دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	جامعة الدول العربية نحو سياسة خارجية مستقبلية
المصدر:	شؤون عربية
الناشر:	جامعة الدول العربية - الأمانة العامة
المؤلف الرئيسي:	حتى، ناصيف يوسف
المجلد/العدد:	ع 10
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	1981
الشهر:	ديسمبر - صفر
الصفحات:	76 - 86
رقم MD:	50451
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
قواعد المعلومات:	EcoLink
مواضيع:	المؤتمرات ، جامعة الدول العربية ، السياسة الخارجية ، المنظمات الدولية ، العمل الجماعي ، العلاقات الدبلوماسية ، التعاون الدولي ، الأحوال السياسية ، حرب أكتوبر 1973، أوروبا ، الشرق الأوسط ، إسرائيل ، منظمة الوحدة الإفريقية ، النظم السياسية ، النظم الاقتصادية ، مصر ، الأمين العام لجامعة الدول العربية ، القوانين والتشريعات
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/50451

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

جامعة الدول العربية : نحو سياسة خارجية مستقبلية

د . نصيف حتي

باحث في العلاقات الدولية في
الادارة السياسية في ج . د . ع

تقسم المنظمات الدولية الاقليمية الى ثلاث مجموعات رئيسية على اساس توجه المنظمة الاولي او طبيعة دورها الرئيسي . ومن المفيد التأكيد ان هذا التقسيم ليس مطلقا بمعنى ان بعض المنظمات التي تنتمي الى احدى المجموعات قد تقوم بوظائف او ادوار ثانوية تجاه وظيفتها الاولية تضعها في خانة مجموعة اخرى او قد يتطور دورها وتوجهها مع الوقت او نتيجة متغيرات في محيطها الخارجي او الداخلي بحيث يمتد هذا الدور ليشمل وظائف اخرى . ويبقى الهدف الرئيسي من هذا التقسيم تقديم مدخل عملي لدراسة المنظمات الاقليمية بشكل مقارن . تقسم اذن هذه المنظمات الى ثلاث مجموعات هي :

١ ـ المنظمات السياسية العامة ويشمل دورها وتوجهها الاساسي ترسيخ التعاون بين الدول الاعضاء وحل نزاعاتهم وخلافاتهم في الاطار المؤسسي الاقليمي وتقديم الدعم للقضايا والاهتمامات المشتركة للدول الاعضاء في المحيط الخارجي . الى جانب عامل القرب الجغرافي ، تقوم هذه المنظمات على مبدأ الانتماء الى منطقة جغرافية حضارية ، مثلا منظمة الوحدة الافريقية ومنظمة الدول الامريكية ، او على مبدأ تماثل التوجه السياسي العام للدول الاعضاء ، مثلا منظمةدول جنوب شرق اسيا ، او قد تقوم هذه المنظمات على قاعدة التعاضد السوسيولوجي[١] التي تشكل اصلب ركيزة لتكوين المنظمات ويبرز العامل القومي كأهم أنواع التعاضد السوسيولوجي والتي على اساسه قامت جامعة الدول العربية .

٢ ـ المنظمات ذات الاتجاه الامني ـ العسكري وتقوم على مبدأ الامن الجماعي حيث يكون دورها الاساسي تقديم الحماية والضمانة الامنية من دفاعية وردعية لاعضائها كدول وكمجموعة والشرط الاساسي للعضوية هو تماثل الاتجاه السياسي العام وخير مثال على ذلك منظمة حلف وارسو ومنظمة حلف شمال الأطلسي .

(١) B. Bhoutros- Cali in Ronald Yalen «Theories of Regionalism» , in **Regional Politics and World Order**, ed, Richard Falk and Saul Mendlovity (San Francisco W. H. Freeman and Co., 1973), p. 218-219.

٣ ـ المنظمات الوظيفية وتهدف الى تحقيق التعاون بين الدول الاعضاء في الحقول الاقتصادية عامة ويلعب عامل تماثل السياسات الاقتصادية بين الاعضاء دورا كبيراً في تسهيل مهام هذه المنظمات كالمجموعة الاوروبية والمجموعة الاندية والكوميكون .

وتشكل الدبلوماسية البرلمانية او دبلوماسية المنتدى آلية العمل الاساسية في المنظمات الدولية من حيث ان عملية التداول بين الاعضاء واتخاذ القرارات والتوجيه العام يتم في اجتماعات ممثلي الدول وفي جلسات دورية او استثنائية ويجري ذلك على كافة المستويات ، مثلا مجالس جامعة الدول العربية ومؤتمرات القمة . ومن المفيد الاشارة في هذا السياق الى ان مستوى وحجم تمثيل الدول الاعضاء في الاجتماعات العادية يشكل مؤشراً رئيسياً على الاهمية التي تعلقها الدول الاعضاء على دور المنظمة المعنية . اذن ، كان هناك شبه تطابق بين حدود صلاحيات المنظمة الدولية الاقليمية وحدود دور آلية العمل الاساسية أو المنتدى ، لذلك كانت النظرة التقليدية تاريخيا الى المنظمات الدولية على انها منتدى للدول الاعضاء فقط . ولكن بعض المنظمات الدولية الاقليمية بدأت بتخطي هذا الدور التقليدي وتوسيع افاق مهامها وذلك عبر انشاء سياسة خارجية للمنظمة : سياسة تتجه نحو محيط المنظمة الخارجي او الدولي وتكون محصلة التحرك المنتظم للجهاز التنفيذي في المنظمة الممثلة بمسؤولي الامانة العامة او اللجنة العامة حسب البنية السياسية ـ الادارية لكل منظمة .

وتنشأ السياسة الخارجية للمنظمة بأن يقوم الجهاز التنفيذي بتظهير نقاط التقاطع في المصالح والاجماع في المواقف بين الدول الاعضاء وترجمة ذلك في تحرك يأخذ شكل تعاط مستمر وتفاعل دائم مع المحيط الخارجي للمنظمة في مجالات اجماع الدول الاعضاء . ومن المفارقات الكبيرة والناتجة عن عوامل متعددة ان المجموعة الاوروبية التي نشأت لاهداف وظيفية اقتصادية نجحت في تطوير سياسة خارجية في مجالات عديدة من سياسية واقتصادية وتتطلع الان نحو انشاء سياسة دفاعية[٢] هذا فيما المنظمات السياسية العامة لم تنجح في تطوير منهجية عمل خارجي كوحدة لها ذاتيتها في النظام الدولي . وفيما تملك هذه المنظمات شخصية اعتبارية مختلفة عن شخصيات الدول الاعضاء في النظام الدولي فأن تحولها نحو انشاء سياسة خارجية يعطيها بعدا سياسيا ودبلوماسيا وعمليا لشخصيتها الاعتبارية . ويكون الانتقال من مرحلة الدبلوماسية البرلمانية الى مرحلة انشاء سياسة خارجية عبر خطين مختلفين او متكاملين احيانا هما :

١ ـ التغيير البنيوي : ويكون ذلك باعطاء المنظمة الدولية سلطة ما فوق القومية كأن تقوم الدول الاعضاء في المنظمة الدولية او الاقليمية بالتخلي عن جزء من سيادتها في احد المجالات او الحقول لمصلحة المنظمة الأم مما يمكن لهذه الاخيرة من اتخاذ قرارات وترجمتها في سياسات معينة في الحقول المعنية ولو تضاربت هذه السياسات مع تصورات بعض الدول الاعضاء . ويتطلب هذا التحول اساسا ارادة سياسية في هذا الاتجاه عند الدول الاعضاء

---

(٢) **The Economist**, May 16, 1981, p. 34-35.

وتغييرا في البنى السياسية والدستورية للمنظمة . من هنا تبرز تعقيدات هذه الوسيلة واستحالتها احيانا نتيجة مثاليتها في اطار نظام دولي تصر فيه كل دولة على ممارسة اقصى درجات السيادة في محيطها ولو كانت هذه السيادة قد افرغت عملياً من الكثير من مضامينها نظرا للمتغيرات الدولية ولكون كل دولة عندما تدخل في اي شكل من اشكال التعاقد الدولي تلزم نفسها بفقدان جزء ولو يسير من سيادتها .

٢ ـ التغيير السلوكي ويتم ذلك بالتحول الاجماعي اي عبر استكشاف مجالات التوافق بين الدول الاعضاء وتظهير هذا التوافق في سياسة تقوم بها المنظمة تجاه محيطها الخارجي ، مثلا موقف المجموعة الاوروبية من قضية افغانستان . وهذه المنهجية لا تتطلب اي تغيير اساسي في البنى السياسية يطال سيادة الدول الاعضاء ولا اي تخلٍ عن السيادة القومية من اي دولة عضو . ويبرز في هذا الاطار عامل الاستمرارية في اخراج القرار وفي متابعته بشكل عمل سياسي . ففي حين يتطلب اخراج القرار في منهجية التغيير البنيوي اقتطاع المجال المعني من دائرة صلاحيات الدول ووضعه في دائرة صلاحيات المنظمة ، فان المنهج الاجماعي يقوم على عامل الاستمرارية بين المنظمة والدول الاعضاء ان كان في اخراج القرار او تنفيذه اذ تدعم سياسة المنظمة سياسة الدول الاعضاء افرادياً في حين تقوي المواقف الفردية للدول سياسة المنظمة في هذا المجال . ومن الضروري التأكيد على ان المصلحة الجامعة التي تمثلها المنظمة أكبر من مجموعة مصالح الدول الأعضاء وذلك ناتج عن الثقل السياسي والرمزي الذي تملكه المنظمات الدولية .

ان السياسة الخارجية لأي منظمة وفي اي مجال لايمكن ان تشكل بديلا عن سياسة الدول الاعضاء لانها تبقى سياسة الحد الادنى او الاجماع العام الذي هو محصلة الاتجاهات السائدة بين الدول الاعضاء وطبيعة وديناميه العلاقات القائمة بين هذه الدول في الاطار التعاقدي للمنظمة .

العوامل المؤثرة في انشاء سياسة خارجية للجامعة

هناك عوامل عدة تحدد مدى امكانية نجاح اي منظمة دولية او اقليمية ، وفي هذا الاطار جامعة الدول العربية ، في التحول من الدبلوماسية البرلمانية الى مرحلة السياسة الخارجية وهذه العوامل هي :

١ ـ المحيط الخارجي للمنظمة .

يبرز اولا عامل الخطر الخارجي في شكل تهديد مباشر لدول المنظمة او في شكل امكانية حدوث ازمة او نشوء وضع غير مستقر في محيط المنظمة له امكانية التأثير اللاحق على الدول الاعضاء ويظهر في هذا السياق كيف ان الخطر النفطي العربي بعد حرب ١٩٧٣ ساهم في دفع المجموعة الاوروبية نحو تكوين سياسة خارجية تجاه الشرق الاوسط وكيف ان تصاعد الصراع في كمبوديا وامكانية حصول مواجهة جديدة بين فيتنام والصين الشعبية تخلق وضعا اقليميا غير مستقر وتشكل خطرا على مجموعة منظمة دول جنوب شرق اسيا قد دفع بهذه المنظمة لاتخاذ مبادرة لنقل القضية الى الأمم المتحدة . وتشكل اسرائيل وجنوب افريقيا ابرز مثالين عن الخطر

الخارجي المباشر والضاغط على جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية دفع بهما الى اتخاذ مواقف دولية تعكس الاجماع ضمن كل منظمة بهذا الخصوص تجاه المحيط الخارجي وان كانت هناك خلافات هي محصلة اعتبارات عديدة وتصورات متمايزة عند الدول الاعضاء في شأن التعاطي مع الخطر الخارجي على المستوى الاقليمي . وتبرز سياسة المقاطعة العربية كأحد جوانب السياسة الخارجية التي يمكن تطويرها على صعيد الجامعة فيما تشكل المواقف العربية ككتلة في المنتديات الدولية حول فلسطين احدى المجالات التي يمكن للجامعة ان تترجمها الى سياسة خارجية تشكل امتداداً واستمرارية ضاغطة للموقف العربي الموحد .

ويُكَون شكل النظام الدولي القائم وسماته الرئيسية العامل الثاني المؤثر على دور المنظمات الدولية والاقليمية حيث ان في مرحلة الحرب الباردة والاستقطاب الدولي الثنائي يكثر الضغط على المنظمات الدولية والاقليمية من القوتين العظميين لتحويلهما اما اداة في الصراع او منتدى للمواجهة بهدف تعطيل او احتواء اي دور مستقل يمكن ان تقوم به المنظمة الدولية . ويلعب موقع المنظمة في المعادلة الجيوستراتيجية للقوتين العظميين وعلاقة هاتين الاخيرتين بها دورا كبيرا واساسيا في تحديد تأثير النظام الدولي على دور المنظمة . فقد ساهم مثلا مناخ الانفراج الدولي الذي بدأ يتكون بين عامي ١٩٦٨ و ١٩٧٢ في بلورة الشخصية السياسية المستقلة للمجموعة الاوروبية في توجهها الخارجي وتجدر الاشارة الى ان احد عوامل فشل الاتجاه الاوروبي الاستقلالي سابقا ، يوم حمل الرئيس الفرنسي ديغول لواءه في مطلع الستينات ، اوضاع الاستقطاب الدولي الثنائي حتى قيل ان ديغول كان ديغوليا قبل اوانه . ومن الطبيعي في هكذا اوضاع ان تقوم المنظمات الواقعة خارج اطار الاحلاف مع احدى القوتين العظميين ، بدور اكبر تنظيميا وسياسيا لان لها مصلحة كبيرة في ضمان حياد دولها ورسم الحدود السياسية بين مصالح الدول الاعضاء من جهة والمواجهة بين الشرق والغرب من جهة اخرى . وخير مثال على ما سبق ذكره نشوء فكرة الحياد الايجابي وحركة عدم الانحياز . وكانت جامعة الدول العربية قد لعبت قبل ذلك دورا بارزا في اطار المجموعة الافرواسيوية التي عقدت اجتماعاتها في يناير ١٩٤٩ في نيودلهي وساهمت الجامعة في تطوير سياسة افرواسيوية في الامم المتحدة وبعدها تم عقد مؤتمر في اطار الجامعة في ديسمبر ١٩٥٢ للمجموعة الأفروآسيوية[٣] .

اذن ان عامل المحيط الخارجي ، بمختلف جوانبه من خطر خارجي (اسرائيل) الى شكل النظام الدولي وموقع الجامعة كمنظمة في ذلك النظام ، يسهل للجامعة تطوير سياسة خارجية في مجال الاجماع العربي .

٢ـ المحيط الداخلي : ـ يبرز في هذا الاطار اولا عامل المسافة السياسية التي تفصل بين الدول الاعضاء والتي قد تتراوح بين التطابق والتشابه من جهة وبين التباعد والتنافر من جهة اخرى في المصالح والاتجاهات . وتظهر شبكة العلاقات القائمة بين الدول الاعضاء في المنظمة نقاط او مجالات التوافق ونقاط ومجالات النزاع .

---

(٣) Robert W. Macdonald, **The League of Arab States: A Study in the Dynamics of Regional Organization** New Jersy: Princeton University Press, 1965), p 98-99 and 113.

صحيح ان عاملي التشابه بين مختلف النظم السياسية ـ الاقتصادية للدول الاعضاء والتماثل في المواقف والاتجاهات العامة لسياسة هذه الدول مهمان في ما يخص المنظمة الأم ، مثال على ذلك المجموعة الاوروبية ، ومنظمة دول جنوب شرق آسيا للعامل الثاني ، ولكنهما لا يشكلان مانعاً يحول غيابهما دون تطوير سياسة خارجية للمنظمة الأم وان كان وجودهما يسهل ذلك . ان تماثل موقع الدول في النظام الدولي ، دول العالم الثالث أو عدم الانحياز أو الدول الأكثر تقدماً أو دول الحلف الغربي مثلاً ، وتماثل الأوضاع البنيوية المجتمعية ، مثلاً دول في طور النمو أو دول نامية لها مصلحة كبيرة في التخفيف من انكشافها الاقتصادي للخارج وبالتالي السياسي ، هذان العاملان اللذان يشكلان سمتين رئيسيتين عند الدول العربية بالرغم من تمايز انظمتها السياسية وتوجهاتها في مجالات كثيرة ، يمثلان ارضية صلبة لقيام سياسة خارجية للجامعة تعكس المصالح والاهتمامات المشتركة عند الدول الأعضاء في مجالات عديدة وخاصة التي ذكرت سابقاً .

من القضايا المؤثرة ايضاً في المحيط الداخلي تلك المتعلقة بعوامل المشروعية[٤] ، في الاطار الاقليمي العام للمنظمة وللدول الأعضاء ، فهذه العوامل في اضعف الحالات تشكل ضوابط سياسية على الدول الأعضاء لا يمكنهم الخروج عنها دون الوقوع في مخاطر النبذ السياسي من بقية المجموعة وفي حالات اخرى تشكل عوامل المشروعية حافزاً للتحالف وتنسيق المواقف بين الدول وبالتالي تخلق وضعاً ايجابياً لقيام المنظمة بسياستها مهما بلغت الخلافات والتناقضات القائمة بين الدول الأعضاء . فمناهضة التمييز العنصري ومعاداة جنوب افريقيا وعدم جواز المساس بالحدود القائمة تشكل جميعاً مثلاً عوامل مشروعية في النظام الاقليمي الافريقي بمنظمته ودوله ويساهم ذلك في اعطاء المنظمة المادة الضرورية لانشاء سياسة خارجية . وتبرز العروبة بمختلف مضامينها وقضية فلسطين في طليعة عوامل المشروعيات في الاطار العربي وفي هذا السياق يمكن النظر الى انشاء الرئيس السادات لجامعة الشعوب العربية والاسلامية في محاولة فاشلة للتعويض على خسارة مشروعية العضوية في جامعة الدول العربية .

فالمجموعة الاوروبية ، اكثر المنظمات الاقليمية تطوراً في انشاء سياسة خارجية ، لا تشكل محور مشروعية ، عند كثير من الاطراف السياسية الرئيسية في دولها وظهر ذلك مثلاً في اعلان حزب العمال البريطاني عن نيته في سحب بريطانيا من المجموعة في حال وصوله الى السلطة وعن المواقف التي اطلقها ويطلقها الحزب الاشتراكي اليوناني والتي راوحت بالامس بين الدعوة الى الانسحاب من المجموعة الاوروبية واعادة تحديد شروط عضوية اليونان فيها ، اما في المنطقة العربية فجامعة الدول العربية تشكل عامل مشروعية قوياً في محيطها بحيث انه لا يمكن ان تقوم دولة عربية أو طرف عربي بالدعوة الى الانسحاب من المنظمة القومية وهذا بحد ذاته عامل ايجابي كبير في اعطاء زخم للجامعة لتطوير سياسة خارجية تقوم على مجالات الاجماع العربي .

٣ـ اختراق المحيط الخارجي للمحيط الداخلي: يملك كل نظام اقليمي سمات تميزه عن نظام اقليمي

---

(٤) لمراجعة نظرية المشروعية والمشروعيات العربية انظر: David Easton . **A Systems Analysis of Political Life**, New York: Wiley, 1965 and Michael Hudson, **Arab Politics: The Search for Legitimacy,** New Haven: Yale University Press 1977

آخر في النظام الدولي ، اذكر على سبيل المثال قضيةالعروبةفي النظام الاقليمي العربي وقضية التمييز العنصري في النظام الاقليمي الافريقي . ومع ذلك تبقى هناك استمرارية بين النظم الاقليمية وبينها وبين النظام الدولي في محصلة تداخل وتفاعل النظامين في مجالات عديدة . ويبرز هذا التداخل في احد اشكاله في تأثير الموازين الدولية ومواقف الدول الكبرى على الموازين الاقليمية وبالتالي على الدول الأعضاء في المنظمات الاقليمية وعلى هذه الاخيرة ايضاً . ويشكل الترابط التنظيمي اعلى درجات التداخل بين دولة كبرى ومنظمة اقليمية : مثلاً الولايات المتحدة ومنظمة الدول الامريكية، الاتحاد السوفياتي والكوميكون . وقد يكون هذا التداخل محصلة تحالف سياسي في اطار علاقات تمحور بين الدول الاعضاء في المنظمة حول دولة كبرى ، مثلاً الولايات المتحدة ومنظمة دول جنوب شرق آسيا ، وقد يأخذ اختراق النظام الدولي للنظام الاقليمي ، كأحد اشكال التداخل ، نمط اجتذاب احدى الدول الاقليمية العضو في المنظمة الاقليمية الى احدى الدول الكبرى من خارج النظام الاقليمي نتيجة تماثل وتطابق كبير في الاتجاهات بحيث ينعكس ذلك في شكل تطابق في سلم الاولويات عند الطرفين وهذا يعني عملياً تثمين أولويات الدولة الكبرى على سلم اولويات الدولة العضو في النظام والمنظمة الاقليمية ، ويبرز في هذا السياق العلاقة الخاصة والمميزة بين الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا حيث ينعكس دائماً الاتجاه الاطلسي لدى بريطانيا في شكل كابح على اتجاهات الاستقلالية في السياسة الخارجية للمجموعة الاوروبية في بعض الميادين . وقد يظهر الاختراق ايضاً في المساهمة باجتذاب احدى الدول الاقليمية الى خارج حدود مشروعيات المنظمة الاقليمية سياسياً وينتج عن ذلك اخراج الدولة من المنظمة مما يؤدي في ابسط الاحتمالات الى اضعاف شمولية التمثيل عند المنظمة الأم وخير مثال على ذلك خروج مصر السادات عن حدود المشروعيات العربية وبالتالي تعليق عضويتها في جامعة الدول العربية وخسارة الثقل السياسي الذي كانت تمثله مصر .

في اي حال ، يبقى الاختراق دينامياً ويمكن استيعابه واحتواؤه بسهولة نسبية مقارنة مع الاختراق القائم على اساس تلازم ايديولوجي ـ العلاقة بين الاتحاد السوفياتي والدول الشيوعية ـ او على اساس تبعية سياسية كلية ـ الولايات المتحدة وبعض دول امريكا اللاتينية .

أما في النظام الاقليمي العربي فلا يوجد أي اختراق قائم على التلازم الايديولوجي او التبعية السياسية المتمثلة في الدوران بفلك احدى القوتين العظميين فسلم الأولويات عند الدول العربية في شكله العام لا يظهر تناقضاً جذرياً بين هذه الدول في خياراتها وتوجهاتها الاساسية ، فهذه الأولويات تحددها عوامل ذاتية واقليمية وتضبطها المشروعيات العربية . اما عملية التداخل بين النظام الدولي والنظام الاقليمي العربي التي تأخذ شكل معاهدة صداقة أو تعاون بين احدى القوتين العظميين واحدى الدول الأعضاء فهي ليست نتاج تثمين مصالح القوى العظمى على سلم اولويات هذه الدولة بقدر ما هي نتيجة محاولة استعمال « ورقة » المعاهدة لإعادة التوازن الى الميزان الاستراتيجي في النزاع العربي ـ الاسرائيلي وفي هذا الاطار يبقى الهدف الاساسي للمعاهدة اقليمياً أو ذاتياً .

اذن خارج خسارة مصر التي نأمل بعودتها الى المجموعة العربية لم يفرز اختراق النظام

الدولي للنظام الاقليمي العربي أي ثوابت يمكن ان تشكل موانع امام تظهير مجالات الاجماع المشترك في المصالح العربية وكابحاً امام ترجمتها في اطار الجامعة كسياسة تجاه المحيط الخارجي .

٤ ـ **الاطار المؤسسي** : من العوامل الضرورية ايضاً لانشاء سياسة خارجية ، وجود القيادة التي تملك الرؤية أو القناعة حول اهمية تطور المنظمة من مرحلة المنتدى الى مرحلة الدبلوماسية الناشطة ، والى جانب القيادة يفترض وجود الجهاز القادر على رصد واستيعاب المتغيرات في المحيط الخارجي للمنظمة واستشفاف نقاط التقاطع في مصالح ومواقف الدول الاعضاء وبلورة الافكار والاتجاهات في دراسات وسيناريوات سياسية . وتبرز المجموعة الاوروبية كخير مثال على ما ذكر . وفي اطار الجامعة يأتي التحرك الدبلوماسي تجاه المحيط الخارجي ان كان في شكل اتصالات أو زيارات ، الذي تقوم به القيادة السياسية ممثلة بالامين العام والامناء العامين المساعدين ورؤساء الادارات العامة ليدل على تثمين هذه القيادة لاهمية الدور الخارجي للجامعة ولضرورة تطويره وتوسيعه .

من جهة اخرى يفترض تطوير جهاز الامانة العامة ليكون على مستوى التحديات التي يفرضها الدور الذي تتطلع اليه الجامعة ويكون ذلك على الشكل التالي :

● زيادة صلاحيات الامين العام واعطاؤه حرية اتخاذ المبادرة خاصة في اوضاع الأزمات وتجاه المستجدات الدولية وهذا لا يمس بأي شكل مفهوم السيادة عند الدول الاعضاء انما يضفي مرونة على تحمل الأمانة العامة ويسمح لها بالتجاوب مع المتغيرات الدولية والاقليمية والتعاطي معها بسرعة اكثر . وهذا المبدأ معمول به في الأمم المتحدة حيث ان امينها العام يملك صلاحيات واسعة في اتخاذ المبادرات كدعوة مجلس الأمن الى الانعقاد وذلك بناءً على المادة ٩٩ من ميثاق المنظمة الدولية ، ولا اخال احداً من الدول الاعضاء في الجامعة لا يريد ان يعطي المنظمة القومية ما أعطاه للمنظمة الدولية .

● وضع مقاييس للالتحاق بالجامعة تقوم على الاختصاص : نوعه ودرجته ، وعلى الخبرة الدبلوماسية والسياسية وعلى امتحان في المعلومات العامة التي يفترض ان تتوافر عند كل من يريد الالتحاق بالجامعة وذلك اسوة بالمعمول به في وزارات الخارجية في العالم ، اذن يفترض انشاء نظام تقييم يعتمد المعايير النوعية ويوليها اوزاناً نسبية تصب كلها في تحديد مركز الموظف الجديد ودرجته بدل نظام التقييم الحالي القائم على معيار احادي وكمي ويمكن ان يتم كل ذلك ضمن مراعاة حصص الدول الأعضاء .

● تطوير القوانين التنظيمية للجامعة لاعطاء الجهاز البيروقراطي قدراً كبيراً من الاستمرارية تشكل في النتيجة ضمانات نفسية وعملية للأطر العاملة بحيث تساعدها على الانتاج والعطاء دون تردد وتخوف ومحاذير ضمن المبادىء العامة ، والتوجيهات السياسية المحددة ، فالأمن الوظيفي شرط اساسي لعطاء الموظف .

● اقامة حلقات تدريبية دراسية تتناول مواضيع عامة لأطر الجامعة من فترة الى اخرى

وهذا معمول به في الكثير من وزارات الخارجية في العالم وفي المنظمات والمؤسسات الكبرى .

هذه بعض المبادىء العامة التي تهدف الى تدعيم جهاز الأمانة العامة والتي لا يمكن ان ترتفع به الى التحديات والطموحات المطلوبة دون العمل بها .

دور الجامعة في عصر المنظمات الدولية

اتسم تطور النظام الدولي بعد الحرب العالمية الثانية وخاصة في الستينات والسبعينات بنمو عدد المنظمات الدولية واتساع دورها وتشعب اهتماماتها وتركيبها الذي يعكس بالنتيجة توجهها ، وتبرز في هذا السياق الأمم المتحدة بمختلف منظماتها ووكالاتها المختصة ، المنظمات الدولية والاقليمية ؛ العامة والمتخصصة ، السياسية والوظيفية ، الرسمية وغير الرسمية والمختلطة[٥] . وقد عكس هذا الانتشار معطيات دولية عديدة منها ، على سبيل العد لا الحصر ، قضايا التحرر القومي والتحرر من الاستعمار فنشأت المنظمة في هذه الحالة تعبيراً عن الهوية القومية والشخصية الاستقلالية ، مثلاً جامعة الدول العربية ومنظمة الوحدة الافريقية ، وتنشأ المنظمات كتعبير عن وحدة المصلحة الوظيفية ، مثلاً منظمة الدول المصدرة للنفط ، وكالة الطاقة الدولية ، أو تنشأ المنظمات في هدف تدعيم التعاون ضمن حدود الانتماء الحضاري أو الثقافي ، مثلاً منظمة المؤتمر الاسلامي ، أو نتيجة مستجدات في النظام الدولي كمؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية .

اذن انطبع النظام الدولي بشبكة من المنظمات والنسق غطت جميع الميادين والمجالات نتيجة الترابط والتداخل الدوليين واخذت المنظمات الدولية تكبر ويتسع دورها بقدر ازدياد الانصهار والتكامل الكوني وبقدر ازدياد التشابك والتداخل في العلاقات الدولية في كافة المجالات من سياسية وامنية واقتصادية وبيئوية واجتماعية .

ضمن هذا الاطار اصبح من شبه المستحيل ايجاد حلول واجوبة لكافة المشاكل والقضايا التي تواجهها كل دولة على انفراد ، اذ غالباً ما تكون لتلك المشاكل اسبابها وابعادها ونتائجها المشتركة بين اكثر من دولة أو قد تكون اكبر من امكانية أي دولة للتعاطي معها فردياً . هذه الأوضاع حتمت التعاون بين الدول الذي يترجم عادة في بنى تنظيمية .

ويبرز في هذا السياق تطور وتفرع وتشعب اهتمامات ومصالح الدول العربية مما يفرض عليها ضرورة اعتماد العمل الجماعي في كثير من المجالات من اجل التعاطي مع المستجدات الدولية . وهذا بالتحديد يقود الى ضرورة تطوير دور الجامعة من المنتدى الى الدور المتحرك في شكل منتظم وفي شتى المجالات والميادين . فالتركيز على المحيط الخارجي للجامعة لتشكيل اجماع حول بعض مفاصله يمكن ان يترجم بسياسة تقوم بها الجامعة ، لا يعني ابداً اهمال المحيط الداخلي ـ المحيط العربي ـ الذي يبقى الهدف الاساسي لسببين أولهما انه علة وجود الجامعة

---

(٥) لمراجعة شاملة لتعداد المنظمات وتقسيمها انظر: Anthony J. N. Judge, « International Institutions : Diversity ,Borderline Cases, Functional Substitutes and Possible Alternatives « in **International Organization. Aconceptual Approuch** ed, Paul Taylor and A. J. R. Grown (U. S. A. Nichalas Publ, Co., 1978), pp 28 - 83.

من حيث العمل على حل الخلافات العربية التي تنشأ وتوحيد الصف العربي وثانيهما ان المحيط الداخلي يؤثر ، في حال اتسامه بمناخ انفراج أو توافق سياسي ، بدعم توجه الجامعة نحو المحيط الخارجي . إذن لا يغيب عن البال ان قوة الجامعة في أي موقف تجاه المحيط الخارجي هي في النتيجة محصلة التماسك العربي . اما التركيز على المحيط الخارجي فذلك ناتج عن ان تحقيق اجماع عربي تجاه بعض مجالاته يبقى اسهل عملياً من تحقيق الشيء نفسه تجاه المحيط الداخلي مع ان الهدف والطموح الأكبر يبقى موجهاً نحو الأخير .

فمن المفارقات الكبيرة مثلاً في الدينامية السياسية للمنظمات الدولية نجاحها في بلورة مواقف وسياسات تجاه محيطها الخارجي بسهولة اكثر من نجاحها في التعاطي بشكل فعال وعملي مع محيطها الداخلي ولنا في المجموعة الاوروبية خير مثال على ذلك ، ففي حين تتخبط المجموعة في سياسات توزيع انصبة الدول الأعضاء في الموازنة وفي السياسة الزراعية المشتركة تنجح المجموعة في عقد اتفاقية لومي الاقتصادية التجارية مع ٥٧ دولة في العالم الثالث وفي بلورة مواقف تجاه افغانستان والشرق الأوسط .

صحيح ان المرتجى يبقى في تعديل ميثاق الجامعة وإعطائها صلاحيات « ما فوق القومية » في بعض المجالات ، ولكن المطلوب للاقلاع بالسياسة الخارجية ادنى من ذلك وان كان تطوير الميثاق على الشكل المطروح يعطي زخماً كبيراً لتلك السياسة . فالمطلوب توفر قناعات عند الدول الأعضاء بأن اطلاق يد الجامعة في سياسة خارجية ، كما هي الحال مع المجموعة الاوروبية ، لا تعني ابداً تخلياً عن سيادة قانونية للدولة بل تخفيف عن كاهل الدولة في مجالات واعطاء دعم لمواقفها في مجالات اخرى ، ويقوم الدور الخارجي للجامعة على انتقاء واستخراج مجالات الاجماع أو الأقل تنازع في المحيط الخارجي فيما يختص بمواقف الدول الاعضاء والتركيز عليها .

ويبقى هذا المنهج ، تقوية الجامعة والالتفاف حولها ، اكثر فعالية وواقعية وعملية من الكثير من الطروحات الوحدوية خارج اطار الجامعة والتي تكون حيناً ظرفية واحياناً متسرعة وقومية ومفرغة من اي مضامين عملية .

لماذا السياسة الخارجية

يأخذ النظام الدولي المعاصر على المستوى السياسي الاقتصادي شكلاً مخمس الأضلاع فالى جانب الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي واليابان والصين الشعبية ، تعتبر المجموعة الاوروبية الضلع الخامس في هذا النظام وذلك ناتج عن نجاح المجموعة الاوروبية في اظهار كينونتها وشخصيتها الدولية وتكريس ذلك بالتحرك المكثف في المحيط الدولي . ونملك نحن في المجموعة العربية الشروط الموضوعية الكفيلة بأبرازنا كقوة سادسة في النظام الدولي على المستوى السياسي الاقتصادي من خلال اطلالتنا على النظام الدولي من واجهة الاطار التنظيمي المشترك أي اطار جامعة الدول العربية . فالامكانيات البشرية والمالية والاقتصادية والموقع الجيوستراتيجي تشكل بمجملها العوامل الضرورية والجاهزة لشحنها في عملية تظهير الشخصية السياسية العربية دولياً عبر الجامعة .

إن نجاح تجربة السياسة الخارجية في مجالات الاجماع العربي لا بد وان تشجع عملياً بمردودها في توسيع اطار التعاون في مجالات السياسة الخارجية للجامعة ولا بد من ان تنعكس ايجابياً كمنهج عملي ناجح لإعطاء مزيد من الزخم للجامعة في دورها في المحيط الداخلي .

وهذا يقودنا الى تحديد المجالات التي تشكل بمجملها اطار السياسة الخارجية للجامعة والتي تتلخص في ما يلي :

١ ـ الاتصالات الدبلوماسية : وتشمل الزيارات التي يقوم بها كبار المسؤولين الى دول العالم وهذه تعمل على تدعيم وتثبيت شخصية الجامعة الاعتبارية وعلى تثمين قوتها الرمزية وعلى اعطاء مشروعية عربية وشمولية تمثيل لأي موقف عربي في أي محادثات او زيارات او مشاركة في وفود عربية يقوم بها ممثلو الجامعة مع أي دولة أو أي منظمة اخرى ، فالعلاقات الدولية المعاصرة لم تعد حكراً على الدول بل دخل ميدانها الواسع المنظمات الدولية وحتى المؤسسات الكبرى الخاصة من شركات متعددة الجنسيات الى مصارف كبرى . وفي اطار سياسة الزيارات والاتصالات الدبلوماسية تعتمد معايير التوزيع الجغرافي للدول والمنظمات المعنية بالاتصالات : مثلاً هناك اهمال امريكا اللاتينية واتصال ضعيف مع افريقيا ، كما تؤخذ بعين الاعتبار اهمية الدول وموقعها الاقليمي ودورها في المنظمات التي هي عضو فيها . في هذا السياق تبرز اهمية البرازيل ، الارجنتين ، المكسيك ، فنزويلا في امريكا اللاتينية ونيجيريا في افريقيا على سبيل المثال . ويمكن لجامعة الدول العربية ان تقوم بتقديم مبادرات سياسية وتصورات عملية للتعاطي مع ازمات أو مفاصل توتر في النظام الدولي خاصة تلك التي لها تأثير مباشر على المنطقة العربية لأسباب جيوستراتيجية كالأزمة في افغانستان حيث يمكن ان يكون هناك اجماع عربي يشكل مبادرة تستمد عناصرها من المبادىء والأعراف الدولية والواقع الجيوسياسي .

٢ ـ المؤتمرات : ويدخل في هذا السياق الدور الذي يمكن ان تقوم به الجامعة للتنسيق بين الدول العربية ولأخراج الموقف العربي أو السياسة العربية الواحدة في اطار حوار الشمال والجنوب ، أو ضمن مجموعة الـ ٧٧ ، وباتجاه الدفع نحو اقامة حوار « جنوب ـ جنوب » ، لا سيما وان الجامعة تمثل مجموعة لها ثقلها السياسي والاقتصادي والعددي . ايضاً يمكن للجامعة ان تقوم بدور فعال في اطار منظمة المؤتمر الاسلامي ومجموعة دول عدم الانحياز وفي اطار الأمم المتحدة ومنظماتها المختصة وقد أشرت الى هذه المنتديات على سبيل العد وليس الحصر للتدليل على الدور الريادي والتوجيهي الذي يمكن ان تقوم به الجامعة كقوة معنوية واعتبارية تمثل مجموعة دول لها امكانيات اقتصادية وبشرية هائلة .

٣ـ التعاون مع المنظمات الدولية : ويمكن ان يأخذ هذا التعاون الشكل المؤسسي ويعني ذلك انشاء اجهزة مختصة كالتعاون العربي الافريقي او الاتصال الدوري كالحوار العربي الاوروبي وقد خطت الجامعة في هذا السياق خطوة مهمة في اتجاه مشروع تنظيم اتفاقية تعاون مع الأمم المتحدة ومشروع اتفاقية اخرى مع منظمة المؤتمر الاسلامي ومن الضروري ان تقوم الجامعة ، في خط متوازٍ مع التعاون الاقليمي الثنائي بينها وبين منظمة الوحدة الافريقية وبينها وبين المجموعة الاوروبية ، ببدء حوار مع منظمة الدول الامريكية نظراً لمكانتها من حيث تمثيلها لقارة

كبيرة وهامة على صعيد السياسة الدولية تربطنا بها علاقة جهل وعدم اهتمام متبادل ولكونها تحتوي دولاً - قوى اقليمية تقوم بدور فاعل على الصعيد الدولي والاقليمي فالحوار مع منظمة الدول الامريكية يمكن ان يشكل مدخلاً واسعاً للتعاطي مع دول امريكا الوسطى والجنوبية على صعيد التعاون الثنائي بين دول المجموعة العربية وتلك الدول .

٤ - **المكاتب**: ويفترض في هذا السياق زيادة عدد المكاتب في الخارج ومراعاة عوامل التوزيع الجغرافي والدول - القوى الاقليمية وايضاً الدول التي لا يوجد فيها تمثيل عربي كبير . ويفترض ايضاً توجيه المكاتب الى جانب الدور الاعلامي للقيام بدور سياسي كرصد الاوضاع السياسية في البلد ومتابعة التطورات فيها واقامة اتصالات مع القوى السياسية ومحاولة الحصول من الدول التي لنا فيها مكاتب على اعطاء صفة دبلوماسية للمكتب كما هي الحال مع بعض مكاتبنا في الخارج واسوة بالبعثات التمثيلية لكثير من المنظمات في دول مختلفة .

هذه هي باختصار المجالات الأربعة التي يمكن من خلالها تطوير سياسة خارجية للجامعة ولا بد من اعادة التأكيد بأن تطوير الميثاق باتجاه تطوير اجهزة الجامعة وتوسيع صلاحياتها يبقى الهدف المركزي والاساسي من اجل تمكينها من القيام بدور اكبر واكثر فعالية على الساحتين العربية والدولية فدور الجامعة في المحيطين الداخلي والخارجي متكاملان ويدعم واحدهما الآخر ورحلة الألف ميل نحو التكامل العربي تبدأ بخطوة التمحور حول الجامعة ودعمها لتظهير مجالات الاجماع العربي وبلورتها في سياسة تقوم بها تجاه المحيط الخارجي للمجموعة العربية .