

يبدلع الكثير من النزاعات في مختلف مناطق العالم بناء على مطالب متعلقة بتقرير المصير، ونيل السيادة. ومنذ العام 1950، انخرطت أكثر من 70 جماعة عرقية (قومية) في قارات العالم المأهولة الخمس في نزاعات مسلحة طلبا للحكم الذاتي، أو لنيل الاستقلال (وذلك بخلاف النزاعات القائمة على المطالبة بالسيادة من الشعوب التي تزرع تحت نير الاستعمار)¹. وتميل النزاعات التي تندلع من أجل الحق في تقرير المصير إلى كونها نزاعات طويلة ومميتة. وأظهرت دراسة أجريت مؤخرا إلى تسوية 28 نزاعا فقط من أصل 82 نزاعا شملتها الدراسة، من النزاعات التي اندلعت طلبا لتقرير المصير منذ عام 1956، فيما تم احتواء 29 نزاعا آخرًا من خلال نشر قوات دولية لحفظ السلام عموما، بينما تدور رحى 25 نزاعا إلى يومنا هذا. وبلغ متوسط مدة استمرار النزاعات الدائرة حاليا، والبالغ عددها 25 نزاعا، حوالي 27 سنة².

وبالإمكان تسوية النزاعات القائمة على تنازع السيادة بسبل شتى. وفي بعض الحالات، تتمكن الدولة الأم من هزيمة القوات العسكرية التابعة للكيان دون مستوى الدولة (الكيان غير السيادي)، وتسحق الحركة التي قام بها ذلك الكيان من أجل تقرير المصير. وهذا هو ما حصل في سريلانكا التي تمكنت القوات الحكومية فيها من هزيمة حركة نمر التاميل، ووضعت حدا، ولو بشكل مؤقت، لتطلعات شعب التاميل على صعيد منح صلاحيات لمقاطع شمال البلاد وشرقها، أو احتمال تكوين دولة مستقلة في تاميل إيلام.

وفي أمثلة أخرى، قد يتمكن الكيان دون مستوى الدولة من هزيمة القوات المسلحة في الدولة الأم، وذلك برعاية دولة داعمة له في أغلب الأحيان. وعقب دحر الدول الأصلية (الأم)، تنال الكثير من الدول اعتراف المجتمع الدولي بها كما حصل عقب انفصال جمهوريتي سلوفينيا وكرواتيا عن يوغسلافيا السابقة. وقد تتمكن دول جديدة من دحر قوات الدولة الأم المنبثقة عنها، ولكنها لا تنال اعتراف المجتمع الدولي كما حصل في حالة إقليم ناغورنو-كاراباخ، وأذربيجان، أو أنها تندمج مع دولة أخرى كما حصل عقب ابتلاع روسيا لشبه جزيرة القرم الأوكرانية.

وإذا تعدد حل النزاع عسكريا، فسيعمد أطراف النزاع إلى محاولة التوصل إلى حل عن طريق التفاوض. وتلجأ أطراف النزاع في عدد محدود من الحالات إلى التفاوض على الاستمرار في دولة موحدة شريطة تقاسم السلطة بطريقة أو بأخرى بين مختلف الوحدات (الكيانات) المكونة للدولة.

وقد يحصل في حالات أخرى وأن تتفق الدولة والكيان غير السيادي على منح الأخير صلاحيات وسلطات مضاعفة. وهذا هو ما حصل بين إندونيسيا وإقليم أتشيه عندما اتفقا عقب عقود من النزاع على منح الإقليم سلطات سياسية مُعتبرة مقرونة بحقه في الاحتفاظ بنحو 70% من عائدات الموارد النفطية الموجودة في أراضيه³. وشهدت حالات أخرى مثل اليمن توصل الدولة إلى اتفاق للتحويل من دولة مركزية موحدة إلى دولة اتحادية (فيدرالية)⁴.

وبالنسبة لباقي حالات النزاعات التي تندلع طلبا لنيل السيادة، تتوصل أطراف النزاع إلى اتفاق بخصوص تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال) كوسيلة لتسوية النزاع. ويُمنح حينها الكيان دون مستوى الدولة صلاحيات تخوله بموجب الاتفاق المبرم معه البت في مسألة البقاء ضمن الدولة الأم أو الانفصال عنها ويصبح دولة مستقلة.

وقد تتطوي بعض الحالات على التوصل إلى اتفاق بإدراج خيار تقرير المصير كوسيلة لتسوية النزاع المسلح من قبيل ما حصل بين كل من السودان وجنوب السودان، وإندونيسيا وتيمور الشرقية، وبابوا غينيا الجديدة وبوغينفيل، والمملكة المتحدة

¹ Monty G. Marshall and Ted Robert Gurr, 'Peace and conflict 2005: A global survey of armed conflicts, self-determination movements, and democracy' (Center for International Development & Conflict Management, 2005) 21, 84-90

² *Id.* at 26

³ See Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (Helsinki, 2005)

⁴ See Yemen Draft Constitution (2011)

وأيرلندا الشمالية، وصربيا ومونتنگرو (الجبيل الأسود). وفي حالة كوسوفو، تحقق خيار تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال الكامل) من خلال قرار صادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. كما اقترح خيار مشابه لتقرير المصير بمظهره الخارجي في حالي المغرب والصحراء الغربية، وإسرائيل وفلسطين.

وثمة عدد من الأمثلة الحديثة على تسوية نزاعات غير مسلحة طالبت فيها كيانات دون مستوى الدولة بنيل السيادة الكاملة عقب اتفاق أطراف النزاع سلميا على التفكير في خيار تقرير المصير بالخروج من جسم الدولة. وتشمل تلك الأمثلة كندا، ومقاطعة كيبيك، والمملكة المتحدة وأسكتلندا، وتفكك تشيكوسلوفاكيا (إلى جمهوريتي التشيك وسلوفاكيا)، وتفكك جمهوريات الاتحاد السوفييتي السابق، وإثيوبيا وإرتيريا، وفرنسا وكاليدونيا الجديدة، ونيوزيلندا وتوكيلاو، ونيبليس وسانت كيتس، وتفكك جزر الأنثيل الهولندية. وبرغم أن الفصل الحالي لا يركز بشكل خاص على هذه الحالات، فهي زاخرة بسوابق مفيدة لفهم بعض المسائل العملية التي تنشأ عندما تسعى دولة معينة وكيان داخلها إلى بلورة اتفاق بخصوص تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال الكامل).⁵

ويستعرض الفصل الحالي عددا من الإشكاليات المتعلقة بتقرير المصير بالخروج من كيان الدولة (الاستقلال الكامل) التي تعترض سبيل أطراف النزاع أثناء التفاوض على التوصل إلى سلام، وخلال مراحل عملية السلام نفسها. أولاً، يناقش الفصل الحالي تفاصيل المعضلة أو الأحجية المتعلقة بكيفية تأمين تقرير المصير بالخروج من جسم الدولة كوسيلة لضمان تحقيق سلام دائم. وتالياً، يقدم الفصل إطلالة مفاهيمية وقانونية على تقرير المصير بمظهره الخارجي فضلا عن بيان تضاربه مع مبادئ السيادة وسلامة الأراضي بموجب أحكام القانون الدولي. ثم يعمد الفصل إلى استكشاف عدد من الأمثلة على ممارسات رئيسية للدول من أجل تحليل وإبراز السبل التي سعت من خلالها أطراف النزاع المنخرطة في مفاوضات السلام كي تتغلب على تلك الإشكاليات التي اعترضت سبيلهم عندما حاولوا حل معضلة تقرير المصير بمظهره الخارجي (أي بالاستقلال عن الدولة الأم).

الأحجية: هل نجعل من تقرير المصير بمظهره الخارجي وسيلةً تكفل التوصل إلى سلام دائم، وكيف؟

نظرا لأن المطالب المتناحرة والادعاءات المضادة غالبا ما تكون هي الأسباب الجذرية وراء النزاع العنيف، تتناول مفاوضات السلام مسألة أعمال الحق في تقرير المصير بمظهره الخارجي أو عدم السماح بذلك، وتحاول بيان طريقة التعامل مع المسألة من باب الأولوية الضرورية بغية التوصل إلى سلام دائم. وإذا اقتضت الظروف طرح احتمالية تقرير المصير خيارا متاحا، فتصبح المسألة متعلقة بكيفية القيام بذلك وبطريقة تجسح على تحقيق سلام دائم، وعدم المساهمة في زعزعة استقرار الدولة الأم، أو الكيان دون مستوى الدولة، أو دول الجوار.

وتشهد معظم مفاوضات السلام، وليس جميعها، سعيا من طرف الكيان دون مستوى الدولة (الكيان غير السيادي) لتأمين وسائل حماية تقرير المصير بمظهره الداخلي (حكم ذاتي داخل الدولة الأم) مع إبقاء الباب مفتوحا أمام شكل من أشكال تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال الكامل). وغالبا ما تكون الدولة على استعداد للنظر في مستويات مختلفة من حق تقرير المصير بمظهره الداخلي من قبيل الحكم الذاتي أو منح قدر أكبر من الصلاحيات، ولكنها تتردد جدا في أغلب الأحيان في وضع تصور لاتفاق يتيح للكيان دون مستوى الدولة السعي باتجاه تقرير المصير من خلال الخروج من جسم الدولة، والسماح له بالانفصال عنها وإعلان استقلاله.

وغالبا ما يكون الوسطاء والدول الثالثة أيضا مترددين جدا في النظر أو المشاركة في جهود تمهد الطريق أمام تقرير المصير بمظهره الخارجي ما لم يروا في ذلك ضرورة قصوى بغية وضع حد نهائي للنزاع الدائر. وحتى في هذه الحال، يلجأ الوسطاء والدول الأخرى المعنية إلى ضبط العملية وإدارتها وتنظيم شؤونها والتحكم بنفصليتها بقدر كبير من الحذر. ويكمن سبب تردد هذه الجهات حيال تقرير المصير بمظهره الخارجي في خوفها من أن يغري تكرار مثل هذه الحالات أكثر من اللازم الحركات الانفصالية في دول مختلفة بالإقدام على طلب مماثل، أو المخاطرة بتقويض النظام الدولي الويستقالي (وهو النظام

⁵ For more perspectives on self-determination and conflict resolution, see generally Hurst Hannum et al. (eds) *Negotiating Self-Determination* (Lexington Books, 2005); Patricia Carley, 'Self-Determination: Sovereignty, Territorial Integrity, and the Right to Secession' (United States Institute of Peace, 2018)

القائم على مبدأ أن لكل دولة سيادة تامة على أراضيها وشؤونها الداخلية). ولسوء الحظ، غالبا ما يجد الوسطاء من أنصار هذا النهج أنفسهم في موقف يُضطرون معه إلى مهادنة الأنظمة المعتدية، ومحاولة إرضائها في بعض الأحيان⁶.

التمهيد المفاهيمي والقانوني

يمهد القسم الحالي للإطار المفاهيمي والقانوني الذي يحكم مبدأ تقرير المصير وتطبيقاته. ويستعرض أولا مفاهيم قائمة منذ أمد عموما من قبيل السيادة، وسلامة الأراضي، والاستقلال السياسي. ثم يعرض القسم تاليا إلى ظهور وتطور مبدأ تقرير المصير الذي أصبح من المبادئ الراسخة في الوقت الراهن. ويلى ذلك التمييز بين تقرير المصير بمظهره الداخلي والخارجي ووصفهما، والمظهر الأول هو عبارة عن مبدأ يكفل لشعب ما الحق في تقرير مستقبله، وأما المظهر الثاني (الخارجي)، فورد تفاصيل طريقة نيل الكيان دون مستوى الدولة لاستقلاله عن الدولة الأم.

السيادة، وسلامة الأراضي، والاستقلال السياسي

منذ إبرام معاهدة ويستفاليا في عام 1648، شكلت مبادئ السيادة، وسلامة الأراضي، والاستقلال السياسي جوهر وُصُلِبَ بنيان الهيكل الدولي المتعلق بالسيادة⁷.

تشمل الخصائص المحورية المرتبطة بمبدأ السيادة بموجب القانون الدولي الاقتصار على الدولة فقط بخصوص منحها صلاحيات حصرية تخولها ممارسة السلطة داخل حدودها للحفاظ على أراضيها من التهديدات الداخلية والخارجية⁸. وتُعتبر سلامة أراضي الدولة من المبادئ الأساسية في القانون الدولي التي توفر الحماية للدولة من تعرضها للتقسيم أو التجزئة. وتبلور المبدأ وترسخ وأصبح قانونا من خلال أحكام الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الفصل الأول من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تنص على أن "يتمتع أعضاء الهيئة جميعاً في علاقاتهم الدولية عن التهديد باستعمال القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسي لأية دولة"⁹.

ويقوم مبدأ سلامة الأراضي في جوهره على أن للدولة الحق في الحفاظ على كامل أراضيها، وعدم جواز الانتقاص منها أو تقليص مساحتها. ولا يجوز للدول الأخرى أن تسعى عن طريق القوة إلى الاستيلاء على أجزاء من أراضي دولة أخرى، كما لا يجوز للدول الأخرى أن تشجع على انفصال كيان دون مستوى الدولة (سواء كي ينال استقلاله أو للاندماج مع دولة أخرى)¹⁰. ويُصنف مثل هذا الفعل على أنه عدوان وعمل مخالف للقانون الدولي.

وعلى نحو مشابه، يسود اعتقاد عام يرافقه بعض الاستثناءات مفاده أنه ليس بوسع الكيان دون مستوى الدولة أن ينفصل بأرضيه عن الدولة الأم، ويصبح كيانا دولة مستقلة هكذا ببساطة؛ إذ تُشترط موافقة الدولة الأم المسبقة قبل أن تبادر دول أخرى إلى الاعتراف بالدولة الوليدة على أنها دولة مستقلة عن الدولة الأم. ويُعزى ذلك جزئيا إلى بواعث القلق التي تساور المجتمع الدولي الناجمة عن احتمال أن يتسبب التوسع في حق التقرير المصير بزعة استقرار النظام الدولي¹¹.

كما يُلاحظ أن محكمة العدل الدولية خلُصت في فتاها (الرأي الاستشاري) بخصوص مدى اتساق إعلان استقلال كوسوفو من جانب واحد مع أحكام القانون الدولي إلى أن إعلان كوسوفو الاستقلال لم يشكل انتهاكا لسلامة أراضي صربيا لأن "القانون الدولي العام يفتقر لنص صريح يحظر ذلك في حالات إعلان الاستقلال". وعللت المحكمة قرارها بالاعتماد على

⁶ Jane M. O. Sharp, 'Appeasement, Intervention and the Future of Europe, in Military Intervention in European Conflicts' in Lawrence Freedman (ed) *Military Intervention in European Conflicts* (Blackwell Publishers, 1994) 49; Ed Vulliamy, 'Bosnia: The Crime of Appeasement' (1998) 74(1) *International Affairs* 88

⁷ See The Treaty of Westphalia (1648)

⁸ Charles R. Beitz, *Political Theory and International Relations* (Princeton University Press, 1979)

⁹ U.N. CHARTER, c.I, art.2(4)

¹⁰ See 'Territorial Integrity' (Commission on Security and Cooperation in Europe - U.S. Helsinki Commission)

¹¹ The Legal Issues Involved in the Western Sahara Dispute: The Principle of Self-Determination and the Legal Claims of Morocco' (New York City Bar Association Committee on the United Nations, 2012) 41

الطرح القائل إن سلامة أراضي الدولة هي من المبادئ القائمة بين الدول، وأن كوسوفو لم تكن دولة قبل إعلان الاستقلال، وإنه لا يمكن بالتالي أن يشكل استقلالها انتهاكا لحق من حقوق صربيا. وفي ضوء طبيعة السؤال الذي وجهته الجمعية العامة للأمم المتحدة) إلى محكمة العدل الدولية بهذا الخصوص، فلم تتناول المحكمة مسألة ما إذا سيشكل اعتراف دول أخرى باستقلال كوسوفو من دون موافقة صربيا انتهاكا لمبدأ سلامة أراضي صربيا أم لا.

قانون تقرير المصير

انضم مبدأ تقرير المصير إلى مبادئ السيادة، وسلامة الأراضي، والاستقلال السياسي ليشكل معها مجموعة المبادئ الأساسية التي تحكم سلوك الدول.

وعموما، يمكن تعريف مبدأ تقرير المصير على أنه حق شعب ما بتقرير مصيره (مستقبله) السياسي. كما ينطوي مبدأ تقرير المصير على ثلاثة أبعاد، ترسخ اثنان منها بحكم القانون بينهما لم يُحسم أمر البعد الثالث بعد من الناحية القانونية؛ إذ أصبح من الراسخ في القانون الدولي أحقية المستعمرات السابقة في نيل استقلالها، وأن للشعوب التي تشكل مجموعة عرقية قائمة بذاتها ومختلفة عن غيرها الحق في أن تتمتع بالحكم الذاتي وتحكم نفسها داخليا (تقرير المصير داخليا)، ولكن لما يستقر في متن القانون الدولي بعد ما إذا كان للشعوب التي لا ترزح تحت الاستعمار الحق في نيل الاستقلال من عدمه.

إنهاء الاستعمار

ينص مبدأ تقرير المصير على أن للمستعمرات الحق في أن تصبح دولا مستقلة. وإبان موجة التحرر من الاستعمار التي شهدتها القرن العشرين، تمكنت أكثر من 100 مستعمرة سابقة من أن تنال استقلالها وتصبح دولا مستقلة.

ويكرس إعلان الأمم المتحدة لمنح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة الهيكل القانوني الأساسي الناظم لعملية نيل المستعمرات لاستقلالها. وينص الإعلان على أنه "لجميع الشعوب الحق في تقرير مصيرها؛ ولها بمقتضى هذا الحق أن تحدد بحرية مركزها السياسي وتسعى بحرية إلى تحقيق إنمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي"¹². كما يدعو الإعلان إلى ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة والفورية من أجل "نقل جميع السلطات إلى شعوب تلك الأقاليم"¹³. وتحديدا، ألزمت الأمم المتحدة الدول القائمة بالاستعمار بنقاسم مسؤوليات الحكم مع مستعمراتها بطريقة تؤدي إلى بناء قدرات تلك المستعمرات على أن تحكم نفسها ذاتيا، والتحضير لنيل استقلالها في نهاية المطاف إذا كانت تلك هي رغبة شعوب تلك المستعمرات¹⁴.

وعاودت محكمة العدل الدولية تأكيد مبدأ تقرير المصير غير مرة أثناء عملية إنهاء الاستعمار. وتحديدا، قررت المحكمة في فتاها (رأيها الاستشاري) بخصوص الصحراء الغربية عقب أن أرست قاعدة وجود شعب صحراوي قائم بذاته ومختلف عن غيره في الصحراء الغربية قبل مرحلة الاستعمار أن للصحراء الغربية "الحق في ممارسة حق تقرير المصير"¹⁵.

وأثناء سير عملية إنهاء الاستعمار قدما، تبلور عدد من المبادئ والممارسات المهمة المتصلة بجهود الأطراف للتفاوض على تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال الكامل). وتشمل تلك المبادئ والممارسات تقييم إرادة الشعب المعني (مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي يقضي باحترام الحدود المتوارثة/ المطالبات الإقليمية للدول والحفاظ على الحدود القائمة للمستعمرات التي نالت استقلالها حديثا) (*Uti Possidetis*)، والنقل التدريجي على مراحل لسلطات الحكم، وما يصاحب ذلك من وضع الدولة الرسمي، ومسألة الوصاية.

¹² See G.A. Res. 1514, U.N. SCOR, U.N. Doc. A/RES/1514 (XV 1960) (Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

¹³ *Id.*

¹⁴ A. Cristescu (Special Rapporteur of the of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities), 'The Right To Self-Determination: Historical and Current Development on the Basis of United Nations Instruments,' U.N. SCOR, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/404/Rev. 1 (1981) ¶¶ 31, 46

¹⁵ Sidi M Omar, 'The Right to Self-Determination and the Indigenous People of Western Sahara' (2008) 21(1) Cambridge Review of International Affairs 41–57, 44; See *Advisory Opinion on Western Sahara*, Advisory Opinion, I.C.J. Rep. 1975, p. 12, ¶¶ 75–83

تقييم إرادة الشعب: طرحت استفتاءات في عدد من الحالات سؤالا على شعوب مستعمرات مختلفة لمعرفة ما إذا كانت ترغب في الحصول على دولها المستقلة، أم الاحتفاظ بشكل من أشكال الروابط مع الدولة الاستعمارية (الاحتلال). وبرغم أن استشفاف رغبة الشعوب عن طريق الاستفتاء لم يكن من الممارسات المشتركة أو المعتمدة بشكل متسق، فقد لجأ الفرنسيون إلى إجراء الكثير من الاستفتاءات عام 1958 في الكثير من مستعمراتهم بخصوص الدستور الفرنسي الجديد حينها الذي صُمم لتأكيد رغبتها بالحفاظ على وضعها كمستعمرات فرنسية. وأجرى الفرنسيون عمليات استفتاء لاحقة في كل من الجزائر، وجيبوتي، وجزر القمر، وكاليدونيا الجديدة من بين جملة مستعمرات فرنسية أخرى. كما عول البريطانيون على عمليات الاستفتاء في كل من مالطا، والبحرين، وبرمودا لتقييم إرادة الشعب بخصوص الاستقلال عن المملكة المتحدة أو الحفاظ على نوع من الروابط معها.

مبدأ احترام الحدود المتوارثة: نشأ مبدأ احترام الحدود المتوارثة إبان انطلاق عملية إنهاء الاستعمار في العالم، وهو مبدأ ينص على احتفاظ المستعمرة السابقة بحدودها إبان الاستعمار كما هي لتصبح حدودها المعترف بها دوليا عقب نيل الاستقلال. ونادرة جدا هي الحالات التي سُمح فيها بتعديل تلك الحدود المتوارثة. وكما ورد في فتوى محكمة العدل الدولية في قضية بوركينافاسو ضد مالي، فإن المبرر المنطقي وراء هذا المبدأ بسيط وواضح كما يلي:

"مبدأ احترام الحدود المتوارثة هو مبدأ عام يرتبط منطقيا بظاهرة نيل الاستقلال حيثما وقعت. ويتجلى هدف هذا المبدأ بوضوح في حماية استقلال واستقرار الدول الجديدة من الصراعات الأخوية التي قد تنشأ بفعل الحدود الجديدة عقب انسحاب السلطات التي كانت تتولى إدارة المنطقة"¹⁶.

النقل التدريجي لسلطة الحكم: نقلت القوى الاستعمارية إبان بداية مرحلة إنهاء الاستعمار ووصولاً إلى مرحلة استقلال المستعمرات سلطات الحكم تدريجياً، وعلى امتداد فترات زمنية محددة. وأتاح ذلك التدرج في بناء مؤسسات الحكم الذاتي، وتشكيل حكومات قادرة على تحمل المسؤولية قبل تطبيق كامل مقتضيات الحقوق السيادية¹⁷. وغالبا ما مُنحت المستعمرات بادئ الأمر حكما ذاتيا مع إمكانية تشكيل حكومات تمثيلية، والسيادة على شؤونها الداخلية بينما ظلت شؤون الدفاع والخارجية في أيدي الإدارة الاستعمارية. وفي سنغافورة على سبيل المثال، استحدثت الإدارة البريطانية الاستعمارية هيئة ريندل لتكون جهازا مؤقتا يشرف على العملية التي ستفضي إلى استقلال سنغافورة في نهاية المطاف. ومهدت هيئة ريندل الطريق أمام الحكم الذاتي بمظهره الداخلي، وسمحت للبريطانيين بالاحتفاظ بالسيطرة مؤقتا على شؤون الأمن والخارجية¹⁸.

الدول المرتبطة: أثر عدد من المستعمرات أو الكيانات التي كانت تحت الوصاية فيما مضى، وغالبا ما يُشار إليها باسم "الدول الصغرى" الارتباط بشكل حر أو مرن بالدول التي كانت تستعمرها في السابق. ويُطلق على المستعمرات والكيانات تحت الوصاية السابقة التي ترتبط بمثل هذا النوع من العلاقات مع الدولة الاستعمارية اسم "الدول المرتبطة"، وتتفاوت شروط علاقة الارتباط بتفاوت أحوال الدول الأم التي ترتبط بها، ولكن تظل هذه الأخيرة مسؤولة عن مجالات اختصاص معينة من قبيل الدفاع والشؤون الخارجية. وتستخدم الولايات المتحدة مصطلح "اتفاق الارتباط الحر" للإشارة إلى هذا النوع من العلاقات بين الدول والكيانات¹⁹. وتجمع الولايات المتحدة مثل هذه العلاقة مع ولايات ميكرونيزيا الموحدة، وجمهورية جزر مارشال، وبالاو²⁰.

الدول تحت الوصاية: لجأت الأمم المتحدة أيضا إلى الوصاية كوسيلة لانتقال الأقاليم أو المستعمرات من كونها كيانات محتلة من دول المحور في الحرب العالمية الثانية إلى مرحلة الاستقلال. ووضعت الأقاليم المشمولة بالوصاية، ويقع معظمها في منطقة المحيط الهادئ، تحت سلطة دول معينة عُرفت باسم "السلطات القائمة بالإدارة"، والتي أصبحت مسؤولة عن تشجيع "التقدم في شؤون السياسة والاقتصاد والاجتماع والتعليم" في الأقاليم المشمولة بالوصاية كي تتمكن من بناء قدراتها لحكم نفسها ذاتيا، أو نيل الاستقلال الكامل، وذلك وفقا لرغبة شعوبها على هذا الصعيد. وتخضع السلطات القائمة بالإدارة بدورها لإشراف

¹⁶ Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali), Judgment, I.C.J. Rep. 1986 (Dec. 22) ¶ 20

¹⁷ Jan C. Jansen and Jürgen Osterhammel, *Decolonization: A Short History* (Princeton University Press, 2017) 29

¹⁸ Ng Tze Lin Tania, 'Rendel Commission' (Singapore Infopedia); Constitution Commission, 'Report of the Constitutional Commission, Singapore' (Singapore: Government Printing Office, 1954) 5

¹⁹ See 'Compacts of Free Association' (Department of the Interior Office of Insular Affairs)

²⁰ See 'Federated States of Micronesia, Republic of the Marshall Islands, and Palau (U.S. Citizenship and Immigration Services, 2019)

مجلس الوصاية التابع للأمم المتحدة²¹. وتجدر الإشارة في هذا المقام إلى أنه واعتباراً من عام 1994، تمكنت جميع الأقاليم المشمولة للوصاية من نيل الحكم الذاتي (من خلال الارتباط الحر)، أو الاستقلال الكامل²².

دراسة حالة الجزائر كحلقة وصل: توفر حالة استقلال الجزائر عن فرنسا إطلالة على مدى أهمية عدد من أحكام اتفاقات السلام المعاصرة وبنودها في التعامل مع تقرير المصير بمظهره الخارجي من أجل تسوية مسائل تنشأ في سياق إنهاء الاستعمار. ولعل حالة الجزائر تكون حافلة بالإطلاقات النييرة لأنها تمثل، من وجهة نظر الجزائريين، حالة من حالات إنهاء الاستعمار، بينما تمثل من منظور فرنسا حالة تقرير المصير بمظهره الخارجي لجأ من خلالها أحد الأقاليم "التابعة" لفرنسا، وهو الجزائر، إلى الانفصال عن الدولة الأم، أي فرنسا²³.

بهدف تأسيس سلطة تشرف على إطلاق عملية المفاوضات الخاصة بتقرير المصير، نظمت الحكومة الفرنسية استفتاءً في كانون الثاني/يناير 1961 شمل الأقاليم في كل من الجزائر وفرنسا. وصوت 75% من الناخبين لصالح حق تقرير المصير في الاستفتاء في فرنسا، مقابل 69% في الجزائر²⁴. وسرعان ما انطلقت المفاوضات في إيفيان بفرنسا عقب ذلك بفترة وجيزة. وانتهت المفاوضات بنجاح في آذار/مارس 1962، وأصبحت تُعرف باسم اتفاقيات إيفيان التي حسمت عدداً من المسائل الرئيسية المتعلقة بتقرير المصير في الجزائر، ووضعت معايير استقلالها²⁵.

وشملت النقاط الرئيسية التي ركزت اتفاقيات إيفيان عليها إجراء استفتاء حول مسألة تقرير المصير، وتشكيل حكومة مؤقتة، وحسم مسألة حدود الجزائر جغرافياً، وألحق بها اتفاق بخصوص المعاملة التفضيلية لفرنسا بخصوص الوصول إلى الموارد النفطية الجزائرية، ونصت على تقديم ضمانات للسكان "الأوروبيين" القاطنين في الجزائر، ووضع قواعد الجيش الفرنسي في حقبة ما بعد الاستقلال، وبلورة إطار للتعاون الاقتصادي والسياسي بين الجزائر وفرنسا²⁶.

ووفقاً لما تنص عليه الاتفاقيات، يقرر الشعب الجزائري عن طريق الاستفتاء مسألة استقلال الجزائر أو بقائها جزءاً من فرنسا. وطلب من المشاركين في الاستفتاء أن يجيبوا بنعم أو لا عن سؤال بخصوص ما إذا كان شعب الجزائر يرغب في أن تصبح الجزائر "دولة مستقلة تتعاون مع فرنسا وفقاً للشروط المحددة في إعلانات 19 آذار/مارس 1962"²⁷. واشترط إجراء الاستفتاء عقب مضي ما لا يقل عن ثلاثة أشهر على اعتماد الاتفاقيات، وفي غضون فترة أقصاها ستة أشهر²⁸.

وشكلت بموجب الاتفاقيات حكومة مؤقتة تتمتع بصلاحيات تنفيذية وبسلطة إدارة عملية الاستفتاء، وعلى أن تُمثل فرنسا من خلال مفوض سام في الفترة الانتقالية المؤقتة، ويكون وصياً على مسائل الدفاع والأمن، و"ملاذاً أخيراً لصون القانون والنظام"²⁹. وتجدر الملاحظة أنه شكلت محكمة عامة مؤلفة من عدد متساوٍ من القضاة الأوروبيين والمسلمين³⁰.

وعقب اكتشاف النفط في صحراء الجزائر عام 1956، اقترح الرئيس الفرنسي آنذاك، شارل ديغول، أن تصبح مناطق الساحل الجزائري حيث تقطن غالبية السكان هي الجزائر المستقلة، بينما تظل الصحراء الجزائرية جزءاً من فرنسا. ورفض المقترح كونه يخالف مبدأ احترام الحدود المتوارثة، ويفرض قيوداً مجحفاً على آفاق الاستدامة الاقتصادية للجزائر. ومع ذلك، فاوضت فرنسا على الحصول على امتيازات ضخمة في استخراج النفط وبيع الكميات المنتجة، وهي امتيازات عادت بعظيم الفائدة على شركات النفط الفرنسية³¹. وسرعان ما أصبحت الجزائر بعد الاستقلال إحدى أكبر عشر دول منتجة للنفط في العالم³².

²¹ U.N. CHARTER, ch. XII

²² See U.N. Doc. T/RES/2200 (LXI 1994)

²³ See Agreements Relating to Algerian Independence [Evian Accords] (Evian, 18 Mar. 1962)

²⁴ '1961: French vote for Algerian freedom' (BBC News On This Day)

²⁵ See Evian Accords

²⁶ *Id.*; Andrew H. Bellisari, 'The Evian Accords: An Uncertain Peace' (Origins, Mar. 2017)

²⁷ William E. Watson, *Tricolor and Crescent, France and the Islamic World* (Greenwood Publishing, 2003) 242;

Dieter Nohlen, Philip Stöver, *Elections in Europe: A data handbook* (OUP, 2010) 674

²⁸ See Evian Accords

²⁹ *Id.* Ch. I(D-E)

³⁰ *Id.* Ch. I(G)

³¹ *Id.* at 23

³² 'Algeria – Oil and Gas – Hydrocarbons: Algeria Country Commercial Guide' (Export.gov)

كما نصت اتفاقيات إيفيان على فترة انتقالية لثلاث سنوات يُسمح فيها للأوروبيين القاطنين في الجزائر دون تمييز بالاحتفاظ بجميع الحقوق والامتيازات التي كانت ممنوحة لهم قبل الاستقلال. وعلى أولئك الأفراد أن يحصلوا على الجنسية الجزائرية عقب انتهاء الفترة الانتقالية، أو أن يسجلوا أنفسهم كأجانب مقيمين في البلاد بشكل رسمي.

وختاماً، نصت اتفاقيات إيفيان أيضاً على منح فرنسا حق الاحتفاظ بقواعد عسكرية معينة ترى فرنسا في بقائها ضرورة بالنسبة لها، فضلاً عن الاستمرار بالاحتفاظ بقاعدتها البحرية في المرسى الكبير مدة 15 سنة لما لها من دور محوري في الاختبارات النووية الفرنسية. كما أوردت الاتفاقيات تدابير وإجراءات كثيرة ترسم ملامح التعاون الاقتصادي والسياسي بين فرنسا والجزائر في حقبة ما بعد الاستقلال، وذلك في محاولة للحفاظ على التكامل العميق بين الاقتصادين.

وطُرحت مسألة الاستقلال وفقاً للمعايير المنصوص عليها في اتفاقيات إيفيان على شعب الجزائر بتاريخ 1 تموز/ يوليو 1962، وصوت 99% من المشاركين في الاستفتاء لصالح الموافقة على الاستقلال. واعترفت فرنسا بالجزائر دولة مستقلة بتاريخ 3 تموز/ يوليو 1962، وأعقب ذلك فوراً اعتراف المجتمع الدولي بها أيضاً. وانضمت الجزائر إلى عضوية الأمم المتحدة في 8 تشرين الأول/ أكتوبر 1962.

تقرير المصير بمظهره الداخلي (الحكم الذاتي)

تقرير المصير بمظهره الداخلي هو أحد مبادئ القانون الدولي التي تضمن لشعب من الشعوب الحق في تقرير مستقبله بنفسه. ويتيح هذا المظهر تحديداً "سيطرة أكبر لذلك الشعب على تحقيق نمائه السياسي، والاقتصادي، والاجتماعي والثقافي، ولكن من دون أن يفصل عن الدولة الأم ويستقل عنها"³³.

وكرّس مبدأ تقرير المصير بمظهره الداخلي في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية³⁴، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية³⁵. وتنص المادة الأولى في العهدين على أن "لجميع الشعوب حق تقرير مصيرها بنفسها. وهي بمقتضى هذا الحق حرة في تقرير مركزها السياسي وحررة في السعي لتحقيق نمائها الاقتصادي والاجتماعي والثقافي"³⁶.

وكي تنطبق شروط تقرير المصير بمظهره الدولي أو كما سيتم توضيحه عند الحديث عن المظهر الخارجي لتقرير المصير، فيجب أن تكون لدى مجموعة أو فئة معينة هوية تستوفي معايير اعتبارها شعباً قائماً بذاته يختلف عن غيره من الشعوب. وتشمل عوامل تحديد ما إذا كانت المجموعة العرقية المهينة تشكل شعباً قائماً بذاته ما يلي: (1) معرفة إلى أي مدى يشترك أفراد هذه المجموعة في خلفية عرقية، وقومية، ولغوية، ودينية، وتاريخية، وتراثية ثقافية؛ (2) تواصل الأراضي جغرافياً في المنطقة التي تطالب تلك المجموعة بالسيطرة عليها³⁷. كما من المهم أن تثبت المجموعة وجود حد أدنى من تصور لها لنفسها كمجموعة متميزة قائمة بذاتها، مع توافر الحد الأدنى من مستويات القيم المشتركة لأفرادها، ومدى إمكانية أن تكون قادرة على تشكيل كيان سياسي قابل للحياة³⁸.

وتتوخى الدول عند الموافقة على المظهر الداخلي من تقرير المصير أن توضح بشكل صريح أن ذلك الحق لا يوازي الحق في إعلان الاستقلال عنها. ويؤكد الدستور الإسباني على سبيل المثال "عدم جواز نقض عرى وحدة الأمة الإسبانية، وعدم جواز تقسيم الوطن الأم المشترك للإسبان جميعاً أو اجتزائه، مع الاعتراف بالحق في الحكم الذاتي الذي يكفله الدستور

³³ 'Self Determination' (Minority Rights Group International, 26 Aug. 2015)

³⁴ International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 16 Dec. 1966) 999 U.N.T.S. 171 and 1057 U.N.T.S. 407, entered into force 23 Mar. 1976 Art. 25

³⁵ International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, 16 Dec. 1966) 993 U.N.T.S. 3, entered into force 3 Jan. 1976 Art. I

³⁶ International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 16 Dec. 1966) 999 U.N.T.S. 171 and 1057 U.N.T.S. 407, entered into force 23 Mar. 1976 Art. I; *Id.*

³⁷ Paul R. Williams, 'Earned Sovereignty: The Road to Resolving the Conflict over Kosovo's Final Status' (2003) 31(3) Denver Journal of International Law and Policy 387, 399

³⁸ *Id.*

للقوميات والأقاليم المكونة للوطن الأم، والتضامن المشترك فيما بينها.³⁹ وغالبا ما تُعتبر فنلندا نموذجا في التعامل مع النزاعات الحديثة المتعلقة بتقرير المصير كونها تمنح جزر آلاند مزايا ليست قليلة على صعيد تقرير المصير (ولكن داخل الدولة)، وينص دستورها على أن "أراضي فنلندا غير قابلة للتجزئة أو التقسيم، ولا يجوز تغيير حدودها سوى بموافقة البرلمان". وعلى نحو مشابه، تتمتع جزيرة غرينلاند بحكم ذاتي إلى حد كبير بموجب أحكام قانون الحكم الداخلي في الدنمرك⁴⁰، ويجوز لها أن تمارس صلاحيات الحكم الذاتي شريطة أن يبقى ذلك "داخل إطار وحدة البلاد"⁴¹.

وعموما، تلجأ الدول التي تواجه مطالب بتقرير المصير بمظهره الخارجي إلى طرح صيغة معززة من تقرير المصير (داخل إطار الدولة) حرصا على سلامة أراضيها، ولتكون تلك الصيغة خيارا بديلا يحرم الكيان دون مستوى الدولة من "الحق" في المطالبة بتقرير المصير والخروج من إطار الدولة.

تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال)

يستدعي خيار تقرير المصير خارج إطار الدولة أن يستقل الكيان دون مستوى الدولة عنها تماما كما لو كان مستعمرة تريد نيل استقلالها عن الدولة الاستعمارية. ومنذ عام 1991، أنشئت 27 دولة جديدة سواء عن طريق تفكك دول سابقة، أو جراء انفصالها عن جسم الدولة الأم⁴².

ويقع خيار تقرير المصير بمظهره الخارجي عند نقطة يتقاطع فيها الحق في تقرير المصير مع الحق في الحفاظ على سلامة أراضي الدولة. والقانون الدولي واضح بخصوص حق الشعوب في تقرير المصير، وحق الدول في الحفاظ على سلامة أراضيها، ولكن تظل المسألة عالقة قانونيا عندما يتعلق الأمر بمدى جواز ممارسة شعب يقطن أراضي تابعة لأحد الكيانات دون مستوى الدولة لحقه في تقرير المصير والتوسع في ذلك إلى درجة تأمين استقلاله عن الدولة الأم من دون موافقة هذه الأخيرة.

وفي عام 1975، حاولت الولايات المتحدة والاتحاد السوفييتي وحلفاؤهما الأوروبيون سد الفجوة بين الحق في سلامة الأراضي، والحق في تقرير المصير. وأقر المشاركون في اتفاقية (وثيقة) هلسنكي (في ختام مؤتمر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا) ما يلي:

"تحترم الدول المشاركة الحقوق المتساوية للشعوب، وتحترم حقها في تقرير المصير، وتكفل أن تتصرف على الدوام بما يتسق مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة ومقاصده، وأحكام القانون الدولي ذات الصلة بما فيها الأحكام المتعلقة بسلامة أراضي الدول"⁴³.

وفي معرض الرد على مسألة حق مقاطعة كيببوك في إجراء استفتاء والانفصال عن كندا، أجابت المحكمة الدستورية الكندية بشكل مقتضب على السؤال المتعلق بما إذا كان للكيان دون مستوى الدولة الحق في تقرير المصير والخروج من إطار الدولة. وأكدت المحكمة أن:

"الحق في الانفصال ينشأ فقط وفقا لمبدأ تقرير مصير الشعوب في أحكام القانون الدولي إذا كان "شعباً ما" خاضعا للحكم بصفته جزءا من إمبراطورية استعمارية، وإذا تعرض لهزيمة، أو هيمنة، أو استغلال خارجي، وإذا حُرِم ذلك الشعب من أي إمكانية فعلية لممارسة الحق في تقرير المصير داخل الدولة التي يشكل جزءا منها".

كما عللت المحكمة ردها بتوضيح ما يلي أيضا:

³⁹ Art. 2 C.E.

⁴⁰ Constitution Act of Finland (17 Jul. 1919) §3

⁴¹ 577/1978 Greenland Home Rule Act, 1 luku, 1(1)§

⁴² *Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo*, Advisory Opinion, I.C.J. Rep. 2010, § 79

⁴³ Helsinki Final Act (Organization for Security and Co-operation in Europe, 1 Aug. 1975)

"بحق للدولة التي تُعتبر حكومتها ممثلةً لجميع شعبيها أو شعوبها المقيمة على أراضيها على أساس من المساواة ودون تمييز، وتحترم مبادئ تقرير المصير في ترتيباتها الداخلية، أن تصون سلامة أراضيها بموجب أحكام القانون الدولي، وأن تعترف الدول الأخرى بوحدة أراضيها"⁴⁴.

وبرغم ما ورد في وثيقة هلسنكي، أو بسببها في الأخرى، وبرغم جهود المحكمة الدستورية الكندية المبذولة لبلورة معايير دقيقة تضبط الحق في تقرير المصير بمظهره الخارجي، لم تتوقف الجهات الفاعلة التابعة للدولة، وفقهاء القانون عن الخوض فيما إذا كان مبدأ تقرير المصير يشكل فعلاً "حقاً" قانونياً للكيان دون مستوى الدولة يخوله نيل الاستقلال. وتظل الطبيعة الدقيقة لهذا الحق مسألة مفتوحة ومطروحة للنقاش، وتقع خارج نطاق المجالات التي يغطيها الفصل الحالي.

وفي سياق مفاوضات السلام، يجوز أن تتفق الأطراف على اعتماد مسار يقود إلى تقرير المصير بالخروج من إطار الدولة. ويتحقق في هذا الحالة شرط موافقة الدولة، ويُعتبر الانفصال أمراً قانونياً على هذا الأساس. وفي بعض الحالات كما حصل في حالة يوغسلافيا السابقة، تُعتبر الدولة الأم منحلة حكماً، وفاقدة بالتالي للصفة القانونية التي تخولها إبداء الموافقة من عدمها، وهو ما يؤدي إلى إسقاط شرط الموافقة المسبقة في هذه الحال. ويجوز في حالات أخرى أن يقرر المجتمع الدولي أن الدولة الأم قد فقدت صفتها وقدرتها على إبداء موافقتها الفعلية، كما يحصل مثلاً عندما ترتكب مؤسسات الدولة جرائم مروعة بحق شعب الكيان دون مستوى الدولة. ويُطلق على هذه الحالة الأخيرة مصطلح "الانفصال العلاجي"، وهو أمر غير محسوم بالكامل في القانون الدولي.

وعلى نحو أكثر أهمية، لا يركز الفصل الحالي على التوصيف القانوني لتقرير المصير بالخروج من إطار الدولة، ولكن يركز على كيفية إعداد تفاصيل العملية التي تقضي إلى خيار تقرير المصير بالخروج من الدولة بطريقة تحد من العوامل التي توجب النزاع وزعزعة الاستقرار، وتهيئة الأساس لسلام دائم.

الممارسات الرئيسية للدولة في هذا السياق

يستعرض الفصل الحالي الأمثلة التالية على ممارسات رئيسية للدول في طور نقاش مختلف الإشكاليات والمعضلات التي تواجه أطراف عملية السلام عندما تواجه أحجية أو لغز تقرير المصير. وتبرز الفقرات التالية من الفصل الحالي العلاقة بين كل عملية سلام على حدة، والاتفاقات أو الترتيبات المبرمة في سياق تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال). ويرجى الرجوع إلى الملحق للاطلاع على المزيد من التفاصيل بخصوص النزاعات الواردة، والمفاوضات ذات الصلة، والترتيبات والاتفاقات المتعلقة بها.

نص اتفاق دايتون لعام 1995 الذي وضع حداً للنزاع في البوسنة والهرسك على تعيين ممثلٍ سامٍ بولاية ممنوحة من المجتمع الدولي كي يشرف على تنفيذ الجانب المدني من الاتفاق، وعلى حضور أمني لقوات تنفيذ الاتفاق التابعة لحلف الناتو (المعروفة اختصاراً باسم IFOR). ومُنح الممثل السامي بموجب الاتفاق صلاحية إدارة الكثير من السلطات السيادية لدولة البوسنة المستقلة ووظائفها لفترة انتقالية مؤقتة⁴⁵. وتغادياً لتأخير أو عرقلة تنفيذ بنود الاتفاق من طرف الساسة القوميين المحليين، منح مجلس تنفيذ السلام مكتب الممثل السامي المزيد من الصلاحيات الرئيسية في المؤسسات البوسنية⁴⁶. وصحيح أن الاتفاق لم ينص صراحة على أن سيادة البوسنة هي سيادة مشروطة، ولكن يظهر نمط الممارسات السائدة فيها أن السلطة المدنية الدولية لن تُحل إلا بعد أن تبرهن على أن البوسنة قادرة على الاضطلاع بوظائفها كدولة متكاملة عرقياً. وحتى العام 2020، ظل الممثل السامي على رأس عمله في البوسنة.

وأتاح الاتفاق الشامل بخصوص إقليم بوغينفيل الذي أُبرم في آب/أغسطس 2001 ترتيباً مؤقتاً تمتع بموجبه الإقليم بالحكم الذاتي ضمن بابوا غينيا الجديدة. وتقاسم الإقليم سلطاته وبعض وظائفه مع بابوا غينيا الجديدة أثناء سريان ذلك الاتفاق المؤقت، والذي نص على أن يبسط إقليم بوغينفيل سلطته تدريجياً وينال صلاحيات ومهام واسعة عقب تشكيل حكومة

⁴⁴ Decision of the Supreme Court of Canada in the Matter of Section 53 of the Supreme Court Act, R.S.C. 1985, c. s. 26; and in the matter of A Reference by the Governor in Council Concerning Certain Questions Relating to the Secession of Quebec from Canada, as set out in Order in Council P.C. 1996-1497, 30 September 1996, ¶ 154

⁴⁵ The General Framework for Peace in Bosnia And Herzegovina (Dayton, 1995) Annex 10

⁴⁶ 'PIC Bonn Conclusions' (OHR 1998) Article 11

إقليم بوغينفيل المتمتع بالحكم الذاتي. ولكن رُبط نيل الإقليم لسلطاته السيادية بتنفيذ خطة لنزع السلاح، وتنفيذ معايير الحوكمة الرشيدة. كما نص الاتفاق على أنه بوسع إقليم بوغينفيل أن يطرح للاستفتاء مسألة الانفصال عن بابوا غينيا الجديدة بعد نحو 10 سنوات أو 15 سنة عقب تلبية جميع الشروط الواردة آنفاً⁴⁷. وأجري الاستفتاء أواخر تشرين الثاني/نوفمبر، ومطلع كانون الأول/ديسمبر 2019، وصوت 98% من الناخبين لصالح الاستقلال عن بابوا غينيا الجديدة⁴⁸.

وفي 1999، رفضت تيمور الشرقية عن طريق الاستفتاء مقترحا اندونيسيا بمنح الإقليم حكما ذاتيا ضمن الدولة الإندونيسية عوضا عن الاستقلال عنها⁴⁹. وعقب نتائج الاستفتاء، زجت ميليشيات موالية للبقاء مع إندونيسيا إقليم تيمور الشرقية في أتون نزاع مسلح ومدعومة من عناصر في الجيش الإندونيسي⁵⁰. وردا على أعمال العنف، أصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 1272 الذي نص على أن تُنشأ إدارة انتقالية تابعة للأمم المتحدة في تيمور الشرقية⁵¹، كما نص على أن تكون السيادة مشتركة بين الإقليم والأمم المتحدة لمدة عامين ونصف، وتشكيل إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية، الأمر الذي مكن الإقليم في الأثناء من بناء وتعزيز المؤسسات اللازمة للحكم الذاتي والاستقلال⁵². وعقب الوفاء بعدد من المتطلبات والمعايير والشروط، اعترف المجتمع الدولي في أيار/مايو 2020 بتيمور الشرقية بلدا مستقلا.

في عام 2003، وضعت كل من الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والأمم المتحدة، وروسيا (والمعروفة جميعا باسم "الرباعية") خارطة طريق للسلام في الشرق الأوسط بهدف تسوية النزاع في الشرق الأوسط من خلال خطة ثلاثية المراحل تضمن أمن إسرائيل، وتطلق بالتزامن مع ذلك عملية تتيح إنشاء دولة فلسطين المستقلة⁵³. واقترحت خارطة الطريق حل الدولتين للنزاع الإسرائيلي الفلسطيني من خلال انسحاب إسرائيل من المناطق الفلسطينية المحتلة منذ أيلول/سبتمبر 2000، وتشكيل مؤسسات حكم ذاتي فلسطينية، على أن يعقب ذلك الاعتراف الدولي بفلسطين المستقلة ضمن حدود مؤقتة⁵⁴. واشترط لهذه السيادة المرحلية المقترحة تلبية السلطات الفلسطينية لعدد من الشروط المتعلقة بالتحول الديمقراطي، وإنهاء أعمال العنف. وبالإضافة إلى ذلك، دعت خارطة الطريق إلى التوصل إلى اتفاق لاحقا يورد تفاصيل الحدود بصيغتها النهائية بين إسرائيل وفلسطين، وحل المسائل الجدلية الكامنة في صلب الصراع.

صدر قرار مجلس الأمن رقم 1244 متضمنا الإشارة إلى شروط اتفاق رامبوييه، ونص على وضع إدارة كوسوفو تحت السلطة المؤقتة لبعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو (أونميك)، ونشر قوات بقيادة حلف الناتو للإشراف على انسحاب القوات المسلحة الصربية من كوسوفو⁵⁵. وخول القرار 1244 بعثة الأمم المتحدة لصلاحيات تكاد تكون مطلقة في الإقليم وعلى شعبه، بما فيها الصلاحيات التشريعية والتنفيذية، وإدارة السلطة القضائية بغية بناء مؤسسات ديمقراطية تتيح للإقليم أن يحكم نفسه ذاتيا⁵⁶. وتأسست بعثة الأمم المتحدة للإدارة المؤقتة في كوسوفو بهدف نقل بعض السلطات والوظائف السيادية لاحقا إلى حكومة كوسوفية عقب التوصل إلى تسوية سياسية، وبناء قدرات مؤسسات راسخة تمارس صلاحياتها وسلطاتها الخاصة بها⁵⁷. ورُبط نقل السلطات نهائيا، وتقرير الوضع النهائي بمدى امتثال كوسوفو لمعايير الديمقراطية

⁴⁷ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) Art. 2

⁴⁸ 'Bougainville Referendum Commission' (Bougainville Referendum Commission); Kate Lyons, 'Bougainville referendum: region votes overwhelmingly for independence from Papua New Guinea' (The Guardian, 10 Dec. 2019)

⁴⁹ Seth Mydans, 'In East Timor, Decisive Vote For a Break From Indonesia' (The New York Times, 4 Sept. 1999)

⁵⁰ See Ian Martin, *Self-Determination in East Timor: The United Nations, the Ballot and International Intervention* (Lynne Rienner Pub, 2001) 15; Tania Voon, 'Closing the Gap Between Legitimacy and Legality of Humanitarian Intervention: Lessons from East Timor and Kosovo' (2002) 7 UCLA Journal of International Law Foreign Affairs 31

⁵¹ S.C. Res. 1272, U.N. SCOR, 53rd Sess., U.N. Doc. S/RES/1272 (1999);

S.C. Res. 513, U.N. SCOR, at Annex II at 24 and Annex III, U.N. Doc. S/1999/513 (1999)

⁵² S.C. Res. 1272, at Art. 1, U.N. SCOR, 53rd Sess., U.N. Doc. S/RES/1272 (1999)

⁵³ James Bennett, 'U.S. and Partners Present Proposal for Mideast Peace' (The New York Times, 1 May 2003); Proposal for 'Final and Comprehensive Settlement to Middle East Conflict' (The New York Times, 1 May 2003)

⁵⁴ U.S. Department of State, 'Roadmap for Peace in the Middle East: Israeli/Palestinian Reciprocal Action, Quartet Support' (2003)

⁵⁵ Rambouillet Agreement (Rambouillet, 1999) ch. 2, art. I, ¶ 2; S.C. RES 1244, U.N. SCOR, U.N. Doc. S/RES/1244 (1999)

⁵⁶ 'UNMIK Fact Sheet' (United Nations Peacekeeping)

⁵⁷ S.C. Res. 1244, U.N. SCOR, U.N. Doc. S/RES/1244 (1999)

والحوكمة الرشيدة. وفي شباط/ فبراير 2008، أعلنت كوسوفو استقلالها. واعترفت أكثر من 115 دولة بكوسوفو دولة مستقلة، ولكن لم تعترف صربيا حتى تاريخه باستقلال كوسوفو.

أتاح التوصل إلى اتفاق الجمعة العظيمة في **أيرلندا الشمالية** إنشاء مؤسسات وتحويلها تدريجيا بالصلاحيات اللازمة، وبشكل مشروط. وشمل الاتفاق أحكاما تنظم وضع أيرلندا الشمالية ونظام الحكم فيها داخل إطار المملكة المتحدة، والترتيبات المؤسسية والدستورية بين أيرلندا الشمالية، وجمهورية أيرلندا، والعلاقة بين هذه الأخيرة، والمملكة المتحدة⁵⁸. كما منح اتفاق الجمعة العظيمة شعب أيرلندا الشمالية الحق في تقرير مسألة الوحدة مع جمهورية أيرلندا بالاستفتاء في مرحلة لاحقة عقب انقضاء سبع سنوات على تاريخ إبرام الاتفاق⁵⁹.

وأما الميثاق الدستوري لاتحاد **صربيا ومونتغرو** المبرم في شباط/ فبراير 2003 بوساطة من الاتحاد الأوروبي، فقد أنشأ كونفدرالية بين دولتين يتم بموجبها تقاسم السلطات السيادية والتخلي عنها تبادليا بناء على اتفاق مشترك بهذا الخصوص. كما نص الميثاق الدستوري على البت في حالة الاتحاد بين الدولتين بشكل نهائي عن طريق الاستفتاء عقب انتهاء ثلاث سنوات من فترة السيادة المشتركة بين صربيا ومونتغرو تحرص الدولتان خلالها على تعزيز نظم الحوكمة والاقتصاد فيهما⁶⁰. وأجري الاستفتاء في عام 2006، وصوت 55.5% من الناخبين لصالح استقلال مونتغرو عن اتحاد الدولتين⁶¹.

وأما اتفاق 2005 للسلام الشامل في **السودان**، فنص على وقف الأعمال العدائية والقتالية بين قوات شمال السودان، وقوات **جنوب السودان**، وأرسى قواعد إطار لحكم السودان الموحد. كما نص الاتفاق على إمكانية تقرير جنوب السودان لوضعه السياسي عقب انتهاء فترة مؤقتة مدتها ست سنوات عن طريق تنظيم استفتاء بمراقبة دولية يتيح لشعب جنوب السودان التصويت لصالح الانفصال، أو اعتماد نظام الحكم المنصوص عليه بموجب الاتفاق⁶².

وجاءت خطة بيكر للسلام بنسختها في عامي 2000، و2003 كمبادرة لتسوية مسألة **الصحراء الغربية**، وإنشاء مؤسسات معينة تسهم في الحكم الذاتي في الصحراء الغربية برعاية الأمم المتحدة ومساعدتها⁶³. ودعت الخطة (التي تُعرف أيضا باسم مخطط بيكر الأول، ومخطط بيكر الثاني) إلى منح الصحراء الغربية حكما ذاتيا لفترة مؤقتة تشمل منح السلطات الصحراوية الكثير من الصلاحيات والوظائف السيادية. وتحديدا، عرضت الخطة منح الصحراويين الاختصاص الحصري في شؤون إدارة سكان الصحراء الغربية والحكم المحلي فيها، فيما تحتفظ حكومة المغرب بالصلاحيات الحصرية المتعلقة بالعلاقات الخارجية، والأمن القومي، والدفاع الخارجي⁶⁴.

ولم تورد الخطة تفاصيل الوضع النهائي للصحراء الغربية، ولكنها دعت عوضا عن ذلك إلى إجراء استفتاء في غضون خمس سنوات لتقرير وضع الإقليم في حال اعتماد بنود الخطة. وحظيت خطة بيكر بإجماع أعضاء مجلس الأمن في قراره رقم 1495 الصادر في تموز/ يوليو 2003. وردا على ذلك، طرح المغرب مقترحا مقابلا بدلا من خطة بيكر عُرف باسم "مشروع الحكم الذاتي" الذي عمد إلى طرح صيغة مخففة جدا من عناصر خطة بيكر. وحرص المقترح المغرب تحديدا على استبعاد الاستقلال كخيار مطروح لتسوية وضع الصحراء الغربية. ولم تُنفذ خطة بيكر جراء عدم توفر حل سياسي متبادل ومقبول لدى جميع الأطراف المعنية⁶⁵.

المعضلات والإشكاليات المحيرة

⁵⁸ Belfast Agreement [Good Friday Agreement] (Belfast, 1998) arts. 2-5

⁵⁹ Good Friday Agreement, art. 3

⁶⁰ Serbia and Montenegro Constitution (4 Feb. 2003) Art. 60

⁶¹ Nicholas Wood, 'Montenegro votes to secede from Serbia' (The New York Times, 21 May 2006)

⁶² Comprehensive Peace Agreement between the Government of Sudan and the SPLM/SPLA (Kenya, 2005) Part B, 2.5

⁶³ S.C. Res. 565 [Baker Plan II], U.N. SCOR, at Annex II, S/2003/565 (2003); *See generally* Yahia H. Zoubir, 'The West Saharan Conflict: A Case Study in Failure of Prenegotiation and Prolongation of Conflict' (1996) 26(2) California Western International Law Journal 173

⁶⁴ Anna Theofilopoulou, 'The United Nations and Western Sahara: A Never-ending Affair' (United States Institute of Peace Special Report 166, 2006) 9

⁶⁵ *Id.* at 12; *See* S.C. Res. 1495, U.N. SCOR, U.N. Doc. S/RES/1495 (2003)

غالبا ما تسترشد أطراف النزاع والوسطاء بأربعة أهداف ذات طبيعة ملحة في معرض سعيها للتفاوض على مسار يؤدي إلى تقرير المصير بمظهره الخارجي (المنتهي بالخروج من جسم الدولة والاستقلال عنها). أولاً، عادة ما تسعى الدولة لرسم مسار يحافظ في نهاية المطاف على خيار الحفاظ على وحدة الدولة ككيان. وثانياً، يسعى الكيان دون مستوى الدولة رسم مسار يحفظ له خيار الاستقلال، أو تأمين منح شعب الكيان (الإقليم) دون مستوى الدولة صلاحيات واسعة جداً ضمن سياق تقرير المصير بمظهره الداخلي إذا تقرر أن يكون الوضع النهائي هو الإبقاء على الوحدة مع الدولة. وثالثاً، يسترشد الوسطاء، والكيان دون مستوى الدولة، والحكومة المركزية إلى حد ما، بضرورة أن تكون الدولة الوليدة قابلة للحياة وقادرة على أداء الوظائف المنوطة بها إذا كان لا مفر من قيامها. ورابعاً، يسعى الطرفان والوسيط إلى رسم معالم مسار يقود إلى تقرير المصير بمظهره الخارجي بطريقة لا تزعزع استقرار دول الجوار، أو تؤدي إلى نشوب نزاع بين الدولة الأم والكيان دون مستوى الدولة، أو داخلهما⁶⁶.

توخياً لتحقيق تلك الأهداف الأربعة، غالباً ما يُضطر أطراف العملية لحل نحو ست معضلات أو إشكاليات تشمل تحديد أفضل السبل لتقاسم الصلاحيات السيادية؛ وبناء المؤسسات؛ وتحديد الوضع النهائي؛ والتدرج في تحمل المسؤوليات السيادية؛ وشروط تحمل تلك المسؤوليات؛ وطبيعة القيود المفروضة على ممارسة السيادة.

تقاسم السيادة

توخياً للتوصل إلى سلام دائم، يجوز أن تسعى أطراف الاتفاق إلى التوافق على فترة زمنية من السيادة المشتركة تفصل بين تاريخ إبرام اتفاق السلام، والنقطة التي يقرر عندها الكيان دون مستوى الدولة أن يفعل خيار الاستقلال المنصوص عليه.

وعندما تتقاسم الدولة الأم والكيان دون مستوى الدولة السيادة، تتولى الدولة الأم تخويل صلاحيات وسلطات ووظائف سياسية وإدارية ومالية محددة للكيان دون مستوى الدولة. وقد يشمل ذلك منح الكيان غير السيادي سلطات ووظائف محلية من قبيل فرض الضرائب وتحصيلها، وحفظ الأمن والنظام، والأمن الداخلي، والتنمية الاقتصادية، وتنظيم المعاملات التجارية، وتطوير الموارد، والحماية البيئية، والسياسات الزراعية، والتربوية (التعليمية)، والصحية، والبنية التحتية، والرعاية الاجتماعية⁶⁷. وعادة ما ترتبط الصلاحيات والسلطات المخولة للكيان في بعض الحالات بالصلاحيات الموجودة عادة في المقاطعات أو الأقاليم المتمتعة بالحكم الذاتي. وفي حالات أخرى من قبيل تيمور الشرقية وكوسوفو، مُنح الكيان دون مستوى الدولة جميع صلاحيات الدولة تقريباً، ولكنها ظلت مشتركة مع المجتمع الدولي.

وتختلف الأحكام الخاصة بتقاسم السيادة باختلاف تفاصيل المفاوضات في عمليات السلام، ووفقاً لاختلاف النافذة الزمنية أو المدة المتفق عليها لتقاسم الصلاحيات السيادية، واحتمال تقاسمها مع كيان أو جهة دولية، والهدف من تقاسم تلك الصلاحيات سواء أكان من أجل خلق فرصة لبناء القدرات والمؤسسات، و/ أو من أجل حث الكيان دون مستوى الدولة على أن يبقى ضمن جسم الدولة الموحد. وغالباً ما تُلقى على عاتق الأطراف والوسيط مسؤولية الموازنة بين هذه المتغيرات وصولاً إلى حزمة توفر ما يكفي من ترتيبات تقاسم الصلاحيات لإرضاء الكيان دون مستوى الدولة، ولكن من دون المبالغة في التوسع أو التضيق فيها بحيث يُدفع ذلك الكيان إلى العودة للمطالبة بالاستقلال بشكل فوري.

كما قد تلجأ الدولة الأم إلى تخويل الكيان صلاحيات ووظائف متصلة بالاستحقاقات الحصرية للدول من قبيل إبرام المعاهدات، وإقامة علاقات مع دول أخرى، والانضمام إلى عضوية المنظمات الدولية. وذلك هو ما حصل في حالة صربيا ومونتenegro بموجب أحكام الميثاق الدستوري الذي وحد الدولتين. وانحصرت صلاحيات الاتحاد بينهما في مسائل مقيدة من قبيل الهجرة، واختيار العلم والنشيد الوطني، والعمل مع الاتحاد الأوروبي لموائمة السياسات الاقتصادية⁶⁸. ومن الملاحظ أن

⁶⁶ This section draws from the author, Dr. Paul R. Williams', previous work including: Paul R Williams and Francesca Jannotti Pecci, 'Earned Sovereignty: Bridging the Gap Between Sovereignty and Self-Determination' (2004) 40 Stanford Journal of International Law 347; Paul R Williams, 'Earned Sovereignty: The Future of Sovereignty-Based Conflict Resolution' (2011) 40 Denver Journal of International Law & Policy 128

⁶⁷ Baker Plan II at Annex II ¶ 8(b); U.N. Doc. UNTAET/REG/1992/2 (1999) § 1, 5

⁶⁸ See Serbia and Montenegro Constitution (4 Feb. 2003) art. 19

الميثاق الدستوري ينص على اشتراط موافقة كل من صربيا ومونتنگرو على تعيين جميع الممثلين الدبلوماسيين⁶⁹. وقد تعمدت الدولة إلى تقاسم صلاحيات سيادية أيضا مع الكيان دون مستوى الدولة من قبيل الصلاحيات الخاصة بالاحتفاظ بجيش للكيان، كما حصل في حالة السودان، وجنوب السودان بموجب اتفاق السلام الشامل الذي سمح للدولة الأم والكيان الاحتفاظ بجيشين منفصلين أثناء الفترة الانتقالية المؤقتة.

ويجوز أن تتقاسم الدولة والكيان الصلاحيات السيادية، أو أن يتقاسم الكيان دون مستوى الدولة الصلاحيات السيادية مع كيانات أو منظمات دولية، فضلا عن إمكانية تقاسم الصلاحيات بين هذه الجهات الثلاث مجتمعة. وفي حالة تيمور الشرقية، تقاسم الإقليم السيادة مع إندونيسيا رمزيا، بينما تقاسم صلاحياته السيادية مع الأمم المتحدة من الناحية الفعلية والوظيفية. وفي حالة كوسوفو، توزعت الصلاحيات السيادية على كل من الأمم المتحدة، وحلف شمال الأطلسي (الناتو)، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والاتحاد الأوروبي. وتلجأ المنظمات الدولية إلى هذا النوع من تقاسم الصلاحيات إذا استبعدت الدولة الأم من الاضطلاع بتلك الوظائف السيادية على أراضي أو أقاليم الكيان دون مستوى الدولة وذلك بفعل ارتكابها لجرائم مروعة، ولعدم قدرة الكيان المعني على مباشرة تلك الوظائف السيادية وحده.

ووقع الخيار على تقاسم السيادة في حالي تيمور الشرقية وكوسوفو لمساعدة الكيانين في إنشاء المؤسسات اللازمة كي يحكم الإقليمان نفسيهما. وكما سيرد لاحقا، قد يخفق الكيان أحيانا في استغلال الفترة المنصوص عليها من تقاسم السيادة، ويتقاعس عن بناء مؤسسات فاعلة، ويكتفي بانتظار انقضاء المدة المشترطة ترقيا لإجراء الاستفتاء.

وقد تتحمس الدولة الأم لموضوع تقاسم الصلاحيات السيادية على اعتبار أنه وسيلة لتقليص حجم اهتمام الكيان بالسعي وراء نيل الاستقلال، أو كوسيلة للقضاء على أسباب النزاع عن طريق استحداث شكل من أشكال الحكم الذاتي الدائم. وكانت هذه الاحتمالية هي الفرضية التي عولت بابوا غينيا الجديدة وجهات الوساطة الدولية عليها عندما أبرمت اتفاق بوغينفيل الذي نص على إعداد دستور منفصل للإقليم ينظم صلاحياته على صعيد تحصيل إيراداته، وإنشاء محاكم منفصلة، ومؤسسات عامة منفصلة وقوة شرطة قائمة بذاتها. وينص دستور بابوا غينيا الجديدة على تحويل تلك الصلاحيات لبوغينفيل، ولا يمكن تعديله إلا بموافقة الإقليم. ثم اتفق الطرفان على الانتظار فترة تتراوح بين 10 سنوات و15 سنة قبيل إجراء استفتاء على استقلال الإقليم بناء على افتراض مفاده أن شعب الإقليم سوف يعتاد خلال تلك المدة الزمنية على هذا الشكل من أشكال الحكم الذاتي، ويصوت ضد الاستقلال، أو يقرر عدم إجراء الاستفتاء أصلا⁷⁰. وساد افتراض مشابه، وإن كان افتراضا غير واقعي، عند إبرام الاتفاق بين السودان وجنوبه، واختار الناخبون في الحالتين التصويت لصالح الاستقلال (في حالي بوغينفيل وجنوب السودان).

وبالنسبة للحالات التي يُرجح فيها أن يظل الكيان جزءا من الدولة الأم، أو في الحالات التي تنشي باحتمال نشوء علاقة سياسية واقتصادية وثيقة عقب استقلال الكيان، فقد يساعد موضوع تقاسم السلطات في بناء الثقة، ويشجع المصالحة بشكلها المؤسسي بين الطرفين. وعلى سبيل المثال، اعتبرت مسألة تقاسم الصلاحيات السيادية ضرورة قصوى في حالة أيرلندا الشمالية كي يتمكن الكيان دون مستوى الدولة من إقامة علاقات قابلة للاستمرار عقب استقلال أيرلندا الشمالية، أو كي يتسنى على الأقل إخماد عوامل تأجيج النزاع إذا قررت أيرلندا الشمالية الاستمرار كجزء من المملكة المتحدة⁷¹.

وختاما، قد يعتمد الطرفان عن قصد إلى اعتماد فترة انتقالية مؤقتة لتكون محطة على طريق الاستقلال ويتمتع الكيان فيها بكامل الصلاحيات والسلطات التي تتمتع بها الدولة المستقلة تقريبا، بالإضافة إلى تقاسم ما يتبقى من صلاحيات ذات صلة. ونص الميثاق الدستوري لاتحاد صربيا ومونتنگرو على عدم وجود سلطة مرجعية للاتحاد، واعتباره مجرد حلقة وصل بين الدولتين والمجتمع الدولي لا سيما على صعيد العلاقات مع الاتحاد الأوروبي والمؤسسات المالية الدولية⁷². وبالنسبة لتيمور الشرقية، كان الهدف من استمرار تقاسم الصلاحيات السيادية بين المجتمع الدولي والمؤسسات المحلية هو تأمين أطول فترة ممكنة لازمة لبناء مؤسسات قادرة على مساندة استقرار دولة تيمور الشرقية المستقلة لا أكثر.

بناء المؤسسات

⁶⁹ *Id.* at arts. 35, 42

⁷⁰ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) B, arts. 1-15

⁷¹ See Good Friday Agreement

⁷² See Serbia and Montenegro Constitution (4 Feb. 2003) arts. 3, 42

بغية تقاسم الوظائف والسلطات، من الضروري للكيانات دون مستوى الدولة أن تبني مؤسسات حكم فاعلة. كما يوازي ذلك في الأهمية حرص الكيان على إنشاء تلك المؤسسات بحيث تكون صالحة للنهوض بمسؤولياتها وسلطاتها إذا قرر الكيان الاستقلال عقب انقضاء فترة السيادة المشتركة المتفق عليها. وتزداد أهمية بناء مؤسسات حوكمة ديمقراطية لما لها من ضرورة في منع تجدد النزاع، أو تفادي نشوب نزاعات أخرى داخل الدولة المستقلة حديثاً. وعليه، فغالبا ما تنص اتفاقيات السلام على إنشاء مؤسسات فاعلة منذ بداية المرحلة الانتقالية المؤقتة، وغالبا ما تحظى بدعم ومساندة الجهات الدولية أو بمشاركة مباشرة منها نظرا لأهمية موضوع بناء هذا النوع من المؤسسات.

وُتُنشأ أولا المؤسسات اللازمة لتقاسم الصلاحيات؛ إذ حرصت مونتغرو مثلا على إنشاء وزارة موازية للشؤون الخارجية، وأخرى للمالية، وبنكا مركزيا موازيا كي يتسنى تنفيذ مسألة تقاسم الصلاحيات عمليا. وقد لا يكون من اللازم دوما إنشاء مؤسسات إدارية بالمقارنة مع ضرورة إنشاء مؤسسات سياسية توفر التمثيل الفاعل على المستوى دون الوطني. وفي حالة أيرلندا الشمالية على سبيل المثال، لم تكن هناك حاجة لإنشاء مؤسسات إدارية جديدة، ولكن برزت في المقابل ضرورة إنشاء مؤسسات سياسية، وإصلاح الكثير من المؤسسات الإدارية القائمة تعريزا للاستقرار. ولم يغفل اتفاق الجمعة العظيمة هذه الحاجة، ونص على استحداث الجمعية الوطنية في أيرلندا الشمالية لتكون قادرة على استيعاب الوظائف والسلطات السيادية التي سنتنازل عنها المملكة المتحدة وتخولها للسلطات الأيرلندية⁷³.

كما يُلاحظ أن اتفاق الجمعة العظيمة في أيرلندا الشمالية نص أيضا على تشكيل مؤسسات جديدة تؤدي وظائفها المكلفة بها على مستوى العلاقات بين دولتين على قدم المساواة، ومستوى العلاقات بين دول أجنبية وكيان دون مستوى الدولة. ونص الاتفاق تحديدا على إنشاء آليتين تشاوريتين، هما: المجلس الوزاري للعلاقات بين شمال أيرلندا وجنوبها، والمجلس البريطاني-الأيرلندي بهدف تيسير تحقيق الاستقرار السياسي أثناء فترة تقاسم الصلاحيات السيادية، ونقل الوظائف السيادية والسلطة إلى أيرلندا الشمالية⁷⁴.

وغالبا ما يُدعى المجتمع الدولي كي يهب لتقديم المساعدة إذا لم يكن الكيان يثق بدوافع الدولة الأم، لا سيما وأن فشل مؤسسات الدولة الأم في الاضطلاع بمهامها على صعيد الحوكمة الديمقراطية قد يكون هو سبب نشوب النزاع في المقام الأول. ولكن تظل قدرة المجتمع الدولي محدودة غالبا على صعيد المساعدة في بناء المؤسسات، وقد تعرقلها كثرة تقلب الموظفين على المناصب ونقلهم، ومحدودية قدراتها المؤسسية، وافتقارها للمعرفة الكافية بالسياقات أو الاعتبارات المحلية. وتنبع صلاحيات المجتمع الدولي في هذا السياق من اتفاق السلام نفسه في أغلب الأحوال، أو بموجب قرار صادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة كما حصل في حالات قليلة.

وفي بعض الحالات، يتسم انخراط المجتمع الدولي وتعاونونه على هذا الصعيد بكونه واسع النطاق بشكل ملحوظ. واستُدعي المجتمع الدولي في حالي تيمور الشرقية وكوسوفو كي يتولى تأسيس جميع المؤسسات السياسية والأمنية تقريبا بما يتيح للبلدين تسيير أمورهما كدولتين مستقلتين⁷⁵. وناشدت خطة بيكر للسلام في الصحراء الغربية الأمم المتحدة كي تساعد في تشكيل حكومة صحراوية بما فيها تعيين رئيسها التنفيذي، وأعضاء الجمعية التشريعية، والمحكمة العليا⁷⁶.

وفي حالات أخرى من قبيل خارطة الطريق الإسرائيلية الفلسطينية، دُعي أعضاء من المجتمع الدولي دون غيرهم كي ينخرطوا بشكل محدود في تأسيس مؤسسات رئيسية ومراقبة أدائها نظرا لأهميتها في التنمية الديمقراطية⁷⁷. ونصت خارطة الطريق تحديدا على إعادة هيكلة أجهزة الأمن، وإنشاء وزارة للداخلية، وتعيين رئيس وزراء مؤقت، أو تشكيل حكومة مؤقتة بصلاحيات تنفيذية على صعيد صنع القرار، وإقرار دستور فلسطيني، وإنشاء لجنة مركزية للانتخاب⁷⁸.

⁷³ Good Friday Agreement ¶ 5(d)

⁷⁴ *Id.* at Strand 3, ¶ 2

⁷⁵ U.N. Doc. UNTAET/REG/1992/2 (1999) § 5

⁷⁶ Baker Plan II, ¶¶ 4, 15, 21

⁷⁷ *Id.* at ¶¶ 15, 21

⁷⁸ A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict (The Quartet, 30 Apr. 2003)

ولكن حرص المجتمع الدولي في حالات أخرى على أن ينأى بنفسه عن عملية بناء المؤسسات خشية أن يُفسر تدخله على أنه يخل أو يمس بأي قرار بخصوص بقاء الكيان ضمن جسم الدولة أو السعي لنيل الاستقلال عنها. وفي حالة جنوب السودان على سبيل المثال، اعتمد المجتمع الدولي سياسة محاولة "جعل الوحدة أمراً جاذباً للطرفين" كوسيلة لإغراء الجنوب كي يبقى موحداً مع السودان⁷⁹. ولسوء الحظ، خشى المجتمع الدولي من أن استثماره وحضوره بقوة في المؤسسات التي يحتاجها جنوب السودان لتسيير أمورهم بفعالية كدولة مستقلة قد يُفسر على أنه محاولة لجعل الانفصال خياراً أكثر جاذبية من الوحدة. كما خشى المجتمع الدولي من أن تلك المؤسسات ستبدو وكأنها جعلت من الانفصال خياراً مفضلاً من الناحية الظاهرية ومن الجانب الواقعي أيضاً لأن شعب جنوب السودان سيغدو حينها أكثر ثقة في قدرات بلده على الاستمرار والازدهار كدولة مستقلة.

واتضح أن شواغل المجتمع الدولي بهذا الخصوص كانت مضللة لا سيما وأنه بدأ واضحاً للجميع أن شعب جنوب السودان سيصوت لا محالة لصالح الاستقلال عقب 20 سنة من النزاع المسلح. وفي واقع الحال، صوت أكثر من 99% من شعب جنوب السودان لصالح الاستقلال عند إجراء الاستفتاء. وفي غضون سنتين فقط، دخلت دولة جنوب السودان في أتون حرب أهلية وحشية تُعزى أسبابها بشكل كبير إلى الفشل في بناء مؤسسات ديمقراطية تحسن أداء وظيفتها.

التدرج في منح السيادة (السيادة المرهنة)

قد لا يكون ممكناً على الدوام التوصل إلى ترتيبات لتقاسم السلطات والصلاحيات، وذلك وفقاً لطبيعة النزاع المعني وسماته الغالبة. وعليه، حرص القائمون على بعض اتفاقات السلام على إدراج عنصر التدرج في منح السيادة توخياً لتعزيز العلاقة بين مساري تقاسم السيادة وبناء المؤسسات. وتشمل ترتيبات التدرج في منح السيادة تنازل الدولة الأم أو المجتمع الدولي عن الوظائف والسلطات السيادية بشكل محسوب وفق مقاييس معينة، وتخويلها للكيان دون مستوى الدولة على مراحل طوال فترة السيادة المشتركة. وقد يعود التدرج في منح السيادة على مراحل بالمنفعة من حيث ضمان عملية انتقال سلس في السياقات التي قد تحول فيها مطالب الفريقيين المتضاربة دون التنازل عن الصلاحيات بشكل فوري. وثمة علاقة ارتباط تجمع بين توقيت ونطاق التنازل عن السلطات والصلاحيات، ومستوى نضج القدرات المؤسسية، ومدى تلبية شروط معينة، وإنجاز مراحل معيارية محددة من قبيل إجراء إصلاحات ديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان.

ولعل كوسوفو تُعتبر أبرز مثال شامل على طبيعة التدرج في منح السيادة على مراحل زمنية توخياً لإدارة عملية التنازل عن الصلاحيات والوظائف السيادية بشكل جيد. وعقب صدور قرار مجلس الأمن رقم 1244، اعتمدت الأمم المتحدة الإطار الدستوري المؤقت لكوسوفو الذي نص على تقاسم بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو وسلطات الإقليم معظم الوظائف المنوطة عادة بأجهزة الدول المستقلة بما فيها الوظائف المتعلقة بالعلاقات الخارجية مع الدول الأخرى. ثم أطلقت بعثة الأمم المتحدة عملية لنقل الصلاحيات إلى مؤسسات الحكومة الوطنية في كوسوفو وداومت عليها بوتيرة بطيئة. وتحدد ما يجب نقله من صلاحيات وفقاً لمزيج غير رسمي من القدرات المؤسسية الواجب توافرها لدى كوسوفو، وتنسيق توقيت عملية نقل الصلاحيات وربطها بمقدار التقدم المحرز على طريق تسوية الوضع النهائي لكوسوفو.

وتشمل أمثلة أخرى على التدرج في منح السيادة اتفاق الجمعة العظيمة، وخارطة الطريق الإسرائيلية الفلسطينية، واتفاق بوغينفيل. وخول اتفاق الجمعة العظيمة المملكة المتحدة صلاحيات إدارة معدل وسرعة منح الصلاحيات السيادية، ومُنحت إمكانية التراجع عن بعض الصلاحيات الممنوحة عن طريق تعليق عمل البرلمان إذا تقاعس الجيش الجمهوري الأيرلندي عن الامتثال لالتزاماته وتعهداته المبرمة بخصوص تسريح عناصره وإلقاء السلاح⁸⁰. ونصت خارطة الطريق الإسرائيلية الفلسطينية على تراكم مرحلي لخصائص سيادية بدءاً من إقرار دستور جديد، وانتخاب رئيس الحكومة ووزرائها، ووصولاً إلى احتمال قيام دولة فلسطينية مستقلة⁸¹. كما نص اتفاق بوغينفيل على توسيع نطاق سيطرة حكومة إقليم بوغينفيل على طائفة واسعة من الصلاحيات، والوظائف، والطواقم، والموارد أثناء الفترة الانتقالية المؤقتة قبيل تقرير الوضع النهائي⁸².

⁷⁹ 'South Sudan: The Comprehensive Peace Agreement on Life Support' (Hearing and Briefing Before the Subcommittee on Africa and Global Health of the Committee on Foreign Affairs House of Representatives, 110th Congress, 1st Session Serial No. 110-2, 24 Jan. 2007) 62

⁸⁰ See Good Friday Agreement

⁸¹ A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict (The Quartet, 30 Apr. 2003) 34

⁸² See Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) B, Arts. 1-15

وتجدر الإشارة هنا إلى أن جميع الأمثلة على تقرير المصير بمظهرة الخارجي (المنتهي بالاستقلال الكامل) تنطوي على التدرج في منح السيادة مرحليا. وعلى سبيل المثال وعقب المصادقة على اتفاق إنشاء اتحاد صربيا ومونتغرو، تسلمت الدولتان فوراً الصلاحيات والوظائف السيادية المحددة لكل منهما بموجب الاتفاق المبرم بينهما⁸³. وفي واقع الحال، مارست مونتغرو الكثير من تلك الوظائف قبل إقرار الاتفاق بكثير.

السيادة المشروطة

توخيا للتنفيذ الفعال لتقاسم السلطة من خلال مؤسسات ديمقراطية تؤدي المطلوب منها، يجوز أن يُجعل نقل السلطات السيادية للكيان، أو تقرير الوضع النهائي فيه، مشروطاً بتلبية معايير قياسية محددة. ويربط بعض اتفاقات السلام نقل السيادة تدريجياً بمدى إنجاز مستويات مرضية من الحوكمة الرشيدة، والضمانات القانونية. ويشمل ذلك حماية حقوق الإنسان، وحقوق الأقليات، ونزع السلاح، وتسريح المقاتلين، وبناء مؤسسات ديمقراطية، وفرض سيادة القانون، وتشجيع الاستقرار الإقليمي.

ونشأ مفهوم السيادة المشروطة من خلال النهج الأوروبي القائم على مبدأ "الاعتراف المستحق" بعد أن تثبتت الدولة الناشئة أنها تستحق نيل الاعتراف بها كما حصل مع الجمهوريات التي نشأت عقب تفكك الاتحاد السوفييتي، وجمهوريات يوغسلافيا السابقة. وردا على المناشآت المتعلقة بالاعتراف الدولي بجمهوريات الاتحاد السوفييتي ويوغسلافيا، بلور مجلس وزراء خارجية الجماعة الأوروبية في 16 كانون الأول/ ديسمبر 1991 سياسة الاعتراف المستحق. وبموجب هذا النهج، اشترط على الدول الساعية لنيل اعتراف الجماعة الأوروبية بها رسمياً أن تلبى مجموعة من المعايير المفصلة. ثم عمدت الجماعة الأوروبية إلى اعتماد معايير إضافية لتطبيقها على جمهوريات يوغسلافيا السابقة على وجه التحديد، واشترطت على الجمهوريات الساعية لنيل الاعتراف الدولي بها أن تقدم طلباً بهذا الخصوص لدى مؤتمر السلام في يوغسلافيا الذي تولت الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي تنظيمه في حينه. ثم يطلب الرئيس المشارك للمؤتمر من هيئة التحكيم قراراً جازماً للبت فيما إذا كانت الجمهورية صاحبة الطلب قد استوفت جميع معايير الاعتراف بها⁸⁴.

وتختلف الشروط باختلاف سياق النزاع، وتهدف في مجموعها تحديداً إلى القضاء المبرم على كل العوامل التي يتم تصنيفها على أنها عقبات رئيسية أمام تحقيق السلام. وعلى سبيل المثال، تشترط خارطة الطريق من أجل تحقيق السلام في الشرق الأوسط وقف الإرهاب⁸⁵. وفي حالة أيرلندا الشمالية، اشترط لاستمرار منح السلطات السيادية تدريجياً تفكيك القوات شبه العسكرية، وتسليم سلاحها⁸⁶. وفي كوسوفو، اعتمدت الأمم المتحدة نهجاً عُرف باسم نهج "المعايير قبل الوضع النهائي"، الذي يفرض على كوسوفو أن تفي بعدد من المعايير أو القواعد المعيارية قبل أن يحق لها أن تشرع في مفاوضات الوضع النهائي لنيل الاستقلال⁸⁷، وركز النهج الأممي على حماية حقوق الإنسان، وعودة اللاجئين. ونص اتفاق السلام في بوغينفيل على عدم جواز إجراء الاستفتاء على الوضع النهائي قبل أن تكفل حكومة بوغينفيل تفكيك القوات ونزع السلاح، والتقييد بالحوكمة الرشيدة بما في ذلك اعتماد الديمقراطية نهجاً، والشفافية، والمساءلة، واحترام حقوق الإنسان، وسيادة القانون⁸⁸. وليس بالضرورة أن تشمل جميع اتفاقات السلام عنصر السيادة المشروطة. ففي خطة بيكر للسلام في الصحراء الغربية، وبرتوكول مشاكوس في السودان، ترد تواريخ محددة مسبقاً لنقل السلطات والوظائف السيادية فضلاً عن خيار تقرير الوضع النهائي بشكل غير مشروط⁸⁹.

⁸³ See Agreement on Principles of Relations between Serbia and Montenegro within the State Union (Belgrade, 14 Mar. 2002)

⁸⁴ Danilo Türk, 'Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union: A Comment' (1993) 4(1) European Journal of International Law 72, 72

⁸⁵ A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict (The Quartet, 30 Apr. 2003); See also U.S. President George W. Bush, 'Address at the Rose Garden' (24 Jun. 2002)

⁸⁶ See Good Friday Agreement

⁸⁷ Standards Before Status; U.N. Doc. UNMIK/PR719 ('Address to the Security Council by Michael Steiner Special Representative of the Secretary-General in Kosovo') (24 Apr. 2002)

⁸⁸ See Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) C, ¶ 312b

⁸⁹ Baker Plan II, ¶¶ 15, 21; Machakos Protocol (Machakos, 2002) Part B, ¶ 2.2

تقرير الوضع النهائي

تكمّن المعضلة أو الإشكالية الأكبر في كيفية تقييم "إرادة الشعب" فيما يتعلق بخيار الحكم الذاتي ضمن إطار الدولة الأم، أو نيل الاستقلال الكامل عنها كدولة مستقلة. ولعل الإجابة البسيطة عن هذا السؤال تكون عن طريق إجراء الاستفتاء، ولكن تزداد الأمور تعقيدا انطلاقا من هذه الإجابة. فمتى ينبغي أن يُجرى الاستفتاء؟ وما هي النسبة المئوية اللازمة للأصوات المؤيدة للسؤال المطروح في الاستفتاء، وهل ينبغي اشتراط حد أدنى من نسبة إقبال الناخبين أو المشاركة في الاستفتاء؟ وهل تُعتبر نتيجة الاستفتاء ملزمة للدولة الأم؟ وهل هي ملزمة للمجتمع الدولي؟ وهل يجوز تكرار إجراء الاستفتاء في وقت لاحق؟ وإذا تشكلت الدولة الجديدة عن طريق الاستفتاء، فما هي حدود تلك الدولة الجديدة؟

متى ينبغي أن يُجرى الاستفتاء؟

يأتي الاستفتاء أحيانا، كما حصل في حالي تي مور الشرقية والبوسنة، إيدانا بانطلاق عملية تقرير المصير بمظهره الخارجي (نحو الاستقلال الكامل) ويعقبه شكلا من أشكال السيادة المشتركة، أو الاستقلال المتدرج على مراحل. ولكن، تتفق الأطراف في معظم الحالات على تحديد فترة زمنية معينة مصممة بحيث تراعي التوازن بين ضرورة القضاء على محركات النزاع وعوامله، وبناء المؤسسات بهدف تسوية مسألة استمرار الارتباط بالدولة الأم، أو نيل الاستقلال في الوقت المناسب كي لا يتسبب طول المدة في خيبة الأمل، وفتح المجال أمام عودة العنف.

وتحاول كل حالة أن تعقد توازنا بين مجموعة فريدة من العوامل، ولا تتوفر ممارسة جيدة وحيدة بخصوص اختيار التوقيت المناسب. واعتمدت صربيا ومونتنگرو فترة قصيرة نسبيا قوامها ثلاث سنوات⁹⁰، وهو ما حصل في اتفاق رامبوييه، بينما أثرت بابوا غينيا الجديدة وبوغينفيل الأخذ بمهلة زمنية تصل إلى 10 سنوات، وعلى ألا تتجاوز 15 سنة⁹¹. ونصت اتفاقات قائمة أو أخرى مقترحة على تحديد مهل زمنية تتراوح بين هذين الحدين. ونصت خطة بيكر للسلام على تقرير الوضع النهائي للصحراء الغربية عن طريق الاستفتاء خلال مدة أقلها 4 سنوات، وأقصاها 5 سنوات عقب إقرار خطة السلام⁹²، ونص بروتوكول مشاكوس لجنوب السودان على إجراء الاستفتاء عقب مرور ست سنوات⁹³.

وفي أيرلندا الشمالية، أخذ اتفاق الجمعة العظيمة بنهج مبتكر ومغاير؛ إذ نص الاتفاق على أن يوجه وزير الدولة البريطاني (وزير الداخلية) الدعوة إلى المشاركة في استفتاء على الاستقلال كل سبع سنوات إذا كان من "المرجح" أن تصوت غالبية الناخبين لصالح عدم استمرار أيرلندا الشمالية ضمن المملكة المتحدة، وتصبح جزءا من أيرلندا الموحدة⁹⁴. وفي معرض تبرير هذا الإجراء، نص الاتفاق على أن "رغبة غالبية شعب أيرلندا الشمالية حاليا ... تصب في اتجاه الحفاظ على الاتحاد" مع المملكة المتحدة، وأن وضع أيرلندا الشمالية لن يطرأ عليه تعديل بغير موافقة الشعب⁹⁵.

من هم الناخبون الذين يحق لهم المشاركة في الاستفتاء؟

ثمة مسألتان محوريتان تتعلقان بالتصويت على السؤال المتعلق بتقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال). وتتعلق المسألة الأولى بمدى أحقية الدولة الأم في إجراء الاستفتاء لمواطنيها بخصوص السماح للكيان دون مستوى الدولة بالانفصال عنها. وتتعلق ثاني المسألتين بهوية ناخبي الكيان دون مستوى الدولة الذين ينبغي أن يُسمح لهم بالمشاركة في الاستفتاء.

وبالنسبة للمسألة الأولى، فغالبا ما يطرح الأطراف أثناء مرحلة التفاوض ضرورة أن يكون لمواطني الدولة الأم رأي بخصوص انفصال الكيان دون مستوى الدولة. ويدفع الأطراف حينها بحجج متعلقة بالسيادة وسلامة الأراضي دعما وتعضيدا لهذا المطلب. وعلى سبيل المثال، نصت اتفاقات رامبوييه على إجراء تقدير "إرادة الشعب" عن طريق إجراء استفتاء على الأرجح، ولكنها لم تحدد تعريف العوامل المكونة لمصطلح "الشعب"، تاركاً الاحتمال قائما أمام شعبي صربيا وكوسوفو كي

⁹⁰ Serbia and Montenegro Constitution (4 Feb. 2003) art. 60

⁹¹ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) art. 312(a)

⁹² Baker Plan II, ¶ 2

⁹³ Machakos Protocol (Machakos, 2002) Part. B, ¶ 2.2

⁹⁴ Good Friday Agreement Strand 2, Annex Nos. 1, 2

⁹⁵ Good Friday Agreement Art. I(iii)

يكون لهما رأي عن طريق الاستفتاء. ورفض الوسطاء طلبا تقدم به وفد كوسوفو يقضي بأن ينص البند صراحة على تقدير "إرادة شعب كوسوفو" على وجه التحديد⁹⁶.

ويتمثل الحل الوسط الذي يتم التوصل إليه عادة في جواز شمول مواطني الدولة الأم في الاستفتاء للموافقة على اتفاق السلام، وإبداء موافقتهم بالتالي على إجراء استفتاء بخصوص أراضي الكيان دون مستوى الدولة. وهنا تعود حالة الجزائر إلى الواجهة، حيث وافق الناخبون الفرنسيون على اتفاق إيفيان الذي شمل بندا يجيز إجراء استفتاء جزائري، يشارك فيه القاطنون في الجزائر فقط بخصوص تقرير المصير. وأما في حالة اتفاق الجمعة العظيمة، فشارك شعب أيرلندا بالاستفتاء على تمرير الاتفاق، وشارك مواطنو أيرلندا الشمالية أيضا، ولكن لم يُطرح الاستفتاء على الناخبين في بريطانيا العظمى.

وبخصوص المسألة الثانية التي ينبغي بموجبها أن يشارك الكيان في الاستفتاء، فغالبا ما يعتري الكيان القلق إزاء طرح الاستفتاء على جمهور ناخبين تتكون غالبية العظمى من سكان ينحدرون من مناطق أخرى في الدولة الأم، واحتمال أن يصوت هؤلاء لصالح البقاء مع الدولة الأم. وفي حالة مونتغرو على سبيل المثال، يعتبر 30% من السكان أنفسهم من الصرب، فضلا عن إقامة الكثير من مواطني صربيا في مونتغرو التي يعتبرونها مكان إقامتهم الثاني.

وهنا مربط الفرس، حيث يبرز المبدأ القانوني الذي يفترض أن تقرير المصير حق يملكه "الشعب"، وتزيد صلته بموضوع النقاش. وبوسع الكيانات دون مستوى الدولة أن توظف هذا المبدأ كي تضمن مشاركة المجموعات التي تشترك في نفس الخصائص كشعب، وترتبط بإقليم معين من أراضي الكيان دون مستوى الدولة يحق لها المشاركة في الاستفتاء دون غيرها. ويطرح هذا الأمر بدوره مسألة أفراد هذه المجموعة أو الشعب المقيمين خارج أراضي الكيان، ولكن في مناطق أخرى داخل حدود الدولة الأم، ومدى أحقيتهم في المشاركة في الاستفتاء.

وتشمل شروط الأهلية للمشاركة في الاستفتاء طيفا واسعا من الأمور التي يتم التفاوض عليها ضمن اتفاقات السلام. وفي مونتغرو، اشترط للناخبين المسجلين الإقامة في البلد مدة سنتين على الأقل كي يشاركوا في الاستفتاء بصرف النظر عما إذا كانوا يعتبرون أنفسهم من مواطني مونتغرو أم صربيا. وبرغم أن عددا من الأحزاب السياسية دافع بشدة عن حق المواطنين المولودين في مونتغرو والمقيمين في صربيا بالمشاركة في الاستفتاء، لم ينص قانون الاستفتاء في مونتغرو على شمول هذه الفئة من الناخبين. ويُعزى ذلك جزئيا إلى معارضة مثل هذا الطرح من طرف منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لأن ذلك من شأنه أن يمنح هذه الفئة من الناخبين فرصة ازدواجية التصويت برغم أنه لم يُجر استفتاء في أراضي صربيا بهذا الخصوص⁹⁷.

وعلى نحو مشابه، نصت اتفاقات سلام أخرى على أن تماثل شروط أهلية الناخبين للمشاركة في الاستفتاء تلك المطبقة بخصوص المشاركين في الانتخابات الوطنية. وعلى سبيل المثال، جاء في البنود الخاصة بالاستفتاء ضمن اتفاق بوغيفيل للسلام ما يفيد بأن تُطبق نفس "شروط الأهلية للمشاركة في الانتخابات الوطنية في بوغيفيل على من سيشاركون في الاستفتاء"⁹⁸. وقد تلجأ الأطراف عوضا عن ذلك إلى اشتراط معايير أهلية خاصة بالاستفتاء حصريا كما حصل في استفتاء تيمور الشرقية، إذ نص الاتفاق على أهلية كل من بلغ السابعة عشرة من العمر للتصويت في الاستفتاء إذا كان من مواليد تيمور الشرقية، أو كان أحد أبويه من مواليدها، أو كان متزوجا من شخص تنطبق عليه شروط إحدى الفئتين السابقتين من الناخبين⁹⁹.

وتشدد بعض الحالات على اشتراط وجود رابط تاريخي للمقيمين بالأراضي أو الأقاليم. واتساقا مع ما ورد في اتفاق السلام الشامل، نص قانون الاستفتاء في جنوب السودان على اشتراط أن يكون الناخب قد بلغ الثامنة عشرة من العمر، ويتمتع "بالأهلية العقلية"، ومسجلا في سجل أو قوائم الاستفتاء. كما اشترط لغير ذلك من الناخبين استيفاء أحد الشرطين التاليين: (1) "أن يكون مولودا لوالدين، أو أحدهما، من المجتمعات المحلية الأصلية التي استقر بها المقام في جنوب السودان منذ الأول من

⁹⁶ See Rambouillet Agreement: Interim Agreement for Peace and Self-Government in Kosovo (Rambouillet, 1999)

⁹⁷ 'Republic of Montenegro, Referendum on State-Status, May 2006, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report' (Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 Aug. 2006) 8

⁹⁸ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001) C art. 315

⁹⁹ S.C. Res. 513 at Annex II(C), U.N. SCOR, U.N. Doc. S/1999/513 (1999)

كانون الثاني/ يناير 1956، أو قبل ذلك، أو (2) أن يكون مقيماً دائماً في جنوب السودان، أو أن يكون والداه أو جداه من المقيمين الدائمين هناك منذ الأول من كانون الثاني/ يناير 1956¹⁰⁰.

ما هو السؤال المحدد الذي سيُطرح على الشعب في الاستفتاء؟

غالباً ما تكون صياغة السؤال المطروح في الاستفتاء مسألةً جدليةً تنطوي على الكثير من التجاذبات. ففي بعض الحالات، قد يتسبب طرح السؤال بطريقة مربكة في تحيز نتائج الاستفتاء بطريقة أو بأخرى، أو قد يؤدي طرح سؤال مكون من عدة أجزاء إلى نتائج غير دقيقة. وغالباً ما تعتمد الاستفتاءات العامة على المصطلحات القانونية التي يصعب على الناخب العادي فهمها. وإذا تعذر على الناخبين فهم السؤال ومضامينه بالكامل، فسوف تزيد احتمالية تأثرهم بشكل صياغة السؤال أكثر من مضمونه أو محتواه¹⁰¹. وعلى سبيل المثال، قد يؤدي ترتيب طرحي شقي السؤال إلى أن يخل بالإجابة التي يختارها الناخب، وقد يقرر الناخبون الأقل اطلاعا اختيار الإجابة التي ترد أولاً في ترتيب الخيارات. ومن وجهة نظر فنية بحتة، فمن الأفضل أن تكون الإجابة عن السؤال بنعم أو لا جراً سهولة صياغته، ولكن غالباً ما تشكل الأطراف في فحوى ما يُطرح في السؤال، وهل ينبغي له أن يكون على الشكل التالي: "هل تفضل الاستقلال؟"، أم "هل تفضل الوحدة؟".

وتورد اتفاقات السلام أحياناً النص المحدد للسؤال الذي سيشمله الاستفتاء لاحقاً، بينما تشمل أمثلة أخرى اعتماد الكيان دون مستوى الدولة قانوناً خاصاً للاستفتاء يورد نص السؤال مسبقاً، فضلاً عن وجود أمثلة أخرى تشمل جولة مفاوضات مصغرة تُجرى لاحقاً بخصوص صياغة نص السؤال المطروح في الاستفتاء.

كان نص السؤال الذي طُرح على شعب مونتغرو بسيطاً ومباشراً على النحو الآتي: "هل ترغبون في أن تصبح جمهورية مونتغرو (الجبل الأسود) دولة مستقلة لها كيانها الدولي وشخصيتها الاعتبارية الكاملة؟"¹⁰². وأما إندونيسيا وتيمور الشرقية، فقد أخذتا بسؤال يطرح أحد خيارين كما يلي: "هل تقبل بصيغة الحكم الذاتي الخاص المقترحة لتيمور الشرقية داخل دولة موحدة ضمن جمهورية إندونيسيا؟"، أو "هل ترفض مقترح الحكم الذاتي الخاص لتيمور الشرقية المؤدي إلى انفصالها عن إندونيسيا؟"¹⁰³. وتوصلت بابوا غينيا الجديدة وبوغينفيل إلى اتفاق في 2018 لإجراء الاستفتاء في 2019 شريطة أن يطرح السؤال التالي: "هل توافق على أن يحصل إقليم بوغينفيل على أحد الأمرين التاليين: 1- حكم ذاتي أكبر، أم 2- الاستقلال"¹⁰⁴. وجاء استفتاء جنوب السودان بسيطاً في كلمتين، إحداهما "الوحدة" وإلى جانبها إطار يضع الناخب بصمة أصبعه داخله، "والانفصال"، وإلى جانبها إطار مشابه أيضاً فيه يضع الناخب بصمة أصبعه داخله¹⁰⁵. كما وفر استفتاء جنوب السودان خياراً مصوراً يتيح للناخب أن يضع بصمة أصبعه فوق صورة لبيدين مضمومتين معا (كناية عن الوحدة)، وأخرى لراحة يد واحدة (كناية عن الانفصال).

ما هي النسبة المشترطة للتصويت لصالح السؤال المطروح، وهل هناك حد أدنى لنسبة المقترعين في الاستفتاء من بين مجموع الناخبين المسجلين؟

ثمة مسألة أخرى محط جدل كبير تتعلق بنسبة المقترعين اللازمة للموافقة على الاستقلال. وفي بعض الحالات، تكون النسبة المشترطة هي موافقة الأغلبية البسيطة من المقترعين، بينما تشترط أمثلة أخرى نسبة أعلى كأغلبية مطلقة من قبيل اشتراط موافقة نسبة الثلثين من المقترعين. كما ينبغي للأطراف النظر في الحد الأدنى من نسبة إقبال الناخبين أو المقترعين المشاركين في الاستفتاء. وعادة ما تتكرر نسب إقبال ناخبين مرتفعة في حالات الاستفتاء على تقرير المصير. ومن بين 37

¹⁰⁰ 'Southern Sudan Referendum Act 2009' (2010) 5(1) International Journal of African Renaissance Studies – Multi-Intern- and Transdisciplinary 192, 205, Part II(25)

¹⁰¹ Amy H. Handlin, 'Response and order effects in referendum voting: Exploring the influence of contextual bias on public policy' (1994) 30(1) Journal of Business Research 95, 96

¹⁰² Law on the Referendum of Legal Status (Montenegro, 2006) I, Art. 5

¹⁰³ S.C. Res. 513, U.N. SCOR, at Annex II(B), U.N. Doc. S/1999/513 (1999)

¹⁰⁴ 'Question agreed for Bougainville's independence referendum' (RNZ, 13 Oct. 2018)

¹⁰⁵ Andrew Heavens, 'Observers approve south Sudan independence vote' (Reuters, 17 Jan. 2011)

حالة شهدت طرح مسألة الانفصال على الاستفتاء ما بين عامي 1991، و2011، شهدت 31 حالة نسبة إقبال بين المقترعين فاقت 70 في المئة، وهي نسبة أعلى بكثير مما هو معتاد في نسب إقبال المقترعين في الانتخابات العامة¹⁰⁶.

وتتمتع الكيانات دون مستوى الدولة بسلطات استثنائية (تقديرية) واسعة بخصوص مسائل الاستفتاء نظرا لعدم ورود نص مفيد لنسبة المقترعين المشترطة في الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، أو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية¹⁰⁷، وغيرهما من الاتفاقيات أو المعاهدات أو الصكوك الدولية، ولا تشترط معايير ملزمة بخصوص الحد الأدنى من نسبة المقترعين، أو النصاب القانوني في القوانين الخاصة بإجراء الاستفتاءات¹⁰⁸.

وعلى هذا النحو، تنأى اتفاقات السلام بنفسها غالبا عن مسألة تحديد نسبة الإقبال أو الاقتراع المشترطة، أو النصاب القانوني من عدد الناخبين، وغالبا ما ترد مثل هذه التفاصيل في القوانين الخاصة بالاستفتاء التي تصدر لاحقا. وعلى سبيل المثال، لا تشمل اتفاقات السلام الخاصة بكل من تيمور الشرقية¹⁰⁹، والسودان¹¹⁰، وبوغينفيل¹¹¹ أي شروط مسبقة لنسبة مقترعين معينة أو نصاب قانوني محدد.

ويرغم أن الاستفتاء على الاستقلال يحرك عمليا إجراءات تنفيذ قرار مهم لا يمكن التراجع عن تبعاته في الأغلب، فمن المفاجئ أن عددا ليس بقليل من الكيانات دون مستوى الدولة تشترط الأغلبية البسيطة لإقرار الانفصال. وعلى سبيل المثال، ترسم خطة بيكر للسلام في الصحراء الغربية معالم الاستفتاء من خلال اشتراط الأغلبية البسيطة لتقرير المصير¹¹². وثمة نسب أخرى تُشترط اعتبارا من قبيل اشتراط موثقتين موافقة 55% من المقترعين، وهي نسبة من الواضح أنها عشوائية، واشترطت لا لشيء سوى لتلبية شرط من الشروط التي فرضها الاتحاد الأوروبي. وعلاوة على ذلك، ثمة حالات من قبيل حالة بوغينفيل تشترط قوانين الاستفتاء فيها موافقة ثلثي المقترعين على الاستقلال.

ومن شأن اشتراط حد أدنى من نسبة المقترعين أن يصب في صالح الطرف المناوئ لخيار الاستقلال. وتحديدًا، إذا اختار المقترعون مقاطعة الاستفتاء عوضا عن المشاركة فيه، فسوف تجمع عمليا أصوات المقاطعين إلى أصوات المعارضين، ولذلك لا تشترط معظم اتفاقات السلام نصابا قانونيا أو حدا أدنى من مشاركة الناخبين المسجلين. ولكن اشترطت موثقتين "أن تُقر نتيجة الاستفتاء بغالبية أصوات المواطنين الذين أدلوا بأصواتهم شريطة أن تكون غالبيتهم التي يحق لها الاقتراع قد أدلت بأصواتها"¹¹³.

وقد تحاول الدولة الطرف في بعض الحالات الدفع بضرورة اشتراط نسبة مقترعين أعلى من المعتاد قياسا إلى إجمالي عدد الناخبين المسجلين لتمير خيار تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال). كما من شأن اشتراط نصاب صارم أن يفوض من شرعية الاستقلال عوضا عن تعزيزها. وفي نيسان/ أبريل 1990، سن مجلس السوفييت الأعلى، وهو أعلى هيئة تشريعية في الاتحاد السوفييتي حينها، قانونا بشأن "إجراءات انفصال الجمهوريات المكونة لاتحاد الجمهوريات الاشتراكية

¹⁰⁶ See Matt Qvortrup, 'Voting on Independence and National Issues: A Historical and Comparative Study of Referendums on Self-Determination and Secession' (2015) XX(2) French Journal of British Studies

¹⁰⁷ International Covenant on Civil and Political Rights (New York, 16 Dec. 1966) 999 U.N.T.S. 171 and 1057

¹⁰⁸ Serbia and Montenegro is a party to Protocol No. 1 to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 3 of which provides that "[t]he High Contracting Parties undertake to hold free elections at reasonable intervals by secret ballot, under conditions which will ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature." Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (20 Mar. 1952) art. 3. The European Commission on Human Rights has interpreted this provision as applying only to institutions established by the constitutions of the Contracting Parties which possess inherent rule-making power. See *Polacco & Garofalo v. Italy* (inadmissible), no. 23450/94, ECHR 1997; *Mathieu-Mohin & Clerfayt v. Belgium*, no. 9267/81 A/113 ECHR 1987, 23

¹⁰⁹ See Agreement Regarding the Modalities for the Popular Consultation of the East Timorese through a Direct Ballot, between the Government of Indonesia and Portugal and the Secretary General of the United Nations (New York, 1999)

¹¹⁰ Comprehensive Peace Agreement between the Government of Sudan and the SPLM/SPLA (2005) Part B, 2.5

¹¹¹ Bougainville Peace Agreement (Arawa, 2001)

¹¹² See Baker Plan II, § II, ¶ 3

¹¹³ Law on the Referendum of Legal Status (Montenegro, 2006) Art. 37

السوفيتية عن جسم الاتحاد¹¹⁴. وشملت شروط القانون اشتراط إجراء استفتاء قبيل الانفصال يصوت فيه 66 بالمئة من الناخبين الذين يحق لهم الاقتراع لصالح استقلال الجمهورية المعنية¹¹⁵. وجاء اشتراط هذه النسبة المرتفعة لتحقيق النصاب القانوني اتساقا مع الأحكام المقيدة الأخرى الواردة في القانون المذكور الذي وصفه أحد المعلقين المعاصرين بقوله إنه "قانون يؤسس لطائفة متنوعة من الشروط المسبقة للانفصال، ويخول موسكو، وليس الجمهوريات المعنية، صلاحية اتخاذ قرار إمكانية تحريك إجراءات الانفصال من عدمها"¹¹⁶. وعلى الرغم من صدور القانون المذكور، أجرت أوكرانيا الاستفتاء على استقلالها في 1991، واشترطت موافقة الأغلبية البسيطة من المقترعين، ومشاركة 50 في المئة من الناخبين المسجلين كنصاب قانوني لاعتبار الاستفتاء قانونيا¹¹⁷.

هل تُعتبر نتيجة الاستفتاء ملزمة للكيان دون مستوى الدولة، والدولة الأم؟

تترسخ دعائم السلام لأمد أطول عندما تنص اتفاقات السلام بوضوح على مدى إلزامية نتائج الاستفتاء للكيان غير السيادي أو الدولة الأم. وقد يؤدي عدم الوضوح إلى الإخلال بتنفيذ بنود اتفاق السلام في مرحلته الأخيرة.

وفي حالة جنوب السودان، كان من الواضح من البداية أن نتيجة الاستفتاء ستكون ملزمة، بينما نص اتفاق بوغينفيل على أن الاستقلال لن يتحقق إلا عقب إجراء استفتاء تدعيما لخيار الاستقلال، وبموافقة حكومة بابوا غينيا الجديدة. وبالنسبة لكوسوفو، نص اتفاقا رامبويه على أن يتقرر الوضع النهائي لكوسوفو في مؤتمر دولي ينظر في رغبة الشعب بخصوص نيل الاستقلال من عدمها¹¹⁸. وأوحت الصياغة ضمنا أن نتائج الاستفتاء ستستخدم لأغراض استرشادية من طرف المؤتمر الدولي المزمع، ولن تُعامل كنتيجة ملزمة في حد ذاتها نهاية المطاف.

وقد تلتزم الدولة الأم في بعض الحالات بالطابع الملزم للاستفتاء، ولكنها قد تغير موقفها لاحقا. وعلى سبيل المثال، أشارت إندونيسيا بأنها ستمنح تيمور الشرقية استقلالها عن البلاد إذا رُفض مقترح الحكم الذاتي الخاص¹¹⁹. وبعد أن صوت شعب تيمور الشرقية لرفض المقترح الإندونيسي (الحكم الذاتي الخاص)، رفضت حكومة إندونيسيا النتائج، وأثرت أن تدعم الميليشيات الموالية لها في تيمور الشرقية في محاولة لزعزعة استقرار الإقليم، وعرقله تنفيذ تعهداتها بمنحه الاستقلال عنها¹²⁰.

وتشترط جميع الدساتير تقريبا إجراء تعديل دستوري أولا عن طريق تصويت البرلمان كي يجعل نتائج الاستفتاء ملزمة. ولجأت بعض الدول والمنظمات الدولية إلى هذا النوع من القوانين المحلية من باب التوكيد، وبيان أن استقلال الكيان عن الدولة الأم سيشكل لا محالة تغييرا في الهيكل الدستوري في البلاد، وأنه لا بد بالتالي من استحصال موافقة الدولة الأم من خلال برلمانها أولا، أو من خلال برلمان الكيان غير السيادي (دون مستوى الدولة). وفي حالة مونتغرو على سبيل المثال، أوصت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن يبادر برلمان مونتغرو عقب الاستفتاء إلى تعديل دستورها رسميا قبيل إعلان استقلال الجمهورية. ووفقا لأحكام الدستور الراهن، كان من الضروري أن يُجرى استفتاء بهذا الخصوص، تعقبه موافقة البرلمان على النتائج بأغلبية الثلثين، وثم يُصار إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات عامة، قبل أن يضطلع البرلمان الجديد بمهمة إقرار النتيجة بأغلبية الثلثين في غضون 90 يوما¹²¹. وقد تؤدي مثل هذه الإجراءات المعقدة إلى زعزعة استقرار عملية السلام عن طريق تأخير تنفيذ إرادة الشعب، وتعديل شرط الأغلبية البسيطة إلى أغلبية أكبر (أغلبية الثلثين) في البرلمان.

هل يجوز تكرار إجراء الاستفتاء في مرحلة لاحقة؟

¹¹⁴ See Law of the USSR of April 3, 1990 (1990) 13 Register of the Congress of the People's Deputies of USSR and Supreme Soviet of USSR 252

¹¹⁵ *Id.* at art. 6

¹¹⁶ See Jaak Treiman, 'The Soviet Secession Law is a Sham' (Wall Street Journal Europe, 3 Jul. 1990)

¹¹⁷ See 'Report on Ukraine's Referendum on Independence and Presidential Election' (Commission on Security and Cooperation in Europe, Presidential Elections and Independence Referendums in the Baltic States, the Soviet Union and Successor States, 1 Dec. 1991) 103

¹¹⁸ Rambouillet Agreement (Rambouillet, 1999) Ch. 8, art. I, ¶ 3

¹¹⁹ Julian Duplain, 'Q&A: East Timor Referendum' (BBC, 24 Aug. 1999)

¹²⁰ See Milena Sterio, 'On the Right to External Self-Determination: "Selfstans," Secession and the Great Powers' Rule' (2010) 19 Minnesota Journal of International Law 137-176

¹²¹ Republic of Montenegro, Referendum on State-Status, May 2006, OSCE/ODIHR Referendum Observation Mission Final Report' (Office for Democratic Institutions and Human Rights, 4 Aug. 2006) 4-5

تنص اتفاقات السلام في بعض الحالات، وبطلب من الأطراف فيها، على جواز تكرار إجراء الاستفتاء في مرحلة ما لاحقا. وفي مونتغرو على سبيل المثال، يجوز إجراء استفتاء آخر عقب انقضاء مدة لا تقل عن 3 سنوات من إجراء الاستفتاء الأول. وفي أيرلندا الشمالية، يجوز تكرار الاستفتاء كل سبع سنوات. وصُممت تفاصيل إمكانية تكرار الاستفتاء كي تخفف من حدة الضغوط التي تدفع باتجاه نشوب النزاع مجددا. ولكن لا يخلو الأمر من مثالب من قبيل إبقاء مسألة الوضع النهائي للكيان غير السيادي معلقة ومتأرجحة بما يزيد من صعوبة تنفيذ مقتضيات تقرير المصير بمظهره الداخلي (الحكم الذاتي) من الناحية الفعلية.

ما هي حدود الدولة الجديدة؟

إذا نشأت دولة جديدة عن طريق الاستفتاء، فيجب البت في حدودها وترسيمها. واعتمد مبدأ احترام الحدود المتوارثة لحل المسألة، وألزمت البلدان المستقلة حديثا بأن ترث حدود سابقاتها¹²². وطبق المبدأ للمرة الأولى في القرن 19 على البلدان التي استقلت حديثا في أمريكا اللاتينية، قبل أن يُكرر اعتماد المبدأ نفسه في حقبة إنهاء الاستعمار في أفريقيا حيث ورثت البلدان الجديدة عقب نيلها الاستقلال الحدود الإدارية التي خلفها الاستعمار. وفي بعض الحالات من قبيل الصومال والمغرب، رفضت الدول المنشأة حديثا القبول بالحدود القديمة، وحاولت أن ترسم حدودا جديدة تشمل جميع المنتمين لمجموعتها العرقية¹²³. ولكن أصر المجتمع الدولي بأكمله على الامتثال لمبدأ احترام الحدود المتوارثة من الحقبة الاستعمارية¹²⁴.

وفي حالة تفكك يوغسلافيا السابقة، سعت صربيا إلى تغيير حدودها القائمة مع كل من كرواتيا والبوسنة. ورفضت لجنة بادينتر للتحكيم هذا النهج في تغيير الحدود، وأكدت في رأيها الاستشاري رقم 2 مبدأ احترام الحدود المتوارثة، وانطباعه على الدول التي تشكلت عقب تفكك يوغسلافيا. واعترف المجتمع الدولي بجميع الدول الجديدة التي نشأت بعد 1991، والبالغ عددها 27 دولة، ضمن حدودها الإقليمية القائمة قبل إعلان استقلالها أو نشؤها.

السيادة المقيدة

كي يتحول الكيان دون مستوى الدولة (غير السيادي) إلى دولة مستقلة، من الضروري أن يحظى باعتراف الدول الأعضاء في المجتمع الدولي. ولا يغطي الفصل الحالي تفاصيل طبيعة ذلك الاعتراف، وما إذا كان يشترط أن يكون دستوريا، أم عن طريق الإعلان بالاعتراف وحسب لأن ذلك سوف يقمنا في تفاصيل الآراء المختلفة حول العدد المشروط توافره من الدول التي تعترف بالكيان الجديد قبل أن يصبح دولة مستقلة معترف بها دوليا¹²⁵. ولكن نظرا للدور الهام الذي قد تلعبه الدول غير الطرف في اتفاق السلام على صعيد الاعتراف بالكيان وتحوله إلى دولة مستقلة ذات سيادة، ونظرا لاحتمال أن يتسبب نشوء دول جديدة بزعة استقرار المنطقة، قد يعمد المجتمع الدولي أحيانا إلى تقييد سيادة الدولة الجديدة. وتنبع احتمالية تسبب الدولة الجديدة بزعة استقرار المنطقة من عدم قدرتها الكافية في طور بناء مؤسسات الحكم فيها على ممارسة سلطاتها بشكل فاعل، أو قد ينبع عدم الاستقرار من احتمال أن يكون نشوء هذه الدولة سببا في حدوث زلزال سياسي يززع الاستقرار.

وتشمل ترتيبات السيادة المقيدة فرض محددات تستمر لفترة على السلطات والوظائف السيادية في الدولة الجديدة. وتشمل تلك القيود اشتراط تواجد دولي إداري أو عسكري، أو الاثنين معا لفترة طويلة، وفرض قيود على حق الدولة في الاندماج مع دولة أخرى.

¹²² *Order on Provisional Measures in the Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Mali)*, Provisional Measures Order, I.C.J. Rep. 1986 25 ILM 146, 565-569

¹²³ Enver Hasani, 'Uti Possidetis Juris: From Rome to Kosovo' (2003) 27 Fletcher Forum of World Affairs 85, 88

¹²⁴ *Order on Provisional Measures in the Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Mali)*, Provisional Measures Order, I.C.J. Rep. 1986 25 ILM 146, 565-569; Conference on Yugoslavia Arbitration Commission, Opinion No. 3 (11 Jan. 1992)

¹²⁵ See Stefan Talmon, 'The Constitutive Versus the Declaratory Theory of Recognition: Tertium Non Datur?' (2004) 75(1) British Yearbook of International Law 101-181; Vidmar, Jure. 'Explaining the Legal Effects of Recognition' (2012) 61(2) The International and Comparative Law Quarterly 361-87; 'Recognition in International Law: A Functional Reappraisal' (1967) 34(4) The University of Chicago Law Review 857-83

وفي حالات من قبيل حالة البوسنة، قد تُجبر الدولة المستقلة على تقاسم سلطاتها ووظائفها السيادية مع منظمة دولية. وفي اتفاق دايتون للسلام الذي أنهى نزاع البوسنة وصربيا عام 1995، ورد في بنوده ما ينص على استحداث نظام حكم وضعت دولة البوسنة المستقلة بموجبه تحت وصاية بحكم الأمر الواقع في سياق علاقتها بالمجتمع الدولي عن طريق إنشاء مكتب الممثل السامي فيها. وتشاطرت الحكومة البوسنية ووظائفها مع ممثل سام دولي من إحدى بلدان أوروبا الغربية، وقوة بقيادة قوات حلف الناتو من أجل حفظ الأمن¹²⁶. وفي هذه الحالة، قرر المجتمع الدولي أن من الضروري أن يضمن سلامة أراضي البوسنة، وأن التواجد الدولي على أراضيها سوف يحول دون انفصال جمهورية صرب البوسنة عنها.

وظلت تيمور الشرقية تحت شكل من أشكال السيادة المقيدة غير الصارمة لفترة من الزمن، وتكفل المجتمع الدولي ممثلاً ببعثة الأمم المتحدة لدعم تيمور الشرقية، وبعثة الأمم المتحدة للمتابعة، بتوفير مساعدة مستمرة في مجالات الإدارة المدنية، والقانون والنظام (قوات شرطية وبناء غيرها من أجهزة إنفاذ القانون)، والأمن العسكري (لحفاظ على الأمن داخليا وخارجيا)¹²⁷.

خلاصة واستنتاج

تُعتبر صياغة أحكام وبنود خاصة لنقل السيادة والصلاحيات إلى الكيانات دون مستوى الدولة (غير السيادية) من الخطوات الضرورية التي لا بد أن يخوض فيها طرفا الاتفاق أثناء عملية التفاوض على السلام. وعندما تخفق آليات تقاسم السلطة في تلبية المطالب المتعلقة بزيادة صلاحيات الحكم الذاتي، أو عندما يستحيل إدراجها ضمن نصوص اتفاق السلام، قد يهيب اشتراط حق تقرير المصير بمظهره الخارجي (الاستقلال)، وتقاسم السيادة، والسيادة المرحلية، والسيادة المشروطة، ومستقبل الاستفتاء على الاستقلال الظروف اللازمة لضمان سلام دائم. وكما هي حال جميع محركات النزاع التي يستعرضها الكتاب الحالي، فما من حل واحد يناسب حل جميع القضايا الشائكة من قبيل السيادة ومطالب تقرير المصير. ومع ذلك، ظلت مسائل السيادة وتمتع الكيانات غير السيادية بالحكم الذاتي في طليعة الأسباب المؤدية إلى النزاعات المسلحة على مدار أكثر من نصف قرن منذ بدء حقبة إنهاء الاستعمار.

وناقش الفصل الحالي الطرق التي تمكنت من خلالها أطراف التفاوض على السلام أعقاب النزاعات من بلورة نهج أو مقاربات جديدة للتعامل مع مفهوم السيادة، وذلك عن طريق ابتكار أطر زمنية لإثبات استحقاق نيل السيادة، أو تنفيذه من خلال هيئات دولية إدارية وحاكمة كما حصل في كوسوفو. وفي حالة بابوا غينيا الجديدة وبوغنيل، اتفقت الدولة والكيان غير السيادي عقب نزاع طويل من أجل تمتع الإقليم بالحكم الذاتي على اتفاق ينشئ نظاما من معايير الحوكمة الرشيدة بما فيها كيفية نزع السلاح بما يتيح هامشا إضافيا من صلاحيات الحكم الذاتي للإقليم غير السيادي. وكما ورد آنفا، تُوجت هذه العملية الناجحة في بوغنيل بإجراء استفتاء على الاستقلال في 2019، وصوت 98% من المشاركين في الاستفتاء لصالح الاستقلال عن بابوا غينيا الجديدة. وبالنسبة للخيارات المدروسة بعناية من أجل تعديل سير العمليات لصالح زيادة هامش تقرير المصير للكيانات غير السيادية التي استعرضها الفصل الحالي، فهي تبرهن كيف يمكن أن تؤدي اتفاقات السلام إذا صيغت بعناية إلى تسوية نزاعات طويلة كانت مدفوعة بمطالب سيادية، وكيف يمكن أن تسهم في التوصل إلى سلام دائم.

كما حاول الفصل الحالي أن يبرهن كيف تظل قضايا تقرير المصير سببا في انقسام الأطراف، ومنع التوصل إلى حل دائم للنزاع حتى بعد أن ينجح الطرفان المتفاوضان في صياغة نصوص اتفاقات أو خطط مفصلة لأغراض تقرير المصير، أو نيل السيادة. وعلى سبيل المثال، قد تؤدي خطط السلام إلى تأجيج النزاع وعدم تسوية التوترات إذا كانت تفتقر المنطق للإرادة السياسية كما حصل في خطة بيكر للصحراء الغربية، وخارطة الطريق لإسرائيل وفلسطين، وحتى لو نصت حرفيا على حق تقرير المصير، وتسليم السيادة مرحليا أو بالتدريج أو بشكل مشروط، وحتى لو حظيت بدعم من المجتمع الدولي. وعلى نحو مشابه، وبرغم نقل بعثة الأمم المتحدة في كوسوفو صلاحياتها إلى الحكومة الكوسوفية، وإعلان الدولة استقلال كوسوفو في 2008، بقيت بعض الصلاحيات تحت الوصاية الدولية، ولا لم يعترف نحو نصف الدول الأعضاء في الأمم المتحدة باستقلال كوسوفو حتى الآن.

¹²⁶ See generally Richard Caplan, *A New Trusteeship? The International Administration of War-Torn Territories* (Routledge, 2002) (analyzing the emergence of neotrusteeships in post conflict settings); The General Framework for Peace in Bosnia And Herzegovina (Dayton, 1995) Annex I(A) art. I

¹²⁷ U.N. Doc. SC/7400 (2002)

كما أن دراسات الحالة التي أبرزها الفصل الحالي، وهي: البوسنة، وإندونيسيا/ تيمور الشرقية، وإسرائيل/ فلسطين، وكوسوفو، وأيرلندا الشمالية، وبابوا غينيا الجديدة/ بوغينفيل، وصربيا/ مونتنگرو، والسودان/ جنوب السودان، والمغرب/ الصحراء الغربية، تسلط الضوء على مدى تعقيد عملية صياغة اتفاق دائم لحل نزاع قائم على المطالبة بنيل السيادة. ومن شأن البنود والأحكام الخاصة بقضايا من قبيل زيادة هامش تقرير المصير، والحكم الذاتي، والسيادة المتدرجة على مراحل، والاستفتاء على الاستقلال أن يشكل ضوابط للحيلولة دون تجدد النزاع إذا كانت ذات صياغة مُحكمة.

سينظر الفصل التالي في مسائل الإدارة والحوكمة في حقبة ما بعد انتهاء النزاع، وهو موضوع يعتمد على مفاهيم رئيسية من قبيل السيادة، والشرعية، وتقرير المصير التي تناولها الفصل الحالي.