

الجامعة العربية وأزمة الخليج: دراسة حالة لدور الجامعة في مجال التسوية السلمية للمنازعات والتصدي للعدوان

أحمد الرشيدى

قسم العلوم السياسية - جامعة القاهرة

مقدمة

ليس من قبيل المبالغة القول - بادئ ذي بدء - : بأن ما أقدم عليه العراق في الثاني من أغسطس 1990 من غزو لدولة الكويت، واحتلال أراضيها بالكامل ثم إعلان ضمها إليه بالمخالفة لجميع القوانين والمواثيق الدولية التي تجرم العدوان، وتحظر الاستيلاء على أراضي الغير بالقوة - قد شكل بحق، وبكل المقاييس حدثا غير مسبوق من حيث آثاره المباشرة، وغير المباشرة بالنسبة للنظام الإقليمي العربي في مجمله، فمما لاشك فيه أن الغزو العراقي لدولة الكويت قد أفرز جملة من الآثار السلبية أقل ما يمكن أن يقال بشأنها: إنها أحدثت شرخا كبيرا في جدار التضامن العربي؛ فبعد الانفراج الملموس على صعيد العلاقات فيما بين الأقطار العربية منذ أواخر الثمانينات، وبعد عودة الروح إلى العديد من مؤسسات العمل العربي المشترك خاصة في إطار جامعة الدول العربية، والعديد من منظماتها المتخصصة في أعقاب استئناف مصر لعضويتها في هذه المؤسسات العربية القومية، وإضافة إلى تلك الآمال الكبار التي راودت الكثير من العرب بشأن إمكانية الارتقاء بمستوى الأداء العربي الجماعي، وتحقيق حد أدنى مقبول من التكامل الإقليمي، بعد ذلك كله يجيء الغزو العراقي للكويت ليعصف بهذه التطورات الإيجابية جميعها، وليعود بالعرب سنوات طويلة إلى الوراء، وليؤكد عدم قدرة العرب على استيعاب ما يجري حولهم من تطورات وأحداث

الإطار القانوني لوظيفة الجامعة العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات وقمع العدوان

يعرض التحليل للإطار القانوني الذي يحكم وظيفة الجامعة العربية في مجال التسوية السلمية للمنازعات وقمع العدوان، مع الإشارة إلى أبرز التطورات التي لحقت به من واقع الخبرة التاريخية للجامعة على مستوى هذين المجالين المشار إليهما.

مبدأ التسوية السلمية للمنازعات في ميثاق الجامعة⁽¹⁾

سائر واضعو ميثاق الجامعة العربية الاتجاهات الدولية السائدة منذ نهاية الحرب العالمية الأولى، والتي أكدت على مبدأ التسوية السلمية للمنازعات باعتباره الوجه الآخر لمبدأ عدم جواز استخدام القوة، أو التهديد بها في العلاقات الدولية المتبادلة، على أنه بالرغم من هذا الموقف الإيجابي من جانب واضعي ميثاق الجامعة، فيما يتعلق بهذا المبدأ، فقد جاء الميثاق قاصراً إلى حد كبير خاصة بالمقارنة بميثاق الأمم المتحدة، فناهيك عن حقيقة أن ميثاق الجامعة لم يعرض لوظيفة هذه المنظمة في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي تثار بين أعضائها إلا في مادة واحدة هي المادة الخامسة في حين خصص لها ميثاق الأمم المتحدة فصلاً كاملاً هو الفصل السادس (المواد : 33-38)، ويمكن القول بأن قصور الميثاق العربي يبرز على مستويين رئيسيين⁽²⁾: وسائل التسوية السلمية للمنازعات من ناحية، والجهاز المنوط به الاضطلاع بهذه المهمة من ناحية ثانية.

(1) فبالنسبة لوسائل التسوية السلمية للمنازعات، من المعلوم - طبقاً لنص المادة الخامسة - أن ميثاق الجامعة قد أشار فقط إلى الوساطة والتحكيم الاختياري كوسيلتين من وسائل التسوية السلمية للمنازعات التي تثار فيما بين الدول العربية الأعضاء، أما الوسائل الأخرى المتعارف عليها في فقه القانون الدولي العام، كالمساعي الحميدة، والمفاوضة، والتوفيق والتسوية القضائية فقد جاء الميثاق خلواً من أية إشارة إليها (Foda, 1957). بل الأكثر من ذلك إن هذا الميثاق قد اكتنفه الكثير من الغموض حتى بالنسبة لهاتين الوسيلتين المشار إليهما، فمثلاً يلاحظ أنه طبقاً لنص المادة الخامسة لاتصح وساطة مجلس الجامعة إلا بالنسبة للمنازعات التي يخشى فيها وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين دولة أخرى عضو في نفس المنظمة أو غيرها، وهذا تقييد لحركة المجلس لا مبرر له؛ ذلك أن تحركه المبكر من أجل تسوية نزاع معين بين دولتين عربيتين قد يكون مهماً في الحيلولة دون تطوره، أو

ليصبح هو الجهاز الأساسي الذي يُعَوَّل عليه في تناول ومعالجة الخلافات العربية ذات الخطورة العالية (عبد الحميد، 1979)، فضلاً عن ذلك تكشف الخبرة التاريخية أن اللجنة السياسية التي تتبع الجامعة - بوصفها إحدى لجانها الدائمة - قد لعبت أيضاً دوراً مهماً خاصة خلال عقدي الخمسينات والستينات في مجال تسوية بعض المنازعات العربية، وذلك على الرغم من حقيقة أن الميثاق لم يتضمن أي نص صريح يجيز إنشاء مثل هذه اللجنة⁽⁵⁾، وهناك - أخيراً - التطور الذي يتعلق بدور الأمانة العامة من خلال شخص أمينها العام في مجال التسوية السلمية للمنازعات، ولعل من أبرز الأمثلة التي يمكن أن يشار إليها للتدليل على تعاظم دور الأمانة العامة في هذا الخصوص، المثال المتعلق بحالة الحرب الأهلية اللبنانية خلال عامي 1975 و 1976 كما لا يخفى أيضاً الدور النشط للأمين العام فيما يتعلق بالتزاع العراقي الكويتي عام 1961 حيث نيّطت به مهمة تكوين وإرسال قوات الطوارئ العربية التي أرسلت إلى منطقة النزاع (الساكت، 1974).

وظيفة الجامعة في مجال صد العدوان وقمعه

لاشك أن الأزمة التي شهدتها منطقة الخليج في الثاني من أغسطس من عام 1990 وما ارتبط بها من تطورات وتداعيات، وبخاصة ما اتصل منها بأداء الجامعة العربية ودبلوماسيتها في التعامل مع هذه الأزمة مقارنة بالدور الملحوظ الذي اضطلعت به منظمة الأمم المتحدة في هذا الخصوص - قد أثار العديد من التساؤلات بشأن طبيعة وحدود وظيفة الجامعة باعتبارها الركيزة الأساسية لما يسمى بالنظام الإقليمي العربي في مجال التصدي للعدوان الذي تتعرض له إحدى الدول الأعضاء، والذي قد يكون من شأنه تهديد استقلال وسيادة هذه الدول وسلامة أراضيها.

والحق أن التساؤل بشأن مثل هذا الموضوع له ما يُستَوْغى خاصة في ضوء الحقيقتين الآتيتين: أما الحقيقة الأولى، فمفادها أن «دافع الأمن» - بمعنى وظيفة المنظمة الدولية العامة عالمية كانت (كالأمم المتحدة) أو إقليمية (كجامعة الدول العربية) في مجال حفظ السلام والأمن الدوليين في منطقتها، وفيما بين أعضائها - يمثل، ولا شك، الدافع الرئيسي لإنشاء المنظمة بوصفها منظمة دولية سياسية بالدرجة الأولى (الغنيمي، 1974; 1967; Goodspeed). وأما الحقيقة الثانية التي تفسر في رأينا سبب التساؤل عن طبيعة وحدود الدور الذي نيّطت بالجامعة العربية مهمة الاضطلاع به في مجال الذود عن استقلال الدول العربية، واحترام سيادة كل منها داخل حدودها

الذي سيلبي بيانه - تحديد المقصود «بالعدوان»، الا أنهما - في المقابل - أوردتا أحكاما متعددة بشأن تحريم جميع الأعمال العدائية التي تشكل في مجملها تدخلا في الشؤون الداخلية للدول الأعضاء، وافتتاتا على سيادة كل منها، وسلامة أراضيها، وتفسير ذلك⁽⁷⁾:

أ - إن أي عمل عدائي من هذا النوع تشنه دولة عربية ضد دولة عربية أخرى يمثل إخلالا جوهريا بنص المادة الثانية من ميثاق الجامعة، والذي يقرر صراحة أن: «الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها، وتنسيق خططها السياسية؛ تحقيقا للتعاون بينها، وصيانة لاستقلالها وسيادتها...»، كما يتناقض مثل هذا التصرف أيضا مع ما أشارت إليه ديباجة الميثاق من أن الهدف من إنشاء الجامعة إنما يكمن في الرغبة في تثبيت العلاقات التي تربط بين الأقطار العربية، وتوطيد استقلالها وسيادتها.

ب - كذلك، فإن العمل العدائي أو العدوان الذي تشنه إحدى الدول العربية ضد دول عربية أخرى - وبصرف النظر عن مسوغاته ودوافعه - يشكل خروجاً صارخاً على المبدأ الذي قرره كل من المادة الخامسة من ميثاق الجامعة، والمادة الأولى من معاهدة الدفاع العربي المشترك، وهو المبدأ الذي يحظر اللجوء إلى القوة المسلحة لفض المنازعات واللجوء - بدلا من ذلك - إلى الوسائل السلمية من سياسة ودبلوماسية وقانونية من أجل تسويتها.

ج - ومن ناحية أخرى، واتصالاً بالمبدأ سالف الذكر، فإن اعتداء دولة عربية على دولة عربية أخرى - أيضا بصرف النظر عن أهدافه ومسوغاته - ينطوي بدوره على خروج ظاهر على مبدأ تحريم العدوان، وهو المبدأ الذي أشارت إليه المادة السادسة من ميثاق الجامعة، وجرى التأكيد عليه مرة أخرى في نص المادة الثانية من معاهدة الدفاع العربي المشترك.

د - ومن ناحية رابعة، تشكل مثل هذه التصرفات العدائية بمستوياتها المختلفة انتهاكا صارخا لمبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية، واحترام السيادة الإقليمية لكل دولة بوصفه أحد المبادئ الحاكمة ليس فقط في نطاق العلاقات المتبادلة فيما بين الدول العربية، وإنما أيضا في نطاق العلاقات الدولية قاطبة، وكما هو معلوم، فقد نص على هذا المبدأ صراحة، وبوضوح شديد في المادة الثامنة من ميثاق الجامعة حيث التزمت الدول الموقعة بوجود أن: «تحتزم كل دولة من الدول المشتركة في

من إحدى دول الجامعة لا يُدخِلُ في حساب الإجماع رأي الدولة المعتدية، وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الاتصال بالمجلس، فلممثل تلك الدولة فيه (أي في مجلس الجامعة) أن يطلب انعقاده للغاية المبينة في الفقرة السابقة، (أي لاتخاذ التدابير اللازمة لدفع الاعتداء الحاصل على دولة عربية عضو في الجامعة)، وإذا تعذر على الممثل الاتصال بمجلس الجامعة حُقَّ لأي دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده».

وبقراءة متأنية لهذا النص يمكننا أن نخرج منها بجملة من الاستنتاجات ذات الدلالة في شأن تقويم موقف الميثاق بالنسبة لتحديد الإطار القانوني الذي يحكم وظيفة الجامعة في مجال التصدي للعدوان، وقمعه حفاظاً على سلامة أراضي الدول الأعضاء، وصيانة لاستقلالها الوطني.

فبادئ ذي بدء يلاحظ أن النص المذكور لم يتضمن أية إشارة لبيان المقصود بالاعتداء، أو العدوان الذي يقع من دولة ما - عربية كانت أو غير عربية - ضد دولة عربية عضو في الجامعة، كما لم يشر إلى الأعمال التي يمكن أن تعد من قبيل أعمال العدوان (شهاب، 1989).

ويترتب على القول بأن أحكام ميثاق الجامعة جاءت خلوا من أي تحديد للمقصود بالعدوان، أو الاعتداء الذي قد تتعرض له دولة عربية عضو من جانب دولة أخرى عربية أو غير عربية - أن يصير مجلس الجامعة هو الجهاز المختص طبقاً لسلطته التقديرية، وبإجماع الدول الأعضاء عدا الدولة المعتدية إذا كانت دولة عربية عضواً في الجامعة - بتحديد ما يعتبر عدواناً من عدمه، وذلك توطئة لاتخاذ الإجراءات اللازمة للتصدي لهذا العدوان في حالة الإقرار بوقوعه (شهاب 1989: 433-434).

وليس بخافٍ أن اشتراط الإجماع في مثل هذه الحالة قد يكون من شأنه الحد من فعالية الجامعة في التصدي لحالات الاعتداء، أو العدوان التي قد تقع من جانب دولة عربية عضو ضد دولة عربية أخرى، وهو الأمر الذي يؤدي ولا شك إلى تعطيل تطبيق نص المادة السادسة من الميثاق، ولعل حالة الغزو العراقي لدولة الكويت في الثاني من أغسطس 1990 خير شاهد على ذلك؛ حيث لم يكن في مقدور مجلس الجامعة كما سنرى - سواء على مستوى وزراء الخارجية العرب في اجتماعهم يومي 2 و 3 أغسطس 1990 أو على مستوى القمة العربية الطارئة في اجتماعها يومي 9 و 10 من الشهر نفسه - الارتكأ إلى نص المادة السادسة المذكورة؛ وذلك لتعذر

وبلاحظ من جهة ثانية أن الميثاق قد قَصَرَ سلطة الجامعة في مجال التصدي للعدوان وقمعه على الحالات التي يُطلب منها - أي الجامعة - التدخل، وبعبارة أخرى، فإن مجلس الجامعة - وخلافا لما يقضي به نص المادة 39 من ميثاق الأمم المتحدة - لا يستطيع التدخل من تلقاء نفسه وإنما يكون تدخله بناء على طلب إحدى الجهات التي أشار إليها نص المادة السادسة من ميثاق الجامعة، وهي على التوالي: الدولة العربية المعتدى عليها، أو ممثل هذه الدولة لدى الجامعة، أو أي دولة عربية أخرى عضو، وغني عن البيان هنا أن الأمين العام للجامعة العربية لا يملك قانونا - وطبقا لصريح نص الميثاق - أية صلاحيات لدعوة مجلس الجامعة للانعقاد الفوري لبحث مسألة الاعتداء الواقع على إحدى الدول الأعضاء، وذلك على خلاف الحال بالنسبة للأمين العام للأمم المتحدة الذي خولته المادة 99 من ميثاق هذه المنظمة الأخيرة صلاحيات سياسية واسعة في مجال دعوة مجلس الأمن الدولي للانعقاد لبحث القضايا التي تهدد السلم والأمن الدوليين، غير أن هذا الانتقاد الذي يوجه إلى ميثاق الجامعة العربية بالنسبة لصلاحيات الأمين العام في هذا الخصوص سرعان ما يتبدد إذا عرفنا أن اللائحة الداخلية لمجلس الجامعة قد عالجت هذا القصور المشار إليه، حيث نصت على أن للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى - أي الأمين العام - أنها قد تسيء إلى العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى، كما أشارت اللائحة أيضا إلى حَقِّ الأمين العام في إثارة موضوع معين لم يدرج في جدول الاجتماع غير العادي الذي قد يعقده مجلس الجامعة، ودون التقيد بأية شروط⁽¹⁰⁾.

ومن جهة ثالثة، يلاحظ أن «التدابير» التي أشار إليها نص المادة السادسة سألقة الذكر قد جاء التعبير عنها بشكل عام، فما هي هذه التدابير التي يلزم اتخاذها من أجل دفع العدوان الذي قد تتعرض له إحدى الدول العربية الأعضاء في الجامعة؟ وهل يوجد تدرج من نوع معين بينها بحيث لا يستطيع المجلس - مثلا أن يقرر اتخاذ تدابير معينة بذاتها قبل اللجوء إلى تدابير أخرى مغايرة؟ وما الجزء الذي يُوقَّع على الدولة العضو التي لا تفي بالتزاماتها في هذا الخصوص، أي تتقاعس عن المشاركة في هذه التدابير، وعلى نحو قد يعوق من مقدرة الجامعة على التصدي للعدوان الحاصل؟.

كل هذه التساؤلات لم يجب عنها الميثاق، وذلك فيما عدا إشارته إلى عقوبة الفصل من الجامعة كجزاء للرد على عدم الامتثال لأحكامه، زد على ذلك أن الميثاق

إذا نَحْنُنا جانباً ما تضمنته المعاهدة من أحكام فيما يتعلق بمبدأ التسوية السلمية للمنازعات حيث أنها لم تُصَفَ جديداً ذا قيمة يعزز من أداء الجامعة في هذا الخصوص (غالي، 1977)، يمكن القول بأن المعاهدة المذكورة قد جاءت بأحكام واضحة فيما يتصل بمواجهة أي اعتداء تتعرض له إحدى الدول العربية الموقعة سواء من جانب دولة عربية أو غير عربية.

والإطار المرجعي لهذه الأحكام الأخيرة هو نص المادة الثانية من المعاهدة، والذي يقرر ما يلي: «تعتبر الدول المتعاقدة كل اعتداء مسلح يقع على أية دولة أو أكثر أو على قواتها يعتبر اعتداء عليها جميعاً» ولذلك فإنها - عملاً بمبدأ الدفاع الشرعي الفردي والجماعي عن كيانها - تلتزم بأن تبادر إلى مساعدة الدولة أو الدول المعتدى عليها، وبأن تتخذ على الفور منفردة ومجموعة جميع التدابير، وتستخدم جميع ما لديها من وسائل بما في ذلك استخدام القوة المسلحة لرد الاعتداء، ولإعادة الأمن والسلام إلى نصابهما، وإضافة إلى نص هذه المادة المرجعية، حثت المادة الثالثة من المعاهدة الدول المتعاقدة على ضرورة أن: «تتساور فيما بينها، بناء على طلب إحداها، كلما هددت سلامة أراضي أية واحدة منها، أو استقلالها، أو أمنها. وفي حالة خطر حرب داهم أو قيام حالة دولية مفاجئة يخشى خطرها، تبادر الدول المتعاقدة على الفور إلى توحيد خططها ومساعدتها في اتخاذ التدابير الوقائية والدفاعية التي يقتضيها الموقف»⁽¹²⁾. وأخيراً، جاء نص المادة الرابعة ليعزز ذلك كله؛ إذ قرر أنه:

«رغبة في تنفيذ الالتزامات سالفة الذكر على أكمل وجه، تتعاون الدول المتعاقدة فيما بينها لدعم مقوماتها العسكرية وتعزيزها، وتشارك - بحسب مواردها وحاجاتها - في تهيئة وسائلها الدفاعية الخاصة والجماعية لمقاومة أي اعتداء مسلح».

وبمقارنة نصوص هذه المواد الثلاث التي أوردتها معاهدة الدفاع العربي المشترك في شأن قمع العدوان بنص المادة السادسة التي أوردتها ميثاق الجامعة العربية في خصوص هذا الشأن ذاته - نخلص إلى القول بأن المعاهدة قد عالجت - وبحق - الكثير من جوانب القصور التي أنطوى عليها الميثاق فيما يتعلق بالوظيفة المذكورة، أو إن شئت فقل فيما يتعلق بفكرة الأمن الجماعي على المستوى الإقليمي العربي، وأدلتنا في ذلك عديدة:

أولاً: إن المعاهدة - خلافاً للميثاق - أوجدت التزاماً صريحاً على الدول المتعاقدة بضرورة المبادرة إلى مساعدة الدولة أو الدول العربية المعتدى عليها،

الاخلال بأحكامه، وواقع الأمر أن موضوع الضمانات التي تكفل التزام الدول المتعاقدة بتنفيذ أحكام معاهدة الدفاع العربي المشترك كان محلاً للجدل في المباحثات التمهيدية التي سبقت التوقيع على هذه المعاهدة. وقد عزا الرأي الرافض لفكرة النص على جزاءات معينة في صلب المعاهدة - وكان يمثل الرأي الغالب - إلى حقيقة أن المعاهدة المنشئة لحلف شمال الأطلسي، والتي تعد بمثابة «المصدر التاريخي» للمعاهدة العربية المذكورة على نحو ما أسلفنا، لم تتضمن أي نص في هذا الشأن فضلاً عن إمكان أعمال أحكام ميثاق الجامعة، - وبالذات نص المادة 2/18 المشار إليه - في شأن الدولة التي تخرج على قواعد الشرعية العربية. ومن المهم أن تشير، في هذا المقام أيضاً، إلى حقيقة أن الوفد العراقي في المباحثات التي مهدت للتوقيع على معاهدة الدفاع المشترك كان هو الذي تقدم بالاقترح القاضي بوجوب النص في المعاهدة على ضرورة فرض عقوبات معينة على الدولة المتعاقدة التي تخل بالتزاماتها بموجب هذه المعاهدة⁽¹⁴⁾.

والسؤال الآن: اتساقاً مع هذا التحليل القانوني للأحكام المتضمنة في كل من ميثاق الجامعة، ومعاهدة الدفاع العربي المشترك بشأن حدود إمكانيات العمل العربي الجامعي في مجال التصدي للعدوان الذي قد يستهدف إحدى الدول العربية وقمعه بكل الوسائل الممكنة. ما التقويم الموضوعي للمحاولات التي بذلتها الدبلوماسية العربية الجماعية في إطار الجامعة من أجل التوصل إلى تسوية سلمية لأزمة الاحتلال العراقي لدولة الكويت، أو من أجل حشد القوى العربية لحمل العراق على الانسحاب من الكويت، والانصياع لمقتضيات الشرعية العربية؟

الإجابة عن هذا السؤال هي موضوع التحليل في المبحثين التاليين اللذين نخصص أولهما لعرض الجهود العربية التي بذلت في إطار الجامعة لتسوية أزمة الخليج سلمياً، في حين نخصص ثانيهما لتقويم أداء الجامعة بالنسبة إلى هذه الأزمة، واستخلاص أهم دلالاته.

مساعي التسوية السلمية للأزمة في إطار الجامعة

قبل أن نعرض للمساعي العربية التي بذلت في إطار الجامعة بهدف التوصل إلى تسوية سلمية للأزمة الراهنة في الخليج تتفق ومقتضيات الشرعية القانونية الدولية والعربية، ينبغي الإشارة إلى مسألة أولية مهمة تتعلق بالتكييف القانوني كما قام به العراق إزاء الكويت - بدءاً من واقعة الغزو في 2 أغسطس 1990 وما ترتب عليها من

بين الدول العربية، والذي وردت الإشارة إليه في المادة الثانية من الميثاق.

وإضافة إلى ما تقدم فإن الاحتلال العراقي للكويت يأتي مخالفا تماما للمبادئ الأساسية التي التزم بها العراق بصفته عضوا في «مجلس التعاون العربي» الذي وُقِّعَتْ اتفاقيته التأسيسية في 16 فبراير 1989. والواقع أن هذا القول يجد سنده ليس فقط في حقيقة أن المجلس المذكور قد أنشئ طبقا لأحكام ميثاق الجامعة العربية، وإنما يجد سنده أيضا في كون أن أحد أهداف هذا المجلس يتمثل بحسب نص المادة الثانية من الاتفاقية في وجوب العمل من أجل تعزيز العمل العربي المشترك، وتطويره على نحو يؤدي إلى دعم العلاقات فيما بين الدول العربية⁽¹⁵⁾. ومفاد ذلك كله أن العراق باحتلاله لدولة الكويت وإعلان ضمها إلى أراضيه، وفي ضوء الانقسام الحاد في الصف العربي الذي نجم عن هذا الاحتلال - يكون قد خالف التزاماته طبقا لاتفاقية مجلس التعاون العربي التي جعلت من مبدأ التعاون والتضامن بين الدول العربية أحد المبادئ الأساسية التي قام عليها هذا المجلس، بل والمحرك الأساسي لإنشائه.

وأخيراً، فإن ما قام به العراق تجاه دولة الكويت منذ الثاني من أغسطس 1990 يُعدّ أيضاً خروجاً صريحاً على ما اتفقت عليه الدولتان بموجب اتفاقية الحدود العراقية الكويتية الموقعة بينهما في 4 أكتوبر 1963، والتي نص فيها صراحة على ما يلي: «أولاً، تعترف الجمهورية العراقية باستقلال دولة الكويت وسيادتها التامة بحدودها المبينة بكتاب رئيس وزراء العراق بتاريخ 21/7/1932، والذي وافق عليه حاكم الكويت بكتابه المؤرخ في 10/8/1932، ثانياً، تعمل الحكومتان على توطيد العلاقات الأخوية بين البلدين الشقيقين يحدوهما في ذلك الواجب القومي، والمصالح المشتركة، والتطلع إلى وحدة عربية شاملة، ثالثاً، تعمل الحكومتان على إقامة تعاون ثقافي وتجاري واقتصادي بين البلدين، وعلى تبادل المعلومات الفنية بينهما، وتحقيقاً لذلك، يتم فوراً تبادل التمثيل الدبلوماسي بين البلدين على مستوى السفراء»⁽¹⁶⁾.

وإزاء هذا العدوان السافر على قواعد الشرعية الدولية والعربية، وكذا بالمخالفة لما اتفق عليه الطرفان في علاقاتهما الثنائية، وأخذاً في الاعتبار الدور غير المسبوق الذي اضطلعت به الأمم المتحدة من أجل حمل العراق على النزول على مقتضيات هذه الشرعية الدولية، يحق لنا أن نسأل: ما موقف الدبلوماسية العربية في إطار الجامعة بالنسبة لهذا العدوان، وما ترتب عليه من تداعيات؟.

ابتداءً، يلاحظ أن الدبلوماسية العربية الجماعية - في إطار الجامعة - قد

- 6 - رفض أي محاولة للتدخل الأجنبي في الشؤون العربية.
7 - وأخيراً، تكليف الأمين العام لجامعة الدول العربية بمتابعة تنفيذ هذا القرار، وإحاطة المجلس علماً بأية تطورات جديدة في الموقف.

والحق أنه إذا كان القرار المذكور بينوده السبعة المشار إليها قد جاء حاسماً للغاية في إدانته للعدوان العراقي على دولة الكويت المستقلة، والتوكيد على عدم اعترافه بأية آثار مترتبة على هذا العدوان، إلا أنه في المقابل جاء خلواً من أية تدابير ذات قيمة إيجابية فيما يتصل بالتصدي للعدوان وقمعه بالوسائل الملائمة، ويبدو أن وزراء الخارجية كانوا مقتنعين - وبحق - بأن البحث في مثل هذه التدابير يحتاج إلى تدخل من جانب رؤساء الدول العربية، ومن هنا كانت دعوتهم - في البند 4 من القرار - إلى هؤلاء الرؤساء بسرعة لعقد قمة طارئة للنظر في هذا الأمر الخطير، والواقع أن مجلس الجامعة لم يكن في وضع يمكنه من اتخاذ تدابير من النوع الذي يندرج ضمن نطاق المادة السادسة من الميثاق؛ وذلك نظراً لقاعدة الإجماع التي تشترطها هذه المادة لصحة القرار الصادر بشأن هذه التدابير. وكما أشرنا فقد صدر القرار بأغلبية 14 صوتاً فقط من إجمالي 21 صوتاً أي بأغلبية ثلثي الأعضاء، وهو أمر يُستفاد له، ولاشك ليس فقط بالنظر إلى جسامة الحدث الذي كان يستأهل أن تقف الدول العربية ضده صفاً واحداً نزولاً على مقتضيات الشرعيتين العربية والدولية، وإنما أيضاً بالمقارنة بما كان عليه الحال في مجلس الأمن الدولي الذي صدرت كل قراراته بشأن الأزمة بالأغلبية الساحقة بل، وبالإجماع بالنسبة لبعض هذه القرارات⁽¹⁸⁾.

القمة العربية الطارئة يومي 9 و 10 أغسطس 1990:

انعقدت هذه القمة الطارئة، كما هو معلوم، استجابة للدعوة التي وجهها الرئيس المصري إلى رؤساء الدول العربية يوم 8 أغسطس، أي بعد أقل من أسبوع واحد من وقوع الغزو العراقي للكويت، وكذا بعد الفشل في عقد قمة عربية مصغرة للنظر في هذا التصرف غير المسبوق، ومحاولة تلافي آثاره السلبية المؤكدة على مستوى النظام العربي برمته.⁽¹⁹⁾ كما يأتي انعقاد هذه القمة أيضاً استجابة للقرار الصادر عن الاجتماع الطارئ لوزراء الخارجية العرب يومي 2 و 3 أغسطس على نحو ما أسلفنا، وقد استغرقت هذه القمة يوماً واحداً حيث أدت الخلافات في وجهات النظر إلى تأجيلها من يوم 9 أغسطس إلى يوم 10 منه، وصدر عنها في ختام الاجتماعات القرار رقم 195، وذلك بأغلبية 12 دولة (وهي: مصر، السعودية، الكويت، دولة الإمارات، قطر، البحرين، عمان، سوريا، المغرب، لبنان، جيبوتي، الصومال) ضد

الشرعي، والاستجابة لمطالب هذه الدول بشأن إرسال قوات عربية للدفاع عنها - نجد أنه - أي القرار 195 الصادر عن القمة العربية الطارئة - لم يُصِفَ جديدا لما تضمنه القرار رقم 5036 الصادر عن الاجتماع الطارئ لمجلس الجامعة في 3 أغسطس 1990، ومع ذلك، فَنَمَّة ملاحظات أساسية ينبغي الإشارة إليها في شأن هذا القرار الصادر عن القمة العربية الطارئة، فأولا، يُلاحظ أن القرار المذكور قد صدر بأغلبية محدودة (12 صوتا فقط من إجمالي أصوات الدول الأعضاء والبالغ عددها 21 صوتا)، ومعلوم أن هذه الأغلبية المحدودة إنما تجد تفسيراً لها في حالة الانقسام الواضح التي سيطرت على الموقف العربي الجماعي في معالجته لأزمة الاحتلال العراقي للكويت، وهو الانقسام الذي فسره البعض بإرجاعه إلى ما أسماه بالتدخل الأجنبي العسكري في المنطقة، والحق أن مثل هذا التفسير غير مقبول تماماً، ذلك أن بعض الدول العربية كانت قد اتخذت موقفاً غير مؤيد لإدانة العراق لغزوه لدولة الكويت، وذلك منذ اللحظات الأولى لوقوع الغزو، وقبل وصول أي قوات أجنبية إلى المنطقة، ويكفي أن نشير إلى موقف الأردن للتدليل على صحة هذا الاستنتاج، فعلى الرغم من أنه قد قيل بأن «تحفظ» الأردن - بمعنى معارضته - على قرار القمة العربية الطارئة يعود إلى اقتناعه بأن الإدانة من شأنها أن تعوق عملية التسوية السلمية للأزمة في إطار عربي، إلا أن هذه الحجة داحضة، ذلك أن تأييد الأردن للعراق كان أمراً متوقفاً في ضوء العلاقات الخاصة جداً بين الدولتين منذ أوائل الثمانينات، وتحديدًا منذ بداية الحرب العراقية الإيرانية، وهي العلاقات التي توطدت تماماً بإنشاء ما سُمِّيَ بمجلس التعاون العربي في 16 فبراير 1989، ولعل المتتبع لموقف الصحافة الأردنية من الغزو يستطيع أن يلمس ذلك بوضوح؛ فقد وصفت هذه الصحافة الصادرة في ثاني أيام الغزو المسلك العراقي بأنه كان خطوة ضرورية للحفاظ على ثروة العرب النفطية، وأن القرار العراقي في هذا الخصوص لم يكن قراراً مرتجلاً، وإنما كان قراراً مدروساً، وهو يحمل في طياته رسالة واضحة إلى باقي الدول العربية النفطية التي يتعين عليها أن تعي جيداً أن النفط ليس مجرد سلعة عادية، وإنما سلعة استراتيجية ينبغي توظيفها لخدمة المصلحة العربية العليا، «وليس لتسديد العجز في ميزان المدفوعات الأمريكي»، بل إن إحدى الصحف الأردنية قد ذهبت إلى حدّ تشبيه الغزو العراقي للكويت من حيث أهميته ودلالاته بالحدث المتمثل في قيام عبد الناصر بتأميم قناة السويس⁽²²⁾.

وكذلك فإنه يُلاحظ على هذا القرار أنه قد أثار جدلاً قانونياً بشأن الأساس الذي ارتكن إليه في ميثاق الجامعة؛ فقد ذهب العراق ومعه بعض الدول العربية

الجامعة قد عقد اجتماعا طارئا على مستوى وزراء الخارجية العرب للنظر في تطورات الأزمة وذلك خلال يومي 30 و 31 أغسطس 1990؛ فالثابت أن هذا الاجتماع الأخير إنما كان الغرض منه هو متابعة تنفيذ ما انتهى إليه من قرارات في الاجتماعين الطارئين السابقين: اجتماع مجلس الجامعة في 2 و 3 أغسطس، واجتماع القمة العربية في 9 و 10 من الشهر نفسه، وبخاصة تطبيق البند 7 من القرار رقم 195 الذي أصدره هذا الاجتماع الأخير، والذي ينص على تكليف الأمين العام للجامعة العربية بمتابعة تنفيذ القرار المذكور، ورفع تقرير عنه خلال 15 يوما إلى المجلس لاتخاذ ما يراه ضروريا في هذا الشأن.

الاجتماع الطارئ لمجلس الجامعة يومي 30 و 31 أغسطس 1990:

انعقد هذا الاجتماع بالقاهرة بحضور 13 دولة عربية فقط (هي) دول مجلس التعاون الخليجي الست بالإضافة إلى كل من (مصر وسوريا ولبنان، جيبوتي، الصومال، ليبيا، المغرب)، في حين امتنعت ثمانى دول عن الحضور هي: العراق، الأردن، فلسطين، اليمن، السودان، تونس، الجزائر، موريتانيا، مع ملاحظة أن «دولة» فلسطين هي التي كان مقررا لها أن ترأس هذا الاجتماع لمجلس الجامعة.

وعلى الرغم من أن قرارات هذا الاجتماع جاءت في مجملها توكيدا للقرارات السابقة التي أصدرتها الجامعة بشأن الأزمة على نحو ما بيّنا، إلا أن هذا الاجتماع الأخير قد لمس العديد من المسائل المهمة ذات الصلة بتطورات الأحداث. ومن ذلك مثلا: مطالبة العراق بعدم محاولة طمس الهوية الوطنية للشعب الكويتي، وعدم المساس بالتركيبة السكانية، أو إحداث أي تغيير في التقسيم الإداري، ومطالبة الدول والمنظمات الدولية، العالمية منها والإقليمية بالامتناع عن القيام بأي عمل قد يُفسّر على أنه يحمل معنى الموافقة الضمنية على هذه الإجراءات من جانب العراق، والإدانة القاطعة لتصرفات السلطات العراقية إزاء المدنيين في الكويت مع التوكيد على مسؤولية العراق - طبقا لأحكام القانون الدولي - عن توفير الحماية الواجبة لهؤلاء المدنيين، وكذا عن حماية المنشآت، وإضافة إلى ذلك، طلب مجلس الجامعة - في قرار فرعي - من السلطات العراقية تقديم كافة التسهيلات اللازمة لتيسير مغادرة الرعايا الأجانب لكل من الكويت والعراق، كما طالبها - في قرار فرعي آخر - بتوفير كافة الضمانات لاستمرار عمل البعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة لدى دولة الكويت. والحق أن مجلس الجامعة بتضمين قراره كل هذه المسائل، فضلا عن توكيده

والمواثيق الأخرى ذات الصلة، كمعاهدة الدفاع العربي المشترك فيما يتعلق بالتسوية السلمية للمنازعات وقمع العدوان.

والملمح العام الذي نلاحظه فيما يتصل بتقويم أداء الجامعة العربية بالنسبة لأزمة الخليج الأخيرة هو ذلك التباين الظاهر في دور الجامعة فيما يتعلق بهذه الأزمة بالمقارنة بدورها فيما عرف بأزمة الكويت الأولى عام 1961، ففي حين لم تسفر جهود الجامعة - شأن كل المبادرات الدولية الأخرى - عن أي تقدم في مجال التسوية السلمية للأزمة موضوع دراستنا الحالية، يلاحظ أن الدبلوماسية العربية في إطار الجامعة هي التي قدر لها أن تضطلع بالدور الرئيسي في إيجاد تسوية سلمية للنزاع العراقي الكويتي الذي نشب على أثر إعلان استقلال الكويت في 19 يونيو 1961.

فكما هو معلوم انعقد مجلس الجامعة بناءً على طلب المملكة العربية السعودية في 20 يوليو 1961، وأصدر بإجماع الآراء - فيما عدا العراق - القرار رقم 1777 الذي تضمن الأحكام الآتية (موافي، 1983، الساكت، 1974):

أولاً: (أ) تلتزم حكومة الكويت بطلب سحب القوات البريطانية من أراضي الكويت في أقرب وقت ممكن.

(ب) تلتزم حكومة الجمهورية العراقية بعدم استخدام القوة في ضم الكويت إلى العراق.

(ج) تأييد كل رغبة تبديها الكويت للوحدة أو الاتحاد مع غيرها من دول الجامعة العربية طبقاً لميثاق الجامعة.

ثانياً: (أ) الترحيب بدولة الكويت عضواً في جامعة الدول العربية.

(ب) مساعدة دولة الكويت على الانضمام إلى عضوية الأمم المتحدة.

ثالثاً: تلتزم الدول العربية بتقديم المساعدة الفعالة لصيانة استقلال الكويت بناءً على طلبها، وتعهّد المجلس إلى الأمين العام باتخاذ الخطوات اللازمة لوضع هذا القرار موضع التنفيذ العاجل.

وقد ساعد التزام حكومة الكويت بهذا القرار، وتعهدها بطلب سحب القوات البريطانية فور الانتهاء من تشكيل وإرسال القوات العربية المشتركة بالتطبيق للبند ثالثاً من القرار المذكور على نجاح الجامعة في إنهاء النزاع، وواقع الأمر أن هذا النجاح عَجَلَ بتحقيقه عدة أسباب موضوعية (موافي، 1983): فمن ناحية أولى كان هناك

الاعتبار جسامة ما حدث، وأهمية المنطقة من المنظور الاستراتيجي، والاقتصادي للقوى الدولية والإقليمية الكبرى، وقد جاءت القمة العربية الطارئة في 10 أغسطس 1990 لتعبر بحق عن صحة هذا الاستنتاج، كما يتأكد هذا الاستنتاج أيضا في ضوء ما تكشف عنه الخبرة التاريخية من حقيقة أن دبلوماسية الجامعة العربية فيما يتعلق بتسوية المنازعات إنما تأتي كقاعدة عامة بعد وقت لاحق لنشوب النزاع، فعلى سبيل المثال لا الحصر يلاحظ أنه في حالة النزاع بين لبنان وج.ع.م. عام 1958 لم يجتمع مجلس الجامعة إلا بعد مضي عشرة أيام، في حين اجتمع مجلس الأمن الدولي في أقل من 24 ساعة من دعوته لذلك. وفي حالة النزاع العراقي الكويتي عام 1961، لم يجتمع مجلس الجامعة إلا يوم 20 يوليو، أي بعد مرور شهر كامل من نشوب النزاع في 19 يونيو في أعقاب إعلان استقلال الكويت عن بريطانيا، وعلى الرغم من تقدم المملكة العربية السعودية بطلب عقده في الأول من يوليو، أما في أزمة الحرب الأهلية اللبنانية، فلم يجتمع مجلس الجامعة إلا بعد مضي 6 شهور من تفجر الأزمة في 13 أبريل 1975، كما لم تجتمع القمة العربية إلا بعد مضي 18 شهرا تقريبا من نشوب هذه الأزمة (الرشيدى، 1980).

ويلاحظ كذلك، أن الجامعة في تناولها لأزمة الاحتلال العراقي للكويت - سواء على مستوى وزراء الخارجية أو على مستوى القمة - قد عدلت أيضا عما استقر عليه العمل من جانبها فيما يتعلق بالعزوف عن إدانة أي طرف من أطراف النزاع المعروف أمامها؛ فقد صدرت قرارات الجامعة، كما رأينا، متضمنة إدانة قاطعة للعراق لمخالفته لأحكام الميثاق والمواثيق الدولية الأخرى ذات الصلة وفي مقدمتها ميثاق الأمم المتحدة. وغني عن البيان أن هذا الموقف من جانب الجامعة لا يعززه سلوكها اللاحق في هذا الخصوص، حيث إنها عولت على إيجاد تسوية سلمية للنزاع دون محاولة إدانة طرف من أطرافه لصالح طرف آخر. ولعل الحالة الوحيدة التي خرجت فيها الجامعة على هذه القاعدة العامة كانت هي حالة النزاع بين شطري اليمن عام 1978 والتي اتهمت فيها اليمن الجنوبية بأنها كانت وراء جريمة اغتيال رئيس اليمن الشمالية؛ إذ صدر قرار مجلس الجامعة رقم 3734 في 2 يوليو 1978 ليشجب بشدة هذه الجريمة، ويدين كل من شاركوا فيها، أو خططوا لها مع إعلان تجميد العلاقات السياسية، ووقف جميع أشكال العلاقات الاقتصادية والثقافية، والمعونات الفنية مع جمهورية اليمن الجنوبية، أما في حالة قيام الأردن بضم الضفة الغربية عام 1950، فقد اكتفى مجلس الجامعة بإدانة هذا المسلك بشكل غير صريح (الرشيدى 1980، غالي 1977).

من أن هذه العمومية في الصياغة لا تخلو من فائدة حيث إنها تسمح باستيعاب التطورات المستجدة، وتوفر الأساس القانوني للتعامل معها، إلا أنها - مع ذلك - تظل قاصرة عن تحقيق الغرض الذي شرعت من أجله بالنظر إلى أنها تفتح الباب أمام مختلف الاجتهادات والتفسيرات القانونية التي قد لا يحتملها الموقف. وثانياً، وحتى بفرض خلو نص المادة السادسة من أي عيب في الصياغة يشوبه، هناك الصعوبة المتعلقة بنظام التصويت على الإجراءات أو التدابير التي يلزم اتخاذها في إطار هذه المادة، وتفسير ذلك هو أن أي إجراء من إجراءات الأمن الجماعي في إطار الجامعة إنما يشترط لاتخاذها - وطبقاً لنص المادة المذكورة - أن يصدر مجلس الجامعة قراره بشأنه بإجماع الدول الأعضاء عدا صوت الدولة المعتدية في حالة كونها دولة عربية، ولقد كان واضحاً منذ اللحظة الأولى لوقوع الغزو العراقي على دولة الكويت أن ثمة انقساماً عربياً ظاهراً فيما يتصل بأسلوب معالجة الأزمة، وبالذات فيما يتعلق بإمكانية اتخاذ تدابير معينة طبقاً لنص المادة السادسة، ولقد جاء نمط تصويت الدول العربية على قرارات الجامعة بشأن الأزمة ليؤكد هذا الاستنتاج ويوضحه؛ حيث باشرت هذه الدول جميع أنماط التصويت المتعارف عليها في قانون المنظمات الدولية من تأييد (غير مقرون بتحفظ أو مقرون به) ومعارضة وامتناع، وغياب. وثالثاً، من المهم التأكيد في هذا المقام على حقيقة أنه من المستبعد تماماً أن يكون إخفاق الجامعة في اتخاذ تدابير قسرية رادعة ضد العراق مرجعه أن الجامعة بوصفها منظمة دولية إقليمية ليست مخولة مثل هذه السلطة القمعية دون أن يأذن لها مجلس الأمن الدولي بذلك عملاً بنص المادة 1/53 من ميثاق الأمم المتحدة. ويُعزى هذا الاستنتاج إلى أمرين: فمن ناحية أولى، يلاحظ أن نص المادة 1/53 المشار إليها لم يُغَلَّ تماماً يد المنظمات الدولية الإقليمية فيما يتعلق باتخاذ إجراءات قسرية، خاصة في الأحوال التي يعجز، أو لم يبادر فيها مجلس الأمن إلى اتخاذ مثل هذه الإجراءات، وذلك حتى لا يعطل تطبيق نص المادة 51 من الميثاق والخاصة بإباحة اللجوء إلى القوة المسلحة في إطار مباشرة حق الدفاع الشرعي الفردي والجماعي، ومن ناحية ثانية لا ينبغي إغفال حقيقة أن أول قرار أصدره مجلس الأمن بشأن أزمة الاحتلال العراقي للكويت - وهو القرار رقم 660 قد أشار صراحة إلى تأييده لكل الجهود التي تبذلها الجامعة العربية في شأن حل هذه الأزمة. ولا شك أن مثل هذه الإشارة يمكن اعتبارها بمثابة موافقة، أو إذن صريح من جانب مجلس الأمن تستجيب وحكم المادة 1/53 من ميثاق الأمم المتحدة.

مبالغاً فيها؛ إذ سرعان ما برزت حقيقة مهمة مؤداها أن التضامن العربي «الرسمي» الذي تحقق منذ أواخر الثمانينات لم يكن سوى مجرد تضامن شكلي، أو مجرد ظرف طارئ على صعيد العلاقات السياسية العربية.

وهنا أيضاً يمكن القول بأن إخفاق الجامعة العربية من خلال دبلوماسية القمة في احتواء أزمة الخليج، وتسويتها في إطار عربي يمثل بدوره خطوة إلى الوراء بالنسبة لما استقر عليه العمل العربي المشترك منذ أوائل الستينات حيث قُدِّر لهذا الشكل من أشكال العمل الدبلوماسي الجماعي والمنظم أن يُسهم بجهد كبير في مجال التسوية السلمية للمنازعات فيما بين الأقطار العربية، ولعل من أهم الأمثلة ذات الدلالة في هذا الخصوص دور دبلوماسية القمة العربية بالنسبة لأزمة المقاومة الفلسطينية مع الأردن عام 1970، وكذا دورها في وضع نهاية «رسمية» للحرب الأهلية اللبنانية في أكتوبر 1976⁽²³⁾.

ويثور التساؤل بشأن حقيقة الأسباب التي أدت إلى إخفاق دبلوماسية القمة في إيجاد تسوية الأزمة في الخليج، ابتداءً من أسباب ذلك أن التعجل في عقد هذه القمة هو الذي كان وراء إخفاقها حيث لم تتح الفرصة للقادة العرب للتشاور، والتحضير لمثل هذا الاجتماع الطارئ⁽²⁴⁾، وتقديرنا أن هذه حجة داحضة؛ فالحديث عن التحضير والتشاور المسبق يكون غير ذي محل في أغلب الأحيان بالنسبة للاجتماعات غير العادية، ومع ذلك فيمكن القول بأن اجتماع وزراء الخارجية العرب يومي 2 و 3 أغسطس يعد بمثابة اجتماع تحضيرى للقمة العربية التي انعقدت في 10 أغسطس 1990، أما السبب الحقيقي وراء هذا الإخفاق فمرجعه: من ناحية أولى، القيود القانونية الممثلة في اشتراط الإجماع لصحة صدور القرارات بالنسبة لكل ما يتعلق بأعمال نص المادة السادسة من ميثاق الجامعة، ويتصل بذلك من ناحية ثانية المناورات والضغط العراقية التي استهدفت بعض الدول العربية، والتي لم تتردد - طبقاً لما ذكرته بعض المصادر - حتى من تقديم إغراءات مالية ضخمة لإثناء هذه الدول عن تأييد قرارات القمة⁽²⁵⁾.

وكذلك، فقد كان من السمات الرئيسية التي اتصف بها أداء الجامعة العربية في تناولها لأزمة الاحتلال العراقي للكويت، غياب أي دور للأمانة العامة ممثلة في شخص أمينها العام سواء من حيث المبادرة إلى بذل المساعي الحميدة، أو الاضطلاع بمهمة الوساطة بين العراق والكويت خاصة خلال الفترة التي سبقت الغزو، أو من حيث متابعة تنفيذ قرارات الجامعة الصادرة بشأن الأزمة، بل الأكثر من ذلك، إن الموقف المتردد للأمين العام، والذي انتهى باستقالته من منصبه في 3 سبتمبر 1990

المتحدة - في يوم الغزو نفسه وقبل انعقاد مجلس الجامعة على أي مستوى، زد على ذلك أن الأمم المتحدة، وليست الجامعة العربية هي التي استمرت في متابعة تطورات الأزمة منذ نشوبها، وحتى إتمام تحرير الكويت في 28 فبراير 1991، ويكفي للتدليل على ذلك أن تلقي نظرة سريعة على مجمل القرارات التي أصدرتها كل من المنظمتين في هذا الخصوص⁽²⁶⁾، بل الأكثر من ذلك كله أن مجلس الأمن - وخلافا لما استقر عليه العمل من جانبه في العديد من المنازعات التي ثارت فيما بين الدول العربية - لم يشر إلى الجامعة في أي من قراراته الأثنى عشر التي أصدرها خلال الفترة من 2 أغسطس وحتى 29 نوفمبر من العام نفسه، وهو التاريخ الذي أصدر فيه المجلس قراره رقم 678 بإجازة استخدام القوة ضد العراق إلا في القرار الأول منها فقط، وهو القرار رقم 660 الصادر في 2 أغسطس 1990 في يوم الغزو نفسه.

ولا شك أن هذا الاهتمام المبكر والمكثف للأمم المتحدة بالأزمة بالمقارنة بدور الجامعة العربية إزاءها يثير التساؤل بشأن الأسباب التي أدت إليه خاصة من منظور العلاقة بين المنظمتين الدولية العالمية (الأمم المتحدة) والدولية الإقليمية (جامعة الدول العربية) في مجال التسوية السلمية للمنازعات الإقليمية، وتقديرنا أن من بين الأسباب المهمة التي يُعزى إليها هذا الموقف من جانب الأمم المتحدة مايلي: - أولا، من المسلم به أن مسؤولية المنظمات الدولية الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات التي تنور بين أعضائها لا يمكن بأي حال أن تُقل يد المنظمة الدولية العالمية (الأمم المتحدة) في هذا الخصوص على اعتبار أنها هي المنوط بها أساسا مهمة حفظ السلم، والأمن الدوليين، وإعمال أحكام القانون في إطار العلاقات الدولية على وجه العموم، وعلى ذلك فإن ما يقال عن فعالية المنظمة الدولية الإقليمية في الاضطلاع بمهمة التسوية السلمية للمنازعات التي تنور فيما بين أعضائها سواء بالنظر إلى اعتبارات التجاور الجغرافي، أو الترابط المصلحي، أو غير ذلك إنما هو أمر يظل في التحليل الأخير لا يكاد يخرج عن اعتبارات الملاءمة (الرشيدى، 7-8، 1980)، وتأسيسا على ذلك أيضا يأتي فهمنا لنص المادة 2/52 من ميثاق الأمم المتحدة الذي يشير صراحة إلى ضرورة أن: «تبذل الدول المشتركة في هذه الاتفاقات أو المنظمات (أي المنظمات الدولية الإقليمية) كل جهدها لتسوية المنازعات الإقليمية سلميا بواسطة هذه الاتفاقات أو المنظمات، وذلك قبل عرضها على «مجلس الأمن»، فهذا النص لا يرقى بحسب قناعتنا إلى حد ترتيب التزام قانوني بوجوب استفاد شرط اللجوء إلى المنظمة الدولية الإقليمية قبل عرض النزاع على المنظمة الدولية العالمية ذات الصلة،

العربية في إطار الجامعة بالنسبة للأزمة الأخيرة في الخليج - ناهيك عن الانعكاسات السلبية المتعددة لهذه الأزمة بالنسبة لمنظومة العلاقات فيما بين الدول العربية التي شهدت تدهورا وانقسامًا غير مسبوقين منذ نشأة النظام الإقليمي العربي عام 1945 - يمكن القول بأن الأزمة وأسلوب معالجتها عربيا - وخلافا لكل الأزمات السابقة التي تصدت لها الجامعة، وباستثناء أزمة عام 1979 - قد طرحت العديد من التساؤلات فيما يتعلق بوضع الجامعة، وضرورات تطويرها خاصة بالنسبة لوظيفتها في مجالي التسوية السلمية للمنازعات، وقمع العدوان.

فبادئ ذي بدء وإزاء الدبلوماسية العربية التنظيمية في اتخاذ أية خطوة إيجابية في سبيل حل الأزمة في إطار عربي فقد ثار التساؤل بشأن مدى كفاية أو ملاءمة الإطار القانوني القائم الذي ينظم وظيفة الجامعة فيما يتصل بتسوية المنازعات وقمع العدوان، وعما إذا كان النهوض بأداء الجامعة في هذا الخصوص يلزمه بالضرورة إعادة النظر في هذا الإطار، والحق أن القصور الذي ينطوي عليه نظام الجامعة في مجال التسوية السلمية للمنازعات وقمع العدوان لا يفسر إلا جزئيا إخفاقها - أي الجامعة - في التعامل بشكل إيجابي مع هذه الأزمة التي أوجدها الاحتلال العراقي لدولة الكويت، بل إن هذا الإطار القانوني بالرغم من بعض مظاهر القصور التي تشوبه ما يزال يُؤفّر أساسا كافيا لمباشرة الجامعة لوظيفتها، وذلك إذا ما أعملنا قواعد التفسير الواسع، أو التفسير الوظيفي التي تعول على مبدأ إعمال النص؛ فالعبرة دائما - وكما تقول القاعدة الأصولية - بالمعاني وليست بالأشكال والمباني، وبعبارة أخرى، فإن تلاقي الإرادات السياسية للدول الأعضاء في المنظمة الدولية هو الذي يكفل لها ولا شك المقومات الحقيقية للنجاح والفعالية، في حين أن غياب ذلك هو الذي يحد من قدرة هذه المنظمة على الاضطلاع بالمهام المنوطة بها، ولعل خبرة الأمم المتحدة فيما يتعلق بتطبيق الأحكام المُتَضَمِّنة في نصوص الفصل السابع من الميثاق خير دليل يمكن الاستناد إليه في هذا الخصوص؛ فمن المعلوم أن الأمم المتحدة قد ظلت عاجزة طيلة العقود الأربعة السابقة عن تطبيق هذه الأحكام بسبب صراعات القوى الدولية الكبرى، ولم تغلح في ذلك - بمناسبة الأزمة الأخيرة في الخليج - إلا نتيجة لحلول سياسية الوفاق والتعاون محل سياسات الصراع والتنافس فيما بين هذه القوى.

وكذلك فقد أثارت الأزمة الأخيرة في الخليج التساؤل بشأن جدوى مصداقية التجمعات العربية الإقليمية التي نشأت في إطار الجامعة، وإعمالا لنص المادة التاسعة من ميثاقها، وعما إذا كانت الحاجة إلى تطوير الجامعة مستقبلا تستلزم بقاء مثل هذه

العربية الطارئة، والذي كلفه بمتابعة تنفيذ هذا القرار، وإجراء الاتصالات اللازمة في هذا الشأن.

وقد يكون من المناسب في هذا المقام أن نشير أيضا - وفي ضوء ما كشفت عنه دبلوماسية الجامعة في التعامل مع أزمة الاحتلال العراقي لدولة الكويت - إلى حقيقة أن أي حديث عن إعادة بناء الجامعة العربية في ظل المعطيات العربية والدولية الجديدة ينبغي أن يولي أهمية خاصة لجهاز الأمانة العامة آخذين بعين الاعتبار ذلك التعاضد المطرد في دور الأمانات العامة في نطاق المنظمات الدولية على وجه العموم، ولعل من الأفكار المهمة التي تستحق البحث والدراسة في هذا الخصوص ضرورة إيلاء أهمية خاصة للوظيفة العامة العربية بما يكفل إيجاد الموظف الدولي العربي الذي لا يتردد في تقديم ولائه لهذه الوظيفة العربية القومية على ولائه القطري حالة حدوث التعارض بينهما، ومن المهم في هذا الخصوص أيضا أن يراعى - قدر الامكان - مبدأ التوزيع الجغرافي العادل عند اختيار الموظفين العاملين بالجامعة وهيئاتها المختلفة، وكذلك فإن اختيار الأمين العام من جنسية دولة المقرر بما يحتاج إلى بعض المناقشة، أو إعادة النظر من حيث مدى ملاءمة ذلك من عدمه آخذين بعين الاعتبار الدروس المستفادة من واقع الخبرة التاريخية ذات الصلة بهذا الأمر، ويتصل بذلك أيضا ضرورة إعادة النظر في النصوص التأسيسية، وتعديلها بما يكفل تخويل الأمين العام سلطات واختصاصات أوسع، وخاصة في مجال حفظ السلم والأمن العربيين، وقد يكون مفيدا - كذلك - تطوير المحكمة الإدارية للجامعة العربية على نحو يجعل منها أداة قادرة على توفير الضمانات القانونية التي تكفل حسن اضطلاع الموظف العام العربي بواجباته الوظيفية دونما خوف أو تهديد سواء من جانب دولته التي يرتبط بها برابطة الجنسية، أو من جانب دولة المقر.

وأخيرا، فمن الدلالات المهمة التي أكدت عليها الأزمة وأسلوب معالجة الجامعة العربية لها - وخاصة بالمقارنة بأزمة الكويت الأولى عام 1961، أن وجود دولة قائدة داخل الجامعة لا يمثل بالضرورة شرا مطلقا، بل على العكس فإن غياب مثل هذه الدولة هو الذي ربما يُغزى إليه جانب من إخفاق الجامعة في التعامل الإيجابي مع أزمة 1990-1991. ولاشك أن هذا الاستنتاج يجد سندا قويا له في الخبرة التاريخية للجامعة في هذا الخصوص؛ فالثابت أن نجاح الجامعة في معالجة أزمة الكويت الأولى عام 1961 - وعلى الرغم من احتدام ما سمي بالحرب الباردة العربية في ذلك الوقت - إنما يُغزى في المقام الأول إلى كون أن مصر قد اضطلعت بمثل هذا الدور

- (8) انظر نص المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة.
- (9) انظر في معنى قريب: د. عبد الحميد بدوي، الجامعة العربية، المجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد الأول 1945، ص 13.
- (10) راجع فيما يتصل بهذا الرأي الخاص بتطور وظيفة الأمين العام للجامعة: د. أحمد موسى، ميثاق جامعة الدول العربية: بيان وتعليق، القاهرة: مطبعة مصر، 1948، ص 10، وانظر أيضا اللائحة الداخلية لمجلس الجامعة.
- (11) انظر، في هذا المعنى وعلى سبيل المثال، د. هيثم كيلاني، «الدور العسكري لجامعة الدول العربية»، مجلة شؤون عربية 1982، العدد 13، ص 296.
- (12) ومن الجدير بالذكر، في هذا الخصوص، أن الوفد العراقي في المباحثات التمهيدية التي سبقت التوقيع على معاهدة الدفاع العربي المشترك كان هو الذي اقترح وضع المادة الثانية (من المعاهدة) بنصها الحالي قبل النص الذي صار يشكل - في الصياغة النهائية للمعاهدة - المادة الثالثة منها، وكانت حجة الوفد العراقي في ذلك - وهي حجة وجيهة - هي أنه في حين أن المادة الثالثة (الحالية) تنص فقط على مجرد تشاور الدول الموقعة، تنص المادة الثانية (أيضا الحالية) على حكم أساسي، بل وعلى أهم حكم في المعاهدة، وهو اعتبار كل اعتداء يقع على أية دولة عربية متعاقدة بمثابة اعتداء على باقي الدول الأخرى مجتمعة.
- راجع في هذا المعنى: د. جميل الجبوري، قيام ميثاق الضمان الجماعي العربي، مجلة شؤون عربية، 1948، العدد 37، ص 113.
- (13) هيثم كيلاني، مرجع سابق ص 296.
- (14) راجع في هذا المعنى، د. جميل الجبوري، مرجع سابق، ص ص 126-127.
- (15) راجع نص المادتين الأولى والثانية من الاتفاقية المنشئة، «المجلس التعاون العربي»، في، مركز البحوث والدراسات السياسية (جامعة القاهرة)، سلسلة بحوث سياسية، رقم 14.
- (16) راجع نص اتفاقية الحدود العراقية الكويتية المعقودة عام 1963، مجلة السياسة الدولية، العدد 102، أكتوبر 1990، ص ص 166-167.
- (17) انظر نص القرار رقم 5036 الذي أصدره مجلس الجامعة في اجتماعه الطارئ يومي 3 و 2 أغسطس 1990، مجلة السياسة الدولية، العدد 102، أكتوبر 1990، ص 170.
- (18) راجع في شأن قرارات مجلس الأمن الاثني عشر الصادرة بشأن أزمة الخليج خلال الفترة من 2 أغسطس وحتى 29 نوفمبر 1990: مجلة السياسة الدولية، العدد 103، يناير 1991، (ملف الأزمة).
- (19) انظر خطاب الرئيس المصري حسني مبارك إلى الأمة في 8 أغسطس 1990، مجلة

- الساكت، محمد.
1974 الأمين العام لجامعة الدول العربية..، القاهرة: الهيئة العربية العامة للكتاب.
شهاب، مفيد.
1989 المنظمات الدولية، (الطبعة التاسعة)، القاهرة: دار النهضة العربية.
عبد الحميد، محمد.
1979 قانون المنظمات الدولية، (الطبعة الرابعة)، الاسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية.
غالي، بطرس.
1977 الجامعة العربية وتسوية المنازعات العربية المحلية، القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية.
الغنيمي، محمد.
1974 جامعة الدول العربية...، الاسكندرية: منشأة المعارف.
-
- 1975 الغنيمي الوجيز في التنظيم الدولي، الاسكندرية: منشأة المعارف.
موافي، عبد الحميد.
1983 مصر في جامعة الدول العربية..، القاهرة: الهيئة العربية العامة للكتاب.

المصادر الأجنبية

- Al - Kadhem, S.
1976 The Role of The League of Arab States in Settling Inter - Arab Disputes Revue Egyptienne de Droit International, Vol. 32
Foda, E.
1957 The Projected Arab Court of Justice.., The Hague: M. Nijhoff.
Goodspeed, S.
1967 The Nature and Functions of International Organizations, (2nd edition), London: Oxford Press.
Hassouna, H.
1975 The League of Arab States and Regional Disputes, New York: Oceana Publications, Inc.