جامعة دمشق
كلية الحقوق

إصلاح جامعة الدول العربية في ظل المستجدات الدولية

بحث علمي قانوني أعد لنيل درجة الماجستير في القانون الدولي

إعداد الطالب

بهاء محمد شبعاني

إشراف الدكتور

إبراهيم الدّراجي

1433 هـ - 2012 م

بسْمِ اللّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَاعْتَصِمُواْ بِحَبْلِ اللّهِ جَمِيعًا وَلاَ تَفَرَّقُواْ وَاذْكُرُواْ نِعْمَةَ اللّهِ عَلَيْكُمْ إِذْ كُنتُمْ أَعْدَاء فَأَلَّفَ بَيْنَ قُلُوبِكُمْ فَأَصْبَحْتُم بِنِعْمَتِهِ إِخْوَانًا وَكُنتُمْ عَلَىَ شَفَا حُفْرَةٍ مِّنَ النَّارِ فَأَنقَذَكُم مِّنْهَا كَذَلِكَ يُبَيِّنُ اللّهُ لَكُمْ آيَاتِهِ لَعَلَّكُمْ تَهْتَدُونَ ﴾

صَدقَ اللّهُ العظيم

﴿الآية 103 من سورة آل عمران﴾

أعضاء لجنة الحكم:

الدكتورة أمل يازجي الأستاذة المساعدة في قسم القانون الدولي عضواً

الدكتور ماهر ملندي الأستاذ المساعد في قسم القانون الدولي عضواً

الدكتور إبراهيم الدراجي المدرس في قسم القانون الدولي عضواً مشرفاً

الإهـــــــــــــــــداء

إلى

من ربيـــــــــــاني صغيـــــــرا

وتعبـــــــــا عـلـــيّ كثيـــــــــرا

فكانا لـــــــي ســـــــــراجاً منيـــــــرا ..... أبي وأمي

من تعيـــــــش ما وراء البحـــــار

من تدعـــــو لـــــيّ ليـــــل نهـــار

مـــن زرعـــت فيّ العزيمـــة والإصـــــرار ..... عمتي

من يقاسموننني طعم الحياة ويبادلوننني الحب

مهجـــــــة الـــــروح ونبض القلـــــــب..... إخوتي

كنـــزي النفـــيس فـــي الحيـــاة ..... أصدقائي

شـــــكر وتقديـــــر

يطيب للباحث أن يتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى :

الدكتور/ إبراهيم الدّراجي المدرس في قسم القانون الدولي في كلية الحقوق بجامعة دمشق، لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، ولما بذله من وقت وجهد في متابعة عمل الباحث، وإمداده بالتوجيهات والملاحظات القيّمة التي كان لها عظيم الأثر في توجيه الباحث، ودعمه لإنجاز هذا العمل، فلسيادته كل الشكر والتقدير وجزاه تعالى خير الجزاء ومتّعه بالصحة والعافية.

أعضاء لجنة الحُكم لتفضلهما بالاشتراك في مناقشة هذا البحث والحُكم عليه.

كما أتقدم بالشكر لجميع أساتذة كلية الحقوق والعاملين فيها، ولكل من ساندي في جميع مراحل الدراسة.

والشكر لله أولاً وأخيراً

الباحث

المقدمة:

تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وسبيلاً لدعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام استقلال الدول وسيادتها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية، ورغبةً في توحيد العمل العربي في مجالات مختلفة، اتفق ممثلو الدول العربية على عقد ميثاق لهذه الغايات، فكانت جامعة الدول العربية (البيت العربي)، التي أعلن عن ولادتها في الثاني والعشرين من آذار ١٩٤٥، بتوقيع سبع دول عربية مستقلة على ميثاقها، ما لبثت أن توسعت عضويتها لتبلغ اثنين وعشرين بلداً عربياً.

لقد شكل نشوء جامعة الدول العربية حدثاً بارزاً في العالم العربي، لاسيما على الصعيد السياسي والاقتصادي؛ فعلى المستوى السياسي، تطلع العرب إلى بناء وحدة سياسية تكون جامعة الدول العربية الجسر الأساس الذي يعبرون من خلاله إلى دولة واحدة تجمعهم من المحيط إلى الخليج، وتحقق أهدافهم وآمالهم، وترسم لهم مستقبلاً يمكّنهم من مواجهة التحديات و المخاطر التي تعصف بالأمة العربية.أما على المستوى الاقتصادي، فكان الهدف هو تحقيق تكامل اقتصادي عربي موحد ضمن إطار الجامعة العربية، يضمن للبلدان العربية وشعوبها تحقيق آمالها وأمانيها في التنمية والتقدم والرفاهية.

ولم يقتصر الهدف من إقامة هذه المنظمة على ذلك، وإنما ذهب إلى العمل على إقامة قنوات اتصال وتعاون بين الدول العربية في المجالات الاجتماعية والثقافية والصحية كافة. والعمل كذلك على بناء منظومة دفاع لحماية الأمن القومي العربي لصيانة استقلال وسيادة دول جامعة الدول العربية، إضافةً إلى جعل الجامعة العربية

مرجعاً لتسوية النزاعات و الخلافات التي قد تثار بين أعضائها بطرائق سلمية تحفظ معها السلم والأمن العربي.

غير أنه إذا كانت الجامعة العربية قد استطاعت في حدود ما تملكه من اختصاصات وما تتمتع به من سلطات، أن تحقق قدراً لا بأس به من الإنجازات، فإنها بالمقابل وطبقاً لما تكشف عنه مسيرة الجامعة خلال ما يقارب سبعة عقود، يبقى للإخفاق والفشل القسط الأعظم من حياة الجامعة؛ فقد أخفقت جامعة الدول العربية في تحقيق أيٍّ من أهدافها التي أنشأت من أجلها على الوجه الأمثل، كمنظمة إقليمية.

ففي المجال السياسي لم تستطع الجامعة العربية استرداد حقوق عربية لا لبس فيها، كما هو الحال في فلسطين، ولا حتى حماية أمن وسيادة عدد من أعضائها، كما هو الحال في العراق ولبنان.كما عجزت في حل العديد من الخلافات والنزاعات الناشئة بين الدول العربية ، كأزمة الخليج ١٩٩٠، أو حتى القائمة ضمن البلد الواحدة، كإخفاقها في بتر الحرب الأهلية في لبنان١٩٧٥، وكذلك التدخل لتسوية ما يحدث من اضطرابات وأحداث مؤخراً في بعض البلدان العربية _ مطالبة الشعوب بتغيير أنظمة الحكم فيها_.

وعلى الصعيد الاقتصادي، لم تتمكن الجامعة العربية من تعظيم الأداء الاقتصادي العربي وتوحيده، كإقامة الاتحاد الجمركي وإنشاء السوق العربية المشتركة_ وتمكينه من التكيف مع الظواهر الدولية كالعولمة والتكتلات الاقتصادية العملاقة. إضافةً إلى إخفاقها في اتخاذ موقف موحد حيال المحاولات الشرسة الرامية

لطمس الهوية القومية العربية، ودمج الكيان الصهيوني بالمنطقة العربية، كمشروع الشرق الأوسط الجديد، ومشروع الشراكة المتوسطية أبرز تحديات العصر.

إن كل ما سبق ولّد لدى المواطن العربي بفئاته كافة الشعور باليأس والإحباط تجاه تنظيمهم الإقليمي، ما دفع بعضهم إلى الحكم بأن البيت العربي مصاب بمرض الموت، وبالتالي ليس هناك إكرام للميت سوى دفنه، في حين يرى آخرون أنه ومع تطور العلم وتقدمه يمكن أخذ العلاجات المناسبة وإجراء العمليات اللازمة التي تمكّن هذا المريض من الشفاء، و القدرة على الحركة بفاعلية ونشاط.

ومن جهته يعتنق الباحث الرأي الأخير، فصحيح أن الجامعة العربية تعاني الكثير من العجز والقصور،ولم تستطع أن تؤدي الرسالة التي ترجوها الأمة العربية وشعوبها، إلا أنها تبقى المنظمة الأم التي تحتضن الدول العربية قاطبة. والمحافظة على تنظيم عربي كهذا أفضل من إلغائه وتصفيته، خاصةً أن العالم يعيش عصراً تحتل فيه التجمعات والتكتلات الإقليمية أهميةً كبرى على الساحة الدولية (الاتحاد الأوروبي،الاتحاد الإفريقي)، لما تؤمنه لأعضائها من أمن واستقرار، ودفاع عن حقوقهم وسيادتهم، ولشعوبها الرفاهية والرقي.

هذا الإضافة إلى أنه من الصعوبة بمكان في ظل الظروف الدولية، والتحديات الماثلة، والخلافات والانقسامات العربية القائمة، إقامة منظمة عربية كبديل لجامعة الدول العربية. وهنا تظهر الحاجة الماسة لتقديم مبادرات فورية تضمن بقاء واستمرار هذه المنظمة العربية، من خلال وضع خطوات جادة تهدف إلى إصلاح البيت العربي وترميمه، وعلاج أوجه القصور والخلل فيه، وتحسين أدائه وفعّاليته ليصبح قادراً على الصمود والتصدي للأزمات والتحديات التي تعتري مسيرته.

ويقدم الباحث في هذا البحث تفصيلاً أعمق لبيان مسيرة عمل الجامعة العربية، وتقييم أدائها، والتحديات التي تواجهها، وإمكانية إصلاحها وتعديل ميثاقها، إضافةً إلى دراسة ومناقشة المشاريع والمبادرات المقدمة لتطوير الجامعة العربية، وتقديم مقترحات للنهوض والارتقاء بمنظومة العمل العربي.

إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث في العديد من النقاط، يمكن إجمالها بالآتي:

١_ ما هو الدور الذي اضطلعت به جامعة الدول العربية باعتبارها منظمة إقليمية عربية، سواء في توحيد الصف العربي، أم في المحافظة على سيادة واستقلال أعضائها، أم في حماية الأمن القومي العربي؟

٢_ ما مدى قدرة الجامعة العربية في وضعها الراهن على الاستجابة للتحديات الدولية والإقليمية و الداخلية و مواجهتها؟

٣_ هل ساهمت هيئات الجامعة العربية المستحدثة في إطار تطوير المنظومة العربية (مؤتمر القمة – البرلمان العربي – مجلس السلم والأمن العربي) في تفعيل دور الجامعة و القيام بواجباتها على المستويات كافة؟

٤_ هل يمكن أن تحمل التطورات و الأحداث الجارية في المنطقة العربية (تغيير بعض أنظمة الحكم فيها) جديداً يمكن أن يطال الجامعة العربية، ودورها في تحقيق آمال الشعب العربي وطموحاته؟

٥_ هل إن تفعيل العمل العربي المشترك يكون على أساس إصلاح جامعة الدول العربية وتفعيل آلياتها؟

أهداف البحث:

يهدف البحث إلى:

١_ تقييم دور أداء جامعة الدول العربية على المستويات كافة، وبشكل خاص في مجال إدارة النزاعات وتسويتها، وفي حماية الأمن القومي العربي.

٢_ تسليط الضوء على مشكلات البنية التنظيمية لجامعة الدول العربية وآليات عملها ومحاولات تطويرها.

٣_ بيان حجم التحديات والظروف التي تحيط بجامعة الدول العربية، ومدى الاستجابة لها.

٤_ تقديم الحلول المناسبة، والوصول إلى نتائج مقبولة للنهوض بالعمل العربي المشترك في كافة المجالات.

منهج البحث:

تطرق الباحث في هذا البحث لدراسة إصلاح جامعة الدول العربية في ظل المستجدات الدولية، و ذلك اعتماداً على عدة مناهج بحثية، حيث استخدم المنهج التاريخي في استعراض الظروف التي أدت إلى إنشاء الجامعة العربية، بينما استخدم المنهج التحليلي القانوني في دراسة النصوص القانونية المحددة لأهداف واختصاصات وصلاحيات الجامعة في ميثاقها، وتحليل الرؤى المقترحة لإصلاح

الجامعة العربية. كما اعتمد المنهج التطبيقي في تقييم أداء الجامعة العربية خلال مسيرة عملها في المجالات كافة.

خطة البحث:

ولتوضيح النقاط آنفة الذكر تم اعتماد خطة البحث الآتية:

مبحث تمهيدي: التعريف بجامعة الدول العربية

المطلب الأول: نشأة جامعة الدول العربية

الفرع الأول: النشأة والتأسيس

الفرع الثاني: أهداف ومبادئ جامعة الدول العربية

المطلب الثاني:الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية

الفرع الأول: الأجهزة الرئيسية للجامعة العربية

الفرع الثاني: الأجهزة الثانوية لجامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة

الفصل الأول: تقييم أداء جامعة الدول العربية

المبحث الأول: آلية عمل جامعة الدول العربية

المطلب الأول: الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية

المطلب الثاني: مسيرة عمل جامعة الدول العربية

المبحث الثاني: جامعة الدول العربية وإدارة الأزمات

المطلب الأول: تسوية النزاعات العربية في إطار جامعة الدول العربية

المطلب الثاني: جامعة الدول العربية بالمقارنة مع الاتحاد الأوروبي

الفصل الثاني: أوجه الخلل في جامعة الدول العربية وسبل إصلاحها

المبحث الأول:التحديات التي تعصف بجامعة الدول العربية

المطلب الأول: التحديات الخارجية التي تواجه جامعة الدول العربية

المطلب الثاني: التحديات الداخلية التي تواجه جامعة الدول العربية

المبحث الثاني:موضوعات تطوير جامعة الدول العربية

المطلب الأول: الجوانب المقترحة للتعديل في الميثاق

المطلب الثاني:علاج العجز في البناء المؤسساتي لجامعة الدول العربية.

مبحث تمهيـــدي

التعريف بجامعة الدول العربية

جامعة الدول العربية منظمة دولية إقليمية تأسست بتوقيع سبع دول عربية على ميثاق تأسيسها في ٢٢ آذار عام ١٩٤٥، ثم اتسعت عضويتها لتصبح مكونة من ٢٢ دولة عضوا، هدفها توثيق الصلات بين البلدان العربية، وتعزيز العمل العربي المشترك في المجالات كافة.

ولما كان من الضروري معرفة نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها و مبادئها وهيكلها التنظيمي _ لما يفيد هذا البحث_ سيتم تناولها عبر المطلبين التاليين:

المطلب الأول: نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية

المطلب الأول: نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها:

قامت جامعة الدول العربية بعد الحرب العالمية الثانية ١٩٤٥، نتيجة جملة من المتغيرات الدولية والإقليمية، فكانت من أول وأقدم المنظمات نشأة في التنظيم الدولي.

الفرع الأول: النشأة والتأسيس:

أبصرت جامعة الدول العربية النور، وبدأت أول خطوات مسيرتها في ٢٢ آذار عام ١٩٤٥، وذلك بعد أن استكملت مراحل تكوينها التي بدأت بمشاورات ثنائية بين القادة العرب تناولت في مجملها طرح مشاريع لقيام وحدة بينهم "مشاورات الوحدة العربية"، مروراً بإقرار بروتوكول كان بمنزلة القاعدة الأساسية لنشوء جامعة الدول العربية "بروتوكول الإسكندرية"، وصولاً إلى توقيع ميثاق تأسيسها الذي بيّن أهم أهدافها ومبادئها التي ستقوم عليها "ميثاق جامعة الدول العربية".

أولاً: الظروف التي أدت لنشوء جامعة الدول العربية:

ولدت جامعة الدول العربية في ظروف دولية متأججة دائرة بين تسابق الدول الكبرى على الهيمنة والسيطرة ومدّ نفوذها عالمياً، وسعي أخرى لنيل حريتها وتحقيق استقلالها. ففي الفترة الممتدة ما بين ١٩٣٩ ــ ١٩٤٥، شهد العالم حرباً عالميةً طاحنةً شكلت نقطة بارزة في تاريخ العلاقات الدولية، وترتيب موازين القوى في العالم، حرباً دارت رحاها بين دول الحلفاء (بريطانيا، فرنسا)، ودول المحور (ألمانيا ، إيطاليا)، قامت بريطانيا فيها بدور البطولة في الهيمنة والسيطرة والتوغل خاصة في المناطق العربية، وكادت أن تتبوأ زعامة العالم لولا تضافر مجموعة من العوامل الدولية والإقليمية حالت دون تحقيق ذلك الحلم، من أهمها:

– غرق بريطانيا في مستنقع الحرب وفقدانها السيطرة والتحكم بالوطن العربي، لاسيما بعد استسلام حليفتها الأولى فرنسا[١].

– اتجاه طائفة كبيرة من المفكرين والأحرار وجماهير الأمة العربية نحو دولتي المحور (ألمانيا، إيطاليا)، اللتين أبديتا وجه العطف والحب والتأييد لاستقلال الدول العربية وتحقيق وحدتها، والاستعداد لمد يد العون في سبيلها، تجلّى ذلك بوضوح بتصريحات كلا الطرفين الألماني والإيطالي في ذلك الشأن[٢].

– تأزم الأوضاع في الأراضي الفلسطينية، لاسيما بعد إعطاء بريطانيا وعد بلفور عام ١٩١٧ لليهود بإقامة دولة فيها تجمعهم من الشتات.

– ظهور نقمة عربية على الدول الأوروبية عامة وبريطانيا خاصة، تفاقمت مع تنكر الحلفاء بعد الحرب العالمية الأولى لعهودهم التي أطلقوها للعرب بتحقيق أمانيهم القومية في الاستقلال والوحدة[٣].

---

[١] عبد الواحد محمد الفار– التنظيم الدولي – عالم الكتب – القاهرة ١٩٧٩ – ص٥١٢–٥١٣.

[٢] صدر تصريح عن وزير الخارجية الألماني بتاريخ ٢٠/ كانون الثاني / ١٩٤١ جاء فيه "لم يسبق لألمانيا أن احتلت أي قطر عربي وليس لها أي مطامع في الأراضي العربية ووجهة نظرها هي أن العرب يملكون تراثاً ثقافياً قديماً وقد أثبتوا كفاءتهم ونضجهم في الإدارة والحرب وهم جديرون بأن يحكموا أنفسهم بأنفسهم. وألمانيا تنظر بعين الاعتبار إلى الاستقلال الكامل للأقطار العربية، وحيث إن هذا لم يتحقق فإن لهم _أي العرب_ الحق كل الحق فيه".

وبتصريح مماثل في نيسان ١٩٤٢ عن وزير الخارجية الإيطالي تضمن "أنني أريد أن أؤكد لكم الاتفاق التام مع الحكومة الألمانية بشأن استقلال وحرية الأقطار العربية التي تعاني الآن الضغط البريطاني، وأن إيطاليا على استعداد تام لأن تقدم للأقطار العربية في الشرق الأدنى كل مساعدة ممكنة من أجل تحررهم واتحادهم، إن كان هذا الاتحاد مما يرغبون فيه". نقلاً عن: إبراهيم أحمد شبلي – أصول التنظيم الدولي – الدار الجامعية – القاهرة ١٩٨٥ – ص٦٤٣.

[٣] محمد المجذوب – التنظيم الدولي – النظرية العامة والمنظمات الدولية والإقليمية – منشورات الحلبي الحقوقية – بيروت ١٩٩٨ – ص٣١٧.

– تنامي حركات التمرد والتحرر بقيام الثورات العربية المطالبة بالحرية والاستقلال، كان من أبرزها وأشدها تأثيراً في بريطانيا ثورة رشيد عالي الكيلاني في العراق، والتي اعتبرت الإنذار الأخير لبريطانيا بضرورة الالتفات إلى العرب وتحقيق مطالبهم وأمانيهم القومية.

أمام تلك الأسباب والعوامل وجدت بريطانيا نفسها مرغمة على تغيير سياستها بالمنطقة، وذلك بانتهاج سياسة جديدة تعود بالاستقرار للمنطقة وبالهيبة لها. فارتأت سبيلاً لذلك جمع العرب في كيان وتنظيم واحد تتولى هي الإشراف والسيطرة عليه، وتوجيهه لخدمة مصالحها وتنفيذ أغراضها في المنطقة، وذلك انطلاقاً من شعار "اجمع واحكم"[١]. وليكون في الوقت نفسه _ أي التنظيم _ عوناً لها للحيلولة دون امتداد النفوذ الأمريكي والسوفييتي في الوطن العربي، فتبقى هي صاحبة النفوذ والكلمة الأخيرة في حلبة التنافس الاستعماري بمنطقة الشرق الأوسط.

وفعلاً بدأت خيوط هذه السياسة الجديدة تحاك بإلقاء بريطانيا مجموعة من التصريحات الرامية لإنشاء منظمة عربية، كان أولها التصريح الذي أدلى به أنتوني إيدن وزير الخارجية البريطانية آنذاك في ١٩٤١/٥/٢٩، الذي بيّن فيه أن بريطانيا لا تمانع لا وبل تؤيد مبدأ الوحدة بين العرب، وأنها ستمد يد العون للعرب لقيام اتحاد فيما بينهم انطلاقاً من فكرتهم القومية وتحقيقاً لآمالهم وأمانيهم الوحدوية[٢].

---

[١] محمد طلعت الغنيمي – نظرات في العلاقات الدولية العربية – منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٦٩ – ص١٥٣.

[٢] "إن العالم العربي قد خطا خطوات عظيمة منذ التسوية التي تمت عقب الحرب العالمية الماضية، ويرجو كثير من مفكري العرب للشعوب العربية درجة من درجات الوحدة أكبر مما تتمتع به الآن. وإن العرب يتطلعون لنيل تأييدنا فى مساعيهم نحو هذا الهدف، ولا ينبغي أن نغفل الرد على هذا الطلب من جانب أصدقائنا، ويبدو أنه من الطبيعى ومن الحق وجوب تقوية الروابط الثقافية والاقتصادية بين البلاد العربية وكذلك الروابط السياسية أيضاً... وحكومة جلالته سوف تبذل تأييدها التام لأي خطة تلقى موافقة عامة".

رحّب العرب بهذا التصريح الصادر من قبل الحكومة البريطانية، وبدأت التحركات والاستعدادات سعياً لإقامة الاتحاد العربي في ذلك الحين، إلا أن نيران الحرب آنذاك جعلت التربة غير صالحة لكي تثمر تلك التحركات. وما إن بدأت الحرب العالمية الثانية بوضع أوزارها ملوّحة بميل كفتها لصالح الحلفاء، حتى عادت التحركات _ لإيجاد كيان عربي موحد _ تأخذ منحى أكثر جدّية وفاعلية، وعلى وجه الخصوص عقب الخطاب الذي ألقى به أنتوني إيدن أمام مجلس العموم البريطاني في ١٩٤٣/٢/٢٤، المؤكد لسابقه وقد جاء فيه "أن الحكومة البريطانية تنظر بعين العطف إلى كل حركة بين العرب ترمي إلى تحقيق وحدتهم الاقتصادية والثقافية والسياسية ولا يخفى أن المبادرة لأي مشروع يجب أن تأتي من جانب العرب، وحسبما لدي من معلومات فإنه لم يقدم بعد أي مشروع يحظى بموافقة الجميع"[١].

هذا الخطاب حفّز القادة العرب وشحذ هممهم نحو إقامة تكتل وتعاون عربي مشترك، فنشّطت لقاءاتهم وزادت اتصالاتهم، التي تمثلت في مباحثات واجتماعات ثنائية دعا إليها رئيس وزراء مصر مصطفى النحاس باشا كلاً من العراق وسورية ولبنان والمملكة العربية السعودية والأردن واليمن[٢]، والتي سرعان ما لبت النداء، وقامت بمشاورات مع الحكومة المصرية عرفت باسم "مشاورات الوحدة العربية".

علي محافظة = =النشأة التاريخية لجامعة الدول العربية – ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت ١٩٨٣– ص٤٠.

[١] نقلاً عن: علي محافظة – النشأة التاريخية لجامعة الدول العربية – ورقة مقدمة في ندوة– جامعة الدول العربية: الواقع والطموح – مركز دراسات الوحدة العربية– بيروت ١٩٨٣ – ص٤٤.

[٢] انظر في تفاصيل المباحثات الثنائية: محمد عزيز شكري وعبد الله مقداد الربابعة – ميثاق جامعة الدول العربية وأنظمتها وأجهزتها – الاتحاد البريدي العربي – كلية البريد العربية ١٩٨٥ – ص٢٥ وما بعدها.

كان من ثمارها ظهور ثلاثة اتجاهات مهدت لتأسيس جامعة الدول العربية هي:

الاتجاه الأول: يدعو إلى قيام وحدة سورية الكبرى بزعامة الأمير عبد الله بن الحسين بدعم من نوري السعيد رئيس الوزراء العراقي الذي كان يرى في هذه الوحدة خطوة نحو وحدة الهلال الخصيب.

الاتجاه الثاني: يدعو إلى قيام دولة موحدة تشمل أقطار الهلال الخصيب بزعامة العراق.

الاتجاه الثالث: يدعو إلى قيام وحدة أو اتحاد أشمل وأكبر، بحيث تضم مصر والسعودية واليمن بالإضافة إلى أقطار الهلال الخصيب.

اختلف أصحاب هذا الاتجاه على شكل الوحدة أو الاتحاد الذي يريدون وانقسموا إلى فريقين:

فريق ينادي باتجاه فيدرالي أو كونفدرالي بين هذه الدول، أو نوع من الاتحاد له سلطة عليا تفرض إرادتها على الدول الأعضاء.

وفريق ثانٍ ينادي بصيغة اتحادية تجمع الدول العربية وتدعم التعاون بينها في مختلف الميادين، شريطة أن تحافظ كل دول على استقلالها وسيادتها[١].

إلا أن ذلك لا يعني أن الفضل في نشوء جامعة الدول العربية يعود إلى بريطانيا وحدها، ففكرة قيام اتحادات وتحالفات ومشاريع وحدوية عربية تكفل التعاون بين العرب وتوحد قواهم لم تكن غائبة عن الذهن العربي القومي، وما يدلل على ذلك محاولات ومشاريع الوحدة حتى قبل الحرب العالمية الأولى[٢].

---

[١] علي محافظة- مرجع سابق- ص٤٧.

[٢] كمشروع محمد علي باشا وابنه إبراهيم الذي هدفا من ورائه إلى توحيد أقطار أسيا العربية مع وادي النيل، وكذلك مقترحات يوسف كرم ومشروع نجيب عازوري القاضي بتوحيد أقطار آسيا العربية- رافع بن

وحتى في فترة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية كانت مثل هذه المشاريع حاضرة[١]. ثم جاءت الحرب العالمية الثانية لتوقف هذه المشاريع، ولكن في الظاهر، حيث ظلت الفكرة تنمو وتقوى على نسبة اشتداد الحاجة إلى ظهور العرب بمظهر القوة تجاه احتمالات تصاعد وتيرة الحرب وتطوراتها المفاجئة[٢].

وبالنتيجة فإن فكرة إقامة تكتل وتجمع عربي يوثق التعاون والصلات بين العرب في المجالات كافة، فكرة موجودة ومتأصلة في الفكر والوجدان العربي منذ القدم. وإن كان لم يكتب لها النجاح، فذلك يعود إلى المشكلات والظروف الدولية التي كانت تعيق سير الخطوات الوحدوية وتقف حائلاً دون تحقيقها. وهكذا إلى أن طرأت متغيرات على الساحة الدولية _ حاول العرب استغلالها والاستفادة منها لتحقيق التقارب العربي _ ترافقت مع تصريحات بريطانية بشأن قيام اتحاد عربي، فكانت أشبه بإشارة الضوء الخضراء الذي تابع العرب من خلالها مسيرتهم وصولاً إلى بيتهم العربي المأمول "جامعة الدول العربية".

عاشور – تأسيس جامعة الدول العربية – الأمانة العامة – مركز جامعة الدول العربية – تونس ١٩٩٤ – ص٥-٦.

[١] حيث عقدت معاهدة الحلف العربي بين العراق والسعودية واليمن على أساس الأخوة العربية، وتوالت المؤتمرات أيضاً بدافع الرغبة في لمّ الشمل العربي كمؤتمر بلودان الشعبي عام ١٩٣٧، والمؤتمر البرلماني العربي سنة ١٩٣٨.

[٢] جامعة الدول العربية – ميثاقها ونبذة تاريخية عنها – صادر عن جامعة الدول العربية– المطبعة الأميرية – القاهرة ١٩٤٧ – ص٦٥.

ثانياً: برتوكول الإسكندرية والتوقيع على الميثاق:

مع نهاية المشاورات الثنائية التمهيدية "مشاورات الوحدة العربية" التي أجراها مصطفى النحاس باشا رئيس الوزراء المصري مطلع عام ١٩٤٤، ونهاية دول المحور باندحارها وهزيمتها من قبل دول الحلفاء، ذهبت هذه الأخيرة إلى عقد اجتماعات ومؤتمرات في كلا من طهران والدار البيضاء ومالطا _ لاقتسام غنائم الحرب فيما بينهم _ تمخضت عن هذه المؤتمرات فكرة إنشاء منظمات إقليمية تعمل تحت إشراف الأمم المتحدة حين إنشائها، وتتعاون معها في حفظ السلم والأمن الدوليين، وتخدم في الوقت نفسه الدول المنتصرة في الحرب كلاً في مناطق نفوذه[١].

من هنا انطلق صانعو السياسية البريطانية في الوطن العربي بحمل فكرة إنشاء منظمات إقليمية وتسويقها في البلاد العربي، لا حباً في العرب (لسواد عيونهم) بل لتكون أداة من خلالها تنفذ بريطانيا إستراتيجيتها وتحقق أغراضها في المنطقة العربية، فكرة تلقفها القادة العرب على وجه السرعة، لاسيما مع ضغط الرأي العام العربي باتجاه قيام وحدة عربية حقيقية[٢].

في تلك الأجواء الدولية تابع مصطفى النحاس راعي المشاورات الثنائية في ١٩٤٤/٤/١٢ مسيرته بدعوة الحكومات العربية _ التي شاركت بمشاورات الوحدة العربية _ لإرسال مندوبيها للاشتراك في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام، تكون مهمتها تكوين المشاورات على أرض الواقع، وتفعيلها لتحقيق الوحدة العربية وبناء بيت عربي يجمعهم في السراء والضراء[٣].

---

[١] محمد عزيز شكري و عبد الله الربابعة – مرجع سبق ذكره – ص٣٠.

[٢] أحمد الشقيري – الجامعة العربية كيف تكون جامعة وكيف تصبح عربية– دار بو سلامة– تونس ١٩٧٩ – ص٨٢–٨٣.

[٣] رافع عاشور – مرجع سبق ذكره – ص١٢.

وبالفعل بدأت اللجنة التحضيرية اجتماعاتها في الإسكندرية في ١٩٤٤/٩/٢٥، وعقدت ثماني جلسات متوالية لدراسة خلاصة ما تم التوصل إليه عبر المشاورات الثنائية، وبيان شكل وأداة التعاون العربي.

ليتقرر الإجماع بعدها على تكوين اتحاد على أساس أن قراراته لا تكون ملزمة إلا لمن يقبلها، وتمثل الدول الأعضاء فيه على قدم المساواة[١].

عندها قام مصطفى النحاس بقراءة صيغة تشكيل المنظمة الإقليمية، التي أثارت نقاشات مستفيضة بين الوفود، بدأت بخلاف حول تسمية الرابطة التي سوف تجمع بين الأقطار العربية، حيث أرادت سورية أن تسميها ب "حلف" بدلاً من "جامعة"، انطلاقاً من أن كلمة جامعة استعملت في التعبير عن شعوب ليس بينها مثل ما بين العرب من صلات وروابط مشتركة. بينما العراق اقترح مسمى "اتحاد". أما مصر فرأت أن اسم "الجامعة العربية" أكثر ملاءمة لهذا التجمع، باعتبار أنه سيكون مقبولاً عند الرأي العام العربي المتلّهف لقيام وحدة عربية، إضافةً إلى أنه اسم جامع لجميع التسميات المختلفة التي تم طرحها من الوفود[٢].

و بعد مناقشات مستفيضة بين الوفود المجتمعة في كل عبارة من عبارات الصيغة المقترحة، انتهت اللجنة التحضيرية بوضع الخطوط الرئيسية للتنظيم العربي المقترح أهمها:

- تؤلف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة التي تقبل الانضمام إليها.

---

[١] علي محافظة - مرجع سبق ذكره - ص٤٩-٥٠.

[٢] أحمد الشقيري - مرجع سابق - ص٩١-٩٢.

– يؤسس بالجامعة مجلس يسمى "مجلس جامعة الدول العربية" تمثل فيه الدول الأعضاء على قدم المساواة.

– الاعتراف بسياسة الدول الأعضاء واستقلالها بحدودها القائمة فعلاً.

– الاعتراف لكل دولة بحق إبرام المعاهدات والاتفاقيات مع غيرها من الدول العربية وغير العربية، شريطة عدم تعارضها مع أحكام ميثاق الجامعة.

– لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة.

– ليس هناك إلزام واضح لإتباع سياسة خارجية موحدة.

– يقوم مجلس الجامعة بالتوسط بين الدول الأعضاء في خلاف يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينها[١].

شُكلت في سبيل النظر بتلك الصياغة لجنة فرعية استقرت في نهاية المطاف على المشروع المصري المقترح، ولم تدخل عليه سوى إضافات بسيطة تعلقت بأنه (لا يجوز في أية حال إتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها).

وفي ٧ تشرين الأول عام ١٩٤٤ اختتمت اللجنة التحضيرية جلساتها الأخيرة بولادة برتوكول الإسكندرية، الذي تم التوقيع عليه من رؤساء الوفود الممثلة في اللجنة، ولم يختلف عن التوقيع غير وفدي السعودية واليمن، حيث وقعت السعودية عليه في ٧ كانون الثاني عام ١٩٤٥، وبعدها اليمن في ٥ شباط ١٩٤٥[٢].

---

[١] جميل الجبوري – مراحل تكوين جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – الأمانة العامة – العدد (٣١) – أيلول ١٩٨٣ – ص١٦١.

[٢] علي محافظة – مرجع سابق – ص٤٩-٥٠.

وبذلك خرج برتوكول الإسكندرية ليكون حجر الأساس في بنـــاء جامعـــة الـــدول العربية.

تولّت بعد ذلك لجنة فرعية سياسية_ نص عليها البرتوكول_ وضع مشروع ميثاق جامعة الدول العربية، وبدأت اجتماعاتها في الإسكندرية خلال الفترة من ١٤ شـــباط إلى ٣ آذار عام ١٩٤٥[١].

عقدت أثناءها ست عشرة جلسة، قدم خلالها مشروعان خاصان بوضـــع ميثـــاق للجامعة، الأول قدمه الوفد العراقي، والثاني قدمه الوفد اللبناني، إضافةً إلى مبـــادئ عامة اقترحتها المملكة العربية السعودية.

وفعلاً وفي ضوء برتوكول الإسكندرية، واستناداً للمشروعين المقدمين من الوفدين العراقي واللبناني والمقترحات السعودية، أقرت اللجنة المشروع الجديد لجامعة الدول العربية، وتم عرضه على اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام لتقـــوم بـــدورها بإخراج ميثاق جامعة الدول العربية في صيغته النهائيـــة فـــي اجتماعهـــا ١٧ آذار ١٩٤٥، مؤلفاً من مقدمة وعشرين مادة وثلاثة ملاحـــق، الأول خـــاص بفلســـطين، والثاني يتعلق بالبلاد العربية غير المستقلة، أما الثالث فتناول تعيين الأمـــين العـــام لجامعة الدول العربية، فكان عبد الرحمن عزام أول أمين عام لهـــا، وذلـــك لمـــدة سنتين[٢].

بعد ذلك قام رؤساء الوفود بالاجتماع في قصر الزعفران بالقاهرة ٢٢ آذار عـــام ١٩٤٥، ليتم التوقيع على الميثاق من قبل جميع الوفود باســـتثناء وفـــدي الســـعودية

---

[١] في هذه الفترة حدث تغيير في بعض حكومات الدول حيث حل أحمد ماهر بدلاً من مصطفى النحاس في مصر، ونوري السعيد محل حمدي الباجة في العراق، وعبد الحميد كرامي محل رياض الصلح في لبنان، وفي شرقي الأردن حل سمير الرفاعي محل توفيق أبو الهدى إلا أن ذلك لم يغير من الوضع شيئاً.

[٢] هارون هاشم رشيد – جامعة الدول العربية – دار سراس للنشر – تونس ١٩٨٠– ص٢٩–٣٠.

واليمن. لتوقع السعودية بعد ذلك النسخة الأصلية المؤرخة في ٢٢ آذار عام ١٩٤٥. أما اليمن فوقعت صورة طبق الأصل من الميثاق في ٢٥ أيار ١٩٤٥. وحضر جلسة التوقيع ممثل الأحزاب الفلسطينية.

ليصبح يوم ٢٢ آذار عام ١٩٤٥ يوم ميلاد جامعة الدول العربية "البيت العربي"[١].

وبذلك ظهرت جامعة الدول العربية إلى الوجود، ودخلت حيز النفاذ في ١١ أيار سنة ١٩٤٥ حاملة في طياتها أهداف وغايات في شتى المجالات تبغي تحقيقها وترجمتها على أرض الواقع.

وهو ما سنذهب إليه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

الفرع الثاني: أهداف ومبادئ جامعة الدول العربية:

تقوم جامعة الدول العربية على مجموعة من الأهداف ترمي إلى تحقيقها. وكذلك على مجموعة من المبادئ، هي الجسر الواجب السير عليه وصولاً للهدف المنشود.

أولاً: أهداف جامعة الدول العربية:

كما هو الحال في المنظمات التي تنشأ لتحقيق أهداف وغايات ينص عليها ميثاق تأسيسها وتكون سبباً لوجودها، كذلك هو الحال في جامعة الدول العربية، التي وجدت لتحقيق أهداف معينة أشارت إليها نصوص الميثاق تدور في مجملها على النهوض بالمجتمع العربي بمجالاته كافة، والدفاع عن مصالحه وتحقيق أمنه واستقراره.

وأهم هذه الأهداف ما يلي:

---

[١] تم المصادقة من قبل الدول على الميثاق وإيداع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة وفق الترتيب التالي: الأردن١٠/٤/١٩٤٥، مصر١٢/٤/١٩٤٥، السعودية١٦/٤/١٩٤٥، العراق٢٥/٤/١٩٤٥، لبنان ١٦/٥/١٩٤٥، اليمن ١٩/٥/١٩٤٥، سورية ٩/٦/١٩٤٥.

١- تحقيق التعاون العربي في المجال السياسي:

هو هدف ذو طبيعة سياسية تم النص عليه صراحة في المادة الثانية من ميثاق جامعة الدول العربية "الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها".

فغاية الجامعة العربية تأمين مستقبل الدول العربية وتحقيق أمانيها، من خلال إقامة تكتل قومي بين شعوبها وحكوماتها يظهرها كقوة متماسكة وموحدة على الصعيد الدولي. وهو هدف عززته المادة التاسعة من الميثاق، بإفساح المجال للدول العربية لإقامة اتفاقيات فيما بينها تحقيقاً لعلاقات أوثق وتعاون أعمق وروابط أقوى مما نص عليه الميثاق[١].

٢- تحقيق التعاون العربي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية:

لم يقتصر سعي جامعة الدول العربية على تحقيق التعاون السياسي بين الدول الأعضاء فقط، وإنما طال سعيها تحقيق رفاهية الشعوب العربية وآمالها، وذلك بالعمل على إقامة تعاون بين الدول العربية في مجالات الاقتصاد والثقافة والاجتماع والصحة وغيرها من المجالات، التي تحقق للدول العربية الاستقرار والطمأنينة ولشعوبها الرخاء والرفاهية[٢]، (المادة الثانية من ميثاق الجامعة).

---

[١] نصت المادة التاسعة من ميثاق جامعة الدول العربية على أنه: " لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها في تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق، أن تعقد بينها من الاتفاقيات ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض، والمعاهدات والاتفاقيات التي سبق أن عقدتها أو التي تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين".

[٢] جميل الشقيري و محمد الزعيم و برهان غزال – الأهداف القومية والدولية لجامعة الدول العربية – الأمانة العامة لجامعة الدول العربية – القاهرة ١٩٥٣ – ص٣٥.

بدأ العمل في سبيل تحقيق هذا الهدف بطرح مجلس الجامعة العديد من الاتفاقيات على الدول العربية للارتباط بها، وأمثلها كثيرة كاتفاقية تنفيذ الأحكام، واتفاقية تسليم المجرمين، واتفاقية الجنسية وغيرها من الاتفاقيات الرامية لتمتين العلاقات بين الدول العربية وتعميق الترابط بينها[١].

ومن أجل التأكيد على هذا الهدف جاء النص عليه أيضاً في المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة، التي أنشأت جهازاً عرف باسم "المجلس الاقتصادي"، أوكلت إليه مهمة تنسيق التعاون بين الدول العربية في المجالات المختلفة، لما فيه إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية للشعوب العربية، ورفع مستوى معيشتها، وفي الوقت نفسه زيادة أواصل التقارب بينها[٢].

كما ساهم المجلس الاقتصادي هذا بإنشاء الوكالات العربية المتخصصة العاملة في نطاق الجامعة، والتي كان من أولى اهتماماتها إيجاد حل للمشكلات غير السياسية القائمة بين الأقطار العربية.

٣- صيانة استقلال الدول الأعضاء:

إن المحافظة على استقلال الدول العربية من أهم وأول الأهداف التي أنشأت جامعة الدول العربية لتحقيقها.

حيث جاء في ديباجة الميثاق "تثبيتاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس **احترام استقلال تلك الدول وسيادتها**، وتوجيه جهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة،

---

[١] لمزيد من التفاصيل حول الاتفاقيات المعقودة في إطار الجامعة انظر: سهيل حسين الفتلاوي- مبادئ المنظمات الدولية العالمية والإقليمية – دار الثقافة للنشر- عمان ٢٠١٠ – ص٢٧١-٢٧٥.

[٢] عبد الواحد محمد الفار – مرجع سبق ذكره – ص٤٥.

وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية. اتفق ممثلو الدول العربية على عقد ميثاق لهذه الغاية".

ترجع أهمية هذا الهدف إلى ترافق نشوء جامعة الدول العربية مع استقلال بعض الدول العربية، فكان حرياً على الجامعة حماية الاستقلال والدفاع عنه، وخير ما يدعم ويحمي هذا الاستقلال، ويقف حائلاً في الوقت نفسه ضد أطماع الدول الاستعمارية، هو تكاتف وتعاضد الدول العربية داخل الجامعة.

ولا بد من التنبيه هنا إلى أن هذا الهدف وإن كان محل قبول وترحيب من قبل البعض، إلا أنه كان محل قلق من قبل دعاة الوحدة العربية الذين تخوفوا من جعل هذا الهدف سبيلاً لعرقلة أي مشروع وحدوي عربي إذا ما تمسكت دولة عربية ما باستقلالها وسيادتها تمسكاً يعيق قيام وحدة عربية[١].

٤- المحافظة على السلام والأمن العربي:

ورد هذا الهدف في المادتين الخامسة والسادسة من ميثاق جامعة الدول العربية[٢].

---

[١] محمد حافظ غانم – محاضرات عن جامعة الدول العربية – معهد الدراسات العربية العالية – القاهرة ١٩٦٦- ص٣٧.

[٢] نصت المادة الخامسة من ميثاق الجامعة بأنه "لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً، وفي هذه الحالة لا يكون للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته. ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما".

أما المادة السادسة فنصت على أنه "إذا وقع اعتداء من دول على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً. ويقرر المجلس التدابير=

يقع على عاتق جامعة الدول العربية منع ما يهدد السلام والأمن في المنطقة _ الغاية الأولى في أي تنظيم دولي _ لذلك فإن عليها قمع الحروب بين الدول، واتخاذ ما يلزم من التدابير تفادياً لوقوع العدوان، والعمل بكل المستطاع لمنع استخدام القوة أو التهديد بها، والسعي لفض المنازعات الناشئة سلمياً، وتوفير الوئام والتفاهم بين البلدان العربية قاطبة.

٥- النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها:

نشأت جامعة الدول العربية وفي نصب عينها حماية ورعاية مصالح الأمة العربية جميعها، وليس فقط الدول الأعضاء فيها، فكانت بمنزلة جمعية قومية عربية ذات نشاط واسع وفعّال، هدفه رعاية شؤون وقضايا الدول العربية التي ما زالت ترزح تحت نير الاستعمار[١].

تجلى ذلك في الميثاق المادة الثانية منه، الذي منح الجامعة العربية الحق في رعاية شؤون البلاد العربية ومصالحها، انطلاقاً من اعتبارها تعبيراً عن ضمير الأمة العربية ورأيها العام ورمز وحدتها. كما أفرد الميثاق ملحقا خاصا بالتعاون مع البلاد غير المشتركة في الجامعة العربية، أُعطي من خلاله مجلس الجامعة الحق في مراعاة أماني وآمال البلاد غير المشتركة بعد وإصلاح حالها ومساعدتها على

=اللازمة لدفع هذا الاعتداء ويصدر قرار بالإجماع، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية، وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبنية في الفقرة السابقة، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده".

[١] جميل الشقيري و محمد الزعيم و برهان غزال – مرجع سابق – ص٣٤.

تحقيق استقلالها، وفتح المجال أمامها للمشاركة في أعمال اللجان التي تم إنشاؤها لتوثيق الصلات وطرق التعاون بين البلاد العربية[١].

ثانياً: مبادئ جامعة الدول العربية:

"إذا كان الهدف هو الغاية النهائية التي تطمح أية منظمة إلى تحقيقها، فإن المبدأ يمثل التوجهات والتعليمات الواجب احترامها ومراعاتها أثناء وفي سبيل تحقيق تلك الغاية "[٢].

وبناءً على ذلك ولتحقيق ما ترنو إليه جامعة الدول العربية من غايات ومقاصد، كان لا بد من مجموعة مبادئ تنير طريقها للوصول إلى الهدف المبتغى، وهذه المبادئ هي:

١- المساواة في السيادة بين الدول الأعضاء:

كان لهذا المبدأ الحظ الأوفر في التأكيد والتشديد على ضرورة الالتزام به واحترامه، وهو مبدأ يعلو على غيره من المبادئ التي يتضمنها الميثاق.

وما يدل على ذلك وروده في ديباجة الميثاق، والتي أبدت ضرورة التقيد بسيادة الدول واحترامها من خلال عبارتها التي ترمي إلى أن التعاون بين الدول العربية يكون على أساس احترام استقلالها وسيادتها.

كذلك فعلت نصوص أخرى من الميثاق عندما نصت على هذا المبدأ. فالدول العربية الأعضاء في الجامعة تمثل بالتساوي في مجلس الجامعة وفي لجانها المختلفة، وهم متساوون في الأصوات، فأياً كان وزن الدولة السياسي أو الاقتصادي،

---

[١] أحمد أبو الوفا – جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية (دراسة قانونية) – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٩– ص٨٣–٨٤.

[٢] أحمد أبو الوفا – المرجع السابق – ص٨٧.

وأياً كان حجمها الإقليمي لها صوت واحد (المادة الثالثة من الميثاق)[١]. وأن تكون رئاسة الجامعة حقاً لكل دولة حيث تتم ممارسته بالتناوب. وحرصاً من الجامعة العربية على سيادة الدول الأعضاء وتكريساً لها، نلاحظ أنها اعتنقت نظاماً للتصويت على القرارات يستند إلى مبدأ الإجماع كقاعدة عامة حتى يلتزم الأعضاء بقرار يصدر عن مجلس الجامعة، أما الحالات التي لم يشترط فيها الإجماع فإن القرار لا يلزم إلا من يقبله، كما يتم تنفيذه في الدولة التي ارتضت به وفقاً لنظمها الأساسية (المادة السابعة)[٢]. وبالتالي لا مساس بسيادة الدولة.

أما المادة التاسعة من الميثاق، فقد هدفت إلى عدم سلب أية دولة عضو حقها في إبرام المعاهدات مع غيرها من الدول خارج نطاق الجامعة، إذا ما رغبت بإقامة علاقات أمتن وروابط أقوى مما نص عليه الميثاق.

ونصت المادة التاسعة عشرة بحق الدولة العضو بالانسحاب في حالة عدم قبولها التعديل الذي يدخل على الميثاق، إضافةً إلى اشتراط المادة العشرين من الميثاق التصديق لسريانه[٣].

---

[١] جاءت المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية بأنه "يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها...".

[٢] المادة السابعة نصت بأن "ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله وفي الحالتين تنفذ قرارات المجلس في كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية".

[٣] المادة التاسعة عشرة ".... للدولة التي لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة".

أما المادة العشرون نصت على "يصدق على الميثاق وملاحقه وفقاً للنظم الأساسية المرعية في كل من الدول المتعاقدة، وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة ويصبح الميثاق نافذاً قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوماً من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول".

علاوةً على ذلك فإن الجامعة قائمة على أساس التعاون الاختياري، ولـيس لهـا سلطة سياسية ولا اختصاصات تعلو حكومات الدول الأعضاء، فالميثاق لم يحدد لها اختصاصات دقيقة تمارسها بصفة مستقلة عن الدول الأعضاء فيها، ولم يعطِ أولوية للالتزامات المترتبة على الميثاق على الالتزامات الأخرى للدول العربية، وفي ذلـك دليل واضح على التمسك الصّارم والمطلق بسيادة الدول الأعضاء[١].

٢- عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء:

مبدأ ينبثق عن المبدأ السابق المتعلق باحترام سيادة الدول الأعضاء، وهو مبدأ هام تنص عليه المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية كافة، وكذلك فعل ميثاق جامعة الدول العربية في العديد من نصوصه.

- فالمادة الثانية من الميثاق أوضحت أن الغرض من قيام الجامعة توثيق الصـلات بين الدول المشتركة فيها على أساس احترام استقلال وسيادة كل منها، وأن التعـاون فيما بينها يكون تبعاً لنظم كل دولة منها.

- كما أشارت المادة السابعة من ميثاق الجامعة أن تنفيذ القرارات الصـادرة عـن الجامعة يتم في كل دولة وفقاً للنظم المتبعة في هذه الأخيـرة دون أي تـدخل مـن الجامعة في هذا الأمر.

- أما المادة الثامنة ففرضت الالتزام على كل دولة عضو باحترام أنظمـة الحكـم القائمة في دول الجامعة الأخرى، وأن تعتبره حقاً من حقوق الدول تتعهد بأن لا تقوم بأي عمل يرمي إلى المساس أو النيل من ذلك النظام فيها.

---

[١] حامد سلطان وعائشة راتب و صلاح الدين عامر- التنظيم الدولي - دار النهضة العربية- القاهرة ١٩٧٨- ص٣١٧. انظر أيضاً: محمد السعيد الدقاق و ومصطفى سلامة حسين - المنظمات الدولية المعاصرة - الدار الجامعية للنشر - بيروت ١٩٩٠- ص٣٠٢.

٣- حل النزاعات بالطرق الودية وعدم جواز اللجوء إلى القوة:

حرّم ميثاق جامعة الدول العربية في المادة الخامسة منه اللجوء إلى استخدام القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من الدول الجامعة، وأن يتم حل النزاعات بالوسائل السليمة التي وضعتها الجامعة تحت تصرف الدول الأعضاء، والتي تكمن في التحكيم ووساطة مجلس الجامعة.

فإذا نشب بين الدول الأعضاء خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها لجأ المتنازعون إلى مجلس الجامعة لفض هذا الخلاف، ويعتبر قراره الصادر في هذا الشأن ملزماً ونافذاً. كما نصت المادة الخامسة على أن يتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق، وتصدر القرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء.

ولا شك أن حل النزاعات بالطرق السلمية وعن طريق الجامعة من شأنه المحافظة على السلام والأمن في المنطقة العربية، وهو ما ترنو جامعة الدول العربية إلى تحقيقه.

٤- المساعدة المتبادلة بين الدول الأعضاء "الدفاع المشترك":

فرض ميثاق جامعة الدول العربية على عاتق مجلس الجامعة مهمة اتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان الواقع على دولة عضو في الجامعة أو التهديد به، ويصدر قراراته في هذا الصدد بالإجماع. فإذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشي وقوعه، اجتمع المجلس بناء على طلب من الدولة المعتدى عليها،

أو ممثل هذه الدولة في حالة عجز الحكومة عن الاتصال بمجلس الجامعة، وإذا تعذر للممثل الاتصال كان لأية دولة من أعضاء الجامعة أن تطلب انعقاده[١].

المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية:

عوناً لجامعة الدول العربية في تحقيق أهدافها والقيام بالمهام الموكولة إليها على أكمل وجه، أنشأت العديد من الأجهزة منها ما تم النص عليها في ميثاق التأسيس، وأخرى جاءت بها اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، إضافةً إلى مجموعة من الأجهزة الثانوية والفرعية تعمل في نطاق الجامعة.

الفرع الأول: الأجهزة الرئيسية في جامعة الدول العربية:

تتكون جامعة الدول العربية من عدد من الأجهزة الرئيسية تتولى كلاً منها طائفة معينة من الاختصاصات.

أولاً: الأجهزة التي نص عليها ميثاق جامعة الدول العربية:

نص الميثاق على إحداث ثلاثة أجهزة رئيسية هي: مجلس الجامعة _ اللجان الفنية الدائمة _ الأمانة العامة.

أ- *مجلس الجامعة*:

هو من الهيئات الرئيسية في جامعة الدول العربية يتألف من ممثلي الدول الأعضاء الذي يكون لكل منها صوت واحد مهما بلغ عدد ممثليها[٢].

ومع غياب النص صراحة على مستوى التمثيل، شهدت اجتماعات المجلس عدة مستويات للتمثيل، حيث ينعقد على أي مستوى بإضفاء الصفة التمثيلية على أي

---

[١] المادة السادسة من ميثاق الجامعة العربية.

[٢] نصت المادة الثالثة من ميثاق الجامعة على أن "يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلي الدول المشتركة في الجامعة ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها...".

شخص تقوم دولته بتبليغ الأمانة العامة أنه يمثلها في مجلس الجامعة، وبذلك انعقد مجلس الجامعة على مستويات مختلفة أهمها:

١ – التمثيل على مستوى رؤساء الدول والحكومات "مؤتمر القمة":

لم ينص ميثاق جامعة الدول العربية على أن جهاز مؤتمر القمة من بين أجهزة الجامعة الرئيسية، إلا أن الظروف الإقليمية والدولية التي عصفت وما زالت تعصف بالأمة العربية فرضت على ملوك ورؤساء العرب ضرورة عقد اجتماعات فيما بينهم تحت مظلة جامعة الدول العربية، والتي عرفت باسم مؤتمرات القمة، كان أولها بالمعنى الحقيقي في كانون الثاني عام ١٩٦٤ بالقاهرة "مؤتمر القمة العربي الأول"[١]، تلاه بعد ذلك العديد من مؤتمرات القمة في إطار من السعي للتصدي للمشاكل والأحداث والاضطرابات التي يتعرض لها الوطن العربي وإيجاد الحلول واتخاذ القرارات اللازمة بشأنها.

وعلى الرغم من تكرار عقد مؤتمرات قمة عربية، وإعلان مؤتمر القمة العربي السادس المنعقد في الجزائر عام ١٩٧٣ دورية هذه مؤتمرات، إلا أن البعض[٢] لم يعتبرها هيئة من هيئات الجامعة مستندين في ذلك إلى عدم انتظامها، إضافةً إلى أن اعتبار مؤتمر القمة جهازاً من أجهزة الجامعة أمر يحتاج إلى تعديل في الميثاق، وبالتالي فهي ليست إلا اجتماعات على مستوى عال لمجلس الجامعة، وليست بجهاز

---

[١] وإن كان قد سبق ذلك لقاءات بين القادة العرب، اللقاء الأول قمة أنشاص في مصر ١٩٤٦ اللقاء الثاني في بيروت عام ١٩٥٦.

[٢] محمد عزيز شكري وعبد الله الربابعة– مرجع سبق ذكره ص٦٠. عبد السلام صالح عرفة– التنظيم الدولي– منشورات الجامعة المفتوحة– الطبعة الثانية– طرابلس ١٩٩٧– ص١٩٢–١٩٣. وأحمد الرشيدي دور دبلوماسية القمة في تسوية الخلافات ضمن إطار الجامعة العربية – مجلة شؤون عربية – العدد (١٠) – كانون الأول ١٩٨١– ص٦٩.

جديد. في حين يرى البعض الآخر[١] في مؤتمرات القمة إحداثاً لجهاز جديد لجامعة الدولة العربية بل و من أهم أجهزتها، وحجتهم في ذلك تواتر العمل في الجامعة على عقد مثل هذه مؤتمرات في شهر أيلول، ثم تغيرت لتصبح في تشرين الثاني، وبذلك تكون مواعيد انعقادها مختلفة عن مواعيد دورات مجلس الجامعة العادية، والتي هي في شهري آذار وأيلول. إضافةً إلى إشارة البيانات الصادرة عن تلك المؤتمرات إلى مجلس الملوك ورؤساء الدول "نحن رؤساء وملوك دول الجامعة العربية"، أو إن "مجلس ملوك ورؤساء دول الجامعة العربية"، أو استخدام عبارة "الملوك والرؤساء العرب مجتمعين في..."، وفي ذلك دلالة واضحة لدى أصحاب هذا الاتجاه إلى أن مؤتمر القمة ما هو إلا جهاز من أجهزة الجامعة العربية. وبذلك استمر الجدل الدائر حول طبيعة مؤتمرات القمة العربية، إلى أن جاء فيصل المسألة باعتماد القادة العرب في مؤتمر القمة الطارئ الذي عقد بالقاهرة عام ٢٠٠٠ وثيقة ألحقت بالميثاق نصت على دورية الانعقاد لمؤتمرات القمة بصفة منتظمة[٢]. لتجعله أعلى تنظيم وسلطة من سلطات جامعة الدول العربية، فكانت بمنزلة تعديل وتطوير وتحديث لآليات العمل العربي المشترك[٣].

*** أسلوب عمل مؤتمر القمة:**

ينعقد مؤتمر القمة في دورية عادية مرة في السنة في شهر آذار وفي دورات غير عادية في حالة الضرورة، وذلك بناء على طلب من إحدى الدول الأعضاء أو الأمين

---

[١] انظر في ذلك: أحمد أبو الوفا – جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٩– ص٩٦–٩٧–٩٨.

[٢] جامعة الدول العربية: معلومات أساسية – صادرة عن الأمانة العامة قطاع الإعلام والاتصال القاهرة ٢٠٠٥– ص١٩.

[٣] يعرف هذا الأسلوب لتطوير الجامعة، بأسلوب "إضافة الملاحق" على نحو ما سنرى لاحقاً في الفصل الثاني من هذا البحث.

العام وبموافقة ثلثي الدول الأعضاء[١]. وتعقد المؤتمرات في مقر الجامعة بالقـــاهرة، إلا أنه يجوز عقدها في الدولة التي ترأس القمة إذا ما أبدت رغبتها بذلك.

يتم التناوب على رئاسة مؤتمر القمة بين الدول الأعضاء تبعاً للترتيب الهجـــائي لأسمائها. أما عن قرارات القمة فإنها تصدر بتوافق الآراء[٢]، وتقوم الدولة المترأسة للقمة بالتعاون مع الأمين العام للجامعة بمتابعة تنفيذ قرارات القمة وإعداد التقـــارير بشأنها إضافة إلى تحضير للقمة التالية.

*** سلطات مؤتمر القمة:**

أمام إخفاق مجلس الجامعة في تحقيق العديد من أهداف الجامعة، وعدم قدرته على حل العديد من القضايا العربية والتصدي لها بالشكل المطلوب والمرجو من تنظـــيم إقليمي كهذا. منح مؤتمر القمة العديد من الاختصاصات والسلطات تجلت بالآتي:

١- النظر في قضايا الأمن القومي العربي.

٢- إقرار إستراتيجية العمل العربي المشترك بجوانبه كافة.

٣- تنسيق السياسات العليا للدول العربية تجاه القضايا الإقليمية والدولية.

٤- النظر في أية مسألة تدخل في نطاق ميثاق الجامعة أو تتعلق بسلطة أي جهـــاز من أجهزتها، وإصدار ما يلزم بشأنها من قرارات.

٥- اعتماد التقارير والتوصيات التي يرفعها إليه مجلس الجامعـــة علـــى المســـتوى الوزاري.

٦- تعديل ميثاق جامعة الدول العربية.

---

[١] المادة الثالثة من الملحق الخاص بالانعقاد الدوري للقمة العربية.

[٢] المادة الخامسة من الملحق الخاص بالانعقاد الدوري للقمة العربية.

٧- تعيين الأمين العام لجامعة الدول العربية[١].

وبذلك تكون قد توضحت الطبيعة القانونية لمؤتمرات القمة وتحددت اختصاصاته، ليتربع على قمة الهيكل التنظيمي للجامعة ويصبح بالتعديل الطارئ على الميثاق أعلى وأهم أجهزة جامعة الدول العربية[٢].

٢- التمثيل على المستويات الوزارية "مجلس الجامعة":

يتألف مجلس الجامعة من ممثلي الدول الأعضاء في الجامعة، ويكون لكل دولة صوت واحد مهما بلغ عدد ممثليها، وتقوم كل دولة عضو بتزويد ممثليها بوثائق اعتمادهم وتفويضهم، وتبلغ أسمائهم للأمين العام الذي يقوم بفحصها وتدقيقها وتقديم نتائج بذلك إلى المجلس.

*** انعقاد المجلس:**

ينعقد المجلس انعقاداً عادياً مرتين في كل عام في شهري آذار وأيلول، وانعقاداً غير عادي كلما دعت الضرورة، وذلك بناء على طلب من دولتين أو أكثر من دول الجامعة[٣]، أو طلب من إحدى الدول الأعضاء المعتدى عليها[٤]، أو بناء على قرار صادر عن المجلس في دورة عادية سابقة[٥].

---

[١] جامعة الدول العربية: معلومات أساسية – مرجع سبق ذكره – ص٢٠. وكذلك راجع: أحمد أبو الوفا – مرجع سابق – ص١٠٥-١٠٦.

[٢] لمزيد من التفاصيل انظر: خليل إسماعيل الحديثي – النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية – مطبعة بيت الحكمة – بغداد ٢٠٠١- ص١٥٤-١٥٦.

[٣] المادة الحادية عشر من ميثاق جامعة الدول العربية.

[٤] المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية.

[٥] المادة السابعة الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الجامعة.

أما عن مقر انعقاد مجلس الجامعة فهو المقر الدائم للجامعة أي القاهرة[١]، أو في أي مكان آخر يعينه المجلس. وتكون اجتماعات المجلس صحيحة إذا حضرها ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء، كما ويتناوب ممثلو دول الجامعة على رئاسة المجلس حسب الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء[٢]، ويقوم الأمين العام للجامعة توجيه الدعوة إلى المجلس للانعقاد على أن تكون قبل شهر من موعد الانعقاد، ويحضر الأمين العام أو من ينوب عنه من مساعديه جلسات مجلس الجامعة.

يبدأ المجلس عمله بالموافقة على جدول الأعمال ثم توزع بعدها الموضوعات المدرجة فيه على اللجان الفرعية، كلاً حسب اختصاصها وهي لجنة الشؤون السياسية – لجنة الشؤون الاقتصادية – لجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية – لجنة الشؤون المالية والإدارية – لجنة الشؤون القانونية، لتقوم بدراسة المواضيع المحالة إليها وتقديم تقارير بذلك[٣].

*** اختصاصات مجلس الجامعة:**

أوكل الميثاق إلى مجلس الجامعة العديد من الاختصاصات ترنو في مجملها إلى تحقيق أهداف وأغراض جامعة الدول العربية، وإرساء الأمن والسلام في المنطقة، أهم هذه الوظائف ما يلي:

– فض النزاعات التي قد تنشأ بين الدول الأعضاء.

---

[١] حصل أن انعقد المجلس عام ١٩٧٩ في تونس نظراً لانتقال مقر الجامعة حينئذٍ إلى تونس عقب توقيع مصر اتفاقية سلام مع إسرائيل.

[٢] المادة الثامنة من النظام الداخلي لمجلس الجامعة.

[٣] أحمد أبو الوفا – مرجع سبق ذكره– ص١٢٩–١٣١. حامد سلطان وعائشة و صلاح الدين عامر– التنظيم الدولي – مرجع سابق – ص٣٢٨. عبد السلام عرفة – مرجع سابق – ص١٨٢.

- اتخاذ التدابير اللازمة لرد العدوان.

- الإشراف على تنفيذ الاتفاقيات المعقودة بين الدول الأطراف والمتصلة بأغراض الجامعة.

- تقرير وسائل التعاون بين الجامعة والهيئات والمنظمات الدولية لحفظ السلم والأمن الدولي.

- اعتماد ميزانية الجامعة وتحديد نصيب كل دولة من دول الجامعة في النفقات.

- قبول عضوية الدول الراغبة في الانضمام إلى الجامعة.

- فصل الدولة التي تخل بأحكام ميثاق جامعة الدول العربية[١].

*** طريقة التصويت في مجلس الجامعة:**

جاءت المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية[٢] بطريقة التصويت بالمجلس، حيث جعلت ما يقرره المجلس بالإجماع ملزماً لجميع الدول الأعضاء، وما يقرره بالأكثرية ملزماً لمن يقبله. وهذا مفاده أن القرار الصادر عن مجلس الجامعة لا يتمتع بقوة ملزمة تجاه الأعضاء إلا إذا صدر بالإجماع، وتلك من أهم المشاكل والعراقيل التي رافقت مسيرة الجامعة منذ ولادتها، وكانت ومازالت السبب الرئيس في شل حركتها والحد من فعّاليتها وإخفاقها في التصدي للعديد من القضايا.

---

[١] انظر: عبد العزيز سرحان - التنظيم الدولي- دار النهضة العربية- القاهرة ١٩٧٠- ص٣٣٣. أحمد الموسوي - جامعة الدول العربية: دراسة سياسية قانونية مقارنة- مطبعة دار العلم- دمشق١٩٨٤-ص٧٥-٧٦. صلاح الدين حسن السيسي- النظم والمنظمات الإقليمية والدولية: الواقع... مبادرات و مقترحات التطوير والتفعيل - دار الفكر العربي- الطبعة الأولى- مصر ٢٠٠٧- ص٨٤.

[٢] المادة السابعة من الميثاق "ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله".

إلا أن الإجماع لم يكن القاعدة الوحيدة في التصويت، فالمجلس أخذ بأغلبية الثلثين في شؤون معينة كتعيين الأمين العام، وتعديل الميثاق، في حين اكتفى بالأغلبية العادية في مجالات أخرى تعلقت بشؤون الموظفين وإقرار ميزانية الجامعة وقرارات وضع النظام الداخلي للمجلس واللجان، إضافةً إلى القرارات ذات الصلة بالتحكيم والوساطة[١].

ب- اللجان الفنية الدائمة:

من أجل مساعدة مجلس الجامعة في تحقيق أغراض الجامعة وتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية لكفالة الأمن والسلم، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية وأوجه التعاون بين الدول العربية كافة، إضافةً إلى إعداد دراسات فنية متخصصة لما يحال على مجلس الجامعة من مواضيع وصياغتها على شكل مشروعات اتفاقيات، تقرر إنشاء لجان خاصة[٢]، تقوم بتلك المهام(المادة الرابعة من ميثاق الجامعة)[٣]. تمثل الدول الأعضاء في كل لجنة من اللجان الدائمة بمندوب واحد أو أكثر ويكون لها صوت واحد، ويمكن إشراك ممثلين فيها من دول عربية

---

[١] محمد سعيد الدقاق – التنظيم الدولي – الدار الجامعية– القاهرة– لا يوجد تاريخ نشر– ص٤٩٨. وأحمد أبو الوفا – مرجع سبق ذكره – ص١٥٢-١٥٣.

[٢] أنشأ العديد من اللجان: اللجنة السياسية – اللجنة الثقافية الدائمة – اللجنة الدائمة للمواصلات – اللجنة الاجتماعية الدائمة – اللجنة القانونية الدائمة – لجنة خبراء البترول العربي – اللجنة العسكرية الدائمة – اللجنة الدائمة للإعلام العربي – اللجنة الصحية الدائمة – اللجنة الدائمة لحقوق الإنسان – اللجنة الدائمة للشؤون الإدارية والمالية – اللجنة الدائمة للأرصاد الجوية وغيرها من اللجان الضرورية لتسيير وتنظيم التعاون بين الدول العربية.

[٣] نص المادة الرابعة من الميثاق "تؤلف لكل من الشؤون المبنية في المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة ويجوز أن يشترك في اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى ويحدد المجلس الأحوال التي يجوز فيها إشراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل.

أخرى غير الدول الأعضاء[١]، وذلك بناء على قرار من مجلس الجامعة يسمح بموجبه بإشراك هذه الأخيرة في عضوية اللجان سبيلاً لتحقيق أكبر قدر ممكن من التعاون العربي والنهوض بحال الأمة العربية قاطبةً وليس فقط الدول الأعضاء[٢].

يعين المجلس لكل لجنة رئيساً لمدة سنتين، وتعقد اللجان اجتماعاتها بصورة سرية بدعوة من الأمانة العامة في مقر الجامعة، إلا أنه يجوز أن تعقد ببلد آخر من بلاد الدول الأعضاء إذا ما دعت الحاجة لذلك، ويكون انعقاده صحيحاً بحضور أغلبية الأعضاء، أما قراراتها فتصدر بأغلبية الأصوات[٣].

قامت هذه اللجان بتقديم خدمات واسعة في مجال التعاون العربي، وذلك من خلال قيامها بإعداد العديد من مشروعات الاتفاقات التي أقرها المجلس، والتي ساهمت بشكل أو بآخر في تحسين العلاقات العربية وتمتين أوصال التقارب فيما بينهم، ومن هذه الاتفاقيات على سبيل المثال: اتفاقية اتحاد البريد العربي – اتفاقية تسليم المجرمين – اتفاقية بشأن الجنسية وغيرها من الاتفاقيات الكثيرة التي تناولت في مجملها المجالات كافة[٤].

---

[١] جاء ذلك برغبة من واضعي الميثاق من أجل تعميم الفائدة الناجمة عن تلك اللجان على جميع الأقطار العربية حتى غير المنضمة للجامعة في ذلك الحين، أما الآن فقط أصبحت جميع الدول العربية أعضاء في الجامعة.

[٢] محمد طلعت الغنيمي – نظرات في العلاقات الدولية العربية – منشأة المعارف – الإسكندرية ١٩٦٩– ص١٧٠–١٧١.

[٣] انظر بصورة مفصلة حول اللجان الدائمة: أروى طاهر رضوان – اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ودورها في العمل السياسي المشترك – دار النهار – بيروت ١٩٧٣ – ص٣٥ وما بعدها.

[٤] انظر في الاتفاقيات ومضمونها: محمد سامي عبد الحميد – قانون المنظمات الدولية– دار المطبوعات الجامعية – الطبعة الثانية – الإسكندرية ١٩٩٧– ص١٦٢.

ج- الأمانة العامة:

لجامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية هيئة إدارية تنفيذية دائمة تتمثل في الأمانة العامة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين، إضافةً إلى مجموعة من الإدارات التابعة لها[١] والمساعدة لها في أداء المهام الموكلة إليها.

تقوم الأمانة العامة بالعديد من المهام والوظائف، فهي تحضر جدول الأعمال لكل من مجلس الجامعة ولجانها، كما تعد دراسات ومشاريع تتطلبها مجالس الجامعة وأجهزتها[٢]، والأهم من ذلك تقوم الأمانة العامة بعملية تنسيق بين نشاطات الجامعة من جهة ونشاطات مختلف المنظمات المتخصصة التي نشأت في إطار الجامعة من جهة أخرى. وتعمل على إيجاد مشاريع وبرامج لتحسين سبل التعاون والترابط بين الدول الأعضاء بما يحقق أهداف وغايات جامعة الدول العربية[٣].

١- الأمين العام لجامعة الدول العربية:

هو الموظف الإداري الأعلى في الجامعة وممثلها القانوني والمتصرف باسمها[٤].

---

[١] من أهم هذه الإدارات: الإدارة العامة للشؤون العربية – الإدارة العامة للشؤون الدولية الإدارة العامة للشؤون الاقتصادية – الإدارة العامة للشؤون الاجتماعية والثقافية – الإدارة العامة لشؤون الإعلام – مركز المعلومات والتوثيق – المكتب الرئيسي لمقاطعة إسرائيل – المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية وغيرها من الإدارات.

[٢] أحمد أبو الوفا – مرجع سبق ذكره – ص١٦٣.

[٣] الصادق شعبان- أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية- مجلة شؤون عربية – العدد (٤١) آذار ١٩٨٥- ص٤٩-٥٠.

[٤] توالى على منصب الأمين العام لجامعة الدول العربية الشخصيات التالية:

عبد الرحمن عزام ١٩٤٥- ١٩٥٢، وهو أول أمين عام للجامعة تم تعيينه بموجب ملحق خاص بميثاق جامعة الدول العربية.

يتم تعيينه بقرار من مؤتمر القمة[١]. وهو بدوره يقوم بتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين في الجامعة.

للأمين العام دور فعال وهام في الجامعة نظراً لطبيعة الوظائف التي يتولها والتي تتركز بين اتجاهين: إدارية وسياسية

❖ **اختصاصات الأمين العام الإدارية:**

تتجلى الوظائف الإدارية للأمين العام بالآتي:

١- الإشراف على شؤون الموظفين من تعيين وترقية إلى إيقاع عقوبات عليهم.

٢- إعداد مشروع ميزانية الجامعة وعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية.

٣- توجيه دعوات لحضور اجتماعات مجلس الجامعة ومؤتمرات القمة وإعداد جداول الأعمال وتبليغها للدول الأعضاء.

٤- قبول أوراق اعتماد مندوبي الدول الأعضاء في الجامعة وفحصها وتقديم نتائج بها للمجلس.

- عبد الخالق حسونة ١٩٥٢-١٩٧١، محمود رياض ١٩٧١- ١٩٧٩، الشاذلي القليبي ١٩٧٩- ١٩٩٠، أحمد عصمت عبد المجيد ١٩٩١ - ٢٠٠٠، عمرو موسى ٢٠٠١ وحتى ٢٠١١، ثم نبيل العربي في٢٠١١.

[١] كان تعيين الأمين العام يقع ضمن اختصاصات مجلس الجامعة، وذلك قبل صدور الملحق المتعلق بالانعقاد الدوري للقمة العربية عام ٢٠٠٠ بالقاهرة، والذي بموجبه نقل الاختصاص بتعيين الأمين العام للجامعة (لمؤتمر القمة) وذلك في المادة الثانية من هذا الملحق التي نصت على أن يقوم مؤتمر القمة بتعيين الأمين العام. ومثال ذلك ما تم في قمة عمان عام ٢٠٠١ بتعيين عمرو موسى أميناً عاماً للجامعة ليصبح بذلك أول امين عام يعين من قبل مؤتمر قمة عربية. وإن كان تم تعيين نبيل العربي عام ٢٠١١من قبل مجلس الجامعة على(مستوى وزراء الخارجية العرب)، وليس من قبل مؤتمر القمة العربي، فذلك كان لتعذر انعقاده بسبب موجة الاضطرابات التي تعصف بالوطن العربي، ما يعني الخروج عن ما هو مقرر في ملحق الانعقاد الدوري لمؤتمر القمة العربي .

٥- تنظيم سكرتارية المجلس و سكرتارية اللجان ووضع جدول أعمال لكل منهما.

٦- الإشراف على وضع محاضر لما تم من مداولات وما اتخذ من قرارات في اجتماعات المجلس[١].

❖ **اختصاصات الأمين العام السياسية:**

يؤدي الأمين العام لجامعة الدول العربية دوراً سياسياً يتجلى في عدة صور أهمها :

١- حق حضور اجتماعات مجلس الجامعة، والمشاركة في مناقشة الموضوعات المعروضة عليه مع تقديم تقارير أو بيانات شفوية ومكتوبة عن أية مسألة يبحثها المجلس.

٢- تمثيل جامعة الدول العربية في المحافل الدولية من منظمات ومؤتمرات دولية.

٣- دعوة الدول إلى احترام المعاهدات والقرارات التي تم اتخاذها في إطار الجامعة العربية والرامية إلى تدعيم العمل العربي المشترك[٢].

٤- توجيه نظر المجلس إلى أية مسألة قد تسيء إلى العلاقات بين الدول الأعضاء أو بين دولة ودولة أخرى غير عضو بالجامعة.

توطيد العلاقات بين الدول العربية والتوسط لفض منازعاتها سلمياً من خلال قيامه بالمساعي الحميدة والوساطة ودعوة الأطراف المتنازعة إلى عقد اجتماعات ولقاءات توفيقية من أجل حل الخلافات بينهما والتوصل معها إلى حل مرض [١].

---

[١] أحمد أبو الوفا – مرجع سبق ذكره – ص١٦٥، وكذلك انظر: محمد عزيز شكري و عبد الله الربابعة – مرجع سبق ذكره – ص٦٧-٦٨.

[٢] الصادق شعبان – مرجع سبق ذكره – ص٤٣-٤٤.

ثانياً: الأجهزة التي نصت عليها اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي:

بعد خمس سنوات على تأسيس جامعة الدول العربية ظهرت الحاجة إلى حماية وتدعيم كبيرين لنظام الأمن العربي، فكانت اتفاقية الدفاع المشترك، والتعاون الاقتصادي العربي عام ١٩٥٠، والتي حملت في طياتها مجموعة من الأجهزة أضيفت إلى هيكلية جامعة الدول العربية وهي:

أ- أجهزة التعاون الأمني:

جاءت اتفاقية عام ١٩٥٠ بعدة أجهزة تتولى الأمور والشؤون المتعلقة بالدفاع والأمن العربية:

١ - مجلس الدفاع المشترك:

يتكون هذا المجلس من وزراء الخارجية والدفاع للدول الأطراف في المعاهدة أو من ينوبون عنهم، ليعمل تحت إشراف مجلس الجامعة.

ومن أولى المهام الملقاة على عاتق مجلس الدفاع المشترك هي الإشراف على كيفية تنفيذ الالتزامات المتعلقة بالدفاع المشترك كافة، واتخاذ ما يلزم من التدابير بشأن صد العدوان الواقع على أية دولة من دول جامعة الدول العربية، كما يتولى الإشراف على كل من الهيئة الاستشارية العسكرية واللجنة العسكرية الدائمة المنصوص عليهما في الاتفاقية. ويصدر قرارات ملزمة للجميع بأغلبية ثلثي الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية[٢].

---

[١] انظر في دور الأمين العام لجامعة الدول العربية ودوره في تسوية المنازعات العربية: مجدي حماد - جامعة الدول العربية: مدخل إلى المستقبل - سلسلة عالم المعرفة - الكويت ٢٠٠٤- ص٣٢١-٣٢٢-٣٢٣.

[٢] المادة السادسة الفقرة الثالثة من اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي تقول: "ما يقرره المجلس بأكثرية ثلثي الدول يكون ملزماً لجميع الدول المتعاقدة".

٢ - اللجنة العسكرية الدائمة:

تضمنت المادة الرابعة من اتفاقية الدفاع المشترك إنشاء لجنة عسكرية دائمة تتكون من ممثلي هيئة أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة ينتخب رئيسها من بين أعضائها لمدة سنتين، وقد اتخذت من القاهرة مقر لها و لها أن تعقد اجتماعاتها في أي مكان آخر تعينه.

تتولى هذه اللجنة مهمة تنظيم خطط الدفاع المشترك وتهيئة وسائله وأساليبه، وإعداد التقارير اللازمة لدفعها إلى مجلس الدفاع المشترك[١].

٣ - الهيئة الاستشارية العسكرية:

جاء البرتوكول الإضافي الملحق بمعاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بهذه الهيئة _ مؤلفة من رؤساء أركان حرب جيوش الدول المتعاقدة_ لتقوم بالتنسيق وتنظيم العمل بين كل من مجلس الدفاع المشترك واللجنة العسكرية الدائمة، وذلك من خلال النظر والإشراف على تقارير اللجنة العسكرية قبل رفعها إلى مجلس الدفاع المشترك لإقرارها.

ب- أجهزة التعاون الاقتصادي:

استكمالاً لنصوص ميثاق جامعة الدول العربية المتعلقة بالنشاط والتعاون الاقتصادي بين الدول العربية، نصت المادة السابعة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي على ضرورة تقوية أوجه التعاون العربي في المجالات

---

[١] أوضح الملحق العسكري لهذه المعاهدة اختصاصات هذه الهيئة على وجه الدقة. راجع: ميثاق جامعة الدول العربية وأهم أنظمتها – صادر عن جامعة الدول العربية الأمانة العامة – تونس ١٩٧٦– ص ٢٣.

الاقتصادية والنهوض باقتصاديات الدول العربية على نحو يحقق الرفاهية والرخـــاء للشعوب العربية[١]، وتجسيداً لذلك أقرت الاتفاقية بإنشاء مجلس اقتصادي .

*** المجلس الاقتصادي " المجلس الاقتصادي والاجتماعي(حديثاً) "[٢]:**

يضم المجلس الاقتصادي طبقاً لما جاء في المادة الثامنة من اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة، لكي يقترح على الدول الأعضاء ما يـــراه كفـــيلاً بتحقيـــق الأغراض الاقتصادية والمالية والزراعية والصناعية والتجارية على السواء.

يجتمع المجلس الاقتصادي بدورته العادية في شهر كانون الأول كل عام بـــدعوة من الأمين العام للجامعة أو من ينوب عنه، وله أيضاً عقد دورة غير عادية بناء على طلب دولتين من الدول الأعضاء على الأقل.

وتكون اجتماعاته صحيحة بحضور ممثلين لأغلبية الدول الأعضـــاء، وتصـــدر قراراته بأغلبية الدول الأعضاء، ولكل دولة صوت واحد في المجلس الاقتصادي، أما

---

[١] المادة السابعة من الاتفاقية تنص على أنه "استكمالاً لأغراض هذه المعاهدة وما ترمي إليه من إشاعة الطمأنينة وتوفير الرفاهية في البلاد العربية ورفع مستوى المعيشة فيها، تتعاون الدول المتعاقدة على النهوض باقتصاديات بلادها واستثمار موافقتها الطبيعية وتسهيل تبادل منتجاتها الوطنية، الزراعية والصناعية وبوجه عام على تنظيم نشاطها الاقتصادي وتنسيقه وإبرام ما تقضيه الحال اتفاقيات خاصة لتحقيق هذه الأهداف".

[٢] لقد تم فيما بعد، وبالتحديد عام١٩٧٧ تعديل اسم المجلس الاقتصادي ليصبح المجلس الاقتصادي والاجتماعي ، وذلك بناء على دعوة من لجنة جامعة الدولة العربية _ المنشأة بقرار من مجلس الجامعة عام١٩٧٥_ إلى تعديل المادة الثانية من اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي والانطلاق من نظرة جديدة للمجلس الاقتصادي ليصبح المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

رئاسته فهي بالتناوب بين رؤساء الوفود العربية على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء في الجامعة[١].

وتفعيلاً لعمل المجلس الاقتصادي أقر مجلس الجامعة عام ١٩٥٩ بروتوكولاً خاصاً أضفى على المجلس الاقتصادي كيانا ذاتيا، أجاز فيه لأية دولة عضو في المنظمة وكذلك لأية دولة غير عضو فيها أن تنضم إلى عضوية المجلس الاقتصادي عن طريق تقديمها طلب تبين فيه رغبتها بالانضمام إلى تلك المجالس، دون أن يؤدي هذا الانضمام لارتباطها_ سواء بطريق مباشر أو غير مباشر_ بالالتزامات الخاصة بعملية الدفاع المشترك. وبذلك أصبح المجلس الاقتصادي محوراً للنشاط الاقتصادي العربي، حيث تم من خلاله عقد العديد من الاتفاقيات ذات الطبيعة الاقتصادية، كاتفاقية المؤسسة المالية العربية للائتمان الاقتصادي، واتفاقية الوحدة الاقتصادية بين دول الجامعة العربية، وكذلك اتفاقية تسهيل التبادل التجاري، وغيرها من الاتفاقيات الاقتصادية الرامية لتحقيق التعاون الاقتصادي وتطويره بين الدول العربية قاطبة[٢].

---

[١] أحمد الموسوي – مرجع سبق ذكره – ص١٢٢-١٢٣.

[٢] انظر في تلك الاتفاقيات وتفصيلاتها: الاتفاقيات الاقتصادية المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية – صادر عن جامعة الدول العربية الأمانة العامة– القاهرة ١٩٥٥– ص١٨ وما بعدها.

الفرع الثاني: الأجهزة الثانوية الفرعية لجامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة:

أولاً: الأجهزة الفرعية لجامعة الدول العربية:

إلى جانب الأجهزة الرئيسية للجامعة يوجد عدد من الأجهزة الفرعية أنشئت بقرارات من قبل الأجهزة الرئيسة، وذلك لمساعدتها على القيام بأعمالها على أكمل وجه.

فلمجلس الجامعة مثلاً إنشاء ما يراه ضرورياً من لجان استشارية وأخرى فنية تكون مهامها تقديم دراسات واقتراحات وآراء لمجلس الجامعة في موضوع معين يعرضه هذا الأخير عليها.

ومثل هذا الحق منح أيضاً للمجلس الاقتصادي الذي له إنشاء ما يلزمه من لجان لإتمام ما يطلب منه من أعمال وخدمات للجامعة[١].

ومن أهم الأجهزة الثانوية:

- ☆ مجلس رؤساء الحكومات العرب، الذي أنشأ بقرار من مؤتمر القمة العربي الثاني بالإسكندرية١٩٦٤، ليقوم بتنفيذ الخطط الموضوعة من قبل رؤساء حكومات الدول ، وكذلك إعداد مقترحات للموضوعات التي تعرض على مؤتمر الملوك والرؤساء.
- ☆ مجلس المندوبين الدائمين، الذي يتألف من مندوبين دائمين للدول الأعضاء في جامعة الدول العربية، ومن أهم مهامه إعداد جدول أعمال لدورات المجلس.
- ☆ المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية المنشأة عام١٩٦٤، لتتولى مهمة الفصل في منازعات الموظفين وعقود العمل.

---

[١] أحمد أبو الوفا – مرجع سبق ذكره – ص ٢٥٦ – ٢٥٧ .

☆ محكمة الاستثمار العربي، الذي تم النص عليها في الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية، لتقوم بتسوية المنازعات الناتجة عن الاستثمارات العربية في البلاد العربية[١]. إضافةً إلى العديد من المجالس الوزارية المتخصصة، كمجلس وزراء الإعلام العرب، مجلس وزراء الشباب والرياضة العرب، ومجلس وزراء العدل العرب..إلخ، وغيرها من الهيئات العاملة في نطاق جامعة الدول العربية[٢].

ثانياً: المنظمات العربية المتخصصة:

هي منظمات أنشأت بموجب اتفاقيات خاصة عقدت بين أعضاء جامعة الدول العربية بموافقة من مجلس الجامعة، لتعمل ضمن إطار الجامعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، هدفها تحقيق مقاصد الجامعة والنهوض بالعمل العربي المشترك، وتمتين أوجه التعاون العربي – العربي في شتى المجالات.

وأهم هذه الوكالات العربية المتخصصة – الاتحاد البريدي العربي – الاتحاد العربي للمواصلات السلكية واللاسلكية – اتحاد إذاعات الدول العربية – المنظمة العربية للدفاع الاجتماعي ضد الجريمة – المنظمة العربية للعلوم الإدارية – منظمة العمل العربية – المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم – المجلس العلمي العربي المشترك لاستخدام الطاقة الذرية – مجلس الطيران المدني للدول العربية – المنظمة العربية للمواصفات والمقاييس – المركز العربي لدراسات المناطق الجافة والأراضي

---

[١] أحمد أبو الوفا – المرجع السابق – ص ١٩٩ وما بعدها .

[٢] أحمد الموسوي – مرجع سبق ذكره – ص ١٢٤–١٢٥ .

القاحلة – المنظمة العربية للتنمية الزراعية – الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي – المنظمة العربية للصحة – الأكاديمية العربية للنقل البحري[١].

إلا أن عدم تحديد اختصاص كل منها على وجه الدقة، إضافةً إلى عدم تحديد العلاقة فيما بينها من جهة، وفيما بينها وبين الجامعة العربية من جهة أخرى حال دون حصد نجاحها، كما سنرى لاحقاً في الفصل الثاني من هذا البحث.

---

[١] انظر في المنظمات العربية المتخصصة واختصاصاتها: غسان يوسف مزاحم – المنظمات العربية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية – المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم– معهد البحوث والدراسات العربية– القاهرة ١٩٧٦– ص٤٧.

الفصل الأول

تقييم أداء جامعة الدول العربية

إن التقييم الفعلي والمنصف لأية منظمة إقليمية دولية_ منها الجامعة العربية_ ينطلق من النظر إلى الإنجازات التي حققتها تلك المنظمة، والإخفاقات التي مُنيت بها، مع الأخذ بعين الاعتبار الظروف والتحديات التي تحيط بها.

انطلاقاً من ذلك سنحاول في هذا الفصل إلقاء الضوء على أهم إنجازات جامعة الدول العربية على الأصعدة كافة، وإيضاح جوانب القصور والعجز التي حالت دون بلوغها الكمال في القيام بما هو مطلوب منها، أو على الأقل مجاراة مثيلاتها من المنظمات الدولية، من حيث تحقيق أهدافها، والنهوض بمصالح أعضائها،وذلك عبر المبحثين التاليين:

المبحث الأول: آلية عمل جامعة الدول العربية

المبحث الثاني: جامعة الدول العربية وإدارة الأزمات

المبحث الأول: آلية عمل جامعة الدول العربية:

تشكل الأهداف والمبادئ الإطار القانوني لعمل جامعة الدول العربية، والتي من خلالها انطلقت الجامعة لأداء الدور المنوط بها في خدمة العمل العربي المشترك. وطبقاً للميثاق فإن الجامعة ليست سلطة فوق سلطة الدول والأعضاء فيها، ولا تملك اختصاصات تعلو اختصاصاتهم، بل إنها لا تمارس إلا ما يسمح لها من قبل الدول والأعضاء، ومن ثم تعكس درجة التعاون أو التباعد بين البلاد العربية في كل مرحلة تاريخية، وهي ليست سلطة عليا، وإنما منظمة إقليمية ذات طابع قومي تقوم على التعاون الاختياري بين أعضائها دون المساس بسيادة أية دولة عضو بهدف تحقيق التعاون الإقليمي في المجالات كافة[١].

أمام ذلك سنقدم عرضاً لمسيرة جامعة الدول العربية، بعد التطرق بإيجاز للشخصية القانونية لجامعة الدول العربية وأهم مظاهرها، وفق المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية

المطلب الثاني: مسيرة عمل جامعة الدول العربية

---

[١]علي الدين هلال- جامعة الدول العربية كتنظيم إقليمي - مجلة شؤون عربية- العدد(١٣)- آذار١٩٨٢- ص٢٧.

المطلب الأول:الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية:

تتمتع جامعة الدول العربية بالشخصية القانونية الدولية المستقلة والمنفصلة عن إرادات أعضائها، فهي بذلك تتمتع بكافه الحقوق وتلتزم بكل الالتزامات التي تتمخض عن امتلاك الشخصية القانونية الدولية.

الفرع الأول: الأساس القانوني للشخصية القانونية للجامعة العربية:

من جملة النواقص التي حملها ميثاق جامعة الدول العربية هو عدم النص صراحة على تمتع الجامعة بإرادة ذاتية منفصلة عن إرادة الدول الأعضاء"شخصية دولية قانونية"، الأمر الذي حمل معه جدال عند قيام الجامعة حول تمتعها بشخصية قانونية مستقلة أم لا.

إن امتلاك أي شخص معنوي كان أم طبيعي للشخصية القانونية يتوقف على وجود أغراض خاصة، تتجسد بالمطالبة بحقوق معينة وأداء التزامات محددة، إضافةً إلى وجود أجهزه خاصة تقوم بتلك الالتزامات من جهة، وتعمل في سبيل تحقيق أغراضها والمطالبة بها والدفاع عنها من جهة أخرى[١]. وبالعودة إلى نصوص ميثاق الجامعة واستقرائها نجد مكاناً لمثل هذا الكلام، حيث إن الجامعة أوجدت العديد من الهيئات المستقلة، والتي تستمد اختصاصها من الميثاق مباشرة، وليس من الدول الأعضاء، وأوكلت إليها العديد من الأغراض والأهداف لتنفيذها. فمجلس الجامعة على سبيل المثال أنيط به العديد من الاختصاصات منها التحكيم والوساطة لحل الخلافات بين الدول الأعضاء وتسويتها سلمياً، واتخاذ ما يلزم من التدابير لدفع الاعتداء عن أية دولة من دول الجامعة العربية، كذلك ينظر المجلس في مشروعات

---

[١] برهان غزال و جميل الشقيري- الأهداف القومية والدولية لجامعة الدول العربية – لا يوجد دار نشر- سوريا١٩٥٥- ص٧٨.

الاتفاقيات التي تعدها اللجان الدائمة لتوطيد الصلات بين الدول الأعضاء في المجالات كافة.

وفي اتجاه آخر يقوم الأمين العام للجامعة بالعديد من المهام، ويتخذ الكثير من الإجراءات والتدابير في حدود الميثاق نيابة عن الجامعة، ومن أركان النيابة أن يكون كل من المنيب والنائب شخصاً قانونياً[١].

كل هذه الأمور والأعمال لا تفسر إلا بامتلاك وتمتع جامعة الدول العربية بشخصية قانونية متميزة عن شخصية الدول الأعضاء. وهو ما أكدته فعلاً المحكمة الإدارية لجامعة الدول العربية عندما تطرقت إلى شخصية الجامعة القانونية بقولها: "للجامعة الشخصية القانونية المستقلة عن دولها، وعليه فإنه في حالة عدم وجود نص في لوائحها لا يجوز مطالبتها بتطبيق النصوص القانونية المعمول بها في إحدى دولها"، وأضافت المحكمة بأنه: "لا يجوز مطالبة الجامعة بالتزام النصوص القانونية المعمول بها في إحدى الدول الأعضاء، لاستقلال شخصية الجامعة العربية كمنظمة دولية عن كيان الدول الأعضاء".

وإغلاقاً لباب الجدال والتشكيك بشكل مطلق حول تمتع الجامعة بالشخصية القانونية الدولية، جاءت المادة الأولى من اتفاقية امتيازات وحصانات الجامعة العربية لعام ١٩٥٣ بالقول صراحة بتمتع الجامعة بشخصية قانونية، من حيث أهلية التملك والتعاقد والتقاضي والتحرك في هذه المجالات بحرية تامة ومستقلة عن إرادة الدول الأعضاء فيها على نحو يضمن لها أداء رسالتها، وإتمام واجباتها وتنفيذ أهدافها على أكمل وجه[٢].

---

[١] كمال الغالي- ميثاق جامعة الدول العربية: دراسة تحليلية مقارنة في القانون الدولي – دار الفكر العربي- القاهرة ١٩٤٨-ص١٢١. انظر أيضاً: محمد حافظ غانم – مرجع سابق- ص٦٥.

[٢] هارون هاشم رشيد – مرجع سبق ذكره – ص٧٦.

الفرع الثاني: مظاهر الشخصية الدولية لجامعة الدول العربية:

إن قيام جامعة الدول العربية باتصالات دولية وإقامة علاقات دبلوماسية، وإيجاد سبل للتعاون مع الهيئات والمنظمات الدولية عبر عقد اتفاقيات معها في مجالات مختلفة، إضافةً إلى قيامها بمطالبات دولية وتحمل تبعة المسؤولية الدولية، يستتبع بالضرورة تمتع الجامعة بالشخصية الدولية، والتي تتجلى **مظاهرها بالآتي:**

أولاً:حق تبادل التمثيل:

منحت المادة الثانية عشر من ميثاق جامعة الدول العربية الأمين العام والأمناء المساعدين والموظفين الرئيسين رتباً دبلوماسية؛ فتمتع الأمين العام بدرجة سفير والأمناء المساعدين بدرجة وزراء مفوضين.

لقد قامت جامعة الدول العربية بإرسال مندوبين عنها إلى بعض الدول للقيام باتصالات دبلوماسية معينة[١]. وتبادلت كذلك التمثيل مع عدد من المنظمات الدولية[٢]، فاللأمين العام حضور دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة مراقب، أو بالصفة التي تتضمنها الدعوة الموجهة إليه من قبل أجهزة الأمم المتحدة لحضور اجتماعاتها. وللجامعة أيضاً حضور مؤتمرات عدم الانحياز واجتماعات الاتحاد الأفريقي، وأكثر من ذلك فإن نطاق التمثيل الدبلوماسي لم يعد يقتصر على إرسال وفود مؤقتة لتمثيل الجامعة لدى المنظمات الدولية فحسب، بل اتسع ليشمل قيام

---

[١] أوفدت جامعة الدول العربية السيد تحسين العسكري وزير العراق المفوض بمصر إلى أوربا مزوداً بوثائق اعتماد منها للبحث مع السلطات المختصة في إعادة المبعدين المشردين من العرب الذين حالت ظروف الحرب دون عودتهم إلى بلادهم، وأيضا أرسلت الجامعة مندوباً خاصاً إلى إندونيسيا ليبلغ رئيس جمهوريتها رسمياً قرار مجلس الجامعة بتوصية الدول الأعضاء الاعتراف بإندونيسيا دولة مستقلة ذات سيادة.

[٢] فعلى سبيل المثال التبادل الدبلوماسي بين جامعة الدول العربية ومنظمة الأغذية والزراعة التابعة للأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية، وذلك بموجب الاتفاقيات المعقودة مع كل منهما على حدة.

الجامعة بافتتاح مكاتب ثابتة لها في الدول الأجنبية[١]،كالمكتب الدائم للجامعة العربية في نيويورك.

ثانياً:حق إبرام الاتفاقيات الدولية:

إن سكوت ميثاق جامعة الدول العربية عن منحها صراحة حق إبرام المعاهدات الدولية، أثار الشكوك حول قدرتها على القيام بمثل ذلك التصرف، لكن بالعودة إلى نصوص تلك الميثاق، والى المادة الثالثة الفقرة الثانية على وجه الخصوص، نجد أنها منحت مجلس الجامعة مهمة تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي تنشأ في المستقبل لصيانة الأمن والسلام الدوليين.

ومن أوجه هذا التعاون وفقاً لما جاء في ميثاق الأمم المتحدة وضع الدول الأعضاء تحت تصرف مجلس الأمن قوات عسكرية وتسهيلات مختلفة، إضافةً إلى إنشاء لجان فرعية إقليمية من قبل لجنة أركان الحرب بعد التشاور مع المنظمات الإقليمية ذات الشأن، ومما لاشك فيه أن السبيل لتحقيق تلك الأغراض ما هو إلا عقد اتفاقيات دولية بين الأمم المتحدة من جهة، والمنظمة الإقليمية"جامعة الدول العربية"من جهة أخرى[٢].

كما ألقى الميثاق على عاتق المجلس مهمة تنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية، ولما كان خير سبيل لتنظيم مثل هذه العلاقات هو الاتفاقيات، عقد مجلس جامعة الجامعة العديد من الاتفاقيات، لاسيما مع الوكالات الدولية المتخصصة، كاتفاقية الجامعة العربية مع منظمة العمل الدولية، واتفاقية التعاون مع منظمة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة، واتفاقية الجامعة مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية.

---

[١] محمد حافظ غانم – مرجع سابق– ص٦٥، عبد السلام صالح عرفة – مرجع سابق – ص٣٣٤.

[٢] كمال الغالي – مرجع سبق ذكره – ص ١٢٨.

كما يستطيع مجلس الجامعة عقد اتفاقيات مع دولة من الدول إذا ما توافق الإجماع على إبرام هذه الاتفاقيات. وإن كان اشتراط الإجماع لمثل ذلك غلو لا مسوغ له، حيث يرى الدكتور محمد عزيز شكري أن"الإجماع مشترط بموجب الميثاق في القرارات الذي ينصرف أثرها إلى الدول الأعضاء (المادة السابعة)، أما القرارات التي ينصرف أثرها إلى الجامعة كمنظمة، فيكتفي الميثاق بالأغلبية العادية(المادة التاسعة، المادة السادسة عشرة)، ونحن ميالون لتصنيف قرارات مجلس الجامعة هنا في الفئة الثانية"[١].

بالنتيجة نرى أن الجامعة تمتلك حق عقد الاتفاقيات مع غيرها من الدول والهيئات الدولية على نحو يكفل لها تحقيق أهدافها، والقيام بمهامها على الوجه المطلوب منها.

ثالثاً:المسؤولية الدولية للجامعة:

من مظاهر تمتع جامعة الدول العربية بالشخصية الدولية القانونية هو قدرتها على التقدم بمطالبات دولية، تتعلق بتعويضها على الأضرار التي تلحق بها أو بموظفيها استناداً لقواعد المسؤولية الدولية، في الوقت الذي يمكن فيه أيضاً مساءلتها دولياً في حال إخلالها وموظفيها بقواعد المسؤولية الدولية على نحو يلحق الضرر بالغير من الدول أو المنظمات الدولية[٢].

رابعاً: مزايا وحصانات جامعة الدول العربية:

من أجل تمكين الجامعة من إنجاز المهام الموكلة إليها وتحقيق أهدافها، نصت المادة الرابعة عشرة من ميثاق الجامعة العربية على تمتع أعضاء مجلس الجامعة

---

[١] راجع: محمد عزيز شكري – ميثاق جامعة الدول العربية وأنظمتها وأجهزتها – مرجع سبق ذكره – ص٤٦.

[٢] محمد حافظ غانم – مرجع سابق – ص٦٦.

وأعضاء لجانها وموظفيها بالمزايا والحصانات الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم، إضافةً إلى حرمة وحصانة المباني التي تشغلها الجامعة، حقاً أكدته اتفاقية مزايا وحصانات جامعة الدول العربية عام ١٩٥٣، وذلك بالنص على تلك الحصانات الذي تتمتع بها مباني الجامعة وموظفيها **وهي كالآتي:**

- الحصانة القضائية لأموال الجامعة الثابتة والمنقولة أينما وجدت، وللمباني التي تشغلها الجامعة، وكذلك للمحفوظات والوثائق حرمة سواء أكانت خاصة بالجامعة أم في حيازتها، وبالتالي فإنها لا تخضع لإجراءات الحجز أو التفتيش أو المصادرة(المادة الرابعة من الاتفاقية).

- إعفاء أموال الجامعة من الضرائب المباشرة والرسوم الجمركية، باستثناء رسوم الإنتاج أو نقل الملكية(المادة السابعة).

- الحصانة والإعفاءات الدبلوماسية لممثلي الدول لدى الجامعة، باستثناء رسوم الإنتاج والرسوم الجمركية فيما عدا أمتعتهم الشخصية (المادة الحادية عشرة).

ولكن لا يتمتع بهذه الحصانة ممثلو الدول في مواجهة الحكومات التي يمثلونها أو التي يكونون من رعاياها(المادة الخامسة عشرة).

- الحصانة والإعفاءات الدبلوماسية لموظفي الأمانة العامة بالجامعة بصرف النظر عن جنسياتهم وفي حدود ما تقتضيه مصلحة الجامعة. وعلى غرار تمتع موظفي المنظمات الدولية بالمزايا والحصانات المقدرة لهم، فإن لموظفي جامعة الدول العربية ذلك، غير أن هذه الاتفاقية ميزت **بين ثلاث فئات هي:**

أ- الأمين العام والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون يتمتعون هم وأزواجهم وأولادهم القصر بالمزايا والحصانات الممنوحة لرجال السلك الدبلوماسي وفقاً للهدف الدولي (المادة الثانية والعشرون من الاتفاقية).

ب- بقية موظفي الأمانة العامة يتمتعون بصرف النظر عن جنسياتهم بالحصانة القضائية عما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية، ويعفون من التزامات الخدمة العسكرية (المادة الحادية والعشرون)، بالإضافة إلى ذلك يعفى موظفو الجامعة من غير رعايا دولة المقر من قيود الهجرة والإجراءات الخاصة بإقامة الأجانب، ويتمتعون بالتسهيلات التي تمنح لرجال السلك الدبلوماسي فيما يتعلق بالنقد، والإعفاء من الرسوم الجمركية، عما يستوردونه من أثاث عند قدومهم لدولة المقر، وذلك خلال سنة من تاريخ تسلمهم للعمل.

ج- الخبراء المنتدبون لأداء مهمات رسميه مؤقتة يتمتعون ببعض الحصانة فقط؛ والتي تمكنهم من أداء المهام الموكلة إليهم، خاصة الحصانة الشخصية والقضائية (المادة الخامسة والعشرون)[١].

الفرع الثالث:علاقة جامعة الدول العربية مع المنظمات الدولية:

إن اتساع نطاق العلاقات الدولية وتشعبها من جهة، وتزايد عدد المنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى، أوجب تنظيم العلاقات وتحديد سبل التعاون بين تلك التنظيمات على نحو يكفل معه تحقيق السلم والأمن الدوليين، وبلوغ المصالح المتبادلة لكلاً منهم. وكذلك فعلت جامعة الدول العربية منذ انطلاقتها عندما أوقعت في المادة الثالثة من ميثاق تأسيسها على مجلس الجامعة مهمة القيام بالتعاون

---

[١] أحمد أبو الوفا – جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص٣٦٥ وما بعدها. وانظر أيضاً مضمون الاتفاقية على الموقع الالكتروني التالي:
www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monzmat3/Gama-Arabi/sec02.doc_cvt.htm.
تاريخ الزيارة: ٢٠١٠/٢/٣

والتنسيق مع المنظمات الدولية كافة[١].استناداً لذلك عقدت الجامعة العديد من الاتفاقيات والاجتماعات الهادفة إلى إيجاد نوع من التعاون والتنسيق بينها وبين المنظمات الدولية و الإقليمية الأخرى، على نحو ما سنرى.

أولاً: التعاون بين الجامعة والأمم المتحدة:

بدأت مظاهر التواصل والتنسيق بين جامعة الدول العربية والأمم المتحدة مع ولادة هذه الأخيرة[٢]، وذلك بدعوة الأمم المتحدة الجامعة العربية في آذار ١٩٤٧ لإرسال مندوب عنها من أجل الاشتراك في مناقشات إنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط، وتحديد سبل التعاون بين اللجنة المزمع إنشائها وأجهزة جامعة الدول العربية. فشاركت الجامعة العربية بالعديد من المؤتمرات التي عقدتها فروع الأمم المتحدة، كمؤتمر العمل الدولي الذي عقد في مدينة اسطنبول عام ١٩٤٧، وغيرها من المؤتمرات والندوات التي عقدتها منظمة الأمم المتحدة وفروعها المختلفة[٣].

وفي عام١٩٥٠ وبموجب القرار رقم(٤٧٧) الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة، وتمتيناً لأواصل التعاون، أُقر للأمين العام لجامعة الدول العربية أن يحضر دورات الجمعية العامة للأمم المتحدة بصفة مراقب.

ومن جانبها وسعياً لتوسيع حلقات الاتصال قامت الجامعة العربية بإحداث مركز تمثيل دائم في نيويورك عام١٩٥٤، والذي عرف باسم "وفد جامعة الدول العربية

---

[١] المادة الثالثة من ميثاق جامعة الدول العربية:"..... ويدخل في مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية".

[٢] أنشئت الأمم المتحدة في تشرين الأول عام١٩٤٥، أي بعد ما يقارب سبعة أشهر من انطلاقة جامعة الدول العربية.

[٣] برهان غزال وجميل الشقيري- مرجع سابق- ص٨٢-٨٣.

لدى الأمم المتحدة"، وإنشاء الوفد الدائم لجامعة الدول العربية لدى المركز الأوروبي للأمم المتحدة بجنيف في سويسرا سنة١٩٥٦[١].

وسيراً في أجواء التعاون ورغبة في تنظيم أسسه ومجالاته بين كلا المنظمتين، تم تبادل العديد من الرسائل والاتصالات بين الأمين العام لجامعة الدول العربية والأمين العام للأمم المتحدة، تمخضت عنها ولادة اتفاقية التعاون بين التنظيمين، وذلك عام١٩٦٠، والتي حددت بموجبها قنوات التعاون بما يلي:

١- التشاور المتبادل بين منظمة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية.
٢- العمل المشترك بما يحقق الارتقاء بأحوال جميع الشعوب الواقعة في نطاق جامعة الدول العربية.
٣- تبادل المعلومات والوثائق بين المنتظمين.
٤- التمثيل والاتصال، وذلك من خلال قيام الأمين العام للأمم المتحدة بدعوة الأمين العام للجامعة العربية لحضور دورات الجمعية العامة بصفة مراقب.
٥-اتخاذ أميني المنظمتين كل ما يلزم من إجراءات لتحقيق التعاون والاتصال بين المنظمتين.

وتنفيذاً لما جاء في مضمون هذه الاتفاقية، أصدر الأمين العام لجامعة الدول العربية قراراً بإحداث جهاز لدى الأمانة العامة للجامعة مهمته الاتصال بالأمم المتحدة، واتخاذ ما يلزم من الإجراءات والترتيبات لتحقيق تعاون فعال ومثمر في المجالات كافة لكلا الطرفين[٢].

---

[١] غسان يوسف مزاحم- المنظمات العربية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية - المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم- معهد البحوث والدراسات العربية - القاهرة ١٩٧٦- ص٢٩٠.

[٢] أحمد الموسوي- مرجع سابق- ص١٦٤.

وفي عام١٩٨١، وبناءاً على طلب المجموعة العربية في نيويورك، أُدرج بند التعاون لأول مرة على جدول أعمال الجمعية العامة، ليصبح منذ ذلك الحين بنداً دائماً يدرج على جدول أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة.

أما عام١٩٨٣، فشهد أول اجتماع موسع بين المنظمتين في تونس حُدد بموجبه الإطار العام للتعاون، ثم الاجتماع الموسع الثاني عام ١٩٩٣، تخلله العديد من الاجتماعات واللقاءات حددت بجلاء مجالات التعاون بين المنظمتين وفق الآتي:

١- التعاون في المجال السياسي، وذلك بالعمل على المحافظة على السلم والأمن الدوليين وتعزيز حقوق الإنسان وصيانتها.

٢- التعاون الاقتصادي والمالي، باتخاذ الإجراءات كافة والقيام بمختلف الأنشطة التي من شأنها تعزيز التنمية بمجالاتها الاقتصادية والاجتماعية كافة.

٣- التعاون في مجال التنمية الاجتماعية والشؤون الصحية والعمل، وكذلك في المسائل الإنسانية من أجل الارتقاء بالمستوى المعيشي للإنسان.

٤- التعاون الثقافي والتربوي والإعلامي والاتصال[١].

ومن الجدير بالذكر بأن تعاون الجامعة لم يقتصر على المنظمة الأم(الأمم المتحدة)، وإنما امتد ليطال المنظمات المتخصصة المرتبطة بالأمم المتحدة، وذلك من خلال عقد الاتفاقيات معها وتبادل المعلومات والوثائق على نحو يحقق المصالح المشتركة لكل منهما[٢].

---

[١] لمزيد من التفاصيل حول ذلك راجع: التعاون العربي الدولي بين جامعة الدول العربية ومنظماتها المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة – ملف توثيقي للاجتماعات المشتركة الموسعة والقطاعية صادر عن منظمة العمل العربية – مكتب العمل العربي١٩٩٣ – ص٢٧ وما بعدها.

[٢] حول مضمون اتفاقيات التعاون المعقودة بين الجامعة العربية والوكالات المتخصصة للأمم المتحدة انظر: أحمد الموسوي- مرجع سبق ذكره – ص١٦٦ وما بعدها.

ثانياً: العلاقة بين جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي:

رافق قيام جامعة الدول العربية قطيعة علاقات مع الدول الأوروبية نظراً لمواقفها وسياستها في المنطقة العربية آنذاك[١]، إلا أن سياسة القطيعة هذه ما لبثت أن تغيرت وتبدلت مع تبدل الأحداث والظروف الدولية[٢]، لتحل محلها سياسة اللقاء والحوار الأوروبي العربي، وذلك بإصدار دول المجموعة الاقتصادية الأوروبية التسع في تشرين الثاني عام١٩٧٣ بياناً تضمن الإعلان عن ضرورة إنهاء إسرائيل لاحتلال الأراضي العربية التي احتلها عام ١٩٦٧، والاعتراف بالحقوق الشرعية للفلسطينيين، وإقامة سلام عادل وشامل في منطقة الشرق الأوسط[٣].

رحَّب العرب بالموقف الأوروبي، وأوضحوا موقفهم من ذلك البيان الأوروبي في مؤتمر القمة العربي السادس المنعقد بالجزائر عام ١٩٧٣، والذي طرح فتح قنوات اتصال مع العالم الأوروبي، تشكلت بشكل واقعي عام١٩٧٩ بأول اجتماع بين جامعة الدول العربية والاتحاد الأوروبي في مقر الجامعة بالقاهرة، تلاه العديد من اللقاءات والحوارات، والتي هدفت بمجملها إلى تطوير العلاقات الأوروبية العربية في المجالات كافة، والتعاون لإيجاد الحلول للمشاكل في منطقة الشرق الأوسط وفي

---

[١] مع نشوء جامعة الدول العربية كانت الدولة العربية تحت السيطرة والهيمنة الغربية
- العدوان الثلاثي على مصر(فرنسا-إنكلترا-إسرائيل)عام١٩٥٦.
- المواقف المنحازة والمؤيدة لإسرائيل في حرب عام ١٩٦٧.

[٢] انتصار العرب على إسرائيل في حرب تشرين التحريرية عام١٩٧٣، وصدور العديد من القرارات العربية المتضمنة فرض حظر نفطي على الدول الغربية، مما غيرَّ الموقف الأوروبي اتجاه العرب، لمزيد من التفاصيل انظر أحمد الموسوي- مرجع سبق ذكره - ص١٨٣- ١٨٤.

[٣] عُقد العديد من الحوارات العربية الأوروبية: في روما تموز١٩٧٥، تلاه آخر في أبو ظبي تشرين الثاني١٩٧٥، وآخر في بروكسل أيار١٩٧٦، ثم في تونس عام١٩٧٧، وغيرها من الاجتماعات التي عقدتها اللجنة الأوروبية العربية في القاهرة وعمان في الثمانينيات والتسعينيات.

مقدمتها القضية الفلسطينية. وإن لم تحقق هذه اللقاءات إنجازات ملموسة، إلا أنها ساهمت في نشر الوعي السياسي بشأن العديد من المسائل السياسية، وخاصة ما يتعلق بمشكلة الشرق الأوسط[١].

ثالثاً:التعاون بين جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي:

اتخذ التعاون القائم بين جامعة الدول العربية والاتحاد الإفريقي (منظمة الوحدة الأفريقية سابقاً) صور متنوعة ومتعددة تدرجت من تبادل الوثائق والمعلومات إلى لقاءات ومشاورات، وصولاً إلى عقد اتفاقيات، أهمها اتفاقية التعاون في بداية السبعينيات، والتي تركزت حول طرق التعاون والتنسيق في كل المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعلمية والتقنية والإعلامية، إضافةً إلى اتخاذ مواقف موحدة حيال المسائل الدولية ذات الصلة المشتركة، وفي مقدمتها إدانة الإمبريالية والاستعمار والصهيونية وأشكال التمييز العنصري كافة.

وسعياً لتعاون أوثق عقد الطرفان أول قمة عربية أفريقية بينهما، وذلك في القاهرة في آذار عام١٩٧٧[٢]، تضمنت مجموعة وثائق دولية أصبحت فيما بعد بمثابة الدستور الذي يحكم علاقات التعاون والتواصل العربي الإفريقي وهي:

١- إعلان برنامج عمل بشأن التعاون الإفريقي العربي.

٢- إعلان حول التعاون الاقتصادي والمالي الإفريقي _ العربي.

٣- تنظيم طريقة العمل لتحقيق التعاون الإفريقي- العربي.

٤- الإعلان السياسي لمؤتمر القمة الإفريقي العربي الأول[١].

---

[١] عاكف يوسف صوفان – المنظمات الإقليمية والدولية – دار الأحمدي للنشر- القاهرة-الطبعة الأولى٢٠٠٤- ص١٤٥.

[٢] حامد سلطان و عائشة راتب و صلاح الدين عامر- التنظيم الدولي – دار النهضة – القاهرة ١٩٧٨- ص٣٤٨.

كما أنشأ المؤتمر عدداً من الأجهزة تكون مهمتها تسيير التعاون العربي الإفريقي هي:

- مؤتمر قمة يجتمع كل ثلاث سنوات.
- مؤتمر وزاري يجتمع كل ١٨ شهراً.
- لجنة دائمة مؤلفة من٢٤ دولة من المجموعتين.
- مجموعات عمل متخصصة.
- لجنة تنسيق.
- محكمة أفريقية عربية خاصة أو لجنة تحكيم[٢].

قامت بعد ذلك اللجنة الدائمة المنبثقة عن تلك المؤتمر بعقد العديد من الاجتماعات، واتخاذ ما يلزم من الترتيبات لتوثيق الصلات وتنسيق الخطط المشتركة بينهما.

وأكثر من ذلك وسعياً للوصول لتعاون مثمر وفعّال يخدم العالمين العربي والأفريقي ويحقق مصالحهما المشتركة، تم افتتاح مكتب لجامعة الدول العربية في أديس أبابا سنة١٩٧٧، وكذلك لمنظمة الوحدة الأفريقية(الاتحاد الأفريقي حالياً) في تونس عام١٩٨١[٣].

وبعد انقطاع لعقد قمم عربية – أفريقية دام قرابة ثلاثة وثلاثين عاماً، عقدت بمشاركة قادة ستين دولة عربية وأفريقية القمة الثانية في مدينة سرت الليبية في تشرين الأول عام ٢٠١٠، جاء حصيلتها جملة من القرارات، أهمها إحداث مشروع يحمل اسم "إستراتيجية الشراكة الأفريقية العربية"، ومشروع خطة خماسية لعمل

---

[١] مجدي حماد – دور الجامعة العربية في التعاون العربي الإفريقي – ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح – مرجع سبق ذكره – ص ٥٢٤.

[٢] حلمي شعراوي– الجامعة العربية ومنظمة الوحدة الإفريقية في إطار التعاون العربي الإفريقي– مجلة شؤون عربية العدد(١٣)– عام١٩٨٢ – ص٣٨٤.

[٣] أحمد الموسوي– مرجع سبق ذكره– ص١٨٣.

مشترك، إضافةً إلى إنشاء الصندوق الأفريقي العربي للحد من الكوارث، ودعم كل ما من شأنه إشاعة السلم والأمن والاستقرار في المنطقتين العربية والأفريقية، باعتبارهم الركائز الأساسية لدفع مسيرة التقدم الاقتصادي والاجتماعي، والعمل على التعاون في جميع المجالات، من بينها تسوية النزاعات التي تؤثر بشكل مباشر في هذه المسيرة. وحرصاً من المؤتمرين على استمرار علاقات التعاون بينهما عزموا على عقد القمة العربية _ الإفريقية المقبلة في الكويت عام ٢٠١٣.

وفي ختام الحديث عن مسيرة تعاون الجامعة العربية مع غيرها من المنظمات الإقليمية والدولية، يمكن القول بأنه ورغم كل قنوات الاتصال والعلاقات التي شيدتها جامعة الدول العربية مع مثيلاتها، لم تستطع الوصول إلى أي من أهداف ذلك التعاون المرجو منها كمنظمة أوجدت لتحقيق آمال وطموحات الشعب العربي، والنهوض به اقتصادياً واجتماعيا وثقافياً وصحياً، وغير ذلك من مجالات رقي المجتمعات، ويعزى ذلك إلى افتقار دول جامعة الدول العربية لتقاليد التعامل الدبلوماسي الجماعي، وإلى آليات وأجهزة السياسة الخارجية للدول العربية، إضافةً إلى غياب وحدة الكلمة من قبل أعضاء الجامعة على نحو يعيق معه الجامعة العربية عن بناء أي قنوات تعاون فعّالة ومثمرة[١].

المطلب الثاني: مسيرة عمل جامعة الدول العربية:

مهما كانت الانتقادات الموجهة إلى الجامعة العربية منذ نشأتها وحتى الآن(عام ٢٠١١)، بإخفاقها وعجزها عن القيام بالمهام الموكلة إليها، إلا أنها لا تقودنا إلى القول بأن الجامعة العربية بقيت مكتوفة الأيدي، وبمنأى عن القيام بأي نشاطات

---

[١] صلاح الدين حسن السيسى- مرجع سبق ذكره – ص١٨٣.

وأدوار على الصعيد العربي والعالمي(وإن كانت لا ترقى إلى المستوى المأمول منها).

فالجامعة ورغم الظروف القاسية والتحديات التي رافقت ولادتها وشاركتها مسيرتها، استطاعت والى حد ما القيام بالعديد من الانجازات، والتي يمكن وصفها بالكثيرة والكبيرة إذا ما نُظر إلى الإمكانات والوسائل البسيطة التي وضعها الميثاق لها[١]، والتحديات المحيطة بها. إلا أنها وعلى النقيض من ذلك انجازات صغيرة ومحدودة ، إذا ما قورنت بالآمال والطموحات المعقودة على الجامعة من قبل الشعوب العربية[٢].

في ضوء ذلك سنقدم عرضاً لأهم انجازات جامعة الدول العربية على العديد من الأصعدة، موضحاً الجوانب الإيجابية كافة ، وكذلك السلبية للعمل العربي المشترك، وصولاً إلى تقييم أكثر إنصافاً وواقعيةً لجامعة الدول العربية وفقاً للآتي:

الفرع الأول: في المجال السياسي:

سعت جامعة الدول العربية منذ تأسيسها إلى القيام بمهامها وتحقيق أهدافها، وفي مقدمتها مساعدة الأقطار العربية على تحقيق استقلالها، حيث كانت أغلب البلاد إما في ظل الاحتلال المباشر، وإما تحت السيطرة والتبعية للنفوذ الغربي، بما فيها الدول المؤسسة للجامعة، والتي كانت تحظى فقط بالاستقلال الشكلي وتخضع عملياً لدول الانتداب[٣].

---

[١] لم يكن للجامعة تلك الإمكانات التي تمكنها من التصرف والتحرك بحرية للتصدي والوقوف في وجه الأزمات واتخاذ ما يلزم حيالها، وإنما اقتصرت تلك الإمكانات على حدود ما تقبل الدول الأعضاء وبمحض اختيارها وضعها تحت تصرفها، فكانت محدودة وضعيفة جداً.

[٢] مجدي حماد – جامعة الدول العربية: مدخل إلى المستقبل – سلسلة عالم المعرفة – الكويت٢٠٠٤ – ص٨٦.

[٣] كانت مصر ما تزال ترزخ تحت سيطرة القوات البريطانية التي تحتل منطقة قناة السويس، وكان الاحتلال العسكري الفرنسي لسورية ولبنان ما يزال قائماً عند نشوء الجامعة، وكذلك النفوذ البريطاني في=

انطلاقاً من تلك الوقائع بدأت مسيرة الجامعة في مجالها السياسي باذلةً جهوداً دؤوبةً في مكافحة الاستعمار، وتحقيق استقلال البلاد العربية وصيانة سيادتها. فالمادة الثانية من ميثاق جامعة الدول العربية نصت على أن "الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها، وصيانةً لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها...".

وقد بينّ مؤتمر قمة أنشاص عام١٩٤٦، عبر قراراته ضرورة العمل بكل الوسائل الممكنة لمساعدة الشعوب العربية على نيل حريتها واستقلالها، وبلوغ أمانيها القومية، بحيث تصبح أعضاء فعّالة في أسرة الجامعة العربية، وفي منظمة الأمم المتحدة. وفيما يلي سنعرض موجزاً لدور الجامعة العربية في تحقيق استقلال بعض البلاد العربية.

أولاً: استقلال سورية ولبنان:

إن من أول القضايا التي تناولتها الجامعة عند تأسيسها كانت قضية استقلال سورية ولبنان، فمع ولادة مجلس الجامعة وعقد أولى اجتماعاته ١٩٤٥، أصدر قراراً طالب بموجبه تمثيل جامعة الدول العربية إلى جانب سورية ولبنان في أي مؤتمر دولي يعقد لحل النزاع القائم بينهما وبين فرنسا دولة الاحتلال آنذاك. مؤكداً بأن أية مفاوضة في هذا الشأن يجب أن تقوم على أساس حصول سورية ولبنان على الاستقلال والسيادة الكاملين لهما.

تلا ذلك سلسلة قرارات من الجامعة العربية **تمحورت في مجملها حول:**

- الانسحاب الكامل للقوات الفرنسية من سوريا ولبنان.
- التأكيد التام على سيادة سوريا ولبنان واستقلالهما.

=العراق كان لا يزال حاسماً ، وحتى السعودية واليمن كانت أيضاً تحت رحمة الوجود العسكري البريطاني المتواجد في جنوب اليمن ومنطقة الخليج العربي.

- اتخاذ ما يلزم من التدابير وفقا للمادة السادسة من ميثاق الجامعة لدفع الاعتداء الفرنسي عن كلا البلدين[١]، حتى تصل سوريا ولبنان بمعونة جامعة الدول العربية إلى تحقيق الاستقلال والسيادة، وجلاء القوات الأجنبية عنهما.

الأمر الذي حدث في السابع عشر من نيسان ١٩٤٦ بانسحاب آخر جندي فرنسي من سوريا[٢].

ثانياً: استقلال مصر:

تابعت الجامعة مسيرتها في مساندة الدول المؤسسة لتحقيق استقلالها التام، فأصدرت في نيسان ١٩٤٦ قرارها الرامي إلى التأييد المطلق لأهداف مصر القومية في وحدة وادي النيل وجلاء القوات البريطانية عنها، وقد تكررت هذه القرارات المؤيدة لكفاح مصر القومي التحرري ونيل استقلالها، لاسيما مع عجز مجلس الأمن آنذاك في التدخل لحل عادل للمسألة المصرية. وهكذا واصلت الجامعة العربية وقوفها إلى جانب مصر، حتى استطاعت هذه الأخيرة بلوغ سيادتها الكاملة والفعلية على أراضيها ودحر القوات الأجنبية عنها[٣].

---

[١] من الجديد بالذكر أن هذا البند بقي حبر على ورق ولم يلق مجالاً للتطبيق العملي له، فلم تتخذ الدول الأعضاء أي عمل جماعي لدفع العدوان أو حتى القيام(بأضعف الإيمان) بقطع العلاقات السياسية مع فرنسا وبريطانيا.

[٢] أحمد فارس عبد المنعم- جامعة الدول العربية: دراسة تاريخية سياسية - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت١٩٨٦-ص٦٠.

[٣] انظر: هارون هاشم رشيد- مرجع سابق ذكره- ص٩٠-٩١.

ثالثاً: مساعدة الدول العربية الغير أعضاء لتحقيق استقلالها:

لم يقتصر دور الجامعة العربية على مد يد العون إلى الدول الأعضاء فيها آنذاك، وإنما امتدت ذلك اليد لتطال البلدان العربية غير الأعضاء فيها لتحقيق استقلالها ونيل حريتها وبرز ذلك بعدة صور تجلّت بما يلي:

أ- التصدي لكافة لمخططات التقسيم ومحاولات التجزئة:

بذلت جامعة الدول العربية جهوداً شتى في التصدي لهذه محاولات. فعلى الصعيد الليبي بادرت الجامعة إلى مساندة الشعب الليبي وتبني مطالبه والوقوف إلى جانبه في نيل استقلاله وتحقيق وحدته الشاملة؛ إذ رفضت رفضاً قاطعاً للاقتراحات التي تقدمت بها إيطاليا وبريطانيا إلى الأمم المتحدة في نيسان ١٩٤٩، الرامية إلى تقسيم ليبيا [١].

ب- تأييد فصائل المقاومة في الأقطار العربية وتوحيد جهودها ضد الاستعمار:

أيّدت جامعة الدول العربية حركات المقاومة الوطنية، وعملت على الوقوف بجانبها ومناصرتها. فساندت نضال الشعب العربي في اليمن الجنوبي ضد أعمال العدوان التي تمارسها القوات البريطانية على محميات الجنوب، وأرسلت العديد من البعثات إلى اليمن عام ١٩٥٤-١٩٥٧ لتقصي الحقائق. وبذلت من الجهود الكثير لتوحيد فصائل القوى الوطنية المناضلة في جنوب اليمن ودعمها[٢].

ولم يكن المغرب أيضا أقل حظاً ودعماً من الجامعة العربية، فأعلنت تأييدها التام لما يطالب به الشعب المغربي من الحرية والاستقلال. وتجسيداً لذلك أرسلت الجامعة

---

[١] تمثل المقترح بتقسيم ليبيا إلى ثلاث مناطق: (برقة) ويعهد بإدارتها إلى بريطانيا، و(فزان) تحت إدارة فرنسا، و(طرابلس) تحت عهدة ايطاليا، راجع: آمال السبكي- استقلال ليبيا بين هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية ١٩٤٣-١٩٥٢ - مكتبة مدبولي- القاهرة ١٩٩٠- ص٣٣-٣٤.

[٢] حسن نافعة – الدور السياسي للجامعة العربية في استقلال بعض الأقطار العربية وفي قضية فلسطين- ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح مرجع سبق ذكره – ص ١٣٥-١٣٦.

مندوباً لها إلى مراكش قام بجمع كلمة الزعماء المغاربة في ميثاق وطني وقعوه جميعا في٩ نيسان ١٩٥١[١].

ج_ تقديم الدعم المالي والعسكري لحركات التحرر العربية:

سعياً من جامعة الدول العربية لوصول الجزائر إلى استقلالها وتصفية الوجود الفرنسي فيها قامت بإصدار العديد من القرارات، التي من شأنها مناصرة ودعم حركة التحرر بالجزائر، وفي مقدمتها قرار مجلس الجامعة عام ١٩٥٨، القاضي بإنشاء صندوق لدعم الثورة الجزائرية بمعونة وقدرها اثنا عشر مليون جنيه إسترليني، حتى تستطيع نيل حريتها[٢].

وبالنسبة للمسألة التونسية أيّد مجلس الجامعة الشعب التونسي في كفاحه لتحرير أرضه من التواجد الفرنسي فيها. حيث أصدر العديد من القرارات في هذا الشأن أهمها القرار الصادر في ٢٤ تموز١٩٦١_ نتيجة اعتداء القوات الفرنسية في قاعدة بنزرت على تونس_ الذي أعلن فيه التأييد الكامل لتونس في تحرير جميع أراضيها من الجنود الفرنسيين[٣].

رابعاً: القضية الفلسطينية في أروقة جامعة الدول العربية:

إن الحديث عن دور جامعة الدول العربية حيال القضية الفلسطينية يستلزم الآلاف من الصفحات، فمنذ نشأة الجامعة العربية استأثرت هذه القضية بالقسط الأعظم من عنايتها، وبالقدر الأكبر من قراراتها. فأفرد ميثاق التأسيس ملحقاً خاصاً بفلسطين، وكان لها في كل قرارات الجامعة العربية نصيب كبير، وبالتالي فمن الصعوبة بمكان في هذا البحث تناولها بشكل شامل ومفصل، لذلك سنكتفي بالإشارة إلى مواقف

---

[١] أحمد فارس عبد المنعم- مرجع سابق- ص٦٥.

[٢] للمزيد من التفاصيل انظر: أحمد فارس عبد المنعم- المرجع سابق- ص٦٧.

[٣] هارون هاشم رشيد- مرجع سبق ذكره- ص٩٩- ١٠٠.

الجامعة ودورها إزاء القضية المركزية، بما يفيد هذا البحث ويساعد في تقييم أدائها في هذا الصدد.

بدأت جامعة الدول العربية مسيرتها تجاه القضية الفلسطينية بتجميع القوى، وتسخير طاقات الدول العربية، وتنسيق قدراتها لاسترداد الأراضي العربية المغتصبة في فلسطين، ومواجهة المخططات الصهيونية التوسعية كافة، وإحباط المحاولات المتصلة بتصفية القضية الفلسطينية، ووضع الخطط اللازمة لصيانة الحقوق العربية في فلسطين، ونصرة شعبها الذي اقتلع من أرضه ووطنه، وحرصت أيضاً على معالجة المسائل المتفرعة عن تلك القضية كافة، وفي مقدمتها مشكلة اللاجئين ومتابعة أوضاعهم والدفاع عن حقوقهم في العودة والتعويض[١].

إن جامعة الدول العربية عملت منذ انطلاقها على منع قيام الكيان الصهيوني، والحد من الهجرة اليهودية إلى الأراضي الفلسطينية، والتصدي لكافة المخططات الرامية إلى الاستيلاء على أراضيها، ودعم محاولات ومشاريع مقاطعة السلع والمنتجات اليهودية كافة، وحظر دخولها إلى أسواق الدول العربية الأعضاء في جامعة الدول العربية[٢].

وحرصاً من الجامعة على الحفاظ على استقلال فلسطين، ووحدة ترابه بذل من الجهود الكثير للتصدي لمشروع الجمعية العامة للأمم المتحدة عام ١٩٤٧، القاضي

---

[١] انظر في ذلك: قرارات مجلس جامعة الدول العربية الخاصة بقضية فلسطين منذ الدورة الأولى إلى الدورة الخمسين- صادر عن جامعة الدول العربية – الأمانة العامة- إدارة شؤون فلسطين- القاهرة ١٩٧٠.

[٢] حسن نافعة – الدور السياسي للجامعة في استقلال بعض الأقطار العربية وفي القضية الفلسطينية- مرجع سبق ذكره – ص١٤٣.

بتقسيم فلسطين، فأصدر مجلس الجامعة قراره الرافض للتقسيم، والمؤكد على الوقوف إلى جانب الشعب الفلسطيني حتى نيل استقلاله وسيادته الكاملين[١].

ومن جانبها اتخذت اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية قراراً يقضي بإرسال قوات عربية إلى فلسطين إذا ما جرى تنفيذ قرار الجمعية العامة الخاص بتقسيم فلسطين، وعلى هذا الأساس دخلت الجيوش العربية إلى فلسطين عشية إعلان قيام دولة إسرائيل، إلا أن دخول تلك القوات بشكل غير منظم حال دون نجاحها[٢].

ومع إخفاق العرب في التصدي للدولة اليهودية الصهيونية، لم تتردد الجامعة في اتخاذ مجموعة من القرارات لمقاطعة إسرائيل اقتصادياً، ومقاطعة كل الدول التي تتعامل معها في أي مجال من المجالات الاقتصادية أو الثقافية أو غير ذلك. فاستحدثت بموجب قرار مجلس الجامعة في ١٩/٥/ ١٩٥٨، جهازاً يتولى تنسيق عملية المقاطعة؛ مؤلفاً من مكتب رئيسي للمقاطعة مقره دمشق، ومكاتب إقليمية أخرى، إضافةً إلى عقد مؤتمرات المقاطعة[٣].

استمرت جهود الجامعة العربية في إيلاء القضية الفلسطينية اهتماماً كبيراً برز ذلك جلياً بإدراجها في جميع جداول مؤتمرات القمة العربية، لا بل أكثر من ذلك وفي كثير من الأحيان كانت القضية هي السبب الرئيس في الدعوة لانعقادها، ومن ذلك

---

[١] اجتمع مجلس الجامعة في ٨ كانون الأول عام ١٩٤٧ وقرر ما يلي:"إن الحكومات العربية لا تقر قرار الأمم المتحدة، وتعتبر التقسيم باطلاً من أساسه، ولذلك فهي إلى جانب الشعب العربي لدفع الظلم عن إخواننا في فلسطين لتحقيق الاستقلال والسيادة لها، وإن الدول العربية تنفيذاً لإرادة شعوبها ستتخذ من التدابير الحاسمة ما هو كفيل بإحباط مشروع التقسيم الظالم، ونصرة حق العرب، وقد وطدت العزم على خوض المعركة التي أجبرت على خوضها، وقررت السير فيها حتى النهاية،حتى تستقر مبادئ الأمم المتحدة في نصابها السليم، وتسود في الأراضي المقدسة مبادئ العدالة والمساواة بين الناس أجمعين".

[٢] عدنان حسين- العرب في دائرة النزاعات العربية- بيروت ٢٠٠١- لا يوجد دار نشر- ص ١٢٣.

[٣] القضية الفلسطينية- خمسون عاماً من العمل العربي المشترك- ملف صادر عن الإدارة العامة لشؤون فلسطين- منشور في مجلة شؤون عربية العدد (٨١) - آذار ١٩٩٥- ص ٢٥٦- ٢٥٧.

مثلاً مؤتمر القمة العربي الذي انعقد بالقاهرة في كانون الثاني ١٩٦٤، لبحث مسألة قيام إسرائيل بتحويل مياه نهر الأردن بهدف الاستحواذ على أكبر قدر من هذه المياه لصالحها وحدها. إذ أكد هذا المؤتمر على الخطر الذي تمثله إسرائيل ليس فقط على فلسطين، وإنما على الأقطار العربية كافة، الأمر الذي يستوجب تضامناً عربياً لدرء المطامع التوسعية والعدوانية للكيان الصهيوني. واتساقاً مع ذلك قرر المؤتمر إنشاء القيادة العربية الموحدة لمواجهة التهديدات الإسرائيلية، كما أكد على ضرورة إشراك الشعب الفلسطيني في النضال لتحرير وطنه وتقرير مصيره. وتم بموجب ذلك إنشاء منظمة التحرير الفلسطينية، التي بدأت نضالها المسلح منذ ذلك الحين من أجل استعادة الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني.

ودعماً لهذا النضال اعترفت الدول العربية، بمؤتمر القمة المنعقد في الرباط ١٩٧٤ بمنظمة التحرير الفلسطينية ممثلاً شرعياً ووحيداً للشعب الفلسطيني[١].

ولا ينبغي في هذا السياق أيضاً إغفال حقيقة أن الجامعة العربية قد أولت اهتماماً خاصاً لقضية القدس التي تصدرت غالبية قرارات المؤتمرات العربية، فعلى سبيل المثال أكد مؤتمر القمة العربي بالجزائر عام ١٩٧٣ على وجوب العمل العربي من أجل تحرير مدينة القدس، وعدم القبول بأي وضع من شأنه المساس بالسيادة العربية الكاملة على هذه المدينة المقدسة، تأكيداً تكرر في غالبية مؤتمرات القمة العربية.

ودعماً لانتفاضة الشعب الفلسطيني التي اندلعت في عام ١٩٨٧، انعقدت بالجزائر في ١٩٨٨/٦/٧ قمة حملت عنوان" قمة الانتفاضة" دعت من خلالها إلى الالتزام

---

[١] حسن نافعة – الدور السياسي لجامعة الدول العربية في استقلال بعض الأقطار العربية وفي القضية الفلسطينية– مرجع سبق ذكره – ص١٤٦.

بتقديم أنواع المساندة والدعم كافة لضمان استمرار مقاومة وانتفاضة الشعب الفلسطيني ضد الاحتلال الصهيوني[١].

وجاءت القمة الاستثنائية التي عقدت بمقر الجامعة في القاهرة في تشرين الأول ٢٠٠٠، مؤكدة أهمية دعم الانتفاضة الفلسطينية الثانية(التي اندلعت بالعام نفسه)، وضرورة العمل لحماية المقدسات الفلسطينية.

والملاحظ هنا أنه ومثلما كانت القضية الفلسطينية هي المحرك لعقد أول قمة عربية لمواجهة الأطماع الإسرائيلية في المنطقة العربية، فإنها كانت هي المحرك والدافع أيضاً على ضرورة دورية انعقاد القمة العربية، والتي اعتمدت بالفعل في قمة القاهرة عام ٢٠٠٠، وذلك على خلفية اندلاع الانتفاضة الفلسطينية، وتصاعد سياسات القمع الإسرائيلي بشكل عنيف في محاولة لإخمادها[٢].

وبذلك احتلت القضية الفلسطينية معظم قرارات مؤتمرات القمم العربية. ولم يكن حظها أقل وفرة في مؤتمرات القمة الاقتصادية العربية، والتي عقدت أولها في الكويت ٢٠٠٩ تحت شعار "التضامن مع الشعب الفلسطيني في غزة"، إثر تعرضه لهجمة شرسة من قبل الاحتلال الإسرائيلي، وحصار جائر مازال قائماً حتى الآن.

وبالرغم من كثرة قرارات الجامعة العربية حيال قضية فلسطين، إلا أن أياً منها لم يعد حقاً من حقوق الشعب الفلسطيني المسلوبة، حيث إنها بقيت حبراً على الأوراق ليس إلا، ناهيك على أنها قرارات اقتصرت في معظمها على الإدانة والشجب دون اتخاذ أي تدبير عملي جدّي يحمي الشعب الفلسطيني، ويعيد له أرضه وحقوقه

---

[١] القضية الفلسطينية- خمسون عاماً من العمل العربي المشترك- مرجع سبق ذكره- ص ٢٦٣.

[٢] قرارات مؤتمر قمة القاهرة الاستثنائية عام ٢٠٠٠- موقع جامعة الدول العربية على الانترنت: www\\Arableagueonline.org\arableague\index.js.

المغتصبة، مما يعني بالمحصلة إخفاق جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية في الدفاع عن حقوق ومصالح أعضائها[١]، وفي مقدمتها فلسطين الجريحة.

وما يؤخذ على الجامعة العربية أيضاً، وبعيداً عن القضية الفلسطينية، ضعف ومحدودية إمكاناتها وإنجازاتها في المجال السياسي، فهي وإن ساندت معظم الدول العربية في بلوغ استقلالها، إلا أنها مساندة اقتصرت على الدعم المعنوي والسياسي فقط، وأكثر من ذلك لم تستطع الجامعة العربية المحافظة على استقلال دولها العربية، وما يدل على ذلك محافظة الدول الغربية والولايات المتحدة الأمريكية على مصالحها في الوطن العربي سواء من خلال إقامة قواعد عسكرية لها على أراضي معظم دول الجامعة، أو عبر ربطها باتفاقيات غير متكافئة، وصولاً إلى تقديم معونات على نحو يضمن مصالح تلك الدول ومآربها الاستعمارية.

ومن الجدير بالذكر أن الأمر لم يتوقف على استخدام هذه الأدوات من قبل الدول الاستعمارية لتأمين مصالحها بالمنطقة العربية، بل لجأت هذه الدول إلى استعمال القوة والاعتداء على بعض بلدان الجامعة العربية بشكل مباشر، كما حصل في عام ٢٠٠٣ بقيام الولايات المتحدة الأمريكية باحتلال العراق، وكذلك عدوان إسرائيل على لبنان في تموز ٢٠٠٦.

أما عن موقف الجامعة العربية حيال ذلك، فاقتصر على الإدانة في أعظم حالاته، **والتي هي بمنزلة الصمت والقبول بما يجري ويحدث للأمة العربية، ولكن بثوب جديد يقي من لوم الشعوب العربية، ونظرتها تجاه زعمائها، وتجاه الجامعة العربية.**

فعوضاً عن قيام هذه الأخيرة بتطبيق قواعد ميثاق تأسيها القاضية بصيانة استقلال الدول الأعضاء وحماية مصالحها وأراضيها. نجد أنها_أي الجامعة

---

[١] أحمد فارس عبد المنعم- مرجع سبق ذكره - ص ٥٨.

العربية_ فضّلت العمل بالمثل القائل" إذا كان الكلام من فضة فالسكوت من ذهب". لذلك، وغنماً للذهب آثرت الجامعة العربية السكوت عن اتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات من شأنها حماية أعضائها وتأمين أمنها ورفاهيتها، ما يعني الإخفاق والضعف في البيت العرب في حماية أفراده من الأطماع الأجنبية، الأمر الذي يتطلب معه إعادة النظر في أسس وقواعد هذا البيت، لترميمه وإصلاحه على نحو يضمن معه قيامه بواجباته على أفضل وجه.

الفرع الثاني:في المجال الاقتصادي:

لم يكن العامل الاقتصادي هو المهيمن على تأسيس جامعة الدول العربية، وذلك سببه الظروف والحالة التي كانت تعاني منها الدول العربية آنذاك، من تخلف وتجزئة وتبعية للاستعمار الغربي. فاقتصر النص على الجوانب الاقتصادية في موضعين فقط من ميثاق الجامعة هما المادتان الثانية والرابعة.

حيث نصت الثانية على ضرورة تعاون الدول المشتركة بالجامعة تعاونا وثيقا في المجالات الاقتصادية والمالية والتجارية والصناعية والزراعية، وكل ما من شأنه تحقيق التنمية الاقتصادية العربية. أما المادة الرابعة فأشارت إلى تأليف لجنة خاصة تمثل فيها الدول الأعضاء لكل من الشؤون المنصوص عليها في المادة الثانية من الميثاق.

إلا أن ضآلة النصوص التي تعالج القضايا الاقتصادية لم تثنِ من عزيمة جامعة الدول العربية في السعي لإنشاء تكتل عربي اقتصادي، فتخطت في أعمالها الأهداف المكتوبة في الميثاق، وقامت بإرساء الأسس المرحلية للعمل العربي المشترك في المجال الاقتصادي، واتسمت جهودها بالتدرج والشمول من مرحلة التعاون والتنسيق

إلى مرحلة بناء وحدة اقتصادية متكاملة[١]، تجسد ذلك بالدعوة لتأسيس منظمات عربية متخصصة، وعقد العديد من الاتفاقيات الاقتصادية، كان في مقدمتها معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي بين دول الجامعة عام ١٩٥٠، الذي تمخض عنها إنشاء مجلس اقتصادي مشترك[٢]_ مؤلف من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم _ لكي يقترح على حكومات الدول الأعضاء ما يراه كفيلاً بالنهوض باقتصادياتها، واستثمار مرافقها الطبيعية، وتسهيل تبادل منتجاتها على نحو تشيع معه الرفاهية والطمأنينة، ويرفع من مستوى شعوبها[٣].

تلا عقد اتفاقية التعاون الاقتصادي خطوات ومشاريع أخرى هدفها تنظيم العلاقات الاقتصادية بين الدول العربية، فجاءت في١٩٥٧/٦/٣اتفاقية الوحدة الاقتصادية كمرحلة جديدة من مراحل بناء مشروع وحدة اقتصادية كاملة تضمن للدول العربية ورعاياها على قدم المساواة حرية انتقال الأشخاص ورؤوس الأموال، وحرية تبادل البضائع والمنتجات الوطنية، حرية الإقامة والعمل والاستخدام، وممارسة النشاط الاقتصادي، وحرية النقل واستعمال وسائل النقل والمرافئ والمطارات المدنية، وحقوق التملك والإيصاء والإرث.

---

[١] عبد الحسن زلزلة – الدور الاقتصادي للجامعة العربية – ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح – مرجع سبق ذكره – ص ٢١٥.

[٢] لقد تم فيما بعد وبالتحديد عام١٩٧٧ تعديل اسم المجلس الاقتصادي ليصبح المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك بناء على دعوة من لجنة جامعة الدولة العربية_ المنشأة بقرار من مجلس الجامعة عام١٩٧٥_ إلى تعديل المادة الثانية من اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي والانطلاق من نظرة جديدة للمجلس الاقتصادي ليصبح المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

[٣] حامد سلطان وعائشة راتب وصلاح الدين عامر–التنظيم الدولي–دار النهضة العربية – القاهرة١٩٧٨– ص٣٣٦.

وسبيلاً لتحقيق هذه الأهداف أنشأت الاتفاقية مجلس الوحدة الاقتصادية الذي نجح في إصدار العديد من القرارات الهامة، وإقرار العديد من الاتفاقيات الرامية إلى تحقيق التكامل الاقتصادي، من أبرزها اتفاقية إنشاء السوق العربية المشتركة في ١٩٦٤/٨/١٣، التي قامت على مجموعة من الأركان والأهداف لإرساء دعائم الوحدة الاقتصادية على أسس سلمية من التنمية الاقتصادية، وتوحيد الجهود لتحقيق أفضل الشروط لتنمية ثروات البلدان العربية، ورفع مستوى المعيشة فيها[١].

وفي عام١٩٧٣ شهد العرب انتصارا في حرب تشرين، استعادة من خلالها الأقطار العربية سيادتها الكاملة على ثرواتها الطبيعية، وهذا مكّنها من اتخاذ بعض القرارات الاقتصادية المستقلة على المستوى الدولي، والقيام بتصحيح جزئي في أسعار صادراتها النفطية في مواجهة الشركات الاحتكارية، الأمر الذي فتح معه مجالاً واسعاً للجامعة العربية بالتحرك باتجاه تعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأعضائها، وتحقيق تنامٍ ملحوظ في مؤسساتها العربية المشتركة.

ومع تزايد الاهتمام بالتعاون الاقتصادي أنشأت الجامعة العربية بالسبعينيات مزيداً من المنظمات العربية المتخصصة[٢].

---

[١] للمزيد من التفاصيل حول اتفاقية السوق العربية المشتركة انظر: يحيى عردوكي- السوق العربية المشتركة – وزارة الثقافة – دمشق ١٩٧٠- ص١٧٠وما بعدها.

[٢] من أهم تلك المنظمات:

المصرف العربي للتنمية الاقتصادية في أفريقيا(١٩٧٦/٣/٢١)

الأكاديمية العربية للنقل البحري(١٩٧٤/١١/١٤)،

المؤسسة العربية للاتصالات الفضائية(١٩٧٦/٣/٢١)،

صندوق النقد العربي(١٩٧٧/٣/١٤)،

المنظمة العربية للسياحة(١٩٧٨/٩/٥).

وحظيت القضايا الاقتصادية باهتمام أكبر من قبل الأقطار العربية،لاسيما بعد تحقيق استقلالها السياسي ونيل حريتها. فأدرجت المسائل الاقتصادية بجدية أكثر في مؤتمرات القمة العربية، إيماناً من السياسة العليا بضرورة وأهمية تطوير العمل العربي المشترك ضمن تصور شمولي تنموي مترابط متكامل، وبناء اقتصاد عربي متين تتحقق معه رفاهية وأمن الوطن العربي بأسره[١].

وتجسيداً لذلك أفرز مؤتمر القمة العربي الحادي العشر المنعقد في عمان١٩٨٠ **أربع وثائق هي:**

١- ميثاق العمل الاقتصادي المشترك.

٢- إستراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك.

٣- الاتفاقية الموحدة لاستثمار رؤوس الأموال العربية في الدول العربية.

٤- عقد التنمية العربي.

كما ووافقت الجامعة عام١٩٨١ على اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري بين الدول العربية. وفي عام١٩٨٦، واستناداً إلى قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي، شكلت لجنة وزارية ثمانية ضمت عدداً من وزراء المال والاقتصاد لكل من الجزائر- تونس-السعودية – سورية – العراق – فلسطين – الكويت – المغرب، مهمتها دراسة أوضاع المنظمات والمجالس الوزارية العربية، وتقويم أدائها، وتصحيح مسيرتها على نحو يخدم المصالح الاقتصادية العربية المشتركة وينهض بها. وهكذا استمرت جهود الجامعة العربية لتحسين المنظومة الاقتصادية العربية، لتشهد التسعينيات عدداً من نشاطات الجامعة في المجال الاقتصادي، أهمها إعلان

---

[١] عبد الحسن زلزلة – مرجع سبق ذكره – ص٢٢٣-٢٢٤.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي عام١٩٩٧، قيام منطقة تجارة حرة عربية ابتداءً من١٩٩٨/١/١[١].

وسعياً من جامعة الدول العربية لإيجاد آلية أكثر فعّالية لتطوير التعاون الاقتصادي العربي، والأطر الناظمة له وصولاً إلى السوق العربية المشتركة، وبالتالي بلوغ الوحدة الاقتصادية العربية، أقرت الجامعة عقد قمم اقتصادية تجلّت بانعقاد أول قمة اقتصادية عربية بالكويت عام٢٠٠٩، وقد تمخض عنها العديد من القرارات الهادفة إلى ضرورة التضامن العربي الاقتصادي، وتحويل العمل العربي المشترك إلى واقع ملموس. وقد عقدت هذه القمة تحت شعار "التضامن مع الشعب الفلسطيني في أراضيه المحتلة".

وصدر إعلان أكد فيه القادة العرب على الصلات الوثيقة والأهداف المشتركة التي تربط الوطن العربي، ونادوا بالعمل على توطيدها ودعمها وتوجيهها على نحو يحقق تنمية المجتمعات العربية، وتأمين مستقبلها من منطلق فكر اقتصادي تنموي عصري[٢]. فنصت هذه القمة على العديد من المشاريع والقرارات الرامية للنهوض بالعمل العربي الاقتصادي وتطويره وصولاً لصرح اقتصادي عربي متين[٣].

ومن ضمن ما جاءت به قمة الكويت أيضاً تحديد موعد لقمة اقتصادية ثانية مكانها شرم الشيخ وموعدها عام٢٠١١، وقد عقدت هذه القمة في٢٠١١/١/١٩ بمدينة شرم الشيخ المصرية، وأصدرت إعلاناً عرف باسم"إعلان شرم الشيخ"، الذي أكد على ما

---

[١] الوقائع الأساسية في مسيرة جامعة الدول العربية – إعداد الأمانة العامة للجامعة – قطاع الإعلان والاتصال– القاهرة ٢٠٠٥– ص٦٤.

[٢] مصطفى المصمودي – الدور الافتراضي للمجتمع المدني في تنفيذ قرارات القمة الاقتصادية – مجلة شؤون عربية – العدد(١٣٧) – ربيع ٢٠٠٩– ص١٥٠.

[٣] مصطفى العبد الله الكفري – القمة العربية الاقتصادية والتنموية والاجتماعية– مجلة شؤون عربية العدد(١٣٧) – ربيع٢٠٠٩–ص١٣٣–١٣٤.

جاء في قمة الكويت الاقتصادية، مضيفاً إليها جملة من القرارات أهمها تغيير الاسم الرسمي للقمم الاقتصادية بحيث تصبح القمة التنموية الاقتصادية والاجتماعية، وتكليف المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع لجامعة الدول العربية باتخاذ ما يلزم من إجراءات للانتهاء من الاتحاد الجمركي العربي حتى عام٢٠١٥، تمهيداً للوصول للسوق العربية المشتركة حتى عام٢٠٢٠، التي ستكون أهم وأفضل الخطوات للعبور إلى الوحدة الاقتصادية العربية المأمولة، ولكنها تبدو في حقيقة الأمر بعيدة المنال مع غياب الإرادة العربية لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتفعيلها.

فعلى صعيد القرارات الصادرة عن القمم الاقتصادية، نجد أنها بقيت كمثيلاتها من قرارات الجامعة دون أي تنفيذ أو تطبيق فعّلي. فهذه اللقاءات بدلاً من أن تكون قمماً لصنع الوحدة الاقتصادية نجدها قمماً لترسيخ الانقسام والفرقة العربية، وذلك في ظل تصاعد حدة الخلافات العربية- العربية، التي تلقي بإفرازاتها السلبية على كل قمة عربية، فتأتي مخيبة لأمال وأمنيات الشعوب العربية[١].

هذا بالإضافة إلى ضعف الجانب التمويلي الذي تحتاجه مثل هذه المشاريع والقرارات للتنفيذ، فعلى الرغم من امتلاك الوطن العربي للثروات والإمكانات اللازمة للقيام بمشاريع القمم الاقتصادية، إلا أن غياب الإرادة السياسية لتوظيفها في خدمة تلك المشاريع يبقي هذه الأخيرة حبراً على ورق ليس إلا[٢].

وأمام ذلك نستطيع القول بأن مسيرة جامعة الدول العربية الاقتصادية مصيرها الإخفاق في تطوير وتفعيل العمل الاقتصادي العربي المشترك.

---

[١] أحمد السيد النجار- القمة الاقتصادية العربية بالكويت: لماذا جاءت النتائج محددة مقارنة بالآمال العريضة- مجلة شؤون عربية- العدد(١٣٧)- ربيع٢٠٠٩- ص١٢٢.

[٢] محمد توفيق سماق- قمة شرم الشيخ بين النيات والتمويل- صحيفة تشرين السورية العدد(١١٠٠٣) الخميس٢٧/كانون الثاني/٢٠١١- ص١٦.

وإذا كنا قد خلصنا إلى أن الجامعة عجزت في تحقيق التكامل الاقتصادي العربي فإننا نعزو ذلك إلى عدة أسباب أهمها:

١- تمسك دول الأعضاء بسيادتها، وقوانينها الداخلية بشكل مطلق يحول معه تحقيق أية خطوه وحدوية اقتصادية.

٢- تفضيل الأقطار العربية المعونة المباشرة، أو برامج عمل على المستوى الثنائي على الدخول في مشروعات تكامل جماعي.

٣- تغلغل الخلافات السياسية بين البلدان العربية على نحو يؤثر في فعالية الجامعة العربية وقدراتها الاقتصادية.

٤- الآثار السلبية المترتبة على ظهور النفط في عدد من الأقطار العربية، وما ينتج عنها من ازدياد اهتمام السياسة الأمريكية بالمنطقة، والانقسام بين الأقطار الغنية والفقيرة، إضافةً إلى انتهاج البلدان النفطية سلوكاً متميزاً في علاقاتها الخارجية[١].

٥- اختلاف الأنظمة والقوانين بين الدول العربية، لاسيما في التشريعات الاقتصادية والمالية والنقدية منها، وغياب محاولات التنسيق فيما بينها، مما يعيق قيام مشاريع واتفاقيات الوحدة الاقتصادية.

٦- افتقار جامعة الدول العربية لأجهزة تملك من الخبرة والاختصاص والصلاحيات ما يمكّنها من تطبيق الاتفاقيات ذات الطابع الاقتصادي تطبيقاً فعلياً، ناهيك عن تضارب الاختصاصات بين الأجهزة المنشأة وعدم التنسيق بينها.

٧- عدم جدّية الدول الأطراف في تنفيذ أحكام الاتفاقيات المعقودة في إطار الجامعة العربية، ومما يشجع على ذلك غياب نظام فعّال للجزاءات يطبق بحق الدول الأعضاء في حال مخالفتها لأي من تلك الاتفاقيات[٢] .

---

[١] مجدي حماد- مرجع سبق ذكره- ص٥٩.

[٢] محمد السعيد الدقاق ومصطفى سلامة حسين- المنظمات الدولية المعاصرة - الدار الجامعية للنشر- بيروت١٩٩٠- ص٣٢٤.

يضاف إلى ذلك المتغيرات الطارئة على الساحة الإقليمية والدولية من تسارع وتيرة العولمة، وتعاظم دور الشركات متعددة الجنسيات، وانفتاح الأسواق وتحرير التجارة الدولية، وبروز الأفكار الرامية إلى إقامة مشاريع هدفها النيل من أية صيغة اقتصادية عربية تكاملية من جهة، وطمس الهوية القومية بدمج الكيان الصهيوني بالمنطقة العربية من جهة أخرى[١].

الفرع الثالث: جامعة الدول العربية وحقوق الإنسان:

لم يشر ميثاق جامعة الدول العربية صراحةً أو ضمناً إلى موضوع حقوق الإنسان، إلا أن سلوك الجامعة لاحقاً فيه دلالة على الاهتمام بحقوق الإنسان وحرياته.

ففي نيسان ١٩٦٩ بدأت رحلة السعي لقيام ميثاق لحقوق الإنسان حين اقترحت اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان على الأمانة العامة للجامعة، وضع «مشروع ميثاق عربي لحقوق الإنسان».

وفي عام١٩٦٥ صدر قرار عن الجمعية العامة للأمم المتحدة نص على جعل عام١٩٦٨عاماً دولياً لحقوق الإنسان، تم فيه مطالبة المنظمات الإقليمية والدولية التعاون معها في هذا الشأن. فما كان من جانب جامعة الدول العربية إلا أن اتخذت عبر مجلسها عام١٩٦٨ قراراً أوصى فيه بإنشاء لجنة إقليمية عربية لحقوق الإنسان تعنى بالأمور التالية:

- دراسة الموضوعات المتعلقة بحقوق الإنسان
- التنمية وحقوق الإنسان العربي

---

[١] من أخطر تلك المشروعات:مشروع الشرق أوسطية١٩٩٤ الذي تقوده الولايات المتحدة الأمريكية، وكذلك مشروع الشراكة الأوروبية المتوسطية عام١٩٩٥ الذي ترعاه الدول الأوروبية.

- المديونية وحقوق الإنسان العربي
- مشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان
- تأسيس إدارة حقوق الإنسان لجامعة الدول العربية[١].

وعندما انعقد المؤتمر الإقليمي العربي لحقوق الإنسان في بيروت كانون الأول عام١٩٦٨، كان من جملة قراراته دعم العمل العربي المشترك لمصلحة حقوق الإنسان من خلال اللجنة الدائمة في جامعة الدول العربية، والتي بدورها أوصت الأمانة العامة بأن تدعو إلى عقد ندوة لمجموعة من الخبراء من أجل وضع مشروع ميثاق عربي لحقوق الإنسان[٢]. واستمرت هذه الرحلة ٢٥ عاماً ونيّفاً حتى يوم ١٩٩٤/٩/١٢، حين صادق مجلس جامعة الدول العربية على المشروع فأصبح ميثاقاً[٣].

أقّر مجلس الجامعة العربية الميثاق العربي لحقوق الإنسان حاملاً في طياته تعزيز واحترام قواعد حقوق الإنسان وحرياته، وتجسيدها فعلياً وعملياً على نحو يحقق الارتقاء بالإنسان ويرفع مستوى معيشته، والتأكيد على حق الشعوب كافة في تقرير مصيرها، والسيطرة على ثرواتها ومواردها الطبيعية ومواصلة تنميتها الاقتصادية والثقافية بحرية تامة، وإدانة كل أشكال العنصرية والاحتلال والسيطرة الأجنبية، والعمل على التخلص منها والقضاء عليها[٤].

---

[١] ميلاد مفتاح الحرائي–التنمية المستدامة وحقوق الإنسان في الوطن العربي – مجلة شؤون عربية – العدد(١٢٨)– شتاء٢٠٠٦–ص١٤٣.

[٢] حسين جميل – دور الجامعة العربية في إنشاء محكمة عربية لحماية حقوق الإنسان – ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية : الواقع والطموح – مرجع سبق ذكره – ص٣٦٣ .

[٣] لمزيد من التفاصيل انظر: جورج جبور–الميثاق العربي لحقوق الإنسان: عرض وتحليل ونقد – دار العلم للملايين– بيروت ١٩٩٨– ص١٨ومابعدها.

[٤] المادة الأولى من الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعتمد من قبل مجلس الجامعة عام١٩٩٤.

كما طالب الدول الأطراف فيه بحماية حقوق الإنسان الأساسية وضمان حرياته، واتخاذ ما يلزم من تدابير وإجراءات حيال تحقيقها. إلا أن هذا الميثاق ولد ميتاً ولم يحظ بأي تجسيد إذ لم تصادق عليه أية دولة.

وفي مسعى من الجامعة العربية للنهوض بحقوق الإنسان وتعزيزها، وتلافياً للقصور الوارد بالميثاق السابق في معالجة حقوق الإنسان، وإغفاله للكثير من الحقوق الأساسية، دعت الجامعة إلى إعادة النظر بهذا الميثاق وتحديثه.

أولاً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان وتطويره:

بدعوة من الأمين العام للجامعة عمرو موسى بدأ العمل لتطوير الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٤، فأصدر مجلس الجامعة في ١٢ أذار ٢٠٠١ قراراً [١] دعا فيه الدول العربية إلى الإسراع بالتوقيع والتصديق على الميثاق العربي لحقوق الإنسان، باعتباره حجر الأساس لوضع نظام إقليمي عربي يعزز ويحمي حقوق الإنسان، ويجسد الخصوصيات الثقافية والحضارية للأمة العربية، و العمل على تحديثه في ضوء المعوقات، وبناءً على ما يرد من اقتراحات الدول الأعضاء[٢].

تفعيلاً لذلك، كلّف مجلس جامعة الدول العربية في٢٤ آذار ٢٠٠٣ اللجنة العربية الدائمة لحقوق الإنسان القيام بتحديث الميثاق بمشاركة فريق خبراء عرب أعضاء في لجان الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان.

---

[١] قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم(٦٠٨٩) في١٢ آذار ٢٠٠١ الدورة العادية رقم(١١٥).

[٢] وائل أحمد علام – دخول الميثاق العربي حير النفاذ– مجلة شؤون عربية العدد(١٣٧)– ربيع٢٠٠٩– ص٢٢٣.

قامت اللجنة بعقد العديد من الاجتماعات واللقاءات انتهت بعدها، وفي ضوء المشروع المقدم من الخبراء العرب بوضع مشروع حديث للميثاق العربي لحقوق الإنسان، أقرته الجامعة العربية بمؤتمر قمتها المنعقد في تونس عام٢٠٠٤ كخطوة من خطوات تطوير وتحديث العمل العربي المشترك[١].

ثانياً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان "الحديث":

شكل ميثاق علم ٢٠٠٤ نقطة تحول في مسيرة عمل جامعة الدول العربية بما يتعلق بحقوق الإنسان.

فقد نص على أغلب حقوق الإنسان، وحق الأمم في تقرير مصيرها والمحافظة على ثرواتها وتنميتها، ورفض أشكال العنصرية والصهيونية التي تشكل انتهاكاً لحقوق الإنسان وتهدد السلم والأمن الدوليين.

أ- أهداف الميثاق:

تضمّن الميثاق الجديد مجموعة من الأهداف أوضحتها المادة الأولى منه وهي:

١- وضع حقوق الإنسان في الدول العربية ضمن الاهتمامات الوطنية الأساسية التي تجعل من حقوق الإنسان مُثلاً سامية وأساسية توجه إرادة الإنسان في الدول العربية وتمكنه من الارتقاء بواقعه نحو الأفضل، وفقاً لما ترتضيه القيم الإنسانية النبيلة.

٢- تنشئة الإنسان العربي على الاعتزاز بهويته وعلى الوفاء للوطن أرضاً وتاريخاً ومصالح مشتركة، مع التشبع بثقافة التآخي البشري والتسامح والانفتاح على الآخر، وفقاً لما تقتضيه المبادئ والقيم الإنسانية، وتلك المعلنة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان.

---

[١] وائل أحمد علام- المرجع السابق – ص٢٢٤.

٣- إعداد الأجيال في الدول العربية لحياة حرة مسؤولة في مجتمع مدني متضامن قائم على التلازم بين الوعي بالحقوق والالتزام بالواجبات تسوده قيم المساواة والتسامح والاعتدال.

٤- ترسيخ المبدأ القاضي بأن حقوق الإنسان عالمية وغير قابلة للتجزئة ومترابطة ومتشابكة.

ب- المبادئ التي يقوم عليها الميثاق:

تبنت المادة الثانية من الميثاق الحديث عدداً من المبادئ أهمها:

١- حق الشعوب في تقرير مصيرها والسيطرة على ثرواتها وتحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٢- حق الشعوب في العيش تحت السيادة الوطنية والوحدة الترابية.

٣- حق الشعوب في مقاومة الاحتلال الأجنبي ومحاربة أشكال العنصرية والصهيونية التي تحد من الحقوق الأساسية للشعوب.

ج- واجبات الدول الأطراف وفقاً للميثاق:

ألقى الميثاق العربي لحقوق الإنسان مجموعة من الالتزامات على عاتق الدول الأطراف فيه تتمثل بتعهد كل دولة طرف في الميثاق بأن تكفل لكل شخص خاضع لولايتها حق التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها في هذا الميثاق[١]. واتخاذ

---

[١] جاء الميثاق بالعديد من الحقوق: كالحق في الحياة-حظر الاتجار بالأفراد واستغلال الإنسان - حظر التعذيب بأشكاله كافة- حق المساواة وعدم التمييز- حق التقاضي والمساواة أمام القضاء- الحق في المحاكمة العادلة والعلنية-حظر التدخل في الخصوصيات أو الشؤون الأسرية-حماية حقوق المواطنين السياسية - الحفاظ على حقوق الأقليات-حق التنقل وحظر الأبعاد والحقوق المتعلقة بالمغادرة والإقامة-حق التعليم- حرية الفكر والعقيدة والدين - حق الملكية الخاصة- الحق في الإعلام وحرية الرأي والتعبير- الحقوق المتصلة بالأسرة - الحقوق المتصلة بالعمل- الحقوق المتعلقة بصحة الإنسان- حقوق الطفل- حقوق ذوي الإعاقات.

الدولة الطرف من التدابير ما يلزم لتأمين المساواة الفعلية لكل مواطنيها في التمتع بالحقوق والحريات المنصوص عليها بالميثاق (المادة الثالثة من الميثاق)، كما وأوقع الميثاق على عاتق الدول الأطراف تقديم تقارير بشان التدابير التي اتخذتها لإعمال الحقوق والحريات المنصوص عليها في الميثاق(المادة ٤٨ من الميثاق).

وعلى صعيد آخر نلاحظ أن الميثاق أتاح لأية دولة طرف _ بواسطة الأمين العام للجامعة العربية _ أن تقدم اقتراحات مكتوبة لتعديل الميثاق، والتي يقوم الأمين العام بتعميمها على الدول الأطراف للنظر فيها لإقرارها قبل عرضها على مجلس الجامعة لاعتمادها.

كما منح الميثاق الدول الأطراف إمكانية التحفظ على أية مادة من مواده على ألا يتعارض مع هدف الميثاق وغرضه(المادة٥٣).

إضافةً لذلك أجاز الميثاق للدول الأطراف في حالات الطوارئ الاستثنائية _التي تهدد حياة الأمة والمعلن عنها رسميا_ أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد فيها بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا الميثاق، بشرط ألا تتنافى هذه التدابير مع الالتزامات الأخرى المترتبة عليها بموجب القانون الدولي، وألا تنطوي على تمييز يكون سببه الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أوالدين أو الأصل الاجتماعي، إضافةً إلى عدد محدد من الحقوق لايطالها الاستثناء(المادة الرابعة من الميثاق).

بهذه النصوص دخل الميثاق العربي لحقوق الإنسان في ١٥/آذار/٢٠٠٨ حيز النفاذ بعد أن نال تصديق سبع دول عليه[١]هي:

---

[١] تنص المادة (٤٩) من الميثاق أن":

الأردن – الجزائر– البحرين – ليبيا – سوريا – فلسطين – الإمارات العربية المتحدة[١]. وفي سبيل رصد مدى تقيد الدول الأطراف بالتزاماتها طبقاً للميثاق نص على إنشاء لجنة عرفت باسم "لجنة حقوق الإنسان العربية"، تألفت من سبعة أعضاء تنتخبهم الدول الأطراف في الميثاق بالاقتراع السري(المادة٤٥)، وتتولى مهمة مراجعة تنفيذ الدول لالتزاماتها الواردة في الميثاق وذلك من خلال دراسة التقارير التي ترفعها تلك الدول إليها[٢].

ثالثاً: تقييم الميثاق العربي لحقوق الإنسان:

من خلال مراجعة نصوص الميثاق العربي لحقوق الإنسان نلاحظ أنه استطاع أن يحقق تقدماً ملحوظاً في مجال حقوق الإنسان تجلى ذلك بعدة **نقاط أهمها:**

١- يعرض الأمين العام لجامعة الدول العربية هذا الميثاق _ بعد موافقة مجلس الجامعة عليه _ على الدول الأعضاء للتوقيع والتصديق أو الانضمام إليه.

٢- يدخل الميثاق حيز النفاذ بعد شهر من تاريخ إيداع وثيقة التصديق السابعة لدى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية.

٣- يصبح هذا الميثاق نافذاً بالنسبة لكل دولة_ بعد دخول حيز النفاذ_ بعد شهرين من تاريخ إيداع وثيقة تصديقها أو انضمامها لدى الأمانة العامة.٤- يقوم الأمين العام بإخطار الدول الأعضاء بإيداع وثيقة التصديق أو الانضمام".

[١] صادقت الأردن(٢٠٠٤/١/٢٨)، الجزائر(٢٠٠٦/٦/١١)، البحرين(٢٠٠٦/٦/١٨)، ليبيا(٢٠٠٦/٨/٧)، فلسطين(٢٠٠٦/١١/٢٨)، سورية(٢٠٠٧/٢/٦)، الإمارات(٢٠٠٨/١/١٥).

[٢] تلتزم الدول الأطراف في الميثاق بتقديم تقرير إلى لجنة حقوق الإنسان العربية خلال سنة من دخول الميثاق حيز النفاذ بالنسبة لكل دولة طرف، إضافةً إلى تقديمها تقرير دوري كل ثلاثة أعوام (المادة ٤٨ الفقرة الثانية).

١_ ربط الميثاق بين حقوق الفرد وحقوق الأمم في تقرير مصيرها، أي حقوق الفرد العربي مواطناً أو وافداً، وحقوق الشعوب العربية في تقرير مصيرها وإقامة وحدتها القومية.

٢_ جاء الميثاق مكرساً بصورة عامة لحقوق سبق تكريسها بالشرعية الدولية لحقوق الإنسان، فشكل إضافة هامة للصكوك الدولية الإقليمية المتعلقة بحقوق الإنسان.

٣_ وضع للنظام الإقليمي العربي المتجسد أساساً في جامعة الدول العربية صكاً أساسياً خاصاً بحقوق الإنسان، ليصنع تقدماً في مجال العمل التشريعي في حقوق الإنسان بجامعة الدول العربية[١].

إلا أن تلك الإيجابيات التي أُنيط بها الميثاق لم تمنع السلبيات من أخذ دورها، والتي من أبرزها ما يلي:

١- كثرة الإحالة على القوانين والتشريعات الداخلية، مما يجعل تنفيذ بعض الحقوق الواردة في الميثاق رهناً باتساقها مع القوانين الداخلية.

٢- ضعف آليات التنفيذ والمراقبة، وحصر صلاحيات اللجنة المقترح إنشاؤها في تلقي التقارير التي ترفع إليها من قبل الدول الأطراف في الميثاق.

٣- عدم النص على إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان تكون بمنزلة ضمانة لممارسة الحقوق والحريات، ومرجع يلتجأ إليه في حال وقوع اعتداء على حق أو حرية.

---

[١] توفيق بوعشبة – الميثاق العربي لحقوق الإنسان يدخل حيز النفاذ – مقالة منشورة على الموقع الالكتروني:.www.lejuriste.montadalhilal.com/t1180-topic
تاريخ الزيارة:٢٠١٠/٧/٢٦

٤- يسجل على الميثاق العربي لحقوق الإنسان أنه لم يعطِ للأفراد المنتفعين بالحقوق الواردة فيه حق تقديم الشكاوي وحصر تقديم التقارير إلى لجنة حقوق الإنسان العربية للدول[١].

٥-عدم دقة نصوص الميثاق، فهناك مواد يخيّم عليها الغموض واللبس وتسوغ انتهاك حقوق الإنسان[٢].

في الختام يمكن القول بأنه وعلى الرغم من دخول الميثاق العربي لحقوق الإنسان حيز النفاذ، إلا أن حقيقة الأمر تظهر بقاءه في مستوى المرجعيات النظرية لجامعة الدول العربية دون ترجمة فعلية له على أرض الواقع، ليبقى الأمل معقوداً على قيام الدول الأعضاء اتخاذ خطوات جادة لتفعيل ميثاق حقوق الإنسان وإنشاء ما يلزم من الأجهزة لضمان تلك الحقوق على أكمل وجه، لاسيما مع تفاقم ظاهرة انتهاك الحقوق الأساسية للإنسان.

---

[١] وائل علام- مرجع سبق ذكره- ص٢٢٧. انظر أيضاً: عبد النبي العكري - الميثاق العربي لحقوق الإنسان هل يشكل ضمانة جدّية لحقوق الإنسان العربي؟- مقالة منشورة في صحيفة الوسط البحرينية- العدد(١٩٦١)-١٩/كانون الأول/٢٠٠٨- ص٦.

[٢] تنص المادة السابعة الفقرة الأولى على أن"لا يجوز الحكم بالإعدام على أشخاص دون الثمانية عشر عاماً ما لم تنص التشريعات النافذة وقت ارتكاب الجريمة على خلاف ذلك" أي أن المادة تسوغ الإعدام أولاً ثم إعدام القاصر وهو شيء خطر ومناف تماماً لحق من حقوق الإنسان الأساسية وهو الحق في الحياة، وأيضاً على حق الطفل والقاصر في عدم مساواته بالراشد فيما يتعلق بعقوبة بعض الأفعال ومنها القتل العمد.

المبحث الثاني: جامعة الدول العربية وإدارة الأزمات:

إن العرب مازالوا يواجهون مصادر متعددة للتوتر الدولي أبرزها فوضى النظام العالمي، وانتشار ظواهر النزاعات الأهلية أو الداخلية على مستوى الدولة الواحدة، وكذلك المنازعات الدولية بين الدول بعضها البعض. ولما كان على عاتق المنظمات الدولية الإقليمية مهمة رئيسية في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، كان من الطبيعي أن يقع على عاتق جامعة الدول العربية باعتبارها أهم منظمة تخص العرب وظيفة حفظ الأمن العربي، وذلك بالعمل على تسوية النزاعات والخلافات الدائرة بالمنطقة سلمياً، ومنع اللجوء للقوة التي تعكر صفو السلام العربي والدولي.

وبالنظر إلى حقيقة أن هناك العديد من المنازعات التي نشبت ومازالت، فيما بين الدول العربية، لاسيما خلال الفترة التي أعقبت إنشاء الجامعة، وحتى أيامنا هذه، نطرح عدة تساؤلات:هل استطاعت الجامعة التصدي لها وحلّها؟ وإذا كان الأمر كذلك، ما هي الطرائق التي اتبعتها والوسائل التي استخدمتها في هذا الشأن؟ أم أنها أخفقت في وأد النزاعات وتسويتها؟ وبالتالي ما هو السبب في هذا الإخفاق؟ وهل من سبيل لتمكين الجامعة العربية من أخذ دورها في هذا المجال، باعتبارها صاحبة الاختصاص في حفظ السلم والأمن العربي والدولي؟ هذا ما سنحاول الإجابة عليه في محاولة لتقييم الدور الذي اضطلعت به في مجال تسوية النزاعات وحلها، مع التعرض للجامعة العربية في ضوء التجارب المماثلة، وذلك عبر المطلبين التاليين:

المطلب الأول: تسوية النزاعات العربية في إطار جامعة الدول العربية

المطلب الثاني: جامعة الدول العربية بالمقارنة مع الاتحاد الأوروبي

المطلب الأول: تسوية النزاعات في إطار جامعة الدول العربية:

حالها حال المنظمات الدولية الإقليمية دعت الجامعة العربية إلى حظر استخدام القوة أو التهديد بها، لفض المنازعات، والالتجاء إلى الطرق السليمة لمعالجتها وتسويتها، تجلى ذلك بوضوح في المادة الخامسة من ميثاق الجامعة بقولها:"لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، فإذا نشب بينهما خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها و لجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً، وفي هذه الحالة لا يجوز للدول التي وقع بينها الخلاف الاشتراك في مداولات المجلس وقراراته، ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما، وتصدر قرارات التحكيم الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء".

تعود خلفية صياغة هذه المادة إلى تأثر واضعي الميثاق بالأجواء التي كانت سائدة في فترة ما بين الحربين العالميتين، وما بعد الحرب العالمية الثانية، وما حملته تلك الأجواء من دعوات ترمي لنبذ العنف وحظر استخدام القوة أو التهديد بها في العلاقات الدولية، والاستعاضة عنها بالوسائل والأساليب السلمية لتسوية أية خلاف أو نزاع دولي على نحو يضمن المحافظة على السلم والأمن الدوليين[١].

وجامعة الدول العربية باعتبارها إحدى المنظمات الإقليمية أكدت في ميثاقها هذا التوجه، وكررته في معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي عندما ذكرت المادة

---

[١] محمد المجذوب- انطباعات حول دور جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات- مجلة شؤون عربية - العدد (١٣١) - آذار ١٩٨٢- ص١٢٧-١٢٨.

الأولى منها حرصها على دوام الأمن والاستقرار وفض المنازعات بين الأعضاء بالطرق السليمة[١].

ولم تكتفِ الجامعة العربية بتنبيه الأعضاء إلى ضرورة عدم جواز الالتجاء إلى القوة لتسوية الخلافات العربية والخلافات مع الدول الأخرى، بل أوضحت أيضاً كيفية حل تلك المنازعات؛ بتقديمها وسائل محددة تستخدمها الدول الأعضاء في حل النزاعات على نحو سلمي. تبعاً لذلك سوف نقوم بإيضاح تلك الوسائل السليمة، والأجهزة المختصة بعمليات التسوية، إضافةً إلى وقفة على كيفية تعامل الجامعة العربية مع بعض الأزمات في محاولة لتقييم أدائها في هذا المجال وذلك عبر الآتي:

الفرع الأول: وسائل تسوية المنازعات في إطار جامعة الدول العربية:

على الرغم من تعدد وسائل التسوية السليمة في نطاق العلاقات الدولية بين الوساطة والتوفيق والمساعي الحميدة والتحكيم والقضاء، إلا أن ميثاق الجامعة العربية اقتصر على النص على وسيلتين من هذه الوسائل، وهي الوساطة والتحكيم، إضافةً إلى إشارة المادة (١٩) من الميثاق إلى وسيلة القضاء، وذلك عبر إنشاء محكمة عدل عربية، التي بقيت إلى يومنا هذا عام (٢٠١١) حبيسة الوثائق ولم تجد طريقهاً للتنفيذ الفعلي.

---

[١] نصت المادة الأولى من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي على ما يلي:" تؤكد الدول المتعاقدة، حرصاً منها على دوام الأمن والسلام واستقرارهما عزمها على فض جميع منازعاتها الدولية بالطرق السليمة سواء في علاقاتها المتبادلة فيما بينها أو في علاقاتها مع الدول الأخرى".

أولاً: الوساطة:

تعتبر الوساطة من أكثر الوسائل شيوعاً في العلاقات الدولية، فهي باتت من الأمور المسلم بها والتي تلقى قبولاً كبيراً لدى الدول نظراً للمزايا العديدة التي تحققها.

وتقوم الوساطة على تدخل طرف ثالث بناء على طلب الأطراف المتنازعة أو من تلقاء نفسه للتوفيق بين تلك الأطراف عبر تقديم مقترحاته وآرائه الهادفة إلى حل النزاع.

وهي من الوسائل التي لا يتم اللجوء إليها إلا بعد موافقة أطراف النزاع، فليس هناك ما يلزم هؤلاء الأطراف بقبول أو رفض الوساطة، ولا حتى الحل الذي ينجم ويقدمه الوسيط إليهم، بمعنى أنها_ أي الوساطة_ ذات طبيعة اختيارية.

لقد حظيت وسيلة الوساطة باستخدام واسع وكبير، خاصة في نطاق المنظمات الدولية والإقليمية. فمن جانبها لجأت جامعة الدول العربية إلى الوساطة لتسوية العديد من الخلافات، وانتهجت لذلك أساليب مختلفة؛ فاعتمدت في حالات على الوساطة الجماعيةالقائمة على تشكيل فريق من عدة أشخاص للقيام بعملية التسوية واحتواء الأزمة، كما فعل مؤتمر القمة العربية ١٩٨٩ عند تشكيله لجنة من ملكي المغرب والسعودية ورئيس الجزائر لاحتواء الأزمة اللبنانية والتوسط بين الفرقاء وحثهم على إنهاء الخلافات فيما بينهم[١].

وفي حالات أخرى أوكلت مهمة الوساطة لشخص معين، وهو ما يعرف بأسلوب الوساطة الفردية، والتي استأثر بها الأمين العام لجامعة الدول العربية، فقراءة مسيرة الجامعة العربية في هذا الصدد توضح أن الأمناء العامين الذين تعاقبوا على منصب

---

[١] أحمد أبو الوفا- مرجع سبق ذكره- ص ٦١٤.

الأمانة العامة للجامعة أدوا دوراً بارزاً في إدارة الخلافات العربية – العربية عبر قيامهم بالتوسط بين الأطراف المتنازعة، والتوفيق ما أمكن بين مطالبهم المتعارضة وتقديم الاقتراحات، وخير أمثلة على قيام الأمين العام للجامعة العربية بوظيفة الوساطة بين الأطراف المتنازعة، تدخله لحل النزاع الأردني المصري عام ١٩٥٨، وكذلك مبادرته بشأن الأزمة اللبنانية ١٩٧٥ للتوفيق بين الأطراف المتنازعة[١].

ثانياً: التحكيم:

اعتمدت جامعة الدول العربية وسيلة التحكيم كوسيلة من وسائل التسوية السليمة، وعهدت إلى مجلس الجامعة القيام بعملية التحكيم (المادة الخامسة من ميثاق الجامعة)، إلا أنها اشترطت لعقد الاختصاص لهذا الأخير بإدارة النزاع والتحكيم فيه شرطين:

الشرط الأول: اتفاق أطراف النزاع على إحالة النزاع إلى المجلس:

اشترط ميثاق الجامعة عبر مادته الخامسة لعقد اختصاص مجلس الجامعة النظر في النزاع والفصل فيه، تعبير جميع الأطراف المتنازعة عن موافقتهم ورضاهم اللجوء إلى التحكيم، على أنه لا يكفي لإمكانية اللجوء إلى التحكيم أمام مجلس الجامعة موافقة أحد الأطراف أو بعض الأطراف المعنية بالنزاع، ما يعني صبغ ميثاق الجامعة اللجوء إلى التحكيم بالصبغة الاختيارية، مجارياً في ذلك المبدأ السائد في التحكيم الدولي واتفاقيات التحكيم الحالية(الطابع الاختياري للتحكيم)[٢].

الشرط الثاني: عدم تعلق النزاع بسيادة أو استقلال أو سلامة أراضي أي من أطراف النزاع:

---

[١] علي أحمد قلعه جي- تسوية المنازعات وفقاً لميثاق جامعة الدول العربية – أطروحة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٩٧– ص ٢٩٥.

[٢] أحمد الرشيدي- التحكيم الدولي في الخبرة العربية المعاصرة- مجلة شؤون عربية- العدد(٦٢) – حزيران ١٩٩٠- ص ١٢٣.

على عكس ما دار في المشاورات التمهيدية لإعداد ميثاق جامعة الدول العربية من جعل التحكيم شاملاً لجميع حالات النزاع، ضيق ميثاق الجامعة نطاق التحكيم وقصره على منازعات محددة، مقيداً في ذلك من سلطة المجلس في التدخل في نزاعات معينة، حيث حصر اختصاصه في النظر بالمنازعات التي لا تتصل بسيادة واستقلال الأطراف المتنازعة، متماشياً في ذلك مع رغبة الكثير من الدول الأعضاء الرامية إلى الحفاظ على سيادتها والتمسك بها على نحو مفرط وصارم، تلك الرغبة التي طالت معظم نصوص ميثاق الجامعة، فكانت ومازالت سبباً في إخفاق نظام تسوية النزاعات في الجامعة العربية وتعطيل أهم وسائله.

وما يدلل على ذلك عدم تسجيل أية عملية تحكيم في نطاق جامعة الدول العربية. وإذا كان الإخفاق نصيب وسيلة التحكيم، فذلك مرده إلى جملة أسباب أبرزها:

- غياب النص على إنشاء جهاز مختص وذي خبرة بإدارة عملية التحكيم، وقيام مجلس الجامعة ذو التكوين السياسي لأعضائه بتلك المهمة جعل من عملية التحكيم ذات طبيعة سياسية أكثر منها قانونية[١]، فغالبية أعضاء هذا المجلس يملكون الخبرة السياسية دون الخبرة القانونية التي تتطلبها عملية التحكيم، مما أفقد الثقة بالتحكيم داخل إطار الجامعة العربية.
- عدم رغبة الدول الأعضاء الالتزام مسبقاً بحكم تحكيمي قد يمس مصالحها وسيادتها، ذلك لأن الحكم الصادر من التحكيم ملزم لطرفي النزاع (المادة الخامسة الفقرة الأولى من ميثاق الجامعة).

---

[١] أحمد الرشيدي- حول ضرورة الجهاز القضائي في نطاق جامعة الدول العربية- مجلة شؤون عربية- العدد (٥٩)- أيلول ١٩٨٩- ص ١٤.

- القصور في نصوص الميثاق، فالتحكيم وفقاً للمادة الخامسة، هو تحكيم اختياري يتوقف على قبول طرفي النزاع تحكيم المجلس في منازعاتها، فالدولة التي لا ترغب في عرض نزاعها أمام مجلس الجامعة لها أن ترفض ذلك، عندئذ لا يستطيع الطرف الأخر عرض النزاع من طرف واحد، ما يعني تجميد وسيلة التحكيم ضمن الجامعة العربية[١].

ثالثاً: القضاء العربي المؤجل"محكمة العدل العربية":

لم يقرر ميثاق جامعة الدول العربية _ على خلاف الحال في مواثيق العديد من المنظمات الدولية والإقليمية أمثال الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي _ إنشاء هيئة قضائية تفصل فيما يجري من نزاعات بين أعضائها، وإنما اكتفى واضعو الميثاق بالإشارة في نصوص الميثاق إلى إنشاء محكمة عدل عربية، وأن تكون لها الأولوية عند بحث تعديل ميثاق الجامعة، فجاءت (المادة ١٩) من الميثاق بقولها "يجوز بموافقة ثلثي دول الجامعة تعديل هذا الميثاق على وجه الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق، ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام".

إن من المعروف في القانون والعمل الدوليين أن الميثاق المنشأ لأية منظمة دولية ينص على الأجهزة التي تؤلف مجتمعة ما يسمى بالبنيان التنظيمي للمنظمة، وجرى العرف أيضاً على أن النظام القانوني للمنظمة الدولية يفترض أن يحتوي على جهاز قضائي، وذلك لأن المظهر الأساسي للقانون في أية منظمة دولية يكمن في تسوية المنازعات التي تثور بين أعضائها، وكذلك إيجاد حل للمشاكل القانونية المرتبطة

---

[١]علي أحمد قلعه جي- مرجع سبق ذكره- ص ٣٤٠-٣٤١. وانظر أيضاً: أروى رضوان – مرجع سبق ذكره- ص ١٢٠- ١٢١.

بتطبيق الميثاق وتفسيره، الأمر الذي يعني أن وجود الجهاز القضائي بوصفه جهازاً رئيسياً من أجهزة المنظمة إلى جانب الأجهزة الأخرى يعد أمراً ضرورياً لا غنى عنه تحتاجه كل منظمة ليتسنى لها تسيير أعمالها على نحو مرضٍ[١].

ومن هنا بدأت محاولات الجامعة العربية والدول الأعضاء في أوائل الخمسينيات من أجل قيام محكمة عدل عربية، إلا أن أي منها لم يلق النجاح حتى الآن (على نحو ما سنرى في الفصل الثاني من هذا البحث)، ما يعني حرمان جامعة الدول العربية من أفضل وأرقى وسائل تسوية المنازعات السليمة وهي القضاء، إذ إن لجوء الدول الأطراف إلى الاحتكام للقضاء لفض منازعاتهم، ما هو إلا مؤشر من مؤشرات التقدم والتطور الاجتماعي سواء على الصعيد الداخلي أم الدولي[٢].

إن كانت جامعة الدول العربية قد استطاعت وإلى حد ما خلق هيئات وآليات جديدة من ذلك مثلاً تأليف اللجنة السياسية واستحداث مؤتمر القمة و إنشاء البرلمان العربي، إلا أنها لم تفلح بعد في ترجمة النص الخاص بإنشاء محكمة العدل العربية على أرض الواقع، وإن كان لذلك أسبابه فأهمها يتجلى بالآتي:

١- إن مسألة إنشاء محكمة عدل عربية لم تستأثر باهتمام يذكر من قبل واضعي ميثاق الجامعة العربية، حيث اقتصر النقاش على وسيلة التحكيم سبيلاً لحل المنازعات سلمياً والتي بدورها ولدت ضعيفة،لاسيما مع الأخذ بالتحكيم الاختياري ورفض الأخذ بالتحكيم الإلزامي، الأمر الذي أدى إلى إهمال البحث والتطرق بشكل

---

[١] أحمد الرشيدي- ضرورة الجهاز القضائي في نطاق جامعة الدول العربية: دراسة في ضوء أحكام القانون الدولي العام- مجلة شؤون عربية- العدد(٥٩) - أيلول ١٩٨٩- ص ١٧.

[٢] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية- بيت الحكمة- بغداد ٢٠٠١- ص ٢١٦.

جدي لمسألة إنشاء محكمة عدل عربية والاكتفاء بإشارة عابرة لها في المادة (١٩) من ميثاق تأسيس الجامعة العربية[١].

٢- إن ربط قيام محكمة العدل العربية بعملية تعديل الميثاق شكل عائقاً أمام إنشاء هذه المحكمة، نظراً للصعوبات التي تكتنف مسألة التعديل في إطار الجامعة العربية.

٣- ترك ميثاق الجامعة العربية موضوع تأسيس المحكمة العربية إلى تقدير مجلس الجامعة دون فرض إلزام على هذا الأخير فيما يتعلق بضرورة إنشاء الجهاز القضائي للجامعة العربية[٢].

٤- عدم رغبة الدول العربية في الخضوع في علاقاتها الدولية لأحكام القانون خضوعاً تاماً، وتمسكها الصارم بسيادتها كان وما يزال حائلاً دون بلوغ حلم قيام محكمة العدل العربية.

الفرع الثاني: الأجهزة المختصة بتسوية النزاعات:

بالعودة إلى ميثاق جامعة الدول العربية نجد أنه أوكل صراحة مهمة تسوية النزاعات إلى مجلس الجامعة، إلا أن هذا لا يعني أنه الجهاز الوحيد الذي اختص بإدارة النزاعات وتسويتها، فالممارسات العملية والتطورات التي طرأت على مسيرة الجامعة أظهرت وجود أجهزة وهيئات أخرى، اضطلعت بمهمة تسوية المنازعات وحلها، وهي اللجنة السياسية- الأمانة العامة- مؤتمرات القمة العربية، إضافةً إلى ما أنشأه مجلس الجامعة من آليات تولت القيام بعمليات التسوية (لجان تسوية المنازعات- قوات حفظ السلام).

---

[١] صالح الكاظم- رؤية أخرى في إقامة محكمة عدل عربية- مجلة شؤون عربية- العدد (٨٢)- حزيران ١٩٩٥- ص ٣٢.

[٢] أحمد الرشيدي – حول ضرورة الجهاز القضائي في نطاق جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ١٥.

أولاً: دور مجلس الجامعة في تسوية والنزاعات:

نص ميثاق جامعة الدول العربية على أن يقوم بوظيفة التسوية السليمة مجلس الجامعة كجزء من الاختصاص العام الممنوح له وفقاً للميثاق، وهو ما بينته المادة الخامسة من ميثاق الجامعة، وبالعودة إليها نجد أن مجلس الجامعة يمارس عملية التسوية سواء بقيامه بالتحكيم في المنازعات التي لا تتعلق بسيادة الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها، أم بقيامه بالتوسط بين الدول الأعضاء.

وبذلك يكون لمجلس الجامعة في مجال تسوية المنازعات اختصاصين الأول تحكيمي والثاني وساطي.

أ- اختصاص المجلس التحكيمي:

نصت الفقرة الأولى من المادة الخامسة لميثاق الجامعة على اختصاص المجلس بالقيام بالتحكيم بين أطراف النزع لحله"... فإذا نشب خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً".

إلا أن الميثاق وإن كان قد منح هذا الاختصاص لمجلس الجامعة، إلا أنه قيد ممارسته بشرطين:

١- أن يكون النزع محل نظر المجلس غير متعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها.

٢- اتفاق أطراف النزاع على إحالته إلى المجلس للنظر فيه.

وهذا يعني أن مجلس الجامعة لا يستطيع التدخل في النزع من تلقاء نفسه، وإنما يتوقف تدخله على اتفاق الأطراف على إحالة النزع إليه، وبالتالي يكون اختصاص المجلس التحكيمي اختصاصاً اختيارياً يتوقف على إرادة أطراف النزاع الذين لهم

مطلق الحرية والخيار في اللجوء إلى المجلس وطلب تدخله في النظر بالنزاع أم لا. وهذا الموقف ينسجم مع متطلبات الدول الأعضاء ورغبتها في الحفاظ على سياديتها، فهي ترى أن اختيار طريقة وأسلوب فض منازعاتها مع الآخرين ما هو إلا مظهر من سيادتها واستقلالها[١].

أما إذا لجأ أطراف النزع إلى المجلس لفض نزاعهم ينعقد الاختصاص للمجلس ويقع على الأطراف تنفيذ حكم التحكيم الصادر عن المجلس بوصفه يتمتع بطبيعة ملزمة المادة الخامسة من الميثاق.

ب- الدور الوساطي لمجلس الجامعة العربية:

إلى جانب القيام بدور المُحكِّم، اختص المجلس بالنظر في المنازعات التي يخشى منها وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما، وبقراءة المادة الخامسة التي أشارت إلى هذا الاختصاص نستطيع أن نبدي بعض الملاحظات التالية:

- أوجبت هذه المادة على المجلس التدخل والتوسط بين أطراف النزاع سواء أقبلت هذه الأخيرة عرض الوساطة أم رفضت، إلا أنه وإن كانت الدول المتنازعة ملزمة بقبول عرض المجلس بالتوسط بينها، إلا أن هذا الالتزام لا يمتد إلى قبول تلك الأطراف بالحل الذي قد يتوصل إليه المجلس، فوساطة المجلس في هذه الحالة ما هي إلا توصية لا تتمتع بقوة ملزمة في مواجهة أطراف النزاع[٢].

---

[١] خليل الحديثي- تسوية المنازعات العربية ومشكلة التفريط والإفراط بين الجامعة و الدول الأعضاء – مجلة شؤون عربية – العدد(١٠٥) – آذار ٢٠٠١- ص٨.

[٢] كمال الغالي – مرجع سبق ذكره- ص ١٧٥.

- من الملاحظ أيضاً أن المادة الخامسة اشترطت لقيام المجلس بالتوسط بين الأطراف المتنازعة أن يكون الخلاف على درجة من الخطورة يخشى معه وقوع حرب.

وهذا يعني أن ميثاق الجامعة قصر حق المجلس في القيام بالتوسط على النزاعات التي تبلغ درجة من الجسامة والخطورة على نحو توقع الحرب معها، وهو بذلك _ أي الميثاق_ يكون قد قسم خلافات الدول الأعضاء إلى نوعين: منازعات يخشى معها وقوع حرب، ومنازعات قليلة الأهمية لا يخشى معها وقوع حرب.

فإذا كان قد أعطى الحق صراحة لمجلس الجامعة في التصدي للأولى(المادة الخامسة)، فهل هذا يعني أن ليس للمجلس التدخل في الثانية وتسويتها؟

على الرغم من الخلاف الذي ثار حول إعطاء مجلس الجامعة تلك الحق من عدمه، إلا أن ممارسات المجلس الفعلية في مجال تسوية المنازعات تقودنا إلى الجواب.

فإلقاء نظرة على مسيرة الجامعة في تصديها للخلافات الدائرة بين أعضائها، نجد أنها وسعت من نطاق تطبيق وسيلة الوساطة وتجاوزت ما جاء النص صراحة، فامتدت صلاحيات المجلس لتشمل جميع أنواع النزاعات بغض النظر عن درجة خطورتها سواء أكانت تفضي إلى حرب أم لا[١].

فقد توسط المجلس في الحرب شبه الأهلية التي نشبت في الأردن بين الجيش الأردني وعناصر المقاومة الفلسطينية عام ١٩٧٠[٢].

---

[١] أحمد الرشيدي- وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات: محاولة للتقويم- ورقة مقدمة في ندوة جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير- المركز العربي للتنمية والمستقبل- القاهرة١٩٩٣- ص ١٣٧.

[٢] خليل إسماعيل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية- بيت الحكمة- بغداد ٢٠٠١- ص ٢٢٨.

وبذلك يكون مجلس الجامعة قد اضطلع بدور كبير في تسوية المنازعات مستعيناً في أداء تلك المهمة بآليات عدة قامت بمهام كثيرة لخدمة عمليات التسوية.

فما هي تلك الآليات؟

❖ **آليات مجلس الجامعة في تسوية المنازعات:**

سعياً من مجلس جامعة الدول العربية للقيام بمهامه على أكمل وجه بما يتعلق بوظيفة فض المنازعات وتسويتها، أنشأ مجموعة من الأجهزة الفرعية، أهمها اللجان الخاصة بتسوية المنازعات – قوات حفظ السلام العربية.

١- لجان تسوية النزاعات:

هي لجان ذات طبيعة سياسية مؤقتة تنشأ للقيام بأعمال معينة يعهد بها إليها مجلس الجامعة، وينتهي وجودها إما بإنجاز المهام التي فوضها بها المجلس، أو بإبلاغها أنها لم تستطيع تأدية تلك المهام.

تؤلف لجان التسوية بقرار يصدر عن مجلس الجامعة يبين فيه تكوينها ومهامها ودور أعضائها، وتختلف طبيعة تكوين اللجان وعدد أعضائها باختلاف المهام التي تؤديها كل لجنة، وباختلاف طبيعة النزاع[١].

▪ **وظائف اللجان وأنواعها:**

تتلخص وظائف لجان تسوية المنازعات في تنفيذ قرار مجلس الجامعة المتصل بالنزاع، واتخاذ ما يلزم لذلك من وضع الخطط المرحلية، وتصميم برامج العمل التي تضمن تطبيق الاتفاق موضوع التسوية السلمية ووضعه موضوع التطبيق العملي.

---

[١] اختلف تكوين اللجان، فحيناً تكونت من ممثلين الدول الأعضاء على مستوى عال من رؤساء الدول والملوك، وتارة من وزراء الخارجية الدول الأعضاء، بينما في حالات أخرى تألفت من مندوبين الدول الأعضاء في الجامعة العربية أو رؤساء الوفود فيها إضافة لرئيس المجلس. وكذلك اختلف عدد أعضائها فتراوح بين ثلاثة أعضاء وأربعة لتصل أحياناً إلى ست أعضاء ، وذلك استناداً لطبيعة النزاع. انظر في ذلك: أحمد أبو الوفا – مرجع سابق- ص٦١٣-١٦٤.

أما عن أشكال تلك اللجان، فتنوعت بين **لجان الوساطة** التي هي من أكثر اللجان شيوعاً في العمل، التي يلجأ إليها مجلس الجامعة نظراً لأهمية الدور الذي تقوم به في التوسط بين أطراف النزاع وتقريب وجهات النظر فيما بينهم، ومن أهم أمثلتها لجنة الوساطة التي شكلها المجلس في ١٣ تشرين الأول عام ١٩٧٣، للتوسط في النزاع بين اليمن الشمالي واليمن الجنوبي.

ومن اللجان أيضاً **لجان المساعي الحميدة.** على الرغم من عدم نص الميثاق الجامعة على المساعي الحميدة كوسيلة من وسائل التسوية السليمة، إلا أن فاعلية هذه الوسيلة ودورها في تسوية العديد من النزاعات على الصعيد الدولي، دفع مجلس الجامعة إلى إنشاء لجان وإعطائها من الوظائف والمهام ما لا يختلف من حيث الغرض أو الهدف عن وظائف المساعي الحميدة الخاصة بلجان تسوية النزاعات الدولية[١].

وإلى جانب ذلك النوعين من اللجان أنشأ مجلس الجامعة لجان عرفت باسم **لجان تقصي الحقائق،** التي أصبحت من أهم أدوات التسوية السليمة للخلافات بالنظر للدور الذي تؤديه في البحث عن الحقيقة، وإعداد التقارير والدراسات بما يفيد عملية التسوية وحل الخلافات، ومن أمثلتها لجنة تقصي الحقائق التي أرسلتها الجامعة إلى اليمن عام ١٩٤٨ لدراسة وتقرير أي من الفرق المتنازعة أحق بتمثيل اليمن في الجامعة[٢].

---

[١] علي أحمد قلعه جي- تسوية المنازعات العربية وفقاً لميثاق جامعة الدول العربية- أطروحة دكتوراه- جامعة القاهرة ١٩٩٧- ص ١٣٠.

[٢] علي أحمد قلعه جي- المرجع السابق ص ١٣٧- ١٣٨.

٢- قوات حفظ السلام العربية:

يقصد بقوات حفظ السلام الآلية التي تنفذ الإجراءات والتدابير التي تتخذها المنظمة الدولية بهدف احتواء الصراعات الدولية وتهدئتها.

أغفل ميثاق جامعة الدول العربية ذكر أي بند بخصوص إنشاء قوات عربية تعنى بحفظ السلام والأمن العربي، إلا أن الأحداث والتغيرات التي أصابت منطقتنا العربية فرضت على الجامعة تشكيل قوات أمن عربية، فقام مجلس الجامعة بإنشاء مثل هذه القوات في مناسبتين، هما النزاع بين العراق والكويت ١٩٦١، والأزمة اللبنانية ١٩٧٥.

أ- إرسال قوات أمن عربية إلى الكويت ١٩٦١:

تلبية للمذكرة التي تقدمت بها حكومة الكويت إلى مجلس الجامعة العربية، والتي طلبت بموجبها حل الأزمة بينها وبين العراق، قرر مجلس الجامعة في ٧/٢٠/ ١٩٦١ إنشاء قوات طوارئ عربية هدفها صيانة استقلال الكويت.

وبتكليف من مجلس الجامعة قام الأمين العام لجامعة الدول العربية بتنظيم عمل هذه القوات وتحديد مهامها[١].

ب- تشكيل قوات أمن عربية لاحتواء الأزمة اللبنانية ١٩٧٥:

سعياً من جامعة الدول العربية لمواجهة الأوضاع المتدهورة في لبنان، أنشأت الجامعة العربية وبموجب القرار الصادر في ١٩٧٦/٦/٩ قوات أمن عربية رمزية تعمل تحت إشراف الأمين العام للجامعة العربية، مهمتها التواجد في مناطق النزاع، واتخاذ ما يلزم من الإجراءات لوقف إطلاق النار، والإشراف على انسحاب الأطراف المتنازعة.

---

[١] للمزيد من التفاصيل انظر: أحمد أبو الوفا- مرجع سبق ذكره- ،ص ٦٢٤.

غير أن تلك القوات أخفقت في تنفيذ المهام الموكلة إليها، مما دفع إلى عقد مؤتمر القمة السداسي في الرياض بتاريخ ١٩٧٦/١٠/١٦(لاسيما مع تفاقم الأزمة)، كان من أهم قراراته تعزيز قوات الأمن العربية لتصبح قوات ردع تعمل داخل لبنان على وقف إطلاق النار، وإنهاء القتال بين الفصائل المتحاربة[١].

- **الأساس القانوني لقوات حفظ السلام العربية:**

إن سكوت ميثاق جامعة الدول العربية عن النص بخصوص تشكيل قوات أمن عربية، دفع إلى البحث عن المرجعية القانونية لإنشاء مثل تلك القوات، فأسندها البعض[٢]إلى المادة السادسة من ميثاق جامعة الدول العربية، حيث أتاحت لمجلس الجامعة اتخاذ ما يلزم من التدابير لدفع الاعتداء وإرساء الأمن، وبالتالي يمكن أن يكون من بينها تأسيس قوات أمن عربية. في حين وجد آخرون[٣] المرجعية القانونية في المادة الأولى والمادة الثالثة من معاهدة الدفاع المشترك ١٩٥٠ اللتين تحدثتا عن ضرورة حفظ السلم والأمن العربي، وهو ما يعطي الحق والسند القانوني لمجلس الجامعة بتشكيل قوات عربية تصون السلم والأمن العربي حال تهديدهما.

وأياً يكن الأمر، فإنه وبالنظر إلى المسؤوليات الملقاة على عاتق مجلس الجامعة، وفي مقدمتها حفظ السلم والأمن العربي، تلك المهمة التي يمارسها بالوسائل والأدوات المنصوص عليها في الميثاق. إلا أن محدودية وضعف تلك الوسائل لبلوغ الهدف

---

[١] أحمد الرشيدي – وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات: محاولة للتقويم– مرجع سبق ذكره– ص ١٩٥–١٩٦.

[٢] محمد السيد سليم– دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء – ورقة مقدمة في ندوة – الجامعة العربية: الواقع والطموح– مرجع سابق – ص١٧٦.

[٣] هيثم الكيلاني– في البحث عن الدور العسكري لجامعة الدول العربية– مجلة شؤون عربية– العدد(١٣)– آذار ١٩٨٢– ص٣١١–٣١٢.

وصيانة الأمن العربي، يقضي بالاعتراف لمجلس الجامعة بصلاحيات واختصاصات لم يتضمنها الميثاق، وذلك لضرورتها للقيام بوظيفة حفظ السلام والأمن العربي.

من هنا نجد أن تشكيل مجلس الجامعة لقوات أمن عربية، تجد سندها القانوني في الاختصاصات الضمنية الممنوحة لأجهزة المنظمات الدولية والإقليمية طبقاً لأسلوب التفسير الموسع لمواثيق المنظمات الدولية وهو ما يعرف باسم نظرية الاختصاصات الضمنية[١].

تلك هي أهم الآليات التي استخدمها مجلس الجامعة في عمليات تسوية النزاعات سليماً إلا أن عدم كفاءتها من جهة، وعجز الجامعة من جهة أخرى عن التصدي لكثير من الأزمات، ناهيك عن الفقر الذي اتصف به ميثاق الجامعة فيما يتعلق بالنص على أجهزة وآليات تتولى إدارة المنازعات وتسويتها، كلها عوامل فرضت على الجامعة العربية_ خاصة مع تزايد عدد الخلافات _ تكليف أجهزة أخرى بتسوية النزاعات، رغم غياب النص صراحة في الميثاق على منحها مثل هذا الاختصاص.

ثانياً: أجهزة تسوية المنازعات غير المنصوص عليها في الميثاق:

إن كان ميثاق جامعة الدول العربية قد أعطى الحق لمجلس الجامعة بإدارة النزاعات وتسويتها، إلا أن هذا لا يعني أنه استأثر وحده بالقيام بهذا الدور والقيام بتلك الوظيفة. فممارسات الجامعة العربية ومسيرتها في تسوية المنازعات تدل على منح الاختصاص _تسوية النزاعات_ لجهات أجهزة أخرى، أهم تلك الجهات اللجنة السياسية– الأمانة العامة– ومؤتمرات القمة.

---

[١] أحمد أبو العلا– تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين – دار الكتب القانونية – مصر المحلة الكبرى ٢٠٠٥– ص ٣٩–٤٠. وانظر أيضاً: أحمد أبو الوفا– جامعة الدول العربية – مرجع سابق – ص٦١٤.

ولنا في ذلك إيضاح من خلال ما يلي:

أ- اللجنة السياسية:

إن خلو ميثاق الجامعة في المادة الثانية من النص على تأسيس لجنة سياسية لم يمنع من إنشاء اللجنة السياسية التي أقرها مجلس الجامعة في ١٩٤٦/١١/٣٠، وذلك من أجل تفعيل المشاورات السياسية بين الدول الأعضاء والتنسيق بين مواقفها في هذا الصدد، وفي حين نص قرار التشكيل على أن تكون العضوية في اللجنة على مستوى وزراء الخارجية[١]، نجد أن مجلس الجامعة وسع من نطاق هذه العضوية عندما أصدر قراره عام ١٩٥١، بفتح باب العضوية لرؤساء الحكومات والملوك. فكان من أبرز مهامها تكوين معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، والإعداد لجدول أعمال القمم العربية، ورفع تقاريرها إلى اجتماعات تلك القمم، فضلاً عن تنسيق المواقف العربية من بعض القضايا الدولية، ولم يتوقف عملها على هذا الحد، حيث إنه وإضافةً لما تقدم قامت اللجنة السياسية بدور مهم في عملية تسوية النزاعات لا يمكن تجاهله، وذلك في الخمسينيات والستينيات من تاريخ الجامعة[٢].وما أعطاها ذلك الدور المهم هو مستوى التمثيل الرفيع التي كانت تحظى به اللجنة في تلك الفترة (على مستوى رؤساء الحكومات والملوك- وزراء الخارجية للدول الأعضاء).

أما عن كيفية ممارسة اللجنة لهذه الوظيفة فقد تجلت في **صورتين:**

الصورة الأولى: <u>النظر في النزاع بطريقة غير مباشرة</u> من خلال إحالة النزاع المعروض على المجلس إليها.

---

[١] مجدي حماد- جامعة الدول العربية- مدخل إلى المستقبل- مرجع سبق ذكره- ص ١٩٩.

[٢] لمزيد من التفاصيل حول اللجنة السياسية مهامها ووظائفها انظر: أروى رضوان- مرجع سبق ذكره- ص ٥٥ وما بعدها.

قد تفرض على المجلس نزاعات تتطلب التصدي على وجه السرعة، في حين يكون المجلس مشغولاً نظراً للمهام الكثيرة الملقاة على عاتقه، مما يفرض عليه اللجوء إلى جهة أخرى تعينه على القيام بتلك المهمة، فكان غالباً ما يستعين باللجنة السياسية، لما تتسم به اجتماعات هذه الأخيرة بالسرية، وعدم تدوين المناقشات التي تدور فيها، وبالتالي فإن الخوض في القضايا موضوع النزاع يمكن أن يتم بصراحة أكثر.

تقوم اللجنة السياسية بعد إحالة النزاع إليها بدراسته وإعداد التقارير والتوصيات اللازمة، ومن ثم تقديمها إلى المجلس للاستعانة والاستئناس بها عند الفصل بذلك النزاع[١].

أما الصورة الثانية لنظر اللجنة السياسية في النزاعات فهي مباشرة، وتكون عن طريق دعوة اللجنة السياسية للانعقاد، وبحث النزاع من جميع جوانبه، واتخاذ ما يلزم من الإجراءات، ثم رفع ما توصلت إليه من نتائج إلى مجلس الجامعة الذي يكون له مطلق الحق في تعديلها أو إلغائها أو التصديق عليها، وذلك لأن ما يصدر عن اللجنة السياسية لا يتعدى كونه مجرد توصيات لها طابع استشاري، وليس قرارات ملزمة[٢]، ومن خير الأمثلة على قيام اللجنة السياسية بدور في تسوية المنازعات قيامها بإدارة أزمة الضفة الغربية ١٩٥٠ بين شرق الأردن وحكومة فلسطين وبعض الدول العربية[٣].

---

[١] أروى رضوان- المرجع السابق – ص ١٢١.

[٢] علي قلعه جي- مرجع سبق ذكره- ص ١٩٧.

[٣] للمزيد حول دور اللجنة في إدارة تلك الأزمة انظر: جميل مطر – ورقة مقدمة في بحث- جامعة الدول العربية الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير- المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل- مصر العربية للنشر ولتوزيع- ١٩٩٣- ص ١٥١.

إلا أن الجدير بالذكر أن دور اللجنة قد تضاءل ولم يعد لها أي دور يذكر ليس على صعيد تسوية النزاعات فحسب، وإنما أيضاً على مستويات عملها كافة، ذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار انخفاض مستوى التمثيل فيها، وتهميش الدول الأعضاء لدورها على نحو واضح.

ب –الأمانة العامة وتسوية المنازعات:

اضطلعت الأمانة العامة لجامعة الدول العربية _ إلى جانب وظائفها الإدارية والمالية_ بدور لا يستهان به في تسوية المنازعات التي تولى قيادتها الأمين العام للجامعة العربية سواء بمبادرة شخصية منه، أو بتكليف صريح له من قبل مجلس الجامعة.

مع اقتصار النص في ميثاق الجامعة على تحديد وظائف الأمين العام الإدارية فقط، استند في قيامه بدوره في تسوية الخلافات وحل النزاعات إلى تزايد اهتمام الجامعة وبصفة خاصة مجلس الجامعة بمنصب الأمين العام، والاقتناع بأهمية هذا المنصب باعتباره أحد العوامل الفاعلة في إدارة المنازعات العربية بشكل إيجابي، كما استند الأمين العام للجامعة في قيامه بتلك المهمة إلى مجموعة من النصوص الواردة في النظام الداخلي لكل من الأمانة العامة ومجلس الجامعة[١]،اللذين اعترفا له بنوع من الاستقلالية والتصرف في تقدير خطورة المشكلات، مما يتيح له ممارسة اختصاصات تتعلق بتسوية المنازعات[٢].

---

[١] نصت المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس الجامعة "على أن للأمين العام الحق في توجيه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسالة يرى أنها تسيء للعلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى".

[٢] مجدي حماد– مرجع سبق ذكره– ص ٣١٦.

لقد تزايد دور الأمين العام للجامعة العربية بدرجة ملحوظة في مجال إدارة الأزمات العربية، وتم الاعتماد عليه من قبل الجامعة العربية في القيام بمهام الوساطة والتوفيق بين الأطراف المتنازعة، فأدى دوراً لا يستهان به في هذا المجال، حيث استطاع وإلى حد ما تسوية العديد من النزاعات العربية، ومنع حدوثها، متخذاً لذلك طرقاً مختلفة، سواء باتصاله بالدول المعنية وإجراء المشاورات والمناقشات معها، أم بتبادل المذكرات بين الدول الأعضاء، أم بدعوة مجلس الجامعة للانعقاد ونظر النزاع، إضافةً إلى قيامه بالإعداد والتمهيد لاجتماعات الجامعة[١].

إن هناك الكثير من الأمثلة التي تدل على تدخل الأمين العام لجامعة الدول العربية في العديد من النزاعات، فقد كان له دور فعّال في احتواء النزاع العراقي الكويتي عام ١٩٦١[٢]، إضافةً إلى تدخله وبذل مساعيه لتسوية النزاع الدائر حول الحدود بين المغرب والجزائر ١٩٦٣، ومعالجته للخلاف بين كل من اليمن الشمالية واليمن الجنوبية ١٩٧٢، كما أنه لم يتردد في التدخل وبذل الكثير من الجهود لوقف الاقتتال في الحرب الأهلية اللبنانية ١٩٧٥، وفي عام ١٩٨١ بذل ما بوسعه لإنهاء الخلاف بين موريتانيا والمغرب، ومما يسجل له أيضاً مبادراته التي قام بها عام ١٩٩٣ لعقد مصالحة قومية عربية، هدفها لمّ الشمل العربي إثر تمزقه وانقسامه بعد أزمة الخليج، وكذلك مساعي الأمين العام عمرو موسى لرأب الصدع والانقسام الفلسطيني عام ٢٠٠٧، وتدخل الأمين العام نبيل العربي في الأزمة السورية عام ٢٠١١، وغيرها من الأدوار حتى لاتكاد تسوية أي نزاع تخلو من تدخل للأمين العام[٣].

---

[١] لمزيد من التفاصيل حول تلك الطرق التي يلجأ إليها الأمين العام للجامعة العربية في تسوية المنازعات انظر: علي قلعه جي- مرجع سبق ذكره – ص ١٧٨- ١٨٣.

[٢] جميل مطر وعلي الدين هلال –الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل – ورقة مقدمة في بحث جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير–مرجع سبق ذكره – ص٤٠٨.

[٣] هذا لا يعني أن الأمين العام الجامعة الدول العربية يقوم بدوره في تسوية الخلافات العربية على نحو يقترب من الكمال، فهناك من القصور والضعف ما يستدعي إعادة النظر في إصلاح الأمانة العامة وتطوير أدائها من جهة، وحسن اختيار أمينها وحياده من جهة أخرى.

ج- دور مؤتمرات القمة العربية في تسوية النزاعات:

عكست اجتماعات مؤتمرات القمة العربية رغبة أعضائها في تفعيل دورها وتأكيد وظيفتها كمجال للتشاور والتداول والتنسيق في أعلى مستوى، وفض الخلافات بالطرق الودية واحتوائها قبل أن تنفجر، فكانت بذلك _ أي اجتماعات القمة_ أهم الوسائل السياسية والدبلوماسية لمعالجة الخلافات العربية- العربية[١].

لقد كشفت الخبرة التاريخية، وخاصة منذ بداية الستينيات أن الجامعة العربية نجحت في حدود معينة في تطوير نظام اجتماعات القمة العربية ليصبح أحد العوامل الهامة التي يعّول عليها في التصدي للخلافات وإدارة الأزمات العربية.

حيث نظرت مؤتمرات القمة العربية في عدد من النزاعات العربية، تجلى ذلك بعرض النزاع عليها، وإدراجه على جدول أعماله، للعمل على تسويته وإيجاد الحل له. وغالباً ما كانت الأزمة هي السبب الرئيس في اجتماعات رؤساء الحكومات والملوك، لبحثها ومعرفة أسبابها، ووضع الحلول للخروج منها وتسويتها، كما حدث على سبيل المثال بعقد القمة العربية في تشرين الأول عام ١٩٧٦ لاحتواء الأزمة اللبنانية، وكذلك الدعوة لعقد قمة طارئة في القاهرة عام ١٩٩٠ لبحث الأزمة الناجمة عن غزو العراق لدولة الكويت. وإن كان هذا الأسلوب يعرف بالطريقة المباشرة لتسوية مؤتمرات القمة العربية للنزاعات[٢]، فإن الطريق غير المباشر لممارسة مؤتمرات القمة عملية التسوية تتمثل في خلق تلك الاجتماعات المناخ المناسب للتفاهم بين رؤساء دول الأطراف المتنازعة، وإيجاد قنوات اتصال بين القيادات العربية تعمل من خلالها على تقريب وجهات النظر، ومساعدة تلك الأطراف على الوصول

---

[١] هيثم الكيلاني- المصالحة القومية في التعجيل والتأجيل- مجلة شؤون عربية- العدد (٨١)- آذار ١٩٩٥- ص ٢٠.

[٢]علي قلعه جي- مرجع سبق ذكره- ص ٢١٢.

إلى حلول مرضية والخروج من الأزمة، مثالها اجتماع القمة العربية الأول عام ١٩٦٤، الذي مهّد للقاء مصري سعودي لتسوية الأزمة اليمنية[١].

إن ممالا شك فيه بأن لمؤتمرات القمة فائدة كبيرة وأهمية بالغة في تسوية المنازعات وإنهاء الخلافات.

وإن كانت القمم العربية لم ترق إلى مستوى الكمال في مجال تسوية المنازعات العربية، وبالتالي تحقيق الفائدة المرجوة منها، فذلك مردّه إلى جملة من العوامل والظروف نجملها بالآتي:

إن القمة العربية ظلت وعلى مدى طويل لا تجتمع دورياً، كما هو الحال في الاتحاد الإفريقي إلى أن تم تقنين دوريتها في قمة القاهرة الاستثنائية في تشرين الأول عام ٢٠٠٠[٢]. وحتى عند اعتماد الدورية عانت القمم العربية من تغيب عدد ليس بالقليل من الملوك والرؤساء العرب عن حضور اجتماعاتها، بعكس الحال مثلاً بالنسبة لاجتماعات قمة الاتحاد الأوروبي، إضافةً إلى أن الخلافات الناجمة عن التوجهات المتباينة لبعض الدول العربية جعلت من القرارات والتوصيات التي تصدر عن هذه الاجتماعات مجرد أمنيات لا ترقى إلى مستوى التنفيذ في الكثير من الحالات على الرغم من موافقة تلك الدول عليها عند التصويت عليها[٣].

يضاف لذلك حالة الانقسام والخلافات العربية – العربية، التي تلقي بظلالها على مؤتمرات القمة العربية وتحول بشكل أساسي دون فعالية هذه القمم وقراراتها، فعلى

---

[١] محمد السيد سليم – دور الجامعة العربية في إدارة المنازعات بين الأعضاء– ورقة مقدمة في ندوة – الجامعة العربية: الواقع والطموح – مرجع سبق ذكره – ص١٨٢.

[٢] أحمد الرشيدي– دور دبلوماسية القمة في تسوية الخلافات العربية ضمن إطار الجامعة – مجلة شؤون عربية– العدد (١٠)– كانون الأول ١٩٨١– ص ٧٠–٧١.

[٣] محمد التازي– خصائص مؤتمرات القمة العربية – شؤون عربية –العدد (١٣)– آذار ١٩٨٢– ص ١٨٩.

سبيل المثال خلاف الدول العربية حول الدعوة إلى قمة بشأن الاعتداءات الإسرائيلية على غزة نهاية عام ٢٠٠٨ وبداية عام ٢٠٠٩، انعكس سلباً وبوضوح على نتائج ما عُقد من قمم عربية آنذاك(القمة العربية العادية في الدوحة– قمة الكويت الاقتصادية التي عقت تحت شعار التضامن مع الشعب الفلسطيني)، فجاء حصاد تلك القمم أقل كثيراً، أو حتى لا علاقة له بتطلعات الشعوب العربية وآمالها في التصدي للعدوان الإسرائيلي الغاشم على غزة وكسر حصاره الجائر عليها.

والملاحظ أن أسلوب القمم العربية _ بوضعها الراهن _ في التعامل مع هذه الصراعات يدور حول تهدئتها، وإتباع أساليب شكلية للوصول إلى حلول لها، ومن ثم تظل مصادر الصراعات نائمة وكامنة في كثير من الحالات، الأمر الذي يسهل معه تفجرها المفاجئ.

هذا يقودنا للقول بأن نظام دبلوماسية القمة العربية نظام متخلف من نواحي كثيرة مقارنة بغيره في منظمات إقليمية مشابهة، ما يستوجب إعادة النظر بتلك الآلية وتطويرها على نحو يمكّنها من إدارة النزاعات العربية واحتوائها.

الفرع الثالث: تقييم دور جامعة الدول العربية في تسوية النزاعات:

إن من عوامل نجاح أية منظمة إقليمية، هو مدى قدرتها على تقديم آليات وأساليب لأعضائها من أجل حل خلافاتهم وتسوية منازعاتهم بطرق سليمة، إضافةً إلى ما تملكه هذه المنظمة من تدابير تستطيع بموجبها حماية أعضائها من أي اعتداء

عليها، سواء أكان هذا الاعتداء من دولة عضو أم من دولة غير عضو في المنظمة المعنية[١].

إن قلة نصوص ميثاق جامعة الدول العربية فيما يتعلق بتسوية المنازعات وقصورها، لا يعني أن الجامعة العربية بقيت بمعزل عن النزاعات العربية، ولم تتعامل معها، فخلال عمرها الذي ناهز السبعين عاماً، نظرت في العديد من الخلافات والمنازعات التي دارت بين أعضائها، ولكن السؤال هل استطاع البيت العربي التصدي لجميع النزاعات؟ وكيف تعامل معها؟ وكم هو حجم النجاح الذي حظيت به الجامعة في تسوية المنازعات، وكم هي الإخفاقات التي مُنيت بها هذه المنظمة في هذا الصدد؟ إن الإجابة على هذه الأسئلة تكمن في سجل جامعة الدول العربية في تسوية النزاعات، والذي بقراءته نستطيع أن نبدي الملاحظات التالية:

- استطاعت جامعة الدول العربية التدخل لفض بعض الخلافات العربية وتسويتها وإيجاد حل لها، حيث تمكنت الجامعة العربية من فض نزاع يعتبر من أكبر النزاعات العربية دموية وتسويته، هو النزاع بين اليمنيين عام ١٩٧٢، كما استطاعت أيضاً، وبواسطة أمينها العام حل النزاع الدائر بين الجزائر من جهة والمغرب وموريتانيا من جهة أخرى، حول الصحراء الغربية عام ١٩٧٦[٢].

- إن كانت الجامعة قد حققت نجاحاً في إنهاء بعض النزاعات العربية، إلا أن هذا النجاح لم يكن السمة الملازمة والغالبة لعمل الجامعة في هذا المجال، وما يؤكد ذلك هو عجز هذه المنظمة العربية عن معالجة العديد من الأزمات، فهي وإن تدخلت في النزاعات الدائرة بين أعضائها، إلا أنه بقي تدخلا محدودا لم يفضِ إلى حل جذري

---

[١] عزيز شكري- محكمة العدل العربية المرتقبة- مجلة شؤون عربية - العدد(٤)- حزيران ١٩٨١- ص ٦٥.

[٢] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ٢٢٩.

للمشكلة، وكل ما تتوصل إليه جهود الجامعة لتسوية هذه الخلافات هو إخماد النزاع إلى حين ومنع تصعيده، لكنه سرعان ما يشتعل من جديد، وهذا ما شاهدناه على سبيل المثال في النزاع العراقي- الكويتي عام ١٩٦١، فعلى الرغم من تدخل قوات الطوارئ العربية واتخاذها لجملة من التدابير، ظهر النزاع من جديد سنة ١٩٧٣ لتتدخل الجامعة مرة أخرى عبر أمينها العام الذي أسفرت جهوده على إنشاء لجنة مختلطة لترسيم الحدود، والتي لم تتمكن من حسم النزاع ليثور مجدداً عام ١٩٩٠. وهو ما حصل أيضاً بشان الأزمة اللبنانية عام ١٩٧٥، فرغم ما قامت به الجامعة العربية من جهود لاحتواء الأزمة، والتوصل إلى اتفاق لوقف إطلاق النار، استمرت الحرب الأهلية اللبنانية، ولم تفلح الجامعة سوى في تجميد هذا الصراع، ومنع تفاقمه لفترة مؤقتة دون حله وتسويته بشكل نهائي إلا عام ١٩٨٩ بوساطة عربية تمت خارج نطاق جامعة الدول العربية، والتي تمخض عنها توقيع اتفاق الطائف[١].

- إلى جانب المنازعات التي قادتها الجامعة العربية وتوصلت إلى تسوية بشأنها، وأخرى تدخلت بها لكن دون التوصل إلى حل ينهي الأزمة، وهناك طائفة ثالثة من المنازعات العربية تجاهلتها الجامعة ولم تؤدي أي دور في تسويتها، أبرزها النزاع السوري اللبناني سنة ١٩٤٩، وأيضاً حرب الخليج الثانية ١٩٩٠، والتي أظهرت فيها الجامعة ضعفاً وعجزاً كبيرين عن مواجهة الموقف.

ولتقييم أكثر موضوعية وواقعية لجامعتنا العربية في مجال إدارة الأزمات لا بد من الوقوف على دور البيت العربي في ما يحدث في المنطقة العربية من ثورات شعبية واضطرابات.

---

[١] أحمد الرشيدي- وظيفة جامعة الدول العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات: محاولة للتقويم – ورقة مقدمة في بحث- الجامعة العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير- مرجع سبق ذكره – ص٢٠٠.

منذ بدأت التطورات الراهنة في عدد من بلدان الوطن العربي كان واضحاً أنها سببت قدراً يعتد من الارتباك للجامعة العربية.

في البدء كان قرار تأجيل القمة العربية الدورية التي كان مقرراً انعقادها في آذار الماضي في بغداد مرة لمدة شهر ونصف والثانية لمدة عام، وهو ما يعني أن القمة الدورية لعام ٢٠١١ قد ألغيت للمرة الأولى منذ إقرار مبدأ هذه الدورية في القمة العربية التي انعقدت في القاهرة في تشرين الأول ٢٠٠٠. وكانت الحجة لذلك أن انعقاد القمة في الظروف الراهنة سيحيلها إلى ساحة سجال بين مؤيدي التغيير ومعارضيه مما يعمق الخلافات العربية – العربية، فضلاً عن أنها لو انعقدت لواجهت موقفاً لم تواجهه قمة أخرى سابقة، وهو موجة التغيير الداخلي في الوطن العربي، فقد كانت مهمتها في السابق دوماً مواجهة تحديات خارجية للوطن العربي وأمنه.

إن أي متتبع للأحداث التي جرت في البلدان العربية يلحظ الغياب التام لمنظمة العرب أي الجامعة العربية، وكأن الأمر غير معني بها، ولا يتعلق بأعضائها _الواجب حمايتهم وتأمين أمنهم واستقرارهم _ فما كان من بيت العرب هذا جراء ما جرى في العديد من العواصم العربية من انتفاضات شعبية تطالب بالحرية والتطوير سوى التزام الصمت(تونس – مصر – اليمن)، وعدم اتخاذ أي موقف أو إجراء من شأنه احتواء هذه الأزمات وإدارتها قبل تفاقمها وتطورها، صمت ما لبث أن خرجت عنه الجامعة العربية في الأحداث التي جرت في ليبيا (٢٠١١)، بإصدار مجلس الجامعة قراراً جاء فيه:

- الطلب من مجلس الأمن تحمل مسؤولياته إزاء تدهور الأوضاع في ليبيا واتخاذ الإجراءات الكفيلة بفرض منطقة حظر جوي على حركة الطيران العسكري الليبي فورياً، وإقامة مناطق آمنة في الأماكن المتعرضة للقصف كإجراءات وقائية تسمح بتوفير الحماية لأبناء الشعب الليبي والمقيمين في ليبيا من مختلف الجنسيات، مع مراعاة السيادة والسلامة الإقليمية لدول الجوار.

- التعاون والتواصل مع المجلس الوطني الانتقالي الليبي، وتوفير الدعم العاجل والمستمر للشعب الليبي وتوفير الحماية اللازمة له إزاء ما يتعرض له من انتهاكات جسيمة وجرائم خطرة من جانب السلطة الليبية الأمر الذي يفقدها الشرعية.

- تجديد الدعوة للدول الأعضاء والدول الصديقة والمنظمات الدولية وهيئات المجتمع المدني العربية والدولية إلى تقديم المساعدات الإنسانية العاجلة للشعب الليبي ومساندته في الفترة الحرجة من تاريخه عبر مختلف القنوات، وتوجيه الشكر للدول والهيئات التي تقوم بتقديم مثل هذه المساعدات العاجلة، وكذلك للدول التي تسهم في إجلاء المواطنين العرب الذين يرغبون في مغادرة ليبيا.

- مواصلة التنسيق إزاء الموقف في ليبيا مع الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي ومنظمة المؤتمر الإسلامي وكذلك مع الاتحاد الأوروبي[١].

استناداً لذلك اعتمد مجلس الأمن يوم ٢٠١١/٣/١٧ القرار رقم(١٩٧٣)، الذي خوّل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، منفردة أو عن طريق منظمات أو ترتيبات إقليمية، استخدام القوة المسلحة ضد ليبيا تحت غطاء حماية المدنيين المعرضين لخطر الهجمات، وتحت غطاء إنفاذ منطقة حظر للطيران أنشأها القرار في ليبيا.

---

[١] قرار مجلس جامعة الدول العربية على المستوى الوزاري بتاريخ ٢٠١١/٣/١٢.

كذلك عزز القرار الحظر التسليحي الذي سبق فرضه على ليبيا _ قرار مجلس الأمن رقم(١٩٧٠) المؤرخ في ٢٠١١/٢/٢٦_، وخوّل الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تفتيش الطائرات والسفن الذاهبة إلى ليبيا أو الخارجة منها، وأيضاً وسّع هذا القرار تجميد الأرصدة الليبية المفروض بالقرار رقم(١٩٧٠)، حيث شمل أفرادا ليبيين جدد ومؤسسات مالية ليبية في مقدمتها المصرف المركزي الليبي، ومؤسسة النفط الليبية، والمؤسسة الليبية للاستثمار، والمصرف الليبي الخارجي.

ويرى الباحث في هذا الصدد أن الجامعة العربية لم تخرج فيه عن صمتها فحسب، وإنما خرجت أيضاً به عن ميثاق جامعة الدول العربية ومبادئ القانون الدولي بخرقها لسيادة ليبيا واستقلالها ووحدة أراضيها. وعوضاً عن قيام الجامعة العربية باتخاذ إجراءات وتدابير جماعية تحمي شعب ليبيا وتصون سيادتها؛ كإرسال قوات طوارئ عربية على سبيل المثال، لاسيما مع وجود سوابق لها في هذا المجال كما فعلت بأزمة لبنان عام ١٩٧٥، أو إرسال لجنة تشكلها لهذا الغرض تعمل على تقصي الحقائق، وتقريب وجهات النظر بين أنظمة الحكم ومعارضيه، والتوصل لحل يقي من العنف وتداعياته، نجد بأنها قامت بإفساح المجال لقوات الناتو بخرق الأجواء الليبية وقصف أراضيها تحت ذريعة حماية المواطنين الليبيين، وشكلت بذلك القرار غطاءً شرعياً استهدف ليبيا عسكرياً.

ولم تكن الاضطرابات الحادثة في ليبيا محل اهتمام جامعة الدول العربية فحسب، وإنما طال هذا الاهتمام من قبل الجامعة العربية الأزمة التي اندلعت في سورية عام (٢٠١١). إذ قامت الجامعة باتخاذ خطوات عديدة حيالها، بدأت أولى هذه الخطوات بزيارة الأمين العام للجامعة نبيل العربي لدمشق من أجل التوسط لحل الأزمة فيها، تلاها بعد ذلك وتحديداً في ٢٠١١/١١/٢ إطلاق الجامعة العربية لخطة عمل عربية

هدفها احتواء الأزمة السورية، والتي دعت من خلالها لوقف العنف وإنهاء المظـــاهر العسكرية؛ وذلك بسحب الآليات العسكرية من المدن والمناطق الســـكنية، وإطـــلاق سراح المعتقلين بسبب هذه الأحداث كافة، إضافةً إلى إيجاد آلية لمتابعة وقف العنف؛ وذلك من خلال المنظمات العربية والسماح بدخول الإعلام العربي والعالمي، ومن ثم بدء حوار وطني برعاية الجامعة العربية بـــين النظـــام الســـوري وكـــل مكونـــات المعارضة.

كما شكلت الجامعة العربية سبيلاً لذلك لجنة وزارية عربية ضمت في عضـــويتها كلاً من مصر وقطر والسودان والجزائر وعُمان، والأمين العام للجامعة، إضافةً إلى السعودية. فالانضمام لعضوية اللجنة مفتوحة لمن يرغب بذلك.

وعلى الرغم من موافقة الحكومة السورية على بنود هذه المبادرة العربيـــة كلهـــا والبدء في تنفيذها تدريجياً، إلا أن الجامعة سارعت إلى عقد اجتماع طـــارئ علـــى مستوى وزراء الخارجية العربية بتاريخ ٢٠١١/١١/١٢ في مقـــر الأمانـــة العامـــة بالقاهرة، اجتماع تمخض عنه جملة من القرارات أهمها:

1 _ تعليق مشاركة وفود حكومة الجمهورية العربية السورية في اجتمـــاع مجلـــس جامعة الدول العربية وجميع المنظمات والأجهزة التابعة لها، وذلـــك لحـــين تنفيـــذ الحكومة السورية لتعهداتها التي وافقت عليها بموجب خطة العمل العربية لحل الأزمة في سورية.

2 _ توفير الحماية للمدنيين السوريين وذلك بالاتصال الفوري بالمنظمـــات العربيـــة المعنية، وفي حال عدم توقف أعمال العنف والقتل يقـــوم الأمـــين العـــام للجامعـــة بالاتصال بالمنظمات الدولية المعنية بحقوق الإنسان بما فيها الأمم المتحدة، وبالتشاور مع أطياف المعارضة السورية لوضع تصور بالإجراءات المناسبة لوقف هذا النزف

وعرضها على مجلس الجامعة الوزاري للبت فيها في اجتماعه المقرر في ٢٠١١/١١/١٦.

٣ _ دعوة الجيش العربي السوري إلى عدم التورط في أعمال العنف والقتل ضد المدنيين.

٤ _ توقيع عقوبات اقتصادية وسياسية ضد الحكومة السورية.

٥ _ دعوة الدول العربية لسحب سفرائها من دمشق مع اعتبار ذلك قراراً سيادياً لكل دولة.

٦ _ دعوة جميع أطراف المعارضة السورية للاجتماع في مقر الجامعة العربية خلال ثلاثة أيام للاتفاق على رؤية موحدة للمرحلة الانتقالية المقبلة في سورية، على أن ينظر المجلس في نتائج أعمال هذا الاجتماع ويقرر ما يراه مناسباً بشأن الاعتراف بالمعارضة السورية.

٧ _ عقد اجتماع على المستوى الوزاري مع أطراف المعارضة السورية كافة بعد توصلهم إلى الاتفاق كما جاء في سادساً.

٨ _ إبقاء المجلس في حالة انعقاد دائم لمتابعة الموقف[١].

وبقراءة حيثيات هذا القرار نستطيع أن نبدي الملاحظات الآتية:

أ - شكل قرار الجامعة العربية بتعليق عضوية سورية انتهاكاً لميثاق الجامعة العربية، لاسيما المادة (١٨) من ميثاق التأسيس التي تنص على أنه لا يمكن أخذ أي قرار بتعليق عضوية إحدى الدول أو فصلها من الجامعة إلا بالإجماع مع استثناء الدولة التي يتخذ الإجراء بحقها، الأمر الذي لم يتحقق في هذه الحالة، إذ تم اعتراض

---

[١] قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم (٧٤٣٨) على المستوى الوزاري في دورته غير عادية المستأنفة بتاريخ ٢٠١١/١١/١٢.

دولتين عليه (اليمن ، لبنان)، وامتناع دولة عن التصويت (العراق)، ما يعني عدم توافر الإجماع المطلوب لاتخاذ قرار كهذا.

ب – إن قرار الجامعة العربية في فقرته المتعلقة بحماية المدنيين، وذلك عن طريق استعانة الأمين العام للجامعة العربية بالمنظمات الدولية لحماية حقوق الإنسان في الأمم المتحدة، يفسح المجال أمام التدخل الخارجي في سورية على غرار ما حصل في ليبيا، ما يعني خروج الجامعة العربية عن أهم المبادئ التي تنادي بها والمتعلقة باحترام سيادة الدول الأعضاء وعدم التدخل في شؤونها الداخلية(المادة الثانية، الفقرة الثانية من المادة السابعة، المادة الثامنة من الميثاق)[١]. لتنتهك بذلك ليس فقط ميثاق تأسيسها، وإنما أيضاً ميثاق الأمم المتحدة الذي أشار بوضوح إلى مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى[٢]. الأمر الذي يصبح معه البيت العربي بمثابة بوابة للتدخل الدولي في شؤون أعضائه، وخرق لسيادتها وانتهاك لسلامة أرضيها.

ج – يشكل فرض جامعة الدول العربية على سورية عقوبات سياسية و اقتصادية سابقة خطرة في حياة جامعة الدول العربية، لاسيما مع غياب النص الذي يتيح لهذه الأخيرة اتخاذ إجراءات من هذا القبيل. وإن كان لمجلس الجامعة اتخاذ ما يلزم من التدابير لحفظ السلم والأمن العربي (المادة السادسة من الميثاق)، إلا أن ذلك يقتصر على قيام حالة اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة، ناهيك على أن مثل هذه التدابير تحتاج إلى إجماع من قبل الدول الأعضاء لاتخاذها، وهو ما لم يتحقق في هذا القرار.

---

[١] راجع تلك المبادئ في المبحث التمهيدي من هذا البحث ص ٢٧-٢٨.

[٢] تنص الفقرة السابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة على أن " .....ـ٧ ليس في هذا الميثاق ما يسوغ للأمم المتحدة أن تتدخل في الشؤون التي تكون من صميم السلطان الداخلي لدولة ما ..... ".

هـ – ما يؤخذ على هذا القرار أيضاً، هو أنه اتخذ دون أي مراعاة للأصول الواجب إتباعها في عملية اتخاذ قرارات الجامعة العربية سواء فيما يتعلق بتقديم تقرير للأمانة العامة للإطلاع عليه ومناقشته[١]، أم فيما يتعلق بإجراء المزيد من المداخلات أثناء الاجتماع والتصويت عليه.

خلاصة القول: إن قرار مجلس الجامعة العربية القاضي بتعليق عضوية سورية وتوقيع عقوبات عليها سابقة خطرة تقوض أسس العمل العربي المشترك والسلام في المنطقة، إضافةً إلى أنه ينطوي على انتهاك واضح لميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الأمم المتحدة، وأيضاً لكل قواعد القانون الدولي والأعراف الدولية القائمة على أساس الاحترام المتبادل وحسن النية في العلاقات بين الدول، وعدم التدخل بشؤون الدول الأخرى.

ويبقي بالنتيجة قيام قرارات المنظمات الدولية بما فيها الجامعة العربية على أساس ما تقتضيه مصالح الدول الكبرى وحلفاؤها، وليس على أسس قانونية سلمية، تخدم السلم والأمن الدوليين وتحافظ عليهما.

أمام ذلك كله نرى أن استعادة التعاون والتنسيق بين الدول العربية، ومواكبة ما كشفته الثورات والانتفاضات والحراك العربي من طاقات ووعي، يتطلب من الجامعة العربية وأمينها العام الجديد وضع إستراتيجية تعيد لمؤسسة القمة العربية دورها الفاعل، وتفسح المجال لتنسيق الجهود العربية الجماعية لإبعاد شبح التفكيك والفوضى الذي يخيم على المنطقة بأسرها، ومساندة الحقوق العربية العادلة في الأمم المتحدة والمحافل الدولية الأخرى، والعمل جاداً على تغليب مصلحة شعوب

---

[١] انظر في كيفية اتخاذ القرار ضمن إطار جامعة الدول العربية: عبد الحميد الموافي – عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد (١٨) – آب ١٩٨٢– ص٢٢٤– ٢٢٦ .

المنطقة العربية على أية اعتبارات ومصالح قطرية ضيقة على نحو يخدم استقرار تلك الشعوب وأمنها وسيادة دولها.

وعوداً على بدء، وبعد دراسة لدور جامعة الدول العربية في تسوية النزاعات وإدارة الأزمات نلحظ أن هناك تطوراً أصاب الجامعة العربية فيما يتعلق بتسوية النزاعات(إيجابيات الجامعة العربية)، بزر ذلك جلياً باستخدام أساليب ووسائل جديدة _ خارج الإطار الضيق الذي حدده الميثاق بوسيلتين هما الوساطة والتحكيم _أبرز هذه الوسائل كان المساعي الحميدة والمصالحة وتقصي الحقائق، كما اعتمدت الجامعة في حالات معينة على إرسال قوات عربية مشتركة للفصل بين الأطراف المتنازعة[١]، وأكثر من ذلك وسعت جامعة الدول العربية من اختصاص النظر في النزاعات، فهي وإن قصرته في الميثاق (المادة الخامسة)على مجلس الجامعة، فإنها وبالممارسة العملية منحت هذا الاختصاص لأجهزة أخرى تمثلت بمؤتمرات القمة والأمين العام واللجنة السياسية على نحو ما سبق بيانه.

وعلى الرغم من هذا التطور النسبي الذي طرأ على الجامعة العربية والنجاح في تسوية بعض المنازعات، إلا أنه يبقى نجاحاً محدوداً لا يجاري المنتظر والمأمول من الجامعة كونها منظمة قومية إقليمية، بمعنى أخر يمكننا القول إن البيت العربي كان ومازال هشاً وضعيفاً في قيادة وإدارة ما قد يثور بين أبنائه من خلافات ونزاعات، وذلك يعود إلى مجموعة عوامل أهمها:

١- قصور نصوص ميثاق جامعة الدول العربية فيما يتعلق بتسوية المنازعات، حيث اقتصرت هذه المسألة على المادة الخامسة فقط من الميثاق، والتي بحد ذاتها يعتريها

---

[١] أحمد عبد الونيس شتا – اتجاهات وموضوعات تطوير الجامعة العربية في الفقه العربي- ورقة مقدمة في بحث- جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير – مرجع سبق ذكره – ص ٤١.

الكثير من النقص والغموض، وعدم إلزام المتنازعين على عرض نزاعهم أمام جامعة الدول العربية[١].

٢- غياب أهم وأفضل وسائل التسوية السليمة، المتمثلة في وجود جهاز قضائي يتولى عمليات حل الخلافات العربية وتسويتها ضمن إطار الجامعة العربية.

٣- بطء تحرك جامعة الدول العربية في التصدي للنزاعات العربية إذا ما قورنت بتحرك غيرها من المنظمات الدولية، ففي العديد من الأزمات العربية نجد هناك أسبقية وسرعة للمجتمع الدولي في التعاطي مع هذه الأزمات[٢]، وهو بطء شكل إحدى العوامل التي ساهمت في إضعاف قدرة الجامعة على تسوية منازعاتها، وعدم حصرها في نطاق إقليمي، إضافةً إلى أنه أفسح المجال أمام أعضاء المنظمة العربية للتوجه إلى هيئات أخرى أمثال مجلس الأمن، و محكمة العدل الدولية دون أن يكلفوا أنفسهم مشقة عرضها على الجامعة، خاصة مع فقدانهم الثقة بهذه الأخيرة[٣]. فعلى سبيل المثال لم تستطع دبلوماسية الجامعة على مستوى القمة أن تتصدى لمعالجة الأزمة اللبنانية عام ١٩٧٥ إلا بعد مرور ثمانية عشر شهراً من نشوبها.

٤- الانقسام في الموقف العربي والتحيز لصالح طرف من أطراف النزاع دون أخر استناداً للمصالح، وبعيداً عن واقع الأزمة ومعطياتها، حال دون نجاح الجامعة العربية في حل الكثير من النزاعات، أو حتى الاجتماع للنظر في النزاع والتصدي له، كما حدث على سبيل المثال في أزمة الخليج الثانية ١٩٩٠، وكذلك في العدوان الإسرائيلي الغاشم على غزة عام ٢٠٠٩.

---

[١] صالح الكاظم- رؤية أخرى في إقامة محكمة عدل عربية – شؤون عربية – العدد (٨٢) – حزيران ١٩٩٥ – ص ٢٩.

[٢] أحمد عبد الونيس شتا – مرجع سبق ذكره – ص٣٧-٣٨.

[٣] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ٢٢٥- ٢٢٦.

٥- غياب وجود قوات عسكرية دائمة تعمل تحت إشراف وقيادة الجامعة العربية تتولى مهمة حفظ السلم والأمن العربي على غرار قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو تلك التابعة للاتحاد الأفريقي.

هذه هي أهم الظروف والعوامل التي أثرت سلباً على أداء جامعة الدول العربية في مجال تسوية النزاعات، وحالت دون تحقيقها النجاح المأمول والمتوقع منها كمنظمة إقليمية تعنى بحفظ السلم والأمن العربي، وهو أمر يجعل من اللازم والضروري على الجامعة أن تعيد النظر في نظامها ومواثيقها كلياً وتطوير أجهزتها على نحو يحقق درجة من المواءمة المطلوبة مع المعطيات المعاصرة للواقع العربي والدولي، ويضمن لها _ أي للجامعة العربية _ النهوض بمهامها في تسوية النزاعات واحتوائها على أكمل وجه، يعيد معه للدول العربية الثقة بمنظمتهم الأم. **إذ لم يعد بإمكانها إدارة الظهر لرياح الإصلاح التي تطال أنظمة حكم أعضائها، والتي يؤمل أن تطالها هي أيضاً. فهل ستقوم الجامعة العربية بالإصلاحات اللازمة لبنيانها، أم أن فقدان الثقة نهائياً بجدواها سيكون هو مصيرها؟**

المطلب الثاني: مقارنة جامعة الدول العربية بالاتحاد الأوروبي:

بالرغم من أن جامعة الدول العربية هي الأسبق في الوجود على الساحة الدولية، إلا أنها وبكل أسف الأضعف في الأداء والإنجاز مقارنة بمثيلاتها من المنظمات الدولية والإقليمية.

وإن كان يعلل عجز الجامعة العربية عن النهوض بمهامها على الوجه المطلوب منها وضعف هيكلها التنظيمية بأنها أقدم منظمة إقليمية، وبالتالي لم يكن من الممكن لها أن تستفيد من تجارب سابقة في نظم إقليمية أخرى _اقتصرت على التجربة القصيرة لعصبة الأمم التي كانت قائمة آنذاك_، إلا أنه ومع تطور الحياة الدولية

وظهور منظمات عالمية وإقليمية أكثر تطوراً بات حرياً على جامعة الدول العربية الاستفادة من تجربة هذه التنظيمات، وتطوير نفسها على نحو يضمن لها دورا حقيقيا وفعّالا في الساحة الدولية.

ولما كان الاتحاد الأوروبي خير نموذج يحتذى به للتنظيمات الإقليمية، سنقوم بإجراء مقارنة معه، علّنا نتوصل لتقييم أكثر واقعية لأداء وكفاءة جامعة الدول العربية.

تعد التجربة الأوروبية[١] إلى حد ما أرقى تجارب المنظمات الدولية وأكثرها تطوراً من حيث القدرة على بناء المؤسسات التكاملية، وتحقيق الاندماج في مستويات مختلفة. ولما كان الأمر كذلك سنحاول في هذا الموضع إجراء مقارنة بين البيت العربي والمجموعة الأوروبية في نقاط عدة، علّنا نتعرف على مواطن العجز والقصور في جامعتنا العربية، والتي تحول دون تبوؤ هذه الأخيرة مكاناً وثقلاً دولياً على غرار الاتحاد الأوروبي. وأهم هذه النقاط ما يلي:

- انطلاقاً من نشأة كلا المنظمتين نجد أن الاتحاد الأوروبي وجد نتيجة جهود تفاوضية شاقة بنيت على تفاعل تحليلي مستخلص من قياسات وبرامج واتفاقيات أنشأت بين دول أوروبا، وانتهت بتشكيل المجموعة الأوروبية الموحدة، بينما جاءت الدول العربية نتيجة تنازع إرادات أطرافها قوى مهيمنة في النظام العالمي

---

[١] تعود أساس فكرة الاتحاد الأوروبي حديثاً إلى وزير خارجية فرنسا روبرت شومان الذي نادى بتوحيد إنتاج الفحم والفولاذ بين فرنسا وألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، وفعلاً تم ذلك وشكلت الهيئة الأوروبية للفحم والفولاذ في عام ١٩٥١، وفي عام ١٩٥٧ تم توقيع معاهدة روما لتأسيس السوق الأوروبية المشتركة تلا ذلك وتحديداً عام ١٩٦٨ تشكيل منظمة الطاقة الأوروبية النووية ثم تم دمج الهيئات الثلاثة عام ١٩٦٧ تحت ما سُمي بالمجموعة الاقتصادية الأوروبية التي دخلت حيز التنفيذ عام ١٩٦٩ لتتحول هذه المجموعة عام ١٩٩٢ بعد اجتماعها في ماستريخت إلى ما يعرف باسم "الاتحاد الأوروبي".

وذات نفوذ استعماري في المنطقة، وزعامات سياسية محلية تتطلع إلى توسيع نطاق سلطتها، وقوى محلية ممثلة في حركات سياسية حديثة النشأة متطلعة نحو تحويل الأمة المجزأة إلى دولة موحدة[١]، مما انعكس سلباً على صياغة ميثاق الجامعة وتكوينها.

- إن أهم ما أعطى الاتحاد الأوروبي الفعّالية والتقدم هو امتلاك مؤسساته سلطات حقيقة إزاء الدول الأعضاء، فلها سلطة إصدار قرارات ملزمة وواجبة النفاذ في ميادين ومجالات متعددة ومهمة، ما يضفي على تلك المؤسسات سمة فوق قومية، تفقدها هيئات جامعة الدول العربية، التي لا تملك اختصاصات وسلطة عليا تعلو بها على أعضائها، وبالتالي لا تمارس إلا ما يسمح لها من قبل الدول الأعضاء لتبقى بذلك منظمة إقليمية ذات طابع قومي تقوم على التعاون الاختياري بين أعضائها، أي أنها تقوم على التوفيق بين إرادات دولية سيادية[٢].
- يتمتع التكتل الأوروبي بسلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة. فالسلطة الأولى تتمثل في برلمان أوربي مستقل ينتخب انتخاباً مباشراً من جانب المواطنين في الدول الأعضاء، وتشكل المفوضية الأوروبية الجهاز التنفيذي للاتحاد، وهناك محكمة العدل الأوروبية التي تتمتع باستقلال كامل في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية وأحكامها ملزمة وواجبة النفاذ[٣]،الأمر الغائب في التنظيم العربي.

---

[١] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ٤٠.

[٢] خليل الحديثي- المرجع السابق- ص ٣٢٣.

[٣] حسن نافعة- من أجل الاستفادة من التنظيم الهيكلي للمنظمات الإقليمية والدولية- ورقة مقدمة في ندوة- من أجل إصلاح جامعة الدول العربية- مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت- آذار ٢٠٠٤- ص ٣٠٤.

- إن التماثل في الخيارات السياسية والاقتصادية الأساسية وفي البنية الاجتماعية يساهم في تطوير السياسة الخارجية للمنظمة في النظام الدولي، ويساعدها على تحقيق غاياتها، وأغراضها التي أنشأت من أجلها، وهذا هو الحال في دول الاتحاد الأوروبي التي قطعت شوطاً كبيراً في توحيد وتنسيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية والنقدية والمالية، مما مكّنها من تحقيق تكتل اقتصادي متين، والوصول إلى عملة موحدة لدول الاتحاد الأوروبي عرفت "باليورو".

بينما غاب مثل هذا التماثل على الصعيد العربي، وانعكس على دور الجامعة العربية[١]، وحال دون قيام أي تكامل أو وحدة اقتصادية عربية، أو بناء أولى خطواتها المتمثلة في الاتحاد الجمركي والسوق العربية المشتركة.

- صحيح أن الجامعة العربية أنشأت العديد من المنظمات والوكالات المتخصصة والمجالس ولم تهمل جانباً من جوانب النشاط الوظيفي دون أن تتعاطاه، وأنها أدركت جدّلية العلاقة بين الأبعاد الاقتصادية والسياسية والأمنية والإستراتيجية، إلا أن غياب التنسيق بين هذه الهيئات، وتكاثر قراراتها وتوصياتها ومشروعاتها وتضارب اختصاصاتها، وقع على عاتق الجامعة العربية عبئاً إدارياً ومالياً دون حصيلة تكاملية فعلية تتناسب معها[٢]، على عكس ما يجري في المجموعة الأوروبية التي تملك في هذا الجانب من التخطيط والتنسيق وتنظيم العلاقات القائمة بين هيئاتها وأنشطتها الوظيفية، مما ساعدها على جني ثمار الفائدة من تنظيمات كهذه.

---

[١] ناصيف حتيّ- الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية المشابهة- مجلة المستقبل العربي- العدد (٤١) - تموز ١٩٨٢- ص ١٠٨.

[٢] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية - مرجع سبق ذكره- ص ٣١٩.

- ما يؤخذ على جامعة الدول العربية ضعف هيكلها التنظيمي مقارنة بالتكتل الأوروبي، ففي مقارنة بسيطة بين أجهزة كلا المنظمتين نجد أن الأمانة العامة لجامعة الدول العربية لا تملك الوزن الفعّلي تنظيمياً وسلوكياً في عملية صنع القرار، كما هو حال الأمانة العامة لدى الاتحاد الأوروبي، كما أنه ليس لمجلس الجامعة العربية سلطات تتمتع بالإلزام على غرار المجلس الوزاري في الجماعة الأوروبية الذي له سلطة اتخاذ قرارات ذات طبيعة ملزمة[١].

يضاف لذلك النقص والغياب لعدد من الأجهزة ضمن جامعة الدول العربية، والتي لها من الدور الكبير في نجاح المنظمة والارتقاء بعملها، فعلى سبيل المثال هناك غياب محكمة عدل عربية تمتع بولاية إلزامية على غرار محكمة العدل الأوروبية، وعدم تفعيل لمجلس السلم والأمن العربي، وتأجيل لتشكيل حقيقي للبرلمان العربي الدائم.

- من المفيد في هذا السياق أيضاً، مقارنة كيفية صناعة القرار وطبيعته وعملية تنفيذه، ففي حين تقدم الهيئة الأوروبية وبمشاركة من جماعات المصالح المختلفة مقترحاتها إلى المجلس الوزاري ليصدرها بشكل قرارات تعود بعدها إلى الهيئة للتنفيذ، نجد أن المقترحات في إطار الجامعة العربية إما أن تأتي من الدول مباشرة، أو عن طريق الأمانة العامة، أو من الأمانة العامة نفسها، ما يعني عدم الإحاطة بجوانب الموضوع كلها عند تقديمه فيأتي مبتوراً. ومع غياب الإلزامية عن قرارات الجامعة والافتقار لوجود جهة تسهر على تطبيق القرارات ومتابعة

---

[١] ناصيف حتيّ- مرجع سبق ذكره- ص ١١٢.

تنفيذها من الأعضاء بقيت هذه القرارات دون أي تفعيل وترجمة على أرض الواقع[١].

كل ذلك جعل من التنظيم العربي المتجسد بجامعة الدول العربية تنظيماً لا يرقى إلى المأمول ولا يجاري غيره من المنظمات المشابهة، ما يستدعي بالضرورة النهوض وبشكل جدي من قبل دول الجامعة، واتخاذ ما يلزم من الخطوات للارتقاء بهذه المنظمة، والذي يأتي بمقدمتها تحييد حركة التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية بين الدول والشعوب العربية، وفصلها عن الخلافات السياسية بين الأنظمة العربية على نحو يجعلها_ أي الجامعة العربية _قادرة على تحقيق التكامل والاندماج العربي على الأصعدة كلها.

---

[١] نجحت التجربة الأوروبية في إشراك جماعات المصالح المختلفة في عملية اتخاذ القرار،من خلال إشراكها في عضوية "اللجنة الاقتصادية والاجتماعية" أو "لجنة الأقاليم"، انظر: حسن نافعة- مرجع سبق ذكره- ص ٣٠٤.

الفصل الثاني

أوجه الخلل في جامعة الدول العربية و سبل إصلاحها

إذا كانت الجامعة العربية قد استطاعت _في حدود ما تملكه من اختصاصات وما تتمتع به من سلطات _ أن تحقق قدراً لا بأس به من الانجازات سواء على صعيد العلاقات فيما بين الدول العربية، أو فيما يتصل بعلاقات هذه الدول مع الدول والهيئات الأجنبية، إلا أنها تبقى في حقيقة الأمر انجازات دون المستوى المتوقع، ولا تقاس بمستوى الآمال المعلقة على هذا البيت العربي.

فالخبرة التاريخية للجامعة تكشف عن وجود بعض العلل في نظامها، سواء فيما يتصل بالمبادئ التي تقوم عليها والأهداف التي نشأت لتحقيقها، أو فيما يتصل بالاختصاصات والوظائف المنوطة بها، أو حتى بالنسبة للهيكل التنظيمي لهذه الجامعة.

إن هذه الأسباب وما رافقها من تغيرات وتطورات موضوعية وهيكلية على المستويين الإقليمي والدولي، إضافةً لبروز جملة من التحديات(تهدف إلى النيل من الجامعة العربية وعرقلة مسيرتها)، تفرض ضرورة تطوير الجامعة وإصلاحها.

بمعنى آخر إن عجز الجامعة عن النهوض بمهامها من جهة، والتحديات التي تعتري مسيرتها من جهة أخرى، تستوجب إعادة النظر في التنظيم العربي

وتحديثه، حتى لا يبقى بوضعه الحالي بعيداً عن الوضـــع الـــدولي وتطوراتـــه، وكذلك غريباً عن الواقع العربي وحاجات شعوبه وآمالها[١].

تفصيلات ما سبق ستكون عبر المبحثين التاليين:

- المبحث الأول:التحديات التي تعصف بجامعة الدول العربية.

-المبحث الثاني: موضوعات تطوير الجامعة العربية.

[١] محمد عزيز شكري – كيفية تحديث جامعة الدول العربية – السياسة الدولية– العدد (٤١) سنة ١٩٤٥ –ص ١٤٥.

المبحث الأول: التحديات التي تعصف بجامعة الدول العربية:

إن الحديث عن تطوير وتحديث الجامعة العربية يستلزم بالضرورة التعرف على التحديات التي تواجه هذه الأخيرة، وبعبارة أخرى دواعي التعديل والتطوير، منها ما هو خارجي دولي، ومنها ما هو مرتبط بدول جامعة الدول العربية، وكذلك بنية هذا التنظيم وتكوينه، لذلك سنقوم بتوضيح كل من هذه التحديات عبر المطلبين التاليين:

المطلب الأول: التحديات الخارجية التي تواجه جامعة الدول العربية

المطلب الثاني: التحديات الداخلية التي تواجه جامعة الدول العربية

المطلب الأول:التحديات الخارجية التي تواجه جامعة الدول العربية:

لقد أفرزت المتغيرات الدولية المعاصرة أخطاراً وتحديات جديدة على التنظيم الإقليمي العربي، أهم تلك التحديات ما يلي:

الفرع الأول: تغير ميزان القوى العالمي:

إن المجتمع الدولي ومن خلال مسيرته التاريخية الطويلة قد استعان بمنهج توازن القوى كنظام ووسيلة لتنظيم العلاقات بين أعضاء المجتمع الدولي، انطلاقاً من أن ذلك سيكون السبيل لتجنب الفوضى والهيمنة العالمية، إلا أن حقيقة الأمر تبين أن ذلك_ أي نظام توازن القوى _ لم يحل دون وقوع تصادمات وحروب، ما لبثت أن تفاقمت وتطوّرت مع تحول العالم من نظام ثنائية القطب إلى نظام أحادي القطبية،تمثل بهيمنة المنظومة الرأسمالية العالمية بزعامة الولايات المتحدة الأمريكية على العالم كله، نظام كرّس بسياسته واتجاهاته وأدواته الظلم واللامساواة، وصعّد التوتر، ووسع الهوة الاقتصادية بين الشمال والجنوب[١]. وزاد في الوقت نفسه من قدرة الولايات المتحدة الأمريكية على التأثير في سلوك الأطراف الأخرى من النظام الدولي بما فيها النظام العربي[٢]، فسيطرت على المؤسسات الدولية مثل الأمم المتحدة، وكذلك على المؤسسات الاقتصادية العالمية، لتصبح بذلك الولايات المتحدة الأمريكية القوة المهيمنة في الشرق الأوسط، والمسيطرة على توازن القوة في تلك المنطقة.

---

[١] إسماعيل قيرة- جامعة الدول العربية في عالم أحادي القطب: الوضع الراهن والمستقبل – مجلة شؤون عربية- العدد(٨١) – آذار ١٩٩٥- ص ١٠٦.

[٢] محمد ألهزايمة- قضايا دولية : تركة قرن مضى وحمولة قرن أتى- دار الحامد للنشر والتوزيع – عمان – الطبعة الأولى ٢٠٠٧- ص ٣٩.

إن تفرد الولايات المتحدة الأمريكية كقطب وحيد في العالم له مصالح كبرى في المنطقة، جعلها تطلق تصوراتها الأكثر قابلية للتطبيق، بصرف النظر عن صلاحيتها للمنطقة، ما أدى إلى انعكاسات ونتائج خطرة وهامة على المجتمع العربي، أهمها ضيق هامش المناورة أمام الدول العربية في علاقاتها الدولية، وخصوصاً تلك المعنية مباشرة بالصراع العربي الإسرائيلي، فقد خسر العرب بالانكفاء السوفيتي حليفاً إستراتيجياً قوياً ومصدراً مضموناً ومناسباً للسلاح، ما جعل هامش الاستقلالية في بناء العلاقات الدولية محدوداً في ظل هيمنة القطب الواحد[١]. كما تدهورت مسألة الحريات والديمقراطية _ التي أصبح لها مفهوم خاص ابتدعته أمريكا بما يخدم مخططاتها_ و تفاقم العجز الغذائي لمجموع الدول العربية، وتناقصت الاحتياطات النفطية، وتزايدت المديونية، إضافةً إلى تفاقم التبعية، لاسيما مع تواصل الاستيراد الواسع النطاق لتكنولوجيا غير قابلة للاستيعاب في العالم العربي[٢].

ومن الانعكاسات الخطرة أيضاً، ازدياد بؤر التوتر والخلافات بين البلدان العربية نتيجة اختلاف المواقف والرؤى العربية تجاه السياسة الأمريكية وتعاملاتها مع منطقتنا العربية.

ما يعني الحيلولة دون التضامن العربي، وإفشال كل دعوات عقد قمة عربية، وإفراغ اجتماعات الجامعة العربية من مضمونها[٣].

---

[١] سمير الزبن- النظام العربي: ماضيه، حاضره، مستقبله- دراسات إستراتيجية- مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية- الإمارات العربية- الطبعة الأولى ٢٠٠١ – ص٦٤ .

[٢] عبد العزيز جراد- العالم العربي بين ثقل الخطاب وصدمة الواقع- ديوان المطبوعات الجامعية- الجزائر ١٩٨٨- ص ١٢٦.

[٣] محمد ألهزيمة- مرجع سابق ذكره- ص ٣٦.

بالخلاصة نجد أنه ومع تراجع المنطق القومي للعمل العربي المشترك، واختلاف ميزان القوى بانهيار سيادة القطبية الثنائية، وتطور القطبية الواحدة التي تهيمن على مسيرة النظام العالمي، وتعمل على توظيفه توظيفاً كاملاً لصالح إستراتجيتها وبناء إمبراطوريتها الخاصة، أصبح العمل العربي المشترك في أضعف حالاته مهدداً بالاختفاء من الخريطة السياسية للمنطقة، لاسيما إزاء محاولات استبداله بصيغ أخرى تستبعد فكرة العروبة والقومية، وتدفع إلى تسليم المنطقة بالكامل إلى القطب الواحد ليفعل بها ما يشاء.

كل ذلك يفرض على جامعة الدول العربية، وأكثر من أي وقت مضى، ضرورة تفعيل آلياتها وإصلاح هيكلتها لتكون قادرة على مواجهة ما يفرزه هذا النظام الأحادي القطبية من تهديدات ومخاطر، برزت بوضوح بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام ٢٠٠١ لتطال جميع أفراد التنظيم العربي[١].

الفرع الثاني: العولمة:

تعاظمت التحديات وزادت المخاطر التي يتعرض لها البيت العربي، في ظل ما سُمي بالعولمة إلى درجة كبيرة، لما أفرزته هذه الظاهرة من منعكسات عمقت التناقض في المجتمع العربي.

لقد زادت العولمة من حدة الاستقطاب العالمي، وهو ما انعكس بشكل أساسي في مزيد من التبعية والتهميش لدول الأطراف، ومنها دول نظامنا الإقليمي العربي، فطّال هذا التهميش كل أبعاد النظام، ابتداءً من مفهومه كنظام عربي إلى التهميش السياسي والإستراتيجي والاقتصادي والتقني وصولاً إلى التهميش الحضاري. لقد أحدثت العولمة عملية تشكيك واضحة للمفهومات السياسية والإستراتيجية

---

[١] ناصيف حتيّ- النظام العربي بعد أحداث ١١ سبتمبر التحديات- مجلة شؤون عربية- العدد (١٠٩) ربيع ٢٠٠٢- ص ٢١٦-٢٢٢.

المتداولة، كمفاهيم الحدود ومركزية السلطة والسيادة، وشوهت آليات فهم الظواهر العامة لتروج لمفاهيم جديدة محل المفاهيم التي أُسقطت عن عمد.

فأثيرت الشكوك حول مفهوم النظام الإقليمي العربي وحول استمراريته وصلاحيته، وكذلك مفهوم الأمن القومي العربي الذي زادت العولمة من ضبابيته، وركزت عبر آليات خاصة على اختراق هذا النظام العربي وتفكيكه، واستبداله بمفاهيم جديدة تنطوي في مضمونها على تمزيق الهوية العربية وتفريغها من مضمونها القومي العربي ومن تاريخها وتراثها الحضاري[١].

فالعولمة سعت إلى إعادة هيكلة النظم الإقليمية وتشكليها بما يتماشى مع مصالحها، كإعادة هيكلة أوربا الشرقية وضمها لنفوذها، وتشكيل تكتل جنوب شرق أسيا، والمبادرة لإعادة هيكلة النظام الإقليمي العربي التي تبنت الإدارة الأمريكية و بآليات خاصة أمر تحقيقها، كالتدخل المباشر، والوجود العسكري في مناطق المصلحة الحيوية، وأطرت ذلك بصيغ شرعية كالاتفاقيات الأمنية مع دول الخليج العربي، وأيضاً من خلال خلق بؤر التوتر وتوريد الأزمات ومصادر التهديد للنظام العربي ككل أو لجزء منه، كإثارة مشاكل مع دول الجوار الجغرافي، أو إثارة قضايا الأقليات وحقوق الإنسان، ومن آلياته أيضاً تغذية الخلافات العربية – العربية، والمباشرة بمشروع ضبط التسلح والانتشار النووي، ومراقبة تسلح الدول التي تعتبرها تشكل خطراً على أمنها وأمن حليفتها إسرائيل، كما كثفت الولايات المتحدة الأمريكية جهودها التنسيقية مع الدول الكبرى المصدرة للتكنولوجيا العالمية، كالصين وروسيا وألمانيا وإنكلترا لضبط انتشار

---

[١] محمد ألهزايمة – قضايا دولية: تركة قرن مضى وحمولة قرن أتى– مرجع سبق ذكره– ص ٣١٣.

تكنولوجيا السلاح، وتعزيز قدرة الوكالة الدولية للطاقة الذرية على تفتيش المنشآت المشكوك بها أمريكياً، وإن أخفقت هذه الآليات المغطّاة بصبغة دولية في تحقيق أهداف الدول الكبرى، تقوم هذه الدول بتوجيه ضربة عسكرية لأية دولة تحاول تطوير قدراتها، كما حصل للعراق وليبيا[١].

وبذلك برزت العولمة بآلياتها وأدواتها، كأهم التحديات التي تواجه جامعة الدول العربية، ليس في بنيانها العضوي فحسب، بل في وجودها ذاته أيضاً.

الفرع الثالث: مشروع الشرق أوسطية:

استجابة لإرادة دولية تقودها الولايات المتحدة الأمريكية لدمج الكيان الصهيوني بدول المنطقة العربية، وتوافر جملة من الظروف السياسية والاقتصادية العالمية والإقليمية[٢]، نهض مشروع الشرق أوسطية على فكرة مفادها إيجاد تنظيم إقليمي يضم الدول العربية إلى جانب إسرائيل، وفي محاولة لنسج خيوط هذا المشروع وتحقيقه على أرض الواقع، عُقدت عدة مؤتمرات تجلّت بعقد مؤتمرات الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والتي بدأت بالدار البيضاء عام ١٩٩٤[٣]، ومحاولة

---

[١] انظر: مصطفى الجمال- التدخل الدولي في إطار العولمة- مجلة دراسات إستراتيجية- العدد الثاني عام ٢٠٠١- مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية- دمشق- ص ٩٦- ٩٧، وصلاح الدين حسن السيسى- مرجع سبق ذكره- ص ٤٢-٤٣.

[٢] أهم هذه الظروف: حرب الخليج الثانية وتداعياتها، مؤتمر مدريد للسلام، اتفاقات السلام المعقودة بين الكيان الصهيوني ومنظمة التحرير الفلسطينية(اتفاق أوسلو)، ثم بين إسرائيل والأردن- منير الحمش- النظام الإقليمي العربي في ظل المتغيرات الدولية والإقليمية- دار المستقبل- دمشق ١٩٩٥- ص ١٩٨.

[٣] شكل مؤتمر الدار البيضاء خطوة هامة على طريق تحقيق هذا المشروع،لاسيما في شقه الاقتصادي - لمزيد من التفاصيل انظر: عبد المنعم المشاط- قمة الدار البيضاء الاقتصادية – مجلة السياسة الدولية العدد (١١٩) لعام ١٩٩٥- ص ٢٢٩- ٢٣٠.

لإيجاد دورية لهذا المؤتمر عقد الثاني في عمان ١٩٩٥، ثم بالقاهرة عام ١٩٩٦، وبعدها بالدوحة وكان سنة ١٩٩٧[١].

ينطوي مشروع الشرق أوسطية على تحقيق مجموعة من الأهداف يأتي في مقدمتها دمج إسرائيل بالمنطقة، وخلق استقرار وهدوء إستراتيجي يحفظ مصالح النظام العالمي الجديد والقائمين عليه، الأمر الذي يتطلب نظاماً إقليماً يستوعب جميع دول المنطقة بما فيها إسرائيل، ويخلق تشابك في العلاقات الاقتصادية والسياسية البينية على نحو يصعب تفكيكها في المستقبل، بمعنى آخر خلق نسيج جديد يتشكل من كل شعوب المنطقة، نسيج يرى دعاته بأنه الأقدر على تحقيق الأمن والاستقرار في المنطقة العربية ككل، والأجدر بوضع حد للحروب والصراعات فيها، خاصة الصراع العربي – الإسرائيلي، وبالتالي سيكون هذا المشروع البوابة الكبرى للدخول إلى عالم قائم على التعاون والتعايش بين أطرافه المختلفة ما يعني النفع للجميع[٢].

إلا أن حقيقة الأمر تظهر أن مشروع الشرق أوسطية ما هو إلا دعوة حق يراد بها باطل، ذلك لأن هذا لن يتحقق_ أي مشروع الشرق أوسطية _ إلا بإحاطة النظام العربي القائم والنيل منه. فنظام جديد يشمل في تكوينه إسرائيل المعتدية والمغتصبة للحق العربي، يعني ضمان استمرار وجودها في أمان واستقرار كجزء لا يتجزأ من جغرافية الإقليم ومن نسيجه الحضاري والثقافي والاجتماعي،

---

[١] عبد الرحمن النقيب– مشروع الشرق الأوسط الكبير: تداعياته السياسية والاقتصادية والتربوية – دار السلام للطباعة والنشر– الطبعة الأولى– القاهرة ٢٠١٠ – ص ١٩٠.

[٢] حسن أبو طالب– الفكر العربي والشرق أوسطية– مجلة الفكر العربي – المجلد الخامس والعشرين العدد الرابع سنة ١٩٩٧– ص٨٦.

وانفرادها _أي إسرائيل_ في قيادة منطقة الشرق الأوسط، والهيمنة عليها اقتصادياً وسياسياً وعسكرياً، بما يخدم مصالحها ومصالح حلفائها في منطقة العالم العربي.

وبذلك يتجلى الهدف الحقيقي لمشروع الشرق أوسطية بتكريس الواقع الانقسامي والتبعي للبلدان العربية، وطمس الهوية القومية العربية، وتقويض الذاكرة التاريخية العربية، في حين تبقى العقيدة الصهيونية قائمة بكل وظائفها، خاصة وظيفتها ضد مشروع النهوض العربي، إضافةً إلى تغيير النظام السياسي الإقليمي من نظام عربي مؤسس على الهوية القومية والعناصر المشتركة في اللغة والتاريخ والثقافة إلى نظام شرق أوسطي فوق قومي مؤسس على الجغرافيا والمصالح الاقتصادية والأمنية[١].

ذلك يقودنا إلى التساؤل عن كيفية التصدي لهذا المشروع، أو على الأقل باب الحفاظ على المصالح العربية وحمايتها؟

لعل أفضل صيغة للمواجهة والمحافظة على مصالح العرب هي الارتقاء بالتعاون العربي المشترك في مجالاته كافة، وعلى الأخص في المجال الاقتصادي، كتأسيس سوق عربية مشتركة مثلاً على غرار السوق الأوروبية، فهي صيغة تقوي النظام العربي القائم، وتجعله أكثر حيوية وقوة، وكذلك إعادة بناء الصرح العربي من جديد بإدخال إصلاحات عليه تجعل منه سياجاً منيعاً أمام المطامع

---

[١] ماجد كيالي- النظام العربي وتحدي المشروع الشرق أوسطي مجدداً- مجلة شؤون عربية - العدد (١١٥)- عام ٢٠٠٣- ص ٣٢. وانظر أيضاً في مخاطر الشرق أوسطية: جاسم زكريا- مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر- منشورات الحلبي الحقوقية- الطبعة الأولى - بيروت ٢٠٠٦ - ص ٤٨٥- ٤٨٦.

الصهيونية والاستعمارية، ومخططاتها الرامية إلى الاستيلاء على المنطقة العربية وثرواتها.

الفرع الرابع: مشروع الشراكة المتوسطية:

نظراً للتغيرات السياسية والاقتصادية التي طرأت على الساحة الدولية، ارتأت الدول الأوروبية إقامة علاقات تعاون وشراكة بينها وبين البلدان النامية المتوسطية في المجالات كافة، تولى أمر تنظيمها وتشكيلها فعلاً مؤتمر برشلونة المنعقد عام ١٩٩٥، الذي عالج العديد من القضايا أهمها الشراكة السياسية الأمنية- الشراكة الاقتصادية المالية- الشراكة الثقافية والاجتماعية والقضايا الإنسانية[١].

ومن بعد جاء مؤتمر مالطا لعام ١٩٩٧، وشتوتغارت عام ١٩٩٩، ثم فلنسسيا لعام ٢٠٠٢. وتتالت هذه المؤتمرات لتمثل محاولة ومنافسة أوربية لفكرة الشرق أوسطية التي تقودها الولايات المتحدة الأمريكية، وتكون بالوقت ذاته، رداً على تهميش المشاركة الأوروبية في المجتمع الدولي(هذا التهميش الذي تجلّى باستبعاد أي دور أوربي في عملية السلام العربية الإسرائيلية)، فجاء مشروع الشراكة كمحاولة لإنقاذ الطموح الأوروبي، الذي يسعى لإثبات دور أوربا على الصعيد العالمي بما يتناسب ووزنها الاقتصادي ومكانتها السياسية العالمية[٢]، خاصة في

---

[١] وفاء بسيم- التعاون الأور- متوسطي(عملية برشلونة)- مجلة السياسة الدولية- العدد(١٣٨) سنة ١٩٩٩- ص ٣٤٧- ٣٤٨.

[٢] عبد الرحمن مطر- أسئلة أولى في مؤتمر برشلونة- مجلة المستقبل العربي – العدد (٢١٥) عام ١٩٩٧- ص ٦١-٦٢.

منطقة البحر المتوسط_ الجوار الإقليمي الجنوبي لأوربا_ لجعلها منطقة خاضعة لنفوذها ومجالاً حيوياً لها.

إن الشراكة المتوسطية تنهض على إقامة علاقات تعاون وتبادل بين البلدان الأوروبية المتقدمة والبلدان النامية المتوسطية، وتهدف فيما تهدف إليه إلى جعل البلدان العربية سوقا ضخمة أمام البلدان الأوروبية لتصريف منتجاتها وبناء استثماراتها، والحد من الهجرة غير المرغوب بها من دول جنوب المتوسط، لما تسببه هذه الهجرة من مخاطر على دول أوربا، ومن أهدافها كذلك القضاء على كل الحركات القومية والإسلامية المعادية لأوربا وإسرائيل، وبناء منظومة اقتصادية تكون قادرة على منافسة التكتلات الاقتصادية الأخرى وخاصة الآسيوية منها[١].

وهكذا يُخلص، ومن قراءة هذه الأهداف بأن المشروع الأوروبي المتوسطي يأتي في إطار المنافسة على الأدوار بين المراكز الرأسمالية العالمية، والسعي للسيطرة على البلدان النامية والتحكم بثرواتها، وهو بذلك يتقاطع مع المشروع الشرق أوسطي في جملة من النقاط التي تشكل خطراً وتحدياً أمام المجتمع العربي، ومؤسسته الجامعة العربية، **أبرز تلك المخاطر تتمثل بالآتي:**

١- تعزيز حالة الانقسام والفرقة بين البلدان العربية، فالمشروع الأوروبي المتوسطي في الصيغة الأوروبية يعمل على انتزاع عدد من أعضاء النظام العربي والتعامل معهم دون غيرهم من أعضاء النظام، مما يعني أنه يقسم الدول العربية إلى دول متوسطية ودول غير متوسطية، ولا يتعامل معها

---

[١] جاسم زكريا- مرجع سبق ذكره- ص ٤٩٠.

بصفتها كتلة واحدة بل بصفتها الفردية، في الوقت الذي تشارك فيه الدول الأوروبية المتوسطية منها وغير المتوسطية ككتلة واحدة باعتبارها أعضاء في الاتحاد الأوروبي[١].

٢- من أخطر نتائج المشروع المتوسطي، هو دمج بعض البلدان العربية مع الكيان الصهيوني بمصالح اقتصادية، وهذا يعني التطبيع مجاناً مع إسرائيل والاعتراف بها، وهذا يعقد عملية السلام، ويزيد ضعف المفاوض العربي ضعفاً. فالأوروبيون يسعون لأن تكون عملية الشراكة منفصلة عن عملية السلام، وذلك بإبعاد العامل السياسي جانباً، والتركيز على الجانب الاقتصادي، وبالتالي تهميش قضية الصراع في الشرق الأوسط.

٣- يسعى المشروع المتوسطي إلى هدم التنظيم الإقليمي العربي المتمثل بجامعة الدول العربية، وذلك من خلال رفض فتح قنوات اتصال ومفاوضات مشتركة معها، ورفضه أيضاً أي مشاركة للأمانة العامة للجامعة العربية أسوة بمشاركة المفوضية الأوروبية التي تؤدي دوراً مهماً في هذا الشأن[٢].

٤- إن التعاون الأور- متوسطي فكرة أوربية بامتياز، وهو مشروع غير متكافئ، وما يدل على ذلك طرفا معادلة الاتحاد من أجل المتوسط، فالأوروبيون دخلوا صف واحد كالبنيان المرصوص، أما العرب فدخلوا، أو سوف يدخلون فرادى، وهذا يضعف موقفهم ويعرضهم للمخاطر والتبعية، بدلاً عن التمتع بالمزايا والمنافع، لاسيما أن كل دولة عربية ستحاول أن

---

[١] سمير الزبن- النظام العربي: ماضيه، حاضره، مستقبله- مرجع سبق ذكره - ص ٦٧-٧٠.

[٢] مصطفى عبد الله خشيم- التحديات السياسية والأمنية التي يواجهها النظام الإقليمي العربي في عملية برشلونة- مجلة المستقبل العربي- العدد(٢٧٥) كانون الثاني ٢٠٠٢ - ص ٨٠- ٨٥.

تكسب لنفسها استحقاقات دون أن تلزم نفسها بمواقف الدول العربية الأخرى، بمعنى آخر أن الشراكة المتوسطية ما هي إلا ظاهرة استعمارية جديدة ترتدي عباءة المنظمات ذات الطبيعة الاقتصادية أو التجارية[١].

الفرع الخامس: تحدي الوجود الإسرائيلي:

في مقابل الأخطار التي أفرزتها التحولات والمتغيرات الدولية لاختراق النظام العربي، عملت المتغيرات الإقليمية على زيادة الأخطار الآتية من دول الجوار الجغرافي، وعلى رأس هذه الأخطار خطر إسرائيل التي تسعى إلى تعزيز تفوقها والحفاظ على بقائها.

تشكل إسرائيل أهم وأخطر التحديات التي تواجه الأمة العربية على الأصعدة السياسية والعسكرية والأمنية والاقتصادية والحضارية كافة[٢].

فإسرائيل ليست كيان يسعى إلى السلام مع العرب، ولم يعد كذلك محدوداً في جزء من أراضي فلسطين، بل تحتل كامل فلسطين، بالإضافة إلى الجولان السوري، وتهدد بشكل مستمر الجنوب اللبناني، كما استطاعت أن تقيم حلفاً إستراتيجياً بينها وبين الولايات المتحدة الأمريكية، تحصل بموجبه على المساعدات العسكرية والاقتصادية التي توفر لها القدرة على مواجهة كل البلاد العربية قاطبة، زاد من تلك القدرة امتلاكها السلاح النووي، لتصبح بذلك المصدر الأكبر والأخطر الذي يهدد الوجود العربي كله، والعامل الأساسي والأهم في

---

[١] سعيد اللاوندي- قضايا الحوار والجوار بين أوربا والعرب: الاتحاد من أجل المتوسط - مجلة شؤون عربية العدد(١٣٥) - خريف ٢٠٠٨- ص ٨٩ ، جاسم زكريا- مرجع سبق ذكره- ص ٤٩٢- ٤٩٣.

[٢] سمير الزبن- النظام العربي: ماضيه، حاضره، مستقبله- مرجع سابق- ص ٧٥.

تقويض التضامن العربي لاسيما مع صيرورتها جزءاً أساسياً في إستراتيجية دولة عظمى[١].

إن التحدي الإسرائيلي يتميز عما سواه من التحديات بخصائص ينفرد بها، تتلخص في عنفه وشموليته وخطورته الجسيمة، إضافةً إلى قدمه، فهو تحدٍ ليس وليد اليوم، وإنما يمتد بجذوره إلى زمن بعيد من حياة الأمة العربية، حيث إنه خطر رافق مسيرة الجامعة العربية منذ نشأتها وعاصرها وصارعها صراع الموت، ولم يزل الصراع قائماً ومحتدماً حتى هذه اللحظة من حياة أمتنا العربية، صراع استنزف الكثير من طاقات الجامعة وجهودها[٢].

وتناول هذا التحدي والحديث عنه يحتاج إلى الكثير من الإفاضة والتفصيل لا يتسع المجال لها في بحثنا هذا، لذلك سنكتفي بإلقاء الضوء على أهم المخاطر التي يفرزها هذا التحدي على وجودنا العربي، وذلك بما يفيد موضوع بحثنا، والتي تتجلى بالآتي:

١- النظرية السياسية المتطرفة الحاكمة في إسرائيل، وسيطرة ثقافة عدوانية على المستوى الشعبي والحزبي وعلى مستوى المؤسسات.

٢- تعزيز الكيان الصهيوني من حالة الانقسام والتفرقة العربية، فهو حارس أمين للتجزئة المستدامة في الوطن العربي، وأكثر من ذلك هو الساعي لتقسيم الدولة إلى دويلات تضمن البقاء والهيمنة على المنطقة.

---

[١] حسن أبو طالب- الدور الإسرائيلي في الإستراتيجية الأمريكية- مجلة السياسة الدولية - العدد (٦٥) لعام ١٩٨١- ص ٦٨- ٧٠.

[٢] مجدي حماد- جامعة الدول العربية- مرجع سابق- ص ٧٧.

٣- امتلاك إسرائيل للسلاح النووي يعني فقدان توازن القوى الإقليمي بينها وبين الدول العربية، والتهديد المستمر بالعدوان على أي منها[١].

٤- اختراق إسرائيل للنظام العربي عبر قيامها باتفاقيات ثنائية ومعاهدات صلح مع بعض أطراف هذا النظام.

٥- دعم الولايات المتحدة الأمريكية لإسرائيل والتزامها بحماية أمنها، وتقديم كل أشكال العون والمساعدة لها على نحو يضمن مصالحها في المنطقة العربية والتأثير فيها.

٦- تعاظم الخطر الإسرائيلي، من خلال التفوق العلمي والتكنولوجي والعسكري الإسرائيلي، وغياب أي دور للمنظمات الدولية وفي مقدمتها الأمم المتحدة، وكذلك غياب أي طرف دولي داعم للقضايا العربية، خاصة بعد الانهيار السوفييتي، والتفرد الأمريكي الذي فاقم من الخطر الإسرائيلي على المنطقة العربية، وزاد من جسامة التهديد على الأمن القومي العربي[٢].

كل هذه الأخطار، وغيرها من التحديات لا يمكن مواجهتها والتصدي لها إلا من خلال بناء إستراتيجية عربية واحدة توحد جهود العرب في تضامن قوي وفعّلي ومؤثر قادر على اتخاذ القرارات الإيجابية التي تخدم في مجملها الأمن القومي العربي وتحقق أمنه واستقراره.

---

[١] جاسم زكريا- مرجع سبق ذكره- ص ٤٧٥.

[٢] باسم الطويسي- مصادر تهديد الأمن القومي العربي- مجلة المستقبل العربي- العدد(٢٣١) سنة ١٩٩٨- ص ٩٩-١٠٠.

المطلب الثاني:التحديات الداخلية التي تواجه جامعة الدول العربية:

إلى جانب التحديات الخارجية، توجد حزمة من التحديات الداخلية تؤثر في أداء النظام العربي ومستقبله، ولا تقل شأناً وأهمية في تهديدها عن التحديات الخارجية.

ومن أبرز التحديات الداخلية ما يلي:

الفرع الأول: الخلافات العربية البينية:

مَثَلَ استمرار الصراعات العربية مع بعضها البعض أحد التحديات الخطرة التي تواجه النظام العربي، هذه الصراعات التي غالباً ما تبدأ بخلافات شخصية بين القادة العرب، ثم تمتد في خط متواصل حتى تتأزم الأمور وتتعقد.

يقصد بالمشكلات العربية البينية تلك المشكلات التي ينخرط فيها أكثر من قطر عربي، وغالباً ما تؤثر في أغلب الدول العربية، وبالتالي على مسيرة التضامن العربي المشترك، وهي تمثل في الوقت نفسه مصادر قائمة ومحتملة للعلاقات والتفاعلات الخلافية والصراعية بين تلك الدول، ومنها على سبيل المثال اختلاف وجهات النظر العربية حول قضايانا العربية_ كلٌ حسب مصلحته_ وفي مقدمتها القضية الفلسطينية، ومشكلات الحدود، وقضايا الأقليات، وبعض القضايا والمتغيرات الاقتصادية(النفط- المياه- العمالة العربية...إلخ)[١].

وغيرها من الصراعات التي ألقت بظلالها على مسيرة العمل العربي المشترك بآلياتها المختلفة.

---

[١] حسنين إبراهيم- المشكلات العربية البينية واحتمالات تطورها- شؤون عربية - العدد (٦٨) لعام ١٩٩١- ص ١٠٩.

إن التناول التفصيلي لكل المشكلات العربية والخلافات فيما بينهم يتجاوز حدود البحث الذي نحن بصدده، إذ تحتاج كل مشكلة إلى دراسة مستقلة، لذلك سأتطرق وبإيجاز شديد إلى بعض الخلافات العربية – العربية بما يفيد تبيان آثارها وانعكاساتها على النظام الإقليمي العربي.

يأتي في مقدمة مصادر الخلافات العربية، مشكلة الصراع العربي الإسرائيلي.

إن الحديث عن سبل مواجهة تطورات الصراع العربي الإسرائيلي فرقت في الواقع بين الدول العربية، فبعد أن كان المشروع الصهيوني هو السبب في توحيد الصف والمواقف العربية في البدايات[١]، أصبح الاتفاق على سياسة مواجهته في المرحلة الراهنة يشكل عامل تفكك في اللحمة والتضامن العربيين[٢].

فعلى الرغم من أن القضية الفلسطينية تتعلق بإقرار حق الفلسطينيين في تقرير المصير، وإقامة دولتهم المستقلة، وبالتالي هي قضية قومية مصيرية، إلا أن درجة ارتباط والتزام الدول العربية بها لم تعد واحدة، واختلفت من دولة لأخرى طبقاً لقربها وبعدها الجغرافي من الكيان الصهيوني من ناحية، وطبقاً لإمكانياتها، وقدراتها المالية، وطبيعة نظامها السياسي الداخلي من ناحية ثانية، وطبقاً لالتزامها القومي، وطبيعة الدور العربي الذي تسعى للقيام به من ناحية ثالثة، إضافةً _ وهو الأهم _ إلى ما تقتضيه مصلحتها الوطنية الداخلية.

---

[١] كان العدوان الإسرائيلي على فلسطين السبب الرئيس في اجتماع ملوك وقادة العرب على نحو ما سبق بيانه في الفصل الأول من هذا البحث.

[٢] مصطفى عبد العزيز مرسي- متاهة الخلافات العربية ومآل المصير العربي- شؤون عربية- العدد(١٣٨) صيف ٢٠٠٩- ص ٢٦.

لذلك كله تباينت مواقف الدول في حجم تأييدها للقضية المركزية، وكذلك في أشكال هذا التأييد[١]، وانقسم العرب إلى دول تؤمن بالسلام مع إسرائيل، وأخرى تعتقد أن لا سبيل لحل هذا الصراع إلا بالحرب والمقاومة، وهو ما أدى بالضرورة إلى ضعف مؤسسة القمة العربية، و انكماش دورها في تحقيق الأمن القومي العربي[٢].

وهذا يعني الحيلولة دون الاتفاق حول إستراتيجية محددة وواضحة للتعامل مع القضية الفلسطينية، والصراع العربي- الإسرائيلي، والاقتصار على الالتزام بها بالشعارات والخطب الرسمية فقط، دون أية ترجمة لهذا الالتزام إلى ممارسات فعلية[٣].

وبذلك برزت إحدى أوجه الخلافات العربية، التي ما لبثت أن تفاقمت وتعمقت مع انفجار أزمة الخليج الثانية ١٩٩٠،التي أفرزت موجة عارمة من الخلافات والانقسامات العربية بلغت أشدها وذروتها. وسبب ذلك الطبيعة المتميزة لهذه الأزمة فهي أولاً: أزمة غير مسبوقة في النظام العربي، فمنذ نشأة النظام العربي سنة ١٩٤٥، لم يحدث أن قامت دولة عربية باحتلال كامل لدولة عربية أخرى و شطبها من على الخريطة، وهي ثانياً أزمة مركبة استخدمت خلالها العديد من الأوراق مثل: الحقوق التاريخية والثورة والفقر والإسلام والصليبية، ثالثاً: هي

---

[١] أحمد يوسف أحمد- الصراعات العربية- العربية ١٩٤٥-١٩٨١ - مركز دراسات الوحدة العربية – الطبعة الأولى- بيروت ١٩٨٨- ص ١٥٢-١٥٤.

[٢] عبد المنعم المشاط- انعكاس أزمة النظام الرسمي على الأمن القومي العربي – مقالة منشورة على شبكة الانترنت على الموقع التالي:
www.aljazeera.net/NR/exeres/34E1CA5A-C777-4D3C-AB02-0E018F3FFE06.htm

تاريخ الزيارة:٢٠١٠/١١/١٦

[٣] حسنين إبراهيم- المشكلات العربية البينية: احتمالات تطورها- مرجع سبق ذكره- ص ١٢٢.

أزمة حسمت عسكرياً[١]، أما رابعاً: فهي أزمة شاملة تداخلت فيها عدة مستويات محلية وإقليمية ودولية، فبدأت بين دولتين عربيتين، سرعان ما تحولت إلى أزمة عربية شاملة، ثم بعد ذلك إلى أزمة دولية في ضوء الائتلاف السياسي والعسكري الذي قام ضد العراق[٢].

جميع هذه السمات خلقت حالة حادة من الانقسام والخلافات السياسية على مستوى النظم العربية الحاكمة، وذلك بشأن مواقفها من الأزمة، خلافات مازالت آثارها ماثلة إلى يومنا هذا.

كما زاد الانشقاق العربي بصورة حادة إزاء الاحتلال الأمريكي للعراق في ٢٠٠٣، وظهر التصدع بصورة جلية أيضاً، إزاء قضيتي لبنان وفلسطين، فعندما شنت إسرائيل حرباً على لبنان خلال عام ٢٠٠٦، لم تتمكن الأسرة العربية من تنسيق خططها السياسية بغرض صيانة استقلالها وتوفير الحماية لعضو مؤسس للنظام الإقليمي العربي من العدوان الأجنبي، وعندما شنت إسرائيل حربها الأخيرة على غزة أخفق النظام الإقليمي العربي مرة أخرى في تحقيق التنسيق المطلوب، وفي مد يد العون والمساعدة الفعالة للفلسطينيين[٣]، وذلك نتيجة الانقسام والشرخ الحاد في الصف العربي.

إلى جانب ذلك الخلافات، تعتبر مشكلات الحدود بين الدول العربية واحدة من أهم وأخطر أوجه الصراعات العربية – العربية.

---

[١] تعمق الضعف في مؤسسة القمة العربية خلال تلك الأزمة،إذ اتخذت قراراً بالتدخل العسكري لتحرير الكويت بالأغلبية، وليس بالإجماع الذي يتطلبه الميثاق. وهو التدخل الذي أدى إلى مزيد من التمزق العربي.

[٢] عمر الحامدي- أزمة الخليج: أبعادها ومخاطرها- مجلة الوحدة- العددان (٧٧- ٧٨) آذار ١٩٩١- ص ٨.

[٣] رغيد الصلح- النظام الإقليمي العربي: مصالح متضاربة، إرادات غائبة، محاور زائفة- مجلة شؤون عربية العدد (١٣٧) ربيع ٢٠٠٩- ص ٧٩.

إن الملاحظ في طبيعة الحدود العربية يجد ما بين السطور عدة مشاكل تبرز وتنفجر بين حين وآخر، وذلك بفضل الرسم المشوه للحدود القطرية العربية، التي نشأت نتيجة كون المنطقة العربية كانت خاضعة للاستعمار[١].

لقد أدت مشكلات الحدود بين البلدان العربية إلى تعميق الخلافات العربية وتعزيز الانقسامات فيما بينها ليس جغرافياً فحسب، وإنما سياسياً واقتصادياً أيضاً، وأدت إلى خلق أزمات حادة وصلت في بعض الحالات إلى حد الاقتتال المسلح، كما حدث على سبيل المثال في الصراع المسلح بين المغرب والجزائر عام ١٩٦٣[٢]، وأيضاً الحرب بين العراق والكويت سنة ١٩٩٠، وبذلك بدت الحدود سبباً هاماً في خلق الخلافات بين بلد عربي وآخر.

الخلاصة: إن جميع المشكلات والخلافات العربية البينية ساهمت في عرقلة جهود العمل العربي المشترك، والنيل من التكتل الإقليمي العربي، لما تنطوي عليه هذه الخلافات من مخاطر شتى تتمثل بالآتي:

١- إن استمرار المشكلات العربية،لاسيما مشكلات الحدود ومشكلات الأقليات في بعض الدول العربية أدى إلى استنزاف الموارد والإمكانات العربية في خلافات وصراعات جانبية من ناحية، كما أدّيا إلى زيادة تدخل الدول العربية في الشؤون الداخلية لبعضها بعضاً من ناحية ثانية، وساهما في اختراق التنظيم العربي من قبل بعض القوى الخارجية الإقليمية غير العربية والدولية من ناحية ثالثة.

---

[١] لمزيد من التفاصيل حول مشكلات الحدود العربية انظر: محمد ألهزايمة- قضايا دولية- مرجع سبق ذكره – ص ١٢٦- ١٣٠.

[٢] حسنين إبراهيم- المشكلات العربية البينية- مرجع سبق ذكره- ص ١٢٦.

٢- إن استمرار المشكلات العربية أدى إلى زيادة انخراط النظم العربية في دائرة الربط بين ما هو سياسي وما هو غير سياسي في العلاقات والتفاعلات العربية - العربية، فأصبحت المسائل والقضايا غير السياسية في العمل العربي المشترك خاضعة للاعتبارات السياسية بكل ما يكتنفها من توتر وعدم استقرار[١].

٣- عززت الصراعات العربية البينية من حالة الانقسامات والتفرقة بين الدول العربية وأبعدها عن تكوين سياسة أمنية عربية جماعية، مما يعني تحويل المنطقة العربية إلى ساحة رخوة شديدة الهشاشة قابلة لإعادة التشكيل_ طبقاً لرؤية القوى الدولية_ دون أدنى إمكانية للمقاومة والرفض من الأنظمة العربية[٢].

٤- إن تفاقم الانقسامات العربية على هذا النحو أضر بالمصالح العربية، وأدى إلى تراجع تأثير وتفاعل النظام الإقليمي العربي في الساحة الدولية نتيجة التناقضات التي يتزايد اتساعها بين منطق العمل الجماعي ومنطق المحاور، وبين منطق المصلحة القومية والمصلحة القطرية.

إن المشهد العربي الإقليمي أصبح مزدحماً بالعديد من الأزمات العربية المعقدة دون حل، واستمرار هذه الحلقة المفرغة ستأخذ المنطقة العربية إلى المجهول، وتهدد استقرارها وأمنها، فمن يتابع مسار الأحداث والتطورات فيها يدرك حجم المخاطر التي تتهددها من كل اتجاه، ورغم أن هذا الوضع كان قائماً منذ فترة،

---

[١] حسنين إبراهيم- المرجع السابق- ص ١٤٤.

[٢] منير الحمش- النظام الإقليمي العربي في ظل المتغيرات الدولية والإقليمية- دار المستقبل- الطبعة الأولى- دمشق ١٩٩٥- ص ١٨٤.

إلا أن الجديد هو درجة التأزم التي تشهدها الخلافات العربية في وقت تتزايد فيه المخاطر والتهديدات التي تستهدف الوجود العربي، وهذا يستدعي بالضرورة النهوض بجامعة الدول العربية لتقوم بدورها الفعّال _ باعتبارها منظمة العرب_ في تحقيق الأمن القومي العربي وحمايته. وذلك يكون عبر مصالحة حقيقية بين أنظمة الحكم العربية ونبذ كل الخلافات بينهم، فأوضاع الجامعة العربية ما هي إلا انعكاس لأوضاع الدول العربية وعلاقتها ببعضها، وبالتالي بقدر ما تكون هذه العلاقات جيدة ومتينة تكون الجامعة العربية منيعة وقوية وقادرة على مواجهة جميع التحديات والأخطار التي تهدد وجودها.

الفرع الثاني: التجمعات الإقليمية العربية:

شهد عقد الثمانينيات من مسيرة العمل العربي المشترك ظهور ثلاثة تجمعات عربية فرعية، هي مجلس التعاون لدول الخليج ١٩٨١، مجلس التعاون العربي ١٩٨٩، اتحاد المغرب ١٩٨٩. كان النظام الإقليمي العربي فيها في وضعية انحسار سياسي واقتصادي وتأزم وتراجع كبيرين، إذ خرجت مصر أكبر دولة عربية من الصف العربي بتوقيعها اتفاقية كامب ديفيد مع إسرائيل، فتم عزلها عن مسيرة العمل العربي المشترك، وانفجرت الحرب الأهلية في لبنان ١٩٧٥، ودارت حرب الصحراء في المغرب العربي ١٩٧٦، والحرب الإيرانية العراقية ١٩٨٠، وعدوان إسرائيل على لبنان ١٩٨٢، والحرب الأهلية في السودان ١٩٨٣، وغيرها من الأحداث والأزمات التي شكلت بمجموعها أزمة خانقة للنظام العربي، والأمن القومي العربي برمته[١].

---

[١] مطيع مختار: تطورات مشروع الجهوية في الوطن العربي- مجلة شؤون عربية- العدد (٥٨)- حزيران ١٩٨٣- ص ٨٢-٨٤.

تلك الأحداث وعوامل أخرى،كانت السبب في قيام هذه التجمعات الإقليمية العربية، وأول تلك العوامل كان مأزق الدولة القطرية، التي أخفقت في تحقيق الحد الأدنى من الأهداف التي تنشدها الأمة العربية في تحقيق التنمية الشاملة،وصيانة الاستقلال الوطني، وحماية الأمن الوطني، ثانيهما تعثر العمل العربي المشترك في بلوغ أهدافه وحماية أعضائه، أما ثالثها فتجسد في بروز تكتلات دولية كبرى مثل اتجاه دول السوق الأوروبية المشتركة إلى إنشاء أوربا الموحدة، العمل لقيام سوق مشتركة بين أمريكا وكندا[١]. أمام ذلك كله، ونظراً لما تطرحه تلك الظروف من تحديات جديدة وخطرة أمام العرب، ارتأى بعض أطراف النظام العربي البحث عن أشكال للتجمع الإقليمي بين الدول الأكثر تماثلاً وتقارباً في البنية السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، فكانت تلك التجمعات الثلاثة سالفة الذكر.

وكأي ظاهرة جديدة ظهر المؤيد والمشجّع لها، وظهر أيضاً المتخوف والحذر منها، فهل ستكون هذه التجمعات خطوة لتدعيم العمل العربي المشترك والنهوض بجامعة الدول العربية أم لا؟ وهل ستؤدي إلى الوحدة العربية المنشودة ولو على الصعيد الاقتصادي، أم ستكون سبباً في المزيد من الانقسام والتجزئة العربية؟ وهل قيامها سيخدم المصلحة القومية ككل، أم سيحقق مصلحة دول عربية دون أخرى (غير الأعضاء في التكتل). إجابة على تلك التساؤلات ذهب اتجاه[٢]إلى

---

[١] حسنين إبراهيم- التجمعات الإقليمية العربية والعمل العربي المشترك- مجلة شؤون عربية – العدد (٦١) لعام ١٩٩٠- ص ٣٦.

[٢] علي الدين هلال- إشكالية التوحيد العربي: المناهج والأساليب –شؤون عربية – العدد(٤٢) – أيلول ١٩٨٥ –ص ٦٣. حسن صعب- الوحدة العربية بين التنظير والتخطيط- المستقبل العربي – العدد (١٢١) آذار ١٩٨٩ –ص ١٣٤.

القول إن هذه التجمعات الإقليمية العربية الفرعية ظاهرة إيجابية، مؤكداً أنها خطوة هامة في دعم العمل العربي المشترك وتنشيط الجامعة العربية، مستندين في ذلك إلى عدة حجج أهمها:

١- لا يوجد في المواثيق المنشئة لهذه التجمعات ما يعارض ميثاق جامعة الدول العربية، بل على العكس نصت هذه المواثيق على الالتزام بمبادئ الجامعة وميثاقها، وهي تنظر إلى الجامعة العربية باعتبارها المظلة القومية الأم التي تعمل كإطار للتنسيق بين هذه التجمعات، ناهيك عن ترحيب الجامعة العربية وتشجيعها لقيام مثل هذه التجمعات سواء في ميثاق تأسيسها[١]، أم في مؤتمرات قممها العربية[٢].

٢- إن مثل هذه التجمعات ستكون بمنزلة الجسور للوصول إلى الوحدة العربية المنشودة، فهي خيار عقلاني وعملي وواقعي في ضوء الظروف والملابسات الراهنة التي يمر بها الوطن العربي، بمعنى آخر إن أي تعاون أو تنسيق بين دولتين عربيتين أو أكثر أفضل وبدون شك من وضعية التجزئة والتشرذم.

٣- إن قيام هذه التجمعات يتماشى مع الاتجاه العالمي نحو إقامة الكيانات والتكتلات الاقتصادية الكبرى، ومن ثم ستكون هذه التجمعات مع جامعة

---

[١] المادة التاسعة من ميثاق جامعة الدول العربية.

[٢] أقر مؤتمر القمة العربية الطارئة المنعقد في الدار البيضاء (١٩٨٩/٥/٢٦) بنداً خاصاً بالتجمعات الإقليمية رّحب بموجبه بقيامها ودورها، باعتبارها تأخذ بيد الأجيال القادمة إلى معركة النمو والازدهار، وأعرب المؤتمر أيضاً عن ثقته بأن المؤسسة القومية(جامعة الدول العربية) والتجمعات الإقليمية الفرعية سوف يكمل بعضها بعضا للارتقاء بالعمل العربي المشترك.

الدول العربية قادرة على مواجهة التحديات التي تفرزها تلك التكتلات الاقتصادية العالمية.

٤- التخفيف من الضغوط والتوترات في النظام العربي، فمن خلال التنسيق بين هذه التجمعات يمكن صيانة الأمن القومي العربي برمته، وذلك في إطار علاقة الجدلية بأمن الأقاليم العربية.

إلى جانب هذا الاتجاه الرامي إلى تأييد ظاهرة التجمعات الإقليمية العربية، وجد اتجاه آخر[١]، أبدى الحذر والتخوف من قيام هذه التكتلات، معتبراً إياها تكريساً للتجزئة والانقسام العربي، وإضعافاً للجامعة العربية وطمساً لدورها نهائياً.

وذلك انطلاقاً من جملة حجج أبرزها:

١- أن النظم الأساسية لهذه التجمعات بالرغم من تعهدها بالولاء للجامعة العربية والعمل العربي المشترك خلت من أي خطط عاجلة لإعادة الروح للجامعة ومساعدتها على الفاعلية في التطور، أو رفع مستوى أداء مؤسستها وأجهزتها، أو حتى القيام بمشروعاتها، وتحقيق الأهداف المنوطة بها، إضافةً إلى أنها لم تحدد بوضوح الأسس والقواعد التي ستحكم علاقتها بالجامعة.

٢- إن مثل هذه التجمعات قد تولد التنافس بين الدول أطراف هذا التجمع، وذلك من خلال القيام بالدور القيادي فيه[٢]، وقد تكون الاختلافات نتيجة لاحتمال

---

[١] عبد الغفار رشاد محمد- خبرة العمل العربي المشترك وتوقعات المستقبل- مجلة شؤون عربية- العدد(٦٣) سنة ١٩٩٠- ص ٢٦- ٢٧.

[٢] عياد جلول- إشكالية التجمعات الإقليمية في ضوء واقع ومستقبل النظام الإقليمي- مجلة شؤون عربية - العدد(٨٢) لعام ١٩٩٥- ص ١٣٤.

تدخلها في الشؤون الداخلية لبعضها بعضا، وما يثيره ذلك من هواجس أمنية، وبالتالي المزيد من اضطرابات الأمن القومي العربي.

٣- من شأن تلك التجمعات إضعاف وإرباك مسيرة جامعة الدول العربية، فالجامعة عانت طويلاً ومازالت من تفسير وتطبيق مفهوم السيادة القطرية، والآن قد تعاني من مفهوم إضافي أكثر تعقيداً هو مفهوم السيادة الإقليمية.

٤- إن هذه التجمعات لا تمثل صيغة أكثر تطوراً للعمل العربي المشترك من الجامعة ذاتها، وذلك طبقاً للشروط التي تضمنتها المادة التاسعة من ميثاق تأسيس الجامعة العربية لقيام مثل هذه التجمعات، إذ إن جوانب النقص والقصور التي طالت البناء المؤسسي للجامعة العربية لا تزال قائمة في التجمعات الإقليمية العربية[١].

وأياً تكن هذه الآراء أو تلك، فإن الباحث سيتجه إلى تقويم أداء هذه التجمعات ودورها في تحقيق التضامن العربي بالنظر إلى السياسات والممارسات الفعلية والعملية لهذه التجمعات، وليس من منطلق مواثيقها وتصريحات وخطب قادتها.

من خلال متابعة المسيرة التاريخية لتلك التجمعات نستطيع أن نبدي بعض الملاحظات التالية:

١- إن التجمعات الإقليمية العربية عوضاً عن أن تكون عوناً لجامعة الدول العربية تعمل تحت مظلتها، كما جاء في مواثيق تأسيسها نجد أنها سلكت طريقاً مغايراً همش من دور الجامعة العربية، وقلل من شأنها وأهميتها، وما

---

[١] حسنين إبراهيم- التجمعات الإقليمية العربية والعمل العربي المشترك- مرجع سبق ذكره- ص ٤٣.

يدلنا على ذلك، تفرّد هذه التجمعات (مجلس التعاون الخليجي) في النظر بقضايا المنطقة العربية، واتخاذ قرارات بشأنها دون أي رجوع أو تعاون أو تشاور مع المنظمة الأم.

٢- تعمل هذه التجمعات على ترسيخ التجزئة والانقسام في النظام العربي، فهي أولاً تقوم على التعاون بين الدول العربية التي تتشابه في نظمها السياسية والاقتصادية والاجتماعية دون أي تعاون مع باقي الدول العربية ذات الأنظمة المختلفة عن أنظمة أصحاب هذا التجمع، وثانياً وطبقاً لما تكشف عنه مسيرة هذه التجمعات، فإنها تسعى لتحقيق مصالح أعضائها، حتى لو تعارضت مع المصلحة القومية العربية، ما يعني الخروج عما كان مأمولا منها في الارتقاء بالعمل العربي المشترك، وتعميق أواصل التعاون بين أعضاء المجتمع العربي قاطبة وصولاً إلى الاندماج العربي الشامل، الأمل الذي يتطلع إليه الشعب العربي.

توضيحاً لما سبق سيتم التطرق إلى دعوة مجلس التعاون الخليجي كلاً من المغرب والأردن للانضمام إليه، ومعرفة خلفيات هذه الدعوة علنّا نتوصل لإجابة على أسئلة سبق طرحها بشأن هذه التجمعات، وهل هذه الدعوة سببها تدعيم أطر التعاون العربي، أم أنها تخفي أسباب أخرى ترنو لمصلحة دول الخليج دون غيرها من أفراد الأسرة العربية؟

في حقيقة الأمر إن كانت دعوة منظومة دول الخليج كلاً من الأردن والمغرب للانضمام إليها ظاهرها تحقيق المزيد من التضامن العربي، إلا أن في طياتها _

أي الدعوة_ تخفي الكثير من النوايا والأهداف يأتي في مقدمتها وأهمها الحقائق التالية:

١- حماية أمن إسرائيل ومصالح حلفائها في المنطقة العربية:

بطبيعة الحال لا تسعى دول مجلس التعاون الخليجي بشكل مباشر لحماية إسرائيل وأمنها، لكن الضغط الأمريكي والأوروبي على دول المجلس لضمّ الأردن[١] يمثل عاملاً مهماً في قبول انضمام الأردن، والتي كان المجلس سابقاً يرفض انضمامها، ولاسيما في ظل ما تروجه الدول الغربية عموماً والولايات المتحدة الأمريكية خاصة عن وجود خطر إيراني يهددها. فترى دول الخليج تلبية مثل هذه المطالب _ أي الغربية _حفاظاً على مصالحها المشتركة مع تلك الدول. بينما على الجانب الأخر تتجلى المصلحة الأردنية في تحقيق دعم حقيقي ومؤثر لاقتصادها. **٢- حماية مصالح الدول الأوروبية في منطقة جنوب المتوسط:**

إن وضع المملكة المغربية ضمن المنظومة الخليجية يجعل إعادة إحياء مشروع الاتحاد المغاربي أمراً صعب التحقق، ذلك أن المغرب تشكل أكبر أساس لنجاح مشروع من الممكن أن يشكل خطراً على أوربا التي تنظر إلى دول جنوب حوض المتوسط كدول أساسية في إستراتجيتها الاقتصادية، وبالتالي يكون خير طريق لتفادي ذلك هو إبعاد المغرب عن المجموعة المغربية، والسعي باستمرار لمنع بناء هذه الأخيرة على الوجه المطلوب.

---

[١] تشكل الأردن البوابة الأكثر أهمية لإسرائيل، فهي بمنزلة حائط سد في وجه كتلة بشرية تمثل شعوب شبه الجزيرة العربية، مما يجعلها ذات أهمية جيوسياسية بالغة التأثير في مستقبل الدولة العبرية،لاسيما مع ظهور رياح التغيير في العديد من الدول العربية.

يضاف إلى ما تقدم أن دول المنظومة الخليجية رأت أن انضمام كل من الأردن والمغرب _ ذات الأنظمة المتشابهة مع أنظمة هذا التجمع _ يشكل خطوة مهمة لإعادة صياغة إستراتيجية جديدة تملك من القدرة العسكرية والأمنية والاقتصادية ما يحقق أمنها واستقرارها، إضافةً إلى مثل هذا الاندماج سيؤدي كما تعتقد دول الخليج إلى زيادة عدد سكان دول المجلس من ٣٨ مليوناً إلى ٧٦ مليوناً، وهذا بحد ذاته مكسب حقيقي يمكنها من تشكيل تكتل إقليمي حقيقي، يعوضها عن إخفاق التكتل الذي لم تنجح الجامعة العربية في تكوينه.

صحيح أن دول الخليج العربي قد تستفيد من خطوة سياسية كهذه، وقد تستفيد هاتان المملكتان(المغرب– الأردن) من انضمامهما للمجلس، لكن أقطاب السياسة الدولية لن يكونوا أيضاً بمنأى عن فوائد تفوق في حقيقتها قيمة عن تلك التي سينالها أصحاب هذا التكتل.

بالنتيجة يُرى أن هذه التجمعات الإقليمية وإن ظهرت كاستجابة ملائمة لتجاوز واقع التجزئة القطرية ومخاطرها، وكخطوة هامة لدعم العمل العربي المشترك المصاب بالضعف والانحطاط، إلا أن الواقع العملي والممارسة الفعلية لمثل هذه التجمعات، أفرزت تحديات جديدة طالت بالمقام الأول جامعة الدول العربية، وعوضاً عن أن تكون بوابة الدخول للوفاق والتضامن العربي، أصبحت تمثل عائقاً أمام مسيرة العمل العربي المشترك، وذلك عندما أصبحت هذه التجمعات _ وبكل أسف_ أداة طيعة بيد الدول الرأسمالية والإمبريالية[١] تستخدمها لخدمة

---

[١] نظراً لضعف هذه التجمعات، أدت إلى ارتباط أعضائها بالدول الكبرى لتحقيق أمنها القطري، فارتبط مجلس التعاون الخليجي بالولايات المتحدة الأمريكية بمعاهدات حماية عسكرية، وارتباط المجلس بحلف الناتو يؤكد ذلك.

مصالحها في المنطقة العربية ومصالح حليفتها إسرائيل، وليس كما كان مقرراً ومعلقاً على هذه التكتلات من النهوض بمصالح الدول العربية والارتقاء بها لمجاراة التكتلات الدولية المماثلة ومواجهتها.

الفرع الثالث: محدودية القدرات التمويلية للجامعة العربية:

تبرز مسألة التمويل كأحد أبز التحديات التي تواجه جامعة الدول العربي، والتي تحول دون تفعيل دورها في المجالات كافة.

فالكثير من الخطط الطموحة والإصلاحات المنشودة تحتاج إلى قدرات تمويلية لتحقيقها على أرض الواقع، ففي حين تستند جامعة الدول العربية إلى اشتراكات الدول الأعضاء في موارده المالية، نجد أن الكثير من هذه الدول لا تسدد اشتراكاتها في الوقت المناسب، وهذا أدى إلى وقوع الجامعة في أزمة مالية مزمنة، إذ وصلت قيمة متأخرات الحصص على الدول العربية مئة مليون دولار في حين أن الميزانية المقررة للجامعة سنوياً ارتفعت من (٢٨) مليون دولار إلى (٣٣,٥) مليون دولار[١]، ويرجع السبب الأساسي في تأخر الدول في سداد حصصها إلى اعتقادها أن الجامعة لا تفعل شيئاً وأن الأموال تذهب إلى الموظفين، بينما لا توجد مشروعات، وأنه لا يقدم أي قرار إلى الجامعة إلا ومعه تكلفته المالية. وعلى الرغم من المحاولات الرامية لزيادة ميزانية الجامعة العربية، وجهود وتوصيات اللجنة الدائمة للشؤون المالية والإدارية المكونة من ممثلي وزارات المالية للدول العربية بزيادة ميزانية الجامعة، وذلك لتمويل وتنفيذ

---

[١] حسن أبو طالب- إصلاح الجامعة معضلة التزام الدول العربية- مجلة السياسة الدولية- العدد (١٥٣)المجلد(٣٨) سنة ٢٠٠٣ -ص ١٠٠.

برنامج إعادة هيكلة الجامعة وتطويرها[١]، إلا أن أي منها لم يلق أذنا صاغية لتحقيقها.

يضاف إلى جملة التحديات الداخلية بطء النمو الاقتصادي والاجتماعي والتراجع الثقافي، والذي ينعكس في تدني وضعف مؤشراتها لدى السواد الأعظم من الدول العربية، وكذلك عدم مواكبة معظم المجتمعات العربية للتطور النشط الذي تشهده معظم دول مناطق العالم، التي تتحرك بسرعة أكبر نحو تحقيق المزيد من الاندماج والانفتاح والديمقراطية والنماء[٢].

بمعنى آخر شكلت النواقص السياسية والتنموية والاجتماعية والمعرفية في المجتمعات العربية تحدياً كبيراً ينبغي علينا في العالم العربي أن نعمل على مواجهتها، وذلك بالقيام بإصلاحات حقيقية للجامعة العربية(البيت العربي)، حتى نكون قادرين على مواجهة جميع ما سلف ذكره من التحديات الخارجية منها والداخلية.

فالعرب لا يستطيعون التملص من استحقاقات التحديات الخارجية أو الداخلية برفضها، أو بإدارة الظهر لها، وإنما يتطلب هذا الأمر قيام إستراتيجية عربية فعّالة قادرة على الاستجابة للتحديات المطروحة بأشكالها وصورها كافة.

والسؤال المطروح هنا، كيف تكون عملية بناء تلك الإستراتيجية؟ وما هي الإصلاحات الواجب إدخالها على النظام العربي المتجسد بجامعة الدول العربية؟

---

[١] أكرم الشلّي- الأزمات العربية والدولية- مركز الدراسات الإستراتيجية- دمشق ٢٠٠٧- ص ٢٦٤.

[٢] تقرير الأمين العام لجامعة الدول العربية عمرو موسى حول تطوير العمل العربي المشترك ومنظومته- ندوة من أجل إصلاح جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ٥٩٥.

وهل توجد فعلاً مقترحات ومبادرات لإعادة الروح إلى الجسد العربي؟ إجابة تلك التساؤلات ستكون من خلال المبحث الثاني من هذا الفصل.

المبحث الثاني: موضوعات تطوير الجامعة العربية:

لقد بات من المؤكد أن الجامعة فاعلة في معترك هذه التحديات، لذلك وجدت محاولات ومشاريع عديدة تناولت تطوير وتحديث الجامعة العربية، وتهيئتها لمواجهة مستقبلها كتنظيم إقليمي مستمر وسط متغيرات متتابعة، وبغية بقائها بفاعلية لتجسيد كيان العمل العربي المشترك، ولتكون بحق بيت العرب المتطور الذي يجب أن يتماثل مع تطور المنظمات المشابهة.

أما عن مواضع ونقاط الضعف الواجب تطويرها في النظام العربي، فيمكن إجمالها بالتالي:

المطلب الأول: الجوانب المقترحة للتعديل في الميثاق:

يأتي في مقدمة الأسباب الداعية إلى ضرورة تطوير الجامعة حقيقة أن الميثـــاق جاء ليمثل نوعاً من الصياغة القانونية التي تتوخى تحقيق التوازن بين الاتجاهات المختلفة التي كانت سائدة في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام الذي كـــان معنياً بإنشاء الجامعة العربية، فالميثاق بصورته الحالية لم يرق إلى تلبية آمـــال الأمة العربية وتحقيق طموحاتها في الوحدة الشاملة[١].

---

[١] لقد جاء ميثاق الجامعة العربية خلافاً لبروتوكول الإسكندرية _الإطار السياسي الذي صيغ الميثاق على هداه _ ففي حين تحدث البروتوكول في إطار ما سُمي في حينه "مشاورات الوحدة العربية" لإنشاء تنظيم قومي يجمع الأمة بعد أن استبعد الشكل الاتحادي بين الأقطار العربية، نجد أن الميثاق جاء شديد القطرية قائماً على التمسك المطلق بالسيادة. انظر: محمد حافظ غانم – محاضرات عن جامعة الدول العربية – مرجع سبق ذكره – ص ٣٣.

هذا إلى جانب ما بين بعض الدول العربية وشقيقاتها من مخاوف وحذر على مصالحها لم تجد بداً من تبديدها، سوى بإفراغها في نصوص تؤكد على السيادة[١]، سيادة انعكست بآثارها السلبية على صياغة الميثاق، فكانت وما زالت عائقاً أمام مسيرة الجامعة وتحقيق إنجازاتها وبلوغ أهدافها.

الأمر الذي أدى _ ومنذ انطلاقة هذه المنظمة_ إلى تعرض الميثاق للنقد ومحاولات التعديل. فتوالت بذلك الكثير من المحاولات التي لا يتسع المجال هنا لذكرها جميعاً، لذلك سنكتفي بالإشارة لأهمها.

إن من المحاولات المبكرة لتعديل الميثاق المشروعين اللذين تقدمت بهما الحكومة السورية، أولهما كان في ١٩ شباط ١٩٤٨، والذي تضمن اقتراح بعدم توقيع أي اتفاقية ترتب التزامات ذات طبيعة اقتصادية أو سياسية أو عسكرية إلا بعد تصديق مجلس الجامعة على عدم تعارضها مع مصالح الجامعة أو أحد أعضائها، أما المشروع الثاني فكان بعد ثلاث سنوات من ذلك، وعرض فكرة إقامة كيان اتحادي يراعى فيه حجم الدولة ووزنها، ويتبنى الأخذ بنظام الوزن النسبي للأصوات فيما يتخذ من قرارات في نطاق الجامعة[٢].

وفي عام ١٩٥٤ استأنف العراق دعوته إلى إنشاء اتحاد عربي _قريباً من مشروعه الذي طرحه قبل قيام الجامعة العربية_ يدعو فيه إلى اتخاذ خطوات اتحادية تنتهي بالتدرج إلى صيغة دولة اتحادية[٣].

---

[١] خليل الحديثي –النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية– مرجع سبق ذكره– ص ٨٤.

[٢] أروى طاهر رضوان –مرجع سبق ذكره– ص ٢٥١–٢٥٣.

[٣] خليل الحديثي –النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية _ مرجع سابق– ص ٩٠.

بعدها تبنى المغرب مشروعاً دعا فيه إلى التزام الواقعية في إصـــلاح الجامعـــة ومراجعة الأسس الذي قامت عليها، وعدم اعتماد النصوص فوق القومية[١].

وفي عام ١٩٦٦ تلقت اللجنة المكلفة آنذاك بكتابة مشـــروع تعـــديل الميثـــاق اقتراحات عديدة من كل من العراق والجزائر والحكومة السورية، تمت مناقشتها ودراستها، إلا أن جميعها تعطل مع قيام الحـــرب الإســـرائيلية العربيـــة عـــام ١٩٦٧[٢].

ليستمر بعدها غياب مشاريع التعديل إلى عام ١٩٧٣، عندما أعلن مؤتمر القمة العربية السادس المعقود في الجزائر من العام نفسه تأليف لجنة وزارية لتعـــديل الميثاق ضمت كلاً من سوريا ومصر والمغرب والكويت، و قد عرضـــت تلـــك الدول مقترحاتها في التعديل في مؤتمر القمة الذي عقد عام ١٩٧٥، ليصدر هذا الأخير بدوره توصيات تتعلق بالتعديل كان من أهمها ضرورة العدول عن قاعدة الإجماع وجعل التصويت على أساس أغلبية الثلثين، غير أن عقد مصر اتفاقيـــة السلام مع إسرائيل عام ١٩٧٩ حال دون تنفيذ هذه المقترحات وتفعيلها[٣].

ومع انتقال مقر الجامعة _ نتيجة الاتفاقية السابقة_ إلـــى تـــونس، طرحـــت محاولات جديدة لإعادة تقييم الميثاق وتلافي أوجه النقص فيه، حيث طالب مؤتمر القمة المنعقد في تونس ١٩٧٩ الإسراع في تعديل ميثاق الجامعة، فما كان مـــن مجلس الجامعة إلا أن أصدر قراراً يقضي بموجبه بتشكيل لجنـــة عامـــة تضـــم

---

[١]عبد الوهاب الساكت – الأمين العام لجامعة الدول العربية– دار الفكر العربي– القاهرة ١٩٧٣– ص ٦٨-٦٩.

[٢] أحمد الشقيري – مرجع سبق ذكره– ص ٣٣٦-٣٣٧.

[٣] خليل الحديثي –النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية– مرجع سابق– ص ٩٢.

ممثلين عن جميع الدول الأعضاء من ذوي الاختصاص لدراسة مشاريع تعديل الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية والأنظمة الداخلية لمؤسسات الجامعة[١].

ومن جانبها قامت اللجنة المعنية وبمساعدة الأمانة العامة للجامعة بإعداد مشروع لتعديل الميثاق تم عرضه على قمة فاس ١٩٨٢، التي كان من قراراتها إنشاء لجنة مؤلفة من وزراء خارجية ست دول أعضاء لدراسة مشروع التعديل، لتنجز بعدها مشروعاً كان من أكثر المشروعات تكاملاً يتضمن في حقيقته تعديلاً جذرياً يقوم على إحلال ميثاق جديد للجامعة العربية[٢].

ومع ذلك لم يكن هذا المشروع أكثر حظاً من سابقيه، إذ أصابه الجمود رغم تعاقب الاجتماعات واللقاءات لدراسة الموضوع والتقدم باقتراحات ليشمل التعديل جميع الجوانب في الميثاق[٣].

وعندما عادت مصر إلى الجامعة العربية عام ١٩٩٠، تقدمت بمشروع نادت بموجبه بأن يجري الاعتماد في التطوير على أسلوب إضافة الملاحق وليس على أسلوب تعديل الميثاق[٤].

واستناداً لذلك قامت الأمانة العامة للجامعة عام ١٩٩٠ بوضع مشروعين للتعديل، أولهما مبني على المنهجية الذي تم طرحها عام ١٩٨٢ "تعديل الميثاق كلياً"، والثاني قائم على الرؤى المصرية بإضافة ملاحق على الميثاق.

---

[١] قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم (٣٩٣١) بتاريخ ١٩٨٠/٣/٢٦.

[٢] أحمد أبو الوفا- بعض الملاحظات حول مشروع تعديل ميثاق جامعة الدول العربية- مجلة شؤون عربية - العدد(٢٥) - آذار١٩٨٣-ص١١٧-١١٨.

[٣] مجدي حماد- جامعة الدول العربية- مرجع سابق- ص٢١٨-٢٢٠.

[٤] مجدي حماد- المرجع السابق- ص٢٣٢-٢٣٣.

إلا أن التأجيل والتكرار لاعتماد أي منهما، وعدم الحصول على ردود من أكثرية الدول الأعضاء حول مشاريع التعديل، إضافةً إلى إصابة النظام العربي بصدع وانقسام جراء ما سُمي بأزمة الخليج الثانية. كلها عوامل شكلت بمجموعها حجرة عثرة أمام القيام بأي عملية تعديل للميثاق أو إصلاح وإعادة هيكلة للجامعة العربية.

مما تقدم يمكن الملاحظة أن معضلة إصلاح وتعديل ميثاق الجامعة العربية لا تتمثل في غياب المشروعات، بل على العكس هناك العدد الكبير من المشاريع التي تقدمت بها الدول الأعضاء، وكذلك الأمانة العامة للجامعة لدرجة دفع البعض أمثال جميل مطر وعلي الدين هلال للقول بأن " كثرة تلك المشروعات وتعددها هي عامل أساسي من عوامل إرباك مسيرة العمل العربي المشترك"[١].

وإن كان في رأي هؤلاء الصواب، إلا أن السبب الأكبر والأهم يكمن في تعطيل تلك المشاريع وعدم تفعيلها إلى غياب الإرادة السياسية للدول الأعضاء والتمسك المفرط بسيادتها، ناهيك عن حالة الانقسام والخلافات بينها، والتي كلما تم إخماد طائفة منها اتقدت طائفة أخرى معرقلة بذلك خطوات الإصلاح والتطوير لمنظومتهم العربية.

وفي ضوء قراءة شاملة لجميع محاولات التعديل نجد أن أهم مسائل التطوير والتحديث تنصب على موضوعات معينة تتمثل في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، ونظام تسوية المنازعات، وكذلك البنيان التنظيمي لجامعة الدول العربية.

---

[١] جميل مطر وعلي الدين هلال-الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل- ورقة مقدمة في بحث - جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير- مرجع سبق ذكره- ص ٤٠٥.

وهو ما سيعرض بشيء من التفصيل عبر الآتي:

الفرع الأول: تعديل نظام صناعة القرارات وتنفيذها:

تشاركت معظم مشاريع تعديل الميثاق في ضرورة تطوير نظام عملية صنع القرار ضمن إطار جامعة الدول العربية. وهدفت إلى تعديل السمات الرئيسية لهذا النظام بهدف التأثير في فعالية أداء الجامعة.

أولاً:صناعة القرار في الجامعة العربية:

إذا كان واضعو ميثاق الجامعة العربية قد استلهموا في وضع قواعده وأحكامه تلك الخبرة التنظيمية التي كانت قائمة آنذاك في المجتمع الدولي إبان نشوء الجامعة، ونعني بذلك تجربة عصبة الأمم وما سبقها وما عاصرها من الاتحادات والهيئات الدولية، إلا أن نظام التصويت واتخاذ القرارات في الجامعة جاء في أحكامه وقواعده تجسيداً صريحاً للواقعية السياسية التي كانت سائدة عند قيام جامعة الدول العربية[١].

يقوم نظام اتخاذ القرارات في الجامعة العربية على مبدأ الإجماع ذلك المبدأ الذي لم يلق أي اعتراض أثناء الإعداد والتحضير لميثاق الجامعة، فجاءت المادة السابعة من الميثاق بالقول بأن "ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله...."، وبذلك تكرست قاعدة الإجماع، لتشمل حالات عديدة منها طرد الدولة المنتهكة لأحكام الميثاق، وقمع العدوان الواقع على إحدى الدول الأعضاء في الجامعة.

---

[١] الأزهر بوعوني- نظام القرارات في جامعة الدول العربية- مجلة شؤون عربية العدد (٢٧) - أيار ١٩٨٣- ص ١١٣.

إلا أن هذا لا يعني أن الإجماع هو المبدأ الوحيد المتخذ أساساً للتصويت في الجامعة، فالفقرة الثانية من المادة السابعة خففت من حدّة هذه القاعدة عندما ذكرت بأن ما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله.

كما اكتفى الميثاق بأغلبية الآراء لاتخاذ قرارات نافذة في الشؤون التالية:

أ- شؤون الموظفين

ب- إقرار ميزانية الجامعة

ج- وضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة

د- تقرير فض أدوار الاجتماع[١].

إضافةً إلى حالة قيام المجلس بالتحكيم أو التوسط بين الدول الأعضاء، إذ تصدر القرارات الخاصة بذلك بأغلبية الآراء[٢].

وإلى جانب ذلك أخذ الميثاق بمبدأ الأغلبية المشددة (أغلبية الثلثين)، وذلك في حال تعديل الميثاق خصوصاً لجعل الروابط بين الأعضاء أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية، ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام[٣].

وأيضاً في حال تعيين الأمين العام، حيث نصت المادة (١٢) من الميثاق بأن "يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثي دول الجامعة الأمين العام".

---

[١] المادة السادسة عشرة من ميثاق الجامعة العربية.

[٢] المادة الخامسة من ميثاق الجامعة العربية.

[٣] المادة التاسعة عشرة من ميثاق الجامعة العربية.

إلا أن الملحق الخاص بآلية الانعقاد الدوري المنظم للقمة نص في المادة الثانية على أن مؤتمر القمة يعين الأمين العام، ونصت مادته الخامسة على أن "تصدر قرارات المجلس على مستوى القمة بتوافق الآراء".

واعتباراً لهذا التصنيف قد يتبادر إلى الذهن أنه ليس هناك نظام للقرارات بل عدة أنظمة أُدرجت حسب نوعية القرارات وحسب أهميتها. لكن المتأمل في أحكام الميثاق وملاحقه لا يلبث أن يستنتج أن اللجوء إلى الأغلبية في كل مظاهرها ليس إلا ضرباً من ضروب الاستثناء بالنسبة لقاعدة أصلية تبقى هي الطاغية على هياكل المنظمة كافة، بمعنى أن مثل هذه الأغلبية لا يتم اعتمادها إلا فيما يخص المسائل المتعلقة بسير الأجهزة الداخلية للمنظمة، أما فيما يتعلق بمصالح الدول الأعضاء فقد تحاشى واضعو الميثاق اعتماد الأغلبية في إصدار القرارات التي تمسها مباشرة، وهذا يعني الإبقاء على إرادات الدول الأعضاء وعدم المساس بسيادتها، وبالتالي الحيلولة دون تكوين إرادة جماعية واحدة وفعّالة خاصة بالمنظمة من شأنها أن تمكنها من الاضطلاع بالوظائف والمهام الموكلة إليها، والسير قدماً بأوضاعها نحو تحقيق مصالحها وأهدافها المشتركة، ليبقى بذلك البيت العربي مجرد هيئة تمثيلية ليس لها من السلطة والصلاحية إلا ما تريد أن تمنحه إياه الدول الأعضاء[١].

كل ما تقدم فتح المجال واسعاً أمام توجيه النقد لآلية الإجماع لما تحمله هذه الآلية من عيوب ومساوئ ، تتجلى أهمها في شل حركة الجامعة في مجالات مختلفة، والحيلولة دون قيام الكثير من الأجهزة بوظائفها في العديد من

---

[١] أحمد عبد الونيس شتا- اتجاهات وموضوعات تطوير الجامعة العربية في الفقه العربي- ورقة مقدمة في بحث -جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير-مرجع سابق- ص ٢٥.

المناسبات، يأتي في مقدمتها إخفاق معظم محاولات الجامعة العربية في فض المنازعات وتسويتها، ودفعها إلى تغليب الدبلوماسية على حساب القانون بما يضمن التوفيق بين المواقف المتعارضة أكثر من الحرص على فض النزاع[١]، والذي غالباً ما يبقى قائماً دون حل، مما يفسح المجال أمام التدخل الأجنبي في قضايا المنطقة العربية بدعوى المحافظة على السلم والأمن الدوليين وحماية حقوق الإنسان، كما حدث على سبيل المثال في أزمة الخليج الثانية عام ١٩٩٠، وكذلك عام ٢٠١١ بشأن الأزمة التي اندلعت في ليبيا.

خلاصة القول إن التمسك بقاعدة الإجماع هذه، وإعفاء من لم يقبل بالقرارات الصادرة عن الجامعة من التنفيذ حتى إن اتخذت بأكثرية ساحقة، إضافةً إلى إعطاء من قبلها سلطة تقديرية في عدم تنفيذ ما يراه من القرارات متعارضاً مع قوانين دولته ساهم في إضعاف سلطات الجامعة العربية إزاء التزاماتها القومية[٢].

وإن كان هناك من يرى بأن قاعدة الإجماع ليس شراً كله فهي _ أي قاعدة الإجماع _ تؤدي إلى تجنيب السيطرة الدائمة على المنظمة من جانب أحد الأعضاء، أو من تحالف بين مجموعة من أعضائها يمكن أن تفرض إرادتها على الأعضاء الآخرين، كما أنها تفرض على كل الدول الأعضاء الاهتمام بما يثار أمام الجامعة من قضايا ومشكلات لاتخاذ موقف بشأنها وإن لم يكن لتأييدها، فعلى الأقل لتجنب الالتزام بها. إضافةً إلى ذلك أن الإجماع وإن كان وسيلة دفاع للدول الصغيرة في المنظمة ضد دول أخرى، فإنه يعد أيضاً وسيلة دفاع للدول

---

[١] الأزهر بوعوني – مرجع سابق– ص ١١٧.

[٢] خليل الحديثي –النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية– مرجع سبق ذكره– ص ١٠٩.

الأخرى ضد تأثير مجموعة أو تحالف بعض الدول الأصغر[١]، مما يفضي إلى الحفاظ على التوازن الذي اتصفت به مسيرة الجامعة.

إلا أنه في حقيقة الأمر، وإن كانت تلك مزايا تتمتع بها قاعدة الإجماع، فإنه يبقى للمساوئ التي تعتري الأخذ بهذا المبدأ القسم الأعظم، وهذا يدعو إلى إعادة النظر بنظام اتخاذ القرارات في الجامعة والعدول عن الإجماع على نحو يمكن منظمة العرب من النهوض بمهامها والوصول إلى أهدافها.

ثانياً: تنفيذ قرارات الجامعة العربية:

على عكس عملية اتخاذ القرار والتضييق الزائد عليها، نجد أن محرري الميثاق أعطوا نظام تنفيذ القرارات مرونة كبيرة، فخيرت المادة السابعة الدول الأعضاء بين قبول القرارات بالإجماع والالتزام بها، أو قبولها بالأغلبية، وعندئذ لا تلتزم القرارات الصادرة عن الجامعة إلا من صوّت لفائدتها.

أما المادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، فأقرت بأن القرارات الصادرة بأغلبية الثلثين تلزم جميع الدول الأعضاء في المنظمة.

استناداً لذلك يمكن القول بأن نظام تنفيذ القرارات في إطار جامعة الدول العربية ليس موحداً، وإنما ينقسم إلى طائفتين: الأولى منها تقوم على التنفيذ المباشر، وهي حالات محددة حسب الميثاق والأنظمة الداخلية للأجهزة والمجالس في المسائل ذات الصبغة الإدارية، كشؤون الموظفين وإقرار الميزانية ووضع النظم الداخلية لمختلف الهياكل في الجامعة، وكذلك لفض دور الاجتماعات. إذ

---

[١] انظر في هذا الرأي: عبد الحميد الموافي–عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية العدد (١٨) – آب ١٩٨٢– ص٢١٩.

يكفي أن يصدر القرار بطريقة قانونية سليمة حتى ينسحب على جميع الدول الأعضاء بما في ذلك الذين عارضوه أو امتنعوا عن التصويت عليه.

أما الطائفة الثانية: فتقوم على التنفيذ غير المباشر، وهي الأشمل إذ تضم الكل ماعدا القرارات المشار إليها سابقاً، وتخضع في تنفيذها إلى حرية الدول الأعضاء[١]. مما يعني شل سلطات أجهزة الجامعة في عملية تنفيذ مثل هذه القرارات.

وإلى جانب ذلك لا بد من التمييز بين القرارات السياسية والاقتصادية من ناحية والقرارات العسكرية من ناحية أخرى.

أما القرارات السياسية والاقتصادية فنظمها متشابهة إلى حد ما إذ تقوم على إسناد مهمة التنفيذ للدول الأعضاء، والتي تقوم بالتنفيذ طبقاً لما يتناسب مع نظمها السياسية. فالمجلس الاقتصادي والاجتماعي للجامعة العربية مثلاً لا يتمتع بصلاحيات تذكر فيما يخص تنفيذ القرارات، وإنما يقتصر دوره على اقتراح ما يراه لازماً لتحقيق أهداف المعاهدة[٢].

---

[١] مجدي حماد– مرجع سبق ذكره–ص ١٩٠.

[٢] المادة الثامنة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي تنص على أن "ينشأ مجلس اقتصادي من وزراء الدول المتعاقدة المختصين بالشؤون الاقتصادية أو من يمثلونهم عند الضرورة لكي يقترح على حكومات تلك الدول ما يراه كفيلاً بتحقيق الأغراض....".

أما ما يخص تنفيذ القرارات العسكرية، فإن معاهدة الدفاع المشترك أقرت لمجلس الدفاع المشترك إصدار قرارات ملزمة لجميع الدول المتعاقدة بأغلبية الثلثين وتنفيذها في آن واحد[١].

ولئن بقيت أحكام معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي نافذة المفعول شكلاً، إلا أنه تم الاستغناء عنها في الواقع، فلم يقع اللجوء إلى هذه الأحكام في العلاقات العربية – العربية ولا لمجابهة الأخطار التي واجهتها الدول العربية أو الجامعة من الخارج، وذلك رغم إنشاء القيادة العسكرية الموحدة عام ١٩٦٤، بعد انعقاد القمة الأولى لرؤساء الحكومات العربية، ما حدا بالمنظمة إلى حل هذه الهيئة فيما بعد[٢].

في حقيقة الأمر إن ما سبق بيانه أفسح المجال واسعاً أمام الدول الأعضاء إلى التهرب من تنفيذ القرارات، فما تشير إليه الدراسات تدل على أن ما ينفذ من قرارات جامعة الدول العربية، ويدخل حيز التطبيق هو بالقليل القليل مقارنة مع تلك التي بقيت حبراً على الأوراق[٣].

وإن كان لذلك من أسباب فإنها تتجلى في ضعف أحكام الميثاق والنصوص المكملة له في هذا المجال وفي مقدمتها غياب نظام المساءلة على مستوى

---

[١] المادة السادسة من معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي جاءت بأنه ".....يتكون مجلس الدفاع المشترك من وزراء الخارجية والدفاع الوطني للدول المتعاقدة أو من ينوبون عنهم. وما يقرره المجلس بأكثرية ثلثي الدول يكون ملزماً لجميع الدول المتعاقدة".

[٢] أحمد عبد الونيس شتا– مرجع سبق ذكره– ص ٢٧.

[٣] الأزهر بوعوني– مرجع سابق– ص ١١٩.

مؤسسات الجامعة العربية، وهذا يخلق انقطاعاً حاداً بين صناعة القرار من جهة وعملية تنفيذ ومتابعة من جهة أخرى[١].

يضاف لذلك الخلل والعجز في آلية مراقبة ومتابعة التنفيذ المحصورة في مجلس الجامعة والأمين العام والمقصورة على جمع المعلومات فقط.

بالنتيجة يكون نظام اتخاذ القرارات، وكذلك تنفيذها نظام ضعيف وهش يحمل في طياته العديد من المساوئ، ساهمت وبشكل كبير بإصابة الجامعة العربية بالجمود والعجز عن تحقيق أهدافها وحماية أعضائها، وإثبات وجودها، ما يستدعي بالضرورة إعادة النظر في نظام صناعة القرارات وتنفيذها لإعادة الروح إلى هذه المنظمة وتمكينها من القيام بدورها بشكل فعّال ومثمر.

ثالثاً: اتجاهات ومقترحات لتطوير نظام القرارات في الجامعة العربية:

أثبتت الممارسة العملية أن نظام التصويت بوضعه الراهن يشكل عائقاً يحول دون انطلاق القرار العربي الواجب في بعض الأوقات الصعبة والظروف الدقيقة التي تواجه جامعة الدول العربية. كما أدى إلى شل الجامعة والتأثير في مصداقيتها لدى الشعوب العربية، ما دعا إلى البحث عن أساليب وطرائق جديدة للتصويت في أجهزة الجامعة العربية.

مع دخول ميثاق جامعة الدول العربية حيز النفاذ، انطلقت رحلة التحديث والتطوير لنظام القرارات في الجامعة بما يخدم العمل العربي المشترك.

---

[١] ناصيف حتيّ- صنع القرار وتنفيذه- ورقة مقدمة في ندوة – من أجل إصلاح جامعة الدول العربية –مركز دراسات الوحدة العربية-بيروت٢٠٠٤-ص ٢٠٨.

تجلت هذه المحاولات بدعوة من بعض فقهاء القانون[١]إلى استبدال قاعدة الإجماع في إصدار القرارات على النحو التالي:

– بالأغلبية المطلقة أو الموصوفة بالنسبة للمسائل ذات الطبيعة الإدارية.

– بأغلبية الثلثين في المسائل الجوهرية بما يضمن التوفيق بين تجنب استبداد الأقلية وجمود قاعدة الإجماع.

– الأخذ بمفهوم الإجماع، ولكن على نحو مختلف للوارد في الميثاق الحالي بحيث يكون متحققاً_أي الإجماع _ إذا لم تعترض أي دولة صراحة على القرار حين اتخاذه.

بينما دعا آخرون[٢] إلى الإبقاء على مبدأ الإجماع المعمول به في نطاق الجامعة الدول العربية، مستندين في رأيهم إلى مجموعة من الحجج، منها أن الإجماع يجنب السيطرة الدائمة على المنظمة من جانب أحد الأعضاء أو من تحالف بين مجموعة من أعضائها، بمعنى أخر فإن الإجماع يشكل الضمانة القانونية للحفاظ على تماسك نظام الجامعة واستمراره، إضافةً إلى إمكانية التخفيف من وطأته المشترطة في حالات معينة، مثلما تم بالنسبة لمسألة قبول عضو جديد لجامعة الدول العربية، فقد وافق مجلس الجامعة_ باستثناء العراق الذي انسحب من جلسة المجلس _ على قبول عضوية الكويت بالجامعة عام

---

[١] محمد عزيز شكري– كيفية تحديث ميثاق جامعة الدول العربية – مرجع سابق– ص ١٤١. حسين البحارنة– ميثاق جامعة الدول العربية بين القطرية والقومية والتعديلات المقترحة– ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح– مرجع سابق– ص ١٢٢، الأزهر بوعوني– مرجع سبق ذكره–ص١٢٢_٢٢٣.

[٢] كمال الغالي – ميثاق جامعة الدول العربية: دراسة مقارنة في القانون الدولي– مرجع سابق ذكره– ص ٧٧– ٧٨. عبد الحميد الموافي– مرجع سابق– ص ٢١٩– ٢٢٠.

١٩٦١، مستنداً في ذلك إلى تفسير جديد للمادة الأولى من الميثاق مؤداه أن الإجماع المطلوب لقبول العضو الجديد ليس هو إجماع الدول الأعضاء في المجلس، وإنما هو إجماع الدول الحاضرة في الجلسة والمشاركة في التصويت[١].

فضلاً عن ذلك يرى أنصار هذا الاتجاه أن المشكلة ليست في الإجماع من عدمه، وليست في كيفية إصدار القرارات، وإنما المشكلة تكمن في التنفيذ والالتزام بالقرارات، وبالتالي فإن المسألة تنتقل بذلك من وثائق الجامعة والبعد القانوني لتتركز في إطار رغبة الدول في الالتزام ومدى استعدادها للالتزام بقرارات الجامعة، ورؤيتها لحدود مصالحها الخاصة في هذا المجال، حيث هناك العديد من القرارات تم اتخاذها بتوافر الإجماع، ومع ذلك لم ينفذ منها سوى القلة القليلة[٢].

لم يقتصر الأمر على فقهاء القانون في تقويم أسلوب صنع القرارات داخل الجامعة العربية، والعمل على الارتقاء به، وإنما امتد أيضاً إلى محل اهتمام كل من الأمانة العامة للجامعة، ومعظم الدول الأعضاء، وذلك في معرض تقديمها للعديد من المبادرات والمقترحات للنهوض بالجامعة العربية وتصحيح مسارها على نحو يضمن التصدي لموجات التحدي والأخطار التي تعصف بالأمة العربية.

---

[١] مجدي حماد- مرجع سبق ذكره- ص ١٨٥.

[٢] عبد الحميد الموافي- مرجع سابق- ص ١٢١.

لقد تطرقت أغلبية المبادرات والمقترحات المقدمة من الدول الأعضاء في الجامعة[١] إلى موضوع "نظام القرارات"، خاصة مبدأ الإجماع باعتباره أبرز المشكلات التي تعترض سبيل الجامعة العربية وتفعيل دورها.

فمن وجهة نظر المبادرة المصرية لتطوير الجامعة فإن قاعدة الإجماع لم تعد مناسبة وملائمة، والاجتماعات التشاورية والتصويت بنظام توافق الآراء بالأغلبية الموصوفة أو البسيطة، وإمكانية إعادة التصويت أكثر من مرة بشأن المقترح ذاته في حدود وأطر وضوابط معينة من شأنه أن يؤدي إلى تجاوز الصعوبات التي ترتبت على النظام القائم، ويفتح المجال أمام نظام جديد يتسم بالتوازن والمرونة، ويطلق القرار العربي نحو خدمة المصالح العربية وتحقيق أهداف العمل العربي المشترك. كما أشارت المبادرة المصرية إلى أن الدبلوماسية الجماعية هي من أفضل الأساليب لتنفيذ قرارات الجامعة نظراً لما يحمله هذا الأسلوب من مزايا[٢].

أما المبادرة اليمنية فجاءت بنظام للتصويت وفق الأسس والضوابط التالية:

- يشترط حصول الإجماع في حالة قبول أي عضو جديد
- أغلبية الثلاثة أرباع في المسائل الأساسية:
  * تعديل الدستور
  * فصل أي عضو

---

[١] في إطار تكاثر التحديات الخارجية وتعاظمها خاصة بعد أحداث الحادي عشر عام ٢٠٠١، ظهرت موجة جديدة من المبادرات والمقترحات أخذت تتقاطر على الأمانة العربية للجامعة، وذلك تحت شعار تفعيل جامعة الدول العربية، لتمكينها من مواجهة تلك الأخطار والتحديات التي تجتاح أمتنا العربية.

[٢] حول المبادرة المصرية انظر ندوة: من أجل إصلاح جامعة الدول العربية – مركز دراسات الوحدة العربية– بيروت ٢٠٠٤– ص٤٤٠ وما بعدها.

* فرض أية عقوبة ضد أي عضو

-أغلبية الثلثين في المسائل الموضوعية

-الأغلبية البسيطة في الموضوعات الإجرائية[١].

ومن جانبها اهتمت المبادرة الليبية بتطوير نظام اتخاذ القرارات في الجامعة العربية، فحددت حالات التصويت بالآتي:

١- بأغلبية آراء مؤتمر القمة في حالتي التحكيم والوساطة، وتكون ملزمة للجميع.

٢- بأغلبية الثلثين في حال:

- دفع الاعتداء عن دولة عضو بالجامعة العربية
- تعيين الأمين العام
- تعديل الميثاق

٣- ما يقرره المجلس بأغلبية الثلثين يكون ملزماً لجميع الدول الأعضاء. وما يقرره المجلس بالأغلبية المطلقة أي ٥١% يكون ملزماً لمن يقبله.

٤- يكتفي بأغلبية الآراء لاتخاذ مجلس الوزراء قرارات نافذة في الشؤون التالية:

أ- شؤون الموظفين

ب- إقرار الميزانية

ج- وضع النظام الداخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة

د- تقرير فض أدوار الاجتماع[١].

---

[١] حول المبادرة اليمنية انظر: المرجع السابق – ص ٤٥٧ وما بعدها.

أما المبادرة القطرية فأقرت بضرورة تعديل قواعد التصويت والعدول عن مبدأ الإجماع، بحيث يأخذ بأغلبية الثلثين في المسائل ذات الأهمية الشاملة والمشتركة، وبالأغلبية البسيطة في القضايا الأخرى.على أن تكون جميع قرارات الجامعة العربية ملزمة لجميع الدول الأعضاء مع احتفاظ كل دولة بحقها في إبداء اعتراضاتها أو تحفظها على أي قرار، على أن يتم تسجيل ذلك الموقف في صلب القرار. والمحافظة على مبدأ إلزامية التقيد به وتنفيذه بالنسبة إلى الجميع[٢].

أما المقترح السعودي بشأن نظام اتخاذ القرارات فقد تفرع إلى قسمين: أولهما آلية اتخاذ القرارات، وثانيهما آلية تنفيذ القرارات.

ففي ما يخص آلية اتخاذ القرارات: فرقت المبادرة السعودية بين الأمور الموضوعية والأمور الإجرائية، على أن يدخل ضمن الأمور الإجرائية مسألة تحديد ما إذا كان الأمر إجرائياً أو موضوعياً وذلك على النحو التالي:

١- يسعى مجلس الجامعة إلى اتخاذ قراراته بالإجماع، وإذا تعذر ذلك تتخذ القرارات بأغلبية الثلثين على أن تتخذ القرارات في المسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة، وفي جميع الحالات يتم التصويت على أساس الأعضاء المشاركين في التصويت، أي مع استبعاد الدول التي تمتنع عن التصويت، كما لا يجوز لهذه الدول التصويت في حال اتخاذ إجراء تجاهها يتعلق بممارسة الرقابة على التقيد بالالتزامات.

---

[١] المبادرة الليبية – المرجع السابق – ص٤٠٣ وما بعدها.

[٢] المبادرة القطرية- المرجع السابق- ص٤٧٧ وما بعدها.

٢- تكون قرارات المجلس بالإجماع ملزمة للكل،و كذلك القـرارات بأغلبيـة الثلثين بشأن إنشاء الأجهزة والهيئات المعنية بتطوير خطط الإصـلاح، خاصـة لجنة التقييد والامتثال. أما القرارات الأخرى بأغلبية الثلثين فهي ملزمة فقط لمن صوّت لمصلحتها.

٣- في حال قيام المجلس باتخاذ قرار بأغلبية الثلثين، يحق للدولة العضو التي صوّتت سلباً أن يكون لها حرية تبني موقف مستقل، شريطة تقيّدها بالتزاماتهـا العامة، لضمان عدم اتخاذ مواقف تعرقل العمل المشترك.

أما عن آلية التقيد والامتثال: ركزّ المقترح السعودي على أن يمارس مجلـس الجامعة الرقابة على تقيد الدول الأعضاء بالتزاماتهم، وتقرير العقوبات المناسبة في حال العجز عن ذلك وفقاً للآلية التالية:

١- ينشئ المجلس لجنة تقيّد وامتثال لمدة ثلاث سنوات، من عدد لا يقل عـن ثلاث دول ولا يزيد عن ثلث أعضاء المجلس.

٢- إذا وجدت حال عدم تقيد وامتثال، ترفع اللجنة توصية بذلك إلى المجلـس بالأغلبية، أو بأغلبية ثلث أعضاء المجلس، بتوجيه اللوم.

٣- إذا قرّر المجلس تبني قرار بتوجيه اللوم في الاجتماع نصـف السـنوي التالي، يتعين على الدولة المعنية معالجة الأمر خلال ستة أشـهر مـن تـاريخ القرار، ومراجعة المجلس الوزاري بهذا الشأن.

٤- يجوز للمجلس في أي وقت، أن يصوّت على ما إذا كان يمكنـه إبطـال قرار توجيه اللوم، وإذا لم يقرر المجلس ذلك يتوقف الأمر على المدة المعينة:

أ- إذا لم يقرر المجلس إبطال القرار خلال سنة، تعلق حقوق الدولة المعنية الخاصة بالمشاركة في أي قرار.

ب- إذا لم يقرر المجلس إبطال القرار خلال سنتين، يتعين عليه تقرير عقوبات إضافية ضد الدولة المعنية، مثل المنع عن حضور الاجتماعات، سحب المزايا والبرامج التي تقدمها الجامعة. ويراعي المجلس إعادة هيكلة السياسات المشتركة وإعادة هيكلة مؤسساتها في حال انقطاع عضوية إحدى الدول.

ج- إذا لم يقرر المجلس إبطال القرار خلال ثلاث سنوات، تفقد الدولة المعنية عضويتها في الجامعة. ويمكن استعادة العضوية عند التقدم بطلب ذلك، بعد مضي عامين، وبناءً على تصويت المجلس مجدداً[١].

إن من الملاحظ أن غالبية مشروعات ومبادرات تعديل الميثاق لم تؤيد استمرار الأخذ بقاعدة الإجماع. وواقع الأمر أن قاعدة الإجماع المعمول بها حالياً وإن جاءت في بداية نشأة التنظيم لدول حديثة الاستقلال تحاول الحفاظ على هذا الاستقلال مع التمسك غير المرن بسيادتها، إلا أنه ومع التغيرات المتلاحقة لم يعد هناك مسوغ للأخذ بقاعدة الإجماع، لاسيما مع تعذر توافره مع تزايد عدد الدول الأعضاء إلى ٢٢ دولة. **ومن ثم نميل للأخذ بقاعدة الأغلبية كقاعدة عامة بحيث تطبق أغلبية الثلثين على المسائل ذات الأهمية العامة والمشتركة والأغلبية المطلقة بالنسبة للمسائل الأقل أهمية والمسائل الإدارية. أما عن تحديد ما إذا كانت المسألة هامة أم لا، فيتم بالأغلبية المطلقة.**

---

[١] انظر نص المبادرة السعودية لتفعيل الجامعة العربية في ندوة: من أجل إصلاح جامعة الدول العربية- مرجع سبق ذكره- ص ٤٣٥.

وذلك بإدراك حقيقة مفادها أن قاعدة الأغلبية لا تتعارض مع السيادة أو المساواة القانونية، فالدول في المنظمة إنما اشتركت بمحض اختيارها وإدارتها، الأمر الذي يفسر أنها قبلت ضمن التزاماتها التنازل عن جزء من سيادتها بما يخدم عمل المنظمة ويحقق نجاحها.

وهكذا فإن الأخذ بقاعدة الأغلبية من شأنه أن يجعل قرارات الجامعة أكثر جدوى وفعالية، لاسيما إذا ترافقت مع إنشاء آلية قانونية ملزمة لمراقبة ومتابعة التنفيذ، كتلك الآلية المعمول بها في إطار الاتحاد الأوروبي، حيث إن متابعة التنفيذ فيها يعتمد على هيكلية محكمة حتى لا تستطيع أية دولة التنصل من التزاماتها دون عقاب، فضلاً عن وجود آلية قضائية لمراقبة تنفيذ القرارات[١].

الفرع الثاني: تطوير نظام تسوية النزاعات:

أفضنا في موقع سابق من هذا البحث الحديث عن نظام تسوية النزاعات في إطار الجامعة العربية، وتبيّن أنه نظام معيب ومحدد قانوناً وغير فعّال واقعاً وعملاً، وعجز في حالات كثيرة عن التصدي للنزاعات وتسويتها.

لا ينفي ذلك أن الجامعة العربية حاولت وسعها تجاوز القيود المفروضة حول صلاحياتها القانونية في مجال تسوية المنازعات؛ باستحداث مجموعة جديدة من الآليات من قبيل دبلوماسية مؤتمرات القمة، وتوسع الأمانة العامة في بذل مساعيها الحميدة، وإيلاء اللجنة السياسية مهمة فض بعض المنازعات وتسويتها، إضافةً إلى لجوء مجلس الجامعة لبعض وسائل التسوية السلمية الأخرى التي لم يتضمنها الميثاق (التوفيق،والمصالحة، وتقصي الحقائق،وتكوين قوات حفظ

---

[١] الصادق شعبان- أساليب تنفيذ القرارات في كل من جامعة الدول العربية والجماعة الأوروبية: دراسة مقارنة – مجلة العلوم الاجتماعية-المجلد السابع عشر- العدد الرابع- شتاء ١٩٨٩- ص ٣٥.

السلام).هذا فضلاً عن التوسع في تحديد طبيعة المنازعات التي تنظر فيها الجامعة[١].

انطلاقاً من حقيقة القيود القانونية الواردة على حركة الجامعة العربية في مجال تسوية المنازعات سلمياً، واقتناعاً منه بعدم فعّالية دورها في هذا الخصوص، وأخذاً بعين الاعتبار ذلك التطور الذي استحدثته الجامعة في الخبرة والممارسة، ساد الفقه العربي اتجاه عام ينادي بضرورة تطوير التسوية السلمية في نطاق الجامعة، فأبدى لذلك العديد من المقترحات تذهب في مجملها إلى تقنيين وتنمية كل أوجه التطور التي كشفت عنها مسيرة الجامعة العربية في مجال التسوية، وفي مقدمة ذلك مؤتمرات القمة وضرورة تفعيل دورها باعتبارها أعلى أجهزة الجامعة، بحيث يتسع اختصاصها ليشمل الأمور كافة، ذلك لأن القمم العربية تؤدي دوراً لا يستهان به وإن لم يكن فعالاً ومؤثراً إلى الآن. فرؤساء الدول العربية وملوكها هم في الغالب أصحاب السلطة الحقيقية، ومن ثم فلهم القدرة على إصدار القرار في حل الأمور الهامة التي تواكب مسيرة الأمة العربية بمشكلاتها وانجازاتها. وهي قرارات من المستعصي على الأجهزة الأخرى في الجامعة إصدارها، بعبارة أخرى إن الأصل في أية مسألة أن تكون من اختصاص مجلس الجامعة ما لم يتصدى لها مؤتمر القمة ففي هذه الحالة تدخل في اختصاصه بقدر ما يكون تصديه لها[٢].

---

[١] جميل مطر وعلي الدين هلال – الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل- مرجع سبق ذكره –ص ٤١٨.

[٢]عبد الرحمن الصالحي- تحديث جامعة الدول العربية في إطار المتغيرات الدولية – مجلة شؤون عربية – العدد(٨١) – آذار١٩٩٥- ص٨٥. انظر أيضاً: أحمد الرشيدي-دور دبلوماسية القمة في

ومن المقترحات المقدمة أيضاً ضرورة اعتماد ما استحدثه مجلس الجامعة من آليات ووسائل سلمية غير منصوص عليها بالميثاق، ومنح اختصاص النظر بالنزاعات لأجهزة أخرى، كاللجنة السياسية والأمانة العامة لتساعد مجلس الجامعة في الاضطلاع بمهمة التسوية وحل النزاعات. ويصل البعض[١]في هذا الخصوص إلى حد المطالبة بوجوب النص في الميثاق صراحة على تمكين قيام الأمين العام بتقديم خدماته الودية لتسوية الخلافات، والقيام بأية مهمة للتسوية السلمية للنزاع بين الأطراف، وكذلك النص صراحةً على حق الأمين العام في لفت نظر مؤتمر القمة أو أية أجهزة أخرى معنية إلى خطورة أي خلاف أو نزاع عربي، مما يقتضي المبادرة بالعمل على تسويته وذلك على غرار ما هو معمول به في منظمة الأمم المتحدة[٢].

أما المسألة الأهم في تطوير نظام تسوية المنازعات ضمن إطار الجامعة العربية، فتأتي في الحاجة إلى إنشاء محكمة عدل عربية تقوم بالتسوية السلمية للمنازعات إلى جانب تفسيرها للميثاق، وما قد يعرض عليها من وثائق تحتاج لتفسير، إضافةً إلى ما قد تضطلع به من دور في الإفتاء لأجهزة الجامعة.

أما عن مناحي السعي لإحداث هذه المحكمة فلنا الوقفة التالية:

تسوية الخلافات العربية ضمن إطار الجامعة- مجلة شؤون عربية العدد (١٠)- كانون الأول ١٩٨١- ص ٦٩.

[١] الصادق شعبان- ميثاق جامعة الدول العربية والتعديلات المقترحة- مجلة شؤون عربية – العدد(١٣) آذار ١٩٨٢-ص٢٥٩.

[٢] المادة(٩٩) من ميثاق الأمم المتحدة.

أولاً: إنشاء محكمة عدل عربية:

مع عدم النص وضعف الإشارة في ميثاق تأسيس الجامعة لموضوع إنشاء جهاز قضائي يتولى تسوية المنازعات التي تثور بين أعضائها من جهة، وأهمية هذا الجهاز في حقل المنظمات الدولية؛ نظراً لما يضطلع به من وظائف أساسية لا غنى لأية منظمة دولية عنها من جهة أخرى[١]. انطلقت المشروعات والمقترحات لبناء محكمة عدل عربية، تجلت أولّها بمبادرة مجلس الجامعة نفسه عبر قراره الصادر عام ١٩٥٠[٢]، المتضمن تشكيل لجنة من الخبراء لإعداد مشروع نظام أساسي لمحكمة العدل العربية، والذي أتمته بالتعاون مع الإدارة القانونية في الأمانة العامة، وذلك سنة ١٩٦٣، تمثل ذلك بتوجيه أسئلة إلى الدول الأعضاء حول مسألة وطبيعة المحكمة وولايتها وكيفية تنفيذ أحكامها. وفي ضوء ردود بعض الدول الأعضاء حول تلك المسائل وبالاستناد إلى مشروع عام ١٩٥٠، قامت اللجنة القانونية الدائمة عام ١٩٦٤ بوضع مشروع لإنشاء محكمة العدل العربية، إلا أن الإهمال كان نصيبه. ثم استأنفت الدعوة لإنشاء الذراع القضائية للجامعة العربية، وتعددت المشروعات في سبيلها ومن أهمها مشروع عام ١٩٧٣، الذي كلّف به الدكتور مفيد شهاب، إلا أنه لم يكن أكثر حظاً من سابقيه[٣].

ومع انتقال مقر الجامعة العربية إلى تونس عام ١٩٧٩، تجددت الدعوة لتعديل الميثاق وترميم البيت العربي بما فيه إنشاء محكمة عدل عربية. تجلى ذلك في

---

[١] أحمد الرشيدي- حول ضرورة الجهاز القضائي في نطاق جامعة الدول العربية: دراسة في ضوء أحكام القانون الدولي العام – مجلة شؤون عربية- العدد (٥٩) – أيلول ١٩٨٩-ص ١٧.

[٢] قرار مجلس جامعة الدول العربية رقم(٣١٦) د/١٢في ١٣ نيسان ١٩٥٠.

[٣] انظر في تلك المشروعات: محمد عزيز شكري- محكمة العدل العربية المرتقبة- مجلة شؤون عربية العدد (٤)- حزيران ١٩٨١ – ص ٧١-٧٢.

مؤتمر القمة العربية العاشر المنعقد في تونس ١٩٧٩، حيث طالب بالإسراع بتعديل ميثاق الجامعة.

وفعلاً عقدت لهذا السبب العديد من اللقاءات والاجتماعات تعرض خلالها مشروع تعديل الميثاق المعروف بمشروع عام ١٩٨٠ للعديد من المناقشات والمراجعات والتعديلات، الأمر الذي أخر إقراره حتى عقد مؤتمر القمة العربي الطارئ في بغداد ٣٠ أيار ١٩٩٠، والذي بدوره أصدر قراراً نص فيه على الانتهاء من دراسة مشروع تعديل الميثاق والنظام الأساسي لمحكمة العدل العربية، ورفعهما إلى مؤتمر القمة التالي الذي تقرر عقده في تشرين الثاني من العام نفسه، إلا أن حالة الانقسام والخلاف العربي بشأن اندلاع أزمة الخليج الثانية حالت من تحقيق هذا المشروع، وأدت إلى تجميده فترة من الزمن رغم تجديد دعوة الأمانة العامة _ بعد عودتها لمقرها في القاهرة _ لعدد من الخبراء العرب للنظر في التعديلات ووضع صيغة توفيقية للمشروع[١].

لم يكن ذلك المشروع الأخير في حياة الجامعة العربية لخلق الجهاز القضائي بداخلها. ففي عام ١٩٩٤ قرر مجلس الجامعة العربية تكليف الأمانة العامة بإعداد مشروع متكامل لإنشاء محكمة العدل العربية على أن يتم ذلك في غضون عام. لكن ما حدث هو أن النظام الأساسي لمحكمة العدل العربية ظل يعرض على دورات مجلس الجامعة المتتابعة منذ ذلك الحين دون تقدم يذكر، وذلك على الرغم من موافقة مؤتمر القمة العربية الطارئ المعقود في حزيران ١٩٩٦ من حيث المبدأ على إنشاء محكمة العدل العربية[٢]. إذ تم تكليف وزراء الخارجية

---

[١] خليل الحديثي – النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية – مرجع سبق ذكره– ص ١٦٥.

[٢] مجدي حماد – جامعة الدول العربية – مرجع سابق – ص ٢٣٩.

باستكمال الصيغ النهائية للمشروع، وسبيلاً لذلك قامت عدة لجان سياسية وقانونية وعلى مدى ثلاث سنوات بدراسة هذا الموضوع، بعدها أعدت مشروع النظام الأساسي للمحكمة في صيغته النهائية، وعند عرضه على مجلس الجامعة على المستوى الوزاري[١].

صدر قرار بتأجيله إلى الدورة القادمة المقرر عقدها في بيروت آذار عام ٢٠٠٠، إلا أن ما حدث حينها هو عدم التطرق للموضوع ليستقر بذلك مع سابقيه من المشروعات الخاصة بتأسيس المحكمة في ملفات الجامعة العربية.

ومن الجدير بالذكر أن المساعي الخاصة بإنشاء محكمة عدل عربية لم تكن حكراً على الأمانة العامة للجامعة العربية وخبراء القانون، إذ تصدت الدول الأعضاء لهذا الموضوع في معرض تقديم مبادراتها لإصلاح جامعة الدول العربية بما فيها تطوير نظام تسوية المنازعات.

لقد أكدت جميع مبادرات الدول الأعضاء على نبذ القوة في العلاقات بين الدول العربية. واللجوء إلى الوسائل السلمية لفض أي خلاف أو نزاع قد نشأ بينها. فدعت معظمها وبشكل خاص المبادرة المصرية واليمنية والليبية في مضمونها إلى ضرورة إنشاء محكمة عدل عربية كأحد الأجهزة الرئيسية للجامعة العربية. وانطلقت المقترحات الرامية لإنشاء الجهاز القضائي للجامعة من واقع مفاده أن هناك بعض المنازعات العربية – العربية عرفت سبيلها إلى محكمة العدل الدولية[٢]، ووصلت إلى نهايات حاسمة قبلت بها الأطراف المتنازعة. وفي

---

[١] قرار مجلس جامعة الدول العربية – الدورة العادية – رقم (١١٢) أيلول عام ١٩٩٩.

[٢] من أمثلة هذه المنازعات: النزاع بين تونس وليبيا بشأن حدود الامتداد القاري بينهما، وهو النزاع التي أصدرت محكمة العدل الدولية حكماً بشأنه عام ١٩٨٢. كذلك مثلت كل من قطر والبحرين عام

ذلك ما يكشف عن مدى الحاجة الملّحة إلى إطلاق مشروع إنشاء محكمة العدل العربية من عقاله وتفعيله بشكل جدي، لاسيما بعد ما توافر لهذا المشروع ما لم يتوافر لغيره من مراجعة وتمحيص من جانب الدول الأعضاء ولجان الخبراء المتخصصين في هذا المجال. كما استندت هذه المبادرات في دعواتها لخلق الذراع القضائية للجامعة إلى أن الاحتكام إلى آلية قضائية محايدة سيؤدي إلى إطلاق روح المبادرة وطاقات النشاط الخلاّق في ظل اطمئنان قائم على سلامة الأسس القانونية التي يقوم عليها العمل العربي المشترك. ناهيك عما ستوفره هذه الآلية من آراء استشارية لأجهزة الجامعة، والتي ستؤدي بكل تأكيد إلى انسياب العمل في أجهزة الجامعة، وإلى تجاوز ما يثار من خلافات في الرؤى والتفسيرات لنصوص المواثيق والاتفاقيات والقرارات ضمن إطار الجامعة العربية.

وهكذا تكررت وتكاثرت محاولات إنشاء المحكمة، إلا أن أياً منها لم يرَ النور بعد. وهذا أبقى الباب مفتوحاً حول أهمية وجدوى المحكمة، فهناك من يرى[١]بأن إنشاء المحكمة لن يكون العصا السحرية التي تسوى بها كل النزاعات العربية، كما أنها لم تنقل فض النزاعات نقلة كبرى إلى التسويات القضائية. في حين يرى آخرون[٢]، بأنه سيكون لتأسيس محكمة العدل العربية دور مهم في تسوية المنازعات العربية وحلها، إضافةً إلى الدور الكبير الذي ستضطلع به في مجال

١٩٩١ أمام محكمة العدل الدولية بشأن نزاعهما حول جزر حوار وتعيين المناطق الحدودية البحرية للدولتين.

[١] خليل الحديثي- النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية - مرجع سابق - ص٢٢٢.

[٢] أحمد الرشيدي- حول الدور المتوقع لمحكمة العدل العربية في مجال تعزيز العمل العربي المشترك - مرجع سبق ذكره- ص٢١-٢٧.

تفسير ميثاق الجامعة والمعاهدات والاتفاقات الدولية الأخرى التي تبرم في نطاقها.

وأياً يكن الأمر، فإنه لابد من الإسراع في إنشاء المحكمة وإعطائها من الصلاحيات والسلطات الاستقلالية ما يمكنها من تسوية المنازعات على نحو أمثل، فقد باتت الحاجة ملّحة لإنشاء هذا الجهاز القضائي، لاسيما مع تزايد المنازعات والخلافات بين العرب_ على الأخص مشكلات الحدود_، وكذلك المتغيرات الدولية المضطردة. فليس هناك تنظيم دولي شامل على نطاق عالمي أو إقليمي قد خلا من جهاز قضائي.

فكفانا نحن العرب تخلفا وتراجعا ليس على مستوى الشعوب فحسب، بل أيضاً على مستوى التنظيمات الدولية والإقليمية، وكفانا تجزئاً وانفصالاً وتمسكاً صارماً بالسيادة تجاه بعضنا البعض. فإنشاء مثل هذه المحكمة والامتثال لأحكامها ما هو إلا مؤشر على حضارة ورقي الدول وشعوبها وتقدمها.

ولم تقتصر محاولات تطوير نظام التسوية في إطار الجامعة العربية على تقنين ما تم استحداثه من خلال الممارسة والعمل في نطاق الجامعة العربية، وعلى إنشاء محكمة عدل عربية، وإنما ذهبت هذه المحاولات إلى ضرورة العمل على إنشاء آلية للوقاية من المنازعات وإدارتها وتسويتها.

ثانياً: آلية الوقاية من المنازعات وإدارتها:

إذا كانت محكمة العدل الدولية أداة تصنع نهايات حاسمة للنزاعات العربية أي جهة علاجية، فإن آلية الوقاية من المنازعات وإدارتها وتسويتها هي الجهة الوقائية؛ إذ إن عملها يقوم على احتواء النزاع حال وقوعه والحد من تفاقمه وتطوره. لذلك تطرقت المحاولات الرامية للنهوض بنظام تسوية المنازعات إلى

استحداث هذه الهيئة، التي تمت الموافقة عليها من حيث المبدأ في مؤتمر القمة العربية المنعقد عام ١٩٩٦، وأحال أمر إنشائها إلى مجلس الجامعة، الذي قام بدراسة تفصيلات مشروع إنشاء هذه الآلية بمختلف جوانبه، ليتم بعدها الموافقة على إنشائها عام ٢٠٠٠ من قبل وزراء الخارجية العرب.

انطلاقاً من علاقات الأخوة والتضامن التي تجمع بين الدول العربية، وسعياً إلى ترسيخ مبادئها بما يعزز العلاقات بينها ويزيل ما قد يطرأ من أسباب الفرقة، وتجنب استفحال بعض النزاعات التي قد تنشأ وتؤول إلى أوضاع يصعب التحكم فيها، وتلحق الضرر بالمصالح العربية العليا، وتعرقل مسيرة العمل العربي المشترك، إضافةً لتعزيز دور الأمة العربية وقدرتها على مواجهة التحديات والمتغيرات الكبرى على الساحة الدولية، واعتباراً للدور الأساسي الذي أصبحت تضطلع به المنظمات الإقليمية، اتفق مجلس جامعة الدول العربية[1]على إنشاء آلية تسمى آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وتسويتها، تعمل تحت إشرافه في إطار مباشرته لمهام التسوية السليمة، وتهدف إلى الوقاية من النزاعات بين الدول العربية، والحد من آثارها وتسويتها على أن تلتزم هذه الآلية بمبادئ ميثاق الجامعة العربية، وعلى الأخص مبادئ احترام سيادة جميع الدول الأعضاء وسلامة أراضيها. أما عن هيكلية هذه الآلية فهي تتكون من:

١- الجهاز المركزي

٢- بنك المعلومات

٣- نظام الإنذار المبكر

---

[1] قرار مجلس الجامعة العربية رقم(٥٩٦٢) في دورته العادية رقم (١١٣) بتاريخ ٢٠٠١/٣/٢٨.

٤-هيئة الحكماء

وعلى الرغم من تلك الجهود بقيت هذه الآلية حبراً على ورق، إذ لم يتم إخراجها إلى حيز الواقع، وتفعيلها على نحو يحقق المرجو منها.

المطلب الثاني:علاج العجز في البناء المؤسساتي لجامعة الدول العربية:

لم تقتصر موضوعات تطوير الجامعة العربية على إحداث أجهزة جديدة، أو تفعيل وتطوير الاختصاصات والوظائف المنوطة بها والسلطات الموكلة إليها، وإنما امتدت موجات الإصلاح للنهوض بالأجهزة القائمة في الجامعة، وكذلك المنظمات المتخصصة التابعة لها، وتنظيم وتصحيح العلاقة فيما بينها على نحو يرقى بالتنظيم العربي وأهدافه.

الفرع الأول: تطوير الأمانة العامة لجامعة الدول العربية:

تعتبر الأمانة العامة من الأجهزة المهمة في حياة المنظمة الدولية، إذ إنها ومع التطورات التي أصابت الحياة الدولية وبحكم ما تملكه من قدرات تنظيمية وكفاءات بشرية، أصبحت تقوم بأعمال ومهام وأدوار تفوق بكثير القيام بالوظائف الإدارية وأعمال السكرتارية والمتابعة المدونة بمواثيق إنشائها.

من خلال إمعان النظر في وضع الأمانة العامة والأمين العام لجامعة الدول نستطيع أن نسجل، بأنه وعلى الرغم من جعل الميثاق الأمانة العامة من الأجهزة الرئيسية، إلا أنه لم يحدد مهام تفصيلية للأمين العام، وأدى ذلك إلى قيام العديد من حالات التصادم والمواجهة بين بعض أعضاء الجامعة والأمانة العامة، الأمر الذي استدعى ضرورة إعادة هيكلة الأمانة العامة.

فما نلحظه على عمل الأمين العام هو عدم وجود نصوص واضحة تبين تفصيلاً لاختصاصات وصلاحيات الأمين العام، باستثناء ما منحه إليه النظام الداخلي لمجلس الجامعة من اختصاصات تهيئ له مباشرة دور سياسي يتمثل في حق الأمين العام في طلب إدراج مسائل إضافية في جدول الأعمال الأصلي أو في الجدول الإضافي، وحقه في أن يسترعي نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسيء إلى العلاقات القائمة بين الأقطار العربية أو بينها وبين الدول الأخرى، وإلى جانب هذه الطائفة من الاختصاصات استطاع الأمين العام للجامعة العربية من خلال الممارسة العملية أن يوسع من نطاق الدور وطبيعة المهام التي تضطلع بها الأمانة العامة، تمثل ذلك في قيام الأمين العام بدور تمثيلي للجامعة؛ من خلال قيامه بإبلاغ الدول الأجنبية بوجهة نظر الجامعة بالقضايا المختلفة، وكذلك الدفاع عن حقوق الدول العربية ورعاية مصالحها، إضافةً لقيامه بالوساطة و المساعي الحميدة والتوفيق بين الأطراف العربية المتنازعة، والعمل على تنقيه الأجواء العربية سواء بالأساليب الدبلوماسية الثنائية، أم باستغلال الفرص التي توفرها لقاءات الدبلوماسية الجماعية، وأيضاً دعوة الدول العربية إلى تطبيق الميثاق واحترام الاتفاقيات والقرارات المعتمدة داخل الجامعة، والقيام بدور تنسيقي بين سياسيات الدول العربية، وبين الوفود العربية في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وبين مواقف المجموعات الدولية الأخرى في الأمم المتحدة والموقف العربي[١].

---

[١] الصادق شعبان- أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية- مجلة شؤون عربية - العدد (٤١)- آذار ١٩٨٥- ص٤٣.

وإذا كانت الجامعة العربية قد شهدت توسعا لنطاق صلاحيات الأمانة العامة وأمينها العام، إلا أن هناك خللا واضحا مازال يعتري بنيان وأداء هذا الجهاز يتضح بالآتي:

بالرغم من أن هناك عدة وثائق[١]نهضت بتحديد مضمون وظيفة الأمين العام للجامعة، إلا أن أياً منها لم يحدد بشكل تفصيلي وشامل نظام تعيين الأمين العام وصلاحياته واختصاصاته وحدود وظيفته[٢].

كما تثير ظاهرة تعيين الأمين العام من دولة المقر، كما هو الحال منذ تأسيس الجامعة وحتى عند انتقالها لتونس، مشكلة حياد الأمين العام للجامعة؛ حيث إن تأدية عمله بالقرب من حكومة بلده ومن ذوي النفوذ فيه قد يعرضه لضغوط هو في غنى عنها إن شاء التمسك بحياده، مما ينعكس على أداء الجامعة حيال أعضائها[٣]. والى جانب ما يحيط مركز الأمين العام للجامعة العربية من غموض وصعوبات تنال من دوره في نطاق الجامعة، فإن الوضع الخاص بموظفي الأمانة العامة الذين يلون الأمين العامين ينطوي هو أيضاً على العديد من الصعوبات وأوجه القصور، أبرزها تكمن في حالة التنافس بين الدول العربية لشغل مناصب الأمناء المساعدين إلى الحد الذي أصبح يمثل مشكلة معقدة. وإذا كانت الدول العربية قد أكدت في اجتماعات مجلس الجامعة أكثر من مرة على

---

[١] تمثلت هذه الوثائق بميثاق تأسيس جامعة الدول العربية-النظام الداخلي لمجلس الجامعة- النظام الداخلي للأمانة العامة يضاف إليهم ما تطرق إليه بهذا الخصوص الملحق الخاص بالانعقاد الدوري لمؤتمرات القمة العربية.

[٢] مجدي حماد- جامعة الدول العربية- مرجع سابق- ص٣١٧.

[٣] عدنان رؤوف- تعقيب وارد في ندوة- جامعة الدول العربية: الواقع والطموح - مرجع سبق ذكره- ص٦٢٥.

ضرورة الاهتمام بعنصر الخبرة والكفاءة بالنسبة لاختيار هـذه الطائفـة مـن الموظفين، إلا أنها حرصت من الناحية العملية على اختيار الأمناء المساعدين من بني جنسيتها، بل وصل الأمر في هذا المجال إلى حد اقتراح البعض من الـدول العربية أن يتم تعيين أمين عام مساعد من بين أبناء كل دولة من الدول الأعضاء أو تعيين الأمناء المساعدين بالتناوب بين الدول الأعضاء[١].

كما لا يخلو نظام اختيار وتعيين الموظفين الرئيسيين في الجامعة، والذين يأتون بعد الأمناء المساعدين من العيوب والمآخذ، حيث تسيطر اعتبارات المجاملة، أو صلة القربى، أو الرغبة في التخلص من بعض المسؤولين السياسيين، أو حتـى مكافأة البعض بأسلوب أو بآخر على أسلوب الاختيار والتعيين لهؤلاء، ما يعنـي بالنتيجة عدم مراعاة الجامعة العربية في اختيار موظفيها توافر الخبرة والكفاءة، وبالتالي عجز الجامعة عن خلق الموظف الدولي العربي ذي الولاء القومي[٢].

وفي جانب آخر نجد أن تخلف الدول الأعضاء وامتناعها عن سداد حصصها في الموازنة _لاسيما في غياب نظام الجزاءات القانونية فـي إطـار الجامعـة العربية والذي شكل سياجا يحمي من تهرب الدول الأعضاء عن أداء مسؤوليتها المالية _ خلق أزمات مادية حادة ومتكررة انعكست على أداء الأمانـة العامـة، وأدى إلى إرباك المشروعات المخطط لها مسبقاً وتعطيلها[٣].

---

[١] عبد الحميد الموافي- ديناميات العمل في الأمانة العامة لجامعة الدول العربية – ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح- مرجع سابق- ص٦٠١.

[٢] عبد الحميد الموافي – المرجع السابق- ص٦٠٧-٦٠٨.

[٣] جميل مطر وعلي الدين هلال-الجامعة العربية: الحاضر والمستقبل- مرجع سابق- ص٤٦.

يضاف إلى ذلك مسألة هامة تتعلق بعدم إدراك مفهوم الأمين العام لدى بعض مندوبي الدول الأعضاء، فالأمين العام في نظرهم ما هو إلا موظف، وبرغم أنه أكبر موظف في المنظمة لكنه موظف يجب أن يأتمر بأمر الدول أو منـــدوبيها، وليس بأوامر هيئات الجامعة التي تعبر عن شخصية المنظمة وإرادتها الذاتية[١]. بالاستناد إلى ما سبق من أوجه الضعف والقصور في الأمانة العامة وتكوينهـــا، انطلقت محاولات ومشاريع تطوير هذا الجهاز والارتقاء بعمله.

ففي ما يتعلق باختصاصات الأمين العام للجامعة العربية، يؤيد فريق من الفقه العربي[٢]ضرورة تدعيم اختصاصات وصلاحيات الأمين العام في كل المجالات، خاصةً السياسية منها، وإن كان الأمين العام قد تمتع عملياً بممارسة دور سياسي، فإنهم يدعون إلى النص عليها صراحة بالميثاق عند تعديله، إذ إن ذلك يؤدي إلى تقوية مركزه وقدرته على التحرك في هذا المجال.

كما تعالت أصوات أخرى مطالبة بإعطاء الأمين العام صلاحيات أوســـع فـــي وضع التنظيمات الداخلية للأمانة العامة، وتعيين الأمناء المساعدين والمـــوظفين الرسميين، على اعتبار أن ذلك يضمن عنصر الانســـجام الشخصـــي والفكـــري وتقارب مستواهما، ويوفر في الوقت نفسه تخصصا فنيا يـــدعم قيادتـــه الفعليـــة للجوانب الفنية في عمل الأمانة العام التي يعهد بها إليه[٣].

---

[١] محمد عزيز شكري – تعقيب وارد في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح– مرجع سابق– ص٦٣٤–٦٣٥.

[٢] الصادق شعبان– أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية – مرجع سابق– ص٤٣–٤٤، عبد الحميد الموافي – مرجع سابق– ص٥٩٧.

[٣] عبد العال الصكبان– تعقيب وارد في ندوة – جامعة الدول العربية:الواقع والطموح– مرجع سابق– ص٦٤٠.

أما ما يخص ولاية الأمين العام للجامعة فإن المقترحات بشأنها اتجهت للقول بضرورة تداول منصب الأمين العام للجامعة بين الدول العربية، وذلك تأكيداً للمساواة بين الدول، وإظهاراً لصفة القومية لجامعة الدول العربية[١]، ومسايرة لما هو الحال عليه في التنظيمات الدولية.

أما فيما يتعلق بعلاج نظام تعيين باقي موظفي الأمانة العامة وأسلوب عملهم، فهناك تأكيد على ضرورة الاهتمام بعنصر القيادات داخل الأمانة العامة، وذلك بالعمل على تطوير نظام التعيين وفترات الاختيار والتدريب والإعداد وتصنيف الوظائف، والعمل على ضمان حد أدنى من تمثيل الدول الأعضاء في وظائف الأمانة العامة، وذلك ضماناً للإعداد السليم للقرارات الصادرة عن الأمانة العامة من جهة، وحسن متابعة مصالح الجامعة داخل الدول الأعضاء من جهة أخرى[٢].

أما بالنسبة للمهام والوظائف التي تضطلع بها الأمانة العامة، فإن محاولات التطوير بشأنها تميل إلى ضرورة تدعيم دور الأمانة العامة في نظام اتخاذ القرارات ومتابعة التنفيذ من خلال تطوير عمليات إعدادها للقرارات، وما يتطلبه ذلك من ضرورة القيام بالدراسات والاستشارات وتوفير الخبرات اللازمة. وكذلك يتعين تدعيم دور الأمانة العامة في متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن جامعة الدول العربية من خلال إعداد التقارير ورفعها إلى جهة اتخاذ القرارات، ومباشرة دور الإقناع والتذكير في مواجهة الدول الأعضاء. والتشديد على

---

[١] عبد الحميد الموافي – مرجع سابق ص ٥٩٩. عدنان رؤوف – مرجع سابق – ص٦٥٢.

[٢] أحمد عبد الونيس شتا– موضوعات تطوير جامعة الدول العربية في الفقه العربي –مرجع سبق ذكره–ص ٧٥.

ضرورة تدعيم الحضور الإعلامي للأمانة العامة في مختلف بلاد العالم، وذلك من خلال فتح مكاتب جديدة، وإعادة تنظيم القائم منها. كذلك العمل على تمكين الأمانة العامة من التواصل والتنسيق بينها وبين المجالس الوزارية المتخصصة، إضافة إلى تمكينها من التخاطب مع الهيئات غير الحكومية التي تنشأ على الصعيد العربي، بحيث يمكن وعلى غرار ماهو متبع في نظام الأمم المتحدة منح الصفة الاستشارية لمثل هذه الهيئات التي يكون التعامل معها مفيداً ومجدياً[١].

أما بخصوص توفير الموارد المالية اللازمة لعمل الأمانة العامة لجامعة العربية، فقد شدد الاتجاه المنادي بتطوير هذا الجهاز على ضرورة زيادة الاعتمادات المالية للجامعة العربية، وذلك عن طريق فرض الجزاءات المناسبة والمجدية لمن لم يدفع أنصبته المستحقة عليه، وذلك حتى تتمكن الأمانة العامة من القيام بالوظائف والمهام المنوطة بها على نحو فعّال ومثمر[٢].

ونظراً لأهمية الأمانة العامة للجامعة العربية وضرورة تطويرها، تضمنت مقترحات ومبادرات الدول العربية بشأن تفعيل العمل العربي المشترك نقاطاً تدعو فيها إلى تحديث هذه الهيئة. أجمعت مجملها على ما يلي:

– أن يتم شغل المنصب الأمين العام والأمناء المساعدين بالتناوب بين الدول الأعضاء، وأن يتم اختيارهم استناداً لاعتبارات التوزيع الجغرافي العادل، إضافة إلى الكفاءة.

---

[١] الصادق شعبان– أدوار ووظائف الأمانة العامة – مرجع سبق ذكره –ص٥٤٩. كمال الغالي – مرجع سابق– ص٧٠.

[٢] عبد الرحمن الصالحي – مرجع سابق– ص ٩٠.

– تطوير جهاز الأمانة العامة ومنحه من الصلاحيات ما يمكنه من النهوض بمهامه وواجباته، لاسيما فيما يتعلق منها بمتابعة وتنفيذ كل ما تتوصل إليه مؤسسات الجامعة العربية من قرارات.

– تحرير الأمانة العامة من القيود المالية وتوفير الموارد المالية اللازمة لعملها كي لا تتعرض بشكل مزمن لاحتمالات التوقف عن العمل بسبب نضوب الموارد المالية[١].

بالنتيجة يمكن القول، إن نجاح الأمانة العامة وقيامها بدورها على أكمل وجه يتوقف على تفاعل مجموعة من العناصر تتمثل في وجود أمين عام قوي يتمتع بالخبرة والحياد والاستقلالية له آراؤه ومواقفه النابعة والمرتبطة بأهداف الجامعة العربية ومصالحها القومية، وتعظيم دوره السياسي بما يخدم مسيرة العمل العربي المشترك، وإيجاد كادر من الموظفين ذوي الكفاءة العلمية والعملية، بعيداً عن المحسوبيات والمصالح الشخصية. إضافةً إلى تنظيم عمل الأمانة العامة وتقنين اختصاصاتها وتوضيح صلاحياتها ووظائفها على وجه الدقة. وتوفير الموارد المالية الكافية التي تسمح لها بالتحرك بفاعليه واستقلالية بعيداً عن الضغوط المتناقضة.

---

[١] انظر في مبادرات الدول الأعضاء لتطوير العمل العربي المشترك ندوة – من أجل أصلاح جامعة الدول العربية – مرجع سبق ذكره– ص٣٠٤ وما بعدها.

الفرع الثاني: معالجة الخلل في علاقة الجامعة مع المنظمات العربية المتخصصة:

سعياً لتجاوز الطابع السياسي لنشاط الجامعة والتركيز على الجوانب الفنية غير السياسية من اقتصادية واجتماعية وثقافية وصحية.....إلخ، إضافة للارتفاع فوق الخصومات السياسية، التي كثيراً ما عصفت بهيئات الجامعة وأقعدتها عن عمل مسؤولياتها الفنية بفاعلية، أنشئت العديد من المنظمات المتخصصة لتحقيق أغراض الجامعة العربية كل في اختصاصاته[١].

غير أن مسيرة المنظمات العربية المتخصصة تكشف أنها لم تحقق كامل الأهداف المنشودة من وراء قيامها، ولم ترق بالعمل العربي المشترك إلى غاياته المأمولة وطموحاته المرتقبة. وذلك سببه غياب التنسيق والانسجام بين هذه المنظمات فيما بينها، وفي ما بينها وبين الجامعة العربية من جهة أخرى، مما أدى إلى خلق نوع من الازدواجية في الاختصاصات وتضارب في النشاطات، وحساسية مفرطة في إدارة العلاقات، وبالنتيجة الحيلولة دون بلوغ العمل العربي المشترك هدفه العام في التنمية والتقدم، علاوة على تكرار الجهد وتبديد الموارد والطاقات البشرية والمالية[٢].

---

[١] غسان يوسف مزاحم- المنظمات العربية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية- معهد البحوث والدراسات العربية – مصر ١٩٧٦-ص٣٢١.

[٢] لبيب شقير – الازدواجية في اختصاصات المنظمات العربية في ضوء اتفاقيات إنشائها- مجلة شؤون عربية – العدد(٣) لعام ١٩٨٣- ص١١٧-١١٨. محمد عزيز شكري- الوظيفية واستراتجيه العمل العربي المشترك – مجلة السياسة الدولية- العدد(٤٨) نيسان ١٩٧١- ص٢٩.

وقد تنبهت جامعة الدول العربية لأوجه الضعف والقصور التي تنتاب علاقتها بالمنظمات العربية المتخصصة، لذلك سعت إلى وضع تنظيم موحد وكامل للعلاقة بينها وبين تلك المنظمات تمثل هذا المسعى بثلاثة مظاهر أساسية[١].

المسعى الأول: عبر إبرام اتفاقيات تعاون بين الجامعة والمنظمات المتخصصة على أساس مراعاة استقلال هذه المنظمات وتوحيد أنظمتها، وتنسيق قواعد التعاون بينها وبين الجامعة بما يتضمن تفادي الازدواج في العمل، وتبادل المعلومات والبيانات بشأن الموضوعات ذات الأهمية المشتركة.

أما المسعى الثاني: فتبلور فيما قدرته الجامعة بناءً على تقرير الأمين العام لها في ١٩٧٢/٨/١٢، من مباشرة الإشراف المباشر على المنظمات المتخصصة في النواحي المالية والفنية لنشاطات هذه المنظمات.

بينما أخذ المسعى الثالث: أسلوب التنسيق بين الجامعة ومنظماتها المتخصصة.

إن جهود الجامعة العربية لم تقتصر على ذلك، حيث ذهبت إلى تلافي حالات الازدواجية والتضارب بين نشاطات الوكالات العربية المتخصصة بعضها بعضا إلى إنشاء لجنة عام ١٩٧٤، للعمل في مجال التنسيق بين الجامعة والأجهزة العاملة في نطاقها والمنظمات العربية الأخرى[٢].

---

[١] انظر في تفصيلات أساليب إصلاح علاقة الجامعة العربية بالمنظمات العربية المتخصصة: لبيب شقير– المنظمات العربية المتخصصة وعلاقتها فيما بينها– ورقة مقدمة في ندوة – جامعة الدول العربية: الواقع والطموح – مرجع سابق– ص٦٨٠–٦٨٩ .

[٢] عبد الرحمن الصالحاني– مرجع سابق – ص ٨٢.

استوحت هذه اللجنة قيامها بالتنسيق ثلاثة مبادئ أساسية تضمنتها إستراتيجية العمل العربي المشترك، التي أقرها مؤتمر القمة العربي الحادي عشر المنعقد في عمان عام١٩٨٠[١].

ومن جانبه وسعياً لإعادة هيكلة المنظمات العربية المتخصصة وتنظيم عملها، أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي قراراً بتاريخ ١٩٨٨[٢]، دعا فيه إلى احترام مبدأ الوظيفية، وضرورة ترشيد المركزية واللامركزية في بنية المنظمات المتخصصة، كما تضمن هذا القرار إعادة النظر في تلك المنظمات، وذلك بالعمل على إلغاء بعضها والإبقاء على بعضها الآخر، إلى جانب إقامة طائفة جديدة تستوعب المنظمات القائمة بعد صهر أهدافها وأنشطتها[٣].

وبالرغم من مساعي الجامعة العربية تلك، إلا أن أيا منها لم يحلّ تلك المعضلة. وحتى اللجنة التي أنشئت لغرض التنسيق بقي عملها ضئيلا لا يخرج عن نطاق التشاور وتبادل الآراء والتعاون في عقد المؤتمرات والدورات التدريبية، بمعنى آخر إن هذه اللجنة تملك من الضعف ما يجعلها عاجزة عن إيقاف زخم الازدواجية القائم بين المنظمات العربية المتخصصة[٤].

---

[١] لبيب شقير–المنظمات العربية المتخصصة مشكلات علاقتها بالجامعة العربية وعلاقتها فيما بينها– مرجع سابق–ص٦٩٤.

[٢] قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي في جامعة الدول العربية رقم(١٠٥٦) بتاريخ ٦ تموز ١٩٨٨.

[٣] لمزيد من التفاصيل حول هيكلية المنظمات المتخصصة انظر: سليمان المنذري– إصلاح هيكل العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات المتخصصة– مجلة المستقبل العربي– العدد(٣٠١)– آذار٢٠٠٤–ص٧٥–٧٦.

[٤] لبيب شقير – المنظمات العربية المتخصصة مشكلات علاقتها بالجامعة العربية وعلاقتها فيما بينها– مرجع سابق–ص٦٩٦.

ولم يكن الفقه العربي بمنأىً عن تلك المشكلة؛ إذ ظهرت العديد من الأفكار المنادية بترميم العلاقة بين الجامعة والمنظمات العربية المتخصصة[١]. تجسدت في اعتماد التنسيق مبدأً وأسلوباً لضبط وتنظيم هذه العلاقة في صورها وأشكالها كافة، بما في ذلك التنسيق على المستوى الوطني بين مختلف الوزارات وأجهزة الدولة، لما يحققه هذا التنسيق من توحيد الاتجاهات والمواقف داخل مختلف المنظمات.

أما عن علاج حالات الازدواج في الاختصاصات ومنع تضارب، فيذهب اتجاه[٢]إلى اقتراح مجموعة من المبادئ تقوم على ضرورة تفسير نصوص الاتفاقيات المنشئة لتلك المنظمات على ضوء تفسير الظروف الموضوعية، كما أوضحتها إستراتيجية قمة عمان. والقيام بالتنسيق بين المنظمات المتخصصة على أساس قاعدتين: الأولى تقوم على تقسيم العمل بين المنظمات، والثانية تكون على أساس تكامل العمل بين المنظمات.

ويضيف اتجاه آخر[٣] أن علاج هذه الازدواجية يكون من خلال إجراء مراجعة للاتفاقيات المنشئة للمنظمات العربية وتعديلها بما ينسجم مع التطورات المتلاحقة، ويزيل في الوقت نفسه حالة الازدواجية فيما بينها.

---

[١] عبد الرحمن الصالحي- مرجع سابق- ص٩١. محمد عزيز شكري – الوظيفية وإستراتجية العمل العربي المشترك- مرجع سابق- ص٣٢. مفيد شهاب- تعقيب وارد في ندوة – جامعة الدول العربية:الواقع والطموح- مرجع سابق- ص٧١٦.

[٢] لبيب شقير- المنظمات العربية المتخصصة مشكلات علاقتها بالجامعة العربية وعلاقتها فيما بينها- مرجع سابق ص٦٩٧.

[٣] غسان يوسف مزاحم-التنسيق بين الجامعة العربية ومنظماتها المتخصصة – مجلة شؤون عربية – العدد(١٨) لعام١٩٨٢- ص٢٣٢.

وإيماناً من الدول الأعضاء بأهمية إصلاح الخلل في علاقة الجامعة العربية بالمنظمات العربية المتخصصة وتقويم أدائها، طالبت في مبادراتها المقدمة لإصلاح جامعة الدول العربية، بتنشيط عمل مؤسسات الجامعة وهيئاتها ومنظماتها، ونادت بضرورة القيام بعملية مسح شامل للمنظمات المتخصصة ودراسة أوضاعها بشكل علمي للتوصل إلى تقويم موضوعي لنشاطها، ومن ثم إلى أنسب صيغة مستقبلية لها. بما في ذلك التفكير في إنشاء منظمات وظيفية جديدة تكون عضويتها اختيارية، تحقق طفرة في العمل العربي المشترك، عبر نقل تدريجي لاختصاصات الدول الأعضاء إلى مثل تلك المنظمات، والعمل على تفعيل ربط هذه المنظمات بجامعة الدول العربية دون أن يؤدي هذا إلى الانتقاص من اختصاصاتها، أو ما يجب أن تتمتع به من استقلال مالي وإداري[١]. وأكدت تلك المبادرات _ خاصةً الليبية منها والأردنية _ بأن تطوير الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي الاقتصادية يكون من خلال إحكام التنسيق فيما بينها، وإلغاء الازدواجية في المهمة والأداء، وتحديد النفقات اللازمة ووقف الهدر المالي[٢].

وإلى جانب هذه المبادرات وجدت مبادرة الأمين العام للجامعة العربية، والتي جاءت في معرض تقديمه لتقريره حول تطوير وتحديث أنظمة العمل العربي المشترك إلى مؤتمر القمة العربية المنعقد في بيروت عام٢٠٠٢.

---

[١] انظر المبادرة القطرية لتطوير الجامعة العربية في ندوة – من أجل إصلاح جامعة الدول العربية– ص٤٨٦، وكذلك المبادرة المصرية – المرجع نفسه– ص٤٥١–٤٥٢.

[٢] نص المبادرة الليبية– المرجع السابق ص٤١٨. وأيضاً المبادرة الأردنية – المرجع نفسه –ص٤٣٨.

وكان من بين ما نادى به الأمين العام للجامعة ضرورة النهوض بالمنظمات العربية المتخصصة وتنظيم عملها. وذلك من خلال العمل على تطوير المجلس الاقتصادي والاجتماعي المكّلف بموجب قرار من مجلس الجامعة بالإشراف على المنظمات المتخصصة، واعتماد إستراتيجية العمل المحدد لكل منها، والموافقة على برامجها وخططها والمصادقة على موازناتها وتأمين التمويل اللازم لها، إضافةً لتكليفه بمعالجة ظاهرة تنازع الصلاحيات والازدواجية فيما بينها[١].

خلاصة القول أن هناك العديد من المقترحات والمبادرات الرامية لإصلاح العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات العربية المتخصصة، إلا أن عدم تبني أي منها أبقى الجامعة في أزمة مؤسسية. وستظل هذه العلاقة ما بين الجامعة وبين مؤسساتها مرهونة بمدى تطور الهيكل التنظيمي لمؤسسات العمل العربي المشترك وأجهزته الشمولية والقطاعية، وتقويم أدائها بهدف زيادة فعاليتها وتعزيز التعاون وإحكام التنسيق فيما بينها، وإزالة أية ازدواجية ضارة، وتحديد دور كل منها في إطار إستراتيجية معتمدة تحقق للعمل العربي المشترك أهدافه، وللشعوب العربية رفاهيتها ورضاها. وذلك كله لن يتحقق إلا بتوافر إرادة سياسية واعية تقوم على تغليب المصلحة القومية على المصلحة القطرية، وتحييد الاتجاهات الاقتصادية عن الاتجاهات السياسية.

---

[١] في حقيقية الأمر لم يفلح المجلس الاقتصادي والاجتماعي لجامعة الدول العربية من ممارسة هذه الصلاحيات ليكتفي بالإشراف على الموازنات وعمليات التمويل فقط .راجع: عدنان شومان – تعقيب وارد على ورقة سليمان المنذري– إصلاح هيكل العلاقة بين الجامعة والمنظمات المتخصصة– في ندوة – من أجل إصلاح جامعة الدول العربية– مرجع سبق ذكره – ص٢٧٦.

الفرع الثالث: تفعيل البرلمان العربي:

رغبة في توسيع دائرة المشاركة الشعبية، ودعما للاستقرار السياسي، وإعلاءً لمفهوم دولة القانون، وتعزيزاً لاحترام الحقوق الأساسية للإنسان والقيم الديمقراطية تأسس البرلمان العربي الانتقالي في ٢٠٠٥.

إن فكرة إنشاء البرلمان العربي ليست وليدة اليوم، فقد توالت لذلك العديد من المبادرات[١]. كانت أولها في بغداد عام ١٩٨٣، ثم تجددت في العاصمة الأردنية عمان سنة ١٩٨٦، إلا أنها لم تأخذ منحىً جدياً إلا في كانون الأول ١٩٩٩، عندما عقدت الندوة البرلمانية العربية في بيروت، والتي تناولت موضوع إنشاء (البرلمان العربي الموحد)، وذلك تنفيذاً للقرارات التي صدرت عن الدورة رقم (٣٤) لمجلس الاتحاد البرلماني العربي المنعقد في دمشق حزيران ١٩٩٩.

وقد أسفرت ندوة بيروت عن عدد من التوصيات كان أهمها الموافقة على إقامة برلمان عربي، وهو ما تم التأكيد عليه في المؤتمر التاسع للاتحاد البرلماني العربي الذي انعقد في الجزائر شباط ٢٠٠٠.

وتكررت هذه الدعوة لإنشاء البرلمان العربي في كل من المؤتمر العاشر للاتحاد البرلماني العربي المنعقد في الخرطوم ٢٠٠٢، وكذلك في مجلس الاتحاد البرلماني العربي في دورته العادية الثالثة والأربعين التي عقدت في بيروت حزيران ٢٠٠٣[٢].

---

[١] أولى الاتحاد البرلماني العربي اهتماما كبيرا لموضوع إقامة البرلمان العربي الموحد، واتخاذ لذلك منحى عقد الندوات الفكرية لبحث الموضوع.

[٢] أحمد الرشيدي – حول ضرورة البرلمان العربي الموحد في إطار منظومة العمل العربي المشترك – مجلة شؤون عربية – العدد (١٢٢) صيف ٢٠٠٥ – ص١٠٨-١٠٩.

لم تقتصر الدعوات لإقامة برلمان عربي على مؤتمرات الاتحاد البرلماني العربي، وإنما كان لها نصيب في مبادرات الدول الأعضاء الرامية لتحديث آليات العمل المشترك، حيث أكدت على أهمية إنشاء برلمان عربي يتولى الوظائف ذاتها التي يتولاها أي برلمان وطني، خاصة في مجالي الرقابة والتشريع[١].

***البرلمان العربي في إطار جامعة الدول العربية:**

إدراكاً لأهمية تطوير مؤسسات جامعة الدول العربية وأساليب العمل فيها تم اقتراح تأسيس «برلمان عربي»، ليتخذ مكانه ضمن المؤسسات العاملة في إطار الجامعة العربية، وليكون منبراً تستطيع من خلاله الشعوب العربية التعبير عن رأيها.

في ضوء قرار قمة عمان ٢٠٠١، المتضمن تكليف السيد عمرو موسى الأمين العام لجامعة الدول العربية آنذاك باتخاذ الإجراءات اللازمة لتحديث وتطوير أنظمة العمل العربي المشترك، وتنفيذاً لقرار قمة تونس ٢٠٠٤ حول أهمية تعديل ميثاق الجامعة العربية على نحو يتضمن إنشاء برلمان عربي، قام الأمين العام بإجراء الاتصالات اللازمة بشأن إنشاء البرلمان العربي[٢].

وبعد سلسلة من الاجتماعات واللقاءات عُقد مجلس الجامعة العربية على المستوى الوزاري بتاريخ ٢٠٠٥/١/١٣، وأصدر قراره القاضي بتعديل ميثاق

---

[١] مجدي حماد- جامعة الدول العربية – مرجع سبق ذكره – ص٤٥٢-٤٥٣.

[٢] تم الاتصال مع كل من رئيس الاتحاد البرلماني العربي السيد نبيه بري، وأيضا مع الأمين العام للاتحاد البرلماني العربي السيد نور الدين بوشكوج، وذلك من أجل التشاور والتنسيق لبلورة مشروع «إنشاء البرلمان العربي».

الجامعة، وإنشاء برلمان عربي انتقالي لمدة خمس سنوات يجوز تمديدها لمدة عامين كحد أقصى، وذلك كمرحلة انتقالية نحو قيام برلمان عربي دائم.

عملاً بذلك تقرر في مؤتمر القمة المنعقد في الجزائر بتاريخ ٢٠٠٥/٣/٢٣ إنشاء برلمان عربي انتقالي، يسهم في إقامة نظام عربي يحقق أماني الأمة العربية في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، واحترام القانون، وتعزيز حقوق الإنسان وصولاً إلى تحقيق الوحدة العربية الشاملة، كما أقرت قمة الجزائر النظام الأساسي للبرلمان العربي الانتقالي، وبذلك عقد هذا الأخير أولى اجتماعاته في ٢٠٠٥/١٢/٢٨ بمقر جامعة الدول العربية بالقاهرة[١].

وسعياً لتحويل البرلمان من مرحلته الانتقالية إلى برلمان دائم أقر البرلمان العربي الانتقالي خلال دورته العادية الثانية مشروع النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم، والذي تضمن (٢٦ مادة)، وشكل في سبيل ذلك لجنة لإعادة صياغة مشروع النظام الأساسي للبرلمان العربي تمهيداً لرفعه إلى قمة سرت (٢٠١٠) لإقراره، ومع انعقاد هذه القمة العربية تمت الموافقة على إقامة البرلمان العربي الدائم، على أن تتم إحالة مشروع نظامه الأساسي إلى مؤسسة الجامعة العربية لدراسته في ضوء ملاحظات الدول الأعضاء، وإعداده في صياغته النهائية تمهيداً لرفعه إلى القمة المقبلة (قمة بغداد) للنظر في إقراره واعتماده حتى ينتقل البرلمان العربي من الحالة الانتقالية إلى الدائمة[٢].

---

[١] البرلمان العربي الانتقالي- ملف منشور في مجلة الاتحاد البرلماني العربي- العدد السادس والتسعون- كانون الأول ٢٠٠٥- ص٥٠- ٥٢.

[٢] أحمد إسماعيل علي- إعادة صياغة النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم بصورة نهائية – مقالة على شبكة الإنترنت الموقع التالي:

WWW.MASRESS.COM/MISRELGDIDA/37623.

وتنفيذاً لقرار قمة سرت هذا عُقد بمقر الأمانة العامة لجامعة الدول العربية اجتماعٌ مشتركٌ للجنة متابعة النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم مع الأمانة العامة للجامعة لتحديد الصيغة المناسبة والوصول إلى صياغة توفيقية للبرلمان العربي الدائم لعرضها على القمة العربية المقبلة حتى يرى هذا النظام النور، والذي سيكون له مردود كبير جدا من حيث خلق جهاز تشريعي رسمي داخل الجامعة العربية مختص بالنواحي التشريعية والإنسانية، والعمل على تعزيز العمل العربي المشترك في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتنموية.

فهل سيكون لجامعة الدول العربية برلمان عربي فعّال على غرار مثيلاتها من المنظمات الإقليمية (الاتحاد الأوروبي – والاتحاد الأفريقي)؟ أم سيبقى التأجيل والتأخير هو نصيب هذه الهيئة؟

الفرع الرابع: تفعيل نظام الأمن الجماعي العربي:

تعتبر مسألة الأمن الجماعي العربي من أكثر المسائل عرضة للنقد، وذلك بسبب ما يعتري هذا النظام من قصور وضعف. ففي عودة سريعة لميثاق الجامعة العربية نجد خلوه من الإشارة إلى الأمن القومي، ما يعني عدم تشكيل الآليات وغياب أية مبادئ تفصيلية فيما يخص هذا المجال.

وإن كانت المادتان الخامسة والسادسة من ميثاق الجامعة العربية أشارتا إلى مضمون الأمن القومي في جانبه العسكري بين دول الجامعة وبينها وبين دول الخارجة عنها، إلا أنها تبقى إشارة ضعيفة أبقت نظام الأمن الجماعي بلا تحديد

تاريخ الزيارة:٢٠١١/٧/٢٢

يغلب عليه الطابع الاختياري والعمومية. فدور مجلس الجامعة طبقاً للميثاق لا يتعدى دور الوسيط في الخلافات التي يخشى تطورها إلى حرب بين الدول العربية، كما أن الميثاق لم ينشئ جهازاً يعهد إليه بتنفيذ تدابير إجراءات استخدام القوة المسلحة، إضافةً إلى أنه لم يحدد ماهية التدابير الجماعية التي ينبغي على الدول الأعضاء المساعدة فيها متى أقرها مجلس الجامعة[١].

أضف لذلك اشتراط الميثاق لإقرار التدابير توافر الإجماع،الذي بحد ذاته أضعف من قدرة ودور الجامعة العربية في مجال حفظ الأمن العربي[٢]، وذلك أن أي دولة عضو لها حق الاعتراض على أي قرار يصدر في هذا الشأن.

وفي محاولة لسد عجز رئيسي في الميثاق وقعت الدول الأعضاء معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي، وكذلك ملحقها العسكري، ورغم ما أدخلته هذه المعاهدة من مظاهر الاستحداث والتطوير على نظام الأمن الجماعي العربي[٣]. إلا أنه يبقى _ نظام الأمن الجماعي العربي _ وحسبما تكشف عنه الخبرة والممارسة قاصراً عن تحقيق الأهداف المعقودة عليه في تحقيق الأمن للدول الأعضاء في الجامعة، وحمايتها ضد ما يهدد سيادتها وسلامتها الإقليمية، وأمثلتنا على ذلك كثيرة، أهمها الخطر الصهيوني الماثل في قلب الأمة العربية،

---

[١] هيثم الكيلاني– الدور العسكري لجامعة الدول العربية – مجلة الشؤون العربية– العدد (١٣)– آذار ١٩٨٢– ص٢٩٧.

[٢] محمد مصالحة – مسألة الأمن العربي بين المفاهيم والواقع والنصوص– مجلة شؤون العربية– العدد(٣٥) عام ١٩٨٢– ص٤٤–٤٥.

[٣] انظر في التحديثات التي أدخلتها معاهدة الدفاع المشترك على نظام الأمن الجماعي العربي: أحمد عبد الونيس شتا– اتجاهات وموضوعات تطوير الجامعة العربية – مرجع سابق– ص٤٩.

واحتلال الولايات المتحدة الأميركية للعـراق٢٠٠٣، وقصـف حلـف النـاتو للجماهيرية الليبية ٢٠١١(والذي كان بتشجيع من الجامعة العربية عبر قرارهـا بهذا الشأن).

على ضوء ذلك برزت العديد من الآراء والاقتراحات الهادفة إلى تطوير هـذا النظام والنهوض به بما يكفل مواجهة التحديات والمخاطر التي تعصف بمنطقتنا العربية.

لقد أثير موضوع الأمن القومي في المشروعات المقترحة لتعديل ميثاق الجامعة العربية، حيث جاء في ديباجة مشروع التعديل الصـادر عـام ١٩٨٢ضـرورة ضمان الأمن القومي العربي،وتم النص عليه في الأهداف التـي طرحهـا هـذا المشروع، إذ اعتبر أن أهم أهداف الجامعة العربية ضمان الأمن القومي العربي، وأن أي عدوان على إحدى الدول العربية عدوانٌ عليها جميعاً[١].

كما ذهب اتجاه في الفقه العربي[٢]إلى القول بضرورة وجـوب أن يشـمل أي تعديل للميثاق القائم تفصيلات للإجراءات التي يختص مجلس الجامعة بتقريرها في مواجهة الدول المعتدية، على أن يتدرج الأمر في ذلك من سلطة المجلس في التوصية بإجراءات أو تدابير مؤقتة، كدعوة الأطراف المعينة إلى وقف أعمـال القتال، وإرسال قوات عربية مشتركة لحفظ السلام، إلى إجراءات غير عسـكرية تتضمن سحب الممثلين الدبلوماسيين مـن الدولـة المعتديـة وقطـع العلاقـات

---

[١] خليل الحديثي – النظام العربي وإصلاح الجامعة العربية– مرجع سابق – ص ٢٣٦.

[٢] كمال الغالي – مرجع سبق ذكره– ٢٢٣.

الدبلوماسية والقنصلية معها[١]، وصولا إلى إجراءات عسكرية تتمثل في اتخاذ التدابير الدفاعية اللازمة ضد الدولة المعتدية، مع إخطار مجلس الأمن بمثل هذه التدابير، والاستمرار فيها إلى أن يتخذ ما يلزم لدفع الاعتداء والمحافظة على السلام والأمن. على أن تلتزم الدول الأعضاء في الجامعة بتقديم ما في وسعها من عون إلى الجامعة في أي عمل تقرر اتخاذه في هذا الخصوص، والامتناع عن مساعدة الدولة التي تتخذ الجامعة إزائها أياً من هذه الإجراءات القسرية. في حين دعا آخرون للاحتفاظ بنص المادة السادسة من ميثاق الجامعة الخاصة بقمع العدوان على صورته الحالية بالنظر إلى سعة السلطة التقديرية المعطاة لمجلس الجامعة، التي بموجبها يستطيع هذا الأخير تقرير الوسائل الملائمة واللازمة لمواجهة الموقف أو الحالة المعروضة عليه. ومن مقترحات التطوير أيضا ما ذهب إليه البعض[٢]، بأن تعزيز دور الجامعة في تحقيق الأمن الجماعي العربي يقتضي تدعيم وتقنين فكرة قوات الطوارئ العربية؛ كقوات مشتركة تشكل ضمن الجامعة العربية لأغراض تتعلق بالعلاقات فيما بين الدول العربية، وذلك على غرار قوات الأمن التي تم تشكيلها في عام ١٩٦١ بشأن الأزمة العراقية الكويتية، وكذلك قوات الردع العربية التي شكلتها الجامعة عام ١٩٧٦لحل الأزمة اللبنانية.

---

[١] انظر: جميل مطر وعلي الدين هلال- الجامعة العربية:الحاضر والمستقبل- مرجع سبق ذكره- ص٤١٩.

[٢] انظر في هذا الاتجاه: هيثم الكيلاني – الدور العسكري لجامعة الدول العربية- مرجع سابق- ص٣١١. وأيضاً: كمال الغالي- جامعة الدول العربية- مرجع سابق- ص٢٢٤.

واستمراراً في محاولات النهوض بنظام الأمن الجماعي العربي، وتعزيز دور الجامعة في حفظ السلم والأمن برزت مقترحات تقضي بالعمل لإيجاد جهاز على شاكلة مجلس الأمن الدولي التابع للأمم المتحدة، يستطيع العمل بصفة مستمرة وعلى مدار السنة كلها. بحيث يتولى معالجة كل الموضوعات المتعلقة بشؤون الأمن القومي العربي، ويكون له من الصلاحيات والسلطات ما يمكّنه من اتخاذ الإجراءات اللازمة في ذلك بما فيها استخدام القوة المسلحة، على أن يتألف مثل هذا الجهاز حال قيامه من ممثلين عن جميع الدول الأعضاء أو عدد محدد فيها، بحيث تتناوب الدول على عضوية هذا الجهاز[١].

وفعلاً وبعد إدراك جامعة الدول العربية أهمية وضرورة قيام مثل هذه الآلية (مجلس السلم والأمن)، وفي إطار سعيها لتطوير منظومة العرب، تقرر في قمة الخرطوم المنعقدة في ٢٠٠٦/٣/٢٩ إطلاق مجلس السلم والأمن العربي بعد توقيع جميع الدول العربية على نظامه الأساسي في الجلسة الختامية للقمة، ليحل بذلك محل آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وتسويتها.

ونظراً لأهمية هذه الآلية، سيتم تناولها بشيء من التفصيل في محاولة لتقييمها، ومعرفة مدى فاعليتها في الحفاظ على الأمن القومي العربي، وهل استطاعت هذه الآلية في ظل الإمكانيات المتاحة إليها القيام بمهامها وتحقيق أهدافها التي أنشئت من أجلها؟

---

[١] حول ذلك المقترح انظر: محمد عزيز شكري – كيفية تحديث جامعة الدول العربية – مرجع سابق- ص١٤٢.وكذلك: هيثم الكيلاني – حالة الأمن القومي العربي عام١٩٩١- ورقة مقدمة إلى المؤتمر القومي العربي الثالث بيروت – كانون الأول عام ١٩٩٢- ص٢٦.

أولاً: مجلس السلم والأمن العربي أهدافه ومهامه الأساسية:

أنشئ مجلس السلم والأمن العربي ليعمل تحت إشراف مجلس الجامعة، محملاً بجملة من الأهداف يأتي في مقدمتها الوقاية من النزاعات التي تنشأ بين الدول العربية، وإدارتها وتسويتها في حال وقوعها، إضافةً إلى متابعة ودراسة وتقديم توصيات إلى مجلس الجامعة بشأن التطورات التي تمس الأمن القومي العربي[١].

أما عن مهامه، فإن المجلس يتولى وطبقاً لميثاق جامعة الدول العربية، ولمبادئ احترام سيادة جميع الدول الأعضاء وسلامة أراضيها المهام التالية[٢]:

١- إعداد إستراتيجيات الحفاظ على السلم والأمن العربي.

٢- اقتراح التدابير الجماعية المناسبة إزاء أي اعتداء على دولة عربية أو تهديد بالاعتداء عليها.

٣- تعزيز القدرات العربية في مجال العمل الوقائي؛ من خلال تطوير الإنذار المبكر، وبذل المساعي الدبلوماسية بما فيها الوساطة والمصالحة والتوفيق، لتنقية الأجواء وإزالة أسباب التوتر لمنع أي نزاعات مستقبلية.

٤- تعزيز التعاون في مواجهة التهديدات والمخاطر العابرة للحدود، كالجريمة المنظمة والإرهاب.

٥- دعم الجهود لإحلال السلام، وإعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاعات.

٦- اقتراح إنشاء قوات حفظ سلام عربية عندما تستدعي الحاجة لذلك.

٧- تيسير جهود العمل الإنساني، والمشاركة في إزالة آثار الكوارث والأزمات والنزاعات.

---

[١] المادة الثالثة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي.

[٢] المادة السادسة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي.

٨- التنسيق والتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية لتعزيز السلام والأمن والاستقرار في العالم العربي، وتسوية النزاعات بين أية دولة عربية ودولة أخرى.

٩- يجوز للمجلس في حالة تفاقم النزاع أن يطلب من مجلس الجامعة عقد دورة استثنائية لاتخاذ القرارات اللازمة بشأنه.

١٠- رفع تقارير إلى مجلس الجامعة تتضمن ما توصل إليه مجلس السلم والأمن العربي من توصيات واقتراحات حول تحديد التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن العربي، والفصل بين الأطراف المتنازعة، ونتائج المفاوضات والمساعي الحميدة والوساطة والتوفيق التي أجراها بين الأطراف المتنازعة.

أما المادة السابعة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي، فقد تولت النص على تشكيل مجموعة من الأجهزة تساعد هذا المجلس على القيام بمهامه هي:

أ- بنك المعلومات: وتكون مهمته جمع المعلومات وتقديمها للمجلس، وذلك لتمكينه من تقويم الأوضاع، والقيام بمهامه على الوجه الأكمل.

ب – نظام الإنذار المبكر: يقوم هذا الجهاز بعملية تحليل المعطيات والمعلومات المتوافرة، ورصد العوامل المؤدية إلى النزاعات، بغية تقديم تقارير على أساسها إلى المجلس.

ج – هيئة الحكماء: تضم هيئة الحكماء شخصيات عربية بارزة، من مهامها القيام بالوساطة أو التوفيق أو المساعي الحميدة بين الأطراف المتنازعة، وكذلك التوجه إلى مناطق النزاع، بطلب من الدولة المعنية وموافقتها، لمعاينة الأوضاع وتقويمها، وتقديم اقتراحات وتوصيات تسهل عمل المجلس في كل الأحوال، شريطة أن يتم ذلك بتكليف من رئيس مجلس السلم والأمن العربي والأمين العام للجامعة العربية.

ثانياً:تقييم أداء مجلس السلم والأمن العربي:

دخل النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي حيز النفاذ في ٢٠٠٧/٦/١٩ بعد إيداع وثائق تصديق سبع دول عربية عليه لدى الأمانة العامة[١]، وارتفع عدد الدول المصادقة ليصل إلى ١٢ دولة حالياً[٢].

تنبع أهمية قيام مجلس السلم والأمن العربي باعتباره أول آلية متكاملة في نظام الجامعة العربية للوقاية من النزاعات وحلها بالطرق السلمية من خلال أجهزة هذا المجلس. فهي _ أي الآلية _ تشكل خطوة في طريق تعزيز الأمن القومي العربي[٣]. فقد قام المجلس من أجل الحفاظ على السلم والأمن العربي بعقد العديد من الاجتماعات لمعالجة بعض القضايا، منها على سبيل المثال: تشكيل لجنة لتقصي الحقائق بشأن الوضع على الحدود بين جيبوتي وإريتريا، وذلك في ٢٠٠٨/٥/٤، وناقش الاعتداء الأمريكي على الأراضي السورية بتاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٦، واجتمع بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٤، لمناقشة موضوع القرصنة والسطو المسلح قبالة السواحل الصومالية.

ولتعزيز أكثر لمسألة السلام والأمن والاستقرار في العالم العربي، قام المجلس بالتعاون مع مجلس السلم والأمن الأفريقي ومفوضية السلم والأمن التابعة للاتحاد

---

[١] المادة (١٥) من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي "يبدأ نفاذ هذا بعد انقضاء ١٥ يوما من تاريخ وثائق تصديق سبع دول لدى الأمانة العامة، ويسري بشأن الدول الأخرى بعد شهر من تاريخ إيداع وثيقة تصديقها أو انضمامها".

[٢] الدول المصادقة على النظام الأساسي هي: مصر – الأردن – سوريا – الجزائر – السعودية – الإمارات العربية المتحدة – البحرين – تونس – ليبيا – اليمن – جيبوتي – قطر.

[٣] تصريح لرئيس الإدارة القانونية في جامعة الدول العربية رضوان بن خضراء – منشور على شبكة الإنترنت الموقع التالي:

WWW.ALRIYADH.COM/ARTICLE254918.HTML.

تاريخ الزيارة: ٢٠١١/٨/٣

الأفريقي، وتم تبادل للزيارات من أجل التعاون والتنسيق حول مختلف القضايا ذات الاهتمام المشترك بين الجانبين. ويوجد أيضاً تعاون مع الأمم المتحدة.

كما قامت وفود من الأمانة العامة لجامعة الدول العربية بزيارة فيينا في كانون الأول ٢٠٠٨، للاطلاع على تجربة عمل نظام الإنذار المبكر لدى منظمة الأمن والتعاون الأوروبي، كما أجرت الجامعة العربية مفاوضات مع الاتحاد الأوروبي للاستفادة من تجربته في هذا المجال[١].

وأياً كانت تلك الجهود المبذولة من المجلس، فإنها تبقى ضئيلة وهزيلة جداً. فالافتراض الذي بني عليه مجلس السلم والأمن العربي هو احتمالات أن يؤدي دوراً هاماً في حماية الأمن القومي العربي، بيد أن تشكيل المجلس واختصاصاته، فضلاً عن الاسم الرسمي للمجلس، وأنه أسقط (القومي) عن (الأمن) لا يوحي بذلك ولا يؤدي إليه، فمصطلح الأمن منفرداً يعني إما الأمن بالمعنى العسكري فقط أو الأمن الداخلي وكلاهما لا يعدو جزئية ضئيلة في تعريف الأمن[٢].

---

[١] مجلس السلم والأمن العربي آلية هامة من آليات العمل العربي المشترك – مقالة منشورة على شبكة الإنترنت الموقع التالي:

.WWW.YOUM7.COM/NEWS.ASP?news-id=78345

تاريخ الزيارة: ٢٠١١/٨/٣

[٢] عبد المنعم المشاط – انعكاس أزمة النظام الرسمي العربي على الأمن القومي – مقالة منشورة على شبكة الإنترنت الموقع التالي:

www.aljazeera.net/NR/exeres/34E1CA5A-C777-4D3C-AB02-0E018F3FFE06.htm

تاريخ الزيارة:٢٠١٠/١١/١٦

وبالنظر إلى أهداف المجلس تبيّن أن دوره محدود في تناول قضايا الأمن العربي، يتضح ذلك من ضآلة الأهداف التي يسعى إليها المجلس، ناهيك عن غموض النص في هذا الصدد، فالوقاية من النزاعات تختلف عن منع النزاعات، أو معالجة أسباب النزاعات بين الدول العربية وإدارتها وتسويتها حال قيامها، فالأمر في النهاية يتطلب وجود وسائل وأدوات توضع تحت تصرف المجلس حتى يستطيع إدارة هذه النزاعات وتسويتها بنجاح، وهو ما لا نجده في قرارات المجلس، وفقاً لما جاء في نظامه الأساسي، خاصة أن وسائله هي المتابعة والدراسة وتقديم التوصيات لا أكثر، هذا بالإضافة إلى أنه ليس مختصاً بتحديد التهديدات التي يتعرض لها الأمن القومي العربي. كما أن التهديدات التي تمس الأمن العربي كبيرة وخطرة تتطلب حشد الجهود العربية، وهو ما يتطلب مستوىً مختلفاً عن مستوى أعضاء المجلس طبقاً لما يبينه نظامه الأساسي[١].

---

[١] نصت المادة الرابعة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي على أنه:

"أ _ يتكون المجلس من خمسة ممثلين للدول الأعضاء على مستوى وزارة الخارجية على النحو التالي:

١- الدولة التي تباشر رئاسة مجلس الجامعة على المستوى الوزاري.

٢- الدولتان اللتان اضطلعتا برئاسة الدورتين السابقتين لمجلس الجامعة على المستوى الوزاري.

٣- الدولتان اللتان ستؤول إليهما رئاسة الدورتين اللاحقتين لمجلس الجامعة على المستوى الوزاري.

ب _ يرأس المجلس وزير خارجية الدولة التي تباشر رئاسة الدورة العادية لمجلس الجامعة على المستوى الوزاري.

جـ _ يعقد المجلس اجتماعاته على مستوى وزراء الخارجية، ويجوز له عقد اجتماعاته على مستوى المندوبين.

د _ يشارك الأمين العام في اجتماعات المجلس.

هـ _ للمجلس دعوة الأجهزة أو الخبراء أو من يراه مناسباً لحضور اجتماعاته إذا ما دعت الضرورة لذلك.

فتشكيل المجلس من خمسة ممثلين للدول الأعضاء على مستوى وزراء الخارجية أضعف من قدرة المجلس على التحرك، وجعله لا يرقى إلى مستوى المؤسسات التي أنشأتها معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون اقتصادي[١]. وفي جانب آخر فإن فريق الخبراء الذي يمكن أن يشتمل عليه نظام الإنذار المبكر وهيئة الحكماء ليس لهم ارتباط دائم بعمل المجلس (المادة الرابعة من النظام الأساسي للمجلس). وبالتالي يمكن أن تشغلهم مهامهم ومسؤولياتهم عن مهام المجلس، وهذا يعني افتقار مجلس السلم والأمن العربي لجهاز دائم يدرس القضايا قبل الاجتماع، ويمكنه التنبؤ بها، ووضع اقتراحات بشأنها، وتقديم التوصيات المناسبة لها.

أما عن مهام المجلس فهي كما تبدو أكبر من طاقاته وإمكانياته المتاحة له، وثقيلة على من يأخذها بجدية، فإعداد إستراتيجيات حفظ السلم والأمن هي من مهام أجهزة تنفيذية ضخمة قادرة على استغلال إمكانيات مخصصة لتنفيذ المهمة، وعادة ما تشتمل على وزارات وأجهزة ضخمة تمتلك من المعلومات والعقول والإمكانيات ما يمكّنها من وضع مثل هذه الإستراتيجيات، فعلى سبيل المثال اشتملت معاهدة الدفاع العربي المشترك على مجلس دفاع مشترك يضم جميع وزراء دفاع وخارجية الدول العربية، وهيئة استشارية عسكرية تضم رؤساء أركان حرب جميع الجيوش العربية الأعضاء، ولجنة عسكرية دائمة تعد الخطط وتهيئ وسائل وأساليب الدفاع، وتقديم المقترحات، وتنظيم تبادل البعثات التدريبية، وتبحث التسهيلات والمساعدات المختلفة التي يمكن طلبها من الدول الأعضاء وقت الحرب[٢]. فهل وجد في أجهزة مجلس السلم والأمن العربي من يقوم بهذه المهام؟

---

[١] الهيئة الاستشارية العسكرية، اللجنة العسكرية الدائمة، مجلس الدفاع المشترك.

[٢] هيثم الكيلاني – في البحث عن الدور العسكري لجامعة الدول العربية – مرجع سبق ذكره – ص ٣٠٠ –٣٠١.

إن الممارسة العملية لهذا المجلس تكشف عن عجز واضح في التصدي لأي من القضايا بشكل فعّال، حتى تلك الصغيرة المتعلقة بالأمن العربي، التي ربما قصدها واضعو النظام الأساسي، فيما سُمي بالتهديدات العابرة للحدود كالجريمة المنظمة والإرهاب، وكذلك فيما يتعلق بالنزاعات بين الأطراف العربية، فعلى سبيل المثال لم نجد للمجلس أي دور في النزاع بين الأطراف اللبنانية، ولا بين الأطراف الفلسطينية، وفي الصراع الدائم في الصومال، أو في السودان، ولا حتى تجاه ما يجري من اضطرابات وأحداث في معظم البلدان العربية نتيجة موجة التغيير الجارية بالمنطقة.

أما ما يتعلق بالتصدي للجريمة المنظمة، فقد جاءت القرصنة والسطو المسلح في خليج عدن مثالاً واضحاً عليها، إذ اجتمع مجلس السلم والأمن العربي لمناقشة موضوع القرصنة ليخرج بعد هذه الاجتماعات بتوصيات هزيلة فقط، دون اتخاذ أي إجراء فعّال، في الوقت الذي جاءت به الأمم المتحدة بقرارات لحماية المساعدات الإنسانية، وبدأ حلف شمال الأطلسي بتنفيذها فعلاً[١].

أما عن الاعتداء على دولة عربية أو التهديد بالاعتداء، فقد حدث دون قيام المجلس بالحد الأدنى، ألا وهو الاجتماع للبحث وإصدار التوصيات، فقد قامت إسرائيل بالاعتداء على موقع سوري ولم يحرك المجلس ساكناً، كما تعرض السودان لاختراق حدوده بقوات من تشاد ولم يفعل المجلس شيئاً، وكذلك العدوان الإسرائيلي على غزة نهاية ٢٠٠٨ بداية ٢٠٠٩، وفرض الحصار عليها حتى

---

[١] طلعت مسلم – مجلس السلم والأمن العربي فشل وراء فشل – مقالة منشورة على شبكة الإنترنت الموقع التالي:
www.aljazeera.net/NR/exeres/0F0195C0-E584-42F3-A362-614CC2812055.htm
تاريخ الزيارة: ٢٠١١/٨/١٢

الآن دون اتخاذ أي إجراء أو تصرف من قبل المجلس. ومما يؤخذ على مجلس السلم والأمن العربي عدم قدرته على اتخاذ قرارات ملزمة، إذ لا يملك سوى صلاحية إصدار توصيات غير ملزمة يتخذها بالإجماع[١]، ما أدى إلى شل حركته وضعف أدائه. كما يواجه المجلس صعوبات مالية وهيكلية نظراً لارتباط ميزانيته بميزانية الأمانة العامة للجامعة العربية المتأزمة أصلاً، وعدم وجود ميزانية مستقلة له[٢].

وهذا يعني في النتيجة ضعف فاعلية المجلس وقدرته في حفظ السلم والأمن العربي، والدفاع عن مصالح أعضاء الجامعة العربية، وإخفاقه أيضاً في تأمين الأمن القومي العربي.

مما دعا بالضرورة إلى إعادة النظر في مجلس السلم والأمن العربي. حديث العهد والنشأة ٢٠٠٦. وتطويره على نحو يمكّنه من التفاعل مع الأزمات بالسرعة الممكنة، واتخاذ قرارات حاسمة في الأمور العاجلة.

وفي سبيل ذلك تقدم الأمين العام للجامعة العربية عمرو موسى في معرض مساعيه لتطوير منظومة العمل المشترك بمقترحات خاصة لتفعيل مجلس السلم والأمن العربي تركزت حول:

---

[١] نصت المادة التاسعة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي على أن: "يضع المجلس نظاما داخلياً لتنظيم إجراءات عمله، وتشكيل هيئاته، ويصدر به قرار من مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، ويتخذ المجلس توصياته وفقا لآلية التصويت المنصوص عليها في الميثاق".

[٢] المادة العاشرة الفقرة الثانية من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي "...ب- يمول المجلس من ميزانية الأمانة العامة للجامعة".

١- تشكيل قوة عسكرية داخل القوات المسلحة، لتبدأ التدريب على مهام حفظ السلام للاستعانة بها عند الضرورة، وذلك لإنشاء قوات حفظ سلام عربية، على أن يتم تحديد مهام هذه القوات وتشكيلها من قبل الجهات المختصة في الدول العربية.

٢- توسيع عضوية المجلس إلى تسع دول عربية بدلاً من خمس دول على النحو التالي:

أ_ ثلاث دول عضويتها تستمر لمدة عام.

ب_ ثلاث دول عضويتها تكون لمدة ستة أشهر.

ج _ ثلاث دول أخرى تنتخب وفقا للترتيب الأبجدي، على أن يعقد مجلس السلم والأمن العربي اجتماعاته بشكل دوري كل ثلاثة أشهر، مرتين منها على المستوى الوزاري.

٣- استكمال بناء أجهزة مجلس السلم والأمن العربي على نحو يمكّنها من القيام بمهامها على الوجه الأمثل.

٤- تعديل اسم مجلس السلم والأمن العربي ليصبح مجلس السلم والأمن القومي العربي، بالإضافة إلى توسيع مهامه ليشمل كل ما يتعلق بالأمن القومي العربي بمفهومه الواسع والشامل، وتعريف الدور الذي سيقوم به تعريفا دقيقاً، حتى يتمكن من أداء مهامه بالشكل الصحيح[١].

---

[١] اجتماع مجلس السلم والأمن العربي في القاهرة بتاريخ ٢٠١٠/٣/٣، لبحث مقترحات تشكيل قوات حفظ سلام عربية- راجع ذلك الاجتماع عل ىشبكة الانترنت الموقع التالي:

www. Alquds.com\article\view\id\155835.

تاريخ الزيارة:٢٠١١/٨/١٦

لم تقتصر محاولات تطوير مجلس السلم والأمن العربي على الأمين العام للجامعة العربية، إذ تقدمت معظم الدول العربية بمقترحات لتفعيل هذا المجلس وتحسين أدائه. فاقترحت الورقة المقدمة من العراق إنشاء وتجهيز قوات حفظ سلام عربية يكون حجمها خمسمائة جندي مسلح لكل عضو في الجامعة العربية تكون على شكل كتيبة أو فوج تجهز من قبل الدولة المعنية، وتدرب في أراضيها لرفع قدراتها العسكرية المنوطة بها، كما أشارت الورقة إلى أن تكون القوات المرسلة إلى منطقة النزاع من غير دول الجوار، وتحدد مهامها بالتعاون مع السلطات المحلية، وليس لقوات حفظ السلام العربية بأي من الأحوال أن تتحول إلى قوة عسكرية تسيطر على الأراضي التي تتواجد عليها.

أما اليمن فتقدمت بدراسة قانونية لمقترحات الأمين العام لجامعة الدول العربية بشأن تعزيز وتطوير مجلس السلم والأمن العربي، وذلك بإعادة تشكيل الجامعة العربية إلى اتحاد عربي، وضمان حد أدنى من الاستمرارية في أعمال مجلس السلم والأمن العربي، من خلال تشكيل المجلس وانتخاب سبعة أعضاء آخرين من قبل المجلس الوزاري بالتناوب ولفترة محدودة، وإتاحة الفرصة للتوالي على العضوية بين الدول الأعضاء بالجامعة على أن تكون رئاسة المجلس للدولة التي تتولى رئاسة مجلس الجامعة الوزاري.

وتقدمت الجمهورية العربية السورية بمقترحات تتعلق بضرورة وضع آليات لحل الخلافات والنزاعات العربية – العربية، ولعل المجلس أهم تلك الآليات لدوره في تحقيق الأمن بأبعاده الوطنية والقومية، وذلك يكون من خلال وضع إستراتيجيات حفظ السلام والأمن العربي، واقتراح التدابير المناسبة عند أي اعتداء أو تهديد بالاعتداء على دولة عربية، ثم تعزيز القدرات العربية في المجال

الوقائي من خلال تطوير نظام الإنذار المبكر، وبذل المساعي الدبلوماسية. يضاف إلى ذلك ضرورة مصادقة الدول العربية كافة على النظام الأساسي الحالي أو المعدل. وعبرت مصر عن رؤيتها حول مجلس السلم والأمن العربي فاقترحت إدخال تعديلات شاملة على النظام الأساسي للمجلس، وتوسيع عضويته وفقا لثلاث فئات كالتالي: الترويكا العربية باعتبارها قاطرة العمل العربي المشترك، والفئة الثانية هي أربعة أعضاء وفقاً للتوزيع الجغرافي وتوزيع الدول العربية إلى أربع مناطق (دول المغرب العربي- دول الشام والعراق واليمن- دول الخليج العربي- دول وادي النيل والقرن الإفريقي)، والفئة الثالثة هي ثلاثة دول يتم اختيارها على أساس مساهمتها في ميزانية الجامعة العربية، ومساهمتها في قوات حفظ السلام الدولية وحجمها الاقتصادي والسكاني.

وتطرقت الرؤية الأردنية إلى تعيين مستشارين عسكريين وبشكل دوري من ذوي الخبرات في مجال قوات حفظ السلام كمستشارين في رئاسة الجامعة بعضهم يتبع الأمين العام والبعض الآخر يتبع رئيس مجلس السلم والأمن العربي، بالإضافة إلى العمل على إيجاد قيادة عسكرية مشتركة لقوات حفظ السلام العربية والمراقبين الدوليين؛ تقوم بأعمال التخطيط والتحضير لتشكيل قوات حفظ السلام للنزاعات المحتملة كافة في المنطقة العربية، وكذلك القيام بالتشاور والتنسيق مع الدول الأعضاء لاستخدام هذه القوات، واعتماد معهد حفظ السلام في القوات المسلحة الأردنية كمعهد إقليمي نظراً لتوافر الخبرة الهائلة والتعاون الدولي للمعهد في هذا المجال.

أما الورقة الجزائرية في هذا الموضوع، فقد تضمنت ضرورة اجتماع المجلس دورياً كل ثلاثة أشهر مرتين على المستوى الوزاري، ومرة واحدة على مستوى

القادة العرب، ويعقد المجلس اجتماعاً استثنائياً بطلب من رئيس مجلس السلم والأمن العربي، أو الأمين العام لجامعة الدول العربية، أو بطلب من دولة عربية عضو في الجامعة العربية إذا رأت هذه الدولة أن هناك خطراً يهدد أمنها واستقرارها[١].

أخيراً، يمكن القول إن إنشاء مجلس السلم والأمن العربي خطوة هامة في طريق صيانة الأمن القومي العربي، لولا ما يعتريه من عيوب ونواقص جعلت منه بوضعه الراهن ونظامه الداخلي الحالي مجرد هيئة استشارية شكلية لا تغني من جوع ولا تؤمن خوف، مما يتطلب إدخال تعديلات على نظامه الأساسي تضمن له القدرة على مواجهة تحديات الأسرة العربية، وتؤمن في الوقت نفسه حماية أمن الدول العربية وصيانة استقلالها وسلامة أراضيها.

وأولى الخطوات لجعل مجلس السلم والأمن العربي أكثر فعّالية وجدوى، هي جعل المجلس جهازاً رئيسياً من أجهزة الجامعة العربية، يتمتع باستقلالية عن باقي أجهزة الجامعة، وكذلك الدول الأعضاء في المنظومة العربية، وإعطاؤه سلطة اتخاذ قرارات ملزمة للجميع، إضافةً إلى النص على تشكيل قوات حفظ سلام دائمة توضع تحت تصرف المجلس وإشرافه، وتوسيع عضويته إلى تسعة أعضاء تكون على النحو التالي:

---

[١] حول مقترحات الدول العربية لتطوير وتفعيل مجلس السلم والأمن العربي-انظر:إبراهيم محمد شريف-العراق يتقدم برؤيته للقمة العربية بشأن تعزيز مجلس السلم والأمن العربي- منشورة على شبكة الانترنت الموقع التالي:

www.pukmedia.com\2009-10-23\3088.html.

تاريخ الزيارة:٢٠١١/٨/١٦

١- أربع دول يتم انتخابها لمدة سنتين، وفقا للتوزيع الجغرافي وتوزيع الدول العربية إلى أربع مناطق (دول بلاد الشام – دول الخليج العربي – دول المغرب العربي– دول القرن الإفريقي).

٢- خمس دول يتم انتخابها لمدة ثلاث سنوات لضمان الاستمرارية، وفقا للترتيب الأبجدي، على أن يكون لكل عضو صوت واحد، وليس لأية دولة عضو حق استخدام الفيتو، أما قراراته فيتم إصدارها بأغلبية الثلثين.

وفيما يتعلق بتمويل المجلس، فإنه يتم تخصيص ميزانية خاصة به من قبل الدول الأعضاء تضمن له التحرك بفعالية، والقيام بمهامه على نحو مجدي ومثمر.

وفي الختام نقول أنه لا يكفي قيام جهاز لحماية الأمن القومي العربي، إذ يحتاج أيضا إلى توافر الإرادة السياسية العربية المدّركة لارتباط الأمن القطري بالأمن القومي ارتباطاً وثيقاً وتداخلهما معاً، وأن سلامة الأمن القومي هي الضمانة الأكيدة لسلامة الأمن القطري وليس العكس.

الخاتمة:

تلازمت نشأة جامعة الدول العربية مع ظروف محلية وإقليمية ودولية مختلفة، فكان وجودها ضرورياً لتمثل حداً أدنى لضمان استقلال الدول العربية، ولتحقيق قدر معين من التعاون في مجالات مختلفة. ورغم أن جامعة الدول العربية قد مُنيت خلال مسيرتها التي قاربت السبعين عاماً بالعديد من الكبوات، إلا أنها استطاعت البقاء والاستمرارية كتنظيم إقليمي يمثل الدول العربية قاطبة، وأثبتت أن وجودها لا غنى عنه؛ حيث ملأت فراغاً سياسياً من خلال إقامتها لتجمع سياسي عربي، ساعدت من خلاله دول الأمة العربية في نيل استقلالها وتحرير أراضيها، وإن اقتصرت تلك المساعدة على الدعم المعنوي والسياسي، فذلك مرده إلى ضعف ومحدودية الإمكانات المتاحة لها والموضوعة تحت تصرفها.

كذلك عملت جامعة الدول العربية_ قدر استطاعتها_ على تحقيق مراحل التكامل الاقتصادي العربي بدءاً من إنشاء معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي، مروراً بتشجيع ومباركة إقامة المنظمات العربية المتخصصة، وصولاً إلى عقد قمم عربية خاصة بالجانب الاقتصادي كقمة الكويت الاقتصادية ٢٠٠٩، وقمة شرم الشيخ ٢٠١١، التي عرفت باسم (القمم التنموية الاقتصادية والاجتماعية)، وذلك كله في مسعى من الجامعة العربية لإقامة الاتحاد الجمركي والسوق العربية المشتركة تمهيداً لبلوغ وحدة اقتصادية عربية.

ومن جانبه سعى البيت العربي إلى إدارة النزاعات العربية وتسويتها بطرائق مختلفة. وإن لم يرق في هذا المجال إلى المستوى المأمول منه. تمثّلت في الالتجاء إلى وسائل جديدة خارج نطاق الميثاق لتسوية النزاعات منها: المساعي الحميدة، وتقصي الحقائق، والمصالحة، كما اعتمدت في حالات معينة إرسال قوات عربية مشتركة للفصل بين الأطراف المتنازعة، إضافةً إلى استحداث مؤتمرات القمة في محاولة منها لتخطي محدودية الصلاحيات التي خولّها الميثاق لمجلس الجامعة. كما منحت الجامعة العربية الأمناء العامين سلطة القيام بتحركات نشطة ومبادرات فردية لمواجهة الأزمات والنزاعات العربية. إلا أن ذلك كله لم يفِ بغرض احتواء النزاعات العربية، التي أخفقت الجامعة العربية في إخماد الكثير منها.

وبالتالي فإن ما تحتاجه المنظمة هو تعديل ميثاق التأسيس على نحوٍ يضمن تقنين تلك الوسائل، ويعطي الجامعة العربية من السلطات والصلاحيات ما يمكّنها من إدارة النزاعات العربية بشكلٍ فعّال، كمنحها سلطة التدخل المباشر في النزاعات، وإصدار قرارات ملزمة بشأنها لجميع الأطراف، والأهم من ذلك أن يشمل التعديل إدخال الوسائل القانونية تحكيماً وقضاءً، وذلك بإنشاء محكمة عدل عربية تتولى تسوية جانب من النزاعات العربية، وتتصدى للإفتاء فيما يختلف فيه بين الأعضاء أو الهيئات و الوكالات والتنظيمات التي تتكون منها المنظومة العربية.

إن إصلاح جامعة الدول العربية لا يقتصر على نظام تسوية النزاعات فحسب، وإنما يطال العديد من نصوص الميثاق، فيأتي في مقدمتها مسألة

التصويت ضمن إطار الجامعة العربية، فعلى الرغم من إشارة نصوص الميثاق للعديد من أنظمة اتخاذ القرار، فإن مسيرة الجامعة العربية تكشف عن طغيان قاعدة الإجماع على هياكل المنظمة، الأمر الذي أدى إلى شلل حركة الجامعة في العديد من المناسبات، وبالتالي لابد من إعادة النظر في هذا النظام، وإعطاء أهمية أكبر لأسلوب تنفيذ هذا القرار وضمان احترام تطبيقه على وجه يحقق المرجو منه.

ولما كان الضعف والتلكؤ هما السمتان الغالبتان على عمل الأمانة العامة، إضافةً إلى عدم تحديد مهام تفصيلية للأمين العام للجامعة العربيةــ رغم كثرة الوثائق في هذا الصدد. فقد حصلت العديد من حالات التصادم والمواجهة بين أعضاء الجامعة والأمانة العامة، ما أوجب ضرورة تطوير الأمانة العامة للجامعة بما يتناسب مع المهام والوظائف الواجب القيام بها.

وعلى الصعيد التنظيمي سعت الجامعة العربية إلى تدارك القصور في هيكلها التنظيمي من خلال عقد مؤتمرات قمة عربية بشكل دوري تنظم كل عام في بلد عربي _ تم هذا القرار في قمة القاهرة ٢٠٠٠_. كما وافقت الجامعة العربية على إنشاء البرلمان العربي الانتقالي في قمة الجزائر ٢٠٠٥، رغبةً منها في توسيع دائرة المشاركة الشعبية، وتعزيزاً لاحترام الحقوق الأساسية للإنسان والقيم الديمقراطية. إضافةً إلى إقرارها مجلس السلم والأمن العربي في قمة الخرطوم ٢٠٠٦.

وإن كان إيجاد مثل هذه الهيئات أمراً ضرورياً في مسيرة الإصلاح التي تنشدها الجامعة العربية، فإن الأهم هو تضمين أنظمة إنشائها ما يعطي تلك

الهيئات الفعّالية والنجاح في دفع مسيرة العمل العربي المشترك، وليس مجرد إنشائها فقط. فعلى الرغم من أهمية مؤتمرات القمة العربية في تفعيل التضامن العربي، إلا أنها عجزت _ في ظل الانقسامات والخلافات العربية_ عن تكوين موقف عربي موحد اتجاه قضايا الأمة. ويبقى السبيل الأهم لإعلاء ورفعة هذه الهيئة هو تناسي الزعماء العرب ما بينهم من خلافات، والتفرغ للقضايا القومية التي يجب أن تستغرق اهتماماتهم.

أما البرلمان العربي الانتقالي، فعلى رغم ما مثّلته هذه الخطوة من دفعة هامة في مسيرة العمل العربي المشترك، وذلك عبر إشراك الشعب العربي بصناعة قراره. فإن التأجيل والمماطلة بتفعيل دوره، وتحويله إلى برلمان دائم هو نصيب هذه الهيئة.

وفيما يخص جانب الأمن العربي وهو الأهم والأخطر، فإن السمة الظاهرة هي صمت ميثاق الجامعة في هذا الصدد، إلا في ما ندر من إشارات ضعيفة، تمثّلت في المادتين الخامسة والسادسة من الميثاق، اللتين منحتا بموجبهما مجلس الجامعة التوسط في الخلافات التي يخشى تطورها إلى حرب بين دولة عربية وأخرى، إضافة لسلطة اتخاذ ما يلزم من التدابير لرد الاعتداء، دون أي تحديد لطبيعة هذه التدابير على وجه الدقة، مما جعل نظام الأمن الجماعي نظاماً هشاً وذا طابع اختياري.

إن هذا لا يعني أن البيت العربي بقي في منأىً عن هذا الجانب، إذ سعى إلى سد النقص في الميثاق، فأنشأ معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي وملحقها العسكري. ورغم ما أدخلته هذه المعاهدة من مظاهر

الاستحداث و التطوير على نظام الأمن الجماعي، إلا أنها لم تستطع حماية الأمن القومي العربي. لذلك أثير موضوع الأمن القومي العربي في المشروعات المقترحة لتعديل الميثاق باعتباره أهم أهداف الجامعة العربية، إلا أن عدم اعتماد أي من مشاريع تعديل الميثاق المقترحة، أبقى الأمن العربي عرضة للتهديد والخطر.

هذا دفع الجامعة العربية إلى إقرار آلية مجلس السلم والأمن العربي في قمة الخرطوم ٢٠٠٦، على اعتبار أنها أهم وأفضل الآليات لحماية الأمن القومي العربي. إلا أن عدم استقلالية هذه الآلية، وضآلة الأهداف المنصوص عليها في نظام تأسيسها، وجسامة المهام الموكلة إليها، وضعف الإمكانات المتاحة للقيام بها، جعل من مجلس السلم والأمن العربي مجرد هيئة شكلية؛ عجز عن القيام بالمهمة التي أنشأ من أجلها في صيانة الأمن العربي و حمايته، مما دعا إلى إعادة النظر في تشكيل هذا المجلس ونظامه الأساسي على نحوٍ يعينه على القيام بمهمة حفظ السلام والأمن العربي. فهو من أنجع الطرائق لحماية الأمن القومي العربي، لاسيما إذا ترافق معه شعور لدى صنّاع القرار العربي باندماج الأمن القطري بالأمن القومي وتداخلهما، وتوافر الوعي لديهم بأن أي تهديد لبلد يقع ضمن المنظومة العربية هو تهديد للأمة العربية بأجمعها.

إن الأزمة التي تواجه جامعة الدول العربية هي بالتأكيد أزمة أداء لا أزمة وجود، لأن أسباب وجود الجامعة لا تزال قائمة، والاحتياج العربي إلى دورها لا يزال باقياً. من هنا تأتي أهمية تطوير وتحديث منظومة العمل العربي المشترك، وتفعيل المقترحات والمبادرات في هذا الشأن. إذ إنه لا بديل عن نظام عربي

قادر على حماية الأمن العربي، ومواجهة الأخطار المحدقة به، ويكون فعالاً في محيطه الإقليمي وعلى الساحة الدولية. وبالتالي لا بد من ضرورة تطوير الجامعة العربية، التي تحتاج إلى تحديث يواكب المتغيرات ويمكّنها من أداء المهام، وكذلك حتمية توافر الإرادة السياسية التي تدرك أنه لا أمل إلا في العمل العربي المشترك للتعامل مع المستجدات والتحديات الجلية التي تضغط على الدول العربية لتصحيح مسارات عملها في كل الاتجاهات.

التوصيات:

مهما بلغ حجم الانتقادات الموجهة إلى جامعة الدول العربية، إلا أنها تبقى الملاذ الآمن والخيار الأفضل لكل العرب، لاسيما في عصر تتسابق فيه دول العالم جميعاً باتجاه بناء تكتلات إقليمية فيما بينها.

والباحث يوصي بما يلي:

١- المحافظة على بقاء جامعة الدول العربية، ووضع آلية جديدة لعملها، وإعطائها المزيد من الدعم لتنفيذ قراراتها التي تتمخض عنها، حتى تستطيع أن تحقق آمال الشعوب العربية في التكامل والوحدة.

٢- تنشيط دور مؤتمرات القمة العربية_ الهيئة الأهم في الجامعة_ عبر اجتماعها الدوري والمنتظم والمحدد في كل عام.

٣- إعادة النظر في مجمل الاتفاقات العربية الاقتصادية التي وقعت في إطار الجامعة العربية، والخروج منها بخطة عمل تقوم على التدرج والواقعية، والعمل

على انتهاج الدول العربية لسياسات وخطط تؤدي إلى توحيد أنظمتها الاقتصادية والمالية وصولاً إلى هدف التكامل الاقتصادي العربي.

٤- العمل على حماية الأمن القومي العربي بتفعيل آلياته، وفي مقدمتها مجلس السلم والأمن العربي بإعادة النظر في صياغة نظامه الأساسي على نحو يضمن توسيع عضويته، واستقلالية عمله، وإلزامية قراراته، وتوفير الأذرع المساعدة له كإنشاء قوات حفظ سلام دائمة توضع تحت إمرته.

٥- تقنيين إسهامات الجامعة العربية في مجال تسوية النزاعات، وتطوير أدواتها عبر النص على الوسائل القانونية، باتخاذ خطوات جادة لإعداد محكمة عدل عربية، تتولى التسوية السلمية للمنازعات التي ازدادت بين الدول العربية.

٦- إعادة النظر بعملية اتخاذ قرارات الجامعة العربية، على نحو يحل فيه مبدأ الأغلبية (الملزمة) محل مبدأ الإجماع.

٧- تطوير الأمانة العامة للجامعة العربية، عبر تدعيم الدور السياسي للأمين العام، وتأمين استقلاليته وحياده، إضافة لتقنيين ممارسات الأمين العام التي جاوزت النص، بما يحسّن أداء الجامعة.

٨- ضرورة تطوير المنظمات العربية المتخصصة عبر إعادة النظر باتفاقيات إنشائها، وإدخال التعديلات الكفيلة بتنظيم العلاقة فيما بينها من جهة، وفيما بينها وبين الجامعة العربية من جهة أخرى، والكفيلة أيضاً بتنسيق اختصاصات كل منها منعاً للتضارب والازدواجية في عملها.

٩- العمل على إشراك الشعب العربي في عملية الرقابة والتشريع ضمن إطار الجامعة العربية، وذلك عبر التمثيل الجماهيري داخل إدارات جامعة الدول العربية.

١٠- إيجاد نظام خاص في ميثاق الجامعة العربية يحدد آلية توقيع الجزاءات على الدولة العضو المخافة لقواعد ميثاق الجامعة، يتضمن إعداد هيئة خاصة تتولى مهمة متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن جامعة الدول العربية.

١١- إيجاد موارد مالية إضافية تدعم عمل الجامعة العربية، كإقامة مشاريع عربية مشتركة تخصص عائداتها بالكامل لخدمة الجامعة العربية وتطوير أدائها.

١٢- توفير الآليات المناسبة للتعرف على أهمية الجامعة العربية، وذلك من خلال عقد الندوات والمؤتمرات، ونشر الأبحاث والدراسات اللازمة في هذا الشأن، والعمل على إيجاد قناة فضائية تخصص لتسليط الضوء على واقع العمل العربي المشترك ومؤسسته جامعة الدول العربية.

{فَتَعَالَى اللَّهُ الْمَلِكُ الْحَقُّ وَلَا تَعْجَلْ بِالْقُرْآنِ مِنْ قَبْلِ أَنْ يُقْضَى إِلَيْكَ وَحْيُهُ وَقُلْ رَبِّ زِدْنِي عِلْمًا}

طه الآية: (١١٤)

تم بحمده تعالى

قائمة المراجع

أولاً- أسماء الكتب:

١- إبراهيم الشبلي أصول التنظيم الدولي – الدار الجامعة – القاهرة ١٩٨٥.

٢- أحمد أبو العلا تطور دور مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين – دار الكتب القانونية – المحلة الكبرى – مصر ٢٠٠٥.

٣- أحمد أبو الوفا جامعة الدول العربية كمنظمة دولية إقليمية(دراسة قانونية)- دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٩٩.

٤- أحمد الشقيري الجامعة العربية: كيف تكون جامعة وكيف تكون عربية – دار بوسلامة – تونس ١٩٧٩

٥- أحمد الموسوي جامعة الدول العربية: دراسة سياسية قانونية مقارنة- مطبعة دار العلم – دمشق ١٩٨٤.

٦- أحمد فارس عبد المنعم جامعة الدول العربية: دراسة تاريخية سياسية – مركز الوحدة العربية – بيروت ١٩٨٦.

٧- أحمد يوسف احمد الصراعات العربية – العربية ١٩٤٥-١٩٨١- مركز دراسات الوحدة العربية – الطبعة الأولى – بيروت ١٩٨٨.

٨- أروى طاهر رضوان اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية ودورها في العمل السياسي المشترك – دار النهار – بيروت ١٩٧٣.

٩-	آمال السبكي	استقلال ليبيا بين هيئة الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية – مكتبة مدبولي – القاهرة ١٩٩٠.
١٠-	برهان غزال وجميل الشقيري	الأهداف القومية والدولية لجامعة الدول العربية – لا يوجد دار نشر – سوريا ١٩٥٥.
١١-	جميل الشقيري و محمد الزعيم و برهان غزال	الأهداف القومية والدولية لجامعة الدول العربية – الأمانة العامة لجامعة الدول العربية – القاهرة ١٩٥٣.
١٢-	حامد سلطان و عائشة راتب و صلاح الدين عامر	التنظيم الدولي – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٨.
١٣-	خليل إسماعيل الحديثي	النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية – مطبعة بيت الحكمة – الطبعة الأولى- بغداد ٢٠٠١.
١٤-	رافع بن عاشور	تأسيس جامعة الدول العربية – الأمانة العامة – مركز جامعة الدول العربية – تونس ١٩٩٤.
١٥-	سمير الزين	النظام العربي: ماضيه، حاضره، مستقبله- دراسات إستراتيجية- مركز الإمارات للدراسات والبحوث – الطبعة الأولى – الإمارات العربية المتحدة ٢٠٠١.
١٦-	سهيل حسن الفتلاوي	مبادئ المنظمات الدولية والعالمية والإقليمية – دار الثقافة للنشر – عمان ٢٠١٠.

١٧- صلاح الدين حسن السيسي — النظم والمنظمات الإقليمية والدولية: الواقع ..... مبادرات ومقترحات التطوير والتفعيل – دار الفكر العربي – الطبعة الأولى- مصر٢٠٠٧.

١٨- عارف يوسف صوفان — المنظمات الإقليمية والدولية – دار الأحمدي للنشر – الطبعة الأولى – القاهرة ٢٠٠٤.

١٩- عبدالرحمن النقيب — مشروع الشرق الأوسط الكبير: تداعياته السياسية والاقتصادية و التربوية – دار السلام للطباعة – الطبعة الأولى – القاهرة ٢٠١٠.

٢٠- عبد السلام صالح عرفة — التنظيم الدولي – منشورات الجامعة المفتوحة – الطبعة الثانية – طرابلس ١٩٩٧.

٢١- عبد العزيز جراد — العالم العربي بين ثقل الخطاب وصدمة الواقع – ديوان المطبوعات الجامعية – الجزائر ١٩٨٨.

٢٢- عبد العزيز سرحان — التنظيم الدولي – دار النهضة العربية – القاهرة ١٩٧٠.

٢٣- عبد الواحد محمد الفار — التنظيم الدولي – عالم الكتاب – القاهرة ١٩٧٩.

٢٤- عبد الوهاب الساكت — الأمين العام لجامعة الدول العربية – دار الفكر العربي – القاهرة ١٩٧٣.

٢٥- عدنان حسين — العرب في دائرة النزاعات العربية – لا يوجد دار نشر– بيروت ٢٠٠١

٢٦- غسان يوسف المزاحم — المنظمات العربية المتخصصة في نطاق جامعة الدول العربية – المنظمة العربية – القاهرة ١٩٧٦.

٢٧- كمال الغالي — ميثاق جامعة الدول العربية: دراسة تحليلية مقارنة

في القانون الدولي – دار الفكر العربي – دمشق ١٩٤٨.

٢٨- مجدي حماد جامعة الدول العربية: مدخل إلى المستقبل – سلسلة عالم المعرفة – الكويت ٢٠٠٤.

٢٩- محمد المجذوب التنظيم الدولي: النظرية العامة والمنظمات الدولية والإقليمية – منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة السابعة – بيروت ٢٠٠٢.

٣٠- محمد الهزيمة قضايا دولية: تركة قرن مضى وحمولة قرن أتى – دار الحامد للنشر والتوزيع – الطبعة الأولى – عمان ٢٠٠٧.

٣١- محمد حافظ غانم محاضرات عن جامعة الدول العربية – معهدالدراسات العربية العالية – القاهرة ١٩٦٦.

٣٢- محمد سامي عبد الحميد قانون المنظمات الدولية – دار المطبوعات الجامعة – الطبعة الثانية – الإسكندرية ١٩٩٧.

٣٣- محمد سعيد الدقاق التنظيم الدولي – الدار الجامعة – القاهرة – بدون تاريخ.

٣٤- محمد سعيد الدقاق و مصطفى سلامةحسين المنظمات الدولية المعاصرة – الدار الجامعية للنشر – بيروت ١٩٩٠.

٣٥- محمد طلعت نظرات في العلاقات الدولية العربية – منشأة

الغنيمي المعارف – الإسكندرية ١٩٦٩.

٣٦- محمد عزيز شكري و عبد الله الربابعة ميثاق جامعة الدول العربية وأنظمتها وأجهزتها – الاتحاد البريدي العربي – كلية البريد العربية – ١٩٨٥.

٣٧- منير الحمش النظام الإقليمي العربي في ظل المتغيرات الدولية – دار المستقبل – دمشق ١٩٩٥.

٣٨- هارون هاشم رشيد جامعة الدول العربية – دار سراس للنشر – تونس ١٩٨٠.

٣٩- يحيى عردوكي السوق العربية المشتركة – وزارة الثقافة – دمشق ١٩٧٠.

ثانياً- المقالات :

١- أحمد أبو الوفا بعض الملاحظات حول مشروع تعديل ميثاق جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد (٢٥) آذار ١٩٨٣ .

٢- أحمد الرشيدي ١- دور دبلوماسية القمة في تسوية الخلافات ضمن إطار الجامعة – مجلة شؤون – العدد (١٠) كانون الأول ١٩٨١.

٢- التحكيم الدولي في الخبرة العربية المعاصرة – مجلة شؤون عربية – العدد (٦٢) حزيران ١٩٩٠.

٣- حول ضرورة الجهاز القضائي في نطاق جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد(٥٩) أيلول ١٩٨٩.

٤- حول الدور المتوقع لمحكمة العدل العربية في مجال تعزيز

العمل العربي المشترك – شؤون عربية– العدد (٨٢) حزيران ١٩٩٥.
٥–حول ضرورة البرلمان العربي الموحد في إطار منظومة العمل العربي المشترك– مجلة شؤون عربية العدد(١٢٢) صيف٢٠٠٥.

٣– أحمد السيد نجار القمة الاقتصادية العربية بالكويت: لماذا جاءت النتائج محددة مقارنة بالآمال العريضة – مجلة شؤون عربية – العدد (١٣٧) ربيع ٢٠٠٩.

٤– إسماعيل قيرة جامعة الدول العربية في عالم أحادي القطب: الوضع الراهن والمستقبل – شؤون عربية – العدد(٨١) آذار ١٩٩٥.

٥– باسم الطويسي مصادر تهديد الأمن القومي العربي – مجلة المستقبل العربي – العدد (٢٣١) لعام ١٩٩٨ .

٦– جميل الجبوري مراحل تكوين جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد (٣١) أيلول ١٩٨٣.

٧– حسن أبو طالب ١– الدور الإسرائيلي في الإستراتيجية الأمريكية– مجلة السياسة الدولية – العدد (٦٥) لعام ١٩٨١.
٢– الفكر العربي والمشرق أوسطية – مجلة الفكر العربي – المجلد الخامس والعشرين – العدد الرابع لعام ١٩٩٧.
٣– إصلاح الجامعة معضلة التزام الدول العربية – مجلة السياسة الدولية العدد(١٣٥) لعام ٢٠٠٣ .

٨– حسن صعب الوحدة العربية بين التخطيط و التنظير – مجلة المستقبل العربي– العدد (١٢١) آذار ١٩٨٩.

٩– حسنين إبراهيم ١– المشكلات العربية البينية واحتمالات تطورها – مجلة شؤون عربية – العدد (٦٨) لعام ١٩٩١.

٢- التجمعات الإقليمية العربية والعمل العربي المشترك – مجلة شؤون عربية – العدد (٦١) لعام ١٩٩٠.

١٠- حلمي شعراوي الجامعة العربية ومنظمة الوحدة الأفريقية في إطار التعاون العربي الأفريقي – مجلة شؤون عربية – العدد (١٣) ١٩٨٢.

١١- خليل الحديثي تسوية المنازعات العربية ومشكلة التفريط والإفراط بين الجامعة والدول الأعضاء – مجلة شؤون عربية – العدد(١٠٥) آذار ٢٠٠١.

١٢- رغيد الصلح النظام الإقليمي العربي: مصالح متضاربة، إرادات غائبة، محاور زائفة – مجلة شؤون عربية – العدد(١٣٧) ربيع ٢٠٠٩.

١٣- سعيد اللاوندي قضايا الحوار والجوار بين أوربا و العرب: الاتحاد من أجل المتوسط – مجلة شؤون عربية – العدد(١٣٥) خريف ٢٠٠٨.

١٤- سليمان المنذري إصلاح هيكل العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات المتخصصة – مجلة المستقبل العربي العدد (٣٠١)آذار ٢٠٠٤.

١٥- الصادق شعبان ١- أدوار ووظائف الأمانة العامة لجامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد (٤١) آذار ١٩٨٥.

٢- أساليب تنفيذ القرارات في كل من جامعة الدول العربية والجماعة الأوروبية: دراسة مقارنة – مجلة العلوم الاجتماعية – المجلد السابع عشر– العدد الرابع – شتاء ١٩٨٩.

٣- ميثاق جامعة الدول العربية والتعديلات المقترحة – مجلة شؤون عربية– العدد (١٣) آذار ١٩٨٢.

١٦- صالح الكاظم رؤية أخرى في محكمة عدل عربية – شؤون عربية – العدد (٨٢) حزيران ١٩٩٥.

١٧- عبد الحميد الموافي — عملية صنع القرار في جامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية- العدد(١٨) أب ١٩٨٢.

١٨- عبد الرحمن الصالحي — تحديث جامعة الدول العربية في إطار المتغيرات الدولية – مجلة شؤون عربية- العدد (٨١) آذار ١٩٩٥.

١٩- عبد الرحمن مطر — أسئلة أولى في مؤتمر برشلونة – مجلة المستقبل العربي – العدد(٢١٥) عام ١٩٩٧.

٢٠- عبد الغفار رشاد محمد — خبرة العمل العربي المشترك وتوقعات المستقبل – شؤون عربية- العدد(٦٣) لعام ١٩٩٠.

٢١- عبد النبي العكري — الميثاق العربي لحقوق الإنسان هل يشكل ضمانة جدّية للمواطن العربي – صحيفة الوسط البحرينية- العدد(١٩٦١)-كانون الأول ٢٠٠٨.

٢٢- عبد المنعم المشاط — قمة الدار البيضاء الاقتصادية- مجلة السياسة الدولية – العدد (١١٩) لعام ١٩٩٥.

٢٣- علي الدين هلال

١- جامعة الدول العربية كتنظيم إقليمي – مجلة شؤون عربية- العدد (١٣) آذار ١٩٨٢.

٢- إشكالية التوحيد العربي: المناهج والأساليب – مجلة شؤون عربية – العدد (٤٢) أيلول ١٩٨٥.

٢٤- عمر الحامدي — أزمة الخليج: أبعادها ومخاطرها – مجلة الوحدة – العدادان (٧٧-٧٨)آذار ١٩٩١ – الرباط.

٢٥- عياد جلول — إشكالية التجمعات الإقليمية في ضوء واقع ومستقبل النظام الإقليمي – مجلة شؤون عربية – العدد (٨٢) لعام ١٩٩٥.

٢٦- غسان يوسف المزاحم — التنسيق بين الجامعة العربية ومنظماتها المتخصصة – مجلة شؤون عربية- العدد (١٨) لعام ١٩٨٢.

٢٧- لبيب شقير — الازدواجية في اختصاصات المنظمات الغربية في ضوء اتفاقيات – إنشائها – مجلة شؤون عربية – العدد (٣١) لعام ١٩٨٣.

٢٨- ماجد كيالي — النظام العربي وتحدي الشرق أوسطي مجدداً – مجلة شؤون عربية – العدد(١١٥) لعام ٢٠٠٣.

٢٩- محمد التازي — خصائص مؤتمرات القمة العربية – مجلة شؤون عربية – العدد(١٣)آذار ١٩٨٢.

٣٠- محمد توفيق سماق — قمة شرم الشيخ بين النيات والتمويل – مقالة منشورة في صحيفة تشرين السورية – العدد (١١٠٠٣) بتاريخ ٢٧ كانون الثاني ٢٠١١.

٣١- محمد عزيز شكري — ١- محكمة العدل العربية المرتقبة – مجلة شؤون عربية – العدد (٤) حزيران ١٩٨١.
٢- كيفية تحديث جامعة الدول العربية – مجلة السياسية الدولية – العدد(٤١) سنة ١٩٤٥.

٣٢- محمد المجذوب — انطباعات حول دور جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات – مجلة شؤون عربية – العدد (١٣١) آذار ١٩٨٢.

٣٣- محمد مصالحة — مسألة الأمن العربي بين المفاهيم والواقع والنصوص – مجلة شؤون عربية – العدد (٣٥) لعام ١٩٨٢.

٣٤- مصطفى الجمال — التدخل الدولي في إطار العولمة – مجلة دراسات إستراتيجية – العدد الثاني – مركز البحوث والدراسات الإستراتيجية – دمشق ٢٠٠١.

٣٥- مصطفى عبد الله خشيم — التحديات السياسية والأمنية التي يواجهها النظام الإقليمي العربي في عملية برشلونة – مجلة المستقبل العربي- العدد (٢٧٥) كانون الثاني٢٠٠٢.

٣٦- مصطفى عبد الله الكفري — القمة العربية الاقتصادية والتنموية الاجتماعية – مجلة شؤون عربية – العدد (١٣٧) ربيع ٢٠٠٩.

٣٧- مصطفى عبد العزيز مرسي — متاهة الخلافات العربية ومآل المصير العربي- مجلة شؤون عربية – العدد(١٣٨) صيف ٢٠٠٩.

٣٨- مصطفى المصمودي — الدور الافتراضي للمجتمع المدني في تنفيذ القرارات القمة الاقتصادية – مجلة شؤون عربية – العدد (١٣٧) ربيع ٢٠٠٩.

٣٩- مطيع مختار — تطورات مشروع الجهوية في الوطن العربي – مجلة شؤون عربية – العدد(٥٨) حزيران ١٩٨٣.

٤٠- ميلاد مفتاح الحرائي — التنمية المستدامة وحقوق الإنسان في الوطن العربي- مجلة شؤون عربية- العدد(١٢٨) شتاء٢٠٠٦.

٤١- وائل أحمد علام — دخول الميثاق العربي حير النفاذ- مجلة شؤون عربية- العدد(١٣٧) ربيع٢٠٠٩.

٤٢- ناصيف حتي — ١- الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية المشابهة – مجلة المستقبل العربي – العدد (٤١) لعام ١٩٨٥.
٢- النظام العربي بعد أحداث ١١ سبتمبر التحديات – شؤون عربية – العدد (١٠٩) ربيع ٢٠٠٢.

٤٣- هيثم الكيلاني — ١- في البحث عن الدور العسكري لجامعة الدول العربية – مجلة شؤون عربية – العدد(١٣) آذار ١٩٨٢.
٢- المصالحة القومية في التعجيل والتأجيل – مجلة شؤون عربية – العدد(٨١) آذار ١٩٩٥.

٤٤- وفاء بسيم — التعاون الأور- متوسطي(عملية برشلونة)- مجلة السياسة الدولية –العدد (١٣٨) لعام ١٩٩٩.

ثالثاً- الرسائل العلمية:

١- جاسم محمد زكريا — مفهوم العالمية في التنظيم الدولي المعاصر: دراسة تأصيلية تحليلية ناقدة في فلسفة القانون الدولي – أطروحة دكتوراه – منشورات الحلبي الحقوقية – الطبعة الأولى – بيروت ٢٠٠٦.

٢- على أحمد قلعه جي — تسوية المنازعات وفقاً لميثاق جامعة الدول العربية – أطروحة دكتوراه – جامعة القاهرة ١٩٩٧.

رابعاً- الندوات والمؤتمرات :

١- البرلمان العربي الانتقالي — ملف منشور في مجلة الاتحاد العربي- العدد (٩٦) كانون الأول ٢٠٠٥.

٢- التعاون العربي الدولي بين جامعة الدول العربية ومنظماتها المتخصصة ومنظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة — ملف توثيقي للاجتماعات المشتركة الموسعة والقطاعية – منظمة العمل العربية – مكتب العمل العربي ١٩٩٣.

٣- جامعة الدول العربية: الخبرة التاريخية ومشروعات التطوير — مجموعة باحثين – المركز العربي لبحوث التنمية والمستقبل – القاهرة ١٩٩٣

٤- جامعة الدول العربية الواقع والطموح — مجموعة باحثين – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت ١٩٨٣.

٥- جامعة الدول العربية معلومات أساسية — صادرة عن الأمانة العامة قطاع الإعلام والاتصال – القاهرة ٢٠٠٥.

٦- جامعة الدول العربية ميثاقها و نبذة تاريخية عنها — صادر عن جامعة الدول العربية – المطبعة الأميرية – القاهرة ١٩٤٧.

٧- القضية الفلسطينية — خمسون عاماً من العمل العربي المشترك – بحث صادر عن الأمانة العامة للجامعة – الإدارة العامة لشؤون فلسطين – مجلة شؤون عربية – العدد(٨١) آذار ١٩٩٥.

٨- من أجل إصلاح جامعة الدول العربية — مجموعة باحثين – مركز دراسات الوحدة العربية – بيروت ٢٠٠٤.

٩- هيثم الكيلاني — حالة الأمن القومي العربي عام ١٩٩١ – ورقة مقدمة في المؤتمر القومي العربي الثالث– بيروت كانون الأول ١٩٩٢.

١٠- الوقائع الأساسية في مسيرة جامعة الدول العربية — إعداد الأمانة العامة للجامعة – قطاع الإعلان والاتصال – القاهرة ٢٠٠٥.

خامساً– الوثائق:

١- الاتفاقيات الاقتصادية المعقودة في نطاق جامعة الدول العربية — صادر عن جامعة الدول العربية الأمانة العامة القاهرة ١٩٥٥.

٢- قرارات مجلس جامعة الدول العربية الخاصة بفلسطين منذ الدورة الأولى إلى الدورة الخمسين — صادر عن الأمانة العامة للجامعة العربية – إدارة شؤون فلسطين – القاهرة

.١٩٧٠

٣- مشروع اتفاقية إنشاء البرلمان العربي

٤- معاهدة الدفاع العربي المشترك والتعاون الاقتصادي

٥- الملحق الخاص بالانعقاد الدوري للقمة العربية عام٢٠٠٠

٦- ميثاق جامعة الدول العربية وأهم أنظمتها صادر عن جامعة الدول العربية الأمانة العامة تونس .١٩٧٦

٧- الميثاق العربي لحقوق الإنسان المعدل عام ٢٠٠٤

٨- الميثاق العربي لحقوق الإنسان لعام ١٩٩٤

٩- النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي

سادساً- مراجع شبكة الإنترنت:

١- إبراهيم محمد شريف- العراق يتقدم برؤيته للقمة العربية بشأن تعزيز مجلس السلم والأمن العربي- شبكة الانترنت على الموقع التالي:
www.pukmedia.com\2009-10-23\3088.html

٢- أحمد إسماعيل علي- إعادة صياغة النظام الأساسي للبرلمان العربي الدائم بصورة نهائية - شبكة الإنترنت الموقع التالي:

WWW.MASRESS.COM/MISRELGDIDA/37623

٣- توفيق بوعشبة – الميثاق العربي لحقوق الإنسان يدخل حيز النفاذ – شبكة الانترنت الموقع التالي:
www.lejuriste.montadalhilal.com/t1180-topic.

٤- طلعت مسلم - مجلس السلم والأمن العربي فشل وراء فشل - شبكة الإنترنت الموقع التالي:

www.aljazeera.net/NR/exeres/0F0195C0-E584-42F3-A362-614CC2812055.htm

٥- عبد المنعم المشاط- انعكاس أزمة النظام الرسمي على الأمن القومي العربي - شبكة الانترنت الموقع التالي:

www.aljazeera.net/NR/exeres/34E1CA5A-C777-4D3C AB02-0E018F3FFE06.htm

٦- اتفاقية حصانات وامتيازات جامعة الدول العربية:
www.moqatel.com/openshare/Behoth/Monzmat3/Gama-Arabi/sec02.doc_cvt.htm.

٧- قرارات مؤتمر قمة القاهرة الاستثنائية عام ٢٠٠٠- موقع جامعة الدول العربية على الانترنت:

www\\Arableagueonline.org\arableague\index.js

٨- تصريح لرئيس الإدارة القانونية في جامعة الدول العربية رضوان بن خضراء - شبكة الإنترنت الموقع التالي:

WWW.ALRIYADH.COM/ARTICLE254918.HTML.

٩- مجلس السلم والأمن العربي آلية هامة من آليات العمل العربي المشترك - شبكة الإنترنت الموقع التالي:

WWW.YOUM7.COM/NEWS.ASP?news-id=78345

١٠ - اجتماع مجلس السلم والأمن العربي في القاهرة بتاريخ ٢٠١٠/٣/٣، لبحث مقترحات تشكيل قوات حفظ سلام عربية- شبكة الانترنت الموقع التالي:

www.Alquds.com\article\view\id\155835.

الفهرس

العنـــوان	الصفحة
المقدمة	١
- إشكالية البحث	٤
- أهداف البحث	٥
- منهج البحث	٥
- خطة البحث	٦
مبحث تمهيدي: التعريف بجامعة الدول العربية	٩
المطلب الأول: نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها	١٠
الفرع الأول: النشأة والتأسيس	١٠
أولاً: الظروف التي أدت لنشوء جامعة الدول العربية	١٠
ثانياً: بروتوكول الإسكندرية والتوقيع على الميثاق	١٦
الفرع الثاني: أهداف ومبادئ جامعة الدول العربية	٢٠
أولاً: أهداف جامعة الدول العربية	٢٠
ثانياً: مبادئ جامعة الدول العربية	٢٥
المطلب الثاني: الهيكل التنظيمي لجامعة الدول العربية	٢٩
الفرع الأول: الأجهزة الرئيسية في جامعة الدول العربية	٢٩
أولاً:الأجهزة التي نص عليها ميثاق جامعة الدول العربية	٢٩
أ- مجلس الجامعة	٢٩
ب- اللجان الفينة الدائمة	٣٦
ج- الأمانة العامة	٣٨
ثانياً: الأجهزة التي نصت عليها اتفاقية الدفاع المشترك والتعاون	

الاقتصادي	٤١
أ- أجهزة التعاون الأمني	٤١
ب- أجهزة التعاون الاقتصادي	٤٢
الفرع الثاني: الأجهزة الثانوية لجامعة الدول العربية ووكالاتها المتخصصة	٤٥
أولاً: الأجهزة الفرعية لجامعة الدول العربية	٤٥
ثانياً: المنظمات العربية المتخصصة	٤٦
الفصل الأول: تقييم أداء جامعة الدول العربية	٤٩
المبحث الأول: آلية عمل جامعة الدول العربية	٥٠
المطلب الأول: الشخصية القانونية لجامعة الدول العربية	٥١
الفرع الأول: الأساس القانوني للشخصية الدولية للجامعة العربية	٥١
الفرع الثاني: مظاهر الشخصية الدولية للجامعة العربية	٥٣
أولاً: حق تبادل التمثيل	٥٣
ثانياً: حق إبرام الاتفاقيات الدولية	٥٤
ثالثاً: المسؤولية الدولية للجامعة	٥٥
رابعاً: مزايا وحصانات الجامعة العربية	٥٥
الفرع الثالث: علاقة الدول العربية مع المنظمات الدولية	٥٧
أولاً: التعاون بين الجامعة العربية والأمم المتحدة	٥٨
ثانياً: العلاقة بين الجامعة العربية والاتحاد الأوروبي	٦١
ثالثاً: التعاون بين الجامعة العربية والاتحاد الإفريقي	٦٢
المطلب الثاني: مسيرة عمل جامعة الدول العربية	٦٤
الفرع الأول: في المجال السياسي	٦٥
أولاً: استقلال سورية ولبنان	٦٦
ثانياً: استقلال مصر	٦٧

ثالثاً: مساعدة الدول غير الأعضاء لتحقيق استقلالها	٦٨
رابعاً: القضية الفلسطينية في أروقة جامعة الدول العربية	٦٩
الفرع الثاني: في المجال الاقتصادي	٧٥
الفرع الثالث: جامعة الدول العربية وحقوق الإنسان	٨٢
أولاً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان وتطويره	٨٤
ثانياً: الميثاق العربي لحقوق الإنسان "الحديث"	٨٥
ثالثاً: تقييم الميثاق العربي لحقوق الإنسان	٨٨
المبحث الثاني: جامعة الدول العربية وإدارة الأزمات	٩١
المطلب الأول: تسوية النزاعات في إطار جامعة الدول العربية	٩٢
الفرع الأول: وسائل تسوية النزاعات في إطار جامعة الدول العربية	٩٣
أولاً: الوساطة	٩٤
ثانياً: التحكيم	٩٥
ثالثاً: القضاء العربي المؤجل " محكمة العدل العربية "	٩٧
الفرع الثاني: الأجهزة المختصة بتسوية النزاعات	٩٩
أولاً: دور مجلس الجامعة في تسوية النزاعات وفقاً لميثاق الجامعة	١٠٠
ثانياً: أجهزة تسوية النزاعات الغير منصوص عليها بالميثاق	١٠٧
أ- اللجنة السياسية	١٠٨
ب- الأمانة العامة وتسوية النزاعات	١١٠
ج- دور مؤتمرات القمة في تسوية النزاعات	١١٢
الفرع الثالث:تقييم لدور جامعة الدول العربية في تسوية النزاعات	١١٤
المطلب الثاني: جامعة الدول العربية بالمقارنة مع الاتحاد الأوروبي	١٢٦

الفصل الثاني: أوجه الخلل في جامعة الدول العربية وسبل إصلاحها	١٣٣
المبحث الأول: التحديات التي تعصف بجامعة الدول العربية	١٣٥
المطلب الأول:التحديات الخارجية التي تواجه جامعة الدول العربية	١٣٦
الفرع الأول: تغير ميزان القوى العالمي	١٣٦
الفرع الثاني: العولمة	١٣٨
الفرع الثالث: مشروع الشرق أوسطية	١٤٠
الفرع الرابع: مشروع الشراكة المتوسطية	١٤٣
الفرع الخامس: تحدي الوجود الإسرائيلي	١٤٦
المطلب الثاني : التحديات الداخلية التي تواجه جامعة الدول العربية	١٤٩
الفرع الأول: الخلافات العربية البينية	١٤٩
الفرع الثاني: التجمعات الإقليمية العربية	١٥٥
الفرع الثالث: محدودية القدرات التمويلية للجامعة العربية	١٦٣
المبحث الثاني: موضوعات تطوير جامعة الدول العربية	١٦٥
المطلب الأول: الجوانب المقترحة للتعديل في الميثاق	١٦٥
الفرع الأول: تعديل نظام صناعة القرارات وتنفيذها	١٧٠
أولاً: صناعة القرار في الجامعة العربية	١٧٠
ثانياً: تنفيذ قرارات الجامعة العربية	١٧٤
ثالثاً: اتجاهات ومقترحات لتطوير نظام القرارات في الجامعة العربية	١٧٧
الفرع الثاني: تطوير نظام تسوية النزاعات	١٨٥

أولاً: إنشاء محكمة عدل عربية	١٨٨
ثانياً: آلية الوقاية من النزاعات وإدارتها	١٩٢
المطلب الثاني: علاج العجز في البناء والمؤسسات في الجامعة الدول العربية	١٩٤
الفرع الأول: تطوير الأمانة العامة لجامعة الدول العربية	١٩٤
الفرع الثاني: معالجة الخلل في علاقة الجامعة مع المنظمات العربية المتخصصة	٢٠٢
الفرع الثالث: تفعيل البرلمان العربي	٢٠٨
الفرع الرابع: تفعيل نظام الأمن الجماعي العربي	٢١١
أولاً: مجلس السلم والأمن العربي أهدافه ومهامه	٢١٦
ثانياً: تقييم أداء مجلس السلم والأمن العربي ومقترحات تطويره	٢١٨
الخاتمة	٢٢٩
التوصيات	٢٣٤
قائمة المراجع	٢٣٧
الفهرس	٢٥٣