



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ องค์การมุสลิมโลกกับโลกมุสลิม

โดย รศ.ดร.จรัญ มะลูลีม และคณะ

พฤษภาคม 2550



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ องค์การมุสลิมโลกกับโลกมุสลิม

โดย รศ.ดร.จรัญ มะลูลีม และคณะ

พฤษภาคม 2550

สัญญาเลขที่ RDG 4810010

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการ สันนิบาตอาหรับ (Arab League)

ผู้วิจัย

สังกัด

ดร.ศราวุฒิ อารีย์

สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชุดโครงการ องค์การมุสลิมโลกกับโลกมุสลิม

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สันนิบาตอาหรับ
(Arab League)

โดย
ดร. สราวุฒิ อารีย์

ดำเนินงานวิจัยภายใต้โครงการ:
“องค์การมุสลิมโลกในโลกมุสลิม”

เสนอ
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยแห่งชาติ(สกว.)

Abstract

Arab League

The Arab League was formed in 1945 when Egypt, Lebanon, Jordan, Syria, Saudi Arabia, Yemen and Iraq, Plus a representative of the Palestinian Arabs, joined together in a bid to forge a common political path. That membership has since swelled to include such countries as Kuwait, Sudan, Algeria and others across the Arab World. At present, it has 22 member countries.

Over more than 60 years since its inception, the Arab League has faced many challenges, most notably the Arab-Israeli conflict. Publicly united in the aim of fighting Israel, but privately the coalition began to fragment with the suspicion that some were using the attack against Israel as a means to consolidate their own positions, and the operation failed. In the decades that have followed, the Arab League has failed to make real progress regarding the plight of the Palestinian people.

But the aim of formation of the Arab League goes far beyond the Israeli-Palestinian conflict. Its main aim is to organize the economic and business affairs of the region. To this end it has established many institutions such as the Arab Common Market, the Arab Financial Organization and telecommunication and postal unions. It has also furthered Arab culture by means of education and the restoration and preservation of Arab heritage. This achievement operation due partly to a uniqueness of the Arab League as the organization is base largely on culture and not, like any others, on geography.

In addition, the Arab League has made it possible for Arab governments to share information and coordinate policies. But one major problem facing the Arab League is the tension and split that exists between individual Arab states over various issues. It is said that member states will never be able to agree on anything really worthwhile, so long as each member looks only to protect its own interests at the expense of others

สารบัญ

	หน้า
1. บทนำ: สันนิบาตอาหรับ	3
2. ภูมิหลังความเป็นมา	5
3. เป้าหมาย และภาระหน้าที่	10
4. สมาชิกภาพและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก	12
5. โครงสร้างสถาบัน	13
6. กระบวนการการตัดสินใจ	21
7. การเมืองภายในของสันนิบาตอาหรับ	25
8. กิจกรรมและบทบาทของสันนิบาตอาหรับ	28
9. แผนปฏิรูปตะวันออกกลางของสหรัฐฯและแผนปฏิรูปสันนิบาต	42
10. ภาพรวมบทบาทของสันนิบาตอาหรับ: สิ่งท้าทายและความสำเร็จ	53
11. บรรณานุกรม	57
12. ภาคผนวกที่ 1 กฎบัตรสันนิบาตอาหรับ	59
13. ภาคผนวกที่ 2 ปฏิญญาตุนีสจากการประชุมสุดยอดครั้งที่ 16	66

1. บทนำ: ภูมิหลังความเป็นมาของสันนิบาตอาหรับ

สันนิบาตอาหรับ หรือชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า “สันนิบาตแห่งรัฐอาหรับ” (League of Arab Staes) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1945 ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มกันของประเทศอาหรับทั้งหลาย โดยมีเป้าหมายหลักขององค์กร คือ การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกทั้งทางด้านการป้องกัน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การติดต่อสื่อสาร และวัฒนธรรม เหตุที่ทำให้รัฐอาหรับต่าง ๆ ต้องเข้ามารวมตัวกันนั้น มีรากเหง้ามาจากแนวคิดชาตินิยมการรวมอาหรับ (Pan-Arab Nationalism) และแนวคิดต่อต้านการล่าอาณานิคม (Anti-colonialism) เป็นสำคัญ

ประเทศสมาชิกที่ร่วมก่อตั้งคือ อียิปต์ อิรัก จอร์แดน เลบานอน ซิเรีย ซาอุดีอาระเบีย และเยเมน ในปัจจุบันมีสมาชิกทั้งหมดอยู่ 22 ประเทศ โดยมีประเทศที่เข้าร่วมในระยะหลังสุดคือประเทศจิบูตี (Djibouti) ในปี ค.ศ. 1977 และเกาะโคโมโรส (Comoros) ในปี ค.ศ. 1993 ส่วนองค์กรปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestine Liberation Organization) ได้รับการยอมรับให้อยู่ในสถานะ “ผู้สังเกตการณ์” (Observer) ในปี ค.ศ. 1964 ต่อมาได้รับสถานะสมาชิกเต็มขั้นในปี ค.ศ. 1976

สันนิบาตอาหรับได้สถาปนาความสัมพันธ์ในลักษณะการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิก และมีความร่วมมือกับองค์การระดับภูมิภาคและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมถึงองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และ องค์การเอกภาพแห่งแอฟริกา (Organization of African Unity) แม้ประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การสันนิบาตอาหรับจะเป็นกลุ่มประเทศมุสลิม แต่ศาสนาอิสลามก็ไม่ได้เป็นปัจจัยทางอุดมการณ์หลักที่ทำให้เกิดการรวมตัวกัน ดังจะเห็นได้ว่าคำว่า “อิสลาม” ไม่ได้มีระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรขององค์กร ด้วยเหตุนี้เองในช่วงที่โลกอาหรับตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของ กามาล อับดุล นัซเซอร์แห่งอียิปต์ ซึ่งเป็นผู้นำที่นิยมแนวคิดทางโลกย์ (Secular) จึงมีกระแสต่อต้านจากอีกฝ่าย ซึ่งเป็นฝ่ายที่ก่อตั้งสันนิบาตมุสลิมโลก (Muslim World League) ขึ้นมาในปี ค.ศ. 1962¹ อันเป็นองค์กรที่เน้นอุดมการณ์ทางศาสนาเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม สันนิบาตอาหรับก็ยังคงรักษาความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับองค์การการประชุมอิสลาม (Organization of Islamic Conference) และมีสัญลักษณ์หลาย ๆ อย่างที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นอิสลามอยู่ เช่น ธงประจำองค์การที่มีรูปเค็อนเส็ฮ์ว (Hilal) อยู่บนพื้นธงสีเขียว เป็นต้น

บทบาทและกิจกรรมที่ผ่านมาของสันนิบาตอาหรับ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน และส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยเฉพาะในกรณีที่มีการแทรกแซงจากภายนอก แม้กระนั้นความร่วมมือในการป้องกันร่วมกัน ก็มีได้เป็นไปแบบเข้มข้นเหมือนองค์กรพันธมิตรทางการทหารอื่น ๆ เช่น องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ หรือองค์การนาโต้ (NATO) องค์การกติกาสัญญาออร์ซอ

¹ Richard C. Martin (ed.), *Encyclopedia of Islam and the Muslim World* (New York : Thomson) p.69

ๆ ทั้งนี้เป็นเพราะเป้าหมายหลักของสันนิบาต ไม่ได้เน้นถึงสนธิสัญญาหรือกติกาป้องกันร่วมโดยตรง แต่เน้นถึงความร่วมมือ และการประสานนโยบายทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การป้องกันประเทศ และความรับผิดชอบต่อประเทศในกลุ่มสมาชิกและต่อภูมิภาคของตน² เป็นสำคัญ

ภูมิหลังความเป็นมา

นับจากคริสต์วรรษที่ 16 จนกระทั่งถึงกลางศตวรรษที่ 20 ดินแดนของชาวอาหรับส่วนใหญ่ตกอยู่ภายใต้การปกครองของต่างชาติ เช่น อาณาจักรออตโตมาน จักรวรรดินิยมอังกฤษและฝรั่งเศส โอกาสครั้งแรกของชาวอาหรับในการเรียกร้องเอกราชและเอกราช เกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1916 เมื่อ ชาลีฟ ฮุสเซน (Sharif Husayn) กษัตริย์ปกครองแคว้นฮิญาซ (Hejaz) ได้พยายามก่อกบฏต่อต้านอาณาจักรออตโตมาน ซึ่งในขณะนั้นเป็นมหาอำนาจที่ครอบครองดินแดนอาหรับตะวันออกไว้เกือบทั้งหมด การก่อกบฏครั้งนั้นมีอังกฤษเป็นผู้ยักยอกส่งเสริม โดยสัญญากับ ชาลีฟ ฮุสเซนว่า จะสนับสนุนให้อาหรับสมหวังในการได้รับอิสรภาพและการสร้างเอกราชขึ้นในหมู่ชาติอาหรับเอง แต่ต่อมาภายหลัง อังกฤษกลับไปลงนามในข้อตกลงอย่างลับ ๆ กับฝรั่งเศส เรียกข้อตกลงนี้ว่า “Sykes – Picot” ซึ่งเป็นข้อตกลงที่จะแบ่งดินแดนอาหรับให้อยู่ภายใต้การครอบครองของอังกฤษและฝรั่งเศส โดยไม่มีการปรึกษาหารือกับชาวอาหรับเจ้าของดินแดนแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม การก่อกบฏครั้งแรกของชาวอาหรับถือได้ว่าเป็นตัวเร่งให้การเรียกร้องเอกราชและการสร้างเอกราชขึ้นในหมู่อาหรับมีความเข้มข้นมากขึ้น ราชโอรสของกษัตริย์ ชาลีฟ ฮุสเซน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อมีร์ ไฟซอล แห่งอิรัก (d. 1933) และ อมีร์ อับดุลลอฮ์ แห่งจอร์แดน (d. 1951) ได้เข้าร่วมกับมุสลิมกลุ่มต่าง ๆ เพื่อกดดันให้อังกฤษคืนอิสรภาพให้แก่ชาวอาหรับ รัฐมนตรีต่างประเทศอังกฤษ นาย แอนโทนี อีเดน (Anthony Eden) ขานรับการกดดันของชาวอาหรับโดยประกาศในรัฐสภาอังกฤษ เมื่อเดือน พฤษภาคม 1941 ว่า รัฐบาลอังกฤษสนับสนุนให้ชาวอาหรับได้บรรลุถึงความเป็นเอกราช แต่มีเงื่อนไขว่าชาวอาหรับจะต้องมีสถาบันที่จะดูแลผลประโยชน์ของพวกเขาเอง และเป็นสถาบันที่จะผนึกความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างกัน³

ปฏิกิริยาของรัฐอาหรับต่อการประกาศของอีเดนนั้นมีความแตกต่างกันไป ชาวจอร์แดนรู้สึกยินดีต่อจุดยืนของอังกฤษที่จะสนับสนุนแผนการของเจ้าชายอับดุลลอฮ์ในการรวมรัฐอาหรับให้เป็น “มหารัฐซีเรีย” (Greater Syria) ส่วนชาวอูคีอาระเบียยังคงสงสัยในเจตนาที่แท้จริงของอังกฤษและค่อนข้างระมัดระวังตัว เหมนเองไม่สนใจในคำประกาศดังกล่าว ในขณะที่อิรัก ซีเรีย และ

² การณย์ลักษณ์ พหลโยธิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521) หน้า 172

³ John L. Esposito, The Oxford Encyclopedia of the Modern Islamic World (Oxford : Oxford University Press, 1995) p.172

เลบานอนก็ไม่ได้รู้สึกกระตือรือร้นกับการประกาศของอังกฤษเช่นกัน ส่วนทางอียิปต์เรียกร้องให้มีการรวมซูดานและอียิปต์เข้าด้วยกัน เพื่อความเป็นเอกภาพของดินแดนลุ่มแม่น้ำไนล์ (Nile Valley)

อย่างไรก็ตาม เมื่ออังกฤษได้ประกาศสนับสนุนความต้องการของชาวอาหรับ นายกรัฐมนตรีของสองรัฐอาหรับ คือ นูรี ซาอิด แห่งอิรัก (Nuri Sa'id) และ มุสโตฟา นะฮ์ฮาส แห่งอียิปต์ (Mustafa Nahhas Pasha) จึงเริ่มเดินหน้าร่างกรอบแบบแผนการรวมอาหรับให้เกิดเอกภาพ โดยหวังว่ารัฐบาลอาหรับต่าง ๆ จะเห็นพ้องกับแนวคิดของฝ่ายตน ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีทั้งสองต่างก็มีการติดต่อกับรัฐบาลอังกฤษโดยตรง

ความปรารถนาของ นูรี ซาอิด ตามกรอบแผนการ คือ การรวมดินแดนจันทร์เสี้ยวอันอุดมสมบูรณ์ (Fertile Crescent)⁴ เป็นหนึ่งเดียว ซึ่งเขาได้วางกรอบเอาไว้กว้าง ๆ ในสมุดปกฟ้า (Blue Book) ของเขาในปี ค.ศ. 1943 เขาปรึกษาหารือเรื่องนี้กับเจ้าหน้าที่รัฐบาลอังกฤษ และได้เสนอแนะคำว่า “สันนิบาตอาหรับ” หรือ “Arab League”⁵ ซึ่งความจริงในรายละเอียดคือ การรวมเอาอิรักเข้าไว้กับ “มหารัฐซีเรีย” ในขณะเดียวกันก็ยังคงเปิดประตูสำหรับประเทศอาหรับอื่น ๆ ทุกประเทศที่ต้องการจะเข้าร่วม ซาอิดได้ร่างแผนการอย่างละเอียดในลักษณะเตรียมการไว้ล่วงหน้าที่จะก่อตั้งคณะมนตรีถาวรของสันนิบาต ซึ่งจะมีหน้าที่รับผิดชอบทางด้านความมั่นคง (การป้องกัน) นโยบายต่างประเทศ การเงิน การเก็บภาษี และการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนรวมถึงการปกป้องชนกลุ่มน้อย

ส่วนทาง มุสโตฟา นะฮ์ฮาส แห่งอียิปต์ ได้เชิญ นูรี ซาอิด มาเยือนกรุงไคโรในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1943 เพื่อที่จะปรึกษาหารือกันอย่างเปิดเผยเป็นทางการในประเด็นการรวมอาหรับ โดยเฉพาะในประเด็นที่ทั้งคู่ต่างเห็นพ้องกันในหลักการ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองฝ่ายก็ยังมองต่างมุมในการลำดับความสำคัญของประเด็นต่าง ๆ โดยเฉพาะประเด็นเรื่องผู้นำ ดังจะเห็นว่า ในขณะที่ นูรี ซาอิด เลือกที่จะรวมซีเรียกับอิรักเป็นลำดับแรก แต่นะฮ์ฮาสกลับต้องการบทบาทนำของอียิปต์ในทุก ๆ รูปแบบของการรวมอาหรับให้เกิดเอกภาพ

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1943 นะฮ์ฮาสได้เชิญ เตาฟีก อับู อัล-ฮุดา (Taufiq Abu Al-Huda) ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีของจอร์แดนมาปรึกษาหารือเรื่องความเป็นไปได้ที่จะรวมซีเรียกับอิรักเข้าไว้

⁴ Fertile Crescent หมายถึงดินแดนทางประวัติศาสตร์ในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งรวมเอาดินแดนเหล่านี้เข้าด้วยกัน คือ อียิปต์โบราณ Lavent และเมโสโปเตเมีย (อิรัก) คำว่า Fertile Crescent เป็นคำที่ใช้ครั้งแรกโดยนักโบราณคดีแห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก คือ James Henry Breasted

⁵ อิรักเป็นชาติแรกที่น่าเสนอ “สันนิบาตอาหรับ” ซึ่งเอาซีเรีย เลบานอน ปาเลสไตน์ จอร์แดน และอิรักเข้าร่วมไว้ด้วยกัน แต่เนื่องด้วยพลังของอังกฤษ และการต่อต้านของอียิปต์ ซาอิดอาระเบีย และซีเรีย ทำให้ความพยายามในการรวมชาติอาหรับของราชวงศ์ ฮาซิมิต์ (Hashemite) ไม่ประสบผลสำเร็จ คอมนโยบายของอังกฤษจึงโน้มเอียงเข้าหาอียิปต์ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมของอังกฤษในตะวันออกกลาง อีกทั้งอียิปต์ยังถือได้ว่าเป็นสะพานเชื่อมต่อระหว่างคริสเตียนทางยุโรปตะวันตก กับ ชาวอาหรับมุสลิม

ด้วยกันทันที โดยที่จะเชิญปาเลสไตน์และเลบานอนเข้าร่วมในภายหลัง ทั้งนี้ การรวมตัวดังกล่าว จะใช้ระบบการเมืองแบบการปกครองโดยกษัตริย์ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1943 ชาคดุลลอฮ์ อัล-ญะบารี (Sa'adallah al-Jabari) นายกรัฐมนตรีของซีเรียได้รับเชิญจากคณะฮาสอีกครั้งมาปรึกษาในประเด็นเดียวกัน แต่ปรากฏว่า อัล-ญะบารีกลับยืนยันที่จะให้ใช้ระบบสาธารณรัฐมากกว่าที่จะใช้ระบบกษัตริย์⁶

ทางชาอูคีอาระเบียเช่นกันที่คัดค้านแผนการสร้างเอกภาพของคณะฮาส พร้อมทั้งแสดงความกังวลเกี่ยวกับแผนการและเจตนารมณ์ของอิรัก เพราะต้องการจำกัดความร่วมมือของรัฐอาหรับเฉพาะในเรื่องเศรษฐกิจเท่านั้น ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1944 บิซาร์ฮอส์ คูห์รี (Bishara Khoury) แห่งเลบานอน ได้บอกกับคณะฮาสว่า เลบานอนอยากได้เอกราชและพรมแดนที่ปลอดภัยมั่นคงสำหรับประเทศอาหรับทุกประเทศเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้ ความพยายามในการรวมอาหรับของอียิปต์และอิรักจึงไม่ประสบความสำเร็จในทางตรงข้ามกลับนำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองในเกือบทุกประเทศอาหรับ อันเป็นช่วงเวลาของรัฐอาหรับโดยรวมต้องการหาทางออกที่จะสอดคล้องกับความปรารถนาและความคาดหวังของประชาชน อียิปต์เป็นชาติแรกที่หยั่งรู้ถึงโอกาสนี้ จึงได้เริ่มเจรจากับเจ้าหน้าที่ และตัวแทนจากอิรัก ทรานส์จอร์แดน ชาอูคีอาระเบีย ซีเรีย เลบานอน เยเมน ปาเลสไตน์ ในเรื่องข้อเสนอของชาวอาหรับในรูปแบบการรวมตัวกันเป็นสหภาพ (union) ตัวแทนคณะเจรจเหล่านี้เห็นด้วยกับข้อเสนอของอียิปต์ที่จะก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ⁷

ด้วยเหตุนี้ในเดือนกันยายน 1944 ตัวแทนของรัฐอาหรับจึงได้มาพบหารือกันที่เมืองอเล็กซานเดรีย ประเทศอียิปต์ และที่ประชุมได้ประกาศคำปฏิญญาร่วมกันที่เรียกว่า พิธีสารอเล็กซานเดรีย (Alexandria Protocol) โดยระบุจุดมุ่งหมายที่จะจัดประชุมปรึกษาหารือตามกำหนดเวลาเพื่อที่จะช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก และเพื่อประสานแบบแผนทางการเมืองเพื่อที่จะจะเป็นการประกันถึงความร่วมมือของพวกเขา ปกป้องเอกราชและอธิปไตยต่อทุก ๆ การรุกราน โดยจะใช้วิถีทางที่เหมาะสม เพื่อดูแลเกี่ยวกับกิจการและผลประโยชน์ของประเทศ

⁶ Mahdi Abdul Hadi, *The Arab League*, Available at http://www.passia.org/about_us/mahdi.htm

⁷ ประเด็นปัญหาสำคัญที่มีการพูดคุยกันในที่ประชุมคือ เรื่อง โครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมของสันนิบาต โดยมีอยู่ 3 รูปแบบที่ถกเถียงกัน คือ 1. รูปแบบรัฐเดี่ยว (a unitary state) ที่อำนาจทางการเมืองอยู่ที่ศูนย์กลาง 2. รูปแบบสหพันธรัฐ โดยมีรัฐสภากลางและคณะกรรมการบริหารที่มีอำนาจทางการเมืองเต็มที่ในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสหพันธรัฐ 3. การรวมตัวในรูปสหพันธรัฐแบบหลวม ๆ โดยให้ความสำคัญกับการประสานงาน และความร่วมมือระหว่างกัน ซึ่งในท้ายที่สุด ปรากฏว่ารูปแบบที่ 3 เป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับ (Robert W.

MacDonald, *The League of Arab States : A Study In the dynamics of Regional Organization* (Princeton : Princeton University Press, 1965) p.37

อาหรับ⁸ และช่วยปลดปล่อยประเทศอาหรับอื่น ๆ ที่ยังเป็นอาณานิคมให้มีอิสรภาพ พริสสารอเล็กซานเดรีย⁹ ถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับที่ว่าได้

ในปีต่อมา คือวันที่ 17 มีนาคม ค.ศ. 1945 ผู้นำประเทศอาหรับต่างมาประชุมกันที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์อีกครั้ง และได้ให้การยอมรับและลงนามในกติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับ (Pact of the League of Arab) ซึ่งกติกาดังกล่าวถูกร่างขึ้นโดยคณะกรรมการที่ประกอบขึ้นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และนักวิชาการของประเทศอาหรับที่เข้าร่วมประชุมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม ค.ศ. 1945 โดยมีประเทศที่ลงนามก่อตั้ง 7 ประเทศ คือ อียิปต์ อิรัก ซิเรีย จอร์แดน ซาอุดีอาระเบีย เลบานอน และเยเมน

กติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ 3 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรกคือ อรัณยบท ส่วนที่ 2 เป็นกฎบัตรข้อต่าง ๆ 20 ข้อ และส่วนสุดท้ายเป็นภาคผนวก 2 ภาค คือภาคผนวกที่ว่าด้วยเรื่องปาเลสไตน์ (Annex Regarding Palestine) และภาคผนวกที่ว่าด้วยความร่วมมือกับประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับ¹⁰ ข้อตกลงในกติกาดังกล่าว เป็นผลให้องค์การสันนิบาตอาหรับก่อกำเนิดขึ้น โดยมีที่ตั้งสำนักงานใหญ่ขององค์กรอยู่ที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์เป็นครั้งแรก

สมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากประเทศก่อตั้ง 7 ประเทศ ในปี ค.ศ. 1945 มาเป็น 20 ประเทศในปี ค.ศ. 1974 และในปัจจุบันมีสมาชิกทั้งสิ้น 22 ประเทศ ได้แก่ แอลจีเรีย บาห์เรน จิบูตี อียิปต์ อิรัก จอร์แดน คูเวต เลบานอน ลิเบีย มอริเตเนีย โมร็อกโก โอมาน ปาเลสไตน์ กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย โซมาเลีย ซูดาน ซิเรีย ตูนิเซีย สาธารณรัฐอาหรับอิมิเรต เยเมน และเกาะโคโมโรส

หลังจากที่องค์การสันนิบาตอาหรับได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1945 แล้ว องค์การสันนิบาตอาหรับได้ขยายตัวออกไปเรื่อย ๆ ทั้งในด้านจำนวนประเทศสมาชิก กิจกรรม ตลอดจนการจัดตั้งองค์กร โดยในปี ค.ศ. 1946 สนธิสัญญาทางด้านวัฒนธรรมได้รับการลงนาม และในอีก 4 ปีต่อมา คือ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1950 ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกัน และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Joint defense and Economic Cooperation Treaty) หรือที่เรียกกันว่า กติกาคความมั่นคงร่วมกันของประเทศอาหรับ (Arab Collective Security Pact) โดยประเทศที่ลงนาม คือ อียิปต์ เลบานอน ซิเรีย ซาอุดีอาระเบีย และเยเมน ส่วนอิรัก และจอร์แดน ลงนามต่อมาเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1951 และ 16 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1952 ตามลำดับ สนธิสัญญานี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 1952

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 315

⁹ กติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับได้ในภาคผนวกที่ 1

วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาดังกล่าวก็เพื่อสร้างองค์การสันนิบาตอาหรับให้อยู่ในรูปขององค์การทางด้านความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) โดยประเทศที่ร่วมลงนามได้แสดงความปรารถนาในอันที่จะร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์ทางด้านการป้องกันร่วมกันและรักษาความมั่นคงและสันติภาพร่วมกันตามหลักของกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ข้อ 51 และ กติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับ ผลของสนธิสัญญาดังกล่าว ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะประเทศสมาชิกของสนธิสัญญาดังกล่าวจะต้องไม่ทำความตกลงระหว่างประเทศใด ๆ ที่จะขัดแย้งต่อสนธิสัญญานี้

นอกจากนั้น สนธิสัญญาดังกล่าวยังได้ระบุไว้ว่า การคุกคามด้วยกำลังอาวุธต่อประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่ง ถือเสมือนเป็นการคุกคามต่อประเทศสมาชิกของสนธิสัญญาทั้งหมด ซึ่งประเทศสมาชิกทั้งหมดจะมีภาระหน้าที่ที่จะช่วยประเทศสมาชิกที่ถูกคุกคามด้วยวิถีทางทุกด้านที่เหมาะสมรวมทั้งการช่วยโดยใช้กำลัง ผลของการลงนามในสนธิสัญญานี้ทำให้เกิดองค์กรใหม่ขึ้นในองค์การสันนิบาตอาหรับอีก 4 องค์กรคือ คณะมนตรีเพื่อการป้องกันร่วมกัน (Joint Defense Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจ (Economic Council) คณะกรรมการถาวรทางการทหาร (Permanent Military Commission) และกองบัญชาการร่วมทางทหารของประเทศอาหรับ (Arab Unified Military Command) ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

ต่อไปนี้เป็นกรอบอธิบายโดยย่อเกี่ยวกับกฎบัตรหลัก ๆ ของกติกาก่อตั้งสันนิบาต ซึ่งอาจเป็นการปูพื้นฐานในการทำความเข้าใจองค์การนี้ในรายละเอียดต่อไป หัวข้อที่เกี่ยวข้องในที่นี้ คือ

1. เป้าหมายและภาระหน้าที่ (Purpose and Functions)
2. สมาชิกภาพ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก (Membership and Relations between Members)
3. โครงสร้างสถาบัน (Institutional Structure)

2. เป้าหมาย ภาระหน้าที่ และสมาชิกภาพ

ตามมาตรา 2 ของกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ ซึ่งเป็นส่วนที่ขยายความจากอาร์มภบท สันนิบาตอาหรับก่อตั้งขึ้นเป็นองค์กร โดยมีเป้าหมายดังนี้

1. เพื่อเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก
2. ประสานนโยบายเพื่อก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน และเพื่อปกป้องเอกราชและอำนาจอธิปไตย
3. ให้ความสนใจทั่วไปต่อกิจการ และผลประโยชน์ของประเทศอาหรับ

ทั้งนี้ในมาตรา 2 ยังได้ระบุถึง “ความร่วมมืออย่างใกล้ชิด” ระหว่างรัฐสมาชิกในด้านที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ด้านการเงิน การติดต่อสื่อสาร ด้านวัฒนธรรม ปัญหาเรื่องสัญชาติ กิจการด้านสังคม และสุขภาพอนามัย สันนิบาตอาหรับมีบทบาทเป็นตัวกลางไกล่เกลี่ยปัญหาข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกหรือระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศฝ่ายที่สามตามกติกามาตราที่ 5 ส่วนในมาตรา 3 ได้ระบุถึงความร่วมมือกับหน่วยงานระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดจนการกำหนดความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมระหว่างกัน

นอกจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับที่ระบุไว้ชัดเจนในกติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์อื่นๆ อีกซึ่งไม่ได้กล่าวไว้โดยชัดเจน แต่ก็ถือว่ามีความสำคัญต่อการก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับเช่นกัน ซึ่งได้แก่ วัตถุประสงค์ทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่า แม้องค์การสันนิบาตอาหรับจะก่อตั้งขึ้นจากความประสงค์ที่จะร่วมมือกันทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศสมาชิกที่มีศาสนา ภาษา และวัฒนธรรมประเพณีที่คล้ายคลึงกันเป็นสำคัญ แต่ผลพลอยได้ที่เกิดขึ้น หรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็นวัตถุประสงค์ซ่อนเร้น (hidden objective) ของการก่อตั้งองค์การก็คือวัตถุประสงค์ทางการเมือง เพราะการรวมตัวของประเทศอาหรับย่อมทำให้ประเทศในกลุ่มอาหรับมีอำนาจต่อรองทางการเมืองมากขึ้น ไม่ว่าในความสัมพันธ์กับประเทศอื่นหรือในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ เช่น ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติ อีกทั้งยังเป็นการป้องปราม (deterrence) ไม่ให้ประเทศอื่นมาละเมิดเอกราชและอธิปไตยของประเทศสมาชิก

ในระยะเริ่มแรกของการก่อตั้ง บทบาทและเป้าหมายของสันนิบาตอาหรับอีกประการที่เห็นเด่นชัดคือการเรียกร้องให้ประเทศจักรวรรดินิยมปลดปล่อยอาณานิคม โดยเฉพาะเรียกร้องให้อังกฤษและฝรั่งเศสปลดปล่อยประเทศอาหรับที่เป็นอาณานิคมให้เป็นเอกราช รวมถึงการเรียกร้องให้ชาวปาเลสไตน์มีเอกราชและอธิปไตย ซึ่งเมื่อองค์การสันนิบาตอาหรับได้ก่อตั้งขึ้น องค์การได้ยอมรับให้ปาเลสไตน์เข้าร่วมกิจกรรมขององค์การได้ทั้ง ๆ ที่ปาเลสไตน์ยังไม่มีเอกราชและอำนาจอธิปไตยเหมือนประเทศสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับอื่น ๆ¹⁰ ครั้นเมื่อรัฐอิสราเอลถูกก่อตั้ง

¹⁰ ดูรายละเอียดได้ในภาคผนวกของกติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับว่าด้วยเรื่องปาเลสไตน์

ขึ้นทับซ้อนดินแดนปาเลสไตน์ในปี ค.ศ. 1948 องค์การสันนิบาตอาหรับจึงมีวัตถุประสงค์อีกอย่างหนึ่งที่ตามมาคือ การต่อต้านการคงอยู่ของประเทศอิสราเอล และพยายามสนับสนุนให้เกิดรัฐปาเลสไตน์ที่มีเอกราชขึ้นมาใหม่

สมาชิกภาพและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิก

กติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับว่าด้วยเรื่องสมาชิกภาพมีระบุไว้ในมาตรา 1 ว่ารัฐใดก็ตามที่จะเป็นสมาชิกของสันนิบาตอาหรับ รัฐนั้นจะต้องเป็นรัฐที่มีเอกราช แต่หากรัฐใดที่ต้องการเข้าร่วมเป็นสมาชิกในภายหลังก็สามารถร้องขอมาได้ บรรดารัฐสมาชิกจะต้องให้คำมั่น (ตามมาตราที่ 8) ที่จะเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐสมาชิกอื่น ๆ และจะต้องไม่กระทำการใด ๆ “ในอันที่จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองที่มีการจัดตั้งขึ้นอยู่ก่อนแล้ว” การแก้ไขปัญหาคือพิพาทโดยใช้กำลังถือเป็นสิ่งต้องห้ามตามมาตราที่ 5 รัฐสมาชิกจะต้องให้การสนับสนุนด้านการเงินแก่สันนิบาตตามสัดส่วนที่มีการพิจารณาตัดสินใจจากคณะมนตรี แต่สัดส่วนของเงินสนับสนุนจะไม่คงที่ตายตัว อาจมีการเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาใดช่วงเวลาหนึ่ง ในขณะที่ การถอนตัวจากการเป็นสมาชิกจะต้องมีการแจ้งล่วงหน้า 1 ปี

ลักษณะที่น่าสนใจของกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ คือ ข้อบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องความสัมพันธ์ในอนาคตรัฐที่ไม่ใช่สมาชิก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกอาหรับด้วยกัน มาตรา 2 ซึ่งเป็นมาตราที่กล่าวถึงเป้าหมายในการก่อตั้งสันนิบาต ได้กล่าวถึง “การให้ความห่วงใยทั่วไปกับเรื่องกิจการและผลประโยชน์ของประเทศอาหรับ” (ซึ่งไม่ใช่เฉพาะผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก) มาตราที่ 4 อนุญาตให้ตัวแทน(อาหรับ)ที่ไม่ใช่สมาชิกเข้าร่วมในการทำงานกับคณะกรรมการด้านเทคนิคของสันนิบาต ข้อบัญญัตินี้มีการเสริมอีกในภาคผนวกที่ 2 ของกติกาสันนิบาต คือ “ภาคผนวกที่เกี่ยวกับความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้เป็นประเทศสมาชิกในคณะมนตรีของสันนิบาต” ซึ่งได้วางนโยบายสำหรับความร่วมมือในอนาคตรัฐอาหรับที่ไม่ได้เป็นสมาชิก”

มาตราที่ 9 และ 17 ได้รวมเพิ่มเติมในส่วนข้อบัญญัติที่ว่าด้วยกฎระเบียบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสมาชิก มาตราที่ 9 ระบุไว้ว่า “สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่มีการลงนามเรียบร้อยแล้ว หรือคาดว่าจะมีการลงนามกันในอนาคตระหว่างรัฐสมาชิก และรัฐอื่นๆ จะไม่ถือเป็นสนธิสัญญาที่ไปผูกมัดสมาชิกอื่นๆ” ที่ไม่เกี่ยวข้อง ในขณะที่มาตราที่ 17 ระบุไว้ว่า สนธิสัญญาทุกประเภทไม่ว่าจะมีการลงนามแล้วหรือคาดว่าจะมีการลงนามในอนาคต จะต้องส่งสำเนาไปให้เลขาธิการใหญ่ของสันนิบาต 1 ฉบับ

¹¹ องค์การสันนิบาตอาหรับได้อนุญาตให้ประเทศอาหรับที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิกส่งตัวแทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการการทางเทคนิคต่าง ๆ ได้ เพราะในขณะที่องค์การสันนิบาตอาหรับได้ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1945 ยังมีประเทศอาหรับอีกหลายประเทศที่ยังไม่ได้รับเอกราช เช่น แอลจีเรีย ลิเบีย โมร็อกโก ปาเลสไตน์ และตูนิเซีย จึงยังไม่มีสิทธิที่จะสมัครเป็นสมาชิกที่สมบูรณ์ขององค์การสันนิบาตอาหรับ

3. โครงสร้างขององค์การสันนิบาตอาหรับ

โครงสร้างพื้นฐานขององค์การสันนิบาตอาหรับ ซึ่งมีกล่าวไว้ในกฎบัตรของกติกาก่อตั้งนั้น ประกอบไปด้วย 3 สถาบันหลัก ๆ คือ คณะมนตรีสันนิบาต คณะกรรมการถาวร และสำนักงานเลขาธิการ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นอีกจำนวนหนึ่งที่เกิดจาก “สนธิสัญญาป้องกันร่วมของอาหรับ” (Joint Arab Defence Treaty) ซึ่งมีการให้สัตยาบันกันในปี ค.ศ. 1950 อีกทั้งยังมีการส่งเสริมให้จัดตั้งหน่วยงานชำนาญพิเศษต่าง ๆ โดยเป้าหมายของการก่อตั้งหน่วยงานเหล่านี้ก็เพื่อการรวมกลุ่มกันในการทำกิจกรรมด้านสังคมและเศรษฐกิจ โดยมีภารกิจพื้นฐานด้านเทคนิคและการป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองจากภายนอก ต่อมาสภาระดับรัฐมนตรี (Ministerial Councils) ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสุขอนามัย การท่องเที่ยวและความมั่นคงเพิ่มขึ้นอีก¹² ดังนั้น โดยภาพรวมแล้ว สันนิบาตอาหรับจึงแบ่งโครงสร้างและหน้าที่ออกเป็น 6 สถาบันหลัก ๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. คณะมนตรี (Council)
2. สำนักงานเลขาธิการ (General Secretary)
3. องค์กรที่เกิดจากสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (มิถุนายน ค.ศ. 1950) (Joint Defense and Economic Cooperation Treaty)
4. กองกำลังป้องปรามอาหรับ (Arab Deterrent Force)
5. หน่วยงานชำนาญพิเศษต่าง ๆ (Specialized Agency)
6. สำนักงานขององค์การสันนิบาตอาหรับและศูนย์สารนิเทศในประเทศต่าง ๆ (Arab League Offices and Information Centres Abroad)

5.1 คณะมนตรี (Council)

เนื่องจากองค์การสันนิบาตอาหรับไม่มีสมาชิกใหญ่เหมือนเช่นองค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ฉะนั้นคณะมนตรีจึงถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจและความสำคัญที่สุดขององค์การสันนิบาตอาหรับ ที่ประชุมของคณะมนตรีประกอบไปด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกทั้งหมดรวมทั้งผู้แทนของปาเลสไตน์ด้วย ซึ่งประเทศสมาชิกแต่ละประเทศจะมีสิทธิออกเสียงได้เพียงประเทศละหนึ่งเสียง

คณะมนตรีโดยปกติจะประชุมกันปีละ 2 ครั้ง แต่อาจจะมีการประชุมสมัยวิสามัญถ้าประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไปร้องขอ ซึ่งเลขาธิการขององค์การสันนิบาตอาหรับจะเป็น

¹² http://www.arableagueonline.org/arableague/english/level2_en.jsp?level_id=7

ผู้เรียกประชุม ส่วนตำแหน่งประธานในที่ประชุมในสมัยสามัญจะผลัดเปลี่ยนกันระหว่างประเทศสมาชิกต่าง ๆ โดยในการประชุมของคณะมนตรีนั้นมีการลงมติในสองลักษณะ คือ

- มติที่ได้รับการลงคะแนนเสียงโดยเอกฉันท์ (Unanimous decisions) ซึ่งทุกประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมมีความเห็นสอดคล้องต้องกันทุกประเทศ และผลของมติดังกล่าวจะผูกมัดกับทุกประเทศที่เป็นสมาชิก
- มติที่ได้รับการลงคะแนนเสียงโดยเสียงข้างมาก (majority decisions) จะมีผลผูกมัดเฉพาะประเทศที่ยอมรับมติเท่านั้น

ส่วนในด้านหน้าที่ของคณะมนตรีที่สำคัญคือ การควบคุมดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามความตกลงที่ประเทศสมาชิกระทำไว้ ตัดสินนโยบายและวิธีการที่องค์การสันนิบาตอาหรับจะให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ นอกจากนั้น คณะมนตรียังเป็นองค์กรกลางในการช่วยไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกันเอง หรือระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศภายนอกองค์การสันนิบาตอาหรับ และเป็นองค์กรประสานความร่วมมือในมาตรการป้องกันในกรณีที่ประเทศสมาชิกถูกโจมตีหรือรุกราน

ในอีกด้านหนึ่ง คณะมนตรีถือเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติขององค์การสันนิบาตอาหรับในการออกกฎระเบียบขององค์การ รวมทั้งการให้การรับรองงบประมาณขององค์การ การจัดเตรียมและการออกกฎระเบียบทางด้านการบริหารขององค์กร รวมทั้งกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมเลือกเฟ้นบุคลากรขององค์การ เช่น การแต่งตั้งเลขาธิการขององค์การ และบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการเป็นต้น หน้าที่ของคณะมนตรีที่สำคัญ ๆ สามารถแยกเป็นข้อดังนี้

1. ดำเนินการให้เป็นไปตามข้อตกลงที่มีการให้สัตยาบันโดยประเทศสมาชิกในหลาย ๆ ด้าน
2. ดำเนินการโดยใช้มาตรการที่จำเป็นในการหยุดยั้งการรุกรานที่เกิดขึ้นจริง หรือคาดว่าจะเกิดขึ้น ซึ่งประเทศสมาชิกกำลังเผชิญอยู่
3. การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยใช้สันติวิธี ยกตัวอย่างเช่น การไกล่เกลี่ยหรือการตัดสินชี้ขาด
4. พิจารณาวិธีการในการสานความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
5. แต่งตั้งเลขาธิการใหญ่ขององค์การสันนิบาตอาหรับ
6. พิจารณาให้การรับรองงบประมาณขององค์กร
7. จัดวางระเบียบข้อบังคับภายในของคณะมนตรี คณะกรรมการถาวรและสำนักงานเลขาธิการ
8. จัดเตรียมและออกกฎระเบียบทางด้านการบริหารองค์กร

นอกจากคณะมนตรีเองแล้ว กฎบัตรของสันนิบาตอาหรับ (มาตรา 4) ยังได้ระบุให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการถาวรไว้มากมายที่เชื่อมโยงกับความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในทุกรูปแบบ คณะกรรมการเหล่านี้อาจเพิ่มจำนวนขึ้นเรื่อย ๆ ตามความจำเป็นของแต่ละยุคสมัย เพื่อให้สอดคล้องกับก้าวของการพัฒนาใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐอาหรับด้วยกัน อย่างเช่นในกรณีของคณะกรรมการด้านการเมือง ซึ่งเกิดขึ้นจากผลในทางปฏิบัติตามสถานการณ์ความเป็นจริง ซึ่งไม่ได้เป็นผลโดยตรงมาจากข้อบัญญัติในกฎบัตรของสันนิบาต

คณะมนตรีจะแต่งตั้งประธาน 1 คน สำหรับกรรมการแต่ละชุด โดยมีวาระ 2 ปี ซึ่งอาจจะขยายระยะเวลาได้ ในส่วนนี้ การประชุมของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ จะออกมติของตนตามระบบโหวตแบบเสียงส่วนใหญ่ แต่ก็มีเงื่อนไขว่า การประชุมของคณะกรรมการชุดนั้น ๆ จะไม่เป็นผล เว้นแต่ว่าสมาชิกส่วนใหญ่จะเข้าร่วมในการประชุม

คณะกรรมการเหล่านี้มีสิทธิในการจัดตั้งคณะกรรมการย่อยที่เป็นหน่วยงานดูแลเรื่องกิจการด้านเทคนิค นอกจากนั้นยังมีสิทธิที่จะเสนอแนะเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกสันนิบาตถ่ายทอดประสบการณ์ที่ตนเองมีให้แก่คณะกรรมการเหล่านี้ เพื่อนำเอาประสบการณ์ความรู้เหล่านั้นไปปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในช่วงเวลาใดก็ตามที่มีความจำเป็น¹³ ในปัจจุบัน คณะกรรมการเฉพาะด้านที่สำคัญมีอยู่ 16 คณะ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมโดยตรงของคณะมนตรี อันประกอบไปด้วย

- 3.1.1 คณะกรรมการทางการเมือง มีบทบาทในการศึกษาปัญหาทางการเมือง และจัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมคณะมนตรี มักจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิกทั้งหมด และจะประชุมกันในฐานะตัวแทนของคณะมนตรีในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ
- 3.1.2 คณะกรรมการวัฒนธรรม มีหน้าที่ติดตามผลงานทางด้านกิจกรรมวัฒนธรรมที่ดำเนินการ โดยแผนกวัฒนธรรมของสำนักงานเลขาธิการ และมีหน้าที่ประสานความร่วมมือกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก
- 3.1.3 คณะกรรมการเศรษฐกิจ ดำเนินงานร่วมกับคณะมนตรีเศรษฐกิจ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1953 เป็นต้นมา (ดูรายละเอียดในคณะมนตรีเศรษฐกิจ)
- 3.1.4 คณะกรรมการคมนาคม มีหน้าที่ให้คำแนะนำในเรื่องการคมนาคม สื่อสารทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ รวมทั้งการอดุณิยมวิทยา และกิจการไปรษณีย์ระหว่างประเทศสมาชิกในสันนิบาตอาหรับ

¹³ http://www.arableagueonline.org/arableague/english/level2_en.jsp?level_id=7

- 3.1.5 คณะกรรมการสังคม มีหน้าที่ในการให้การสนับสนุนความร่วมมือทางสังคมด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการครอบครัว สวัสดิการเด็กและคนชรา เป็นต้น
- 3.1.6 คณะกรรมการกฎหมาย เป็นคณะกรรมการที่ขยายจากคณะกรรมการด้านสัญชาติ และหนังสือเดินทาง (Nationality and Passports Committee) ซึ่งถูกยุบไปในปี ค.ศ. 1947 มีหน้าที่ศึกษา และร่างข้อตกลง กฎข้อบังคับ และเอกสารทางการขององค์การสันนิบาตอาหรับต่าง ๆ
- 3.1.7 คณะกรรมการด้านส่งน้ำมันเป็นสินค้าออกของประเทศอาหรับ มีหน้าที่ศึกษากิจกรรมทางด้านกิจการน้ำมัน แสวงหามาตรการป้องกันการลักลอบส่งน้ำมันออกจากประเทศอาหรับอย่างผิดกฎหมายไปยังประเทศอิสราเอล และมีหน้าที่ประสานความร่วมมือในนโยบายด้านน้ำมันของประเทศสมาชิก
- 3.1.8 คณะกรรมการสารสนเทศ มีหน้าที่ศึกษาและรายงานโครงการทางด้านการเผยแพร่ข่าว เสนอแนะนโยบายและแผนงาน ตลอดจนนโยบายที่กำหนดโดยที่ประชุมรัฐมนตรีกิจการด้านข่าวสาร (Information Ministers) ของประเทศสมาชิกไปปฏิบัติ
- 3.1.9 คณะกรรมการสาธารณสุข มีหน้าที่ให้ความร่วมมือในกิจกรรมสาธารณสุข
- 3.1.10 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่ศึกษาปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะที่กระทำโดยประเทศอิสราเอล และร่วมมือกับคณะกรรมการวัฒนธรรมและสารสนเทศ
- 3.1.11 คณะกรรมการสำหรับกิจการบริหารและการเงิน มีหน้าที่ควบคุมกิจกรรมทางด้านการบริหารและการเงินของสันนิบาตอาหรับ
- 3.1.12 คณะกรรมการด้านอุดมศึกษา มีหน้าที่ประสานความร่วมมือทางด้านอุดมศึกษาของประเทศสมาชิก
- 3.1.13 คณะกรรมการด้านการร่วมมือกันในด้านผู้เชี่ยวชาญของประเทศอาหรับ มีหน้าที่ส่งเสริมความร่วมมือทางด้านวิชาการระหว่างผู้เชี่ยวชาญจากประเทศอาหรับต่าง ๆ
- 3.1.14 คณะกรรมการสตรีอาหรับ มีหน้าที่ส่งเสริมกิจกรรมของสตรีอาหรับ

3.1.15 องค์การสวัสดิการเยาวชน มีหน้าที่ในการส่งเสริมสวัสดิการและการกินดีอยู่ดีของเยาวชนในกลุ่มประเทศอาหรับ

3.1.16 ที่ประชุมเจ้าหน้าที่ติดต่อ มีหน้าที่ประสานงานทางด้านการค้าระหว่างเจ้าหน้าที่ทางการค้าของสถานเอกอัครราชทูตอาหรับในต่างประเทศ

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 16 คณะนี้แล้ว ยังมีสถาบันอีก 3 สถาบันที่ก่อกำเนิดจากข้อมติของคณะมนตรี ซึ่งสถาบันดังกล่าว คือ

- สถาบันดนตรีอาหรับ
- ศาลปกครองของสันนิบาตอาหรับ
- สำนักงานพิเศษเพื่อการคว่ำบาตรอิสราเอล

3.2 สำนักงานเลขาธิการ (General Secretary)

ตามข้อ 12 ของกติกาก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับได้กำหนดไว้ว่า สำนักงานเลขาธิการประกอบด้วยเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ และเจ้าหน้าที่อีกจำนวนหนึ่ง สำนักงานเลขาธิการมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การนำคำแนะนำหรือข้อมติของคณะมนตรีขององค์การสันนิบาตอาหรับไปปฏิบัติ และให้การอำนวยความสะดวกทางการเงินและการบริหารแก่องค์การสันนิบาตอาหรับ และบุคลากรในองค์การสันนิบาตอาหรับ โดยสำนักงานเลขาธิการนี้ประกอบไปด้วยกองต่าง ๆ 13 กองที่จะทำงานในด้านต่าง ๆ กัน ได้แก่ กองเศรษฐกิจ กองการเมือง กองกฎหมาย กองวัฒนธรรม กองกิจการสังคมและแรงงาน กองปิโตรเลียม กองการเงิน กองปาเลสไตน์ กองสาธารณสุข กองสารนิเทศ กองคมนาคมสื่อสาร กองพิธีการทูต และกองกิจการแอฟริกัน

สำหรับตัวเลขาธิการนั้นได้รับการแต่งตั้งมาจากคณะมนตรีโดยเสียงข้างมากสองในสามของประเทศสมาชิกทั้งหมด โดยมีวาระการทำงาน 5 ปี และสามารถกลับมาทำหน้าที่ได้อีก เมื่อเลขาธิการได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่แล้ว เลขาธิการจะเป็นผู้เลือกผู้ช่วยเลขาธิการทางด้านต่าง ๆ อีก 5 คน ได้แก่ ด้านกิจการสังคม ด้านเศรษฐกิจและการบริหาร ด้านกฎหมาย ด้านการเมือง และด้านกิจการปาเลสไตน์ โดยจะต้องได้รับความยินยอมเห็นชอบจากคณะมนตรีด้วย ทั้งนี้เลขาธิการสันนิบาตมีตำแหน่งเทียบเท่าเอกอัครราชทูต ส่วนผู้ช่วยนั้นมีตำแหน่งเทียบเท่ากับอัครราชทูตผู้มีอำนาจเต็ม¹⁴

3.3 องค์การที่เกิดจากสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ

(มิถุนายน ค.ศ. 1950) (Joint Defense and Economic Cooperation Treaty)

¹⁴ The Middle East and North Africa 2005 (London and New York : Europa Publication, 2005) p.1358

ดังที่กล่าวตั้งแต่ต้นว่า ผลของการลงนามในสนธิสัญญาป้องกันร่วมกันและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 1950 ได้ทำให้องค์การสันนิบาตอาหรับขยายองค์กรออกไป ซึ่งองค์กรที่ขยายออกไปประกอบด้วย

- 3.3.1 กองบัญชาการร่วมทางทหารของประเทศอาหรับ (Arab Unified Military Command) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1964 อันเป็นผลของสนธิสัญญาดังกล่าว มีจุดประสงค์เพื่อประสานงานด้านนโยบายทางทหารเพื่อปลดปล่อยปาเลสไตน์จากการยึดครองของอิสราเอล
- 3.3.2 คณะมนตรีเศรษฐกิจ (Economic Council) ตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบ และประสานนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก โดยที่ประชุมคณะมนตรีเศรษฐกิจนี้จะประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายอันเกิดจากข้อมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจนี้จะใช้หลักเสียงข้างมาก ซึ่งคณะมนตรีเศรษฐกิจได้ประชุมครั้งแรกในปี ค.ศ. 1953
- 3.3.3 คณะมนตรีเพื่อการป้องกันร่วมกัน (Joint Defense Council) มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับการป้องกันร่วมกันของประเทศสมาชิก โดยที่ประชุมของคณะมนตรีนี้จะประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงกลาโหมของประเทศสมาชิก ประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามข้อมติจากที่ประชุมคณะมนตรีนี้ที่ได้เสียงสนับสนุนมากกว่า 2 ใน 3
- 3.3.4 คณะกรรมการถาวรทางการทหาร (Permanent Military Commission) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1950 ประกอบด้วยคณะผู้แทนทางทหารจากประเทศสมาชิกต่าง ๆ มีจุดประสงค์สำคัญในการวางแผนป้องกันทางทหารร่วมกันเพื่อเสนอแผนการนั้นให้แก่คณะมนตรีเพื่อการป้องกันร่วมกัน

3.4 กองกำลังป้องปรามอาหรับ (Arab Deterrent Force)

กองกำลังป้องปรามอาหรับ คือกองกำลังที่ได้รับการก่อตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1976 โดยคณะมนตรีขององค์การสันนิบาตอาหรับ เพื่อสนับสนุนความพยายามที่จะยุติความขัดแย้งและเพื่อรักษาสันติภาพในเลบานอน นอกจากนั้นในการประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศสันนิบาตอาหรับในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1976 ที่ประชุมได้ตกลงกันว่า ค่าใช้จ่ายในการตั้งกองกำลังดังกล่าวจะจ่ายโดย

ประเทศต่าง ๆ ตามอัตราส่วนคิดเป็นร้อยละดังนี้ ซาอุดีอาระเบียร้อยละ 20 คูเวตร้อยละ 20 สาธารณรัฐอาหรับอิมิเรตร้อยละ 15 กาตาร์ร้อยละ 10 และประเทศอาหรับอื่น ๆ อีกร้อยละ 35¹⁵

นอกจากสถาบันดังกล่าว องค์การสันนิบาตอาหรับยังมีสถาบันอื่น ๆ อีกดังนี้

1. Administrative Tribunal of the Arab League
2. Arab Fund for Technical Assistance to African and Arab Countries (AFTAAAC)
3. Special Bureau for Boycotting Israel

3.5 หน่วยงานชำนาญพิเศษต่าง ๆ ขององค์การสันนิบาตอาหรับ (Specialized Agency)

สมาชิกทุกประเทศของสันนิบาตอาหรับจะเป็นสมาชิกหน่วยงานชำนาญพิเศษซึ่งมีความสัมพันธ์กับองค์การสันนิบาตอาหรับซึ่งปัจจุบันมีอยู่หลายองค์การด้วยกัน ที่สำคัญ ๆ คือ

- สถาบันด้านการคมนาคมขนส่งทางทะเลแห่งอาหรับ (Arab Academy of Maritime Transport)
- องค์การอาหรับเพื่อการป้องกันทางสังคมต่ออาชญากรรม (Arab Organization for Social Defense against Crime)
- ศูนย์กลางเพื่อการศึกษาบริเวณแห้งแล้งและเขตกันดารแห่งอาหรับ (Arab Centre for the Study of Arid Zone and Dry Lands)
- คณะมนตรีการบินพลเรือนแห่งอาหรับ (Arab Civil Aviation Council)
- องค์การพัฒนาทางอุตสาหกรรมและแร่ชาติแห่งอาหรับ (Arab Industrial Development and Mining Organization)
- สถาบันวิจัยทางปิโตรเลียมแห่งอาหรับ (Arab Institute of Petroleum Research)
- องค์การพัฒนาการบริหารจัดการอาหรับ (Arab Administrative development Organization : ARADO)
- หน่วยงานพลังงานปรมาณูอาหรับ (Arab Atomic Energy Agency : AAEA)
- ธนาคารอาหรับเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจในแอฟริกา (Arab Bank for Economic Development in Africa)
- องค์การแรงงานอาหรับ (Arab Labour Organization)
- องค์การสันนิบาตอาหรับด้านการศึกษา วัฒนธรรม และวิทยาศาสตร์ (Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization – ALECSO)

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1358

- องค์การอาหารเพื่อการพัฒนาเกษตรกรรม (Arab Organization for Agricultural Development : AOAD)
- องค์การการสื่อสารดาวเทียมอาหรับ (Arab Satellite Communications Organization : ARABSAT)
- สหภาพโทรคมนาคมอาหรับ (Arab Telecommunications Union)
- สหภาพการกระจายเสียงรัฐอาหรับ (Arab States Broadcasting Union : ASBU)
- องค์การความร่วมมือด้านการลงทุนระหว่างอาหรับ (Inter-Arab Investment Guarantee Corporation : POB)
- สหภาพไปรษณีย์อาหรับ (Arab Postal Union)
- Council of Arab Ministers of the Interior

นอกจากองค์กรทั้งหมดที่ได้กล่าวมาข้างต้น ยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกคือ

1. กองทุนอาหรับเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (Arab Fund for Economic and Social Development (AFESD)
2. กองทุนการเงินอาหรับ (Arab Monetary Fund)
3. สภาเอกภาพเศรษฐกิจอาหรับ (Council for Arab Economic Unity)
4. องค์กรประเทศสมาชิกผู้ส่งออกน้ำมันอาหรับ (Organization of Arab Petroleum Exporting Countries (OAPEC)

3.6 สำนักงานขององค์การสันนิบาตอาหรับและศูนย์สารนิเทศในประเทศต่าง ๆ คือหน่วยงานที่องค์การสันนิบาตอาหรับก่อตั้งขึ้นในประเทศต่าง ๆ เพื่อดำเนินการประสานงานในระดับต่าง ๆ ระหว่างสถานทูตของประเทศอาหรับ ซึ่งขณะนี้มีใน 17 ประเทศ ได้แก่ อาร์เจนตินา เบลเยียม บราซิล แคนาดา เอธิโอเปีย ฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อินเดีย อิตาลี ญี่ปุ่น เกาหลี เนเธอร์แลนด์ เซเนกัล สเปน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา สถานที่ติดต่อของสำนักงานในประเทศต่าง ๆ มีดังนี้

Argentina: Gorostiaga 2021, 1426 Buenos Aires

Austria: Grimmelshauengasse 12, 1030 Vienna

Belgium: 106 ave Franklin D. Roosevelt, 1050 Brussels

Brazil: Shis-Qi 15, Conj. 7, Casa 23, 71600 Brasila, DF

Canada: 170 Laurier Ave. West, Suite 604, Ottawa K1P 5VP

Ethiopia: P.O. Box 5768, Addis Ababa

Germany: Friedrich Wilhelm Str. 2A, 5200 Bonn 1

Greece: Martious St., Filothei, Athens

India: A-137 Neeti Bagh, New Delhi 110-049

Italy: Piazzale delle Belle Arti 6, 00196 Rome

Japan: 1-1-12 Moto Asabu, Minato-ku, Tokyo 106

Kenya: P.O. Box 30770, Nairobi

Russia: 28 Koniouch Kovskaya, Moscow

Senegal: 41 Rue el-Hadji Amadou, Assane Ndoeye, Dakar

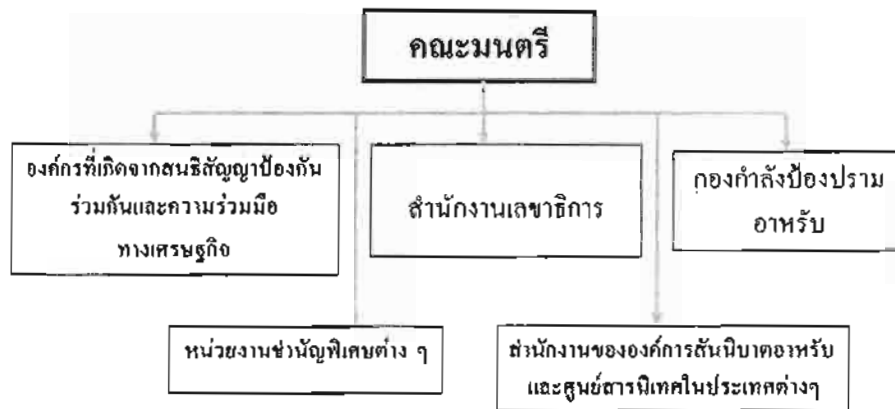
Spain: Paseo de la Castellana 180, 6o, Madrid 16

Switzerland: 9 rue de la Valais, 1202 Geneva

U.S.A.: 747 3rd Avenue, New York, NY 10017; 1100 17th Street, NW, Suite 901,
Washington, DC 20036; also offices in Chicago, Dallas, and San Francisco

โครงสร้างสถาบัน (Institutional Structure)

โครงสร้างองค์กรของด้านนิบาตอาหรับ



4. กระบวนการการตัดสินใจ

(Decision – Making Process)

ตามกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ การกำหนดนโยบายและงานด้านนิติบัญญัติของสันนิบาตจะดำเนินการโดยคณะมนตรี ซึ่งคณะมนตรีนั้นประกอบไปด้วยตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิก รวมทั้งตัวแทนของชาวปาเลสไตน์ โดยมีการพบปะกัน 2 ครั้งต่อ 1 ปี ตำแหน่งประธานคณะมนตรีมีการสลับเปลี่ยนหมุนเวียนกันในกลุ่มประเทศสมาชิกตามตัวอักษรแรกของชื่อประเทศ (alphabetical order) การประชุมสมัชชาสามัญอาจมีการจัดขึ้นได้ในการที่มีการร้องขอจากประเทศสมาชิกตั้งแต่ 2 ประเทศขึ้นไป อย่างไรก็ตามโดยปกติการประชุมสามัญประจำปีจะจัดขึ้นที่กรุงไคโร เมืองหลวงของอียิปต์ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสำนักงานใหญ่ของสันนิบาตอาหรับ แต่การประชุมดังกล่าวอาจจัดที่อื่นได้เช่นกัน ขึ้นอยู่กับคณะมนตรีที่จะเลือกสถานที่

ขั้นตอนการโหวตเสียงในคณะมนตรีมีการกำหนดไว้ในกติกาก่อตั้งสันนิบาต มาตราที่ 7 ระบุไว้ว่า เรื่องที่มีความสำคัญจะต้องได้รับการยอมรับด้วยเสียงที่เป็นเอกฉันท์ เพื่อที่ว่าการตัดสินใจจะไปผูกมัดกับทุกประเทศสมาชิก¹⁶ แต่การโหวตคะแนนโดยใช้เสียงข้างมาก (majority decision) จะมีผลผูกมัดเฉพาะบรรดาประเทศที่ยอมรับมติเท่านั้น เมื่อคณะมนตรีมีการพิจารณาข้อโต้แย้งประเทศผู้รุกรานออกจากการเป็นสมาชิก การตัดสินใจข้อโต้แย้งจะใช้การโหวตเสียงแบบเป็นเอกฉันท์ ส่วนเสียงของสมาชิกซึ่งเป็นผู้รุกรานจะไม่นับ กฎระเบียบเดียวกันนี้จะใช้กรณีการโหวตเสียงการถอดถอนสมาชิกออกจากสันนิบาต ส่วนการตัดสินใจในเรื่องอนุญาโตตุลาการ และการไกล่เกลี่ย จะใช้การโหวตแบบเสียงข้างมาก¹⁷

ส่วนเรื่องระเบียบการและการบริหารจัดการจะใช้เพียงการโหวตแบบเสียงข้างมากของคณะมนตรีเท่านั้น (โดยทั่วไปจะมีการอธิบายรายละเอียดไว้ในกติกาสันนิบาต) การยืนยันรับรองของเลขธิการใหญ่ และการยอมรับในการแก้ไขกติกาสันนิบาตจะใช้การโหวตเสียงแบบ 2 ใน 3 ส่วนการดำเนินการในการบริหารจัดการอื่น ๆ จะใช้วิธีโหวตแบบเสียงข้างมาก เช่น การยอมรับในเรื่องงบประมาณประจำปี เรื่องส่วนบุคคล การตั้งกฎระเบียบข้อบังคับสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ของสันนิบาต และการตัดสินใจที่จะเลื่อนการประชุมสมัชชาสามัญของคณะมนตรี เป็นต้น

ภายนอกคณะมนตรีสันนิบาต ระบบการโหวตเสียงในหน่วยงานต่าง ๆ ของสันนิบาตโดยปกติจะใช้วิธีนับคะแนนจากเสียงข้างมาก ยกเว้นคณะมนตรีป้องกันร่วม (Joint Defense Council) ที่

¹⁶ กฎระเบียบเรื่องการโหวตเสียงแบบเป็นเอกฉันท์ของคณะมนตรี ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดการครอบงำโดยประเทศสมาชิกเดียวที่มีอำนาจ ซึ่งสามารถชักนำสมาชิกอื่น ๆ ให้คล้อยตามเจตนารมณ์ของตนหากใช้การโหวตแบบเสียงข้างมาก

¹⁷ Robert W. Macdonald, *The League of Arab States : A Study in the Dynamics of Regional Organization* (Princeton : Princeton University Press, 1965) p.57

ใช้โหวตเสียง 2 ใน 3 อย่างไรก็ตามหน่วยงานอื่น ๆ ของสันนิบาต เช่น คณะมนตรีเศรษฐกิจ และ คณะกรรมการด้านเทคนิค จะมีลักษณะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา และช่วยเสนอแนะการดำเนินการ ให้แก่คณะมนตรีในการตัดสินใจต่อไป

ส่วนระบบการวีโต้ (Veto) นั้น สันนิบาตอาหรับมีความแตกต่างกับสภาความมั่นคงแห่ง สหประชาชาติ (UN Security Council) กล่าวคือสมาชิกคณะมนตรีของสันนิบาตอาหรับจะไม่มีสิทธิ์ ใช้อำนาจวีโต้โดยตรง โดยทางเทคนิคแล้ว สมาชิกที่ไม่เห็นด้วยสามารถปฏิเสธที่จะเอาการตัดสินใจ ที่มีการยอมรับกันแล้วมาปฏิบัติได้ แต่จะไม่สามารถปิดกั้น หรือหยุดยั้งการดำเนินการทั้งหมด

นอกเหนือจากขั้นตอนการโหวตเสียงตามรูปแบบดังกล่าวแล้ว กติกาสันนิบาตยังระบุถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการทั่วไปเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธีบนพื้นฐานของ การไม่ยอมรับร่วมกันในการใช้กำลัง หากพิจารณาในกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับแล้ว ความขัดแย้ง แตกต่างที่เกิดขึ้นระหว่างประเทศสมาชิกอาจมีการเสนอแนะไปยังคณะมนตรี ในกรณีเช่นนี้ การตัดสินใจของคณะมนตรีถือเป็น “ผลบังคับใช้” นอกจากนั้น คณะมนตรียังได้รับมอบอำนาจให้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งทุกชนิดที่อาจนำไปสู่การทำสงครามระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นระหว่างประเทศ สมาชิกด้วยกันเอง หรือ ระหว่างประเทศสมาชิกกับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกก็ตาม ในกรณีที่มีการรุกรานเกิดขึ้นแล้ว ประเทศที่ถูกโจมตีหรือโจมตีสามารถเรียกประชุมคณะมนตรีสันนิบาตได้ ทันที หรือในเหตุการณ์กรณีประเทศที่ถูกโจมตีไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับคณะมนตรีได้ ตัวแทน ของรัฐที่นั้งอยู่ในคณะมนตรีหรือประเทศสมาชิกอื่น ๆ ก็สามารถเรียกประชุมได้¹⁸ กติกาสันนิบาต อาหรับว่าด้วยเรื่องความมั่นคงร่วมของ ปี ค.ศ. 1950 ไม่ได้เพิ่มเติมอะไรในขั้นตอนดังกล่าว ยกเว้น การจัดตั้ง “คณะมนตรีป้องกันร่วม” (Joint Defense Council) ขึ้นมา และหน่วยงานทางการทหาร ต่าง ๆ เพื่อที่จะดูแลจัดการในกรณีที่มีการรุกรานทั้งจากภายในและภายนอกภูมิภาค อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาของปี ค.ศ. 1950 ได้ยืนยันถึงมติที่ว่า การโจมตีต่อประเทศหนึ่งประเทศใดที่เป็นสมาชิก ของสันนิบาตก็เท่ากับเป็นการโจมตีต่อสมาชิกทั้งหมด

ตามกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับ คณะมนตรีสันนิบาตเป็นสถาบันที่มีอำนาจตัดสินใจ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่มีขอบข่ายชัดเจนและยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาหลายปีในช่วงแรก ของการก่อตั้งองค์กร ปรากฏว่ากระบวนการการตัดสินใจขั้นสุดท้ายก็เข้าไปในลักษณะนอก รูปแบบมากกว่า โดยมีเพียงบางส่วนเท่านั้นที่เป็นไปตามรูปแบบการตัดสินใจที่ตรงตามกติกาของ สันนิบาต หน่วยงานบางหน่วยโดยเฉพาะหน่วยงานที่เกิดจากสนธิสัญญาความมั่นคงร่วมของปี ค.ศ. 1950 (1950 Collective Security Pact) ก็เข้าสู่กระบวนการตัดสินใจตามรูปแบบเมื่อตอนต้น ของทศวรรษที่ 1960 นี้เอง เช่น คณะมนตรีป้องกันร่วม และคณะกรรมการทหารถาวร

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60

(Permanent Military Commission) ซึ่งไม่จัดสมัยการประชุมตามรูปแบบในระหว่างปี ค.ศ. 1954 ถึง 1961

คณะมนตรีเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นอีกหนึ่งสถาบันหลักที่ก่อตั้งโดยมีสนธิสัญญาของปี ค.ศ. 1950 รองรับ ก่อนข้างมีอุปสรรคในการดำเนินการในระยะเริ่มต้น เพราะประเทศสมาชิกสันนิบาตบางประเทศไม่ลงนามในสนธิสัญญา อย่างไรก็ตาม คณะมนตรีเศรษฐกิจเริ่มมีบทบาท และมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วงหลัง หรือแม้แต่ก่อนหน้านี ในปี ค.ศ. 1960 ก็ปรากฏว่ามีประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกได้ส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมในการหารือในที่ประชุมที่ไม่มีการโหวตเสียง ในปี ค.ศ. 1958 คณะมนตรีเศรษฐกิจได้มอบอำนาจให้เลขาธิการสันนิบาตกำหนดรูปแบบตามกฎหมาย ซึ่งที่สมาชิกทุกประเทศของสันนิบาตอาหรับจะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของคณะมนตรีเศรษฐกิจได้อย่างเต็มตัว ดังนั้นภาคผนวกในสนธิสัญญาของปี 1950 จึงมีการร่างขึ้น และได้รับการเห็นชอบในวันที่ 2 มิถุนายน 1960 เพื่ออนุญาตให้สมาชิกทุกประเทศของสันนิบาตอาหรับ (ตลอดรวมถึงประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก) ได้มีโอกาสเข้าเป็นสมาชิกของคณะมนตรีเศรษฐกิจ¹⁹

ด้วยก้าวสำคัญเช่นนี้ คณะมนตรีเศรษฐกิจจึงกลายเป็นหน่วยงานสำคัญที่สนองตอบภาระกิจหน้าที่ของสันนิบาต เพราะองค์กรสันนิบาตมุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการพัฒนาด้านเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

ในอีกด้านหนึ่ง สำนักงานเลขาธิการสันนิบาต ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารและการจัดการต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในกติกา ถือว่าเป็นสถาบันที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการการตัดสินใจขององค์กรมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เจ้าหน้าที่แผนกต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการมีภาระกิจในการบริหารจัดการและสนับสนุนงานด้านเทคนิค มีการติดต่ออย่างสม่ำเสมอกับประเทศสมาชิก ทำให้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ของประเทศสมาชิก เจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความสามารถเชิงเทคนิคในการศึกษาและวางแผนการระยะยาว ซึ่งท้ายที่สุดก็จะถูกส่งไปให้คณะมนตรีสันนิบาตพิจารณาเห็นชอบ ในระยะหลัง ปรากฏว่า คณะกรรมการถาวรที่ก่อตั้งขึ้นภายใต้กติกาก่อตั้งสันนิบาต ได้อาศัยการศึกษาระยะยาวของหน่วยงานด้านเทคนิคเหล่านี้ พิจารณาในที่ประชุมประจำปีของคณะกรรมการ

จากคณะกรรมการถาวรทั้งหมด มีเพียงคณะกรรมการด้านการเมือง (ซึ่งโดยปกติจะประกอบไปด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศ) ที่ค่อนข้างทำงานเป็นเอกเทศ โดยไม่ขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการ “ส่วนคณะกรรมการด้านเศรษฐกิจจะประสานกับคณะมนตรีเศรษฐกิจ (Economic Council) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีกิจการเศรษฐกิจของประเทศสมาชิก

ภายในสำนักงานเลขาธิการเอง หน่วยงานด้านเทคนิคต่าง ๆ ก็ทำงานเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับคณะกรรมการถาวรในการศึกษาระยะยาว เพื่อที่จะนำผลของการศึกษาเหล่านี้ไปให้คณะมนตรีสันนิบาตพิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย และเตรียมวาระการประชุม ก่อนที่จะมีการประชุม

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 61-62

คณะกรรมการสันนิบาต กลุ่มของเจ้าหน้าที่ที่ปรึกษาอาวุโส ซึ่งประกอบด้วยประธานคณะกรรมการถาวรด้านต่าง ๆ จะเป็นผู้รายงานให้แก่เลขาธิการสันนิบาตโดยตรง การประชุมเจ้าหน้าที่ประจำสัปดาห์ ซึ่งมีเลขาธิการสันนิบาตหรือผู้ช่วยเลขาธิการนั่งเป็นประธาน เป็นการประชุมที่ประกันถึงความต่อเนื่องของความพยายามและอนุมัติการปรับแก้นโยบายโดยหัวหน้าหน่วยงาน การที่สำนักงานเลขาธิการควบคุมวาระการประชุมของคณะกรรมการสันนิบาตเช่นนี้ ย่อมทำให้สำนักงานเลขาธิการเป็นผู้กำหนดล่วงหน้าได้ถึงขอบข่ายและลักษณะของปัญหาที่จะมีการหารือกันในที่ประชุม

ด้วยเหตุที่มีการประสานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างสำนักงานเลขาธิการ และคณะกรรมการถาวรด้านต่าง ๆ และกลุ่มที่ปรึกษาอื่น ๆ เช่นนี้ ทำให้ข้อเสนอแนะที่ยื่นให้คณะกรรมการสันนิบาตพิจารณาโดยปกติมักได้รับการเห็นชอบโดยปราศจากปัญหาหรือการถกเถียงใด ๆ

ภายใต้สภาพการดำเนินงานตามความเป็นจริง คณะกรรมการด้านการเมืองปฏิบัติภาระหน้าที่ของคณะกรรมการสันนิบาตทั้งหมด คณะกรรมการด้านการเมืองโดยปกติประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างประเทศของแต่ละประเทศสมาชิก โดยมีหน้าที่อย่างเป็นทางการเฉพาะเรื่องการร่างข้อเสนอแนะให้แก่คณะกรรมการสันนิบาต ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการด้านการเมืองจะมีการประชุมกันทันทีก่อนหรือระหว่างสมัยการประชุมของคณะกรรมการสันนิบาต ซึ่งรวมถึงโอกาสอื่น ๆ ด้วย และอภิปรายข้อเสนอแนะของคณะกรรมการด้านเทคนิคอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในสมัยการประชุมของปี ค.ศ. 1957 คณะกรรมการด้านการเมืองได้มีการอภิปรายเรื่องแผนการก่อตั้งตลาดร่วมอาหรับ (Arab common Market) ซึ่งเป็นแผนที่ริเริ่มโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจ แผนนี้ผ่านความเห็นชอบโดยการโหวตแบบเสียงส่วนใหญ่ ก่อนที่จะมีการร่างเป็นมติ และส่งต่อไปยังคณะกรรมการสันนิบาต ซึ่งก็ผ่านการเห็นชอบโดยปราศจากการถกเถียงกันมากนัก ดังนั้น ในทางปฏิบัติแล้วอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการด้านการเมืองมักจะทำหน้าที่เป็นสถาบันหลักในการตัดสินใจของสันนิบาตอาหรับ

ด้วยเหตุนี้ในขณะที่คณะกรรมการสันนิบาตยังคงเป็นสถาบันสำคัญในการตัดสินใจในทางกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วก็เป็นเสมือน “ตรายาง” ที่มีกลองนามเห็นชอบกับมติต่าง ๆ โดยปราศจากการปรึกษาหารือกันมากนักหลังจากที่มติเหล่านั้นผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการด้านการเมืองมาแล้ว อย่างไรก็ตาม กติกาสันนิบาตอาหรับก็ไม่ได้ระบุถึงองค์ประกอบหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการสันนิบาตและคณะกรรมการด้านการเมือง บ่อยครั้งที่ทั้ง 2 สถาบันมีสมาชิกชุดเดียวกัน

5. การเมืองภายในของสันนิบาตอาหรับ

(Internal Politics of the Arab League)

ชาวอาหรับโดยรวมถือได้ว่าเป็นชนเชื้อชาติที่มีความคล้ายคลึงกันทั้งทางด้านวัฒนธรรม ภาษา ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา และวิถีการดำเนินชีวิต ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดในการรวมชาวอาหรับเข้าไว้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจึงเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมานานแล้ว ซึ่งเมื่อองค์การสันนิบาตอาหรับได้เริ่มก่อตั้งขึ้น ประเทศสมาชิกที่เริ่มก่อตั้งต่างก็มีความต้องการเห็นองค์การสันนิบาตอาหรับเป็นแกนกลางของการขยายแนวความคิดการรวมอาหรับ (Pan-Arabism) ออกไปแต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะให้องค์การสันนิบาตอาหรับเป็นแกนกลางในการรวมอาหรับเข้าด้วยกันก็มีปัญหาและอุปสรรคมากมาย อุปสรรคที่สำคัญอันหนึ่ง คือ ความแตกแยกการแข่งขันกันเป็นผู้นำชาวอาหรับทั้งมวลของบางประเทศ ดังจะได้ยกตัวอย่าง 2 เหตุการณ์ต่อไปนี้

ตัวอย่างแรกที่เราเห็นได้ชัด คือ การแข่งขันและความไม่ลงรอยกันมาแต่ดั้งเดิมระหว่างอียิปต์และอิรัก เรื่องเกิดขึ้นเมื่ออิรักและซีเรียได้นำเสนอแผนการรวมชาติอาหรับเป็นสหภาพในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งอียิปต์ยืนกรานคัดค้านแผนการนี้ เพราะกลัวว่าการรวมตัวของกลุ่มประเทศ Fertile Crescent จะเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่อิรัก แต่เนื่องด้วยชาติอาหรับต่างเห็นพ้อง (รวมถึงอียิปต์) เรื่องแบบแผนการรวมอาหรับตามที่ได้มีการลงนามกันในกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับไปเรียบร้อยแล้ว อียิปต์จึงไม่สามารถปฏิเสธแผนการได้อย่างเต็มที่นัก ด้วยเหตุนี้ อียิปต์จึงนำเสนอกติกาด้านความมั่นคง เพื่อที่ว่าในการประชุมคณะมนตรีของสันนิบาตในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1949 จะเป็นเวทีขั้วกันระหว่างแผนการรวมตัวของอิรักกับแผนป้องกันด้านความมั่นคงของอียิปต์ ผลปรากฏว่าที่ประชุมเลือกข้อเสนอด้านความมั่นคงของอียิปต์

ชัยชนะของอียิปต์ในเวทีการประชุมครั้งนั้นนำไปสู่การลงนาม “สนธิสัญญาความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการป้องกันร่วม” (Joint Defence and Economic Cooperation Treaty) ในปี ค.ศ. 1950 ด้วยเหตุนี้จึงทำให้บูรณภาพแห่งดินแดนและอธิปไตยของประเทศสมาชิกเป็นระบบมากขึ้น²⁰ ดังนั้น จึงเท่ากับสันนิบาตได้สรรหาเครื่องมือปกป้องเอกราชของประเทศต่าง ๆ ไว้ และล้มเลิกแผนการรวมเป็นหนึ่งเดียว แต่กลับนำไปสู่การสร้างสนธิสัญญาขึ้นอีกฉบับที่เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาหรับให้แน่นแฟ้นขึ้นไปอีก

ชัยชนะของอียิปต์ที่มีเหนืออิรักถือว่าเป็นชัยชนะที่ไม่ยืดเยื้อมากนัก เพราะแม้ว่าอิรักจะลงนามในกติกาด้านความมั่นคงในปี ค.ศ. 1951 ซึ่งระบุในมาตราที่ 10 ว่า ประเทศคู่สัญญาจะต้องไม่กระทำการใด (ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของพวกเขา) ในทางที่จะเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับเป้าหมายของสนธิสัญญานี้ แต่ในปี ค.ศ. 1956 อิรักกลับไปลงนามก่อตั้งสนธิสัญญาเบกแดด

²⁰ Alan R. Taylor. *The Arab Balance of Power* (Syracuse : Syracuse University Press, 1982) p. 25

(Baghdad Pact) ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาความมั่นคงที่ทำร่วมกับประเทศตะวันตก กล่าวกันว่า สนธิสัญญาแบกแดดเกือบจะทำลายองค์การสันนิบาตอาหรับเลยทีเดียว²¹ เมื่อเป็นเช่นนี้ กามาล อับดุล นัซเซอร์ ประธานาธิบดีอียิปต์ในขณะนั้นจึงออกมาท้าทายโดยเสนอแนะทางเลือกที่ตั้งอยู่บนความเป็นเอกภาพของชาติอาหรับ พร้อมทั้งโจมตีสนธิสัญญาแบกแดดว่าเป็นอันตรายต่อแนวคิดชาตินิยมอาหรับ และเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความแตกแยก ถึงแม้ว่าท้ายที่สุด ซีเรีย เลบานอน และจอร์แดนจะเห็นพ้องกับความคิดของนัซเซอร์และประณามการกระทำของอิรัก แต่การประชุมสุดยอดของผู้นำอาหรับก็ไม่ได้มีข้อสรุปที่ชัดเจนใด ๆ ออกมาเกี่ยวกับกรณีนี้

เหตุการณ์ครั้งสำคัญลำดับต่อมาที่สะท้อนให้เห็นถึงการเมืองภายในของโลกอาหรับ คือ การกำเนิดและการล่มสลายของสาธารณรัฐสหภาพอาหรับ (United Arab Republic : UAR) หรือการรวมตัวแบบสหพันธรัฐที่ริเริ่มโดยอียิปต์และซีเรียในระหว่างปี ค.ศ. 1958 และ 1960 อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันในลักษณะเช่นนี้ไม่ได้เกิดจากความต้องการจริง ๆ แต่เกิดจากปัจจัยหลายประการ คือ 1. ความวุ่นวายภายในของซีเรียเอง 2. บทบาทที่เด่นชัดของนัซเซอร์ในความเป็นผู้นำของโลกอาหรับ และ 3. UAR ถือเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญในการแสดงพลังให้รัฐอนุรักษนิยมอาหรับ (เช่น ซาอุดีอาระเบีย) ได้เห็น²² อย่างไรก็ตาม การรวมตัวกันระหว่างอียิปต์กับซีเรียก็เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น เพราะหลังจากการรวมตัวกัน อียิปต์ได้พยายามครอบงำซีเรีย ประกอบกับนโยบายการปกครองที่ผิดพลาดของอียิปต์ก่อให้เกิดความโกรธแค้นตามมา ส่วนการปฏิรูปแบบสังคมนิยม แม้จะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนหลายกลุ่ม แต่ก็ก่อให้เกิดการต่อต้านจากชนชั้นธุรกิจของซีเรีย ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1961 ซีเรียจึงถอนตัวออกจาก UAR²³

การแตกสลายของ UAR ฉายภาพให้เห็นถึงมุมมองที่ต่างกันเรื่อง ความหมายของแนวคิดอาหรับนิยม (Arabism) นัซเซอร์เองมองว่าเป็นการพึ่งพาซึ่งกันและกันของอำนาจและความมั่นคงในหมู่ประเทศอาหรับที่มีอียิปต์โดย ส่วนพรรคบารของซีเรียมองว่า Arabism เป็นเพียงองค์ประกอบที่เชื่อมโยงระหว่างอาหรับ ซึ่งควรมีอำนาจทางการเมืองเป็นเอกเทศ การเกิดขึ้นและการล่มสลายของ UAR แสดงให้เห็นถึงความตึงเครียดระหว่างความเป็นเอกภาพและความหลากหลาย อีกทั้งยังแสดงให้เห็นว่า แม้แต่ในระหว่างที่ UAR ล่มสลาย ทั้งอียิปต์และซีเรียยังให้คำนิยามหรืออธิบายแนวคิดอาหรับนิยมให้สอดคล้องกับผลประโยชน์และนโยบายของแต่ละประเทศ

ความจริงประเทศสมาชิกในสันนิบาตอาหรับต่างก็มีความแตกต่างกันอยู่มาก ทั้งในด้านระบบการปกครอง ระดับความเข้มแข็งทางกำลังทหาร และระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ปัจจัย

²¹ Robert W. Macdonald, อ้างแล้ว, หน้า 330, 77

²² Michael N. Barnett, *Dialogues in Arab Politics* (New York : Columbia University Press, 1998) p. 135

²³ จรัญ มะลูลีน ติบรอน มะลูลีน และกิตติมา อมรทัต, *บทนำแห่งตะวันออกกลาง* (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา)

เหล่านี้ทำให้เกิดความแตกต่างทางด้านเป้าหมายและผลประโยชน์แห่งชาติ เช่น บางประเทศมีระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บางประเทศมีความพยายามที่จะล้มล้างสถาบันพระมหากษัตริย์ บางประเทศนิยมการปกครองแบบสังคมนิยม ฯลฯ ผลจากความแตกต่างดังกล่าวทำให้การมองโลกของผู้นำแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อันนำไปสู่การดำเนินนโยบายทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ไม่สอดคล้องกัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างในการดำเนินนโยบาย เช่น การดำเนินนโยบายที่แตกต่างระหว่างประเทศที่ฝักใฝ่สังคมนิยม เช่น ซีเรีย อิรัก (ก่อนสงครามปี ค.ศ. 2003) กับกลุ่มประเทศอาหรับที่ฝักใฝ่ตะวันตก เช่น ประเทศในอ่าวเปอร์เซียเกือบทั้งหมด

ความแตกต่างดังกล่าว เห็นได้ชัดจากการดำเนินนโยบายที่แตกต่างของประเทศอาหรับเหล่านี้ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ และในที่สุดก็ทำให้องค์การสันนิบาตอาหรับขาดเอกภาพ แม้กระนั้นก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า องค์การสันนิบาตอาหรับประสบความสำเร็จและเป็นองค์การที่ไว้ประโยชน์อันเกิดจากความแตกต่างของการเมืองภายในของกลุ่มประเทศสมาชิกเสียทีเดียว ตลอดช่วงเวลานับจากการก่อตั้ง องค์การสันนิบาตอาหรับได้ผ่านสิ่งท้าทายและความสำเร็จมาไม่น้อยดังจะกล่าวในหัวข้อข้างใต้

6. กิจกรรมและบทบาทของสันนิบาตอาหรับ

(Activities and Role of Arab League)

สันนิบาตอาหรับถือเป็น “องค์กรระดับภูมิภาค” ภายใต้บทบัญญัติข้อ VIII ของกฎบัตรสหประชาชาติ นอกจากนี้ สันนิบาตยังมีการทำงานที่เชื่อมโยงกับสหประชาชาติ มีการร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานสำคัญต่าง ๆ ของสหประชาชาติ อาทิเช่น องค์การด้านวัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และการศึกษาของสหประชาชาติ (UNESCO) องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) องค์การอนามัยโลก (WHO) องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) และหน่วยงานระดับชาติและระดับระหว่างประเทศอื่น ๆ สำนักงานสันนิบาตอาหรับและศูนย์ข้อมูลข่าวสารได้ก่อตั้งขึ้นในมหานครนิวยอร์ก เจนีวา และเมืองหลวงอื่น ๆ อีกมากมายทั่วโลก สมาชิกสันนิบาตทุกประเทศจะต้องสนับสนุนด้านงบประมาณให้สันนิบาตตามอัตราส่วนของโควต้าที่พิจารณาโดยคณะมนตรี

กิจกรรมต่าง ๆ ของสันนิบาตมีการพัฒนาขึ้นเรื่อย ๆ นับจากที่เริ่มก่อตั้ง ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความร่วมมือกันระหว่างประเทศอาหรับในด้านต่าง ๆ หลากหลาย ถึงแม้ว่าสันนิบาตอาหรับจะไม่สามารถทำให้สมาชิกมีความสามัคคีปรองดองกันได้มากนัก ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการสร้างความก้าวหน้าสู่การบูรณาการอย่างถาวรในเรื่องนโยบายพื้นฐานของประเทศสมาชิก แต่สันนิบาตอาหรับก็สามารถทำให้เกิดเอกภาพขึ้นได้ในระดับที่น่าสังเกต โดยเฉพาะประเด็นเรื่องนโยบายต่างประเทศสำคัญ ๆ ของกลุ่มอาหรับ เช่น ปัญหาปาเลสไตน์ เป็นต้น กิจกรรมสำคัญ ๆ ของสันนิบาตมีดังนี้

6.1 บทบาททางการเมือง

แม้ว่าองค์การสันนิบาตอาหรับจะไม่ได้ถูกตั้งขึ้นมาโดยวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นหลัก แต่บทบาททางการเมืองขององค์การสันนิบาตอาหรับกลับเป็นบทบาทที่โดดเด่นและมีความสำคัญอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การ สันนิบาตอาหรับได้แสดงบทบาทด้านการเมืองในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

6.1.1 การสนับสนุนประเทศอาหรับให้ได้รับเอกราช

บทบาทในการสนับสนุนประเทศอาหรับให้ได้รับเอกราชถือได้ว่าเป็นบทบาททางการเมืองในระยะแรก ๆ หลังจากที่ตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับเริ่มก่อตั้งขึ้น โดยสันนิบาตอาหรับได้ให้การสนับสนุนทั้งทางการเงิน ความช่วยเหลือโดยผ่านโครงการและองค์กรต่าง ๆ ขององค์การในการสนับสนุนให้ดินแดนที่ยังไม่ได้เอกราชให้ได้เอกราช

นอกจากนั้นยังได้เรียกร้องให้อังกฤษและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศจักรวรรดินิยมให้เอกราชต่อดินแดนอาณานิคมของตน หรือให้ดินแดนเหล่านั้นอยู่ ในภาวะทรัสตีขององค์การสหประชาชาติ ก่อน เช่น ลิเบีย ตูนิเซีย และประเทศอาณานิคมรอบอ่าวเปอร์เซีย เป็นต้น

นอกจากนั้น ประเทศสมาชิกสันนิบาตอาหรับ อาจจะใช้วิธีการทูตเรียกร้องความเห็นใจ และให้ประเทศตะวันตกเหล่านี้ช่วยกดดันประเทศจักรวรรดินิยมปล่อยให้อาณานิคมเป็นอิสระ เช่น ในปี ค.ศ. 1959 ประเทศสมาชิกองค์การสันนิบาตอาหรับได้เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกองค์การ สนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือหรือองค์การนาโต้ไม่ให้การสนับสนุนฝรั่งเศสในการใช้กำลัง ต่อประเทศแอลจีเรีย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การที่ประเทศอาหรับเหล่านี้ได้เอกราชมากขึ้นนั้น อาจเกิดจากสาเหตุอื่นด้วย นอกเหนือจากการดำเนินการขององค์การสันนิบาตอาหรับ อาทิเช่น ความอ่อนแอของประเทศ จักรวรรดินิยมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง รวมถึงการที่สหรัฐอเมริกากดดันให้ประเทศอังกฤษและ ฝรั่งเศสปลดปล่อยอาณานิคมหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และแรงกดดันจากประเทศที่เคยเป็นอาณานิคม จนกระทั่งต่อมาได้รับเอกราชในเอเชียและแอฟริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึง บทบาทด้านนี้ของสันนิบาตอาหรับ คงต้องยอมรับในระดับหนึ่งว่าเป็นความสำเร็จขององค์การ สันนิบาตอาหรับ

6.1.2 การสร้างแนวคิดการรวมอาหรับเป็นหนึ่งเดียว (Pan -Arabism)

Pan-Arabism หมายถึง ขบวนการสมัยใหม่ที่มีเป้าหมายการรวมตัวกันทางการเมืองในหมู่ ชาตอาหรับในภูมิภาคตะวันออกกลาง จากการที่อาณานิคมจักรวรรดิโรมานซ์ขึ้นมาอำนาจในช่วง ศตวรรษที่ 14 ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้อาหรับมีแนวคิดในการรวมตัวกันเพื่อที่จะสถาปนา อำนาจทางการเมืองของอาหรับขึ้นมาอีกครั้ง ในขณะเดียวกัน เมื่อสงครามโลกครั้งแรกได้เริ่มต้น ขึ้น ฝรั่งเศสและอังกฤษ (ซึ่งกำลังมองหาพันธมิตรเพื่อต่อสู้กับเยอรมันและตุรกีที่เข้าร่วมเป็น พันมิตรกัน) จึงได้ส่งเสริมผลักดันอุดมการณ์ชาตินิยมอาหรับภายใต้การนำของ ชารีฟ ฮุสเซน แห่ง ราชวงศ์ฮาซิมิด์ ซึ่งเป็นเชื้อสายของศาสนทูตมุฮัมมัด

ในฐานะผู้ปกครองแห่งเมืองมักกะฮ์และเป็นผู้นำศาสนา ทำให้ชารีฟ ฮุสเซน มีอิทธิพล อย่างมากในโลกอาหรับ อิทธิพลเช่นนี้ได้รับสืบทอดต่อมาถึงรุ่นลูกคือ กษัตริย์อับดุลลอฮ์แห่ง จอร์แดนและกษัตริย์ไฟซอลแห่งอิรัก อย่างไรก็ตาม นับจากทศวรรษที่ 1930 ปัจจัยที่ทำให้เกิดการ รวมตัวกันของอาหรับภายใต้อุดมการณ์ชาตินิยมก็คือ ความปรารถนาของพวกเขาไซออนิสต์ที่ต้องการ ยึดครองดินแดนปาเลสไตน์²⁴

ขบวนการการรวมอาหรับถูกแสดงออกอย่างเป็นทางการหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในรูป ของการรวมกลุ่มกันของชาติอาหรับเป็นองค์การที่เรียกว่า "สันนิบาตอาหรับ" ตลอดรวมถึงความ พยายามในการรวมกลุ่มกันในรูปอื่น ๆ เช่น กลุ่มสหพันธรัฐอาหรับ (Arab Federation) ของปี 1958 ซึ่งเป็นการรวมตัวกันในรูปสหพันธรัฐระหว่างอิรักกับจอร์แดน นอกจากนี้ก็ยังมี การรวมตัวกันใน

²⁴ ดู George Antonius, *The Arab Awakening: The Story of the Arab National Movement*, (Khayat's: Beirut ,1955)

รูปสาธารณรัฐเอกภาพอาหรับ (United Arab Republic) ระหว่างอียิปต์กับอิรักและการรวมตัวกันเป็นสหภาพของรัฐอาหรับมักริบ (Arab Maghreb Union) ในขณะเดียวกัน กามาล อับดุล นัซเซอร์ แห่งอียิปต์ก็แสดงออกถึงความนิยมในอุดมการณ์ที่คล้ายคลึงกัน นั่นก็คือ อุดมการณ์เอกภาพอาหรับ และสังคมนิยม

อย่างไรก็ตาม ความพ่ายแพ้ของชาวอาหรับในการทำสงครามกับอิสราเอลปี 1967 และการจากไปของนัซเซอร์ในปี 1970 ทำให้อุดมการณ์การรวมอาหรับเริ่มเสื่อมคลาย ในช่วงระหว่างทศวรรษที่ 1970 ความพยายามในการรวมตัวกันระหว่างอียิปต์และลิเบียก็ประสบความล้มเหลว อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากสงครามปี 1973 (สงครามอาหรับ-อิสราเอล) รัฐอาหรับก็ได้แสดงให้เห็นถึงการผนึกกำลังกันอีกครั้งในการใช้น้ำมันเป็นอาวุธสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมืองในกิจการระหว่างประเทศ ต่อมาการผนึกกำลังกันดังกล่าวจึงแตกสลายไปจากสองเหตุการณ์นั่นคือ การลงนามในสนธิสัญญาแคมป์เดวิด (Camp David Accords) ระหว่างอียิปต์กับอิสราเอล และเหตุการณ์สงคราม 8 ปี ระหว่างอิรักกับอิหร่าน (1980-1988) ถึงแม้ว่าอุดมการณ์การรวมอาหรับจะถูกนำไปใช้อีกครั้งโดยประธานาธิบดี ชัคดีม ฮุสเซน แห่งอิรัก ในความพยายามที่จะกระตุ้นชาติอาหรับให้ต่อต้านกองกำลังผสมของสหประชาชาติในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียปี 1991 แต่กลับปรากฏว่า มีรัฐอาหรับหลายชาติเข้าร่วมเป็นพันธมิตรกับกองกำลังผสมของสหประชาชาติ

ในภาพรวมแล้ว เมื่อองค์การสันนิบาตอาหรับได้เริ่มก่อตั้งขึ้น ประเทศสมาชิกที่เริ่มก่อตั้งองค์การสันนิบาตอาหรับต่างมีความต้องการให้องค์การสันนิบาตอาหรับเป็นแกนกลางของการขยายแนวความคิดการรวมรัฐอาหรับออกไป เพื่อความรวมมือของประเทศอาหรับและชาวอาหรับทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่จะให้องค์การสันนิบาตอาหรับเป็นแกนกลางขยายแนวความคิดการรวมอาหรับนั้นมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ที่สำคัญคือความแตกแยกและความพยายามแข่งขันกันเป็นผู้นำชาวอาหรับทั้งหมดของบางประเทศดังจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป

6.1.3 บทบาทของสันนิบาตอาหรับในการร่วมมือกับประเทศกลุ่มอัฟริกาและเอเชีย (Afro-Asian Countries)

เนื่องจากสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับและประเทศในแอฟริกาและเอเชียส่วนใหญ่มีความคล้ายคลึงกันในหลาย ๆ ด้าน ที่สำคัญคือ ส่วนใหญ่ต่างเป็นประเทศที่อดีตเคยเป็นอาณานิคมของประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตก และเมื่อได้รับเอกราชแล้วต่างเป็นประเทศที่ด้อยพัฒนาทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งความคล้ายคลึงกันดังกล่าวทำให้ประเทศสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับ และประเทศแอฟริกาและเอเชียต่างมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินนโยบายที่สอดคล้องกัน เช่น ประเทศแอฟริกาและเอเชีย ได้ช่วยประเทศสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับในการเรียกร้องให้ประเทศจักรวรรดินิยมให้เอกราชให้แก่ประเทศที่ยังคงเป็นอาณานิคมรวมถึงการประณามการรุกรานการขยายอำนาจของอิสราเอลในปาเลสไตน์ เป็นต้น

ในทางกลับกันประเทศสมาชิกขององค์การสันนิบาตอาหรับก็ได้สนับสนุนการดำเนินนโยบายของประเทศแอฟริกาและประเทศเอเชีย เช่น ให้การสนับสนุนขบวนการกู้เอกราชของอินโดนีเซีย (Indonesia Independent Movement) ต่อต้านเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. 1948 การพยายามเป็นตัวกลางแก้ไขข้อพิพาทระหว่างปากีสถานกับอินเดียในปัญหาแคชเมียร์ ตลอดจนการสนับสนุนให้ประเทศเวียดนามมีเอกราชโดยไม่แบ่งแยก และสนับสนุนให้ไซปรัสมีเอกราชในปี ค.ศ. 1955 นอกจากนั้นยังสนับสนุนให้เกิดสันติภาพในคาบสมุทรเกาหลีในปี ค.ศ. 1951 ระหว่างที่เกิดสงครามเกาหลี (ค.ศ. 1950-53) ด้วย

นอกจากนั้นก่อนที่จะมีการประชุมที่เมืองบันดุงของประเทศแอฟริกาและเอเชียในปี ค.ศ. 1955 เลขานุการองค์การสันนิบาตอาหรับได้เข้าประชุมที่กรุงนิวเดลี ประเทศอินเดีย (มกราคม ค.ศ. 1949) ร่วมกับประเทศเอเชียและแอฟริกาอื่น ๆ และได้ย้ำถึงท่าทีที่จะสนับสนุนการพัฒนานโยบายร่วมกันของประเทศอาหรับ-เอเชีย-แอฟริกา ในที่ประชุมกับประชาชาติต่าง ๆ ตั้งแต่นั้นมาประเทศสมาชิกองค์การสันนิบาตอาหรับ และประเทศกลุ่มเอเชียและแอฟริกา (Afro-Asian Solidarity) ต่างมีจุดยืนในปัญหาต่าง ๆ ของโลกคล้ายคลึงกัน เช่น ในการต่อต้านลัทธิจักรวรรดินิยม การต่อต้านการแบ่งแยกผิว การสนับสนุนให้มีการลดกำลังอาวุธ ตลอดจนความพยายามเป็นกลางทางการเมืองระหว่างประเทศและการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Nonalignment)

6.1.4 บทบาทในการสนับสนุนชาวปาเลสไตน์ให้มีประเทศของตนเองและการต่อต้านการคงอยู่ของประเทศอิสราเอล

ตั้งแต่องค์การสันนิบาตอาหรับได้ก่อตั้งขึ้น องค์การได้สนับสนุนให้ประเทศอาหรับต่าง ๆ ที่ยังเป็นประเทศอาณานิคมให้ได้รับเอกราชและสามารถปกครองตนเองได้ รวมทั้งดินแดนที่เรียกว่าปาเลสไตน์ด้วย ดินแดนปาเลสไตน์บางส่วนได้ถูกชาวยิวอพยพเข้ามายึดครอง และในที่สุดดินแดนปาเลสไตน์ก็ถูกสหประชาชาติแยกออกเป็น 3 ส่วน คือแบ่งให้เป็นรัฐยิว 1 ส่วน รัฐอาหรับ 1 ส่วน และให้นครเยรูซาเล็มเป็นเขตแดนสากล²⁵ (International Zone) อิสราเอลจึงก่อตั้งรัฐสำเร็จในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1948 เป็นผลให้ชาวอาหรับจำนวนมากที่เคยเป็นเจ้าของดินแดนต้องอพยพหลบหนีออกมาอาศัยอยู่ในดินแดนประเทศอาหรับเพื่อนบ้าน ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ประเทศอาหรับต่าง ๆ มาก ด้วยเหตุนี้ คณะมนตรีสันนิบาตอาหรับจึงลงมติคัดค้านการแยกปาเลสไตน์ออกเป็นส่วนดังกล่าวและหากจำเป็นก็จะต้องใช้กำลัง ในเวลาต่อมาอียิปต์ อิรัก จอร์แดน เลบานอน และซีเรีย จึงร่วมมือกันทำสงครามต่อต้านการตั้งประเทศอิสราเอล แต่สงครามดังกล่าว (ค.ศ. 1948) ก็ทำให้ประเทศอาหรับต้องเสียดินแดนแก่อิสราเอลมากขึ้น

²⁵ จรัญ มะลูลีม, เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ : ภาพรวมทางสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541) หน้า 237-238

ความพ่ายแพ้ของประเทศอาหรับต่ออิสราเอลในสงครามอีกสองครั้ง คือ สงคราม 6 วันในปี ค.ศ. 1967 และในปี ค.ศ. 1973 ยังความสูญเสียให้แก่ฝ่ายอาหรับอย่างมาก อิสราเอลสามารถขยายดินแดนของตนเองออกไปมากขึ้น รวมทั้งยึดนครเยรูซาเล็มซึ่งเป็นที่ตั้งของมัสยิดอัล-อักศอ ซึ่งเป็นมัสยิดที่ประเสริฐที่สุดแห่งหนึ่งของชาวมุสลิมไว้ด้วย

การก่อตั้งประเทศอิสราเอลดังกล่าว ก่อรูปกับการขยายอาณาเขตของประเทศอิสราเอลออกไปเรื่อย ๆ ตลอดจนปัญหาผู้อพยพชาวปาเลสไตน์ที่อพยพออกจากดินแดนที่อิสราเอลยึดครองและเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศอาหรับต่าง ๆ ได้สร้างภาระและความไม่พอใจให้แก่ประเทศอาหรับอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ สันนิบาตอาหรับจึงต้องมีบทบาทที่สำคัญอีก 2 ประการ

ประการแรก คือ การสนับสนุนให้ชาวปาเลสไตน์มีเอกราช ซึ่งบทบาทที่เห็นได้ชัดเจนได้จากการยินยอมให้ปาเลสไตน์ ซึ่งแม้ยังไม่มีประเทศของตนเองและยังไม่มีเอกราช ได้มีที่นั่งในคณะมนตรีและคณะมนตรีของปาเลสไตน์ไว้ในกติกาก่อตั้งสันนิบาตอาหรับดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประการต่อมา คือ การต่อต้านการคงอยู่ของประเทศอิสราเอล เช่น ความพยายามประสานความร่วมมือทางการทหารของประเทศอาหรับในการต่อต้านการก่อตั้งประเทศอิสราเอลในปี ค.ศ. 1948 - 1949 รวมทั้งยังประสานความร่วมมือของประเทศอาหรับสมาชิกในการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิสราเอล โดยมีการก่อตั้งสำนักงานเพื่อการคว่ำบาตร (Boycott Office) ขึ้นที่กรุงไคโร ประเทศอียิปต์

นอกจากนั้น ในการประชุมสุดยอดของผู้นำประเทศสมาชิกครั้งที่สอง และครั้งที่ห้าในปี ค.ศ. 1964 และปี ค.ศ. 1969 ที่ประชุมได้แสดงความยินดีที่มีการก่อตั้งองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization : PLO) ขึ้น และได้มีการเรียกร้องให้ประเทศอาหรับต่าง ๆ ร่วมมือกันต่อต้านอิสราเอล และครั้งล่าสุด ในการประชุมสุดยอดครั้งที่ 12 ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1982 ที่ประชุมได้เสนอแผนการที่เรียกว่าแผนการเฟซ (Faz Plan) โดยการเรียกร้องต่าง ๆ รวมทั้งเรียกร้องให้อิสราเอลถอนทหารออกจากดินแดนที่ยึดครองในปี ค.ศ. 1967 และให้ชาวปาเลสไตน์มีสิทธิในการกำหนดตนเองภายใต้การนำขององค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ ตลอดจนให้มีการก่อตั้งรัฐปาเลสไตน์ขึ้นอย่างมีอิสระโดยมีนครเยรูซาเล็มเป็นเมืองหลวง

ในการประชุมสุดยอดที่กรุงเบรุตเมื่อเดือนมีนาคม 2002 สันนิบาตอาหรับได้เสนอแผนสันติภาพกับอิสราเอลอีกครั้ง (ครั้งแรกคือแผน Fez ของปี 1982) ซึ่งเป็นแผนที่เสนอแนะโดยชาติอาหรับและชาติสมาชิกของสันนิบาตอาหรับตกลงร่วมกันในแผนที่ว่า "ปัญหาความขัดแย้งกับอิสราเอลนั้นอาจยุติลง" และชาติอาหรับจะสถาปนา "ความสัมพันธ์ฉันปกติกับอิสราเอล" โดยมีเงื่อนไขอยู่ 3 ประการ 1. อิสราเอลจะต้องถอนกองกำลังทั้งหมดออกจากดินแดนภายใต้การยึดครองซึ่งรวมถึงที่ราบสูงโกลาน (Golan Heights) ของซีเรียด้วย 2. จะต้องมรณัติที่เป็นธรรมรองรับปัญหาผู้ลี้ภัยชาวปาเลสไตน์ที่สอดคล้องกับมติ 194 ของสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ 3. การยอมรับรัฐปาเลสไตน์ในฐานะที่เป็นรัฐเอกราชที่มีอำนาจอธิปไตย ซึ่งจะก่อตั้งขึ้นในดินแดนภายใต้การยึด

ครองทั้งหมดที่อิสราเอลยึดครองมาตั้งแต่สงคราม 6 วันในปี 1967 ดินแดนเหล่านั้นคือ ดินแดนฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน (West Bank) และฉนวนกาซ่า โดยมีเยรูซาเล็มตะวันออกเป็นเมืองหลวงที่แบ่งแยกมิได้ อย่างไรก็ตาม แผนสันติภาพที่เสนอโดยสันนิบาตอาหรับก็ไม่ได้รับการเหลียวแลจากอิสราเอล

ความจริง ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอลและปาเลสไตน์ มีอิทธิพลอย่างใหญ่หลวงต่อทั้งในตะวันออกกลางและโลกมานานหลายปี อันส่งผลให้เกิดความรุนแรงและความไม่เข้าใจกันระหว่างโลกอาหรับและประเทศอื่น ๆ ของประชาคมระหว่างประเทศ ความไม่เข้าใจ และความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคดังกล่าว ทำให้เกิดอุปสรรคสำหรับชาวปาเลสไตน์ที่จะได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ แม้ว่าสันนิบาตอาหรับจะพยายามผลักดันเรื่องนี้มาตลอดก็ตาม แต่ก็ยังมีปัจจัยอีกมากมายที่เป็นสาเหตุให้เกิดความขัดแย้งนี้ หากว่าวันหนึ่งปัจจัยแห่งความขัดแย้งเหล่านี้ได้รับการแก้ไขอย่างยุติธรรม การที่ปัญหาปาเลสไตน์จะได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศก็น่าจะง่ายขึ้น

หนึ่งในสาเหตุสำคัญของการขาดแคลนการสนับสนุนสำหรับชาวปาเลสไตน์ คือ สื่อ ดังจะเห็นได้ว่า สื่อในดินแดนยึดครอง (Occupied Territories) นั้นมักถูกเซนเซอร์โดยรัฐบาลอิสราเอล เป็นผลให้เรื่องราวของรายงานต่าง ๆ เอนเอียงให้ความชอบธรรมกับอิสราเอล กฎหมายด้านสื่อของอิสราเอลนั้นถูกร่างขึ้นโดยจักรวรรดิอังกฤษ ซึ่งให้อำนาจกับกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับรายงานข่าวต่าง ๆ²⁶ ดังนั้น การที่รัฐบาลอิสราเอลมีอำนาจในการเซนเซอร์ข่าวต่าง ๆ อย่างถูกกฎหมายจึงทำให้ข่าวเกี่ยวกับความเป็นไปในปาเลสไตน์ถูกบิดเบือนอย่างหนัก ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเข้าใจผิด ซึ่งท้ายที่สุดก็ทำให้ปัญหาปาเลสไตน์ไม่ได้รับความสนับสนุนเท่าที่ควร

ในขณะเดียวกัน สหรัฐฯ ก็ยอมรับการเซนเซอร์ข่าว เพราะถือว่าอิสราเอลเป็นพันธมิตรทั้งทางด้านการค้า การทหาร และการเมือง ความเป็นไปเช่นนี้จึงก่อให้เกิด “ภาพในความคิด” (stereotypes) ที่เป็นลบต่อประชาชน และกลุ่มเรียกร้องอิสราภาพต่าง ๆ ในปาเลสไตน์ ด้วยเหตุที่สหรัฐฯ เป็นพันธมิตรกับอิสราเอล และปัจจัยอื่น ๆ อีกมากมาย ทำให้สมาชิกสภาองเกรสของสหรัฐฯ ตัดสินใจโหวตสนับสนุนอิสราเอลได้ง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสื่อของอิสราเอล

นอกจากนั้น การที่สื่อได้ฉายภาพความรุนแรงที่กระทำโดยกลุ่มมุสลิมในหลายปีที่ผ่านมา ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนชาวอาหรับเผชิญกับความลำบากในการที่จะได้รับการสนับสนุน ยิ่งการก่อการร้ายมีความรุนแรงมากขึ้นนับตั้งแต่เหตุการณ์ 9/11 ก็ยิ่งทำให้สันนิบาต

²⁶ Benjamin Schneider, *National University Model Arab League . Guide to Delegate Preparation 2005-2006*, Available at <http://www.mun.neu.edu/mal/CouncilBriefings06.doc> (September 17, 2006)

อาหรับต้องทำงานมากขึ้นในการที่จะลบล้าง “ภาพในความคิด” และอคติที่มีอยู่ในประชาคมระหว่างประเทศ

6.1.5 บทบาทในการเป็นตัวกลางในการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิก

ดังได้กล่าวแล้วว่าจุดมุ่งหมายขององค์การสันนิบาตอาหรับประการหนึ่ง คือ การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิก และระหว่างประเทศสมาชิกและประเทศที่สาม เช่น เป็นตัวกลางในการไกล่เกลี่ยสงครามกลางเมืองในเลบานอน (ค.ศ. 1958) สงครามกลางเมืองจอร์แดน-ปาเลสไตน์ (ค.ศ. 1970) ความขัดแย้งระหว่างอิรักกับคูเวต (ค.ศ. 1961 และ ค.ศ. 1973) และความขัดแย้งด้านพรมแดนระหว่างสาธารณรัฐอาหรับเยเมนและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเยเมน (ค.ศ. 1973)

นอกจากนั้นในเดือนมีนาคม ปี ค.ศ. 1981 คณะมนตรีองค์การสันนิบาตอาหรับได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นในการช่วยไกล่เกลี่ย และเพื่อช่วยปรับความสัมพันธ์ระหว่างโมร็อกโกกับมอริเตเนีย

ส่วนในวิกฤตการณ์สงครามอิหร่าน-อิรักที่เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 มาจนถึงปัจจุบันนี้ องค์การสันนิบาตอาหรับได้พยายามจัดประชุมฉุกเฉินระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศขึ้นหลายครั้งเพื่อพยายามคลี่คลายวิกฤตการณ์ดังกล่าว เช่น การประชุมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1984 ซึ่งที่ประชุมได้เรียกร้องให้อิหร่านยอมรับข้อมติต่าง ๆ ที่ให้ยุติสงครามทันทีและประณามอิหร่านที่มีท่าทีก้าวร้าวต่ออิรัก นอกจากนี้ที่ประชุมได้จัดตั้งคณะกรรมการ 7 ชาติเพื่อติดตามความคลี่คลายของสงครามและใช้มาตรการอันจำเป็น ในการติดต่อกับนานาประเทศเพื่อยุติสงคราม ทั้งนี้ต่อมาผู้แทนของสันนิบาตอาหรับได้เดินทางไปเยือนประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ประเทศยุโรปตะวันตก ประเทศในกลุ่มสหภาพโซเวียต และประเทศสำคัญ ๆ ในเอเชีย เพื่อเร่งเร้าให้รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ช่วยกันยุติสงครามระหว่างอิรักและอิหร่านและขอรับรองมิให้ประเทศเหล่านั้นทำการค้ากับอิหร่านเพื่อบีบบังคับอิหร่านเพื่อบีบบังคับอิหร่านให้หันมาเจรจายุติสงคราม

อย่างไรก็ตาม ยังมีความขัดแย้งภายในประเทศสมาชิกองค์การสันนิบาตอาหรับที่องค์การสันนิบาตอาหรับไม่สามารถไกล่เกลี่ยได้ เช่น ความขัดแย้งระหว่างโมร็อกโกกับแอลจีเรีย ในปี ค.ศ. 1963 สงครามกลางเมืองในเยเมน (ค.ศ. 1962 – 1967) และสงครามระหว่างอิรักและอิหร่าน

6.1.6 ลำดับเหตุการณ์ในบทบาทการไกล่เกลี่ยปัญหาความขัดแย้งในอ่าวเปอร์เซีย (อ่าวอาหรับ):

Conflict in the Persian (Arabian) Gulf

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1984 มีการประชุมฉุกเฉินเพื่อจัดตั้งคณะกรรมการสันนิบาตอาหรับ ซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมความพยายามระหว่างประเทศในการยุติปัญหาความขัดแย้งและสงครามระหว่างอิรัก-อิหร่านด้วยการเจรจา ในเดือนพฤษภาคม รัฐมนตรีกิจการต่างประเทศของสันนิบาต

ได้รับรองมติเร่งรัดให้อิหร่านหยุดโจมตีเรือที่ไม่เกี่ยวข้องกับสงคราม และที่ทำการกองบัญชาการในพื้นที่อ่าว อย่างไรก็ตาม การโจมตีที่คล้ายคลึงกันโดยอิรักก็ไม่ได้มีการระงับไว้ ต่อมา การประชุมสุดยอดสมัยวิสามัญก็ได้มีการจัดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1987 เรื่องหลัก ๆ ที่มีการพูดคุยกันคือ สงครามระหว่างอิหร่านและอิรัก ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ ปรากฏว่ามีผลตรงข้ามกับที่คาดหมายคือ ผู้เข้าร่วมประชุมต่างเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์ในคำแถลงการณ์ที่จะสนับสนุนอิรักในการปกป้องสิทธิอันชอบธรรมของอิรัก พร้อมกันนั้นก็วิพากษ์วิจารณ์อิหร่านที่อิหร่านห่วงเหินวในการยอมรับมติที่ 598 ของคณะมนตรีความมั่นคงสหประชาชาติ ซึ่งเป็นมติที่เสนอแนะให้ทั้งสองฝ่ายหยุดยิง และหันหน้ามาเจรจาเพื่อยุติปัญหาความขัดแย้งระหว่างกัน

ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 คณะมนตรีสันนิบาตได้กล่าวหาอิหร่านว่าเป็นผู้สั่นคลอนความมั่นคงภายในภูมิภาค โดยพยายามใช้กำลังทางทหารในกรณีความขัดแย้งของ 3 เกาะในอ่าวเปอร์เซียที่สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์อ้างสิทธิเป็นเจ้าของด้วย ทั้งนี้ ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1992 คณะมนตรีสันนิบาตอาหรับได้ประณามการอ้างสิทธิยึดครองเกาะทั้ง 3 ของอิหร่าน และตัดสินใจยื่นเสนอประเด็นปัญหาดังกล่าวไปให้สหประชาชาติพิจารณา

ในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1990 มีการประชุมสุดยอดจัดขึ้นที่กรุงแบกแดด ประเทศอิรัก (ซึ่งซีเรียและเลบานอนบอยคอตการประชุม) วิเคราะห์ความพยายามของรัฐบาลตะวันตกในการป้องกันการพัฒนาอาวุธที่ทันสมัยในอิรัก ในเดือนสิงหาคม มีการประชุมสุดยอดฉุกเฉินอีกครั้งหนึ่งเพื่อพิจารณาถึงกรณีการรุกรานและการผนวกคูเวตโดยอิรัก สมาชิก 12 ประเทศของสันนิบาต (คือ บาห์เรน จิบูตี อียิปต์ คูเวต เลบานอน โมร็อกโก โอมาน กาตาร์ ซาอุดีอาระเบีย โซมาเลีย ซีเรีย และสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์) ได้รับรองมติประณามการกระทำของอิรัก และเรียกร้องให้อิรักถอนกองกำลังออกจากคูเวต ประเทศสมาชิกทั้ง 12 ประเทศ สนับสนุนนโยบายของซาอุดีอาระเบียที่เชิญให้สหรัฐฯ ส่งกองกำลังเข้ามาปกป้องซาอุดีอาระเบีย นอกจากนั้น ยังได้กำหนดมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่ออิรักอีกด้วย และยังได้จัดกองกำลังป้องกันอาหรับเข้าไปช่วยซาอุดีอาระเบียอีกทางหนึ่งด้วย

ส่วนประเทศสมาชิกที่เหลืออีก 10 ประเทศ กลับประณามการเข้ามาของกองกำลังต่างชาติในซาอุดีอาระเบีย และรัฐมนตรีกิจการต่างประเทศของประเทศเหล่านี้ก็ปฏิเสธที่จะเข้าร่วมประชุมซึ่งจัดขึ้นในปลายเดือนสิงหาคมเพื่อหาทางออกในวิกฤติการณ์อ่าวเปอร์เซียที่เกิดขึ้น ในเดือนพฤศจิกายน กษัตริย์อัสซันแห่งโมร็อกโกเสนอให้มีการประชุมสุดยอดเพื่อพยายามที่จะหาทางแก้ไขกรณีปัญหาการผนวกคูเวตเข้าไว้ในอิรัก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความแตกแยกระหว่างประเทศสมาชิก ทำให้การประชุมครั้งนี้ไม่ได้ข้อตกลงใด ๆ

ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1996 สันนิบาตได้ประณามการโจมตีอิรักของสหรัฐฯ ด้วยขีปนาวุธว่าเป็นการล่วงล้ำอำนาจอธิปไตยของประเทศอื่น นอกจากนั้น สันนิบาตอาหรับยังแสดงความกังวลเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการเข้าแทรกแซงของตุรกีในพื้นที่ตอนเหนือของ

อิรัก ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1997 สันนิบาตได้ประณามการรุกรานทางการทหารของตุรกีมายังพื้นที่ภาคเหนือของอิรัก พร้อมทั้งเรียกร้องให้กองกำลังตุรกีถอนตัวออกจากพื้นที่ดังกล่าว ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1997 สันนิบาตได้แสดงความกังวลในกรณีที่อิรักตัดสินใจไม่ให้ความร่วมมือกับคณะผู้ตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติ และได้จัดประชุมกับตัวแทนรัฐบาลอิรักหลายครั้งเพื่อพยายามหาทางออกอย่างสันติต่อปัญหาที่เป็นทางตันในขณะนั้น

ในช่วงต้นของปี ค.ศ. 1998 เลขานุการสันนิบาตได้ประณามการใช้กำลังต่ออิรัก และพยายามโน้มน้าวในเชิงการทูตให้อิรักยอมทำตามเงื่อนไขของมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ สันนิบาตได้รับรองข้อตกลงที่มีการลงนามกันระหว่างเลขานุการใหญ่สหประชาชาติและรัฐบาลอิรักในปลายเดือนกุมภาพันธ์ และยืนยันอีกครั้งถึงกํารับสัญญาที่จะช่วยยกเลิกเงื่อนไขห้ามทำการค้ากับอิรัก ในเดือนพฤศจิกายน หลังจากที่มีความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลอิรักและคณะผู้ตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติได้ขยายตัวออกไป เลขานุการสันนิบาตได้แสดงท่าทีคัดค้านการใช้กำลังต่ออิรัก แต่ก็เตือนให้อิรักรักษาความยืดหยุ่นในความสัมพันธ์กับสหประชาชาติ ต่อมา สันนิบาตได้ประณามการทิ้งระเบิดเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ของอิรักโดยกองกำลังสหรัฐฯ และอังกฤษ พร้อมทั้งส่งความช่วยเหลือด้านการแพทย์ให้กับเหยื่อที่ถูกโจมตีทันที

ในเดือนมกราคม ค.ศ. 1999 มีการจัดประชุมฉุกเฉินระดับรัฐมนตรีต่างประเทศ โดยมีวาระการประชุมว่าด้วยเรื่องปฏิกิริยาที่เป็นเอกภาพของประเทศอาหรับต่อการโจมตีเป้าหมายในอิรักของสหรัฐฯและอังกฤษ การประชุมครั้งนี้มีสมาชิกเข้าร่วม 18 ประเทศ ซึ่งล้วนแสดงความเป็นห่วงในกรณีการตอบโต้ทางการทหารอันนำไปสู่ความรู้สึกเย็นชาต่อกันระหว่างอิรักกับสหประชาชาติ ในการนี้สันนิบาตเห็นพ้องที่จะจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจของสมาชิก 7 ประเทศ เพื่อพิจารณายกเลิกมาตรการการลงโทษที่มีต่ออิรักภายใต้กรอบกติกาของมติสหประชาชาติ อย่างไรก็ตาม ตัวแทนการเจรจาฝ่ายอิรักได้ถอนตัวจากการประชุมเพื่อเป็นการประท้วงแถลงการณ์สุดท้าย ซึ่งรวมถึงข้อเรียกร้องที่ให้อิรักยอมรับบูรณภาพแห่งดินแดนของคูเวต ในช่วงเดือนมีนาคม ค.ศ. 2000 เลขานุการของสันนิบาตได้แสดงความเสียใจที่อิรักล้มเหลวในการเข้าร่วมทำงานกับคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1999 รวมถึงการที่อิรักปฏิเสธที่จะร่วมมือกับคณะกรรมการตรวจสอบอาวุธของสหประชาชาติ หรือ UN Monitoring, Verification and Inspection Commission (UNMOVIC)

ในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2001 ในการประชุมสมัยสามัญประจำปีของคณะมนตรีครั้งแรก ซึ่งจัดขึ้นที่อัมมาน (จอร์แดน) ปรากฏว่า หนึ่งในมติของที่ประชุม คือ ข้อเรียกร้องให้สหประชาชาติยกเลิกการคว่ำบาตรอิรักในการประชุมสุดยอดระดับคณะมนตรี ซึ่งจัดขึ้นที่นครเบรุต ในช่วงปลายเดือนมีนาคม ค.ศ. 2002 อิรักและคูเวตมีท่าทีที่เป็นไปในทางบวกเมื่อพูดถึงอิรักซึ่งเป็นตัวแทนของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซน ได้กล่าวแสดงความเคารพต่ออธิปไตยและความมั่นคงของคูเวต ในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2002 เลขานุการสันนิบาตอาหรับได้แสดงความเป็นห่วงอย่างมากต่อกรณีที่สหรัฐฯ ข่มขู่ว่าจะโจมตีอิรัก อันเนื่องมาจากการที่อิรักล้มเหลวในการนำอามดิ