



Picture Source: Flickr.com

إصلاح وتطوير "النظام الإقليمي العربي"

إصلاح وتطوير "النظام الإقليمي العربي"



حول معهد الأصفرى فى الجامعة الأمريكية فى بيروت






لذا، يعمل المعهد على دعم الوعي العام بدور المجتمع المدني لرصد وتحليل أشكال المبادرات المدنية المختلفة فى مجالات القانون والحوكمة والثقافة وإدارة الصراعات فى المنطقة، ويحاول نشر أنماطاً جديدة لتثمين هذه المبادرات عبر عقد الاجتماعات الشهرية والندوات والمحاضرات وورش العمل والمؤتمرات والندوات، فضلاً عن المدونة الخاصة بالمعهد، بالإضافة إلى مطبوعات المركز.

ويُعدّ معهد الأصفرى شريكاً فاعلاً بالجامعة الأمريكية فى بيروت، يشارك فى إثراء التزام الجامعة بخدمة وتثقيف والتفاعل مع المجتمع اللبناى. ويقوم المعهد حالياً بتطوير اختصاص ثانوى عن المجتمع المدني والفعل الجماعى على مستوى التعليم العالى. وأخيراً وليس آخراً، يقوم المعهد بتنمية برامج البحثية الثلاث: المجتمع المدني والقانون والحوكمة؛ الثقافة كمقاومة؛ المجتمع المدني فى سياقات النزاع وما بعد النزاع.

يسعى معهد الأصفرى للمجتمع المدني والمواطنة، وهو مركز أبحاث للعلوم الاجتماعية عن المنطقة العربية، إلى تمكين الجسور بين الأكاديميين والنشطاء وصانعي السياسات وعموم المهتمين لإستكشاف كافة الأشكال التقليدية أو المبتكرة لدعم عمليات الديمقراطية التشاركية، ومساءلة عمليات صنع السياسات المحلية، لتحفيز جهود المجتمع المدني وتكريس مبادئ المواطنة الفعّالة فى العالم العربى.

فى هذا الإطار، يركّز المعهد على تنظيم ورش وبرامج عمل تدريبية للشباب والمحفيين والنشطاء إلى جانب قيامه بمهام البحث الأكاديمى وإنتاج المعرفة داخل وخارج الجامعة الأمريكية فى بيروت. كما يقوم المعهد بتنظيم فرق بحثية جماعية فى مجالات متعلّقة بالمشاركة السياسية والمساءلة والحوكمة الرشيدة؛ إضافة إلى إصدار توصيات لدعم مشاركة المواطنين والمواطنات، وتعزيز دور المجتمع المدني فى الوساطة والمداولات والتنظيم الذاتى.

P.O. Box 11-0236 Riad El Solh,
Beirut 1107 2020, Lebanon
www.aub.edu.lb/asfari

 +961-1-350 000-1 ext 4469
 asfariinst@aub.edu.lb
 ActiveArabVoices.org
  [AsfariInstitute](https://www.facebook.com/AsfariInstitute)

Bridging Academia and Activism

عن هذا المشروع البحثي:

قام معهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة بتنفيذ مشروع بحثي عن حال النظام الإقليمي العربي ومسارات إصلاح جامعة الدول العربية والقضايا والتحديات التي تعوق فرص الإصلاح المؤسسي والسياسي لهذا الكيان الإقليمي. وقد استمرت أنشطة هذا المشروع لمدة عام ونصف بمنحة من المكتب العربي لمؤسسة المجتمع المفتوح في عمان. وفي نهاية المشروع قامت لجنة من الخبراء في شؤون العلاقات العربية-العربية وجامعة الدول العربية بإعداد ورقة سياسات وتوصيات نتشرها بنشرها في مستهل هذا التقرير.

كما قام المعهد باستكتاب أكثر من عشر باحثين وخبراء لأوراق خلفية يضمها هذا التقرير في قسمه الثاني، وذلك بالإضافة إلى أربع ورش عمل تشاورية اهتمت بمناقشة أداء الجامعة في ما يتعلق بالعمل العربي المشترك بشكل عام والتكامل الاقتصادي والتعامل مع أجهزة الإعلام، ودور الجامعة في تلبية توقعات وطموحات الشباب العربي. وقد شارك في هذه الورش التشاورية أكثر من ستين خبير وباحث وديبلوماسي؛ وتبادلوا الآراء في ما يتعلق بمستقبل الجامعة والنظام الإقليمي العربي.

وقد قامت لجنة الخبراء بعمل عدد من المقابلات مع مسؤولين سابقين وحاليين في جامعة الدول العربية لإضافة مدخل رابع وأخير للمشروع البحثي بجانب الأوراق الخلفية والمشاورات النقاشية ولقاءات الخبراء الدورية، لتأتي ورقة السياسات تعبيراً عما تم مناقشته من قضايا في كل هذه المنابر حول مستقبل النظام الإقليمي العربي ومهام جامعة الدول العربية في هذا السياق.

قائمة المحتويات

- 2** حول معهد الأصفري في الجامعة
الأميركية في بيروت
- 4** عن هذا المشروع البحثي
- 9** القسم الأول:
**ورقة سياسات وتوصيات من إعداد
لجنة الخبراء**
- 10** تقرير اللجنة الاستشارية لإصلاح وتطوير
«النظام الإقليمي العربي»
- 21** القسم الثاني:
الأوراق الخلفية
- 22** تطوير علاقة جامعة الدول العربية مع دول
الجوار الإقليمي
- 34** تركيا وجامعة الدول العربية
صياغة نموذج لنزعة إقليمية جديدة وشراكة في الشرق
الأوسط
- 42** تركيا في سوريا
تطور السياسة وآفاق مستقبلية
- 51** نحو مجلس سلم وأمن عربي فاعل وحقيقي

- 69** مشروع بروتوكول «نظام أساسي» لمجلس
السلم والأمن العربي
- 84** العناصر الخارجية للأزمة الليبية:
كيف تكون التحركات الإقليمية
مدخلاً للتسوية؟
- 102** في إصلاح جامعة الدول العربية عرض وتقييم
لعمل «اللجنة المستقلة رفيعة المستوى لإصلاح
الجامعة العربية» (٢٠١١-٢٠١٣)
- 131** القسم الثالث:
خلاصات ورش العمل التشارية
- 132** لماذا لم تنجح الجامعة العربية في تطبيق
تكامل عميق
- 141** كيف يتعامل الإعلام مع الواقع الإقليمي
اليوم؟
- 147** حلقة نقاشية حول «رؤى الشباب العربي
لجامعة الدول العربية: سياقات التعلم
والتوقعات» التقرير الختامي

القسم الأول:
ورقة سياسات وتوصيات من إعداد لجنة
الخبراء

تقرير اللجنة الاستشارية لإصلاح وتطوير «النظام الإقليمي العربي»

مقدمة:

الماضي، والدروس المستفادة منها، وبخاصة التقرير النهائي الذي أنجزته اللجنة المستقلة برئاسة «الأخضر الإبراهيمي»، التي أقرها مجلس الجامعة الوزاري، وشكلها الأمين العام السابق للجامعة في ١٣ سبتمبر/أيلول ٢٠١١. كما استعرضت اللجنة الاستشارية عددًا من الأدبيات والبحوث، ذات الصلة بالجامعة العربية، وتقاريرًا لمراكز بحث عربية ودولية، واستطلعت آراء عدد من كبار المسؤولين الذين عملوا أو ما زالوا يعملون في الجامعة العربية، من أمناء عامين للجامعة، حاليًا وسابقًا، ووزراء وسفراء ومندوبين لدولهم سابقون، إضافة إلى مفكرين وأكاديميين وخبراء في العمل الاقتصادي العربي، والإعلام، وقيادات شابة ومجتمع مدني.

٤) كما نظمت اللجنة الاستشارية، بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية، ومعهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة بالجامعة الأميركية في بيروت، حلقات نقاشية حول الجامعة العربية والعمل العربي المشترك، وما تواجهه من إشكاليات وإخفاقات، وامكانيات معالجتها، بما يعزز دور هذه المنظومة الإقليمية في بناء السلم والأمن الدوليين، والأمن الإنساني الشامل، والتنمية المستدامة، والتكامل الإقليمي، وبما يُعظّم مصالح الدول الاعضاء.

١) استشعارًا من اللجنة الاستشارية لمشروع الدراسة الخاص، «بإصلاح وتطوير النظام العربي الإقليمي»، بأهمية العمل العربي المشترك، في مواجهة التحديات المتزايدة، والمتغيرات الجارفة في شتى المجالات، عربيًا وإقليميًا ودوليًا، وبضرورة الاستجابة الفاعلة لهذه التحديات، ولتلك الرغبة العارمة لدى الشعوب العربية كافة، في إصلاح مؤسسات النظام العربي الرسمية، المتمثلة في جامعة الدول العربية ومؤسساتها، وإعادة تصميمها وتفعيل أدائها، لمواكبة المتغيرات الجيوسياسية، وعقلنة وترشيد وإثراء التفاعلات البينية العربية، وبناء سياسات عربية تشاركية، قادرة على التعامل الفاعل مع معطيات الواقع، وتلبية الطموحات المشتركة، وصنع المستقبل الأفضل للشعوب العربية.

٢) وفي ضوء هذه الأهداف والاعتبارات، حملت اللجنة الاستشارية، مسؤوليات البحث والتحليل والتقويم والاستنتاج، وبشكل منهجي، وإدارة هذا المشروع البحثي، وصولًا إلى إعادة هندسة جامعة الدول العربية، بما يمكنها من التعامل مع تحديات الواقع ومتغيراته ومتطلباته، والتفكير في السيناريوهات الأخرى البديلة أو الموازية.

٣) راجعت اللجنة الاستشارية وقيّمت، عمليات اصلاح الجامعة العربية التي جرت في

والإخفاقات والصعوبات التي واجهتها، والأسباب والعوامل التي كانت وراء هذا الانخفاض.

▪ ويتناول الفصل الثاني أبرز المتغيرات الإقليمية والتحولات الدولية، وتأثيراتها في تغير قواعد التعامل بين الدول، وبروز أدوار لقوى عنف غير دولانية، عابرة للحدود الدولية، وقوى أخرى صاعدة، تسعى لصياغة نظام دولي جديد، ونظم أمنية إقليمية تحمل سمات مختلفة.

▪ ويركز الفصل الثالث على عملية إنعاش النظام الإقليمي العربي، وإصلاح منظومته الرسمية الممثلة بجامعة الدول العربية ومنظماتها المتخصصة، وتطوير العمل العربي المشترك وأولوياته والمسار التكاملي في الإقليم. ويتضمن هذا الفصل عددًا من التوصيات لإصلاح منظومة الجامعة، وتعزيز ثقافة التعاون المتدرج والمستمر، والعمل الجماعي المتسم بالواقعية والطموح.

▪ ويطرح الفصل الرابع عددًا من السيناريوهات المُحتملة في المستقبل، بما فيها توقُّع استمرار منظومة جامعة الدول العربية، وحرص الدول الاعضاء فيها، على بقائها، كرمز جمعي للعالم العربي، حتى بدون اصلاح جذري.

اللجنة الاستشارية لمشروع «اصلاح وتطوير النظام الإقليمي العربي»

جميل مطر د. يوسف الحسن د. ناصيف حتي
بيروت في / العاشر من ديسمبر

كانون الأول ٢٠١٨

عملت اللجنة الاستشارية، لمدة اثنين وعشرين شهرًا تقريبًا، وعقدت اجتماعاتها في عمان وبيروت ودبي وأبوظبي والقاهرة، وقد حكم عملها، عدد من المبادئ الأساسية، على رأسها المبادئ الآتية:

القيام بمراجعة شاملة لإنجازات الجامعة العربية ونجاحاتها، منذ تأسيسها وحتى الآن، وخاصة في العقود الأربعة الأخيرة، إضافة الى تشخيص موضوعي للمتغيرات العربية والإقليمية والدولية، إن في العلاقات والتفاعلات بين الدول والشعوب، أو في الأفكار والمفاهيم الجديدة والتكتلات الدولية، أو في تحولات الامن والسيادة والمعرفة والعولمة، وتداعيات الثورة الصناعية الرابعة، وتسارع في التغيرات الجيوسياسية والجغرافية والديموغرافية، بما في ذلك، نشوء عالم متعدد الأقطاب، ومتعدد الوجوه، وتحولات في أوزان القوى الدولية،

ومن هذه المبادئ الأساسية التي حكمت عمل اللجنة أيضًا؛ تركيز التوصيات على ضرورة احداث عملية تطوير شاملة، على غرار دروس مستفادة من خبرات نظم إقليمية ناجحة في العالم، انتقلت من مفاهيم التشاور والتعاون الى مفاهيم التكامل،

وحيدت المجالات الحيوية عن الخلافات السياسية، وامتلكت الإرادة السياسية والرؤية، والموارد المالية والالتزام بتنفيذ التعهدات في إطار العمل الجماعي.

(٦) وينقسم التقرير الى أربعة فصول هي على النحو التالي:

▪ يقدم الفصل الأول عصاره للنجاحات التي حققتها جامعة الدول العربية،

الفصل الأول: جامعة الدول العربية: نجاحات وإخفاقات

جامعة الدول العربية، هي المؤسسة الرسمية للنظام الإقليمي العربي، ومنذ نشأتها في العام ١٩٤٥ وحتى الآن، كانت مرآة لهذا النظام الإقليمي العربي، بخصائصه وأدائه. وهدفت الى تأكيد النية للالتزام بالعروبة كهوية، وتوثيق الصلات بين الدول الأعضاء وتنسيق خطتها السياسية، وتحقيق التعاون بينها، بما يصون استقلالها وسيادتها، واحترام نظام الحكم القائم في كل دولة، والنظر في شؤون الدول الأعضاء ومصالحها، وعدم اللجوء الى القوة لفض المنازعات بينها، والتوسط في الخلافات، والتوفيق بينها. وسمحت للدول الأعضاء الراغبة فيما بينها في تعاون أو ثقب مما نص عليه ميثاق الجامعة، أن تعقد بينها من الاتفاقيات والمعاهدات، ما تشاء لتحقيق هذه الأغراض.

وقد اقترن تاريخها بجميع الأحداث والتطورات التي جرت في دول الإقليم ومحيطه، منذ نهاية الحرب العالمية الثانية وحتى اليوم. وساعدت العديد من الدول العربية في الحصول على استقلالها، وفي تسوية عدد من النزاعات العربية، وأثارت الوعي بمفهوم التكامل العربي. ونظرت الشعوب العربية الى الجامعة، في ضوء احلام طموحة، وحققتها مسؤولية القصور والعجز عن تحقيق أحلام الوحدة العربية والتقدم، واسترداد الحقوق المشروعة للشعب الفلسطيني، وغيرها من القضايا الكبرى.

وفي إطار الجامعة، أُخذت جميع المبادرات العربية الجماعية في قضايا سياسية واقتصادية وثقافية واعلامية واجتماعية وبيئية ورياضية وتراثية وتشريعات وغيرها، فضلاً عن المبادرة العربية للسلام في الشرق الأوسط، والحوارات مع الكتل الإقليمية، والتنسيق في عدد من السياسات الخارجية، وتأسيس عدد من مشروعات التعاون والمجالس المشتركة.

وفي خلال السبعين سنة الماضية، أبرمت الدول الأعضاء العشرات من المعاهدات والاتفاقيات في إطار الجامعة

العربية، من بينها: اتفاقيات جماعية في الثقافة، والطيران المدني والاتحاد البريدي والدفاع المشترك، والتعاون الاقتصادي والإنبابة القضائية والمعاملات التجارية، وانتقال رؤوس الأموال، والوحدة الاقتصادية، وتنسيق السياسات البترولية، والشركة العربية للملاحة، وصندوق النقد العربي، والصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، والاكاديمية العربية للعلوم والتكنولوجيا، والإذاعات العربية والتلفزة، وغيرها من المعاهدات والاتفاقيات. فضلاً عن انشاء عدد كبير من المجالس والمنظمات النوعية المشتركة مثل المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، والمنظمة العربية للتنمية الصناعية، وأخرى للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل العربية، ومجلس عربي للبحوث الذرية للأغراض السلمية، والميثاق العربي لحقوق الانسان... الخ. كما أنشأت مجالس وزارية مشتركة للداخلية والإعلام والتربية والشباب والثقافة والعدل والبيئة والصحة وغيرها من الشؤون. وقد تفاوتت نسب التأثير والفعالية في هذه المجالس، وفقاً لمحدى تطور التفاعلات والعلاقات البينية، لكن في أغلب الأحيان، كانت الاتفاقيات والبرامج، وبخاصة المجالات الحيوية المشتركة، تتعثر على وقع اشتداد الخلافات السياسية.

ومن بين أهم عوامل الاخفاق، وفشل عملية الإصلاح والتطوير:

(١) غياب الرؤية الاستراتيجية العربية المشتركة للتنمية الشاملة المستدامة، والاختلاف حول أولويات العمل العربي المشترك

(٢) ضعف ثقافة التعاون بين الدول الاعضاء، بما فيه التعاون التدريجي، و ضعف الإرادة السياسية باتجاه التكامل العربي

(٣) الحرص المبالغ فيه على السيادة القطرية، بفعل الشكوك وأزمة الثقة المتبادلة، والخشية من انقراط الدولة الوطنية

(٤) صدام صامت حياً، ومتفجر حياً آخرًا، بين عروبة سياسية و«اسلام سياسي»، أو محافظ وراдикаلي

خلاصات:

لم تدع اية دولة من الدول الاعضاء، أنّ وظيفة الجامعة العربية هي تحقيق الوحدة العربية، وإنما تحقيق التعاون والتنسيق والتشاور، وصولاً إلى درجة ملموسة من التكامل الثقافي والاقتصادي والاجتماعي، والتنسيق في السياسات الخارجية، وتوفير مستويات متقدمة من الأمن الجماعي، والتضامن المشترك في مواجهة التحديات والمخاطر التي تواجه الوطن العربي والأمن القومي العربي.

وقد أصدرت الجامعة العربية، منذ تأسيسها حتى الآن، أكثر من خمسة آلاف قرار، إلا أن أكثر من ثمانين بالمائة منها، لم يدخل حيز التنفيذ، رغم أن معظم هذه القرارات قد صدرت بالإجماع أو بالتوافق. وتعاملت الدول الأعضاء مع الجامعة، باعتبارها مجرد سكرتارية فنية، وأنّ عليها تنفيذ إرادات مختلفة، وليس لها دور في رسم سياسات عامة في الإطار العربي، ولا في مساءلة أي دولة عضو، عن امتناعها عن تنفيذ القرارات التي تم اقرارها في الاجتماعات، ووافقت عليها الدولة العضو.

وقد تبين لوضعي هذا التقرير، أنّ هناك اشكالية كبيرة مركبة، تكمن وراء هذه الإخفاقات اضافة لما سبق ذكره من عوامل العجز والفشل، ألا وهي: غياب الإرادة السياسية للدول الأعضاء، وضعف الحضور الشعبي والمجتمع المدني الضاغط والمحفز باتجاه التكامل والتكامل الإقليمي العربي، وهشاشة ثقافة التعاون والمسائلة والعمل الجماعي، وإخضاع مفهوم التعاون المشترك لحاجات السيادة القطرية، وضعف آليات تنفيذ الاتفاقيات التي يتم اقرارها بالتوافق، ووجود بيئة إقليمية ودولية غير مشجعة لتفعيل العمل العربي المشترك والتكاملي، وبخاصة في إطار ادارة وتسوية النزاعات العربية.

(٥) وجود فجوات واسعة بين احجام وثروات الدول، وتطورها الثقافي والاجتماعي، مما ولّد أزمة قيادة في قاطرة العمل المشترك

(٦) تحول الجامعة احيانا لساحة صراع واستقطاب بين الدول الاعضاء

(٧) تعرض الجامعة لمحاولات حصار كراهية، او عدم اعتراف قانوني من قوى إقليمية ودولية

(٨) وجود بيروقراطية عقيمة، ونظم ولوائح عتيقة، ونقص في الكفاءات البشرية العاملة، وفي موارد موازنة الجامعة، وعدم انتظام الدول الاعضاء في تسديد حصصها المقررة

(٩) سادت في المرحلة الراهنة، قاعدة الفوضى، مما جفّد عمل الجامعة، وطمغ أسلوب تحويل القضايا والازمات العربية، وزاد الاختراق الخارجي، والتدخل الأجنبي في شؤون عدد من الدول الأعضاء

(١٠) تعثر انشاء مجلس السلم والأمن العربي، للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها

(١١) انتشار ثقافة (الكل أو لا شيء) في سياسات العديد من الدول الأعضاء، ما سمح لأي أزمة ناشئة في العلاقات بين دولتين او أكثر، إلى تهديد وضرب كل إنجاز قائم في مجال آخر، أو إلى منع قيام أي تعاون في مجال آخر

(١٢) غياب نظام المساءلة الجديدة، الذي يسمح بهذه المزاجية السلوكية السياسية، ويشكل بالتالي تهديدا لمفهوم التعاون في مجالات التعاون التدرجي، أو التعاون في مجالات معينة، مع بقاء خلاصات في مجالات أخرى.

(١٣) غياب النظام المؤسساتي القوي او الديموقراطي، في بعض الدول، وحلول منطلق شخصنة السياسة، ومزاجية اتخاذه او التراجع عنه.

الفصل الثاني: متغيرات إقليمية، وتحولات دولية

٤) انتشار الدول الفاشلة أو تلك التي هي في طريقها للفشل، بشكل خاص منذ قيام الثورات العربي، أو ما سمي بالربيع العربي. وها نحن نرى اليوم، انفجار لبعض الدول مثل سوريا وليبيا واليمن، وتفكك للمجتمع باسم هويات ما دون الوطنية أو ما فوق الوطنية، وهي هويات متقاتلة ومتطرفة، وقد شكل ذلك، حالة جاذبية لكافة أنواع التدخل الخارجي.

٥) بروز ظاهرة الاحياء الهوياتي، وتحديدًا الهويات الصغرى، من دينية ومذهبية واثنية وجهوية، على حساب الهوية الوطنية الجامعة. ومرد ذلك، دون شك، فشل بناء الدولة الوطنية الحديثة. وصرنا نشهد صدام مذهبي أو باسم المذاهب تحت عناوين استراتيجية. ساهم في ذلك أيضًا، الولادات القيصريّة لبعض الدول والحدود المصطنعة التي رسمها اتفاق «سايكس بيكو»، فضلًا عن الفشل في بناء الدولة الوطنية الحديثة، وفي تحقيق التنمية الشاملة، وتطبيق مبدأ المواطنة المتكافئة، بعد ولادة هذه الدول في نهاية الحقبة الاستعمارية.

٦) عجز الدولة الوطنية، وفشلها في بلورة عقد اجتماعي جديد، يقوم على التشاركية التي تؤمن التمثيل بشكل عادل لمختلف مكونات وقوى المجتمع الوطني في العديد من الدول الاعضاء.

٧) عودة المنطق الإمبراطوري التدخلّي عند قوتين صاعدتين وعائدتين هما؛ إيران وتركيا، تسعيان لتعزيز ونشر هيمنتهم في المنطقة، وملئ فراغ القوة، في النظام الإقليمي العربي ويتم تدخلهما تحت ذرائع متنوعة، وأحيانًا باسم إيديولوجيات إسلاموية أو مذهبية في هذه المرحلة.

٨) يشهد «نظام» الفوضى الإقليمية، السائد، ثلاثة أنواع من الحروب التي تغذي بعضها البعض الآخر، وهي حرب باردة عربية إيرانية، وحروب بالوكالة في نقاط النزاع المشتعلة، وحروب أهلية، وقد تركت هذه الفوضى آثارًا سلبية خطيرة على النظام الإقليمي العربي ومؤسساته وتفاعلاته البيئية.

١) تدهورت مصداقية العمل العربي المشترك كثيرًا في السنوات الأخيرة، وأصبحت جامعة الدول العربية عاجزة عن أداء مهامها، وخاصة في ظل ارتفاع منسوب النزاعات العربية والحروب الأهلية، وانفلات الأمن ومعاناة مراكز حضارية مهمة في الإقليم، من ارهاب منظم وعابر للحدود، بمرجعيات جهادية دينية وعرقية وإثنية، وفوضى عارمة، وتدخلات خارجية خشنة، وتصادم إرادات دولية وتنافسها في الإقليم وعليه، فضلًا عن تزايد مخيف في أعداد ضحايا العنف من المدنيين، قتلًا وتهجيرًا ودمارًا للعمران، ونشوء مهددات غير مسبوقه هزت أركان الدولة الوطنية ونسيجها الاجتماعي، في أكثر من بلد.

٢) ومن بين أبرز هذه المتغيرات أيضًا: سقوط قواعد التعامل المعروفة بين الدول العربية، والمتجسدة في شرعنة التدخل الصريح، في شؤون النظام العربي، عسكريًا وسياسيًا وقرارًا، وبخاصة من قبل تركيا وإيران وقوى دولية أخرى، وبروز أدوار لأطراف غير دولانية، وانتعاش هويات فرعية دون الوطنية، وحروب بالوكالة.

٣) نشوء نظام فوضى إقليمية في المنطقة، قوامه غياب أو سقوط قواعد وأعراف واضحة ومستقرة تحكم العلاقات بين الدول وبروز منطق ثوروي تدخلّي، باسم إيديولوجيات كبرى في شؤون دول أخرى في الإقليم، وبالتالي عدم احترام الحد الأدنى من مفهوم السيادة الوطنية. كذلك ساهم في هذه الفوضى الإقليمية، الانتشار القوي لحور أطراف غير دولانية، تقوم بأدوار ووظائف تدخلية، وتضفي على ذاتها الشرعية في العديد من الدول، وأكثر هذه الأطراف تحظى بدعم قوى إقليمية ودولية، حاملة للواء التدخل باسم الإيديولوجيات الكبرى التي أشرنا إليها.

في سياساتها الخارجية، على استعادة سيادتها التي ضاعت أجزاء منها خلال الحماسة للعولمة، والتي كانت على النمط الأميركي. ولعل ذلك ينطبق أيضًا بدرجة أو أخرى، على النظام الإقليمي العربي حيث يتعين عليه مواكبة هذه المتغيرات والتحولت، من خلال إعادة هندسة لمؤسساته وآلياته وسياساته وتفاعلاته البينية والإقليمية والدولية.

الفصل الثالث: إصلاح منظومة جامعة الدول العربية

جرت محاولات كثيرة، خلال العقود الأربعة الأخيرة، لإصلاح منظومة الجامعة العربية، وكان آخرها ما قدمته من توصيات لجنة مستقلة ترأسها السيد «الأخضر الإبراهيمي»، وزير خارجية الجزائر الأسبق، وشكلتها الجامعة، وبقرار رسمي عربي، في العام ٢٠١١. وقد نظرت في هذه التوصيات، القمة العربية المنعقدة بالدوحة في مارس/آذار ٢٠١٣، وأنشأت فرق عمل حكومية لدراساتها، إلا أنه في نهاية المطاف، انتهت هذه التوصيات وتقريرها في الأدرج، رغم أن بعضها قابل للعمل.

ومن هنا، فإنّ التوصيات التالية لم تأت من فراغ بل نابعة من ثروة كبيرة من الدراسات والندوات واللقاءات مع قيادات سياسية، وممارسين كبار للعمل العربي المشترك، وأكاديميين مختصين في الشؤون العربية والدولية والنظم الإقليمية.

توصية (١)

إن أي إصلاح للنظام الإقليمي العربي لا بد أن يبدأ بإعادة هيكلية الجامعة تدريجيًا، والنظر في نظمها ولوائدها، ومنظوماتها المتخصصة، وميثاقها، وتوفير الإمكانات المالية الكافية والمستدامة لها، والكفاءات والتقانة الحديثة، وامتلاكها لرؤية عصرية، ولحق طرح المبادرات المحركة والمحفزة للتكامل والعمل المشترك وأولوياته، وفي إطار احترام سيادة الدول الأعضاء، وخياراتها السياسية.

٩) صدام بين الديمغرافيا المتزايدة والتنمية غير المتوازنة. ووفقًا لتقرير التنمية الإنسانية للعالم العربي الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، فإنّ المنطقة العربية تحتضن أعلى نسبة شبابية مقارنة مع مناطق أخرى في العالم (٦٠ بالمائة أقل من ثلاثين عامًا) وتصل البطالة فيها إلى حوالي ٣٠ بالمائة بين الشباب (إحصاءات عام ٢٠١٤).

١٠) انتشار فكر وتنظيمات متطرفة وعنيفة، إسلاموية ومذهبية وإثنية، تعزز وتشجع التدخل الخارجي، وتسهم في اتساع نطاق الإرهاب والفوضى في الإقليم، وتسبب المزيد من الضحايا واللاجئين والنازحين والمهجرين والمهاجرين باتجاه أوروبا، وتطيل أمد الشقاء الانساني.

١١) وفي الوقت نفسه، كان العالم، وما يزال، يمر بتغيرات هائلة ومتسارعة، كصعود قوى عالمية كبرى جديدة في قمة المنظومة الدولية، وارتفاع منسوب ظاهرة الشعبوية، المتطرفة في قوميته، في عدد من دول العالم، وبخاصة في الغرب وأميركا، وأميركا اللاتينية. وتزايد ظاهرة الانكفاء الوطني الذاتي، والعودة إلى الذات، واهتزازات غير مسبوقه لحقت بعدد من منظومة التكتلات الإقليمية والمعاهدات الدولية.

١٢) ويبدو المشهد في الوقت الراهن أن العولمة صارت منحدره ومنكسرة، ومحل اتهام، وأن العالم يبحث في صياغة نظام دولي جديد، يحمل سمات مختلفة، وربما عولمة جديدة وسمات مختلفة أيضًا.

١٣) تبدو الدولة الوطنية نفسها، أنها تعيش مرحلة قلقه، في ضوء هذه التحولات الكبيرة، والأزمات المالية والاقتصادية والمناخية والاجتماعية العالمية، وطوفان اللاجئين والمهاجرين، وهجرات متزايدة، التي يمكن أن تتحول إلى هجرات جماعية، بما تحمله من تداعيات سياسية وأمنية وثقافية خطيرة.

١٤) إن وجه ومضمون السياسة الدولية والنظام الدولي يتغير، وإن معظم الدول في العالم بدأت تركز الآن

توصية (٢)

وضع خطة خمسية أو عشرية، لأولويات العمل العربي المشترك، للخروج من الأزمة المركبة الراهنة، والاستعداد لمرحلة ما بعد الفوضى، والتزام الاعضاء بتنفيذ تعهداتهم، ووضع نظام مساءلة جماعية للتحقق من التنفيذ.

توصية (٧)

اعتماد ومأسسة مبدأ «تحييد المجالات الحيوية للعمل العربي المشترك، عن الخلافات السياسية»، والنص على ذلك في ميثاق الجامعة، أو في ملحق خاص، أو في اتفاقية تبرمها الدول الاعضاء في إطار الجامعة.

توصية (٣)

إقرار مبدأ حرمان الدولة العضو، التي لا تسدد كامل حصتها المالية السنوية في موازنة الجامعة، من حق التصويت في المجالس الوزارية والمؤسسات والهيئات المتخصصة والمشروعات التعاونية المشتركة. ويتم هذا الإقرار، إما من خلال تعديل في الميثاق، أو في ملحق خاص له.

توصية (٨)

بناء وتفعيل روابط مؤسساتية بين الجامعة العربية والشعوب العربية، وبخاصة مع قطاعات الشباب والمجتمع المدني، والمؤسسات الثقافية والاجتماعية والبحثية المستقلة، بما يساعد على المشاركة الشعبية في الجامعة، وتوفير رأي عام، وقوة شعبية ضاغطة، في اتجاه تحفيز وتقوية الإرادة السياسية الرسمية المتعلقة بالعمل العربي المشترك.

توصية (٤)

إعادة هندسة وتفعيل «مجلس الامن والسلم العربي»، وقواعد عضويته والتصويت فيه، ودوره في الوقاية من النزاعات العربية وتسويتها، وحفظ السلم المجتمعي، وبما يحقق نظاما للأمن الجماعي العربي، ويمكن الاستفادة من تجربة الاتحاد الأفريقي في هذا المجال، وإعادة طرح وتطوير فكرة القوة العسكرية العربية المشتركة.

توصية (٩)

تعزيز ثقافة التعاون والعمل الجماعي، وترويجها ونشرها في بيئة العمل في الجامعة ومؤسساتها، وفي المجتمعات العربية وبخاصة في مناهج التعليم والتربية عليها، ووسائل التواصل التقليدية والحديثة. إن ترسيخ ثقافة التعاون، بما فيه المتدرج والمتراكم، يخدم المصالح العربية العليا، خاصة إذا ما تضمنت هذه الثقافة النظرة الإيجابية التي تطرد النظرة السلبية الصفرية التي تتسم بها علاقات التعاون العربية، وتعمق ثقافة «الكل يربح من التعاون والتكامل».

توصية (٥)

إنشاء محكمة العدل العربية كأداة قضائية رئيسية للجامعة وتتكون من قضاة ومشرعين مستقلين من المشهود لهم بالكفاءة والنزاهة، بحيث لا يتقاضى أمام المحكمة إلا الدولة العضو في الجامعة، التي وافقت رسميا على الانضمام إليها، وتبقى عضوية المحكمة مفتوحة أمام الدول التي ترغب في الانضمام لاحقاً.

توصية (١٠)

إنعاش واحياء فكرة «العروبة السياسية» بأبعادها الحضارية والإنسانية والتنموية، وتجدها الثقافي والعلمي، في خطاب الجامعة العربية ومؤسساتها، وتعزيز الدولة الوطنية والسلم المجتمعي، وتفعيل مبدأ المواطنة المتكافئة في المجتمعات العربية، وبخاصة متعددة الهويات.

توصية (٦)

إقرار وتفعيل مبدأ «تفاوت السرعات في مجال التعاون والتكامل»، وهو مبدأ معمول به في عدد من التكتلات الإقليمية، كما مارسته دول من بين أعضاء الجامعة، في حقب مختلفة، وفي ظروف معينة، ومن المهم ألا يتحول هذا المبدأ إلى تكتل معرقل للعمل العربي المشترك.

توصية (١١)

يمكن لعملية الإصلاح أن تتجه، ولو على المدى القصير، نحو إعادة تشكيل وتفعيل القاطرة العربية للعمل المشترك، وفي قلبها مصر، بعد استعادتها لعافيتها

كفاءة العاملين والتدريب، وغياب معايير الشفافية في التوظيف، وتدخلات الدول في توظيف كبار العاملين.

وتستمر الدول الأعضاء بتنفيذ التزاماتها انتقائيًا، وكذلك تستمر الأجواء المراسمية التقليدية للاجتماعات وصياغة القرارات، وغلبة اعتبارات المجاملة في اجتماعاتها، واستمرار تردد الجامعة بسبب أوضاعها الراهنة، وأمينها العام، وربما تقييده، بالقيام بمبادرات ملموسة ومؤثرة، وضعف علاقاتها مع الشعوب العربية، ومنظمات المجتمع المدني المعتمدة.

كما يتوقع هذا السيناريو أن تستمر حالة ضعف الثقة المتبادلة بين أطراف العمل المشترك، وبخاصة إذا طال أمد تداعيات ما سمي بالربيع العربي، واستفحل التحويل للقضايا العربية، والاختراق الخارجي للأمن القومي. كما ستظل الجامعة مشجبةً تعلق عليه الشعوب العربية فشل التكامل والعجز الرسمي العربي عن درء المخاطر الداخلية والخارجية، وبالتالي فإن استمرار الجامعة يبقى ضرورة لامتصاص الغضب الشعبي، وغطاء إقليمي ومنبر عربي، وعلم يرفع في المحافل الدولية والحوارات العربية مع التكتلات الأخرى.

كما أن قيام تكتلات جهوية عربية فرعية أو مجالس أو تجمعات أو أطر إقليمية أوسع، لا يلغي، ولم يلغ، جامعة الدول العربية، ولا أوقف عمل مؤسساتها ومشروعات التعاون العربي العاملة، وستظل تعمل وفقًا للرؤية التقليدية، رغم تغير الظروف، إلا إذا توفرت ارادة سياسية عربية قوية وجادة لدى أعضائها لتطويرها بشكل يتسم بالطموح ويتواءم مع التحولات في الإقليم والعالم.

ثانيًا: سيناريو بناء أطر إقليمية أخرى

في ظل سيناريوهات أخرى محتملة، على غرار تشكيل هيئات أو مجالس إقليمية محدودة في أغراضها وأطرافها، أو موسعة، سواء كانت سياسية أو اقتصادية أو أمنية أو غير ذلك، أو كل ذلك معًا، فإن مؤسسة النظام الإقليمي العربي الرسمية ستظل قائمة، إن كان على شكلها وأغراضها التقليدية الراهنة التي عاشت

الوطنية، وبالتعاون مع السعودية وبرؤيتها التحديثية الجديدة، ودول عربية أخرى فاعلة ومستقرة، وباتجاه تصفير الأزمات العربية، وإجراء تغييرات مبدئية تنشيطية في مؤسسات العمل العربي المشترك، وتفعيل دور القمم العربية والمجالس الوزارية وتوفير إمكانيات مالية كافية لعمل الجامعة، والارتقاء بمستويات التمثيل العربي الدائم في الجامعة،

توصية (١٢)

تغيير آلية التوافق المعمول بها في الجامعة، عند اتخاذ القرارات التي أتاحت لأي دولة عضو أن تعطل أي عمل عربي مشترك لا ترغب فيه، واعتماد آلية التصويت.

توصية (١٣)

يمكن التركيز في الوقت الراهن، على مشروعات تعاون جديدة، وتطوير أخرى قديمة ليست خلافية (ثقافي/صناعي/بيئي/ زراعي/ طاقة متجددة / ..الخ) وتوفير الإمكانيات المالية والكفاءات العلمية لتفعيلها، ومتابعة تنفيذها وتقييم تأثيرها، ومعالجة ما يعيقها من صعوبات أو من مشروعات مماثلة منافسة قطرية.

الفصل الرابع: سيناريوهات مستقبلية

استشرفت اللجنة الاستشارية، عددًا من السيناريوهات المتوقعة، وهي على النحو الآتي:

أولًا: سيناريو استمرار الجامعة العربية، من غير اصلاح

في هذا السيناريو ستواصل الدول الأعضاء اعتماد الجامعة كرمز للعالم العربي ونظامه الإقليمي، من غير تغيير أو اصلاح جذري، وستظل هذه الدول بحاجة إلى الجامعة كمرجعية معنوية، وغطاء شرعي للقرارات التي ترغب في استصدارها، وبخاصة في أزماتها القطرية، وفي خلافاتها مع أطراف خارجية.

كما ستبقى الجامعة العربية على حالها التنظيمي الراهن، مع احتمال اتخاذ تحسينات داخلية ادارية وتنظيمية محدودة، واستمرار أزماتها المالية، وضعف

(٢) سيناريو تحالف الشرق الأوسط الاستراتيجي

وهو تحالف ذو صبغة عسكرية وأمنية، وبأهداف تتصل بمكافحة الإرهاب والتطرف، ويضم حتى الآن دولاً خليجية عربية ومصر والأردن، إضافة للولايات المتحدة الأميركية. ويبدو، وفق ما نشر عن اجتماعاته الأخيرة، أن قطر قد انضمت إليه، وحظوظ هذا السيناريو كثيرة، وبخاصة أن وجوده لا ينفي أو يعطل مؤسسة النظام الاقليمي العربي.

(٣) سيناريو كونفدراليات تعاونية

وهو سيناريو تطرحه أوساط بحثية، وبمراجعات سياسية معينة، وعلى وقع مصالح راهنة، أو تكتلات بهويات مذهبية. ويشمل هذا السيناريو اطاراً تعاونياً بين نظم حاكمة في العراق وسوريا وإيران وتركيا، وربما قطر أيضاً في حالة خروجها من مجلس التعاون لدول الخليج العربية. وتبدو احتمالات قيام هذا السيناريو ضعيفة، في ظل عدم الاستقرار في سوريا، وحساسية الأوضاع في العراق وإيران، وإشكاليات داخلية في هذه الدول، وإرادات ومصالح متنافسة بين إيران وتركيا. لكن ينبغي التذكير بأن النظامين الحاكمين في طهران وأنقرة يتمتعان ببراغماتية سياسية عالية.

(٤) سيناريو الجوار الجغرافي والنظام الاقليمي العربي

سيأخذ هذا السيناريو نصيباً من النقاش والجدل في المستقبل المنظور، وهو يتعلق بالبحث عن صيغة واقعية لمنبر للحوار بين النظام الاقليمي العربي ودول الجوار الجغرافي، وبخاصة تركيا وإيران، وربما أيضاً إثيوبيا وغيرها. ومن الصيغ المطروحة، قبول مشاركة دول الجوار الجغرافي، بصفة مراقبين، في جامعة الدول العربية، وربما يتطور الى أشكال تعاونية في ظل استتباب الاستقرار في الإقليم، وإطفاء الحرائق فيه، وقيام إجراءات ملزمة لبناء الثقة بين دوله. ومن بين صيغ التعاون في هذا السيناريو؛ إبرام معاهدات لنظام أمن إقليمي مشترك، أو برامج تعاونية في مجالات بيئية وأمنية وثقافية وطاقة وتجارة... الخ، على غرار نظام او تكتل (اتحاد المتوسط)، لكن بعيداً عن السياسة.

وتعايشت معها طوال أكثر من سبعين عامًا، أو على شكل مُحسَّن ومطوَّر، وفقًا للظروف والوضائع العربية المستقبلية.

وقد طرحت قوى إقليمية ودولية نافذة، ومراكز بحثية عربية معتبرة، خلال العقود الأخيرة، عددًا من المبادرات والأطروحات البديلة أو الموازية للنظام الاقليمي العربي، وهو النظام المغلق، في عضويته وطبيعته وتقاليده وهويته العربية.

ومن بين هذه الأطروحات التي تحظى بترويج عالمي يشتد حياءً ويفتر حياءً آخرًا، وفقًا لمنسوب الأزمات والحروب في المنطقة، السيناريوهات أو الأطر الآتية:—

(١) سيناريو نظام الشرق الأوسط الكبير

ما زال مصطلح «الشرق الأوسط» مصطلحًا ملتبسًا وفضفاضًا، يتسع حياءً ليشمل تركيا وأفغانستان وباكستان وإسرائيل وإيران، وأحيانًا يضيق فيخرج منه إيران وأفغانستان، وفق توجهات وأهداف أصحاب هذا المصطلح، وفي أحيان أخرى، يطلق عليه تسمية «الشرق الأوسط وشمال أفريقيا». عادة ما يبرر أصحاب هذا السيناريو أطروحتهم هذه بالقول إن النظام الاقليمي العربي الراهن هو صياغة قديمة لا تلائم التحولات الدولية، ولا تخدم السلم والأمن والتنمية في الشرق الأوسط.

لكن من غير المتوقع، على الأقل في المدى المنظور، أن يحظى هذا السيناريو بالولادة والحياة، في ظل الأزمات المزمنة فيه، كقضية الصراع العربي - الاسرائيلي، واختلاف النظم السياسية، والنزاعات الاثنية والمذهبية والعسكرية في عدد من الدول، وتصارع الإرادات بينها.

وفي كل الأحوال، فإن العالم العربي سيبقى في قلب هذا المصطلح، ضاق او اتسع، فضلًا عن كون هذا السيناريو يحمل الكثير من الحساسية السياسية، وينبغي التعامل معه بطريقة مختلفة.

(٥) سيناريو تعاون ذو سرعات مختلفة بين بعض أعضاء الجامعة العربية

يبدو هذا السيناريو أنه قابل للتطبيق، أو هو مطبق فعليًا في الوقت الراهن. ومن أمثله التعاون الإماراتي السعودي المصري. ويتمثل في قيام بعض الدول الأعضاء دون غيرها في تعزيز وتعميق التعاون في ما بينها في مجالات استراتيجية معينة، أو بشكل عام، دون انتظار بقية الأعضاء الآخرين في الجامعة العربية. وقد حدث ذلك أيضًا في الماضي، حينما تأسس مجلس التعاون لدول الخليج العربية في مايو/أيار ١٩٨١، الذي ضم ست دول عربية، هي السعودية والإمارات والبحرين والكويت وسلطنة عمان وقطر. ولا يعني هذا السيناريو أنه يقفل الباب لاحقًا أمام أي دولة عضو في الجامعة للانضمام إليه، بل إن هدفه هو المبادرة إلى التعاون والتنسيق، وربما التكامل أيضًا بين دول لها مصالح مشتركة وترغب في تعميق التعاون مع بعضها البعض.

القسم الثاني: الأوراق الخلفية

تطوير علاقة جامعة الدول العربية مع دول الجوار الإقليمي

د. علي مراد أستاذ مساعد في القانون العام - جامعة بيروت العربية

مقدمة:

الواقع، تشكّل الدروس المستفادة من التجربة الأوروبية، إن كان لجهة العلاقة مع دول الجوار أو لجهة تنظيم العلاقات الداخلية بين الدول الأعضاء، من أجل البحث في الخيارات المطروحة في سبيل إعادة مشروع التعاون الإقليمي مع دول الجوار. في حال نجاح هذا الأمر، يمكن أن يشكّل أرضية مشتركة للتعاون بين جامعة الدول العربية ومنظمات إقليمية أخرى، لا سيما الاتحاد الأوروبي.

أولاً: الغياب الكامل للدور الإقليمي للجامعة العربية

لم تستطع الجامعة العربية أن تلعب دوراً فاعلاً كمنظمة سواء على المستوى الداخلي في العلاقة بين الأعضاء من جهة أو على المستوى الخارجي في علاقتها مع الدول المحيطة من جهة أخرى. فمؤسسة الجامعة لم تستطع أن تلعب دوراً مستقلاً عن الدول الأعضاء ذات التأثير، كـ مصر بالدرجة الأولى والمملكة العربية السعودية بالدرجة الثانية.

لهذا لا يمكن الحديث عن تبلور استراتيجية موحدة للجامعة العربية، لا سيما أنّ مواقفها بقيت على الدوام محكومة بميزان القوى الإقليمي والداخلي بين الدول الأعضاء. ففي السنوات الأولى برز انقسام بين المحور المصري-السعودي المؤيد للاستقلال مقابل المحور

تبحث هذه الورقة في سبل تعزيز الدور الإقليمي لجامعة الدول العربية من خلال إثاق التعاون مع دول الجوار وفق سياسة تعاون مع الجوار العربي تحاكي سياسة الجوار الأوروبية لجهة لعب دور إقليمي فعال. إذ أنّ الدور الإقليمي للمنظمات الدوالية لا يقتصر على تمكين العلاقات بين الدول الاعضاء، بل يقوم أيضاً على توسيع وخلق أشكال جديدة من العلاقات غير العضوية بين المنظمة ودول الجوار على المستوى الاقتصادي بشكل أساسي. بهذا المعنى، سيسمح تبني سياسة تعاون مع الجوار العربي -بالاستفادة من التجربة الأوروبية- بأن تخرج منظمة الجامعة العربية من الفضاء الحصري العربي كي تستطيع بناء علاقات مع الدول الأخرى كـ أثيوبيا وتشاد ومالي وتركيا وغيرها من الدول. وستقوم هذه العلاقات على تبادل وتكامل المصالح والمنافع بين جميع هذه الدول، من امتيازات اقتصادية أو حتى مكاسب سياسية، بحيث تلعب الجامعة دوراً مركزياً من خلال استراتيجية الجوار.

تنطلق الدراسة من واقع غياب الدور الإقليمي للجامعة العربية محللة أهداف وإطار مشروع رابطة الجوار العربي في قمة "سرت" ٢٠١٠ والأسباب التي جعلت هذه المبادرة تتعثر سريعاً وتخرج من دائرة النقاش. أمام هذه

على المستوى الإقليمي، توافقت تراجع دور مصر مع صعود دور كل من إيران وتركيا، الدولتين غير العربيتين، ما ساهم في خروج الجامعة شبه الكامل من المشهد الإقليمي. فقد لعبت كل من إيران وتركيا دورًا متقدمًا في دعم منظمة التعاون الإسلامي بصفتها إطارًا أوسع تطرح فيه القضايا العربية، لا سيما الملف الفلسطيني. مؤخرًا، ومع قرار الرئيس الأميركي "دونالد ترامب" بنقل السفارة الأميركية إلى القدس، كان من الواضح تقدّم دور منظمة التعاون الإسلامي على دور الجامعة.

ظُرِحَ بند الإصلاحات على مستوى جامعة الدول العربية، بقوة في قمة الجزائر في العام ٢٠٠٥، وقد لاقى في حينه فكرة تحويل منصب الأمانة العامة حماسة لدى عدد من الدول العربية، لا سيما لجهة إشراك أكبر عدد من الدول في موقع القرار، كذلك لجهة تحمل الأعباء المادية والسياسية في إدارة عمل الجامعة.

إنّ احتكار مصر لمنصب الأمانة العامة لم يكن مرتبطًا فقط بوجود مقر الجامعة في القاهرة، بل كذلك بموقع ودور مصر على المستوى العربي والإقليمي. وبالرغم من أنّ مبدأ المداورة يسمح بإشراك عدد أكبر من الدول في إدارة الجامعة، إلا أنّ لهذا الأمر انعكاسات سلبية لا سيما لجهة عدم امتلاك كل الدول العربية لنفس الحجم والدور الدولي

الأردني-العراقي المنحاز إلى خيار التعاون مع بريطانيا. ومع انتهاء الحرب العالمية الثانية والدخول في مرحلة المواجهة السوفيتية-الأميركية، انقسمت الدول الأعضاء تدريجيًا بين المعسكرين. ومع وصول "جمال عبد الناصر" إلى السلطة في مصر، بقيت الجامعة العربية نسبيًا أسيرة ميزان القوى الذي يحكم العلاقة بين مصر والسعودية. لاحقًا، ومع زيارة الرئيس المصري "أنور السادات" إلى القدس وتوقيع معاهدة "كامب دافيد"، شكّل قرار الجامعة بتعليق عضوية مصر، الدولة العربية الأكبر والأكثر تأثيرًا على المستوى الإقليمي، تحييدًا تامًا للجامعة.

على مستوى آخر، كان للدور المصري المركزي في عمل الجامعة تأثير سلبي على التحول المؤسسي للجامعة. فمنذ تأسيسها إلى يومنا هذا، بقيت الجامعة في معظم الأحيان، أداة رديفة للسياسة الخارجية المصرية، ومتأثرة بالدور المصري على الساحة الإقليمية، إذ تتقدم الجامعة مع تقدم هذا الدور وتراجع عند تراجعها. بقيت الأمانة العامة للجامعة على المستوى التنظيمي، في يد السياسة المصرية، لا بل تكوّس عُرف منذ العام ١٩٧٢ أن يغادر وزير الخارجية المصري مقر الوزارة في شارع "ماسبيرو" لاستلام منصبه كأمين عام للجامعة العربية. (كل الأمناء العاملين كانوا مصريين، ما خلا التونسي "الشاذلي القليبي" خلال فترة تعليق عضوية مصر التي امتدت من العام ١٩٧٨ حتى العام ١٩٨٧).

المطلوبة وكثافتها ونوعها، هذا بالإضافة إلى رابطة دول جنوب شرق آسيا "الآسيان" وغيرها من المنظمات والتجمعات الاقتصادية الآسيوية التي ابتكرت آليات مشابهة لتنظيم علاقتها مع دول الجوار الآسيوي.

وقد بنيت فكرة هذه المبادرة على رؤى متنوعة لإدارة العلاقات مع دول الجوار العربي، وخصوصاً الدول التي لا يوجد معها مشاكل معقدة مثل تركيا وتشاد، ثم تمتد تدريجياً لتشمل بقية دول الجوار باستثناء إسرائيل التي اعتبرتها أهم مصدر لتهديد أمن الأمة العربية. لا تهدف المبادرة إلى إقامة منظمة إقليمية جديدة تضم في عضويتها كل دول الجوار العربي، بل صياغة تجلّع الدول العربية بمحيطها لبحث سبل التعاون في مختلف المجالات بما يحقق المصالح المتبادلة بين الطرفين.

تتلخص العوامل الموضوعية التي دفعت "موسى" لطرح المبادرة بقناعته بأنّ عملية السلام وصلت إلى نهايتها وفشلت بسبب تعنت إسرائيل وتبني حكومتها اليمينية بقيادة "نتانياهو" مواقف من الصعب على أي طرف فلسطيني أو عربي القبول بها كأساس للتسوية، إلى جانب فقدان الثقة بقدررة الإدارة الأمريكية الجديدة على ممارسة ضغوط على إسرائيل لوقف بناء المستوطنات واستئناف مفاوضات الحل النهائي مع السلطة الفلسطينية، بالإضافة إلى انقسام العالم العربي وتصعد الحركة الوطنية الفلسطينية،

والإقليمي الذي تملكه مصر، ما قد يقود إلى مزيد من التهميش لدور الجامعة وتأثيره.

ثانياً: مشروع قمة رابطة الجوار العربي في قمة "سرت" ٢٠١٠

خلال القمة العربية المنعقدة في مدينة "سرت" الليبية في مارس/آذار ٢٠١٠، طرح الأمين العام لجامعة الدول العربية السابق "عمرو موسى" مبادرة إنشاء "رابطة دول الجوار العربي". تقوم هذه المبادرة على فكرة أن يصبح العالم العربي مركز ثقل دولي قادر على جذب الدول المحيطة به، وبناء علاقات معها تقوم على المصالح المتبادلة في كافة المجالات الاستراتيجية، والأمنية، والاقتصادية، والثقافية. تسعى المبادرة إلى تحويل النظام العربي من طرف مفعول به إلى طرف فاعل في محيطه الدولي والإقليمي، في وقت تراجع فيه الدور العربي الإقليمي، ما ساعد على إحداث فراع سعت لملئه قوى إقليمية أخرى أهمها إيران وإسرائيل وتركيا، وقوى أقل من ذلك مثل إثيوبيا.

استمّدت مبادرة "موسى" من تجارب إقليمية نجحت في عالم التنظيم الدولي، إذ سبق للاتحاد الأوروبي أن عمل على سياسات متنوعة لإدارة علاقته بدول الجوار الأوروبي. وقد خضعت هذه الدول للتصنيف إلى فئات متعددة يتم التعامل مع كل منها بطرق ومضامين مختلفة وفقاً لدرجة العلاقة

من دون تشاور مسبق مع أنظمة هذه الدول. لا يعني ذلك بالضرورة استبعاد إقدامه على التشاور بشكل غير رسمي مع عدد من القادة العرب قبل إطلاق المبادرة. أظهرت مجمل ردود الفعل أنّ الدول العربية ليست في وضع يسمح لها بتبني هذه المبادرة أو بذل جهود حقيقية للاستفادة منها، ويعود ذلك لرفض بعض الدول فتح حوار مع إيران لاعتقادها بأنّ الحوار يصب في مصلحتها ويساعدها في الخروج من عزلتها ويسمح لها بزيادة نفوذها في العالم العربي. يعود الأمر أيضًا لعدم رغبة بعض الدول العربية بتنامي الدور التركي في المنطقة، وربما تكون هذه الدول راغبة في توظيف الدور التركي في مواجهة النفوذ الإيراني ومقاومته، وليس ليصبح متناغمًا مع الدور الإيراني.

في ظل كل هذا الحذر، اكتفى البيان الختامي لقمة "سرت" بسردية عامة تشدد على ضرورة تطوير علاقة الجامعة مع دول الجوار الإقليمي بما يحقق المصالح العربية المشتركة. أما بالنسبة للمبادرة، وفي إطار متابعة ما طرحه الأمين العام، جرى تأجيل البت في المشروع وتكليف الأمين العام بإعداد ورقة عمل حول المبادئ المقترحة لسياسة حوار عربية والآلية المناسبة في هذا الشأن التي تضمن تطوير الروابط والتنسيق في إطار رابطة حوار عربية، على أن يتم عرضها على الدورة العادية المقبلة لمجلس الجامعة الوزاري في سبتمبر/أيلول، تمهيداً لعرضها على

ما يحدد بتصفية القضية الفلسطينية. كذلك تراجع دور العالم العربي في النظام الإقليمي، مع تصاعد الدور الإيراني الإقليمي، ما سمح لها بزيادة مد نفوذها في المنطقة. أما الدور الإسرائيلي في المنطقة فيقتصر على تفوقها العسكري على الجيوش النظامية العربية بأكملها وتحالفها مع القوى الغربية بصفة عامة، والولايات الأمريكية المتحدة بصفة خاصة. من جهته، عمل الدور التركي على توظيف علاقات قوية و متميزة مع كافة الأطراف لمحاولة لعب دور "الوسيط النزيه" القادر على تخفيف حدة الأزمات أو الصراعات في المنطقة ومساعدة أطرافها على إيجاد تسويات مؤقتة أو حلول سلمية دائمة لها. في جوهرها، هدفت مبادرة "موسى" إلى تحقيق ثلاثة أهداف: "أولها: خلق كتل إسلامي داعم للعالم العربي في صراعه مع إسرائيل. ثانيها: فتح الباب أمام حوار عربي-إيراني، وحوار عربي-تركي، بالإضافة إلى حوار عربي-تركي-إيراني لغلق الطريق بوجه الفتن الطائفية في المنطقة. وثالثها: إجهاض المحاولات الساعية لعزل إيران أو ضربها، تفاديًا لأضرار فادحة قد تلحق بالعالم العربي".

ثالثًا: الولادة المتعثرّة والنهائية السريعة لرابطة الجوار العربي

أوحت بعض ردود الأفعال السلبية من جانب عدد من مسؤولي الدول العربية، في مقدمتها مصر والسعودية، بأنّ "موسى" أطلق مبادرته

انطلق البناء الأوروبي كمسار تفاوضي بين الحكومات بدون أن يكون للمواطنين أي دور يذكر. ربما كان هذا الأمر مفهوماً بالنسبة لدول خرجت للتو من الحرب العالمية وجروحها لم تندمل بعد. في حين كان البناء الأوروبي يقتصر على التعاون الاقتصادي في رضاء ما بعد الحرب، لم يكثرث المواطنون لعدم اشراكهم بل وجدوا في هذه التجربة بديلاً عن ويلات الحروب ومجالاً للتعاون المشترك.

لم يكن هذا البناء الأوروبي التدريجي بالأمر اليسير، بل على العكس تمامًا. في كل مرة كانت التجربة الأوروبية تصل إلى حائط مسدود يهدد فعالية وجودها، كان الحل دوماً في الهروب من الأزمات عبر توسيع فضاء التعاون، لا سيما لجهة توسيع حدود الاتحاد. هكذا كان رد المؤسسة الأوروبية عام ١٩٧٣ عبر ضم المملكة المتحدة وأيرلندا والدانمارك، في الثمانينات وأمام الخوف من سقوط اسبانيا واليونان والبرتغال، الخارجية لتوها من الديكتاتورية، تحت سيطرة الاتحاد السوفياتي، جاء الرد على هذا التخوف عبر استيعاب هذه الدول في المشروع الأوروبي. سيتكرر هذا الأمر مع بداية انهيار المعسكر الاشتراكي إذ وصلت الأزمة الداخلية الأوروبية الى حدها الأقصى، فكان مجددًا الخروج من الأزمة عبر توسيع أفق التعاون كفاً ونوعاً؛ كماً: عبر اتخاذ القرار التاريخي بضم دول وسط وشرق أوروبا إلى المشروع الأوروبي، ونوعاً: عبر الخروج من الأزمة الداخلية الأوروبية

القمة الاستثنائية في أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٠. شكل هذا التأجيل نهاية مشروع رابطة الجوار العربي، قبل أن تأتي أحداث العام ٢٠١١ لتخرج المشروع نهائياً من التداول.

سعت هذه المبادرة الى فتح الطريق أمام منطق التعاون الإقليمي الذي يتخطى حدود التعاون العربي- العربي. نوقشت هذه المبادرة في شهر سبتمبر/أيلول ٢٠١٠ أثناء اجتماع وزراء الخارجية العرب تمهيداً لعرضها في اجتماع القمة الاستثنائية التي كانت مقررة بعد شهر من ذلك التاريخ. وفي شهر أكتوبر/تشرين الأول من العام عينه، وفي أثناء التأم مؤتمر القمة العربية في ليبيا، ناقش الرؤساء العرب سبل تحسين العمل العربي المشترك بتحقيق الإصلاح المؤسسي للجامعة.

رابعاً: الدروس المستفادة من التجربة الأوروبية

شكلت تجربة الاتحاد الأوروبي النموذج الأكثر تكاملاً لجهة التفاعل مع الدور الإقليمي في إطار مؤسسي، وكانت على الدوام مرجعاً لكل عملية تفكير في تطوير عمل المنظمات الإقليمية، ليس فقط على مستوى التطوير المؤسسي الداخلي بل أيضاً على مستوى السياسة الخارجية للمنظمة الإقليمية. كما أنّ تجربة الاتحاد الأوروبي ألفت الضوء على إمكانية الخروج من المأزق الداخلي عبر توسيع آفاق التعاون مع الدول المحيطة أو الشريكة.

قامت على معادلة ما بعد الصراع الفرنسي-الألماني، وترى من جهة عدم تكرار تجربة عزل ألمانيا مع انتهاء الحرب العالمية الأولى، ومن جهة أخرى الانحياز إلى المحور الأميركي بوجه الاتحاد السوفياتي لكن بدون الوقوع تحت السيطرة الأميركية التامة. في المقابل، لم تكن تجربة ومآل ومسار الجامعة شبيهاً في هذا المسار الأوروبي لا بل على العكس، فتجربة الجامعة بنيت في ظل الصراع وفي ظل مواكبة استقلال الدول العربية وتحولت تدريجياً لتصبح مساحة لإدارة الصراعات الداخلية، ما أدى إلى خروجها شبه التام من دائرة التأثير.

لذلك، إن الاستفادة من التجربة الأوروبية تكون في أمرين: الأول يقوم على إدراك أهمية التعاون الإقليمي مع فضاء أوسع من الحصرية العربية، والثاني يقوم على البحث عن مجالات تعاون محددة، لا سيما المجال الاقتصادي على المدى القريب، وتوسيع تدريجي لمجالات التعاون مع دول الجوار على المدى المتوسط، ما سيفتح المجال تدريجياً على المستوى البعيد لشكل من أشكال التعاون السياسي والاستراتيجي ويخفف من حدة المواجهة الإقليمية، تلعب من خلاله جامعة الدول العربية -كضامنة لهذه العلاقات- دور الحكم وضابط الإيقاع.

مع سقوط جدار برلين والخوف الكامن من عودة ألمانيا القوية. فكان الخيار بالانتقال من أوروبا الاقتصادية إلى أوروبا السياسية وذلك مع توقيع اتفاقية "ماستريخت" التي نقلت المشروع الأوروبي من حدود الشراكة الاقتصادية في إطار المجموعات الأوروبية الاقتصادية إلى فضاء التعاون السياسي على إنشاء الاتحاد الأوروبي.

من جهة أخرى، يمكن الاستفادة من التجربة الأوروبية عبر مسألة البناء التدريجي وغير المقلق لكل الأطراف التي من شأنها "الاقحام" التدريجي لهذه الدول في شبكة مصالح اقتصادية ستقود كماً إلى الحد من التنافس والتناقض مع تكريس التعاون. ففي العام 1901، قامت الفكرة الأوروبية على مسار رسمه وزير الخارجية "روبرت شومان"، يقوم على شراكة وتكامل اقتصادي تدريجي في قطاعات معينة، ينطلق بعدها ليشمل كل الاقتصاد، ومن ثم ترى الدول نفسها مضطرة أن تتعاون وأن تتكامل سياسياً قبل أن تصل إلى نموذج شبيه بالولايات المتحدة الأميركية. لذلك طرح "شومان" بدء التكامل في قطاعي الفحم والصلب، إذ أن التكامل الاقتصادي في هذين القطاعين سيقضي على التنافس الاقتصادي وعلى سباق التسلح ويطوي صفحة الحروب إلى غير رجعة.

هذه الدروس المستفادة لا تفترض اسقاط التجربة الأوروبية على التجارب العربية لوجود اختلافات جوهرية تأسيسية. فالفكرة الأوروبية

في رسم استراتيجية إقليمية لجامعة الدول العربية في علاقتها مع الجوار، انصرف النقاش باتجاه البحث عن دور ومكان لتركيا في الفضاء العربي لدى البعض، وتخوُّف البعض الآخر من ادخال إيران في فضاء التعاون العربي. من أجل تجاوز هذه المعضلة لا بد من إعادة النقاش إلى مساره الصحيح، وعضواً عن مناقشة الدور الذي قد تلعبه دول الجوار يجب تعريف استراتيجية عربية حول دور الجامعة ومن ثم البحث مع دول الجوار في مكانها ومكانتها داخل هذه الاستراتيجية.

ثانياً، كسر معادلة السياسة قبل الاقتصاد باتجاه وضع الأولوية للتعاون الاقتصادي. من شأن ذلك أن يخفف من وطأة المصالح السياسية المباشرة المتناقضة بين الدول العربية في ما بينها وبين الدول العربية ودول الجوار.

ثالثاً، وفي سبيل تسهيل عملية تمرير هكذا مشروع، ربما يتوجب التفكير في استعمال تسمية "سياسة جوار عربي" بدلاً من "رابطة الجوار العربي". فمن شأن ذلك التخفيف من مخاوف بعض الدول تجاه فكرة الرابطة التي قد توحى بأننا أمام مؤسسة رديفة أو بديلة عن الجامعة.

ثالثاً، يمكن أن تشكّل الشراكة مع دول الجوار الأفريقية، لا سيما تشاد ومالي وجنوب السودان وأثيوبيا، مرحلة أولى. من شأن نجاح هذه التجربة أن تشجع الدول العربية على

خامساً: الخيارات المطروحة في سبيل إعادة إطلاق مشروع التعاون الإقليمي مع الجوار

بقيت كل مشاريع اصلاح الجامعة العربية أسيرة تطوير الجامعة على مستوى الخيارات السياسية الاستراتيجية للدول الأعضاء من جهة، والتطوير المؤسسي الداخلي المرتبط بموازين القوى بين الدول الأعضاء. وقد أثبتت التجارب أنّ كل هذه المحاولات لم تؤت ثمارها بل ولم توضع على سكة التنفيذ.

وأمام انسداد أفق استعادة الدور الإقليمي للجامعة، يمكن إعادة التفكير بمنطلقات مبادرة رابطة الجوار العربي لجهة استعادة دور الجامعة. فطالما أن الإصلاح الداخلي كمدخل لاستعادة الدور غير متاح، ربما يشكل البحث عن التوسع الإقليمي عبر الشراكة مع دول الجوار مدخلاً لاستعادة دور إقليمي بشكل تدريجي.

بناءً عليه، لا تطرح هذه الورقة حصر التفكير في كيفية إعادة إحياء مبادرة رابطة الحوار العربي، بل تحاول إعادة الاعتبار للمنطلقات السببية لهذه المبادرة لجهة البحث عن الدور العربي داخل الفضاء الإقليمي ومحاولة تلافي الأسباب التي أدت الى اجهاضها سريعاً.

أولاً: ألا تكون هذه المبادرة ذات أفق سياسي قصير المدى. فقد طرحت المبادرة في حينها الأسئلة الصحيحة ولكن لم تكن الإجابات في محلها. فبدلاً من أن يتركز النقاش على البحث

سادسًا: سياسة الجوار العربي كمدخل لتطوير التعاون الأوروبي- العربي

لقد وضع إعلان برشلونة منذ عام ١٩٩٥ علاقات الاتحاد الأوروبي مع منطقة البحر المتوسط في إطار إقليمي وعالمي. يعبر المصطلح "أورو متوسطي" عن الرغبة بإبرام شراكة سياسية بين الاتحاد الأوروبي بوصفه كيانًا سياسيًا وكافة الدول الأعضاء فيه من جهة، والبلدان المتوسطية الشريكة من جهة ثانية. وكانت عمليات التوسيع المتعاقبة لرقعة الاتحاد عاملاً مؤثراً في تطوّر العلاقات بين الاتحاد الأوروبي/المفوضية الأوروبية وبلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط غير الأعضاء في الاتحاد. سيكون التوسيع الخامس لرقعة الاتحاد الأوروبي تنويجًا لتغيير جيوسياسي بدأ في القارة الأوروبية منذ تسعينيات القرن الماضي. إنّ حجم هذا التغيير الداخلي بطبيعة الحال كبير جدًا لأنه أحدث تغييرًا في علاقات الاتحاد الأوروبي بجواره، وأسفر عن نشوء سياسة الجوار الأوروبي.

أشارت المفوضية الأوروبية لشؤون سياسة الجوار "بينيتا فيريرو فالدنر" في خطاب ألقته في العام ٢٠٠٩ في بروكسل إلى أنّ نجاح بناء علاقات مع دول الجوار هو الامتحان الأبرز للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي. فمنذ العام ٢٠٠٢، ومع استعداد الاتحاد الأوروبي للتوسع شرقًا، أطلق رئيس المفوضية الأوروبية في حينها "رومانو برودي: سياسة الجوار الأوروبية

قبول خيار توسيع التعاون الإقليمي، بحيث يصبح تقاطع مصالح الدول العربية ووضع إمكاناتها المشتركة مجالاً لتعزيز قوة كل دولة عربية في علاقاتها مع جيرانها وليس العكس. يمكن بناء هذا الإطار عبر علاقات ثنائية أو متعددة الأطراف تقوم على اتفاقات (جوهرها تجاري واقتصادي مع مضمون سياسي) بين جامعة الدول العربية والدول الأعضاء فيها من جهة ودول الجوار من جهة أخرى، تكون فيه التسهيلات الاقتصادية مدخلًا لمسار تعاون سياسي قابل للتطوير.

فعلى سبيل المثال، بدلًا من أن يكون التفاوض بين مصر وأثيوبيا حول ملف المياه ثنائيًا، يمكن أن يصبح في إطار ميزان قوة عربي داعم لموقف مصر، ما سيسمح لها بتعزيز موقعها التفاوضي. إنّ نجاح هكذا شراكات مع الدول الإفريقية التي ليست على تضاد مباشر كما هو الحال مع تركيا وإيران، يمكن أن يكون مختبرًا تتراكم فيه التجربة قبل الدخول في المرحلة الثانية من الشراكة مع دول الجيران الآسيوية في الشرق الأوسط.

رابعًا، يمكن التفكير أيضًا في توسيع مفهوم الجوار إلى ما هو أبعد من مفهوم الحدود البرية عبر التفكير في الشراكة مع الجوار البحري، بما يفتح المجال لعلاقات مع باكستان أو أفغانستان أو كينيا أو تنزانيا.

الأول بطابعها الثنائي. ومنذ الاتصال الأول، كانت سياسة الجوار الأوروبي حذرة إزاء الشراكة الأوروبية المتوسطة المتعددة الأطراف. يفسر آخرون هذا الحذر بالخشية من إفشال الشراكة الأوروبية المتوسطة.

نتيجة للشلل الذي أصاب الحوار السياسي المتعدد الأطراف في إطار الاتحاد من أجل المتوسط، طغى البعد الثنائي للعلاقات "الأورو متوسطة" في إطار سياسة الجوار الأوروبي على ما تبقى. فإن كانت سياسة الجوار الأوروبي الثنائية الجوهر قد همشت بتجرّد بعضاً من أوجه الشراكة وهي مستمرة على هذا المنوال، لن تستطيع عندئذٍ أن تحل محل الإطار "الأورو متوسطي" أو أن تتجاوزه.

إذاً، البحث عن بديل لحالة الركود ليس بهذه البساطة؛ ففي حال لم تؤدّ حماية الوضع الراهن إلى نتائج مرضية، لا بدّ أن يوضح الاتحاد الأوروبي الأهداف التي ينشدها وأن يقرر ما إذا كان يريد المحافظة على وحدته مع دول الجوار أو أنّه يفضل التمايز عنها. فإن ركّز مسار سياسة الجوار الأوروبي على الثنائية والتمايز، يكشف ذلك عن الحاجة لدمج الخيارات الثنائية والمتعددة الأطراف على أساس استراتيجية شاملة ثنائية ودون إقليمية ومتعددة الأطراف في آن معاً.

لذا لا بدّ من التفكير في إطار استراتيجي يولي منطقة البحر المتوسط اهتماماً خاصاً.

لتغطي كل دول الجوار الجنوبية والشرقية في إطار مشترك. ويهدف المشروع بحسب تقرير المفوضية الصادر عام ٢٠٠٣، إلى خلق دائرة من دول الجوار تتشارك بالاتحاد. وقد انطلقت ورشة نقاش شاملة تعيد ترتيب أولويات السياسة الخارجية للاتحاد، وبدا واضحاً أنّ التوسع المرتقب سوف يؤدي إلى انتقال مركز الثقل من الغرب والجنوب نحو الشرق والشمال، ما يعزز دور ألمانيا على حساب فرنسا وإيطاليا. تهدف السياسة الأوروبية للجوار إلى تقريب الاتحاد الأوروبي من جيرانه لفائدة الجانبين مع الحفاظ على مصالحهما، وقد تمّ إطلاقها سنة ٢٠٠٤ لمساعدة الاتحاد الأوروبي على دعم الاستقرار والأمن والرفاه في جواره القريب. وتنظّم السياسة الأوروبيّة للجوار علاقات الاتحاد الأوروبي مع ١٦ بلدًا في المنطقتين الجنوبيّة والشرقيّة المحاذيتين له، وهي جنوبًا الجزائر ومصر واسرائيل والأردن ولبنان وليبيا وفلسطين وسوريا وتونس، وشرقاً أرمينيا وأذربيجان وروسيا البيضاء وجورجيا ومولدافيا وأوكرانيا، أما روسيا فهي معنيّة بأنشطة التعاون العابر للحدود في إطار سياسة الجوار الأوروبيّة دون أن تكون جزءاً منها.

إنّ سياسة الجوار الأوروبي التي برزت أصلاً كاستجابة لدول الجوار الشرقي الجدد قد اتسعت لتشمل شركاء في الجنوب. بالرغم من أنّ سياسة الجوار الأوروبي تسعى لتعزيز التعاون السياسي الإقليمي وتنفيذ البرامج الإقليمية، إلا أنّها لا تزال تحتفظ في المقام

العلاقات بين الشركاء على أساس المساواة واحترام مصلحة كل منهم وإيجاد تعاون أوروبي عربي بمواجهة سياسة الولايات المتحدة في الشرق الأوسط.

تبقى المشكلة بأن المسيرة الأوروبية العربية قد هُجرت منذ سنوات طويلة. وكلّ ذريعة تصب في مصلحة العودة إلى أشكال الحوار أو الشراكة الأوروبية-العربية لن تكتسب الشرعية من غير وصمة الشراكة "الأورو متوسطة" التي لن تقتصر على انتقاد النتائج وحسب، بل ستؤيد التشكيك بمفهوم "الأورو متوسطة" عينه. وتنعكس مسألة العلاقات بين العالم العربي والاتحاد الأوروبي تنوع الأوضاع القانونية، ما من شأنه الحؤول دون المرور المباشر إلى إطار واحد للشراكة.

بناءً على كل ما تقدم، تبرز أهمية إضافية لإعادة إطلاق مبادرة عربية نحو الشراكة أو التعاون مع دول الجوار في إطار بناء شبكة من العلاقات الإقليمية يكون للدول وللمنظمات الإقليمية دورًا فيها. فعلى الرغم من فشل هذه المبادرة، لا تزال إقامة تعاون مع الشرق الأوسط يتخطى الحدود المتوسطة ضرورة ملحة. في هذه المرحلة، يُمكن أن تمثل الشراكة الاستراتيجية من أجل منطقة المتوسط والشرق الأوسط نقطة انطلاق جديدة من شأنها المحافظة على الإطار الجغرافي وبناء الأمن والاستقرار في آن معًا، ليس مع الجيران وحسب إنما أيضًا مع جيران الجيران.

مع ذلك، وكما أشار "فرانسوا داغ وزان"، فإنّ "الشراكة الأوروبية المتوسطة بصورتها غير القابلة للتجزئة لم تعد قابلة للاستدامة". يبيّن التحلي الجزئي عن مسيرة برشلونة وتقييم نتائج الاتحاد من أجل المتوسط في السنوات الأخيرة ضعف منطق العملية.

بالنتيجة، إن كانت العودة البسيطة إلى معادلة برشلونة غير واقعية، فسيكون من الصعب أخذ قضايا الجنوب الحقيقية بعين الاعتبار. ولا بدّ من الشروع في مناقشات جديدة، والعثور على صيغة أخرى لا تمر بسياسة الجوار الأوروبي أو التعاون الأمني "الأورو متوسطي" الوحيد. تصب هذه الفرضية في مصلحة إضفاء طابع إقليمي جديد على التعاون وتتطلب الابتعاد قليلًا عن البعد "الأورو متوسطي" الشامل وغير القابل للتجزئة وذلك عن طريق تمييز الحوار السياسي "الأورو متوسطي".

في هذا الإطار يؤيد "بشارة خضر" بوضوح العودة إلى حوار بين الاتحاد الأوروبي من جهة والبلدان العربية من جهة ثانية يترافق مع حوار أوروبي-عربي بصورة شراكة أوروبية-عربية أو حتى بصورة سياسة عربية في أوروبا. أطلق الحوار الأوروبي العربي في مطلع سبعينيات القرن الماضي، وتجسدت فكرة هذا الحوار في عام ١٩٧٣ في أعقاب حرب أكتوبر/ تشرين الأوّل والصدمة النفطية الأولى. شاركت في هذا الحوار الجماعة الاقتصادية الأوروبية وجامعة الدول العربية. لا بدّ من إعادة تأسيس

الصرف وفي ظل مشاركة دولة مثل تركيا في كلا المشروعين. وعلى الرغم من التباينات السياسية الشاسعة، فإن التشابه بين سياسة الجوار العربي وسياسة الجوار الأوروبي ليس مجرد مصادفة لغوية. إذ من الواضح أن فكرة الانفصال عن منطق التعاون العربي-العربي المحض مستوحاة من انعكاسات سياسة الجوار الأوروبي، وذلك لتفادي ظهور خطوط تقسيم جديدة بين الاتحاد الأوروبي الموسع وجيرانه الجدد.

يتعلق المبدأ التوجيهي الثاني بمسألة التجسيد الهيكلي والمؤسسي لهذه الشراكة. إن إنشاء روابط بنيوية للحوار السياسي مع هذه الدول سيسمح بسد جزء من فجوة العجز الاستراتيجي للاتحاد الأوروبي في المنطقة. علاوة على ذلك، تفرض الاضطرابات التي تشهدها المنطقة العربية التريث قليلاً والتفكير عميقاً. لقد اضطلعت جامعة الدول العربية بدور سياسي في المنطقة وهي قادرة على تولى دور المحاور الفعّال مع الاتحاد الأوروبي. لذا فإن عقد مشاورات بين الاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية أمر مطلوب لتحسين صياغة سياسات الجوار التي تجيز عمل الاتحاد الأوروبي في الشرق الأوسط على نحو أكثر اتساقاً.

فعلى الرغم من النهاية السريعة لمشروع رابطة الجوار، إلا أن راهنية الفكرة لا زالت قائمة، وهي يمكن أن تشكل أهمية بالنسبة للاتحاد الأوروبي الذي ربما يحتاج إلى إعادة التفكير في سياسته الإقليمية المتعددة الأطراف على المستوى المتوسطي بالدرجة الأولى والعربي بالدرجة الثانية. إلى جانب وجود حاجة للتفكير على المستوى العربي في التعاون مع دول الجوار الذي بإمكانه أن يلقى التجربة الأوروبية في سياسة الجوار في منتصف الطريق، ما قد يفتح آفاق في التعاون بين المنظمتين وبين سياستي الجوار في كل منها، خاصة أن قسماً غير قليل من الدول العربية هو جزء من سياسة الجوار الأوروبي. هذا التغير في السياق في منطقة الشرق الأوسط يكشف أهمية إنشاء إطار حقيقي للتعاون يتخطى مقارنة الاتحاد الأوروبي الموسع بشأن الجوار المباشر ليغطي دول جيران الجيران في الشرق الأوسط. لذا ثمة ضرورة لأن يقود مبدآن توجيهيان طريقة التفكير بمستقبل الشراكة مع جيران الجيران. يتمحور المبدأ الأول حول مسألة موضوعية تتعلق بالبحث عن تقارب فكري وتقاطع في الأهداف. وإن كانت الصلة المباشرة بين سياسة الجوار العربي الجديدة والمبادرات الأوروبية في المنطقة غير واضحة بعد، إلا أن هذه المبادرة ستمنح الشرعية لصفة البحر المتوسط الأخرى. وقد خضعت هذه المبادرة للمراجعة على المستوى النظري، بعد انهيار مفهوم الحوار العربي-العربي

تركيا وجامعة الدول العربية صياغة نموذج لنزعة إقليمية جديدة وشراكة في الشرق الأوسط

د. جنى جبور أستاذة مشاركة في مركز العلوم والبحث الدولي - باريس
أستاذة العلوم السياسية في جامعة القديس يوسف

معلومات عامة

الثقافية في الدول العربية التي تهدف إلى خلق نخبة «تركوفونية»، وتم توفير منح للطلاب العرب للدراسة في تركيا.

بالتوازي مع النشاط الحاصل في السياسة الخارجية في المنطقة، سعت تركيا إلى الانخراط بشكل مباشر مع جامعة الدول العربية. ولما كان ميثاق الجامعة العربية لا يمنح صفة مراقب للدول غير العربية، وبطلب من الحكومة التركية، تم توقيع «مذكرة تفاهم بين وزارة الشؤون الخارجية في الجمهورية التركية والأمانة العامة لجامعة الدول العربية» في ٢٢ سبتمبر/أيلول ٢٠٠٤، لهدف المشترك هو إرساء العلاقات بين تركيا والجامعة العربية. هذه الوثيقة قدمت إطار العمل الرسمي الأول من نوعه للتعاون المشترك، على الصعيد السياسي، والأمني، والاقتصادي، والاجتماعي الثقافي، بين تركيا والدول العربية. بعدها بسنتين، وخلال اجتماعه الذي عقد في السادس من سبتمبر/أيلول العام ٢٠٠٦، تبنى مجلس وزراء الخارجية العرب قراراً يؤسس بموجبه «المنتدى التركي-العربي». وتم توقيع إنشاء المنتدى في ٣ نوفمبر/تشرين الثاني ٢٠٠٧ في اسطنبول. في إطار العمل هذا، تبذرت مجموعات عدة كالمنتدى الاقتصادي التركي- العربي، واجتماعات وزراء خارجية المنتدى التركي- العربي وغيرها، كمنصات انطلاق هامة لتطوير العلاقات السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية والثقافية بين تركيا

شهد العقد الأول من القرن الحالي ظاهرة جديدة: عودة تركيا إلى الحضن العربي بعد غياب شارف على قرن من الزمن عن المنطقة. وفي انفصال عن الحقبة الكمالية التي عدت الشرق الأوسط تهديدًا أمنياً وطنياً لتركيا ووصفت العرب بكونهم أعداء، انخرط «حزب العدالة والتنمية» -المتسلّم للسلطة منذ ٢٠٠٢- في سياسة خارجية حازمة ومبادرة تجاه العالم العربي، ما يعني انزياحاً عن التوجه الغربي السائد الذي شكّل السمة الغالبة على السياسة الخارجية لتركيا في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية.

تشكّل عودة تركيا إلى الشرق الأوسط/العالم العربي في بداية القرن الحالي ظاهرة متعددة الأوجه. فعلى المستوى السياسي، قامت أنقرة بتحسين علاقاتها الثنائية مع الدول العربية، وهي سياسة روّج لها الشعار الذائع الصيت «صفر مشاكل مع الجيران»؛ أما على المستوى الاقتصادي، قامت تركيا بتوقيع اتفاقات تجارة حرة مع الدول العربية، وسعت إلى تأسيس مناطق تجارة حرة لتدفق البضائع والأفراد في الشرق الأوسط، تعرف بمنطقة «شامجن»، مستوحاة من «شنغن»؛ أخيراً، على المستوى الاجتماعي- الثقافي، سعت تركيا إلى إغواء قلوب الشعوب العربية وعقولهم عبر استعراض القوة الناعمة: غزت المسلسلات التركية الشاشات التلفزيونية في العالم العربي، وتم تشييد معاهد «يونس إمري»

الدولية» (كورى يانلاري، اسطنبول)، وفيه نَظَر لسياسة خارجية جديدة لبلده في القرن الحادي والعشرين. تقلّد «أوغلو» مناصب عدة كمستشار لرئيس الوزراء (٢٠٠٣-٢٠٠٩)، ووزير للخارجية (٢٠٠٩-٢٠١٤)، ورئيس للوزراء (٢٠١٤-٢٠١٦)، ويُعد من المفكرين القلائل على مستوى العالم، بعد «برزنزسكي» و«كسنجر»، الذين أتيت لهم فرصة ترجمة رؤيتهم لتصبح سياسة واقعية. «أوغلو»، الذي لقبته مجلة «فورين بوليسي» بـ «كسنجر التركي»، والمعروف بأنّه «مهندس السياسة الخارجية التركية»، قد أحدث ثورة في الدبلوماسية التركية تحت عباءة «حزب العدالة والتنمية» الذي أعاد انخراط بلده في العالم العربي.

في كتابه المنشور باللغة التركية والمترجم إلى العربية، والألبانية واليونانية، يبيّن «داوود أوغلو» أنّ تركيا قوة وسطية صاعدة وباحثة عن المكانة، والسلطة والاعتراف في عالم متعدد الأقطاب، وهدف تركيا الأساسي هو اكتساب مكانة «القوة المركزية» و«الدولة المفصلية» في النظام العالمي. يوضّح أوغلو أنّ كي الدولة «قوة مركزية» عليها أن تمتلك «عمقاً استراتيجياً»، وهو مفهوم يشتمل على قوة جيوسياسية و«عظمة» تاريخية. وبحسب «أوغلو»، تتمتع تركيا بنقاط قوة جيوسياسية وتاريخية تتيح لها أن تلعب دوراً عالمياً مؤثراً. فموقعها بين الشرق والغرب، عند تقاطع الشرق الأوسط، والبلقان والقوقاز وآسيا الوسطى، وامتلاكها إرثاً تاريخياً وثقافياً

والدول الأعضاء في الجامعة العربية. كما تم التوقيع، وبطلب من الجامعة العربية، على «اتفاقية تشكيل بعثة في تركيا بين حكومة الجمهورية التركية ودول الجامعة العربية» وذلك في اسطنبول في ١١ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠٠٨. وتم تشكيل بعثة جامعة الدول العربية في أنقرة في يناير/كانون الثاني من العام ٢٠١٠، في المقابل، تم اعتماد السفارة التركية في القاهرة للجامعة العربية في أبريل/نيسان من العام نفسه.

حظيت تركيا عبر تلك المبادرات والأطر، بدور رائد في المشهد العربي وبأهمية كجهة فاعلة في الجامعة العربية، بالرغم من عدم كونها عضواً في المنظمة. وهذا ما يقودنا إلى التساؤل التالي: ماذا تريد تركيا من العالم العربي؟ وكيف تتفاعل تركيا مع الجامعة العربية؟

أهداف تركيا وطموحاتها في العالم العربي

إن فهم سياسة تركيا في العالم العربي يتطلب تحليلاً معمقاً للعقيدة الاستراتيجية لـ «حزب العدالة والتنمية»، التي صيغت في بدايات القرن الحالي على يد «أحمد أوغلو».

ففي العام ٢٠٠١، نشر «أحمد أوغلو»، الذي كان حينها أستاذ العلاقات الدولية في «جامعة البوسفور»، كتاباً بعنوان «العمق الاستراتيجي: موقع تركيا ودورها على الساحة

غني كونها وريثة الامبراطورية العثمانية،
يحتم عليها أن تنخرط في سياسة خارجية
نشطة وحازمة في المناطق المحيطة:

«تتمتع تركيا بهويات إقليمية متعددة وبالتالي تمتلك القدرة، إلى جانب المسؤولية، على أن تنتج سياسة خارجية متعددة الأوجه. هذه التركيبة البديعة لتاريخنا وموقعنا الجغرافي تحمل معها إحساسًا بالمسؤولية. والمساهمة بفاعلية في حل النزاعات والسلم والأمن الدولي في جميع تلك الأوجه هو واجب نابع من أعماق تاريخ تركيا المتعدد الأوجه» (ص ١٨)

«أوغلو»، مستلهماً مصطلحات من رياضة رمي السهام، «إذا مارسنا الضغط أكثر في الشرق الأوسط، كنا قادرين على أن نصل إلى أماكن أبعد في هذا العالم» (ص ٦٣٢). وبالاستناد إلى ما سبق، فإن التحول إلى قوة إقليمية في الشرق الأوسط/العالم العربي يُعد بحسب «أحمد أوغلو»، متطلباً ضرورياً لتركيا كي تكون لاعباً عالمياً و«قوة مركزية». واكتساب دور قيادي في المنطقة، على حساب القوى العربية التقليدية (مصر، وسوريا، والعراق)، هو هدف أساسي بالنسبة لأنقرة كي تحقق رغبتها في نيل المكانة على الصعيد العالمي.

بشكل خاص، وبحسب أوغلو، يتوجب على تركيا أن تضع الشرق الأوسط/العالم العربي في مقدمة أولوياتها وأن تطور دبلوماسية نشطة في ما يخص المنطقة. وفي إحياء للتفكير الجيوسياسي للقرن التاسع عشر وأفكار «هالفورد ماكندر» و«نيكولاس سبايكمان»، يبيّن أوغلو أن الشرق الأوسط هو «المفتاح الحاسم لتوازنات القوى الجيوسياسي» (ص ١٧٥). وبالاستناد إلى الأهمية الاستراتيجية لهذه المنطقة ضمن النظام العالمي، يؤكد «أوغلو» على وجوب قيام تركيا ببناء نطاق تأثير في الشرق الأوسط وأن تستخدم المنطقة «حديقة خلفية» لاكتساب قيمة جيوسياسية واكتساب مكانة «القوة المركزية». يقول

العربية لم تعقد أي منتدى مشترك منذ العام ٢٠١٢ بسبب التشنج السياسي بين أنقرة والقاهرة، عقب الإطاحة بـ «محمد مرسي».

ثالثًا، انزعاج تركيا من الجامعة العربية مصدره أنّ الأخيرة قد أظهرت شكوكًا وخذلًا من سياسيات أنقرة. وبالتحديد، نبذت الجامعة العربية تركيا «لذهايها بعيدًا» في سوريا وتبني سياسات أكثر عدوانية تجاه دمشق طامحة إلى الإطاحة بـ «بشار الأسد». كما أنّ الجامعة انتقدت التوغلات العسكرية التركية في العراق، مثلًا، حين نشرت تركيا وحدات عسكرية في «بعشيق» بالقرب من «الموصل» في أغسطس/آب من العام ٢٠١٥، وذلك للتحضير لهجوم ضد داعش، دعت الجامعة العربية تركيا إلى سحب فوري لجنودها، معتبرة أنّ العملية التركية تعدّ على وحدة الأراضي العراقية. كذلك ناشد وزير خارجية العراق في اجتماع استثنائي للجامعة العربية الدول الأعضاء بالـ «نهوض ومجابهة تنامي تأثير قوى إقليمية مثل تركيا».

جزء سياسات أنقرة وعلى ضوء شكوك مجموعة كبيرة من السياسيين العرب في التأثير التركي المتزايد الحامل معه الرغبة في تعظيم التاريخ العثماني وتنمية خط «نيو-إمبريالية»، سعت الجامعة إلى النأي بنفسها عن أنقرة، وحرمانها من المشاركة في عدد من اجتماعاتها.

جامعة الدول العربية: عقبة في وجه طموحات أنقرة الإقليمية

تنظر تركيا إلى جامعة الدول العربية كعقبة أساسية في وجه مشاريعها وطموحاتها في الشرق الأوسط، وذلك لأسباب مختلفة.

أولًا، جامعة الدول العربية قوية وترتكز على إحساس صلب بالقومية العربية وبالوحدة. هذا الأمر يهدم لا محالة أية محاولة تركية لقيادة العالم العربي. وكون تركيا «دخيلة» على العالم العربي، فإن فرصها في التحول إلى قوة إقليمية مركزية واكتساب موقع القيادة في الشرق الأوسط، ستكون شبه معدومة. كذلك إنّ طابع تركيا غير العربي وتاريخها العثماني، الذي نشأت أيديولوجيا القومية العربية بالتضاد معه، يحدد قدرة أنقرة على لعب دور قيادي.

ثانيًا، نظرًا إلى أنّ الأمانة العامة للجامعة العربية مقرّها في القاهرة وكون مصر لاعبًا أساسيًا في المنظمة، هو سبب آخر يجعل تركيا غير مرتاحة مع الجامعة العربية. تعتبر تركيا أنّ مصر هي الخصم الأساسي والمنافس في الشرق الأوسط. فمصر القوية قادرة على فرض زعامتها على العالم العربي، جزئيًا عبر الجامعة العربية، بما يحد من مساحة المناورة المتاحة لتركيا في الشرق الأوسط، وبالتالي تشكّل تهديدًا أمام تحقيق الأخيرة لأهدافها الإقليمية. الجدير بالذكر أنّ تركيا وجامعة الدول

كيف تسعى تركيا إلى تقويض الجامعة العربية

تركيا في المنطقة ويحبط طموحاتها القيادية. لقد جاهدت أنقرة لإضعاف القومية العربية وتنمية وحدة إقليمية جديدة قائمة على الهوية الدينية وليس الهوية الإثنية.

ففي مايو/أيار من العام ٢٠١٦، خلال المؤتمر التركي — العربي للتعليم العالي في اسطنبول، هاجم «أردوغان» جامعة الدول العربية، متهمًا إياها بأنها منظمة استثنائية وخلافية تعيق الوحدة الإسلامية، بل إنه ذهب إلى أبعد من ذلك ليطالب بتغيير اسم الجامعة العربية:

ولما كانت الجامعة تمثل عقبة في وجه تحقيق تركيا لطموحاتها في السيطرة في المنطقة، سعت القيادة التركية إلى إضعاف وتقويض الجامعة العربية عبر عدة استراتيجيات.

• التوهين من القومية العربية والدعوة بدلاً من ذلك إلى الوحدة الإسلامية:

إن الشعور القومي العربي، الذي يشكل حجر الأساس للجامعة العربية، يتعارض ومصالح

« دائماً نتحدث كأترك وعرب، أنا أوازن لذلك، هناك الجامعة العربية، هل ننشئ بدورنا الجامعة التركية؟! هناك منظمة التعاون الإسلامي من جهة، ومن جهة أخرى الجامعة العربية. «لماذا نقول الجامعة العربية ولا نقول الجامعة الإسلامية؟!»

أضاف الرئيس التركي، منتقداً الشعور القومي العربي والمنحى الاستثنائي:

« ليس العرب بأرقى من غير العرب، وليس غير العرب بأرقى من العرب. إنني أنظر فأجد الأخ العربي ينظر إليّ وكأنني شخص غريب. وإذا ما نظر التركي إلى العربي وعدّه شخصاً غريباً أيضاً فإننا - حينئذ - في ورطة»

الخارجية التركية بشكل خاص الأمين العام للجامعة، «نبيل العربي». رأت القيادة التركية أنّ تصريحات «العربي» لم يتم مناقشتها من قبل الدول الأعضاء وتعكس فقط آراء الأمين العام، ملمحة إلى كون الجامعة العربية منظمة منقسمة وتفتقر إلى قيادة رشيدة.

• استغلال الجامعة العربية كمنصة
لمنصرة القضية الفلسطينية
واكتساب مكانة في المنطقة

في الوقت الذي كانت تسعى فيه أنقرة إلى تقويض الجامعة العربية، فإنّها كانت، وبشكل مواز، تحاول استغلالها كمنصة مثالية لمنصرة القضية الفلسطينية، وبالتالي كي تموضع نفسها في قلب العالم العربي. وللمفارقة، عبر الجامعة العربية، سعت تركيا إلى إبراز نفسها عن المواقف المهادنة للقادة العرب في ما خص إسرائيل، عبر رفع الصوت ضد الدولة اليهودية والدفاع عن فلسطين،

وعبر شجب القومية العربية والدعوة إلى وحدة إقليمية إسلامية، تسعى أنقرة إلى تجاوز وضعها كـ «دخيلة» وتحقيق حلمها السياسي بجلب العرب كلهم ليكونوا تحت قيادة تركيا باسم «التضامن الإسلامي».

• تحدي الجامعة العربية وإدانتها
حينما تكون قراراتها متعارضة مع
المصالح التركية.

حينما تصدر بيانات عن الجامعة العربية وتتخذ قرارات تبدو متعارضة مع المصالح التركية، فإنّ القيادة التركية ترد مستنكرة ما صدر عن الجامعة.

فعلى سبيل المثال، في أغسطس/آب من العام ٢٠١٥، استنكر وزير الخارجية التركي بشدة الجامعة العربية بخصوص انتقادها لعمليات تركيا ضد «حزب العمال الكردستاني» المحظور في العراق. واستهدف استنكار وزارة

كانت القضية الفلسطينية بمثابة حسان طروادة الذي سمح لأنقرة «بالتغلغل» في العالم العربي، واكتساب نفوذ في الجامعة العربية، متفوقة على القادة العرب. وسيطرتها على القضية الفلسطينية و«تشبثها» بهذا الملف، استطاعت تركيا أن تلغي إلى حد كبير دور الجامعة العربية التي أنشئت بالأساس لمناصرة فلسطين ومحااربة الاحتلال الإسرائيلي.

• الترويج لتعريف جديد للنزعة الإقليمية، بالاستناد إلى مفهوم الشرق أوسطية، بدلا من مفهوم العروبة؛

عبر السعي للتكامل الاقليمي المستند إلى المصالح الاقتصادية والأمنية المشتركة، وعبر محاولة التأسيس لتكامل اقتصادي واجتماعي-ثقافي بين تركيا والدول العربية، قامت أنقرة بالترويج لفهم جديد للنزعة الإقليمية الذي يمكن تسميته بالنزعة الإقليمية الوظيفية: زيادة في التبادل التجاري ورأس المال البشري في الشرق الأوسط رغبة بالتنمية الإجمالية للمنطقة ككل، وبحسب هذا التعريف للنزعة الإقليمية، تكون الفروقات الإثنية والقيم الاجتماعية الثقافية باطلة ودون جدوى، إذ تكون الدول مدفوعة بالرغبة في تحقيق هدف مادي مشترك، بغض النظر عن هوياتها. والترويج لمثل هذه النزعة الإقليمية الوظيفية الشرق أوسطية يسمح لتركيا بالتغلغل في

وبالتالي زعزعة مكانة القادة العرب وتدعيم موقع أنقرة في المنطقة وإظهار نفسها الممثل الأمثل للشعوب العربية والإسلامية في ما خص الصراع العربي-الإسرائيلي.

في العام ٢٠١١، على سبيل المثال، وفي خطاب استغرق ثلاثين دقيقة موجه إلى الجامعة العربية في القاهرة، جعل «أردوغان» نفسه مناصر فلسطين الأوجد، قائلاً لوزراء خارجية المنطقة الواحد والعشرين (حينها كانت سوريا ممثلة تمثيلاً متديناً)، إن الدولة الفلسطينية «ليست خياراً بل هي واجب»، حاثاً على مناصرة جهود الفلسطينيين في الحصول على اعتراف الأمم المتحدة بدولتهم. وفي سياق كلامه لإلقاء الضوء على قرب تركيا من القضية الفلسطينية ومن الشعوب العربية بشكل عام، أعلن أردوغان أن «صرخات الطفل الفلسطيني في غزة تجرح قلب الأم في أنقرة». وأضاف: «حان الوقت لنرفع العلم الفلسطيني في الأمم المتحدة. لنرفع العلم الفلسطيني وندع هذا العلم يكون رمزاً للسلام والعدالة في الشرق الأوسط. فلنساهم في تأمين سلام مشرف واستقرار في الشرق الأوسط». وقبلها بعام، في قمة الجامعة العربية التي عقدت في اسطنبول، اتهم «أردوغان» إسرائيل بكونها «دولة إرهابية» تقتل الأطفال، واعدًا بأن تبقى تركيا على الدوام مساندة للفلسطينيين في «سعيهم إلى الحرية والكرامة».

ثانيًا، بالرغم من أن الدول الأعضاء في الجامعة العربية حذرون من خطط تركيا في الشرق الأوسط، إلا أنه بإمكانهم تجاوز ترددتهم في التعامل مع أنقرة، والتأسيس لعلاقات عمل مفيدة كوسيلة للتعبير عن مخاوفهم في الغرب. في الواقع، تظل تركيا الدولة الوحيدة في المنطقة العضو في «الناتو» والمرشحة لعضوية الاتحاد الأوروبي. بالتالي، يمكن أن تكون وسيلة لإيصال صوت الشرق الأوسط إلى المحافل الغربية.

ثالثًا، الحفاظ على علاقات طيبة مع تركيا والتأسيس لنظام إقليمي جديد على أساس الشرق أوسطية بدلاً من العروبة، ليس نتيجة سلبية بالنسبة للجامعة العربية، لكنه معادلة ربحية لكلي الطرفين. وبالرغم من المشاكل الداخلية التي تواجهها تركيا حاليًا، تبقى دولة شرق أوسطية، غير عربية، ناجحة. وبحلول العام ٢٠٥٠، ستمتلك على الأرجح جيشًا متطورًا من الطراز الأول، وستكون ضمن أقوى عشر دول في العالم ومن الدول ذات الاقتصادات النشطة. إنَّ العمل المشترك مع أنقرة وبناء نظام إقليمي تكاملي يضم تركيا، بالاستناد إلى مصالح اقتصادية وسياسية وأمنية مشتركة، يمكن أن ينعش الشرق الأوسط ويحقق توازنًا في العلاقات بين الشرق والغرب عبر تمكين الدول العربية والإسلامية.

المنطقة وتصبح «أصيلة» بعد أن كانت «دخيلة». كما أنّ هذه النزعة مهدت الطريق أمام قيادة أنقرة للمنطقة كدولة لها نقاط قوة تمكنها من أن تصبح مفصلًا ومركز ثقلٍ لشرق أوسط جديد متكامل اقتصاديًا وأمنيًا.

توصيات حول المضي قدما في العلاقات بين الجامعة العربية وتركيا

بالرغم من طموحات السيطرة التركية، يجب أن تبقى الجامعة العربية على موقع تركيا كمراقب في المنظمة لأنه بمقدور الجامعة الاستفادة من تركيا على مستويات مختلفة.

أولًا، بإمكان المنظمة استغلال تركيا من أجل إعادة التوازن ضمن الجامعة. في حقيقة الأمر، في السنوات الأخيرة، حصل تزحزح للقوة ضمن الجامعة العربية: انتقل مركز الثقل في المنظمة بعيدًا عن القوى التقليدية (سوريا، والعراق، ومصر) لمصلحة قوى جديدة (قطر، والسعودية، والإمارات). عبر إشراك تركيا، يمكن للجامعة العربية إيجاد توازن جديد بين القوى القديمة، التي أصبحت ضعيفة وهشة، والقوى الجديدة في الخليج التي اشتد عودها ضمن النظام الإقليمي العربي. ويمكن موازنة هذه القوة فقط بقوة إقليمية كتركيا.

تركيا في سوريا

تطور السياسة وآفاق مستقبلية

د. جنى جبور

المقدمة:

«إن سوريا هي بوابة تركيا إلى لشرق الأوسط، وتركيا هي قناة عبور سوريا إلى أوروبا». هكذا كان تصريح الرئيس التركي السابق «عبدالله غل» خلال زيارته الرسمية إلى دمشق في ٢٠٠٩، في تناقض صارخ مع الواقع الراهن للعلاقات التركية- السورية. وفي وقت كان العقد الأول من القرن الحالي قد شهد شهر عسل بين أنقرة ودمشق، فإن الطلاق اليوم جلي؛ وبعد أن كانت سوريا في العقد الماضي قاعدة قوة لتركيا في الشرق الأوسط، فإنها أصبحت الآن «مأزق» تركيا في المنطقة.

تعاين هذه الدراسة المتعلقة بالسياسات، تطوّر سياسة تركيا تجاه الأزمة السورية، منذ اندلاع الثورة في مارس/آذار ٢٠١١ وحتى حصول التدخل العسكري في عفرين راهناً. يحل القسم الأول دور سوريا وأهميته في السياسة الخارجية التركية في الشرق الأوسط خلال العقد الأول من القرن الحالي. أما القسم الثاني فيلقي نظرة على المأزق والتحديات التي شكّلها الحراك السوري للدبلوماسية التركية. يدرس القسم الثالث كلفة انغماس تركيا في المستنقع السوري، من حيث تأثيره على السياسات الداخلية وموقعها الإقليمي. ويظهر الترابط المتين بين التحديات والصعوبات التي تواجهها تركيا في حقيقتها الخلفية وما تسببه من زعزعة للاستقرار السياسي والاقتصادي. أخيراً، تدرس الورقة التدخل العسكري في شمال سوريا، مسوغه وأهدافه.

سوريا: الدرّة في عقد السياسة الخارجية التركية في الشرق الأوسط

إنّ فهم سياسة تركيا تجاه سوريا، قبيل الربيع العربي وبعده، يجب أن يتم على ضوء «عقيدة داوود أوغلو». أحدث «داوود أوغلو» ثورة في الدبلوماسية التركية تحت عباءة حزب العدالة والتنمية (AKP)، بداية كوزير للشؤون الخارجية (٢٠٠٩-٢٠١٤) ومن ثمّ كرئيس للوزراء (٢٠١٤-٢٠١٦). بحسب منطق «داوود أوغلو» الذي بيّنه في كتابه، «العمق الاستراتيجي: موقع تركيا على الصعيد الدولي» (٢٠٠١)، تُعد دمشق بوابة تركيا إلى الشرق الأوسط. ولما لدمشق من أهمية في النظام الإقليمي العربي، فإن درب أنقرة في الشرق الأوسط يمر عبر دمشق. ومن خلال تطوير العلاقات مع النظام السوري، توقعت حكومة «حزب العدالة والتنمية» نتائج إيجابية وفيرة. فبالنسبة لأنقرة، إعادة إحياء العلاقات مع سوريا شرطاً لازماً لإرضاء طموحها في التوسع كقوة إقليمية وبناء نطاق تأثير لها في المنطقة.

لذا، وفي الوقت الذي وصلت فيه تركيا وسوريا إلى حافة الحرب العام ١٩٩٨ بسبب الدعم الذي تلقاه زعيم حزب العمال الكردستاني «عبدالله أوجلان» من سوريا، استبدلت الدولتان النزاع بالتعاون، والقوة العسكرية بأخرى ناعمة. وطوال عقد من الزمان، راقص «أردوغان» «الأسد»؛ فعلى المستوى الدبلوماسي، مارست تركيا التأمّل وسعت لعقد اتفاق

تحدي الثورة السورية: تركيا في عين العاصفة

شكّل اندلاع الثورة السورية مفاجأة لتركيا ومثّل تحديًا حقيقيًا أمام أنقرة. هزت الثورة الوضع القائم الذي استندت إليه سياسة تركيا في سوريا، وهددت باكتساح كافة منجزات تركيا عبر الإطاحة بالنظام الذي بنت أنقرة معه تحالفًا متينًا.

وفي بداية الأزمة السورية، تبنت سوريا موقفًا براجماتيًا. وعلى إثر حساب عقلاني للربح والخسارة، اختارت أنقرة أن تغض الطرف ورفضت الاستماع إلى الثوار. ومنذ مارس/آذار وحتى سبتمبر/أيلول ٢٠١١، وفي محاولة لإنقاذ النظام و«الصديق» «الأسد»، انخرط «إردوغان» و«دواود أغلو» في «الدبلوماسية المكوكية»؛ قاموا برحلات دورية إلى دمشق (أكثر من ١٨ رحلة)، وعقدوا اجتماعات مع «الأسد» وحثّوه على تقديم تنازلات للثوار كي يخفّف من زخم الاحتجاجات ويطيّل عمر نظامه. عرضت الحكومة التركية أيضًا نقل خبراتها ومساندتها لتدريب مسؤولين رفيعي المستوى على أنظمة الأحزاب المتعددة والتواصل العام مع المواطنين.

وبالتوازي مع المحافظة على العلاقات مع «الأسد»، وكوسيلة لإبقاء الوضع تحت السيطرة في سوريا في حال أُطيح بـ «الأسد»، تواصلت تركيا مع المعارضة السورية الوليدة: فألى

سلام بين سوريا وإسرائيل. أما على الصعيد الاقتصادي، وبعيد دخول اتفاق التجارة الحرة حيّز التنفيذ في العام ٢٠٠٧، شهدت التجارة البينية ازدهارًا ووصلت قيمتها إلى ٢,٢٩ مليار دولار في ٢٠١٠. كما أصبحت تركيا ثالث أكبر شريك تجاري لسوريا، بعد السعودية العربية والصين، وبلغت الاستثمارات التركية المباشرة في سوريا ٢٦٠ مليون دولار، جاعلةً تركيا المستثمر الأول في سوريا. في العام ٢٠٠٩، تم إلغاء تأشيرة الدخول بين البلدين، الأمر الذي أتاح حرية التنقل وتحفّق السياح بين الجارتين. أما على الصعيد السياسي، تم تأسيس مجلس تعاون استراتيجي رفيع المستوى، عبّد بدوره الطريق أمام تعاون ثنائي راسخ على الصعد الأمنية، والسياسية، والاقتصادية، والعسكرية. واكتست العلاقات التركية-السورية مسحة شخيمة وحميمية حين قضى «بشار» و«أسماء الأسد» العطلة الصيفية مع عائلة «أردوغان» في «بودروم».

بالمجمل، إنّ التقارب التركي-السوري يعد «قصة نجاح سياسة تركيا، صفر مشاكل مع الجيران». شكلت العلاقات الثنائية الممتازة مع سوريا نموذجًا يحتذى به، وبيئة يمكن الانطلاق منها من أجل تحسين علاقات أنقرة مع باقي دول المنطقة. وفي مطلع اندلاع الثورة السورية، كانت سوريا مقياس نجاح تركيا ونفوذها في المنطقة.

لكن في أغسطس/آب من العام ٢٠١١، ساهم عدد من العوامل في تغيير موقف أنقرة. أولاً، تزايد القمع الذي تعرّض له الثوار وبطش «الأسد» بشعبه عوامل جعلت مساندة تركيا للنظام السوري أمر غير ممكن أخلاقياً. ثانياً، انتهى المطاف بعناد وعدم مرونة «الأسد» وتجاهله دعوات «أردوغان» للاعتراف بالمعارضة الشعبية لحكمه، بدلاً من سحقها، بإغضاب الحكومة التركية. ثالثاً، تمكين الأكراد في سوريا، بالإضافة إلى ازدياد وتيرة نشاط «حزب الشعب الديمقراطي» -شريك «حزب العمال الكردستاني» المحظور- وميليشيات «وحدات حماية الشعب» أحييت «عقدة سيفر» لدى أنقرة. خشي الأتراك من إمكانية إقامة كيان كردي في سوريا ما قد يولّد تأثير الدومينو في تركيا بحيث يقود إلى تفكك أراضي دولتهم كما حصل سابقاً بعد التوقيع على معاهدة «سيفر» (١٩٢٠). مثل هذه المخاوف أنهت الواقعية السياسية التركية وحيادها النسبي في ما خص الثورة السورية.

لذا، وفي سبتمبر/أيلول من العام ٢٠١١، قررت حكومة «حزب العدالة والتنمية» التخلص من «الأسد»، «الصديق» السابق و «الأخ» الذي تبين أنه خصم عنيد وغير مطواع. وفي ٢٢ نوفمبر/تشرين الثاني، دعا «إردوغان» للمرة الأولى إلى إزاحة «الأسد». في ٣٠ نوفمبر/تشرين الثاني، أعلن «داوود أوغلو» عن سلسلة عقوبات أحادية الجانب، ترواحت ما بين تجميد أصول الحكومة السورية وتعليق القروض

جانب توفير الملجأ للمعارضين الذين تركوا بلدهم وعبروا الحدود، استضافت تركيا المجلس الوطني السوري في «أنطاليا» في مايو/أيار ٢٠١١. بهذا المعنى، انخرطت تركيا في مرحلة مبكرة من الثورة السورية بلعبة «الدبلوماسية المنقسمة» الماكرة؛ إذ أنشأت علاقات مع اللاعبين المتخاصمين (النظام والمعارضة) ولعبت على كافة المحاور. الأمر الذي سهّل «الدبلوماسية المنقسمة» هو لجوء أنقرة إلى لاعبين غير حكوميين: كي تؤسس تركيا لقنوات حوار مع المعارضة من دون تهديد علاقاتها مع «الأسد، فوضت الحكومة جزءاً من دبلوماسيتها للاعبين غير حكوميين (منظمات غير حكومية، مجموعات رجال أعمال) تربطها بها صلات متينة. بالتالي، تمت استضافة أفراد من «الجيش السوري الحر» في اسطنبول من قبل «هيئة الإغاثة الإنسانية» و«مظلوم- در»، كلاهما منظماتان غير حكوميتين تربطهما صلات قوية بـ «حزب العدالة والتنمية». وكانت الاجتماعات غير الرسمية التي تتم بين مسؤولين أتراك وأعضاء في «الجيش السوري الحر» تُعقد في مارس/آذار ٢٠١١ في اسطنبول في مكتب رابطة الصناعيين ورجال الأعمال المستقلين «موسيا»، وهي مجموعة من رواد الأعمال الذين يمولون «حزب العدالة والتنمية» ويكوّنون ناخبي هذا الحزب. وعبر التعاقد مع فاعلين غير حكوميين دون الإعلان عن الأمر، استطاعت تركيا أن تحافظ على علاقتها مع «الأسد».

بالتالي، قامت تركيا، بشكل تدريجي وفي خضم إطالة أمد الأزمة وتشدد المعارضة السورية، من دون قصد (والبعض يجادل أنها من دون أن تدري) بدعم الدولة الإسلامية في العراق وبلاد الشام، التي كانت حركة نامية باطراد وخارجة من رحم المعارضة المتشددة. مع مرور الوقت، استمرت أنقرة في دعمها، معتقدة بأنه يمكن الاستفادة من هذا التنظيم بشكل مزدوج في الحرب ضد «الأسد» وفي احتواء المقاتلين الأكراد السوريين (حزب الشعب الديمقراطي)، وبالتالي ضحت بأخلاقياتها على مذبح الواقعية السياسية.

لكن تلك السياسة أثبتت قصر نظرها. فعلى المستوى الأمني، ومنذ ٢٠١٣، خرج ماردا داعش من قمقمه، مشكلاً تهديداً أمنياً وطنياً لتركيا. وكانت الاعتداءات الإرهابية والتفجيرات الانتحارية في «رينهانلي»، و«سروش»، و«أنقرة»، و«ديار بكر»، و«إسطنبول»، و«غازيعينتاب»، التي أزهدت فيها أرواح المئات من الأتراك، أثبتت أنّ الأمن التركي غير منفصل عن الواقع في سوريا؛ «ما يحصل في سوريا لن يبقى حبيسا في سوريا»، لكنه سيعم في تركيا.

أضف إلى ذلك، كون سياسة تركيا في سوريا مكلفة سياسياً واقتصادياً. أولاً، تسبب الشعور بعدم الأمان، والحصار، والتطويق في المنطقة، بتحجر في النظام التركي. لذا جنح «حزب العدالة والتنمية» صوب أسلوب حكم قمعي ووجد الملاجأ في التحكم بالمجتمع المحلي.

ومنع مبيعات السلاح. هنا يكمن الخطأ القاتل؛ في سعيها للحصول على دور إقليمي في العقد الأخير، والإيمان بأنه قد حان وقت أنقرة في دمشق، غيرت تركيا سياستها الإحتوائية إلى سياسة قيادة التغيير في سوريا، وجعلت التلصص من «الأسد» في قمة أولوياتها. هذه السياسة الجديدة الحازمة تجلّت في بيان «أحمد داوود أوغلو»، الذي كان حينها وزيراً للشؤون الخارجية: «شارف شرق أوسط جديد على البرزخ. سنكون مالكي هذا الشرق الأوسط الجديد ورواده وفي خدمته (...). ستقود تركيا رياح التغيير في المنطقة»،^١ وبدلاً من أن تظل تنظر بشكل سلبي إلى الأزمة في سوريا وهي تتوالى فصولاً، فإنّها قررت أن تتدخل في حديقتها الخلفية لتخلق نظام شرق أوسطي جديد.

سياسة تركيا في سوريا: «الأثر الرجعي» (٢٠١١-٢٠١٥)

بجعلها إسقاط «الأسد» في مقدمة أولوياتها، التزمت تركيا بسياسات خاطئة، التي عادت بنتائج عكسية في نهاية المطاف مولدة «أثراً رجعيًا» داخل تركيا. وسعيًا منها لتقويض الحكم البعثي، قدّمت أنقرة المساندة اللوجستية والعسكرية للمعارضة السورية، بصرف النظر عن هوية وطبيعة الجماعات المتلقية لهذا الدعم.

^١ يناير/كانون الثاني ٢٠١٢، كلمة في البرلمان التركي

السورية هو الانحدار في العائدات التجارية التركية: وبتعليق اتفاقية التجارة الحرة مع سوريا، فإن تركيا لم تخسر مجرد شركاء اقتصاديين أساسيين، بل حرمت كذلك من ممر للأسواق في الشرق الأوسط إذ كانت سوريا ممر التصدير الأساسي للبضائع التركية إلى العراق ولبنان.

أخيراً، إن سياسة أنقرة في سوريا قد أفسدت موقع تركيا الإقليمي. ففي بدايات القرن الحالي استطاعت تركيا أن تتجاوز الشقاق السني / الشيعي وأن ترتقي بعيداً عن الفوالق الطائفية في الشرق الأوسط باللجوء إلى خطاب يكرّس الوحدة بين الأمة الإسلامية. لكن، كما توضح أحداث الأزمة السورية، وقعت حكومة «حزب العدالة والتنمية» في «المطبات» الانقسامية نفسها التي كانت تحاول تجاوزها. وكان تقسيم النزاع السوري طائفيًا، مصحوبًا باصطفاف «أنقرة» مع مواقف «الرياض» و«الدوحة»، قد أعطى الشارع العربي انطباعًا بأنّ تركيا تقف مع السنة ضد الشيعة. كما أنّ سياسة تركيا في سوريا عزّزت العلاقات الثنائية بين دول الشرق الأوسط للخطر: سياسة «صفر مشاكل مع الجيران» تحولت تدريجيًا إلى «صفر جيران من دون مشاكل»، إذ تدهورت علاقات أنقرة ليس فقط مع سوريا، إنما أيضًا مع روسيا وإيران والعراق ومصر و«حزب الله» في لبنان.

وفي الوقت نفسه، طالب الشعب التركي، الذي أصبح مدركًا لمخاطر زعزعة الاستقرار في المنطقة الذي سيلقي بظلاله على بلده، بقيادة قوية، قادرة على تأمين السلم الوطني والأمان. ثانيًا، قضى النزاع في سوريا على عملية السلام مع الأكراد والتي شرعت فيها الحكومة في ٢٠٠٨. فالجهود المبكرة لحكومة حزب العدالة والتنمية في الاعتراف بالحقوق الثقافية للأكراد (عبر افتتاح قناة تلفزيونية ناطقة باللغة الكردية على سبيل المثال)، وإنهاء النزاع مع حزب العمال الكردستاني من خلال الانخراط في مفاوضات مع «عبدالله أوجلان» (عملية السلام في أوسلو)، والسماح بإنشاء حزب سياسي كردستاني، تم التنازل عنها. في حقيقة الأمر، بإطالة أمد الأزمة في سوريا، خسر كلا الطرفين (التركي والكردية) حافز التعاون: تملك الشعب والحكومة التركية هاجس «عقده سيفر» مجددًا بينما تشجع حزب العمال الكردستاني بالنجاحات التي حققها حزب الشعب الكردستاني ووحدات الحماية ووجد في سوريا رافعة جديدة من خلالها يمكن إحياء النضال المسلح من جديد ضد الدولة التركية.

على المستوى الاقتصادي، أرخى تدفق ٣,٧ مليون لاجئ سوري صرفت عليهم تركيا ما يزيد عن ١٠ مليارات دولار، بثقله على الاقتصاد المحلي وامتحن قدرة البلاد على الاستيعاب. أضف إلى ذلك، أن أحد الأضرار الجانبية للأزمة

بالتالي، شرعت حكومة «حزب العدالة والتنمية» منذ العام ٢٠١٦ بإحداث تغيير استراتيجي في سياسيتها السورية، مخففة حدة خطابها تجاه «الأسد». وبرزت عوارض هذا التغيير الأولية في استقالة «أحمد داوود أوغلو». فبجعله رحيل «الأسد» الشرط الأساسي لأي حل مقبول في النزاع السوري، فإن «داوود أوغلو» كان في كرسي قيادة السياسة التركية في سوريا، حينما كان وزيراً للشؤون الخارجية (٢٠٠٩-٢٠١٤) ولاحقاً عندما كان رئيساً للوزراء (٢٠١٤-٢٠١٦). من جوانب متعددة، كان «داوود أوغلو» «صقراً» حكومة «حزب العدالة والتنمية» عندما يتعلق الأمر بالملف السوري. لكنه أُجبر على الاستقالة في مايو/أيار من العام ٢٠١٦، وتم استبداله بأحد «الحمام»، «بنالي يلدرم». يمكن تفسير رحيل «داوود أوغلو» بأنه «استراتيجية خروج» تركيا من سوريا: عبر إلقاء اللوم على شخص واحد - بالتحديد رئيس الوزراء - وتحميله وزر أخطاء السياسة وفشلها، فإن «أردوغان» قد سعى للتخلص من الماضي وفتح صفحة جديدة في السياسة الخارجية التركية، بالاستناد إلى البرجماتية والواقعية السياسية. وبالتالي، طالما تم تعيينه، ألمح «يلدرم» إلى تطبيع العلاقات مع سوريا بقوله: «أنا متأكد من أن علاقاتنا (نا) مع سوريا ستعود إلى طبيعتها. إننا بحاجة إليها (...). لقد أعدنا علاقاتنا مع روسيا وإسرائيل. وأنا على يقين بأننا سنعيد أيضاً علاقاتنا مع سوريا إلى طبيعتها. ومن

تغيير المسار في سوريا (صيف ٢٠١٦ وحتى وقتنا الراهن)

مع انتهاء العام ٢٠١٥، بات جلياً أن تركيا قد وصلت إلى حائط مسدود في سوريا. فسياستها التي استندت إلى أسس ثلاثة (الإطاحة بـ «الأسد»، احتواء «حزب الشعب»/«وحدات حماية الشعب»، ومحاربة «داعش») ثبت فشلها كونها لم تفلح في تحقيق أي منها.

ما هو أكثر من ذلك أنه للمرة الأولى في التاريخ الحديث للدولة التركية، يسيطر الأكراد داخل سوريا على مساحة من الحدود المشتركة بين البلدين عرضها ستون ميلاً. على ضوء هذه النجاحات الكردية على الأرض، قامت حكومة «حزب العدالة والتنمية» بمراجعة أولوياتها. بالنسبة لأنقرة، إن التوسع الكردي هو تهديد لمصالح تركيا تفوق خطورته بقاء «الأسد». بالتالي، في الوقت الذي كانت فيه أولوية تركيا في المراحل المبكرة تغيير النظام في سوريا، هقها الآن هو مكافحة الإرهاب، الأمر الذي يشمل محاربة «داعش» وقوات «الحزب الشعب الديمقراطي»/«وحدات الحماية الكردية». لكن الأخيرة هي التي لا تزال تحتفظ بأراضٍ متاخمة على الحدود مع تركيا، ومن بين هذين الخصمين، من الواضح أن «الحزب الشعب الديمقراطي»/«وحدات الحماية الكردية» هي الهم الأساسي لتركيا.

بين أنقرة وطهران وموسكو، خاصة بعد إعلان الولايات المتحدة عن سحب قواتها من شمال سوريا.

نظرة عن كُثب على عملية «غصن الزيتون» في عفرين

ظهر الوجود المسلح التركي في سوريا على مرحلتين. الأولى تمت تحت إشراف عملية «درع الفرات» وانطلقت في أغسطس/آب من العام ٢٠١٦. استطاعت تركيا على إثرها السيطرة على مناطق في شمال سوريا تحدّها بلدات «أعزاز»، و«الباب»، و«جرابلس». وتسلمت الحكومة التركية إدارة تلك المنطقة مباشرةً عبر تعيينها مسؤولين معارين من ناحية «غازيعينتاب». ثاني مرحلة كانت في ظل عملية «غصن الزيتون» التي انطلقت في يناير/كانون الثاني من العام ٢٠١٨ التي استطاعت قوات الجيش التركي خلالها السيطرة على «عفرين». وكان هدف تلك العملية في البدء أن تكون قصيرة المدى، لكنها لا تزال مستمرة إلى يومنا هذا، وجعلت المنتقدين يستنكرون «الاحتلال التركي لسوريا»، متهمين أنقرة بامتلاكها طموحات استعمارية جديدة في البلد.

ظاهرياً قد يبدو الوجود العسكري التركي في سوريا بالفعل احتلالاً: ففي المناطق التي انتزعتها تركيا من «حزب الشعب الديمقراطي»/«حزب العمال الكردستاني»

أجل محاربة الإرهاب وحتى يتحقق الإستقرار فإننا بحاجة للعودة إلى سوريا والعراق»^٢.

تسعى سياسة تركيا في سوريا الآن إلى تحقيق الأهداف الثلاثة التالية، وهي مرتبة بحسب الأولوية:

١) حماية حدودها من الهجمات الكردية على طول حدودها («عفرين»، و«كوباني»، و«تل الأبيض»، و«الباب»، و«الحسكة») ومنع تشكّل «قوات حدود سورية» مدعومة من الولايات المتحدة والمكونة بشكل أساسي من «حزب الشعب الديمقراطي»/«وحدات الحماية الكردية» (بالتالي كانت عملية «غصن الزيتون» في «عفرين»)

٢) إضعاف «داعش» وإبعاد قواتها عن المناطق الحدودية، ما يحد من حركتها على إلحاق الأذى بتركيا

٣) التوصل إلى حل إقليمي لسوريا، أي أن يتم صياغة الحل من قبل القوى الأصلية في المنطقة التي تتأثر مباشرة بالأزمة السورية (تركيا، وإيران، وروسيا)، في مواجهة القوى الخارجية الغربية. لذا كان اجتماع القمة الثلاثية في أنقرة الذي انعقد في ٤ أبريل/ نيسان ٢٠١٨، والذي رمى إلى إعادة توزيع الأوراق وأطر التأثير في سوريا

² "Syrian rebels stunned as Turkey signals normalisation of Damascus relations", The Guardian, 13 July 2016

المجال أمام السكان كي ينتجوا ويصدّروا البضائع للقري والمدن السورية الأخرى. ينحدر عدد من كوادر «حزب العمال الكردستاني» من «عفرين». بهذا المعنى، تُعدّ عملية تركيا في الشمال السوري عملية مضادة للأكراد مدفوعة بأجندة قومية، وليس بحسب مشروع عثماني جديد.

سعت عمليات تركيا العسكرية في سوريا (خاصة «غصن الزيتون») إلى تحقيق أربعة أهداف محددة بحسب ما يلي:

١. إبعاد أو على الأقل إضعاف سيطرة قوات حزب الشعب الديمقراطي، وبالتالي منع الحكم الذاتي أو الاستقلال الكردي؛
٢. تشكيل سوريا الجديدة والتأكد من أن البنى والديناميات المحلية متوافقة مع مصالح ورغبات تركيا طويلة الأمد؛
٣. تشكيل ظروف ملائمة لعودة ٣,٥ مليون لاجئ سوري، وبالتالي الحد من النقمة العامة المتزايدة ضدهم؛
٤. صناعة توافق داخلي: عبر خلق «عدو للأمة» مشترك (الأكراد) ونشر فكرة أنّ الأمن القومي التركي مهدد. تسعى حكومة «حزب العدالة والتنمية» إلى إيقاظ الشعور القومي عند مواطنيها وخلق شعار تجتمع خلفه الحشود قبيل انتخابات محلية دقيقة في العام ٢٠١٩ (الانتخابات البلدية تم تحديدها في شهر مارس/آذار، بينما تم تحديد الانتخابات التشريعية والرئاسية في شهر نوفمبر/تشرين الثاني).

ومن «داعش»، يتعلم الطلاب اللغة التركية، ويدير مسؤولون أتراك المستشفيات. تشير اللافتات بالتركية ونقاط المراقبة إلى نوع من «الاحتلال» التركي. رغم ذلك، فإنّ التصديق أنّ عملية «غصن الزيتون» غرضها تمدد نفوذ تركيا العثمانية الجديدة هو أمر فيه اختزال ووهم. الدافع الأساسي لهذه العملية هو خوف أنقرة من النزعة الانفصالية الكردية، وإبعاد القوات الكردية («حزب الشعب الديمقراطي»/«حزب العمال الكردستاني») عن الحدود التركية/السورية. قررت أنقرة، وهي مدرّكة للإنجازات الميدانية التي حققتها قوات «حزب الشعب الكردي»/«حزب العمال الكردستاني»، أن تتصرف بتشدد عبر إرسال قواتها إلى «عفرين» لصد تقدم القوات السورية الكردية التي تعتبرها أنقرة تهديدًا أمميًا لها. في الواقع، وبالنسبة لصناع السياسة الأتراك، فإنّ النزعة التوسعية الكردية في سوريا لديها «تأثير الدومينو» داخل تركيا، إذ تدفع بالأكراد للمطالبة بالاستقلالية. ومن الأهمية بمكان تسليط الضوء في هذا السياق على وجود روابط أيديولوجية معقدة بين «حزب الشعب الديمقراطي» و«حزب العمال الكردستاني». ففي واقع الأمر، تأثر الأكراد السوريون بأيديولوجيا «عبدالله أوجلان» منذ تسعينات القرن الماضي. حينئذ كان «أوجلان» في ضيافة «حافظ الأسد في سوريا»، وكان نفوذ «أوجلان» على الأكراد أمرًا لا يمكن إنكاره، خاصةً في مدينة «عفرين»، حيث بنى تعاونيات بحسب النموذج الإشتراكي، فاسيًا

تجلبهم إلى طاولة المفاوضات، وبالتالي زيادة فرص نجاح عملية «سوتشي». في حقيقة الأمر، لا يمكن إيجاد حل للأزمة السورية من دون التزام صريح من تركيا، إذ تسيطر أنقرة على مجموعات معارضة نافذة كـ «أحرار الشام»، و«جبهة النصرة»، و«الترکمان».

- تزايد تكلفة الوجود العسكري التركي في سوريا: ليس من المرجح أن يكون الوجود العسكري التركي في سوريا دائماً، إذ ستكون التكلفة المترتبة عليه أمراً باهظاً. أولاً، لا تملك القوات المسلحة التركية وسائل بقاء طويل الأمد في سوريا، خاصة في وقت تخسر من عديدها بسبب حملات الصرف التي انطلقت منذ الانقلاب الفاشل في يوليو/ تموز ٢٠١٦. ثانياً، تقوم تركيا بتحريك المقاتلين الجهاديين وعناصر الجيش السوري الحر لإبعاد الأكراد؛ وعلى المدى البعيد، سيكون أمراً صعباً إدارة مقاتلين غير منظمين. ثالثاً، كانت عمليات تركيا ممكنة في سوريا طالما هي تناسب طهران وموسكو؛ لكن حالما تتغير مصالح تلك الدول، فإن الوجود العسكري التركي سيتعرض للاهتزاز. بالتالي، فإن عمليات تركيا في سوريا ستكون عبئاً على الصعيد العسكري والمالي والسياسي، وعلى الأرجح ستختار أنقرة حينها الانسحاب من سوريا طالما يتحقق هدفها في إضعاف الأكراد، إذ أن «احتلال» دائم لسوريا ليس خياراً.

ملاحظات ختامية

- التقارب التركي- الإيراني- الروسي: عملية تركيا في «عفرين» كانت لتكون مستحيلة لولا المساندة الضمنية من موسكو وطهران. في الوقت الذي تختلف فيه وجهات نظر تركيا وروسيا وإيران حول الملف السوري، فإنها تتفق على الأقل حول نقطتين اثنتين: حل الأزمة السورية يجب أن يكون «إقليمياً»، وشاملاً تلك الدول بحيث تؤخذ مخاوفها الأمنية والسياسية بعين الاعتبار؛ (٢) يجب أن يتم محاربة الأكراد السوريين كما يتم محاربة «داعش» (ترى روسيا في الأكراد السوريين عملاء للولايات المتحدة، وتشارك إيران وتركيا الخوف نفسه من النزعة الانفصالية عند الأكراد). كون تركيا قد استطاعت أن تتدخل على الأرض وفي الجو في «عفرين»، وواجهت مقاومة ضعيفة من قبل قوات النظام السوري، ليس سوى مثال على التفاهم الضمني بين القوى الثلاث.

من المرجح أن تكون الدول الثلاث، تركيا وإيران وروسيا، قد توصلت خلال القمة الثلاثية التي انعقدت في أنقرة في بداية أبريل/ نيسان ٢٠١٨، إلى اتفاق ضمني تقدم فيه طهران وموسكو حرية لتركيا في سوريا، وتسمح للقوات العسكرية التركية بعبور «عفرين» واحتلال «تل رفعت» و«منبج». بالمقابل، إن موسكو وطهران تتوقعان من تركيا أن تستخدم نفوذها لدى المعارف السورية كي

نحو مجلس سلم وأمن عربي فاعل وحقيقي

السفير/ سمير حسني مدير إدارة إفريقيا والتعاون العربي الإفريقي
بالجامعة العربية السابق

مقدمة:

المشترك؟ وأين كان مجلس السلم والأمن العربي حين تعرضت دول عربية مستقلة للغزو والتقسيم والاحتلال؟ وكيف لم تُفْلِح كل هذه المؤسسات في تحقيق أي تقدم ملموس في القضية الفلسطينية؟ وغيرها من القضايا والأزمات في سوريا والعراق واليمن والصومال والسودان وجزر القمر، بالإضافة إلى معاناة دول الشمال الأفريقي في جنوبها من الإرهاب والجريمة المنظمة. هذه الأسئلة، وغيرها، أسئلة مشروعة، على الفكر والبحث العلمي العربي الإجابة عليها، كما على صانعي القرار في الدول العربية الاستجابة لها إذا ما أرادوا للنظام العربي ومؤسسته الجامعة البقاء والتطور، وإذا ما أرادوا للجامعة العربية أن تواكب العصر وتحمل راية العمل العربي المشترك.

ثُمَّ لمرحلة الحالية منعطفًا رئيسيًا في عالم عربي يتغير بسرعة وعمق، ويجب على الجامعة العربية ومؤسساتها أن تكون جزءًا من هذا التغيير، فلا مناص أمامها من إعادة النظر في أدائها وبنيتها ومؤسساتها إذا أردنا لها مواكبة الظروف الجديدة ومجابهة التهديدات والتحديات الكبرى التي تواجهها الشعوب العربية. وبظل إعادة النظر في بنية مجلس السلم والأمن العربي ودوره أساسًا لتفعيل دور الجامعة في مختلف القضايا العربية وإعطائها المصداقية المطلوبة، وذلك إذا ما توافرت الرؤية والعزم والإرادة لدى المسؤولين عن صنع السياسات العربية

تزداد أهمية الأبعاد السياسية للأمن القومي العربي مع تكاثر الأزمات السياسية في المنطقة العربية وتعددتها وتنوعها وتراكمها، كما يزيد تصاعد حدتها خطر التدخل الإقليمي والدولي الذي يُهدد بدوره تماسك، بل وجود، النظام الإقليمي العربي ومؤسسة الجامعة العربية. كما يُغذي عوامل تفكيك دوله في سياق صراع على هوية الشرق الأوسط من أجل ترتيب المنطقة مع غياب مشروع عربي بديل.

وتمثل ظاهرة الإرهاب، وما شهدته من تحولات نوعية في ممارساتها في خلال العقد الماضي، تهديدًا خطيرًا وجدّيًا للأمن القومي العربي وللسلم والأمن الدوليين، ما يتطلب تدخلًا وتعاونًا جدّيًا لوقف التداعيات الكبيرة التي تترتب على العمليات العسكرية التي تشنها التنظيمات الإرهابية، خاصة داعش التي تُقْتَل تهديدًا مباشرًا للاستقلال والسيادة الوطنية لعددٍ من الدول العربية.

لا تريد هذه الورقة أن تقف على العديد من الأزمات التي يعج بها العالم العربي، سواء في جناحه الشرقي أو الغربي، أو الأزمات العابرة للحدود في الكثير من دوله، لكن ينبغي القول إنّ المواطن العربي ينظر إلى مؤسسات وتقارير الجامعة العربية ويسأل عن حق: أين العمل السياسي العربي المشترك؟ بينما الدول تختلف وتتناحر في ما بينها حول القضايا العربية الكبرى، أين اتفاقية الدفاع

- الأزمة الحدودية بين جيبوتي وإريتريا بتاريخ ٢٠٠٨/٥/٤.
- إدانة العدوان الأمريكي على الأراضي السورية بتاريخ ٢٠٠٨/١٠/٢٧.
- القرصنة والسطو المسلح قبالة السواحل الصومالية بتاريخ ٢٠٠٨/١١/٤.

ولقد تبين من خلال تجربة السنوات الأولى من عمر المجلس، أنه لم يُمارس الدور الفُتو به في الوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها، إضافةً إلى القضايا الهامة الأخرى التي تُهدد الأمن القومي العربي وتدخل في صميم اختصاصات المجلس. ويُعزى هذا إلى مجموعة من المعوقات ترتبط أساساً بعضوية المجلس وبعدم تفعيل آلياته المنصوص عليها في نظامه الأساسي (الإذار المُبكر، هيئة الحكماء، بنك المعلومات)، بالإضافة إلى عدم تخصيص ميزانية مستقلة له، بحيث لا تستطيع الأمانة العامة تحمّل الأعباء المالية المترتبة على اضطلاع المجلس بمهامه كاملة.

٢- كُلفت قمة الدوحة ضمن قرارها حول الأمن القومي العربي رقم ٤٥٣ بتاريخ ٢٠٠٩/٣/٣٠ مجلس الجامعة على المستوى الوزاري بدراسة المقترحات المقدمة من الأمين العام بشأن تعزيز وتطوير مجلس السلم والأمن العربي. واستعرضت ورقة الأمين العام الخيارات والبدائل المطروحة لتفعيل آليات عمل مجلس السلم والأمن العربي، بما في ذلك اقتراح إنشاء قوة

على تفعيل المنظمات والاتفاقات الجماعية العربية، تماقاً مثلما فعلت تجمعات ومنظمات إقليمية أخرى مثل الاتحاد الأفريقي.

ستقف هذه الورقة على النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي وتعرض لمعالجة مشاكله ومواطن ضعفه، وكيفية تطويره ليصير فاعلاً في معالجة الأزمات الداخلية، خاصة تلك التي تفتح الباب أمام التدخلات الإقليمية والدولية، أو تحمل خطر التفكك أو التقسيم.

أولاً: محاولات تطوير مجلس السلم والأمن العربي:

١- تقرر قيام مجلس السلم والأمن العربي في قمة الخرطوم بموجب القرار رقم (٣٣١) بتاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٩، ليعمل كآلية للوقاية من النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الدول العربية، وإدارتها وتسويتها في حال وقوعها، ويقدم توصيات إلى مجلس الجامعة بشأن التطورات التي تمس الأمن القومي العربي، وتعزيز القدرات العربية في مجال العمل الوقائي من خلال تطوير نظام الإذار المُبكر وبذل المساعي الدبلوماسية، بما في ذلك الوساطة والمصالحة والتوفيق وتنقية الأجواء وإزالة أسباب التوتر لمنع أي نزاعات مستقبلية، وتشكيل قوات حفظ سلام عربية. ففي إطار ممارسته لعمله أصدر المجلس فقط ثلاثة بيانات بشأن:

بإنشاء قوات حفظ سلام عربية عندما تستدعي الحاجة لذلك، والإجراءات الواجب اتخاذها عند وجود تهديد للسلام والأمن العربي.

٤- بناءً على قرار قمة الكويت الصادر في ٢٦/٣/٢٠١٤ تم إيقاف العمل مؤقتاً بالنظامين الأساسيين والداخلي لمجلس السلام والأمن العربي، واضطلع مجلس الجامعة العربية على المستوى الوزاري بصفة مؤقتة بمهام مجلس السلام والأمن العربي، وذلك إلى حين تعديل النظام الأساسي والنظام الداخلي للمجلس، بحيث تصبح كافة الدول أعضاء في المجلس.

٥- أخذ مجلس الجامعة على مستوى القمة علماً بمشروع النظام الأساسي لمجلس السلام والأمن العربي، وذلك بموجب قراره رقم ٦٢٢ الصادر عن الدورة (٢٦) بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٥. وكانت الأمانة العامة قد أعدت هذا المشروع وأخذ به المجلس الوزاري التحضيري للقمة ورفعته إلى القمة التي بدورها أخذت به علماً. وأخذ العلم لا يعني القرار بالموافقة عليه، مثلما فعلت قمة الخرطوم في عام ٢٠٠٧، التي وافقت على النظام الأساسي للمجلس الموقف العمل به حتى الآن وفق قرار قمة الكويت عام ٢٠١٤. غير أن هذا النظام الأساسي «الجديد» قد أحرز تقدماً في تشكيل المجلس ومهامه وصلاحياته وآلياته. فعلى صعيد التشكيل فإن المجلس يتشكل من جميع الدول الأعضاء. أما عن المهام والصلاحيات، فبات من حقه اتخاذ القرارات والإجراءات الجماعية المناسبة، بما

حفظ سلام عربية، وذلك حتى يتمكن المجلس من الاضطلاع بدوره في الوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها، وكذلك الإسهام في صيانة الأمن القومي العربي وفقاً للأهداف المحددة له في النظام الأساسي.

٣- شكّل الأمين العام لجنة مستقلة لدراسة سُبل إصلاح وتطوير الجامعة العربية في سبتمبر/أيلول ٢٠١١، بناءً على قرار مجلس الجامعة على المستوى الوزاري رقم (٧٣٧٢ د.ع ١٣٦). وخُصت هذه اللجنة في تقريرها حول تطوير مجلس السلام والأمن العربي إلى إعادة النظر في تشكيل هذا المجلس وقواعد عمله من خلال جعل عضوية مجلس السلام والأمن العربي هي ذاتها عضوية المجلس الوزاري. فمن غير الواقعي قصر عدد الدول الأعضاء في مجلس السلام والأمن على دول دون أخرى، إذ أن قضايا الأمن والسلام تهم جميع الدول، وتثير لديها حساسيات لا يمكنها تفويض دولة أخرى بشأنها. وناقش المندوبون الدائمون في ٢٣/١/٢٠١٤ المقترحات الواردة في تقرير اللجنة المستقلة رفيعة المستوى لإصلاح وتطوير الجامعة العربية، ومن ضمنها تفعيل دور مجلس السلام والأمن العربي. وخلص الاجتماع إلى أهمية تفعيل عمل مجلس السلام والأمن بتوسيع عضويته لتشمل جميع الدول الأعضاء، وتكليف لجنة خبراء من الدول الأعضاء لتعديل مواد النظام الأساسي للمجلس لتتوافق مع العضوية الجديدة له، والنظر في تفعيل معاهدة الدفاع العربي المشترك المتعلقة

السنوات الأخيرة. ولعلّ الخلل الثالث في هذا النظام يتعلق بآلية تنفيذ قراراته وأمانته الفنية التي حددها النظام في إدارة صغيرة ضمن هيكل قطاع الأمن القومي بالجامعة العربية، وهي إدارة ليست مؤهلة فنيًا أو إداريًا للقيام بمهام وأنشطة متنوعة، سواء فنية أو عسكرية، للإحاطة والتعامل مع النزاعات على اتساع المنطقة العربية. ولعلّ أعرب ما في هذا النظام أنه يجوز تعديله بقرار من مجلس الجامعة على المستوى الوزاري وليس على مستوى القمة!

وبالرغم من أخذ القمة العربية علماً بالنظام الجديد منذ ما يربو على الثلاث سنوات، إلا أنّه لم يجرِ العمل به، بل أدرجته الدول الأعضاء مجددًا على جدول أعمال لجان تطوير العمل العربي المشترك، ما يعني أنّ النظام الأساسي القديم الذي وافقت عليه قمة الخرطوم عام ٢٠٠٦ هو الوثيقة الأساسية التي تجري عملية التطوير على أساسها. لذلك ستتناول الورقة مواطن الخلل والضعف في هذا النظام.

ثانيًا: مواطن الضعف والخلل في النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي:

بعد أكثر من ثماني سنوات من إقرار النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي (٢٠٠٦/٣/٢٩)، وأكثر من سبع سنوات من دخوله

في ذلك إبقاء مراقبين مدنيين وعسكريين في مهمات محددة في مناطق التوتر والنزاع. ومن حيث الآليات. فإضافةً إلى بنك المعلومات ونظام الإنذار المُبكر وهيئة الحكماء، يوجد أيضًا قوة حفظ السلام العربية تتشكل من فرق عربية جاهزة ومتعددة الأفرع، تُضم عناصر مدنية وعسكرية عربية تتمركز في دولها الأصلية، كما تضم لجنة من الخبراء المتخصصين في الدول الأعضاء لوضع الإجراءات التشغيلية لهذه القوة وقواعد الاشتباك الخاصة بها. أما ما أخفق فيه هذا النظام الأساسي المأخوذ به علماً من القمة العربية، ولم توافق عليه أيضاً، فيتعلق الأمر بجوانب ثلاثة: الأول يخص اجتماعات المجلس، فهو يجتمع مرتين في السنة على مستوى وزراء الخارجية، وتسبق اجتماعاته الاجتماعات العادية لمجلس الجامعة مباشرة، أو كلما دعت الضرورة إلى ذلك. وفضلاً عن قلة هذه الاجتماعات فإن كونها تُعقد مباشرة قبل الاجتماعات العادية لمجلس الجامعة يفقدها الأهمية ويضفي عليها الطابع الإجرائي، نظرًا لأنه بعد عدة ساعات سيكون الاجتماع العادي لمجلس الجامعة الذي لا يزال نظامه الأساسي يخول له وحده اتخاذ القرارات والإجراءات. ويتمثل مواطن الخلل الثاني لهذا النظام الأساسي الجديد أنّه لم يُحدد ميزانية مستقلة لمجلس السلم والأمن، بل جعل تمويل أنشطة ومهام المجلس من ميزانية الأمانة العامة التي أصبحت تُعاني ضعفًا متزايدًا في

مجلس الجامعة على المستوى الوزاري (رئاسة الدورة الحالية- والدولتان اللتان اضطلعتا برئاسة الدورتين السابقتين- والدولتان اللتان ستؤول إليهما رئاسة الدورتين اللاحقتين). هذه القاعدة في اختيار أعضاء المجلس تلقائيًا، حسب ترتيبهم في رئاسة المجلس الوزاري، قد أضعفت إلى حد كبير من قدرته على التحرك، وكذلك من ثقة الدول الأعضاء في اللجوء إليه، وجعلت من الصعب على بعض الدول قبول فكرة أن تتولى خمس دول -لم يتم انتخابها أو اختيارها بناءً على رغبتهما أو لقدرتها- الاضطلاع بمسؤولية معالجة الأزمات واتخاذ التوصيات أو القرارات في أمور استراتيجية وأمنية بالغة الأهمية، خاصة أنه قد يكون من بينها دول لم تُصادق بعد على النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن، ما يتطلب إعادة النظر في الآلية المعتمدة لتشكيل عضوية هذا المجلس.

٣- تمويل المجلس: وفقًا للمادة العاشرة من النظام الأساسي للمجلس، يُموّل المجلس من ميزانية الأمانة العامة، بدون أن يتم تخصيص موازنة مستقلة له في الوقت الذي لا تستطيع فيه الجامعة تحمل الأعباء المالية المترتبة على إضطلاع المجلس بالمهام الواسعة الموكلة إليه، وخاصة في تحمل نفقات إرسال قوات حفظ السلام أو فرق المراقبين، أو تحمل تكاليف مهمات جمع المعلومات والوساطة وإنشاء الأجهزة التابعة له... الخ.

حيز النفاذ، لم يُمارس المجلس الدور المناط به في الوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها، إلى أن أوقفت القمة العربية العمل بهذا النظام في مارس/آذار ٢٠١٤، هذا إضافةً إلى القضايا الهامة الأخرى التي تُهدد الأمن القومي العربي وتدخل في صميم اختصاصات المجلس، ويُعزى ذلك إلى الأسباب الرئيسية التالية:

١- الصلاحيات: إنّ المجلس بحالته الراهنة، وفقًا للنظام الأساسي، هو بمثابة هيئة أو آلية استشارية تعمل تحت الإشراف المباشر لمجلس الجامعة، ولا يملك سوى صلاحية إصدار التوصيات في القضايا التي تُعرض عليه، وانتظار عرضها على مجلس الجامعة، الأمر الذي أفقد المجلس الفاعلية والسرعة في التحرك، وأدى أيضًا إلى عدم اهتمام الدول الأعضاء باللجوء إليه، طالما أنّ القرار النهائي سوف يعود إلى مجلس الجامعة. يُضاف إلى ذلك أنّ مجلس الجامعة طوال فترة الثماني سنوات الماضية، لم يُكَلِّف مجلس السلم النظر بأي من النزاعات أو القضايا الأمنية المطروحة، كما أنّه لم يمنحه صلاحية اتخاذ القرارات أو الإجراءات أو التدابير اللازمة في أي من القضايا المثارة حتى يستطيع المساهمة في معالجتها، رغم أنّ المادة الثامنة من النظام الأساسي لمجلس السلم قد أتاحت لمجلس الجامعة منحه مثل تلك الصلاحية.

٢- عضوية المجلس: يتشكل المجلس حاليًا حسب المادة الرابعة من نظامه الأساسي من خمس دول فقط، يمثلون خماسية

المناسبة» والإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن في مناطق التوتر، وتوسيع العضوية بأن يصبح العدد ٧ أو ١٢، بدلاً من ٥، وبالانتخاب بناءً على معايير يُتفق عليها، مثل التوازن في التمثيل الجغرافي، وأن يعقد المجلس اجتماعاً دورياً كل ثلاثة أشهر، وكلما اقتضت الحاجة، وتخصيص ميزانية خاصة للمجلس من قبل مجلس الجامعة. ويتطلب هذا الخيار موافقة ثلثي الدول الأطراف، ويبدأ سريانه بعد شهر من إيداع وثائق التصديق عليه من ثلث الدول الأطراف. لم يضاف هذا الخيار جديداً سوى تخصيص ميزانية مستقلة.

- الخيار الثاني: تفعيل المادة الثامنة من النظام الأساسي للمجلس التي تنص على:

«يحدد مجلس الجامعة المواضيع التي يخول فيها مجلس السلم باتخاذ قرارات بشأنها المواضيع الأخرى التي يتخذ فيها المجلس توصيات ترفع إلى مجلس الجامعة لإقرارها»، كما تنص على أن «لمجلس الجامعة تكليف مجلس السلم والأمن اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن في مناطق التوتر، ومنها إيفاد بعثات مراقبين مدنيين وعسكريين لمناطق النزاعات في مهمات محددة». ويمكن استناداً إلى هذه المادة، استصدار قرار من مجلس الجامعة بالمجالات والموضوعات التي يمكن لمجلس السلم والأمن أن يتخذ قرارات أو تدابير أو إجراءات تدخل في إطار مهامه المنصوص عليها في المادة السادسة من نظامه الأساسي، ومنها على سبيل المثال:

٤- **عدم استكمال أجهزة المجلس:** التي حددها النظام الأساسي ب: بنك المعلومات ونظام الإنذار المبكر، وهيئة الحكماء. نلاحظ في هذا الشأن أنه من خلال تجربة العمل السابقة، يتطلب إنشاء مثل هذه الأجهزة وتفعيلها، إضافة إلى توفير الأموال والموارد البشرية والمادية اللازمة، إعادة النظر في التعريفات التي وضعت لهذه الأجهزة ودورها واختصاصاتها، حتى يمكن تفعيل دورها في مساعدة المجلس على الاضطلاع بالمهام المنوطة به.

لذلك فالمجلس لم يُمارس الدور المنوط به، حيث أبان عن عجز في تحمل مسؤولياته العديدة، ويُعزى ذلك إلى عدم تمتعه بسلطة اتخاذ القرار وإرادته المغلولة في خمس دول أعضاء، ما أضعف ثقة بقية الدول الأعضاء بالجامعة فيه، فضلاً عن افتقاره لميزانية خاصة به، وعدم استخدام أجهزته لآلياته، ما دعا الأمين العام إلى طرح مقترحات لتطويره.

ثالثاً: الخيارات التي اقترحتها الأمين العام عام ٢٠٠٩ لتطوير مجلس السلم والأمن العربي وتعزيز دوره:

- الخيار الأول: إجراء تعديلات على النظام الأساسي للمجلس:

تتعلق هذه التعديلات باختصاصاته ومهامه وصلاحياته، والعمل على توسيع عضويته، كذلك تعديل البند المتعلق بميزانية المجلس، ليتمكن المجلس من «اتخاذ القرارات والتدابير

تشكيل لجان وساطة ومصالحة وتوفيق لتنقية الأجواء وإزالة أسباب التوتر لمنع أي نزاعات مستقبلية.

إتخاذ التدابير اللازمة لإعادة الإعمار في فترة ما بعد النزاعات للحيلولة دون تجددتها. إيفاد بعثة مراقبين لمناطق النزاع في مهمات محددة.

اتخاذ إجراءات أمنية وغيرها لمواجهة التهديدات والمخاطر العابرة للحدود كالإرهاب والجريمة المنظمة.

المشاركة في العمليات الإنسانية لإزالة آثار الكوارث والأزمات والنزاعات.

التنسيق والتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية لتعزيز السلام والأمن والاستقرار في العالم العربي وتسوية النزاعات بين دولة عربية ودولة أخرى.

كما تضمنت مقترحات الأمين العام أنه سواء تم اعتماد البديل الأول أو الثاني، فإن تفعيل فُدرات مجلس السلم والأمن تتطلب تبني فكرة إنشاء قوات عربية لحفظ السلام، خاصة وأن الفقرة (7) من المادة السادسة من النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي قد نصت على أن من مهام المجلس «اقتراح إنشاء قوة حفظ سلام عربية عندما تستدعي الحاجة».

رابعًا: استلهام التجربة الأفريقية في مجال السلم والأمن:

منذ القمة العربية التي عقدت في القاهرة عام ١٩٩٦، والجامعة العربية تستلهم من التجربة الأفريقية في السلم والأمن، وخذت

ويُعد هذا الخيار أفضل بقليل من الخيار الأول من زاوية الحرص على وجود مهام للمجلس وقدرة على اتخاذ القرار. غير أن تلك المهام

حذوها في تصميم آلياتها ابتداءً وتطويرًا. فقد أصدر مؤتمر القمة الأفريقي رقم (٢٩) المنعقد في القاهرة خلال الفترة من ٢٨-٣٠ يوليو/تموز ١٩٩٣، إعلان القاهرة حول إنشاء آلية منع وتسوية المنازعات في أفريقيا. وقد حدد الإعلان مكونات الآلية من أجهزة رئيسية، تشمل جهاز مركزي ونظام إنذار مُبكر وبنك معلومات وهيئة حكماء.

مقارنة بين المجلسين العربي والأفريقي:

- انطلق مجلس السلام والأمن الأفريقي في نشاطه بعد تأسيسه عام ٢٠٠٣، وقد تضافرت عدة عوامل ساعدت على بداية أنشطة للمجلس، أهمها:

- الإرادة السياسية الحاسمة لأعضاء الاتحاد الأفريقي واندفاعهم نحو القيام بكل الأعمال الكفيلة بإنقاذ قارتهم من الفتن والحروب وعدم الاستقرار والتخلف.

- البيئة الدولية المُشجّعة على تفعيل المبادرات الإقليمية لإدارة النزاعات وتسويتها، نظرًا للتكلفة الباهظة لعمليات حفظ السلام الأممية.

- المركز القوي الذي يملكه مجلس السلام والأمن داخل بنية الاتحاد الأفريقي، وصلادياته وأجهزته المُفَعّلة وطبيعة تدابيرها الواجبة النفاذ.

١. تشكيل المجلس:

أ. المجلس الأفريقي:

تنص المادة (٥) من نظام المجلس الأفريقي على أن يتكون المجلس من (١٥) عضوًا يتم اختيارهم بالانتخاب، ويطبق المجلس مبدأ التمثيل الإقليمي العادل في عملية الاختيار

وافقت القمة العربية غير العادية المنعقدة في القاهرة ١٩٩٦ من حيث المبدأ على إنشاء آلية جامعة الدول العربية للوقاية من النزاعات وإدارتها وتسويتها بين الدول العربية. وفي قمة عمان (مارس/آذار ٢٠٠١) وافقت القمة على الآلية التي تتكون أجهزتها من كلٍ من جهاز مركزي ونظام إنذار مُبكر وبنك معلومات ومجلس حكماء، ولم يتم تشكيل هذه الآلية وأجهزتها.

بعد إنشاء الاتحاد الأفريقي، قررت القمة الأفريقية التي عُقدت في لوساكا عام ٢٠٠١ ضم آلية منع وتسوية المنازعات إلى أجهزة الاتحاد الأفريقي. ولقد تطورت هذه الآلية في القمة الأفريقية التي انعقدت في «درين» بجنوب أفريقيا، وذلك عبر إنشاء مجلس السلام والأمن الأفريقي، الذي حل محلها بسلطات واختصاصات أوسع، منها إنشاء القوة الأفريقية الجاهزة. وقد دخل البروتوكول الخاص بالمجلس الأفريقي حيز النفاذ بتاريخ ٢٦/١١/٢٠٠٣.

من الصعب تشكيل مجلس كفاء بأعضاء قادرين على تحمل الأعباء وممارسة الدبلوماسية الوقائية، واتخاذ تدابير إرجاع الأمور إلى نصابها بهذه الكيفية بحيث يكون لقدر الترتيب الهجائي قدرة على التحكم أكثر من أي عامل آخر.

٢. اجتماعات المجلس

أ. المجلس الأفريقي:

يُستفاد من المادة الثامنة من نظام المجلس الأفريقي أنّ المجلس يتم تنظيمه بصورة تمكّنه من العمل المتواصل. لهذا الغرض يصبح كل عضو في مجلس السلم والأمن ممثلاً في جميع الأوقات في المقر الرئيسي للاتحاد، كما يكون المجلس وفقاً لهذا النص في دورة انعقاد مستمرة، وهذا مطابق تماماً للنظام المعمول به في مجلس الأمن الدولي.

وتُحدد نفس المادة المستويات التي يجتمع عليها المجلس، وهي مستوى الممثلين الدائمين والوزراء أو رؤساء الدول والحكومات، ويجتمع كلاً لزم على مستوى الممثلين.

اجتماع المجلس على مستوى الممثلين هو الغالب على المادة حيث ورد ذكره مرتين لأن الممثلين الدائمين هم الذين يضمنون استمرارية عمل المجلس، لأنهم موجودون في المقر في كل وقت، بينما يتطلب اجتماع الوزراء مدة زمنية أطول يتم فيها

إلى جانب ثمانية معايير أخرى، أهمها:

- الإسهام في تعزيز السلم والأمن وصيانتها في أفريقيا، وتكون الخبرة في مجال عمليات دعم السلام ميزة إضافية.
- المقدرة والالتزام بالقيام بالمسؤوليات المطلوبة من العضوية.
- المشاركة في تسوية النزاعات وصنع السلام وتعزيزه على المستويين الإقليمي والقاري.
- الإسهام في صندوق السلام و/أو الصندوق الخاص الذي ينشأ لغرض معين.

وخلاصة هذا النص أنّ مجلس السلم والأمن الأفريقي يتم تشكيله عن طريق الانتخاب، ويحكم العامل الجغرافي عملية الاختيار، كما يخضع الأعضاء المترشحون إلى معايير محددة حتى يتم التأكد من قدرتهم على تحمل المسؤولية وكفاءتهم في هذا الشأن.

ب. المجلس العربي:

يتضح من نص المادة الرابعة من نظام مجلس السلم والأمن العربي أنّ عدد أعضاء المجلس خمسة، حيث تكون عضوية المجلس بالتحوال حسب الترتيب الهجائي لأعضائه، تماشيًا مع رئاسة مجلس الجامعة على المستوى الوزاري، حيث تجري بنفس الطريقة. فالعضوية إذن تكون بدون انتخاب، وتبعًا لذلك يغيب العامل الجغرافي وجميع المعايير التي يمكن بواسطتها التأكد من قدرة العضو وكفاءته. وفي الغالب، يكون

- تعزيز السلام والأمن والاستقرار في أفريقيا.
- الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية.
- ضنع السلام بما في ذلك استخدام المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحقيق.
- يساعد المجلس في ذلك نظام الإنذار المبكر وهيئة الحكماء، وكل من النظامين عملي على مستوى مجلس السلم والأمن الأفريقي، وتجري الاستعانة به في تسيير جهود الدبلوماسية الوقائية.

▪ اختصاصات المجلس في حالات تهديد السلم وفي حالة الظروف الخطيرة لأي عضو من الأعضاء: تعكس اختصاصات المجلس في هذا المجال طبيعة النزاعات والحروب في القارة الأفريقية، وهي متميزة عن الحروب والنزاعات التي عهدها الآباء المؤسسون للأمم المتحدة، حيث تعرف أفريقيا جرائم الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية والحروب الأهلية. وقد كان الاتحاد الأفريقي واعياً بأوضاعه الأمنية، لذلك تضمنت مهام وسلطات مجلس السلم والأمن حقاً واضحاً له في التدخل بإجازة من المؤتمر إذا ما استجدت ظروف خطيرة في دولة عضو، كما تنص بذلك المادة (1) فقرة هـ.

والمجلس، إلى جانب سلطاته في نشر عمليات حفظ السلام والتدخل نيابة عن الاتحاد وبإذن منه، يملك حق فرض العقوبات عندما يحدث تغيير غير دستوري للحكومة في أي دولة عضو.

إعلامهم وحضورهم إلى مقر الاجتماع، وقد يتعذر على بعضهم الحضور.

ب. المجلس العربي:

لا يتضمن نظام المجلس العربي أي إشارة تُفيد بالانعقاد المستمر، وبكونه هيئة دائمة العمل.

وتنص المادة (٤) من النظام الأساسي للمجلس العربي على أن «المجلس يعقد اجتماعاته على مستوى وزراء الخارجية، ويجوز له عقد اجتماعاته على مستوى المندوبين». وتجعل هذه المادة اجتماع المجلس على مستوى المندوبين على سبيل الجواز لا القاعدة. ولا تذكر المادة شيئاً عن الممثلين، حيث من الجائز أن يكون الممثل غير سفير بلاده في دولة المقر أو مندوبها لدى الجامعة، ويكون متفرغاً للمجلس وعارفاً بكل شؤون السلم والأمن، بما يمكنه من المشاركة في المداولات وأعمال المجلس بفعالية، إضافة إلى استعداد له لضمان استمرارية المجلس.

٣. وظائف المجلس وسلطاته:

أ. المجلس الأفريقي:

يمكن من خلال المادتين ٦ و٧ من نظام المجلس الأفريقي تحديد وظائفه في اختصاصين إثنيين:

▪ التسوية السلمية للنزاعات: تنص المادة (٦) على أن مجلس السلم والأمن يتولى مهامه في المجالات التالية:

على ضوء المادة السادسة، يُستشف أنّ المجلس لا يملك من سلطات العمل المباشر إلا بذل الجهود الدبلوماسية، وفي ما عدا ذلك فتدابيره هي اقتراحات وتوصيات لمجلس الجامعة الذي يجتمع إذا لم تُجد الجهود الدبلوماسية. وفي واقع الأمر، إنّ مجلس السلم والأمن بمثل هذا التنظيم، هو في الحقيقة مجلس الجامعة.

٤. وسائل المجلس في تنفيذ قراراته:

أ. المجلس الأفريقي:

تُحدِّد المادة السابعة في فقرتها الأولى سلطات المجلس، أما في فقراتها ٢ و٣ و٤، فتُحدد الكيفية التي يُنفذ بها المجلس تدابيره وقراراته، وهي كالآتي:

- إتفاق الدول الأعضاء على أن مجلس السلم والأمن، عند تنفيذه لواجباته بموجب بروتوكول مجلس السلم والأمن، يعمل بالإبادة عنها.
- إتفاق الدول الأعضاء على قبول وتنفيذ المقررات الصادرة عن مجلس السلم والأمن.
- إتفاق الدول الأعضاء على التعاون التام مع مجلس السلم والأمن، حيث تقوم بتسهيل الإجراءات التي يتخذها لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها.

ويتميز نظام المجلس الأفريقي عن نظام مجلس الأمن الدولي في مجال حفظ السلم والأمن بخاصيتين:

- تتمثل الخاصية الأولى في إمتلاك مجلس السلم والأمن الأفريقي لجيش أفريقي تحت اسم «القوة الأفريقية الجاهزة»، لنشر عمليات حفظ السلام والانتشار الوقائي والتدخل في الظروف الخطيرة، وهو المستوى الذي لم يبلغه بعد مجلس الأمن الدولي على الرغم من محاولته.

- أما الخاصية الثانية فهي امتلاك مجلس السلم والأمن الأفريقي لسلطة الانتشار الوقائي، وهو ما لا ينص عليه صراحة نظام مجلس الأمن الدولي (ميثاق الأمم المتحدة).
ب. المجلس العربي:

تتضمن المادتان الثالثة والسادسة تحديداً لمهام المجلس، ومن خلالها يتضح أنّ المجلس له مهمة واحدة هي ما نصت عليه المادة الثالثة في فقرتها (أ)، «الوقاية من النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الدولة العربية، وإدارتها وتسويتها في حال وقوعها». ويوضح هذا النص ما جاء في الفقرة الثالثة من المادة السادسة التي تنصّ على «تعزيز القدرات العربية في مجال العمل الوقائي من خلال تطوير نظام الإنذار المبكر، وبذل المساعي الدبلوماسية بما فيها الوساطة والمصالحة والتوفيق، لتفقية الأجواء وإزالة أسباب التوتر لمنع أي نزاعات مستقبلية».

مجلس الجامعة لإقرارها، وهو لا يتخذ تدابير لاستتباب الأمن في مناطق التوتر إلا بتكليف من مجلس الجامعة. وتبعًا لذلك، لم يرد في النظام الأساسي للمجلس العربي كيفية تنفيذ قرارات المجلس.

خامسًا: كيف يمكن تطوير وتفعيل مجلس السلم والأمن العربي:

أ- مقترح لحل مشكلة العضوية في مجلس السلم والأمن العربي:

- يقوم هذا المقترح على أن يتشكل مجلس السلم والأمن العربي من ممثلي جميع الدول الأعضاء في الجامعة العربية شريطة أن يستلهم التجربة الأفريقية. ويقوم النظام الحالي لمجلس السلم والأمن العربي على قاعدة عدد قليل من الأعضاء يمثلون داخل المجلس، مثلما يجري العمل به في مجلس الأمن الدولي ومجلس السلم والأمن الأفريقي. لكن، من خلال الاستقراء، فإن سبب اختيار عدد محدد من الأعضاء في منظمة دولية، وجعلهم يعملون نيابة عن الجميع يعود إلى الأسباب التالية:

- العدد الكبير لأعضاء تلك المنظمة، حيث يُعيق هذا الأمر إمكانية التداول وسرعة اتخاذ القرار في الموضوعات الأمنية التي تتخذ بصفة مستمرة طابع الاستعجال وضرورة سرعة البت.

- عدم التناسب بين أعضاء المنظمة، إذ ثمة دول هشة ضعيفة ودول مُنهارَة

وفيما يخص «القوة الأفريقية الجاهزة»، تلتزم الدول الأعضاء باتخاذ الخطوات اللازمة لإنشاء فرق جاهزة للمشاركة في بعثات دعم السلام التي يقررها مجلس السلم والأمن، أو للتدخل الذي يجيزه المؤتمر.

ب. المجلس العربي:

لا توجد بالنظام الأساسي للمجلس العربي بوضعه الحالي موضوعات يُصدر بشأنها مجلس السلم والأمن قرارات، ولكن الموضوعات التي ينظر فيها المجلس يتخذ فيها توصيات تُرفع إلى مجلس الجامعة لإقرارها. وتنص المادة الثامنة في فقرتها الأولى على أن «مجلس الجامعة يُحدد المواضيع التي يخول فيها المجلس لاتخاذ قرارات بشأنها». ويثير هذا النص عدة ملاحظات منها:

▪ تنص الفقرة على أن «مجلس الجامعة يُحدد»، وهذه الصياغة تفيد الوجوب والإلزام، فمجلس الجامعة يجب عليه أن يقوم بتحديد الموضوعات التي يصدر فيها مجلس السلم والأمن قرارات. لكن لم يحدث هذا الأمر، وقد مرّ على صدور النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن قرابة عقد من الزمان، إلى أن توقف العمل به.

▪ تُفيد هذه المادة بأنّ النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن لم يكتمل بعد، وهو ينتظر القرار المشار إليه في مجلس الجامعة.

▪ تُكفل أعمال مجلس السلم والأمن العربي في نظامه الحالي بتوصياتٍ يرفعها إلى

للدول الأعضاء جميعًا. كما أنّ اللجوء إلى عدد محدد وقليل من الأعضاء يعني وضع معايير للعضوية. لا يتعلق الأمر هنا إطلاقًا بالديمقراطية والتدوير، بل إن الواقع العملي يُلزم أن تحافظ دول عربية كبرى على عضوية دائمة في مجلس السلم والأمن، وسيثير هذا الموضوع حساسيات لا تنتهي مع كل موعد لاختيار الأعضاء الجدد، بما في ذلك خطورة قيام بعض الأعضاء بمقاطعة المجلس، ومن ثم جموده.

٢- مقترح لعلاج أزمة الميزانية:

- من أجل توفير الموارد المالية اللازمة لمهام دعم السلام والأنشطة التشغيلية الأخرى المتعلقة بالسلام والأمن، يتم إنشاء صندوق خاص يُعرّف بـ «صندوق السلام والأمن». تحكّم عمليات هذا الصندوق النظم واللوائح المالية ذات الصلة بالأمانة العامة، ويتكون من الاعتمادات المالية في الميزانية العادية للأمانة العامة، بما فيها متأخرات المساهمات الطوعية من الدول الأعضاء، ومصادر أخرى من دول عربية أو جهات أو مؤسسات عربية أو دولية، وذلك من خلال الأنشطة المناسبة لجمع الأموال بعد موافقة مجلس الجامعة. وينشأ ضمن هذا الصندوق صندوق أئتماني مُتجدد، وتقوم أجهزة توجيه السياسات ذات الصلة في الأمانة العامة، بناء على توصية من مجلس الأمن والسلم، بتحديد

تحافظ مع ذلك على عضوية المنظمة، طالما وجد لها نظام سياسي قائم. - اتساع الرقعة الجغرافية التي تغطيها المنظمة الدولية (مجلس الأمن الدولي يغطي كل العالم، ومجلس السلم والأمن الأفريقي يغطي قارة أفريقيا).

ويُعَدُّ الاتحاد الأفريقي أكثر منظمة واجهت هذه الظروف السياسية. وقد اضطر حتى يحفظ لمجلس السلم والأمن كفاءته، أن يفرض شروطًا ليتأكد من القدرة السياسية والمادية والمالية للدول المرشحة لعضوية المجلس. لكن الوضع العربي مختلف تمامًا، إذ أنه، ما عدا عضوين أو ثلاثة، تملك كل الدول العربية إمكانيات أمنية جيدة، ومؤسسات سياسية وإدارية بمستوى متفاوت من المتانة، وقوات عسكرية وشُرطية، وإمكانات مالية.

كما أن التداول متاح بين ٢٢ عضو، فالعدد ليس كبيرًا بحيث يُعيق التداول واتخاذ القرار. وبالنظر إلى مجلس الأمن الدولي، يبلغ عدد أعضاءه ١٥ عضوًا، وسيرتفع إلى ٢٥ عضو أو أكثر بعد الإصلاح الذي يجري الحديث عنه منذ زمن، كما أنّ مجلس السلم والأمن الأفريقي يبلغ عدد أعضائه ١٥ عضوًا، ويجري التداول في كلا المجلسين بصفة طبيعية.

إنّ وجود جميع الأعضاء في المجلس يعبر عن احترام سيادة الدول الأعضاء، وتكون كل الأعمال الصادرة عنه صادرة عن إرادة جماعية

مفوضية الاتحاد الأفريقي تُسمى «مفوضية السلم والأمن» يقودها مفوض للسلم والأمن. تقوم هذه المفوضية بتنفيذ قرارات مجلس السلم والأمن السياسية والفنية والإدارية تحت قيادة رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي ومفوض السلم والأمن. تتعدد الإدارات المعنية داخل هذه المفوضية لتغطي كافة الأنشطة والمهام من الإنذار المُبكر إلى عمليات دعم السلام والتدخل وصنعه وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات، إلى العمل الإنساني وإدارة الكوارث، وتنظيم اجتماعات مجلس السلم والأمن ومدته بالتقارير... الخ.

والمقترح المُتَدَد على الصعيد العربي في هذا الشأن هو الفصل بين مهام واختصاص المجلس الوزاري ومجلس السلم والأمن العربي على غرار ما تم في الاتحاد الأفريقي، وأن يتم تنظيم اجتماعات بصورة تُمكنه من العمل المتواصل. لهذا الغرض، يكون لكل عضو في مجلس السلم والأمن مُمثلاً في جميع الأوقات في المقر، ويجتمع المجلس على مستوى السادة المندوبين الدائمين والوزراء أو القمة كلما لزم الأمر، كما يجتمع على مستوى المندوبين الدائمين مرة على الأقل في الشهر، ومرة في العام على مستوى القمة. وبالطبع تُعقد الاجتماعات في مقر جامعة الدول العربية. وللمجلس أن يقوم بإنشاء هيكل فرعية كلما رأى ذلك ضرورياً لأداء مهامه، مثل لجان متخصصة للوساطة أو المصالحة، أو للتحقيق في ممارسته لمهامه وسلطاته. ويساعد الأمين العام للجامعة أمين

المبالغ اللازمة لهذا لصندوق الائتماني المُتجدد. وعند الاقتضاء، وبناءً على قرار صادر عن أجهزة توجيه السياسات ذات الصلة في الجامعة العربية، تُقَدَر عمليات التمويل من قبل الدول الأعضاء وفقاً لجدول مساهماتها في الميزانية العادية. كما يجوز أن يُطلب من الدول المساهمة بقوات تتحمل تكلفة مشاركتها خلال الأشهر الثلاثة الأولى، وتقوم الأمانة العامة برد المصروفات التي تتحملها الدول المساهمة المعنية خلال مدة زمنية يتم الاتفاق عليها لحين الانتظام في تمويل العمليات.

٣- مقترح لتجنب الازدواجية، بل لإنهاء الازدواجية، بين عمل مجلس الجامعة وبين مجلس السلم والأمن:

لا زالت الخبرة الأفريقية مُلهمة في هذا الشأن. فقد أحدث الاتحاد الأفريقي تغييراً هيكلياً جوهرياً في بنيتة لعلاج التضارب والازدواجية بين مهام كل من المجلس الوزاري الأفريقي ومجلس السلم والأمن الأفريقي. فبعدما تحولت منظمة الوحدة الأفريقية إلى الاتحاد الأفريقي، أضحت المجلس الوزاري يُسقى المجلس التنفيذي الذي يتناول جميع الشؤون، ما عدا قضايا السلم والأمن، بما في ذلك الإرهاب. وأضحت مجلس السلم والأمن الأفريقي مسؤولاً عن معالجتها، ويرفع تقاريره إلى القمة، وله أن يجتمع على مستوى المندوبين والوزراء والقادة أيضاً. يُعاون المجلس أمانة فنية قوية ضمن هيكل

0- نظام الإنذار المبكر:

لتسهيل عملية ترقب النزاعات ومنعها، يتم إنشاء نظام للإنذار المبكر، يتكون من مركز مراقبة ورصد - يُعرف بغرفة الأزمات - ويكون موقعه في قطاع مجلس السلم والأمن بالجامعة العربية، ويكون مسؤولاً عن جمع وتحليل البيانات على أساس وحدة قياس ملائمة لمؤشرات الإنذار المبكر، ووحدات للمراقبة والرصد تابعة للدول الأعضاء يتم ربطها بصورة مباشرة من خلال وسائل الاتصالات المناسبة بغرفة الأزمات، وتعمل على جمع البيانات ومعالجتها ونقل هذه البيانات إلى غرفة الأزمات. تتعاون الأمانة العامة أيضًا مع الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة، ومع مراكز الأبحاث والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية لتسهيل الأداء الفعال لنظام الإنذار المبكر. ويضع نظام الإنذار المبكر وحدة قياس للإنذار المبكر تقوم على أساس مؤشرات سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية وإنسانية، يتم تحديدها وقبولها بصورة واضحة، وتستخدم لتحليل التطورات داخل القارة والتوصية بشأن أفضل المسارات.

1- قوات حفظ السلام العربية

بُغية تمكين مجلس السلم والأمن من أداء مسؤولياته في ما يتعلق بنشر بعثات دعم السلام والتدخلات الخاصة، يتم إنشاء قوات حفظ سلام عربية. تتكون هذه القوة من فرق جاهزة متعددة الأفرع تضم عناصر مدنية وعسكرية

عام مُساعد يكون مسؤولاً عن شؤون قطاع مجلس السلم والأمن العربي، كما يعتمد الأمين العام على الموارد البشرية والمادية الأخرى للأمانة العامة لخدمة مجلس السلم والأمن وتوفير الدعم له.

٤- هيئة الحكماء:

بُغية دعم الجهود التي يبذلها كل من مجلس السلم والأمن، والأمين العام، لاسيما في مجال منع النزاعات، يتم إنشاء هيئة للحكماء. تتكون هيئة الحكماء من خمس شخصيات عربية تحظى بالاحترام البالغ من مختلف فئات المجتمع، وتكون قد قدمت إسهامات بارزة لقضية السلام والأمن والتنمية في المنطقة العربية. يقوم الأمين العام باختيار أعضاء هيئة الحكماء بعد التشاور مع الدول الأعضاء المعنية، وذلك على أساس التمثيل الجغرافي، ويتم تعيينهم للعمل لفترة ثلاث سنوات من قبل مجلس الجامعة على مستوى القمة. تُقدم هيئة الحكماء النصيحة إلى مجلس السلم والأمن والأمين العام بخصوص جميع المسائل المتعلقة بصون وتعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية. وبناءً على طلب مجلس السلم والأمن أو الأمين العام، أو بناءً على مبادرتها الخاصة، تقوم هيئة الحكماء باتخاذ الإجراءات الملائمة لدعم جهود مجلس السلم والأمن، وتلك التي يبذلها الأمين العام لمنع النزاعات بإبداء رأيها بشأن المسائل ذات الصلة بتعزيز وصون السلام والأمن والاستقرار في المنطقة.

٨- العلاقة مع مجلس السلم والأمن بالاتحاد الأفريقي:

إذا كان التعاون مع الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي لازماً لمجلس السلم والأمن العربي للوفاء بمهامه في تعزيز وصون السلم والاستقرار في المنطقة العربية، فإنّ التعاون بين المجلس العربي والمجلس الأفريقي بات حتمياً وواجباً نظراً لتداخل وتشابك النزاعات في المنطقتين العربية والأفريقية، فالكثير من النزاعات كانت تجري محاولة علاجها في كل من الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية (الصومال- السودان- موريتانيا- جنوب السودان- ليبيا- جزر القمر... الخ). وقد أدى التمرد والحرب في كلٍ من ليبيا ومالي إلى زيادة انتشار الأسلحة عبر الأراضي الليبية في منطقة الساحل الأفريقي بكميات كبيرة، وذلك لعدم القدرة على ضبط الحدود نتيجة الانهيار الكبير في سلطات الدول، حيث أدى ذلك أيضاً إلى زيادة حركة المسلحين، وعلى الأخص من الحركات الجهادية الإسلامية التي تتطلع إلى تطبيق الشريعة الإسلامية من خلال إقامة دول الخلافة، وهم يحملون أسلحتهم عبر الحدود التي لا يمكن التحكم فيها بفاعلية، فضلاً عن زيادة وكثافة التدافع الدولي في المنطقة، الأمر الذي أسهم في عسكرتها. وتلك منطقة تداخل عربي- أفريقي، ويتوجب على المجلسين الأفريقي والعربي التعاون الوثيق لعلاج أزماتها.

في بلدانها الأصلية وتكون مستعدة للإنتشار السريع عند إشعار ملائم. ولهذا الغرض تتخذ الدول الأعضاء الخطوات اللازمة لإنشاء فرق جاهزة للمشاركة في بعثات دعم السلام التي يُقررها مجلس السلم والأمن، أو للتدخل الذي يجيزه مجلس الجامعة على مستوى القمة. ويتم تحديد قوة وأنماط مثل هذه الفرق العسكرية، ودرجة استعدادها وموقعها العام وفقاً للإجراءات التشغيلية الموحدة المعمول بها في الأمم المتحدة لدعم السلام، وسوف تكون خاضعة للمراجعة الدورية حسب أوضاع النزاعات والأزمات السائدة في المنطقة.

٧- العلاقة مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى:

سعيًا للوفاء بصلاحياته المتمثلة في تعزيز وصون الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة، يتعاون مجلس السلم والأمن على نحو وثيق مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، الذي يتولى المسؤولية الرئيسية لصون السلام والأمن الدوليين، كما يعمل مجلس السلم والأمن أيضاً على نحو وثيق مع وكالات الأمم المتحدة الأخرى ذات الصلة. ويتم اللجوء -عند الاقتضاء- إلى الأمم المتحدة لتوفير ما يلزم من الدعم المالي واللوجستي والعسكري، تعزيزاً لأنشطة جامعة الدول العربية في مجال تعزيز وصون الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة، وذلك عملاً بأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلام والأمن الدوليين.

خاتمة:

وأخيراً، يُسعدني أن أرفق مع هذه الورقة مقترح «مشروع نظام أساسي جديد» أو «بروتوكول جديد» لمجلس السلم والأمن العربي، تمت صياغته بالتماهي مع بروتوكول مجلس السلم والأمن للاتحاد الأفريقي، الذي وافقت وصادقت عليه عشرة دول عربية أعضاء في الاتحاد الأفريقي وجامعة الدول العربية. كما أُخِذَ في الاعتبار دور المنظمات تحت الاقليمية «الجهوية» مثل مجلس التعاون لدول الخليج، وغيرها، وما قد ينشأ مستقبلاً، لتلعب دوراً متناسقاً مع «مجلس السلم والأمن العربي».

ونظراً للدور المتعاظم للمجتمع المدني في تسوية وتعزيز السلام والأمن والاستقرار، حث المشروع على تشجيع مجلس السلم والأمن العربي والمنظمات غير الحكومية، وغيرها من منظمات المجتمع المدني، على المشاركة في الجهود الرامية إلى تعزيز الأمن والسلام. كما حث المشروع المجلس على صياغة علاقة وثيقة مع كل من البرلمان العربي، واللجنة العربية لحقوق الإنسان في المجالات ذات الصلة، وذلك وفق أهدافه وصلاحياته.

على ضوء كل ما تقدم، ينبغي صياغة اتفاقية للتعاون الوثيق بين مجلس السلم والأمن للاتحاد الأفريقي ومجلس السلم والأمن العربي تؤسس على «الفصل الثامن لميثاق الأمم المتحدة المعني بدور المنظمات الاقليمية في حفظ السلم والأمن»، وترجم أهداف ومبادئ المنظمين في التعاون الوثيق والمشارك.

٩- العلاقة مع التجمعات تحت- الاقليمية (الجهوية):

تُعتبر الآليات «الجهوية» تحت - الاقليمية جزءاً من النظام الأمني الشامل لجامعة الدول العربية، وتقع على عاتقها المسؤولية الرئيسية لتعزيز السلام والأمن والاستقرار. وفي هذا الصدد، يقوم مجلس السلم والأمن على مستوى القمة، والأمين العام، بمواءمة وتنسيق أنشطة الآليات الجهوية في مجال السلم والأمن والاستقرار من أجل ضمان تطابق هذه الأنشطة مع أهداف ومبادئ جامعة الدول العربية، والعمل عن كثب مع الآليات الجهوية لكفالة شراكة فعالة بينها وبين مجلس السلم والأمن في ما يتعلق بتعزيز وصول السلم والأمن والاستقرار، على أن يتم تحديد طرق هذه الشراكة على أساس امتيازاتها النسبية والظروف السائدة.

تم في سياق إعداد هذه الورقة الرجوع إلى ما يلي:

- بروتوكول مجلس السلم والأمن الأفريقي.

- وثائق مجلس السلم والأمن العربي.

- قرار مجلس الاتحاد الأوروبي بتاريخ ٢٢/١/٢٠٠١ الخاص بإنشاء اللجنة السياسية والأمنية.

-ميثاق الأمم المتحدة، وخاصة فصوله التي تمكّن من إنشاء مجلس السلم والأمن العربي وتؤسس للتعاون مع مجلس الأمن.

-قرارات مجلس جامعة الدول العربية على المستوى الوزاري وعلى مستوى القمة ذات الصلة.

مشروع بروتوكول «نظام أساسي» لمجلس السلم والأمن العربي

السفير / سمير حسني

المادة (١)

التشكيل والطابع والهيكل

١. يتم بموجب هذا البروتوكول إنشاء مجلس للسلم والأمن كجهاز دائم لصنع القرارات بشأن منع النزاعات وإدارتها وتسويتها داخل جامعة الدول العربية، ويكون مجلس السلم والأمن من ترتيبات الأمن الجماعي والإنذار المبكر لتسهيل الاستجابة الفعالة في الوقت المناسب لأوضاع النزاعات والأزمات في المنطقة العربية. ويحل هذا المجلس محل مجلس السلم والأمن العربي المنشأ بقرار مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة بالخرطوم في ٢٤/٣/٢٠٠٦.

٢. يدعم مجلس السلم والأمن الأمانة العامة وهيئة للحكام ونظام قاري للإنذار المبكر وقوات حفظ سلام عربية وصندوق خاص. يتعاون مجلس السلم والأمن مع جهود المنظمات «الجهوية» تحت الاقليمية في ما يتعلق بصون السلم والأمن والاستقرار في المنطقة.

العربية وبيئتها وأيضاً لخلق الظروف المواتية لتحقيق التنمية المستدامة. ٢. ترقب النزاعات ومنعها. وفي حال حدوث النزاعات تكون مسؤولية مجلس السلم والأمن تولى مهام إحلال وبناء السلام بغية تسوية هذه النزاعات. ٣. تعزيز وتنفيذ الأنشطة المتعلقة ببناء السلام وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات من أجل تعزيز السلام والحيلولة دون تجدد أعمال العنف. ٤. تنسيق ومواءمة الجهود العربية الرامية إلى منع ومكافحة الإرهاب بكافة جوانبه ٥. وضع سياسة دفاع مشترك طبقاً لمواثيق جامعة الدول العربية. ٦. تعزيز وتشجيع الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية واحترام قُدسية حياة الإنسان والقانون الإنساني الدولي، كجزء من الجهود الرامية إلى منع النزاعات.

المادة (٣)

المبادئ

يسترشد مجلس السلم والأمن بالمبادئ المنصوص عليها في ميثاق جامعة الدول العربية وميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ويسترشد بشكل خاص بالمبادئ التالية:
١. التسوية السلمية للخلافات والنزاعات.

المادة (٢)

الأهداف

الأهداف التي ينشأ من أجلها مجلس السلم والأمن هي:
١. تعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية من أجل ضمان حماية وحفظ حياة وممتلكات ورفاه الشعوب

المادة (5)

المهام

يتولى مجلس السلم والأمن مهامه في المجالات التالية:

١. تعزيز السلم والأمن والاستقرار في المنطقة العربية.
٢. الإنذار المبكر والدبلوماسية الوقائية.
٣. صنع السلم، بما في ذلك استخدام المساعي الحميدة والوساطة والمصالحة والتحقيق.
٤. عمليات دعم السلم والتدخل.
٥. بناء السلم وإعادة التعمير في فترة ما بعد النزاعات.
٦. العمل الإنساني وإدارة الكوارث.
٧. أي مهام أخرى قد يقررها مجلس الجامعة على مستوى القمة.

المادة (٦)

السلطات

١. يقوم مجلس السلم والأمن بالتعاون مع الأمين العام، بما يلي:
 - أ. ترقب الخلافات والنزاعات، ومنعها، فضلاً عن السياسات التي قد تؤدي إلى الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.
 - ب. القيام بمهام صنع وبناء السلم لتسوية النزاعات حيثما تحدث.
 - ج. التصريح بتشكيل بعثات دعم السلم ونشرها.

٢. الاستجابات المبكرة لاحتواء أوضاع الأزمات للحيلولة دون تطورها إلى نزاعات كاملة.
٣. احترام سيادة القانون والحقوق والحريات الأساسية للإنسان واحترام قُدسية حياة الإنسان والقانون الإنساني الدولي.
٤. الترابط بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وأمن الشعوب والدول.
٥. احترام سيادة ووحدة أراضي الدول الأعضاء.
٦. عدم التدخل من جانب أي دولة عضو في الشؤون الداخلية لدولة أخرى.
٧. المساواة المطلقة والترابط بين الدول الأعضاء.
٨. الحق الثابت في الوجود المستقل.
٩. الحق في التدخل في أي دولة عضو بناءً على قرار صادر عن مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة، في ما يتعلق بظروف خطيرة مثل جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.
١٠. حق أي دولة عضو في أن تطلب التدخل من جامعة الدول العربية بغية استعادة السلم والأمن وذلك طبقاً لمواثيق جامعة الدول العربية.

المادة (٤)

التشكيل

١. يتكون مجلس السلم والأمن من الدول الاعضاء بجامعة الدول العربية.

ي. وضع السياسات والإجراءات اللازمة لضمان اتخاذ أي مبادرة خارجية في مجال السلام والأمن في المنطقة العربية في إطار أهداف وأولويات الجامعة العربية.

ك. متابعة التقدم المُحرز نحو تعزيز الممارسات الديمقراطية والحكم الرشيد وسيادة القانون وحماية حقوق الإنسان وحياته الأساسية، واحترام قُدسية الحياة الإنسانية والقانون الإنساني الدولي من جانب الدول الأعضاء في إطار مسؤوليات منع النزاعات المنوطة به.

ل. دراسة واتخاذ الإجراءات الملائمة في الأوضاع التي يتهدد فيها الاستقلال الوطني لأي دولة عضو وسيادتها من جراء أعمال العدوان.

م. دعم وتسهيل العمل الإنساني في أوضاع النزاعات المسلحة أو الكوارث الطبيعية الكبرى.

ن. تقديم التقارير بانتظام عن طريق رئيسه إلى مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة حول أنشطته ووضع السلام والأمن في المنطقة العربية.

٢- تتفق الدول الأعضاء على أن مجلس السلم والأمن، عند تنفيذه لواجباته بموجب هذا البروتوكول، فإنه يعمل بالإنيابة عنها.

د. رسم الخطوط التوجيهية العامة للاضطلاع بمثل هذه البعثات، بما في ذلك الصلاحيات المتعلقة بها والقيام بمراجعة دورية لهذه الخطوط التوجيهية.

هـ. التدخل نيابة عن جامعة الدول العربية في أي دولة عضو تمرّ بظروف خطيرة، مثل جرائم الحرب والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، وفق ما تم تحديده في الاتفاقيات والمواثيق الدولية ذات الصلة.

و. إقرار طرق تدخل جامعة الدول العربية في أي دولة عضو بناء على قرار صادر عن مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة.

ز. تنفيذ سياسة الدفاع المشترك لجامعة الدول العربية.

ح. ضمان تنفيذ اتفاقية جامعة الدول العربية بشأن منع الإرهاب ومكافحته، والاتفاقيات والمواثيق الدولية والقارّية والاقليمية ذات الصلة الأخرى، ومواءمة وتنسيق الجهود على المستويين الإقليمي والدولي لمكافحة الإرهاب الدولي.

ط. تعزيز وتطوير «شراكة قوية للسلام والأمن» بين جامعة الدول العربية والأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي، وأيضاً مع المنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة.

المجلس على ذلك- تدفع هذه الدولة النفقات الإضافية التي تتكبدها الأمانة العامة نتيجة عقد الاجتماع خارج المقر الرئيسي.

الهيكل الفرعية واللجان الفرعية:
0- يجوز لمجلس السلم والأمن أن ينشئ هيكل فرعية كلما رأى ذلك ضروري لأداء مهامه. يجوز أن تشمل هذه الهياكل الفرعية لجائاً مختصة بالوساطة أو المصالحة أو التحقيق، ويجوز أن تتكون من دولة واحدة أو مجموعة دول. يسعى مجلس السلم والأمن أيضاً إلى الحصول على خبرة عسكرية أو قانونية أو غير ذلك من أشكال الخبرة التي قد يحتاج إليها لأداء مهامه.

الرئاسة:

1- يتم شغل منصب رئيس مجلس السلم والأمن بالتناوب من قبل الأعضاء حسب الترتيب الأبجدي لأسمائهم، ويشغل كل رئيس هذا المنصب لمدة شهر واحد.

جدول الأعمال:

7- يُحدد رئيس مجلس السلم والأمن جدول أعماله المؤقت على أساس مقترحات يتقدم بها الأمين العام والدول الأعضاء، ولا يجوز لأي دولة عضو أن تعترض على إدراج أي بند على جدول الأعمال المؤقت.

النصاب القانوني:

3- تتفق الدول الأعضاء على قبول وتنفيذ المقررات الصادرة عن مجلس السلم والأمن.

4- تتعاون الدول الاعضاء بشكل تام مع مجلس السلم والأمن، وتقوم بتسهيل الإجراءات التي يتخذها لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها وفقاً للمهام المنوطة به بموجب هذا البروتوكول.

المادة (٧)

الإجراءات

التنظيم والاجتماعات

1- يتم تنظيم مجلس السلم والأمن بصورة تُمكنه من العمل المتواصل، لهذا الغرض يكون كل عضو في مجلس السلم والأمن مُمثلاً في جميع الأوقات في المقر.

2- يجتمع مجلس السلم والأمن على مستوى المندوبين الدائمين والوزراء أو القمة، ويجتمع كلما لزم الأمر على مستوى المندوبين الدائمين، ولكن مرة على الأقل في الشهر. ويجتمع الوزراء ورؤساء الدول والحكومات مرة واحدة على الأقل في العام على التوالي.

3- تُعقد اجتماعات مجلس السلم والأمن في مقر جامعة الدول العربية.

4- في حالة دعوة إحدى الدول الأعضاء لمجلس السلم والأمن إلى الانعقاد فيها -شريطة أن توافق أغلبية ثلثي أعضاء

وكذلك مع آليات إقليمية ومنظمات دولية ومنظمات للمجتمع المدني - إذا لزم- للوفاء بمسؤولياته.

التصويت:

١٢- يكون لكل دولة عضو في مجلس السلم والأمن صوت واحد.

١٣- تسترشد مقررات مجلس السلم والأمن على وجه العموم بمبدأ الإجماع في الرأي. وفي الحالات التي لا يمكن فيها التوصل إلى إجماع في الرأي، يعتمد مجلس السلم والأمن مقرراته الخاصة بالمسائل الإجرائية بالأغلبية البسيطة، بينما يتم اعتماد المقررات الخاصة بجميع المسائل الأخرى بثلاثي أصوات أعضائه الحاضرين عند التصويت.

قواعد الإجراءات:

١٤- يُقدم مجلس السلم والأمن قواعد إجراءاته (النظام الداخلي للمجلس)، بما في ذلك ما يتعلّق منها بعقد اجتماعاته، وتوجيه أعماله ومحاضر الاجتماعات وأي جانب آخر ذي صلة بأعماله، لبحثها وإقرارها من قبل مجلس الجامعة على مستوى القمة.

المادة (٨)

نقاط الدخول وطرق العمل

١- يقوم مجلس السلم والأمن باتخاذ المبادرات والإجراءات التي يراها مناسبة في ما

٨- العدد المطلوب من الأعضاء لتشكيل النصاب القانوني هو ثلث إجمالي عدد الأعضاء في مجلس السلم والأمن.

توجيه الأعمال:

٩- يعقد مجلس السلم والأمن اجتماعات مغلقة، ولا يجوز لأي عضو في مجلس السلم والأمن أن يكون طرف في نزاع أو وضع يجري بحثه من قبل المجلس أن يشارك في المناقشات أو عملية صنع القرار بخصوص هذا النزاع أو الوضع. وتوجه الدعوة لهذا العضو لعرض قضيته على المجلس إذا لزم، على أن ينسحب بعد ذلك من المداولات.

١٠- يجوز لمجلس السلم والأمن أن يُقرر عقد اجتماعات علنية، وفي هذا الصدد:

أ. تُوجه الدعوة إلى أي دولة عضو إذا كانت طرفاً في نزاع أو وضع يجري بحثه من قبل مجلس السلم والأمن، وذلك لعرض قضيتها - إذا لزم- وتشارك هذه الدولة في المناقشات دون أن يكون لها حق التصويت.

ب. يجوز دعوة أي آلية إقليمية أو منظمة دولية أو منظمة للمجتمع المدني مشتركة و/أو مهتمة بنزاع أو وضع يجري بحثه من قبل مجلس السلم والأمن للمشاركة دون أن يكون لها حق التصويت، في المناقشات المتعلقة بهذا النزاع أو الوضع.

١١- يجوز لمجلس السلم والأمن أن يعقد مشاورات غير رسمية مع أطراف معنية أو مهتمة بنزاع أو وضع يجري بحثه،

السلم والأمن مساعيه الحميدة إما شخصياً أو عن طريق مبعوثين خاصين أو ممثلين خاصين أو هيئة الحكماء، لمنع نزاعات محتملة وتسوية نزاعات فعلية وتعزيز بناء السلام وإعادة البناء في فترة ما بعد النزاعات .

٣- يقوم الأمين العام أيضاً بما يلي :

أ. ضمان تنفيذ ومتابعة المقررات الصادرة عن مجلس السلم والأمن، بما فيها تشكيل ونشر بعثات دعم السلام التي يجيزها هذا المجلس، وفي هذا الصدد يطلع الأمين العام مجلس السلم والأمن على التطورات ذات الصلة بعمل هذه البعثات، وتُحال جميع المشاكل التي من المحتمل أن تؤثر على الأداء المستمر والفعال لهذه البعثات إلى مجلس السلم والأمن لكي يقوم بدراستها واتخاذ الإجراءات الملائمة بشأنها .

ب. ضمان تنفيذ ومتابعة المقررات التي يتخذها مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة.

ج. إعداد تقارير ووثائق دورية شاملة - إذا لزم- لتمكين مجلس السلم والأمن وهياكله الفرعية الأخرى من أداء مهامها بصورة فعالة .

٤- وفي ممارسته لمهامه وسلطاته يساعد الأمين العام أميناً عاماً مساعداً، ويكون مسئولاً عن شؤون مجلس السلم والأمن، كما يعتمد الأمين العام على الموارد البشرية والمادية الأخرى المتاحة للأمانة

يتعلق بأوضاع النزاعات المحتملة، وكذلك النزاعات التي تطورت بالفعل إلى نزاعات كاملة. يتخذ مجلس السلم والأمن أيضاً كافة التدابير اللازمة من أجل الحيلولة دون تصاعد أي نزاع تم التوصل بالفعل إلى تسوية بشأنه.

٢- وفي هذا الصدد، يتخذ مجلس السلم والأمن القرار بشأن الدخول سواء عن طريق تدخل جماعي للمجلس نفسه أو عن طريق رئيسه و/أو الأمين العام وهيئة الحكماء و/أو بالتعاون مع آليات إقليمية «جهوية» وتحت اقليمية.

المادة (٩)

دور الأمين العام

١- يقوم الأمين العام بتصريح من مجلس السلم والأمن، وبالتشاور مع جميع الأطراف المعنية في نزاع ما، ببذل الجهود واتخاذ كافة المبادرات التي يراها ملائمة لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها.

٢- في هذا الصدد يقوم الأمين العام بما يلي:

أ. يسترعي اهتمام مجلس السلم والأمن إلى أي موضوع قد يُهدد برأيه، السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية.

ب. يجوز أيضاً أن يسترعي اهتمام هيئة الحكماء إلى أي موضوع يعتقد أنه يستحق اهتمامهم.

ج. يجوز، بناء على مبادرته الخاصة أو عندما يطلب منه ذلك، أن يستخدم مجلس

تسهم في تعزيز وصون السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية. ٥- تُقدم هيئة الحكماء تقاريرها إلى مجلس السلم والأمن وعن طريق مجلس السلم والأمن إلى مجلس الجامعة على مستوى القمة.

٦- تجتمع هيئة الحكماء كلما لزم ذلك لتمارس صلاحياتها وتعد الهيئة اجتماعاتها عادة في مقر الجامعة. ويجوز لهيئة الحكماء بالتشاور مع الأمين العام أن تعقد اجتماعاتها في أماكن أخرى غير المقر. ٧- يحدد الأمين العام طرق عمل هيئة الحكماء ويتم إقرارها من قبل مجلس السلم والأمن.

٨- يُحدد الأمين العام البدلات التي تُدفع لأعضاء هيئة الحكماء طبقاً للنظم واللوائح المالية للأمانة العامة للجامعة.

المادة (١١)

نظام الإنذار المبكر

١- لتسهيل عملية ترقب النزاعات ومنعها، يتم إنشاء نظام للإنذار المبكر.

٢- يتكون نظام الإنذار المبكر مما يلي:

أ. مركز مراقبة ورصد - يُعرف بغرفة الأزمات - ويكون موقعه في قطاع مجلس السلم والأمن في الجامعة العربية، ويكون مسؤولاً عن جمع البيانات وتحليلها على أساس وحدة قياس تتلاءم مع مؤشرات الإنذار المبكر.

العامة لخدمة مجلس السلم والأمن وتوفير الدعم اللازم له.

المادة (١٠)

هيئة الحكماء

١- بُغية دعم الجهود التي يبذلها مجلس السلم والأمن وتلك التي يبذلها الأمين العام، لاسيما في مجال منع النزاعات يتم إنشاء هيئة للحكماء.

٢- تكون هيئة الحكماء من خمس شخصيات عربية تتمتع بالاحترام الكبير من مختلف فئات المجتمع وتكون قد قدمت إسهامات بارزة لقضية السلام والأمن والتنمية في القارة، ويختارهم الأمين العام بعد التشاور مع الدول الأعضاء المعنية على أساس التمثيل الجغرافي، ويتم تعيينهم للعمل لفترة ثلاث سنوات من مجلس الجامعة على مستوى القمة.

٣- تُقدم هيئة الحكماء النصح إلى مجلس السلم والأمن والأمين العام بخصوص جميع المسائل المتعلقة بصون وتعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية.

٤- بناء على طلب مجلس السلم والأمن أو الأمين العام، أو بناء على مبادراتها الخاصة، تقوم هيئة الحكماء باتخاذ الإجراءات الملائمة لدعم جهود مجلس السلم والأمن، والجهود التي يبذلها الأمين العام لمنع النزاعات، ويمكنها أن تبدي رأيها بشأن المسائل التي

السلم والأمن والأمين العام على أساس معلومات الإنذار المبكر. ٧- يقوم الأمين العام، بالتشاور مع الدول الأعضاء والآليات الإقليمية والأمم المتحدة والمؤسسات ذات الصلة الأخرى، بوضع التفاصيل العملية لإنشاء نظام الإنذار المبكر، ويتخذ جميع الخطوات اللازمة للأداء بفعالية.

المادة (١٢)

قوات حفظ السلام العربية

١- بُغية تمكين مجلس السلم والأمن من أداء مسؤولياته في ما يتعلق بنشر بعثات دعم السلم والتدخلات الخاصة، يتم إنشاء قوات حفظ سلام عربية، وتتكون هذه القوة من فرق جاهزة متعددة الأفرع تضم عناصر مدنية وعسكرية في بلدانها الأصلية، وتكون مستعدة للانتشار السريع عند الإشعار الملائم.

٢- لهذا الغرض تتخذ الدول الأعضاء الخطوات اللازمة لإنشاء فرق جاهزة للمشاركة في بعثات دعم السلم التي يقررها مجلس السلم والأمن، أو للتدخل الذي يجيزه مجلس الجامعة على مستوى القمة. ويتم تحديد قوة وأنماط مثل هذه الفرق العسكرية ودرجة استعدادها وموقعها العام وفقاً للإجراءات التشغيلية الموحدة المعمول بها في الامم المتحدة لدعم السلم، وسوف

ب. وحدات للمراقبة والرصد تابعة للدول الأعضاء يتم ربطها بصورة مباشرة من خلال وسائل الاتصالات المناسبة في غرفة الأزمات، وتعمل على جمع البيانات ومعالجتها على مستواها ونقل هذه البيانات إلى غرفة الأوضاع.

٣- تتعاون الأمانة العامة أيضاً مع الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها والمنظمات الدولية الأخرى ذات الصلة، ومع مراكز الأبحاث والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية لتسهيل الأداء الفعال لنظام الإنذار المبكر.

٤- يضع نظام الإنذار المبكر وحدة قياس للإنذار المبكر تقوم على أساس مؤشرات سياسية واقتصادية واجتماعية وعسكرية وإنسانية، يتم تحديدها وقبولها بصورة واضحة وتستخدم لتحليل التطورات داخل المنطقة العربية وللتوصية بشأن أفضل المسارات.

٥- يستخدم الأمين العام المعلومات التي يتم جمعها عن طريق نظام الإنذار المبكر لتقديم النصح في الوقت المناسب إلى مجلس السلم والأمن بشأن النزاعات المحتملة والتهديدات للسلم والأمن في المنطقة، ويوصي بأفضل المسارات. ويستخدم الأمين العام أيضاً هذه المعلومات لممارسة المسؤوليات والمهام الموكلة إليه بموجب البروتوكول الحالي. ٦- تتعهد الدول الأعضاء بتسهيل الإجراءات المبكرة المتخذة من قبل مجلس

الدولية ذات الصلة الأخرى والمنظمات الإقليمية، كذلك مع السلطات الوطنية والمنظمات غير الحكومية.

0- يبحث ويوافق مجلس السلم والأمن تفاصيل مهام قوات حفظ السلام العربية الجاهزة وطريقة عملها بالنسبة لكل بعثة يرخص بها بناء على توصية الأمانة العامة.

التسلسل القيادي:

1- عند كل عملية تُعهد إلى قوات حفظ السلام العربية، يعيّن الأمين العام ممثلًا خاصًا وقائدًا للكتيبة المُناط بها تنفيذ المهمة، ويتم تحديد تفاصيل الدور والمهام الموكلة إليهما في توجيهات مناسبة طبقًا للإجراءات التشغيلية المعمول بها في مجال دعم السلام.

7- يرفع الممثل الخاص تقاريره إلى الأمين العام عبر القنوات المناسبة، ويرفع قائد الكتيبة تقاريره إلى الممثل الخاص، ويرفع قادة القوات تقاريرهم إلى القائد الأعلى للقوة، بينما ترفع العناصر المدنية تقاريرها إلى الممثل الخاص.

اللجنة العسكرية:

8- يتم إنشاء لجنة عسكرية لإسداء المشورة وتقديم المساعدة لمجلس السلم والأمن بشأن المسائل المتعلقة بالاحتياجات العسكرية والأمنية بهدف تعزيز وصون السلم والأمن.

تكون خاضعة للمراجعة الدورية حسب أوضاع النزاعات والأزمات السائدة.

الملاحيات:

1- تقوم القوة العربية الجاهزة بمهامها في المجالات التالية:

أ. بعثات المراقبة والمتابعة.

ب. أنواع أخرى من مهام دعم السلام.

ج. التدخل في حالة وجود ظروف خطيرة

في دولة عضو أو بناء على طلب دولة

عضو من أجل استعادة السلام والأمن.

د. الانتشار الوقائي بهدف منع:

(1) تصعيد أي خلاف أو نزاع.

(2) امتداد نزاع عنيف مشتعل إلى

المناطق أو الدول المجاورة.

(3) تجدد أعمال العنف بعد توصل أطراف

النزاع إلى اتفاق.

هـ. تعزيز السلام، ويتضمن ذلك نزع السلاح

وتسريح القوات في فترة ما بعد النزاع.

و. المساعدات الإنسانية الهادفة إلى

التخفيف من معاناة السكان المدنيين

في مناطق النزاعات ودعم الجهود

الرامية إلى معالجة الكوارث الطبيعية

الرئيسية.

ز. أي مهام أخرى قد يكفلها مجلس السلم

والأمن أو مجلس الجامعة على مستوى

القمة.

4- عند الاضطلاع بهذه المهام تتعاون قوات

حفظ السلام العربية -عند الاقتضاء- مع

الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات

- ٩- تتكون هذه اللجنة من كبار الضباط العسكريين من أعضاء مجلس السلم والأمن.
- ١٠- تجتمع اللجنة العسكرية كلما لزم للتداول حول قضايا يحيلها إليها مجلس السلم والأمن.
- ١١- يجوز للجنة العسكرية أيضًا أن تجتمع على مستوى رؤساء أركان الدفاع الأعضاء في مجلس السلم والأمن، وذلك لمناقشة قضايا تتعلق بالمتطلبات العسكرية والأمنية لتعزيز وصوص السلم والأمن. ويقوم رؤساء أركان الدفاع بتقديم توصيات إلى الأمين العام حول كيفية تعزيز القدرات العربية لدعم السلام؟
- ١٢- يتخذ الأمين العام كافة الخطوات المناسبة لعقد اجتماعات رؤساء أركان الدفاع الأعضاء في مجلس السلم والأمن ومتابعتها.
- ١٤- في هذا الصدد، تقوم الأمانة العامة بالتعجيل بإعداد وتوزيع الإجراءات التشغيلية الدائمة لتحقيق ما يلي، بين جملة أمور:
- أ. دعم عملية توحيد طرق التدريب وكتيباته وبرامج مدارس الدراسات المتقدمة الوطنية والإقليمية.
- ب. تنسيق دورات التدريب لقوات حفظ السلام العربية وتمارين القيادات والأفراد والتدريبات الميدانية.
- ١٥- تقوم الأمانة العامة بالتعاون مع أمانة الأمم المتحدة بعمليات تقييم دورية لقدرات دعم السلام العربية.
- ١٦- تقوم الأمانة العامة بالتشاور مع أمانة الأمم المتحدة بالمساعدة على تنسيق المبادرات الخارجية لدعم قدرات قوات حفظ السلام العربية في مجال التدريب والشؤون اللوجيستية والمعدات والاتصالات والتمويل.

التدريب:

- ١٣- تقوم الأمانة العامة - قطاع مجلس السلم والأمن- بوضع الخطوط التوجيهية لتدريب المدنيين والعسكريين من قوات حفظ السلام العربية على المستويين الميداني والتكتيكي، ويكون التدريب على القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان مع التركيز بصفة خاصة على حقوق المرأة والطفل كجزء لا يتجزأ من التدريب العام لهؤلاء العاملين؟
- ١٧- بالإضافة إلى مسؤولياتها المنصوص عليها في هذا البروتوكول:
- أ. تقوم الدول الأعضاء المساهمة بقوات، على الفور، بناءً على طلب الأمانة العامة وبعد الحصول على تصريح من مجلس السلم والأمن أو من مجلس الجامعة على مستوى القمة، بالأذن بنشر قوات حفظ السلام العربية بعد

- أ. تعزيز اتفاقيات السلام التي تم التفاوض عليها.
- ب. تهيئة الظروف لإعادة البناء السياسي والاجتماعي والاقتصادي لمؤسسات المجتمع والحكومة.
- ج. تنفيذ برامج نزع السلاح وتسريح الجنود وإعادة دمجهم بما في ذلك الأطفال المجنحون.
- د. إعادة توطين ودمج اللاجئين والمشردين داخليًا.
- هـ. مساعدة المستضعفين، بما في ذلك الأطفال والمسنون والنساء وغيرهم من المجموعات المطابة بالصدمات في المجتمع.

المادة (١٣)

تعزيز السلام

القدرة المؤسسية على تعزيز السلام:
 ١- في أوضاع فترة ما بعد النزاعات يُساعد مجلس السلم والأمن على إعادة بسط القانون وإنشاء وتطوير المؤسسات الديمقراطية والتحضير لتنظيم الانتخابات والإشراف عليها في الدولة العضو والمعنية.

تعزيز السلام أثناء الأعمال العدائية:

٢- في المناطق التي يسود فيها سلام نسبي، تُمنح الأولوية لتنفيذ سياسة ترمي إلى الحد من تدهور الظروف الاجتماعية والاقتصادية التي تنشأ عن النزاعات.

تعزيز السلام في نهاية الأعمال العدائية:

٣- لمساعدة الدول الأعضاء التي تأثرت على نحو سلبي من جراء النزاعات المتسمة بالعنف، يقوم مجلس السلم والأمن بالتالي:

المادة (١٤)

العمل الإنساني

- ١- يلعب مجلس السلم والأمن دورًا نشطًا في تنسيق وإدارة الأعمال الإنسانية لإعادة الحياة إلى طبيعتها في حالة حدوث النزاعات أو الكوارث الطبيعية.
- ٢- في هذا الصدد، يقوم مجلس السلم والأمن بتطوير قدرته على القيام بالأعمال الإنسانية بفاعلية.
- ٣- يتم تزويد قوات حفظ السلام العربية بمعدات كافية للقيام بالأنشطة الإنسانية في مناطق مهامها تحت سيطرة الأمين العام.
- ٤- تسهّل قوات حفظ السلام العربية أنشطة الوكالات الإنسانية في مناطق مهامها.

المادة (١٥)

العام بإطلاع الآليات الجهوية بصورة كاملة ومستمرة على أنشطته.

٤- ضماناً للمواءمة والتنسيق وتيسير التبادل المنتظم للمعلومات، يعقد الأمين العام اجتماعات دورية مع الأمناء العامين و/أو المسؤولين عن السلام والأمن في الآليات الجهوية.

٥- يتخذ الأمين العام جميع الإجراءات اللازمة لضمان المشاركة الكاملة للآليات الجهوية في إنشاء نظام الإنذار المبكر وقوات حفظ السلام وسير أعمالها بفعالية.

٦- تُدعى الآليات الجهوية إلى المشاركة في مناقشة أي مسألة معروضة على مجلس السلام والأمن، عندما تعالج هذه المسألة من قبل أي من الآليات الجهوية أو تكون ذات اهتمام خاص بالنسبة لها.

٧- يُدعى الأمين العام إلى المشاركة في اجتماعات ومداولات الآليات الجهوية.

٨- من أجل تعزيز التنسيق والتعاون، تقوم الأمانة العامة بإنشاء مكاتب اتصال لدى الآليات الجهوية. ويتم تشجيع الآليات الجهوية على إنشاء مثل هذه المكاتب لدى الأمانة العامة.

٩- وفقاً للأحكام المذكورة آنفاً، يتم توقيع مذكرة تفاهم بشأن التعاون بين الأمانة العامة والآليات الجهوية.

العلاقات مع الآليات الجهوية «تحت الاقليمية» لمنع النزاعات وإدارتها وتسويتها:

١- تُعتبر الآليات «الجهوية تحت الاقليمية» جزءاً من النظام الأمني الشامل لجامعة الدول العربية، وتقع على عاتقها المسؤولية الرئيسية لتعزيز السلام والأمن والاستقرار. في هذا الصدد، يقوم مجلس السلم والأمن على مستوى القمة والأمين العام بما يلي:

أ- مواءمة وتنسيق أنشطة الآليات الجهوية في مجال السلام والأمن والاستقرار من أجل ضمان تطابق هذه الأنشطة مع أهداف ومبادئ جامعة الدول العربية.

ب- العمل عن كثب مع الآليات الجهوية لكفالة شراكة فعالة بينها وبين مجلس السلم والأمن في ما يتعلق بتعزيز وصون السلام والأمن والاستقرار، على أن يتم تحديد طرق هذه الشراكة على أساس امتيازاتها النسبية والظروف السائدة.

٢- يقوم مجلس السلم والأمن بالتشاور مع الآليات الجهوية بتعزيز المبادرات الرامية إلى توقيح النزاعات ومنعها. وفي حالة حدوث النزاعات يقوم بمهام صنع وبناء السلام.

٣- عند بذل مثل هذه الجهود، تقوم الآليات الجهوية المعنية عن طريق الأمين العام بإطلاع مجلس السلم والأمن بصورة كاملة ومستمرة على أنشطتها وتضمن مواءمة وتنسيق هذه الأنشطة على نحو وثيق مع أنشطة مجلس السلم والأمن. كما يقوم مجلس السلم والأمن عن طريق الأمين

المادة (١٦)

الأخرى، بشأن مسائل الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة، وبجوز دعوة هذه المنظمات إلى مخاطبة مجلس السلم والأمن حول المسائل ذات الاهتمام المشترك إذا رأى المجلس أن ذلك يُعزز قيامه بأداء مسؤولياته بكفاءة.

المادة (١٦)

العلاقة مع البرلمان العربي

- ١- يُقيم مجلس السلم والأمن علاقات عمل وثيقة مع البرلمان العربي لتعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة.
- ٢- يقوم مجلس السلم والأمن -بناء على طلب البرلمان العربي- بتقديم تقارير إلى البرلمان العربي عن طريق الأمين العام، وذلك لتيسير أداء البرلمان لمسؤولياته المتعلقة بحفظ السلام والأمن والاستقرار في المنطقة.
- ٣- يُقدم الأمين العام إلى البرلمان العربي تقريراً سنوياً عن وضع السلام والأمن في القارة، كما يتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتيسير عمل البرلمان للمساهمة في تعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة.

المادة (١٧)

العلاقة مع اللجنة العربية لحقوق الإنسان

العلاقة مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية الأخرى

- ١- سعياً للوفاء بصلاحياته المتمثلة في تعزيز وصول الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة، يتعاون مجلس السلم والأمن على نحو وثيق مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة الذي يتولى المسؤولية الرئيسية لصون السلام والأمن الدوليين. ويعمل مجلس السلم والأمن أيضاً على نحو وثيق مع وكالات الأمم المتحدة ذات الصلة الأخرى، تعزيزاً للسلم والأمن والاستقرار في المنطقة.
- ٢- يتم اللجوء -عند الاقتضاء- إلى الأمم المتحدة لتوفير ما يلزم من الدعم المالي واللوجستي والعسكري، دعماً لأنشطة جامعة الدول العربية في مجال تعزيز وصول الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة، وذلك عملاً بأحكام الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة المتعلق بدور المنظمات الإقليمية في حفظ السلام والأمن الدوليين.
- ٣- يتعاون كل من مجلس السلم والأمن، والأمين العام بشكل وثيق ومستمر مع مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، كذلك مع الأمين العام للأمم المتحدة، بما في ذلك عقد الاجتماعات الدورية وإجراء المشاورات المنتظمة حول مسائل الأمن والسلام والاستقرار في المنطقة.
- ٤- يتعاون مجلس السلم والأمن على نحو وثيق مع المنظمات الدولية ذات الصلة

والأمن» وتحكم عمليات الصندوق النظم واللوائح المالية ذات الصلة بالأمانة العامة. ١١- يتكون صندوق السلام والأمن من الاعتمادات المالية في الميزانية العادية للأمانة العامة، بما فيها متأخرات المساهمات والمساهمات الطوعية من الدول الأعضاء، ومصادر أخرى من دول عربية أو جهات أو مؤسسات عربية أو دولية، من خلال الأنشطة المناسبة لجمع الأموال بعد موافقة مجلس الجامعة. ١٢- يجوز للأمين العام جمع وقبول مساهمات طوعية من مصادر غير عربية بموافقة مجلس الجامعة. ١٣- ينشأ - ضمن صندوق السلام والأمن- صندوق أئتماني متجدد وتقوم أجهزة توجيه السياسات ذات الصلة بالأمانة العامة ببناء على توصية مجلس السلام والأمن بتحديد المبالغ اللازمة للصندوق الائتماني المتجدد.

تقييم تكاليف العمليات والتمويل المُسبق:

١٤- عند الاقتضاء وبناء على قرار صادر عن أجهزة توجيه السياسات ذات الصلة للجامعة العربية، تُقدر تكاليف العمليات للدفع من قبل الدول الأعضاء وفقاً لجدول مساهماتها في الميزانية العادية للأمانة العامة.

١٥- يجوز أن يطلب من الدول المساهمة بالقوات تحمل تكلفة مشاركتها خلال الأشهر الثلاثة الأولى

يسعى مجلس السلم والأمن إلى إقامة علاقة تعاون وثيق مع اللجنة العربية لحقوق الإنسان في كافة المجالات ذات الصلة بأهدافه وصلاحياته، وتقوم لجنة الحقوق العربية لحقوق الإنسان والشعوب باسترعاء انتباه مجلس السلم والأمن إلى أي معلومات ذات صلة بأهدافه وصلاحياته.

المادة (١٨)

العلاقات مع منظمات المجتمع المدني

يشجع مجلس السلم والأمن المنظمات غير الحكومية والمنظمات القائمة على المجتمع وغيرها من منظمات المجتمع المدني على المشاركة بنشاط في الجهود الرامية إلى تعزيز السلام والأمن والاستقرار في المنطقة العربية، وعند الاقتضاء يجوز دعوة هذه المنظمات إلى مخاطبة مجلس السلم والأمن.

المادة (١٩)

التمويل

موازنة مجلس السلم والأمن العربي:

١٠- لتوفير الموارد المالية اللازمة لمهام دعم السلام والأنشطة التشغيلية الأخرى المتعلقة بالسلام والأمن، يتم إنشاء صندوق خاص يُعرف بـ «صندوق السلام

١٦- ترد الأمانة العامة المصروفات التي تتحملها الدول المساهمة المعنية خلال فترة لا تتجاوز ستة أشهر ثم يمضي في تمويل العمليات.

المادة (٢٠)

الأحكام الختامية

- ١- يحل هذا البروتوكول محل النظام الأساسي لمجلس السلم والأمن العربي.
- ٢- يفتح هذا البروتوكول المجال أمام الدول الأعضاء في الجامعة العربية للتوقيع والتصديق والانضمام وفقاً للإجراءات الدستورية الخاصة بها.
- ٣- تودع وثائق التصديق لدى الأمين العام.
- ٤- يدخل هذا البروتوكول حيز التنفيذ عند قيام ثلث الدول الأعضاء في الجامعة العربية بإيداع وثائق التصديق عليه.
- ٥- يتم تعديل أو مراجعة هذا البروتوكول بموجب قرار من مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة.
- ٦- يتم إيداع هذا البروتوكول وكافة وثائق التصديق عليه لدى الأمين العام، الذي يرسل نسخاً طبق الأصل موثقة رسمياً عن هذه الوثائق إلى جميع الدول الأعضاء، ويخطر بها بتواريخ إيداع وثائق التصديق من قبل الدول الأعضاء، ويسجل هذا البروتوكول لدى الأمم المتحدة وأي منظمة أخرى.

العناصر الخارجية للأزمة الليبية: كيف تكون التحركات الإقليمية مدخلًا للتسوية؟

د. زياد عقل خبير في علم الاجتماع السياسي بوحدة الدراسات المصرية،
بمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية

تقديم

وفي بعض الأحيان العسكري، في سياق
الأزمة الليبية.

بالتالي، ما نحاول إلقاء الضوء عليه في
سياق هذه الورقة هو الأدوار المختلفة التي
لعبها الفاعلون العرب في الأزمة الليبية، وإذا
ما ساهمت هذه الأدوار في تعقيد الأزمة
وتفاقمها، أو إذا طرحت هذه الأدوار سبلاً
للحطة والتسوية. كما تسأل هذه الورقة عن
حجم التباين بين المواقف الرسمية والتحركات
الفعلية للفاعلين العرب في الأزمة الليبية،
وعن كيفية إيجاد آليات لاستخدام التحركات
العربية كمدخل لدور فاعل في بلورة إطار
التسوية السياسية.

وصف سريع لأبعاد الأزمة في الوقت الحال

من أجل فهم أدوار الأطراف المختلفة في
الأزمة الليبية، يجب أن نتعرض للشكل الحالي
للأزمة بشكل ملّص. ومن الممكن تقسيم
الأزمة الليبية في الوقت الحالي إلى ثلاثة
أبعاد مختلفة: البعد السياسي، والبعد
العسكري، وبعد التحالفات الإقليمية والدولية.

في الوقت الراهن، بات البعد السياسي
للأزمة الليبية هو الأكثر تعقيداً بعدما بدأت
الغالبية العظمى من القوى الدولية الداعمة
لمختلف العناصر في الداخل الليبي، تدفع
في طريق التسوية السياسية. ومما لا شك

دخلت الأزمة الليبية في عام ٢٠١٨ عامها
السابع منذ اندلاع ثورة ١٧ فبراير وإسقاط
نظام معمر القذافي في عام ٢٠١١، وعامها
الرابع من الانقسام السياسي الذي شق ليبيا
إلى معسكرين وحكومتين في ٢٠١٤. ونظرًا
لارتفاع المستمر في تكلفة الأزمة الليبية
الأمنية والسياسية، سواء على الشعب الليبي،
أو على الأطراف المعنية إقليمياً ودولياً، تبلور
خلال السنوات الثلاث الماضية، وفي العام
الأخير على وجه الخصوص موقف "رسمي"
موثّد إقليمياً ودولياً وراء دعم اتفاق التسوية
السياسية ومساندة الأمم المتحدة في إعادة
إحياء مفاوضاته بين الأطراف المتصارعة في
الداخل الليبي. وبالرغم من أنّ الصراع يدور
على مسرح الداخل الليبي بالأساس، إلا أنّ
الفاعلين الإقليميين كان لهم دورهم في
صناعة المراحل المختلفة للأزمة التي أفضت
للووضع الفعلي القائم حالياً. سواء جامعة
الدول العربية، أو الدول العربية بتواجدها
الفردية أو تحالفاتها الضيقة، كان لطبيعة
أدعاهم ومواقفهم حيال الأزمة الليبية دوراً
اتسم بالسلب أحياناً وبالإيجاب أحياناً أخرى،
خلّق حالة من الانسداد السياسي في فترات،
ثم تسبب التحول في التفاهمات الإقليمية
بحالة من السيولة السياسية التي كانت غائبة،
وهو ما يعني أنّ تنسيق المصالح على الصعيد
الإقليمي، والتواصل مع أكبر قدر ممكن من
الفاعلين في المشهد الليبي داخلياً، من شأنه
أن يكون له تأثير مباشر على الواقع السياسي،

«اتفاق الصخيرات» من خلال عدم إقرار حكومة الوفاق الوطني، شهد مجلس النواب حالة من الانقسام خلال عام ٢٠١٧ بين مؤيد أو داعم لـ «اتفاق الصخيرات»، وبين من لا يعترف بشرعية الاتفاق. لكن في الوقت الحالي يظهر إجماع داخل مجلس النواب حول ضرورة تعديل الاتفاق والخوض في مرحلة تفاوضية مع مجلس الدولة في هذا الشأن^١، مما يعني أنّ مجلس النواب بدأ يُظهر الكثير من المرونة في ما يتعلق بقبول فكرة التسوية، خاصة في ظل الطموحات السياسية المتزايدة لرئيسه «عقيلة صالح»، الذي يطمح لأن يكون أحد الوجوه القيادية في مرحلة ما بعد التسوية.

فيه أنّ قدوم «غسان سلامة» لشغل منصب المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة دورًا في ممارسة الضغوط من قبل عدد من الدول على الأطراف في ليبيا لخلق حالة من السيولة في التفاوض، خاصة وأنّ «سلامة» قام بطرح رؤية أشبه بخارطة الطريق^٢. بالرغم من أنّ سقف توقعات «سلامة» كان مرتفعًا بصورة غير منطقية، والجدول الزمني المطروح عبّر عن عدم إدراك كافٍ بحدة الأزمة في ليبيا، إلا أنّ وجود خارطة وجدول زمني، ومبعوث أممي نشط يعقد لقاءات مع كل الأطراف في ليبيا أدى إلى حالة من التفاؤل تُرجمت لدعم جهود التسوية التي تقوم بها الأمم المتحدة.

ومن غير الممكن إغفال دور «خليفة حفتر» كجزء من المعادلة في الشرق الليبي، أو كجزء من الأزمة الليبية ككل، حيث أنّ النقطة المحورية في الخلاف حول الاتفاق كانت المادة الثامنة المتعلقة بوضع القوات المسلحة في هيكل الدولة والقيادة التي تخضع لها. كان «خليفة حفتر» على رأس الرافضين لفكرة العمل تحت قيادة المجلس الرئاسي، ولكنه أعلن أنه لا يعارض العمل تحت سلطة مجلس النواب. وجدير بالذكر هنا أنّ التنسيق بين مجلس النواب والجيش الوطني الليبي، أو التنسيق السياسي-العسكري يُعد أحد أهم نقاط القوة لدى الشرق الليبي، وهو

زادت الضغوط الإقليمية والدولية على الأطراف الليبية من حدة الخلافات بين النخب السياسية في ليبيا، سواء المتصارعة شرقاً وغرباً، أو داخل كل جهة على حدة. من الممكن تسمية هذه المرحلة بمرحلة الترسخ السياسي للكينانات الثلاثة التي تحظى بشرعية وفقاً لـ «اتفاق الصخيرات»، وهو الاتفاق الذي يكمن فيه التحدي الحقيقي للتسوية السياسية في التوافق حول تعديله.

الكيان الأول هو مجلس النواب، وهو الجهة الشرعية الممثلة لشرق ليبيا، وأيضاً أحد أهم أسباب حالة الانسداد السياسي وعدم تفعيل

^١ للاطلاع على النص الكامل لخطة «غسان سلامة» بشأن ليبيا، انظر إلى الرابط التالي
<https://aawsat.com/home/article/1029766/%D8%AE%D8%B7%D8%A9-%D8%A3%D9%85%D9%85%D9%8A%D8%A9-%D9%85%D9%86-3-%D9%85%D8%B1%D8%A7%D8%AD%D9%84-%D9%84%D9%84%D8%AD%D9%84-%D9%81%D9%8A-%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A7>

^٢ للاطلاع على التصريحات الأخيرة لعقيلة صالح رئيس مجلس النواب بشأن الحوار مع المجلس الأعلى للدولة انظر الرابط التالي
<https://www.maghrebvoices.com/a/433184.html>

الأطراف المختلفة في الشرق الليبي لحسم آلية اختيار من سيخلف "حفتر" قبل الاتفاق على شخصه^٣.

الوضع في الغرب لا يختلف كثيراً سياسياً في ما يتعلق بصراعات النخب، خاصة في سياق الخلاف داخل المؤتمر الوطني العام سابقاً أو المجلس الأعلى للدولة حالياً حول مدى شرعية المجلس الرئاسي وأحقية في القيادة السياسية كونه كياناً تم فرضه على المشهد في ليبيا دون أن يكون منتخباً. لكن الجدير بالذكر هو انتخابات رئاسة المجلس الأعلى للدولة التي فاز فيها "خالد المشري" على الرئيس السابق "عبد الرحمن السويطي"^٤، وهناك عدد من الدلالات على فوز "المشري" برئاسة المجلس الأعلى للدولة، الأمر الذي ينعكس بشكل مباشر على الوضع الحالي للأزمة وعلى عملية التسوية. الدلالة الأولى هي كون "خالد المشري" مرشح "حزب العدالة والبناء"، وهو الحزب الذي يُعد الذراع السياسية لجماعة "الإخوان المسلمين" في ليبيا، مما يعني عودة الحزب إلى تسيد الأغلبية داخل المجلس الأعلى للدولة، وهو ما قد يثير مخاوف المعسكر الشرقي، خاصة "خليفة حفتر" وحلفائه مصر والإمارات، الذين لا يريدون

ما يجعله الأوفر حظاً في مرحلة التفاوض، والجانب الذي من المتوقع أن يقدم تنازلات أقل من باقي الأطراف نظراً لهذه العلاقة شبه المؤسسية بين المؤسسة التشريعية والجيش، وهو ما يفتقده الغرب الليبي.

ومن هذا المنطلق، طرح مرض "خليفة حفتر" الأخير عدداً من التساؤلات حول أثر غيابه عن المشهد واحتمالات خلافته، حيث أن تواجد "حفتر" في المشهد له دور كبير في صناعة موقف الشرق الليبي السياسي، كما أن قدرته على التنسيق بين العناصر المختلفة داخل الجيش الوطني الليبي أحد أهم أسباب تماسك الجيش ككيان عسكري موحد، وهو الدور الذي قد لا ينجح في القيام به من سيخلف "حفتر"، مما يعني أن غياب الأخير عن المشهد من الممكن أن يؤدي لانشقاقات في الجيش الوطني الليبي، ويؤثر سلباً على التنسيق السياسي-العسكري بين الجيش ومجلس النواب، مما يُرجع عملية التسوية السياسية العديد من الخطوات إلى الوراء. بالتالي، بغض النظر عن شفاء "خليفة حفتر" من عدمه، يتعين على القوى الإقليمية، وعلى رأسها دول جوار ليبيا من مصر، والجزائر، وتونس، وأيضاً دولة الإمارات، التواصل مع

^٣ للمزيد من التفاصيل حول قضية خلافة «خليفة حفتر»، انظر إلى الرابط التالي

https://arabic.sputniknews.com/arab_world/201804201031765371-%D8%A5%D8%B0%D8%A7%D8%B9%D8%A9-%D9%81%D8%B1%D9%86%D8%B3%D8%A7-%D8%AA%D9%83%D8%B4%D9%81-%D8%AA%D9%81%D8%A7%D8%B5%D9%8A-%D9%84-%D8%A7%D9%84%D9%84%D9%82%D8%A7%D8%A1%D8%A7%D8%AA-%D8%A7%D9%84%D8%B3%D8%B1%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%A3%D8%B3%D9%85%D8%A7%D8%A1-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B1%D8%B4%D8%AD%D9%8A%D9%86-%D9%84%D8%AE%D9%84%D8%A7%D9%81%D8%A9-%D8%AD%D9%81%D8%AA%D8%B1/

^٤ للمزيد من التفاصيل حول انتخابات المجلس الأعلى للدولة، انظر إلى الرابط التالي

<https://www.aremnews.com/news/arab-world/1277165>

المغربية عندما التقى "خالد المشري" برئيس مجلس الدولة بالمغرب، والتقى "عقيلة صالح" برئيس مجلس النواب في المغرب، وهو السيناريو الذي قد يلقي بظلال إيجابية على الأزمة بين الشرق والغرب، خاصة في حالة اختفاء "خليفة حفتر" عن المشهد، وسعي "عقيلة صالح" إلى لعب دور سياسي يؤقن تواجده في مرحلة ما بعد الصراع أو يعظم من مكانته في الفترة الحالية، في نفس الوقت الذي تسعى فيه "جماعة الإخوان المسلمون" إلى التواجد الشرعي في العملية السياسية وما قد يتلوها من استحقاقات انتخابية من خلال الحفاظ على الإطار العام لـ «اتفاق الصخيرات» الذي يعطي المجلس الأعلى للدولة شرعية دولية.

يقبع في المنتصف بين الشد والجذب الموجود بين المجلس الأعلى للدولة ومجلس النواب، المجلس الرئاسي بقيادة "فائز السراج"، والمولود الأساسي لاتفاق الصخيرات الموقع في ديسمبر/كانون الأول ٢٠١٥. يظل المجلس الرئاسي جزءًا من المشهد نظرًا للدعم الدولي الذي يحظى به من أطراف متعددة. لكن نفوذ المجلس الرئاسي في الداخل الليبي يظل محدودًا، خاصة في ظل افتقاده لذراع عسكري يعمل بشكل مؤسسي تحت قيادة أو سلطة المجلس. فعلى الرغم من تجربة جهاز الحرس الرئاسي، وإضفاء شرعية على عدد من الكيانات العسكرية من خلال اعتراف المجلس الرئاسي بها كقوات رسمية تمثل الدولة، إلا

لجماعة "الإخوان" في ليبيا أن تقوم بأي دور فاعل، بالتالي تكون النتيجة حالة جديدة من الانسداد السياسي وتعطيل عملية التفاوض حول تعديل الاتفاق والتسوية السياسية. الدلالة الثانية تكمن في أداء «خالد المشري» السياسي منذ توليه رئاسة المجلس الأعلى للدولة، والتصريحات التي يُدلي بها بخصوص التسوية السياسية ومشاركة المجلس الأعلى للدولة بها.

يقف كل من "خالد المشري" و«حزب العدالة والبناء» و«جماعة الإخوان المسلمون» في ليبيا على النقيض من كل الرؤى التي يطرحها "خليفة حفتر"، ويرون أنه أحد أهم مكونات الأزمة التي تصنع حالة من الانسداد السياسي وتجعل من عملية التفاوض مهمة مستحيلة، وهو بالمناسبة الموقف نفسه الذي يتبناه "خليفة حفتر" إزاء "حزب العدالة والبناء" و«جماعة الإخوان المسلمين» في ليبيا. لهذا السبب، كُتف "المشري" من تواصله مع مجلس النواب، ومن تأكيده على حرص المجلس الأعلى للدولة على التفاوض مع مجلس النواب حول تعديل الاتفاق دون أي شروط، وعلى الترحيب هو والمجلس الأعلى للدولة بكل السبل التي من شأنها الخروج بليبيا من الأزمة الحالية. بالتالي، يبدو أنّ المرحلة القادمة سوف تشهد تقارب بين المجلس الأعلى للدولة ومجلس النواب بخصوص التفاوض حول تعديل الاتفاق، خاصة بعد الوساطة التي قامت بها مؤخرًا المملكة

النواب أنه لم يُقر حكومة الوفاق، وبالتالي فهي غير شرعية، ومن ثم يكون مجلس الدولة أيضاً غير شرعي كونه أحد مخرجات الاتفاق الذي لم يوافق مجلس النواب على تفعيله. في الجانب الآخر، يرى المجلس الأعلى للدولة أنّ المجلس الرئاسي مطعون في شرعيته كونه جاء دون انتخاب وتم فرض أعضائه على الساحة السياسية من قبل قوى دولية. وفي ظل هذه الحالة من الطعن في شرعية الكيانات السياسية الثلاثة من قبل بعضها البعض، من غير الممكن التخلي عن "اتفاق الصخيرات" على الرغم من كل ما به من عوار. فالاتفاق هو المرجعية الوحيدة التي تمنح شرعية سياسية للكيانات الثلاث، وخروج أي من الكيانات الثلاث من المشهد سوف يرجع بعملية التسوية السياسية إلى المربع رقم صفر.

يبدو البعد العسكري من الأزمة الليبية في الوقت الراهن أقل تعقيداً من البعد السياسي، خاصة وأنّ الضغوط الإقليمية والدولية لدعم التسوية السياسية جعلت فرص المواجهات العسكرية المباشرة في سياق حسم الأزمة الليبية تتضاءل. تنامي نفوذ الجيش الوطني الليبي في شرق ليبيا لم يمكنه من فرض سيطرة كاملة، ولكنه تمكن من التواجد كالكيان العسكري الأقوى في الشرق الليبي. بدأ في ذات الوقت، نفوذ الجيش الوطني الليبي بالتمدد

أنّ هذه المحاولات لم تكن ضمن رؤية أوسع خاصة بإعادة دمج الميليشيات^٥، بل كانت نابعة من ضرورات سياسية وتوازنات قوى احتاج المجلس الرئاسي لأن ينصاع لها لتأكيد تواجدته في ظل غياب كيان عسكري موحد قادر على السيطرة على غرب ليبيا. لهذه الأسباب يُبرز المجلس الرئاسي و"فائز السراج" قدراً كبيراً من المرونة في ما يتعلق بعملية التفاوض، أو بلقاء سائر الأطراف الليبية، أو بالتواصل مع المنظمات الإقليمية واللعبين الإقليميين والدوليين.

يتلّص البعد السياسي للأزمة الليبية في الوقت الراهن في نقطتين أساسيتين، الأولى هي الصراعات بين النخب السياسية لتأمين دور مستقبلي. الجدير بالذكر هنا أنّ هذه الصراعات لا تتم بين الأطراف المتنازعة في الشرق والغرب، ولكنها تتم داخل كل معسكر على حدة. ولعل محاولة الاغتيال التي تعرّض لها "عبد الرزاق الناظوري"، الذي كان مرشحاً لخلافة "خليفة حفتر" حين انتشرت أنباء عن وفاته، خير دليل على كمّ صراعات النخب السياسية والعسكرية في الداخل الليبي. النقطة الثانية تتمثل في تعدد الشرعيات السياسية، إذ تقبع ليبيا منذ ٢٠١٤ تحت وطأة حالة من "تعدد الشرعيات"، وهي إحدى الحالات المعتادة في سنوات ما بعد الثورة بشكل عام. وفي الحالة الليبية، يرى مجلس

^٥ للمزيد حول هذه النقطة انظر إلى

Akl, Ziad A. "Militia institutionalization and security sector reform in Libya" IEMed papers, no.35, June 2017

^١ للمزيد حول الواقع العسكري في ليبيا في الفترة الحالية انظر: زياد عقل «فجوة عميقة: الأزمة الليبية بين الانقسام السياسي والصراع العسكري» التقرير الإستراتيجي العربي ٢٠١٧، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية.

والجيش الوطني الليبي. بالتالي، يجب أن يكون أحد ملفات عملية التسوية السياسية وإعادة تأهيل ودمج الكيانات العسكرية في هيكل الدولة، سواء في الجيش أو الشرطة أو خفر السواحل أو أجهزة أمنية أخرى.

على صعيد التحالفات الإقليمية والدولية تبدو القوى الأكثر تأثيراً في الفترة الحالية هي كل من مصر، ودولة الإمارات، وفرنسا، وإيطاليا. هناك بالطبع تأثير لقوى أخرى كالجزائر وتونس، ومنظمات دولية كالأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي وجامعة الدول العربية، خاصة وأن كل هذه القوى تدعم في العلانية خطة التسوية التي اقترحتها "غسان سلامة"، ولكن تظل الدول الأربع جزءاً لا يتجزأ من التحالفات الدولية أو الإقليمية المتعلقة بالشأن الليبي، وتظل هي الدول الأكثر تواصلاً مع مختلف الأطراف في الداخل الليبي من ناحية، والأكثر تأثيراً على الفاعلين الدوليين المعنيين بالشأن الليبي من ناحية أخرى. بالتالي هي القوى الأقدر على التأثير إيجاباً في عملية التسوية السياسية في ليبيا في حال توافق الرؤى بشأن تفاصيل التسوية ومرحلة ما بعد الصراع.

الفاعلون العرب في سياق الأزمة الليبية

كما ذكرنا في البداية، كان للأدوار التي لعبها الفاعلون العرب، سواء من خلال جامعة الدول العربية أو الدول العربية فرادى، أثر على

جنوباً من خلال التحالفات العسكرية والمواءمات القبلية التي يقوم بها القائد الأعلى للجيش الوطني الليبي "خليفة حفتر". الجدير بالذكر أن مرض "خليفة حفتر" الأخير فتح الباب أمام المرشحين المحتملين لخلافته، وظهر في هذا السياق عدد غير قليل من قيادات الجيش الوطني الليبي كـ "عبد الرزاق الناظوري"، رئيس الأركان العامة؛ و«عبد السلام الحاسي»، آمر "غرفة عمليات الكرامة"؛ و"مقر الجروشي"، رئيس أركان القوات الجوية؛ و«ونيس بوحمادة»، قائد قوات الصاعقة؛ وهو ما يعني أن الجيش الوطني الليبي لديه صف ثان من القيادات قادر على خلافة "حفتر"، ربما ليس بقدر كفاءته في صناعة المواءمات السياسية والقبلية، لكنه قادر على قيادة الجيش ككيان عسكري.

تبدو التحالفات العسكرية في الغرب في المرحلة الحالية في حالة من التشرذم والانشقاق، ما بين محاولة الانطواء تحت لواء الدولة، أو محاولة إعادة تشكيل تحالفات، أو ما بين محاولة التواجد بشكل منفرد. يظل الغرب الليبي غير قادر على فرز كيان عسكري مؤسسي، أو قيادة عسكرية ذات شخصية باستطاعتها الجمع بين العناصر المختلفة. تظل مدينة "مصراتة" هي القوة الأكبر عسكرياً في الغرب الليبي، وتظل قوات "البنيان المرصوص" هي الأكثر تنظيمًا، ولكن يظل الغرب في حاجة لإنشاء علاقة سياسية-عسكرية تنعكس على صلابته التحالفات العسكرية، وهو ما يتواجد في الشرق من خلال مجلس النواب

أداء جامعة الدول العربية في الأزمة الليبية، لأسباب عدة سنتعرّض لها لاحقاً، دوراً إيجابياً من منطلق الدبلوماسية العربية المؤسسية، ودوراً تكميليّاً من منطلق التحالفات الإقليمية والدولية المعنية بالأزمة الليبية؛ أي إنّ جامعة الدول العربية لم تتخذ المبادرة يوماً في سياق الأزمة الليبية، ولم تطرح حلولاً أو تُقدم على تفصيل خرائط طريق، بل انحصر دور الجامعة العربية بالشقين البروتوكولي والإجرائي، ولم يتعد دورها في سياق الأزمة الليبية منذ عام ٢٠١١ خط الفاعل الخارجي غير المؤثر.

بغض النظر عن التقييم السياسي لدور الجامعة العربية في ملفات الصراع في المنطقة، هناك عدد من القضايا المحورية التي تقوّض دور الجامعة العربية كفاعل إقليمي ودولي في سياق الأزمة الليبية. لعل القضية الأولى هي فكرة غياب الإجماع العربي حول الأزمة الليبية والتزام الجامعة بقرارات مجلسها الذي يغيب عنه التوافق بشأن عدد من الملفات المحورية في المنطقة في اللحظة الراهنة. وفقاً للطابع الهيكلي لجامعة الدول العربية، تتحرك الجامعة بناءً على قرارات مجلس الجامعة، الذي شهد قدراً معتبراً من التباين بشأن الأزمة الليبية بين الكثير من الدول الأعضاء، وباتت جامعة الدول العربية قابضة بين تصريحات أمينها العام الذي يؤكد دوماً

الشكل الحالي للأزمة الليبية، سواء من خلال ضعف الأداء الذي انعكس على مدى التأثير، أو من خلال تعارض مصالح الدول، الأمر الذي ترك أثره على دعم أطراف في سياق الصراع انطلاقاً من مبدأ الحفاظ على المصالح. لذا، نتعرض في الورقة لهذه القوى وأدوارها، وما يمكن تغييره للتوصل إلى تحول إيجابي في هذه الأدوار ينعكس على الأزمة الليبية ككل.^٧

جامعة الدول العربية

تتسم العلاقة بين جامعة الدول العربية والأزمة الليبية بالتعقيد الشديد، فجامعة الدول العربية وقّرت في العام ٢٠١١ مظلة من الشرعية سمحت لحلف الناتو بالتدخل العسكري في ليبيا من خلال عملية فجر أوديسا. وبغض النظر عن الميول السياسية والحكم القيمي على التدخل العسكري الأجنبي في ليبيا، كان طلب جامعة الدول العربية من مجلس الأمن فرض حظر جوي فوق ليبيا في مارس ٢٠١١ هو الدور الأكثر فعالية للجامعة في سياق الأزمة الليبية. ولكن على الجانب الآخر، انسحبت جامعة الدول العربية من المشهد الليبي بعد سقوط نظام "معمر القذافي"، وكانت كحلف الناتو، لا تملك رؤية لمرحلة ما بعد التدخل، أو تقيماً واضحاً لدورها في فترة ما بعد الثورة، سواء في ليبيا، أو في البلدان العربية الأخرى التي شهدت ثورات خلال العام ٢٠١١. ظل

^٧ للمزيد حول هذه النقطة انظر: د. الشيباني أبو همود «جذور الأزمة الليبية ودور العرب في حلها» جريدة الشرق الأوسط، ٣٠ يناير/كانون الثاني ٢٠١٥
<https://aawsat.com/home/article/277396/%D8%AF-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%8A%D8%A8%D8%A7%D9%86%D9%8A-%D8%A3%D8%A8%D9%88-%D9%87%D9%85%D9%88%D8%AF/%D8%AC%D8%B0%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%A3%D8%B2%D9%85%D8%A9-%D8%A7%D9%84%D9%84%D9%8A%D8%A8%D9%8A%D8%A9-%D9%88%D8%AF%D9%88%D8%B1-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8-%D9%81%D9%8A-%D8%AD%D9%84%D9%87%D8%A7>

لبعثة الجامعة العربية في ليبيا، وهو ما يجعل المبعوث الخاص للأمين العام للجامعة "صلاح الدين الجمالي" حبيس مقر البعثة في طرابلس، وغير قادر على التنقل بين مدن ليبيا المختلفة نظرًا للتكاليف التي يتطلبها التنقل من حراسة ولوجستيات أخرى. ولعل الفارق واضح بين تحركات "غسان سلامة" في الداخل الليبي وبين تحركات "صلاح الدين الجمالي".

النقطة الثالثة التي تحد من دور الجامعة العربية كثيرًا في ليبيا تتعلق بنمط الأداء. لعل اللجنة الرباعية التي تبنت فكرتها الجامعة، والمكونة من الجامعة نفسها، بالإضافة إلى الاتحاد الأفريقي، والاتحاد الأوروبي، والأمم المتحدة، هي خير دليل على نمط الأداء غير الفاعل لجامعة الدول العربية في سياق الأزمة الليبية. أعلن الأمين العام للجامعة الدول العربية في أكثر من مناسبة عن عزم الجامعة على لعب دور فاعل في الملف الليبي، خاصة وأنّ الملف الليبي لا يزال في النطاق السياسي الإقليمي، ولا زالت الجامعة قادرة على لعب دور في الملف، على عكس الوضع في الملف السوري، على سبيل المثال، الذي خرج من النطاق الإقليمي ليدخل نطاقًا دوليًا يتسم بصراعات بين قوى مختلفة على المستوى الدولي. لكنّ الجامعة اختارت أن تمارس هذا الدور من خلال منظمات لديها العديد من المشاكل في ما يتعلق بتواجدها في الداخل الليبي، وفي آلية صناعة القرار

على سعي الجامعة إلى لعب دور أكثر فعالية في الأزمة الليبية^٨، وبين هيكلة صنع القرار داخل الجامعة الذي يفتقر للإجماع الكافي، مما ينعكس في نهاية المطاف على كفاءة الدور السياسي للجامعة كمنظمة إقليمية.

النقطة الثانية هي ضعف تواصل جامعة الدول العربية مع مختلف الأطراف في سياق الصراع الليبي، ولهذه النقطة شقان؛ الشق الأول يتعلق بتمسك الجامعة بالتواصل مع الأطراف الرسمية، وهي مجلس النواب، والمجلس الرئاسي، والمجلس الأعلى للدولة، وهو ما تُمليه طبيعة الجامعة كمنظمة دولية تتواصل مع كيانات شرعية. لكن يوجد في الداخل الليبي عدد من الفاعلين الذين لا ينتمون إلى هذه الكيانات الثلاث، ولكنهم جزء محوري وفعال في صناعة القرار في الداخل الليبي، مثل "خليفة حفتر" وسائر القيادات العسكرية في الشرق والغرب، حيث لا يوجد تواصل للجامعة مع النخب العسكرية، وهو ما يحد من فعالية الدور. كما أنّ الجامعة العربية تعترف وتتعامل فقط مع حكومة الوفاق الوطني برئاسة "فائز السراج"، ولا تتواصل مع الحكومة المؤقتة أو حكومة الإنقاذ لعدم الإخلال بما جاء في "اتفاق الصخيرات" الذي تتحرك جامعة الدول العربية في إطاره في ما يتعلق بالشأن الليبي، وهو ما يضع الكثير من الحدود لدور الجامعة في سياق الأزمة. الشق الثاني هو ضعف الموارد المادية المتاحة

^٨ للاطلاع على تصريحات الأمين العام للجامعة الدول العربية، انظر إلى الرابط التالي <http://onaeg.com/?p=2677979>

الذي تلعبه الجامعة العربية لا يتعدى حدود الوساطة غير المؤثرة نظرًا لعدم تواصلها مع عناصر صناعة القرار، واعتمادها على ائتلاف من منظمات ليس لجيها ثقل في الداخل الليبي. لذا، تحتاج جامعة الدول العربية لتغيير نمط اشتباكها مع الأزمة الليبية، وهناك العديد من النقاط التي يمكن أن تحقق الجامعة فيها تقدّمًا في سياق محاولات التوصل إلى تسوية سياسية للأزمة الليبية.

توصيات بخصوص دور جامعة الدول العربية

- لا تستطيع جامعة الدول العربية إطلاق مبادرات تتعارض مع ما جاء في خارطة الطريق التي تدعمها الأمم المتحدة والجامعة أيضًا. لكن هناك العديد من المبادرات التي من الممكن أن تُقدّم عليها جامعة الدول العربية لبلورة ما جاء من بنود في خارطة الطريق التي أعلن عنها "غسان سلامة"، فمن الممكن العمل على مبادرات لتفصيل عدد من النقاط التي جاءت في خارطة "سلامة"، مثل المصالحة الوطنية، أو العمل على تحسين البنية التقنية والمعلوماتية اللازمة لإجراء عملية سياسية مؤسسية نزيهة، سواء في ما يتعلق بالاستفتاء على الدستور أو بالانتخابات النيابية والرئاسية.
- تحتاج جامعة الدول العربية لإنشاء غرفة عمل معنية بالشأن الليبي،

داخلها في ما يتعلق بالأزمة الليبية، وفي مجمل تواصلها مع الأطراف المختلفة في سياق الصراع. فعلى سبيل المثال، يفتقر الاتحاد الإفريقي للثقة من قبل أطراف عدة في ليبيا نظرًا للموقف المُسيّس الذي اتخذه الاتحاد دفاعًا عن نظام "القذافي" خلال عام ٢٠١١. كذلك لم يلجأ الاتحاد إلى أية وسيلة من أجل تحسين صورته أو زيادة فاعلية دوره خلال الأعوام التي تلت سقوط نظام "القذافي". من جهته، يعاني الاتحاد الأوروبي من فردية القرار في ما يتعلق بالشأن الليبي، فالدول الأوروبية تلجأ لقرارات فردية تُتخذ خارج سياق الاتحاد الأوروبي لرعاية مصالحها في ليبيا، خاصة فرنسا، وإيطاليا، والمملكة المتحدة. هذا بالإضافة لكون الأمم المتحدة ليس لديها الجديد لتقديمه، فهناك خارطة طريق مُعلنة يحاول "غسان سلامة" أن يتوصل إلى إجماع بين العناصر المختلفة للأزمة من أجل تفعيلها وإجراء عملية سياسية مؤسسية، وهو ما يعني أن الكرة باتت في ملعب الأطراف المتصارعة في الداخل الليبي وليس في ملعب المنظمات والقوى الدولية، التي تجتمع أغلبها وراء خطة "سلامة".

بالتالي، تلجأ جامعة الدول العربية إلى عدد من المنظمات غير الفاعلة في الداخل الليبي، وغير القادرة على إحداث تغيير في مواقف الأطراف المختلفة نظرًا لقلّة نفوذ هذه المنظمات وضعف تواصلها مع العناصر الداخلية للأزمة في ليبيا. من هذا المنطلق، سيظل الدور

إضافة فاعلين دوليين إلى هذه الآلية كفرنسا وإيطاليا ودولة الإمارات. تستطيع جامعة الدول العربية أن توفر منصة لهؤلاء الفاعلين للعمل على إحداث تقدّم في الملف الليبي بمختلف مكوناته، دون التركيز على قضية الانتخابات فقط، حيث هناك الكثير من الأبعاد التي تحتاج لإصلاح، خاصة الأبعاد الاقتصادية والتنموية، والأبعاد التي تتعلق بالمصالحة الوطنية والتحالقات القبلية، والأبعاد التي تتعلق بأمن الحدود، وهو ما يرتبط بشكل مباشر بقضايا الأمن القومي العربي ومنطقة المتوسط، وهي كلها ملفات من شأنها أن تعيد بلورة دور الجامعة في سياق الأزمة الليبية.

■ تحتاج جامعة الدول العربية -في سياق إعادة تفعيل دورها في الأزمة الليبية- لأن تبدأ بعقد لقاءات مع قيادات وممثلي الكيانات العسكرية الشرعية، التي تحظى باعتراف مجلس النواب، كالجيش الوطني الليبي، أو باعتراف حكومة الوفاق، كقوات "البنيان المرصوص" وبعض ميليشيات مدينة مصراتة التي انضوت تحت لواء الدولة. سوف يفسح التواصل مع النخب العسكرية مجالاً أكبر أمام دور الجامعة في الداخل الليبي، ويجعلها قادرة على التوصل إلى حلول قابلة للتطبيق في سياق عملية التسوية.

تتواصل مع كافة الأطراف في الداخل الليبي من ناحية، وتكون بمثابة المرجعية الأولى لمجلس الجامعة في ما يتعلق بإصدار أية قرارات خاصة بالشأن الليبي. تحتاج هذه الغرفة لأن تنسّق مع المبعوث الخاص للأمين العام في ليبيا، حيث أنّ دور الغرفة يختلف عن دور البعثة، فهي بالأساس آلية الغرض منها تسهيل صناعة القرار في ما يتعلق بالشأن الليبي داخل الجامعة.

■ تفعيل دور جامعة الدول العربية في ليبيا يحتاج إلى دعم مادي من أجل توفير المزيد من الإمكانيات العملية للبعثة في طرابلس من ناحية، ويسمح للجامعة بأن تبدأ التفكير في مبادرات بخصوص التنمية البشرية، وثقافة المواطنة، والعمل على برنامج لإعادة تأهيل أعضاء الميليشيات أو ضحايا العنف، بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني من ناحية أخرى، وهو دور من شأنه أن يجعل للجامعة العربية تواجدًا في قطاعات حساسة ومحورية في المجتمع الليبي.

■ تحتاج جامعة الدول العربية في الفترة المقبلة إلى أن تتواصل بشكل مباشر مع الأطراف الفاعلة إقليمياً ودولياً، وخاصة آلية دول الجوار المكوّنة من مصر وتونس والجزائر. ومن الممكن

لمحاولات الأمم المتحدة، سواء تحت قيادة "برناردينو ليون" أو "مارتن كوبلر" أو "غسان سلامة"، وهم المبعوثين الأمميون الذين تولوا ملف ليبيا منذ بدء حالة الانقسام السياسي عام ٢٠١٤. تؤكد مصر دوماً أنّها على تواصل مع كل الأطراف الشرعية الموجودة في سياق الصراع الليبي، ولكن على المستوى غير الرسمي، تتحالف مصر مع دولة الإمارات لدعم الشرق الليبي فمثلاً بالجيش الوطني الليبي بقيادة "خليفة حفتر"، ومجلس النواب برئاسة "عقيلة صالح". ويتنوع هذا الدعم بين الدعم المالي، والتقني، والعسكري، والسياسي. كما أنّ كلاً من مصر والإمارات تتدخل عسكرياً في ليبيا تحت مظلة من الشرعية يمنحها لها مجلس النواب والجيش الوطني الليبي في سياق التعاون المشترك.

يتلخص الدعم المصري لـ «خليفة حفتر» في عدد من المصالح المصرية في المجالات الأمنية والسياسية التي يقوم "حفتر" برعايتها من خلال التنسيق والتقارب مع السلطات المصرية بشكل مستمر. استطاع "خليفة حفتر" أن يوفر لمصر الحد الأدنى من أمن الحدود من ناحية، وسهّل لها التدخل العسكري المباشر في ليبيا من ناحية أخرى، وهو ما يعني أنّه كان حريصاً على رعاية المصالح العسكرية المصرية في ليبيا. في الجانب الآخر، تحرص مصر دوماً من خلال رئيسها أو وزير خارجيتها

كما أنّ التوصل إلى مواءمات عسكرية بين الكيانات المتصارعة يُعد أحد أهم الشروط المطلوبة لإجراء استفتاء على الدستور أو انتخابات نيابية أو رئاسية.

جمهورية مصر العربية^٩

من غير الممكن العمل على حلحلة الوضع السياسي في ليبيا دون تفهم دقيق للدور المصري في هذا الملف، ودون تقدير واضح لحجم النفوذ المصري في الداخل الليبي، سواء مع الكيانات والنخب السياسية، أو مع القبائل، أو مع الكيانات العسكرية. تتعامل مصر مع الملف الليبي من منطلق الأمن القومي الصرف، سواء في ما يتعلق بالعلاقة الحدودية، أو بمكافحة التنظيمات الراديكالية والجهادية، أو من خلال موقف مصر من تنظيمات الإسلام السياسي، وعلى رأسها "جماعة الإخوان المسلمين"، وهي العوامل المحورية الحاكمة للدور المصري في سياق الأزمة الليبية.

يبرز في الموقف المصري من الأزمة الليبية نوع من التباين بين المواقف الرسمية المُعلنة وبين الأداء الفعلي على الأرض في الداخل الليبي، وهو التباين الموجود لدى عدد من الفاعلين في الملف الليبي وليس مصر فقط. على المستوى الرسمي، ظلّت مصر داعمة

^٩ للمزيد عن الدور المصري والرؤية الخاصة بالأزمة الليبية انظر:

وهو ما يتوقّر في عدد من قيادات الجيش الوطني الليبي، على رأسهم "عمر الحاسي" آمر "غرفة عمليات الكرامة".

وتشير مجمل المصالح المصرية في ليبيا، سواء الأمنية، أو السياسية، أو الاقتصادية، إلى استمرار مصر في لعب دور فاعل في الأزمة الليبية، سواء في ما يتعلق بالتواصل مع العناصر في الداخل على المستويات السياسية والقبلية والعسكرية، أو في ما يتعلق بالتواصل مع الفاعلين الإقليميين والدوليين، وعلى رأسهم روسيا والولايات المتحدة، حيث يوجد قدر معتبر من التناغم بين الرؤية المصرية، ورؤى كل من روسيا والولايات المتحدة بشأن ليبيا، على الأقل في الوقت الحالي، وإن كانت روسيا أفيل إلى دعم "خليفة حفتر" لمصالحها التي تتعلق بالتواجد السياسي والعسكري في شمال أفريقيا، ورغبتها في لعب دور فاعل في تسليح الجيش الوطني الليبي في حال رفع حظر التسليح عنه. كما أنّ مصر تقود ملفاً في غاية الأهمية والحساسية وهو ملف توحيد الجيش الوطني الليبي، وعودة الكوادر العسكرية المؤسسية للانضواء تحت لواء الدولة من خلال قوة عسكرية نظامية، وهي المفاوضات التي ستغير الكثير من الواقع العسكري في الداخل الليبي حال نجاحها. بالتالي، من الممكن البناء على الانخراط المصري في ليبيا بحيث ينعكس الدور إيجاباً على عملية

على أن تطالب برفع حظر التسليح عن الجيش الوطني الليبي نظراً لدوره في مكافحة الإرهاب، وهو ما يقودنا لثاني أبعاد الدور المصري في الأزمة الليبية. تُعد مكافحة الإرهاب أحد المكونات الأساسية لخطاب الدولة المصرية في مرحلة ما بعد ٣٠ يونيو/حزيران ٢٠١٣، وهي أحد العناصر التي يستمد منها النظام السياسي المصري شرعيته داخلياً وخارجياً. بالإضافة إلى البعد الأمني الذي يتمثل بتهديد التنظيمات الإرهابية، هناك أهمية سياسية تراها الدولة المصرية في مكافحة الإرهاب، وكانت هذه النقطة تحديداً بمثابة مدخل للتقارب بين مصر وخليفة حفتر. النقطة الثالثة التي تبيّن سبب دعم مصر لـ «خليفة حفتر» هي رغبة مصر في وجود قيادة للقوات المسلحة الليبية لا تنتمي إلى تنظيم من تنظيمات الإسلام السياسي، خاصة «جماعة الإخوان المسلمين» التي تمتلك نفوذاً واسعاً في الغرب الليبي سياسياً وعسكرياً. لذا لن تتخلى مصر عن «خليفة حفتر» أو عن الخط الذي يمثله سياسياً والدور الذي يؤديه في رعاية المصالح المصرية. بالتالي من المتوقع أن تبدأ مصر في العمل على ملف خلافة حفتر قريباً بعد أزمة مرضه، وسوف يتسم من تختاره مصر أو تنحاز له لقيادة الجيش الوطني الليبي، بذات الصفات، كونه ذو خبرة وخلفية عسكرية، متضامناً مع عملية الكرامة واستمداد الشرعية من مكافحة الإرهاب، ومعتمداً على مصر سياسياً وعسكرياً، ومعادياً لفكرة التنظيم السياسي على أسس دينية،

التفاعل مع المجلس الأعلى للدولة من شأنه أن يقلل من فعالية الدور المصري في الداخل الليبي، وينعكس ذلك سلباً على فرص التسوية السياسية للأزمة.

- آلية دول الجوار أثبتت أنها الآلية الأنجح للتواصل وتنسيق الرؤى بين الأطراف المتصارعة في الداخل الليبي. بالتالي، يتعين على مصر الاستمرار في عقد اجتماعات لدول الجوار، سواء على مستوى القيادات الأمنية، أو على المستوى الوزاري، أو على مستوى رؤساء الدول.
- للدور المصري في الأزمة الليبية عدة أبعاد، أحدها هو المصالحة الوطنية وإعادة بناء التحالفات القبلية. وقد استضافت مصر عدداً من اللقاءات بين القيادات القبلية في ليبيا، وهو الدور الذي تحتاج مصر للاستمرار في لعبه نظراً لارتباط المصالح المصرية بالتوازنات القبلية في المجتمع الليبي، التي تنعكس في نهاية المطاف على التحالفات السياسية والعسكرية في سياق الأزمة. وبالتالي، تحتاج مصر إلى الاستمرار بالعمل على ملف المصالحات القبلية، واستخدام هذه التحالفات في دعم عملية التسوية السياسية.
- تحتاج مصر، نظراً لمصالحها الاستراتيجية في ليبيا، إلى أن تعمل

التسوية السياسية وفعالية التعاون الإقليمي في ما يتعلق بالأزمة الليبية ككل.

توصيات خاصة بالدور المصري في الأزمة الليبية

- تحتاج مصر للاستمرار في دعم مفاوضات توحيد الجيش الليبي، ومن الممكن أن تقوم جامعة الدول العربية، وبالتعاون مع آلية دول الجوار، بمساعدة مصر في هذا الملف من خلال الضغط على الأطراف المختلفة خاصة في الغرب الليبي.
- نظراً للخبرات المهنية والمؤسسية التي تمتلكها القوات المسلحة المصرية، من الممكن أن تقوم مصر بتوقيع اتفاقات مع الجيش الوطني الليبي للتدريب المشترك، خاصة في ما يتعلق بالعناصر المسؤولة عن حراسة الحدود، كما يمكن لمصر دعم إنشاء أكاديميات عسكرية في ليبيا تزيد من إمكانات عناصر القوات المسلحة من ناحية، وتعمل على تأهيل أعضاء الميليشيات المعترف بها من قبل الدولة بشكل مهني.
- تحتاج مصر في الفترة المقبلة لتكثيف التواصل بالتساوي بين كل الأطراف في الداخل الليبي، خاصة المجلس الأعلى للدولة في ظل قيادة "حزب العدالة والبناء" التابع لـ «جماعة الإخوان»، حيث إن الإحجام عن

مع دول الجوار والدول المهتمة بالشأن الليبي في أوروبا على إعداد تصور لبنية أساسية أمنية لليبيا في مرحلة ما بعد التسوية، بحيث تتضمن هذه البنية تفصيلاً واضحاً للأجهزة الأمنية المختلفة، وبرامج التأهيل المؤسسي لأعضاء الميليشيات، وبرامج نزع السلاح وإعادة دمج الأعضاء السابقين في الكيانات المسلحة. من الممكن أن تكون جامعة الدول العربية جزءاً من هذه الجهود، ولكن يجب أن يكون هناك تواجد لكل من مصر والجزائر وإيطاليا بشكل مباشر كونها الدول التي تتواصل مباشرة مع الأطراف العسكرية في الداخل الليبي.

الإمارات العربية المتحدة

لا يختلف الدور الإماراتي في ماهيته في سياق الأزمة الليبية عن الدور المصري كثيراً، ولكن آليات التدخل التي تستخدمها دولة الإمارات في ليبيا تختلف عن تلك التي تستخدمها مصر. تشترك الإمارات مع مصر في الدعم المطلق لـ «خليفة حفتر»، الذي بدأ بدعم عملية الكرامة وانتهى بدعم الجيش الوطني الليبي. تقبّل هذا دعم بتدخلات عسكرية مباشرة، وبدعم معلوماتي واستخباراتي، ودعم على مستوى التدريب والتسليح. على عكس الدور المصري، يتمحور الدور الإماراتي حول الدعم العسكري أكثر

من تمحوره حول الدعم السياسي. تشارك الإمارات مصر في رؤيتها المعادية لتنامي نفوذ تيارات الإسلام السياسي في المنطقة، كما ترى دولة الإمارات أنّ الصراع الليبي هو أحد حلقات خلافات نفوذ دول الخليج في المنطقة مع قطر. لهذا السبب تعتمد الإمارات على «خليفة حفتر» كحليف لها في الداخل الليبي قادر على توفير تواجد عسكري إماراتي في شمال أفريقيا، وهو الشيء الذي لا يستطيع تقديمه سوى «حفتر» من خلال كيان عسكري موحد. لهذا السبب تواترت أنباء عن خلافات بين مصر والإمارات في ما يتعلق بقضية خلافة «خليفة حفتر» حال اختفائه من المشهد نتيجة لمرضه، إذ أشارت بعض التقارير الإخبارية إلى أنّ مصر تميل لاختيار «عمر الحاسي»، أمر «غرفة عمليات الكرامة»، في حين تميل الإمارات لاختيار «خالد حفتر»، نجل «خليفة حفتر» وقائد أحد أهم تشكيلات الجيش الوطني الليبي.

انتقدت الأمم المتحدة أكثر من مرة خرق الإمارات العربية المتحدة لحظر التسليح المفروض على الجيش الوطني الليبي، مما أدى لتوسيع الفجوة بين الأطراف المتصارعة في ليبيا. على الرغم من نفي دولة الإمارات الرسمي لأية ضرووق للقرارات الدولية الخاصة بتسليح الجيش الوطني الليبي، إلا أنّ التطور في الإمكانيات العسكرية في الشرق الليبي، وانعكاس ذلك على أرض الواقع من خلال السيطرة الميدانية التي تتمدد شرقاً وجنوباً

الوطني الليبي، خاصة في سياق مكافحة الإرهاب، حيث إن التوصل لإطار من الشرعية يُغلف الدعم العسكري من شأنه أن يفصل بين المسار السياسي والمسار العسكري في ما يتعلق بالتدخلات المصرية والإماراتية في المشهد الليبي، ويمنح مبررًا موضوعيًا للتواجد العسكري الإماراتي في ليبيا، سواء من خلال تدخل مباشر أو من خلال تواجدهم خبراء عسكريين.

■ تحتاج ليبيا للدعم المادي في عدد من الملفات التي من شأنها التأثير إيجابًا على عملية التسوية السياسية في حال إحراز تقدم فيها، وعلى رأس هذه الملفات ملف المصالحة الوطنية وإعادة توطين المهجرين، وهو ما يحتاج للعديد من الإمكانيات المادية والتنظيم اللوجستي. كذلك يحتاج الأمر إلى توفير رؤوس أموال لمشروعات تنموية سواء في ما يتعلق بإعادة البناء أو بالبنية الأساسية، وهو من شأنه أن يكون مدخلًا للضغط على الأطراف السياسية للقبول بعملية التسوية، وهذا في حال توفرت هذه الأموال من قبل دولة الإمارات وتم ربطها بإحراز تقدم في ملف التسوية السياسية للأزمة الليبية.

■ من الممكن الاستفادة من التواصل الإماراتي مع الأطراف في الشرق

للجيش الوطني الليبي، يطرح العديد من التساؤلات حول طبيعة الدعم العسكري الذي تقدمه دولة الإمارات لـ «خليفة حفتر». لذا، لن تترك الإمارات الملف الليبي في أي وقت قريب نظرًا لما يمثله هذا الملف من أهمية للرؤية الحالية للأمن القومي الإماراتي ولدور الإمارات في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. لكن هناك عدد من الخطوات التي من الممكن أن تتخذها دولة الإمارات لكي تنعكس إيجابًا على الداخل الليبي في ما يتعلق بعملية التسوية السياسية.

توصيات خاصة بالدور الإماراتي في الأزمة الليبية

■ تحتاج الإمارات في الفترة المقبلة إلى تكثيف التنسيق مع مصر في ما يخص الشأن الليبي، خاصة أنّ مصر والإمارات هما الحلفاء الرئيسيون لخليفة حفتر وللشرق الليبي في المنطقة. بالتالي، من الضروري أن يكون هناك توافق في الرؤى بين الدولتين بشأن خلافة «خليفة حفتر» وقيادة الجيش الوطني الليبي من ناحية، وممارسة ضغوط مشتركة على الأطراف في الشرق الليبي لتسهيل عملية التسوية السياسية من ناحية أخرى.

■ يجب أن تستمر كل من مصر والإمارات في استخدام كل فرصة متاحة لإضفاء شرعية على الدعم العسكري للجيش

تظل دول شمال أفريقيا هي الأقدر على التواصل مع النخب السياسية في ليبيا، إذ على الرغم من دعمها لعدد من النخب السياسية والعسكرية في الغرب الليبي بغرض الحفاظ على مصالحها، إلا أنها تمتلك قنوات تواصل مع الأطراف في الشرق والجنوب أيضًا. والجدير بالذكر أنّ نمط تدخل الدول الثلاث في الداخل الليبي يختلف كثيرًا عن النمط الذي تتبناه كل من مصر والإمارات، حيث إنّ نمط اشتباك دول شمال أفريقيا مع الداخل الليبي هو نمط سياسي ولا يتسم بالتدخل المباشر، سواء عسكريًا أو سياسيًا، يقوم هذا النمط على محاولات التفاوض مع أكبر عدد ممكن من الأطراف المتصارعة من أجل التوصل إلى توافقات تسمح برعاية مصالح هذه الدول.

وعلى الرغم من أنّ الجزائر كانت الدولة الأكثر تأثيرًا في المشهد في الغرب الليبي، إلا أنّ مسألة مرض "بو تفليقة" وقضية خلافته وأزمة انتقال السلطة في الجزائر بدأت تنعكس سلبيًا على الدور الجزائري في الإقليم، بالتالي، باتت كل من المغرب وتونس هي الدول الأكثر تأثيرًا في الغرب الليبي في الوقت الحالي. وقد قادت المغرب مؤخرًا بالفعل محاولات لتقريب وجهات النظر بين مجلس النواب وبين المجلس الأعلى للدولة، أو بمعنى آخر، محاولات للعب دور الوساطة في تضيق الفجوة بين النخب السياسية المتصارعة في الداخل الليبي. وأنت تصريحات

الليبي عبر دخول الإمارات في غرفة عمل إقليمية تضم الجزائر وتونس ومصر. ومن الممكن أن ينضم لهؤلاء الفاعلين كل من الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية، حيث سيكون هناك فارق في التأثير وفي جدوى التواصل مع الأطراف المتصارعة في الداخل الليبي بالمقارنة مع اللجنة الرباعية التي اقترحتها جامعة الدول العربية.

دور دول شمال أفريقيا في الأزمة الليبية (الجزائر، تونس، المغرب)^١

تنصب المصالح المغربية في ليبيا على عدد من القضايا، على رأسها ملف أمن الحدود، والهجرة غير الشرعية، وانتشار التنظيمات الراديكالية في الغرب الليبي، وخاصة تنظيم القاعدة في المغرب الإسلامي. لكن الحقيقة المؤكدة أنّ دول شمال أفريقيا تمتلك نفوذًا ولديها تواصل مع القوى السياسية والكيانات العسكرية في الغرب الليبي، وهو ما لا تمتلكه القوى الإقليمية المتحالفة مع الشرق الليبي كمصر والإمارات. لذا من الضرورة التنسيق بين مصر والإمارات من ناحية، والجزائر وتونس والمغرب من ناحية أخرى، حيث إن هذه القوى تستطيع - في حال تمكّنها من تنسيق مواقفها بشأن ليبيا - أن تكون ذات فعالية كبيرة في ملف التسوية السياسية.

^١ للمزيد حول هذه النقطة انظر: كريم ميزران «رياح شمال أفريقيا العاتية» مركز رفيق الحريري للشرق الأوسط، ١٣ أبريل/نيسان ٢٠١٨
www.achariricenter.org/north-african-winds-ar/

▪ من الممكن أن تتعاون كل من مصر والجزائر وتونس والمغرب من أجل وضع برنامج مشترك لإعادة دمج الميليشيات في هيكل الدولة، نظرًا لما تمتلكه كل دولة من نفوذ مع النخب العسكرية في الداخل الليبي، وهو ما سوف ينعكس بالإيجاب على عملية الحلحلة لحالة الانسداد السياسي التي تعوق عملية التسوية السياسية.

الخلاصة

الفاعلون العرب لهم الكثير من النفوذ في الداخل الليبي، وهم قادرون على صناعة حالة من الانسداد السياسي أو حالة من السيولة التي تنعكس إيجابًا على عملية التسوية. في سياق المواقف الرسمية الصادرة عن الدول العربية، التي تدعم خطة التسوية السياسية وخارطة الطريق التي طرحها المبعوث الخاص للأمين العام للأمم المتحدة "غسان سلامة"، يحتاج الفاعلون العرب في المرحلة المقبلة لتنسيق المواقف الخاصة بالشأن الليبي، بحيث يتحول هذا التنسيق إلى وقائع ميدانية في سياق الصراع في ليبيا، وبالتالي، تقترب القوى العربية أكثر من حلحلة الوضع السياسي هناك.

تظل الدول العربية مثل جمهورية مصر العربية، ودولة الإمارات العربية المتحدة، والجزائر، وتونس، هي الدول الأكثر فعالية في المشهد الليبي، بالإضافة لكل من فرنسا

كل من "عقيلة صالح" و"خالد المشري" بعد اللقاءات التي عُقدت في الرباط، لتُظهر الكثير من المرونة في ما يتعلق بالحوار مع الطرف الآخر، وهو ما يمكن البناء عليه في المرحلة المقبلة في سياق محاولات التوصل لعملية تسوية سياسية.

توصيات خاصة بدور دول شمال أفريقيا في الأزمة الليبية

- استمرار دول الشمال الأفريقي بدعم التواصل بين النخب السياسية في الشرق والغرب، والاستمرار بمحاولات إنشاء منصة مشتركة تجمع هذه النخب للتفاوض المستمر.
- من الممكن أن تنضم دول الشمال الأفريقي للجهود المصرية في إعادة توحيد الجيش الليبي، خاصة بما تمتلكه هذه الدول من علاقات مع النخب العسكرية في الغرب الليبي. من الممكن أن يؤدي هذا الدور إلى إنشاء غرفة عمل إقليمية كما اقترحنا سابقًا.
- تحتاج دول شمال أفريقيا لطرح مبادرات إقليمية خاصة بالتصدي أو الحد من الهجرة غير الشرعية من خلال السواحل الليبية، حيث إن القيام بهذا الدور من شأنه أن يزيد من تأثير دول شمال أفريقيا في الملف الليبي من خلال التواصل مع القوى المعنية بالأزمة الليبية في أوروبا.

سواء من خلال جامعة الدول العربية أو من خلال آلية دول جوار ليبيا. تفعيل عملية التسوية السياسية في ليبيا في المرحلة المقبلة يحتاج للتنسيق بين القوى الإقليمية الأكثر انخراطًا في الشأن الليبي، بحيث يكون الغرض الرئيسي هو استخدام التحالفات الإقليمية من أجل الإسراع في تطبيق عملية التسوية السياسية في الداخل الليبي. يتطلب هذا الأمر قيادة إقليمية من الممكن أن تتوافر من خلال التعاون بين جامعة الدول العربية وآلية دول جوار ليبيا.

وإيطاليا، حيث تتشارك هذه الدول في رؤية فيها الكثير من التناسق في ما يتعلق بالشأن الليبي. من الممكن أن تتشارك هذه الدول في وضع آلية جماعية تعمل على تطبيق خارطة الطريق التي طرحتها الأمم المتحدة، وترسخ من شرعية كل من "اتفاق الصخيرات" والمفاوضات الخاصة بتعديله، حيث إن هذه الدول لا ترغب بغياب إطار الشرعية العام الذي يوفره "اتفاق الصخيرات".

تظل جامعة الدول العربية قادرة على لعب دور أكثر فعالية في الأزمة الليبية، ولكن دورها ومدى فاعليتها يعتمدان على التواصل مع الأطراف الفاعلين في سياق الأزمة، سواء في الداخل الليبي أو في الإقليم. لا توجد مؤشرات تقول إن اللجنة الرباعية التي اجتمعت في الجامعة العربية خلال الأسبوع الأخير من أبريل/ نيسان ٢٠١٨ سوف تأتي بأي جديد إلى المشهد الليبي، ولكن تحتاج الجامعة إلى أن تتواصل مع الدول العربية التي تملك نفوذًا داخليًا وإقليميًا ودوليًا في ما يتعلق بالأزمة الليبية.

في النهاية، هناك عناصر خارجية تؤثر بشكل مباشر في الأزمة الليبية، سواء في السياق الداخلي أو الإقليمي أو الدولي؛ والفاعلون العرب يتصدرون هذه العناصر، وقادرون على العمل على بناء التحالفات سواء في الداخل الليبي، أو على المستوى الدولي، وبالتالي، يكون أحد مداخل التحول الإيجابي للدور العربي في ليبيا هو العمل على توحيد المواقف،

في إصلاح جامعة الدول العربية عرض وتقييم لعمل «اللجنة المستقلة رفيعة المستوى لإصلاح الجامعة العربية» (٢٠١١-٢٠١٣)

د. عز الدين شكري فشير أستاذ زائر بقسم دراسات الشرق الأوسط
كلية دارتموث بمركز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية

مقدمة

'إنّ العام ٢٠١١ يمثل منعطفًا رئيسًا في عالم عربي يتغير
بسرعة وبشكل عميق. ولا شكّ لديّ في أنّ الجامعة
ومؤسساتها ستكون جزءًا من هذا التغيير؛ إما بأن
نجعل منها قناة للتغيير المنضبط المسئول أو بأن
نتركها للتيار العارم يجرفها في طريقه"

د. نبيل العربي، اجتماع مجلس الجامعة في ٢٠١١/٩/١٣

الحقبة الأولى من الألفية الجديدة، فتم إنشاء
مؤسسات جديدة، واعتماد قواعد مختلفة
للتصويت، والتوقيع على معاهدات واتفاقيات
جديدة بل والتصديق عليها، لكن كل هذا لم
يؤدّ إلا لتغييرات شكلية في عمل الجامعة،
في حين ظل مضمون وأسلوب العمل واحدًا
لم يتغير، كذلك ظلّت فاعلية الجامعة هي
هي لم تتغير. كيف يمكن تفسير التناقض
بين وجود إجماع شعبي ورسمي على ضرورة
إصلاح الجامعة العربية وبين فشل كل جهود
إصلاحها؟

تحاول هذه الورقة الإجابة على ذلك السؤال،
من خلال شرح وتحليل محاولة الإصلاح الأخيرة
التي بدأت عام ٢٠١١، التي ارتبطت بتشكيل
«اللجنة المستقلة رفيعة المستوى لدراسة
سبل إصلاح وتطوير جامعة الدول العربية»،
وبيان أصولها وما آلت إليه، وتحليل الأسباب
التي أدت إلى ذلك، واستخلاص النتائج لمن
تُسوّل له نفسه محاولة إصلاح الجامعة في
المستقبل.

لم يكن الأمين العام الجديد لجامعة الدول
العربية، د. نبيل العربي، بحاجة إلى «الثورات
العربية» كي يدرك مدى حاجة هذه المنظمة
العريقة إلى الإصلاح الجذري. فكل من تعامل
مع الجامعة العربية يدرك مدى قصورها عن
أدائها لواجبها، بما في ذلك القادة السياسيون
العرب أنفسهم. فلا تخلو وثائق الجامعة - عبر
تاريخها - من إعلانات وبيانات تدعو إلى تمكين
أواصر العمل العربي المشترك وإصلاح الجامعة
كي تتمكن من أداء مهامها، وعهود وقرارات
تعلن عزم الدول العربية على تحقيق ذلك.
كما حاول كل الأمانة العاقون للجامعة، بشكل
أو بآخر، إصلاح هيكلها وأساليب عملها، بغية
تحسين قدرتها على تحمّل المهام المناطة
بها بحكم الميثاق، وبحكم الآمال التي
يعقدها الرأي العام العربي على منظمته
الإقليمية القديمة. ورغم الإجماع الشعبي
والرسمي على حاجة الجامعة إلى الإصلاح،
وتواتر محاولات الإصلاح منذ ثمانينات القرن
الماضي وحتى اليوم، إلا أنّها، كلها، راحت
هباء. حدثت تعديلات في هيكل الجامعة في

الاختصاصات بينها، ومهامها ونطاق عملها، وآليات عملها، وعلاقتها بالدول وبالمجتمعات العربية. في حين أنّ الجامعة حققت بعض الإنجازات الهامة في الماضي، وطورت نفسها بشكل لا يصح إغفاله - خاصة خلال فترة الأمين العام الأسبق «عمرو موسى» - إلا أنّ هناك إجماعاً على قصور هذه الإصلاحات عن تحقيق أهدافها. ويزداد عجز الجامعة فداحة مع الوقت، حيث تتسع الهوة التي تفصلها - بتصميمها العتيق - عن تطورات الواقع المتسارعة، كما تزداد جسامة التحديات التي يواجهها العالم العربي. ومن هنا تأتي ضرورة إصلاح الجامعة جذرياً، بمعنى إعادة تصميمها من جديد بحيث تصبح قادرة على التعامل مع معطيات الواقع الذي يعيشه العالم العربي في العقد الثاني من القرن الواحد والعشرين، وأن يتضمن التصميم الجديد مراجعة دورية لأسلوب عمل الجامعة بحيث تستمر في مواكبة تطورات الواقع الذي تتعامل معه. وقد شرح الأمين العام رؤيته هذه لوزراء الخارجية العرب بصراحة شديدة في أول اجتماع لمجلس الجامعة الوزاري يعقد أثناء ولايته. فبعد أن استعرض «إنجازات» الجامعة في العقود السابقة، شخّص إخفاقاتها كما يلي:

- فشل الجامعة في التنسيق السياسي بين الدول العربية، وبدلاً من أن تكون الجامعة أداة لتوحيد المواقف السياسية المختلفة، تحوّلت هذه الاختلافات

أولاً: تكوين اللجنة

تشكّلت «اللجنة المستقلة رفيعة المستوى لدراسة سبل إصلاح وتطوير جامعة الدول العربية» بقرار من الأمين العام للجامعة، بناء على اقتراح تقدم به إلى مجلسها الوزاري المنعقد بالقاهرة في ١٣ سبتمبر ٢٠١١، وتقدمت بتقريرها الأول في مارس/آذار ٢٠١٢ ثم بتقريرها النهائي في يناير/كانون الثاني ٢٠١٣، الذي رفعه الأمين العام للقمة العربية المنعقدة في الدوحة في مارس/آذار ٢٠١٣. وقد نظرت القمة في التقرير وأنشأت «لجنة مفتوحة» من الدول أعضاء الجامعة للنظر في تنفيذ مقترحاته، أنشأت بدورها أربعة فرق عمل تختص كل منها بالنظر في أحد جوانب تقرير اللجنة، ومازالت أعمال هذه اللجان مستمرة حتى الآن.

١. السياق العام

عبر الأمين العام للجامعة العربية، د. نبيل العربي، عن رغبته في إصلاح المنظمة منذ اليوم الأول لتوليته عمله. وقد لخص هذه الرغبة في استعارة سمعها منه كثير ممن التقوا به في هذا الوقت وهي أنّ الجامعة العربية أشبه بسيارة ضمّقت عام ١٩٤٥ ولم تعد صالحة للاستخدام في طرقات عالم تغيّر كثيراً خلال سبعين عامًا. بالتالي إنّ قصور الجامعة عن أداء المهام المناطة بها يرجع، وفقاً لوجهة النظر هذه، إلى تصميمها نفسه: تنظيماً المؤسسي وتوزيع

الجديدة التي تبرمها في إطار الجامعة، ما أدى إلى خلق ثقافة عدم الالتزام التي أثّرت سلبًا على مصداقية الجامعة ككل.

■ عدم مواكبة مؤسسات الجامعة للتغيرات العالمية وخاصة تكثف العلاقات والصلات المصالح والتفاعلات بين الدول والمجتمعات، بما يشمل ذلك من توسيع المفهوم التقليدي للأمن ليشمل الأمن الانساني بمعناه الواسع، وتزايد التأييد الدولي لفكرة التدخل العسكري لحماية المدنيين من التهديدات الكبرى، وانتشار مفاهيم حقوق الانسان ومسؤولية الدول عنها، وقيام منظمة للتجارة العالمية تؤثر على السياسات الاقتصادية للدول، وتغيّر مفهوم السيادة نتيجة هذا كله.

لانقسامات تشلّ قدرة الجامعة العربية على العمل.

■ فشل الجامعة في الحفاظ على سلامة واستقلال الدول العربية، سواء نتيجة اختراقات من جانب دول ومصالح أجنبية عجزت اتفاقية الدفاع المشترك ومجلس الأمن السلمي العربي عن مواجهتها، أو بسبب أزمات سياسية واجتماعية داخلية عجزت الجامعة عن التعامل معها بسبب الرؤية التقليدية لمبدأ السيادة. وفي حين تُحجم الدول العربية عن التعاون في إطار الجامعة لمواجهة هذه التحديات الكبرى بحجة مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للأعضاء، فإنها لا تجد الغضاضة نفسها في اللجوء إلى المؤسسات الدولية لمعالجة أزمات مماثلة.

■ عدم التزام الدول الأعضاء بتنفيذ الاتفاقات القائمة، كذلك الاتفاقات

ثم رسم الأمين العام لوزراء الخارجية العرب صورة بالغة الصراحة تُلخّص وضع منظمتهم العربية:

'هذه المسافة، تلك الهوة الفاصلة بين الواقع والطموح، هي ما يراه المواطن العربي اليوم حين يقوم بتقويم عمل الجامعة. هذا المواطن الذي أعياه الحديث الرسمي عن نجاحات لا يرى لها أثرًا في حياته. هذا المواطن ينظر إلى مؤسسات واجتماعات وتقارير الجامعة العربية ويسأل: أين العمل السياسي المشترك بينما الدول العربية تتناذر في ما بينها حول القضايا العربية الكبرى؟ أين اتفاقية الدفاع المشترك وأين مجلس الأمن والسلم العربيين حين تعرضت دول عربية مستقلة للغزو والتقسيم والاحتلال؟ وكيف لم تفلح كل هذه المؤسسات في تحقيق تقدم ملموس في القضية الفلسطينية؟ وأين صوت الشعوب في عمل الجامعة العربية؟ وأين هي محكمة العدل العربية؟ أين التعاون الوثيق بين الدول العربية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؟ هل يسافر العربي ويطبق ويعمل بحرية في أرجاء وطنه العربي الواحد؟ هل ينتقل رأس المال بحرية وأمان بين الدول العربية؟ هل تنتقل الموارد الاقتصادية بحرية؟ هل نظم التعليم متناسقة؟ هل هناك عمل ثقافي عربي موحد أو حتى متكامل؟ وأين هي الخطوات التي اتخذت لبناء الوحدة العربية المنشودة؟"^٢

واستكمالاً لهذه الصراحة غير المعهودة، ختم الأمين العام خطابه الأول لمجلس الجامعة بتحذير شديد اللهجة:

'يجب أن نتجاوز قسوة هذه الانتقادات ونرى ما يكمن خلفها من رغبة عارمة لدى الشعوب العربية كافة في تطوير دور الجامعة بشكل يرقى لطموحات هذه الشعوب. هذا هو التحدي الذي يواجهنا اليوم. وسيحكم علينا أبنائنا والتاريخ من بعدنا بقسوة إن لم نقبل التحدي ونرتفع لمستواه. (...) إنَّ العام ٢٠١١ يمثل منعطفًا رئيسًا في عالم عربي يتغير بسرعة وبشكل عميق، ولا شك لدي في أنَّ الجامعة ومؤسساتها ستكون جزءًا من هذا التغيير: إما بأن نجعل منها قناة للتغيير المنضبط المسؤول أو بأن نتركها للتيار العارم يجرفها في طريقه"^٣.

المدعش ليس صراحة الأمين العام وحسب، بل استقبال وزراء الخارجية العرب - وهم قن يتحقون المسؤولية الأكبر عن هذه

الإخفاقات - لهذه الانتقادات الحادة دون انزعاج أو معارضة. لم يحاول أحد من وزراء الخارجية تبرير واقع الجامعة المزري، كما وصفه الأمين العام، بل أمنوا على حديثه وأيدوا اقتراحه ومساعاه، ووعدوا بالتعاون الصادق مع جهود الإصلاح واتفاقهم مع الهدف المنشود. وقد

منحهم هذا الموقف ثمانية عشر شهرًا كاملين، تبدلت فيهم الأوضاع كثيرًا.

٢. مرجعية اللجنة وأعضائها

اتفق الأمين العام مع المجلس الوزاري على إنشاء لجنة من الشخصيات العربية المستقلة، ذات الخبرة في عمل الجامعة العربية والمؤسسات الدولية المشابهة، من أجل وضع تصور متكامل لتطوير عمل الجامعة،

وذلك وفقاً لسبعة بنود تشكّل مرجعية هذه اللجنة؛

• إعادة هيكلة الأمانة العامة وهيئات ومؤسسات الجامعة بشكل يزيل التضارب أو الازدواجية في الاختصاصات بينها، ويسد الثغرات في عملها، ويزيل التكلس الذي لحق بأداء بعضها.

• كيفية تفعيل الاتفاقيات القائمة والقرارات السابقة لمجلس الجامعة، وتبني إجراءات تضمن الالتزام بما يتم الاتفاق عليه في المستقبل.

• مواكبة التطورات في عمل المنظمات الإقليمية، وخاصة في مجال حفظ السلام والأمن، ودعم حرية حركة الجامعة في أدائها لدورها.

• الاستجابة للرغبة الشعبية في المشاركة بشكل فعال في أعمال الجامعة العربية.

• ترتيب أولويات عمل الجامعة للتركيز على تلك الجوانب في العلاقات العربية التي قامت الجامعة من أجل توثيقها.

• النظر في كيفية اضطلاع الجامعة بدور المحفز الدافع للعمل العربي المتعدد الأطراف والجماعي على حد سواء.

• خلق آلية دائمة لتقييم ومتابعة وتطوير عمل الجامعة بشكل يضمن استمرار تأقلمها مع تغيّر الظروف المحيطة بها.

كما طلب المجلس من الأمين العام أن يعرض خلاصة ما تقدمه له اللجنة المستقلة من مقترحات على اجتماع القمة العربية للنظر فيها واتخاذ ما يلزم من تدابير وفقاً لميثاق الجامعة. ووعده بالتعاون الكامل مع جهود الأمين العام لإصلاح الجامعة بحيث يقوم بواجباتها المنشودة^٥.

وبناءً على ذلك كلف الأمين العام فريقاً من الشخصيات العربية المستقلة بالعمل سوياً من أجل وضع تصوّر متكامل لتطوير عمل الجامعة، بقيادة الدبلوماسي الجزائري المخضرم، السيد/ الأخضر إبراهيمي. وجاء اختيار «الإبراهيمي» بالنظر للاحترام الواسع الذي يحظى به في الدوائر العربية، ولخبرته الطويلة في العمل العربي والدولي المشترك، وفي إصلاح وتطوير المنظمات الدولية. فبالإضافة لمعرفته العميقة بالجامعة العربية، حيث عمل وزيراً لخارجية الجمهورية الجزائرية، وأميناً عاماً مساعداً للجامعة العربية، فإنه أيضاً ذو خبرة طويلة بالعمل في منظمة الأمم المتحدة، حيث عمل كأمين مساعد للمنظمة وتولى مهاماً عديدة في عملياتها لحفظ السلام، كما ترأس اللجنة المستقلة التي وضعت أسس إصلاح وتطوير عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة والمعروف بـ «تقرير الإبراهيمي».

^٤ خطاب الأمين عام الجامعة العربية أمام المجلس الوزاري العربي في ١٣ سبتمبر/أيلول ٢٠١١.
^٥ المرجع السابق.

التغييرات، ودراسة المناقشات التي دارت حول إعادة هيكلة الجامعة بما في ذلك مناقشات اللجنة الخماسية العليا التي شكّلت في سياق مقترحات قمة «سرت» عام ٢٠١٠، وذلك كي تبني تصوُّرها على ما تمّ إنجازه خلال العقد المنصرم، وأن تقدّم له مقترحات محددة حول ما تراه ضروري لإصلاح عمل الجامعة، خاصةً في المجالات السبعة التي حدّدها قرار مجلس الجامعة المشار إليه.

٣. أسلوب عمل اللجنة ومنهجها

عملت اللجنة لمدة ثمانية عشر شهرًا تقريبًا، وشمل عملها تنظيم العديد من جلسات العمل والنقاش بين أعضائها، وأجرت مشاورات مع ممثلين لبعض الدول الأعضاء، ومع قنّ تمكّنت من الاتصال بهم من قيادات العمل العربي المشترك، من المسؤولين بالجامعة العربية الحاليين والسابقين، وكوادر الأمانة العامة للجامعة ومؤسساتها المتخصصة. كما نظمت اللجنة بالتعاون مع آخرين ثلاث حلقات نقاشية، واحدة في مصر، والثانية في تونس، والثالثة في سلطنة عمان، استمعت خلالها إلى آراء العشرات من الكتاب والأكاديميين وأصحاب الخبرة بالعمل العربي المشترك من الأقطار العربية المختلفة من المحيط إلى الخليج. كما تواصلت مع عدد من ممثلي القطاعات المختلفة في المجتمعات العربية وتنظيمات المجتمع المدني.

وضمت اللجنة في عضويتها كل من:

السيد «إياد أمين مدني»، وزير الحج ووزير الثقافة السعودي الأسبق، عضو اللجنة

السيد «جميل مطر»، كاتب سياسي، عضو اللجنة

الدكتور «عبد الإله الخطيب»، وزير الخارجية الأردني الأسبق، عضو اللجنة

السيد «عبد الرحمن بن حمد العطية»، وزير دولة قطر والأمين العام السابق لمجلس التعاون الخليجي، عضو اللجنة

الدكتور «عز الدين شكري فشير»، أستاذ العلوم السياسية، مقرّر اللجنة

الدكتورة «عزيزة بناني»، وزيرة الثقافة المغربية السابقة، عضو اللجنة

الدكتور «غسان سلامة»، وزير الثقافة اللبناني الأسبق، عضو اللجنة

السفير «نبيل فهمي»، الدبلوماسي المصري السابق، عضو اللجنة

وطالب الأمين العام من هذه اللجنة أن تبدأ مشاوراتها بمراجعة عمليات التغيير والتطوير التي لحقت بالجامعة ومؤسساتها في الماضي، والدروس المستفادة من هذه

ثالث هذه المبادئ هي الإقرار بأن علة الجامعة الرئيسية هي انتمائها لجيل قديم من المنظمات الإقليمية يقوم على مبدأ التشاور والتعاون بين الدول، تجاوزه خبرة التنظيم الإقليمي في العالم كله إلى نوع من المنظمات يقوم على فكرة التكامل بين الدول - اقتصاديًا وسياسيًا واجتماعيًا. ثم تطورت تلك المنظمات إلى نوع أكثر تعقيدًا يقوم على فكرة الاندماج بين اقتصاديات الدول وأطرها السياسية والقانونية والاجتماعية. واتفق أعضاء اللجنة أنّ ما تحتاجه الجامعة العربية هو أن توفر للدول العربية إطارًا يسمح لها بالانتقال من مرحلة التشاور إلى التكامل، ومن ثم إلى الاندماج، والجمع بينهم عند الضرورة، وذلك بإيقاع متباين يتفق ورغبة الدول الأعضاء أنفسهم.

المبدأ الرابع الذي حكم عمل اللجنة هو ضرورة إخضاع الجامعة العربية لعملية مراجعة شاملة، تشمل ميثاقها، وأهدافها، ومؤسساتها، وغير ذلك من الموضوعات، انتهاءً بإعادة هيكلة الأمانة العامة وأحوال موظفيها. وفي الحالات التي وجدت فيها اللجنة أنّ الخبرة اللازمة تنقصها (كما هو الحال في ما يخص الإصلاح الإداري للجامعة ومنظمتها) قررت اللجنة الاكتفاء بتشخيص المشكلات ومداخل الحلول، مع التوصية بإحالة هذه النقطة إلى بيوت الخبرة القادرة على ترجمة أهداف عملية الإصلاح في هذه النقطة المحددة إلى برنامج عملي قابل للتنفيذ.

وقد حكم عمل اللجنة أربعة مبادئ أساسية اتفق الأعضاء عليها في اجتماعهم الأول. أول هذه المبادئ هو التمييز بين الإصلاحات الفورية وتلك التي تقتضي وقتًا أطول لتبنيها وتنفيذها. فقد أجمع أعضاء اللجنة على حاجة الجامعة الماسة لعملية تغيير شاملة، لمبادئ عملها وأهدافها ونطاق عملها وأسلوب اتخاذ القرارات فيها، وتمويلها وتنظيم مؤسساتها. لكنهم أيضًا أجمعوا، انطلاقًا من مقتضيات الضرورة العملية، على ضرورة القيام بإصلاحات فورية أقل طموحًا من أجل تمكين الجامعة من مواجهة التحديات الملحة التي تواجهها والتي لا تحتمل الانتظار.

ثاني هذه المبادئ هو ضرورة أن ينبع إصلاح الجامعة من داخلها، أي من رؤى الدول الأعضاء نفسها ومن العاملين في الجامعة، لا أن تفرض اللجنة رؤيتها هي. فالمسألة ليست طرح رؤية نظرية لكيفية بناء منظمة إقليمية عظيمة وإنما كيفية البناء على المتاح من توافق بين الدول الأعضاء ومن أفكار في الدوائر العربية التي تدور الجامعة في فلكها، بحيث ترى الدول الأعضاء والعاملون بالجامعة في مشروع الإصلاح استجابة لتطلعاتهم وإمكاناتهم ورؤاهم، بمعنى آخر، وضعت اللجنة لنفسها هدفًا بأن تنحّي جانبًا الرغبات والرؤى الشخصية لأعضائها بحيث تشعر الدول الأعضاء والعاملون، بملكية مشروع الإصلاح، بما يزيد من فرص تقبلهم له وتعاونهم لتطبيقه.

الوقت نفسه يقترح إجراءات فورية للتعامل مع المشكلات التي لا تحتمل التأجيل. ينقسم التقرير إلى أربعة فصول:

الفصل الأول: رؤية جديدة للهدف من الجامعة العربية، ومبادئ عملها، وأولوياتها

يذهب التقرير إلى ضرورة البدء باتفاق الدول الأعضاء على الأهداف التي يتوَّجون تحقيقها من خلال الجامعة، وأن يكون تحديد هذه الأهداف عملية طوعية، تعكس درجة تحفُّس كل دولة للعمل المشترك، لا أن تأتي فرضاً على الدولة أو إجراً لها أمام الرأي العام العربي. فكي يصبح لعملية الإصلاح معنى، بل كي يكون للجامعة نفسها معنى، يجب توضيح المراد منها أولاً: هل هو - كما ينص الميثاق - التشاور بين الدول العربية في ما يحقق مصالحها المشتركة؟ أم هو دُفع التكامل بين هذه الدول؟ أم هو إدماج هذه الدول في كتل واحد يجمعها؟ أم هذه الأهداف مجتمعة؟ وما هي المجالات التي يشملها التشاور أو التكامل أو الاندماج؟

هذه الأهداف لا تولد من تلقاء نفسها في أي منظمة دولية، بل تخضع إلى عملية تفاوض مفضلة تشمل تحديد المجالات الخاضعة للتشاور، مجالاً مجالاً، وتلك التي تخضع لعمليات تكامل وتلك التي يتم فيها السعي للدمج. يعكس هذا التحديد مدى استعداد كل دولة وإرادتها السياسية التي تتحدد وفقاً لظروفها السياسية.

ومن ثم قدّمت اللجنة تقريراً مرحلياً في مارس/آذار ٢٠١٢ ضفنته اقتراحات عاجلة يمكن الأخذ بها فوراً، رفعه الأمين العام للقمة العربية المنعقدة في العام نفسه. ثم قدّمت تقريرها النهائي في يناير/كانون الثاني ٢٠١٣ الذي رفعه الأمين العام للقمة العربية المنعقدة في الكويت في الدوحة في مارس/آذار ٢٠١٣. وبناءً على هذا التقرير، شكّلت القمة العربية لجائاً من الدول الأعضاء للنظر في كيفية تطبيق توصيات اللجنة، وما زال عمل هذه اللجان مستمراً إلى اليوم.

ثانياً: نتائج عمل اللجنة

أسفر عمل اللجنة عن صياغة تقريرين اثنين: تقرير مرحلي قدّمته إلى الأمين العام في مارس/آذار ٢٠١٢ ورفع به دوره إلى القمة العربية المنعقدة في بغداد في نفس الشهر، ثم تقريراً نهائياً رفعه الأمين العام إلى القمة العربية المنعقدة في الدوحة في مارس/آذار ٢٠١٣، وهو التقرير الذي شكّلت القمة العربية بناءً عليه «اللجنة مفتوحة العضوية» التي تنظر في عملية الإصلاح حتى كتابة هذه الورقة.

١. توصيات اللجنة المستقلة لإصلاح الجامعة

تقوم توصيات اللجنة على مبدأ أساسي، وهو أنّ إصلاح العمل العربي المشترك يجب أن يتسم بالواقعية والطموح في آن واحد، بحيث يُحدد رؤية جديدة للجامعة العربية ككل، وفي

ولا عيب في هذا، فليس من المفترض قبول كل الدول لاختيارات معينة على حساب أخرى. العيب هو ادعاء الدولة قبولها لاختيار ما، والدخول في اتفاقيات بناءً على ذلك، ثم التواني عن تنفيذ هذه الاتفاقيات فيما بعد لأنها غير مستعدة - سياسياً.

كما أنّ تحديد أهداف العمل العربي المشترك بوضوح، والمجالات الخاضعة لكل هدف، يحدد للعاملين بالجامعة ما يحق لهم العمل عليه وما يظل خاضعاً لولاية الدول الأعضاء؛ ويحدّد للجمع خريطة تسمح لهم بتخصيص الموارد وتقدير الميزانيات. بمعنى آخر، إن عملية تحديد

أهداف ومجالات الجامعة هي حجر الأساس في قيامها بعملها بشكل مقبول ومفهوم. ويقترح التقرير رؤية جديدة للجامعة العربية، تتجاوز المفهوم التقليدي للمنظمات الإقليمية القديمة التي تقوم على فكرة التعاون بين دول ذات سيادة، إلى النوع الأحدث منها القائم على المزج بين مفاهيم التعاون والتكامل والإدماج، بما يخلّ التناقض التاريخي بين واقع الجامعة وبين توقعات المواطنين العرب منها.

فبالنسبة للهدف الذي تسعى الجامعة إلى تحقيقه، تنص المادة الثانية من الميثاق على أنّ

'الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خطتها السياسية تحقيقاً للتعاون بينهما وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها'^٦.

ويعكس هذا الهدف مفهوم «التشاور والتعاون» بين الدول ذات السيادة، وهو أساس العمل في أول جيل من المنظمات الإقليمية والدولية، مثل عصبة الأمم. في الوقت نفسه، إنّ المواطن العربي يرى في الجامعة أداة لتحقيق الوحدة بين الدول العربية، وهو أمر لا علاقة له بميثاق الجامعة أو بآليات

عملها في الواقع. ومن ثمّ يدعو التقرير إلى جسر الهوة بين واقع الجامعة السياسي وبين الآمال المعقودة عليها، وذلك بتحديد هدف جديد للجامعة يدور حول «توحيد الجهود العربية بحيث تكون الدول العربية تكئلاً سياسياً واقتصادياً واجتماعياً قوياً يعيش في إطاره المواطن العربي حياة حرة كريمة»^٧.

ويحكم توزيع الموارد المتاحة بينها، بما يضبط إيقاع العمل في الجامعة ومؤسساتها. وعلى سبيل المثال يقترح التقرير أربع أولويات لعمل الجامعة خلال السنوات الخمس القادمة وهي:

(١) دعم استقلال الدول العربية وسلامة أراضيها، خاصة مسائل الوقاية من النزاعات وتسويتها من خلال جهود الوساطة ونشر فرق المراقبة وإنشاء عمليات حفظ السلام، ومعالجة قضايا الأمن الإقليمي والتسُّح والأمن الإنساني، وتحسين العلاقات مع دول الجوار.

(٢) تدعيم احترام حقوق المواطن العربي في الداخل والخارج، بما في ذلك المساهمة في نشر وترسيخ احترام حقوق الإنسان داخل الوطن العربي، وتدعيم مشاركة المرأة، ودعم تكافؤ الفرص بين مكونات المجتمع المعرضة للتهميش، ومعالجة قضايا الشباب، ومساعدة المواطنين العرب المقيمين في المهجر.

(٣) تنسيق المواقف العربية في المحافل الدولية، سواء في ما يتعلق بقضية فلسطين أو ما يتعلق بتقوية وتشجيع مشاركة العرب بفعالية في صياغة النظام الدولي المعاصر وصياغة مسار عملية العولمة.

(٤) دفع التعاون والتكامل والاندماج بين البلدان العربية في موضوعات التنمية الاقتصادية وقضايا التنمية الاجتماعية، وقضايا دعم الثقافة العربية داخل وخارج الوطن العربي، والمشروعات الرامية إلى التقريب بين النظم

يستجيب هذا الهدف المقترح لحاجة موضوعية تفرضها تطورات النظام الدولي، وهي تآكل موقف الدول العربية في مواجهة اتجاه مناطق العالم إلى تشكيل كتلت كبرى، مثل الاتحاد الأوروبي ومناطق التجارة الحرة الكبرى في آسيا والأمريكيتين، وهي كتلت تقوم على دمج النظم الاقتصادية والإدارية والقانونية والسياسات العامة للدول الأعضاء فيها، وليس مجرد دعم التعاون بينهم، بما يحولهم لكائنات مترابطة عضوياً وبما يضعف موقف الدول التي تبقى خارج هذه التكتلات. فكرة التكتل هذه تجمع بين احترام مقتضيات السيادة وبين الاستفادة من فوائد الدمج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.

كما يحلّ هذا التعريف لهدف الجامعة التناقض بين مسألة الهوية القومية العربية الجامعة والهويات الأخرى المتعايشة معها، وذلك بتجاوز مسألة الهوية برقتها إلى التركيز على علاقة «المواطنة» بتعريف العربي، أي كل من يحمل جنسية دولة عربية بصرف النظر عن أصوله العرقيّة، أو معتقداته الدينية، أو انتسابه إلى طائفة معيَّنة.

وفي إطار هذا الهدف، يقترح التقرير جعل تحديد أولويات العمل العربي المشترك أمراً تتفاوض حوله الدول الأعضاء وتُنص عليه صراحة، كل خمس سنوات، في شكل وثيقة أو قرار، بحيث يكون هناك معيار مفهوم لدى الجميع يحدّد مجالات عمل الجامعة وأولوياتها

• تراكمية التعهدات وارتباطها بالتنفيذ، بحيث يتم إنشاء آلية تتحقق من التزام كل دولة بتنفيذ تعهداتها بشكل دوري، واشتراط تنفيذ الدولة لالتزاماتها السابقة قبل قبول دخولها في تعهدات جديدة في الموضوع نفسه، بما يحمي جدية عمليات التعاون التي تسير إلى الأمام، ويحدّ الأثر السلبي لعدم تنفيذ بعض الدول لتعهداتها، بما يسمح لتلك التي تلتزم بالتنفيذ بالمضي قدماً في عمليات التعاون.

• احترام التفاوت بين استعداد الدول الأعضاء للتعاون، وهو ما يتفق مع مبدأ احترام سيادة الدول واختياراتها السياسية، لكن في الوقت نفسه تفادي تحويل اختيارات بعض الدول إلى عائق في وجه دفع التعاون بين الدول الأخرى الراغبة في دفعه. يعني ذلك عملياً القبول بمبدأ تفاوت السرعات في درجة التعاون بين أعضاء الجامعة وبين مجالاته. فعلى سبيل المثال، يمكن لمجموعة من الدول التي ترغب في إدماج سياساتها النقدية الاتفاق على إنشاء أطر تسمح لها بذلك، وتكون العضوية قاصرة عليها وعلى أي دولة أخرى ترغب في الانضمام لاحقاً بشروط لا تعطل تقدّم جهود هذه الدول. كذلك القبول بفكرة تقدّم العمل المشترك في مجال ما بسرعة أكبر من تقدّمه في المجالات

القانونية والتنظيمية والإدارية القائمة في الدول العربية المختلفة.

ويوصي التقرير باعتماد أسس جديدة لتعامل الدول الأعضاء مع بعضها داخل الجامعة، بما يحمي العمل المشترك ومصالح الدول الأعضاء في آن واحد، ويقلّل من فرص المزايدات التي شهدتها الجامعة في الماضي والتي أدّت في معظم الأحيان إلى شلّ فاعليتها. هذه الأسس هي:

• احترام سيادة الدول الأعضاء وخياراتها السياسية، فالتعاون والتكامل والاندماج بين الدول ليس أمراً يمكن تحقيقه بالإكراه، أو الضغط، أو إجراج الحكومات أمام شعوبها أو جيرانها. ومهما كانت قوة الشعور القومي العربي، أو توقّ الجماهير العربية إلى الوحدة العربية أو الاندماج أو التكامل أو التعاون، فإنّ من هذا لا يجب سيادة الدول الأعضاء. الإقرار بأولوية السيادة هو أساس الواقعية السياسية اللازمة للعمل الجماعي، وبدون احترامه - بدون أن يكون هذا الاحترام مبدأ أساسياً لا يحاول أحد المساس به - سنظل هناك ازدواجية بين ما تقبل به الدول الأعضاء في العلن وبين ما تقبل به فعلياً، وهو ما ينعكس سلباً على التزام الدول بتنفيذ ما تقبل به علناً من اتفاقيات ومشروعات.

▪ ترجمة الأُطر الخُبرى والمبادئ العاقمة إلى برامج لها مردود ملموس على المواطن العربي، ففي نهاية الأمر لن يُكتب للعمل العربي المشترك النجاح ما لم يشعر المواطن بالاستفادة المباشرة منه، سواء في المجالات الاقتصادية أو الاجتماعية أو الثقافية أو الخدمائية.

▪ سلب حق التصويت في مجالس وهيئات الجامعة من الدول التي لا تسدد كامل مساهماتها المالية لمدة عام، وغير ذلك من الإجراءات التي تُرسي ثقافة من الجدية في عمل الجامعة. الأمر نفسه ينطبق على عمل الهيئات المتنخّصة ومشروعات التعاون.

الفصل الثاني: مقترحات لإصلاح مؤسسات الجامعة العربية وميثاقها

تضمّن التقرير اقتراحات ترمي إلى إصلاح مجالس الجامعة وهيئاتها المتخصصة وأمانتها العامة، ورفع مستوى كفاءتها وقدرتها على الاضطلاع بمهامها، إضافة إلى مقترحات مخصصة لتعديل الميثاق.

1- اجتماعات القمة

انطلق التقرير من ملاحظة أساسية وهي عدم قدرة أي منظمة إقليمية، تهدف إلى خلق تكتل إقليمي، على العمل بكفاءة في حين يلتئم مجلسها الأعلى مرة واحدة في العام. فالقمة

الأخرى، وذلك حسب مدى توافر الإرادة السياسية للدول الأعضاء للدفع في هذا المجال أو ذلك.

▪ تحييد المجالات الحيوية للعمل العربي المشترك عن الخلافات السياسية للدول الأعضاء، وذلك من خلال عدد من الإجراءات الاحتياطية مثل تصميم مشروعات التعاون العربي (خاصة من حيث تمويلها وكيفية صنع قراراتها) بشكل يمنحها استقلالية في العمل بمجرد إنشائها ولا يجعلها تحتاج للعودة للدول الأعضاء طيلة الوقت كي تستمر.

▪ الاهتمام بتشجيع التعاون العربي غير الحكومي ودعمه وتخليصه من العقبات التي تعترضه، خاصة أنه أصبح للقطاع الحكومي نصيب متزايد في معظم المجالات الاقتصادية والاجتماعية. وفي أغلب الأحوال لا يطُلب القائمون على التعاون في هذه المجالات سوى إزاحة العقبات التي تضعها الدول وتشريعاتها ونظمها القانونية في وجهها، أو توفير بعض الحوافز للتغلب على العقبات الناشئة عن شروط السوق وتوزيع البنية التحتية في البلدان العربية. ويتطلب ذلك الاستماع إلى الفاعلين غير الحكوميين لفهم متطلباتهم والعقبات التي تعترضهم والتشاور معهم قبل التوصل إلى اتفاقات بين الدول الأعضاء حول التعاون في هذه المجالات.

التعاون والتكامل والاندماج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي على غرار الدور الذي اضطلعت به اللجنة الأوروبية في عملية البناء الأوروبي (وهو ما تحبذ اللجنة)، أو يكتفي بمتابعة وتشجيع عملية التنمية في الوطن العربي بشكل عام على غرار الدور الذي يلعبه نظيره بمنظمة الأمم المتحدة. حَسْم هذا الاختيار سيسهّل فضّ الاشتباك الحالي بين المجلس الاقتصادي والاجتماعي وبين المجالس الوزارية والهيئات المتخصصة. فإذا اختارت الدول الأعضاء النموذج المتبع في الأمم المتحدة، فيمكن للمجلس الحالي مواصلة عمله دون تعديلات كبرى، علماً بأن قدرته على التأثير في مجريات عملية التعاون العربي-دينها- ستظل محدودة.

• أما إذا اختارت الدول الأعضاء تحويل هذا المجلس إلى مؤسسة تقود عملية التعاون والتكامل والاندماج العربي، فلا بدّ عندها من تعديل عمل المجالس الوزارية المتخصصة والهيئات المتخصصة بحيث توضع تحت إشراف المجلس وتقوم بتنفيذ ومتابعة تصوره الشامل لعملية التعاون والتكامل والاندماج، كل في مجاله. ويترتب على ذلك أيضاً رفع مستوى تمثيل الدول في المجلس الاقتصادي والاجتماعي لتكون اجتماعاته على مستوى رؤساء

هي جهة اتخاذ القرار في الجامعة العربية، مثلما هو الحال في كافة المنظمات ذات الأهداف المشابهة، ومهما أوتي وزراء الخارجية من تفويض تظل معظم الأمور في حاجة إلى قرار سياسي من رؤساء السلطة التنفيذية في الدول الأعضاء، وذلك بحكم طبيعة الموضوعات المطروحة على أجندة التعاون والتكامل والاندماج التي يتطلب حسمها سلطة أعلى من تلك المخولة لوزراء الخارجية.

وكي تتمكن القمة من أداء دورها كمؤسسة للتفاوض وصنع القرار وحسم الخلافات التي لا يمكن لوزراء الخارجية حسمها، تحتاج الجامعة إلى تبسيط إجراءات اجتماعات القمة، والابتعاد عن الأجواء المراسمية الثقيلة، وتخصيص عدد صغير من الموضوعات لكل قمة بدلاً من القائمة التقليدية الطويلة التي تعرض على كل قمة ويصدر بشأنها «قرارات» بشكل شبه آلي. كما يدعو التقرير إلى التوسّع في عقد القمم التشاورية والقمم النوعية.

٢- مجالس الجامعة

تشمل هذه المجالس مجلس الجامعة (على مستوى وزراء الخارجية)، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ومجلس الأمن والسلم، والمجالس الوزارية المتخصصة.

• بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، يوصي التقرير الدول الأعضاء بالاختيار بين نموذجين لعمل هذا المجلس، فإما أن يقود عملية

ما لم يُعارضه أكثر من ثلث الأعضاء الحاضرين. المعنى الحقيقي لهذه التوصية هو إلغاء مجلس الأمن والسلم فعليًا، وإعادة دوره إلى مجلس الجامعة الوزاري، مع النظر في تعديل قواعد التصويت فيه.

▪ وفي ما يتعلق بالهيئات المتخصصة، يوصي التقرير بالاختيار بين نموذجين الأول هو نموذج «الاندماج الأوروبي» الذي تحبّذه اللجنة، والذي تقود فيه مجالس وزارية متخصصة العمل المشترك مع دعمها بأمانات فنية قوية تتابع عملها بين دورات الانعقاد، وتنخرط جميعها في إطار تنفيذي واضح تقوده الدول الأعضاء من خلال مجلس حكومي يُنسّق عملية الاندماج ويشرف عليها برقيتها. يعني هذا من الناحية العملية إذابة الهيئات المتخصصة في المجالس الوزارية المتخصصة بحيث تكون الأولى أمانة دائمة للثانية وتخضع لها بشكل مباشر. النموذج الثاني هو ذلك السائد في منظمة الأمم المتحدة، الذي تحتفظ فيه الهيئات المتخصصة بالاستقلالية مع ارتباطها بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي للمنظمة الأم من خلال اتفاقيات.

▪ ويوصي التقرير أيضًا بتطوير المراكز الفنية المتخصصة القائمة بحيث تتحوّل إلى مراكز خبرة متميّزة تستفيد منها

الحكومات ومن يقوم مقامهم لتمكينه من التنسيق الفعال بين المجالس الوزارية المتخصصة، ورفع تقاريره وتوصياته إلى القمة.

▪ أما مجلس الأمن والسلم فيحتاج إلى مراجعة شاملة لتشكيله وقواعد عمله، خاصة بعد فشله الكامل في أداء أي من مهامه خلال الأزمات العنيفة التي مرت بها الدول العربية خلال السنوات الأخيرة، واستمرار قيام المجلس الوزاري للجامعة (على مستوى وزراء الخارجية) بمهامه رغم تشكيله. وفي هذا السياق، يوصي التقرير بمراجعة عضوية مجلس الأمن والسلم وفكرة قصره على دول دون أخرى. فقضايا الأمن والسلم هي أكثر ما يشغل بال الدول الأعضاء، ويثير لديها من الحساسيات ما لا يسمح لها بالارتكان لدولة أخرى في التعامل معها. ومن ثم توجب ضرورات الواقعية جعل عضوية مجلس الأمن والسلم هي نفسها عضوية المجلس الوزاري، بحيث انعقد المجلس الوزاري كمجلس أمن وسلم عند وجود تهديد للأمن أو السلم العربيين (بناءً على طلب دولة عضو أو الأمين العام وموافقة دولة أخرى)، وأن تُخصّص جلسته لمناقشة هذا التهديد والإجراءات اللازمة اتخاذها لمواجهته، بما فيها الإجراءات القسرية، ويتبنى المجلس أي قرار يراه في هذا الصدد

خلال الاعتماد على «فرق العمل» في تناول الموضوعات، وتطوير قطاع الأمن القومي ليكون قاعدة للدعم الفني واللوجستي لعمليات حفظ السلم والأمن ومنع وفرض المنازعات، وإجراءات تضمن استفادة الأمين العام من جميع الخبرات والوحدات الموجودة بالأمانة العامة، وإعادة النظر في بعثات الجامعة بالخارج من حيث عددها، ودورها، ونوعية العاملين فيها وطريقة تعيينهم، والموارد المتاحة لها.

كما يفرد التقرير مساحة هامة لدور الأمين العام، خاصة التأكيد على مسؤوليته عن تنبيه الدول الأعضاء لما يراه من تحديات، وتحفيز مجالس الجامعة لاتخاذ الإجراءات اللازمة للتعامل مع هذه التحديات بكفاءة، وطرح مبادرات في مجالات يرى أنها لا تحظى بالاهتمام الكافي من قبل مؤسسات الجامعة، أو يحتاج التعامل معها إلى مرونة لا تملكها تلك المؤسسات، وطرح الأفكار والمبادرات خارج أروقة الجامعة، حول التحديات التي تواجه الوطن العربي بحيث يسهم في إثارة الاهتمام بها ووضعها على أجندة العمل العربي المشترك.

يدعو التقرير إلى مراجعة الميثاق بشكل شامل بحيث يضع تعريف جديد للغاية المنشودة من الجامعة العربية،

الأطراف العربية المختلفة، وخلق مراكز خبرة أخرى في المجالات التي تخدم العمل العربي ككل، كالإحصاء، والطاقة المتجددة، وتكنولوجيا المعلومات، وتنظيم الانتخابات.

ويحتل اصلاح الأمانة العامة مكانة رئيسية في تقرير اللجنة، باعتبارها قلب العمل في الجامعة العربية ومفتاح نجاحها. وتشمل مقترحات اللجنة في هذا المجال ما يلي:

- إجراء عملية إصلاح إداري جذرية تحت إشراف بيت خبرة متخصص، على أن تتضمن العملية هذه توصيف الوظائف وتحديد المؤهلات المطلوبة من شاغريها ومسؤولياتهم، وتحديد مدة قصوى لولاية القائمين على الوظائف القيادية، وتبني سياسات جديدة للتعيين تُعلي معايير الكفاءة دون الإخلال بمبدأ تمثيل الدول الأعضاء بشكل متوازن في الأمانة العامة، واعتماد مبدأ التنقل بين الوظائف، وتنويع كوادر الموظفين، وفتح باب التقدم لشغل كل الوظائف القيادية في الأمانة العامة، مع إعداد حزمة مالية لتشجيع من لا يرغب في التقدم على التقاعد المبكر أو الاستقالة، والالتزام بسن الـ ٦٢ للتقاعد دون أي تمديد.

- إجراء عملية إصلاح تنظيمية تشمل إرساء مبدأ التنسيق والعمل الجماعي داخل الأمانة العامة، من

حياته، وما يمكنه في الوقت نفسه من التأثير في عملها بحيث تظل قريبة من همومه وقضاياها، وهي ضمانة كبرى لنجاعة عملها. تشمل هذه التعديلات تشكيل وعمل البرلمان العربي، ودور منظمات المجتمع المدني، ودور المقرررين الخاصين، ومحكمة حقوق الانسان، ومحكمة العدل العربية.

▪ يقترح التقرير اختيار أعضاء البرلمان العربي عبر عملية انتخاب مباشر، وذلك في البلاد التي تنتخب ممثلها في البرلمانات الوطنية مباشرة، وبالانتخاب من قبل المجالس المشابهة في البلاد التي لا تتبع بعد نظام الانتخاب المباشر، وتوسيع اختصاصات البرلمان لتشمل تقديم المبادرات وبلورة السياسات. يوصي التقرير بضرورة تفادي الجمع بين عضوية البرلمان العربي والبرلمان الوطني بحيث يكون عضو البرلمان العربي متفرغاً لتمثيل دائرته الانتخابية في الجامعة العربية دون غيرها. يتضمن ذلك التعديل إعادة النظر في عدد البرلمانيين لتحقيق أفضل تمثيل للشعوب العربية في برلمانها، مع الأخذ في الاعتبار مقتضيات عدالة التمثيل بين البلاد العربية المتساوية في السيادة، ومقتضيات التباين في عدد سكانها، بحيث لا تطفئ البلاد كثيفة السكان على تلك الأقل سكاناً. في الوقت نفسه لا يظلم البرلمان العربي

وأولويات العمل العربي المشترك وقواعده، والتعديلات الخاصة بعمل هيئات ومجالس الجامعة، خصوصاً مجلس السلم والأمن، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، والبرلمان العربي، ومحكمة العدل العربية ومحكمة حقوق الإنسان. كذلك يدعو التقرير إلى ترتيب أسبقيات التزامات الدول العربية المترتبة على أحكام الميثاق إزاء الالتزامات التعاقدية الأخرى التي تدخل فيها هذه الدول، وتوضيح اختصاصات الأمين العام ودوره في تنشيط العمل العربي المشترك، وإنشاء آلية دورية لتطوير الميثاق وعمل الجامعة. وتقترح اللجنة إسناد عملية المراجعة هذه إلى لجنة مستقلة، توفّق بين مواقف الدول الأعضاء وتبلور صيغة تصلح أساساً واقعيًا للاتفاق بين الدول الأعضاء، مع احتفاظ الدول الأعضاء - بطبيعة الحال - بحقها السيادي في اختيار وإقرار ما تراه مناسبًا من صيغها المختلفة.

الفصل الثالث: علاقة الجامعة بالشعوب العربية

يقترح التقرير خمسة تعديلات أساسية على منظومة الجامعة العربية لخلق روابط بينها وبين المواطن العربي، بما يجعل المواطن يشعر بالأثر المباشر للجامعة ودورها في

بين اجتماعات الجامعة الرسمية وممثلي «منتديات المجتمع المدني» الموازية لها، بالإضافة إلى إتاحة الوثائق والمعلومات المتعلقة بعمل الجامعة لمنظمات المجتمع المدني، الأمر الذي يسمح لها بالمشاركة الفعالة في أعمال الجامعة.

▪ كما يقترح التقرير مراجعة شروط اعتماد هذه المنظمات لدى الجامعة بحيث يتم ذلك وفقاً لمعايير تتعلق بنشاط المنظمة، مع تشكيل لجنة مستقلة تفصل في الحالات الإشكالية وفقاً لمعايير موضوعية، وتشجيع إنشاء منظمات غير حكومية في المجالات التي توليها الجامعة اهتماماً خاصاً، مثل مراقبة حقوق الشعب الفلسطيني تحت الاحتلال، ومكافحة التمييز ضد العرب في المهجر، والاعتراف بالنقابات المستقلة والتعامل معها وعدم الاكتفاء بالتعامل مع اتحادات النقابات التي يصعب التمييز بينها وبين مؤسسات الدولة التي تتبع لها تلك الاتحادات.

▪ يدعو التقرير الأمين العام إلى تعيين مقررين خاصين في أي موضوع يرى أهميته للمواطن والدول العربية، وذلك بهدف الوقوف على تفاصيل الموضوع وملايساته وتداعياته وكيفية التعامل معه، بحيث يمكن للأمين العام لفت نظر الدول الأعضاء إلى هذه القضية

الدول ذات الكثافة السكانية العالية بمساواتها بشكل مطلق بالدول قليلة السكان. ويمكن للدول العربية الأخذ بأي من النماذج العديدة التي تلجأ إليها المنظمات المشابهة من أجل ضمان تحقيق عدالة التمثيل من جانب والمساواة بين الدول من جانب آخر. كما يوصي التقرير بتوفير ضمانات لحسن تمثيل المرأة، وأي اعتبارات أخرى تسهم في جعل البرلمان العربي ممثلاً حقيقياً للشعوب العربية.

▪ يشير التقرير إلى الأهمية الكبرى لبحث منظمات المجتمع المدني على المشاركة في عمل هيئات الجامعة، باعتبار ذلك أمراً حيوياً لنجاح عمل الجامعة العربية وليس مجرد استجابة لمطالب هذه المنظمات أو تماشياً مع الدعوات الديمقراطية. فإشراك هذه المنظمات أفضل ضمان لتحسين مستوى أداء مؤسسات الجامعة وزيادة حيويتها وفعاليتها وقربها من الواقع الذي تعمل في إطاره. ومن ثم يوصي التقرير بدعوة المنظمات غير الحكومية لتكون جزءاً أصيلاً من عمل الجامعة، لا مراقباً أو مشاهدًا، وأن يتم دعوتها لحضور الاجتماعات والجلسات الرسمية للجامعة كلما كان ذلك ممكناً، إما فرادى أو عن طريق ممثلين تختارهم هذه المنظمات حسب المقتضيات العملية، وكذلك إتاحة الفرصة للتواصل

الفصل الرابع: الآلية الدائمة لتقييم عمل الجامعة العربية وتطويره

▪ يؤكد التقرير على ضرورة جعل إصلاح الجامعة عملية مستمرة، وليست مجرد استجابة لأزمة، وأن تتسم هذه العملية بالواقعية والطموح في ذات الوقت. فلا يمكن لأي عملية إصلاح أن تحقق كل أهدافها معًا. ويؤكد أيضًا على احتياج الجامعة إلى آلية دائمة لتقييم عملها وتطويره بشكل يضمن تأقلمها مع تغير الظروف المحيطة بها بشكل مستديم، بحيث يكون تقييم نجاعة مؤسسات الجامعة ومدى ملاءمتها للواقع المحيط بها جزءًا من آلية العمل نفسه.

▪ ولتحقيق ذلك يقترح التقرير جعل تقييم عمل الجامعة ومدى تحقيقها لأهدافها جزءًا من عملية مراجعة محايدة ومستقلة، تتم بشكل دوري، سواء من خلال النص عليها في ميثاق الجامعة أو في الاتفاقات التي تبرمها الدول الأعضاء في إطار الجامعة. كما يدعو التقرير هيئات الجامعة إلى تضمين تقاريرها السنوية تقييمًا لأدائها من حيث

والتوصية باتخاذ الإجراء المناسب حيالها، دون انتظار تحرك الدول الأعضاء. ▪ يوصي التقرير بالبدء الفوري في إجراءات إنشاء محكمة العدل العربية التي نصّ الميثاق على قيامها دون أن ترى النور حتى اليوم بسبب إجماع بعض الدول. ومن ثمّ يدعو التقرير الدول الأعضاء إلى الاكتفاء بعضوية الدول التي وافقت على قيامها، دون انتظار موافقة بقية الدول، على أن يبقى الباب مفتوحًا أمام تلك الدول التي قد ترغب في الانضمام لاحقًا. ▪ الإسراع بإنشاء المحكمة العربية لحقوق الإنسان بهدف حماية حقوق الإنسان العربي التي تفشل النظم القانونية الداخلية في حمايتها، بحيث يتاح للمواطن العربي اللجوء إليها مباشرة بعد استنفاد وسائل التقاضي الداخلية، وهو الأمر الذي يتفق وتطور قواعد التنظيم الدولي وما وافقت عليه الدول العربية نفسها في محافل دولية أخرى. ويوصي التقرير - كخطوة أولية - بالسماح للجنة حقوق الإنسان القائمة بتلقي الشكاوى الفردية ومناقشتها مع الدولة المعنية ومتابعة ما يتم بشأنها.

كفاءة استخدام الموارد المتاحة لها، **٢. تعامل جامعة الدول العربية مع تقرير اللجنة وتوصياتها** ومن حيث تحقيقها الأهداف التي تسعى إلى إنجازها.

قدّم الأمين العام تقرير اللجنة المستقلة الأولي إلى القمة العربية رقم ٢٣ المنعقدة في بغداد في مارس/آذار ٢٠١٢، وقررت القمة

«أخذ العلم بالتقرير الأولي عن تطوير وتحديث الجامعة ومنظماتها، وتوجيه الشكر للأمين العام واللجنة المستقلة برئاسة معالي السيد الأخضر الإبراهيمي والعمل على توفير الإمكانيات اللازمة لمواصلة عمل اللجنة. والتأكيد على تقديم تقارير دورية في هذا الشأن إلى مجلس الجامعة على المستوى الوزاري تمهيداً لرفع التوصيات إلى مجلس الجامعة على مستوى القمة لاعتمادها»^٨.

وعندما أنهت اللجنة عملها، رفع الأمين العام تقريرها النهائي إلى القمة العربية التالية، المنعقدة في الدوحة، التي قررت بدورها:

- ١- توجيه الشكر للجنة المستقلة رفيعة المستوى برئاسة السيد الأخضر الإبراهيمي التي أعدت تقريرها عن إصلاح وتطوير جامعة الدول العربية
- ٢- الترحيب بالخطوات والإجراءات التي اتخذها الأمين العام لإعادة هيكلة الأمانة العامة وتطوير أنظمتها تنفيذًا للتكليف الصادر بموجب قرار قمة بغداد رقم ٥٦٧ بتاريخ ٢٩/٣/٢٠١٢
- ٣- أخذ العلم بقرار مجلس الجامعة على المستوى الوزاري رقم ٧٥٨٢ بتاريخ ٢٠١٣/٣/٦ بتشكيل لجنة مفتوحة العضوية من الدول الأعضاء والأمانة العامة للنظر في المقترحات والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة المستقلة، وموافاة الأمانة العامة بملاحظاتها ووضعها موضع التنفيذ وفق أولويات ومراحل وجداول زمنية، وعرض نتائج أعمالها على مجلس الجامعة على المستوى الوزاري في سبتمبر/ أيلول ٢٠١٣^٩.

ومن ثم، أحالت القمة العربية مقترحات اللجنة المستقلة إلى اللجنة مفتوحة العضوية التي شكّلتها الدول الأعضاء والأمانة العامة للنظر في المقترحات والتوصيات الواردة في تقرير اللجنة. وبذلك عادت الكرة إلى ملعب الدول الأعضاء، وتحديدًا إلى مندوبيها لدى جامعة

إعادة تصميم السيارة - لقلنا إن فرق العمل نظرت في السيارة الجديدة وبدأت تنتقي منها ما تراه ملائماً: محرك أكبر سعة، نظام إضاءة آلي، فتحة سقف، ألوان جديدة، أي شيء غير تصميم السيارة نفسه، ثم تحاول لصفه على السيارة القديمة. وليس هذا مستحيلاً؛ فالعقريّة البيروقراطية قادرة على تجميع أشياء متنافرة ووضعها في إطار يبدو من الخارج براقاً وقابلاً للعمل. لكن المشكلة أن فرق العمل نفسها لم تستطع التوصل إلى اتفاق نهائي حول هذه الترفيعات - برغم سعيها المخلص في سبيل ذلك، حتى تعديلات الميثاق التي تم الاتفاق على معظمها تعطلت بسبب اعتراضات بعض مندوبي الدول على عدد من الصياغات، خاصة تلك التي تخص دور الأمين العام واختصاصاته ونظام التصويت على القرارات.

وبينما تم فرم محتوى وفلسفة تقرير اللجنة المستقلة في لجان الجامعة وفرق عملها المفتوحة، بقي العنوان طافياً تتداوله هذه اللجان وتعمل في إطاره: إصلاح الجامعة العربية. وكى لا تُتهم بالفشل، أعادت العقريّة البيروقراطية للجان الجامعة تعريف الإصلاح بشكل يختصره إلى ما تعرفه وتسيطر عليه: الإصلاح الإداري. لكن حتى هذا الهدف المتواضع ظلّ بعيد المنال. فقد تسبب تعطيل إصدار الميثاق الجديد بتعطيل إصدار نظام داخلي جديد للجامعة، حتى حين حاول الأمين العام الجديد تجاوز هذه العقبة وإدخال

الدول العربية، لينظروا في توصيات اللجنة ويختارون منها ما يرونه ملائماً.

وقد انبثق عن هذه اللجنة مفتوحة العضوية في القمة التالية (الكويت - ٢٠١٤) أربعة فرق عمل، تولّت كل منها أحد الجوانب الرئيسية الواردة في تقرير اللجنة. فعلى سبيل المثال تولّت الجزائر رئاسة فريق العمل الذي ينظر في كيفية ربط عمل الجامعة بالمواطن العربي، وتولّت السعودية رئاسة فريق العمل المعنى بمراجعة الميثاق، وهكذا. وعقدت فرق العمل هذه العديد من الاجتماعات ونظرت في الكثير من المقترحات، سواء تلك الواردة في تقرير اللجنة المستقلة أو تلك التي أبدتها الدول الأعضاء. وأحرزت بعض التقدم في الموضوعات التي تنظر فيها، ولازالت تواصل الاجتماع بين الفينة والأخرى، وترفع تقاريرها إلى المستوى التنظيمي الأعلى، الذي بدوره يرفع هذه التقارير إلى مجلس الجامعة، الذي يرفع هذه التقارير إلى القمة العربية التي تأخذ علماً بهذه المناقشات وتحتّ اللجان على مواصلة عملها. وهكذا، دخل تقرير اللجنة المستقلة في نفس المفرمة التي كان يسعى إلى إصلاحها.

تعاملت فرق العمل الأربعة مع تقرير اللجنة المستقلة بشكل انتقائي، باعتبارها قائمة على المقترحات والأفكار غير المترابطة، دون النظر إلى الفلسفة والرؤية الكامنة وراءها. فلو استعدنا استعارة الأمين العام السابق -

الدول العربية من التدخل بفعالية لحفظ الدولة العربية نفسها من الانهيار. ظهر ذلك بشكل خاص في الأزمة السورية، حيث مكّنت الدول العربية الأمين العام للجامعة من التدخل في الأزمة بشكل غير مسبوق، فتوصل لاتفاق بين الرئيس السوري ومجموعات المعارضة لوقف أعمال العنف وبدء عملية سياسية لاحتواء الصراع المتفجر. وتعاونت الدول العربية مع هذه المبادرة وقامت الجامعة بالفعل بإنشاء فرق للمراقبة ونشرها في الأراضي السورية، دون انتظار إصلاح هياكل الجامعة أو ميثاقها، وقبل أن تنشئ القدرات المؤسسية اللازمة لحفظ السلام مثلما هو الحال في منظمات إقليمية أخرى كالاتحاد الإفريقي والأمم المتحدة.

كان هذا الجو السياسي مؤتياً لفكرة إصلاح الجامعة، وللأفكار التي شكّلت إطار عمل اللجنة المستقلة. لكن هذا الجو تبدّد سريعاً مع انتكاسات «الربيع العربي»، ومع تدهور الوضع في سورية وتحول البلد إلى ساحة للصراع بين الدول العربية نفسها، ومع ما صاحبه من تحول الجامعة العربية إلى امتداد لهذا الصراع، بما شمله ذلك من توتر العلاقة بين الأمين العام للجامعة وبعض الدول العربية التي فشلت في اجتذابه لجانبها في صراعها حول سورية.

من ناحية أخرى، أدى الصعود السريع لدور دول مجلس التعاون الخليجي وانحسار دور بقية الدول العربية إلى فقدان اهتمام هذه الدول

تعديلات من جانبه على هيكل الأمانة العامة نفسها، لتمكينها من مباشرة مهام حفظ الأمن والسلم، قوبل بمعارضة شديدة من قبل مندوبي بعض الدول. ثم أدت الصراعات الصغيرة بين مندوبي الدول بعضهم البعض، وبينهم وبين الأمانة العامة من ناحية أخرى إلى اختصار الإصلاح الإداري ليصبح عملية ترشيد للإنفاق وخفض ميزانية الجامعة - الضئيلة أصلاً - ومطاردة مزايا العاملين فيها ومعاشاتهم وكأنّ أياً من هذا يحقق إصلاً للجامعة أو يمكّنها من أدائها المهام التي ينصّ عليها الميثاق.

خاتمة: هل يمكن إصلاح جامعة الدول العربية؟

ماذا حدث؟ لماذا آلت محاولة الإصلاح هذه إلى فشل شبه كامل؟ الذي حدث، في تقديري، أمران. الأمر الأول هو تغير الأجواء السياسية التي صاحبت تشكيل اللجنة المستقلة في ٢٠١١. فقد بدأت اللجنة عملها وسط زخم التغيير السياسي في العالم العربي وآماله، والشعور الجارف بفشل المنظومة السياسية العربية بأكملها وحاجتها للتغيير، واستعداد النخب الحاكمة لإعادة النظر في عمل المؤسسات القائمة، سواء في البلاد التي شهدت تظاهرات واضطرابات أو في تلك التي تفادتها. بالإضافة إلى هذا الزخم، أسهمت الأزمة الحادة التي شهدتها ليبيا ثم سوريا في بيان الحاجة الموضوعية إلى آلية وأدوات تمكّن

صحيح أنّ الجامعة لم تُقم نظامًا للأمن الجماعي العربي، ولم تحقق أي درجة ملموسة من التكامل الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، ولم تنجح في تنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء، إلا فيما ندر. فمعظم حالات التعاون العربي الناجحة تمت خارج إطار الجامعة، سواء من خلال تجمعات أصغر مثل مجلس التعاون الخليجي أو «الرباعية العربية»، أو في إطار ثنائي، أو حتى خارج الإطار الحكومي برمته، مثل الإنتاج الفني الذي يشكّل إلى حد بعيد حالة فريدة من الاندماج الاقتصادي/الثقافي العربي. وبكل تأكيد إنّ الجامعة العربية لم تؤدّ إلى «الوحدة العربية». هنا أيضًا نجد أنّ تجارب الوحدة التي خاضتها الدول العربية في أوقات مختلفة لم تتم في إطار الجامعة، بل في إطار ثنائي أو ثلاثي.

لكن من الذي قال أنّ وظيفة الجامعة العربية هي تحقيق الوحدة العربية، أو إقامة نظام للأمن الجماعي، أو تحقيق التكامل الاقتصادي أو الاجتماعي أو الثقافي، أو حتى التنسيق والتشاور بين الدول العربية؟ أهو الميثاق؟ أم تطلعات المواطنين العرب العالمين بالوحدة؟ أم كتابات المفكرين والمحليين الذين يرون خيرًا في إقامة كتلة إقليمي عربي؟ وما علاقة الميثاق أو أحلام المواطنين أو آراء الكتاب بالمهام التي تقوم الجامعة فعليًا بأدائها في المنظومة السياسية العربية؟

بالجامعة العربية وتركيزهم إما على التشاور داخل إطار مجلس التعاون الخليجي (ثم فرض ما يتوصل إليه المجلس على الجامعة العربية) أو على التشاور في أطر ثنائية وثلاثية ورباعية والمضي قدّمًا دون انتظار الجامعة العربية. وقعت هذه التطورات بسرعة تحت ضغط الأحداث في سورية وليبيا واليمن، وفي إطار استقطاب عربي حاد ومتسارع، أراد كل طرف فيه من الآخرين أن يكونوا معه أو ضده، ومن المؤسسات القائمة أن تصبح أداة لسياساته الإقليمية أو أن تزاح من الطريق، الأمر الذي لم يترك مجال كبير أمام الجامعة العربية وأفكار إصلاحها وتقوية مؤسساتها وتغيير أسلوب عملها وما إلى ذلك.

الأمر الثاني، والأهم، هو أنّ محاولة الإصلاح بأكملها بُنيت على افتراض خاطئ وهو أنّ الجامعة العربية بشكلها الحالي قد عجزت عن أداء مهمتها. هذا الافتراض هو الذي شكّل رؤية الأمين العام للجامعة ودفعه إلى محاولة إصلاحها، وهو الافتراض نفسه الذي قامت على أساسه اللجنة المستقلة وتقريرها. هذا الافتراض، ببساطة، غير صحيح. فالجامعة العربية لا تحتاج إلى إصلاح، بل هي تقوم بمهمتها في إطار النظام السياسي العربي بنجاح شديد منذ إنشائها وحتى كتابة هذه السطور. هذا النجاح هو سرّ تمسك الدول الأعضاء بها بشكلها الحالي ومقاومتهم كل محاولات تغيير جوهر أسلوب عملها ومنهجها خلال سبعين عامًا من عمرها.

لأي من الدول الأعضاء. فبدلاً من تحوّل أي من هذه التهديدات إلى صاعقة سياسية تضرب هيبة الدولة العربية في أعين مواطنيها، تلجأ الدول العربية فور اندلاع أي أزمة إلى عقد الجامعة العربية «للنظر في كيفية الرد عليها». ومن ثم تتوجه الأنظار كلها إلى اجتماع الجامعة الذي يُنتظر منه بلورة موقف عربي واحد يكون على مستوى التهديد. ثم يخرج اجتماع الجامعة بدعوة لإجراء ما، مثل إنشاء صندوق لدعم الجهة محل التهديد، أو التوجه إلى مجلس الأمن، أو تعيين «ممثل خاص للأمين العام» لمتابعة الموضوع، أو الاكتفاء بإصدار قرار يُدين «هذه الانتهاكات الصارخة» و«يطالب المجتمع الدولي بتحمل مسؤولياته». وفي كل هذه الأحوال تخرج الحكومات العربية من الأزمة بأقل ضرر ممكن بعد أن تكون قد سرّبت الجزء الأكبر من شحنة الغضب لدى المواطن العربي إلى الجامعة العربية نفسها، وربما شاركتها لاحقاً في لوم الجامعة ونعي عجزها، وكأنّ الجامعة جسم آخر غير أعضائها. قامت الجامعة بهذا الدور الحيوي، دور مانع الصواعق السياسية، بنجاح فائق طوال سبعين عامًا، في كل القضايا العربية، من قضية فلسطين ومآسيها المستمرة، مرورًا بتأزم الصومال وغزو العراق إلى انهيار ليبيا وسوريا واليمن.

شكى الأمين العام السابق، د. نبيل العربي، من تصميم الجامعة الذي عفا عليه الزمن، ومن

الحقيقة أنّ الجامعة العربية - كمؤسسة سياسية تشكل جزءاً من منظومة سياسية أكبر - لا علاقة لها بهذه الرؤى من قريب أو بعيد، وليست طرفاً فيها. تشكّل المنظمة القائمة أداة في يد حكومات الدول الأعضاء، تؤدي وظيفة محددة تساعدها على مواجهة التحديات السياسية المحيطة بها، ضمن حدود معينة تفهمها هي وممثلوها لدى الجامعة. هذه الوظيفة هي أشبه بوظيفة «مانع الصواعق»، ذلك العامود المعدني الذي يجتذب فائض شحنة الكهرباء من الجو ويسربها إلى الأرض بدلاً من أن تصعق الناس والأشياء ذات القيمة. الجامعة العربية هي مانع للصواعق السياسية، يمتص فائض التطلعات القومية لدى المواطنين العرب، ويسربها إلى الأرض من خلال عدد لا نهائي من الاجتماعات والتصريحات واللجان والمؤسسات والاتفاقات التي تبدو وكأنها ترجمة لهذه التطلعات. وحين يتضح للمواطنين عقم هذه الاجتماعات والاتفاقات فإن عبء الفشل يقع على الجامعة نفسها، لا على الدولة العضو أو حكومتها التي تشارك في توجيه اللوم نحو الجامعة، ثم تدعو لإصلاحها وتفعيل مؤسساتها الخ.

تعمل الجامعة بنفس هذه الطريقة على امتصاص فائض الغضب لدى المواطن العربي من فشل دولته في مواجهة التحديات السياسية الكبرى، مثل تلك المتعلقة بممارسات إسرائيل في الأراضي الفلسطينية المحتلة أو بالتهديدات الأجنبية

أعطال السيارة تسمح للجميع بلومها بدلاً من تحمل اللوم أنفسهم. وبالتالي فطرز السيارة العتيق مهم وحيوي لاستمرار قيامها بهذه الوظيفة الجيلة.

ومن هنا حرصت الدول العربية جميعها على بقاء الجامعة كما هي: لا أحد يريد تغييرها أو تحويلها إلى منظمة أخرى، لا من الجيل الثاني ولا الثالث، وفي الوقت نفسه لا أحد يريد القضاء عليها. الدول الأعضاء تريد الجامعة العربية كما هي، بتكلفتها الضئيلة التي لا تتعدى ٦٠ مليون دولار سنويًا (قارن هذه الميزانية بميزانية بعثة الأمم المتحدة في السودان التي بلغت ١,٢ مليار دولار في عامها الأول فقط)، وبأوضاعها الوظيفية المشوهة، وبطريقتها في اتخاذ القرار وفقاً للحد الأدنى المشترك، وبقراراتها التي لا تتضمن فقرات تنفيذية، وبالحدوث الدائم عن «تطويرها» و«إصلاحها» كي «تواكب الآمال المعقودة عليها».

الحقيقة التي نجد صعوبة في الاعتراف بها علانية، إذن، هي أن الجامعة العربية لا تحتاج إلى إصلاح، فهي تعمل بكفاءة كاملة كجزء هام من النظام الإقليمي العربي. ما يحتاج إلى إصلاح أو تغيير هو النظام الإقليمي العربي نفسه القائم على نظرة سلبية للعلاقات الإقليمية، التي تعكس فهماً للعلاقات الدولية تشكّل فيه كل دولة منافساً أو خصماً أو عدواً لبقية الدول، ومكاسب

استحالة قيادة سيارة من طراز عام ١٩٤٥ في عالم وشوارع عام ٢٠١١، وهكذا أطلق عملية الإصلاح التي تستهدف تطوير تصميم السيارة بحيث تواكب معطيات ومتطلبات القيادة في عالم اليوم. لم تكن هذه الشكوى في محلها. الخطأ الذي وقع فيه الأمين العام السابق، ومعه اللجنة المستقلة بكامل هيئتها، هو تصور أن المطلوب من الأمين العام للجامعة هو قيادة سيارة العمل العربي المشترك في عالم اليوم، وهذا غير صحيح. المطلوب من الأمين العام هو الجلوس خلف مقعد السائق، في انتظار حدوث طارئ يدفع الدول الأعضاء بالقفز داخل السيارة ومطالبته بالتحرك فوراً دون أن يتحرك فعلياً. ثم، بعد صراخ وعراك داخل السيارة، يخرجون منها الواحد تلو الآخر وهم يلومون قدامها وعجزها وأعطالها - بل وسائقها إن لزم الأمر. وعلى الأمين العام البقاء جالساً خلف المقود، بانتظار الأزمة التالية (أو اجتماع القمة الدوري التالي، الذي صار بحد ذاته أزمة سنوية من فرط ضيق الدول بعقده). عندها يعاودون القفز داخل السيارة مثلما فعلوا سابقاً، دون أن تتحرك، ثم يخرجون منها وهم يرغون ويزبدون، تماثلاً كالمرّة الأولى. لا أحد من هؤلاء الركاب ينوي الذهاب مع البقية إلى أي مكان، فلكل منهم طريقه. كل ما يحتاجونه هو «أداء الواجب»، أي إبداء الاحترام للجماعة العربية، وتأكيد رغبتهم في السفر معهم. أعطال السيارة خير ضمان أنّها لن تتحرك من مكانها وستتسبب بإحراج الجميع (لأنّ لكل منهم طريقه الخاص). كما أنّ

وليسست هذه الخلاصة مدعاة لليأس، بل على العكس. هذه الخلاصة توفّر علينا مزيدًا من إضاعة الوقت في ما لا طائل من ورائه. فبما أنّ المشكلة لا تكمن في مؤسسات الجامعة ولا ميثاقها ولا أسلوب عملها وإنما في نظرة الدول الأعضاء إلى أنفسها وإلى بعضها البعض، تصبح نقطة البداية في عملية تشكيل كتل عربي هي البحث في كيفية تغيّر نظرة الدولة العربية إلى نفسها وإلى العلاقات الدولية والإقليمية. هذه النظرة ليست من اختراع العالم العربي، فهي التي سادت في القارة الأوربية منذ نشأة الدولة القومية حتى ما قبل الحرب العالمية الثانية. ومن ثم إنّ نظرة الدول إلى أنفسها وإلى غيرها قابلة للتغيير، ولكن تحت أي ظروف وفي أي نطاق زمني؟ هذا ما يخرج عن إطار هذه الورقة.

كل دولة فيه خسارة للدول الأخرى، وتفضّل فيه كل دولة خسارة الجميع على مكسب يعطي الدول الأخرى ميزة نسبية أو يضعف من موقفها إزاء الدول الأخرى، ويُنظر فيه إلى الترتيبات الإقليمية - أمنية كانت أو اقتصادية - باعتبارها شراكًا تقام للانتقاص من سيادة الدولة والانقضاء عليها فيما بعد. هذه النظرة السلبية، الصفرية، المتوحشة، للعلاقات الإقليمية لا تسمح بأي عمليات تنسيق أو تشاور مستديمة، دعك من أن تسمح بقيام تحالفات مستقرة أو عمليات تكامل أو اندماج. بمعنى آخر، تكمن مشكلة العمل العربي المشترك في نظرة الدولة العربية إلى نفسها وإلى بقية الدول وإلى طبيعة العلاقات بينها وبينهم، لا في الجامعة العربية ومؤسساتها وميثاقها.

القسم الثالث: خلاصات ورش العمل التشارية

لماذا لم تنجح الجامعة العربية في تطبيق تكامل عميق

شهير زكي مدرّس في كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة

مقدمة

تكامل ضحل تميّز بها يلي: بضائع وخدمات تجارة بينية محدودة، ومستويات استثمار منخفضة في قطاعات ذات قيمة مضافة، وحركة انتقال ضعيفة لليد العاملة.

والتزامًا بالنظرة المذكورة أعلاه، نظّم مركز الأصفرى ورشة عمل للمساهمة في النقاش القائم حول كيفية إصلاح الجامعة العربية لتعميق التكامل الاقتصادي بين الدول العربية. بالتالي، كان الهدف الأساسي المشروع في نقاش بين مجموعة من الخبراء العالميين، والأكاديميين والناشطين من المنطقة. تم تنظيم هذه النقاش الاستشاري الجماعي حول خمس جلسات رئيسية: تم تخصيص الجلسة الأولى لمقدمة عامة حول الجلسات الاستشارية إلى جانب نظرة عامة حول مشروع الجامعة العربية. أما الجلسة الثانية فقد تناولت إجراءات غير التعريفية في المنطقة العربية (من قبل «منذر ميموني» من مركز التجارة الدولي). قدّمت الجلسة الثالثة للعوائق التي تواجه الاستثمار الاجنبي المباشر في المنطقة العربية (من قبل «ميناسامي»، الجامعة الأمريكية في القاهرة). أما الجلسة الرابعة، فُكُرت لانتقال العمالة والهجرة (من قبل «إبراهيم عوض»، الجامعة الأمريكية في القاهرة)، وناقشت الجلسة الأخيرة توصيات السياسات الرئيسية لمستقبل الجامعة العربية.

توافق القادة العرب، خلال قمة جامعة الدول العربية الأخيرة في عمان في العام ٢٠١٧، على إقرار المجلس الاقتصادي الاجتماعي لإعداد خطة عمل تزيد من التجارة البينية العربية، وتطبيق اتحاد جمركي وتنمية قطاع خاص فعال بما يقود إلى خلق فرص عمل أكثر. هذا الإقرار كان شبيهًا إلى حد ما بما تم الإعلان عنه في العام ١٩٤٥ حينها كانت الجامعة العربية قد تم إنشاؤها لتطوير التنسيق بين الدول الأعضاء على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. لكن حتى الآن، لقد تعرضت للانتقاد بسبب فشلها في تنمية التعاون العربي-العربي في سياق من التفرّق وضعف الحوكمة. في وقت كانت هذه هي الحالة على المستوى السياسي ولكن جزئيًا، إلا أنها كانت أكثر بروزًا على المستوى الاقتصادي. بالفعل، تم الاعلان عن منطقة التجارة العربية الكبرى (جافتا) من ضمن المجلس الاجتماعي الاقتصادي لجامعة الدول العربية الكبرى كبرنامج تنفيذي لتطوير التجارة والتنمية منذ العام ١٩٩٨. لكن ظلت التجارة البينية العربية، والاستثمار وانتقال الأفراد على وتيرة منخفضة بدرجة كبيرة حين تم مقارنتها بغيرها من المناطق نتيجة للتكامل الضحل. هذا التكامل هو عبارة عن خفض في التعرفة الجمركية عند الحدود، ولا يتعدى هذا الإجراء كي يغدو «عميقًا» يحوي تغييرات خلف الحدود، كإرساء قواعد تنافس مشتركة أو معايير مشتركة للمنتجات. بالتالي، انقادت الجامعة العربية إلى

ثالثًا، هناك ترابط ثنائي الاتجاه بين المصالح السياسية والاقتصادية. بالفعل، كلما كانت المصالح أكثر، ازداد الاستقرار في العلاقات السياسية والعكس صحيح. هذا هو سبب يجعل تعميق التكامل الاقتصادي العربي على الأرجح موصولًا إلى تمتين العلاقات السياسية والحد من التوترات السياسية التي تميز حاليًا العلاقات بين الدول العربية.

رابعًا، على المستوى الاقتصادي، كان هناك عدة فرص غير مستغلة. في الحقيقة، يشير التكامل الاقتصادي إلى أسواق أكبر وبالتالي منافع أكثر على مستويات التجارة والاستثمار والرفاه. لكن التكامل في المنطقة العربية هو الأقل على الصعيد الدولي لكون مستوى التجارة البينية هي ١٢-١٣%، التي تعد أدنى من باقي المناطق. وكما يتم تدعيم التكامل العربي، هناك حاجة إلى تنويع أكبر وتكامل أكبر واحتكاكات تجارية أقل. وهذا ما سيساعد على زيادة التجارة البينية في العربية ويتم الاستفادة من التجارة غير المستغلة (والمقدرة بـ ٢٦ مليار دولار). أحد الأسباب وراء هذا المستوى المنخفض للتكامل هو الإجراءات غير التعريفية. لكن الأنباء الطيبة هي أن القادة العرب والمؤسسات واعية للفرص غير المستغلة والمتعلقة بالأعمال والاستثمار منذ قمة عَمَّان في ٢٠١٧، لكن هناك حاجة إلى جهود مضمّنة لبلوغ هذا الهدف.

هذا الملخص المتعلق بالسياسات تم تقسيمه على الشكل التالي؛ يشرح القسم الثاني سبب أهمية التكامل العربي، ويوضح القسم الثالث التحديات الأساسية التواجه التكامل العربية، ويختم القسم الرابع بتوضيح سبيل التقدم وبعض التوصيات المتعلقة بالسياسات.

٢. لِمَ يُعَدُّ التكامل الاقتصادي العربي مهمًا؟

إنّ الأدبيات المتعلقة بالتكامل الاقتصادي وافرة وقد توصلت إلى عدة نتائج واضحة. أولًا، تم اعتبار معظم الاقتصاديات الكبيرة صالحة لأن تكون جزءًا من كيانات أكبر كي يتاح إدارة العولمة في عالم أكثر تنافسي (الإسكوا، ٢٠١٤). في الواقع، وبينما لم تكن المناطق المتكاملة مغلقة، فإن الكيانات الأكبر كان لها ثقل أكبر في مفاوضات سياسية واقتصادية على المستوى الدولي، بما يساعدها على تمتين علاقاتها مع غيرها من المجموعات الإقليمية.

ثانيًا، استمر وجود التراث المشترك، اللغة والتاريخ بين الشعوب العربية، في ظل فشل التكامل السياسي والاقتصادي. بالتالي، إنّ رأس المال البشري الذي يمكن للتكامل أن يستند إليه هو أمر جلي كون التضامن الشعبي على المستوى المنطقي قد خلق قنوات جديدة للتواصل والتكامل بالرغم من التوترات السياسية والاقتصادية.

المرتبطة بالتجارة. وأهم ما خلاص إليه التقرير يمكن تلخيصه على الشكل التالي: العوائق الإجرائية هي أهم معيقات وتزيد من كلفة التجاوب. واشتملت التحديات المتعلقة بنوعية المنتج والتطابق على قدرة القطاع الخاص الضعيفة على التماشي مع المعايير التنقيية؛ وصعوبة متطلبات العلامات؛ وإجراءات اعتماد واختبارات غير كافية؛ وكلف عالية للاعتماد؛ وعدم الاعتراف بشهادات الاعتماد والافتقار إلى معايير تجانس؛ والافتقار إلى شفافية المعايير الأجنبية وإجراءات تقييم التطابق؛ وإجراءات تسجيل المنتج المطوّلة وأذونات الاستيراد.

وهذا سبب جعل حصة العوائق الواقعة على الصعيد الداخلي (٢١% للتصنيع أو ٢٢% للزراعة) أو العربي (٤٠% للتصنيع و٣٣% للزراعة)، هي أكبر من غيرها من شركاء غير العرب. وبشكل أكثر تحديدا، وفي الوقت الذي كانت فيه العلامات مرتبطة بعدة مشاكل، فإنه يمكن حلها بسهولة. بالتالي، فإن معظم تلك المشاكل يمكن حلها إما في وطنها أو في دول عربية أخرى. بكلمات أخرى، إن الإصلاح يبدأ من الوطن. وعلى المستوى القطاعي، إن منتجات الألبان والسكر وغيرها من المنتجات الغذائية تواجه أشد العوائق تأثيرًا.

لذا كانت أهمية تحديد العوامل التي تعيق التكامل الاقتصادي العميق، إلى جانب العوامل السياسية، ليتم التعامل بها بكل كفاءة.

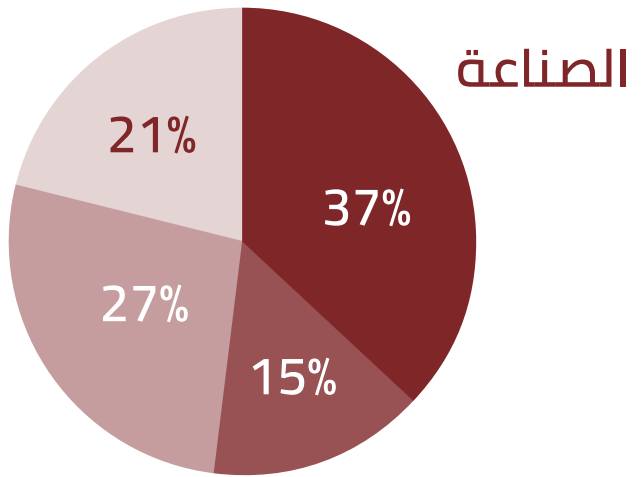
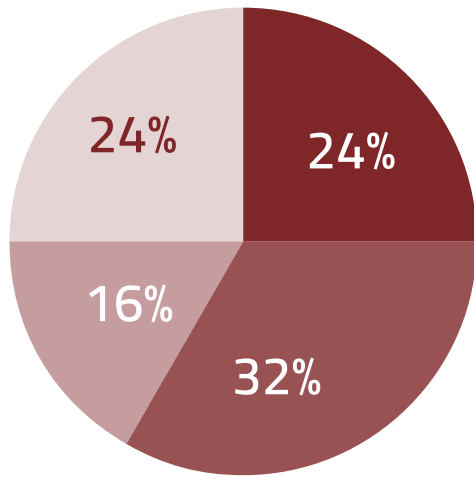
٣. ما الذي يعيق التكامل الاقتصادي العربي؟

هناك عدة مشكلات اقتصادية تعيق التكامل الاقتصادي العربي. لكن من الأهمية بمكان أن يلاحظ أن التكامل هو في المقام الأول عملية سياسية. وبالتالي، فإنه لا مكان لتكامل عميق من دون إرادة سياسية. كما يجدر الالتفات إلى أن هناك مشكلة شرعية في شرعية الأنظمة في المنطقة العربية، ما يصعب الوصول إلى تكامل حقيقي. بالإضافة إلى المنحى السياسي، هناك عدة عوائق اقتصادية على الشكل التالي:

٣,١ التدفقات التجارية: الكثير من الإجراءات غير التعريفية

أجرى مركز التجارة الدولي عدة مسوحات على صعيد المؤسسات في مصر والمغرب ودولة فلسطين وتونس. انصب اهتمام المسوحات على الإجراءات غير التعريفية التي تفرضها الحكومات: إجراءات تصعب من القدرة على التجاوب؛ ومواطن الضعف في بيئة الأعمال

الشكل ١: تفكيك حالات الإجراءات غير التعريفية المرهقة والتي تم الإبلاغ عنها من قبل المصدرين في الدول العربية.



المصدر (مركز التجارة الدولي، ٢٠١٥)

مركزًا في ست دول (السعودية، ومصر، وقطر، ولبنان، والإمارات العربية المتحدة، وليبيا قبل العام ٢٠١١). على المستوى القطاعي، إنّ معظم الاستثمارات الأجنبية المباشرة تركزت في قطاعات تقليدية، ذات قيمة مضافة منخفضة، وذات رؤوس أموال مكثفة، وبشكل أكثر تحديدًا قطاع النفط والمصافي والبناء. بالتالي، فإنها فشلت في توليد فرص عمل في الدول العربية.

التصدي لتلك الإجراءات غير التعريفية سيسهّل رفع سلسلة القيمة وبالتالي خلق فرص عمل، خاصة للإناث. فعلى سبيل المثال، في المغرب، يمكن خلق ٨٠,٠٠٠ فرصة عمل بوجود إجراءات غير تعريفية أقل وتجارة بينية عربية أكبر.

وتفسر عدة قضايا سبب استثمار الدول العربية في الخارج وليس ضمن المنطقة

- حماية المدخلات المتوسطة الأجل المستوردة
- استثمار ذو مستوى عال في المخاطرة
- غياب آليات حماية الملكية الفكرية
- فقدان المهارات لدى العاملين المنتجين

٣,٢ استثمار أجنبي مباشر محدود وعجز مؤسسي

بشكل عام، إنّ تركيز الاستثمار الأجنبي المباشر أعلى في بعض القطاعات وبعض الاقتصاديات. وبحسب UNCTAD، ٨٠% من الاستثمار الأجنبي المباشر في العام ٢٠١٠ كان

▪ الاستثمار الأجنبي المباشر مخصص لقطاعات ذات قيمة مضافة منخفضة وبالتالي لا يولد فرص عمل

▪ الاستثمار الأجنبي المباشر منفصل عن المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وهذا ما يفسر التأثير الإنمائي المحدود جدًا.

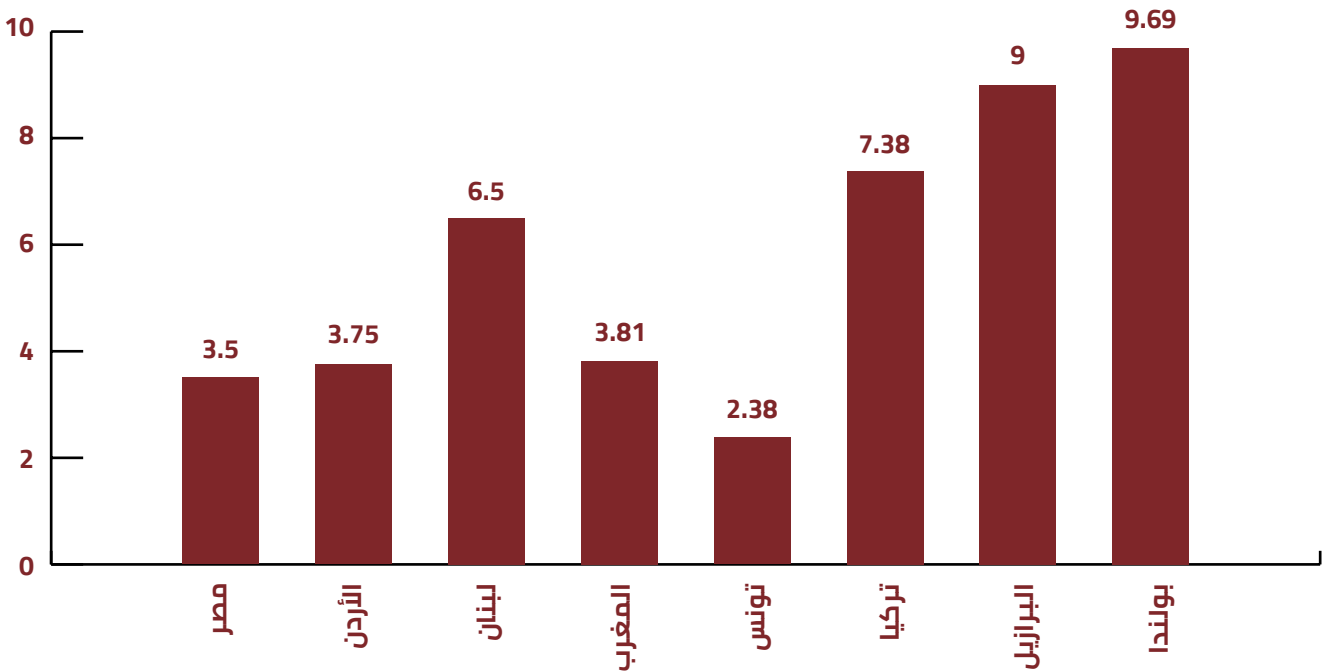
▪ غياب استراتيجيات التسويق التي تساعد على جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في تلك الاقتصادات

▪ مراقبة الخدمات ما يقود إلى احتياطات ضعيفة

▪ فقدان الرؤية المرتبطة بالسياسات الصناعية

يُعدّ تحويل الاستثمار الأجنبي المباشر لقطاعات تولد فرص عمل أولوية، لكن هذا الأمر لن يكون بالمهمة السهلة بالأخذ بعين الاعتبار القدرات المحدودة نسبيًا لتلك القطاعات على الابتكار بالمقارنة مع اقتصاديات أخرى كالبرازيل، وبولندا، وتركيا، التي بدورها تؤثر على تنافسيتها (الشكل ٢) وتزيد من اختصاصها في الصادرات التقليدية

الشكل ٢ القدرة على الابتكار



المصدر: الأداء الصناعي التنافسي

٣,٣ تنقل مقيد لليد العاملة

تعد منطقة الشرق الأدنى وشمال أفريقيا المنطقة الأكبر من حيث هجرة اليد العاملة. لكن الانتقالات بين الدول العربية قد تراجعت بشكل كبير. فمن نسبة ٦٦% بين ١٩٩٠-١٩٩٥، تراجع التدفق بين منطقتي العربي إلى ٣٦% في ٢٠٠٠-٢٠٠٥ وإلى ٢١% في ٢٠٠٥-٢٠١٠، ومن ثم ارتفع إلى ٣٦% في ٢٠١٦.

على مستوى كل دولة، تلقت دول مجلس التعاون الخليجي ما يقارب ٢٢,٨ مليون عامل مهاجر/عمال بتعاقدات مؤقتة في ٢٠١٣؛ هذا التقدير ارتفع ليتجاوز ٣٢ مليون في ٢٠١٥. وبشكل مماثل، وفي الوقت الذي استضاف فيه الأردن ما يقارب ٦٠٠,٠٠٠-٧٠٠,٠٠٠ عامل مهاجر في ٢٠١٥، قام لبنان باستضافة ما يقارب ٧٠٠,٠٠٠-٥٠٠,٠٠٠ عامل مهاجر (سيتم تمييزهم عن اللاجئين). أما مصر فإنها مرسلات ثقيل للعاملين لكونها مصدر لما يقارب ٤,٨ مليون عامل مهاجر في دول الشرق الأدنى وشمال أفريقيا. أخيرًا، إن ليبيا وبسبب عدم الاستقرار السياسي، قد شهدت انخفاضًا حادًا في عدد العمال المهاجرين كونها قد ضمت ما يقارب الـ ٤ مليون مهاجر في ٢٠١٠، العدد الذي وصل إلى ٢,٥٦٠,٠٠٠ في العام ٢٠١٦.

ولفهم تلك الاتجاهات، يجب التعامل مع قضيتين اثنتين: إدارة الهجرة والعوامل السياسية الكامنة خلف الهجرة. أولًا، على المستوى الحكومي، إن سياسات الدول التي كانت مقصدًا للهجرة كانت المحددات الأساسية

لحجم الهجرة البينية العربية ووضعها الراهن أكثر من الدول المصدرة. نذكر أدناه أسباب تراجع الهجرة:

- في ليبيا: السياسات على الدوام متقلبة
- تفضيل العاملين العرب قد تراجع في معظم دول المقصودة بالهجرة (بالمقارنة مع أقرانهم الآسيويين على سبيل المثال).
- في الدول المقصودة بالهجرة، وبالتحديد دول الخليج، فإن الطلب على اليد العاملة العربية يتحدد بعوائد النفط، والنقص في المهارات، وسياسات تنويع مصادر العمالة
- لم ينص ميثاق الجامعة العربية على التكامل الاقتصادي على مستوى سوق العمل، بالفعل، وبحسب مجلس التكامل الاقتصادي العربي، اتفاقية سوق العمل العربي ١٩٦٤: هدفت بنودها إلى تأسيس منطقة تجارة حرة، وليس سوقًا مشتركة. بالإضافة، فإن منطقة التجارة العربية الحرة الكبرى ١٩٩٨ لم تتصوّر سوقًا مشتركة بسبب عوامل الانتاج بما فيها اليد العاملة
- على المستوى المؤسسي، إن الاتفاقية الثانية والرابعة لمنظمة العمل العربي لم يتم المصادقة عليها من قبل الدول العربية، ما يعيق انتقال العمالة

سلطة مسؤولة عن التفاوض حول لبرلة التجارة وتسهيلها، وتعد قراراتها ملزمة لكافة الأعضاء. وهذا ينطبق أيضًا على التكامل على مستوى سوق العمل. لكن لا حاجة لخلق مؤسسة جديدة طالما أنها لا تتمتع بالسلطة

- التكامل الوظيفي: هذا المفهوم يعني أنّ التكامل العربي يجب أن يوجه نحو وظائف/ قطاعات محددة حيث يمكن للدول العربية أن تحقق التكامل، الأمر الذي قد يزيد من مستوى التكامل الاقتصادي. بكلمات أخرى، من المهم التوافق على بعض القطاعات ذات الفائدة المشتركة لاقتصاديات العالم العربي (الماء أو الطاقة أو الأغذية المعالجة)
- إلغاء اتفاقية «جافتا» كونها قد تم تطبيقها بشكل تام وفشلت في تدعيم التجارة البينية العربية

٤,٢ توصيات عامة

تنسيق أكبر بين مختلف الجهات ذات المصلحة (الاتحادات العمالية، الغرف التجارية، التعاونيات، إلخ) الحريصة على التكامل المناطقي،

هذا هو السبب الذي يجعل التكامل على مستوى سوق العمل غير متحقق في حال لم يكن هناك تكامل عام. بالتالي، إنّ سوق العمل يتبع التكامل في مجالات أخرى من السياسات، كالتجارة والزراعة والبحث ولا يمكن أن يسبقها

٤. الماضي قدمًا وسيناريوهات السياسات

٤,١ بنية التكامل

▪ أولاً، من المهم التطلع إلى التجمعات المنطقية الأخرى («آسيان»، و«آسيان +٣»، والسوق المشترك الجنوبي، والاتحاد الأفريقي). إن المنطقية المقارنة ستقدم العون للجامعة العربية كي تحدد أهدافها وكيفية الماضي قدمًا

▪ بشكل عام، هناك عدة بدائل:

- بما أن «جافتا» مجرد اتفاقية، من المهم خلق سلطة تكون صلاحيتها ضمان تكامل عميق في المنطقة العربية. بالفعل، يجب أن يكون لكل سياسة مؤسسة. وهذا يمكن مقارنته بمنظمة التجارة العالمية واتفاقية «الجات». تعد «الجات» اتفاقية بينما منظمة التجارة العالمية هي

- الشفافية تسهّل التجارة. قد تكون الإجراءات معقدة أحياناً ومطولة لأسباب وجيهة. وليس من المبرّر أن تكون غير واضحة ومعممة بطرق غير فاعلة. بالإضافة، إنّ إتاحة المعلومات الضرورية يزيد كفاءة الإجراءات ويقلّل من تكلفتها، عبر جعل التعاملات المالية العابرة للحدود متوقّعة بشكل أكبر من حيث الوقت والكلفة.
- تدريب الشركات على الجودة وقابلية التعقب وغيرها من وسائل التوثيق ذات الصلة. إنّ رفع قدرة الشركات العربية على إنتاج منتوجات ذات جودة عالية وتحسين عمليات توثيق الانتاج ومصدر المكونات والمنتج (قابلية التعقب)، سيعود بالفائدة على التجارة بشكل عام، داخل المنطقة وخارجها على حد سواء.
- من المهم كذلك الإشارة إلى أنّ المحافظة على التجانس بين الدول النامية هو أيسر منه بين الدول المتقدمة والنامية.
- بخصوص الاستثمار المباشر الأجنبي
- إنّ مفتاح تنمية الاستثمار الأجنبي المباشر هو الكفاءة

والمقتنعة بأنّ هذا هو السبيل الوحيد للتقدم. بالفعل، إنّ تجربة الاتحاد الأوروبي، والأخيرة لم يكن يجدر إنشاؤها من دون مبادرة «روبرت شومان» وزملائه الذين أدوا أدواراً مهمة لتدعيم التكامل.

من بين أصحاب المصلحة، يحتل المجتمع المدني الصدارة. ففي ثمانينيات القرن الماضي، امتلكت الدول العربية منظمات غير حكومية أكبر من أي منطقة أخرى. وقد كانت لتلك المنظمات دور سياسي واقتصادي مؤثر. أما حالياً، فإنها هشة، وتخضع لمراقبة لصيقة وبشكل عام هي متركزة بأيدي نخب ثقافية وسياسية ضمن المدن الكبيرة. منح تلك المنظمات الحكومية هامش حركة أوسع

٤,٣ توصيات محددة

- بخصوص الإجراءات غير التعريفية
- كما تم ذكره سابقاً، الوصول إلى الأسواق يبدأ من الموطن. الجانب الإيجابي للمشكلات المحلية أنه يمكن حلها بسهولة تفوق تلك الواقعة خارج الوطن أو خارج نطاق صلاحيته. أكدت نتائج المسح على حقيقة وجود مساحة واسعة للتعامل مع المشكلات الخارجية التي قد تواجه الأعمال عبر إجراءات محلية.

وتقييم مستمرة ومستقلة. أضف إلى ذلك، فإنه أمر فائق الأهمية تحسين البيئة التنافسية للاقتصاد والتشديد على التساوي في الفرص بين كافة الفاعلين في السوق.

المصادر

البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية (٢٠١٣)، تقرير المرحلة الانتقالية، البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية، لندن.

البحوي، إ.، سوتو، ر.، وزكي، ش. (٢٠١٨) صناديق الثروة السيادية، تحيز الاستثمار عبر الحدود والمؤسسات: حالة الدول العربية»، ورقة عمل منتدى البحوث الاقتصادية رقم. ١١٧٣، أبريل/نيسان.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا) «التكامل العربي سبيلاً لنهضة إنسانية»، إ/الإسكوا/ مكتب الأمين التنفيذي/٢٠١٣/٣، بيروت، لبنان.

منظمة الهجرة الدولية (٢٠١٦) «تقرير الهجرة الدولية»، النسخة ٤١، جنيف، سويسرا.

مركز التجارة الدولي (٢٠١٥)، «وجهة نظر الشركات حول التدابير غير التعريفية في الدول العربية»، جنيف، سويسرا.

كرم، ف.، وزكي، ش. «لماذا لا تستطيع دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا التجارة أكثر؟ لعنة المؤسسات السيئة»، الدورية الفصلية للاقتصاد والمالية.

والسياسات الصناعية الواضحة وليس السياسات التجارية. في الواقع، كان يجدر بالحكومات العربية أن تجتذب تلك الاستثمارات للقطاع الصناعي لتوليد قيم مضافة أعلى وخلق فرص عمل أكثر. واقعًا، كانت قطاعات ذات إنتاجية متدنية تستأثر بخلق فرص العمل في معظم اقتصاديات الشرق الأدنى وشمال أفريقيا، خاصة في وقت كانت حصص التوظيف في الصناعة والقطاعات الخدمية قد بقيت متدنية. نقل المصادر سيتم توجيهه نحو قطاعات ذات إنتاجية أعلى وقيمة مضافة أكبر من المحددات الهامة لنمو مستدام مرتكز على نصيب أكبر من اليد العاملة، مما سيساعد على جذب استثمار أجنبي مباشر أكثر لقطاعات ذات قدرات أعلى على خلق فرص عمل (البنك الأوروبي لإعادة البناء والتنمية، ٢٠١٣).

▪ لا يمكن لمثل تلك السياسات أن تتحقق من دون حوافز يجب أن تكون مستندة إلى الأداء ويتم فرضها عبر عمليات مراقبة

كيف يتعامل الإعلام مع الواقع الإقليمي اليوم؟

لينا عطا الله رئيس تحرير موقع «مدى مصر» الإلكتروني

مقدمة

كانت الجلسة فرصة للقاء بين أفراد من العاملين في المجال الإعلامي في العالم العربي، والتوقف عن الإنتاج للحظة من أجل تأمل حال المهنة. انضم لمائدة الحوار أشخاص عملوا في نماذج مؤسسية إعلامية تقليدية -مكتوبة ومرئية- تختلف إطار تغطيتها بين المحلية والإقليمية، بينهم من ينتمون لتجارب إعلامية أقل تقليدية، أخذت من الإنترنت مساحة للبحث والتعبير، وابتعدت عن نماذج التمويل التقليدية.

في ثلاث جلسات، تناقشنا بحثاً عن إجابات للأسئلة الآتية:

هل تعبّر خطابات الإعلام في المنطقة عن ملامح نظام إقليمي عربي منهار؟ هل هو مختطف من دول الخليج؟ أم هل تركز على إرهاصات تشكّل نظام إقليمي جديد؟

كيف تعاملت وسائل الإعلام العربية مع القضايا المحورية في المنطقة خلال الثمان سنوات الماضية، وتحديداً القضايا المحورية: الملف السوري - فلسطين - الصراع السعودي الإيراني؟

ماذا يميز إعلام المنطقة الجديد -في حال وجوده- وما هي السرديات الجديدة عن الجوار العربي/ العروبة التي يطرحها هذا الإعلام؟

نظمت جلسة نقاش في شهر أكتوبر/تشرين الأول في معهد الأصفرى للمجتمع المدني والمواطنة بالجامعة الأمريكية في بيروت حول الخطاب الإعلامي في المنطقة العربية اليوم، وشبل إنتاج هذا الخطاب في ما يتصل بتأثير التمويل، والممارسات الإعلامية المختلفة. يأتي ذلك في سياق المشروع الذي يتطرق لمؤسسة جامعة الدول العربية، ودورها وأثرها وما يشكل شرعيتها خاصة في ظل الأزمات الراهنة في سوريا، وليبيا، والصراع الخليجي الإقليمي بين دولة قطر من جهة ودولتي السعودية والإمارات من جهة أخرى، وغيرها من الأمور المؤثرة على واقع المنطقة.

طُرح بعض الأسئلة المحورية الخاصة بهذا المشروع في جلسة نقاش الخطاب الإعلامي العربي ومنها: هل ينتهي النظام الإقليمي العربي كما نعرفه، بينما يتشكّل نظام آخر جديد؟ كيف ندرس ونتحدث عن الإقليمية اليوم والعلاقات بين المؤسسات الإقليمية من ناحية، والدول والشعوب والبنى الاجتماعية من ناحية أخرى؟ كيف يفرض الواقع الراهن احتياجنا للنظر لمسألة الإقليمية بعدسة أكثر تحرراً من تلك التي تبنيتها التكتلات القومية والوحدوية؟ كيف نجد مفردات جديدة مشتركة للتحدث عن الإقليم العربي على اختلاف ذواتنا ومواقفنا؟

السيطرة على مختلف المؤسسات الإعلامية المؤثرة وجذبها -عن طريق التمويل- نحو طرفي التضاد: الطرف السعودي-الإماراتي والطرف القطري.

ومثّل واحد من تجليات هذا التضاد الاستقطاب المذهبي؛ الشيعي السني، أو الإيراني العربي. وقد هيمن الاستقطاب المذهبي على القصة المحلية في العراق وسوريا ولبنان وغيرها من البلدان العربية، وتمّ ذلك من خلال تقديم مواد صحفية قاصرة الذاكرة، منغمسة في الآنية وغير مرتبطة بالسياق البنيوي للبلاد، فضلاً عن آليات إنتاج المجتمع للسياسة والسلطة. قليلة جدًّا تلك السرديات التي تقاوم تسييد المقاربة المذهبية، ولكن عندما يحدث ذلك، تظهر لنا هشاشة هذه المقاربة. كما قالت إحدى المشاركات، «عندما قرأنا في الصحف عن أنّ أهل الموصل يبعثون بالماء لأهل البصرة، هنا تأكدنا أن هناك عراق، وعراقوية، وشعب عراقي واحد».

وظّفت قناتا «الجزيرة» و«العربية» هذا التضاد بشكل واسع؛ جاءت «الجزيرة» بطرح الرأي والرأي الآخر والمشاهد الحوارية المشتعلة كتلك التي يقدّمها «فيصل القاسم». في المقابل، كان طرح «العربية» [المملوكة من المملكة العربية السعودية] هو الاعتدال، وهو ما رسخته القوى الدولية ككل عندما بدأت تصدير فكرة أن تتسم بالاعتدال السياسي والمذهبي. جاءت الأزمة الخليجية لتضع

القطرية في العالم العربي: كيف انعكست على الإعلام؟

قبل اندلاع ثورات الربيع العربي، كانت هناك حالة إعلامية معنية بتغطية القطر العربي ككل وبشكل مهني وإن اختلفت الرؤى والسياسات التحريرية، ليس فقط من خلال الجرائد المعنية بشكل رئيسي بهذا الإطار الإقليمي الواسع مثل ما تقدمه جريدتا «الشرق الأوسط» و«الحياة»، أو قناة «الجزيرة». لكنّ جزءًا من هذه الحالة -أيضًا- تمثل في الجرائد المحلية ومنها «الأهرام» في مصر، و«السفير» و«النهار» في لبنان وغيرها، ذلك إضافةً إلى الاهتمام الخاص الذي أعارته المؤسسات الإعلامية العالمية الناطقة بالعربية للمنطقة مثل «بي بي سي» و«فرانس ٢٤» و«دويتشه فيله».

كانت إحدى عناصر هذه الحالة مثلًا هي تصدر عناوين الحرب على العراق في ٢٠٠٣ معظم القنوات والجرائد العربية ووسائل الإعلام التي تقدم محتوى باللغة العربية.

تغيّرت هذه الحالة تدريجيًا مع ثورات الربيع العربي، ومع تغيّر رأس نظام الحكم في مصر تحديدًا، حيث انحصر الحديث عن العالم العربي «عند دول الربيع العربي وليس الدول العربية»، على حد قول إحدى المشاركات في حلقة النقاش. ومع تراجع الانفتاح المؤقت المقترن بثورات ٢٠١١، وتحديدًا بداية من ٢٠١٣ ثم ٢٠١٤، تدفقت أموال عربية متضادة على الساحة الإعلامية العربية بشكل مكثف، ما أدى إلى

طريق قاعدة طائفية، بينها البعض الآخر على قاعدة مشروع صحفي كبير. وقد وُصف أحد المتحدثين هذا التراجع بالكارثة الحقيقية، حيث أنها تعبر عن اختفاء تقليد الناشر الصحفي العربي، أو الناشر المستثمر في مقابل إمبراطوريات الخليج الإعلامية.

في نفس هذا السياق، تعرضت معظم حركات المنطقة لقمع غير مسبوق ما أثر على وجود هوامش كانت تبادر في السابق لتقديم الرأي المختلف. أدى هذا الأمر إلى انسحاب الكثير من المثقفين المشتبكين سابقاً مع التغيير السياسي والاجتماعي في المنطقة، وقد انعكس هذا الغياب على الساحة الإعلامية.

نجح المشروع السعودي الإعلامي تراكمياً، لذا نكاد لا نرى حرب اليمن على صفحات الجرائد وشاشات التلفزيون العربية. وبينما تُحكى القصة الإنسانية كالمجاعة وتدمير الإرث الثقافي على قناة «الجزيرة»، تنشغل «العربية» بتغطية الحرب عسكرياً ولوجستياً. في الوقت نفسه نقرأ عن ليبيا وسوريا من منظور سعودي-إماراتي بشكل أساسي. أما تغطيات مقتل الصحفي «جمال خاشقجي» في الإعلام العربي فيهيمن عليها تصريحات وزراء الخارجية العرب الذين يؤكدون على حرص بلادهم على العلاقات مع السعودية. كما اختفت صفحات «الشؤون العربية» من الصحف، وحلّ محلّها أخبار عن تحالف الرباعي العربي؛ السعودية والإمارات والبحرين ومصر.

التنافس بين القناتين وتوجهاتهما على السطح، خاصة مع مطالبات سعودية بُثت على «العربية» بإغلاق «الجزيرة»، وفي النهاية، أغلقت الانقسامات الباب أمام النقاش الحر.

بالإضافة إلى إعلام «الجزيرة»، هناك إمبراطورية إعلامية قطرية متمثلة في عشرات المواقع التي تقف خلفها شخصيات مثل «عزمي بشارة» و«وضاح خنفر». ووصفت إحدى المشاركات هذه المواقع بـ «إعلام الظل» الذي يستقطب مهنيين وخريجي صحافة وإعلام في العالم العربي كله. وبالتوازي مع هذه الإمبراطوريات الإعلامية، ثقة مد الكتروني ممول ظهر في شكل ما يسمى بـ «الذباب الإلكتروني» يؤجج مواقف تلك الإمبراطوريات وإعلاميها، ويستجيب لانسحاب ملايين المشاهدين والقراء العرب إلى فضاء الإنترنت.

في الوقت نفسه، تراجعت مؤسسات حافظت على استقلالها من التمويل السعودي لسنوات طويلة، مثل «السفير» و«النهار» في لبنان لأسباب داخلية مختلفة. وفي سياقات سياسية منغلقة، باتت سيطرة الدولة فيها غير مسبوقة، فأصبح دور الناشر الصحفي أكثر صعوبة حيث يتمّ محاربتة ماليًا وتوزيعيًا وسياسيًا. يتضح ذلك في جريدتي «الشروق» و«المصري اليوم» في مصر، إذ تمثل الجريدتان منبرين غير مملوكين للدولة، وبدأتا بطرح أنّ الواجهة السياسية التي بينها البعض عن

كيان يمكنه أن يكون فوق الدول، بغض النظر عن مدى تأثير مواقفه وبُعدها التنفيذي. اليوم، لا تتواجد للجامعة العربية في جدييات التسوية في ليبيا وسوريا واليمن، بينما تلعب الأمم المتحدة الدور الأوضح في هذه الصراعات، وهو الدور الذي يلقي بعض التغطية في الإعلام اليوم. تقرير التنمية البشرية الصادر عن الجامعة العربية في ٢٠٠٢ هو مشهد آخر للاتصال حقيقي من الجامعة مع واقع تحديات المنطقة السياسية والاقتصادية، كذلك القمة المنعقدة في تونس في ٢٠٠٤ التي شهدت نقاشات مباشرة حول قضايا الإصلاح في المنطقة العربية. تتذكر نفس المشاركة اجتماعات وزراء الخارجية العرب السنوية في مقر الجامعة في ميدان التحرير في مصر، وكيف كانت تجتذب عشرات الصحفيين من كل الإقليم، وهو مشهد بات شبه خاو اليوم.

اختفت أيضًا صفحات الرأي المشتعلة بالآراء المتضادة. فقد كان المثال لنجاح المشروع السعودي إعلاميًا ما نجده -مثلًا- في صفحة «تيارات» التي اشتهرت بها جريدة «الحياة»، والتي عُرفت بجذبها لمختلف الآراء بما فيها تلك المعارضة للتوجه السعودي طالما لا تُذكر في تلك الآراء النقدية العائلة المالكة السعودية، والله، والجنس. تقلّصت المساحة لتلك الآراء المختلفة وأصبحت طاردة، على حد قول إحدى المشاركات في الجلسة، خاصة مع التقاعس عن دفع مستحقات الكُتاب. تزامن ذلك مع تغييرات في توجهات الجريدة ككل، فاختمت لفظ «الريع النفطي» مثلًا ليحلّ محله اللفظ الأكثر التزامًا: «عائدات البترول». كما تراجع أي نقد لحكم الرئيس المصري «عبد الفتاح السيسي» بوصفه حليف السعودية. تساءلت إحدى المشاركات: «كيف يمكن للصحفي ممارسة المهنة في ظل إعلام البترول دولار؟»

هل من نجاة؟ وكيف؟

فتحت ثورات الربيع العربي مساحات وهوامش، لكن اتفق الجميع أنها لم تدخل المتن العام ولم تصغ بديلاً فعليًا. لكن مع التراجع في الحريات العامة بعد لحظة ٢٠١١، نشأت مبادرات إعلامية وغيرها تعنى بهذا الشأن أو تمكنت من الحفاظ على استمراريتها، وجزء من استمرارها من شأنه أن يسهم في التفاوض على مساحة الفعل السياسي الممكن في ظل الوضع المتأزم. وبما أنها لم تدخل المتن

في هذا السياق، تراجعت تغطية أخبار جامعة الدول العربية ليس فقط بتأثير التوجه الإعلامي العربي الجديد، ولكن أيضًا بفعل الهيمنة القطرية الخليجية بشكل عام. وذكرت إحدى المشاركات أن تدخل تحالف «الناتو» في ليبيا في ٢٠١١ كان آخر اللحظات التي تم تسجيل موقف للجامعة فيه، وجرت تغطيته إعلاميًا على نطاق واسع، بينما ذكرت مشاركة أخرى أن سحب عضوية سوريا كان أيضًا من آخر المواقف التي ذكرت الأمة العربية بوجود

مثلاً واقع سيطرة القُطرية وميلها نحو كفة التحالف السعودي لا يلغي مكتسبات سردية انطلقت من الواقع، وانعكست عليه، وقد نبعت من ثورات الربيع العربي. ولا تزال توجد مساحات تنضج هذه السرديات من خلالها. فمثلاً في حالة سوريا، وضع الانفجار الديمقراطي حدًا لهيمنة دمشق وطلب كواجهة ثقافية ورأس مال للبلاد في مقابل مدن وبلدات أخرى لا تظهر في المخيلة العامة، وهي الهيمنة التي رشح لها حزب البعث لسنوات طويلة. عزّفت الثورة بـ داريا، وكفر نبل، وسراقب، وغيرها، وانتشرت حالة احتفاء بالهوية المحلية تحديداً من خلال المبادرات الإعلامية التي انطلقت من هذه الأماكن كـ «عنا ببلدي»، و«زيتون»، و«طلعنا على الحرية»، و«راديو ألوان»، بدون أن تتناقض الهوية المحلية هذه مع الهوية الوطنية السورية.

وقد نجحت هذه الهوية في أحيان كثيرة في أن تفلت من الاستيعاب «الأوليغاركي» الخليجي للوضع السوري الذي سَطَّح توصيف المناطق مذهبياً: سنة وشيعة، وغيرها. السؤال هنا يكمن في قدرة المبادرات الإعلامية التي طرحت هذه السردية على الرأي العام على الاستمرار في ظل عودة الكثير من المناطق لقبضة النظام وانحصار الموارد التي دعمت هذه المبادرات في سنواتها الأولى. يقول أحد المشاركين إنَّ بعض الأمل يكمن في سوري الشتات، وقدرتهم على التعاون من أجل إعادة

العام، تعمل هذه المبادرات على توسيع حيز الهامش. إلا أن أحد المشاركين دعا إلى عدم الافتتان بالهوامش في ظلّ عدم الانخراط في خطاب المتن. ويصف أحد المشاركين هذه المبادرات بمحاولة لترجمة فكر وتجربة سياسية لمجموعة أوسع دون المرور عبر الحزب السياسي التقليدي الذي أثبت عجزه مؤخرًا. التجريب في الوسائط والتعمق في آليات التواصل التكنولوجي تعد من سمات الكثير من هذه المبادرات. في حالة المبادرات الإعلامية -في بعض الأحيان- يبرز تساؤل محوري: إذا كنا هنا لترجمة مشروع سياسة ما؛ ما معنى أن نقوم بذلك عن طريق حيز الإعلام؟ «ما معنى أن ننتج إعلامًا»، على حدّ قول أحد المشاركين.

في الوقت نفسه، طرحت فكرة إعادة تعريف المتن، وهي أزمة العالم العربي ككل وليس فقط الإعلام، وهي أزمة ما بعد الاستقلال التي تبلورت بعد ثورات الربيع العربي، بحيث لا توجد إجماعات عربية واضحة. مثلاً لا يوجد معسكر ديمقراطي موحد مثلاً، ولا نعرف ما يجتذب المشاهد أو القارئ العربي اليوم، وهذا أمر يستحق التأمل والدراسة.

وقد برزت بعض الوقائع عن هذه المتنون العربية الجديدة التي يجب على من يشترك مع الشأن العام الالتفات لها.

صياغة مشروع هوية وطنية سورية، وتحديدًا من خلال المنصات الإعلامية المتبقية.

ويبرز أيضًا التحدي لمركزية القضية الفلسطينية وكونها العمود الفقري للإعلام العربي، ليس بمعنى عدم الاكتراث لها، ولكن بمنطق التخلي عن استغلال القضية التاريخي لخدمة مصالح مختلفة، لا سيما التضاد السعودي القطري. وتحدي مركزية فلسطين يشكل منطلقًا أيضًا للتخلي عن اختزال قضايا الوطن العربي في قضية واحدة والتهميش التاريخي لقضايا الحقوق والحريات في القطر العربي.

في المجمل، ثمة تأقّل حول مفهوم جديد أو ممارسة جديدة لفكرة العروبة، لم تتضاح بعد. يمكن قراءة ذلك في حالة الاستلهام والاستشهاد المتبادل من قضايا محلية مختلفة: مسألة الميراث في تونس مثلًا، أو حملة «طلعت ريحتكم» المدنية في لبنان. تتقاطع هذه التغطية مع أجندة عدة مواقع إعلامية شابة جديدة تعبّر عن المشهد العربي حاليًا، وتتصل تغطية هذه المواقع بفكرة العروبة أيضًا، مثل المجلة النسوية «كحل»، وموقع

«معارف» المعنّي بالموسيقى التي تطرح أمثلة مرتبطة بالعروبة كمفهوم يتقاطع مع الهموم اليومية، وليس ما تفرضه الدول من خطابات فوقية حول «وحدة الصف»، وذلك لتحرير مفهوم العروبة من قبضة القوميين.

حلقة نقاشية حول «رؤى الشباب العربي لجامعة الدول العربية: سياقات التعلم والتوقعات» التقرير الختامي

علاء عبد العزيز المستشار السياسي لمبعوث الأمم المتحدة لسوريا والرئيس الحالي لمكتب المبعوث الأممي في دمشق

مقدمة:

والتبادل التجاري والتوظيف والتنمية، وكذا في مجالات التعاون الثقافي والرياضي والفني والبيئي، ورؤى الشباب المنخرط في الحراك السياسي في مجتمعات الربيع العربي للجامعة ودورها، وأخيراً كيف يمكن بناء جسور أمتن للتواصل بين الجامعة العربية والشباب العربي.

ساعد النقاش في بلورة أفكار تتعلق بالأساليب المستهدفة من أجل تمتين جسور التواصل بين جامعة الدول العربية والشباب العربي. وتراوحت مقاربات الحضور ما بين يأس من امتلاك الجامعة للقدرة والارادة السياسية لتدشين مرحلة جديدة من العمل العربي المشترك - إن كان عبر الشباب أو بعيداً عنهم - وبين مؤمن بإمكانية التوصل إلى المُبتغى من خلال الجامعة إذا ما تحققت أمور من بينها: اعتماد آليات تواصل أكثر فعالية بين جامعة الدول العربية والشباب قد تتحول إلى شراكات متينة مستقبلاً، وبناء شبكات تنسيق وثيقة بين تنظيمات الشباب العربي من أجل تأطير وبلورة مطالبه وتسهيل مخاطبته للجامعة سعياً لتفاعل الجامعة مع أولويات هذه التنظيمات.

ويلخص هذا التقرير أهم مخرجات تلك الحلقة النقاشية تحت ثلاثة عناوين: الأول ينظر إلى المسألة من منظار شامل، ويستعرض تلك الأطروحات التي تمثل منطلقات تأسيسية للتفكير في علاقة الشباب العربي بالجامعة

عقد معهد الأصفرى للمجتمع المدني والمواطنة في الجامعة الأميركية في بيروت يوم السبت الواقع في الأول من كانون الأول (ديسمبر)، ٢٠١٨ حلقة نقاشية بعنوان «رؤى الشباب العربي لجامعة الدول العربية: سياقات التعلم والتوقعات». استمرت هذه الحلقة النقاشية على مدى يوم كامل، وجمعت خبراء وأكاديميين وناشطين في المجتمع المدني وفاعلين في مجال الأنشطة الشبابية المتنوعة - ومن ضمنها نماذج محاكاة جامعة الدول العربية وغيرها من النماذج، وكذلك ممثلين عن إحدى المجالس الشبابية المرتبطة بالجامعة والتابعة لإدارة الشباب والرياضة (وهي الإدارة الوحيدة المعنية بالشباب في الجامعة). كما تواجد بين الحضور أيضاً شباب من عدة دول عربية (مصر، لبنان، تونس، الأردن، والمغرب) مهتمين بقضايا ذات صلة بموضوع الحلقة النقاشية ومنخرطين في أنشطة تتقاطع مع هذا الموضوع.

أتاحت جلسات الحلقة النقاشية مجالاً خصباً لعصف ذهني بين مختلف المشاركين تناول عدة محاور على رأسها موقع قضايا الشباب على أجندة أولويات واهتمامات الجامعة العربية، ودور نماذج محاكاة الجامعة التي تنظمها المؤسسات الأكاديمية في البلدان العربية كإطار للتنشئة السياسية، وأولويات الشباب العربي وتوقعاته من العمل العربي المشترك في مجالات التعاون الاقتصادي

ويزيد من تعقيد العلاقة بين الجامعة والشباب أنّ أحد طرفي العلاقة، ونعني هنا الشباب العربي، ليس كتلة واحدة ولا كياناً متجانساً ولا وحدة صماء، بل تعتريه انقسامات طبقية وجغرافية وهوياتية وربما شوفينية تؤثر على وعيه ومستوى تفاعله انخراطاً أو نأياً عن أفكار وآليات العمل العربي المشترك في إطار الجامعة. وإذا كان ما يميز الشباب سوسيو-سياسياً ليس انتماءهم لفئة عمرية بقدر تبنيم لتاريخية مغايرة، فإنّ تعدد السرديات التاريخية للشباب العربي يزيد من التباس علاقتهم بالجامعة.

أضف الى ذلك أنّ الجامعة أيضاً لم تكن على مدى تاريخها شيئاً واحداً. فالجامعة في زمن المد القومي ليست الجامعة في عهد انحسار هذا المد؛ والجامعة في ظل زعامة كاريزماتية ليست الجامعة في أجواء تقزّم القيادات العربية، والجامعة عندما كانت الصراعات أغلبها بين دولها غير الجامعة التي تعصف ببلدانها صراعات دموية داخلية، والجامعة التي تشدقت بوحدة مصدر التهديد للأمن القومي العربي ليست الجامعة التي لم تعد قادرة حتى على هذا التشدق. نحن، إذن، إزاء علاقة بين طرفين بينهما تناقض بنيوي وتكويني من جانب، ولا يقل أحدهما سيولة عن الآخر من جانب ثان. غير أنّ ملمحاً ثالثاً لتعقيد العلاقة بين الطرفين لا ينبغي إغفاله وهو المرتبط بسياقات التوقعات، وهي مسألة بقدر محوريتهما بقدر ما كانت في

العربية، والعنوان الثاني يعتبر أنّ طرح السؤال الصحيح يقدم في حد ذاته نصف الاجابة، فيتناول عدداً من الأسئلة المحورية التي أفرزها النقاش. أما العنوان الثالث فيحاول أن يضي على التقرير طابع ورقة السياسات عبر استعراض أهم توصيات الحلقة النقاشية بأمل المساهمة في دفع النقاش حول موضوع علاقة الشباب العربي بالجامعة العربية إلى آفاق تتجاوز النوايا الحسنة لتصل إلى صياغة خطوات واقعية وملموسة يمكن أن تجد سبيلها للتطبيق ولو بصورة تدريجية لتجسير الهوة القائمة بين الشباب والجامعة.

أولاً: علاقة ملتبسة أم سلسة: ثلاثة منطلقات تأسيسية:

نقطة انطلاق مهمة للحلقة النقاشية تمثلت في تبيان واقع الفجوة بين جامعة الدول العربية والشباب العربي. فالجامعة بحكم ميثاق النشأة وممارسات العمل العربي المشترك على مدار أكثر من سبعة عقود ليست فقط «جامعة دول لا شعوب» بل هي أداة تكريس أمر واقع بامتياز، فيما الشباب هم طاقة تغيير وتمرد في المقام الأول. الجفاء بين الطابع المحافظ والطبيعة الرافضة للقوالب الجامدة وإن كان ليس مستغرباً فإنه يطرح إشكاليات تتعلق بتعقيد العلاقة بين الجامعة والشباب وحدود وإمكانات وآليات تجسير الهوة وتحقيق قدر من المصالحة بينهما.

كفاعلية في الحاضر لا كموضوع للمستقبل، وتتبنى أجندتهم وأولوياتهم في الحقوق والحريات والعدالة والمساواة.

ثانيًا: في تشريح الحالة: تساؤلات تقرر الأجراس:

ماذا لو لم تكن هناك جامعة عربية؟ سؤال دار في أروقة الحلقة النقاشية لينبه الجميع إلى أن الجامعة ليست أصل الداء بل مجرد مرآة تعكس واقعاً عربياً بألسنا، وردا على فن دفعهم اليأس لكسر المرآة على طريقة انسف حمامك القديم، كان هناك من فكّر في استخدام الجامعة كرافعة أو كمدخل للإصلاح، هنا طرحت أفكار من قبيل الاقتداء بتجربة الوكالات الدولية المتخصصة التابعة للأمم المتحدة كمساعدات لتجاوز سطوة الدول الأعضاء على العمل الأممي المشترك، وبرز السؤال: هل يمكن للشباب العربي (بما هم وعي تاريخي لا مجرد فئة عمرية) أن يحوّل مؤسسات التعاون العربي النوعية لما يشبه جيوب المقاومة التي تستخدم مداخل التعاون ذات الطابع الفني لتجاوز أسقف السياسة شديدة الانخفاض.

الحاصل أن ثمة منابر موجودة بالفعل للعمل الشبابي العربي، بعضها منابر تنموية (تركز على التأهيل المهني وجذب المنح الدراسية والتدريبية لحفز الحراك الطبقي والترقي الاجتماعي)، وبعضها منابر تنشئة سياسية

صلب تفكير «معهد الأصفرى» لدى إعداد الحلقة النقاشية كما يتضح من عنوانها.

تلقي المحاور الأربعة لمعسكر الشباب العربي للعام ٢٠١٨ الذي نظّمته جامعة الدول العربية تحت شعار «شبابنا مستقبلنا» الضوء على أهداف وتوقعات الجامعة من الشباب العربي. كفاءة المحاور دون استثناء تتحدث عن المخاطر والتهديدات تارة من الانترنت ومواقع التواصل الاجتماعي، وتارة من خطاب التطرف والارهاب، وتارة من الأطراف الخارجية المتربصة بالأمن القومي العربي. إنها ذات النظرة الأبوية التي تدّعي نضج الوعي وتنتحل سمو الإدراك بما يتيح لها حصر الشباب في دور الضحية الذي يتأمر عليها العالم متسلّماً بالتكنولوجيا. إنها ذات الانتهازية التي تتخذ من التنشئة السياسية سبيلاً للإخصاء السياسي (فليس من قبيل المصادفة غياب أي محور عن حقوق الإنسان أو الممارسة الديمقراطية أو حتى عن المشاركة السياسية بمفهومها العام).

تكشف العشرات من نماذج محاكاة الجامعة التي شارك فيها شباب عرب من مختلف الجنسيات وعلى مدار ربع القرن الأخير، عن توق الشباب العربي لما يمكن أن نسّميه «جامعة جديدة تعكس عروبة مستجدة». فانطلاقاً من إيمانهم بأنّ تأثير الجامعة العربية على حياتهم اليومية إما سلبي أو في أحسن الأحوال منعدم، يتطلعون إلى جامعة تسمع منهم ولا تسمع عنهم، وتتشارك معهم

وبالحقوق والحريات العامة؟ كيف تنظر هكذا عروبة إلى العالم وإلى تعاطيها معه؟

ثالثاً: أفكار وتوصيات:

من رحم المنطلقات والتساؤلات السابقة تبلورت خلال مداوات الحلقة النقاشية أفكار وتوصيات محددة كان أبرزها ما يلي:

١. إذا كانت لدى الجامعة العربية الرغبة في التعاطي الإيجابي مع تحديات المستقبل فمن الضروري أن تسعى للانفتاح أكثر على الشباب والتعرف منهم «مباشرة» على رؤاهم وأولوياتهم وتطلعاتهم ونقدهم لدورها وللعمل العربي المشترك في مجموعته، على أن يكون المنطق الحاكم لانفتاح الجامعة هو التعامل مع الشباب العربي كشريك في فهم الحاضر وصناعة المستقبل وليس كـ «موضوع» أو مادة للتناول والاستخدام.

٢. نماذج المحاكاة التي تنظمها المؤسسات الأكاديمية في البلدان العربية فكرة تتيح للشباب المشاركة في محفل يُختارون فيه على أسس تعددية (من طبقات إجتماعية وفئات جنسية ومراسل عمرية مختلفة، كما ينتمون إلى مدراس فكرية وأديان وطوائف وجنسيات وأعراق متباينة). لذا، يجب أن يكون هناك آلية ربط وشراكة بين الجامعة العربية ونماذج المحاكاة، كما هو الأمر بين بعض نماذج المحاكاة والـ UN's Innovation Department حالياً على سبيل المثال.

مستقلة عن الحكومات (تهدف للتعليم ولمناقشة قضايا الانتماء والهوية والمشاركة السياسية والعلاقة مع الإقليم والعالم في إطار نقدي كما تفعل بعض نماذج المحاكاة)، وبعضها منابر تجيش وحشد وقولية (ترعاها السلطات العربية على نحو أو آخر لتجسير طاقات الشباب لخدمة أولويات هذه السلطات)، وهنا جرى التساؤل عن جدوى وإمكانات التعاون والتكامل بين هذه المنابر دون هيمنة أو إقصاء.

لاحظ المشاركون ما شهدته السنوات الأخيرة من تجذّر الاهتمام بقضية المساواة بين المرأة والرجل في المجتمعات العربية بشكل ملحوظ على نحو جعل مسألة تمكين المرأة مطلباً عالمياً يكاد يتجاوز حدود النوع الاجتماعي، ومن هنا أثير السؤال: كيف يمكن تجذير موضوع تمكين الشباب في الوعي العربي على ذات المنوال بما يفضي إلى زيادة إسهام هؤلاء الشباب في صياغة أولويات العمل العربي المشترك، ولو بصورة تدريجية؟

ماذا لو كانت تلك البقعة من العالم بصدد إنشاء جامعة عربية جديدة؟ أي جامعة يريدونها الشباب العربي؟ أي عروبة مستحدثة يتطلعون إليها؟ وكيف تتعامل تلك العروبة الجديدة مع الهويات الثانوية في المنطقة؟ كيف تتعامل مع العربي المهاجر والعربي المهمش والعربي الفقير/المستغل؟ كيف تتعامل العروبة الجديدة مع فكرة الدولة في علاقتها بالمجتمع

٣. أهمية إدراك أنّ نماذج المحاكاة، رغم محاسنها، ليست هدفاً بحد ذاته ولكنها وسيلة. وعليه، يجب أن نعتبرها عنصرًا محفزًا للطموحات ومؤديًا إلى التحرر والانعتاق من الاستبداد والاستغلال. بالتالي، من المهم الحفاظ على وظيفتها السياسية كما التنموية محليًا وقوميًا.
٤. من منظور بيروقراطي بحت، جزء من تمكين الشباب هو زيادة تمثيلهم وتأثيرهم في الإدارات المعنية بهم ضمن أمانة الجامعة، أي أن يكون معظم القائمين على الأعمال والأنشطة الشبابية للجامعة من الشباب.
٥. ضرورة الربط بين المنابر الشبابية ذات الطبيعة التربوية والفكرية والاجتماعية والتنموية وتلك المتعلقة بالتنشئة السياسية وخلق تشبيك بين هذه المنابر من أجل تقديم رسالة منسقة وأقوى لجامعة الدول العربية.
٦. إذا سلّمنا أنّ الجامعة هي كيان دولتي بامتياز أي منبر للحكومات، فإنّ مبادئ التنظيم الدولي تنصّ على أن تكون مدخلاتها حكومية ومخرجاتها النافذة حكومية أيضًا. لعل الأجدى أن يركز الشباب على التأثير على هذه العملية من جانب المدخلات، وبهذا يستطيعون نقل أفكارهم بشكل مركز ومؤثر.
٧. من القضايا/ المداخل التي يجب تحفيز جامعة الدول العربية على الاهتمام بها ضمن إطار تقرّبها من الشباب ودون تكلفة تُذكر، أن تعمل هذه المنظمة الاقليمية
- كحمام ومدافع عن قضايا المهاجرين الشباب العرب خارج الوطن العربي.
٨. من النصائح المهمة التي يمكن أن نقدمها للجامعة هي الاستفادة من تجارب إقليمية أخرى أعلنت من شأن الحقوق والحريات الشخصية وخاصة تجارب من العالم الثالث وليس بالضرورة فقط تجارب غربية.
٩. ضرورة أن تكف الجامعة عن التعامل مع الشباب على أنهم موضوع للمستقبل فقط وإنما على أنهم فاعل في الحاضر أيضًا.
١٠. التركيز على إنشاء شبكة علاقات عربية- رافعة لمستقبل الجامعة والعمل العربي المشترك.
١١. يمكن للإقصاء أو الإخفاء السياسي أن يكون من أسباب انسداد أفق التعاون العربي-العربي على المستوى الكلي الشامل (الماكرو) وهذا يجب أن يجعلنا ننصح بالتركيز على التعاون على المستوى المايكرو/ القطاعي بشكل يلعب فيه الشباب دورًا أساسيًا.
١٢. من الأولويات الأخرى التي يمكن أن تركز عليها جامعة الدول العربية، مع إدراكنا لوجود بعض التحفظات في هذا المجال، هي مسألة تسهيل انتقال الشباب العربي بين الدول العربية. ومن المهم تعزيز التبادل الشبابي العربي وما يقتضيه ذلك من تخفيض لتكلفة السفر وتسهيل منح التأشيرات وصولاً إلى تقديم الدعم في مجالات غير تقليدية مثل الرياضة وتيسير

١٧. من الملاحظ أنّ مفهوم الشباب للانتماء العربي يقوم على فكرة ثراء التنوع والانفتاح على العالم، ما يعني القدرة على استيعاب الهويات الثقافية الفرعية وعدم النظر إلى العالم كتهديد. وكما اقتربت الجامعة من هذا المفهوم المنفتح للانتماء كلما تم تجسير الفجوة بين الجامعة والشباب.
١٨. «الجامعة الحالية» هي بنت الدولة الوطنية القائمة على مشروع التحرر الوطني. أما «جامعة المستقبل» فهي تحتاج إلى مشروع مختلف قائم على حكم القانون والمواطنة ونبذ الأبوية، مما يجعلنا بصدد عروبة جديدة.
١٩. لا ينفصل عن ذلك العمل على تحسين وضعية الدول العربية في العالم من حيث مؤشرات التنمية البشرية والفساد والجنس والحرية وغيرها، بشكل سينعكس بطريقة أو أخرى على كفاءة الجامعة والعمل العربي المشترك.
٢٠. الحفاظ على البيئة والتنوع البيولوجي والاستخدام الرشيد للموارد الطبيعية والتنمية المستدامة بشكل عام مداخل مهمة يمكن من خلالها أخذ وجهة نظر الشباب في الحسبان من قبل الجامعة العربية وفي العمل العربي المشترك بشرط ألا يكون ذلك بصورة التوسل وإنما بصورة إنشاء حركات إجتماعية عربية تجذّر المطالب البيئية وتنقلها لاحقاً إلى مستوى الجامعة.
- انتقال اللاعبين العرب بين الدول العربية دون اعتبارهم أجنب، على أن يكون ذلك لأغراض ليست ربحية أو في إطار عملية تسليح للرياضة.
١٣. اعترافاً بالأمر الواقع، هناك منابر/ منتديات شبابية عربية تجري في إطار السلطة وتحت رعايتها. وقد يكون من الحكمة عدم مقاطعتها وإنما محاولة التأثير على أولوياتها ودفعها لتبني أولويات/ أجندات أكثر استقلالاً وأقرب إلى اهتمامات الفئات الأخرى من الشباب العربي الذي لا يتحرك في كنف السلطة.
١٤. من المنطقي أن تحاول السلطات الحاكمة في الدول العربية التعامل مع الشباب بشكل انتهازي لأنهم في المقام الأول قوة وطاقمة. بالمقابل، يجب على الأحزاب ومنظمات المجتمع المدني محاولة الاقتراب من الشباب العربي ومحاولة تأطيره والاستفادة منه ودفعه للقيادة (كفاعل ومستهدف في الوقت نفسه).
١٥. من المهم الانتباه إلى وجود أطر قانونية وتشريعية تتبناها بعض الدول العربية في مجال تنظيم العمل وتزيد بدورها معاناة الشباب العربي واغترابه خارج مجتمعاته.
١٦. إذا كنا متفقين على أن الهوية والانتماء هما أمران يتشكلان اجتماعياً فهذا يستتبع بالضرورة إمكانية تجذيرهما وتحصين مسارهما ونقدهما، أو الفكك منهما (تأسيساً على أنّ الهوية والانتماء ليسا قدرًا).



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**



The Asfari Institute for Civil Society and Citizenship
معهد الأصفري للمجتمع المدني والمواطنة
www.activearabvoices.org