مركز الخليج للأبحاث
المعرفة للجميع

بعد عقود من التأسيس والقمم والاجتماعات وبيانات الشجب والتنديد..

هل آن لجامعة الدول العربية أن تتطور ويُفعَّل دورها؟

يوسف كامل خطاب

باحث اول

مركز الخليج للأبحاث

مقدمة

على الرغم من السبق الزمني الذي تميزت به جامعة الدول العربية ـ التي أنشئت في ٢٢ مارس ١٩٤٥م ـ على غيرها من المنظمات الإقليمية والدولية المماثلة، كالاتحاد الأوربي ـ الذي تأسس عام ١٩٥٢م ـ والاتحاد الأفريقي ـ الذي تأسس في ٢٥ مايو ١٩٦٣م ـ فإن ما حققته تلك المنظمات لأعضائها من مصالح تفوق ـ كمًا ونوعًا ـ ما حققته جامعة الدول العربية لأعضائها، سواء فيما يتعلق بـ «تعزيز التعاون بين الدول العربية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والحفاظ على سيادة الدول الأعضاء واستقلالها»؛ وهي الأهداف الرئيسة التي نص عليها ميثاق الجامعة عند تأسيسها؛ حيث واجهت الجامعة ـ على مدار العقود الماضية ـ تحديات هيكلية وسياسية ومالية... وغيرها، أثرت على فعاليتها، مما أثار نقاشات مستمرة حول ضرورة تطويرها وإصلاحها، إن أريد لها أن تواصل بقاءها وتدافع عن مصالح أعضائها.. فهل يمكن للجامعة أن تتطور ويتم إصلاح ما فيها من خلل؛ ويُفعَّل دورها؟

إجابةً عن هذا السؤال المحوري، تستعرض الورقة ـ في نبذة مختصرة ـ نشأة الجامعة، والأهداف التي تسعى لتحقيقها، والمبادئ التي تنطلق منها، والمهام التي تضطلع بها؛ وتبيِّن أبرز إنجازاتها، وإخفاقاتها؛ ومحاولات إصلاحها السابقة؟ ومدى حاجتها للإصلاح في الوقت الحالي؟ وما هي أبرز العوائق والتحديات التي تحول بين الجامعة وتحقيق ذلك؟ وما الآفاق المستقبلية الممكنة للجامعة، في ضوء المتغيرات الإقليمية والدولية المتسارعة.

نبذة عن الجامعة:

تأسست جامعة الدول العربية في القاهرة، في ٢٢ مارس ١٩٤٥م، من قبل سبع دول عربية، هي: مصر، والعراق، والأردن، ولبنان، والمملكة العربية السعودية، وسوريا، واليمن؛ وهي الدول العربية المستقلة آنذاك؛ و ما لبث عدد الأعضاء أن تزايد مع حصول الدول العربية على استقلالها بعد تأسيس الجامعة، إلى أن بلغ في الوقت الحالي اثنتي وعشرين دولة، كانت أخرها جمهورية القمر المتحدة التي انضمت في العام ٢٠٠٣م. ويشغل أعضاء الجامعة مساحة تقدر بأكثر من ١٣ مليون كيلومتر مربع في آسيا وأفريقيا، ويسكنها نحو ٤٤٠ مليون نسمة، تربط بينهم (الهوية) و(اللغة) العربيتان.

الأهداف والمبادئ والمهام

الأهداف: على الرغم من اقتصار ميثاق الجامعة في مادته الثانية على أن أهداف الجامعة هي: « توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيه؛ وتنسيق خططها السياسية، تحقيقًا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادته؛ والنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية

ومصالحها»؛ إلا أن الجامعة استطاعت على مدى العقود الماضية من عمرها، أن تسهم إسهامات بارزة في تحقيق العديد من الأهداف الخاصة بأعضائها، عبر ما أنشأته من مجموعة متنوعة من الأجهزة والمنظمات التابعة لها، والتي غطت جميع المجالات السياسية والأمنية والدفاعية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإعلامية والشبابية؛ ما جعلها تشكل قاطرة مهمة في قيادة التعاون العربي في هذه المجالات؛ فضلًا عن دورها الحيوي في تمثيل الدول العربية في مختلف المنظمات الدولية، مثل: الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي، ورابطة «الآسيان»، وغيرها.

المبادئ: تضمن (بروتوكول الجامعة) العديد من المبادئ الرائدة التي أسهمت في صياغة الأطر القانونية والتنظيمية لنشأة الجامعة وآليات قبول الدول الأعضاء وأولويات عملها، حيث نص على: قيام جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة التي تقبل الانضمام إليها، وأن يكون لها مجلس تمثل فيه الدول المشتركة في الجامعة على قدم المساواة يختص بمراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول الأعضاء فيما بينها من اتفاقيات وعقد اجتماعات دورية لتوثيق الصلات بينها والتنسيق بين خططها السياسية تحقيقًا للتعاون فيما بينها وصيانة استقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل السياسية الممكنة، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية.

كما نص (البروتوكول) على أنه لا يجوز الالتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة، أو إتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة من دولها، بالإضافة إلى إعطاء كل دولة من الدول الأعضاء بالجامعة الحق في أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص أحكام البروتوكول وروحها.

المهام: يمكن رصد المهام التي سعت الجامعة العربية إلى تحقيقها للدول الأعضاء ـ على مدى العقود الثمانية الماضية من عمرها ـ فيما يلي:

- العمل على حل النزاعات: التوسط في النزاعات والصراعات بين الدول الأعضاء فيها هو أحد المهام/ الوظائف الأساسية لجامعة الدول العربية. فطوال تاريخها، شاركت في العديد من الجهود لحل النزاعات، مثل الصراع العربي ـ الإسرائيلي، والحرب الأهلية اللبنانية، ومؤخرًا الصراعات في كل من: ليبيا وسوريا واليمن. وعلى الرغم من عدم نجاحها غالبًا في حل تلك النزاعات، وتحقيق السلام الدائم بين الأطراف المتنازعة، فإن الجامعة لم تتوقف عن أداء هذه المهمة، من أجل تحقيق الاستقرار الإقليمي.

- تحقيق الأمن الجماعي: تعمل الجامعة العربية على مبدأ الأمن الجماعي، حيث تتفق الدول الأعضاء على الدفاع المتبادل والحماية ضد العدوان الخارجي. ويجسد مجلس الدفاع المشترك، الذي تأسس عام ١٩٥٠م، هذا الالتزام من خلال توفير إطار للتعاون

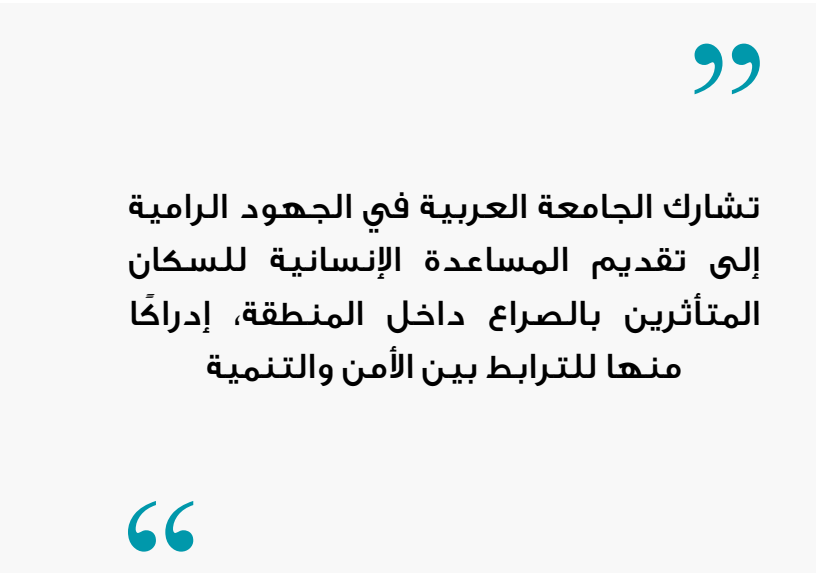
والتنسيق العسكري في أوقات الأزمات. وكان مبدأ الدفاع العربي المشترك ـ رغم عدم تحققه على أرض الواقع، حفاظًا على الأمن الجماعي العربي ـ من أولويات الجامعة منذ تأسيسها، بيد أن التحديات الإقليمية والدولية حالت دون تحقيقه؛ ما جعل الجامعة تفقد ثقلها سواء لدولها الأعضاء أو لخصومها الإقليميين والدوليين.

- تشجيع الدبلوماسية والحوار: وفرت جامعة الدول العربية منبرًا للدول الأعضاء لمناقشة المخاوف الأمنية والبحث عن سبل سلمية لمعالجتها من خلال الحوار والمفاوضات. واستعانت على تحقيق تلك المهمة بما كانت تعقده من مؤتمرات القمة والاجتماعات الوزارية لمناقشة التحديات الأمنية الإقليمية وصياغة الاستجابات الجماعية؛ إلا أن الأمر لم يكن يتعدى هذا الإطار الدبلوماسي، ما جعل الأعضاء ينظرون إلى الجامعة باعتبارها منتدى للمشاركة الدبلوماسية لا أكثر؛ وهو ما أفقدها قيمتها العملية لدى أعضائها وخصومها معًا.

- مكافحة الإرهاب والتطرف: اتخذت الجامعة العربية خطوات لتعزيز التعاون بين الدول الأعضاء في مكافحة ظاهرة الإرهاب والتطرف، التي تصاعدت في المنطقة خلال العقود الثلاثة الأخيرة؛ وأظهرت مبادرات ـ مثل الاتفاقية العربية لقمع الإرهاب ـ التزامًا جماعيًا من الدول الأعضاء بالتصدي للتحديات الأمنية التي تفرضها المنظمات الإرهابية؛ إلا أن الجامعة عجزت عن إيجاد آلية عملية لقمع الإرهاب والتخلص من منظماته؛ ما جعل الدول الأعضاء، تواجهه بصورة منفردة، ووفقًا لإمكاناتها وخططها ومبادراتها الداخلية، مما أفقد الاتفاقية العربية لقمع الإرهاب قيمتها وأهميتها الجماعية.

- تقديم المساعدات الإنسانية: تشارك الجامعة العربية في الجهود الرامية إلى تقديم المساعدة الإنسانية للسكان المتأثرين بالصراع داخل المنطقة، إدراكًا منها للترابط بين الأمن والتنمية. وتسعى الجامعة من خلال المساعدات الإنسانية إلى دعم اللاجئين والنازحين داخليًا وغيرهم من الفئات الضعيفة المتضررة من الصراع وعدم الاستقرار. إلا أن القدرات المالية المحدودة للجامعة غالبًا ما تقف عائقًا أمام تحقيق الجامعة لتلك الغاية، ما يضعف من تأثيرها على الدول الأعضاء.

أداء الجامعة بين الإنجاز والإخفاق



تشارك الجامعة العربية في الجهود الرامية إلى تقديم المساعدة الإنسانية للسكان المتأثرين بالصراع داخل المنطقة، إدراكًا منها للترابط بين الأمن والتنمية

استطاعت الجامعة، على مدى العقود الممتدة من عمرها، أن تحقق لأعضائها العديد من الإنجازات؛ ولكن ذلك لم يحل دون تعرضها للإخفاق في تعاملها مع بعض القضايا والأزمات الكبرى، التي واجهت الدول الأعضاء، وتطلبت تدخُّلًا من الجامعة ولم تفعل، وتركت الأمر لغيرها من المنظمات أو الدول غير المعنية؛ أو قامت بالتدخل، ولكنها فشلت في تحقيق الإنجاز المطلوب أو المؤمل عليها في تلك الأزمات؛ وهو ما سنوضحه فيما يلي:

أولًا: نماذج من إنجازات الجامعة:

يزخر سجل جامعة الدول العربية منذ إعلان نشأتها عام ١٩٤٥م، بكثير من الإنجازات التي حققتها ومازالت تسعى إلى تحقيق المزيد منها، ما يؤكد أهمية دورها على امتداد تاريخها كحجر أساس في وحدة الصف العربي، وتنسيق مواقف دولها الأعضاء تجاه بعض القضايا، في ظل أحداث ومتغيرات عدة شهدتها المنطقة. فمن الإنجازات البارزة للجامعة:

- **إسهامها في حصول الدول العربية على استقلالها**، حيث دعمت جهود التحرر في كل من: الجزائر، وسلطنة عُمان، واليمن، والسودان، وكان هذا الدور هو السبب المباشر في اتساع حجم العضوية بها، لتشمل ٢٢ دولة عربية، في حين لم يتعد عدد الدول الموقعة على الميثاق التأسيسي ٧ دول.

- **جمع شمل الدول العربية، وتوثيق الصلات بينها،** وصيانة استقلالها وسيادتها، وتدعيم العلاقات والوشائج فيما بينها، عبر اجتماعات مجلس الجامعة، التي تجمع وزراء خارجية الدول العربية مرتين سنويًا، وما أوجدته من آلية القمم العربية (العادية وغير العادية والطارئة)، التي تجمع القادة العرب ـ لمناقشة الأحداث المهمة والقضايا الملحة، التي تؤثر جلياً على المنطقة العربية، بما في ذلك قضايا الأمن والاستقرار والتعاون الدولي، وتبادل وجهات النظر حيال القضايا الإقليمية والدولية التي تهم الدول الأعضاء، وعلى رأسها القضية الفلسطينية.

- **إبرام بعض المعاهدات والاتفاقيات العربية الهامة**، مثل: معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي ـ التي وقعتها الدول الأعضاء بالجامعة العربية في العام ١٩٥٠م ـ ما يؤكد إدراك الدول الأعضاء للترابط بين البعدين الأمني والاقتصادي ودورهما في توفير الظروف الملائمة لتحقيق النهضة العربية. وقد أنشأت المعاهدة عدة أجهزة في مجال الأمن الجماعي، منها: مجلس الدفاع المشترك، واللجنة العسكرية، والهيئة الاستشارية العسكرية من رؤساء أركان حرب جيوش الدول، كما تطرقت إلى الجانب الاقتصادي عبر تأسيس مجلس اقتصادي يكون له دور استشاري، من خلال تقديم مقترحاته لحكومات الدول العربية حول ما يراه كفيلًا بتعزيز التعاون الاقتصادي العربي.

ومن هذا المنطلق تم تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وتم توقيع اتفاقية تيسير وتنمية التبادل التجاري العربي في عام ١٩٥٣م، واتفاقية الوحدة الاقتصادية العربية في عام ١٩٥٧م، ثم صدور قرار إنشاء السوق العربية المشتركة في عام ١٩٦٤م، بالإضافة إلى استراتيجية العمل الاقتصادي العربي المشترك، وميثاق العمل القومي الاقتصادي، ومشروع عقد التنمية المشتركة، والاتفاقية الموحدة للاستثمار، وتوقيع اتفاقيّة التجارة الحرّة العربيّة في العام ١٩٩٧م... وغيرها.

- **مشاركتها في تسوية بعض المنازعات العربية ـ العربية،** عبر الوسائل السياسية والدبلوماسية (غالبًا)؛ أو عبر التهديد باستخدام القوة (نادرًا)، على نحو ما تم عندما اشتعل النزاع الكويتي ـ العراقي عام ١٩٦١م، حيث أنشأت الجامعة قوة أمن مؤقتة، لوقف النزاع عند تفاقمه.

- **تشجيعها للتعاون العربي ـ العربي عبر مجموعة المنظمات المتخصصة** التي تشكلت على مختلف المستويات داخل إطار الجامعة وخارجها، في إطار المنظمات التي أنشأتها الجامعة في المجالات المتنوعة.

- **تمثيلها للدول العربية في مختلف المحافل والمنظمات الدولية** مثل الأمم المتحدة ومنظماتها المتخصصة ومنظمة الاتحاد الأفريقي، والتعاون مع هذه الأخيرة على تكوين عدد من المؤسسات المشتركة مثل المصرف العربي للتنمية في أفريقيا، والصندوق العربي للقروض؛ إضافة إلى دور الجامعة العربية كطرف في الحوار مع أوروبا في حقبة السبعينيات.

- **الدعوة إلى تأسيس محكمة حقوق الإنسان العربية،** التي أطلقها ملك البحرين الملك حمد بن عيسى آل خليفة؛ ومبادرة جلالته خلال القمة العربية الرابعة والعشرين بالدوحة في مارس ٢٠١٢م، بأن تكون المنامة مقراً دائماً لانطلاق أعمال المحكمة وأنشطتها. وقد تمت الموافقة على الدعوة في وزراء الخارجية، في جلسته(١٤٢) الذي انعقد في القاهرة يومي ٦ و ٧ سبتمبر ٢٠١٤م في خطوة شكلت نقلة نوعية ومهمة ورؤية مستقبلية تواكب تطلعات الشعوب العربية نحو تلبية متطلبات حماية حقوق الإنسان، وهو الأمر الذي حظي بترحيب عربي واسع.

- **تطوير أدائها خلال الحرب على غزة**: مع استمرار حرب الإبادة على قطاع غزة، واتضاح أن أهدافها هو إخلاء القطاع من سكانه بقتل أكبر عدد منهم، وتهجير من تبقى إلى خارجه، بما يمكن إسرائيل من إعادة احتلاله، لإقامة منتجع سياحي عليه ـ حسبما صرح الرئيس الأمريكي (ترامب) لوسائل الإعلام في بعض المرات ـ بدا للعديد من قادة الدول العربية أن العمل التقليدي من خلال الجامعة، والاكتفاء بالشجب والتنديد، لن يغير من الأمر شيء، ولن يوقف العدوان على الشعب الفلسطيني الأعزل من آلة الحرب الأمريكية الإسرائيلية العاتية؛ فاتبعت الدول العربية خلال فترة الحرب ثلاثة مسارات غير تقليدية لتفعيل العمل العربي المشترك، هي:

المسار المؤسسي ـ الدبلوماسي: وتجسد في القمة العربية – الإسلامية الاستثنائية، التي عقدت بالرياض في ١١ نوفمبر ٢٠٢٣م، والتي أطلقت (اللجنة الوزارية العربية – الإسلامية لمتابعة الاتصالات مع العواصم المؤثرة). وقد قامت اللجنة الوزارية خلال فترة الحرب (٢٠٢٣ ـ ٢٠٢٥م) بالعديد من الجولات الدبلوماسية، وأصدرت بيانات مشتركة تُطالب بوقف فوري لإطلاق النار، وحماية المدنيين، وإيصال المساعدات.

المسار القانوني ـ الأممي: وتمثَّل في دعم دعوى جنوب إفريقيا أمام محكمة العدل الدولية يناير ٢٠٢٤م، وإسناد المسار القانوني بقرارات وزارية عربية لاحقة تحث المحكمة على الإسراع، وتؤكد عدم امتثال إسرائيل للتدابير المؤقتة التي أصدرتها المحكمة في ٢٦ يناير ٢٠٢٤م؛ ما جعل المحكمة تصدر قرارا في ٢٨ مارس ٢٠٢٤م، ينص على إضافة تدابير أخرى للإجراءات المؤقتة التي طلبتها جنوب أفريقيا في قضيتها ضد إسرائيل، المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها في قطاع غزة.

كما قامت الجامعة في إطار هذا المسار بحشد أممي لتوسيع حقوق دولة فلسطين في الحصول على العضوية الكاملة في الأمم المتحدة، وهو ما تحقق عبر صدور قرار الجمعية العامة، في (١٠ مايو ٢٠٢٤)، الذي وسّع «حقوق وامتيازات المشاركة»، واعتبر فلسطين «مؤهّلة للعضوية»، وقد قوبل القرار بترحيب عربي رسمي.

المسار الإنساني والسياسي: وذلك من خلال الدفع باتجاه وقف إطلاق النار، وتقديم إغاثة عاجلة للشعب الفلسطيني، الذي يتم تعريضه لمجاعة كبرى بسبب منع إسرائيل دخول المساعدات الإنسانية. وقد برز ذلك المسار في بيانات القمم، كما ظهر في بيانات اللجنة الوزارية، وفيما كان يتم طرحه من خرائط طريق إقليمية ـ بالتنسيق مع شركاء دوليين (فرنسا / المملكة المتحدة) ـ خلال عام ٢٠٢٥م، وإن بقي التنفيذ رهين التوازنات الدولية.

وقد استطاعت الجامعة عبر المسارات الثلاثة الآنفة أن تغير من أدائها التقليدي المألوف، وتبدى أداءً متميزًا، اتسم بـ:

- **مأسسة العمل الجماعي:** فبدلًا من الاكتفاء بوزراء خارجية يصدرون بيانات دورية، تم تحويل بيانات التضامن إلى هندسة مؤسسية (قمة استثنائية + لجنة وزارية دائمة المتابعة) مع بناء آليات شراكة ثلاثية : تبنّي آلية عربية ـ إسلامية ـ أفريقية لدعم فلسطين، بما يوسّع جبهة المؤيدين ويضفي طابعًا عابرًا للأقاليم على الحشد السياسي.

- **دمج القانون الدولي في صلب الأداء:** وهو تصعيد قانوني واعٍ ، تمثل في إسناد دعوى الإبادة، ومتابعة (التدابير المؤقتة) أمام محكمة العدل الدولية في لاهاي، مما ضاعف من الكلفة القانونية والدبلوماسية على إسرائيل وشرَّعن المطالبة بوقف إطلاق النار وإدخال المساعدات؛ وهو منحى أقلّ حضورًا في جولات سابقة.

- **توسيع هامش فلسطين الأممي:** عبر دعم قرار الجمعية العامة بمنح فلسطين حقوق مشاركة إضافية واعتبارها مؤهلة للعضوية، ما عزّز أدوات الوفد الفلسطيني الإجرائية في المنظومة الأممية؛ وزاد من قدرة الجامعة على المبادرة داخل أروقة الأمم المتحدة.

- **تنويع الشركاء**: عبر تحريك خط اتصال مع عواصم كبرى، وإدراج الحرب في جداول أعمال أممية متعددة (الجمعية العامة، مجلس الأمن، وكالات متخصصة).

وعلى الرغم مما حققه أداء الجامعة أثناء الحرب على غزة من تميُّز وكسر للنمط التقليدي؛ فإن المشهد لم يخلُ من بعض السلبيات/القيود، ومنها:

- **غياب أدوات الإنفاذ:** افتقار القرارات العربية المشتركة لأدوات ضغط ـ اقتصادية / قانونية ـ مباشرة على إسرائيل، ما حدّ من أثرها التنفيذي.

- **تباين مواقف الدول الأعضاء:** بسبب اختلاف حسابات بعض الدول (التطبيع / العلاقات الثنائية مع القوى الدولية)، الأمر الذي قاد إلى سقف توفيقي للقرارات، لا يرقى إلى إجراءات مقاطعة أو عقوبات؛ فضلًا عن إيجاد أدوات ضغط مشروطة: (ربط صفقات، قيود تصدير/استيراد محددة، مسارات قضائية إضافية، دعم التتبّع والمحاسبة).

- **محدودية الأثر على مسرح العمليات:** فعلى الرغم من الزخم القانوني والأممي، لم تُفضِ التحركات إلى وقف نار مستدام حتى منتصف ـ أواخر ٢٠٢٥م، ما يعكس محدودية النفوذ المباشر أمام موازين القوى الدولية (الفيتو الأميركي، توازنات القوى، الحسابات الثنائية).

ثانيًا: نماذج من إخفاقات الجامعة:

مقابل هذه الإنجازات، التي وفّقت الجامعة في إنجازها على مدى السنوات الماضية من عمرها؛ كان هنالك العديد من القضايا والأزمات، التي أخفقت الجامعة في حلها أو إيجاد حلٍّ لها، ومن تلك القضايا:

- **القضية الفلسطينية:** وهي قضية العرب المحورية، التي أنشئت الجامعة من أجل حلها، ودعت في قمتها الأولى (أنشاص ١٩٤٦م) إلى «وقف الهجرة اليهودية وتحقيق استقلال فلسطين». ومع ذلك مازالت الجامعة ـ منذ نشأتها إلى اليوم ـ عاجزة عن تقديم حلول ناجعة لـ(قضية فلسطين)؛ فباستثناء اعترافها بمنظمة التحرير الفلسطينية واعتبارها ممثلًا لدولة فلسطين في الجامعة عام ١٩٦٤م، والذي انتقل إلى السلطة الفلسطينية الحالية بعد معاهدة أوسلو ١٩٩٣م؛ لم تقدم الجامعة مساهمات تذكر في حل أزمه اللاجئين، أو المستوطنات، أو تفعيل اتفاق أوسلو وإتمامه عبر الوسائل الدبلوماسية؛ بل إن الجامعة عجزت عن إقناع دول العالم بمعاهدة السلام العربية التي اعتمدتها قمة بيروت عام ٢٠٠٢م.

- **الصحراء الغربية،** التي تعد سببًا للنزاع المزمن بين الجزائر والمغرب منذ عام ١٩٧٥م؛ ومع ذلك لم تطوّر الجامعة آلية عربية تسوّغ اختراقًا تفاوضيًا، واكتفت بالرهان على مفاوضات أممية متقطعة.

- **الفشل في الردع:** وقد تجسد في أزمة غزو العراق للكويت ١٩٩٠م؛ الذي عكس فشلًا مبكرًا لدور الجامعة في الردع والوساطة، ما جعل حسم الأزمة تنتقل إلى مجلس الأمن والتحالف الدولي؛ ليبقى دور الجامعة لاحقًا وتكميليًا لا مقرّرًا.

- **الموقف السلبي تجاه ما عرف بـ(ثورات الربيع العربي)** التي اجتاحت العديد من الدول العربية في بداية العقد الثاني من الألفية الجديدة فكان موقف الجامعة إزاء الثورة التونسية أقرب ما يكون للحياد السلبي، فأعلنت جامعة الدول أن ما يحدث في تونس شأن داخلي وأعربت عن أملها في أن تتجاوز تونس أزمتها في سلام، كما كان لها نفس الموقف تجاه الأزمة المصرية، أما في الأزمة اليمنية فلم تخرج عن كونها راصدًا لما يجري دون أن يكون لها يد في إدارة الصراع فتركت الأزمة كامله لمجلس التعاون الخليجي.

- **الفشل في إيجاد حلٍّ للأزمة السورية،** علي الرغم من الجهود التي حاولت القيام بها ولم تسفر عن شيء إيجابي لصالح الشعب السوري، فاضطرت إلى تعليق عضوية سوريا ٢٠١١م، وإرسال بعثة مراقبين، ما جعل الجامعة تتعرض لانتقادات حادة لعدم الفاعلية، وخصوصًا عقب إحالة الملف السوري بطريقة غير مباشرة للمسار الأممي دون قدرة على صياغة تسوية عربية ملزِمة؛ الأمر الذي أدى إلى تدويل الأزمة واستطالتها دون حل عربي.

أما في ليبيا، فقد قامت جامعة الدول العربية بتدويل ملف القضية، وأعطت غطاءً عربيًا لحلف الناتو للتدخل في الأزمة هناك، وفي البحرين أيضا لعبت دول الخليج الدور الذي كان منتظراً من جامعه الدول العربية أن تقوم به.

- **الفشل في وقف الحروب والصراعات الداخلية** في الدول التي شهدت نزاعات داخلية بين الحكومات الشرعية والميليشيات الخارجة عليها كما هو الحال في الصومال واليمن والسودان.

- **الفشل في بعض الوساطات:** فشل وساطة الجامعة عام ٢٠٠٦م بين الحكومة الانتقالية واتحاد المحاكم الإسلامية؛ تدخّل إثيوبي وتدويل المسار، بينما تقدّمَت أطر أخرى (إيغاد / الاتحاد الإفريقي) لاحقًا. كما بقيت المصالحة الفلسطينية – الفلسطينية في معظمها خارج إطار الجامعة عمليًا، وتقودها وساطات ثنائية (خصوصًا من مصر وقطر) مع محدودية الاستدامة، ما يعكس ضعف آليات الجامعة.

حاجة الجامعة إلى الإصلاح وتحدياته

إصلاح الجامعة العربية وتطويرها، للارتقاء بمستوى العمل العربي المشترك من الموضوعات المطروحة منذ أكثر من عقدين؛ ولا تلبث الأصوات المطالبة بإصلاح الجامعة وتطويرها، أن تتعالى بين الحين والآخر، لتواكب ما تعيشه الدول والشعوب العربية من تغيرات كبرى على كافة المستويات وجميع المجالات، وتبرأ من حالة الجمود التي يتسم بها أداء الجامعة.

أولاً: مبررات الإصلاح ودوافعه:

يذكر كثير من الباحثين العديد من المبررات التي تبرز حاجة الجامعة الملحة إلى الإصلاح والتطوير، ومنها:

- **فشل الجامعة** ـ منذ نشأتها وإلى اليوم ـ في معالجة **أغلب** القضايا العربية في مختلف المجالات؛ على نحو ما تم تفصيله في المبحث السابق الخاص بإخفاقات الجامعة.

- **قِدَم ميثاق الجامعة والتباطؤ في تطويره :** صِيغ ميثاق الجامعة في الظروف الدولية والإقليمية السائدة بعد الحرب العالمية الثانية؛ وعكست أولوياته حقبة ما قبل مؤسسات الأمن الجماعي الحديثة؛ مع التوسع في مبدأ السيادة ودرء استخدام القوة بين الأعضاء؛ ولم تتضمن مواده أدوات إنفاذٍ حديثة. الأمر الذي أدي إلى أن تفقد الجامعة القدرة علي مواجهة التحديات والتطورات المحيطة بها على نحو فعال يلبي الطموحات والآمال المعقودة عليها في أزماتِ اليوم العابرة للحدود.

- **عدم القدرة على تنفيذ ما يتم اتخاذه من قرارات،** حيث غالبًا ما تكون قرارات الجامعة غير ملزمة، وتعتمد على حسن نية الدول الأعضاء، مما يؤدي إلى ضعف التنفيذ وتحويل القرارات إلى مجرد توصيات؛ لافتقار الجامعة إلى آلية أو قوى ملزمة للدول الأعضاء (جزاءات، تعليق مزايا، آلية تقاضٍ مُلزمة... ونحوها) التي لا تطبيق قرارات الجامعة وتنفذها؛ الأمر الذي أفقدها هيبتها وأهمية وجودها.

- **القصور في تنسيق السياسات الخارجية أو الدفاعية أو الاقتصادية،** الأمر الذي جعل وثائق مثل معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي والهيئات الرئيسة مثل مجلس الدفاع المشترك غير فعالة تمامًا، على الرغم من موافقة الأعضاء عليها واعتمادها منذ عشرات السنين. بل تكرر الموقف نفسه في تأسيس (القوة العربية المشتركة)، الذي تم اعتماده كمبدأ في قمة (شرم الشيخ ٢٠١٥م)، ولم ير النور، حيث تعثّر التنفيذ على مستوى قواعد الاشتباك، والقيادة، والتمويل،

والولاية القانونية، ما جسّد الفجوة المعتادة بين قرارات الجامعة وسبل تنفيذها. وعلى الرغم من مرور ٨ عقود على تأسيس الجامعة، لم يتم ـ على سبيل المثال ـ تدريبًا عسكريًا مشتركًا جمع كافة الدول العربية، أو حتى قرارًا سياسيًا نافذًا من قبل الجامعة، بل دائمًا ما كان أعضاؤها مختلفين حول الإجماع أو الأغلبية

- **احتدام الجدل والتكهنات** ـ التي ظهرت مؤخرًا على منصات التواصل الاجتماعي ـ بين المثقفين والمهتمين بالشأن السياسي والعمل العربي المشترك، حول فكرة «نقل مقر الجامعة من القاهرة» ـ على الرغم من نص ميثاقها ـ في مادته العاشرة ـ على أن مقر الجامعة الدائم هو (القاهرة) ـ فضلًا عن تزايد الحديث بشأن «تدوير منصب أمينها العام»، الذي يتم اختياره (عرفًا) من مصر ـ منذ تأسيس الجامعة ـ باستثناء عقد الثمانينيات من القرن الماضي، الذي اختير فيه الأمين من تونس (**الشاذلي القُليبي**) لتعليق عضوية مصر بالجامعة ونقل مقرها من القاهرة بعد توقيع مصر (منفردة) على معاهدة (كامب ديفيد) للسلام مع إسرائيل عام ١٩٧٩م.

> **اختلفت علاقات الدول العربية بالمعسكرين الدوليين (الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقًا) خلال فترة الحرب الباردة ـ التي بدأت في منتصف الأربعينيات من القرن العشرين، وانتهت في عام ١٩٩١ مع تفكك الاتحاد السوفيتي، وقد رافق هذا التحدي العمل العربي المشترك منذ البدايات الأولى للجامعة،**

- **فقدان الثقة الشعبية في الجامعة**، وجدواها، والحاجة إلى استمرارها؛ حيث يرى الكثير من المواطنين العرب بأن الجامعة لا تعدو أن تكون منظمة شكلية، وليس لها تأثير على حاضر الشعوب العربية ومستقبلها.

ثانيًا: أبرز التحديات التي تعيق إصلاح وتطوير الجامعة:

١. **كثرة الانقسامات والخلافات السياسية بين الدول الأعضاء**، بسبب غياب الإرادة السياسية المشتركة، مما يعيق اتخاذ قرارات موحدة وفعالة، وبخاصة في القضايا الحساسة مثل النزاعات الإقليمية (فلسطين، سوريا، ليبيا)؛ وتتضاعف خطورة هذا التحدي في أن الجامعة كانت تعتمد على مبدأ توافق الآراء في اتخاذ القرارات.

وقد رافق هذا التحدي العمل العربي المشترك منذ البدايات الأولى للجامعة، حيث اختلفت علاقات الدول العربية بالمعسكرين الدوليين (الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقًا) خلال فترة الحرب الباردة ـ التي بدأت في منتصف الأربعينيات من القرن العشرين، وانتهت في عام ١٩٩١ مع تفكك الاتحاد السوفيتي ـ فكان بعض الأعضاء ذوي توجهات سوفييتية بينما كان البعض الآخر ينتمي إلى المعسكر الغربي. كما تجسَّد الانقسام في العديد من الأزمات العربية التي واجهتها الجامعة، ومنها: السلام مع إسرائيل (كامب ديفيد ١٩٧٩م)؛ والحرب العراقية ـ الإيرانية ١٩٨٠ ـ ١٩٨٨م؛ والاجتياح العراقي للكويت أغسطس ١٩٩٠م؛ الغزو الأمريكي للعراق ٢٠٠٣م؛ تطبيع العلاقات مع إسرائيل، قبل حل القضية الفلسطينية (الاتفاقيات الإبراهيمية ٢٠١٨م)... وغيرها من المواقف التي تجسَّدت فيها

انقسامات الدول الأعضاء بالجامعة العربية، مما أدى إلى تقويض تماسكها وفعاليتها.

٢. **كثرة التغيرات الإقليمية والدولية المؤثرة على دول الجامعة،** مثل صعود القوى الإقليمية غير العربية، وكثرة التحديات الاقتصادية العالمية، وتعدد الأزمات الأمنية، التي تتطلب هيكلية أكثر مرونة، وفعالية أسرع استجابة لهذه التحديات.

٣. **التباطؤ في معالجة القصور الإداري والتنفيذي،** الذي رافق مرحلة النشأة والتأسيس؛ ومن الأمثلة الواضحة على ذلك، أن مجلس الجامعة وافق، في ١٣ أبريل ١٩٥٠م، على إبرام (معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي) لسد الثغرات التي ظهرت في الميثاق، وخاصة في المجالين الدفاعي والاقتصادي، حيث لم يحدد ميثاق الجامعة لا نوع هذه التدابير ولا حجمها ولا كيفية تنفيذها، الأمر الذي جعل مواجهة العدوان تفتقد آليات التنفيذ. لذلك رأت الدول الأعضاء معالجة هذا القصور وإبرام معاهدة الدفاع المشترك وإنشاء هيئات جديدة تتولى تنفيذ ما جاء في المعاهدة التي نصت على إنشاء قيادة عسكرية موحدة دائمة تتكون من ممثلي أركان الجيوش العربية، ولم تظهر هذه الهيئة إلا عام ١٩٦٤م.

٤. **محدودية صلاحيات الأمين العام،** حيث يفتقر الأمين العام إلى سلطات تنفيذية قوية، مما يحد من قدرته على دفع الجامعة نحو اتخاذ مواقف فعالة.

٥. **افتقار الجامعة لآليات الأمن الجماعي؛** فعلى الرغم من تبنيها لمبدأ الأمن الجماعي، فإن آليات الجامعة للدفاع المتبادل والحماية ضد العدوان الخارجي غير كافية. وقد ناضل مجلس الدفاع المشترك، الذي تأسس في عام ١٩٥٠م، من أجل تنسيق الاستجابات العسكرية الفعّالة للتهديدات الأمنية، ولكن دون جدوى؛ الأمر الذي جعل الدول الأعضاء عُرضة للعدوان والتدخل الخارجي. وأعيدت المحاولة لتأسيس قوة عربية مشتركة، في قمة شرم الشيخ ٢٠١٥م، ولم تتجاوز حدود الطرح النظري.

٦. **الافتقار إلى آليات الإنفاذ والمتابعة:** على عكس المنظمات الإقليمية ذات السلطة فوق الوطنية، مثل الاتحاد الأوروبي، والاتحاد الأفريقي، تفتقر الجامعة العربية إلى آليات إنفاذ قوية لإجبار الدول الأعضاء على الامتثال لقراراتها ومتابعة تنفيذها. وهذا الافتقار إلى القدرة على التنفيذ والمتابعة من شأنه أن يقوض سلطة الجامعة ويقلل من قدرتها على تنفيذ التدابير الأمنية بفعالية. وكثيراً ما تتجاهل الدول الأعضاء قرارات الجامعة مع الإفلات من العقاب، مما يجعلها غير مؤثرة ويؤدي إلى تآكل مصداقيتها.

٧. **التنافس بين الدول الأعضاء على الزعامة العربية،** وقد واكب هذا التحدي الجامعة خلال مسيرتها الطويلة، وتجسَّد في ستينيات القرن الماضي على قيادة الجامعة بين كل من مصر والعراق؛ مما أضعف من قدرة الجامعة على التصدي للتحديات الأمنية الملحة، وأعاق التعاون الهادف. وقد عاد هذا التحدي إلى الظهور خلال السنوات الماضية؛ وتجسد في المطالبة بكسر احتكار منصب الأمين العام من قبل دول معينة (مثل مصر) التي شغل ٧ من مواطنيها منصب الأمين العام من إجمالي الـ ٨ أمناء الذين شغلوا المنصب منذ تأسيس الجامعة، وإسناده إلى إحدى

الشخصيات السياسية الخليجية؛ على اعتبار أن دول الخليج قد أصبحت الأكثر تأثيرًا على السياسة الإقليمية والأقور ارتباطًا بالسياسة الدولية؛ فضلًا عن مطالبة البعض بنقل مقر الجامعة من القاهرة، على الرغم من نص المادة الثنية عشرة من ميثاق الجامعة على أن تكون مصر هي المقر الدائم للجامعة.

٨. **محدودية القدرات والموارد:** تبلغ ميزانية الجامعة السنوية حوالي ٤٠ مليون دولار؛ تُهدر بنسبة كبيرة على الرواتب ومكافآت نهاية الخدمة، مما يقلل من فعالية البرامج. وتختلف الدول الأعضاء بشكل كبير في مستويات التنمية الاقتصادية والقدرات العسكرية، مما يؤدي إلى تباينات في المساهمات في مبادرات الجامعة. وهذا القيد على الموارد يعيق قدرة الجامعة على تنفيذ استراتيجيات أمنية فعالة وشاملة ودعم السكان المتأثرين بالصراع بشكل فعال.

مراحل ومحاولات الإصلاح السابقة:

شهدت الجامعة عدة محاولات للإصلاح على مر تاريخها، لكن معظمها لم يحقق نجاحًا كبيرًا؛ ويمكن اعتبار أبرز محاولات الإصلاح السابقة، هي:

- **بناء أعمدة التعاون بين الدول الأعضاء؛** وبدأت هذه المحاولات عقب تأسيس الجامعة بسنوات معدودة؛ وتمثلت في تأسيس أجهزة اقتصادية وثقافية (مثل ALECSO، ومجالس وزارية متعددة)، وإبرام اتفاقات تعاون دفاعي واقتصادي (اتفاقيات ١٩٥٠م وما بعدها). ولم تحدث هذه المحاولات المبكرة تغيير جوهري في أداء الجامعة، لافتقاد آليات اتخاذ القرار؛ ولعدم قتران الإنجاز المؤسسي بأدوات إنفاذ.

- **طرح مبادرات اقتصادية ملموسة؛** مثل إنشاء منطقة التجارة العربية الكبرى – GAFTA ١٩٩٧م؛ بهدف تحسين علاقات التعاون الاقتصادي بين هذه الدول وتعزيز التبادل التجاري من خلال تحرير التجارة بإزالة جميع الرسوم الجمركية وغير الجمركية ذات الأثر المماثل وجميع المعوقات التي تحد من هذا التبادل. ومشروع (التكامل الاقتصادي (GAFTA) وهو إنجاز تقني لكنه لم يُحَوِّل الجامعة إلى عنصر قوة سياسيًا. وتمثلت المحاولة التالية للتطوير والإصلاح فيما تم

- **الإعلان عن (وثيقة الإصلاح)**، التي صدرت عن قمة تونس ٢٠٠٤م، وتضمنت جدولاً لإصلاحات سياسية واجتماعية. كما صدر الميثاق العربي لحقوق الإنسان (٢٠٠٤م) كمحاولة لتحديث البعد الحقوقي داخل الإطار الإقليمي، لكن تنفيذ النصوص ظلّ رهين الإرادات الوطنية.

- **مبادرة مصر (٢٠٠٩م):** ركزت على تطوير آليات اتخاذ القرار وتعزيز الدبلوماسية الجماعية، واقترحت إنشاء منظمات وظيفية اختيارية، وتفعيل دور القطاع الخاص في التكامل الاقتصادي. ومع ذلك، لم تُنفذ هذه المقترحات بشكل كامل بسبب الخلافات بين الأعضاء.

- **قمة الجزائر (٢٠٢٢م):** تضمن جدول أعمالها بندًا لإصلاح الجامعة، مع التركيز على تحسين آليات حل النزاعات وتعزيز الأمن الغذائي. لكن النتائج كانت محدودة ولم تتجاوز الحد الأدنى من الإصلاحات.

- **ندوات فكرية غير رسمية:** تضمنت مناقشات في القاهرة واليمن حول إصلاح الجامعة، مع اقتراحات مستوحاة من التجربة الأوروبية، مثل إنشاء محكمة

عدل عربية وتفعيل دور المجتمع المدني؛ ولكن هذه الاقتراحات لم تترجم إلى سياسات فعلية.

- **استراتيجية ٢٠٢٢-٢٠٢٧م:** اقترحت دراسة أكاديمية من جامعة بني سويف استراتيجية لتفعيل دور الجامعة في إدارة الأزمات وحل النزاعات، مع التركيز على الاستثمارات العقارية لتحسين الوضع المالي. ولم يتم تبني هذه الاستراتيجية رسميًا.

- **لجنة بقيادة المملكة (٢٠٢٥م):** أوصت لجنة برئاسة المملكة العربية السعودية بتعديل ميثاق الجامعة وإصلاحات إدارية ومالية، بما في ذلك تدوير منصب الأمين العام وتوزيع عادل للوظائف القيادية. وواجهت هذه المبادرة اعتراضات حول صلاحيات الأمين العام.

مقترحات وتوصيات:

تقترح الورقة أن تعمد الجامعة إلى القيام بالخطوات الرئيسة التالية من أجل إصلاح الجامعة، وتعزيز فعاليتها:

- **المبادرة إلى تعديل الميثاق:** ليصبح أكثر مرونة وملاءمة للتحديات الحالية، وذلك من خلال تعديل آلية اتخاذ القرار، عبر الانتقال من قاعدة توافق الآراء إلى التصويت بالأغلبية الموصوفة في قضايا السلم والأمن.

- **تعزيز الدبلوماسية الجماعية:** إنشاء لجان دبلوماسية مشتركة للتفاوض مع التكتلات الدولية والإقليمية، مما يعزز الوزن السياسي للدول العربية.

- **إنشاء ذراع تنفيذية:** مثل قوة عربية مشتركة محدودة المهام، أو بعثات مراقبة عربية محترفة، بميزانية وآليات تمويل واضحة.

- **تفعيل أدوات العقوبات:** وضع نظام تدريجي من العقوبات السياسية والاقتصادية على الدول التي تعرقل القرارات الجماعية.

- **بناء جهاز إنذار مبكر ووساطة دائمة:** من خلال تشكيل وحدة مهنية متفرغة لرصد الأزمات وإدارة الوساطات بدعم من صناديق تمويل عربية مستقلة.

- **إعادة تعريف الهوية الوظيفية:** الانتقال من منبر سياسي رمزي إلى مؤسسة لإدارة التحديات المشتركة (الأمن الغذائي، الطاقة، المناخ، التكنولوجيا).

- **تعزيز دور المجتمع المدني:** إشراك المجتمع المدني في عمليات صنع القرار لتعزيز الشفافية ودعم الشرعية الشعبية للجامعة؛ **و**تفعيل دور القطاع الخاص في مشروعات التكامل الاقتصادي، مثل إنشاء مناطق تجارة حرة أو مشروعات مشتركة، لتحقيق عوائد اقتصادية تدعم الجامعة.

- **إعادة النظر في مشروع (محكمة العدل العربية)** المطروح منذ عام ١٩٩٥م، والعمل على تفعيله لاستكمال الهيكل التنظيمي للجامعة في المجال القانوني بما يمكنها من أن تلعب دورًا في حل النزاعات بين الدول الأعضاء وتعزيز الالتزام بالقرارات؛ حيث ما زال المشروع يواجه تحديات تحول دون تنفيذه، يتعلق بعضها بتنفيذ الأحكام ومدى إلزاميتها من عدمه، فيما يتعلق البعض

الآخر بالنظام الأساسي للمحكمة ـ كمبدأ القاضي المؤقت؛ وماهية المتقاضون أمام المحكمة، والولاية الاختيارية للمحكمة.

- **إصلاحات إدارية ومالية:** إعادة هيكلة الجامعة لتقليل الهدر المالي، تحسين توزيع الوظائف القيادية، وتدوير منصب الأمين العام لضمان العدالة بين الدول الأعضاء.

- **وضع استراتيجية عربية موحدة للأمن القومي:** لمواجهة التحديات الأمنية، مع التركيز على تحقيق الاستقرار في الدول التي تعاني من نزاعات.

- **التعاون مع المنظمات الإقليمية:** بناء تحالفات مع منظمات مثل الاتحاد الأفريقي أو منظمة التعاون الإسلامي والأمم المتحدة، لتعزيز الدور الدولي للجامعة؛ وذلك عبر تطوير آليات عمل مشتركة مع تلك المنظمات بدل ترك الملفات للتدويل الكامل.

السيناريوهات المستقبلية لإصلاح الجامعة (٢٠٢٥–٢٠٣٠م)

يُظهر تحليل واقع جامعة الدول العربية أنّ التحديات التي واجهتها خلال العقود الماضية – من الانقسامات السياسية، وآلية الإجماع المقيِّدة، وضعف التمويل – لا تزال تعيق قدرتها على التحوّل إلى منظمة إقليمية فاعلة. وفي ضوء هذه التحديات؛ يمكن طرح العديد من السيناريوهات المتوقعة لإصلاح الجامعة ـ وخصوصًا عقب ما أبرزت تجربة غزة الأخيرة ٢٠٢٣– ٢٠٢٥م ـ من الحاجة إلى انتقال نوعي من إصدار البيانات إلى بناء آليات مؤسسية وتنفيذية تُفعِّل دور الجامعة لتلاشي تآكل دورها الوظيفي ومن ثم عدم جدواها. والسيناريوهات المتوقعة هي:

السيناريو الأول: الإصلاح التدريجي التراكمي

سيكون المحرك إلى هذا السيناريو: الضغوط الشعبية والإعلامية بعد حرب غزة ٢٠٢٣–٢٠٢٥م؛ والحاجة العربية لإطار إقليمي قادر على الفعل، وتقارب مواقف دول محورية من الدول الأعضاء بالجامعة (مصر، السعودية، الجزائر، قطر).

وسيقتصر هذا السيناريو على إجراء بعض التغييرات، مثل: إجراء تعديل جزئي في آلية التصويت، بالانتقال من التوافق إلى الأغلبية في قضايا الأمن والسلم؛ وإنشاء بعثة مراقبة عربية خفيفة تُرسل للأزمات النشطة (ليبيا، السودان، غزة)؛ وتشكيل وحدة وساطة دائمة ضمن الأمانة العامة.

ويتطلب تنفيذ هذا السيناريو صدور قرار قمة يتبني الانتقال من التوافق إلى الأغلبية، ونشر أول بعثة مراقبة عربية خلال خمس سنوات. وقد يواجه هذا السيناريو باعتراض بعض الدول الصغيرة، خشية فقدان سيادتها، أو مقاومة من أطراف ترى في الإصلاح تهديدًا لأدوارها.

السيناريو الثاني: إقرار الجمود

ويقوم هذا السيناريو على افتراض أن تبقى الجامعة على ما هي عليه من جمود، بسبب: استمرار الخلافات حول السيادة؛ وغياب إرادة سياسية جادة لتعديل الميثاق؛ واستمرار الضغوط المالية على الأمانة العامة

وفي حالة اعتماد هذا السيناريو سيتمثل دور الجامعة في: الاكتفاء ببيانات التضامن ومؤتمرات الدعم؛ وتعزيز الشراكات مع الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي لمعالجة الأزمات بدلًا من التدخل المباشر؛ وإجراء بعض التحسينات الإدارية المحدودة (كالرقمنة، وتوسيع أقسام الأمانة).

وسيؤدي اتباع هذا السيناريو إلى: ارتفاع عدد المؤتمرات مقابل تراجع القرارات التنفيذية؛ وضعف المتابعة؛ واستمرار الأزمات دون حل؛ بما يمكن أن ينشأ عن ذلك من مخاطر: تآكل شرعية الجامعة، عربيًا وشعبيًا؛ وزيادة اعتماد الدول على تحالفات خارجية أو إقليمية بديلة.

السيناريو الثالث: تجزئة وظيفية – أقاليم داخل الجامعة

وينطلق هذا السيناريو مما أصبحت عليه الدول الأعضاء في الجامعة من تفاوت في القدرات الاقتصادية والسياسية؛ وخصوصًا بين دول الخليج، ودول المغرب العربي، ودول المشرق العربي؛ الأمر الذي يمكن أن يسهم في نشوء تكتلات فرعية داخل الجامعة (مثلًا: مجلس تعاون موسّع، محور مغاربي اقتصادي)؛ بما يمكن أن يوفره من تعاون اقتصادي وأمني على مستوى الأقاليم، مع بقاء الجامعة كإطار رمزي جامع.

وفي ضوء هذا السيناريو، سيكون من المتوقع إعلان مبادرات إقليمية ممولة بميزانيات مستقلة، مع حضور شكلي في القمم الجامعة؛ بما قد ينشأ عن ذلك من مخاطر: تعميق الانقسامات داخل النظام العربي، وتحويل الجامعة إلى مظلة شكلية فقط.

السيناريو الرابع: قفزة إصلاحية بفعل صدمة إقليمية كبرى

وهو أحد السيناريوهات المتوقعة في ظل التطورات والتغيرات السياسية والأمنية الكبرى التي تشهدها المنطقة؛ وخصوصًا مع ما تشنه إسرائيل من حروب متتابعة، وما يصرح به قادتها عن أرض إسرائيل التاريخية التي تضم أراضي العديد من الدول العربية بالمنطقة؛ الأمر الذي قد يسفر عن أزمة إقليمية كبيرة (حرب شاملة أو أزمات سياسية كبيرة) تجعل تكلفة جمود الجامعة أو التباطؤ في إصلاحها غير مقبولة.

ووفقًا لهذا السيناريو، قد تضطر الجامعة إلى إطلاق إصلاح شامل للميثاق لأول مرة منذ ١٩٤٥م، يتضمن آليات إلزامية وعقوبات على الدول المخالفة؛ فضلًا عن إمكانية تأسيس وبدء تشغيل قوة قوة عربية مشتركة محدودة المهام بتمويل إلزامي بحلول ٢٠٣٠م؛ واعتماد نظام تمويل مستدام عبر مساهمات مرتبطة بالناتج المحلي للدول.

وتبقى مخاطر هذا السيناريو في صعوبة الحفاظ على ما يتضمنه من الزخم بعد انتهاء الأزمة، وعودة دول الجامعة إلى حساباتها الضيقة.

السيناريو الخامس: التآكل الوظيفي وفقدان الجدوى

وهو السيناريو المتوقع في ظل استمرار الواقع الذي تعيشه الجامعة من: تفاقم الخلافات؛ واستمرار عجز التمويل؛ بروز تحالفات بديلة (إقليمية أو دولية). وسيسهم في ترسيخه: الاكتفاء بالدور الرمزي الذي تقوم به الجامعة حاليًا (انعقاد قمم وإصدار بيانات) دون أدوات فعلية؛ وانخفاض وتيرة الاجتماعات الفاعلة؛ وتوقف الدول عن دفع مساهماتها؛ وتراجع حضور الجامعة في القضايا الدولية. وإسناد معظم الملفات للأمم المتحدة أو مبادرات منفردة للدول الكبرى. ولا شك أن أقل المخاطر المحتملة لهذا السيناريو، فيما لو تم، هو فقدان الجامعة لمكانتها، وتحوّلها إلى مجرد منتدى شكلي.

وعليه، يمكن القول إن مستقبل الجامعة مرهون بخيارين/ سيناريوهين رئيسين، هما: الإصلاح التدريجي المتراكم، الذي يعيد لها دورها كإطار جامع لإدارة المخاطر والأزمات، أو تعرض الجامعة إلى تآكل وظيفي يُفضي إلى تقليص مكانتها لصالح ترتيبات بديلة. وبين هذين الحدّين، يظل (إقرار الجمود)، و(التجزئة الوظيفية)، و(القفزة الإصلاحية الطارئة) سيناريوهات قائمة، ما لم تُستثمر اللحظة التاريخية الحالية في إطلاق مسار إصلاحي حقيقي.

الخاتمة

من خلال ما تم طرحه في هذه الورقة عن واقع جامعة الدول العربية، يتبين أن الحاجة إلى إصلاحها لم تعد خيارًا لتحسين أدائها ومن ثم مخرجاتها؛ بل أصبح إصلاح الجامعة وتطويرها شرطًا لبقائها كفاعل إقليمي ذي معنى. فقد أظهرت التجارب التاريخية أن الجمود المؤسسي، والخلافات البينية، وآلية الإجماع غير الملزم، أسهمت جميعًا في تكريس عجزها عن مواجهة الأزمات العربية، وفشلها في حل أكثر هذه الأزمات. غير أن التحديات الجديدة – من التحولات الإقليمية، إلى الضغوط الدولية، وصعود قوى إقليمية منافسة – تضع الجامعة أمام مفترق طرق: إمّا تطوير آلياتها لتصبح مؤسسة قادرة على الفعل، أو الاكتفاء بدور رمزي في ظل منظومات بديلة أكثر دينامية.

Gulf Research Center
Knowledge for All

مركز الخليج للأبحاث
المعرفة للجميع

Gulf Research Center
Jeddah
(Main office)

19 Rayat Alitihad Street
P.O. Box 2134
Jeddah 21451
Saudi Arabia
Tel: +966 12 6511999
Fax: +966 12 6531375
Email: info@grc.net

Gulf Research Center
Riyadh

Unit FN11A
King Faisal Foundation
North Tower
King Fahd Branch Rd
Al Olaya Riyadh 12212
Saudi Arabia
Tel: +966 112112567
Email: info@grc.net

Gulf Research Center
Foundation

Avenue de France 23
1202 Geneva
Switzerland
Tel: +41227162730
Email: info@grc.net

Gulf Research Centre
Cambridge

University of Cambridge
Sidgwick Avenue,
Cambridge CB3 9DA
United Kingdom
Tel:+44-1223-760758
Fax:+44-1223-335110

Gulf Research Center
Foundation Brussels

4th Floor
Avenue de
Cortenbergh 89
1000 Brussels
Belgium
grcb@grc.net
+32 2 251 41 64