تصدع مبدأ سيادة الدولة

يكاد يجمع الفقه الحديث للقانون الدولى العام على أن السبب الجوهرى لإخفاق نظام السلامة المشتركة فى عصبة الأمم هو أن تلك العصبة كانت دولة بين الدول ولم تكن دولة فوق الدول ، وكان ميثاقها يتطلب فى إصدار قرارات المجلس أو الجمعية (مادة ٥ فقرة أولى) إجماع آراء الأعضاء الحاضرين فيما عدا حالات قليلة تتعلق بالإجراءات وغيرها وردت فى الميثاق على سبيل الحصر (المادة ٥ فقرة ٢ والمادة ١٥ فقرة ٤ وفقرة ١٠) .

ولقد لقيت قاعدة الإجماع هذه نقدا شديدا ؛ لأنها فسرت علما وعملا بأنه من حق أية دولة أن تمتنع عن المساهمة فى تنفيذ القرار الذى اتخذ متى ما رأت مصلحتها فى ذلك . وكان النص على هذه القاعدة فى الميثاق أمارة صارخة من أمارات تمسك الدول الأعضاء بمبدأ سيادة الدولة .

لسيادة الدولة وجهتان : وجهة داخلية ، ووجهة خارجية : أما الوجهة الداخلية فلازمة لا غنى عنها ؛ إذ ليس من يمارى فى أن الحياة البشرية لا بد لها من حكومة تشرف عليها وتدبر شئونها ، وهى على كل حال ليست محل بحثنا اليوم .

أما الوجهة الخارجية — وهى التى يدور عليها هذا المقال — فقد ظلت إلى اليوم عقبة كؤودا فى سبيل إقامة سلطة دولية فوق الدول ترسم للعالم السياسة العامة وتحول بذلك دون تصادم المصالح القومية ، على نحو ما رأينا تصادمها منذ إنشاء عصبة الأمم إلى أن اندلع لهيب الحرب العالمية الثانية .

ولهذا رأينا الفقه الدولى يعلن الثورة على الأوضاع القديمة ، وينادى بمبادئ جديدة قوامها الحد من مبدأ سيادة الدولة وإخضاعها خارجيا لمقتضيات المجتمع العالمى . ويعلقون على ثورتهم السلمية تلك ، أمل إنقاذ الإنسانية جمعاء من هذه الحروب المتكررة ، ومن هاته الأزمات الاقتصادية الدورية .

وكان أول ما نادى به فقهاء القانون الدولى العام — من سنوات سابقة على نشوب الحرب الحالية — ضرورة إلغاء قاعدة « الإجماع » من عهد عصبة الأمم وما يتفرع عن ذلك الإلغاء من تقييد الأقلية برأى الأغلبية، ومن فرض قاعدة إجبارية للتحكيم بدل القاعدة الاختيارية الأولى، تكفل الالتجاء إليها، وتنفيذ ما يصدر من قرارات مبنية عليها قوات دولية مندمجة، إن تعذر إنشاؤها فورا، فلا أقل من أن تجمع الدول كلمتها عليها حتى يهضم العالم ذلك المثل الأعلى ويسيغه.

وإن هذا الاتجاه الجديد لهو فى واقع الأمر صدى للحوادث التى تعاقبت من يوم أن انسحبت ألمانيا من مؤتمر نزع السلاح سنة ١٩٣٢ إلى يوم أن نشبت حرب سنة ١٩٣٩ / ١٩٤٥. ذلك أن تاريخ العالم فى هذه الفترة ينبئنا بأن الصراع الوحشى الذى شهدناه أخيرا من دول تقول إنها متمدنة، لم يقم إلا بسبب تمسك الشعوب بمبدأ سيادة الدولة، ولعدم اكتراث تلك الشعوب بما وقع من انتهاك متكرر للعهود والمواثيق مادامت مصالحها المباشرة لم تكن قد مست بعد.

لقد ظننت أن الأمر لا يعنيها إذا انسحبت ألمانيا من مؤتمر نزع السلاح سنة ١٩٣٢، ثم من عصبة الأمم سنة ١٩٣٣، ولا يعنيها إذا هاجمت اليابان منشوريا معتدية على زميلتها الصين عضو عصبة الأمم سنة ١٩٣٣، ولا يعنيها إذا احتلت إيطاليا الحبشة زميلتها فى العصبة سنة ١٩٣٥، ولا يعنيها إذا احتل هتلر منطقة الرين المجردة ناقضا اتفاقيات لوكارنو سنة ١٩٣٦، ولا يعنيها إذا اصطرعت الشيوعية والفاشية على أرض أسبانيا سنة ١٩٣٦ — ١٩٣٨، ولا يعنيها إذا ضمت ألمانيا النمسا سنة ١٩٣٨، ثم بوهيميا وموراڤيا وميمل سنة ١٩٣٩، وإذا احتلت إيطاليا ألبانيا سنة ١٩٣٩. حتى إذا احتل هتلر دانتزج وغزا بولندة واقترب الخطر بذلك من انجلترا وفرنسا، وأوشكت المصالح المباشرة أن تمس، استيقظت الشعوب من سباتها قبل فوات الفرصة فى سبتمبر سنة ١٩٣٩.

فلا عجب أن نرى مبدأ سيادة الدولة يتقوض إزاء ما رأيناه من اشتداد التنافر بينه وبين حقائق الحياة البشرية. ولا عجب أن نرى الفقه الدولى العام يقول إنه لا نجاح لأية مؤسسة جديدة للسلام، سواء اتخذت صورة مجرد اتحاد أوربى أو عالمى أو قارى، أو صورة تشكيلات إقليمية تربطها عصبة أمم جديدة، إلا أن تقتنع الحكومات ومن ورائها الشعوب بأن الدولة خاضعة بطبيعة الأشياء لمجتمع أوسع.

والاتجاه الفقهى الثورى اللافت للنظر هو تعديل مركز الفرد فى القانون الدولى العام . كان الفقه السائد قبل الحرب العالمية الثانية ، أن الفرد ليس من أشخاص القانون الدولى العام . ولهذا رأينا القانون المذكور لا يلتفت إلى الأفراد التفاتا مباشرا ، ولا يعنى بحقوقهم عناية مباشرة . وكان إذا حل بفرد ضرر من عدم تنفيذ دولة الالتزام الدولى ، يلجأ ذلك الفرد إلى دولته لينال عن طريقها الترضية والإنصاف . وكانت النظرية السائدة إذ ذاك أن الحق الذى أهدر ليس حق الفرد ولكنه حق الدولة ، حقها فى أن يلقى أفرادها المعاملة الحسنى من الدول الأخرى .

ولم يكن إذن للفرد ، فيما عدا حالات نادرة قليلة الأهمية ، حق الالتجاء مباشرة إلى المحاكم الدولية ، وإنما كان ذلك من حق دولته . وكان عليها أن تتمسك بأن الحق المعروض هو حقها لتمتد إليه ولاية تلك المحاكم ، ولطالما تعقدت الإجراءات وتراخى إحقاق العدالة .

ولهذا أشاروا بالتوسع فيما كان للفرد — من قبل — من حق المثول مباشرة أمام المحاكم الدولية : كان له ذلك أيام أنشئت «المحاكم المختلطة التحكيمية» سنة ١٩٢٩ لتنظر فى مطالب الأفراد والهيئات الناشئة عن حوادث الحرب فى سنة ١٩١٤ / ١٩١٨ ، وكان له أن يمثُل أمام « اللجنة الدولية المشتركة » بين الولايات المتحدة وكندا ، وأمام غيرها من الهيئات التحكيمية الدولية المحدودة .

ولقد اعترض بعضهم على المبدأ بأنه يخشى منه أن ترهق المحاكم الدولية بنزاعات تافهة أو كيدية . ولكنه اعتراض مردود ؛ لأنه يصدق على المحاكم الإقليمية ، ومع ذلك فهو لم يمنع من إنشائها .

وحَسْبُ من يخسر دعواه تحمُّله بمصاريفها وبالتعويض إذا اقتضى الأمر ؛ ليحسب حساب عمله قبل الإقدام عليه . كما أنه من الممكن أن توكل تصفية النزاعات إلى دولة الفرد المتقاضى أولاً ؛ فتقدم منها إلى المحكمة الدولية ما تراه جديرا بالتقديم ، على أن يكون هذا الإجراء موقوتا ولفترة انتقال يزول بانتهائها .

ومبدأ سيادة الدولة يقوم على التعصب الوطنى الذى يدفع بالمرء إلى تقديم المصالح المباشرة لدولته على المصالح غير المباشرة — البعيدة والمحققة مع

ذلك — للمجتمع الدولى ، والذى يغرس فى نفسه الإحساس بأن دولته هى الحكم ، والخصم ، فيما يشجر بينها وبين دولة أخرى من خلاف .

ولهذا يشير المتأخرون من فقهاء القانون الدولى العام بإجراء تغيير جوهرى فى عاطفة الولاء ، ويرون ضرورة نقلها من الدولة الوطنية إلى الدولة العالمية . والسبيل عندهم ، إلى ذلك الهدف المثالى ، أن تحذف من كتب طلبة المدارس المواد التى توحى الولاء للوطن وحده ، وأن يلقنوا بدلها مزايا المجتمع الأوسع . ومما يساعد على تجلية هذه الفكرة لأذهانهم وتقريبها إلى قلوبهم أن تلقى عليهم مبادئ عامة فى الاقتصاد السياسى تثبت لهم استحالة نظرية الاكتفاء الذاتى ، بل قصورها عن أن تحقق لشعوب العالم غنيها وفقيرها الرفاهية المنشودة .

ولا تحسبن تلك الثورة الشاملة التى أعلنها الفقه الحديث على مبدأ سيادة الدولة ثورة مخدوعة خداعة ؛ فإنك إذ تتتبع نشوء الدولة وظهور العاطفة الوطنية تلمس أن التصدع الحالى الذى نشهده فى ذلك المبدأ إن هو إلا طور انتقالى محتم يأمل الخير من ورائه أولئك الذين لم يفقدوا بعدُ كل ثقتهم فى الطبيعة الإنسانية .

تكونت الدولة من اندماج — اختيارى أو إجبارى ؛ فذلك لا يهم — للأسر والعشائر ، ونبتت فكرة الحكومة من إحساس عام بضرورة قيام سلطة مركزية تشرف وتنظم وتنتقص من حرية الفرد والقبيلة فى التصرف تصرفا قد يضر بالآخرين .

وتفريعا على هذه الحقيقة التاريخية قالوا إن تعلق الفرد بوطنه هو عاطفة اكتسابية صناعية . فالوطن الذى يحبه المرء بطبعه هو وطنه الصغير ، قرية كانت أو مدينة أو بقعة صغيرة من الأرض ، يعرفها بتفاصيلها وتربطه بها ذكريات شخصية عزيزة ، هناك ولد غالبا ، وهناك يقضى عادة فترة حياته .

أما الوطن الكبير فإقليم متسع — كثيرا ولم يكن دائما — ما تختلف بقاعه وطباع أهله بعضها عن بعض . ولست أعرف وصفا لعاطفة المرء أصدق من وصف فولتير ، قال : « كلما اتسع هذا الوطن تناقص حبك له . إن الحب الموزع يضعف ؛ إذ أنه من المحال أن تحب من قلبك أسرة كبيرة العدد لا تكاد تعرفها . »

وإنك لتزداد يقينا من صواب هذا النظر إذا ما تقصيت النظريات المختلفة

التى اعتنقها مختلف الباحثين فى تصرف عناصر الوطنية وأصل تكوينها ، مما لا يتسع المقام هنا لعرضه[1] .

ويزيدك يقينا على يقين أن تعود بذاكرتك إلى ما كان يفعله الجنود المرتزقة من محاربة دولهم وقتل إخوتهم « فى الوطن » ، وإلى ما كان يقع من دخول الموظفين المدنيين خدمة الحكام الأجانب ، وما كانوا يبذلونه لهم من الولاء والأمانة مما لا يتصور بذله إلا لما تعارف الناس — أخيرا وعلى الخصوص من بعد الثورة الفرنسية — على تسميته بالوطن .

ولم تقف ثورة الفقه عند المسميات بل تعدتها إلى الأسماء . فلم نعد نقرأ عن قانون ما بين الدول ، بل أصبحنا نقرأ عن قانون ما فوق الدول .

وإن هذا النقد المرير لمبدأ سيادة الدولة إن هو فى واقع الأمر إلا صدى لبحوث متشعبة مترامية الأطراف . فلقد أثبت رجال الاقتصاد فساد النظرية القائلة بالاستقلال الوطنى فى المسائل الصناعية والتجارية والمالية . وأوضح رجال الاجتماع أن رفاهية شعب من الشعوب تتأثر بفقر شعب آخر ، وأن جبل السلام يضطرب بسبب ذلك ، وأن ظروف العمال وحالتهم الصحية والمعنوية تتأثر بعوامل دولية لا تعترف بالحدود السياسية . ونبذ رجال التشريع اليوم نظرية القانون الدولى العام المبنية على سيادة الدولة إلى نظرية إخضاع التشريع القومى والأنظمة القانونية الوطنية لقانون الأمم .

ولقد كان المأمول أن تسير السياسة الدولية وفق ذلك الفقه الدولى الحديث ، مدفوعة على الأقل بعبرة الماضى ، وما ذاقته الدول من نتائج التعصب الدولى .

فإذا بميثاق الأمم المتحدة لا يعدل عن « قاعدة الإجماع » القديمة إلا عدولا وهميا ، دفع ببعضهم إلى الاعتقاد بأنه يمتاز فى هذا عن ميثاق عصبة الأمم .

والواقع ، مع شىء من إمعان النظر ، غير ذلك . فلقد نصت حقا المادة ٢٥ من ميثاق الأمم المتحدة على أنه « يتعهد أعضاء الأمم المتحدة بقبول قرارات مجلس الأمن وتنفيذها وفق هذا الميثاق » . وهى بذلك النص تمتاز — حقا — عن ميثاق

(١) راجع فى تفصيل ذلك ص ٨٧ — ص ٩٢ من كتاب :
World Order in Historical Perspective, by Hans Kohn, Harvard University Press, 1944.

العصبة حيث كان لكل عضو أن يقرر أن يشترك أو لا يشترك فى تطبيق الجزاءات التى تقررها عصبة الأمم فى حالة معينة على دولة قامت بعمل من أعمال العدوان .

ولكنها كما قلنا مزية وهمية ؛ لأن المادة ٢ فقرة ٣ من ميثاق الأمم المتحدة حتمت توافر أغلبية سبعة أصوات من أعضاء مجلس الأمن الأحد عشر فيما لا يتصل بالمسائل الإجرائية، وحتمت إجماع الأعضاء الدائمين وهم روسيا والصين وفرنسا و بريطانيا وأمريكا ، أى الخمسة الكبار ، على ما يقولون عن أنفسهم أو يقوله عنهم الناس ، لا ندرى .

وبذلك عدنا إلى قاعدة الإجماع القديمة ؛ لأن كل السلطات الفعالة تركزت فى مجلس الأمن ، دون بقية فروع هيئة الأمم المتحدة ، ولأنه أصبح فى وسع الخمسة الكبار أن يفرضوا إجماعهم على العالم ، وفى وسع واحد منهم أن يشل قرارا اتفق عليه الأربعة الباقون .

ويحق لنا بعد هذا أن نسائل : فيم إذن كل تلك الدماء الغزيرة التى تزفها شباب العالم وزهرة سكانه ؟ أو لم يكفل ميثاق الاطلنطى ـ أغسطس سنة ١٩٤١ ـ لدول العالم أجمع حقوقا متكافئة فى الحصول على المواد الخام ، وفى التحرر من العوز ؟ أو لم يكن مفهوما من نصوصه وروحه أنه قضاء على مبدأ سيادة الدولة ، حيث لم تتصور دولة تتمسك بحريتها المطلقة فى العمل غير مكترثة بما قد ينال دولة أخرى من ضرر ، وتطالب مع ذلك تلك الدولة الثانية بأن تفتح لها أسواقها ومواردها وطرق المواصلات فيها ؟

إن ربط رفاهية العالم وسلامة شعوبه بتخلى الدول عن سيادتها الخارجية هو من قبيل ربط الغُنم بالغُرم ، وهو بذلك لا يمكن أن يلقى اعتراضا من منصف. وإذا كانت الوطنية — لُباب مبدأ سيادة الدولة — شعوراً جميلا حقًّا ، وكان لخير العالم أن يبدأ بالدولة ، فمن الخطورة أن يقف عند حدودها ، فيذكى الأثرة ويولد التنافس الحقود بين الشعوب .

ولو عمل مؤتمر الصلح المقبل على تدارك ذلك العيب الجسيم فى ميثاق الأمم المتحدة ، لأسدى إلى قضية السلام يداً لن ينساها له الآباء والأمهات .