

عرض كتاب: جامعة الدول العربية

وحل المنازعات العربية

تأليف: د. غالب بن غلاب العتيبي (*)

مراجعة: د. عبد الرحيم يحيى حاج عبد الله (**)

هذا الكتاب عن مركز الدراسات والبحوث بجامعة نايف العربية للعلوم
صدر الأمانة هذا العام ١٤٣١هـ - ٢٠١٠م بـ ١٩٣ صفحة من القطع المتوسط
وقد استهل الباحث بعرض:

الفصل الأول: جامعة الدول العربية أهدافها، مبادئها، التحديات التي تواجهها:

- نشأة جامعة الدول العربية وأهدافها ومبادئها
- وسائل جامعة الدول العربية في التسوية السلمية للمنازعات العربية
- التحديات التي تواجه جامعة الدول العربية في إدارة
وحل المنازعات العربية

الفصل الثاني: بيان جامعة الدول العربية ودورها التضامني:

- جامعة الدول العربية ووظائفها
- دور جامعة الدول العربية في تعزيز العمل المشترك
- الفصل الثالث: سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها:
 - المؤثرات الأساسية في سياسة جامعة الدول العربية
 - الضوابط القانونية لاتخاذ القرارات

(*) باحث قانوني، الرياض، المملكة العربية السعودية .

(**) رئيس قسم النشر والترجمة، مركز الدراسات والبحوث، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.

- تطوير سياسة جامعة الدول العربية في مجال تسوية المنازعات العربية
 - جامعة الدول العربية بين التعديل والإصلاح
 - الفصل الرابع: النهج السياسي لجامعة الدول العربية :
 - جامعة الدول العربية ونظامها القانوني في التسوية السلمية للمنازعات
 - طبيعة النزاعات العربية وأشكالها ووسائل تسويتها
 - الأمن القومي في الموثيق العربية
 - الدور الاقتصادي لجامعة الدول العربية من الوجهة السياسية
- النتائج والتوصيات والمراجع

ويطرح الباحث بعد ذلك هذا التساؤل والاستغراب قائلاً:

إذا كانت جامعة الدول العربية هي المؤسسة المرجعية المتخصصة فقد كان متظراً منها أن تقوم بدور فاعل وإيجابي في حل المنازعات التي تنشب بين الدول الأطراف، وتساهم في إرساء بيئة مستقرة مثلما هو شأن المنظمات الإقليمية الأخرى، وكلها أحدث منها نشأة ولا تقوم بين أعضائها هذه المشتركات (اللغة، والثقافة، والدين ووحدة المصير) لكن المؤسف حقاً أن جامعة الدول العربية أخفقت في حل كثير من المنازعات العربية.

ولعل السؤال الرئيس الذي تحاول الدراسة الحالية الإجابة عنه هو هل إخفاق جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية ناجم عن سوء أداء الجامعة أم لأسباب تنظيمية بنوية أخرى؟

ويتفرع عن هذا التساؤل الأسئلة الفرعية التالية:

- ما طبيعة النزاعات العربية العربية وأشكالها؟
- ما أهم الوسائل التي اتخذتها جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية تسوية سلمية؟

- ما الشروط الواجب توافرها لكي يكون قرار مجلس الجامعة العربية في حل المنازعات العربية نافذاً وملزماً؟

- هل تعديل ميثاق جامعة الدول العربية وفق صيغة (١٩٨٢م) يسمح بتجاوز الأزمات أو تسوية المنازعات العربية - العربية؟

وتمكن الدراسة التعرف على دور جامعة الدول العربية في إدارة وحل المنازعات العربية وذلك لتوطيد العلاقات العربية واستقرار الأمن بها، وهذه الأهداف تتمثل في التالي.

١- التعرف على طبيعة المنازعات العربية وأشكالها.

٢- توضيح أهم الوسائل التي اتخذتها جامعة الدول العربية في تسوية المنازعات العربية بالطرق السلمية.

٣- التعرف على الشروط التي ينبغي توافرها لكي تكون قرارات مجلس جامعة الدول العربية في حل المنازعات نافذةً وملزمةً.

٤- توضيح أهم الاتجاهات التي أشارت بوجوب تعديل ميثاق جامعة الدول العربية، حتى يتجاوب مع تطور العصر في حل الأزمات وتسوية المنازعات العربية.

تبرز أهمية الدراسة الحالية في التالي:

١- توضيح دور جامعة الدول العربية في حل المنازعات العربية وأثر ذلك على استقرار الأجواء العربية.

٢- تركز الدراسة الحالية على جزئية مهمة وهي ضرورة إعادة النظر في ميثاق جامعة الدول العربية لكي يتضمن من الأحكام ما يسمح للجامعة بالقيام بدورها السلمي في إدارة وحل المنازعات العربية بالطرق السلمية.

ويقول الباحث: فالجامعة منظمة إقليمية قومية تتعرض منذ نشأتها لتصارع ثلاثة أنواع من الإرادات، إرادة الفكر القومي وإرادة الأقطار (الأعضاء) وإرادة البيئة الدولية

، فهي ترسخ لمحددات تفرض عليها ألا تصدر عنها قرارات تتناقض مع عقيدة النظام العربي، ولمحددات تفرضها الدول لكي لا تتهاذى الجامعة في التعبير عن الفكر القومي أو الحد من صلاحيات الأقطار الأعضاء وسيادتها، ولتدخلات متواصلة من البيئة الدولية للتأثير على التوازنات والتحالفات العربية. لذلك أتناول في هذا البحث نشأة الجامعة العربية وبيان أهم أهدافها ومبادئها في ثلاثة مطالب على النحو التالي:

- نشأة جامعة الدول العربية.

- أهداف جامعة الدول العربية.

- مبادئ جامعة الدول العربية.

ويقول المؤلف:

تهدف الجامعة العربية إلى تحقيق أهداف سياسية واقتصادية واجتماعية، نص عليها الميثاق واتفاقية الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي وهذه الأهداف هي.

أولاً: توثيق الصلات بين الدول الأعضاء وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة استقلالها وسيادتها

والملاحظ هنا أن عبارة (توثيق الصلات) بين دول الجامعة جاءت مقترنة بعبارة (وصيانة استقلالها وسيادتها) كما أن تنسيق الخطط السياسية لا يعني حتماً توحيدها، بل ورد كمظهر من مظاهر التعاون فيما بينها، وقد استخدمت هذه العبارة عن قصد توحيداً وتوكيداً لمعنى استقلال كل دولة من الدول الأعضاء في الجامعة واحتفاظها بسيادتها في تقرير شؤونها.

أما عند النظر للنص بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها فيقصد به الإعلان عن أن نشاط الجامعة البناء لا ينبغي أن يقف عند حدود الدول الأعضاء فيها، بل يشمل العالم العربي كله، وأنه يتعين عليها أن تعمل على تحقيق أماني الأقطار العربية الأخرى التي لم تنضم بعد إلى هذه المنظمة الإقليمية، في الحرية والاستقلال والرفاهية بقدر ما تسمح به الظروف السياسية الخاصة بها بطبيعة الحال. وقد أكد ذلك ملحق الميثاق الخاص بالتعاون مع الدول العربية غير المشتركة في مجلس الجامعة.

ومع أن قيام الجامعة العربية كان انتصاراً للفكرة العربية الشاملة ورفضاً لمشاريع الوحدة الجزئية، فإن الميثاق انطلق من احترام سيادة الدول الأعضاء ولم يجعل من الجامعة أداة للوحدة، بل جهازاً للتنسيق بين الأقطار العربية في إطار المحافظة على سيادتها واستقلالها. ويبدو ذلك واضحاً بصفة خاصة في النصوص المتعلقة بالتصويت التي تشترط الإجماع في أغلب قرارات الجامعة، والقرار الذي لا يحصل على الإجماع لا يُلزم إلا من وافق عليه، كما أن الميثاق استبعد أحد بنود (بروتوكول الإسكندرية) الذي ينص على أنه لا يجوز لأي دولة عربية أن تنتهج سياسة تضر بسياسة الجامعة أو سياسة عربية أخرى.

والواضح أن ميثاق الجامعة العربية يمثل صيغة قانونية توفيقية بين الاتجاهات المختلفة التي كانت سائدة في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام، فالصيغة الحالية للميثاق لم تلب الحد الأقصى لآمال الأمة العربية في الوحدة، كما كانت تطالب بذلك بعض الدول، كما أنها لم تتوقف عند الحد الأدنى بحيث تكون العلاقات بين الدول العربية داخل الجامعة علاقات جامدة مفرغة من كل معنى قومي. ودليل ذلك ما جاء بديباجة الميثاق التي نصت على أنه تشيئاً للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التي تربط بين الدول العربية، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس احترام تلك الدول وسيادتها وتوجيهاً لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وإصلاح أحوالها، واستجابة للرأي العربي العام في جميع الأقطار العربية. وفي هذا السياق من الشائع في القول بأن ميثاق الجامعة العربية يعكس العلاقة بين القومية والقطرية أو بين التيارين المتفاعلين في محيط العمل العربي وهما التيار القومي التوحيدي والتيار القطري الذي يكرس التجزئة.

ثانياً: المحافظة على السلام والأمن العربي

ورد النص على هذا الهدف في المادتين الخامسة والسادسة من الميثاق، وهما تفرضان على الدول الأعضاء بعض الواجبات التي تقتضيها ضرورة تحقيق الغرض الذي قامت الجامعة من أجله. فالدول الأعضاء ملزمة بأن لا تلجأ إلى القوة لفض المنازعات بينها، ومفروض على مجلس الجامعة أن يقوم بالوساطة في حل الخلافات التي يخشى منها وقوع حروب بين دول الجامعة.

فالجامعة إذن تختص بمنع الحروب بين الدول العربية، وتوفير الأسباب التي تجعلها آمنة على نفسها من أيّ اعتداء، وتحقيقاً لهذا الهدف، فرض الميثاق على الدول الأعضاء أن تحترم كل منها نظام الحكم القائم في دول الجامعة الأخرى، وأن تعده حقا من حقوق تلك الدول، وتتعهد بالألا تقوم بعمل يرمي إلى تغيير ذلك النظام.

كما أن ميثاق الجامعة العربية تضمن في حفظ الأمن وتسوية النزاعات بين الدول العربية ثلاثة أحكام رئيسية من ضمن موادها وهي:

- ١ - التزام عام على الدول الأعضاء بعدم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات.
 - ٢ - التحكيم الاختياري لمجلس الجامعة لفض الخلافات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة، بشرط ألا يكون الخلاف متعلقاً باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها.
 - ٣ - وساطة مجلس الجامعة في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة، وبين أي دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها، للتوفيق بينهما.
- ويقول الباحث: عند النظر إلى بنيان جامعة الدول العربية نجد أن هذا البنيان يتمثل في مظهرين أساسيين، مظهر شخصي ينصرف إلى دراسة أحكام العضوية فيها، ومظهر عضوي ينصرف إلى دراسة الأجهزة التي تدخل في تكوين هيكلها التنظيمي. ويتضح من المادة الثانية من الميثاق أن الغرض من الجامعة هو:
- ١ - توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها.
 - ٢ - تنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها.
 - ٣ - النظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها.
- وكذلك من أغراض الجامعة العربية تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً، يراعي نظم كل منها في الشؤون التالية:
- أ - الشؤون الاقتصادية والمالية، ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملية وأمور الزراعة والصناعة.

ب- شؤون المواصلات، ويدخل في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد.

ج- الشؤون الثقافية.

د- الشؤون الأمنية، بعد إنشاء مجلس وزراء الداخلية العرب

هـ- شؤون الجنسية، والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين.

و- الشؤون الاجتماعية.

ز- الشؤون الصحية.

والواضح من مضمون المادة الثانية من الميثاق أنها تضمنت التعاون الوثيق بين الدول الأعضاء، ولكنها لم تشر إلى الدفاع المشترك ضد العدوان الأجنبي أو تنسيق الإمكانيات العسكرية وتوحيد السياسة الخارجية (وهو الأمر الذي عاجلته معاهدة سنة ١٩٥٠م).

كما أن المادة الخامسة تسمح للجامعة بأن تقوم بدور الوسيط في المنازعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء بعضهم والبعض الآخر، كما تقرر المادة الثانية من الميثاق أنه مما يدخل في مهمة مجلس الجامعة أن تقرر وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لتحقيق الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

لذلك يمكن القول إن الغرض الأساسي للجامعة العربية هو رعاية وتعزيز أوجه النشاط غير السياسي، ودخولها حلبة السياسة يكون بصفة عرضية، لأن دستورها - في أساسه وأصله - لم يعدها لممارسة هذا النوع من النشاط.

تباشر جامعة الدول العربية كمنظمة إقليمية ذات اختصاصات سياسية شاملة، مجموعة من الاختصاصات طبقاً لميثاقها وميثاق الأمم المتحدة في آن واحد. فقد وضعت المادة الخامسة من ميثاق جامعة الدول العربية على عاتق الدول الأعضاء التزاماً بتحريم استخدام القوة ووجوب فض منازعاتها بالطرق السلمية، ومن أجل ذلك فقد وضعت تحت تصرف الدول المتنازعة وسيلتين من وسائل فض المنازعات الدولية يجوز لها إذا شاءت أن تلجأ إليهما وهما الوساطة والتحكيم.

إلا أنه يمكن القول بصفة عامة بضعف نظام التسوية السلمية للمنازعات العربية في إطار الجامعة العربية؛ نظراً لعدم وجود جهاز متخصص يتعين اللجوء إليه ويملك إصدار قرارات ملزمة في هذا الشأن، بحيث يدخل في اختصاصه، اتخاذ القرارات والتوصيات اللازمة من أجل تنسيق خطط التعاون بين الدول الأعضاء، وتنفيذ ما تبرمه الدول الأعضاء من اتفاقات في المجالات المتصلة بأغراض الجامعة وغيرها، واتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان.

كما نصت المادة السابعة على قاعدة مهمة مفادها أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله. وقد جاءت هذه القاعدة توفيقاً بين أولئك الذين أرادوا وحدة أقوى، وأولئك الذين أرادوا الدفاع عن السيادة الوطنية. ويصدر قرار المجلس بالإجماع فيما يلزم من تدابير لدفع الاعتداء الذي يقع أو الذي يخشى من وقوعه من دولة من أعضاء الجامعة، فإذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة، لا يدخل في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية، وتتبع القاعدة نفسها عند التصويت على فصل عضو من الجامعة وللوقوف على سياسة جامعة الدول العربية وأسس تنفيذها فإنه ينبغي استعراض ذلك في المباحث الثلاثة التالية:

- المؤثرات الأساسية في سياسة جامعة الدول العربية.

- الضوابط القانونية لاتخاذ القرار.

- تطور سياسة الجامعة العربية في مجال تسوية المنازعات العربية.

فقد تأسست جامعة الدول العربية في منتصف الأربعينيات بعد حرب عالمية شرسة، وفي هذه الآونة شهد العالم تحولات كبرى في النظام العالمي، فاختلفت قوى كبرى وصعدت قوى عظمى جديدة، منها الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي. وما إن انتهت هذه الحرب حتى بدأ الصراع الدولي بين هذه القوى يتصاعد ويأخذ شكل (الحرب الباردة) التي استمرت مشتتة على مدى أربعة عقود حتى توقفت في نهاية عقد الثمانينيات بسقوط الاتحاد السوفيتي.

ومن أهم التحولات الإقليمية التي انعكست على الواقع العربي، ومن ثم على دور الجامعة العربية، توالي دخول الأقطار العربية عصر الاستقلال الوطني. وبعد اليقظة القومية الحديثة الساعية وراء الاستقلال القومي، والمطالبة بإنهاء الوجود الاستعماري في الأقطار العربية، الذي بدأ في أعقاب الحرب العالمية الأولى على أنقاض الإمبراطورية العثمانية، وفي إطار الحرب الموجهة ضد الوجود القومي العربي، التي واصلت ضربتها بعد الحرب العالمية الثانية بشطر الوطن العربي إلى شطرين منفصلين، وذلك بإقامة الدولة العبرية إسرائيل عام ١٩٤٨م بالقوة المسلحة فوق أرض فلسطين، وخلق واقع عربي مختلف تماماً يشكل أخطر التحديات الحضارية ويهدد بشدة الأمن القومي للأمة العربية، بل وجودها ذاته.

والملاحظ أنه بقدر ما كانت مقدمات قيام جامعة الدول العربية موحية بالأمل وتطور سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي، يظلمه الاستقلال الوطني القومي بقدر ما واجهت ظروفاً محبطة بعد سنوات محددة من قيامها، وزرعت المرارة في نفوس العرب، مما مثل صعوبات واجهتها الجامعة العربية، ووضعت قضية الأمن القومي العربي على قمة أولويات العمل العربي. ومع ذلك جاء الأثر لدى معظم الدول العربية عكسياً، فبدلاً من أن تجتمع من أجل بحث وسائل حماية الأمن العربي، آثرت البحث عن الأمان الذاتي ووضع المشكلات المشتركة جانباً حتى لا تقودها إلى مواجهات خطيرة. وهكذا واجه الأمن القومي العربي من البداية موقفاً صعباً ومشكلات معقدة وتهديدات خارجية، وتفكك داخلي متفاقم.

هذا وقد أجاد الباحث في تعمقه في كشف الأحوال العربية وشجونها في سبيل للملئة الجهود المشتركة لتمضي هذه المؤسسة وفق التطلعات والآمال.

ولعل الباحث كان بحاجة إلي مزيد من الجرأة الواقعية التي توارت، ورأى السرد التاريخي المحفوف بالآلام التفكك والضعف.