حق تقرير المصير: طرح جديد لمبدأ قديم

(دراسة لحالات إريتريا – الصحراء الغربية – جنوب السودان)

تأليف وتلخيص: سلمان قادم آدم فضل

(العدد ٧٨ من سلسلة "دراسات استراتيجية"، مركز الإمارات للدراسات
والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي، ٢٠٠٢م، ١٠٥ صفحة)

اكتسب حق تقرير المصير صفة قانونية جعلته يشغل حيزاً مقدراً في الأدبيات السياسية والقانونية المعاصرة. وكانت البداية في عام ١٩٦٠م عندما أصدرت الجمعية العامة للأمم المتحدة قرارها رقم (١٥١٤) الذي قضى بإعطاء الشعوب المستعمرة حقها في الاستقلال. ومع أن المطالبة بحق تقرير المصير قد نبعت من الشعوب المستعمرة، فإنها وجدت استجابة دولية واسعة تمثلت في تحرير العديد من الشعوب وانحسار الإمبراطوريات الاستعمارية في اقل من عقدين من الزمان.

حصلت معظم الشعوب المستعمرة علي استقلالها وقررت مصيرها، واجتاحت العالم عدة تغيرات جيوسياسية جوهرية لابد من مواكبتها بثورة مفاهيمية تعبر عن طبيعتها. وإذا كانت المطالبة بحق تقرير المصير أمراً مقبولاً في الماضي، فقد أصبح الآن أمراً محرماً ومرفوضاً في كثير من دول العالم.

وقد بدت طريقة الأمم المتحدة في التعامل مع هذا الحق وكأنها تتعارض مع مبدأ عدم التدخل في الشئون الداخلية للأقطار؛ ففي كثير من البلدان التي توجد فيها حركات سياسية أو عسكرية تطالب بتقرير المصير يكون موقف الحكومات المركزية فيها قائماً علي أساس أن هذه الحركات ومطالبها تمثل شأناً داخلياً هي أقدر علي معالجته في إطار حدودها الجغرافية، وبالصورة التي تضمن وحدتها الوطنية، وانطلاقاً من ذلك فإن الأقطار

التي تحمل مثل هذه الرؤى لها مصلحة حالياً في إغلاق الباب ما أمكن أمام كل إمكانيات الانفصال استناداً إلي حق تقرير المصير.

وتكمن أهمية هذه الدراسة في إبراز أثر التغيرات الجديدة في العالم علي مفهوم تقرير المصير؛ إذ حدثت في النصف الثاني من تسعينيات القرن العشرين تغيرات عميقة في الجغرافيا السياسية لكثير من بقاع العالم، وامتدت تأثيرات تلك التغيرات لتغير مضمون وموضوع النقاش الاستراتيجي الدائر في الغرب والشرق والعالم الثالث علي حد سواء، وشمل ذلك نظام الدولة في أوربا الذي شهد استقراراً دام فترة طويلة، لذا فإنه ليس من قبيل المصادفة عودة الإطار النظري لحق تقرير المصير مجدداً إلي دائرة النقاش المفتوح.

ويمثل العالم العربي واحداً من أكثر الأقاليم تجانساً من منظور التكوين الإثني، أي تمايز السكان علي أساس اللغة أو الدين أو المذهب أو العرق. ويتقاسم حوالي ٨٠٪ من سكانه الخصائص الإثنية نفسها، ورغم هذا فإن من المفارقات المؤلمة أن العالم العربي خلال العقود التالية لحصول بلدانه علي الاستقلال السياسي قد دفع ثمناً باهظاً مادياً ومعنوياً في صراعاته الإثنية الداخلية يفوق إجمالي خسائره في الحروب العربية – الإسرائيلية جميعها، الأمر الذي يسمح بكشف سبل تجاوز ما تولده من الصراعات الداخلية في البنية العربية من خسائر تعوق الجهد العربي المشترك لتسريع الخطى نحو الاستقرار والتقدم العربي.

وتهدف هذه الدراسة إلي الوقوف علي القضايا الجوهرية المثيرة للخلافات والمشكلات حول مفهوم تقرير المصير وموضوع الانفصال والاعتراف بالأقطار الجديدة، وبيان موقف القانون الدولي من هذه القضايا والمفاهيم؛ وذلك في محاولة لرسم الحدود الفاصلة، وتعيين مواضع التداخل بين هذه القضايا والمفاهيم، وبما يعيين علي تأطير ممارسات الدول، ورصد مسار الاتجاهات الجديدة لتفسير ممارسة هذا الحق مقارنة بما كان سائداً. فما تزال هذه القضايا تشكل أهم السياسات في مجال القانون الدولي المعاصر.

وتتمحور الدراسة حول الفرضية الآتية، التي يسعى الباحث إلي مناقشتها وإثباتها:

١. علي الرغم من حصول معظم الشعوب المستعمرة علي استقلالها فإن حق تقرير المصير لم يفقد قيمته الأساسية وجوهره من الناحية العملية.

٢. يعتبر تقرير المصير مفهوماً نسبياً ولكنه مرن ومتطور ومواكب للتغيرات الجوهرية في الجغرافيا السياسية لكثير من بقاع العالم ولمعطياتها الجديدة.

٣. ساعدت ممارسات الشعوب لهذا الحق علي تطوير قدر من الإجماع حول القضايا الجوهرية له.

٤. في ظل ظروف معينة يتحول حق تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) إلي حق تقرير المصير الوطني (الخارجي).

تتضمن الدراسة ثلاثة محاور يشتمل كل منها علي عدد من المباحث؛ يتناول المحور الأول حق تقرير المصير من حيث جذوره التاريخية وأسسه النظرية والقانونية في ثلاثة مباحث: يتبع أولها نشأة هذا المبدأ وتعريفاته، أما الثاني فيعرض موقع المبدأ في القانون الدولي المعاصر (ميثاق الأمم المتحدة، والعهود الدولية لحقوق الإنسان، وإعلان مبادئ القانون الدولي...). ويطرح المبحث الثالث ويناقش المشكلات الأساسية في نظرية تقرير المصير، بما في ذلك شكل العلاقة بين سلطة الدولة وممارساتها، وبين حق تقرير المصير وقضية تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) باعتبارها مفهوماً مهماً لتفسير سلوك كثير من الحكومات التي يطالب بعض شعوبها بتقرير المصير، وقضية الاعتراف بالأقطار الجديدة بناء علي حق تقرير المصير باعتبار أن هذا الاعتراف يمثل الوسيلة الأشهر استخداماً لتأمين الانفصال.

يتناول المحور الثاني ضوابط وإجراءات ممارسة حق تقرير المصير، وينقسم إلي مبحثين يعرض أولهما ضوابط ممارسة هذا الحق، بينما يتناول الثاني إجراءات ممارسته.

أما المحور الثالث والأخير فهو عبارة عن إسقاطات للدراسة النظرية علي حالات بعينها؛ وهي الحالة الإريترية وحالة جنوب السودان وحالة الصحراء الغربية، ويشكل كل منها موضوعاً للمباحث الثلاثة التي يتضمنها هذا المحور.

فالحالة الإريترية بدأت في صورة تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) ضمن الإطار الوحدوي للدولة الأثيوبية، ولكن عندما أشتد عسف الحكومة المركزية بمطالب تقرير المصير للشعب الإريتري مضافاً إليه استئثار مجموعة الأمهرا بالحكم دون المجموعات الأخرى، بما فيها الشعب الإريتري، تحول تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) إلي المطالبة بتقرير المصير الوطني (الخارجي)، أي الانفصال الذي تحقق بإقامة الدولة الإريترية المستقلة بناء علي الاستفتاء الذي أجرى في هذا الصدد.

وبدأت حالة الصحراء الغربية بتقرير المصير الوطني (الخارجي) عندما اعترفت منظمة الوحدة الأفريقية بـ "الجمهورية العربية الصحراوية الديمقراطية" وقبلت عضويتها، غير أن توافر الإرادة والتأثير المتنامي للمعطيات الذاتية للأطراف المباشرة كلها كفيلة ببناء الثقة، ومن ثم البحث عن حلول بديلة وصيغ جديدة يمكن أن تقود إلي شكل من أشكال تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي)؛ حكماً ذاتياً أو نظاماً فيدرالياً.

وينطلق هذا التفاؤل من عدة معطيات موضوعية؛ أهمها المبادرة الجوهرية للحكومة المغربية بإعلان العفو العام عن الجميع المنتسبين سابقاً إلي جبهة البوليساريو، والاستجابة الفورية الواسعة لهذه المبادرة من قبل "العائدين" الذين تزداد معدلات التحاقهم بالمغرب، بمن فيهم بعض القيادات العليا للبوليساريو الذين أسندت إليهم مسئوليات ضمن فريق التفاوض المغربي. وحتى إذا لم يتم التوصل إلي صيغ جديدة وحلول بديلة، فإن هذه المبادرات إذا تعززت كفيلة بترجيح نتيجة الاستفتاء المنتظر لصالح صيغة لتقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) للشعب الصحراوي.

أما السودان فقد مارس تقرير المصير مرتين: أولهما عندما تفجرت الثورة المهدية وحققت استقلال السودان عن الحكم التركي – المصري، والثانية عندما استطاعت الحركة

الوطنية السودانية تحقيق الاستقلال وإجلاء الاستعمار الإنجليزي. وقد أفاد السودان كثيراً من التجارب التاريخية المتراكمة والمعاصرة عندما نص علي تقرير المصير للجنوب في دستوره الشامل لعام ١٩٩٨م وتبنى الصيغة الفدرالية لإدارة البلاد، واتخذ كل الخطوات الضرورية لبناء الثقة بين الشمال والجنوب وتعزيزها.

وبالطبع فإن هذه المبادرات الجوهرية ما كانت لتنطلق لولا توافر الإرادة الذاتية للقيادة الحاكمة، وهي التي أقنعت بعض أطراف الصراع بالعودة والمشاركة في الشأن العام. وهذا كله كفيل بترجيح نتيجة أي استفتاء في جنوبه لصالح تقرير المصير الديمقراطي الداخلي في إطار الصيغة الفيدرالية القائمة؛ ويرى الباحث أن التجربة البيافرية–النيجيرية هي الأقرب إلي التجربة التي يمر بها جنوب السودان مع بعض الفوارق.

وفي كثير من الأحيان لا يشكل خيار الانفصال بديلاً حقيقياً لمعظم المجموعات الوطنية التي تطالب به، ويعزى ذلك لأسباب سياسية محضة؛ فقد تكون مناطق استقرار المجموعات متفرقة علي نطاق واسع، وقد تكون صغيرة جداً بحيث لا يمكن أن تقوم عليها دولة مستقلة، أو لأن المجموعات الوطنية نفسها أصبحت تشكل – في مسار التطور التاريخي – أقلية عددية في إقليمها. وحسبما كانت فإن وضعية الدولة المستقلة لا تصبح خياراً حقيقياً لأي مجموعة وطنية إلا إذا كانت هذه المجموعة تستقر في إقليم جغرافي ذي مساحة "مناسبة" يمكن أن تقام عليها دولة مستقلة، علي الرغم من أن الحجم "المناسب" لهذه المساحة هو في حد ذاته محل خلاف.

ينطوي جوهر تقرير المصير الديمقراطي (الداخلي) علي النزوع إلي الإقليمية والفيدرالية، خصوصاً في الأقطار ذات الهياكل المركزية. لكن هذا لا يعني الاستبعاد الكامل للمطالبة بالانفصال من أجل إقامة دولة مستقلة عن الكيانات القائمة؛ فالدخول في اتحاد مع إقليم معين في مواجهة الإرادة التي يقررها الشعب المعني أمر لا يمكن المحافظة عليه استراتيجياً في المدى البعيد دون تحمل متاعب جسيمة؛ فإذا كانت السياسة الهادفة إلي تحقيق تقرير المصير الديمقراطي (مثل سياسات الحكم الذاتي، والفيدرالية) لم توفر

حلولاً مناسبة بسبب تجزئة العوامل الثقافية والاجتماعية والنفسية التي يمكن أن تشكل أرضية لدولة مستقلة، فإن الانفصال ضمن إطار نظام دستوري ديمقراطي يصبح أمراً لا يمكن تفاديه.

علي أن اللجوء في مثل هذه الحالات إلي قمع إرادة الشعب يعد عملاً منافياً لقواعد حقوق الإنسان ومبادئ سيادة القانون، وهذا يفرض علي الهياكل السياسية للنظم الديمقراطية ضرورة احترام إرادة الشعوب المعنية، حتى إن كانت لا تملك حق الانفصال بمقتضى المعايير التي طرحتها وناقشتها الدراسة في سياق تقرير المصير الوطني.