

تطور مفهوم تقرير المصير في القانون الدولي المعاصر



د. سعيد الطديقي
أستاذ باحث بكلية الحقوق - فاس

مقدمة

مبدأ تقرير المصير لا يضاهيه مبدأ دولي آخر في قوة وغنى معانيه وحمولته العاطفية الجامعة وقدرته الخارقة في تحفيز تطلعات وآمال الأفراد والجماعات على السواء في التحرر من كل أشكال الإكراه والضغط. وكغيره من مبادئ القانون الدولي كان ولا يزال معطى خلاف كبير بين الباحثين والسياسة حول معناه وأشكال تطبيقه، رغم كثرة الصكوك الدولية التي حاولت صياغة تعريفات عامة له حتى تعطي بموافقة مختلف الدول.

رغم ما قد تنطوي عليه العبارات التالية "تقرير المصير" و"تقرير المصير الوطني" و"تقرير مصير الشعوب بنفسها" من معنى خاص، فإنها تستعمل عادة كمتراكبات لمعنى واحد والذي لا يقتضي بالضرورة قيام دولة مستقلة ذات سيادة خاصة بكل أمة أو مجموعة سكانية متميزة.

إذا كان جوهر مبدأ تقرير المصير الذي يحيل إلى نبد التحكم والسيطرة من قبل الآخرين قديم قدم الإنسانية، فإن ربطه بمفهوم "الشعوب" وتدويله يعد أمراً حديثاً ارتبط بتوجه المجتمع الدولي إلى صياغة مؤسسات وقوانين دولية تستوعب كل دول العالم بعد الحربين العالميتين اللتين شهدتهما القرن العشرين. وقد مر مبدأ تقرير المصير منذ ظهور الإرهاسات الأولى لإقراره خلال فترة ما بين الحربين بتطورات كثيرة، كانت أول خطوة في تلك المسيرة الطويلة هي إدراجه في ميثاق الأمم المتحدة عام 1945 كأحد المبادئ الدولية الضامنة للعلاقات الودية بين الدول والأمم. لكن الخطوة الفاصلة في مسيرة هذا المبدأ

تمثلت في الاعتراف به لاحقا كأحد الحقوق الأساسية للشعوب: الأمر الذي رفع من شأنه إلى مصاف القواعد الدولية الأمرة في حالة الدول المستعمرة.

لعل أحسن مقارنة لتطور مفهوم تقرير المصير هو دراسة تطوراتها على المسارين القانوني/النظري والتطبيقي، فعلى المستوى النظري كان المبدأ محط خلاف كبير حول تعريفه حيث فشلت مختلف الصكوك الدولية الحسم النهائي في هذا الإشكالية. أما على المستوى التطبيقي فقد أثبتت التجربة أن ممارسة تقرير المصير اتخذ أشكالا شتى.

أولا: تطور مفهوم تقرير المصير في الصكوك الدولية

يمثل تحول تقرير المصير من مجرد مبدأ دولي إلى حق أساسي من حقوق الشعوب انعطافا تاريخيا كبيرا في القانون الدولي المعاصر، وقد جاء هذا التحول بفضل إصرار جزء من المجتمع الدولي خلال مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية على ضرورة إعطاء هذا المبدأ مركزا قانونيا يتسجم مع تطلعات الشعوب المستعمرة أو المضطهدة. ولم يتم هذا التحول ببساطة وسهولة، بل كان مسيرة شاقة حاولت فيها الدول الاستعمارية تمييزه في صيغ عامة مع تقييده بشروط شتى للمحافظة على مصالحها الاستعمارية وإعاقة استقلال الشعوب التي كانت تحت نير سيطرتها.

1 - إقرار تقرير المصير كمبدأ دولي

رغم اختلاف الباحثين حول أصل مفهوم "تقرير المصير" حيث يربطه البعض بالثورتين الفرنسية والأمريكية وبكتابات جون جاك روسو، بينما يرجعه البعض الآخر إلى الحضارة الإغريقية؛ إلا أن هناك إجماع على أن الرئيس وودرو ويلسن هو الذي يعود إليه الفضل في تدويل هذا المبدأ، الذي أدرجه عام 1916 في يسمى بـ"النقاط الأربعة عشر"، ولكنه مع ذلك أخفق في إدراجه ضمن عهد عصبة الأمم، لذلك لم يعتبر هذا المبدأ خلال العشري سنوات التي سبقت إنشاء منظمة الأمم المتحدة كأحد مبادئ القانون الدولي.

رغم أن عصبة الأمم لم تذكر بشكل صريح مبدأ تقرير المصير في عهدها فإنها أوّلت إلى بعض معانيه ضمنيا في المادة 22 (الفقرة 1)، كما أنه في حالة جزيرة (آلاند) (Aaland Island) اعترفت لجنة القانونيين التي عينتها عصبة الأمم بمبدأ تقرير المصير.

بيد أنها أكدت من جهة أخرى على أن هذا المبدأ لا يتضمن حقا في الانفصال عن الدولة،¹ حيث خلصت إلى أن "القانون الدولي الوضعي لا يعترف بحق المجموعات الوطنية بالانفصال عن الدول التي تشكل جزءا منها لمجرد التعبير عن الرغبة في ذلك".²

خلال فترة الإعداد لإنشاء منظمة الأمم المتحدة، لم تتضمن المشاريع التي عرضت في مؤتمر (Dumbarton Oaks) (الذي انعقد ما بين 21 غشت و7 أكتوبر 1944) والتي شكلت لاحقا أساس ميثاق الأمم المتحدة أي بند يحيل إلى مفهوم تقرير المصير، ولم يظهر هذا المفهوم إلا في المشاورات الخاصة بمؤتمر سان فرانسيسكو (الذي انعقد ما بين 25 أبريل و24 يونيو 1945) حيث اقترح الاتحاد السوفياتي سابقا تعديلا على المادة الأولى (الفقرة 2) من الميثاق بهدف إدراج عبارة «على أساس احترام المبدأ الذي يقضي بالتسوية في الحقوق بين الشعوب، وبأن يكون لكل منها تقرير مصيرها».

ورد ضمن الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة المعنون «في مقاصد الهيئة ومبادئها» مادتان، جاءت المادة الأولى التي تضمن تقرير المصير بصيغة عامة متحدثة عن مقاصد المنظمة حيث استُهلّت هذه المادة بعبارة «مقاصد الأمم المتحدة هي (...)»؛ أما المادة الثانية فكان لها بعدا إجرائيا، حيث ابتدأت بجملة ذات معنى عملي وهي «تعمل الهيئة وأعضاؤها في سعيها وراء المقاصد المذكورة في المادة الأولى وفقا للمبادئ الآتية (...)». عند مقارنة سياق ذكر تقرير المصير في كل من ميثاق منظمة الأمم المتحدة والعهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام 1966 نجد اختلافا جوهريا في الصيغة، حيث نجد أن هذا المبدأ ورد في الميثاق في الفقرة الثانية من المادة الأولى التي ابتدأت بكلمة «إنماء»، أما العهدان الدوليان فقد أوردا المبدأ بصيغة الإلزام «لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها (...)». وقد ورد ذكر حق الشعوب في تقرير المصير أيضا في المادة 55 من ميثاق الأمم المتحدة بشكل واضح باعتباره المبدأ الذي تقوم على أساسه «علاقات سلمية وودية بين الأمم».

1 Gregory J. Ewald, "The Kurd's Right to Secede under International Law: Self-Determination Prevails over Political Manipulation", *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 22, (1994), pp. 375, 378.

2 League of Nations, *Official Journal*, Special Supplement 3, (1920), p. 5.

يتضح من هذا أن تقرير المصير لم يتم إدراجه في ميثاق الأمم المتحدة باعتباره أحد حقوق الإنسان الأساسية، بل ورد في سياق إنماء العلاقات الودية بين الأمم، وبكونه أحد التدابير الملائمة لتعزيز السلم العالمي. وهذا يفسره المقصد الأساسي من إنشاء منظمة الأمم المتحدة المتمثل في تعزيز السلم العالمي، بينما ترك أمر تحديد حقوق الإنسان ووضع تدابير تطبيقها للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.

رغم ما حاز عليه مبدأ تقرير المصير من تأييد واسع من قبل الدول خاصة التي تحررت من الاستعمار الأوروبي قبيل إنشاء منظمة الأمم المتحدة، فإنه أثير نقاش كبير حول ما إذا كانت هذه الحالة إلى مبدأ تقرير المصير بتلك العبارات العامة كافية للإقرار به كحق ملزم. يميل الاتجاه الغالب في الفقه الدولي إلى أن ما ورد من مبادئ ذات أهداف سياسية في ميثاق الأمم المتحدة لا تنشأ عنها تلقائياً واجبات قانونية. عموماً، يمكن القول أن الطريقة التي تم بها إدراج مبدأ تقرير المصير في ميثاق المنظمة لا تجعله قاعدة قانونية ملزمة، بل مجرد تعبير عن مبدأ سياسي.

وفي عام 1948 لم يتم إيراد تقرير المصير سواء كمبدأ أو كحق في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، رغم أن المادة 21³ منه تضمن بعض الحقوق التي تندرج ضمن تقرير المصير الداخلي لكن دون أن ترد إشارة صريحة إلى هذا المبدأ ببعديه الداخلي والخارجي. كان أحد أهداف واضعي مسودة هذا الإعلان صياغة وثيقة دولية تحظى بقبول واسع من أعضاء منظمة الأمم المتحدة في حينه، لذلك فقد اتخذت الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عموماً بعداً فردياً وليس جماعياً.

2 - إقرار تقرير المصير كحق للشعوب

جعل ميثاق الأمم المتحدة من تقرير المصير مجرد مبدأ دولياً، ولم يحدد أشكال تطبيقاته ولا هدفه النهائي، لأن واضعي الميثاق الأممي لم يكن في اعتبارهم الأشكال التي

3 تنص المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ما يلي: "1- لكل فرد الحق في الاشتراك في إدارة الشؤون العامة لبلاده إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يختارون اختياراً حراً. 2- لكل شخص نفس الحق الذي لغيره في تولد الوظائف العامة في البلاد. 3- إن إرادة الشعب هي مصدر سلطة الحكومة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت.

سيستخدمها هذا المفهوم خلال مرحلة الحرب الباردة والتي كانت نتيجة عاملين أساسيين وهما الضغط السياسي الكبير الذي مارسه المعسكر الاشتراكي إلى جانب التأثير المتعاظم الذي شكلته الدول التي حصلت على استقلالها خلال عقدي الستينات والثمانينات من القرن العشرين.

بعد إقرار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948، بدأت لجنة حقوق الإنسان في الأمم المتحدة تشتغل على صياغة العهدين الدوليين لحقوق الإنسان، وقد حاولت بعض الدول المنتمة للمعسكر الاشتراكي ودول العالم الثالث المستقلة حديثاً على نقل تقرير المصير من مجرد مبدأ دولي إلى حق أساسي من حقوق الشعوب، فمثلاً خلال الدورة السادسة عام 1950 اقترح الاتحاد السوفياتي داخل اللجنة أن يتضمن العهدان الدوليان لحقوق الإنسان الصيغة التالية: «جميع الشعوب ولجميع الأمم الحق في تقرير مصيرها الوطني». وقد أثار هذا الاقتراح نقاشاً كبيراً داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة بين مؤيد ومعارض، ليتم بعد ذلك حسم هذا الخلاف من قبل الجمعية العامة في توصيتها 545 (VI) في 5 فبراير 1952 التي شددت فيها على ضرورة إدراج مادة حول «حق جميع الشعوب وجميع الأمم في تقرير المصير» في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان على أن تصاغ هذه المادة على النحو التالي «جميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها بنفسها».

يعد إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة، الذي تبنته الجمعية العامة في قرارها رقم 151 في 14 ديسمبر 1960، خطوة مهمة نحو الاعتراف بتقرير المصير كأحد الحقوق الأساسية للشعوب، من خلال ربطه بين تقرير المصير الذي كان يعتبر قبل إقرار هذا الإعلان مجرد مبدأ سياسي والمركز السياسي للشعوب. نص هذا الإعلان الذي يُعرف أيضاً بإعلان 1960 أو «ميثاق تصفية الاستعمار» في المادة (2) أن «جميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها. ولها بمقتضى هذا الحق أن تُحدّد بحرية مركزها السياسي، وتسعى بحرية إلى تحقيق إنمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي». من جهة أخرى، شدد الإعلان في المادة (6) على ما يسمى بـ «البند الضامن» (safeguard clause)، الذي سيُرد لاحقاً في الكثير من النصوص الدولية ذات الصلة بتقرير المصير بنصه على أن «كل محاولة تستهدف

التقويض الجزئي أو الكلي للوحدة الوطنية والسلامة الإقليمية لأي بلد، تكون متنافية مع مقاصد ميثاق الأمم المتحدة ومبادئه».

تعتبر سنة 1966 نقطة تطور مهمة في سياق الاعتراف بتقرير المصير كأحد الحقوق الأساسية للشعوب، وذلك بإقرار العهدين الدوليين لحقوق الإنسان (العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية) اللذين رفعا من شأن مبدأ تقرير المصير وجعلاه حقا من حقوق الشعوب وليس مجرد مبدأ دولي. كما أن المصادقة الواسعة من قبل الدول على العهدين الدوليين - اللذين يندرجان أيضا ضمن المعاهدات الدولية متعددة الأطراف وليس مجرد إعلنان دوليان- أعطت لحق تقرير المصير قوة قانونية ووضعت في أعلى مرتبة ضمن القواعد القانونية الدولية.

وقد ورد تقرير المصير في المادة (1) المشتركة بين العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام 1966 بالصيغة نفسها التي ورد فيها في إعلان 1960: "جميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها، وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي".

يلاحظ على هذه المادة سواء في إعلان 1960 أو العهدين الدوليين لعام 1966 أنها فرقت بين تقرير المركز السياسي والسعي لتحقيق النماء الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وكان هذه الصيغة توحى بأن تقرير المصير هو المدخل الملائم للتنمية بمختلف أبعادها. ومن جانب آخر، فإنه حسب هذه المادة الأولى من هاذين العهدين الدوليين، فإن حق تقرير المصير لا يقتصر فقط على الشعوب المستعمرة أو المضطهدة بل يشمل "جميع الشعوب". وقد أدت هذه الصيغة العامة لكلمة "جميع الشعوب" إلى جدل فقهي وقانوني كبير سواء على مستوى الفقهاء أو الدول التي تحفظ بعضها على المادة الأولى من العهدين كما فعلت الهند التي اعتبرتها تسري فقط على الشعوب التي توجد تحت السيطرة الأجنبية ولا تنطبق على الدول المستقلة ذات السيادة.

ومن جانب له صلة بتقرير المصير نص العهدان في المادة (2) على أن "جميع الشعوب، سعيا وراء أهدافها الخاصة، التصرف الحر بثرواتها ومواردها الطبيعية دونما إخلال بأية

التزامات منبثقة عن مقتضيات التعاون الاقتصادي الدولي القائم على مبدأ المنفعة المتبادلة وعن القانون الدولي. ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة». وفي صيغة ذات طابع إلزامي ألقى العهدان الدوليان في المادة (3) على عاتق الدول الأطراف، بما فيها الدول التي تقع على عاتقها مسؤولية إدارة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي والأقاليم المشمولة بالوصاية، العمل على تحقيق حق تقرير المصير وأن تحترم هذا الحق، وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة.

نقطة التحول الكبرى في هذه المسيرة تمثلت في إعلان مبادئ القانون الدولي بشأن العلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة الذي تبنته الجمعية العامة للأمم المتحدة في قرارها 2625 في 24 أكتوبر 1970. وهو أول وثيقة دولية التي جسدت إجماعا على توسيع مجال تقرير المصير ليشمل حالات أخرى إضافة إلى المناطق المستعمرة. نص إعلان 1970 أيضا على أن لجميع الشعوب بمقتضى مبدأ تساوي الشعوب في حقوقها وحقها في تقرير مصيرها بنفسها المكرس في ميثاق الأمم المتحدة، الحق في أن تحدد، بحرية ودون تدخل خارجي، مركزها السياسي، وفي أن تسعى بحرية في تحقيق إنمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، وعلى كل دولة واجب احترام هذا الحق وفقا لأحكام الميثاق. لعل أهم ما أضافه هذا الإعلان هو تضمينه لواجب الدول في احترام حق تقرير المصير وفقا لأحكام ميثاق الأمم المتحدة، مكرسا بذلك أكثر القوة القانونية الإلزامية لهذا الحق.

ثانيا: تطور تطبيقات تقرير مصير الشعوب

إضافة إلى التطورات المختلفة التي شهدتها مبدأ تقرير المصير على المستوى القانوني/النظري، فإنه أيضا فرضت الخصوصيات المختلفة للشعوب المتطلعة إلى تقرير مصيرها إغارة الاعتبار إلى كل حالة على حدة وعدم تعميم صيغة موحدة لتقرير المصير على جميع الحالات في العالم. وهذا ما جعل منظري وصانعي القانون الدولي ذي الصلة يكيّفون صيغ تطبيق هذا المبدأ حسب الظروف المتنوعة للشعوب المعنية. ومن جهة أخرى فإن تطبيق مبدأ تقرير المصير رغم الإجماع الذي حصل عليه على المستوى الدولي إلا أن

مختلف الصكوك الدولية التي أقرته أوردت عليه بعض القيود والشروط حتى يتم إنزاله على أرض الواقع في انسجام تام مع باقي المبادئ الدولية التي نص عليها ميثاق الأمم المتحدة أو التي توافق عليها المجتمع الدولي والتي تجد مرجعيتها في القانون الدولي العرفي.

1 - التطبيقات المختلفة لتقرير المصير

رغم أن الاستقلال التام كان النتيجة الأكثر شيوعاً لتطبيق حق تقرير المصير خلال موجة التحرر من الاستعمار لاسيما في قارتي إفريقيا وآسيا، إلا أن هذا المبدأ لم يكن يعني بالضرورة الانفصال، ولم يكن يفرض تطبيقه دائماً إلى تأسيس دولة جديدة مستقلة وذات سيادة، بل يحيل المعنى الجوهري لهذا المبدأ إلى تمكين الشعوب المستعمرة والمضطهدة من التعبير بحرية عن النظام السياسي والاجتماعي والاقتصادي الذي تترضي تطبيقه. إذا كانت توصية الجمعية العامة 1514 ربطت تقرير المصير بتصفية الاستعمار وحددت خياراً واحداً لـ "الأقاليم المشمولة بالوصاية أو الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي، أو جميع الأقاليم الأخرى التي لم تنل بعد استقلالها" وهو الاستقلال وإقامة دولة ذات سيادة، فإن توصية الجمعية العامة رقم 1541 التي تبنتها في 15 ديسمبر 1960⁴ حددت في المادة (6) ثلاثة خيارات لتطبيق تقرير المصير، بنصها على أنه «يجوز القول بنيل إقليم غير متمتع بالحكم الذاتي قسماً كاملاً منه: (أ) بصيرورته دولة مستقلة، (ب) أو بدخوله الحرفي رابطة مع دولة مستقلة، (ج) أو بالاندماج مع دولة مستقلة». يتضح من هذه الفقرة أن تمتيع سكان معينين بحقوقهم في تقرير المصير يمكن أن يفرض على الأقل إلى ثلاث نتائج مختلفة، فقد يختاروا الاستقلال ومن ثم إنشاء دولة مستقلة، أو الاندماج أو الانضمام إلى دولة مستقلة سواء تعلق الأمر بالدولة الأصلية أو الدولة المستعمرة أو دولة ثالثة مثل ما حدث في حالات كثيرة.

إذا كان مفهوم تقرير المصير الخارجي حظي بشعبية كبيرة خلال عقدي الستينات والسبعينات من القرن العشرين في كل من إفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، فقد أصبحت اليوم المطالبة بهذا الحق لا تثير اهتماماً كبيراً ولا تعاطفاً ظاهراً من قبل المجموعة

4 إعلان 1541 بشأن "المبادئ التي يجب أن تسترشد بها الدول الأعضاء في تقرير وجود أو عدم وجود الالتزام بإرسال المعومات المنصوص عليه في المادة 73 (الفقرة هـ) من الميثاق) الذي تبنته الجمعية العامة في 15 ديسمبر 1960.

الدولية باستثناء بعض الحالات القليلة. لا يعود سبب تراجع هذا التصور التقليدي لمبدأ تقرير المصير فقط إلى انتهاء مرحلة التحرر من الاستعمار الأجنبي، بل يعود بشكل أساسي إلى أن أي شبر على الكرة الأرضية إلا ويدخل اليوم افتراضاً في إطار قضاء دولة ذات سيادة⁵. كما يعود أيضاً تراجع المطالبة بهذا الشكل من تقرير المصير إلى قبول عموم الدول المستعمرة بالحدود الموروثة عن الاستعمار رغم كونها رسمت بشكل تعسفي وتحكيمي.

وفي سياق تطور مفهوم تقرير المصير وتطبيقاته، أقرت لجنة القضاء على التمييز العنصري، التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1996،⁶ "بشكل مقنع وشامل وجود تمييز بين تقرير المصير الخارجي وتقرير المصير الداخلي. وذلك في الفقرة (4) من توصيتها العامة الواحدة والعشرين بشأن تقرير المصير التي ورد فيها: "فيما يتعلق بحق الشعوب في تقرير مصيرها: ينبغي تمييز جانبيين، فحق الشعوب في تقرير مصيرها له جانب داخلي أي حق جميع الشعوب في السعي بحرية لتحقيق نماها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي من دون تدخل خارجي. وفي هذا الصدد، توجد صلة بحق كل مواطن في الإسهام في إدارة الشؤون العامة على جميع المستويات: على النحو المشار إليه في المادة 5(ج) من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. ويتعين على الحكومات، بالتالي، أن تمثل السكان كافة دون تمييز بسبب العرق أو اللون أو الأصل القومي أو الإثني. ويعني الجانب الخارجي لحق تقرير المصير أن لجميع الشعوب الحق في حرية تقرير مركزها السياسي ومكانتها في المجتمع الدولي استناداً إلى مبدأ تساوي الحقوق وتأسيساً بتحرير الشعوب من الاستعمار وبمنع إخضاع الشعوب لاستعباد الأجنبي وسيطرته واستغلاله".

من جهة أخرى، نجد إشارات صريحة كثيرة في الصكوك الدولية لحقوق الإنسان إلى ما يفترض أن يتمتع به المواطنون في ظل إقرار تقرير المصير الداخلي، فمثلاً ينص العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية في المادة 25 على ما يلي: «يكون لكل مواطن، دون

5 Gregory H. Fox, "Self-Determination in the Post Cold War Era: A New Internal Focus?," Michigan Journal of International Law, Vol. 16 (Spring 1995), p. 752.

6 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXI on self-determination, UN Doc. CERD/48/Misc.7/Rev.3 (1996).

أي وجه من وجوه التمييز المذكور في المادة 2، الحقوق التالية، التي يجب أن تتاح له فرصة التمتع بها دون قيود غير معقولة: (أ) أن يشارك في إدارة الشؤون العامة، إما مباشرة وإما بواسطة ممثلين يُختارون بحرية، (ب) أن ينتخب ويُنتخب في انتخابات نزيهة تجري دوريا بالاقتراع العام وعلى قدم المساواة بين الناخبين وبالتصويت السري تضمن التعبير الحر عن إرادة الناخبين، (ج) أن تتاح له على قدم المساواة عموما مع سواه فرصة تقلد الوظائف العامة في بلده».

يظل تحديد مفهوم تقرير المصير الداخلي محط خلاف بين الباحثين، حيث نجد فئة منهم تحدده فقط في توسيع الحقوق السياسية والاقتصادية والثقافية للمجموعة السكانية المعنية وتمتعها بحكم ذاتي منتخب وديمقراطي يعكس تطلعات هؤلاء السكان، بينما فئة أخرى توسع من هذا الحق إلى حد مطابقتها مع الانفصال وتأسيس دولة مستقلة وذات سيادة. لكن الرأي الذي يرى إمكانية اتخاذ تقرير المصير الداخلي في السياق غير الاستعماري شكلا انفصاليا، يشترطون توفر جملة من العناصر الأساسية وهي⁷:

1. وجود تمييز واستغلال منهجي ضد أقلية قومية ذات وزن مهم.
2. وجود جماعة أو مجتمع منفصل ومحدد ذاتيا وتوطن بكثافة في منطقة مترابطة جغرافيا وتؤيد أغليبتها الانفصال.
3. احتمال واقعي لحل النزاع داخل الدولتين الجديدة والقديمة وفي ما بينهما كنتيجة للحكم الذاتي أو الانفصال المتوخى.
4. رفض الحلول التوفيقية من جانب الحكومة المركزية.

إن حيازة أقلية معينة هذه الشروط الأربعة مجتمعة قد تبرر إلى حد كبير مطالبتها بانفصال وإقامة دولة مستقلة وذات سيادة خاصة بها، لكن إذا نظرنا إلى مختلف الدعوات بالانفصال عبر العالم سنجد أن نسبة صغيرة منها هي التي تستوفي هذه الشروط مجتمعة، وأن أغلب حركات الانفصال تفتقد إلى أكثر من شرط مما يجعل مطالبتها بتأسيس

7 Angela M. Lloyd, "The Southern Sudan: A Compelling Case for Secession", Columbia Journal of Transnational Law, Vol. 32, No. 419 (1994), pp. 419, 422.

دولة جديدة مطلباً غير واقعي ولا يحظى بتأييد دولي.

من جهة أخرى: ليس من نافلة القول التذكير بأن قضية الاعتراف بدولة جديدة ليست مسألة قانونية بل سياسية بالدرجة الأولى، فكم من مجموعة سكانية تتوفر على كل الشروط القانونية والواقعية المطلوبة لم يُعترف لها بهذا الحق رغم التعاطف الرسمي والشعبي الذي حصلت عليه، بينما حصلت مجموعات أخرى على الانفصال رغم افتقارها لعناصره الأساسية، وهذه هي لعبة موازين القوى الدولية التي طالما كانت حاسمة في ترجيح هذا الخيار أو ذاك بغض النظر عن الشرعية أو المشروعية الدولية.

2 - حدود ممارسة حق تقرير المصير

شكل مقصدا السلام الدولي واستقرار النظام العالمي، لاسيما خلال السنوات التي أعقبت نهاية ما سمي بالحرب الباردة، قيذا جوهريا على مبدأ تقرير المصير، حيث أصبحت المنظمات الدولية والدول خاصة ذات التأثير الدولي الكبير تتحفظ بشكل كبير بقبول دعوات الانفصال. يستند التحفظ المتزايد للمجموعة الدولية على مطالب الانفصال على التجارب الكثيرة التي أدت فيها هذه المطالب إلى نشوب نزاعات مستديمة مما هدد في حالات كثيرة الاستقرار الدولي والجهوي، خاصة بعدما أصبح النظام العالمي الحالي يتسم بالاعتماد المتبادل بين مكوناتها بحيث يؤثر أي توتر يحدث في جزء منه على باقي أجزائه. وقد وعى المجتمع الدولي منذ إنشاء منظمة الأمم المتحدة التداعيات غير المرغوب فيها لتطبيق حق تقرير المصير لاسيما في الحالات التي لا يتحقق فيها قدر كبير من التراضي بين الأطراف المتنازعة، لذلك تنص مختلف الصكوك الدولية ذات الصلة وعلى رأسها ميثاق الأمم المتحدة على قيود معينة لممارسة حق تقرير المصير، فمثلا تشترط المادة I (الفقرة 3) المشتركة في العهدين الدوليين لحقوق الإنسان لعام 1966 على التزام الدول باحترام حق تقرير المصير. "وفقا لنصوص ميثاق الأمم المتحدة"، وقد جرى توضيح الالتزامات ذات العلاقة التي تتعهد بها الدول بموجب نصوص الميثاق في إعلان 1970 حول مبادئ القانون الدولي بشأن العلاقات الودية والتعاون بين الدول. وقد ذكر هذا الإعلان سبعة مبادئ للقانون الدولي، تشمل إلى جانب المساواة في الحقوق بين الشعوب وحقوقها في تقرير المصير كل من

منع استخدام القوة، ومنع التدخل في الشؤون الداخلية للدول، والمساواة السيادية بين الدول، وقيام الدول بتنفيذ الالتزامات بحسن نية. وينص الإعلان صراحة على أن المبادئ السالفة الذكر مترابطة في تفسيرها وتطبيقها وأنه يجب تفسير كل مبدأ ضمن سياق المبادئ الأخرى. وبعبارة أخرى فإنه من الضروري أخذ في الحسبان جميع المبادئ الأخرى عند تفسير مبدأ حق تقرير المصير. وفي الغالب تعيد هذه المبادئ التأكيد على الأهداف العامة للأمم المتحدة ولاسيما هدفها في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. وهكذا فإن ممارسة حق تقرير المصير يجب أن لا تتعارض أو تهدد المصلحة العامة للمجتمع الدولي في المحافظة على السلم والأمن الدوليين اللذين يشكلان أهم دواعي إنشاء منظمة الأمم المتحدة.

وقد ورد التخوف من أن تؤدي المطالب الكثيرة بالانفصال إلى تهديد السلام العالمي بشكل واضح في المذكرة الشهيرة للأمين العام السابق للأمم المتحدة بطرس غالي والمعروفة بـ"أجندة من أجل السلام"، حيث جاء فيها "إذا طالبت كل مجموعة عرقية أو دينية أو لغوية بأن يكون لها وضع الدولة، فلن يكن هناك حد للتفكك، كما ستزداد باستمرار صعوبة تحقيق السلام والأمن والرفاهية الاقتصادية. ويمكن أحد شروط حل هذه المشاكل في الالتزام بحقوق الإنسان". تعكس هذه الفقرة الأسس وراء رفض الصيغ التقليدية لتقرير المصير الخارجي، حيث أصبحت الأشكال الجديدة، القائمة على تقرير المصير الداخلي والتي تجعل من حقوق الإنسان والديمقراطية، السبل الأساسية للتخلص من الظلم والتمييز وامتصاص دعوات الانفصال.

لذلك أصبحت منذ 1945 مطالب الأقالي غير المستعمرة بالانفصال عن الدولة الأم من جانب واحد لا تحظى بتعاطف وقبول المجتمع الدولي عندما تعارض الدولة الأصلية المعنية هذا الانفصال على أساس السلامة الإقليمية. إذ لم تقبل الأمم المتحدة منذ 1945 عضوية أية دولة تأسست عن طريق الانفصال من جانب واحد ضد إرادة الدولة الأصل، باستثناء دولة بنغلاديش التي تمثل حالة وحيدة لانفصال ناجح من جانب واحد. بنغلاديش نفسها التي تشكل استثناء فريدا في هذا المجال رغم أنها قدمت طلب الانضمام إلى الأمم المتحدة عام 1972، فإنها لم تقبل عضويتها إلا في عام 1974 أي في وقت لاحق لاعتراف باكستان

بها. وفي المقابل هناك العديد من الأمثلة عن محاولات فاشلة للانفصال من جانب واحد، بما في ذلك الحالات التي يحافظ فيها الكيان المنفصل على استقلال "بحكم الأمر الواقع". وينبغي التمييز في هذا الإطار بين الانفصال من جانب واحد لجزء من إقليم دولة معينة والتفكك الكامل الذي قد تتعرض له دولة ما كما هو الشأن بالنسبة للجمهوريات التي نشأت نتيجة تفكك الاتحادين السوفياتي واليوغوسلافي. ويكمن الاختلاف الأساسي في أنه في الحالة الثانية، لا يحق لأي جزء من الكيان المفكك ممارسة حق النقض ضد عملية الانفصال⁸.

إضافة إلى المصلحة العامة للمجتمع الدولي: فإن مبدأ السلامة الإقليمية يعد أبرز القيود على حق تقرير المصير. تم إقرار مبدأ السلامة الإقليمية في المادة 10 من عهد عصبة الأمم (1919)⁹، ثم تم تعديده لاحقاً في ميثاق الأمم المتحدة (المادة 2). يرى بعض فقهاء القانون الدولي من خلال تفسير ضيق لنص المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة التي تضمنت مبدأ السلامة الإقليمية والتي تبتدئ بعبارة "تعمل الهيئة وأعضاؤها (...)"، أن هذا المبدأ ينطبق فقط على الدول على اعتبار لفظ "الأعضاء" في ميثاق الأمم المتحدة تسري فقط على الدول، وهذا ما جعل هذا الرأي يستخلص أن مبدأ السلامة الإقليمية يُطبق في العلاقة بين الدول وليس داخل دولة منفردة. لكن يبدو أن الراجح هو إعطاء تفسير واسع لهذا المبدأ بناء على المقاصد السامية لميثاق الأمم المتحدة من خلال إقراره لهذا المبدأ والمتمثلة في حماية الوحدة والسلامة الإقليمية للدول المستقلة وذات السيادة.

تعتبر العلاقة بين حق تقرير المصير والسلامة الإقليمية علاقة معقدة جداً، وقد كانت ولا تزال أحد أكبر القضايا الخلافية في الفقه والقانون الدوليين على السواء. فمن جهة يعد الإقليم أحد الأركان المادية الأساسية للدولة حيث لا يمكن الحديث عن دولة دون وجود إقليم محدد، كما أن مبدأ السلامة الإقليمية للدول هو أحد العناصر الأساسية لتحقيق

8 James Crawford, State Practice and International Law in Relation to Unilateral Secession (Expert's Report submitted to the Supreme Court of Canada on February 19, 1997).

9 تضمنت المادة 10 من عهد عصبة الأمم تعاهداً من الأعضاء باحترام وصيانة الوحدة الإقليمية والاستقلال السياسي لجميع الدول والأعضاء ضد العدوان الخارجي وفي حالة وقوع هذا العدوان أو التهديد به كان على المجلس تقديم مقترح بصدد الوسائل المتبعة من أجل تنفيذ هذا الالتزام.

والحفاظ على السلم والاستقرار الدوليين. ومن جهة أخرى يعتبر حق تقرير المصير أحد أبرز حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها في القانون الدولي المعاصر. وتجدر الإشارة أن التعارض بين مبدأي تقرير المصير والسلامة الإقليمية يكون فقط في حالة تقرير المصير الخارجي الذي يأخذ صيغة الانفصال الذي ينطوي على تغيير إقليمي لدولة قائمة، أما تقرير المصير الداخلي بمختلف صيغه فلا يمس في شيء السلامة الإقليمية للدولة.

وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن إعلان 1970¹⁰ أعطى الأولوية لمبدأي السلامة الإقليمية والسيادة الوطنية على مبدأ تقرير المصير، بنصه صراحة في سياق شرحه للمبدأ الخامس (تساوي الشعوب في حقوقها وحققها في تقرير مصيرها بنفسها) بأنه "لا يجوز أن يؤول شيء مما ورد في الفقرات السابقة أنه يرخّص بأي عمل أو يشجع على أي عمل من شأنه أن يمزق أو يخل جزئياً أو كلياً بالسلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول المستقلة ذات السيادة التي تلتزم في تصرفاتها مبدأ تساوي الشعوب في حقوقها وحققها في تقرير مصيرها بنفسها (...)" والتي لها بالتالي حكومة تمثل شعب الإقليم كله دون تمييز بسبب العنصر أو العقيدة أو اللون".

هذا "البند الضامن" نفسه أعيد تأكيده بصيغة مختلفة شيئاً ما في (إعلان وبرنامج عمل فيينا) الذي صدر عن مؤتمر الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المنعقد في فيينا خلال شهر يونيو عام 1993، الذي رغم تأكيده على أن "الجميع الشعوب الحق في تقرير المصير. وهي، بمقتضى هذا الحق، تحدد مركزها السياسي بحرية وتسعى بحرية إلى تحقيق تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، فإنه ذكر بأنه "وفقاً لإعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون فيما بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، يجب عدم تفسير هذا بأنه يرخّص أو يشجع أي عمل من شأنه أن يمزق أو أن يمس، كلياً أو جزئياً، السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول ذات السيادة المستقلة التي تتصرف على نحو يتمشى مع مبدأ المساواة في الحقوق وتقرير المصير للشعوب، وبالتالي، لديها حكومة تمثل جميع السكان المنتمين إلى الإقليم دون تمييز من أي نوع".

10 إعلان مبادئ القانون الدولي بشأن العلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقاً لميثاق الأمم المتحدة

وقد أعادت لجنة القضاء على التمييز العنصري، التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة في عام 1996 في توصيتها العامة الواحدة والعشرين بشأن الحق في تقرير المصير¹¹، التذكير بهذا المبدأ في المادة (6) التي نصت على أنه "تؤكد اللجنة على ألا يؤول أي من إجراءات اللجنة، بمقتضى الإعلان المتعلق بالعلاقات الودية، على أنه تصريح أو تشجيع بشأن إتيان أي عمل من شأنه أن يقطع، كلياً أو جزئياً، أوصال السلامة الإقليمية أو الوحدة السياسية للدول ذات السيادة والمستقلة والتي تتصرف بمقتضى مبدأ تساوي حقوق الشعوب وحقوقها في تقرير مصيرها والتي لديها حكومة تمثل كل السكان الذين ينتمون لإقليمها من دون تمييز بسبب العرق أو اللون. وترى اللجنة أن القانون الدولي لم يعترف بحق عام للشعوب في أن تعلن منفردة الانفصال عن دولة ما. وفي هذا الصدد، تأخذ اللجنة بالأراء الواردة في "خطة السلام" (الفقرات 17 وما بعدها) وهي أن تفتت الدول قد يضر بحماية حقوق الإنسان فضلاً عن ضرره بالحفاظ على السلم والأمن. بيد أن هذا لا يستبعد إمكانية وضع ترتيبات يتم التوصل إليها باتفاقات حرة بين جميع الأطراف المعنية.

إن مبدأ السلامة الإقليمية شأنه شأن باقي مبادئ القانون الدولي ليس مطلقاً، ولا يشكل قيداً على حق تقرير المصير في جميع الحالات. في هذا الشأن ينص الإعلان المتعلق بمبادئ القانون الدولي السالف الذكر على أن الدول الوحيدة التي تستطيع الاعتماد على هذا القيد هي تلك الدول التي تسير حسب مبدأ تساوي الشعوب في الحقوق وفي تقرير المصير ولها فضلاً عن ذلك حكومة تمثل جميع السكان القاطنين على أرضها دون تمييز على أساس العرق أو العقيدة أو اللون. وعليه فإن حكومة الدولة التي تسمح لجميع سكانها بالبت بحرية في وضعهم السياسي وتطورهم الاقتصادي والاجتماعي والثقافي هي التي تستطيع دون غيرها الإصرار على وجود مصلحة في حماية سلامتها الإقليمية كقيد على ممارسة حق تقرير المصير. لذلك فإن اعتبار السلامة الإقليمية قيداً على ممارسة حق تقرير المصير لا يمكن أن يطبق إلا على تلك الدول التي تمثل فيها الحكومة جميع السكان

11 Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Recommendation XXI on self-determination, UN Doc. CERD/48/Misc.7/Rev.3 (1996).

