1 ـ مـقـدمـــة :

* تشكل جامعة الدول العربية « بيت العرب الموحد » ومازالت تجسم منذ قيامها رسميّا (سنة 1945) طموح الشعوب العربية نحو وحدة أمتها وإيمانها بمصيرها المشترك لدفع جميع التحديات التي تواجهها سياسيا واقتصاديا واجتماعيا.

* أما من الناحية القانونية فإن جامعة الدول العربية تشكل منظمة دولية إقليمية مثلها مثل منظمة الدول الأمريكية أو اتحاد أوروبا الغربية أو منظمة الوحدة الافريقية أو منظمة المؤتمر الاسلامي، على أن نعت الجامعة بكونها منظمة إقليمية يجب ألا يفهم على ظاهر العبارة، أي الانتماء إلى نفس الجهة الجغرافية أو القارة، بل إن هذا التعريف يعني شيئين اثنين : أولهما أن الجامعة من حيث تركيبتها ليست منظمة عالمية مثل منظمة الأمم المتحدة وثانيهما أنها منظمة تجمع دولا بينها رابطة معينة وتضامن مبني على هذه الرابطة أي العروبة.

* وتأسيس جامعة الدول العربية هو في الواقع نتيجة لحركة فكرية وسياسية برزت منذ بداية القرن العشرين حيث ظهر فكر قومي وحدوي واتجاهات تدعو إلى استقلال الدول العربية ووحدتها.

2 ـ من المشاريع الوحدوية قبل الحرب العالمية الأولى :

* يمكن أن نذكر على سبيل المثال بعض المشاريع الوحدوية التي سبقت الحرب العالمية الأولى مثل مشروع **محمد علي باشا**[1] وابنه ابراهيم في توحيد أقطار آسيا العربية مع وادي النيل (1832-1840)

---

(1) كانت لمحمد علي (1769-1804) مطامح في إقامة امبراطورية عربية تضم مصر والشام والحجاز وحتى العراق.

ومقترحات **يوسف كرم**[2] بتوحيد الولايات العربية في الدولة العثمانية تحت زعامة **الأمير عبد القادر الجزائري** أو مشروع **نجيب عازوزي**[3] بتوحيد أقطار آسيا العربية.

* إلا أنه لا يمكن الحديث عن المشاريع الوحدوية حقيقة إلا مع إطلالة القرن العشرين. عندما ظهرت جمعيات وشبه أحزاب سياسية كثيرة للدفاع عن قضايا العرب كرد فعل ضد الحركة الطورانية[4] التي اشتدت في تركيا إثر قيام « جمعية الاتحاد والترقي بالثورة » في 1908/7/24 واستئثارها بالحكم العثماني.

* على أن مختلف هذه الجمعيات القومية العربية كانت لها تصورات متباينة يمكن حصرها في أربعة :

- تصور يدعو إلى استقلال ذاتي للولايات العربية[5] لكن دون الانفصال عن الخلافة، بحيث يمكن تنمية الذاتية العربية والمحافظة على اللغة العربية وإدخال عدد من الاصلاحات في مختلف ميادين النشاط (الإدارة، التعليم، الاقتصاد). ومن الجمعيات التي اتبعت هذا المنهج نذكر حزب اللامركزية العثماني وجمعية بيروت الاصلاحية وجمعية البصرة الاصلاحية.

- تصور ينادي باستقلال أكبر يأخذ شكلا يقرب من شكل الاتحاد الحقيقي (الكنفدرالية) الذي كان قائما مثلا بين المجر والنمسا، وذلك بإنشاء

---

(2) يوسف كرم (1238-1306 هـ/1823-1889 م) وطني لبناني وينعت «ببطل لبنان ».

(3) نجيب عازوزي، أحد قادة الوحدة ومنظم مؤتمر باريس (18-22 جوان 1913) ومؤلف كتاب يقظة الأمة العربية بالفرنسية سنة 1905 (تعريب وتقديم أحمد بوملحم، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، 1987).

(4) حركة كانت تهدف إلى تحقيق وحدة جميع بلدان آسيا الوسطى تحت لواء الخلافة العثمانية وسيطرة العنصر التركي. وعند وصولها للحكم انتهجت جمعية « الاتحاد والترقي » هذه السياسة.

(5) كانت معظم الدول العربية القائمة في هذا التاريخ تشكل ولايات خاضعة للخلافة العثمانية.

مملكة عربية لها استقلالها الذاتي لكنها تكون مرتبطة بالدولة العثمانية. ومن الجمعيات التي تبنت هذا التصور نذكر « الجمعية القحطانية » و « جمعية العهد السّريتان »[6].

ـ تصور ينادي بإقامة خلافة عربية قرشية عوض الخلافة العثمانية التي يعتبرها غير شرعية. ومن أبرز ممثلي هذا الاتجاه **عبد الرحمن الكواكبي**[7] **ونجيب عازوري**[8].

ـ تصور ينادي بالاستقلال التام عن الدولة العثمانية وإنشاء دولة عربية موحّدة. ومن الجمعيات التي تبنّت هذا التصور نذكر «**جمعية العربية الفتاة** »[9].

3 ـ من المشاريع الوحدوية في فترة ما بين الحربين العالميتين:

* إثر قيام الحرب العالمية الأولى صارت الأقطار العربية التي كانت تحت السيطرة العثمانية « محل أطماع الدول الاستعمارية »، وبسقوط الدولة العثمانية اقتسمت فرنسا وبريطانيا مخلفات « الرجل المريض » (وهي عبارة كانت تطلق على الخلافة العثمانية في عهدها) بمقتضى **اتفاق سايكس بيكو**[10] **(1916/5/16)** وفرض الانتداب والتجزئة على

---

(6) حول هذه الجمعيات أنظر : الشهابي (مصطفى). « القومية العربية. تاريخها وقوامها ومراميها. الطبعة الثانية، القاهرة، جامعة الدول العربية، 1961. وسعيد (أمين). « الثورة العربية الكبرى » القاهرة، مطبعة عيسى الجبلي.

(7) عبد الرحمن الكواكبي (1849-1902) من رجال الاصلاح الاسلامي ومن كبار رجال النهضة الحديثة، من مؤلفاته « أم القرى » القاهرة، المطبعة العصرية بالأزهر، 1931.

(8) انظر الهامش عدد 3.

(9) إحدى الجمعيات التي أنشئت لمقاومة سياسة « التتريك » والدفاع عن قضايا العرب، تأسست سنة 1911 بباريس ثم انتقلت إلى دمشق.

(10) اتفاقية سرية أبرمت بين فرنسا وبريطانيا في 16 ماي 1916 وتتعلق بمصير الولايات العربية التي كانت تابعة للامبراطورية العثمانية إثر الحرب وتحمل اسم المفاوض الفرنسي (مارك سايكس Mark Sykes) والمفاوض البريطاني (جورج بيكو Georges Picot).

الولايات العربية في **مؤتمر سان ريمو**[11] **(19-26 أفريل 1920)** فكان ذلك بمثابة الضربة القاضية لآمال توحيد الأقطار العربية.

* على أن المشاريع الوحدوية لم تغب تماما. ففي ديسمبر 1931، عقد القوميون العرب في آسيا اجتماعا على هامش المؤتمر الاسلامي المنعقد آنذاك بالقدس، وصاغوا ميثاقا عربيا أكّد على وحدة الوطن العربي وعلى ضرورة توجيه جهود كل قطر عربي نحو الاستقلال والوحدة، كما برزت بعض المشاريع الوحدوية الأخرى مثل مشروع **نوري السعيد** الرامي إلى تشكيل اتحاد يشمل العراق وفلسطين وشرق الأردن.

* على أن جميع المشاريع الوحدوية خلال فترة ما بين الحربين لاقت معارضة الدول الكبرى التي اتجهت إلى دعم « الاتجاه القطري » رغم حرصها ظاهريا على تأييد فكرة الوحدة العربية.

4 - المشاريع الوحدوية والحرب العالمية الثانية :

* أثناء الحرب العالمية الثانية حاول بعض القادة العرب استغلال الوضع الدولي لنيل الاستقلال وتحقيق الوحدة، وظهر خلال هذه الفترة مشروعان وحدويان لم يكتب لهما النجاح وهما **مشروع « سوريا الكبرى »** و **مشروع « الهلال الخصيب »**.

* فمشروع سوريا الكبرى كان يطمح إلى توحيد أقاليم سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين في دولة واحدة.

* أما مشروع الهلال الخصيب فقد كان مرماه قيام وحدة عربية بين أقطار الهلال الخصيب سوريا والأردن ولبنان وفلسطين.

---

(11) هو المؤتمر الذي وضع سوريا ولبنان تحت الانتداب الفرنسي وفلسطين والعراق تحت الانتداب البريطاني.

* وتجدر الملاحظة أن القوى الاستعمارية (فرنسا، وخاصة بريطانيا) أظهرت دعما ظاهريا لجميع المحاولات الوحدوية إلا أن سياستها الحقيقية في المنطقة كانت تنسف جميع هذه المحاولات، على أن بريطانيا كانت تعلم علما يقينيا أن جميع عناصر الوحدة العربية مهيأة.

* ولذلك أدلى المستر **انطوني إيدن** وزير خارجية بريطانيا في 29 مايو 1941 بتصريح وضح فيه سياسة حكومته الخارجية تجاه مستقبل البلاد العربية. ومما جاء في هذا التصريح « يبدو أنه من الطبيعي ومن الحق وجوب تقوية الروابط الثقافية والاقتصادية بين البلدان العربية، وكذلك الروابط السياسية أيضا، وحكومة جلالته من ناحيتها سوف تبذل تأييدها التام لأية خطة تتلقى موافقة عامة ».

* وأثير موضوع الوحدة العربية مجددا في تصريح آخر لأنطوني إيدن أدلى به في 1943/2/24 إثر سؤال وجهه له أحد أعضاء مجلس العموم البريطاني. ومما جاء فيه : « إن الحكومة البريطانية تنظر بعين العطف إلى أية حركة بين العرب ترمي إلى تحقيق وحدتهم الاقتصادية والثقافية والسياسية ولكن من الواضح أن المبادرة بأي مشروع من هذا القبيل يجب أن تصدر عن العرب أنفسهم. وعلى ما أعلم لم يوضع حتى الآن مشروع كهذا يتمتع بالاستحسان العام ».

5 ـ المشاورات من أجل تأسيس الجامعة :

* في حين قوبل تصريح إيدن الأول سنة 1941 بالحذر اعتبارا لعدم وضوح الموقف الدولي انذاك، فإن تصريحه الثاني سنة 1943 قوبل بروح إيجابية رغبة من القادة العرب في استغلال الموقف الدولي وتحقيق أمنية طالما راودت الشعوب العربية. وعلى هذا الأساس انطلقت مرحلة من المشاورات الثنائية بين مختلف القادة العرب تبعتها مرحلة التأسيس الفعلي.

5-1 ـ المشاورات الثنائية :

* اقترح رئيس وزراء العراق (**نوري السعيد**)[12] عقد مؤتمر عربي لتحقيق الوحدة وبعث برسائل في هذا المعنى إلى رئيس وزراء مصر (**مصطفى النحاس**)[13] وملك العربية السعودية (**عبد العزيز آل سعود**)[14]. وأرسل وفدا إلى كل من سوريا والأردن لشرح موقفه.

* وفي خطاب ألقاه في مجلس الشيوخ المصري باسم الحكومة المصرية، عبر **مصطفى النحاس** عن الطريقة المثلى لتنفيذ فكرة لم شمل العرب قائلا : « لقد رأيت أن الطريقة المثلى التي يمكن أن توصل إلى غاية مرضية هي أن تتناول هذا الموضوع الحكومات العربية الرسمية، وانتهيت من دراستي إلى أنه يحسن بالحكومة المصرية أن تبادر باتخاذ خطوات رسمية في هذا السبيل فتبدأ باستطلاع آراء الحكومات العربية المختلفة فيما ترمي إليه من آمال كل على حدتها. ثم تبذل جهودها للتوفيق والتقريب مما استطاعت إلى ذلك سبيلا. ثم تدعوهم بعد ذلك إلى مصر معا في اجتماع ودّي لهذا الغرض... فإذا ما تم التفاهم أو كاد وجب أن يعقد في مصر مؤتمر برئاسة رئيس الحكومة المصرية لإكمال بحث الموضوع واتخاذ ما يراه من القرارات محققا للأغراض التي تنشدها الأمة العربية ».

* إثر هذا التصريح بادر **مصطفى النحاس** بتوجيه الدعوات إلى الحكومات العربية لعقد المشاورات الثنائية التي دامت من جويلية/يوليو 1943 إلى فيفري/شباط 1944.

---

(12) نوري السعيد (1888-1958) تولى رئاسة مجلس وزراء العراق بين سنة 1930 وسنة 1958 تاريخ إعلان الجمهورية (مع فترة قصيرة من الانقطاع). نشر سنة 1942 « الكتاب الأزرق » ووجهه لريتشارد كاسي Richard Casy وزير الدولة البريطاني المكلف بالشرق الأوسط وبسط فيه مخطط الهلال الخصيب.

(13) مصطفى النحاس (1876-1965) سياسي مصري، خلف سعد زغلول في رئاسة حزب الوفد المصري وناضل من أجل استقلال مصر وتقييد الملكية وتولى الوزارة الكبرى مرارا عديدة.

(14) عبد العزيز آل سعود (1890-1953) مؤسس المملكة العربية السعودية سنة 1932.

5-1-1 ـ المشاورات بين العراق ومصر :

* وكان أول الوفود العربية التي وصلت القاهرة هو الوفد العراقي بقيادة **نوري السّعيد** وانطلقت المشاورات بين الوفدين على أساس مقترحين تقدم بهما العراق، أولهما : تكوين اتحاد له جمعية عامة تمثل الدول الأعضاء فيها بنسبة عدد سكانها، ولجنة تنفيذية مسؤولة أمام الجمعية العامة وتتولى معالجة الشؤون السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وثانيهما : تكوين اتحاد تكون قراراته ملزمة لمن يقبل بها من الدول الأعضاء وتتساوى الدول الأعضاء فيه في عدد المندوبين الذين يمثلونها.

5-1-2 ـ المشاورات الأردنية المصرية :

* وتبعت هذه المشاورات الأولى مشاورات ثانية بين الأردن ومصر برئاسة **(توفيق أبو الهدى)**[15] رئيس الوزراء الأردني من جهة و**(مصطفى النحاس)** رئيس الوزراء المصري من جهة أخرى. وتناولت المشاورات موضوع سوريا الكبرى. وأبدى الوفد الأردني موافقته على مقترحات **(نوري السعيد)** في مجال التعاون العربي.

5-1-3 ـ المشاورات السورية المصرية :

* ثم أجريت مشاورات سورية مصرية برئاسة **(سعد الله الجابري)**[16] و**(مصطفى النحاس)**. وطرحت أثناء هذه المشاورات مشاريع سوريا الكبرى والهلال الخصيب فاستبعدت بسبب اختلاف التطور السياسي « للأقطار الشامية » ووافق الوفد السوري على تعاون عربي يشمل المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية.

5-1-4 ـ المشاورات السعودية المصرية :

* ثم أجريت مشاورات سعودية مصرية بين **(يوسف ياسين)**[17] و**(مصطفى النحاس)** ووافق الوفد السعودي على تعاون يشمل الميادين الاقتصادية والثقافية فقط.

---

(15) رئيس الوزراء الأردني ووزير الخارجية.

(16) رئيس مجلس وزراء سوريا.

(17) نائب وزير خارجية المملكة العربية السعودية.

5-1-5 ـ المشاورات اللبنانية المصرية :

* لم تجر مشاورات مباشرة لبنانية مصرية إلا أن وفد لبنان حدد موقفه في بيان مكتوب قدمه **(رياض الصلح)**[18] أبرز فيه رغبة لبنان في التعاون مع الدول العربية شريطة اعترافها بكيانه المستقل وحدوده.

5-1-6 ـ المشاورات اليمنية المصرية :

* أما آخر مشاورات ثنائية فوقعت بين وفد اليمن برئاسة **علي المؤيد** ووفد مصر بقيادة **مصطفى النحاس** ورحب اليمن بفكرة التعاون الثقافي والاقتصادي على أن تحتفظ كل دولة بكامل سيادتها وحقوقها، ويكون هذا التعاون قائما على أساس التساوي بين جميع الدول في الحقوق والمصالح المتبادلة.

5-2 ـ اللجنة التحضيرية وبروتوكول الإسكندرية :

* انتهت المشاورات الثنائية في بداية عام 1944 والحرب العالمية الثانية لم تضع بعد أوزارها، على أن الرأي العام العربي كان يضغط في اتجاه تحقيق الوحدة.

* وفي هذا المناخ الدولي، وجه **(مصطفى النحاس)** في 1944/7/12 الدعوة إلى الحكومات العربية التي شاركت في المشاورات الثنائية لارسال مندوبيها للاشتراك في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام. واجتمعت اللجنة التحضيرية من 1944/9/25 إلى 1944/10/7 بالاسكندرية بحضور مندوبين عن مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية واليمن ووفد ممثل لعرب فلسطين[19].

* وعقدت اللجنة التحضيرية ثماني جلسات متتالية. وقد استُبعدت منذ البداية فكرة تأليف حكومة مركزية للبلاد العربية لمساسها باستقلال الدول التي تريد أن تحافظ على استقلالها.

---

(18) رئيس مجلس وزراء لبنان.

(19) لم تحضر الدول العربية الأخرى لعدم حصولها على استقلالها بعد آنذاك.

* كما استبعد المشاركون مشروعي « سوريا الكبرى » و« الهلال الخصيب » ودار النقاش حول مشروع تكوين اتحاد له سلطة تنفيذية أو تكوين اتحاد لا تنفذ قراراته إلا الدول التي تلتزم بها.

* وبعد النقاش والتداول تدخل (**مصطفى النحاس**) فأكد أن فكرة اتحاد عربي له سلطة تنفيذية وقراراته ملزمة أمر يستبعده الجميع لنفس الأسباب التي أدت إلى عدم الأخذ بالحكومة المركزية ولذلك فإن الحل الوحيد هو تكوين اتحاد لا تكون قراراته ملزمة إلا لمن يقبل بها وقدم اقتراحا مكتوبا هذا نصه : « **تؤلف ''جامعة'' للدول العربية من الدول العربية التي تقبل الانضمام إليها، ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى ''مجلس جامعة الدول العربية'' تمثل فيه الدول المشتركة في الجامعة على قدم المساواة وتكون مهمته مراعاة تنفيذ ما تبرمه هذه الدول فيما بينها من الاتفاقات وعقد اجتماعات دورية، وتنسيق خطتها السياسية للتعاون بينها، وتكون قرارات هذا ''المجلس'' ملزمة لمن يقبلها فيما عدا الأمور التي يقع فيها خلاف بين دولة عربية وأخرى، ففي هذه الأحوال تكون قرارات ''مجلس الجامعة'' نافذة ملزمة، وتؤلف منذ الآن لجنة فرعية من أعضاء اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع لنظام ''مجلس الجامعة'' ولبحث المسائل السياسية التي يمكن إبرام اتفاقات فيها بين الدول العربية** ».

* إثر هذا الاقتراح وقعت مناقشات عامة، ونوقشت صلاحيات مجلس الجامعة إلى أن تم الاتفاق على بعض المبادىء العامة التي سيقوم عليها ميثاق الجامعة العربية. وهذه النقاط هي التالية :

- الاعتراف بسيادة الدول واستقلالها وبحدودها القائمة فعلا،
- الاعتراف بالمساواة بين جميع الدول الأعضاء،
- الاعتراف بحق كل دولة في إبرام معاهدات واتفاقات مع بعضها البعض أو مع غيرها بشرط ألّا تتعارض مع أحكام ميثاق الجامعة،
- عدم الالتزام باتباع سياسة خارجية موحدة،

- عدم اللجوء إلى القوّة لفض النزاعات،
- إمكانية تدخل مجلس الجامعة بالوساطة بين الدول الأعضاء المتنازعة بناء على طلبها.

* إثر ذلك شكلت لجنة فرعية من مندوبي العراق وسوريا ولبنان لإدخال بعض التعديلات على النص الذي اقترحه **(مصطفى النحاس)** وصياغته من جديد. وبعد قراءة النص المقترح والاستماع إلى آراء الوفود، استقر الرأي على صيغة تأخذ بمقترح **(مصطفى النحاس)** مع بعض الاضافات الطفيفة على ضوء ما دار من مناقشات : فقد وقعت إضافة « عقد مجلس الجامعة لاجتماعات دورية لتوثيق الصلات بين الدول العربية وتنسيق خطتها السياسية تحقيقا للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل اعتداء بالوسائل الممكنة، والنظر بصفة عامة في شؤون البلاد العربية ومصالحها » كما أضيفت للنصّ أربعة فقرات أخرى هي :

« لا يجوز على كل حال الالتجاء إلى القوّة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة.

ولكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها اتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام وروحها.

ولا يجوز في أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها.

ويتوسط المجلس في الخلاف الذي يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما ».

* وفي مساء يوم السبت 20 شوال 1362 الموافق 7 أكتوبر 1944 عقدت اللجنة جلستها الثامنة والأخيرة، ووقّع رؤساء خمسة وفود على بيان اللجنة التحضيرية والبروتوكول (الذي عرّف **ببروتوكول الاسكندرية)** وملحقيه الخاصين بفلسطين ولبنان، في حين تحفظ لبنان على الفقرة القائلة بأنه « لا يجوز في أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة أخرى ».

* أما توقيع المملكة العربية السعودية واليمن فقد وقع إرجاؤهما ثم تمّ التوقيع بالنسبة إلى المملكة العربية السعودية في 1945/1/7 وبالنسبة إلى اليمن في 1945/2/5.

6 ـ إعداد الميثاق واعتماده :

* إثر ذلك باشرت اللجنة الفرعية السياسية المذكورة في نهاية البروتوكول والمكلفة بإعداد مشروع لنظام مجلس الجامعة، عملها برئاسة (**أحمد ماهر**)[20] وبدأت اجتماعاتها في 14 فبراير 1945. وقامت اللجنة بما عهد إليها من عمل وقدمت في مدة قليلة لم تتجاوز الأسابيع الثلاثة (عقدت خلالها ستة عشر جلسة) مشروع ميثاق الجامعة.

* وخلافا لما وقع أثناء مؤتمر الاسكندرية فقد قدم الوفد العراقي مشروعا للميثاق. كما قدم الوفد اللبناني أيضا مشروعا آخر في حين تقدم الوفد السعودي ببعض المقترحات حول بعض المواضيع واعتبرت اللجنة هذين المشروعين مع مقترحات السعودية وبروتوكول الاسكندرية أساسا لمناقشاتها، وبناء على ذلك اجتمعت اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام بالقاهرة يوم السبت 3 ربيع الثاني 1364 الموافق 17 مارس 1945 برئاسة (**محمود فهمي النقراشي باشا**)[21] رئيس مجلس وزراء مصر وبحضور وفود عن العراق والسعودية ومصر وسوريا والأردن ولبنان.

* وناقشت اللجنة مختلف بنود الميثاق في جلستين ووافقت على هذه البنود في قراءتين اثنتين. وتولى **عبد الحميد بدوي باشا**[22] وزير خارجية مصر، الرد على جميع تدخلات المندوبين وإدخال ما حتمته المناقشة من تعديلات.

* وفعلا **اجتمع المؤتمر العربي العام يوم الخميس 8 ربيع الثاني 1364 الموافق 22 مارس 1945 وتم التوقيع على الميثاق وملاحقه**

---

(20) رئيس وزراء مصر حل محل مصطفى النحاس إثر مؤتمر الاسكندرية.

(21) رئيس وزراء مصر.

(22) وزير خارجية مصر آنذاك وأحد كبار فقهاء القانون الدولي المصريين. انتخب قاضيا بمحكمة العدل الدولية.

وهي : الملحق الخاص بفلسطين، والملحق الخاص بالبلاد العربية غير المستقلة، والملحق الخاص بتسمية **(عبد الرحمن عزام باشا)**[23] أول أمين عام للجامعة. وتولى التوقيع على الميثاق كل من سوريا وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ومصر. أما اليمن فرغم عدم حضور مندوب عنه، فقد اعتبر من الدول المؤسسة للجامعة.

7 ـ دخول الميثاق حيز التنفيذ :

* نص الميثاق في مادته (20) على إجراءات التصديق عليه ودخوله حيز التنفيذ وهي كالتالي : « **يصدّق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية المرعية في كل الدول المتعاقدة، وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة، ويصبح الميثاق نافذا من قِبَل من صدّق عليه خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول** ».

* وصادقت الدول الموقعة على الميثاق في ظرف وجيز وأودعت وثائق التصديق حسب الترتيب التالي :

الأردن	:	1945/4/10
مصر	:	1945/4/12
السعودية	:	1945/4/16
العراق	:	1945/4/25
لبنان	:	1945/5/16
اليمن	:	1945/5/19
سوريا	:	1945/6/9

* وعلى هذا الأساس **صار الميثاق نافذا بداية من 11 ماي/مايو 1945** على أن يوم 22 آذار/مارس اعتبر يوم ميلاد الجامعة.

---

(23) أول أمين عام للجامعة، مصري الجنسية، تولى الأمانة العامة من 1945 إلى 1952.

* كما اقتضت المادة الأولى حق كل « دولة عربية مستقلة » في الانضمام إلى الجامعة، وذلك بعد تقديم طلب في ذلك يودع بالأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس في أوّل اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب ».

* وبناء على هذه المادة انضمت إلى الجامعة جميع الدول العربية بعد حصولها على استقلالها وهي على التوالي : ليبيا (1953/3/28) والسودان (1956/1/19) وتونس (1958/10/1) والمغرب (1958/10/1) والكويت (1961/7/20) والجزائر (1962/8/16) واليمن الديمقراطية (1967/12/12) والبحرين (1971/9/11) وقطر (1971/9/11) وعمان (1971/9/29) والامارات المتحدة (1971/12/6) وموريتانيا (1973/11/26) والصومال (1974/2/14) وجيبوتي (1977/9/4).

* أما فلسطين فقد صارت تتمتع بعضوية كاملة منذ 9 سبتمبر 1976 بناء على ما جاء بالملحق الخاص بفلسطين وبذلك صار عدد الدول الأعضاء 22 دولة. وبعد توحيد اليمن وانضمام جزر القمر في (1993/9/21) أصبح عدد الدول الأعضاء 22 دولة.

8 ـ ميثاق الجامعة :

* يقع ميثاق الجامعة في **عشرين مادة فقط** تعرضت لأهداف الجامعة ومبادئها، ولشروط وإجراءات العضوية، ولهيكلة الجامعة وكيفية اتخاذ القرارات، ولبعض الأحكام الانتقالية التي لا تخلو منها كل معاهدة دولية.

8-1 ـ الأهداف :

* عبّرت المادة الثانية من الميثاق عن أهداف الجامعة وهي :

- **توثيق الصلات بين الدول المشتركة**
- **تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء**
- **النظر في شؤون الدول العربية ومصالحها**

- **تعاون الدول الأعضاء في الشؤون الاقتصادية والمالية ويدخل في ذلك التبادل التجاري والجمارك والعملة وأمور الصناعة والزراعة وشؤون المواصلات وبما في ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد، والشؤون الثقافية والشؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين والشؤون الاجتماعية والشؤون الصحية.**

8-2 ـ المبادىء :

* أما المبادىء التي تقوم عليها الجامعة فهي :

- **صيانة استقلال وسيادة الدول الأعضاء،**
- **احترام كل دولة عضو نظام الحكم القائم في الدول الأخرى،**
- **إمكانية أن تعقد الدول الأعضاء الراغبة فيما بينها في تعاون أوثق مما نص عليه الميثاق من الاتفاقات ما تشاء.**

8-3 ـ العضوية :

* تتألف جامعة الدول العربية من''الدول العربية المستقلة'' التي وقعت على الميثاق و « لكل دولة عربية مستقلة الحق في أن تنضم إلى الجامعة » (المادة الأولى).

8-3-1 ـ الانضمام :

* تتسم إجراءات الانضمام بالسهولة، فإذا ما توفر في الدولة شرطا العروبة والاستقلال يتعين عليها أن تتقدم بطلب للانضمام يودع لدى الأمانة العامة ويعرض على المجلس في أول اجتماع له يعقد بعد تقديم الطلب. هذا ولم يحدث أن عارض المجلس أي طلب، وتجدر الاشارة بأن **فلسطين تحظى بمكانة خاصة** إذ رغم عدم توفر شرط الاستقلال، فإنها تحظى بعضوية كاملة وذلك بناء على قرار مؤتمر القمة العربي السابع بالرباط (26-1974/10/29) وما جاء في ملحق الميثاق الخاص بفلسطين.

8-3-2 ـ الانسحاب :

* يمكن للدولة العضو أن تنسحب من الجامعة في الحالتين :

- بناء على المادة 18 فقرة أولى « إذا رأت دولة من دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة ».
- بناء على المادة 19 فقرة ثانية « للدولة التي لا تقبل تعديل الميثاق أن تنسحب من الجامعة عند تنفيذه ».

هذا ولم يحصل أن انسحبت من الجامعة أية دولة عضو. على أنه تجدر الاشارة إلى أن بعض الدول العربية لجأت في بعض الأحيان إلى مقاطعة أعمال مجلس الجامعة لمدة معينة ثم رجعت إلى ممارسة حقوق وامتيازات العضوية.

8-3-3 ـ الفصل عن العضوية :

* كما يمكن للعضوية بجامعة الدول العربية أن تنتهي بمقتضى قرار يصدره المجلس وذلك في حالة عدم قيام الدولة العضو بواجبات الميثاق (المادة 18). ويتخذ قرار الفصل هذا بإجماع الدول الأعضاء عدا الدولة الصادر في شأنها القرار. وهنا أيضا تجدر الاشارة إلى أنه لم يتم اللجوء بالمرة إلى هذا الاجراء.

8-4 ـ الهياكل :

* أما هياكل الجامعة فقد طرأ عليها تطور كبير، فالميثاق اقتضى أن تتألف الجامعة من ثلاثة هياكل :

8-4-1 ـ مجلس الجامعة :

* يتألف من ممثلي الدول المشتركة وتتمتع في صلبه كل دولة بصوت واحد مهما كان عدد ممثليها. ومهمة المجلس القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات في مجالات

التعاون المذكورة بالمادة الثانية. كما يتولى المجلس تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية وخاصة منها هيئة الأمم المتحدة، لكفالة الأمن والسلام، ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية.

* ويجتمع المجلس في دورتين عاديتين في شهري مارس (آذار) وسبتمبر (ايلول) من كل عام، وله عند الاقتضاء أن يجتمع في دورة غير عادية.

* وعادة ما يعقد المجلس دوراته على مستوى وزراء الخارجية ويتولى الأمين العام إعداد جدول الأعمال وتوجيه الدعوة إلى الدول الأعضاء لحضور دورات المجلس ولكل الأجهزة الملحقة والمنظمات المتخصصة التي يتقرر حضورها اجتماعات المجلس بصفة مراقب.

* ولا يكون انعقاد المجلس صحيحا إلا متى حضره مندوبو أغلبية الدول الأعضاء.

8-4-2 ـ اللـجـان :

* **إن اللجان** حسب نص الميثاق هي : اللجنة الاقتصادية والمالية، ولجنة المواصلات، ولجنة الثقافة، ولجنة شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين، ولجنة الشؤون الاجتماعية، واللجنة الصحية.

* وتتولى هذه اللجان حسب الميثاق (المادة 4) وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيدا لعرضها على الدول الأعضاء. علما بأن الكثير من هذه اللجان تَحَوَّلَ إلى منظمات متخصصة.

8-4-3 ـ الأمانة العامّة الدائمة :

* تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين.

* ويتولى المجلس، بتصويت أكثرية الثلثين، تعيين الأمين العام، علما وأن أول أمين عام للجامعة (**المرحوم عبد الرحمن عزام باشا**) عين إثر المؤتمر العربي العام وأفرد له ملحق خاص بالميثاق وباشر (المرحوم عبد الرحمن عزام باشا) مهمته حتى سنة 1952. وخلفه في هذا المنصب من 1952 إلى 1972 (**المرحوم عبد الخالق حسونة**) ومن 1972 إلى 1979 (**المرحوم محمود رياض**) ومن 1979 إلى 1990 (الأستاذ **الشاذلي القليبي**) ومنذ 1991 (الدكتور **أحمد عصمت عبد المجيد**).

* ويتولى الأمين العام بموافقة المجلس تعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين بالجامعة.

8-4-4 ـ تطور هيكلة الجامعة :

* تطورت هيكلة الجامعة بسرعة. فبموجب معاهدة الدفاع المشترك والتعاون الاقتصادي المبرمة في 1950/6/17 أنشىء مجلس للدفاع المشترك ومجلس لوزراء الشؤون الاقتصادية صار يسمى المجلس الاقتصادي والاجتماعي إثر تعديل المادة الثامنة من معاهدة الدفاع المشترك في 1977/3/29.

* كما برز بداية من سنة 1964 هيكل جديد سيكون له أهمية قصوى وهو القمة العربية حيث صار هذا الهيكل أعلى سلطة بالجامعة والتأم مرارا عديدة في دورات عادية (اثنا عشر دورة عادية) وفي دورات غير عادية.

* كما أن ظروف العمل العربي المشترك وتطور مجالات نشاط الجامعة أدت إلى ظهور هياكل أخرى مثل المجالس الوزارية المتخصصة، والمحكمة الادارية والهيئة العليا للرقابة الداخلية...

8-5 ـ المقر :

* ينص الميثاق في مادته العاشرة على المقر الدائم للجامعة وهو القاهرة، على أنه لمجلس الجامعة أن يجتمع في أي مكان آخر يعينه.

وتجدر الاشارة إلى انتقال مقر الجامعة بصفة مؤقتة إلى تونس في الفترة المتراوحة بين 1979 و 1990. على أنه، وإثر عودة الجامعة إلى مقرها الدائم تقرر بعث مركز للجامعة هو جزء لا يتجزأ من الأمانة العامة مقره تونس ويرأسه أمين عام مساعد.

8-6 ـ قواعد اتخاذ القرارات :

* لكل دولة عضو في الجامعة صوت واحد وقد تضمنت المادة السابعة من الميثاق القاعدة العامّة لاتخاذ القرارات في صلب مجلس الجامعة. وخلافا لما هو شائع فإن قاعدة الاجماع ليست القاعدة الوحيدة لاتخاذ القرارات. **فالمادة السابعة جعلت اتخاذ القرارات ممكنا بالاجماع** أو بما دون الاجماع على أن الآثار القانونية المترتبة عن القرارات المتخذة بالاجماع تختلف عن الآثار القانونية للقرارات المتخذة بما دون الاجماع.

* وتجدر الاشارة إلى أن الميثاق لم يشترط الإجماع إلا في حالتين اثنتين أي أنه في حالة غياب الاجماع ينعدم القرار. وهاتان الحالتان منصوص عليهما بالمادة 6 والمادة 18.

* فبناء على المادة 6، وفي حالة وقوع أو خشية وقوع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة يقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع الاعتداء ويصدر هذا القرار بالاجماع، ولا يدخل في حساب الاجماع صوت الدولة المعتدية إذا كانت من الدول الأعضاء بالجامعة، ويقرر في حساب الاجماع صوت الدولة المعتدية إذا كانت من الدول الأعضاء بالجامعة.

* وبناء على المادة 18 فإن قرار فصل دولة عن عضوية الجامعة لعدم قيامها بواجبات الميثاق يصدر أيضا بالاجماع ولا يدخل في حساب الاجماع صوت الدولة المعنية بالقرار.

* فيما عدا هاتين الحالتين، فإن مما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة في الجامعة، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله.

* واستثناء لهذه القاعدة يتخذ المجلس قرارات نافذة بالأغلبية في الشؤون الآتية :

- شؤون الموظفين
- إقرار ميزانية الجامعة
- وضع نظام داخلي لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة
- تقرير فض أدوار الاجتماع

* كما يتعين لفت النظر إلى أن معاهدة الدفاع المشترك نصت في مادتها السادسة على أن ما يقرره مجلس الدفاع المشترك بأكثرية ثلثي الدول يكون ملزما لجميع الدول الأعضاء.

9 - تعديل الميثاق :

* نص ميثاق جامعة الدول العربية، كغيره من النصوص التأسيسية للمنظمات الدولية أو المعاهدات الدولية المتعددة الأطراف على إمكانية تعديله وعلى الاجراءات الواجبة الاتباع في هذه الحالة.

* والهدف من تعديل الميثاق، كما يبرز ذلك من خلال المادة 19، هو « جعل روابط بين الدول الأعضاء أمتن وأوثق ». كما نصت نفس المادة 19 على إمكانية تعديل الميثاق من أجل إنشاء « محكمة عدل عربية » أو « لتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التي قد تنشأ في المستقبل لكفالة الأمن والسلام » إذ، كما تقدم، فإن الجامعة بعثت للوجود قبل التكوين الرسمي لمنظمة الأمم المتحدة وأراد واضعو الميثاق بالتلميح إلى إمكانية تأسيس هيئة دولية في المستقبل لكفالة الأمن والسلام وضمان تلاؤم ميثاق الجامعة مع ميثاق هذه الهيئة التي سيطلق عليها اسم منظمة الأمم المتحدة.

* أما عن إجراءات التعديل، فإن المادة 19 ميزت بين المرحلتين التاليتين :

- المرحلة الأولى : تقديم طلب تعديل الميثاق ويمكن أن يصدر هذا الطلب عن كل دولة.

ـ المرحلة الثانية : البت في التعديل، وتشترط المادة 19 أن يمر أجل دورة على الأقل بين موعد تقديم طلب التعديل وموعد البت فيه : « ولا يبت في التعديل إلا في دور الانعقاد التالي للدور الذي يقدم فيه الطلب ». ولا يمكن إجراء التعديل إلا « بموافقة ثلثي دول الجامعة ».

* وما أن يوافق ثلثا دول الجامعة على التعديل حتى يصير نافذا، ويمكن، كما تقدم للدول التي لا تقبل التعديل أن تنسحب حالا عند تنفيذه.

* هذا ونشير إلى أن الميثاق منذ اعتماده سنة 1945 لم يدخل عليه أي تعديل جوهري رسمي[24] رغم عديد المحاولات مثل مقترح التعديل الذي قدمته سوريا في جانفي 1951 والذي كان يهدف إلى استبدال جامعة الدول العربية بدولة عربية متحدة أو اتحاد فيدرالي أو كنفدرالي، أو المقترح الذي تَقَدَّم به العراق في جانفي 1954 والذي كان يرمي إلى إنشاء اتحاد الدول العربية، أو المقترح الذي تقدم به الأمين العام في ديسمبر 1954 والذي كان يهدف إلى تدعيم الجامعة[25]...

* إن قيام جامعة الدول العربية والحرب العالمية الثانية لم تضع بعد أوزارها كان حدثا دوليا وسياسيا ودبلوماسيا هاما رغم أن هذه المؤسسة كانت دون الآمال الوحدوية وكانت النصوص المعتمدة تعبر عن حدّ أدنى وقع التوصل إلى التوافق حوله. على أن الآمال التي علقتها الأمة على مؤسستها القومية كانت ولا تزال أكبر وأعظم من أن تستوعبها نصوص مرّت على وضعها خمسة عقود تقريبا.

* وقد رسم معالي الأمين العام الدكتور أحمد عصمت عبد المجيد ما ينتظر الجامعة وهي تشرف على عقدها السادس في الخطاب الذي ألقاه إثر انتخابه أمينا عاما يوم 1991/9/15 بكامل الوضوح، ومما جاء في هذا الخطاب المنهجي :

---

(24) أدخل تحوير طفيف على الميثاق سنة 1958 تعلق بتغيير موعد اجتماع مجلس الجامعة من شهر أكتوبر (تشرين الأول) إلى شهر سبتمبر (أيلول).

(25) حول مختلف هذه المحاولات انظر : « مسألة تعديل ميثاق جامعة الدول العربية ». كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية والسياسية بتونس، مركز الدراسات والبحوث والنشر، تونس.

أولا : إن جامعة الدول العربية هي التجسيد الواقعي والعملي لادارة الدول العربية والأهداف العربية المشتركة، فإرادتنا أقوى من أي تحدّ، وأهدافنا لا تزعزعها ولا تهزها الأزمات مهما كانت وطأتها على النظام والعقل والضمير العربي.

ثانيا : إن جامعة الدول العربية هي حصن العرب، يلجؤون إليه لبحث مشاكلهم، ولتسوية خلافاتهم بروح أخوية، وبأسلوب الحوار البنّاء، فهي الملاذ الأول والأخير له.

ثالثا : قد تحدث خلافات في الاجتهادات والآراء حول أنسب السبل لتحقيق الأهداف القومية، لكن هذه الخلافات في مضمونها خلافات عابرة لأن مصالح الدول العربية واحدة على المدى الطويل.

رابعا : إن جامعة الدول العربية حققت إنجازات عديدة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية منذ تأسيسها. وقد أمكنها إحراز هذه الانجازات لتوفير الكلمة العربية الموحدة.

خامسا : إن جامعة الدول العربية ساهمت بفاعلية في دعم استقلال وسيادة كافة الدول العربية في مواجهة التهديدات التي اعترضت هذا الاستقلال، أو مثلت خطرا على هذه السيادة، والأمثلة عديدة لمن يريد أن يعود لصفحات تاريخنا المعاصر.

سادسا : إن جامعة الدول العربية هي ملك لكل الدول العربية.

سابعا : إن جامعة الدول العربية يجب أن تنهض بدورها وفقا لأحكام الميثاق في عملية إدارة الأزمات في النظام العربي.

تاسعا : إن جامعة الدول العربية لا يمكن أن تنفصل أو تنعزل عن التطورات التي تحدث تحت أعيننا في النظام الدولي، بما في ذلك التغير الذي يحدث في المنظمات الدولية والاقليمية، وفي مقدمتها منظمة الأمم المتحدة ومنظمة الوحدة الافريقية والمجموعة الأوروبية.

عاشرا : إن الانتماء لجامعة الدول العربية يفرض على الدول الأعضاء حقوقا والتزامات مطلوبة لأداء رسالتها، وذلك بمراعاة حقوق الدول الأعضاء، وقيام تلك الدول بتحمل التزاماتها تجاه الجامعة، فهي في المقام الأول والأخير جامعتها.

حادي عشر : إن جامعة الدول العربية هي المظلة التي تعمل في إطارها كافة التجمعات الجهوية العربية ولذا يجب توثيق الصلات بين الجامعة وهذه التجمعات التي تمثل أحد روافد العمل العربي المشترك.

ثاني عشر : يتعيّن تنشيط دور الجامعة العربية بإصدار ملاحق لميثاقها تعكس الرغبة الجماعية في التطوير، وكذلك النظر في إنشاء نظام لتسوية النزاعات العربية يهدف إلى منع حدوث هذه النزاعات والعمل على وقف تصاعدها والتدخل لانهائها في الوقت المناسب، واستحداث نظام للتشاور الدوري في فترات متقاربة نسبيا مما يعطي زخما للعمل العربي المشترك.