

بررسی همگرایی – واگرایی در عملکرد اتحادیه عرب

رحیم کازرونی سعدی*

تاریخ دریافت: ۱۳۸۹/۵/۲۲

تاریخ تأیید: ۱۳۸۹/۶/۲۳

چکیده: اتحادیه عرب که در اوایل دوران پس از جنگ جهانی دوم با هدف ایجاد نوعی اتحاد منطقه‌ای و قومی میان دولت‌های عربی تأسیس شد، در طول بیش از نیم قرن حیات خود مقاطع و تجربیات مختلفی را پشت سر گذاشته است. در تحلیل کلی عملکرد اتحادیه دو نوع ارزیابی مثبت و منفی را می‌توان به صورت همزمان استنباط کرد. در درجه اول این سازمان توانسته است سازوکار مناسب و مطلوبی را برای همگرایی و اتحاد نسبی بازیگران عرب منطقه (به‌ویژه در حیطه مناسبات سیاسی) فراهم آورد. این عدم موفقیت، قابل استناد در برخی مسائل مهم منطقه‌ای طی این مدت می‌باشد و از طرفی ریشه در نگرش، ساختار و توانمندی‌های نامتوازن اعراب و نیز موانع و مداخلات فرامنطقه‌ای داشته است. در عین حال این مقاله سعی دارد که با استناد به شواهدی در سطوح خرد همکاری، حداقل‌هایی از همگرایی ایجاد شده بواسطه اجتماع دولت‌های عرب حول محور اتحادیه را نشان دهد. و بالاخره در پایان تصویری اجمال‌گونه از چشم‌انداز آینده اتحادیه عرب ضمن استفاده از نظرات برخی کارشناسان ارائه می‌شود.

کلیدواژه‌ها: اتحادیه عرب، همگرایی منطقه‌ای، خاورمیانه، واگرایی منطقه‌ای.

* دانشجوی کارشناسی ارشد، رشته معارف اسلامی و علوم سیاسی، کد ۱۳۸۲، دانشگاه امام صادق(ع).

مقدمه

اتحادیه عرب^۱ یا به عنوان رسمی اش اتحادیه دول یا کشورهای عرب، یک سازمان منطقه‌ای متشکل از ۲۲ کشور عربی خاورمیانه و آفریقا است که در ۲۲ مارس ۱۹۴۵ میلادی در قاهره پایه‌گذاری شد. اهداف این اتحادیه نزدیک‌تر کردن روابط دولت‌های عضو و هماهنگی ساختن تشریک مساعی میانشان جهت حفاظت از استقلال و حاکمیت آنها ضمن ارزیابی منافع و مسائل آنها به طریقی مشترک می‌باشد. در واقع اتحادیه یک مجمع داوطلبانه از کشورهای عربی است که اصول آن به دنبال ایجاد و ارتقای یک ملی‌گرایی عربی متحد و جایگاه مشترک میان دولت‌های عضو در باب مسائل مختلف بوده است و می‌توان گفت آرمان و دستور کاری نظیر الگوی اتحادیه اروپا دارد. مصر، سوریه، لبنان، عراق، اردن، عربستان سعودی، یمن، لیبی، سودان، تونس، مراکش، کویت، الجزایر، بحرین، عمان، قطر، امارات متحده عربی، موریتانی، سومالی، فلسطین، جیبوتی و کومور کشورهای عضو اتحادیه می‌باشند.

به لحاظ ریشه‌های فکری - تاریخی، بنای اتحادیه عرب به نیروی ناسیونالیسم عربی برخاسته از مقاومت‌های مرکز‌گريزانه در مقابل امپراتوری عثمانی در اواخر قرن ۱۹ و اوایل قرن ۲۰ باز می‌گردد. در کنار آن حمایت و تحریک انگلستان با پیشنهاد ابتکاری شخص آنتونی ایدن وزیر خارجه در دوران جنگ دوم جهانی به‌عنوان ایده اولیه شکل‌گیری اتحادیه، در ریشه‌یابی تاریخی این پیمان ذکر شده است.^۲ البته به دولت مصر نیز به‌عنوان پیشنهاد دهنده تشکیل اتحادیه اشاره شده است.^۳ دو هدف اساسی در فرآیند شکل‌گیری اتحادیه عبارتند از:

- اول. آوردن استقلال برای کلیه عرب‌ها تحت یک قانون واحد و تشکیل جبهه متحد آنان در مقابله با جبهه استعمارگران اروپایی (فرانسه و انگلستان).
 - دوم. بازداشتن یهودیان از تشکیل دولت یهودی در فلسطین.
- اما ساختار اداری اتحادیه متشکل از ارکان ذیل می‌باشد:
- شورای اتحادیه: رکن عالی سازمان و متشکل از نخست‌وزیران یا نمایندگان سیاسی اعضا؛ رأی‌گیری در این شورا به اتفاق آراء می‌باشد.

- شورای دفاع و شورای اقتصاد: متشکل از وزرای خارجه و دفاع و وزرای اقتصاد کشورهای عضو.

- کمیسیون‌ها یا کمیته‌های تخصصی تصمیم‌گیری: مأمور تدوین جهات همکاری و مشاور شوراها، با فعالیت دائمی.

- دبیرخانه: مرکزیت آن در قاهره مصر و کارکرد آن اداره و مدیریت مالی اتحادیه همراه با پیگیری و اجرای مصوبات شورای عالی؛ دبیرکل معمولاً از میان دیپلمات‌های عرب و به انتخاب سران عضو (رأی اعتماد دوسوم اعضا) برگزیده می‌شود.

در این میان کنفرانس سران اتحادیه نیز از سال ۱۹۴۶ تاکنون نقش مهمی را در ساختار اتحادیه ایفا کرده است. در مجموع اتحادیه اگرچه دارای برنامه‌ها و زیرمجموعه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی برای ارتقای منافع اعضا می‌باشد، اما خاستگاه و علل شکل‌گیری آن بیشتر سیاسی و در جهت تحقق رؤیای «وحدت عربی» محسوب می‌شود. به تعبیری تشکیل این اتحادیه نخستین پاسخ به احساسات ناسیونالیستی و وحدت‌گرای امت عرب بوده است.

فرضیه اصلی پژوهش حاضر در باب نقش اتحادیه عرب در منطقه خاورمیانه، با نگاهی از بالا و کل‌نگر به برخی منابع و مقالات در دسترس فارسی و لاتین در این زمینه بدست آمده است. از آن جا که این فرضیه بر دو وجه منفی و مثبت عملکرد اتحادیه عرب در منطقه تمرکز نموده است، تحقیق پیش رو سعی می‌کند اولاً توضیح دهد که چگونه در نظرگاه غالب، اتحادیه عرب نتوانسته است حلقه‌های اتصال یک اتحاد منطقه‌ای را به طور نسبی میان اعراب ایجاد کند، ضمن اینکه برخی شواهد همگرایی‌های حذاقلی و جزیری را میان اعضای اتحادیه در فضای تعاملات بین‌المللی خاورمیانه‌ای - در مقابل نظر آن دسته منتقدانی که نگاه سراسر منفی به عملکرد اتحادیه در ایجاد همگرایی منطقه‌ای داشته‌اند - پیش روی نهد.

۱- ناتوانی اتحادیه از ایجاد همگرایی مناسب؛ نشانه‌ها و دلایل

در یک کلام می‌توان گفت اتحادیه عرب در طول چند دهه فعالیت خود بیشتر از آنکه زمینه‌ساز همگرایی باشد، نمودار واگرایی‌ها و شکاف‌ها میان کشورهای عربی بوده است.

تجربه این اتحادیه منطقه‌ای به خوبی نشان داده است که بر سر راه وحدت عملکرد اعراب در مسائل سیاست بین‌الملل چه موانع و چالش‌های بنیادینی وجود دارد و برای اینکه کارکرد اتحادیه به الگویی نظیر اتحادیه اروپا نزدیک شود چه مقدمات و عواملی باید حاصل شود. در واقع یکی از مجاری عمده تأثیرگذاری اتحادیه عرب در مناسبات خاورمیانه همین تجلی اختلافات ذاتی و درونی میان رژیم‌ها، رهبران، جریان‌ها و ساختارهای جوامع عربی این منطقه بوده است.

همان‌طور که قبلاً ذکر شد، دستور کار و ایده پایه‌ای حاکم بر اتحادیه همکاری سیاسی بوده است و از قضا تحلیل ناکامی‌های اتحادیه در ایجاد اتحاد هم، در مواضع تصمیم‌گیری سیاسی مورد ارزیابی و استشهاد قرار گرفته است. اگرچه اتحادیه تاکنون توانسته ترتیباتی را برای همکاری و اشتراک رویه در حیطه‌های مختلف میان اعضای خود ایجاد و نسبتاً نهادینه کند - که در ادامه مفصلاً بدان پرداخته خواهد شد - اما اساس و داعیه اصلی وجود اتحادیه بدست دادن چارچوبی برای کنش سیاسی همگرا در مسائل منطقه‌ای یعنی همکاری «دولت‌ها» و «نخبگان سیاسی» بوده است و عدم تحقق نسبی چنین هدفی در طول بیش از نیم قرن حیات اتحادیه، مورد اجماع قریب به اتفاق صاحب‌نظران منطقه‌ای و بین‌المللی واقع شده است. در بند ۲ منشور اتحادیه نیز هماهنگ‌سازی سیاست‌های اعضا به منظور دستیابی به همکاری به عنوان یکی از اهداف پیمان ذکر شده است (Gulaid, 1985: 17-29). همچنین در نزد غالب این صاحب‌نظران، این ناکامی معمولاً در قالب مسائل و موضوعات مشخصی نشان داده شده و دلایل و زمینه‌های مشترکی در تبیین چرایی آن گفته شده است.

۱-۱- نشانه‌های ناکامی (مسائل)

در بخش مسائل^۴ معمولاً چند موضوع بیش از همه برای نشان دادن ناکامی‌های اتحادیه عرب مورد استناد قرار می‌گیرد:

یک. مسئله فلسطین.

دو. حمله عراق به کویت / جنگ خلیج فارس / بحران کنونی عراق.

سه. اختلافات و ناهمگونی‌های فیمابین دولت‌های عضو.

چهار. بعضی بحران‌های داخلی اعضا مثل لبنان.

۱-۱-۱- **مسائل فلسطین:** در مسئله فلسطین اصولاً فضای تحولات قبل و بعد از اشغال این نقطه در دهه ۴۰ میلادی بر انگیزه‌های شکل‌گیری اتحادیه عرب سایه انداخته بود و یکی از دستور کارهای اصلی جلسات اتحادیه همواره به نوعی حمایت از جریان مقاومت فلسطینی در مقابل دولت اسرائیل و هماهنگ‌سازی سیاست‌های اعراب در این قضیه بوده است و حتی اتحادیه فلسطین را از همان ابتدا در قالب یک سیستم رسمی قانونی در میان اعضای خود محسوب نمود، اما به تدریج این رویکرد حمایتی تحت تأثیر تحولات پیرامونی و تغییرات عملکردی خود بازیگران ذیربط، دچار فراز و نشیب شده و در هر مقطع به بستری برای نشان دادن گسست و افتراق و ضعف اعراب در مواجهه با مسائل فلسطین تبدیل شده است.

معمولاً اتحادیه بخصوص در قالب کنفرانس‌های سران، مواضع رسمی خود را در قبال تحولات عمده فلسطین به صورت قطعنامه و بیانیه ابراز کرده است که گاه این موضع‌گیری‌ها محتوایی رادیکالی، شفاف و تهاجمی داشته (همچون فراخوان عمومی از همه دولت‌های عرب برای حضور در جنگ ۱۹۴۸ علیه موجودیت اسرائیل یا تحریم مصر در پی توافق کمپ دیوید با اسرائیل) و در بعضی موارد نیز از موضع انفعال و کلی‌گویی و محکومیت‌های ساده فراتر نرفته است.^۵

تشکیل «کمیته عالی عرب» در دوران اشغال فلسطین توسط انگلیسی‌ها به‌عنوان یک نهاد اجرایی فلسطینی، وضع قواعد محدود کننده برای مبادلات تجاری و روابط اعضا با اسرائیل که شامل ایجاد یک دفتر ویژه «تحریم اسرائیل» در ساختار اداری اتحادیه بوده است، اتحاد اعضای شش‌گانه اولیه اتحادیه در جنگ اول اعراب با اسرائیل، ایجاد فرماندهی نظامی متحد عربی در ۱۹۶۴ برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های آزادسازی فلسطین، حمایت از تأسیس سازمان آزادیبخش فلسطین در ۱۹۶۴ و پذیرش عضویت آن در ۱۹۷۶، تشکیل شورای ملی فلسطین به‌عنوان نماینده مردم فلسطین در اتحادیه در ۱۹۶۴، اختصاص یک کرسی برای مسائل فلسطین در حوزه مشاوران دبیر کل، شناسایی فوری

دولت فلسطینی یک طرفه اعلام شده در ۱۹۸۸، ارائه ابتکار صلح عربی در سال ۲۰۰۲ بر پایه طرح اولیه ملک عبدا... و بعضی قطعنامه‌های شورای امنیت و اعزام هیئتی از وزرای خارجه به اسرائیل جهت مذاکره بر سر همین طرح از جمله فعالیت‌هایی بوده است که اتحادیه عرب در حوزه فلسطین انجام داده است. اما به نوعی غالب این اقدامات در مقابل عملکردهای متغیر، متشتت و متفارق خود اعضا در طول این سال‌ها با ناکامی یا کم‌اثری مواجه گشته است.

از همان ابتدا مذاکره شاه عبدا... اردنی با اسرائیلی‌ها در دوران جنگ اول ۱۹۴۸ موجب چندپارگی عرب‌ها گشت. بعدها اگرچه اتحادیه در ۱۹۵۰ تصمیم به اخراج هر عضوی که به هر گونه توافق با اسرائیل برسد گرفت و بر همین اساس عضویت مصر را به واسطه کمپ دیوید در ۱۹۷۹ معلق نمود و مرکزیت خود را از قاهره به تونس انتقال داد، اما در ۱۹۸۸ حمایت خود را از مذاکرات PLO با اسرائیل اعلام کرد و یک سال بعد هم عضویت مصر را مجدداً به حالت عادی برگرداند، در حالیکه مصر بر موضع به رسمیت شناختن اسرائیل همچنان باقی بود. در ۱۹۸۱ اجلاس سران اتحادیه به خاطر واکنش برخی اعضا به طرح صلح فهد برگزار نشد اما یک سال بعد در اجلاس فاس شکلی اصلاح شده از همین طرح مورد تصویب قرار گرفت. مجدداً در سال ۱۹۸۵ بر سر توافق ساف و اردن که متضمن گفتگو با اسرائیل بود میان اعضا اختلاف پیش آمده و اجلاس برگزار نشد و نهایتاً تا به امروز که طرح صلح عربی اتحادیه حاوی عادی سازی روابط با اسرائیل در ازای برخی شروط، از سوی همه اعضا مورد حمایت قرار گرفته است. اما غلبه سیاسی جریان حماس در فلسطین همراه با کارشکنی‌های سخت‌گیرانه اسرائیل در مقابل طرح‌های صلح، این موضع اخیر اتحادیه را نیز در حالت انفعال قرار داده است. برخی جنگ‌های اعراب و اسرائیل ناکارآمدی عملی طرح‌های دفاعی مشترک اتحادیه را نشان داد و طرح فرماندهی نظامی مشترک عربی در تکمیل یک استراتژی واحد برای آزادی فلسطین ناموفق از آب درآمد.

شاید بتوان گفت وضع تحریم‌های مؤثر بر ضد اسرائیل از محدود اقدامات مؤثر و بازدارنده اتحادیه بوده است که در طول سالیان اخیر واگرایی دولت‌های عضو در عمل به این تحریم‌ها به تدریج روشنتر شده است، به‌ویژه با گرایش بعضی کشورهای عربی به سمت

روابط پنهان با اسرائیل نظیر امارات، قطر و تونس، علاوه بر اقدامات علنی امثال مصر و اردن و موریتانی در این رابطه، که همگی اینها عضو اتحادیه می‌باشند (جرقوثیان، ۱۳۸۵: ۷).

نهایتاً و در مجموع رویکرد اعضای اتحادیه در قبال اسرائیل دچار چند دستگی و ابهامات درونی ارزیابی می‌شود و همین امکان تحرک واحد اعراب را در معادلات مسئله فلسطین در قیاس با سایر بلوک‌های قدرت بین‌المللی و فرامنطقه‌ای تضعیف نموده است.

۱-۲-۱- مسائل عراق: تقریباً همه کسانی که عملکرد اتحادیه عرب را در یکی دو دهه اخیر ارزیابی کرده‌اند، تحولات مربوط به مسائل عراق را از نقاط اصلی بروز دهنده ضعف‌های اساسی ایده اتحاد اعراب برشمرده‌اند.

حمله عراق به کویت و سپس وقوع جنگ اول خلیج فارس، در نزد صاحب‌نظران مختلف عامل برجسته‌ای در پایین آوردن کارآیی اتحادیه عرب محسوب شده است. عراق که سابقاً از قدرت‌های پذیرفته شده در میان اعضای اتحادیه بود، با این واقعه تا حدود زیادی خود را از جمع اعراب کنار کشید. اگرچه اتحادیه نشستی اضطراری در سال ۱۹۹۰ برگزار و درخواست توقف تهاجم عراق به کویت را نمود، اما در مجموع تنها ۱۲ عضو از ۲۲ عضو اتحادیه این تهاجم را محکوم کردند و ضمناً ناتوانی اتحادیه در زمینه‌سازی اقدام عملی متناسب و پایان دادن به اشغال کویت آشکار شد؛ درحالی که مسئله حادث شده یک مسئله درونی اعراب و مابین اعضای اتحادیه بود و قاعدتاً انتظار می‌رفت ترتیبات امنیتی و سیاسی اتحادیه در جهت ایجاد همگرایی، بتواند در این حوزه ضرورت دخالت بازیگران فرامنطقه‌ای و غیرعربی را در رفع بحران برطرف سازد. بعد از آن هم اتحاد بعضی اعراب با آمریکا در حمله به عراق شاید عامل از کار افتادن سازوکار درونی اتحادیه عرب برای سال‌ها بوده است. در اثر این جنگ وقفه‌ای ۵ ساله در اجلاس سران اتحادیه بروز نمود (از ۱۹۹۰ تا ۱۹۹۵). بعد از این اعراب فهمیدند که چقدر مشکلات آنها خانگی است و هر کدام تا حدودی سعی کردند به درجات مختلف راهی را که مصر در زمان سادات در پیش گرفت - نزدیکی به آمریکا و اسرائیل - در پیش بگیرند. این روند خود سایه رهبری و حضور آمریکا در تنظیم مناسبات خاورمیانه را پررنگ نمود و طبیعتاً ایده وحدت اعراب در قالب یک بلوک مستقل منطقه‌ای، تحت‌الشعاع این رهبری بشدت کمرنگ شد که دامنه

آن تا همین امروز باقی است.

اما تحولات اخیر عراق خود عاملی مضاعف در روشن شدن ضعف‌های درونی بر سر راه همگرایی اعراب گشته است. موضع اتحادیه در مقابل حملات آمریکا به عراق با وجود مخالفت با کاربرد زور علیه عراق در ۲۰۰۲ و محکومیت ظاهراً قوی حملات آمریکا و انگلیس در ۲۰۰۳ ضمن توافق روی عدم مشارکت در جنگ علیه عراق، از سوی کارشناسان ضعیف و غیرواضح ارزیابی شده است، زیرا در کنار این مخالفت‌ها، اجازه استفاده از پایگاه‌های نظامی موجود در قلمرو برخی اعضا برای آمریکا در اتحادیه مورد پذیرش قرار گرفت و عملاً پایگاه‌های برخی همسایگان عرب عراق در خدمت عملیات نظامی آمریکا قرار گرفت. به تفسیر یکی از تحلیل‌گران سه رویکرد متفاوت در مقابل این حمله میان اعراب به وجود آمد: بی‌تفاوتی اکثریت، مخالفت سوریه و عربستان، همکاری عملی کویت و اردن (غفاری، ۱۳۸۴: ۹). این ضعف و تشنگی به خوبی نشان داد که سیاست خارجی دولت‌های عربی تا چه حد با مسیر همگرایی و استقلال عمل «عربی» ناهمخوانی دارد و دچار تک‌روی یا وابستگی به القانای فرامنطقه‌ای است.

جنگ دوم خلیج فارس سایه ناپایداری و عدم اطمینان بر روابط میان اعضای اتحادیه را تقویت نموده و بخصوص خطرات جدیدی را در منطقه آزاد کرد که رژیم‌های عربی نزدیک به آمریکا را هدف قرار داده است، و بالاخره ایده بنیادین اتحادیه عرب یعنی رهبری واحد عربی بیش از پیش با چالش مواجه گشته است.

در موضوع بحران داخلی لبنان، اتحادیه در ۱۹۷۶ از ایجاد یک نیروی حافظ صلح عربی جهت حل و فصل بحران حمایت نمود و اخیراً نیز در برپایی گفتگوهای وحدت ملی در لبنان نقش فعالی ایفا نمود اما به اعتقاد بعضی تحلیل‌گران، اتحادیه انفعال و ضعف عملگرایی خود را در این حوزه نیز نشان داده است. حمله اسرائیل به لبنان نیز به‌عنوان شاهدهی در راستای این تحلیل در نظر گرفته شده است.

در بحران دارفور سودان، اتحادیه تصمیم به حضور در ماجرا گرفت و یک سری کمک‌های نقدی هم به منطقه بحران زده اعطا نمود اما به نظر، ناکارآمدی و عدم قاطعیت همچنان بر فرآیند تصمیم‌گیری این سازمان در این موضوع حاکم است، به‌طوری که زمینه

تنظیم شرایط مطابق میل قوای سازمان ملل و قدرتهای غربی را فراهم کرده است. به تعبیر یک تحلیلگر ایرانی «بحران دارفور بر جهانیان اثبات کرد که در مواقع «بحران» عملگرایی اعراب به حداقل می‌رسد» (غفاری، ۱۳۸۴: ۹). و بالاخره مسائل داخلی الجزایر، قضایای کانال سوئز، اختلافات مرزی مابین برخی اعراب و موارد دیگر دستخوش تحلیل‌هایی قرار گرفته است که در پی اثبات ناتوانی اتحادیه عرب از ایجاد همگرایی منطقه‌ای بوده‌اند.

۱-۲- دلایل ناکامی

دلایل و زمینه‌های ناکامی اتحادیه عرب در ایجاد سطح مطلوبی از اتحاد و همگرایی میان کشورهای عربی را می‌توان در قالب چند عامل برشمرد:

۱-۲-۱- عدم جزم راسخ اعراب نسبت به ایده «وحدت عربی»

به واقع بنیادی‌ترین دلیل ناموفق بودن عملکرد اتحادیه عرب را باید در عامل فوق جست. این اتحادیه در فضای پر رنگ بودن شور و احساسات عرب‌گرایانه ناسیونالیستی و ضد استعماری دهه‌های آغازین قرن ۲۰ و البته به نقلی تحت تأثیر نفوذ استعمار انگلیس بوجود آمد و لذا از همان آغاز سایه نوعی ایدئولوژی و شعارگرایی و سیاست‌زدگی بر آن حاکم بود، در حالی که هیچ‌گاه ایده «اتحاد اعراب» در مجرای عزم و تفکر منطقی و استراتژیک دول عضو آن قرار نگرفت و میان ایدئولوژی‌ها یا منافع رژیم‌های عربی با این ایده نسبتی همگون و هم بسته به وجود نیامد. لذا اتحادیه نیز به طور طبیعی (و البته تحت تأثیر عوامل دیگر) نتوانست ساختارها و رویه‌های واقعی متناسب با اهداف ایده‌آل خود را در چارچوب تعاملات گوناگون اعضا پی‌ریزی و نهادینه کند و آنان را به برداشت‌ها و تصمیمات پیش‌برنده مؤثر و واحد در جهت کمرنگ نمودن مرزهای ملی میانشان وادار سازد.

میان کارکرد اتحادیه عرب با کارکردهای ملی و خرد دولت‌های عربی نوعی دوگانگی وجود دارد. رهبران عرب همواره ترجیح داده‌اند قدرت و استقلال خود را در تصمیم‌گیری‌ها حفظ کنند و حس رقابت میان آنها معمولاً بیشتر از حس همگرایی بوده است. این دوگانگی و به نوعی محافظه‌کاری در پیوستن به یک «اتحاد» واقعی منطقه‌ای را می‌توان در همان فضای تأسیس اتحادیه عرب ردیابی کرد، آن‌جا که منشور اتحادیه از اصل «وطن عربی» ضمن احترام به حاکمیت‌های فردی اعضا حمایت کرده^۷ و اعضا را به

پرهیز از دخالت در امور یکدیگر متعهد می‌سازد (جاودانی مقدم، ۱۳۸۳: ۶). یا آن جا که لزوم احترام به سیستم‌های سیاسی اعضا و پرهیز از مشارکت در عملیات تغییر رژیم‌ها در پیمان اتحادیه تصویب شده است.^۸

عامل نژادی تشکیل اتحادیه خود جای تأمل بسیار دارد، اینکه آیا این عامل همچنان در دنیای امروز توان گردآوری دولت‌های ملی و جوامع مختلف حول همدیگر را دارد؛ آنهم جوامع عرب آسیا و آفریقا که در یک نگاه، دنیایی از تعارضات و تفاوت‌ها به نظر می‌رسند و ظاهراً بسیاری از مؤلفه‌های دیگر فرهنگی، اقتصادی و سیاسی بر سیاست ملی آنها بالاتر از «عربیت» نفوذ و تسلط دارد.

هنوز در نزد بسیاری کشورهای عربی، نفت و ثروت بر سیاست و استراتژی برتری دارد. در مصر به‌عنوان یکی از وزنه‌های عمده اتحادیه عرب، هدف اول حسنی مبارک؛ حفظ «خود» می‌باشد و مؤلفه‌های امنیتی آن هم در ارتباطی تنگاتنگ با قدرت‌های فرامنطقه‌ای بر سیاست خارجی این کشور سایه انداخته است. عربستان دیگر قدرت عمده اتحادیه به علت تحولات جدید پس از یازدهم سپتامبر و تشدید تروریسم دچار فضایی ناپایدار شده و تک‌روی‌هایی در روابط خارجی خود بروز داده است. لیبی بخصوص با سرپرستی قذافی رفتارها و مواضعی بشدت متشتت و واگرایانه در جهان عرب داشته است و به نظر، برداشت او از همگرایی عربی در میان برداشت‌های اعضا کاملاً «خاص» می‌باشد. سوریه نیز از جهتی دیگر دچار چنین رفتاری بوده است، اردن ملک عبدا... تحت رابطه شدید با آمریکا احتمالاً از همگرایی عربی صرف نظر کرده است، کشورهای ضعیف و کوچک خلیج فارس برای همگرایی عربی انگیزه کافی ندارند و باقی کشورهای عربی نیز هر کدام دچار محذوریت‌ها، دغدغه‌ها و تهدیدات اختصاصی خود هستند.

تحت تأثیر همین شرایط اختصاصی است که استراتژی‌های نظامی اعضا به صورت منفک و در قالب کسب امنیت انفرادی از طریق خرید اسلحه تنظیم می‌شود و لذا پیمان امنیت دسته جمعی و قرارداد مشترک نظامی اتحادیه هرگز شکل پیمانهای موفق مشابه نظیر ناتو را نگرفته است. همچنین سهم بیشتر مبادلات تجاری و اقتصادی اعضا با کشورهای

خارج از اتحادیه بوده و به گفته برخی منابع تنها ۹ درصد فعالیت‌های بازرگانی جهان عرب مربوط به کشورهای عرب می‌باشد.

۱-۲-۲- شکاف‌ها، دسته‌بندی‌ها و رقابت‌های سیاسی میان اعضای اتحادیه

علاوه بر منافع منفرد دولت‌های عرب، شکاف‌ها و تضادهای سیاسی نیز رفتار آنها را در جهت عکس اتحاد قرار می‌داده است. این شکاف‌ها عمدتاً یا تحت تأثیر تحولات دوره جنگ سرد حول تقسیم‌بندی رژیم‌های محافظه‌کار و رادیکال عرب شکل گرفته یا بر سر رقابت برای رهبری اعراب به وجود آمده است.

تنوع میان رژیم‌های سیاسی هم در این میان یک مشکل مضاعف بوده است (پادشاهی در مقابل جمهوری) و برای مثال مصر زمان جمال عبدالناصر را در مقابل بعضی کشورهای عربی قرار می‌داده است. گاه تقسیم‌بندی سیاسی میان اعضای اتحادیه صورت دو گروه متجدد به رهبری مصر و سنتی به رهبری عربستان را می‌گیرد. تعارضات ایدئولوژیک هم گاه به صورت تضاد ناسیونالیسم‌های محلی یا اصولگرایی اسلامی با ناسیونالیسم عربی تفسیر می‌شود. حمله عراق به کویت هم همان‌طور که گفتیم منشأ یک دسته‌بندی میان اعضای اتحادیه شد.

رهبران فلسطین از سال‌های اولیه اشغال تا زمان یاسر عرفات معمولاً چندان سازگاری و اتحاد استراتژیک با رهبران عرب نداشتند، جدا از اینکه خود اعمال تحریم‌های عربی بر ضد اسرائیل عامل انشقاق و دسته‌بندی در میان اعضای اتحادیه بوده است. تا قبل از بحران عراق، رقابت شدید میان این کشور با مصر برای رهبری اتحادیه جریان داشت. عربستان و سوریه و لیبی نیز در این رقابت حضور داشته‌اند. میان شاه حسین اردنی با حافظ اسد سال‌ها اختلاف عمیق وجود داشت. اختلافات مرزی هم میان اعضای اتحادیه وجود دارد، از جمله میان بحرین با قطر (بر سر بعضی جزایر) و یمن با عربستان.

سوریه در تعامل با بعضی بازیگران مهم خاورمیانه همچون ایران یا جریان مقاومت اسلامی فلسطین راهبردی متفاوت با سایر اعراب داشته است و حتی آنجا که اعراب گاه به یک اتحاد نسبی می‌رسیدند همچون مقابله با ایران در دوران جنگ با عراق، عامل تضعیف کننده این اتحاد بود. قذافی رهبر لیبی مکرراً به ناتوانی اتحادیه در رفع مشکلات اعراب

اعتراض و تهدید به خروج کرده است و دعواها و مشاجرات او در اجلاس‌های سران مشهور شده است.

در مجموع، اجلاس‌های سران اتحادیه بخصوص در سال‌های اخیر همواره محل تجلی اختلافات سیاسی میان اعضا بوده است (از جمله در آستانه نشست سال ۸۳ در تونس بر سر مسائلی چون عراق، فلسطین و طرح خاورمیانه بزرگ (جاودانی مقدم، ۱۳۸۳: ۶) و حتی در برخی اجلاس‌ها مثل اجلاس الجزایر یا خارطوم برخی سران اعضا شرکت نداشتند (جرقوثیان، ۱۳۸۵: ۷). به‌هرحال، در حوزه سیاسی و فکری با طیفی از تعارضات در اتحادیه میان شخصیت‌ها، سیاست‌ها، رژیم‌ها و... مواجه هستیم و این مانعی جدی بر سر راه اثربخشی اتحادیه عرب بوده است.

۱-۲-۳- عدم توازن قدرت و نفوذ میان اعضای اتحادیه: اصولاً موفقیت یک پیمان اتحاد سیاسی میان کشورها در سطح نظام بین‌المللی، نیازمند سطح مناسبی از توازن اعضای پیمان در مؤلفه‌های قدرت سیاسی و اقتصادی و توزیع مناسب سطح نفوذ در ساختار اتحاد میان دولت‌ها است که این دو شرط در اتحادیه عرب چندان حاصل نیست.

غالب تحلیلگران به وجود یک قطب‌بندی آشکار اقتصادی در میان کشورهای عرب آسیا و آفریقا اذعان دارند: قطب کشورهای ثروتمند نفتی خلیج فارس نظیر عربستان، امارات و کویت و قطب کشورهای فقیر چون کومور، جیبوتی و موریتانی. ثروت‌های نفتی برخی رهبران عرب حتی در مقابل درآمد بعضی اعضای آسیایی اتحادیه چون اردن و سوریه، خیره‌کننده و عامل ترس این رهبران از شراکت چنین دولت‌هایی با آنها تحت لوای ملی‌گرایی عربی شده است. شاید به همین دلیل موافقت‌نامه‌های متعدد اقتصادی اعضای اتحادیه اگر هم اجرا شده‌اند، صورت کم‌رنگی داشته است.

با این حال، در قطب‌بندی جهانی شمال - جنوب، اتحادیه بیشتر متعلق به جنوب اقتصادی محسوب می‌شود. خود اعضای آفریقایی اتحادیه به تنهایی از لحاظ مؤلفه‌های قدرت فاصله زیادی با یکدیگر دارند، از جمله میان مصر و لیبی با سومالی بحران زده. اما وزن نفوذ سیاسی اعضا در اتحادیه و تصمیمات و ساختار آن نیز هرگز متوازن نبوده است. در این میان مصر بیش از هر بازیگر دیگری، دارای نفوذ سنتی بیش از حد در

اتحادیه تصور می‌شود. از همان ابتدا به نوعی ریاست معنوی قاهره بر اتحادیه پذیرفته شد که تعلق ۵ نفر از ۷ دبیر کل اتحادیه تاکنون به این کشور شاهی بر این مسئله است. یکی از تحلیلگران ایرانی اعتقاد دارد مصر تحت تأثیر این نفوذ در مقاطع مختلف از اتحادیه سوءاستفاده نموده است، از جمله پس از قطع روابط با ایران در دوره ناصر در قالب زمینه سازی کاربرد نام «خلیج عرب» در سند رسمی کمیسیون اتحادیه و تصمیم سازمان برای کاربرد این نام در مکاتبات رسمی و برنامه درسی اعضا.^۹

بسیاری از فراز و فرودهای سیاست ضد اسرائیلی اعضای اتحادیه به دنبال فراز و فرودهای سیاست مصر در این زمینه بوجود آمده است (از جمله در مقطع ملی سازی کانال سوئز یا پس از امضای پیمان کمپ دیوید). در سطحی وسیعتر به تسلط برخی دولت‌های وابسته به غرب و دنباله‌روی سیاست‌های آمریکا بر اتحادیه (مصر و عربستان) اشاره می‌شود که به نوعی عامل برخورد تک بعدی، یک سویه و منفعلانه اتحادیه با مسائل منطقه‌ای ارزیابی می‌گردد.

۱-۲-۴- ساختار تصمیم‌گیری و مشکلات اداری اتحادیه: به اتفاق آراء، سیستم رأی‌گیری شورای اتحادیه عرب از مهمترین ضعف‌های ساختاری آن شمرده شده است، سیستمی که تنها رأی‌دهندگان به تصمیمات را متعهد به آنها می‌سازد و لذا در عمل اتحادیه کوشیده تا به اتفاق آراء تصمیم‌گیری کند که این خود غالباً فعالیت او را مختل کرده است.

بوروکراسی ساختار اتحادیه عامل دیگری در مشکل بودن تصمیم‌گیری‌ها و اجرای آنها قلمداد شده است. ارگان‌ها و نهادهای متعددی وابسته به اتحادیه می‌باشند، در حالی که ارتباطی ارگانیک میانشان وجود ندارد. شورای اتحادیه خود ۱۳ کمیته اجرایی و به روایتی ۱۶ کمیته فرعی دارد و حضور ۶۰۰ کارمند در ساختار اداری اتحادیه نشانگر اصطکاک شدید بوروکراتیک می‌باشد.

نبود ضمانت‌ها و ابزارهای اجرایی مناسب برای عملی کردن تصمیمات، مشکل دیگری در این ساختار است، به خصوص اینکه کارآیی و فعالیت سازمانی این اتحادیه تا حد زیادی بسته به نقش دبیر کل آن می‌باشد و بار عظیمی از روند پیگیری اجرایی تصمیمات روی دوش اوست.

مشکلات کمبود بودجه و حق سهم‌های عقب افتادهٔ اعضاء از دیگر محورهای مشکل‌زای وضعیت اتحادیه در سال‌های اخیر بوده است، بدهی‌های اتحادیه ۱۰۰ میلیون دلار ارزیابی شده، در حالی که بودجه سالانهٔ اتحادیه اخیراً در حد ۵۰ میلیون دلار ارزیابی شده است.^{۱۰} در قیاس با الگوی اتحادیه اروپا، سازمان اتحادیه عرب کمتر توانسته ارتباط مستقیمی با شهروندان اعضای خود برقرار کند.

۱-۲-۵- **مداخلهٔ بازیگران فرامنطقه‌ای در مناسبات خاورمیانه:** در تمام سال‌های حضور اتحادیه عرب، یعنی از پس از دوران جنگ جهانی دوم تا به امروز، خاورمیانه مورد توجه ویژه بازیگران عمدهٔ نظام بین‌الملل و تحت تأثیر شدید تحولات هدایت شده از سوی آنها بوده است. به‌ویژه پس از فروپاشی شوروی سابق و رخداد جنگ خلیج فارس، این منطقه از نقاط هدف اصلی آمریکا جهت طرح‌ریزی استراتژی‌های هژمونیک خود در دنیا بوده است. به طور طبیعی نوع عملکرد یک اتحادیهٔ منطقه‌ای که ابعاد جغرافیای مسائل تحت پوشش او تقریباً منطبق بر مرزهای کل این منطقه محسوب می‌شود، در ارتباط و تأثیرپذیری تنگاتنگ با این عامل فرامنطقه‌ای قرار می‌گیرد.

اتحاد اعراب اصولاً ایده‌ای است که در درون خود خطرات بالقوهٔ زیادی برای قدرت‌های خارجی ذینفع در خاورمیانه دارد. از سوی دیگر به طور سنتی نظام‌های سیاسی بسیاری از اعضای اتحادیه به بلوک غرب وابسته بوده است و علی‌الخصوص پس از وقوع انقلاب اسلامی در ایران و هجوم عراق به کویت دولت‌های عرب منافع بیشتری برای خود در رابطه با آمریکا متصور نموده‌اند. این وضعیت همان‌طور که قبلاً اشاره رفت برای بعضی دولت‌ها تا بدانجا بوده که رهبران آنان را از فکر همگرایی عربی تا حدود زیادی منصرف کرده است.

نتیجه این شد که به هنگام صدور بسیاری از بیانیه‌های اتحادیه عرب در مورد تحولات جهانی عرب، در نظر گرفتن ملاحظات آمریکا و حتی اسرائیل را می‌توان مشاهده کرد و در سال‌های اخیر جلسات و مصوبات اتحادیه اجباراً و از موضع انفعال به سمت دستور کارهایی چون حقوق بشر، دموکراسی، محکومیت تروریسم، اصلاحات در خاورمیانه و... سوق پیدا کرده است.

بیانیه چند سال پیش اتحادیه عرب در استقبال از طرح مشترک آلمان و فرانسه برای مشورت با کشورهای عربی و اتحادیه در راستای انجام اصلاحات در خاورمیانه، یک نمونه نفوذ شدید قدرت‌های خارجی بر روی بازیگران اتحادیه عرب است.^{۱۱}

بهرحال تا زمانی که حداقل قدرت‌های اصلی اتحادیه عرب یک سیاست مستقل و هم‌پوشان منطقه‌ای در مقابل منافع خاورمیانه‌ای قدرت‌های غربی اتخاذ نکنند، نمی‌توان امید بالایی به مکانیزم‌های اتحادیه عرب در جهت همگرایی عربی داشت.

۲- شواهد عملکرد اتحادیه در ایجاد همگرایی حداقلی

اما با مطالعه جامع و منصفانه ابعاد مختلف عملکرد اتحادیه عرب و بازتاب‌های منطقه‌ای آن، می‌توان وجوه و مصادیقی را برشمرد که اتحادیه توانسته در چارچوب آنها سازوکارها و رویه‌هایی را برای همگرایی و تعامل مثبت کشورهای عربی ولو در حد فراهم کردن زیربنا و بستر تعامل فراهم کند. قطعاً این وجه مثبت عملکرد اتحادیه را نمی‌توان هم سطح و معادل وجه منفی و انفعالی آن ارزیابی کرد. به خصوص به این دلیل که این همگرایی حداقلی بیش از همه در حوزه‌های تعاملات غیر سیاسی اعضای اتحادیه جاری شده است و رگه‌ها و آثار آن در سطح سیاست‌های ملی اعضا بسیار رقیق و کم‌رنگ می‌باشد. این در حالی است که از میان ۴ هدف برشمرده شده در بند ۲ منشور اتحادیه، سه هدف اول دارای بار سیاسی است و تنها هدف چهارم شامل تثبیت همکاری نزدیک اعضا حول مسائل اقتصادی و ارتباطاتی و فرهنگی و... می‌باشد (Gulaid, 1985: 17-29).

۲-۱- اقتصادی

به یک نظر مهم‌ترین فعالیت‌های مثبت اتحادیه عرب در حوزه مسائل اقتصادی بوده است: یک اتحادیه جایگاهی برای تنظیم اسناد مهم ارتقادهنده یکپارچگی اقتصادی میان اعضا همچون اساسنامه یا آیین‌نامه فعالیت اقتصادی مشترک عرب بوده است.

دو امضای یک موافقتنامه همکاری اقتصادی در ۱۹۵۰ همراه با تشکیل سازمان اقتصادی کشورهای عرب در همین دوران.

سه. تصویب تشکیل بازار مشترک عربی در ۱۹۶۴ و تنظیم موافقتنامه آن که اولین اقدام

مؤثر روی کاغذ به سمت وحدت اقتصادی اعراب ارزیابی می‌شود و حاوی آزدسازی فعالیت‌ها و کالاهای اقتصادی اعضای اتحادیه است. چهار. تنظیم موافقتنامه شورای وحدت اقتصادی عربی در ۱۹۶۲ که آزدسازی عمده فعالیت‌های اقتصادی و تبادلات تجاری میان اعضا از اهداف آن ذکر شده است (شامل انتقال شخص و سرمایه، مبادله کالاهای بومی و خارجی، اقامت و کار و استخدام، حمل و نقل و ترانزیت، مالکیت و...).

پنج. تنظیم پیمان تسهیل تجارت و ترانزیت در ۱۹۶۳ شامل تصویب مصونیت‌های گمرکی برای تولیدات کشاورزی بومی.

شش. آغاز به کار منطقه آزاد تجاری عربی از سال ۲۰۰۵ شامل امتیاز معافیت گمرکی کالاهای تجاری اعضا برای ورود به قلمرو همدیگر، که تا سال ۸۳، ۱۷ کشور به عضویت این منطقه درآمده بودند. به نظر برخی، مشکل نیروی انسانی مجرب بزرگترین مشکل بر سر راه این توافق تجاری محسوب می‌شود (خدرلو، ۱۳۸۳: ۵). و بالاخره تنظیم موافقتنامه‌های متعدد اقتصادی، سازماندهی یک سری شرکتهای سرمایه‌گذاری مشترک عربی و تشکیل بعضی فدراسیون‌ها و اتحادهای دیگر عربی در حوزه اقتصادی از زمره فعالیت‌های زیربنایی اتحادیه عرب در این قلمرو بوده است. همچنین تنظیم یک موافقتنامه تجارت آزاد و تکمیل طرح خط لوله گاز عربی از دستورکارهای اقتصادی پیش روی اتحادیه است.

۲-۲- فرهنگی و اجتماعی

شاید مهمترین بخش کارنامه اتحادیه در این زمینه، ایجاد سازمان آموزشی، فرهنگی و علمی اتحادیه عرب، ALESCO می‌باشد. هدف این سازمان ارتقای وحدت فکری کشورهای عربی بوده و مهمترین سازمان منطقه‌ای است که حول آموزش تطبیقی در حوزه اعراب به پژوهش و فعالیت می‌پردازد. فعالیت‌های آن شامل برگزاری کنفرانس‌های فرهنگی از جمله بیش از ۵۵ سمینار و کارگاه آموزشی و نیز تبادل نظر در باب بعضی مسائل فرهنگی و آموزشی بوده است. تنظیم دو استراتژی مهم آموزشی در جهت ارتقای

سیستم‌های آموزشی کشورهای عرب از مهمترین دستاوردهای کاری ALESCO محسوب می‌شود. با این حال یک نقص عمده دستور کار آن تمرکز روی مباحث مربوط به داده‌ها و ساختار در حوزه آموزشی و غفلت از مسائل مبتلابه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی کشورهای عربی می‌باشد.

اتحادیه در طراحی برنامه آموزشی، درسی، حفظ نسخ خطی و میراث‌های فرهنگی عرب نقش مهم ایفا کرده است. فعالیت‌های سوادآموزی، باز تولید آثار فکری و ترجمه ترمینولوژی فنی جدید برای اعضا، میدان دادن به مبادلات فرهنگی اعضا، کمک به برگزاری مسابقات ورزشی، کمک به ارتقای نقش زن در جوامع عربی و فعالیت‌های رفاهی کودکان از دیگر رئوس کارکردهای فرهنگی اتحادیه بوده است.

در زمینه حقوقی و اجتماعی، اتحادیه به تحریک اقدامات ضد جرم و سوءاستفاده دارویی و پرداختن به مسائل کار و کارگران به‌ویژه نیروی کار مهاجر عرب اقدام نموده است. در سال ۱۹۹۴ اعضای اتحادیه بر روی منشور عربی حقوق بشر توافق کردند. همچنین اتحادیه به انتشار مجله مسائل عرب و یک بولتن اطلاعات به دو زبان عربی و انگلیسی می‌پردازد.

ایجاد یک سیستم واحد آموزشی که دربردارنده مبادله دانشجو و استاد باشد، از ایده‌های مطرح در کمیته‌های زیر نظر اتحادیه بوده است. دست آخر در بررسی کارکردهای فرهنگی اتحادیه عرب باید این نکته را مدنظر داشت که اتحادیه یک اجتماع متفرق از کشورها به لحاظ قومی و فرهنگی بوده است.

۲-۳- سیاسی

با همه نقدهایی که بر میزان کارآمدی اتحادیه در ایجاد همگرایی سیاسی میان اعضا وجود دارد نمی‌توان منکر شد که اتحادیه با توجه به این که نخستین سازمان بین‌المللی میان مجموعه کشورهای عربی - اسلامی است، چارچوبی برای مشورت و تأمل اعراب حول مسائل و دغدغه‌های مشترک و دستیابی به برخی مواضع و تصمیمات واحد بر سر مهمترین تحولات خاورمیانه در ۵۰ سال گذشته بوده است و در این مسیر تقریباً تمامی کشورهای عربی آسیایی و آفریقایی را به عضویت خود درآورده است.

در دهه‌های اولیه، اتحادیه حمایت‌های همگرایانه‌ای از استقلال ملی و عربی اعضای خود به عمل آورد. حمایت از سوریه و لبنان در مقابل فرانسه، حمایت از درخواست استقلال لیبی در ۱۹۴۵، حمایت از احزاب ملی‌گرای تونس، مغرب و الجزایر در دوران کسب استقلال، واکنش منفی سریع نسبت به تشکیل دولت یهودی در فلسطین و درخواست استقلال کشور واحد فلسطین با اکثریت جمعیت عرب و نیز حمایت کامل از تصمیم دولت مصر برای ملی‌سازی کانال سوئز که زمینه‌ساز تقویت همکاری عربی و توسعه همکاری‌های نظامی اعضا در منطقه گشت، از جمله این حمایت‌ها بوده است. در برخی مقاطع، اتحادیه عرب حمایت و جدیت خود را نسبت به وحدت سیاسی اعراب نشان داده است، از جمله در حمایت از تقاضای مصر برای اتحاد با سودان در ۱۹۴۷ یا در تلاش چشمگیر برای اتحاد دو یمن که در همین راستا یمن جنوبی را در ۱۹۶۷ به اعضای خود ملحق کرد.

از دیدگاه جمعی از صاحب‌نظران، برخی موضوعات و مسائل منطقه‌ای نشانگر تأثیرگذاری مثبت اتحادیه عرب بوده است. از جمله در قضیه بحران داخلی لبنان که مداخله نیروی بازدارنده عربی با حمایت اتحادیه در این قضیه، با نگاه مثبت ایستوان پوگانی در کتاب خود روبرو شده است (Osman, 1981: 438-495). یا در مسئله فلسطین و اسرائیل رویکرد اتحادیه از منظر برخی منابع، متحد ارزیابی شده^{۱۲} و پایگاه تحلیلی BBC یکی از محدود مواضع قوی اتحادیه را تاکنون، تحریم فراگیر اسرائیل در مقطع ۱۹۴۸ تا ۱۹۹۳ دانسته است.^{۱۳} ظاهراً اتحادیه در رفع سطوح گوناگون منازعات امنیتی اعضای خود تأثیرگذاری داشته است، شامل منازعات میان اعضا با همدیگر (مراکش و موریتانی)، منازعات اعضا با کشورهای خارجی (لیبی و آمریکا) و منازعات داخلی اعضا (لبنان و سومالی). در واقع اتحادیه عرب در چنین تحولاتی به‌عنوان یک جایگزین منطقه‌ای سازمان ملل در بحث امنیت کار کرده است. حسین حسنا در فصل سوم کتاب خود، «اتحادیه دولت‌های عرب و منازعات منطقه‌ای» به نقش اتحادیه در این منازعات در قالب‌هایی چون مصالحه، حکمیت، ارسال هیئت‌های حقیقت‌یاب و... بخصوص با تمرکز روی نقش ابتکاری دبیران کل اتحادیه پرداخته است (Voeroes, 1978: 136-138).

موضوع ایران و اختلافات آن با کشورهای عرب در سال‌های پس از وقوع انقلاب اسلامی شاید از محدود مواضع تجلی همگرایی سیاسی دولت‌های عضو اتحادیه عرب بوده است. در زمان جنگ عراق و ایران، اتحادیه حمایت بسیار فعالانه‌ای از عراق نمود و اعراب را به یک وحدت نسبی نائل کرد. سپس در ۱۹۸۷ از قطعنامه ۵۹۸ حمایت نمود. پس از جنگ، اتحادیه قطعنامه‌های متعدد ضد ایرانی تصویب نموده و در مسائلی چون مانورهای نظامی ایران در خلیج فارس یا موضوع جزایر سه گانه با اعلام اعتراض به ایران سیاست همگرایی عربی خود را نشان داده است. سوریه در سال‌های اخیر تحت فشارهای زیادی در سیاست خارجی خود قرار گرفته که حمایت‌های اتحادیه از او تأثیری نسبی در کاهش مشکلاتش داشته است.

اتحادیه عرب سعی کرده با حضور در سازمان‌ها و مجامع بین‌المللی نظیر سازمان ملل (به عنوان عضو ناظر) و جنبش عدم تعهد از منافع اعضای خود حمایت کند، ضمن اینکه شبکه‌ای از ادارات اطلاعات اتحادیه در مناطق مختلف دنیا به همراه دفاتر نمایندگی آن در شهرهای معروف جهان در جهت هماهنگ‌سازی فعالیت‌های سفارت‌های عربی و تنظیم روابط خارجی اتحادیه بوجود آمده است.

در زمینه امنیتی، علاوه بر اینکه به تصریح اساسنامه اتحادیه حمایت از کشور عضو مورد تهاجم خارجی واقع شده الزامی دانسته شده است، یک قرارداد پیمان دفاعی مشترک میان اعضا و با الگو برداری از پیمان ناتو در ۱۹۵۰ منعقد شد و در سال ۱۹۹۸ نیز پیمان عربی محدودسازی تروریسم مورد توافق واقع گشت.

۳- دیدگاه تحلیلگران

در مورد عملکرد اتحادیه عرب دو دسته دیدگاه کلی میان کسانی که به این موضوع پرداخته‌اند دیده می‌شود. یک دسته دیدگاهی عموماً منفی به عملکرد اتحادیه داشته و آن را عمدتاً بازتاب شکاف‌های گوناگون کشورهای عرب دانسته‌اند و به همین ترتیب نگاه خوبی به چشم‌انداز آینده اتحادیه به‌ویژه در مقام قیاس با الگوهایی چون اتحادیه اروپا ندارند. «هبا صالح» تحلیلگر BBC در ارزیابی خود از اجلاس‌های سران اتحادیه، آن را

همواره در نگرش عمومی اعراب مایه ناامیدی می‌داند و اعتقاد دارد که «اعراب توافق کرده‌اند که با یکدیگر توافق نکنند». در عین حال چنین ذکر می‌کند که امیدهای اعراب به کارکرد اتحادیه باقی مانده و فراخوان خاصی برای انحلال آن تاکنون نبوده است.^{۱۴}

مهدی صمدی در مقاله مفصل خود در باب اتحادیه عرب این‌طور تحلیل می‌کند که اتحادیه در مقابل بحران‌های مختلف شکست را پذیرا شده و هیچ وقت تهدیدی را به فرصت تبدیل نکرده است و با تصمیمات عموماً افراطی و دست و پاگیر خود از کمترین وزن در معاملات منطقه به اعتقاد اکثر کارشناسان برخوردار بوده است.^{۱۵}

مهدی جاودانی مقدم، روند همگرایی عربی را دارای تباین کامل با روند مثبت همگرایی در اتحادیه اروپا دانسته و از تناسب همکاری در اتحادیه عرب با معیارهای نظریه رئالیستی در روابط بین‌الملل، نسبت به نظریه پلورالیستی، سخن به میان می‌آورد (جاودانی مقدم، ۱۳۸۳: ۶).

حنیف غفاری در مقاله خود فضایی بسیار منفی از توانایی‌های اتحادیه ترسیم می‌کند. او با اشاره به مغایرت اقتضائات امروزه بقا در نظام بین‌الملل با ایده تحقق وحدت ناسیونالیستی عربی، احتمال فروپاشی اتحادیه در آینده‌ای نزدیک را قویاً پیش‌بینی می‌کند و تلاش‌های عمرو موسی دبیرکل فعلی اتحادیه به‌عنوان یکی از امیدهای جدید تقویت اتحادیه را نیز بیهوده برمی‌شمرد (غفاری، ۱۳۸۴: ۹).

روزنامه‌نویس معروف سعودی عبدالرحمان الراشد معتقد است اتحادیه عرب عادت کرده زخم‌های بیمار را بعد از مرگش مداوا کند.^{۱۶} و سرانجام دایره‌المعارف اینترنتی و یکی پدیا اتحادیه عرب را دارای تفاوتی بنیادی با اتحادیه اروپا در اثرگذاری معرفی می‌کند و آن را ناکام از دستیابی به سطحی معنادار از یکپارچگی منطقه‌ای به حساب می‌آورد.^{۱۷}

اما در مقابل، دسته کمتری از نظریه‌پردازان وجود دارند که نگاهی تعدیل شده و مثبت به تأثیرگذاری اتحادیه عرب داشته‌اند. آنان معمولاً انتظارات عمومی از اتحادیه را زیاده از حد قلمداد می‌کنند و سعی در نشان دادن وجه حداقل همگرایی در سطح اعضای اتحادیه دارند.

پرونده مفصل پایگاه answers.com در باب اتحادیه عرب، صحبت از

تأثیرگذاری معنادار اتحادیه بر خاورمیانه و اعراب و زمینه‌سازی جدی آن برای همکاری عربی در بسیاری حوزه‌ها می‌کند، اگرچه باز بیان می‌دارد که اتحادیه گام محکمی به سمت اتحاد سیاسی عرب برنداشته است. نهایتاً در ترسیم چشم‌انداز اتحادیه می‌نویسد که همکاری اعراب در حوزه‌های غیرسیاسی تحت حمایت اتحادیه ادامه و ارتقا خواهد یافت، چه در روابط با خود و چه حتی با دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی خارج از اتحادیه.^{۱۸}

حسین حسنا که خود پسر عبدال خلد حسنا یکی از دبیران کل اتحادیه می‌باشد، با دسترسی‌اش به بعضی اسناد اتحادیه و دریافت راهنمایی از سوی پدرش، به دفاع از کارکرد اتحادیه در اثر خود با نشان دادن شواهد مختلف می‌پردازد (Voeroes, 1978: 136-138). و بالاخره عبدال مُنیم مدیر مرکز مطالعات سیاسی و استراتژیک الرّحمان، اتحادیه را در ایجاد چارچوبی برای گردهمایی اعراب و انعکاس نظرات آنها به دنیا موفق ارزیابی نموده است.^{۱۹}

نتیجه‌گیری

بهر حال این پژوهش فرضیه و نتیجه‌گیری خود در باب عملکرد اتحادیه عرب را با تأکید بر هر دو وجه منفی و مثبت آن و با استفاده از برآیند مجموع نظرات و شواهدی که در این باره ارائه شده در دو فصل قبل توضیح داد؛ که البته همان‌طور که بیان شد گرایش کلی فرضیه به سمت وجه منفی و انفعالی عملکرد اتحادیه یعنی انعکاس واگرایی‌ها و شکاف‌های کشورهای عرب می‌باشد.

اتحادیه عرب در مجموع به علت مشکلات ساختاری و انواع شکاف‌های زیربنایی و عمیق و رقابت‌های سیاسی میان اعضای خود قابل مقایسه با اتحادیه اروپا به نظر نمی‌رسد و ترسیم کارآمدی اتحادیه اروپا در چشم‌انداز آینده آن بسیار مشکل و غیرواقع‌بینانه می‌نماید، به علاوه اینکه تحولات جاری خاورمیانه از جهات مختلف مسیر پیش‌روی آن را با چالش مواجه ساخته است.

طرح خاورمیانه بزرگ - که به نظر می‌رسد بعد از اتمام دوره جرج بوش همچنان در دستور کار بنیادی رهبران دولت آمریکا باشد - با محتوای مربوط به اصلاحات ساختاری و

جغرافیایی در کشورهای عربی به اعتقاد بعضی تحلیلگران یکی از این چالش‌هاست که وحدت و قدرت اعراب در منطقه و هویت اتحادیه عرب را با خطرات جدی روبرو می‌سازد. مرگ رهبران سنتی عرب و انتقال نسلی رهبران برخی کشورها (همچون امارات، کویت، سوریه و عربستان) از دیگر تحولات جاری است که احتمالاً تأثیرگذاری خود را در تقویت روابط این کشورها با غرب و بالتبع تضعیف همگرایی عربی در منطقه نشان خواهد داد.

احتمال تجربه افزایش‌های جمعیتی در برخی کشورهای عضو اتحادیه حول دهه آینده وجود دارد که با اضافه کردن مشکل جمعیت زیاد فعلی برخی دیگر از اعضا و مشکلات جمعیتی کشورهای حاشیه خلیج فارس، چشم‌اندازی از کاهش سرعت توسعه منطقه را پیش‌رو می‌گذارد. و برخی قدرت‌های افریقایی اتحادیه همچون لیبی و سودان در نوعی دوگانگی میان هویت عربی و افریقایی خود قرار گرفته‌اند.

با این حال نقاطی برای امیدواری به آینده اتحادیه عرب وجود دارد. در سال‌های اخیر، دولت‌های عضو به ضرورت اصلاح ساختار و دستور کار اتحادیه پی برده‌اند. این موضوع در برخی اجلاس‌های سالیان اخیر به طور جدی مطرح شده (تونس و قاهره) و سرانجام پیش‌نویس یک طرح مشترک عربی از سوی وزرای خارجه عضو برای تجدید نظر کلی در ساختار و اساسنامه داخلی تهیه گشت. در این پیش‌نویس تشکیل نهادهایی چون پارلمان مشترک، شورای امنیت، دادگاه و بانک عربی مشترک پیش‌بینی شده و تعدیلاتی در بندهای منشور اتحادیه اعمال گشته بود.

انتخاب عمرو موسی در سال ۲۰۰۱ به دبیر کلی اتحادیه، روح جدیدی به فضای اتحادیه بخشید. او که به کارکشتگی، شهرت و تخصص در مسائل خاورمیانه شهره است و نوعی شخصیت کاریزماتیک در جهان عرب به‌ویژه به‌خاطر مواضع ضدآمریکایی و ضداسرائیلی‌اش محسوب می‌شود، با کسب تقریباً همه آرای اعضا و البته همراه داشتن اعتماد آمریکا فعالیت خود را شروع کرد و تا این‌جا کار تلاش‌های زیادی را برای پیشبرد اصلاحات در ساختار اتحادیه و رایزنی با شخصیت‌های معتبر عرب برای بازسازی اتحادیه در پیش گرفته است. به علاوه مخالفت خود را با مواردی چون طرح خاورمیانه

بزرگ آمریکا ابراز کرده است. به هر حال حضور او با این ویژگی‌ها به عنوان نقطه عطفی در امیدها برای تقویت مجدد اتحادیه در نظر گرفته می‌شود. شاید یکی از اصلی‌ترین محورهای لازم برای توجه عمر و موسی اصلاح دستور کارهای نشست سران و دور نمودن آن از فضای دیپلماسی انفعالی و پرخاشگرانه حاکم بر این نشست‌ها باشد.

مسئله عضویت ناظر کشورهای غیر عرب در اتحادیه همچون ایران، ترکیه و بعضی کشورهای آمریکای لاتین که اخیراً در بعضی اجلاس‌های اتحادیه طرح شده و مورد حمایت دبیر کل می‌باشد، نشانه‌ای بر رویکرد جدید در اتحادیه عرب به سمت توسعه ایده همگرایی منطقه‌ای خود و دور شدن از ایده آلیسم سیاسی تفسیر شده است که می‌تواند اعتبار و نفوذ بین‌المللی اتحادیه را ارتقا بخشد.

و در نهایت اگرچه دستاوردهای عملی طرح‌های اقتصادی اتحادیه تاکنون چندان مثبت ارزیابی نشده است، اما با توجه به منابع و امکانات اقتصادی منطقه (نفت و گاز طبیعی فراوان، سرزمین‌های حاصلخیز از جمله در جنوب سودان، رونق صنعت توریسم و...) و نیز برخی ساختارسازی‌های قابل توجه سال‌های اخیر چون منطقه آزاد تجاری که پیش‌بینی سودآوری بالای آن برای کشورهای ثروتمند عرب نظیر امارات می‌رود، می‌توان امید داشت که همگرایی و تعامل اقتصادی در شرایط فعلی به عنوان اولویت دستور کار اتحادیه جهت توسعه بلندمدت همگرایی منطقه‌ای در حوزه‌های سیاسی و فرهنگی مدنظر قرار گیرد.

پی‌نوشت‌ها:

Arab League، الجامع العربی

۲- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.bashgah.net/pages-3360.html> مراجعه شود.

۳- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://en.wikipedia.org/wiki/arab-league> مراجعه شود.

4 - issues

۵- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.answers.com/topic/arab-league> مراجعه شود.

۶- Palestine Liberation Organization (سازمان آزادیبخش فلسطین).

۷- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://en.wikipedia.org/wiki/Arab-League> مراجعه شود.

۸- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.answers.com/topic/arab-league> مراجعه شود.

۹- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.bashgah.net/pages-7098.html> مراجعه شود.

- ۱۰- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.answers.com/topic/arab-league> مراجعه شود.
- ۱۱- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.bashgah.net/pages-3360.html> مراجعه شود.
- ۱۲- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.answers.com/topic/arab-league> مراجعه شود.
- ۱۳- برای مطالعه بیشتر به نشانی زیر مراجعه شود:
- (<http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/middle-east/country-profiles/1550797>)
- ۱۴- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/4376599.stm> مراجعه شود.
- ۱۵- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.bashgah.net/pages-3360.html> مراجعه شود.
- ۱۶- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/4376599.stm> مراجعه شود.
- ۱۷- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://en.wikipedia.org/wiki/Arab-League> مراجعه شود.
- ۱۸- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://www.answers.com/topic/arab-league> مراجعه شود.
- ۱۹- برای مطالعه بیشتر به نشانی <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle-east/4376599.stm> مراجعه شود.

فهرست منابع و مآخذ:

- ۱- جاودانی مقدم، مهدی (۱۳۸۳)، سراب همگرایی در اتحادیه عرب، **روزنامه مردمسالاری**.
 - ۲- جرقوثیان، هادی (۱۳۸۵)، مسیر ناهموار اتحادیه عرب، **روزنامه ایران**.
 - ۳- خدرلو، محمدرضا (۱۳۸۳)، درهایی که بسته نمی ماند...، **روزنامه دنیای اقتصاد**.
 - ۴- غفاری، حنیف (۱۳۸۴)، ادامه سرگردانی مجمع الجزایر عرب؛ مروری بر عوامل ناکامی اتحادیه عرب در نظام بین الملل، **روزنامه مردمسالاری**.
- 5- Gulaid, Mohamoud (1985), **Economic Cooperation among the Members of the League of Arab States**, Jeddah, Islamic Research and Training Institute Islamic Development Bank.
 - 6- Osman, Abdel Moneim Mohamed (1981), Comparative Education And Sociological Thought In The Arab Region With Special Reference To The Work Of ALESCO, **International Review Of Education**, Vol. 27.
 - 7- Voeroes, Nicholas (1978), Review of "The League Of Arab States And Regional Disputes", **International Journal Of Middle East Studies**, Jan, Vol. 9.