— ٢ —

نظام العقوبات

ما هو نظام العقوبات في دستور جامعة الامم ؟ وما هي انواعها ؟ وكيف تفرض ؟ وعلى من يقع عبء تطبيقها ؟ وهل يمكن فرض العقوبات الاقتصادية من دون اللجوء الى الحرب لجعل هذا الفرض فعالاً ؟ هذه هي الاسئلة التي تخطر للباحث فما هي الاجوبة عنها

تعتمد جامعة الامم على انواع من العقوبات في تأييد قراراتها . الاول أدبي وهو قوة الرأي العام الدولي . والثاني اقتصادي وهو فعل الحصر البحري والبري . والثالث عسكري وهو القوة المسلحة على انواعها اي الحرب

واول ما تحتاج اليه الجامعة في توجيه الرأي العام المحلي الى حل مشكلة دولية معقدة او خلاف قائم بين دولتين او اكثر من الدول ، هو اذاعة الحقائق المتصلة بهذا الموضوع . فلا يلبث جمهور القراء من مختلف الامم اذا كانت الحقائق صريحة وكان الظلم بادياً في جهة دون اخرى ، حتى يتأثر بما يذاع وينحاز في الغالب مع المظلوم على الظالم . او مع المعتدى عليه ضد المعتدي . وقد اعترف واضعو دستور الجامعة بما لهذه الاذاعة من المقام الكبير في تأييد مكانة الجامعة وتعزيز احكامها فجعلوا جمعيتها العمومية منبراً عاماً ومنحوها الحق في ان تتناول في اجتماعاتها كل موضوع يدخل في نطاق عمل الجامعة او له صلة بسلام العالم . (المادة الثالثة من عهد الجامعة) ولا ريب في ان بحث مشكلة دولية بحثاً حراً وافياً في مؤتمر عام يحضره مندوبو معظم امم الارض ، وسيلة من افعل الوسائل لاطلاع الرأي العام في كل بلاد ممثلة في الجمعية العمومية — وغيرها كذلك — على حقائق الموضوع . والباحث في عهد الجامعة لا يكاد يرى للجمعية العمومية عملاً غير هذا العمل . وكأن بعضهم لا يقيم وزناً للرأي العام في المشكلات العامة فسخر من الجمعية العمومية اذ وصفها بانها « جمعية مناظرة »

وقد أشارت المادة الثامنة من عهد الجامعة الى القوة المعنوية التي تعتمد عليها في تنفيذ ما يعقد من اتفاقات نزع السلاح اذ قالت « ان اعضاء الجامعة يتعهدون بان يتبادلوا تبادلاً صريحاً تاماً كل ما يختص بمدى تسلحهم وبرامجهم العسكرية والبحرية والجوية وحالة المصانع الصالحة لاغراض حربية » . فالجامعة تعتمد في هذا الصدد على قوة الرأي العام في الحيلولة بين اي عضو من أعضاء الجامعة ونبذ اتفاق نزع السلاح (او تحديده) لان اذاعة الحقائق تدل على نقضه الاتفاق وعلى سوء نيته . وقد كانت هذه النقطة موضوع بحث طويل ودقيق عند اقتراح انشاء لجنة للرقابة يحق لها الاطلاع على كل ما يخص شؤون التسلح في الامم المختلفة . وكانت بريطانيا في مقدمة المعارضين في انشائها

وليس الغرض من هذا الفصل ان ننشىء بحثاً فقهياً مسهباً في مواد العهد ولكننا نقول ان ثلث مواده على الاقل يشير اشارة صريحة كل الصراحة او بعضها الى اعتماد الجامعة على الرأي العام الدولي

في تحقيق اغراضها وسائل تنويره ومنها ما جاء في المادة الخامسة عشر وهي ان على مجلس الجامعة ان يضع تقريراً يبسط فيه حقائق المشكلة التي رهن البحث ويتضمنهُ المقترحات التي يراها لحسم النزاع على ان واضعي عهد الجامعة لم يعتمدوا على الرأي العام وقوته المعنوية دون غيرها في المحافظة على السلام الدولي. فنصوا في المادة السادسة عشرة على ما يعرف بالعقوبات. والجانب الاول من هذه المادة بل جلُّ نصوصها عدا نصًّا واحداً يقتصر على ذكر العقوبات الاقتصادية. وليس ثمة من يرتاب في ان مهمة الحصر البحري او البري او كليهما لتنفيذ العقوبة الاقتصادية عمل مشترك يقع على عاتق جميع الاعضاء ولكن الصعوبة في هذا كله ان الامم المختلفة لا تلزم بتنفيذ العقوبة الاقتصادية الاَّ بعد ان يقرر مجلس الجامعة ان دولة ما انتهكت حرمة العهد وبعد ان يوصي المجلس بالقوات المسلحة التي على كل دولة ان تقدمها للقوة المشتركة المتحركة باسم الجامعة لحماية عهود الجامعة

واول ما يتجه اليه الحصر البري والبحري اي اول غرضه من اغراض العقوبات الاقتصادية هو حظر تصدير الاسلحة الى البلاد التي يراد توقيع العقوبة عليها. ولكن كيف تستطيع الجامعة الآن ان توقع هذه العقوبة وثلاث من الدول الكبرى التي فيها طائفة من اكبر مصانع الاسلحة في العالم وتمني اليابان واميركا والمانيا — ليست اعضاء في الجامعة فهي غير مقيدة بقرارها. ثم ان هذا الحظر لا يضر ايطاليا لان فيها مصانع سلاح كبيرة ووافية المعدات

ثم يتجه النظر بعد ذلك الى منع توريد المواد الخام التي تدخل في صنع الاسلحة. فاذا امكن الاتفاق بين الدول التي تصدر هذه المواد فالاتفاق كاف لشل صناعة الاسلحة في الدولة التي تمنع منها. ولكن قيل في الايام الاخيرة أن بعض الدول بدأ يشكو من الآن — مع ان الحديث لم يتعد الكلام التمهيدي — ان توقيع العقوبة الاقتصادية قد يضر بمصالحها التجارية. ولا يفوتنا أن نشير في هذا الصدد الى اقتراح كان قد اقترحهُ السر توماس هلند وهو عالم جيولوجي بترولي مشهور في خطبة الرئاسة بمجمع تقدم العلوم البريطاني من سنوات ثم أعاده من اسابيع وهو ان يمنع تصدير بعض الفلزات والمعادن النادرة التي لا بد منها في صنع اصناف الصلب الجيدة القاسية. فأنواع الصلب القاسي لابد منها في صناعة المدافع والبنادق والدبابات وغيرها من الاسلحة. وهي تحتاج لكي تبلغ درجة وافية من القساوة، الى مقادير يسيرة من عناصر المولبدنوم والتنغستن والكروم والنكل والقصدير وغيرها. فمنع تصدير هذه المواد اليها فعال في شل صناعاتها الحربية ولا يضر ضرراً كبيراً بالتجارة الدولية لان ما يستعمل منه مقادير يسيرة. وقد يقال ان الامة التي تنوي الحرب قد تخزن منها مقادير كبيرة. ولكنها لا تستطيع ان تمضي في الحرب طويلاً قبل ان تنفد هذه المقادير المخزونة

وقد يوسع نطاق هذا النوع من بتّ صلة التبادل التجاري حتى يشمل جميع الواردات والصادرات ولكن اعتراض الامم المصدرة عليه يشتد بقدر ما تتأثر به تجارتها الخارجية

وقد تتخذ العقوبة الاقتصادية شكل الحصر المالي فلا تعقد لها قروض ولا تباع عروضاً الاَّ

نقداً ولا تفتح لها اعتمادات فاذا لم يكن لدولة ما اعتمادات سابقة في المراكز المالية او ذهب كاف في خزانتها توفي به نقداً ثمن ما تبتاعه عجزت عن مواصلة الحرب . ولكن الغالب ان الدوائر المالية في العالم ترغب عن الاخذ بهذه الخطة

ويرى السر آرثر سولتر وهو من كبار المشتغلين بالشؤون الاقتصادية وصلتها بالسياسة الدولية في انكلترا رأياً ملخصهُ ان افضل شكل يمكن ان تتخذه العقوبات الاقتصادية في مرحلتها الاولى ، هو الاتفاق على عدم استيراد اي عرض من صادرات البلاد التي تفرض عليها هذه العقوبات . فهذا النوع من العقوبات الاقتصادية اسهل تطبيقاً من الناحية السياسية ، لان الامم اقل اعتراضاً على من يمنعها من الشراء منها على من يمنعها من البيع . اي ان الامم التي تمتنع عن تطبيق العقوبات الاقتصادية بالضرر الذي يلحق تجارتها اذا امتنعت عن التصدير الى بلاد ما قد لا تكون شديدة الاعتراض اذا طلب اليها ان تمتنع عن شراء ما تصدره تلك البلاد اليها . وهو اسهل تطبيقاً من الناحية الادارية لان نظام الجمارك كفيل بتنفيذه من دون اي اداة حكومية جديدة تنشأ لهُ ولانهُ اسهل جداً في هذا العصر ان تعرف مصدر العروض والبضائع من ان تعرف مصيرها . فقد تبيعها لتاجر من اليونان وهذا بدوره يبيعها لتاجر في ايطاليا . فمنع صادرات البلدان المختلفة من الوصول الى بلاد معينة يقتضي في آخر الامر حصراً بحرياً او برياً او كليهما وهذا يعني الحرب . يضاف الى ذلك ان الامتناع عن شراء ما تصدره بلاد معينة يحرمها من ثمن هذه الصادرات في الاسواق الخارجية فلا تستطيع ان تبتاع ما تحتاج اليهِ الاَّ اذا كان لها اعتمادات مفتوحة او كانت تملك ذهباً كافياً توفي بهِ ثمن ما تشتري

والمحك الاخير في كل هذا هو اجتماع كلمة الدول الكبرى على تطبيق العقوبات المتقدمة والمتفق عليها . ولسنا نعلم إلى أي مدى يمكن الفوز بهذا الاتفاق بين الدول التي لا تزال أعضاء في الجامعة دع عنك الدول التي خارجها . ولا يخفى أن السنيور موسوليني قال أن كل سعي لتطبيق العقوبات على ايطاليا يقاوم من الامة الايطالية بالقوة المسلحة . فمن العبث أن تقول الدول بفرض العقوبات الاقتصادية ان لم تكن على استعداد لتأييد قرارها بالقوة المسلحة . ولذلك تقول الدبلوماسية الكبرى وفي قولها تصيب كبد الموضوع « ان الحرب هي العقوبة النهائية » . لان الحصر الاقتصادي أشبه ما يكون برجل قوي قابض بكلتا يديه على عنقك يحاول ان يخنقك ولا يمكن ان يكون ذلك العمل عملاً سلبياً

والسر آرثر سولتر يعتقد كما يعتقد غيره ممن يعالج هذه الموضوعات من ناحيتها العملية ، ان العقوبات ايّاً كانت لا تصلح لتحقيق الغرض منها الاَّ اذا كانت فعّالة . ولا يمكن ان تكون فعّالة الاَّ اذا كانت الامم متفقة على تأييدها بالقوة ، متخذة العدة لاظهار هذا التأييد بمظهره الفعال . ولكنه يشدد في أن الانصاف يقتضي من هذه الدول ان تعين موقفها هذا في بدء النزاع لكي لا يخامر الدولة التي قد تفرض العقوبات عليها أي ريب في هذا الصدد

واذن فالعقوبات العسكرية او بالحري الحرب نفسها هي الملجأ الاخير لردع دولة معتدية على احد اعضاء الجامعة ، او منتهكة لحرمة العهد . وهذا هو لب السلامة الاجماعية ولا معنى لها من دونه

فما هي النصوص الخاصة بفرض العقوبة العسكرية التي ينطوي عليها عهد الجامعة وكيف يمكن تطبيقها ؟

تنص المادة العاشرة في عهد الجامعة على ما يلي : « يتعهد اعضاء الجامعة بان يحترموا الوحدة السياسية والاستقلال السياسي لكل عضو من اعضاء الجامعة وان يقوموها من الاعتداء الخارجي فاذا وقع الاعتداء او اذا كان هناك تهديد بوقوعه فعلى مجلس الجامعة ان يشير بالوسائل التي ينجز بها هذا التعهد »

نعم ليس في هذه المادة اية اشارة الى القوى المسلحة ولكن من الجلي انهُ اذا هوجمت امة في عقر دارها فلا سبيل الى المحافظة على وحدتها السياسية واستقلالها الاَّ بطريقة واحدة وهي تنظيم قوة حربية دولية ترسل الى البلاد المغزوة لرد الغازي وقد يكفي احياناً بأن يهدد مجلس الجامعة بأنهُ مستعد لحشد قوى اعضاء الجامعة ضد الدولة الغازية ليردعها ويحملها على سحب قواتها ولكن اذا لم يفلح التهديد في تحقيق هذا الغرض فعلى المجلس ان يتعدى القول الى الفعل

واستعمال القوى المسلحة المنصوص عليها في المادتين ١٦ و ١٧ من عهد الجامعة يقصد بهِ معاقبة دولة معتدية . الاَّ ان الفرق بين المادتين ان الاولى (أي ١٦) تشير الى دولة تعمد الى الحرب متجاهلة عهودها اذا كانت تلك الدولة من اعضاء الجامعة . واما الثانية (أي ١٧) فتشير الى دولة غير منتظمة في الجامعة اي خارجها . فاذا شجر خلاف بين دولة غير منتظمة في الجامعة واخرى عضو فيها تدعى الاولى لقبول ما تفرضه الجامعة على اعضائها من العهود والتبعات فاذا رفضت وعمدت الى الحرب فعندئذٍ تستعمل العقوبة العسكرية ضدها دفاعاً عن عضو الجامعة اي تطبق عليها المادة ١٦

وبالرجوع الى المادة ١٦ من عهد الجامعة والمادة ١٧ كذلك نجد ان الخطوات الاولى التي تتخذها الجامعة هي الحصر البري والجوي ولكن الفقرة الثانية في المادة ١٦ تنص ان للجامعة ان تعمد الى القوة المسلحة برية وبحرية وجوية اذا وجد ان ذلك ضروري « لحماية عهود الجامعة » . والفقرة الثالثة في المادة نفسها تشير الى واجب اعضاء الجامعة في تمهيد السبيل لمرور القوات المسلحة التي تبعثها احدى الدول من اعضاء الجامعة المتعاونة في الدفاع عن عهودها

وهاتان العبارتان تشيران من دون ريب الى أن واضعي عهد الجامعة كانوا يرمون الى اعمال عسكرية واسعة النطاق اذا اقتضت الحال ذلك

ولكن نظام الجامعة يجعل تطبيق العقوبة العسكرية صعباً كتطبيق العقوبات الاقتصادية. ففي المقام الاول يجب ان يكون قرار المجلس باستعمال القوى المسلحة اجماعيًّا (ما عدا صوتي او اصوات الدول المتنازعة) ثم يجب ان يكون قراره اجماعيًّا كذلك في تعيين ما على كل دولة من الدول ان

تقدمه من قواتها المسلحة للقوة المسلحة المشتركة التي تعمل باسم الجامعة . وكل هذا يجب ان يتم قبل ان يبحث اصحاب الشأن في توحيد القيادة للقوة المشتركة واختيار قائد لها وما يجره ذلك من المناقشات وما عهدنا بصعوبة توحيد القيادة في جيوش الحلفاء في الجبهة الغربية ببعيد

— ٣ —

القنال والموقف الدولي

اجتمع مجلس جامعة الامم في ٤ سبتمبر الحالي وشرع حالاً في معالجة مشكلة النزاع بين الحبشة وايطاليا . وكان يغلب على مساعي الدول روح الرغبة الصادقة في البحث عن حل سلمي يضمن حرمة العهود والمواثيق الدولية المختلفة ويصون استقلال الحبشة ويمهد السبيل لتحقيق ما اعترفت به المعاهدات السابقة لايطاليا من مقام ممتاز وحقوق خاصة في الحبشة واستغلال مواردها . وقد ساعد على تعزيز تلك الروح تنصل الحكومة البريطانية بتصريحات حاسمة من الامتياز الاقتصادي الكبير الذي فاز به المستر ريكيت ، واشارتها على النجاشي باسمائه ، وقرارها ان تستمر الآن في حظر اصدار السلاح الى الحبشة لكي لا يكون الغاؤها لهذا القرار استفزازاً لايطاليا ، والتعاون الصادق بين لندن وباريس في سبيل الوصول الى صيغة تكفل ما تقدم . ثم ان العقوبات وفرضها على ايطاليا من قبل الجامعة اذا هي مضت في طريقها وشهرت الحرب على الحبشة ، لم تذكر مطلقاً في حديث او خطبة رسمية تشياً مع هذه الروح مع كثرة التحدث بها قبل الاجتماع لان اقطاب الجامعة يدركون ان الاشارة الى هذه العقوبات وجعية الحلول السلمية لم تفرغ بعد لا بد ان تحسب ايطاليا سهماً يصيب كرامتها القومية وتفسره بأنه تحدٍّ لها لانه يوقفها امام الرأي العام الدولي موقف المتهم

ومع ذلك لا يزال ذكر قنال السويس واقفاله او تركه مجازاً حرًّا في حالة نشوب الحرب موضوع مقالات ضافية تنشرها الصحف ومباحثات قانونية دقيقة بين المستشارين القضائيين في الحكومات ذات الشأن . والاسئلة التي تحمار المباحث في موضوع قنال السويس من حيث ان اقفالها سيكون احدى العقوبات الثلاث التي تفرض على ايطاليا اذا اقتضت الحال فرضها هي :

١ — هل معاهدة سنة ١٨٨٨ التي تنص على ان القنال يجب ان تكون مجازاً حرًّا لجميع الدول في زمن الحرب وزمن السلم للسفن التجارية والسفن الحربية على السواء معاهدة نافذة الآن

٢ — هل للحكومة البريطانية سيطرة شرعية على القنال

٣ — اذا اختلف عهد جامعة الامم عن معاهدة ١٨٨٨ في حكم من الاحكام فهل يحل العهد محل المعاهدة اي هل يكون الفصل في الخلاف بحسب نصوص العهد دون نصوص المعاهدة

وقد عني المستر ريمون لسلي بيول وهو من كبار الثقات الاميركيين في التاريخ السياسي الحديث ورئيس جمعية السياسة الخارجية الاميركية بدراسة الموضوع فنشر رسالة تاريخية أشار فيها الى ان