المجلة السياسية والدولية

اسم المقال: الجامعة العربية وضرورة تفعيل مبادرات الإصلاح العربي
اسم الكاتب: أ.م.د. قاسم محمد عبد
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/2157
تاريخ الاسترداد: 2026/04/12 05:58 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من الصفحة الخاصة بالمجلة السياسية والدولية على موقع المجلات الأكاديمية العلمية العراقية ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

الجامعة العربية
وضرورة تفعيل مبادرات الإصلاح العربي

أ.م. د. قاسم محمد عبد(*)

المقدمة

منذ إنشاء جامعة الدول العربية عام ١٩٤٥، تضاربت الآراء حول الهدف من إنشائها، وسبب التضارب هذا مبعثه الاختلاف حول الإرادة المنشئة لها، اتجاه يرى انها يراها هيكلاً تنظيمياً أسس بدوافع خارجية بريطانية تحديداً، لتوجيه العمل السياسي العربي المشترك باتجاه خدمة المصالح الاستعمارية، أما الاتجاه الآخر فهو لا ينكر دور اليد البريطانية في إنشاء هذه المؤسسة لكنه يعطيها العذر في إنها كانت تعبر عن واقع عربي يعيش حالة الهيمنة الاستعمارية ، وعن واقع دول عربية وإن كانت مستقلة استقلالاً شكلياً، وبعضها لم تزل تحت نير الاستعمار، إذاً كانت ضرورة لخطوة عربية نحو الوحدة ، سيما مع الضغط الاستعماري حيال التوجهات القومية العربية ومحاصرتها وإفشال أية خطط وحدوية. ولا ننكر دور النخب السياسية في المنطقة العربية آنذاك التي كانت لنظرتها السياسية الضيقة والخوف بين العائلات المالكة من سيادة هذا أ ذاك دوراً في عرقلة هذه المشاريع.

إذاً الجامعة العربية في توقيت اعلانها وما تضمنه ميثاقها حيث استلهم بعض نصوصه من مواثيق المنظمات الدولية ، التي تزامنت معه، فأصبحت واقعاً عربياً ينبغي تطويره وتفعيله أكثر من نعته وانتقاده، من هذا المنطلق جاءت مبادرات الإصلاح، لتضفي على الجامعة العربية أمرين مهمين:

الأول: إزالة اللمسات الاستعمارية في ميثاق الجامعة العربية وهيئاتها التنظيمية، والثاني: تفعيل العمل العربي المشترك باتجاه مواكبة الجامعة للمتغيرات الدولية خاصة تلك المتغيرات التي حدثت بعد انهيار الاتحاد السوفيتي والتحول في النظام الدولي ، وتلك التي حدثت بعد أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١ لتمكينها من احتواء النزاعات العربية – العربية التي تصاعدت مع تصاعد حدة هذه التغيرات، وتوافد مشاريع الهيمنة على المنطقة العربية وعودة الاستعمار إليها من جديد بأشكاله المختلفة .

ومن هنا جاءت دراستنا لتأكيد حقيقة مفادها إن الإصلاحات المهمة لتفعيل دور الجامعة لمواجهة مشاريع هادفة لهدمها ، وإنهاء دورها وضرب الرمز الوحيد للوحدة العربية وقبلها التضامن العربي. وبناءا" على ما تقدم لقد جاء البحث في فصلين، تناول الأول جامعة الدول العربية ومبادرات التعديل من خلال دراسة الدوافع والمبررات العربية للإصلاح والتعديل ودراسة أحكام ميثاق الجامعة والتعديلات المقترحة، أما الفصل الثاني، فقد تناول الجامعة العربية ومبادرات الإصلاح العربي من خلال دراسة إصلاح الهيكل التنظيمي ودراسة آليات تفعيل مبادرات الإصلاح العربي.

الفصل الأول

جامعة الدول العربية ومبادرات التعديل

المبحث الأول: الدوافع والمبررات العربية للإصلاح والتعديل.

ولدت الجامعة العربية في خضم أحداث وتطورات كانت تشهدها الساحة العربية عموماً في ظل الاحتلال والانتداب ، ومنذ أن وضعت الحرب العالمية الأولى أوزارها وانعقاد مؤتمر الصلح في باريس في عام ١٩١٩-١٩٢٠

(*) كلية العلوم السياسية ، جامعة النهرين.

وتنصل الحلفاء عن وعودهم بتحقيق الاستقلال وحق تقرير المصير وسيادة منطق القوة وفرض الاحتلال والانتداب – على العرب وتجزئتهم في اتفاق كليمنصو – لويد جورج في ١٩١٩/٩/١٥، ومؤتمر سان ريمو في ١٩-٢٦/نيسان/١٩٢٠، رفعت الحركات الوطنية في كل قطر عربي شعار الاستقلال أولاً، ومع بداية عقد الثلاثينات بدأت الاتجاهات الوحدوية تأخذ مكانها في الحركات السياسية الوطنية العربية كرد فعل على الاتجاهات القطرية الضيقة وكتعبير عن تطلعات الجماهير نحو الوحدة، وقد تزامن هذا الاتجاه العربي مع التحول الذي انتاب السياسة البريطانية ، فقد دعمت الاتجاه القطري في فترة ما بن الحربين، ورأت في القومية العربية خطراً على مصالحها، ولم تشجع الملك فيصل الأول على اتباع سياسة وحدوية عربي وإن لم تظهره ، ساعدها في ذلك الخوف الفرنسي من أن أي اتحاد سيكون مركز جذب لعرب سوريا ولبنان ومنطلقاً لهيمنة بريطانية في المنطقة بأسرها أولاً، والخوف السعودي من اتحاد عربي تحت زعامة هاشمية ثانياً[١]، ومع تنامي تيار حركة القومية العربية، الذي رأت فيه خطراً على مصالحها في المنطقة، عمدت بريطانيا إلى مسايرته بإعلانها تأييد أية خطوة عربية باتجاه الأماني الوحدوية، في إطار موقف تكتيكي آني أملته الظروف الصعبة لتي كانت تواجهها في جبهات الحرب آنذاك ، وتنامي النضال من أجل الاستقلال والوحدة، فضلاً عن اشتداد الثورات في العراق ومصر وسوريا وفلسطين، واقتراب التطور الوحدوي العربي من أهدافه بصورة أو أخرى ، فضلاً عن ذلك كان هناك تلاق بين اعتبارات السياسة البريطانية ورغبات الحكام العرب، حيث برزت مشاريع وحدوية من صانعي قرار عرب وبريطانيين[٢]، أبرزها مذكرة أنتوني أيدين بعنوان السياسة العربية لبريطانيا في ١٩٤١/٥/٢٧، وقال فيها ((إن بريطانيا لا تعارض الاتحاد ، وعلى العرب أن يقرروه بأنفسهم ... وان الاتحاد العربي ليس عمليا من الناحية السياسية)) وقد ايد ذلك في خطابه في بلدية لندن ، وقد أيد ذلك في خطابه في بلدية لندن في ١٩٤١/٥/٢٩ عندما ذكر ((من الطبيعي ومن الحق وجوب تقوية الروابط الثقافية والاقتصادية بين البلاد العربية وكذلك الروابط السياسية وحكومة جلالته سوف تبذل تأييدها التام لأية خطة تلقى موافقة عامة)) ، وهو أول خطاب أو بيان رسمي من نوعه استقبل بالترحيب في البلاد العربية، وتوالت بعده المشاريع حول طبيعة الاتحاد وآلياته، ورغم إنها دعت إلى ضرورة الاتحاد العربي، إلا إنها لم تشجع، ولم توافق على أية صيغة اتحادية طرحت من قبل أية جهة، إلا إنها ومع نهاية الحرب وسيطرة جيوش الحلفاء على الوطن العربي بأكمله وسعيهم إلى اقتسام العالم في مؤتمرات طهران، والدار البيضاء ، ويالطا، برزت صيغة دولية مقبولة لتغطية مناطق النفوذ، تعتمد إنشاء منظمات إقليمية تحت مظلة الأمم المتحدة، وتتعاون معها في حفظ السلم والأمن الدوليين، أما الرأي العام العربي ، فقد كان مصراً على وحدة عربية حقيقية، وفي ظل هذا المناخ الدولي والعربي اجتمعت اللجنة التحضيرية لمؤتمر العربي العام في ٢٥/أيلول/ ١٩٤٤ في الإسكندرية ، استبعد فيها المجتمعون فكرة الحكومة المركزية ومشروعي سوريا الكبرى والهلال الخصيب، وكان المشروع السائد يهدف إلى إنشاء منظمة إقليمية تقوم على أساس التعاون والتنسيق لا على أساس الالتزام بخط سياسي قومي عربي ، وأعطى لهذه المنظمة اسم الجامعة العربية لتكون مقبولة لدى الرأي العام العربي، وضمن ميثاق الجامعة العربية نقاط أساسية أتفق عليها جميع الأطراف ، واعتمدت لجنة الصياغة المشروع المصري ولم تدخل عليه أية تعديلات سوى عبارة" لا يجوز في أي حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها". وبروتوكول الإسكندرية كان مجرد

---

[١] علي محافظة، النشأة التاريخية للجامعة العربية، في جامعة الدول العربية الواقع الطموح ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢، ص٣٣، ص٣٧.

[٢] د. علاء موسى كاظم نورس ، الجامعة العربية في تقارير الدبلوماسيين البريطانيين ١٩٤٤-١٩٤٨، سلسلة بيت الحكمة ، جامعة بغداد ، ١٩٨٩، ص٧١.

بيان لمبادئ الجامعة وتعبر عن الحد الأدنى للتعاون في جميع مجالاته بين الدول العربية على اختلاف أنظمتها السياسية وتوجهاتها، توالت بعده المشاريع حول ميثاق الجامعة العربية الذي أقر في ١٩/ آذار/١٩٤٥، ووقع في ٢٢/ آذار من مندوبي الدول العربية باستثناء السعودية واليمن اللتان وقعتا بعد بضعة أشهر وأصبح نافذ المفعول منذ ١٩٤٥/٥/١١[٣].

إن الجامعة العربية ولدت كبديل عن الوحدة العربية والاتحاد العربي وصورة للواقع الرسمي العربي عقب نهاية الحرب العالمية الثانية، ولم تمثل الواقع الجماهيري ، وتطلعه نحو الوحدة العربية، ولكنه كان يمثل طموحات بريطانيا في قيام الجامعة العربية في المنطقة مقابل تحمل مسؤوليتها في حل القضية الفلسطينية، وبالتالي ففي الوقت الذي كانت تمثل في وقتها بالنسبة للقوميين العرب خطوة مهمة نحو تحقيق الوحدة ، إلا إنها ولدت في ثناياها بذور الخلاف وعدم الاتفاق سواء فيما يتعلق بأحكام ميثاقها أو بأهدافها أو بآليات تنفيذ مهامها ، ومن هنا جاءت مبادرات وضرورات التعديل والإصلاح ، ولكي نعطي الموضوع حقه سنعطي دوافع هذه المبررات على ثلاث مستويات هي :

أولاً: المستوى الداخلي

إن الجامعة العربية تأسست في وقت كانت فيه معظم الدول العربية محتلة وحتى الدول المؤسسة رغم تمتعها بالاستقلال الشكلي كانت لا تزال في معظمها تعاني من استمرار وجود الاحتلال على إراضيها، ولذلك جاء الهدف الأساسي للجامعة هو صيانة استقلال الدول الأعضاء والمحافظة على سيادتها ، وهذا الهدف كان في نظر كثير من المفكرين وبعض الدول العربية مثار جدل ومبرراً قوياً نحو تعديل ميثاق الجامعة ، فالدول العربية اليوم مستقلة وذات سيادة وبالتالي يمكن إعادة صياغة ميثاق الجامعة بشكل يترجم هذه السيادة بشكل واقعي[٤].

كما برزت الحاجة إلى النهوض بالجامعة العربية إلى مستوى الالتزامات العميقة وطويلة المدى ومستوى التحديات الدولية والإقليمية التي تعصف بالنظام العربي ، فالجامعة العربية ثمرة من ثمار النظام العربي الذي كان مفتقراً حتى أواخر العهد العثماني إلى إطار فلسفي واضح المعالم، فالنظام العربي الذي سبق وجود الجامعة العربية كان نظاماً لا يمتلك درجة عالية من التماسك والوحدات والأطراف المشكلة له ، هي دول عربية مستقلة ولو اسمياً وقوى سياسية وحركات تحرر، تتطلع نحو استقلال حقيقي أو اسمي والتفاعل بين هذه العناصر كان في حدود ما يسمح به الواقع السياسي المتصف بالهيمنة والنفوذ الاستعماريين، ولذلك فقد كانت الجامعة طرفاً من أطراف النظام تتأثر بمعطياته وخصائصه وتفاعلاته وسياساته وتوجهاته، وعليه فإن مجالات العمل العربي المشترك كان مقترناً بوسائل وآليات تخدم عملية التنسيق في تلك المرحلة. ومع بداية الحرب الباردة تدخلت اعتبارات عديدة أثرت على موقع الجامعة العربية في النظام العربي، سيما وإن الولايات المتحدة الأمريكية بدأت بالإفصاح عن نواياها ومقاصدها السياسية في الوطن العربي بقصد استبدال الاستعمار التقليدي باستعمار جديد يعتمد إقامة أحلاف عسكرية مرتبطة بمنظومة الأمن الأمريكية، وبعد زوال خطر الفاشية والنازية رفعت لواء خطر التهديد الشيوعي، وهو الأمر الذي أفسح المجال إلى التدخل الحاد من المحيط الدولي في النظام العربي وعمق الاستقطاب على مستوى النظام العربي وفي نطاق الجامعة العربية. فأصبح الوطن العربي عنصراً من عناصر الصراع الدولي يساعد في ذلك غياب الزعامة القومية أولاً ، ومعظم النخب الحاكمة في الأقطار العربية مدينة بوصولها للسلطة إلى القوى الاستعمارية ثانياً، وعدم وجود قوى عالمية قادرة على تحدي الهيمنة

---

[٣] علي محافظة ، مصدر سابق ، ص٤٤-٥٢.

[٤] د. حسن نافعة ، الدور السياسي للجامعة العربية في استقلال بعض الأقطار العربية وفي القضية الفلسطينية ، في جامعة الدول العربية الواقع والطموح، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢، ص١٣٠.

الغربية في المنطقة العربية، وحتى الاتحاد السوفيتي السابق كان ينظر إلى المنطقة العربية على إنها منطقة نفوذ غربية ، ولم يكن مستعدا للدخول في مجازفات ومراهنات لأجلها[٥].

وتبعاً لذلك فلم تمض سنوات معدودة على إنشاء الجامعة العربية حتى انطلقت الدعوات لتعديل ميثاقها بما يتلائم والتطورات الجديدة، وأول محاولة كانت عام ١٩٥١ ولم يكتب لها النجاح ولا لأي مشروع أو اقتراح تعديل اخر للميثاق ، ورغم ما قامت به الجامعة من دور في دعم حركات التحرر في الوطن العربي ومساعدة بعض الأقطار العربية للحصول على استقلالها إلا أن دورها لم يكن حاسماً، اقتصر على الدعم السياسي والمعنوي بالدرجة الأساس فضلاً عن فشلها بالاتفاق حول القضايا العربية المصيرية ، ومنها استراتيجية المواجهة مع الكيان الصهيوني، ووسائل دعم النضال الفلسطيني للحصول على الاستقلال ، وعليه فإن الجامعة العربية حتى عقد الثمانينات من القرن المنصرم قامت بدورها الإداري والفني إلا إنها اصطدمت بالإرادات السياسية المتعارضة والمصالح المتناقضة للدول الأعضاء[٦].

إن هذا الواقع كان دافعاً لدعوات الإصلاح أو التعديل من بعض الدول العربية من خلال الاجتماع الدوري لمجلس الجامعة او في مؤتمرات القمة ، ومع بداية عقد الثمانينات برزت تحديات جديدة على المستوى السياسي العربي ومنها خروج مصر من النظام الإقليمي العربي واندلاع الحرب العراقية – الإيرانية، وظهور محور دول المغرب العربي بعد انتقال مقر الجامعة إلى تونس.

كل هذه التطورات دفعت دعوات الإصلاح وتعديل الميثاق نحو المناقشة الجدية والخطوات العملية ، التي برزت في مؤتمر القمة الثاني عشر الذي عقـــد في مدينة فاس من ٦-٩/أيلول/١٩٨٢، وتمخضت عنه اللجنة الوزارية السداسية لتعديل الميثاق التي تطورت إلى اللجنة العشرية تحت اسم لجنة تعديل ميثاق الجامعة والعمل العربي المشترك[٧].

وبعد نهاية الحرب الباردة كانت دعوات الإصلاح بمثابة استجابة لتغييرات سياسية واقتصادية وثقافية انعكست آثارها على الواقع العربي.

على المستوى السياسي : حيث بدأ التعارض والفرق واضحاً بين النصوص المدونة في الميثاق ، وما تنتجه من إمكانيات في الحركة وبين المواقف السياسية التي تتحكم في إصدار القرارات ، وأعمال هذه النصوص وعزي سبب هذا الفرق الواضح إلى عدم وجود آليات تنفيذية وسياسية وعسكرية سريعة وفعالة قادرة على التعامل بحرية مع المخاطر التي تهدد الأمن القومي العربي ، وهذا التعارض أخذ صداه في ازدياد الرهان على القدرة الأمريكية والشرعية الدولية والمصالح الدولية في الخليج والوطن العربي عامة باعتباره المجال الأكثر قدرة وضماناً ، خاصة وإنه يتم بمباركة وشرعية عربية[٨].

على المستوى الاقتصادي : فإنه مع بدء موجة عامة للاهتمام بالتعاون الاقتصادي والوظيفي لأطر إقليمية أو شبه إقليمية فإن الجامعة العربية شهدت ركوداً وشللاً في طرح ومتابعة مشروعات تكاملية بديلة ، مع تخفيض الاعتمادات المالية المخصصة للبرامج والنشاطات المشتركة وتأخير سداد المساهمات في ميزانيات المؤسسات القومية ، وإلغاء بعض المنظمات المتخصصة، ودمجها متأثرة بنقص الدعم المالي بحجة عدم جدواه، يضاف إلى ذلك سيادة الفيتو المالي على القرارات والمشاريع التي تقدمها الأمانة العامة للجامعة ، وتحويل الجزء الأكبر من الفوائض المالية ، وخاصة

---

(٥) د. خليل إسماعيل الحديثي ، النظام العربي وإصلاح جامعة الدول العربية ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠١، ص٦٥-٦٧.

(٦) د. حسن نافعة ، مصدر سابق ، ص١٤٩-١٥١.

(٧) د. ناظم عبد الواحد جاسور، قراءة سياسية لميثاق جامعة الدول العربية وأسس تعزيز العمل العربي المشترك في جامعة الدول العربية في عصر التكتلات الإقليمية ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٢ ، ص١٠٦.

(٨) د. عبد المنعم السيد علي، الدور الاقتصادي لجامعة الدول العربية متابعة وتقويم ، مجلة دراسات سياسية، بيت الحكمة ، العدد ٦ ، ٢٠٠٢ ، ص١٠٥.

في بعض الدول النفطية للأسواق المالية في الدول الصناعية والمتقدمة وإعادة تدويرها حسب مصالح المؤسسات المالية المستقبلة لها، مما ترك أثره على الأداء الاقتصادي للجامعة والعمل العربي المشترك أو على ترابط ووحدة مصالح الدول العربية من جهة أخرى[٩].

وتأتي اتفاقيات الغات في مقدمة المتغيرات العالمية التي تركت آثارها البينة على العلاقات العربية البينية، وفرضت معها ضرورة إعادة النظر في طبيعة أنشطة الجامعة من خلال تعديل بنية الجامعة وميثاقها ، وإصلاحها مما يسمح في طرح مشاريع حرية التبادل التجاري ومشاريع البنية الأساسية كخطوة أولى وركيزة أساسية للعمل الاقتصادي العربي المشترك مع بعضها بعضاً ، ومع دول الإقليم والتكتلات العالمية.

على المستوى الثقافي : إن ميثاق الوحدة الثقافية العربية التي وافق عليها مجلس الجامعة في ٢١ مارس ١٩٦٤، حدد هدف التربية والتعليم في البلاد العربية من خلال فتح مجالات تعاون بين البلدان العربية في ميادين التربية والثقافة والعلوم ، وهذه الأهداف والمهام تتطلب تطوير أجهزة ثقافية متعلقة بالجامعة تواكب حجم التحديات الثقافية التي تواجهها الأمة العربية في عصر العولمة[١٠].

ثانياً: المستوى الإقليمي

إن الجامعة العربية تواجه تحديات كبيرة خاصة مع طرح مشروعات التكامل البديلة على الصعيد الإقليمي، والمتمثلة بمشروع الشرق الأوسط الكبير ومشروع الشراكة الاورو ـ متوسطية .

مشروع الشرق الاوسط الكبير: برز منذ بداية عقد التسعينات ويسعى من ضمن ما يسعى اليه إلى إنشاء منطقة حرة شرق أوسطية عربية تدخل فيها دول غير عربية "وإسرائيل" ، ترتبط فيه عناصر الاقتصاد العربي الأساسية بعناصر الاقتصاد بهذه الدول وخاصة "إسرائيل" ارتباطاً يجعل كلفة الانفصال عنه باهظة جداً[١١]. وتطور هدف هذا المشروع ومداه في القرن الحادي والعشرين عندما طرحت الولايات المتحدة الأمريكية مشروع الشرق الأوسط الكبير خلال القمة الثامنة للدول الصناعية الثمانية في الولايات المتحدة الامريكية ، وركزت فيه على الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي في مجتمعات تراها الولايات المتحدة إنها تعش حالة ظمأ ديمقراطي ، ومن خلال تطوير شكل إقليمي جديد يضم الدول العربية ودولاً أخرى أهمها تركيا و "إسرائيل". وبذلك ومع وجود دول غير عربية ستضمن عدم أسلمة أو تعريب المنطقة المرتقبة التي ستلعب الجامعة العربية فيها دوراً توفيقياً بين دول المنظمة وشركائها من الأوربيين والدول الأخرى وسينتهي بذلك دور الجامعة العربية مع انتفاء أهدافها ومبررات وجودها، ولذلك ظهرت دعوات النهوض بالجامعة إلى مستوى المرحل القادمة ومخططاتها من خلال إصلاح ميثاق ومؤسسات الجامعة وتعديلها بشكل يسرع في تفعيل العمل العربي المشترك[١٢].

مشروع الشراكة الأورو ـ متوسطية : الذي يوفر مجالاً واسعاً للصادرات الأوربية بأنواعها سلعاً أو خدمات أو رأسمال ، وبذلك فإنها تمثل شراكة سياسية واقتصادية واجتماعية واحتواءا" أوربياً للدول المتوسطية ، في حين يتعامل الأوربيون مع هذه الدول على انها دول تفتقد لراس المال والتكنولوجيا او لأطر قانونية مناسبة يمكن من خلالها تشجيع الاستثمار ، وعلية فإن الدول العربية لا تمتلك ايضا أطراً مؤسسية في ظل الجامعة وتنظيماتها للقيام بواجباتها بشكل

---

[٩] المصدر نفسه ، ص١٠٦.

[١٠] د. محمد عبد الوهاب الساكت، جامعة الدول العربية والوحدة الثقافية العربية، مجلة السياسة الدولية، العدد ١١٩، سنة ١٩٩٥، ص١٣٠.

[١١] د. عبد المنعم السيد علي ، مصدر سابق ، ص١٠٨.

[١٢] د. خالد الحروب ، وثيقة مشر وع الشرق الأوسط الكبير، صحيفة الحياة اللندنية بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٨.

مناظر وعلى اكمل وجه ، الامر الذي يجعلها دولا مستهلكة لا منتجه تابعه وفاقدة لأي دور للمبادرة ، وقد نتج عن هذا المشروع تأسيس الاتحاد من اجل المتوسط بهيمنة أوربية وقيادة فرنسية واضحه بعد منتصف عام ٢٠٠٨ .

ثالثاً: المستوى الدولي

إن أكثر المقترحات التي طرحت بشأن تحديث نظام جامعة الدول العربية جاءت نتيجة التأثيرات الناجمة عن التطورات الدولية الراهن في النظام الدولي وانفراد الولايات المتحدة الامريكية بزعامة المجتمع الدولي ، وكذلك المشاريع والمقترحات التي كانت تهدف في جوهرها إلى تفادي هذه الهيمنة إيجاد مساحة معقولة للحركة تجنبها الاصطدام بشكل مباشر مع مقتضيات النظام الدولي الجديد ، وتساعد في زيادة مجالات التعاون الاقتصادي والسياسي والاجتماعي.

إن ما كان يعد مسائل إقليمية أصبح الآن وبفعل تنامي المصالح الأمريكية والغربية في المنطقة له ضرورات وانعكاسات دولية تتأثر بردود الأفعال للدول الخارجية ، فمسألة أمن الخليج وصادرات النفط من وجهة نظر الغرب والولايات المتحدة هي امتداد إقليمي لمصالح أمريكية وغربية ، ولذلك لن تترك بيد قوة أو منظمة إقليمية مثل الجامعة العربية ، ولكنها تستطيع التعاطي معها فيما لو خضعت لها وغيرت مواقفها ومنهجها، وهذا الموقف الأمريكي يختلف نوعاً ما خاصة فيما لو تطور النظام الدولي إلى نظام تعددي ، ان دول أوربا الغربية يمكن أن تتعامل إيجابياً مع الجامعة فيما لو اختارت الدول العربية الرئيسة النهوض بمهام ومؤسسات الجامعة ، وتمكينها من لعب دور أساسي في دعم القضايا العربية[١٣].

المبحث الثاني : أحكام ميثاق الجامعة والتعديلات المقترحة .

قبل الخوض في مجال التعديل لميثاق جامعة الدول العربية، من الضروري إعطاء توضيح لمفهومي التعديل والإصلاح ، فهما متلازمان ولكنهما لا يعنيان شيئاً واحدا ، التعديل مصطلح قانوني يعنى بالعمل القانوني الموجه لما يجب أن تكن عليه وثائق المنظمة للنظم القانونية المختلفة لإصلاحها ، أما الإصلاح فهو رفع كفاءة النظم القانونية وتحسين أداء الهيئات والمؤسسات التي تنشأ بمقتضاها. التعديل إذاً هو التقويم ، أما الإصلاح فهو نقيض الإفساد ، وأي إصلاح ينطوي على التعديل الذي غايته الإصلاح ، والذي بدوره يعد غاية أشمل من التعديل ، والجامعة العربية شهدت مشروعات لتعديل وأفكاراً للإصلاح وفي كل مرة كانت تصطدم بمعوقات متعلقة بطبيعة النظام العربي والتحديات التي تواجهه[١٤].

إن ميثاق الجامعة العربية يعد المصدر الأساسي للنظام القانوني ، وهو يحكم نوعين من العلاقات ، علاقة الجامعة بالدول الاعضاء وعلاقات الأخيرة مع بعضها بعضاً ، وهو ليس مجرد مجموعة نصوص تنظم نشاط الجامعة ، وإنما تقدير ومقياس لقوة وضعف الاتجاه الوحدوي العربي [١٥].

١. هناك عدة خصائص تتعلق بهذا الميثاق يمكن اجمالها بالاتي :

أ. إن هذا الميثاق من حيث الطبيعة القانونية معاهدة جماعية متعددة الأطراف، وتخضع لإجراءات المعاهدات الجماعية في طرق التعديل التي تخضع إلى ما يقرره الميثاق نفسه وقانون المعاهدات والفقه والعمل الدوليين،

---

[١٣] د. محمد السيد سعيد، أفكار حول التنبؤ بمستقبل الجامعة العربية، مجلة السياسة الدولية، العدد ١١٩، ١٩٩٥، ص٩٦.

[١٤] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص٧٩. ولمزيد من التفاصيل، أنظر أيضاً: نديم مرعشلي وأسامة مرعشلي، تصنيف: الصحاح "تجديد صحاح العلامة الجوهري في اللغة والعلوم"، بيروت، دار الحضارة، الطبعة الأولى، ١٩٧٥، ص ٦١٤. ٧١٤ .

[١٥] د. مصطفى سلامة حسين ، المنظمات الدولية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ٢٠٠٠، ص٢٤٨-٢٤٩.

هذا من حيث الشكل، أما من حيث الهدف الذي يسعى لتحقيقه فهو قريب الشبه من القانون الأساسي الذي يحكم قواعد السلوك في إطار التنظيم الإقليمي[١٦].

ب. إن الميثاق يعد استعارة للصيغ القانونية المطروحة في وقت إنشاء الجامعة والمتمثلة في عصبة الأمم ومنظمة الدول الأمريكية خاصة مع استبعاد المشروعات العربية المطروحة آنذاك كمشروع سوريا الكبرى والهلال الخصيب وإنشاء حكومة مركزية عربية[١٧].

ج. إن الميثاق جاء ليتلائم مع النظام القانوني للجامعة في إطار اتساق بين الأهداف التي يسعى لإيجازها والمبادئ التي يستند إليها والأجهزة التنظيمية المختصة بهذه المهام ، فجاء الميثاق بصيغة عامة يعلو الدستور الوطني ، وبالتالي فإن أي تعديل يجب أن يحاط بعناية وحيطة بالغتين.

إن مواد الميثاق تصنف إلى مواد معنية بأحكام تنظيمية وإجرائية وأخرى لتكييف المسائل الموضوعية، والتنظيمية تنحصر في المادتين الأولى والثامنة عشرة ، والمعنيتان بأحكام اكتساب العضوية ، والمادتين الثانية والرابعة والمعنيتان بمقاصد الجامعة وأهدافها أو أغراضها ، والمواد الثانية عشرة والثالثة عشرة تتناول مقر الجامعة وأمانتها العامة وجهازها الإداري وميزانيتها، والمادة الرابعة عشرة المعنية بالحصانات والامتيازات ، والمواد الثالثة والسابعة الحادية عشرة والخامسة عشرة والسادسة عشرة التي تنظم مجلس الجامعة والمادة العشرون المعنية بكيفية تعديل الميثاق والتصديق عليه والإجراءات اللازمة لذلك ، أما الصنف الثاني من المواد فيشار إليه في المادة الثامنة المعنية بفض المنازعات بين الدول الأعضاء والمادة الخامسة المعنية بالمنازعات والتعاون في دفع الاعتداء عن أي من الدول الأعضاء والمادة السادسة المتعلقة بالتعاون في ميادين العلاقات الدولية المختلفة [١٨].

إن كل مادة من المواد الآنفة الذكر أثير بخصوصها أسئلة وانتقادات عبر مسيرة العمل العربي المشترك ، وهي تتمحور في ثلاث مسائل أساسية كانت محل جدل عبر هذه المسيرة وهي:

أ. العضويــة.

وفقاً للمادة الأولى من الميثاق إن جامعة الدول العربية تتألف من الدول العربية المستقلة، وكل دول عربية مستقلة لها الحق في الانضمام إلى الجامعة ، وبذلك فقد جاء الميثاق خاليا" من تحديد الشروط اللازم توافرها لقبول العضوية وأغفل الأغلبية اللازمة لقبول الدولة طالبة العضوية وتحديد معيار العروبة في الدول المتقدمة للعضوية ، وترك الأمر كله لمجس الجامعة[١٩].

وتبعاً لذلك إن مسألة العضوية قد خرجت من دائرة الخلاف سواء حول التدابير الإجرائية أو الموضوعية فيها، خاصة في كيفية اكتسابها، لأن الميثاق كان دقيقاً واضحاً بشأن اكتساب العضوية لأنه يحدد قضية الانتماء إلى الأمة العربية والاستقلال شرط أساسي لاكتساب العضوية ، وقيد هذان الشرطان بموافقة مجلس الجامعة ، وهذا يعني إن هناك سلطة تقديرية للمجلس بشأن العضوية يعبر عنها بالموافقة الاجماعية ، وقد طرحت مسألة الخلاف حول العضوية في مشروع التعديل الذي وضع على أثر إصدار مؤتمر القمة العربي العاشر قراره في ١٩٧٩/١١/٢٢، وقد عالجها المشروع بتحديد شروط العضوية بأن تكون الدولة طالبة العضوية دولة مستقلة، وأن تكون اللغة العربية لغتها الرسمية ، وأن

---

[١٦] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص٨١-٨٢.

[١٧] د. أحمد أو الوفا محمد ، الوسيط في المنظمات الدولية ، دار الثقافة العربية ، القاهرة ، ١٩٨٤، ص١٢٥، ١٤٨.

[١٨] أنظر نص ميثاق جامعة الدول العربية في : د. محمد حافظ غانم، محاضرات عن جامعة الدول العربية ، معهد الدراسات العربية العالية ، ١٩٦٠، ص١١٧-١٢٢.

[١٩] أنظر نص المدة الأولى من ميثاق جامعة الدول العربية.

تحصل على موافقة أغلبية أعضاء المجلس[٢٠] ، رغم إثارة موضوع العضوية في أكثر من مرة، إلا إنها لم تكن محط خلاف، خاصة بعد انضمام جزر القمر ١٩٩٣ انتهت مشكلة الانضمام إلى الجامعة، حيث لم تعد هناك دولة عربية غير منضمة إلى الجامعة وبذلك فليس من المتوقع أن تثار مسألة العضوية مرة ثانية.

إن المسألة المهمة والمتعلقة بالعضوية هي مسألة فقدن العضوية، فالعضوية داخل الجامعة ليست أبدية ، ومن الممكن فقدها بالانسحاب أو انتفاء الشروط الواجب توفرها للتمتع بالعضوية أو الفصل[٢١]. وهذه الصيغة مثلت استجابة لإرادة الدول التي قبلت بالعضوية بمحض اختيارها وارادتها ، ولذلك سيكون إنهاء عضويتها بإراداتها أيضاً متى شاءت[٢٢].

ومسألة الانسحاب طرحت في مشروع التعديل في مؤتمر تونس عام ١٩٧٩، حيث ذكر إن أمر الانسحاب غير مستحب إلا إنه حق مشرع قانوناً، وبسبب إن الجامعة جامعة قومية هدفها تحقيق الوحدة العربية فقد قصد التعديل إلى التخلص من المادة (١٨) فقرة (٢) التي تجيز لمجلس الجامعة فصل دولة عضو إذا أخل بالميثاق ودعت إلى الاكتفاء في أحقية المجلس الأعلى لاتخاذ تدابير قسرية مناسبة ضد الدولة المخلة[٢٣].

ورغم إن أياً من دول الجامعة لم تنسحب منذ تأسيس الجامعة حتى اليوم، واكتفت بعض الدول التهديد بالانسحاب أو المقاطعة ، إلا أن الميثاق أخفق في وضع نص الانسحاب، والكثيرون أشاروا إلى إنه كان حرياً بالميثاق أما أن يصعب عملية الانسحاب أو أن يهملها كما أهملها ميثاق الأمم المتحدة الذي جاء خالياً من النص على الانسحاب باعتباره يمثل منظمة دولية تضم جميع اعضاء المجتمع الدولي الذي لا مجال للخروج منه ، كما أخفق أيضاً بإباحة الفصل في المادة (١٨) عندما أجاز مجلس الجامعة بقرار يصدر بالإجماع لفصل أية دولة لا تقوم بواجباتها على أحسن وجه، كما يمكن استبدالها بعقوبة معينة منها تعليق العضوية[٢٤].

صفوة القول إن مسألة العضوية بقيت بعيدة عن الجدل طوال تاريخ مسيرة الجامعة العربية خاصة مع إشكالية انضمام الدول العربية له ، وظل الخلاف حول الانسحاب والفصل الذي لم يحدث أيضاً بسبب تمسك الجامعة بأعضائها وحرص الأعضاء على عضويتهم فيها، ولم تسجل في تاريخ الجامعة سوى حالة وقف عضوية مصر في نهاية عقد السبعينات من القرن العشرين ، وهي الحالة الوحيدة التي اجتازتها الجامعة بعودة مصر عام ١٩٨٩ ، وكذلك تم تجميد عضوية كل من ليبيا وسوريا في الجامعة على اثر الثورات التي شهدتها بعض الدول العربية في عام ٢٠١١ ، نظرا للاستخدام المفرط للقوه من قبل السلطة الحاكمة ضد ابناء الشعب المطالبة بالتغيير والحكم الرشيد وتطبيق نظام تداول السلطة وفق مبدأ الديمقراطية ، وقد تم اعادة عضوية ليبيا الى الجامعة وتفعيل دورها في انشطتها المختلفة بعد سقوط النظام السابق ، وكان من اهمها المشاركة بوفد رسمي وعلى اعلى المستويات مثلة رئيس المجلس الوطني الانتقالي الدكتور مصطفى عبد الجليل في مؤتمر القمة العربي الثالث والعشرين في بغداد نهاية شهر اذار/ مارس من العام الحالي ٢٠١٢ . اما عضوية سوريا لازالت مجمده نظرا للوضع السياسي السائد وعدم استجابة السلطات السورية لقرارات الجامعة

---

[٢٠] حسين البحار، ميثاق جامعة الدول العربية بين القطرية والقومية – التعديلات المقترحة ، في جامعة الدول العربية الواقع والطموح ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، الطبعة الثانية ، ١٩٩٢، ص١١٦.

[٢١] د. إبراهيم أحمد شلبي ، التنظيم الدولي ، الدار الجامعية ، بيروت ، ١٩٨٤، ص٥٥٦-٥٥٧.

[٢٢] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص١٠٠.

[٢٣] حسين البحار ، مصدر سابق ، ص١١٦.

[٢٤] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص١٠١-١٠٤.

العربية ومطالب المجتمع الدولي بوقف العنف وتنفيذ المطالب الجماهيرية بأجراء التغيير السياسي وتنفيذ اصلاحات حقيقية ، وفقا لمبادرة المبعوث والوسيط العربي ـ الدولي كوفي عنان المكونة من ست نقاط .

ب. **التصويت**

إن من بين أهم الأفكار المطروحة في مسألة تعديل الميثاق هي الاقتراحات التي تقضي بضرورة إعادة النظر بنظام صنع القرار في نطاق الجامعة ، وبالذات قاعدة الإجماع التي أعاقت قدرة الجامعة على الحركة الإيجابية في كثير من القضايا والمنازعات العربية ، وجعل قراراتها أقرب إلى الإرشاد والنصح منه إلى الإلزام[٢٥].

وأول مشروع تعديل قدم بشأن قضية الإجماع كان اقتراحاً عن طريق وزير خارجية العراق السابق الدكتور فاضل الجمالي لتعدل الميثاق في عام ١٩٥٤، وهذه الاقتراحات جميعها تدعو إلى الأخذ قاعدة الأغلبية أو الثلثين بدلاً من الإجماع ، وقد أقر ذلك على أثر القرار المثبت في مؤتمر القمة العربي عام ١٩٧٤ المعقود في الرباط ، والقاضي بتعديل الميثاق ، حيث استأنفت لجنة تعديل الميثاق أعمالها في القاهرة عام ١٩٧٥ وجاء في تقريرها "استقر رأي اللجنة على ضرورة تعديل أسلوب التصويت إلى الأخذ بقاعدة أغلبية الثلثين المزمع للجميع" والأخذ بالأغلبية العادية في المسائل الإدارية والإجرائية ، وقاعدة الإجماع في بعض الحالات الخاصة مثل مسالة فصل إحدى الدول الاعضاء ، وهذا المشروع أثار تحفظات العديد من الدول وتزامنت معه أزمة تجميد عضوية مصر في الجامعة مما عرقل مناقشة هذا التعديل أو البت فيه، وعاد يطرح في مؤتمر القمة الثانية عشر في مدينة فاس عام ١٩٨٢، عندما قدمت اللجنة العشرية مشروع تعديل ميثاق الجامعة ، حيث طرحت قاعدة الإجماع ، ولكنها لم تأخذ حيزاً واسعاً ما كان مطلوباً منها ، وفي قمة بغداد عام ١٩٩٠ وبسبب تطورات الأحداث التي جرت في المنطقة فيما بعد والأزمات المتوالية ، عادت الدعوات من جديد لتعديل الميثاق وخاصة قاعدة الإجماع بالذات في قمة القاهرة لعامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٠ وكذلك قمة عمان في آذار ٢٠٠١، والتي وجدت في قاعدة الإجماع عاملاً مهماً لإجهاض العديد من القرارات الحاسمة في القمة[٢٦].

لقد بقيت قاعدة الإجماع القاعدة العامة في التصويت في مجلس الجامعة لأن قراراته لم تكن ملزمة إلا لمن يقبلها من الأعضاء، أما الأكثرية فقد اقتصرت على القرارات الخاصة بشؤون الموظفين والميزانية والنظام الداخلي ، وقرار فض دورات الاجتماع ، وحتى هذه الأغلبية لم يحددها الميثاق سواء كانت أغلبية مطلقة أو بسيطة([٢٧]). وهذه الصيغة من التصويت قوبلت بنقد شديد كونها تتمسك بقاعدة الإجماع التي تعود إلى عهد المؤتمرات الدولية المستندة إلى السيادة التقليدية، وهذه القاعدة أصابت الجامعة بالشلل، وساهمت في عرقلت مهامها ووظائفها.

إن الجانب الأكثر جدل في التصويت، هو الأخذ بمبدأ الأكثرية ببعض المسائل ، وتكون ملزمة لمن يقبلها وتنفذ هي والقرارات المتخذة بالإجماع وفقاً لنظمها السياسية ، وهذه الصيغة من التصويت ضاعفت من حرية الدول الأعضاء مقابل إضعاف قوة الجامعة وهيبتها أمام التزاماتهم القومية ، ورغم الحجج التي طرحت حول التمسك بقاعدة الإجماع منها الحيلولة دون قيام تكتل معين بين الدول الأعضاء تستأثر باتخاذ القرارات فيما لو كانت أغلبية مما يؤدي إلى تدمير التوازن داخل الجامعة وبالتالي فالإجماع هنا صيغة توفيقية بين المصالح المتعارضة ، رغم إنه في كثير من الأحيان هو إجماع مظهري يخفي كثيراً من التناقضات والاختلافات ، فإن محصلة القرارات المتخذة في الجامعة وتطبيقها يشير إلى

---

[٢٥] د. صادق محروس ، المنظمات الدولية والتطورات الراهنة في النظام الدولي ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١٢٢ ، ١٩٩٥، ص٢٢.

[٢٦] د. ناظم عبد الواحد جاسور، مصدر سابق ، ص١٠٨-١١١.

[٢٧] لمزيد من التفاصيل أنظر نص المادتين (٧، ١٩) من ميثاق جامعة الدول العربية.

أن القليل منها أتخذ سبيله إلى التنفيذ، خاصة وأن الجامعة العربية تقتصر على آلية واضحة لتطبيق القرارات وتنفيذها وهي تعتمد على الإرادة الذاتية للدول الأعضاء[٢٨].

ج. الأهداف والمبادئ .

تقوم الجامعة العربية على مجموعة من المبادئ والأهداف هي الغايات التي يجب على المنظمة تحقيقها والسعي إليها ، أما المبادئ فتمثل ما يجب على المنظمة وأعضائها مراعاتها لتحقيق هذه الغايات، إذاً فالهدف يمثل غاية المنظمة ، أما المبادئ فتمثل تعليمات يجب احترامها لتحقيق الغاية وهي قواعد للسلوك يجب احترامها لتحقيق الأهداف. وبادئ ذي بدء فإن أهداف الجامعة ومبادئها تتسم بشكل عام بالازدواجية في صياغة الأهداف ، ونزعة انفصالية تهيمن على تحديد وجهة المبادئ، فأهداف الجامعة من المفترض أن تستجيب باتجاه الوحدة الانفصال، لأن هناك أهدافاً للوحدة ذات صيغة وحدوية وأهدافاً ذات صيغة انفصالية[٢٩].

إن ميثاق الجامعة لم يكن دقيقاً وواضحاً في تحديد مقاصد الجامعة ومبادئها على حد اعتراف العديد من المسؤولين والمفكرين، فقد عبرت الجامعة عن أهدافها بعبارات غامضة صعب معها تحديد الالتزامات المتبادلة وهي لا تعدو أن تكون عبارات إنشائية عامة لا تحدد طبيعتها ومداها وأهدافها ، فتجنبت الاشارة الى الوحدة واستقلال البلاد العربية التي هي الشغل الشاغل للعالم العربي، وحتى الاستقلال والسيادة الذين دعت إليهما في المادة الثانية هو استقلال الأعضاء وسيادتهم لمواجهة بعضهم بعضاً أكثر من مواجهة غيرهم، والوحدة لا يوجد لها ذكر صريح في الميثاق ولا حتى في مشاريع التعديل باستثناء المشروع الليبي المقدم إلى الجامعة عام ١٩٩٠[٣٠].

كما أن الميثاق جاء خالياً ومتخلفاً فيما يتصل بمسألة حقوق الإنسان وحرياته الأساسية والضمانات اللازمة لتحقيقها ، وقد يعزى السبب إلى صدوره في ١٩٤٥/٣/٢٢ أي قبل إصدار ميثاق الأمم المتحدة بثلاثة أشهر، وقد وقعت عدة محاولات لتعديل الميثاق وإدراج حقوق الإنسان ضمنه إلا إنها كانت جهوداً لم تر النور ولم تثمر عن شيء ملموس[٣١].

أما بخصوص المبادئ وأولها ذلك المبدأ الذي يحدد مركز الجامعة القانوني للدول الأعضاء وهذه الشخصية تتضاءل للتمسك بقاعدة الإجماع وتنصل الدول من التزاماتها ، كما أن علوية ميثاقها وما يعقد في نطاقها من اتفاقات وقرارات يضعف من شخصيتها القانونية فلا يوجد في الميثاق ما يشير إلى أن الدول الأعضاء قد تنازلت عن أي من اختصاصاتها للجامعة ، بينما ترك الميثاق هذه المسائل ونراه قد أسرف في جوانب أخرى لا خلاف عليها تسهم في دحض التوجهات الوحدوية وأهمل كيفية تفسير الميثاق وطرق تعديله وآلياته.

الفصل الثاني

جامعة الدول العربية ومبادرات الإصلاح

---

[٢٨] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص١١٠-١١٢.

[٢٩] د. مصطفى سلامة حسين ، مصدر سابق ، ص٢٥١-٢٥٢.

[٣٠] د. خليل إسماعيل الحديثي ، مصدر سابق ، ص١١٧-١١٨.

[٣١] باسيل يوسف ، حماية حقوق الإنسان في الجامعة العربية الواقع والخلفية السياسية ، مجلة دراسات سياسية ، بيت الحكمة ، بغداد ، العدد ٩، ٢٠٠٢، ص١٢١.

المبحث الأول: إصلاح الهيكل التنظيمي للجامعة .

قبل موعد أية قمة تتعالى الأصوات وتتزايد لطرح المشايع واجراء المقترحات والمشاورات والحوارات حول كيفية وآلية توثيق وتعزيز العمل العربي المشترك وما هي الإصلاحات المتوقع أن تحظى بالموافقة، وهذا السياق ازداد بعد أن أصبح الالتزام بمبدأ دورية القمم العربية في مكان وزمان محددين في قمة القاهرة عام ٢٠٠٠.

وحقيقة، فإن مقترحات إصلاح الجامعة كثيرة جداً وبقي الجزء الأكبر منها عرضة للتكرار، وهذه الإصلاحات كانت تهدف إلى إصلاح وتفعيل مؤسسات وأنظمة العمل العربي المشترك القائمة أولاً ، وإقامة مؤسسات وأنظمة جديدة مختلفة في طبيعتها وشكلها عما هو قائم ومنذ أول محاولة تعديل لم يكتب النجاح لأية محاولة إصلاح، ولسبب يكمن في أن الجامعة منذ نشأتها خضعت لثلاث تيارات تتنازع وتتعارض في داخلها وتؤثر على عملها وأهدافها ، وهذه الإرادات هي :

الاولى: إرادة الفكر القومي، الذي يدعو من خلال مشاريع إصلاحاته إلى توسيع عمل الجامعة وتوثيقه باتجاه الوحدة .

الثانية : إرادة الأعضاء "النظرة القطرية" ، وهذه الإرادة تتمسك بميثاق الجامعة وبعلله، خاصة في جوانب تكريسه للقطرية ، وهذا ما تم توضيحه في مجال تعديل الميثاق .

الثالثة : فهي الإرادة الخارجية والمتمثلة بالبيئة الدولية وانعكاساتها على عمل الجامعة من خلال تأثيرها على توجهات وسياسات النظم العربية.

إن مناقشة مشاريع إصلاح الجامعة العربية يقتضي منا تحديد مرحلتين:

المرحلة الأولى : تبدأ منذ قيام الجامعة وحتى النصف الثاني من عقد التسعينات ، وفيها كانت المبادرات والمقترحات لا تخرج عن إطار إصلاح الأنظمة والهياكل القائمة أو الإضافة عليها.

المرحلة الثانية : فهي التي بدأت مع توضيح شكل النظام الدولي إلى نظام (أحادي القطبية)، والاختراق الغربي الأمريكي المباشر للوطن العربي وما ولده من أزمات عربية تركت أثرها على مؤسسات العمل العربي المشترك داخل الجامعة وأدائها.

إن المرحلة الأولى انتهت مع مشاريعها التي لم تنفذ، أما المرحلة الثانية فلا زالت قيد المناقشة ، ومنذ عام ١٩٩٥ برزت قضية الإصلاحات في المناقشات بمناسبة الذكرى الخمسين لتأسيس الجامعة، حيث تعددت وجهات النظر بشأن شكل إقرار الإصلاحات بين ثلاثة أشكال[٣٢]:

الأول : وضع ملاحق لميثاق الجامعة تتضمن الجديد المتفق عليه.

الثاني : تعديل ميثاق الجامعة بحيث يتضمن الجديد من الإصلاحات.

الثالث : إيجاد شكل جديد كبديل للجامعة وامتداد لها.

وتبعاً لهذه الأشكال جاءت مبادرات الإصلاح التي كانت تطرح في كل قمة والتي كانت تتزامن مع ظروف وتحديات صعبة تواجه النظام العربي. وقبيل قمة عمان عام ٢٠٠١ تفجرت الانتفاضة الفلسطينية في ٢٨ أيلول ٢٠٠٠، وقبل قمة بيروت في آذار عام ٢٠٠٢ كانت أحداث ١١ أيلول ٢٠٠١، وقبل قمة شرم الشيخ التي جاءت بديلاً عن قمة البحرين في آذار ٢٠٠٣، بدأت الحرب الأمريكية على العراق، وقد أثبت النظام العربي الممثل في الجامعة

---

[٣٢] **المبادرة اليمنية .. بين ضرورة إصلاح الجامعة والخلافات العربية بشأنها ، أنظر شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت:**
http://www.26September.com.

العربية عجزه وفشله عن مواجهة هذه التحديات، وهذا الواقع جعل الكثير يرمي باللوم على الجامعة ميثاقًا ومؤسسات، الأمر الذي قاد إلى طرح الكثير من مبادرات الإصلاح لمعالجة حالة الوهن والتآكل الذي تعانيه هذه المؤسسة.

لقد شهدت قمة بيروت في عام ٢٠٠٢ مناقشات بشأن إعادة هيكلة الجامعة كحلقة أولى في عملية التطوير، ثم أتت قمة شرم الشيخ لتؤكد على ضرورة إقرار خطة لتطوير الجامعة، وتلقت فيها الجامعة مقترحات من سبع دول عربية هي مصر والسعودية واليمن وليبيا والسودان وقطر والأردن، وتشكل فريق من الخبراء لدراسة هذه المقترحات وخلص إلى اعتماد مسودة مشروع جديد لتطوير الجامعة يستند على :

١. أن تكون الجامعة العربية منظمة تجمع الدول العربية مؤثرة إقليمياً ودولياً، ومشارك كفء في العولمة وعصر التكتلات والمنظمات.
٢. أن تلعب دوراً في خدمة المواطن العربي، من خلال إتاحة فرص عمل وتحسين الخدمات مما يكفل حياة كريمة له.

وآليات تنفيذ الإصلاح هي[٣٣]:

١. تقوية رابطة الانتماء لأعضاء الجامعة سياسياً وتنموياً وستراتيجياً، والتأكيد على المشاركة الشعبية العربية، دعماً للديمقراطية.
٢. تشكيل برلمان عربي من أعضاء البرلمانات ومجالس الشورى والتأكيد على دور المرأة فيه.
٣. وضع آلية لفض المنازعات.
٤. إنشاء محكمة عدل عربية.
٥. إنشاء مجلس للأمن العربي الجماعي.
٦. إنشاء منظمة للتجارة العربية الحرة.
٧. وضع نظام جديد للعقوبات، تفرض على الدول التي لا تطبق قرارات القمة بدءاً بالتوبيخ ثم التجميد، ثم الإبعاد من الجامعة. وقام سبعة وزراء عرب بوضع آلية لفرض الجزاءات واتخاذ القرار وتنفيذها.
٨. الموافقة على قرارات القمة بالأغلبية وليس بالإجماع.

ومسودة المقترحات هذه وضعت على رأس جدول أعمال القمة العربية في تونس، ومسودة المشروع هذه جاءت ضمن أسلوب تعديل ميثاق الجامعة بحيث يتضمن الجديد من الإصلاحات ، أما مشروع الجمهورية اليمنية فقد جاء متطابقاً مع الخيار الثالث في إيجاد شكل جديد كبديل للجامعة يبقى امتداداً لها "فمبادرة الرؤية اليمنية لإصلاح النظام العربي وتطوير آلياته" التي أعلنت في ٢٩ آب ٢٠٠٣، بشأن قيام "اتحاد الدول العربية" جاءت تمثل صيغة جديدة للعمل العربي المشترك شملت الأبواب المقدمة، المبادئ والأهداف والآليات، الهياكل والأطر التنظيمية للاتحاد، ومشروع دستور الاتحاد الدول العربية مكون من (٦٧) مادة ، ويختلف عن المبادرة السعودية التي أعلنت في شهر كانون الثاني ٢٠٠٣ ، التي كانت عبارة عن "ميثاق عربي" يؤكد على مبادئ عامة للتوجه العربي، وكذلك يختلف عن المبادرة المصرية التي أعلنت في نهاية شهر آذار ٢٠٠٣ التي ركزت على الجانبين ، الأمن القومي العربي، وتوطيد العلاقات بين الدول الأعضاء في الجامعة.

---

[٣٣] **مسودة مشروع تطوير أداء الجامعة العربية هل جاء متأخراً؟ ، أنظر شبكة المعلومات الدولية ، الانترنت:**
http://www.Annabaa.org/nbanews

على الرغم من أن شروع اتحاد الدول العربية قد جاء في إطار منظومة متكاملة، إلا إنه لم يحدد تفاصيل أجزاء تلك المنظومة ، حيث تركها لعمل لجنة سباعية وزارية نص على تشكيلها تضع دستور الاتحاد العربي الذي سيعتمد بعد موافقة الأعضاء، ولم يعف المشروع اليمني من الخلافات الكثيرة والمثيرة بين الدول الأعضاء، وأبرز نقاط الخلاف كانت:

١. مشروع إقامة برلمان عربي موحد، طرحته المبادرة في المادة السابعة من مشروع الدستور على أن يتكون من مجلس النواب ، ومجلس الشورى ، والحقيقة إن هذا الطرح ليس جديداً بل هو قديم قدم الجامعة، وقد أثار خلافات ونقاشات كثيرة، خاصة ما يتعلق بكيفية التمثيل فيه، فالوفد المصري في دورة الاتحاد البرلماني العربي التي عقدت في الخرطوم عام ٢٠٠٣ اقترح تمثيل كل مليون نسمة من سكان العالم العربي بعضو واحد في البرلمان العربي، وأربعة أعضاء لكل دولة كحد أدنى للتمثيل على أن لا يتجاوز العدد (٤٠) عضواً.

٢. العلاقة بين أطر الهيئات العربية القومية، حيث حددها المشروع بـ(١٣) هيئة وجهازاً، والعلاقة بينها يجب أن تكون واضحة ، وهذا البند من المشروع أثار خلافات عديدة، منها طبيعة العلاقة ما بين المكونات التي ستقود إلى قيام كيان اتحادي ضخم جداً ، في وقت تعاني فيه الجامعة العربية من إشكالية هذه العلاقة، فمجلس الدفاع المشترك يتبع مجلس الجامعة العربية ، بالتالي فإن وزراء الخارجية الذين يتخذون قراراتهم بالإجماع سينقضون قرارات الأول الذي يتخذ قراراته بأغلبية الثلثين[٣٤].

إذاً مشاريع الإصلاح لم تخرج عن إطار ما ألحق بميثاق الجامعة كما هو الحال في المبادرة اليمنية حول آلية انعقاد مؤتمرات القمة، أو تجديد وإصلاح كما هو الحال في مبادرة الجامعة، أو تغيير واستبدال، كما هو الحال بمبادرة "اتحاد الدول العربية" المقدمة من اليمن ، وقد انعكس هذا الخلاف في مؤتمر وزراء الخارجية العرب الذي عقد في تونس أخيراً والذي سبق انعقاد مؤتمر القمة العربي الذي أجل بدوره إلى أجل غير مسمى، حيث أصبح موضوع الإصلاح المحور الأساسي للخلاف بين الدول الأعضاء ، فكل محور من الدول العربية يتقدم بمشروع قد يتعارض مع مشرع لمحور عربي آخر داخل الجامعة، وبالتالي أصبح الإصلاح قضية متنازع عليها بدلاً من أن يسهم في تطوير الجامعة ، ونقل سبب فشل الجامعة وتصدعها إلى الجامعة نفسها وليس سياسات الدول العربية ، ولذلك فقد برزت ثلاث اتجاهات مثلت ثلاث أنواع من المشاريع وهي:

١. مشاريع إصلاح على المستوى العربي ، ومن أهمها المبادرة المصرية السعودية السورية المشتركة، والمبادرة اليمنية.
٢. مشاريع الإصلاح على مستوى الجامعة ، ومن أهمها مبادرة أمين عام الجامعة العربية السابق السيد عمرو موسى.
٣. مشاريع الإصلاح الوافدة من الخارج، ومن أهمها مشروع الشرق الأوسط الكبير، وما تضمنه من مخططات تستهدف العرب في نسيجهم الاجتماعي والثقافي والاقتصادي والنظام العربي برمته.

إن مشاريع الإصلاح التي جاءت ضمن الفقرة الأولى نعتت بأنها مشاريع تتـــسم بالعمومية ، وعدم وضوح في الآليات واقتراح إنشاء مجلس الأمن العربي على غرار مجلس الأمن الدولي، التي جاءت ضمن المبادرة المصرية السعودية السورية حيث وصفها الكثير بأنها مبالغ فيها، حيث سببت انقساماً في اجتماع وزراء الخارجية العرب في تونس في آذار من عام ٢٠٠٤، حيث أثارت حساسيات متعددة منها صعوبة تنفيذه بسبب المشاكل الحدودية وطبيعتها بين الدول العربية ، مثل الخلاف القطري البحريني ، والمنطقة المحايدة بين الكويت والسعودية، والجدار بين اليمن والسعودية، فضلاً عن احتلال العراق من قبل الولايات المتحدة الامريكية وبريطانيا في ٢٠٠٣/٤/٩ ، وموقع العراق ودوره في تفعيل

---

[٣٤] **المبادرة اليمنية.. بين ضرورة إصلاح الجامعة والخلافات العربية بشأنها ، مصدر سابق.**

العمل العربي المشترك، ناهيك عن أن الدول الخليجية كافة مرتبطة بقضيتي الأمن والدفاع بالولايات المتحدة الامريكية والغرب ، مما يضعف دورها في الأمن الجماعي العربي ، ونقاط الخلاف هذه هي التي أثارت نحفظ قطر والكويت والبحرين[٣٥].

اما نقطة الخلاف الثانية في المبادرة هي ممارسة الرقابة على تنفيذ الدول لالتزاماتها بما فيها تقرير العواقب والعقوبات جراء عدم التنفيذ، فلا يمكن الحديث عن مثل هذا الأمر في ظل غياب اتفاق عربي وتلاقي مصالح وإقرار خطة عربية شاملة للإصلاح ، فكيف يمكن الحديث عن صيغة موحدة ، في حين إن لكل دولة عربية رؤيتها في التعامل مع النظام الدولي ومع الولايات المتحدة الأمريكية تحديدا [٣٦].

وتدخل المبادرة اليمنية ضمن هذا النوع من المبادرات حيث قدمت اليمن اقتراحين: **الأول:** تشكيل تجمع شبيه بالاتحاد الأوربي أو الاتحاد الأفريقي، **والثاني** : يقضي بإنشاء مجلس للدفاع المشترك بين الدول العربية.

أما مبادرة جامعة الدول العربية والتي جاءت في الفقرة الثانية، فتدخل ضمن النوع الثاني من مبادرات الإصلاح وأهم مقترح لها هو إنشاء برلمان عربي، مما وصفها الكثير بأنها قفز فوق الواقع العربي لأنها تطمح إلى إنشاء مؤسسة ديمقراطية تفتقر إليها أغلب الدول العربية في نظمها الداخلية[٣٧].

إن مشاريع الإصلاح الوافدة والتي أكدت عليها الفقرة الثالثة، تعد أخطر هجمة في تاريخ الأمة العربية، فمبادرة الولايات المتحدة الأمريكية والمعروفة بمشرع الشرق الأوسط الكبير، فضلاً عن مبادرات أوربية من ألمانيا وبريطانيا ، فهي تركز على إعادة هندسة منطقة الشرق الأوسط عبر الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي استناداً إلى تقريري القمة الإنسانية في العالم العربي للأعوام ٢٠٠٢-٢٠٠٣ اللذين أصدرهما برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة ، ورغم إن الرفض واضح في أغلب الدول العربية لهذا المشروع ، وربما سيد المبادرات العربية هو الرد الفعلي العربي على هذا المشروع في محاولة عربية لإبراز إن التطوير والرغبة في التغيير عربياً هو أمر مقرر، ورغم إن أغلب الدول العربية لا تمتلك القدرة على رفض هذا الشروع فيما إذا فرضته الولايات المتحدة أو على الأقل القبول ببعض من بنوده في إطار سياسة توفيقية بين توجهات هذه الحكومات الخارجية وعلاقتها بالولايات المتحدة الأمريكية ، وبين الرأي العام العربي والضغط الشعبي حيال هذا الشروع.

إن هذا المشروع يثير جملة تساؤلات أهمها[٣٨]:

١. لماذا تحاول الولايات المتحدة الأمريكية توسيع الوطن العربي ليضم دولاً أخرى غير عربية في إطار خريطة للمنطقة المزمع تشكيلها منذ بداية عقد التسعينات ؟ والإجابة على هذا السؤال يضعنا أمام خيارين لا ثالث لهما وهما: **الأول** : أما الاندماج ضمن هذا المشروع وهذا يعني هدم جميع مؤسسات العمل العربي المشترك والجامعة العربية برمتها كونها جامعة قومية تمثل الأمة ككل. **الثاني** : رفض المشروع وهنا سيتدخل عامل الضغط الأمريكي لمحاولة فرض ما يمكن فرضه من أحكام في محاولة لتثبيت دعائمه في المنطقة لتهيئتها للاستقبال في زمن لاحق، وقد يكون هذا هو المرجح في الأمد المنظور.

---

[٣٥] السيد يسين ، أزمة مبادرات الإصلاح العربي ، صحيفة النهار اللبنانية ، السبت بتاريخ ٢٠٠٤/٣/٢٠.

[٣٦] المصدر نفسه.

[٣٧] صحيفة القدس العربي ، لندن ، بتاريخ ٢٠٠٤/٤/٦.

[٣٨] لمزيد من التفاصيل أنظر: عمرو موسى ، مبادرات إصلاح الشرق الأوسط هدفها هدم الجامعه العربية ، شبكة المعلومات الدولة الانترنيت http://www.Akhbar-libva.com.:

٢. لماذا تصر الولايات المتحدة على تبرير مشروعها بالنواقص وبحاجات المنطقة العربية، وهذا يعد تدخلاً في الشؤون الداخلية من جهة، وفرض منطق القوة على دول الإقليم من جهة أخرى، وإذا كانت الولايات المتحدة تطمح إلى فتح باب الحوار أليس من الأجدر وضع أسسه لتصفية جميع النزاعات والخلافات القائمة مع الدول العربية وحلها وأهمها قضية الصراع العربي – الصهيوني واحتلال العراق في ٢٠٠٣/٤/٩ والتواجد العسكري الأمريكي فيه ، وما ترتب علية من نتائج سلبية على الصعد كافة .

المبحث الثاني: آليات تفعيل مبادرات الإصلاح العربي .

يتحدث الجميع على مستوى النظم السياسية والرأي العام العربي عن أزمة الجامعة العربية كمنظمة ومأزقها الذي يتعين عليها الخروج منه ، تساؤلات عديدة طرحت حول مستقبل الجامعة ، ورغم إن هذا التساؤل كان مطروحاً منذ نشأتها، إلا أنها لم تصل إلى مرحلة من التهميش مثلما وصلته الآن لاعتبارات عديدة منها، إن أغلب أطرافها تربط سلوكها بمصالح ضيقة النظرة وقصيرة المدى وتبتعد عن المصالح القومية ، لذلك فهي لا تلتزم بأي قرار جماعي عربي يؤثر على مصالحها الوطنية ، ولا تتدخل المصالح هنا فحسب وإنما عدم الثقة بمشاريع وتجارب التعاون العربي التي فشلت في معظمها وما تبقى منها ، فهي أما في طور التجميد أو التعثر أو الخسارة في مجالات النقد والاستثمار والطاقة، هذا من جانب ، ومن جانب آخر إن أغلب الدول العربية ترى في الجامعة منظمة لا تعلو سلطتها على سلطة الدول الأعضاء وبالتالي لا يحق لها التدخل في شؤونها الداخلية وسيادتها وقراراتها ، وقد ترك هذا الواقع العربي أثره على مؤسسات التعاون العربي التي لا تملك سلطة اتخاذ القرار بمعزل عن قرارات الدول الأعضاء ، وبالتالي فقد أثر ذلك على مستوى مؤسسات التكامل العربي فانخفضت التجارة البينية العربية إلى اقل من ١٠% من مجمل التجارة الخارجية للدول العربية، وازداد هذا الانخفاض مع ازدياد التحديات الخارجية خاصة في السنوات الأخيرة ، حيث تعددت الاتجاهات العربية بين مؤيد لتقوية الجامعة للتخلص من تبعات هذه المرحلة وبين مؤيد لانفتاح الجامعة ضمن حدود الممكن لتتواكب مع تغيرات العصر، وهذا يتطلب البحث في أسباب الخلل في الميثاق والهيكل التنظيمي لها. أما الاتجاه الثالث والأخير، فهو الذي يدعو إلى قبول مبادرات من خارج محيطها القومي وتقبل مشاريع مثل مشروع الشرق الأوسط الكبير وما تضمنته هذه المشاريع من قدرات على الغاء امكانيات الامة وقدراتها ومغادرة قراراتها السياسية والاقتصادية والثقافية .

ووفقاً لما تقدم ، فإن مبادرات الإصلاح الغربية أياً كانت اطروحاتها وما تحمله من سلبيات فإن هدفها هو تفعيل الجامعة وتطويرها لتقوم بمهامها بمستوى يتناسب والتحديات التي تواجهها ، مع التأكيد على أن استقراء المبادرات وخاصة تلك التي طرحت بعد عام ٢٠٠٠ يشير إلى وجود تقارب ونقاط التقاء ورغبة في الإصلاح ولكنها بحاجة إلى آليات لتفعيلها وتنفيذها ، وهذا يمكن الاستدلال علية من خلال الاتي :

١. تحقيق مصلحة عربية للوصول إلى تنسيق عربي: لقد امتازت جامعة الدول العربية بمحدودية فعاليتها في حل النزاعات العربية لأسباب هيكلية داخلية ، وسياسية عربية ، فميثاق الجامعة اعتمد الوساطة والتحكيم في حل المنازعات، وترك الباب مفتوحاً للدول لإبقاء حل مجمل نزاعاتها خارج إطار الجامعة ، وعلى المستوى السياسي انتقدت الجامعة الإجماع الفعال الذي يعني التوافق ، إذ الجامعة كمؤسسة تضم أليات وأطر ضرورية وخاصة القانونية يمكنها التعاطي مع أي نزاع ، واقتصرت على أعراف أصبحت كأدوات لحل النزاعات مثل دور الأمين العام للجامعة الذي لو استند على قاعدة قانونية لأصبح أكثر فعالية في احتواء النزاعات. وهنا يأتي دور المصالحة ، فالمصالحة في أحيان كثيرة تعلو على التسوية لأنها تطال المجتمع العربي ككل، وغيابها

يشل الجامعة ويسهم في استمرار التفكك للنظام العربي ، كما إنها تسهم وتتطلب في ذات الوقت منهجاً وفلسفة جديدة للعلاقات العربية – العربية ، ومنذ المصالحة القومية العربية التي أطلقها الأمين العام السابق أحمد عصمت عبد المجيد في أبريل ١٩٩٣ أصبحت المصالحة جزءًا هاماً من الخطاب السياسي الشعبي في العالم العربي لكونها تعتمد المصالحة والمكاشفة لتحديد مصدر الخلل وتقوية اواصر العلاقات العربية – العربية ، والخروج من منطق الدولة إلى مفهوم الأمة[٣٩].

٢. إشاعة ثقافة عربية تعتمد ثقافة الأمة بدلاً من ثقافة الدولة ومنطق الحوار وتقبل الآخر بدلاً من الانغلاق والتمسك بتبعات الماضي. إن ثقافة الأمـــــة تعني إحياء نمـــط قديم – جديد يسهم في خلق جيل عربي ونظم سياسية تثق بنفسها وبالأمة.

٣. إن الجامعة العربية مرشحة لأن تتطور، وهناك رغبة عربية في التغيير ولكنها تختلف في الدرجة والسرعة والقدرة على الاستيعاب ، ولكن الرغبة بغض النظر عن أهدافها هي رغبة جماعية فجميع الدول العربية مهتمة بعملية التطوير، ويوضح ذلك المبادرات والمذكرات والآراء التي طرحت في مؤتمر وزراء الخارجية العرب الذي عقد في تونس مؤخراً وعلى الجامعة العربية أن تستثمر هذه الرغبة والأفكار باتجاهين:

الأول: معالجة نقاط الخلل في الميثاق أما بالتعديل أو الإضافة .

وهذا الجانب يسير باتجاه مترابط بمعنى إنه من الممكن أن يحصل الاثنان معاً، فالطروحات التي أعلنت حول وجوب تعديل ميثاق الجامعة وتضمينه مبدأ يمنع استخدام القوة العسكرية لحل النزاعات الثنائية بين الدول العربية ، خاصة وإن ميثاق الجامعة يخلو من أية أساليب أو قواعد جزائية لردع المعتدي وهو يعتبر فقيراً في هذه الناحية مقارنة مع المواثيق المنشئة للمنظمات الدولية وخاصة ميثاق الأمم المتحدة ، ورغم ذلك فإن وجود أو عدم وجود نظام فعال للجزاءات لا يعني بالضرورة زيادة فعالية الجامعة لأنه ليس السبب الرئيس في الإخفاق ولكنه قد يدعم فعاليتها ولكن في ظل تعذر الوصول إلى اتفاق ما بين الدول الأعضاء حول هذا الموضوع، فيمكن تحقيق هذا الهدف أي التعديل من خلال العمل بمبدأ أعمال النص ، فنص المادة السادسة من ميثاق الجامعة تم صياغته بعبارات عامة ، ولهذا فقد أتاح فرصة لمجلس الجامعة لممارسة السلطة التقديرية لاتخاذ (التدابير اللازمة) لدفع الاعتداء على دولة عربية من قبل دولة عربية أخرى، وحتى سلطة مجلس الجامعة يمكن توسيعها من خلال تفسير المادة (١٨) من الميثاق فحق مجلس الجامعة لفصل العضو المخالف يمنحه الحق تباعاً على اتخاذ جزاء الردع الذي هو أقل درجة من الطرد[٤٠].

إن تعديل الميثاق قد يكون أمراً صعباً خاصة إذا تعذر الحصول على الأغلبية المطلوبة لصدور قرار التعديل، ولتجاوز هذا الخلل خاصة وإن في كثير من الأحيان لا يعود إلى الميثاق نفسه ولكن إلى الإرادات السياسية العربية ، فالمشكلة سياسية أكثر منها قانونية ، وبالتالي يمكن استحداث آلية التفسير الوظيفي المستند على أعمال قواعد التفسير الواسع أو ما يسمى (بمبدأ أعمال النص).

ويصدق هذا الأمر أيضاً حول قضية الإجماع التي كانت محل جدل في فكر المصلحين، وأثارت نزاعات سببها تخوف الدول الصغيرة من سطوة أو سيطرة الدول الكبيرة وبقي الجدل واضحاً حول الطريقة المثلى للتصويت ، ورغم الاتفاق حول ضرورة إعادة النظر فيه إلا إنه يجب أن يتم بحث السبل التي تقود إلى احترام القرارات وتطبيقها، فالتعاون الاختياري المشترك هو أحد أهم أسس تنظيم العلاقات الدولية ، وينطبق ذلك على الجامعة العربية ، ورغم إن قاعدة

---

[٣٩] د. ناصيف يوسف حتي ، جامعة الدول العربية والمصالحة العربية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٩، ١٩٩٥ ، ص١٢٥-١٦.

[٤٠] د. أحمد الرشيدي ، نحو مدخل جديد لتفسير ميثاق جامعة الدول العربية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد ١١٩ ، ١٩٩٥ ، ص١٣٤-١٣٥.

التصويت تشكل ضعفاً في البناء القانوني للجامعة لأنها تجعلها أسيرة إرادات الدول الأعضاء، فالمشكلة إذاً هي سياسية أكثر مما هي قانونية.

ثانياً: إعادة صياغة الهيكل التنظيمي للجامعة .

إن أغلب المشاريع المقدمة إلى الجامعة العربية بحثت إمكانية تشكيل برلمان عربي. مجلس اقتصادي واجتماعي، تحديد آلية لطريقة العمل في الجامعة سواء من حيث التصويت والالتزام والإجراءات التنفيذية[٤١]. واقتراح تشكيل برلمان عربي يمكن أن يمثل تجسيد ديمقراطية حقيقية تجسد طموحات الشارع العربي ، ويصبح حلقة بينه وبين النظام العربي الرسمي ، ولكن الطرح من الصعب تحقيقه فأغلب الدول العربية لا تمتلك برلمانات حقيقية في دولها وبالتالي فهي لا تمارس العملية الديمقراطية في كل أصولها ومستلزماتها ، فما يطبق على الجامعة يجب أن يطبق أولاً في الدول العربية ، إذا آلية تنفيذ مثل هذا الطرح يجب أن تكون متوازنة مع الإمكانات التنظيمية للدول العربية.

وفيما يتعلق بإنشاء مجلس اقتصادي واجتماعي عربي فإن تحقيق هذا الهدف يتطلب تفعيل مختلف منظمات وأجهزة الجامعة العربية ، وأن تأخذ بدورها زمام المبادرة في السعي لإقامة منطقة تجارة حرة تلغي القيود والحواجز أمام انتقال السلع والخدمات والعمالة ورأس المال. وتشجيعها بين الدول العربية أكثر من الدول الخارجية . وبحساب الكلفة وكمية الإنتاج فإن مثل هذه المنطقة ستسهم في زيادة إنتاج الوحدات الاقتصادية بكلفة أقل ودرجة منافسة عالية مع الأطراف غير العربية فضلاً عن العربية ، فضلا عن أن الاستثمارات العربية تعد ركن هام في تعزيز ودعم الاقتصاد العربي خاصة إذا سارت ضمن اتفاقيات متعددة الأطراف ضمن إطار الجامعة، كما أن إنشاء مركز معلومات عربي يوفر البيانات المتصلة بالبيئة السياسية والقانونية والاقتصادية لفرص الاستثمار، وهذه الآلية عبر عنها في اقتراح خبراء وكتاب عرب حول إنشاء هيئة عربية لنقل التكنولوجيا كون تابعة للجامعة العربية ، كذلك اقتراحات بشأن إقامة سوق مالية عربية في إطار سياسة توافق عربي في مجالي الاستيراد والجمارك

الخاتمـــة

بقيت قضية إصلاح جامعة الدول العربية مثار جدل وخلاف عميقين بين الدول العربية الأعضاء فيها ، الكل يتفق على ضرورة التغيير؟ ولكن كيف وما هي الآلية لإحداث هذا التغيير؟ وما هي المواد والاحكام الواجب تغييرها أو حذفها أو إلحاقها بالميثاق ؟.

إن الإرادة السياسية بقيت تلعب دوراً بالغ الأهمية في مسيرة الجامعة التي خلقت لتكون مؤسسة عربية للوحدة وكياناً للدول العربية تستطيع من خلاله تحقيق التكامل الاقتصادي والسياسي العربي الذي يعد خطوة مهمة نحو الوحدة ، ولكن عبر تتبع مسيرة الجامعة العربية نجد إنها في كل عام تثبت عجزها أمام ما يستجد من تحديات داخلية وإقليمية ودولية، ولا يمكن إلقاء اللوم على الجامعة كمؤسسة ، فالمؤسسة تفعل بأعضائها ، وميثاقها مكتوب باختيارهم ووقعوا عليه بمحض إرادتهم ، ويحوي سبلاً سهلة وغير معقدة للتغيير والتعديل. إلا أن عجز الجامعة عن مواكبة المرحلة سببه سياسي بالدرجة الأساس، فغالباً ما تتوضح سمو النزعة القطرية متجاوزة الأطر القومية والتي أريد للجامعة أن تقوم بتغذيتها من خلال العمل العربي المشترك، ويتوضح سمو قانون الدولة عل ميثاق الجامعة ويظل التعارض مستمر طالما المصالح متضاربة ما بين إرادات الدول الأعضاء التي تزداد يوماً بعد يوم ابتعاداً عن بعضها البعض وبين هدف الجامعة ومبادئها المنصوص عليها في الميثاق.

---

[٤١] د. وليد محمود عبد الناصر، الجامعة العربية بين الفكرة العربية والشرق أوسطية ، مجلة السياسة الدولية، العدد ١١٩، ١٩٩٥، ص١٤١.

تبعاً لذلك فقد جاءت مبادرات الإصلاح وضرورات تفعيلها على الرغم من كثرتها وشموليتها وتضمينها وسائل تنفيذها وتفعيلها غير مؤثرة لأنها لم تقف عند الحدود الدنيا من الاتفاق العربي فقفزت إلى مشاريع تتطلب وتولد جدلاً واسعاً في ظل مرحلة تحتاج فيها الجامعة إلى تكوين قاعدة من الاتفاق العربي .

ضرورة إصلاح الجامعة مثل هدفاً لجميع الدول العربية وأغلب المشاريع كانت تضم مشاعر عربية خالصة لتفعيل دور كيان عربي رغم عجزه إلا إنه يمثل صيغة عربية للتعاون والتضامن والوحدة ولو بحدوده الدنيا. وهكذا توالت الاقتراحات والمبادرات في مؤتمرات القمة العربية او في نطاق الجامعة او من خلال مبادرات فردية بقصد الاصلاح النظري والهيكلي ، وكان مؤتمر قمة بغداد الثالث والعشرون الذي عقد في ٢٠١٢/٣/٢٩ مناسبة لتجديد طرح مشاريع الاصلاح ، ولكن يبدو ان قدر الجامعة ان تحافظ على وضعها الحالي رغم الدعوات ، خاصة مع ما يعانيه النظام العربي من تحديات حقيقية داخلية واقليمية ودولية ، انعكست سلبا على ادائها ، ولكن يبقى الاصلاح هدفا للمفكرين والقائمين على العمل العربي المشترك قابلا للتحقيق ولو بعد حين .