



المنظمات الإقليمية في منطقة  
الشرق الأوسط وشمال أفريقيا  
ودورها في صنع السلام وتعزيزه

جامعة الدول العربية ومجلس التعاون  
الخليجي ومنظمة التعاون الإسلامي

كورتنى فريير

## عن مركز الشرق الأوسط

يبنى مركز الشرق الأوسط على علاقة كلية لندن للاقتصاد و العلوم الاجتماعية الطويلة مع المنطقة، ويوفر محوراً مركزياً لمجموعة واسعة من البحوث حول الشرق الأوسط.

يهدف المركز لتعزيز التفاهم وتطوير البحث الدقيق على المجتمعات والاقتصادات و الأنظمة السياسية والعلاقات الدولية في المنطقة. ويشجع المركز كلاً من المعرفة المتخصصة والفهم العام لهذا المجال الحيوي. للمركز قوة بارزة في البحوث المتعددة التخصصات والخبرات الإقليمية. باعتبارها من رواد العلوم الاجتماعية في العالم، تضم كلية لندن للاقتصاد أقسام تغطي جميع فروع العلوم الاجتماعية. يستخدم المركز هذه الخبرة لتعزيز البحوث المبتكرة والتدريب على المنطقة.

---

**مسؤولية التحرير**  
نسرين الرفاعي

**تصميم**  
ربال سليمان حيدر

**صورة الغلاف**  
شعار جامعة الدول العربية في مقرها في القاهرة،  
سبتمبر / أيلول 2011.

المصدر: Barry Iverson / Alamy Stock Photo

The views and opinions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily represent those of the London School of Economics and Political Science (LSE), the Middle East Centre or the UK Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO). This document is issued on the understanding that if any extract is used, the author(s) and the LSE Middle East Centre should be credited, with the date of the publication. While every effort has been made to ensure the accuracy of the material in this paper, the author(s) and/or the LSE Middle East Centre will not be liable for any loss or damages incurred through the use of this paper.

The London School of Economics and Political Science holds the dual status of an exempt charity under Section 2 of the Charities Act 1993 (as a constituent part of the University of London), and a company limited by guarantee under the Companies Act 1985 (Registration no. 70527).

المنظمات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال  
أفريقيا ودورها في صنع السلام وتعزيزه: جامعة الدول العربية  
ومجلس التعاون الخليجي ومنظمة التعاون الإسلامي

**كورتني فريير**

مركز الشرق الأوسط  
نيسان / أبريل 2022

تم نشر هذا التقرير باللغة الإنجليزية في آذار / مارس 2022

## نبذة عن المؤلفة

كورتني فرير زميلة ما بعد الدكتوراة في كلية إيموري، وزميلة زائرة في مركز الشرق الأوسط، الذي تربطه علاقة طويلة مع كلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية. وهي أيضاً زميلة غير مقيمة في برنامج السياسة الخارجية في معهد بروكينغز.

## موجز

يُعنى هذا التقرير، الذي تم إعداده اعتماداً على الأبحاث التي أُجريت في المكتب والمقابلات مع الأكاديميين وصنّاع السياسات؛ بتسليط الضوء على الأصول والتحديات الأساسية التي تواجه ثلاث منظمات إقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، فيما يتعلق بصنع السلام وتعزيزه، وهي جامعة الدول العربية، ومجلس التعاون الخليجي، ومنظمة التعاون الإسلامي.

يقدم التقرير شرحاً عن الأهداف الأساسية لكل منظمة، قبل توضيح الأصول والصعوبات التي تواجه كلاً منها، من خلال استخدام دراسات الحالة الملموسة لمشاركتها في النزاعات الإقليمية.

ويسعى هذا التقرير ليتفحص عن كثر مدى فعالية هذه المنظمات في صنع السلام وتعزيزه، إضافةً إلى استعراض طرق مشاركتها في هذا المجال، ومدى اختلافها مقارنة مع مشاركة الهيئات داخل الإقليم أو خارجه، فضلاً عن التحديات الفريدة التي تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، إلى جانب الاطلاع على أفضل طريقة لمشاركة "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية" (الممول لمنصة دليل السلام وحل النزاعات)، سواء مع هذه الهيئات أو غيرها؛ لتعزيز التقدم نحو صنع السلام في منطقة تشهد العديد من الصراعات السياسية.

المؤلفة: كورتنى فريير  
محررة السلسلة: ماتيجا بيتر  
مديرة التحرير: ميا فورلونج

منصة دليل السلام وحل النزاعات (PeaceRep)

كلية الحقوق  
الكلية القديمة  
جامعة إدنبرة  
ساوث بريدج  
إدنبرة  
EH8 9YL

الهاتف: +44 (0)131 651 4566

الفاكس: +44 (0)131 650 2005

البريد الإلكتروني: [peacerep@ed.ac.uk](mailto:peacerep@ed.ac.uk)

[PeaceRep.org](http://PeaceRep.org)

تويتر: [@Peace\\_Rep](https://twitter.com/Peace_Rep)

فيسبوك: <https://www.facebook.com/PeaceRepResearch>

لينكد إن: <https://www.linkedin.com/company/peacerep/>

إنستغرام: [https://www.instagram.com/peace\\_rep/](https://www.instagram.com/peace_rep/)

يأتي هذا البحث نتاجاً للأبحاث والدراسات التي أجرتها "منصة دليل السلام وحل النزاعات" (PeaceRep)، وبتمويلٍ من المساعدات البريطانية المقدمة من قبل "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية" لصالح البلدان النامية. لا تُعبّر المعلومات والآراء الواردة في هذا البحث إلا عن رأي كاتبها، وهي لا تمثل بالضرورة وجهات نظر "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية". وأي استخدام لهذا العمل يجب أن ينال القبول والموافقة من المؤلفين ومن "منصة دليل السلام وحل النزاعات".

عن السلسلة: تبحث سلسلة التحولات العالمية في الانقساتات في النظام العالمي وكيف تؤثر على السلام والمستوطنات الانتقالية. تستكشف هذه السلسلة لماذا وكيف تتدخل الجهات الخارجية المختلفة - الدول والحكومات و الجهات غير الحكومية - في النزاعات، وكيف يعدون أنفسهم كمساهمين في الحد من الصراع ومخاطر النزاع. تقيّم السلسلة بشكل نقدي نمو وتنوع الاستجابات العالمية والإقليمية للصراعات المعاصرة. كما تبحث عن الكيفية التي تتعامل بها الأطراف الفاعلة المحلية مع تعدد الوسطاء وبناءة السلام وكيف يؤثر ذلك على نتائج الصراع والحوكمة بعد انتهاء الصراع.

## المخرجات الرئيسية

تبرز الخصائص الرئيسية الآتية في الجهود الرامية لصنع السلام وتعزيزه، التي تبذلها الهيئات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ مثل جامعة الدول العربية أو مجلس التعاون الخليجي أو منظمة التعاون الإسلامي، والتي تم تناولها بالتفصيل أدناه:

- تشهد المنظمات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا انقساماً بشكل عام، مع وجود منظمات دون إقليمية مثل مجلس التعاون الخليجي، ما يزيد من تعزيز الاتجاهات والمنافسة بين تلك الدول. غالباً ما تدفع النزاعات، التي تشهدها بعض المناطق داخل الإقليم وخارجه، إلى تدخل الأمم المتحدة أو منظمة التعاون الإسلامي بهدف الوصول لحل لتلك النزاعات، حيث تقوم بعض الدول بالتدخل في مناطق النزاع، ما يؤدي إلى التأخر في الوصول لحل.
- لا يزال التعاون الثنائي يشكل الطريقة الأساسية لصنع السلام وتعزيزه في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وذلك نتيجةً للانقسامات الداخلية وأوجه القصور الهيكلية في المنظمات الإقليمية، فضلاً عن المنافسة الحاصلة بين الدول للحصول على اعتراف دولي بما حققته السياسة الخارجية. لهذا تسهم العلاقات الثنائية، فضلاً عن المنافسات الثنائية، بشكل متزايد في تحديد كيفية استمرار النزاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. تُنتج هذه الديناميكية قادة دول في المنطقة، وهذا غالباً ما يكون على حساب الدول الأقل قوة والأقل ثراء. وقد شهدنا في الواقع خلال السنوات الأخيرة كيف أن دول مجلس التعاون الخليجي تولى اهتماماً متزايداً وتلعب دوراً كبيراً في صنع السلام وتعزيزه إلى حد كبير؛ بسبب قدرتها على تمويل مثل هذه المخططات، بينما يُعمّق القادة الإقليميون السابقون، مثل مصر وسوريا، من الروابط، وعلى نحو متزايد، مع إحدى القوى الإقليمية الصاعدة.
- يسهم عدم وجود وحدة إقليمية بسبب المنافسة الجيوسياسية والاختلافات الإيديولوجية في فسخ مجال كبير للجهات الفاعلة من خارج المنطقة، مثل روسيا والولايات المتحدة، للدخول في صراعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وتُعتبر سوريا مثالاً رئيساً على هذا النهج. ومع التصورات بالانسحاب الأمريكي والبريطاني من المنطقة؛ فمن المرجح أن يتسارع هذا الاتجاه، مع تزايد تأثير الجهات الفاعلة الجديدة مثل روسيا (في مجال تعزيز السلام) والصين (في مجال الاستثمار)، واللتين تشهدان نفوذاً متزايداً.

## التوصيات

- يجب أن يشجّع "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية" مشاركة منظمات المجتمع المدني في مجال صنع السلام وتعزيزه. وتتميز منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأنها فريدة من نوعها فيما يتعلق بتسيخ الأنظمة الاستبدادية، ما يجعل المشاركة الشعبية في السياسة الخارجية أو حتى القضايا الإنسانية أمراً صعباً للغاية. ورغم ذلك؛ يمكن من خلال منح المزيد من الوكالة للمواطنين إحرار المزيد من التقدم الشعبي على المدى الطويل في صنع السلام وتعزيزه.
- يجب أن يشجّع "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية" المؤسسات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا على ضرورة بدء تعاون في القضايا غير السياسية والإنسانية في المناطق التي تشهد صراعات مثل سوريا واليمن، كوسيلة لبناء الثقة والمساعدة في التخفيف من حدة الظروف السيئة في المنطقة. ويمكن للتعاون في المزيد من القضايا اللوجستية أن يؤدي بدوره إلى الوصول لرغبة أكبر في العمل والتعاون معاً حول القضايا أو النزاعات على المدى الطويل.
- يجب على "مكتب الشؤون الخارجية والكونولث والتنمية" ألا يشجع مشاركة الدول من خارج المنطقة في حل النزاعات الخاصة بمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، حيث غالباً ما يؤدي تدويل هذه الصراعات إلى التأخر بالوصول لحل، فضلاً عن ترسيخ الصراعات بالوكالة. إذا أرادت القوى غير الإقليمية الانخراط في الصراعات الجارية في منطقة

الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ فيجب تشجيع مشاركتها من خلال قنوات المنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة، بدلاً من البعثات الأحادية التي تشجّع في كثير من الأحيان المنافسة قصيرة الأجل، بدلاً من تعزيز السلام على المدى الطويل.

## المقدمة

يسلّط هذا التقرير الضوء على الأصول والتحديات الأساسية التي تواجه ثلاث منظمات إقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مجال صنع السلام وتعزيزه، وهي جامعة الدول العربية ومجلس التعاون الخليجي ومنظمة التعاون الإسلامي. ويقدم البحث شرحاً عن الأهداف الأساسية لكل منظمة بشكل مُجمل، قبل توضيح أصولها والصعوبات التي تواجهها من خلال استخدام دراسات الحالة الملموسة لمشاركتها في النزاعات الإقليمية.

تم تجميع هذا التقرير اعتماداً على الأبحاث التي أُجريت في المكتب والمقابلات مع الأكاديميين وصنّاع السياسات في كلٍّ من الشرق الأوسط والولايات المتحدة. وتسهم دراسات الحالة بتحديد التحديات النظرية التي تواجه كل منظمة قيد الدراسة.

يسعى هذا التقرير، بشكل عام، ليتفحص عن كُتب مدى فعالية ثلاث منظمات إقليمية في صنع السلام وتعزيزه، إضافةً إلى استعراض طرق مشاركتها في هذا القطاع ومدى اختلافها مقارنة مع مشاركة الهيئات داخل الإقليم أو خارجه، فضلاً عن التحديات الفريدة التي تواجه منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وأفضل طريقة لمشاركة "مكتب الشؤون الخارجية والكومنولث والتنمية"، سواء مع هذه الهيئات أو غيرها، لتعزيز التقدم نحو صنع السلام في منطقة تشهد العديد من الصراعات السياسية.

## جامعة الدول العربية

قامت مصر والعراق ولبنان والمملكة العربية السعودية وسوريا وشرق الأردن بإنشاء جامعة الدول العربية في مارس/آذار 1945. يُذكر أنه في أعقاب الحرب العالمية الثانية، ارتبطت هذه الدول مع بعضها البعض كوسيلة لتوفير الحماية المتبادلة. ومن المثير للاهتمام، على عكس المنظمات الإقليمية الأخرى القائمة على القرب الجغرافي فقط؛ أن جامعة الدول العربية تشكلت على أساس الثقافة والعرق واللغة المشتركة (Barnett and Solingen, 2009, p. 180). ونتيجةً لذلك، فقد أغفلت تاريخياً بعض أقرب جيرانها الجغرافيين في المنطقة، مثل إيران وإسرائيل وتركيا. ونظراً لأنها تشكلت نتيجةً لرابط الثقافة والخلفية المشتركة؛ يجب أن تتمتع جامعة الدول العربية نظرياً بسياسات خارجية متسقة بسهولة أكبر، ما يسمح لها بالمشاركة على نحو أكثر فاعلية في مجال صنع السلام وتعزيزه بشكل أكبر مما هو عليه الآن.

ساهم إعلان قيام دولة إسرائيل في مايو/أيار 1948 بتوحيد أعضاء جامعة الدول العربية تجاه القلق المشترك بشأن التهديدات المتمثلة في توسّع إسرائيل وتنامي قوتها، إضافةً إلى المخاوف من المساعدات الغربية المقدمة لإسرائيل، التي تسعى لتحقيق قوة أكبر في المنطقة (Barnett and Solingen, 2009, p. 180). ورغم ذلك؛ ارتكبت جامعة الدول العربية أول فشل كبير لها عندما لم تتمكن من الوصول لاتفاق حول منح عضوية في الجامعة للحكومة الفلسطينية المنشأة حديثاً في غزة. كما فشلت في اتخاذ موقف موحد تجاه الحرب العربية-الإسرائيلية التي تلت ذلك في عامي 1948 و 1949، ما "قلص جزئياً من حجم التوقعات... وهياً لبداية عملية تدريجية لتعديل السمات القانونية للجامعة والإجراءات الداخلية وتكييفها على نحو رسمي وغير رسمي" (Pinfari, 2009, p. 4). وبدلاً من أن تصبح منتدى لحماية السيادة الفلسطينية؛ أظهرت جامعة الدول العربية منذ البداية ترددها في اتخاذ إجراءات تهدف لصنع السلام وتعزيزه وسط عدم إجماع من الدول الأعضاء.

وضعت بعض الدول الأولية الرئيسة للحفاظ على سيادة الدولة، وهذا ما شكّل في الواقع السبب الأساسي وراء تراجع التعاون وضعف فعاليته في جامعة الدول العربية، حيث تُعتبر هذه القضية أكثر هشاشة بالنسبة للدول غير الديمقراطية التي تفتقر للشرعية الشعبية في الداخل، الأمر الذي تتمتع به الديمقراطيات التشاركية. وفي نهاية المطاف، "بينما كان القادة العرب بحاجة لإنشاء اتحاد إقليمي يلبي تطلعات بعض الجماهير المحلية؛ كانوا يخشون أيضاً من أن مثل هذا الاتحاد سيجعلهم عرضة للزعماء العرب الآخرين، ويهدد بقاءهم السياسي" (Barnett and Solingen, 2009, p. 189). لذلك حرص هؤلاء القادة على تقييد قدرة الجامعة على التدخل في قضايا السياسة الداخلية أو انتهاك السيادة الوطنية. أقرّت مصر والمملكة العربية السعودية ولبنان بإمكانية أن تؤدي حركة عابرة للحدود الوطنية مثل القومية العربية إلى انتهاكات للسيادة الوطنية، وأصرّت تلك الدول على شرط "احترام استقلال الدول وسيادتها" (Barnett and Solingen, 2009, p. 191). كان الميثاق فضفاضاً للغاية فيما يتعلق برباط الوحدة الضبابي، لدرجة أن الملك عبد الله ملك شرق الأردن، وصف جامعة الدول العربية في عام 1948 بأنها "كيس حُشرت فيه سبعة رؤوس" (Barnett and Solingen, 2009).

كان لجامعة الدول العربية في البداية ثلاثة أهداف واسعة النطاق، هي "تقوية العلاقات بين الدول الأعضاء، وتنسيق سياسات تلك الدول لتعزيز التعاون والحفاظ على استقلالها وسيادتها، فضلاً عن تعزيز الرفاهية والمصالح العامة للدول العربية" (Masters and Sergie, 2020). كانت ولا زالت مجالات التعاون مرتبطة فقط بالمجالات التقنية، مثل الصحة والعلاقات الاقتصادية والتجارية والشؤون الاجتماعية والثقافية، أكثر من أي شيء سياسي يمكن تفسيره على أنه تحدٍ للسيادة الوطنية (Barnett and Solingen, 2009, p. 191). وعلى حد تعبير ماكدونالدز: "يتمثل الهدف الأساسي للجامعة في تعزيز الأنشطة غير السياسية والدخول بالمصادفة إلى الساحة السياسية" (Macdonald, 1965, p. 43). ونظراً لأن ميثاق الجامعة يحدّ من مشاركتها في أي نشاط يمكن اعتباره تهديداً للسيادة الوطنية؛ فقد كان لها دور محدود للغاية في صنع السلام وتعزيزه. لذلك يُنظر للجامعة، وإلى حد كبير، على أنها مؤسسة تهدف للحفاظ على الوضع السياسي الراهن بدلاً من أن تتحدها وتسعى لتغييره، وهذا ما أعاق من قدرتها على الانخراط في النزاعات الإقليمية أو المحلية (Barnett and Solingen, 2009, p. 192).

كان ميثاق جامعة الدول العربية محورياً للعديد من الدراسات فيما يتعلق بعدم فعالية الجامعة في عملية صنع السلام وتعزيزه، فقد تضمّن منذ البداية أحكاماً تؤكد على ضمان حماية سيادة الدولة القومية. ينص الميثاق على أن:

الدول التي توافق على القرارات هي وحدها المسؤولة عن الالتزام بها. وهذا الافتقار للمشروطة فيما يتعلق بالالتزام بالعمل المشترك كان سبباً جوهرياً لعدم فعالية الجامعة. بعد فشل الدول العربية في حربها مع إسرائيل عام 1948، وافق أعضاء جامعة الدول العربية على اتفاقيتين للتعاون الدفاعي والاقتصادي المشترك. لكن لم يتم تنفيذهما بشكل صحيح أبداً، ما أدى إلى إضعاف العمل العربي المشترك على مر السنين (Al-Qassab, 2020).

حدث هذا الضعف على الرغم من حقيقة أن الواقع السياسي للقومية العربية الشعبية في الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي ساهم "بتوجيه الدول العربية وتقريبها من بعضها البعض". ومع ذلك؛ فإن الحقائق السياسية المحلية هي التي أدت في النهاية إلى اتخاذ القرار من جانب القادة الوطنيين (Barnett and Solingen, 2009, p. 184). وكما أوضح مايكل بارنيت وإيتيل سولينجن، فقد "حصل القادة الملتزمون بمتطلباتهم السياسية المحلية على المؤسسات الضعيفة التي أرادوها، وهذا الأمر يكفي فقط لإثبات التزامهم بالعروبة، ولكن مع عدم السماح للعروبة بتهديد سيادتهم الفردية وتحالفاتهم السياسية الداخلية وقاعدة سلطتهم" (Barnett and Solingen, 2009, pp. 184-5). وقد دفع القلق المستمر إزاء ضرورة الحفاظ على السيادة الوطنية، ولا سيما بعد التجربة الفاشلة للجمهورية العربية المتحدة في عام 1963، صنع القرار لأن يكون عبارة عن التزام معياري بالعروبة فقط، على الرغم من أن العروبة وجامعة الدول العربية بقيتا أدوات بلاغية مفيدة.

وقد أشارت الدول الأعضاء إلى أن من بين الأهداف ضرورة الاهتمام بالتجارة والتبادل التجاري، على الرغم من أنهم يشتركون بأنماط إنتاج متشابهة. لهذا ساهمت أوجه التشابه الاقتصادي فيما بينهم بتقويض التكامل التجاري الفعال في نهاية المطاف (Barnett and Solingen, 2009, p. 180). وقد حدث هذا نتيجةً للتقاسم العام أو لفشل جامعة الدول العربية، حيث يمكن القول إنه ليس مرتبطاً بالدول الأعضاء نفسها ولكن بالمؤسسة والطريقة التي نُفذت بها، فقد «صُممت جامعة الدول العربية لكي تفشل ككيان فوق وطني (يتجاوز الحدود الوطنية أو الحكومات)، وبهذا المعنى فهي تعكس انتصار الأنظمة المحلية، مع منح القليل من الاهتمام لتطوير مؤسسات نظام قوية» (Barnett and Solingen, 2009, p. 182). يوافق بول آرتس على أنه نظراً لأن بقاء النظام يتمتع بامتياز فوق كل شيء؛ فلا يمكن توقُّع حدوث سوى القليل من الأعمال المنسَّقة:

يتسم الشرق الأوسط بأنه منطقة «التفكير الواقعي» بامتياز، لهذا اتخذت الهياكل السياسية الجماعية في الغالب شكل «الهيمنة الإقليمية» (أو «الإقليمية المهيمنة»)، في حين أن التكامل الاقتصادي بالكاد انتقل إلى ما بعد مرحلة الخطاب. ورغم أن آفاق الوحدة العربية تثير غضب جميع العرب إلى حد ما؛ فإن التناقض الصارخ بين هذه الفكرة والنتائج الضعيفة للجهود الكثيرة المزعومة في هذا الاتجاه يظل سمة خاصة بالعالم العربي في الوقت الراهن (Aarts, 1999, p. 911).

من الناحية المؤسسية؛ تعمل جامعة الدول العربية، ومقرها القاهرة، بشكل أساسي من خلال مجلس الجامعة العربية وأمانتها. ويتولى المجلس، الذي يوجد فيه مقعد لكل دولة من الدول الأعضاء الـ22، مهمة الوساطة في حل النزاعات بين الدول الأعضاء وغير الأعضاء على حد سواء، فضلاً عن إدارة العلاقات مع مختلف هيئات الأمم المتحدة، وتسهيل التنسيق بشأن قضايا السياسة الخارجية والدفاع ذات الاهتمام المشترك للدول الأعضاء (Barnett and Solingen, 2009, p. 192). يقوم المجلس، الذي يجتمع مرتين في السنة وفي جلسات طارئة، بالتصويت قبل اتخاذ أي إجراء، وذلك بناءً على المادة السابعة من ميثاق جامعة الدول العربية التي تحدد، كما أوضح بارنيت وسولينجن، أن «جميع المسائل الجوهرية المتعلقة بالقضايا السياسية أو الأمنية، لكي تصبح مُلزمة، فهي تتطلب الإجماع، كما أن قرارات الأغلبية مُلزمة فقط للأعضاء الذين يصوتون عليها. يتمثل تأثير قاعدة التصويت هذه في منح كل دولة عربية حق النقض الافتراضي على أي سياسة مقترحة، مما دفع جامعة الدول العربية نحو القاسم المشترك الأدنى فيما يتعلق بمسائل الوحدة العربية» (Barnett and Solingen, 2009, p. 192).

ونتيجةً لذلك؛ ظلت الجامعة مؤسسة قوية تمثل الوحدة العربية على الورق فقط، ولكنها على أرض الواقع لم تكن قادرة على فعل شيء ذي أهمية سياسية، كما أنها لم تنجح في صنع السلام وتعزيزه. وبحسب وصف ماكدونالد، فإن «قاعدة الإجماع لمجلس الجامعة تعمل بمثابة مكبح للنزعة المتأصلة للمنظمة إما للتطور نحو حال وحدوية أو للانهيال التام» (Macdonald, 1965, p. 58). ولهذا فيما يتعلق بعملية صنع السلام وتعزيزه، كانت جامعة الدول العربية تهتم بالشكل أكثر من المضمون، إضافةً إلى أن الجامعة عندما كانت تُستدعى لعقد جلسة لبحث الأزمات الإقليمية؛ فإنها نادراً ما كانت قادرة على اتخاذ إجراءات وقرارات ذات معنى بسبب قاعدة الإجماع التي تهدف للحفاظ على سلطة النخب الحاكمة.

تتألف الأمانة الدائمة من الأمين العام والأمناء المساعدين وعدد من المسؤولين، وهي الهيئة الرئيسة الأخرى لصنع القرار في جامعة الدول العربية، والتي يعينها المجلس من خلال تصويت ثلثي الأعضاء. وقد شغل المواطنون المصريون منصب الأمين العام حصرياً حتى عام 1979، وقد أصبح لهذا المنصب أهمية سياسية متزايدة رغم أن سلطة المكتب تقتصر على الإدلاء بالبيانات وتلقي الوثائق والطلبات من الأعضاء، بدلاً من التصرف نيابة عنهم. كما تضم جامعة الدول العربية مجموعة متنوعة من المنظمات الداخلية، مثل البنك العربي للتنمية، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، واتحاد البريد العربي، والاتحاد العربي للاتصالات، واتحاد الإذاعات العربية، ومنظمة الألكسو، ومنظمة العمل العربية، ومكتب العمل العربي، والصندوق العربي للإعانة الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، رغم عدم وضوح

مدى نشاط كل من هذه المنظمات الفرعية (Barnett and Solingen, 2009, pp. 213-14). وقد تم تخصيص ما بين 25 إلى 30 بالمئة من ميزانية جامعة الدول العربية تاريخياً إلى "الإعلام"، ما يعكس الحاجة المهمة للظهور فقط (Barnett and Solingen, 2009, pp. 213-14).

وحتى عندما اتخذت جامعة الدول العربية إجراءات وقرارات كان لها تأثير محدود؛ فإنه وفقاً لبارنيت وسولينجن، أصدرت جامعة الدول العربية أكثر من أربعة آلاف قرار، بحلول الثمانينيات، ولكن لم يتم تنفيذ أكثر من 80 بالمئة منها، ما يعكس "السعي لجعل جامعة الدول العربية "تُرى ولا تُسمع" (Barnett and Solingen, 2009, pp. 213-14).

وفيما يتعلق بالمؤسسات المهتمة بصنع السلام داخل الجامعة نفسها، تنص المادة الخامسة من الميثاق على أنه "يُحظر اللجوء إلى القوة من أجل حل النزاعات بين دولتين أو أكثر من الدول الأعضاء في الجامعة" (LAS, 1945). وعند حدوث نزاع بين دولتين عضوين؛ تحدد المادة نفسها أن الدول المشاركة في النزاع فقط هي التي يمكنها المشاركة في مداولات المجلس، وأن قرارات التحكيم والوساطة تتطلب تصويت الأغلبية.

من جانبه، وجد إبراهيم عوض أن جامعة الدول العربية نجحت في حل ستة نزاعات من بين 77 نزاعاً عربياً بين أعوام 1945 و 1981، وذلك لأن الجامعة تميل للامتناع عن التورط في نزاعات بين أعضاء الكتل الإقليمية المتنافسة (Awad, 1994, pp. 147-60). بدوره قام ماركو بينفاري بتوسيع هذه الدراسة من خلال البحث الذي أجراه في عام 2009، حيث وجد أن الجامعة تدخلت في حروب صغيرة، ونجحت في الوصول لتسوية جزئية على الأقل في ثمانية من أصل 20 حرباً حدودية وأزمة سياسية مسجلة، ومع ذلك كانت جامعة الدول العربية مترددة تاريخياً في التوسط لحل النزاعات بين الدول عندما يكون طرف أو أكثر من الأطراف المتحاربة غير عضو (Pinfari, 2009, p. 2). ويرى بينفاري أن جامعة الدول العربية "تميل لأن تكون أكثر فاعلية في إدارة الخلافات الطفيفة بين أعضائها "الأساسيين" (الدول التي انضمت إلى الجامعة منذ الأربعينيات، ولا سيما لبنان واليمن والعراق) بينما لا تلعب دوراً في الوصول لحل عند حدوث نزاعات إقليمية، لهذا غالباً ما تقوم المنظمات الإقليمية أو الأطراف المعنية باستدعاء المنظمات الأخرى (خاصة الأمم المتحدة)، وهنا تقتصر مشاركة الجامعة على أن تكون وسيطاً نشطاً بعد فشل تلك الهيئات الأخرى في التعامل مع النزاع (Pinfari, 2016). ونظراً لانتشار الهيئات الإقليمية ودون الإقليمية، إضافةً لمجلس الأمم المتحدة؛ فغالباً ما تختار الدول العربية البحث في مكان آخر للحصول على المساعدة في صنع السلام وتعزيزه.

علاوةً على ذلك، وجد مارك زاخر في عام 1979 أن جامعة الدول العربية حققت نسبة نجاح بلغت 12 بالمئة في حل النزاعات الإقليمية مقارنة بنسبة 19 بالمئة لمنظمة الوحدة الأفريقية (OAU)، و37 بالمئة لمنظمة الدول الأمريكية (OAS) و9 بالمئة للأمم المتحدة (Zacher, 1979, p. 161).

لقد نجحت الجامعة في توحيد أعضائها إزاء قضايا مشتركة، وغالباً قضايا غير سياسية، مثل تأسيس المنظمة العربية للبلدان المصدرة للنفط في عام 1968، والمنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم "الألكسو" في عام 1970. ويتمثل أحد الأسباب الأخرى لعدم إحراز تقدّم في حل النزاعات، في الافتقار العام للثقة على الصعيد الإقليمي، حيث يشير آرتس إلى "انعدام مستوى الثقة المتبادلة على نحو كبير، سواء بين الأنظمة ومواطنيها أو بين الأنظمة نفسها. وطالما أن حكومات معظم الدول العربية تحافظ على نفسها بالطريقة التي اعتادت عليها؛ فإن "الإقليمية" ستبقى قضية رمزية إلى حد كبير" (Aarts, 1999, p. 920).

يستشهد بارنيت وسولينجن وآرتس بغزو العراق للكويت في عام 1990، كنقطة تحوّل في إظهار الافتقار للوحدة والثقة بين الدول العربية بعد قيام صدام حسين بغزو الكويت، حيث لم تُثر حقيقة غزو دولة عضو لأخرى أي ردة فعل إقليمية، ويشير هذا لعدم القدرة على اتخاذ إجراءات حتى بشكل خطابي في مجال صنع السلام وتعزيزه، نتيجةً للشكوك والانقسامات الداخلية. بل إن الأمين العام لجامعة الدول العربية عمرو موسى، اعترف بضعف المنظمة بعد الحرب، قائلاً:

”أرادت الدول العربية الحرب، أما أنا فلا يهمني بقاء الجامعة العربية أو رحيلها، إنني أعذر شعور الكويت بالمرارة القوية، ولكنني أعتقد أنه لا ينبغي لها تقديم المساعدة في غزو العراق“ (Barnett and Solingen, 2009, pp. 215-16). يبدو أن ولي عهد أبو ظبي الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان قد عرض صفقة على الزعيم العراقي صدام حسين، مشيراً إلى أن حسين كان سينسحب من الكويت لمنع الحرب، وهو ترتيب يُزعم أن صدام حسين كان يتقبله طالما أن جامعة الدول العربية ستحترم العرض (Barnett and Solingen, 2009, pp. 215-16). لكن في نهاية المطاف وعلى الرغم من أن العرض تم تعميمه بين أعضاء الجامعة؛ فإنه لم يُناقش رسمياً أبداً، وقام التحالف بقيادة الولايات المتحدة في النهاية بتحرير الكويت من الاحتلال العراقي (Barnett and Solingen, 2009, pp. 215-16).

ثمة قضية أخرى ساهمت في انعدام الوحدة بين أعضاء جامعة الدول العربية منذ اتفاقيات كامب ديفيد في عام 1979، وتفاقت بسبب اتفاقيات أبراهام 2020، وتمثلت في مواقف الدول المتباينة بشكل متزايد تجاه إسرائيل. فبينما كانت الوحدة ضد إسرائيل تشكل ذات يوم صرخة حاشدة للدول العربية؛ فإنها أصبحت اليوم موضوعاً مثيراً للانسحاب. والجدير بالذكر أن مصر طردت من جامعة الدول العربية بعد اتفاق كامب ديفيد، ليتم إعادتها بعد عقد واحد فقط. لكن عندما وقّعت الأردن اتفاقية سلام مماثلة مع إسرائيل في عام 1994، لم تنبذها جامعة الدول العربية، ربما لأن مصر كانت قد استعادت عضويتها بالفعل وأصبح الأمر بمثابة حادثة سابقة. وبالمثل، اختارت جامعة الدول العربية في عام 2020 عدم إدانة اتفاقيات أبراهام أو الدول الأعضاء التي كانت طرفاً فيها، على الرغم من المقترح الذي قدّمه الوفد الفلسطيني ودعمته بعض الدول الأعضاء. هذا التراخي قاد دولة فلسطين إلى التنازل عن رئاسة اجتماعات الدورة الحالية كاحتجاج رمزي، وهي خطوة لم تصل إلى حد سحب العضوية، وقد أعقبها تضامن كل من الكويت ولبنان وليبيا وقطر وجزر القمر (Jahshan, 2020).

يُعتبر الموقف الرسمي للجامعة من الصراع الإسرائيلي- الفلسطيني الأكثر أهمية في المنطقة، لكنه يتناقض بشكل ملحوظ مع مبادرة السلام العربية، رغم أن الجامعة العربية أيّدها رسمياً في أعوام 2002 و 2007 و 2017 باعتبارها الإستراتيجية المفضّلة لحل النزاع. تقدّم مبادرة السلام العربية وسيلة للتطبيع بين الدول الأعضاء في جامعة الدول العربية وإسرائيل بشرط انسحاب إسرائيل من الضفة الغربية وغزة ومرتفعات الجولان ولبنان، وحل مشكلة اللاجئين عبر تطبيق قرار الأمم المتحدة رقم 194، والاعتراف بدولة فلسطينية مستقلة عاصمتها القدس الشرقية. ومع ذلك، لم تتخذ جامعة الدول العربية إجراءات ملموسة لتنفيذ المبادرة، وبدلاً من ذلك اقتصر دعمها على الخطاب، كما التزمت الصمت بشأن اتفاقيات أبراهام. وتجدر الإشارة إلى أن جامعة الدول العربية حافظت أيضاً على تبني المقاطعة الرسمية للسلع والشركات الإسرائيلية منذ عام 1948 رغم عدم وجود آلية لتنفيذ ذلك، إلى جانب زيادة عدد الدول الأعضاء من علاقاتهم التجارية مع إسرائيل بعد التطبيع (Masters and Sergie, 2020).

أصدرت جامعة الدول العربية الميثاق العربي لحقوق الإنسان في عام 1994، والذي ربما بدا أنه خطوة مهمة نحو الوحدة؛ إلا أنه لم يلهم القيام بأي عمل. في الواقع، تتضمن الوثيقة ملحقاتاً خاصاً بفلسطين في عام 2008، يؤكد على الاستقلال الفلسطيني، ويذكر أنه ”على الرغم من أن العلامات الخارجية لهذا الاستقلال ظلت محجوبة وخفية نتيجة لظروف القاهرة“؛ فإنه يتوجب مشاركة فلسطين في جامعة الدول العربية كعضو متساوٍ (LAS, 1945). في النهاية، ورغم الاتفاق حول الوثيقة؛ فإن ”الامتناع عن التدخل بسبب انتهاكات حقوق الإنسان كان من بين المبادئ التوافقية القليلة التي استرشد بها أعضاء جامعة الدول العربية، ما يعكس الرفض المشترك لمعظم القادة للمؤسسات الديمقراطية. لهذا لم تصادق أي دولة عربية على الميثاق العربي لحقوق الإنسان الصادر عن جامعة الدول العربية في عام 1994 (Barnett and Solingen, 2009, p. 217). ورغم أن جامعة الدول العربية قد وافقت على وثائق محددة تهدف لتوجيه أعمالها؛ فإنها فشلت إلى حد كبير في ترجمة الخطاب إلى سياسة، ربما خوفاً من تأثير مثل هذا الإجراء على الشرعية السياسية المحلية وعلى الاستقرار.

بشكل عام، يبدو تقييم مهرا كامرافا لمشاركة جامعة الدول العربية في صنع السلام وتعزيزه مناسباً، حيث "كانت جامعة الدول العربية أيضاً فاعلاً ثابتاً، إن لم يكن ناجحاً بالكامل، في المبادرات الرامية لحل النزاعات الإقليمية" (Kamrava, 2011, p. 541). يساعد المثال أدناه في توضيح نهج جامعة الدول العربية المتقطع والمفكك تجاه الحرب الأهلية السورية منذ عام 2011 وفي إبراز هذه الحقيقة، ويشير إلى أن التعاون الثنائي في المستقبل، بدلاً من الإقليمية أو التعددية، سيزداد في الشرق الأوسط، ولا سيّما بسبب الاختلافات في المناطق دون الإقليمية، ووجود المنظمات دون الإقليمية مثل مجلس التعاون الخليجي، الأمر الذي تمت مناقشته أيضاً أدناه (Aarts, 1999, p. 921). كما يرى بينفاري أن "ما نراه عبارة عن نمط مستمر من عدم التدخل في جميع الحروب الأهلية الكبرى تقريباً، والذي يبدو أنه يعكس مصلحة مشتركة من قبل معظم أعضاء جامعة الدول العربية، لإعادة التأكيد على "مبدأ الحدود الموروثة وحرمة حدودهم من التدخل الخارجي" (Pinfari, 2009, p. 11).

### دراسة حالة: الحرب الأهلية السورية

في بداية أعمال العنف ضد المتظاهرين المؤيدين للديمقراطية في سوريا في مارس/آذار 2011، انخرطت جامعة الدول العربية في محاولة للبحث عن حل للأحداث الجارية. وافق نظام بشار الأسد في نوفمبر/تشرين الثاني 2011 على خطة جامعة الدول العربية لإرسال مراقبين، وتتضمن منع الجيش السوري من نشر الدبابات والجنود ضد المتظاهرين السلميين (Macaron, 2020). لكن اتضح بعد مرور أسبوعين في نوفمبر/تشرين الثاني 2011 أن النظام يخالف بنود الاتفاق، لهذا علقت جامعة الدول العربية عضوية سوريا في المنظمة، وفرضت عقوبات سياسية واقتصادية على نظام الأسد. وخلال جلسة للجامعة، طُلب من الدول الأعضاء التصويت لسحب سفرائهم من دمشق، الأمر الذي رفضته لبنان واليمن، بينما امتنع العراق عن التصويت (Ziadeh, 2020). ومع ذلك، عُقدت قمة لأعضاء جامعة الدول العربية في نهاية نوفمبر/تشرين الثاني 2011، وكانت الأولى من نوعها في فرض عقوبات على دولة عضو (سوريا)، رغم أن عضويتها معلقة (T.M., 2014).

وقّعت الحكومة السورية في ديسمبر/كانون الأول 2011 على خطة سلام ثانية أعدتها جامعة الدول العربية، حيث تنص الخطة على انسحاب كل من قوات الجيش السوري وقوات المتمردين من الشوارع، والإفراج عن السجناء السياسيين، والسماح لمراقبي جامعة الدول العربية بدخول البلاد، وبدء حوار سياسي بين نظام الأسد والمعارضة. وفي 26 ديسمبر/كانون الأول، بدأ 50 مراقباً أرسلتهم جامعة الدول العربية بالوصول إلى سوريا، لكنهم أبلغوا عن استمرار استخدام النظام العنف ضد المتظاهرين.

في نهاية يناير/كانون الثاني 2012، قررت جامعة الدول العربية تمديد عمل بعثة المراقبين بعد انتهاء صلاحيتها في 19 يناير/كانون الثاني، وسط انقسام بين الدول الأعضاء حول إنجازات البعثة (Chulov, 2012). وعلى الرغم من الانقسام حول مهمة البعثة؛ أصدر وزراء جامعة الدول العربية بياناً مشتركاً طالبوا فيه بتخلي الأسد عن السلطة، واتخاذ خطوات نحو تشكيل حكومة وحدة وطنية (Chulov, 2012). كما أعلنت الحكومة السعودية في 22 يناير/كانون الثاني أنها لن تشارك في البعثة بعد الآن؛ لأن الحكومة السورية، على حد تعبير وزير خارجيتها آنذاك الأمير سعود الفيصل، لم تنفذ أيّاً من بنود خطة الحل العربي، داعياً إلى ممارسة "كافة الضغوط الممكنة" لإجبار سوريا على الالتزام بخطة سلام جامعة الدول العربية (Chulov, 2012). بالإضافة إلى ذلك، غادر حوالي 22 من مراقبي جامعة الدول العربية البعثة لأسباب أخلاقية، حيث اعتقدوا أن وجودهم شجّع المتظاهرين، الذين تعرضوا بدورهم للهجوم من قبل القوات الحكومية (Chulov, 2012). وفي 28 يناير/كانون الثاني، وسط أعمال العنف المتفاقمة؛ قامت جامعة الدول العربية بتعليق عمل بعثة المراقبين العرب (BBC, 2012).

في البداية، كان ثمة إجماع مبدئي على أن الأحداث التي تجري في سوريا هي قضية عربية، لذلك توجب التعامل معها من قبل الدول العربية نفسها، ولكن تفاقم أعمال العنف أدى إلى الرغبة في التدخل الدولي. لذلك، بعد انسحاب بعثة مراقبي جامعة الدول العربية، تولت مهمة عربية أممية مشتركة زمام الأمور، حيث عُيّن الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان مبعوثاً خاصاً مشتركاً إلى سوريا في فبراير/شباط 2012. كما طوّرت جامعة الدول العربية خطة سلام جديدة تبناها مجلس الأمن الدولي وقبلها الأسد، ما أدى إلى وقف قصير لإطلاق النار في أبريل/نيسان (T.M., 2014). ودعا أمير قطر الشيخ حمد بن خليفة آل ثاني قوات حفظ السلام التابعة لجامعة الدول العربية والأمم المتحدة إلى دخول سوريا لاحتواء العنف على الأرض، بينما طالبت السعودية بتسليح المعارضة، الأمر الذي عارضه عنان وبعض الدول رفضاً للمزيد من العسكرة (T.M., 2014)، وقد ساهمت هذه الخلافات بإلحاق فشل ذريع بجهود جامعة الدول العربية الموحدة.

وفي خضم هذا الخلافات، بدأت قطر والمملكة العربية السعودية بمفردهما بتسليح مجموعات لتحدي نظام الأسد على الأرض (AbuKhalil, 2018). كما دخلت روسيا وإيران أيضاً في القتال الدائر، ولكن لمساعدة نظام الأسد، ما أدى إلى مزيد من الاستقطاب والخلاف بين أعضاء جامعة الدول العربية. ولكن عندما بدأ النظام السوري بتوسيع سيطرته الإقليمية على البلاد، كان على الحكومات العربية الاختيار بين سياستين سائدتين؛ موقف روسي يشجع التواصل مع دمشق ويؤيده، وموقف أمريكي يدعو إلى مقاطعة النظام السوري وفرض عقوبات عليه (Macaron, 2020). وباستثناء العراق ولبنان واليمن، فرض جميع أعضاء جامعة الدول العربية عقوبات بمقاطعة التعامل مع مصرف سوريا المركزي، ويرجع ذلك لخشية تلك الدول، وإلى حد كبير، من فرض دول غربية عقوبات عليها (Schenker, 2021). وبعد القيام بهذه الخطوة، وإلى جانب تشكيل بعثة المراقبين العرب الأولى، لم تفعل جامعة الدول العربية الكثير للتحرّك نحو صنع السلام وتعزيزه.

ألقي عنان نفسه باللوم على "الافتقار الداخلي للوحدة" والمنافسة "الخارجية" المدمّرة، لذلك قدّم استقالته من منصب المبعوث الخاص في أغسطس/آب 2012 (Macaron, 2020). بعد ذلك، رعت الأمم المتحدة عملية جنيف لبدء المفاوضات، لكن محادثات جنيف الثانية في يناير/كانون الثاني 2014، بناءً على بيان جنيف الصادر في يونيو/حزيران 2012، انتهت مبكراً دون الوصول لاتفاق. كما تم إجراء عدة جولات من المحادثات مع قوات المتمردين في أستانا لاستكمال عملية جنيف، لكن لم ينجح أي منها، ومن غير المرجح بشكل متزايد أن يشارك نظام الأسد في مثل هذه المفاوضات مع استمراره في استعادة سلطته على الأرض في سوريا.

ونظراً للتطورات التي حصلت في السنوات الأخيرة، دعا العديد من أعضاء جامعة الدول العربية إلى إعادة سوريا كعضو كامل العضوية للجامعة. قادت المملكة العربية السعودية جهوداً لإعادة عضوية نظام الأسد إلى الجامعة في عام 2018، الأمر الذي شجعتته روسيا، لكن الإدارة الأمريكية بقيادة ترامب أحببت من مشاركة الدول العربية وزادت من العقوبات على النظام السوري، إضافةً إلى ممارسة المزيد من الضغوط على تورط روسيا وإيران في سوريا (Macaron, 2020). لهذا اتخذت كل دولة من الدول العربية موقفاً خاصاً بها، حيث أعادت الإمارات فتح سفارتها في دمشق في عام 2018، وحذت البحرين حذوها بعد فترة وجيزة (Macaron, 2020). لكن السعودية اتخذت في عام 2019 موقفاً معاكساً نتيجةً لمواجهتها تداعيات عالمية بعد مقتل جمال خاشقجي، حيث اجتمع وزير الدولة السعودي لشؤون الخليج العربي ثامر السبهان، مع شيوخ العشائر المحلية في شرقي سوريا في يونيو/حزيران 2019، وقد انتهى الاجتماع بتقديم الوزير الدعم لقوات سوريا الديمقراطية، بقيادة الأكراد (Macaron, 2020). يُذكر أنه قبل تفشي جائحة كوفيد-19، كان ثمة رحلات جوية مباشرة بين سوريا ومصر والعراق والأردن وعمان وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، ما يدل على التوجه نحو التطبيع.

انتقدت جامعة الدول العربية في عام 2019 التورط التركي والإيراني في سوريا، قائلة: "الجامعة العربية مستعدة للتدخل، لكن السؤال يتمثل في مدى استعداد أطراف أخرى من الجامعة في لعب دور في الملف السوري" (Abu Husain, 2019). لكن أعضاء الجامعة ظلوا على خلاف فيما يتعلق بإعادة عضوية سوريا. وقد أوضح مستشار إعلامي لبشار الأسد في عام

2022، أن "دمشق ستعود إلى جامعة الدول العربية عندما تعيد الجامعة النظر في الخطأ الذي ارتكبته" (Maki, 2022). ولا يزال من غير المحتمل أن تسمح المملكة العربية السعودية بإعادة قبول سوريا، ولكن في نوفمبر/تشرين الثاني 2021، حضر رئيس المخابرات العامة للأسد منتدى الاستخبارات العربي في القاهرة، وقد تم تصويره هناك مع نظيره السعودي، الذي قيل إنه سافر إلى دمشق في وقت سابق في عام 2021، لذلك من المحتمل أن التغيير يلوح في الأفق، ويعتمد إلى حد كبير على الاعتبارات الثنائية، وليس متعددة الأطراف (Maki, 2022).

لقد أدى الفشل في اتخاذ إجراءات أو التوصل مبكراً لحل وسط إلى إعاقة مشاركة جامعة الدول العربية في الحرب الأهلية السورية. لكن العملية التي أشرفت عليها الأمم المتحدة لم تكن أكثر نجاحاً، نظراً لأن القوى الخارجية لديها مصالح راسخة داخل سوريا، ما يجعل حل النزاع أمراً صعباً على نحو متزايد.

## مجلس التعاون الخليجي

تشكل مجلس التعاون الخليجي في عام 1981 نتيجةً للقلق الجماعي بين ملوك الخليج بشأن آفاق إيران العسكرية والتوسعية بعد ثورة عام 1979، ولا سيما على خلفية استمرار الحرب الإيرانية-العراقية (1988-1980). ورغم أن تشكيل المجلس جاء استجابةً للمخاوف بشأن النزاعات؛ فإن الهيئة حققت نجاحاً محدوداً في مجال صنع السلام وتعزيزه، ووفقاً لغيرتجان هوتجيس:

تم تعزيز الإقليمية في عام 1981 بسبب الاعتقاد المشترك بين العائلات الحاكمة الست بأنها لا تستطيع مواجهة هذه التحديات بمفردها نتيجةً لارتباط أمن أنظمتها مع بعضه البعض، الأمر الذي شجّع من مفهوم الترابط/الاعتماد المتبادل نظراً للسمات المشتركة من حيث العرق، والبنية السياسية (الأسرة الحاكمة)، والاقتصاد السياسي (الاقتصاد الريعي)، والثقافة (أوجه التشابه في قواعد اللباس)، والتاريخ (تفوق صيد اللؤلؤ والحياة الصحراوية في عصر ما قبل النفط) (Hoetjes, 2021, p. 154).

مثل جامعة الدول العربية، تم إنشاء مجلس التعاون الخليجي على أساس الخصائص المشتركة والقرب الجغرافي، لكن ظلت الدول القريبة جغرافياً مثل العراق واليمن مستبعدة بشكل ملحوظ من المجلس. وقد لعبت "المخاوف الإستراتيجية والإيديولوجية المشتركة دوراً في جمع ممالك الخليج الغنية بالنفط معاً في منتصف السبعينيات، نظراً لخشيتهن من الطموحات الإقليمية لإيران والعراق، بدلاً من أن يهتموا بتبني مشروع طويل الأجل يوحد بين دول الخليج (Pinfari, 2016).

وعلى الرغم من أن تأسيس مجلس التعاون الخليجي جاء نتيجةً للمخاوف الأمنية؛ فإن ميثاقه يؤكد على أن "الشؤون الاقتصادية والمالية" تشكل مجال التعاون الأول، متجاهلاً تنسيق السياسات الأمنية والدفاعية والشؤون الخارجية" (Pinfari, 2009, p. 5). وتسمح المادة 10 من الميثاق للمجلس الأعلى بإمكانية إنشاء لجنة لتسوية النزاعات عند الضرورة (دون تحديد "النزاع")، الأمر الذي لم يتم تطبيقه أبداً على أرض الواقع، رغم أن اللجنة تهدف لمعالجة النزاعات داخل دول مجلس التعاون الخليجي (Pinfari, 2009, p. 5). وعززت اتفاقية اقتصادية موحدة من نية الدول في نهاية المطاف نحو إنشاء سوق مشتركة في عام 1981. كما تم في مايو/أيار من ذلك العام إنشاء لجنة عسكرية داخل الأمانة العامة لمجلس التعاون الخليجي، ساعدت في تنظيم مناورات عسكرية مشتركة في عامي 1983 و 1984، وتأسيس الجيش المشترك "درع الجزيرة"، الذي يبلغ قوامه 2500 فرد في عام 1985 (Pinfari, 2009, p. 5). بالإضافة لذلك؛ تمت مناقشة اتفاقية الأمن الداخلي في عام 1982، والتي لم تنل الاهتمام إلا بعد ثلاثين عاماً مع بداية الربيع العربي.

يُعتبر المجلس الأعلى هو الهيئة الحاكمة الأكثر أهمية في دول مجلس التعاون الخليجي، ويضم رؤساء الدول الأعضاء الستة المكونة. يجتمع المجلس مرة كل عام لتحديد أولويات المنظمة. ويتمتع هذا المجلس وفقاً لما تيو ليجرينزي، "بالسيطرة السياسية والقضائية والتشريعية على جميع القرارات التي تتخذها المنظمة" (Legrenzi, 2015, pp. 37-8). ومثل جامعة الدول العربية، يضمّ مجلس التعاون الخليجي أيضاً مجلساً وزارياً يتكوّن أعضاؤه من وزراء خارجية الدول الأعضاء، فضلاً عن الأمين العام. ويتم انتخاب الأمناء العامين لدول مجلس التعاون الخليجي من دول أعضاء مختلفة على أساس التناوب (Pinfari, 2016).

بالإضافة إلى هذه الأجهزة الرئيسة لدول مجلس التعاون الخليجي؛ يجتمع عدد من اللجان الفنية بشكل أكثر انتظاماً، ولا سيما لتعزيز العلاقات الاقتصادية. كذلك تتولى الأمانة العامة مهمة:

إعداد الدراسات ومساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ قرارات المجلس الأعلى والمجالس الوزارية وتوصياتها. لكن دورها ظل مقيداً بسبب هيمنة قاعدة السيادة في دول مجلس التعاون الخليجي، نتيجةً لخوف الأسر الحاكمة من التنازل عن السيادة، الأمر الذي منع المنظمة من اتخاذ قرارات مُلزمة، فضلاً عن أنه خلق تناقضاً في صياغة السياسة، ما أعاق من قدرة المنظمة على المساهمة في تعزيز السلام في المنطقة (Hoetjes, 2021, p. 155).

وعلى غرار جامعة الدول العربية؛ فإن المخاوف من التوغّل في السيادة الوطنية قد قيّدت من الدرجة التي يمكن فيها تحقيق العمل المشترك.

ورغم هذه القيود المؤسسية؛ فإن مجلس التعاون الخليجي نجح في ثمانينيات القرن الماضي في حلّ عدد من الخلافات الحدودية بين الدول الأعضاء، حيث قام المجلس في عام 1982 بحل نزاع حدودي بين عُمان وجنوب اليمن، إضافةً إلى أنه تمكّن من التوصل لحلّ مؤقت لنزاع حدودي بين قطر والبحرين في عام 1986، إلى جانب التفاوض على اتفاقية حدودية سعودية-عمانية في عام 1990 (Hoetjes, 2021, p. 153). وهكذا، ساعد مجلس التعاون الخليجي في وقف تصعيد الصراعات بدلاً من الانخراط في صراعات مستعصية تجري مسبقاً. وبحسب بينفاري:

يُظهر سجلّ مجلس التعاون الخليجي أنه توسّط في عدد محدود للغاية من النزاعات والأزمات، وكانت العديد من هذه التدخّلات ناجحة بشكل عام... فقد تدخّل المجلس في سبع صراعات أو أزمات إقليمية أو شبه إقليمية منذ عام 1981، وساهم على الأقل في نجاح جهود الوساطة في أربع مناسبات (57 بالمئة). ورغم ذلك؛ يُظهر سجلّ مجلس التعاون الخليجي، إذا تم تحليله بالتفصيل، فيما يتعلّق بالتوسّط لحل النزاعات والأزمات الإقليمية في الشرق الأوسط وفي منطقتيه الفرعية، أنه أقلّ إثارة للإعجاب مما قد توحى به البيانات (Pinfari, 2009, p. 15).

في الواقع، تم تنفيذ معظم الأنشطة الدبلوماسية التي أدارها مجلس التعاون الخليجي بشكل ثنائي من قبل الدول الأعضاء، وليس تحت رعاية مجلس التعاون الخليجي نفسه (Pinfari, 2009, p. 17). وتعتبر الحرب الأهلية اليمنية مثلاً جيداً على هذه الممارسة المستمرة، والتي ستتم مناقشتها أدناه. وعلى سبيل المثال، تدخّلت المملكة العربية السعودية في عامي 1986 و 1987 متذرعةً باسم مجلس التعاون الخليجي لوقف تصعيد التوترات بين البحرين وقطر، حيث اقتضت مشاركة دول مجلس التعاون الخليجي "على الإشراف على الاتفاقية التي تم التوصل إليها بوساطة سعودية، والتي نصّت على استعادة الوضع السابق" (Pinfari, 2009, p. 17). وبالمثل، "رعت" دول مجلس التعاون الخليجي في عام 1982 وساطة بين الكويت والإمارات العربية المتحدة، وبين عُمان وجنوب اليمن، بينما أعربت أيضاً عن "دعمها" للجهود القطرية للتوسط في أزمة الرئاسة اللبنانية 2007-8 (Pinfari, 2009, p. 17).

وعلى غرار جامعة الدول العربية؛ يمكن اعتبار مجلس التعاون الخليجي "منتدى لتنسيق السياسات بين الدول الأعضاء"، ولكنه ظلّ سلبياً نسبياً في مجال صنع السلام مع دعمه للمبادرات الفردية من الدول الأعضاء (غالباً قطر أو المملكة

العربية السعودية) (Hoetjes, 2021, p. 155). لهذا ظلّت المبادرات الإقليمية الرامية لتعزيز "السلام الإيجابي" محدودة أيضاً. كما تقوم دول مجلس التعاون الخليجي بصرف المساعدات الإنسانية والإمائية وتنفيذها بشكل أساسي على المستوى الوطني، والتي يمكن من خلالها تعزيز الرفاهية داخل المنطقة، حيث تعمل دول المجلس كمنتدى للتنسيق وبناء إجماع غير رسمي حول توزيع هذه المساعدات (Hoetjes, 2021, p. 155).

ويشير آرتس، إلى أن وحدة مجلس التعاون الخليجي وكفاءته تعتمد على مستوى التهديد الذي تواجهه الدول الأعضاء، حيث أن المجلس أسس في الواقع بسبب المخاوف من التهديدات الخارجية، قائلاً: "إن فعالية مجلس التعاون الخليجي تعتمد على الخشية من التهديدات الداخلية والخارجية، حيث تتصاعد التوترات بين الدول الأعضاء في أوقات الهدوء، ولكنها تتلاشى في أوقات الاضطرابات. وقد أدت الخصومات والشكوك المستمرة بين هذه الدول الخليجية بشكل عام إلى جعل التعاون الاقتصادي والإستراتيجي ضعيفاً وهشاً" (Aarts, 1999, p. 912). وتظهر جلياً هشاشة المؤسسة عندما يُعتقد بأن التهديدات تأتي من داخل دول مجلس التعاون الخليجي نفسه، كما حدث مع الأزمة الدبلوماسية لدول المجلس في عام 2017 عندما تم عزل قطر.

### دراسة حالة 1: البحرين (2011)

في 14 مارس/آذار 2011، بعد شهر واحد من بدء الاحتجاجات المطالبة بالديمقراطية في البحرين والمستوحاة من الربيع العربي، دخل 2000 جندي (1200 من المملكة العربية السعودية و 800 من الإمارات العربية المتحدة) تحت رعاية قوة "درع الجزيرة" إلى البحرين بهدف إخضاع الحركة الاحتجاجية (Bronner and Slackman, 2011). شكّلت هذه التعبئة الحادثة الأولى التي استخدم فيها مجلس التعاون الخليجي قواته لحل قضية سياسية داخلية، مع إصرار حكومة البحرين بأنها طالبت بتلك القوة لمساعدتها في السيطرة على المتظاهرين (Bronner and Slackman, 2011)، حيث قال أحد المسؤولين السعوديين: "هذه هي المرحلة الأولى، وستحصل البحرين على أي مساعدة تحتاجها وبشكل مفتوح" (Bronner and Slackman, 2011).

ركّزت تغطية الحدث على النظر لاستخدام القوة كمبادرة سعودية، نظراً لعدد القوات السعودية المشاركة، وللأهمية الإستراتيجية التي تشكّلها البحرين بالنسبة للمملكة العربية السعودية. لكن هذا التدخّل زاد من تأجيج وتيرة المعارضة، التي أطلقت على التدخّل العسكري تسمية "احتلال" (Bronner and Slackman, 2011). وقد احتجّت إيران، التي يُشتبه في أنها تقدم الدعم للعديد من المتظاهرين الشيعة في البحرين؛ علناً على هذه الخطوة بوصفها غزواً (Amies, 2011)، حيث بات يُنظر للبحرين، بشكل متزايد، على أنها مكان لحرب بالوكالة بين المملكة العربية السعودية وإيران. وفي الواقع، أصدرت الأمم المتحدة بياناً قالت فيه إن الأمين العام آنذاك بان كي مون "منزعج" من استخدام القوة في البحرين، داعياً كافة الأطراف المعنية إلى "ممارسة أقصى درجات ضبط النفس" (Amies, 2011). وقد جاء استخدام تلك القوة "درع الجزيرة" كرسالة وعملية ردع للسكان الشيعة، الذين يسكنون المنطقة الشرقية الغنية بالنفط في السعودية، عن إثارة أي تمرد مماثل، وبالتالي إظهار كيفية استخدام المملكة العربية السعودية لقوات "درع الجزيرة" التابع لدول مجلس التعاون الخليجي لتحقيق أغراضها السياسية (Amies, 2011).

منذ أن توّظت دول مجلس التعاون الخليجي في محاولة إخضاع المحتجين في عام 2011؛ نجحت البحرين في تهميش حركتها الاحتجاجية من خلال الاعتقالات وحظر الأحزاب السياسية المعارضة، فضلاً عن تصعيد العنف تجاه المتظاهرين. وقد بات يُنظر للبحرين منذ عام 2011 على نحو متزايد على أنها دولة تابعة للسعودية، وقد وصفها الكثير من القطريين بـ"جزيرة الريثويت" (كناية عن تبعية البحرين العمياء للسعودية). ويذكر أن ما تم تأطيره في الأصل على أنه تدخل خليجي؛ كان له عواقب سياسية داخلية كبيرة على المعارضة البحرينية، فضلاً عن أنه عزّز المخاوف من التدخل الإيراني

والسعودي في شؤون دول مجلس التعاون الخليجي الداخلية، وأظهر قوة السلطة السعودية مقارنة مع سلطة مجلس التعاون الخليجي، الذي لم يقيم بأي عمل لصنع السلام وتعزيزه إزاء الأحداث التي جرت في البحرين عام 2011، بل تمثّل هدفه فقط في وقف الاحتجاجات، متجاهلاً إجراء أي حوار مع المعارضة أو إطلاق سراح اللجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق، مع تكليف الملك البحريني بذلك بعد أشهر من المناقشات مع لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة.

## دراسة حالة 2: اليمن (منذ 2011 وحتى الوقت الراهن)

ظهرت الاحتجاجات في اليمن في ذروة الربيع العربي في فبراير/شباط 2011، حيث طالب المتظاهرون باستقالة الرئيس علي عبد الله صالح. وحرصت دول مجلس التعاون الخليجي على ضمان عدم امتداد هذه الاضطرابات إلى بلدانها، لذلك بدأت بالعمل من أجل التوصل لتسوية سياسية لوقف الاحتجاجات (Hoetjes, 2021, p. 158).

اجتمعت مجموعة من أحزاب المعارضة اليمنية في أبريل/نيسان 2011، وقدمت اقتراحاً لنقل السلطة إلى نائب الرئيس عبد ربه منصور هادي، في حين قدّمت دول مجلس التعاون الخليجي لاحقاً خطة وساطة نصّت على مقترح المعارضة نفسه، مع إضافة بند يمنح حصانة لصالح من الملاحقة. ضمنت مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي دوراً لها في التأثير على مسار الأحداث في اليمن، وتظاهرت بتجاوبها مع بعض مطالب المحتجين من خلال الدعوة لإطلاق سراح المعتقلين المحتجزين بشكل غير قانوني، وتشكيل حكومة وحدة وطنية يُفترض أن تمارس حكمها بالإجماع (Hoetjes, 2021, pp. 158-9). لكن لم يتنحّ صالح عن منصبه إلا في نوفمبر/تشرين الثاني 2011 تحت ضغط من قرار الأمم المتحدة الذي صدر في أكتوبر/تشرين الأول، طالبه بقبول اقتراح مجلس التعاون الخليجي أو التهديد بفرض عقوبات من الاتحاد الأوروبي والأمم المتحدة.

ومع ذلك، أثبتت خطة دول مجلس التعاون الخليجي قصر نظرها في التوقعات، فقد فشلت في التخلّص من نظام النخب الذي كان السبب باندلاع الانتفاضة. ورغم أن مبادرة دول مجلس التعاون الخليجي نجحت في البداية بإرساء "سلام سلبي" مؤقت بين النخب السياسية التي عززت من تأثير ممالك الخليج في المسار المستقبلي لليمن؛ فإنها فشلت في معالجة أسباب التهميش الذي تعاني منه بعض فئات المجتمع، فضلاً عن عدم مساهمتها في التوصل لـ "سلام إيجابي" شامل يمكن أن يقدم حلاً أكثر استدامة للأزمة، من خلال تغيير الهياكل الاجتماعية التي شجّعت حدوث انتفاضة عام 2011 (Hoetjes, 2021, pp. 158-9). لقد ظل نظام المحسوبية السياسية الذي أنشئ في عهد صالح قائماً، مع قيام دول مجلس التعاون الخليجي بتقديم الدعم للميزانية المقدمه لحكومة هادي، ما أدى لإنشاء نظام محسوبية جديد، يضمن تقديم الجيش والقبائل الدعم لهادي، ويتجاهل السعي لبناء شرعية سياسية حقيقية في نهاية المطاف (Hoetjes, 2021, p. 158-9).

لقد ظهر افتقار هادي للشرعية على نحو كبير في عام 2014، عندما استخدم الحوثيون الاستياء الشعبي الناجم عن سياسات الحكومة، التي خفّضت من دعمها للوقود وقللت من الدعم النقدي المقدّم للفقراء، للاستيلاء على العاصمة صنعاء، ووضع الرئيس هادي قيد الإقامة الجبرية بين سبتمبر/أيلول 2014 ويناير/كانون الثاني 2015، ما دفعه لتقديم استقالته (Hoetjes, 2021, pp. 158-9). لكن هادي تراجع عن استقالته بعدما نجح بالهرب إلى عدن، ما دفع الحوثيين بدورهم إلى إلغاء الدستور ومنح السلطة السياسية للمليشيا (Hoetjes, 2021, pp. 158-9).

ومع تقدّم الحوثيين في عدن، طلب هادي الدعم العسكري من دول مجلس التعاون الخليجي في 24 مارس/آذار 2015. استجابت البحرين والكويت وقطر والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة بشكل إيجابي للطلب، نتيجةً للمخاوف حول الأمن الإقليمي، لكن عُمان رفضت التدخل العسكري وبقيت على الحياد. ولا يمكن اعتبار التحالف

العسكري الناشئ قوة تابعة لمجلس التعاون الخليجي؛ نظراً لأنه شمل البحرين والكويت وقطر والأردن والإمارات والمغرب ومصر والسودان والمملكة العربية السعودية، بدعمٍ من الولايات المتحدة (Hoetjes, 2021, p. 160). ووفقاً لإدوارد بيرك،

شكّل هذا الأمر "قفزة غير مسبوقه في السياسة الخارجية من قبل منظمة كان يقتصر التعاون فيها بالعادة على الشؤون الاقتصادية"، ولا سيّما تجاه دولة ليست عضواً في مجلس التعاون الخليجي. كما يمكن القول إنها المرة الأولى منذ تأسيسها، لم تتدخل جامعة الدول العربية في أزمة كبرى كاليمن، على عكس ما حدث في ست مناسبات أخرى على الأقل منذ عام 1945 (في أعوام 1948, 1963, 1972, 1974, 1979, 1994). ويمكن للمرء أن يستنتج أن النشاط المتزايد لمجلس التعاون الخليجي بقيادة السعودية في شبه الجزيرة العربية بأكملها، قد أدى إلى "إضفاء الطابع الإقليمي الفرعي" على جامعة الدول العربية، وحوّلها إلى منظمة "شبه عربية" بحكم الواقع، مسؤولة عن إدارة العلاقات العربية خارج مجال نفوذ مجلس التعاون الخليجي. ويبدو أن الحذر الذي تعاملت به دول المجلس مع الأزمتهن اللبنة والسورية (حيث تولت جامعة الدول العربية زمام المبادرة)، ولا سيّما عند مقارنة تدخلاتها في شؤون اليمن، يؤكّد هذا الحدس (Pinfari, 2016).

لقد شكّل النشاط المتزايد لمجلس التعاون الخليجي، ولا سيّما المملكة العربية السعودية داخل المجلس، فرصة لتحويل المنظمة إلى عضو أكثر نشاطاً في صنع السلام وتعزيزه، إلا أن عدم نجاحها في البحرين واليمن قد قوّض هذا الدور.

بعد سبع سنوات من بدء الحرب في اليمن، يقع جزء كبير من شمالي البلاد تحت سيطرة الحوثيين، بينما استولى المجلس الانتقالي الجنوبي على الجنوب في عام 2019، ومن ضمنه عدن، مقر الحكومة اليمنية المعترف بها دولياً ولكنها محاصرة. وقد أكدت منظمة العفو الدولية بين عام 2015 ونهاية عام 2021 مقتل 377 ألف شخص بشكل مباشر وغير مباشر، من ضمنهم مدنيون. إضافةً إلى تكثيف الحوثيين من هجماتهم على المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة منذ بداية الحرب (Haddad, 2022). كما انهار التحالف الذي قدّم في البداية المساعدة لحكومة هادي، حيث سحبت الإمارات العربية المتحدة معظم قواتها البرية في عام 2019، بينما أنهى الرئيس الأمريكي بايدن في فبراير/شباط 2021، على الأقل خطابياً، الدعم الأمريكي لعمليات الحرب الهجومية، وأوقف مؤقتاً مبيعات الأسلحة إلى المملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة (BBC, 2021).

وقد وصفت "هيومن رايتس ووتش" اليمن بأنه "أكبر أزمة إنسانية يشهدها العالم"، حيث قُتل 18400 مدني، ويحتاج ما يقرب من 20.1 مليون شخص (حوالي ثلثي السكان) إلى مساعدات غذائية منذ بداية عام 2020 (HRW, 2021). بالإضافة لذلك، تُرك الاقتصاد اليمني في حال يرثى لها، ما أجبر الكثير من السكان على الاعتماد على المساعدات الإنسانية للبقاء على قيد الحياة، فضلاً عن ارتكاب جميع أطراف النزاع انتهاكات جسيمة في مجال حقوق الإنسان (HRW, 2021). كما لم يقدّم مجلس التعاون الخليجي بإدارة استجابة إنسانية موحّدة، بل اعتمدت الدول بشكل فردي على المنظمات المحلية المدعومة من الدولة للقيام بذلك (Almezaini, 2021).

### دراسة حالة 3: أزمة دول مجلس التعاون الخليجي (2017-2021)

قامت ثلاث دول من مجلس التعاون الخليجي في 5 يونيو/حزيران 2017، وهي البحرين والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، إلى جانب مصر؛ بقطع العلاقات الدبلوماسية مع قطر، فضلاً عن إيقاف الرحلات الجوية البرية والبحرية معها. كما طالبت تلك الدول رعاياها المقيمين في قطر بالعودة إلى بلدانهم الأصلية في غضون 14 يوماً، ومنح القطريين المقيمين في الدول التي فرضت الحصار 14 يوماً للعودة إلى قطر. اتُخذت هذه الخطوة دون أي مشاورات داخل دول مجلس التعاون الخليجي، رغم أن الاجتماعات السنوية لدول المجلس كانت تُعتبر أماكن محتملة لحل النزاعات، إلى جانب أن الكويت كانت الوسيط الرئيس في الصراع وبدعمٍ من الولايات المتحدة (Fraihat, 2020).

وعلى الرغم من أن الأزمة لم تصل إلى مستوى نشوب صراع عنيف في نهاية المطاف؛ فإنها زادت من التوترات في المنطقة على نحو كبير. وتمكّنت قمة دول مجلس التعاون الخليجي، التي عُقدت في العلا، من إصلاح الصدع في يناير/كانون الثاني 2021، حيث تعهد قادة دول المجلس "بتحقيق التنسيق والتكامل بين الدول الأعضاء في جميع المجالات، للوصول في نهاية المطاف إلى اتحاد بينهم، وتحقيق الأمن والسلام والاستقرار والازدهار في المنطقة، من خلال العمل كمجموعة اقتصادية وسياسية واحدة وموحدة" (Khalid, 2021). تُعتبر هذه التصريحات اعترافاً في الواقع بأن دول مجلس التعاون الخليجي لم تكن تعمل في السابق بوصفها هيئة موحدة.

ورغم مرور أكثر من عام على توقيع اتفاق العلا؛ فإن دول مجلس التعاون الخليجي لم تتعاون مع بعضها البعض، بل إن الدول الأعضاء كانت مهتمة بإجراء اجتماعات ثنائية، مثل الاجتماعات التي جرت بين المملكة العربية السعودية وقطر، والمملكة العربية السعودية والإمارات العربية المتحدة، الأمر الذي يشير إلى ضعف التنسيق والتعاون بين مختلف الأطراف، ولا سيّما مع ظهور شائعات عن خلاف إماراتي-سعودي (Al-Jaber, 2021).

## منظمة التعاون الإسلامي

تأسست منظمة التعاون الإسلامي (OIC)، التي سُمّيت في البداية باسم منظمة المؤتمر الإسلامي، في عام 1969 في المغرب، وضمت في عضويتها 24 دولة، وقد جاءت رداً على جريمة إحراق المسجد الأقصى في القدس. يقع مقر منظمة التعاون الإسلامي في جدة، وقد ركزت منذ فترة طويلة على حماية الأراضي الفلسطينية كقضية موحدة. تمثلت المهمة التأسيسية للهيئة في "الاسترشاد بالقيم الإسلامية النبيلة، المتمثلة في الوحدة والأخوة، والتأكيد على ضرورة تعزيز الوحدة والتضامن وترسيخها بين الدول الأعضاء، من أجل حماية مصالحها المشتركة على الساحة الدولية" (OIC, 1969). وتضم منظمة التعاون الإسلامي اليوم في عضويتها 57 دولة من جميع أرجاء العالم، فضلاً عن أنها تضمّ دولاً فيها أقليات مسلمة كبيرة مثل روسيا والهند (Akbarzadeh and Connor, 2005, p. 79).

وعلى الرغم من أن القضية الفلسطينية هي التي جمعت تلك الدول؛ فإن عام 2019 شهد حدوث أكثر من 60 بالمئة من جميع النزاعات العالمية في دول منظمة التعاون الإسلامي (Farasin, 2019). من جانبه، حدّد فادي فراسين ثلاثة أوجه قصور مؤسسية لمنظمة التعاون الإسلامي، جعلتها غير قادرة على معالجة النزاعات. أولاً، منظمة التعاون الإسلامي، مثل المنظمات الإقليمية الأخرى الموصوفة هنا، "تفتقر إلى جهاز شامل وأساسي للإشراف على قضايا السلام والأمن. فعلى سبيل المثال، تمتلك الأمم المتحدة ومجلس الأمن الدولي والاتحاد الأفريقي مجلساً للسلام والأمن خاصاً بها (Farasin, 2019). ثانياً، تفتقر منظمة التعاون الإسلامي إلى قوة سلام يمكن أن تساعد في توفير الأمن في حالات النزاع، وبالتالي تقديم المساعدة بشكل كبير في عمليات صنع السلام وتعزيزه (Farasin, 2019). ثالثاً، لا تضم منظمة التعاون الإسلامي نظاماً للإنذار المبكر يمكن أن يسمح بمعالجة النزاعات قبل تصعيدها (Farasin, 2019).

ومع ذلك، بُذلت جهود في السنوات الأخيرة لتوسيع قدرات منظمة التعاون الإسلامي على حل النزاعات وتفعيلها، لكن السيادة التي لا تزال مكرّسة في ميثاق المنظمة؛ تجعل من الصعب على المنظمة الانخراط في الصراع دون دعوة للقيام بذلك. (OIC, 2016). والجدير بالذكر أن منظمة المؤتمر الإسلامي قد تدخلت على نحو ناجح في الفلبين واقترحت معاهدة سلام في عام 1996، على الرغم من عدم وجود وسيلة لتنفيذها. كما تدخلت في تايلاند عام 2005، بدعوة من الحكومة التايلاندية لمراقبة أوضاع المسلمين التايلانديين في جنوبي البلاد (Sharqieh, 2012). بالإضافة إلى ذلك، أنشأت منظمة التعاون الإسلامي مجموعة اتصال في الصومال، لكن هذه المهمة أيضاً وصلت في نهاية المطاف إلى طريق مسدودة، مثل العملية التي قادتها الأمم المتحدة، ما حفز التدخل العسكري الإثيوبي في عام 2014 (Sharqieh, 2012). وقد أثبتت منظمة التعاون الإسلامي أنها أكثر فاعلية إلى حد ما في توفير استجابة إنسانية في الصومال في عام 2011 (Sharqieh, 2012).

تشهد المنظمة اختلافاً في المواقف من الناحية السياسية والدينية، فضلاً عن وجود أولويات إقليمية مختلفة، ما يجعل الوحدة ضمن دول منظمة التعاون الإسلامي أمراً بعيد المنال. كما أصبحت منظمة التعاون الإسلامي على نحو متزايد ساحة للمنافسة الإيرانية-السعودية حول قيادة العالم الإسلامي (Akbarzadeh and Connor, 2005). علاوةً على ذلك، برزت الخلافات في المواقف تجاه الولايات المتحدة عشية الغزو الأمريكي للعراق في عام 2003، إضافةً إلى أن المواقف من النزاع الفلسطيني/الإسرائيلي أصبحت متنوعة بشكل متزايد، رغم أن القضية وُحِدَت ذات يوم دول المنظمة، ما يثبت أيضاً صعوبة الوصول لحل للقضية. وتعاني "منظمة التعاون الإسلامي عموماً من الاقتتال الداخلي، إلى جانب الصراعات على السلطة، والفشل في صياغة سياسات واضحة ومتسقة، لهذا أصبحت مكاناً رمزياً لعقد الاجتماعات أكثر من كونها هيئة سياسية تتسم بالحيوية والفعالية" (Akbarzadeh and Connor, 2005, p. 80). ويصعب حقاً العثور على دراسة حالة حديثة عن أي مشاركة ناجحة لمنظمة التعاون الإسلامي في حل النزاعات في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا؛ نظراً لأن مواقف الدول الأعضاء متباينة للغاية، ولأن معظم أعمالها اقتصر على إصدار البيانات، بدلاً من القيام بمهام محددة.

## المخرجات والنتائج: منطقة دون إقليمية

لا تزال دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا منقسمة عموماً فيما يتعلق بالإستراتيجية الجيوسياسية (المواقف تجاه الولايات المتحدة وإيران وإسرائيل)، والإيديولوجية (السنة مقابل الشيعة، والمواقف تجاه الإسلاموية)، لدرجة أنه كان من الصعب عليهم عقد اجتماع للعمل بشكل فعال من أجل صنع السلام وتعزيزه. حيثما توجد الوحدة، فإنها ستعمل على وقف الصراع المستمر، بدلاً من وقف ظهوره أو معالجة أسبابه الجذرية. وتأثرت هذه النظرة قصيرة المدى نتيجةً للمخاوف المتعلقة بحماية السيادة الوطنية قبل كل شيء، في منطقة لا تركز فيها الشرعية السياسية في الغالب على المستوى الشعبي أو على تطبيق الديمقراطية. لهذا يسود التعاون الثنائي، ما يوفر مجالاً واسعاً للقوى الخارجية للانخراط في الصراعات الإقليمية في الشرق الأوسط.

علاوةً على ذلك، يبدو أن هذه المنظمات الإقليمية أكثر استعداداً للانخراط في النزاعات الجارية لوقف العنف الفوري أو لوقف احتمالات ظهوره، بدلاً من السعي لإرساء سلام إيجابي يهتم مثلاً باستضافة الحوارات أو تسهيل المفاوضات. وتُظهر هذه الممارسة التفكير قصير المدى الذي يهيمن على المنظمات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، والذي تم تسليط الضوء عليه في بداية هذا التقرير. ويؤدي هذا التفكير قصير المدى إلى انقسامات سياسية حقيقية للغاية بين هذه الدول، ما يجعل التعاون وتنسيق السياسات على المدى الطويل أمراً مستبعداً.

تُعد منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا فريدة من نوعها من ثلاث نواحٍ عندما يتعلق الأمر بالمشاركة الإقليمية في صنع السلام وتعزيزه، فهي: (1) تأسست منظماتها الإقليمية على أساس الخصائص الثقافية المشتركة ووجهات النظر المشتركة تجاه الأعداء الإقليميين المحتملين مثل إيران أو إسرائيل، (2) تضم أنظمة استبدادية لا تسمح بمشاركة المجتمع المدني في السياسة الخارجية أو حتى في الجهود الإنسانية، (3) المنطقة هي موطن للعديد من الصراعات السياسية الجارية. إن هذه الخصائص الثلاث، التي كان من الممكن أن تحفز نظرياً التزاماً أكبر بالتعددية؛ كان لها في الواقع تأثير معاكس، ولا سيما وأن أوجه التشابه التي كانت تربط هذه الدول معاً قد تلاشت بشكل متزايد مع قيام كل دولة بتطوير تصور مختلف لمكامن التهديدات الجيوسياسية، والتركيز على تعزيز الشرعية السياسية في الداخل. في مثل هذه البيئة، تُمة دور للجهات الفاعلة الدولية لتلعبه، ولكن يجب عليها أن تشارك في حل النزاعات الإقليمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، وبرعاية منسقة من عدة دول، بدلاً من الاستمرار في تحفيز الإجراءات الثنائية والأحادية قصيرة المدى وتشجيعها.

## المراجع

Aarts, Paul, 1999. 'The Middle East: A Region without Regionalism or the End of Exceptionalism?' *Third World Quarterly*, vol. 20, no. 5.

Abu Husain, Sawsan, 2019. 'Arab League's Zaki: Turkish, Iranian Meddling Crossed Red Lines,' *Asharq Al-Awsat*, 21 November. Available at: <https://english.aawsat.com/home/article/2001801/arab-league's-zaki-turkish-iranian-meddling-crossed-red-lines>

AbuKhalil, Asad, 2018. 'How the Saudi-Qatari Rivalry Has Fueled the War in Syria,' *The Intercept*, 29 June. Available at: <https://theintercept.com/2018/06/29/syria-war-saudi-arabia-qatar/>

Akbarzadeh, Shahram and Connor, Kylie, 2005. 'The Organization of the Islamic Conference: Sharing an Illusion,' *Middle East Policy*, vol. 12, no. 2.

Al-Jaber, Khalid, 2021. 'The Continuation of Division in the GCC Following the Al-Ula Summit,' *Gulf International Forum*, 27 July. Available at: <https://gulfif.org/following-the-al-ula-summit-a-continuing-division-in-the-gcc/>

Almezaini, Khaled, 2021. 'Humanitarian Foreign Aid of Gulf States,' *Konrad Adenauer Stiftung*, January. Available at: <https://www.kas.de/documents/286298/8668222/Policy+Report+No+20+Foreign+Aid+and+Gulf+Countries.pdf/b56652f2-7c29-1358-e58a-ab72f0f35ee8>

Al-Qassab, Abdulwahab, 2020. 'Institutional Failures of the Arab League,' *Arab Center Washington DC*, 8 October. Available at: <https://arabcenterdc.org/resource/the-arab-leagues-many-failures/>

Amies, Nick, 2011. 'Saudi Intervention in Bahrain Increases Gulf Instability,' *DW*, 16 March. Available at: <https://www.dw.com/en/saudi-intervention-in-bahrain-increases-gulf-instability/a-14912216>

Awad, Ibrahim, 1994. 'The Future of Regional and Subregional Organization in the Arab World,' *The Arab World Today*, ed. Dan Tschirgi (Boulder, CO: Lynne Rienner), pp. 147-60.

Barnett, Michael and Solingen, Etel, 2009. 'Designed to Fail or Failure of Design? The Origins and Legacy of the Arab League,' *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective* (eds Amitav Acharya and Alastair Iaian Johnston) (Cambridge University Press).

BBC, 2012. 'Arab League suspends Syria mission – Nabil el-Arabi,' *BBC News*, 28 January. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-16774171>

BBC, 2021. 'Yemen War: Joe Biden Ends Support for Operations in Foreign Policy Reset,' *BBC News*, 5 February. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-55941588>

Bronner, Ethan and Slackman, Michael, 2011. 'Saudi Troops Enter Bahrain to Help Put Down Unrest,' *The New York Times*, 14 March. Available at: <https://www.nytimes.com/2011/03/15/world/middleeast/15bahrain.html>

Chulov, Martin, 2012. 'Saudi Arabia to Withdraw Arab League Monitors from Syria,' *The Guardian*, 22 January. Available at: <https://www.theguardian.com/world/2012/jan/22/saudi-withdraw-arab-league-monitors-syria>

Farasin, Fadi, 2019. 'Achieving Peace and Security: Challenges for the OIC,' *TRT World*, 25 February. Available at: <https://www.trtworld.com/opinion/achieving-peace-and-security-challenges-for-the-oic-24492>

Fraihat, Ibrahim, 2020. 'Superpower and Small-State Mediation in the Qatar Gulf Crisis,' *The International Spectator*, vol. 55, no. 2.

Haddad, Mohammed, 2022. 'Yemen's War Explained in Maps and Charts,' *Al-Jazeera*, 9 February. Available at: <https://www.aljazeera.com/news/2022/2/9/yemens-war-explained-in-maps-and-charts-interactive>

Hoetjes, Gertjan, 2021. 'The Gulf Cooperation Council and the Failure of Peacebuilding in Yemen,' *The International Spectator*, vol 56, no. 4.

HRW, 2021. 'Yemen: Events of 2020,' *Human Rights Watch*, 9 September. Available at: <https://www.hrw.org/world-report/2021/country-chapters/yemen>

Jahshan, Khalil E., 2020. 'The Demise of the Arab League: A Sense of Déjà Vu,' *Arab Center Washington DC*, 8 October. Available at: <https://arabcenterdc.org/resource/the-arab-leagues-many-failures/>

Kamrava, Mehran, 2011. 'Mediation and Qatari Foreign Policy,' *Middle East Journal*, vol. 65, no. 4.

Khalid, Tuqa, 2021. 'Full transcript of AlUla GCC Summit Declaration: Bolstering Gulf unity,' *Al-Arabiya*, 6 January. Available at: <https://english.alarabiya.net/News/gulf/2021/01/06/Full-transcript-of-AlUla-GCC-Summit-Declaration-Bolstering-Gulf-unity>

LAS, 'Charter of the League of Arab States,' *League of Arab States*, 1945, 22 March. Available at: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ab18.html>

LAS, 'Pact of the League of Arab States,' *League of Arab States*, 1945. Available at: [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/arableag.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arableag.asp)

Legrenzi, Matteo, 2015. *The GCC and International Relations of the Gulf* (London: IB Tauris).

Macaron, Joe, 2020. 'The Muted Arab Attempt to Restore Influence in Syria,' *Arab Center Washington DC*, 18 March. Available at: <https://arabcenterdc.org/resource/the-muted-arab-attempt-to-restore-influence-in-syria/>

Macdonald, Robert W., 1965. *The League of Arab States: A Study in the Dynamics of Regional Organization* (Princeton: Princeton University Press).

Maki, Danny, 2022. 'The UAE Paves Way for Syria's Return to the Arab Fold, but Plenty of Hurdles Remain,' *Middle East Institute*, 31 January. Available at: <https://www.mei.edu/publications/uae-paves-way-syrias-return-arab-fold-plenty-hurdles-remain>

Masters, Jonathan and Sergie, Mohammed Aly, 2020. 'The Arab League,' *Council on Foreign Relations*, 19 February. Available at: <https://www.cfr.org/background/arab-league>

OIC, 'Charter', *Organization of Islamic Cooperation*, 1969. Available at: [https://www.oic-oci.org/page/?p\\_id=53&p\\_ref=27&lan=en](https://www.oic-oci.org/page/?p_id=53&p_ref=27&lan=en)

OIC, 2016. 'OIC Operationalizes its Conflict Resolution Mechanism,' *Organization of Islamic Cooperation*, 18 May. Available at: [https://www.oic-oci.org/topic/?t\\_id=11205&t\\_ref=4407&lan=en](https://www.oic-oci.org/topic/?t_id=11205&t_ref=4407&lan=en)

Pinfari, Marco, 2009. 'Nothing But Failure? The Arab League and the Gulf Cooperation Council as Mediators in Middle Eastern Conflicts,' *Crisis States Research Centre*, Working Paper no. 45.

Pinfari, Marco, 2016. 'Regional Organizations in the Middle East,' *Oxford Handbooks Online*. Available at: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199935307.001.0001/oxfordhb-9780199935307-e-86>

Schenker, David, 2021. 'Rehabilitating Assad: The Arab League Embraces a Pariah,' *Washington Institute for Near East Policy*, 4 May. Available at: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/rehabilitating-assad-arab-league-embraces-pariah>

Sharqieh, Ibrahim, 2012. 'Can the Organization of Islamic Cooperation (OIC) Resolve Conflicts?', *Peace and Conflict Studies*, vol. 19, no. 2. Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Sharqieh-November-2012-OIC.pdf>

T.M., 2014. 'The Arab League's Role in the Syrian Civil War,' *Inquiries*, vol. 6, no. 7. Available at: <http://www.inquiriesjournal.com/articles/906/3/the-arab-leagues-role-in-the-syrian-civil-war>

Zacher, Mark, 1979. *International Conflicts and Collective Security, 1946-77: The United Nations, Organization of American States, Organization of African Unity, and Arab League* (New York: Praeger).

Ziadeh, Radwan, 2020. 'The Arab League and the Syrian Conflict,' *Arab Center Washington DC*, 8 October. Available at: <https://arabcenterdc.org/resource/the-arab-leagues-many-failures/>

## About PeaceRep

PeaceRep is a research consortium based at The University of Edinburgh. Our research is re-thinking peace and transition processes in the light of changing conflict dynamics, changing demands of inclusion, and changes in patterns of global intervention in conflict and peace/mediation/transition management processes.

PeaceRep: The Peace and Conflict Resolution Evidence Platform

**PeaceRep.org** | [peacerep@ed.ac.uk](mailto:peacerep@ed.ac.uk) | Twitter [@Peace\\_Rep\\_](https://twitter.com/Peace_Rep)

School of Law, University of Edinburgh, Old College, South Bridge, EH8 9YL

PeaceRep is funded by the Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO), UK

Our Partners: We work with a range of partners: **Austrian Study Centre for Peace and Conflict Resolution, Conciliation Resources, Edinburgh Centre for Constitutional Law, International IDEA, Keele University, LSE IDEAS, LSE Middle East Centre, Queens University Belfast, and University of St Andrews.**

مركز  
الشرق الأوسط



مركز الشرق الأوسط  
كلية لندن للاقتصاد و العلوم السياسية  
المملكة المتحدة

@LSEMiddleEast 

@lsemiddleeastcentre 

lse.middleeast 

lse.ac.uk/mec 