وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة ديالى
كلية التربية الأساسية
قسم التاريخ

محاضرات في تاريخ العراق السياسي المعاصر ١٩١٤ – ١٩٦٨

أ.د. قحطان حميد كاظم العنبكي

المحاضرة السادسة والعشرون

تأسيس الجامعة العربية

١ .مقدمات وأسباب التأسيس

كان الحلم العربي باستقلال البلاد العربية التي ظلت تحت نير الاستعمار العثماني لأربعة قرون، وإقامة وحدة عربية، يراود أبناء الأمة العربية التي عانت أشد المعاناة من ذلك الحكم البغيض. لكن العرب صُدموا بعد نهاية الحرب العالمية الأولى عندما نكث المستعمرون الجدد بريطانيا وفرنسا بالوعود التي قطعوها لهم، وتبين أنهم قد قرروا اقتسام البلاد العربية فيما بينهم بموجب معاهدة(سايكس بيكو)، وهكذا وجد العرب أنفسهم مرة أخرى تحت نير استعمار عالمي جديد[١].

لكن عزم الشعب العربي على تحقيق الاستقلال، وإقامة الوحدة العربية لم يفتر، وبقيت الجماهير العربية تناضل من أجل تحقيق هذا الهدف،وخاضت ضد المحتلين الجدد معارك قاسية ومتواصلة وقدمت الآلاف من الضحايا في هذا السبيل [٢].وعندما قامت حكومات محلية في العراق، وسوريا، ومصر وشرق الأردن ، واليمن، والسعودية، ظلت الجماهير العربية تضغط على حكامها من أجل التحرر الحقيقي وقيام الوحدة العربية على أسس ديمقراطية،بعيداً عن الهيمنة البريطانية

---

(١). الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

(٢).المصدر نفسه؛ عبدالرزاق الحسني،تاريخ الوزارات العراقية..،ج٦،ص ص،١٦٢-١٦٤.

والفرنسية، ونتيجة لذلك جرت لقاءات بين تلك الحكومات للبحث في موضوع الوحدة [٣].

لكن إرادة المستعمرين الجدد كانت فوق الشعوب العربية ، لأن الوحدة لا تتفق ومصالحهم إطلاقاً، ولذلك فكر المستعمرون في طريقة لامتصاص مطالب الجماهير العربية في الوحدة، فكان مشروع إقامة نوع من الارتباط بين تلك البلدان يحتفظ بموجبه كل بلد عربي باستقلاله ، فكان مشروع الجامعة العربية. فمع اشتداد الضغط النازي والفاشي على الدول الأوروبية أثناء الحرب العالمية الثانية رأت بريطانيا وفرنسا ألا تحدث مزيداً من الاضطرابات داخل مستعمراتها في البلاد العربية، فوعدت قادة تلك الدول بالاستقلال عقب انتهاء الحرب، وأعربت عن تشجيعها لأي اتجاه نحو الوحدة العربية كما جاء على لسان وزير خارجيتها أنتوني إيدن Anthony Eden عام ١٩٤١[٤].

وتحرك بعض القادة العرب مستغلين تلك التصريحات باتجاه إنشاء جامعة الدول العربية، فدعا مصطفى النحاس[٥]رئيس الوزراء المصري كلاً من جميل مردم رئيس وزراء سوريا والشيخ بشارة الخوري رئيس الكتلة الوطنية في لبنان الذي أصبح رئيسا للجمهورية فيما بعد إلى زيارة لمصر وتبادل وجهات النظر فيما يختص بفكرة جامعة للدول العربية التي ستنال استقلالها[٦].

وألقى مصطفى النحاس خطاباً في مجلس الشيوخ المصري عام ١٩٤٢ أعلن فيه سعي مصر إلى عقد مؤتمر للقادة العرب لبحث هذا الأمر، وفي الأردن جاءت تصريحات الأمير عبد الله متوافقة مع ما دعا إليه النحاس[٧].

---

(٣). الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

(٤). ويكيبيديا: الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

(٥).المصدر نفسه.

(٦).المصدر نفسه.

(٧). عبدالرزاق الحسني،تاريخ الوزارات العراقية..،ج٦،ص٢٤٢-٢٤٥؛ ويكيبيديا: الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

وفي أيلول ١٩٤٣ بدأت المشاورات الثنائية بين مصر وكل من الأردن والعراق وسوريا وصدرت تصريحات ووجهات نظر كثيرة من كل من نوري السعيد من العراق وتوفيق أبو الهدى من الأردن وسعد الله الجابري من سوريا ويوسف ياسين من السعودية ورياض الصلح من لبنان، ووفد اليمن. وكانت خلاصة المشاورات مع تلك الوفود بروز اتجاهات ثلاثة بين القادة العرب فيما يختص بمشروع جامعة الدول العربية [٨]:

١. وحدة سورية كبرى بزعامة الأمير عبد الله بن الحسين وبدعم من نوري السعيد الذي كان يرى في هذا الأمر خطة باتجاه الهلال الخصيب.

٢. الاتجاه الثاني كان يرى قيام دولة موحدة تشكل بلدان الهلال الخصيب بزعامة العراق.

٣. الاتجاه الثالث يدعو إلى وحدة أو اتحاد أشمل وأكبر يضم مصر وسوريا واليمن بالإضافة إلى بلدان الهلال، وانقسم أصحاب هذا الاتجاه قسمين: قسم يدعو إلى اتحاد فدرالي أو كونفدرالي، أو نوع من الاتحاد له سلطة عليا تفرض إرادتها على الدول الأعضاء، وقسم آخر يرى اتحاداً يعمل على التعاون والتنسيق بين الدول العربية بعضها بعضاً مع احتفاظ كل دولة باستقلاليتها[٩].

٢. بروتوكول الإسكندرية : بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية وانتصار الحلفاء على دول المحور حاولت الدول الغربية المحتلة التخلي عن وعودها بمنح الاستقلال للدول العربية بالرغم من وقوف الأخيرة معها واستنزاف ثرواتها في المجهود الحربي.وكان الرأي العام العربي قد تهيأ لقيام وحدة عربية وبدأ يضغط عن طريق

---

(٨). الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

(٩). الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

الأحزاب والصحف في هذا الاتجاه، فوجه مصطفى النحاس في ١٢ تموز ١٩٤٤ الدعوة إلى الحكومات العربية التي شاركت في المشاورات التمهيدية لإرسال مندوبيها للاشتراك في اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربي العام التي ستتولى صياغة الاقتراحات المقدمة لتحقيق الوحدة العربية[١٠]. واجتمعت تلك اللجنة في الإسكندرية في ٢٥ أيلول ١٩٤٤ بحضور مندوبين عن مصر وسوريا ولبنان والعراق وشرق الأردن والسعودية واليمن وعن عرب فلسطين، وبعد ثماني جلسات متوالية استبعد المجتمعون فكرة الحكومة المركزية ومشروعي سورية الكبرى والهلال الخصيب، وانحصر النقاش في اقتراح نوري السعيد رئيس الوفد العراقي بتكوين مجلس اتحاد لا تنفذ قراراته إلا الدول التي توافق عليه، خوفا من التأثير على سيادة الدول الأعضاء [١١]. وتدخل مصطفى النحاس فأكد أن فكرة اتحاد عربي له سلطة تنفيذية وقراراته ملزمة أمر يستبعده الجميع للأسباب نفسها التي أدت إلى استبعاد فكرة الحكومة المركزية، وأنه يبقى بعد ذلك الرأي القائل بتكوين اتحاد لا تكون قراراته ملزمة إلا لمن يقبلها[١٢].

٣.المبادئ العامة للميثاق: صاغت الوفود العربية المجتمعة في الإسكندرية بنوداً عامة كانت نواة أولى لميثاق جامعة الدول العربية، أكدوا فيها على احترام استقلال وسيادة كل دولة،والاعتراف بحدودها القائمة،والاعتراف لكل دولة بحق إبرام المعاهدات والاتفاقات بشرط ألا تتعارض مع أحكام الجامعة وميثاقها، وكان من اللافت للنظر حرص الدول العربية على التأكيد على أنه ليس من اللازم اتباع

---

(١٠).المصدر نفسه؛ عبدالرزاق الحسني،تاريخ الوزارات العراقية..،ج٦،ص٢٤٣.

(١١). ويكيبيديا: الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

(١٢). عبدالرزاق الحسني،تاريخ الوزارات العراقية..،ج٦،ص ص،٢٤٥-٢٥١.

سياسية خارجية موحدة،وعدم اللجوء إلى القوة في فض المنازعات بين الدول الأعضاء، وفي حالة الخلاف يفض بالوساطة بناء على طلب المتخاصمين[١٣].

وأقرت اللجنة التحضيرية في قصر الزعفران بالقاهرة في ١٧ آذار ١٩٤٥ الصيغة النهائية لميثاق جامعة الدول العربية بعد الأخذ في الاعتبار بالمقترحات والصياغات التي أعدها الدكتور عبد الحميد بدوي أستاذ القانون الدولي، وخرج الميثاق إلى الوجود في ١٩ آذار ١٩٤٥ مؤلفا من ديباجة و٢٠ مادة وثلاثة ملاحق، ووقع عليه مندوبو الدول العربية في احتفال أقيم لهذا الغرض بقصر الزعفران بالقاهرة في ٢٢ آذار ١٩٤٥[١٤].

٤. سلطات الجامعة العربية : يحق لجامعة الدول العربية إبرام المعاهدات الدولية وتبادل التمثيل الدبلوماسي لدى الدول والمنظمات الدولية، وذلك لما تتمتع به الجامعة من شخصية قانونية دولية مستقلة ومنفصلة، كما أن لمبانيها ولموظفيها بالخارج الحق في التمتع بالحصانة الدبلوماسية طبقا للمادة ١٤ من الميثاق[١٥].

٥. أهداف الجامعة: تسعى جامعة الدول العربية إلى توثيق الصلات بين الدول العربية وصيانة استقلالها والمحافظة على أمن المنطقة العربية وسلامتها في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية.ولتحقيق هذه الأهداف أنشئ العديد من المؤسسات وأبرمت عدة اتفاقات منها [١٦]:

١. اتفاقية تسهيل التبادل التجاري .

٢. التعريفة الكمركية الموحدة.

---

(١٣). ينظر: http://www.aljazeera.net؛موسوعة مقاتل: www.moqatel.com

(١٤). ويكيبيديا: الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

(١٥). ينظر: www.uobabylon.edu.iq

(١٦).المصدر نفسه.

٣. إنشاء المؤسسة المالية العربية للإنماء الاقتصادي .

٤. اتفاقية الوحدة الاقتصادية.

ولتحقيق مبدأ الأمن والسلام العربي أوجبت المادتان الخامسة والسادسة على الدول الأعضاء عدم اللجوء إلى القوة لحل المنازعات الناشئة بينها، وأوجبت اللجوء إلى مجلس الجامعة لعرض النزاع وفض الخلاف القائم بينها إما بالتحكيم أو بالوساطة،ومن واجبات مجلس الجامعة حال نشوء نزاع بين دولتين عربيتين أن يتدخل لفض النزاع،ولكن بضوابط معينة،منها لجوء الأطراف المتنازعة إلى الجامعة، وحتى في هذه الحالة فإن قرارات الجامعة أيضاً لا تتصف بالإلزامية، وبعبارة أخرى إذا حدث خلاف بين دولتين عربيتين لا يحق للجامعة أن تتدخل لفضه إلا إذا طلب منها ذلك، كما أن قراراتها ليست ملزمة للأطراف المتنازعة[١٧].

وقد حدث تعديل لهذا النظام في اتفاقية الدفاع العربي المشترك عام ١٩٥٠، والتي أقرت اتخاذ تدابير ووسائل – بما في ذلك القوة المسلحة – لرد أي اعتداء يقع على دولة من الدول الأعضاء،كما أخذ في تلك المعاهدة بقاعدة الأغلبية (أغلبية الثلثين)، إلا أنها تركت الاختصاص النهائي في حفظ السلام لمجلس الأمن، كما نصت المادة الحادية عشر منها[١٨].

٦. مبادئ جامعة الدول العربية

١. الالتزام بمبادئ الأمم المتحدة .

٢. المساواة القانونية بين الدول الأعضاء.

---

(١٧). ينظر: موقع الجامعة العربية الرسمي: www.lasportal.org؛ ويكيبيديا:الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

(١٨). ينظر: www.uobabylon.edu.iq

٣. عدم التدخل في شؤون الدول الأعضاء.

٤. المساعدة المتبادلة.

٧. العضوية في جامعة الدول العربية

نصت المادة الأولى من ميثاق الجامعة على أنه يحق لكل دولة عربية مستقلة الانضمام إلى جامعة الدول العربية بعد أن تقدم طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة،ويعرض على المجلس في أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب.وتنقسم عضوية الجامعة العربية إلى عضوية أصلية وعضوية بالانضمام، والعضوية الأصلية هي المثبتة للدول العربية المستقلة السبع التي وقعت على الميثاق. والعضوية بالانضمام عن طريق تقديم طلب بذلك بعد توافر عدة شروط منها أن تكون الدولة عربية ومستقلة[١٩].

وعندما تأسست الجامعة العربية في القاهرة عام ١٩٤٥، كانت لحظة إنشائها تظم كل من مصر والعراق ولبنان والسعودية وسوريا وشرق الأردن (الأردن منذ عام ١٩٤٦) واليمن. زاد عدد الدول الأعضاء زيادة مستمرة خلال النصف الثاني من

---

(١٩). أثار انضمام الصومال وجيبوتي إلى الجامعة جدلاً بين الدول العربية على اعتبار أن لغتهما الرسمية ليست العربية، ولكن مجلس الجامعة رأى أن أصل الشعبين عربي فقبل عضويتهما.كما اعترضت العراق عام ١٩٦١ على طلب الكويت بالانضمام مبررة ذلك بأنها جزء من أراضيها وانسحب المندوب العراقي من المجلس احتجاجاً على هذا الطلب، فما كان من المجلس إلا أن قبل عضويتها استناداً إلى المادة السابعة من الميثاق التي تقرر أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لمن يقبله. وبالنسبة لفلسطين فقد أصدر مجلس الجامعة قراراً عام ١٩٥٢ اعتبر المندوب الفلسطيني مندوباً عن فلسطين وليس مندوباً عن عرب فلسطين كما كان الحال من قبل.واستمر هذا الأمر حتى عام ١٩٦٤ حينما اعترف مؤتمر القمة العربي الأول الذي عقد بالقاهرة بمنظمة التحرير الفلسطينية التي أنشأت عام ١٩٦٣ ممثلاً شرعياً للشعب الفلسطيني، واعتبر المجلس رئيس المنظمة ممثلاً لفلسطين لدى الجامعة، ينظر: موقع الجامعة العربية الرسمي www.lasportal.org؛ ويكيبيديا: الموسوعة الحرة https://ar.wikipedia.org/wiki:

القرن العشرين بدخول ١٥ دولة عربية أخرى إلى خانة العضوية، وانضمام أربعة دول بصفة مراقب[٢٠].

٨. أجهزة جامعة الدول العربية

تناول ميثاق الجامعة العربية أجهزة الجامعة العربية في المواد(٣ و ٤ و ١٢). وهي كالآتي[٢١]:

أولاً . مجلس الجامعة العربية :يعد مجلس الجامعة العربية الهيئة العليا في الجامعة. وهو يعد أعلى سلطة في الجامعة من حيث طبيعة التمثيل وأهمية اختصاصاته. ويتألف مجلس الجامعة العربية من جميع ممثلي الدول المشتركة في الجامعة . وذلك ينسجم مع القواعد العامة في تشكيل المنظمات الدولية. حيث يتألف الجهاز الرئيسي من كافة الدول الأعضاء في المنظمة الدولية[٢٢]. إلا أن ميثاق الجامعة العربية قد أختلف في هذا الصدد عن ميثاق الأمم المتحدة. حيث أنه لم يحدد عدد ممثلي الدول الأعضاء في مجلس جامعة الدول العربية ولم يحدد مستوى التمثيل. [٢٣]. تكون رئاسة المجلس دورية بالتناوب بين الدول الأعضاء في المجلس وحسب الترتيب الأبجدي. ولمجلس الجامعة دورتي انعقاد عاديتين في السنة، الأولى في شهر آذار، والثانية في شهر تشرين الاول. وهنالك دورة استثنائية ممكن أن تعقد في حالة الضرورة وبناءً على طلب دولتين أو أكثر من دول الجامعة. أو الدولة المعتدى

---

(٢٠). علقت عضوية مصر في عام ١٩٧٩ بعد قيامها بالتوقيع على معاهدة سلام مع إسرائيل، ونقل مقر الجامعة من القاهرة إلى تونس، إلا إن الدول العربية أعادت العلاقات الدبلوماسية مع مصر في عام ١٩٨٧ وسمح لمصر بالعودة إلى الجامعة في عام ١٩٨٩، وأعيد مقر الجامعة إلى القاهرة مرة أخرى، ينظر: http://www.aljazeera.net؛موسوعة مقاتل: www.moqatel.com

(٢١).ينظر: www.uobabylon.edu.iq

(٢٢). محمد عبد العاطي، جامعة الدول العربية، المبادئ والأهداف، موقع الجزيرة نت:

http://www.aljazeera.net

(٢٣). ويكيبيديا: الموسوعة الحرة : https://ar.wikipedia.org/wiki

عليها أو المهددة بالاعتداء. [٢٤]. وعرفت الجامعة منذ نشأتها مؤتمرات قمة كثيرة كان أولها في أنشاص بالقرب من القاهرة في ٢٨-٢٩ آذار ١٩٤٦ تأييداً لموقف مصر أمام بريطانيا بعد إلغائهما معاهدة ١٩٣٦، ولاتخاذ قرار عربي موحد في قضية فلسطين[٢٥].

أما اختصاصات المجلس وفقاً لميثاق جامعة الدول العربية يختص المجلس بمراعاة تنفيذ الاتفاقات الموقعة بين الدول الأعضاء، ودعم التعاون بين الدول العربية والهيئات الدولية المعنية بحفظ السلم والأمن الدوليين واتخاذ التدابير اللازمة لدفع ما قد يقع على إحدى دول الجامعة من عدوان فعلي أو محتمل وفض المنازعات التي تنشأ بين الدول العربية عن طريق الوساطة أو التحكيم، وتعيين أمين عام الجامعة وتحديد أنصبة الدول الأعضاء في ميزانية الجامعة وأخيراً وضع النظام الداخلي للمجلس واللجان الدائمة والأمانة العامة للجامعة[٢٦].

ويكون التصويت في مجلس الجامعة بحسب ما نصت المادة السابعة من الميثاق على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزماً لجميع الدول المشتركة في الجامعة وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزماً لمن يقبله.غير أن الميثاق لا يشترط الإجماع في كل الحالات المعروضة لأن الإجماع غير مطلوب إلا عند اتخاذ التدابير اللازمة لدفع العدوان على إحدى دول الجامعة أو عند اتخاذ قرار حول فصل أحد الأعضاء من الجامعة[٢٧].

([٢٤]).المصدر نفسه.

([٢٥]). في عام ١٩٧٣ حسم النظام الداخلي لمجلس الجامعة قضية التمثيل فتقرر أن يعقد المجلس دوراته على مستوى وزراء الخارجية أو مستوى أعلى، ولهم أن ينيبوا عنهم مندوبين أو مفوضين وفقاً للمادة الثانية من هذا النظام،ينظر موقع الجزيرة نت:http://www.aljazeera.net

([٢٦]). ينظر: الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

([٢٧]).ينظر: موسوعة مقاتل:www.moqatel.com

ثانياً: اللجان الفنية الدائمة : ويساعد مجلس الجامعة عدة لجان فنية دائمة مهمتها إعداد دراسات فنية متخصصة فيما يحال إليها من موضوعات، وأقرت المادة الرابعة من الميثاق ذلك حينما قررت تأليف لجان خاصة للشؤون المبينة في المادة الثانية وتمثل فيها الدول المشتركة في الجامعة، وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها في شكل مشروعات اتفاقيات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة[٢٨].

ثالثا: الأمانة العامة

يوجد للجامعة العربية أمانة دائمة وظيفتها الأساسية تصريف الأمور الإدارية والمالية السياسية للجامعة، وتعتبر الأمانة العامة بمثابة الجهاز الإداري للجامعة، وتضم الأمين العام بدرجة سفير يعينه مجلس الجامعة بأغلبية ثلثي الأعضاء لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد ولا يمثل أي دولة ولا يتلقى تعليماته من أي دولة، والأمناء المساعدين بدرجة وزراء مفوضين ومجموعة من الموظفين والمستشارين وفقاً لما جاء في المادة ١٢ من الميثاق[٢٩].

ومما يجدر ذكره، تختلف الجامعة العربية اختلافاً كبيراً عن الاتحاد الأوروبي، فلم تحقق الجامعة العربية مقداراً ملحوظاً من التكامل الإقليمي، وليس للجامعة علاقةٌ مباشرةٌ مع الدول الأعضاء. ولكن الجامعة العربية مبنيةٌ على مبادئ تدعم وتروج لقوميةٍ عربيةٍ موحدةٍ وتوحيد مواقف الدول الأعضاء بخصوص مختلف القضايا. كما أن جميع أعضاء الجامعة العربية أعضاءٌ في منظمة المؤتمر الإسلامي. وأن هناك مجموعاتٍ فرعيةٍ في الجامعة، مثل (مجلس التعاون الخليجي) و(اتحاد المغرب العربي).

---

(٢٨). ينظر: الموقع الرسمي للجامعة العربية : www.lasportal.org

(٢٩).المصدر نفسه؛ ويكيبيديا :الموسوعة الحرة: https://ar.wikipedia.org/wiki

ويقيم الكثير من الباحثين والمؤرخين عمل الجامعة العربية بأنه ضعيف ولا يرقى لطموحات الشعوب العربية وتطلعاتها نحو التكامل والوحدة العربية سياسياً واقتصادياً وعسكرياً..،بل يذهب البعض الى اكثر من ذلك بأنه لم تحقق الاهداف التي تأسست من أجلها الجامعة فما زالت الكثير من المشكلات بين الدول الاعضاء من دون حلول ناجعة ،كما أنها لم تكن تمتلك السلطات الحقيقية لفرض قراراتها على اعضائها المخالفين لميثاق الجامعة.ويمكن عدها خطوة مهمة لتلاقي الزعماء العرب والتشاور فيما بينهم بخصوص مختلف القضايا العربية وغير العربية ومحاولة اتخاذ مواقف وقرارات موحدة ازائها.