

ایران و جامعه ملل

چکیده:

«گرچه دوران حیات جامعه ملل کوتاه و آشفته، موفقیت آن زودگذر و فرجامش بی عزت بود، همیشه باید جایگاهی بس مهم را در تاریخ حفظ کند.»

اف.بی. والترز

در سیر تدوین و تحکیم سازمانهای بین‌المللی به نقاط عطفی برمی‌خوریم که گاه تأثیری بسزای نه تنها در سازماندهی این گونه نهادها، بلکه بر کل روند بین‌المللی داشته‌اند. بی‌تردید جامعه ملل یکی از این نقاط عطف تاریخ روابط بین‌الملل است. جامعه ملل که پایه‌های آن بر آرمانخواهی آنگلوساکسونی گذاشته شده بود، در طول فعالیت خود فراز و نشیبهایی را گذرانده است که بررسی تحلیل جامعی از آن خواهد توانست جلوی بسیاری از اشتباهها و ندانم‌کاریهای نهادهای بین‌المللی کنونی و در کل - جامعه جهانی را گرفته و تجربه‌ای بس گرانها را ارزانی دارد. آری، «آزموده را آزمون خطاست.»

این مقاله بر آن است تا بررسی هر چند اجسالی از روابط ایران و جامعه ملل ارائه کند که خود روابط دوجانبه‌ای را میان ایران و دیگر کشورها نیز شامل می‌شود. لازم به یادآوری است ایران در چندین کنفرانس بین‌المللی که پیش از تأسیس جامعه ملل (۱۹۱۹) تشکیل گردیده بود، شرکت داشته و گاهی توانسته بود در آنها به موفقیتهایی نیز برسد. ایران با تجربه‌هایی که از این کنفرانسها و روابط دیپلماتیک کسب کرده بود و با امید و انتظاراتی که از این نهاد بین‌المللی در راه حفظ استقلالش داشت، خود را ملزم به حضور فعال و مؤثر در جامعه ملل می‌دانست.

کلید واژه: ایران - جامعه ملل - کنفرانس ورسای - میثاق ملل

قدرتهای بزرگ در طول سده نوزدهم به بهانه‌های مختلف در امور ایران دخالت کرده و کشور را زیرسلطه خود قرار دادند. چنانکه در اوت ۱۹۰۷ روسیه و انگلیس ایران را میان خود تقسیم کرده و در واقع با این کار نوعی استعمار پنهان یا غیرمستقیم را بر ایران اعمال داشتند. در طول جنگ جهانی اول نیز با وجود اینکه ایران اعلام بی‌طرفی نموده بود، کشورهای درگیر به این بی‌طرفی احترام نگذاشته و متفقین (روسیه و انگلیس) همه امور مملکتی را زیر کنترل خود درآوردند. همین امر سیاستمداران ایران را نسبت به استقلال، حاکمیت و تمامیت ارضی کشور پس از جنگ اول جهانی نگران ساخته بود، پس اولویت اساسی ایران پس از پایان جنگ این بود که بتواند در نظام بین‌الملل به عنوان یک دولت مستقل شناخته شود و از اعمال نفوذ قدرتهای بزرگ که ممکن بود به بهانه‌های مختلف (از جمله ضعف و ناتوانی ایران در اداره امور خود) ایران را زیر کنترل خود درآورند، مصون بماند. (مدنی، ج ۱، ص ۱۶۷)

در این شرایط بود که اخبار پایان جنگ و این مژده که سکوت توپها و توقف غرش تانکها به‌زودی به تشکیل کنفرانس عمومی منجر خواهد شد، با ذوق و علاقه فراوان در ایران استقبال شد. (زندفرد، ص ۴۷) کنفرانس صلح پاریس که برای تهیه قرارداد صلح بین متفقین و آلمان و جبران خسارات ناشی از جنگ تشکیل شده بود، یک هدف دیگر را نیز دنبال می‌کرد که چه‌بسا بزرگ‌تر و سرنوشت‌سازتر از هدف نخست بود و آن بررسی طرحی بود که ویلسون، رئیس‌جمهور وقت آمریکا، آن را پیشنهاد کرده بود.

ویلسون در ۸ ژانویه ۱۹۱۸ پیامی شامل ۱۴ اصل^۴ به کنگره آمریکا فرستاد که واپسین و مهم‌ترین آن پیشنهاد تشکیل یک مجمع جهانی متشکل از همه دولت‌ها و حکومتها به وسیله عقد پیمانهای رسمی و به‌منظور ایجاد تضمینهای متقابل برای استقلال سیاسی و تمامیت ارضی دولتهای کوچک و بزرگ بود.

ایران که در این جنگ آسیب دیده بود و حق خود می‌دانست در این کنفرانس شرکت داشته باشد، هیئتی را به ریاست مشاورالممالک انصاری، وزیر امور خارجه، روانه پاریس کرد.

* The Formation of a General Association of Nation by Solemn Conventions According Mutual Guaranties of Political Independence and Territorial Integrity to Great and Small States Alike.

سرگذشت این هیئت و موافقتها و مخالفتها درباره حضور نمایندگان دولت ایران در این کنفرانس و سرانجام، موفق نشدن هیئت ایرانی در شرکت در مباحثات آن، مسائلی هستند که در کتابهای مختلف و از جمله در شماره نخست فصلنامه تاریخ روابط خارجی آمده است. (الیور باست، ص ۴۹-۶۶)

به هر حال، در ژوئن ۱۹۱۹ کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دولتهای شرکت‌کننده در کنفرانس صلح و رسای به منظور فراهم آوردن زمینه تأسیس جامعه ملل تشکیل شد. این کمیته تصمیم گرفت نخست ایجاد جامعه ملل را اعلام نماید و سپس به بررسی موضوعات مربوط به فعال کردن این سازمان بپردازد. در چنین شرایطی بود که عهدنامه صلح و رسای در ۲۸ ژوئن ۱۹۱۹ به امضای دولتهای شرکت‌کننده در کنفرانس صلح و رسای رسید (میثاق ملل نیز همزمان با عهدنامه صلح و رسای تصویب شد) و در ۱۰ ژانویه ۱۹۲۰ لازم‌الاجرا گردید که در واقع تاریخ رسمی تشکیل جامعه ملل محسوب می‌شود. (آقایی، ص ۵۱-۲)

براساس اصل نخست میثاق، جامعه دارای دو دسته عضو بود؛ اعضای اصلی که عبارت بودند از امضاکنندگانی که در سند پیوست نام آنها برده شده بود و همچنین دولتهایی که از امضاکنندگان پیمان نبودند، اما نام آنها در سند پیوست ذکر شده و بی‌قید و شرط به پیمان می‌پیوستند. دسته دیگر، هر دولت مستقل، دومینیون یا مستعمره را که نام آن در سند پیوست ذکر نشده بود، شامل می‌شد، در صورتی که عضویت آن مورد پذیرش دو سوم اعضای مجمع عمومی قرار گیرد. ایران جزء یازده کشوری^{۱۱} بود که از امضاکنندگان میثاق نبودند، اما نام آنها در سند پیوست آمده بود و می‌توانستند در صورت تمایل به آن سازمان بپیوندند. به این ترتیب ایران سرانجام توانست به عنوان عضو اصلی جامعه ملل پذیرفته شود.

هیئت نمایندگی ایران متشکل از امیر ذکاءالدوله غفاری، حبیب‌الله شهاب، دکتر جلیل‌خان، به ریاست ارفع‌الدوله در نخستین اجلاس مجمع جامعه ملل در سال ۱۹۲۰ شرکت نمود. (آقایی، ص ۶۱) مجلس شورای ملی نیز در جلسه ۳۰ دسامبر ۱۹۲۱ (۹ دیماه ۱۳۰۰) عضویت ایران در

۱۱ ده کشور دیگر عبارت بودند از: آرژانتین، کلمبیا، دانمارک، اسپانیا، پاراگوئه، هلند، السالوادور، سوئد، سوئیس و ونزوئلا.

جامعه ملل را تصویب کرد.

ایران در دوران حیات جامعه ملل توجهی شایان به مسائل و بحثهای این نهاد جهانی داشت و خود نیز گاهی طرف اختلاف قرار می‌گرفت و در کل چهره‌ای روشن از خود در پرونده بسته شده جامعه ملل، به عنوان نخستین سازمان جهانی فراگیر، به یادگار گذاشت. جامعه ملل از آغاز با مسائل و مشکلاتی فراوان دست و پنجه نرم کرد و سرانجام که نتوانست به دو وظیفه اصلی‌اش، یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی و گسترش همکاریهای بین‌المللی، دست یابد، در اواسط دهه ۱۹۳۰ فلسفه وجودی خود را از دست داد. ایران تا این زمان در چند مورد از بحثهای جامعه ملل شرکت داشت که مهم‌ترین آنها را در اینجا بررسی خواهیم کرد.

دفاع ایران از عضویت اعضای تازه و عینیت بخشی به ویژگی جهان‌شمولی جامعه ملل ایران به موازات امیدها و خواسته‌های خود از جامعه ملل، به شدت از اصل جهان‌شمولی این سازمان بین‌المللی حمایت می‌کرد و تمایل فراوانی برای جلب و پذیرش اعضای تازه نشان می‌داد. (همان) با تشکیل نخستین اجلاس مجمع عمومی در نوامبر ۱۹۱۹، مسئله ورود اعضای جدید به صورت یکی از مهم‌ترین مواد دستور کار مجمع درآمد، تا آنجا که همه وقت یکی از کمیته‌های اصلی مجمع صرف رسیدگی به درخواستهای عضویت شد. (زندفرد، ص ۶۶)

ذکاءالدوله غفاری، نماینده ایران، در بحث عمومی اجلاس نخست مجمع درباره شرایط پذیرش اعضای جدید چنین گفت: «دولت متبوع من علاقه مند است که در این مجمع نمایندگان تمام مردمی که نژاد بشری را تشکیل می‌دهند، فراهم آیند.» نماینده ایران تنها این شرط را برای ورود اعضای جدید لازم می‌دانست: «باید صاحب مرزهای مشخص، دولت ثابت و عقاید دموکراتیک باشند.» اینها مفاهیم کلی و نسبی بودند و براساس این ضوابط به تقریب هر درخواست‌کننده عضویت می‌توانست به جامعه ملل راه یابد. (همان، ص ۶۶۷) سرانجام پس از جلسات و تبادل نظرهای فراوان در نخستین اجلاس مجمع، از شانزده کشور خواهان عضویت، شش کشور موفق شدند به عضویت جامعه ملل پذیرفته شوند.

ایران درباره پذیرفته شدن آلمان و متحدانش در جنگ جهانی به عضویت جامعه ملل، همین حسن نظر را به کار برد و ذکاءالدوله این حضور را چنین توجیه کرد: «نباید با بستن در جامعه ملل به روی این کشورها آنها را تنبیه نماییم. می باید این کشورها را به جامعه ملل راه دهیم و کمک کنیم که خود را باز یابند.» (LNOR, pp. 566-7)

سرانجام پس از بحثهای مفصل و طولانی و طرفداری نماینده ایران، آلمان در ۸ سپتامبر ۱۹۲۶ به اتفاق آراء به عضویت جامعه ملل پذیرفته شد. ایران در راستای حمایت از اصل جهانشمولی جامعه ملل، افزون بر فعالیتهای یادشده بر عضویت کشورهای عراق، ترکیه، افغانستان و همسایگان دیگر در این مجمع جهانی پافشاری می کرد، زیرا این امر را سبب افزایش ضریب امنیت خود می دانست، چنانچه حضور شوروی را به عنوان همسایه ای نیرومند در ژنو، غنیمتی بزرگ برای خود می پنداشت.

پشتیبانی بی قید و شرط ایران از ورود اعضای تازه که در واقع حمایت از اصل جهانشمولی جامعه ملل بود، با کوشش برای تنوع بخشیدن به ترکیب عضویت در شورا با این هدف که این ارگان به صورت نهادی بی طرف در حل و فصل دعاوی بین المللی درآید، از انگیزه های واحد سرچشمه می گرفت. هدف اصلی ایران همان حفظ و تقویت مبانی میثاق بود تا آن توان و مشروعیت لازم را برای تأمین صلح و ثبات در سطح منطقه ای و جهانی کسب کند. با این حال در هیچ مورد علاقه ایران به حفظ اصول میثاق، چون دفاع بی دریغ از ماده دهم که شالوده نظام امنیتی جامعه ملل را شکل می داد، اصیل و محسوس نبود؛ داستانی که به بحث و گفتگویی جداگانه نیاز دارد. (زندفرد، ص ۸۱)

دفاع ایران از ماده ده میثاق

ایران افزون بر جهانشمولی جامعه ملل، تمایل فراوانی به تحقق عملی سیستم امنیت دسته جمعی در چارچوب این سازمان بین المللی داشت. دولت ایران امید داشت که این سیستم بتواند کشور را از تهدید به زور یا اعمال تجاوز توسط کشورهای دیگر مصون دارد و در کل به حفظ صلح و امنیت بین المللی بینجامد. به همین سبب هنگامی که پیشنهاد کانادا مبنی بر

تجدیدنظر در میثاق به منظور تعدیل و تغییر در ماده دهم (که تئوری امنیت دسته‌جمعی و حفظ استقلال و تمامیت ارضی همه دولتهای عضو را در برابر تجاوز دربرداشت) مطرح شد، ایران به شدت با آن مخالفت کرد. (آقایی، ص ۶۲)

هنگام طرح موضوع در جلسه علنی مجمع ارفع الدوله، نماینده ایران، در دادن رأی مخالف پافشاری می‌کرد.^{۳۰} در نتیجه براساس اصل اتفاق آراء، پیشنهاد کانادا به تصویب نرسید. حدود بیست عضو دیگر که با نظر ایران موافق بودند، رأی ممتنع دادند. در هر حال چون نظر کانادا از حمایت مؤثری برخوردار شد، مقصود اصلی در عمل تحقق پذیرفت و از آن پس، نه تنها کانادا، بلکه اعضای دیگر نیز می‌توانستند ادعا کنند که کلام آخر در مورد به کارگیری قوای نظامی با خود آنهاست. (والترز، ص ۱۷۷)

اگر تاریخچه فعالیت ایران را در جامعه ملل مرور کنیم، دفاع ایران از ماده ده میثاق ملل شاخص‌ترین این فعالیت به‌شمار می‌آید. وجه نظر ایران در مورد ماده ده بیانگر فلسفه پیوستن ایران به جامعه ملل محسوب می‌شود؛ سازمانی سیاسی - امنیتی که آن را وسیله‌ای برای استحکام و قوام بخشیدن به استقلال و تمامیت ارضی خویش می‌پنداشت. این فکر نه تنها در همه مدت فعالیت جامعه ملل حفظ شد، بلکه از عمر جامعه ملل هم فراتر رفت. در کنفرانس ۱۹۴۵ سانفرانسیسکو که به منظور تأسیس سازمان بین‌المللی تازه‌ای تشکیل شده بود، نمایندگی ایران کوششی بسیار کرد که ماده ده میثاق به شکلی در منشور سازمان ملل متحد راه یابد. (زندفرد، ص ۹۶)

ایران در برابر شوروی (قضیه آنزلی، ۱۹۲۰)

این قضیه به عنوان نخستین شکایتی که در شورای جامعه ملل مطرح گردید و به این

^{۳۰} در این جلسه ارفع الدوله چنین گفت: ما بین ۳۵۰ میلیون مسلمان، ایران تنها کشوری است که عضویت جامعه ملل را دارد. پیشنهاد حذف یا تغییر ماده دهم ضربه شومی است به اعتبار و اهمیت جامعه ملل در شرق. تنها امیدی که مملکت ما نسبت به مؤسسه زانو دارد، وابسته به همین ماده است. هرگونه پیشنهاد حذف یا تضعیف این ماده، خطر حیاتی برای جامعه ما دارد. (نک: شاهکار، ص ۹۱-۹۰)

دلیل که توانست توان جامعه ملل را در حل و فصل این گونه اختلافها به دولت‌های عضو نشان دهد، دارای اهمیت فراوان بود. قضیه از این قرار بود که نیروهای دولت تازه تأسیس شوروی - که هنوز درگیر جنگ داخلی بودند - به بهانه تعقیب و سرکوب روسهای سفید که از سوی انگلیسیها حمایت می‌شدند، وارد بندر انزلی شدند و این شهر را اشغال کردند. در پی این تجاوز، ایران در ۱۹ می ۱۹۲۰ شکایتی را براساس مادهٔ یازدهم میثاق* تقدیم جامعه ملل کرد و شوروی را به تجاوز غیر قابل توجیه به خاک ایران متهم ساخت. البته ایران به این یادداشت شکایت اکتفا نکرد؛ شکایتهای ایران در این باره به جامعه ملل در تاریخهای ۲۹ و ۳۱ می همان سال توسط نصرت‌الدوله فیروز، وزیر امور خارجهٔ ایران، تکرار شد. (آقایی، ص ۶۵)

اشغال انزلی از سوی قوای بلشویک در واقع حربه‌ای برای خنثی کردن نفوذ انگلیس در شمال ایران بود. شوروی از این بیم داشت که انگلیس با قوایی که در ایران در اختیار داشت، با کمک افسران ضدانقلابی زمینهٔ حمله‌ای گسترده از خاک ایران به قفقاز و تسلط بر منابع نفتی بادکوبه را تدارک نماید. (زندفرد، ص ۱۵۷) در ۱۴ ژوئن ۱۹۲۰ شورای جامعه ملل برای رسیدگی به شکایت ایران در لندن به ریاست لرد کرزن تشکیل جلسه داد، اما به دلیل اینکه هم‌زمان دو دولت ایران و شوروی مشغول انجام مذاکراتی برای پایان دادن به این وضعیت بودند، شورا بهتر دید تا زمان به نتیجه رسیدن مذاکرات دو طرف، رسیدگی به این موضوع را به حالت تعلیق درآورد.

سرانجام مذاکرات به نتیجه رسید و قرارداد دوستی و عدم تجاوز میان ایران و شوروی در فوریهٔ ۱۹۲۱ منعقد شد و نیروهای شوروی در ۸ سپتامبر ۱۹۲۱ خاک ایران را ترک کردند. در واقع با به نتیجه رسیدن مذاکرات طرفین دعوا، لازم نبود جامعه ملل به طور مستقیم وارد این قضیه شود. (آقایی، ص ۶۵-۶)

* بند دو از مادهٔ یازده میثاق ملل اعلام می‌دارد: هر عضو حق دارد توجه مجمع یا شورا را نسبت به هر وضعی که محل روابط بین‌المللی است و صلح بین‌المللی یا تفاهات حسنهٔ بین‌المللی را که بنای صلح محسوب می‌شود، به مخاطره اندازد، جلب کند.

عهدنامه سنت ژرمن ۱۹۱۹ و چگونگی ارتباط ایران با این عهدنامه

«عهدنامه کنترل تجارت اسلحه و مهمات ۱۹۱۹»^{*} که به اصطلاح عهدنامه سنت ژرمن نامیده می‌شود، در ۱۰ سپتامبر ۱۹۱۹ در سنت ژرمن و پاریس به امضاء رسید. به موجب ماده شش این عهدنامه، دولتهای امضاکننده متعهد بودند براساس مفاد عهدنامه از ورود اسلحه و مهمات بدون پروانه ویژه که با نظارت بین‌المللی همراه بود، به برخی از سرزمینها و از ورود و حمل و نقل اسلحه و مهمات به منطقه دریایی مشخص شده در عهدنامه، جلوگیری نمایند. بند دو ماده شش عهدنامه که به قاره آسیا مربوط می‌شد، نواحی ممنوعه را چنین مشخص کرده بود: ماوراء قفقاز، ایران، گوآدور، شبه‌جزیره عربستان و پاره‌ای از نواحی که در ۴ اوت ۱۹۱۴ جزء قلمرو امپراتوری عثمانی محسوب می‌شد. منطقه دریایی در عهدنامه به این شرح توصیف شده بود: دریای سرخ، خلیج عدن، خلیج فارس و دریای عمان.

به این ترتیب براساس عهدنامه سنت ژرمن، تجارت اسلحه در آب و خاک ایران زیر نظارت بین‌المللی (در عمل زیر کنترل انگلیس) در می‌آمد و ایران نمی‌توانست به طور مستقل به خرید و فروش تسلیحات اقدام نماید. به همین دلیل ارفع الدوله، نماینده ایران، مفاد عهدنامه را امضاء نکرد و در نتیجه عهدنامه مذکور حمایت کافی را برای تحقق عملی به دست نیاورد. (آقایی، ص ۶۸)

البته کوششهای جامعه ملل برای نظارت و کنترل تجارت اسلحه ادامه یافت و در سال ۱۹۲۵ کنفرانسی به این منظور تشکیل شد. مقدمات این کنفرانس این‌گونه فراهم شد که در ۲۷ سپتامبر ۱۹۲۴ مجمع تصمیمی گرفت که براساس آن شورا موظف گردید طرحی را که کمیسیون موقت درباره نظارت بر تجارت اسلحه تهیه کرده بود، به آگاهی دولتهای عضو برساند و نظرات کشورهای را در این باره جویا شود. سپس در ۴ می ۱۹۲۵ کنفرانسی در این رابطه در ژنو تشکیل شد که به تقریب مشابه همان مندرجات عهدنامه سنت ژرمن را دربر داشت. در ماده دهم عهدنامه جدید چنین آمده بود: «در مناطق ممنوعه وهمچنین در مناطق دریایی که تحت تفتیش باشند، هرگونه عملیات بارگیری و بارگذاری و تعویض بار از نظر سلاح و مهمات جنگی برای کشتیهای

* Convention for the Control of the Trade in Arms and Ammunition and Protocol.

بومی‌ای که ظرفیت آنها از ۵۰۰ تن کمتر باشد، ممنوع است.» به این ترتیب بریتانیا که خلیج فارس را در شمار مناطق زیر تفتیش قرار داده بود، به راحتی می‌توانست با کشتیهای بزرگ (با ظرفیت بیش از ۵۰۰ تن) خود، آزادانه به تجارت اسلحه در خلیج فارس بپردازد، در حالی که ایران از این لحاظ دچار اشکال می‌شد. اعتراضهای ایران در این باره به جایی نرسید و طرح مورد نظر انگلیس تصویب شد. ایران نیز از این کنفرانس خارج شد و عهدنامه مزبور را امضاء نکرد. (همان، ص ۶۷-۸)

ایران و جنگ یونان و ترکیه (۱۹۲۰-۱۹۲۲)

در یکی دو سال نخست تأسیس جامعه ملل، شورا چندان علاقه‌ای به پیگیری شکایت‌های دول عضو نشان نمی‌داد. اروپای پس از جنگ وارث گرفتاریهای فراوانی بود. افزون بر این نظامنامه شورا و روش رسیدگی به اختلافها هنوز مشخص نشده بود. دولت‌های بزرگ نیز در طرح و یا جلوگیری از طرح اختلافات اعمال نفوذ می‌کردند. چنین رفتاری در جنگ دو ساله یونان و ترکیه (۲۱-۱۹۲۰) نیز به چشم می‌خورد. در این جنگ، شورا زیر نفوذ بریتانیا از مداخله در این کشمکش سر باز می‌زد. نماینده ایران، ذکاءالدوله غفاری، در اجلاس دوم مجمع به عنوان نماینده تنها کشور شرقی مسلمان عضو جامعه ملل و همسایه ترکیه، از بی‌اعتنایی شورا به این قضیه گلایه کرد. در سال ۱۹۲۱ با تصرف از میر توسط یونان، حرکت قوای یونان به سوی آنکارا شدت بیشتری یافت. در این حملات یونان تعداد زیادی از ترکها را به اسارت گرفت. وضع اسرای ترک از لحاظ کمبود دارو، غذا و چادر بسیار اسفبار بود، چنان که هر روز بسیاری از آنان جان می‌سپردند.

در ۱۸ سپتامبر ۱۹۲۲، نماینده ایران در جامعه ملل به آگاهی رئیس مجمع رساند که از «نمایندگی مجمع ملی بزرگ ترکیه» مستقر در رُم یادداشتی دریافت کرده است که از ایران «به عنوان تنها عضو مسلمان جامعه ملل» درخواست نموده است به نیابت از طرف ترکیه، ترتیبی دهد تا کمیسیون تحقیق برای رسیدگی به مسئله پناهندگان و اتهامهای مربوط به ایداء و آزار این جماعت، به آسیای صغیر رهسپار گردد. نماینده ایران، ارفع‌الدوله، پیشنهادی در مضمون

تقاضای مقامهای ترک تنظیم و به مجمع ارائه کرد.

در این احوال، ورق برگشت: در خلال اجلاس مجمع، یونان که از حمایت بریتانیا برخوردار بود، برای استقرار در آسیای صغیر سرانجامی فاجعه بار یافت؛ قوای مصطفی کمال مواضع یونان و متحدانش را در ساحل آدریاتیک تهدید کرد و هر لحظه احتمال داشت به اسلامبول (قسطنطنیه) که در اشغال مشترک بریتانیا، فرانسه و ایتالیا قرار داشت، حمله کند.

در تابستان ۱۹۲۱ سازمان پناهندگان به دلیل گسترش جنگ و وارد شدن اتهام ستم و قساوت از سوی دو طرف، تشکیل شد و فریژتوف نانسن (Frijthof Nansen) به سمت «کمیسر عالی پناهندگان» منصوب گردید. نانسن که خود از جمله شخصیهایی بود که در طول یک سال گذشته به ارجاع پرونده جنگ یونان و ترکیه به جامعه ملل پافشاری می کرد، در پاییز ۱۹۲۱ به طور رسمی پیشنهاد کرد شورای جامعه ملل در این درگیری دخالت کرده و به خونریزی پایان دهد.

بریتانیا که مخالف دخالت جامعه ملل در جنگ یونان و ترکیه بود، در مورد «تخفیف مصائب انسانی مخاصمات» موضعی دیگر داشت و لرد بالفور، نماینده این کشور در مجمع ۱۹۲۱، آمادگی دولتش را برای ارسال کمکهای انسان دوستانه برای بهبود وضع آوارگان جنگی، به شرط کمک و همکاری اعضاء دیگر، اعلام داشت. نانسن پیشنهاد بالفور را تأیید کرد و اظهار داشت که ضرورت دارد ایران با مقامهای ترک تماس حاصل کند و موافقتشان را برای اعزام نمایندگان جامعه ملل به از میر و گفتگو درباره انجام اقدامهای رفاهی کسب کند. نمایندگی ایران این پیشنهاد میانجیگری را پذیرفت و ضمن تماس با مقامات ترک، تمایل جامعه ملل را برای فرستادن نماینده به منظور کمک رسانی به پناهندگان شهر از میر به آگاهی آنها رساند.

اقدام ایران در امر میانجیگری و سنبله ای شد که میان جامعه ملل و ترکان ارتباط برقرار گردد و در نتیجه از تمایل مقامهای ترک برای آغاز گفتگوهای صلح از راه جامعه ملل آگاهی حاصل شود، اما بریتانیا، فرانسه و ایتالیا نظر دیگری داشتند؛ آنها ترجیح می دادند مشکلاتشان با ترکیه از راه مذاکره مستقیم میان دولتهای ذینفع حل شود. از این رو این سه کشور از ترکیه دعوت کردند در کنفرانس صلح تازه ای شرکت کند، اما تا این حد رضایت دادند که در صورت شکست

گفتگوهای صلح، مسئله را به جامعه ملل ارجاع کنند. سرانجام مذاکرات جدید در سال ۱۹۲۳ صورت پذیرفت و به بسته شدن پیمان صلح لوزان منجر شد.

ایران و قضیه کورفو

در سال ۱۹۲۳ به اعضای ایتالیایی یک هیئت بین‌المللی مأمور تعیین خط مرزی یونان و آلبانی در نزدیکی شهر جایننا در جزیره کورفو سوء قصد شد. دولت ایتالیا به جای آنکه از مقررات میثاق در حل موضوع یاری گیرد، خود در مقام تلافی برآمد: جزیره کورفو را بمباران و به یونان خسارت زیادی وارد ساخت و آن جزیره را اشغال نمود. این اقدام شدید ایتالیا، پیش از آنکه درجه مسئولیت دولت یونان مشخص شود و بدون آنکه تناسبی با شدت حادثه داشته باشد و یا پیش‌تر به جامعه ملل یا راه‌حلهای مسالمت‌آمیز دیگر مراجعه شده باشد؛ خلاف آشکار ماده ده میثاق جامعه ملل بود، اما اختلاف سلیقه اعضای جامعه، مانع اتخاذ تصمیم در برابر ایتالیا شد. اختلاف نظر در تفسیر ماده ده بود که آیا در مورد این مسئله، مجمع با اتفاق آراء امری را تصویب کند یا به اکثریت؟ از نظر عده زیادی اهمیت موضوع آن را پیرو اصل کلی اتفاق آراء قرار می‌داد، اما برخی از دولتهای دوست ایتالیا علیه این کشور رأی نمی‌دادند. دولت ایران برای خروج از این بن‌بست، پیشنهاد کرد که در این مورد باید از نظر اکثریت پیروی شود. هر چند که سرانجام این پیشنهاد ایران به تصویب رسید و این موضوع مهم را از بن‌بست خارج کرد، اما آن قدر طول کشید که فایده عملی نداشت و یونان از حمایت جامعه ملل ناامید شد و تسلیم خواسته‌های ایتالیا گردید.

خلع سلاح و مواضع ایران

به مدت دوازده سال، از ۱۹۲۲ تا ۱۹۳۳ مسئله خلع سلاح به‌طور مداوم مهم‌ترین خواسته و سوژه فعالیت جامعه ملل بود و در هر اجلاس مجمع و در بسیاری از اجلاسهای شورا درباره آن بحث می‌شد. صرف نظر از اینکه پیشرفت جامعه ملل از نظر افزایش تعداد اعضا، جلوگیری از جنگ، رفع اختلافها، توسعه اقتصادی و اجتماعی چه ممکن بود باشد، معیار خلع

سلاح بود که از سوی افکار عمومی و همچنین حامیان دلسوزش، بیش از هر شاخصی دیگر، مبنای داوری درباره موفقیت آن قرار می‌گرفت. (والترز، ص ۱۵۵)

با اینکه هدف جامعه ملل از طرح موضوع خلع سلاح در راستای هدف کلی و نخستین آن، یعنی حفظ صلح و امنیت بین‌المللی، بود، همه این کوششها به شکست انجامید و راه به جایی نبرد؛ چنانچه جنگ جهانی دیگری در ابعادی بسیار گسترده‌تر و وخیم‌تر، در پی این شکست آغاز شد.

اما با همه این اوصاف، بحث در این باره و بررسی نظرات ایران در این زمینه، نشان‌دهنده حساس بودن دولت ایران به حفظ امنیت ملی از راه تحدید تجاوزات جهانی و منطقه‌ای است. نخستین مجمع، کمیسیونی را با نام کمیسیون موقتی مختلط کاهش تسلیحات^{*} مأمور مطالعه مسئله خلع سلاح کرد. با اینکه براساس میثاق، وظیفه تنظیم طرح کاهش تسلیحات به شورا محول شده بود، اما مجمع از کمیسیون موقتی مختلط خواست تا طرحی برای مطالعه شورا در مورد کاهش تسلیحات تنظیم نماید. کمیسیون در ژوئیه ۱۹۲۱ تشکیل شد و کار خود را آغاز کرد. فعالیت کمیسیون سرانجام به صورت طرحی با عنوان طرح «قرارداد کمک متقابل»^{**} در اوایل سپتامبر ۱۹۲۳ برای ارجاع به چهارمین اجلاس مجمع آماده شد.

کمیسیون یادشده طرح این قرارداد را برای همه دولت‌ها، اعم از عضو و غیرعضو جامعه ملل، فرستاد و درخواست نمود تا نظر خود را درباره این طرح اعلام کنند. تنها پاسخ فرانسه در جمع کشورهای بزرگ امیدوارکننده بود. پاسخهای ارسالی از مسکو، واشنگتن، لندن و برلن ناامیدکننده و پاسخ ایتالیا هم مشروط بود. تنها دولت‌های کوچک که از تجاوز همسایگان زورمند خود بیم داشتند، از حامیان بدون شرط طرح قرارداد بودند که ایران هم جزء این گروه بود. ایران آمادگی داشت از مخالفت با تعدیل ماده ده میثاق دست بردارد، مشروط بر آنکه جامعه ملل «قرارداد کمک متقابل» را بپذیرد. ایران در طرح پیشنهادی، ضمانت بیشتری در برابر تجاوز از خارج می‌دید، چه یکی از هدفهای سند این بود که امنیت اعضا را در سطح منطقه‌ای تقویت کند.

* Temporary Mixed Commission for The Reduction of Armaments. (T.M.C)

** Draft Treaty of Mutual Assistance

ذکاءالدوله غفاری هنگام بحث دربارهٔ طرح قرارداد، توجه مجمع را نسبت به انتظارات ایران و کشورهای مسلمان جلب کرد. وی اظهار داشت که کشورهای شرقی خواستارند که جامعه ملل از حد یک میعادگاه تشریفاتی نمایندگان ملتهای مختلف با هدف عقد توافقهایی نظری یا رفع پاره‌ای تعارضات ملی پیش پا افتاده، فراتر رود. ذکاءالدوله سپس موافقت بدون قید و شرط دولت متبوع خود را با امضای قرارداد و اجرای توصیه‌های آن اعلام کرد. (همان، ص ۱۰۵۶)

برای اجرای طرح «قرارداد کمک متقابل» حمایت دولتهای مقتدر آن زمان لازم و ضروری می‌نمود، زیرا چنانچه پیش‌تر گفته شد، به تقریب همهٔ آنها از زیر بار این تعهد شانه خالی کردند و ضربهٔ پایانی را بریتانیا وارد آورد؛ رمزی مک دانلد، رهبر حزب کارگر، که پس از اجلاس چهارم مجمع به عنوان نخست‌وزیر انگلیس انتخاب شده بود، به این بهانه که در فرصتی مناسب به تشکیل کنفرانس جهانی خلع سلاح مبادرت خواهد ورزید، کوششهای سه‌دورهٔ مجمع جامعه ملل و «کمیسون مختلط موقت کاهش تسلیحات» را ناکام گذارد.

«پروتکل حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی» یا پروتکل ژنو ۱۹۲۴* یکی دیگر از کوششهای مجمع برای تقویت نظام امنیت بین‌الملل در متن اصول امنیت جامعه ملل بود. پروتکل ژنو برای اینکه دچار سرنوشت طرح «قرارداد کمک متقابل» نشود، از خطوط اصلی میثاق منحرف نشد و باز برای آنکه رعایت احتیاط را کرده باشد، از واژهٔ «قرارداد» پرهیز کرده و واژهٔ «پروتکل» را برگزید که متمم میثاق جلوه نماید. پروتکل ژنو از پاره‌ای جهات به طرح «قرارداد کمک متقابل» شباهت داشت، اما اختلاف اساسی در تأکید پروتکل بر منطق امنیت عمومی و به کنار نهادن قرار و مدار و توافقهایی منطقه‌ای بود. (زندفرد، ص ۱۰۸)

هدف پروتکل این بود که امکان ندهد اختلافی حل نشده باقی بماند. امضاکنندگان پروتکل تعهد می‌کردند که در کنفرانس خلع سلاح که از سوی شورا در ۱۵ ژوئن ۱۹۲۵ در ژنو تشکیل می‌شد، شرکت کنند. در این فاصله، شورا موظف بود برنامه‌ای برای کاهش و محدودیت تسلیحات برای تصویب کنفرانس تنظیم کند. پروتکل تنها پس از تصویب طرح عمومی کاهش تسلیحات از طرف کنفرانس لازم‌الاجرا می‌شد و اگر شورا متوجه می‌شد که این طرح اجرا

نمی‌شود، می‌توانست پروتکل را باطل یا بی‌اثر اعلام کند. (والترز، ص ۱۹۰)

مفاد پروتکل یاد شده جامعیت طرح «قرارداد کمک متقابل» را نداشت چه، امنیت در حاشیه اصل «داوری اجباری» قرار می‌گرفت. افزون بر این، عنصر اصلی طرح پیشین، یعنی حصول توافقهای امنیت منطقه‌ای که مورد علاقه ویژه ایران نیز بود، در متن پروتکل منظور نشده بود.

با وجود این دو مورد کاستی سیاسی، نماینده ایران، ارفع الدوله، ترکیبات امنیتی را در طرح نوین تا آن حد ملحوظ می‌دید که از پروتکل با بیانی گرم پشتیبانی کند. وی در سخنان خود به اجلاس پنجم متذکر گردید:

«... سال گذشته تکلیف ناخوشایند اما ضروری ایران بود که با تنها رأی منفی خود، مانع فرسایش خطرناک ماده ده میثاق شود، اما امروز همگی کمک کردند که از طریق یک نظام قابل تحسین تدابیر عملی، این ماده و ماده سیزده را تقویت نماییم. ایران دلیل موجه تری دارد که بیش از هر کشوری از این واقعیت خوشحال باشد. شما ما را درک کرده‌اید؛ ما یکدیگر را درک می‌کنیم و این مفهوم اتفاق آراست.» (زندفرد، ص ۱۱۰-۱۰۹)

این خوش‌باوری چندی طول نکشید و باز بریتانیا و به دنبال آن، کشورهای مشترک‌المنافع بار دیگر دست رد به طرحی زدند که در صورت عملی شدن می‌توانست نقطه‌ای روشن در صفحه تاریخ مسابقات تسلیحاتی میان دو جنگ باشد. به هر حال پروتکل به دلیل به حد نصاب نرسیدن امضاکنندگان آن، لازم‌الاجرا نگردید.

«پیمان عمومی ۱۹۲۸»^{*} کوشش دیگر مجمع برای تقویت حل مسالمت‌آمیز اختلافات بین‌المللی بود و در واقع متممی بر پیمان «بریان - کلوگ» (پاریس) به شمار می‌رفت که در ۲۷ اوت ۱۹۲۸ میان وزرای امور خارجه فرانسه و آمریکا در پاریس به امضا رسیده بود. این پیمان که حدود شصت کشور به آن پیوستند، جنگ را به عنوان سیاست ملی طرد می‌کرد و از دولتها می‌خواست تا اختلافهای خود را تنها از راههای مسالمت‌آمیز حل و فصل کنند.

محمدعلی فروغی، نماینده ایران، در بحث مربوط به «پیمان عمومی» در مجمع ۱۹۲۸ به ذکر کلیات بسنده کرد و در مورد پیمان «بریان - کلوگ» چنین گفت:

«... امضای پیمان پاریس [بریان - کلوگ] از سوی تعداد زیادی از دولتها اثر مطلوبی در ایران به جای گذاشته است. برای من تقریباً مسلم است که دولت ایران به این پیمان ملحق خواهد شد، گرچه در مورد شروطی که در مکاتبات متبادله قبل از امضا به عمل آمده، لازم است نظر خود را بیان نماید؛ شروطی که ممکن است سودمندی پیمان را تضعیف کند.» (همان، ص ۱۱۱)

«پیمان عمومی» برخلاف طرحهای پیشین که در زمینه خلع سلاح مطرح گردیده بود، به مرحله اجرا درآمد و این امر نیز به نوبه خود به صورت تمام و کمال صورت پذیرفت. در هر صورت، بیست و سه کشور به پیمان عمومی ۱۹۲۸ پیوستند و این پیمان تنها سند در نوع خود بود که قدرت اجرایی پیدا کرد.

دربارۀ مسائل و طرحهای مربوط به خلع سلاح جامعه ملل، در پایان باید از کنفرانس خلع سلاح ۱۹۳۲-۳۴ نام برد که پس از بارها به تعویق افتادن، سرانجام در ۲ فوریه ۱۹۳۲ افتتاح گردید. با اینکه شصت و چهار کشور جهان در این کنفرانس شرکت داشتند و از نظر دولتهای شرکت کننده، بزرگترین کنفرانس برگزار شده پس از کنگره ورسای بود، اما با وجود اختلافهای زیادی که میان این کشورها وجود داشت و همچنین قدرت گرفتن احزاب فاشیست در ایتالیا و آلمان، پایان خوشی برای آن متصور نبود و عاقبت نیز چنین شد و با وجود پشتیبانی کشورهای کوچک و بزرگ، از جمله ایران، با خروج آلمان از این کنفرانس در ژوئن ۱۹۳۴، این کنفرانس در عمل شکست خورد و این واپسین کوشش جامعه ملل درباره مسئله کاهش تسلیحات و کنترل تجارت اسلحه و مهمات بود.

مسئله بحرین

این جریان به امضای یک قرارداد بین سلطان عبدالعزیز بن مسعود (پادشاه حجاز) و دولت انگلیس در ۲۰ می ۱۹۲۷ مربوط می‌شد. در ماده دوم این قرارداد چنین آمده بود: «اعلیحضرت

پادشاه حجاز و نجد و توابع آن ملتزم به تأمین روابط دوستانه و صلح‌آمیز با خاک کویت و بحرین می‌باشند.» ایران که برقراری چنین ارتباط ویژه‌ای را با بخشی از خاک خود (بحرین) مغایر حاکمیت و تمامیت ارضی خویش می‌دانست، در ۲۲ نوامبر ۱۹۲۷ یادداشت شدیدالحنی را توسط کفیل وزارت امور خارجه برای رابرت کلایو*، وزیرمختار انگلستان در تهران، ارسال نمود و بر حاکمیت مطلق ایران بر بحرین تأکید کرد. رونوشتی از این یادداشت اعتراض‌آمیز برای دبیرکل (منشی کل) جامعه ملل ارسال شد و از وی درخواست گردید که ملل دیگر را از این اعتراض ایران آگاه گرداند. (آقایی، ص ۶۸)

کفیل وزارت خارجه ایران یادداشت دیگری به تاریخ ۲ اوت ۱۹۲۸ به عنوان ریموند پار، شارژدافر انگلیس در تهران، ارسال داشت. در ۱۹۲۸ که ایران نخستین شکایت خود را درباره این دعوی حقوقی تسلیم جامعه ملل کرد، بحرین به صورت یک واحد سیاسی عربی درآمده بود. بحرین به علت موقعیت جغرافیایی اش، همیشه از مراکز مهم تجاری و ارتباطی میان خلیج فارس و دنیای خارج بود. اکتشاف و بهره‌برداری از نفت در بحرین و واگذاری امتیازهای نفتی در ۱۹۲۵ و ۱۹۳۰ به شرکت‌های خارجی، تسریع قطع پیوندهای بحرین با ایران را سبب شد. در یک بررسی کلی، اهمیت کنونی بحرین را می‌توان معلول منابع نفتی و موقعیت استراتژیکی آن دانست. (زندفرد، ص ۱۶۲-۴)

ایران گرچه می‌توانست این اختلاف را در شورای جامعه ملل - که خود در سالهای ۳۱-۱۹۲۸ و ۳۹-۱۹۳۷ یکی از اعضای آن بود، مطرح کند، اما هرگز پافشاری نکرد که شورا به صورت ماهوی به این اختلاف رسیدگی کند و تصمیمی بگیرد. در صورت طرح رسمی این اختلاف در شورا، با توجه به ترکیب اعضا و جهت‌گیری فکری شورا به عنوان یک ارگان سیاسی، زمینه مناسبی برای تصمیم‌گیری به نفع ایران وجود نداشت. (همان، ص ۱۶۴) از سوی دیگر چون دولت ایران توان درافتادن با قدرت بریتانیا را نداشت و در عین حال نمی‌توانست حق حاکمیت خود را بر بحرین نادیده بگیرد، تصمیم گرفت تا همچنان به اعتراضهای خود در این زمینه ادامه دهد تا مبادا سکوت و عدم اعتراض، حمل بر رضایت ایران و ایجاد حقی برای بریتانیا شود.

دولت ایران با این روش توانست خود را در زمینه حاکمیت بر بحرین محق نشان داده و این ادعای حاکمیت را از نظر حقوقی حتی تا زمان فعالیت سازمان ملل زنده نگاه دارد. سرانجام در سال ۱۹۷۰ ایران با «اعمال مساعی جمیله» از سوی دبیر کل وقت سازمان ملل، اوتانت، درباره خواست مردم بحرین نسبت به استقلال یا همبستگی با ایران موافقت کرده و بحرین به شکلی مسالمت‌آمیز به استقلال رسید.

اختلاف ایران و انگلیس بر سر امتیاز نفت ۱۹۳۲

این اختلاف به سبب ناخرسندی ایران از ادامه امتیاز نفتی داری و لغو این امتیازنامه از سوی ایران، بروز کرد. تقی‌زاده، وزیر دارایی وقت ایران، در ۲۷ نوامبر ۱۹۳۲ در نامه‌ای به مدیر شرکت نفت ایران و انگلیس اعلام کرد: با توجه به اینکه ادامه امتیازنامه مزبور مغایر منافع ملی ایران است و گفتگوهای طرفین نیز توافقی را در این زمینه در پی نداشته است، پس به منظور تأمین حقوق و منافع ایران، قرارداد مزبور باطل اعلام می‌گردد.

پس از تبادل چند نامه میان ایران و مسئولان انگلیسی و پافشاری ایران به لغو قرارداد، سفارت انگلستان در ۸ دسامبر ۱۹۳۲ اعلام کرد که اگر ایران از تصمیم خود مبنی بر لغو قرارداد منصرف نشود، دولت بریتانیا این قضیه را به دادگاه دائمی بین‌المللی دادگستری می‌کشانند. وزیر امور خارجه وقت ایران، محمدعلی فروغی، اعلام کرد که دادگاه صلاحیت رسیدگی به اختلاف میان یک دولت و یک شخص را ندارد و تهدیدها و فشارهایی که از سوی بریتانیا اعمال می‌شود، حل دوستانه مسئله را بیش از پیش مشکل می‌سازد و ایران قصد دارد در این باره به شورای جامعه ملل شکایت کند. (والترز، ص ۳۴۲)

جان سایمن (John Simon)، وزیر خارجه بریتانیا، به دلیل منع حقوقی طرح این موضوع در دیوان دائمی دادگستری^{۱۱۸} از طرح آن در دادگاه منصرف شده و برای اینکه در شورا در جایگاه

^{۱۱۸} زیرا پذیرش بند اختیاری دادگاه از سوی ایران مقرر می‌داشت: چنانچه اختلافی در یک زمان در دادگاه و در شورا مطرح باشد، رسیدگی به اختلاف در دادگاه به حال تعلیق درخواهد آمد.

متهم قرار نگردد، سراسیمه^{۳۳} پیش از نماینده ایران قضیه را براساس ماده ۱۵ میثاق^{۳۴} به شورای جامعه ملل ارجاع داد.

براساس درخواست انگلیس جلسه شورا در ۱۹ دسامبر ۱۹۳۲، به ریاست شون لستر (Sean Lester) از ایرلند تشکیل گردید. نماینده بریتانیا در این جلسه ویلیام مالکین (William Malkin) و نماینده ایران انوشیروان سپهدی، وزیرمختار ایران در برن، بود. براساس درخواست نماینده ایران رسیدگی به اختلاف تا ورود هیئتی ویژه از تهران به تعویق افتاد. (زندفرد، ص ۱۶۹-۷۰)

برای دومین بار جلسه شورا در ۲۶ ژانویه ۱۹۳۳ به منظور رسیدگی به شکایت بریتانیا به ریاست بارون الویزی (Baron Aloisi)، وزیر امور خارجه ایتالیا، تشکیل شد. ریاست هیئت ایرانی را علی اکبر داور، وزیر دادگستری، به عهده داشت. حسین علاء، رئیس بانک ملی، و نصرالله انتظام، رئیس اداره جامعه ملل وزارت خارجه، در هیئت عضویت داشتند. ریاست هیئت بریتانیا را جان سایمن، وزیر امور خارجه انگلیس، برعهده داشت و تعدادی کارشناس حقوقی و مالی همراه وی بودند. (همان، ص ۱۷۰)

در این جلسه نخست، وزیر امور خارجه انگلیس درباره این اختلاف به سخترانی پرداخت. وی محور بحثهای خود را بر اصل حرمت قراردادهای متمرکز کرد و ایران را به نقض حقوق بین الملل متهم ساخت. در برابر علی اکبر داور در مقام پاسخگویی به این اتهامها قضیه فوق را یک اختلاف داخلی میان دولت ایران و یک شرکت خارجی دانست و تأکید کرد که هیچ خسارتی به شرکت نفت ایران و انگلیس وارد نشده است. (آقایی، ص ۷۱)

*** در ژنو شایع بود که وزیر خارجه انگلیس در محوطه دبیرخانه می دوید تا پیش از نماینده ایران در دفتر دبیر کل حاضر شود. (نکا: والترز، ص ۳۴۳)

*** بند ۱ ماده ۱۵ میثاق: «هرگاه میان اعضای ملل اختلافی رخ دهد که احتمال قطع رابطه میان آنها به واسطه آن ممکن باشد و این اختلاف به داوری یا مراجع قضایی براساس ماده ۱۳ احاله نشده باشد، اعضای جامعه ملل می پذیرند که مورد اختلاف را به شورا ارجاع کنند.» وزیر خارجه بریتانیا نیز برای اینکه وضع را وخیم جلوه دهد، اختلاف را براساس ماده ۱۵ میثاق به شورا احاله داد.

سرانجام پس از شنیدن سخنان دو طرف دعوا، با کمک ادوارد بنش (Eduard Benes)، وزیر امور خارجهٔ چکسلواکی، که در این قضیه سمت مخبر تحقیق را به عهده داشت، گفتگوها بی‌درنگ آغاز و در ۲۹ آوریل ۱۹۳۳ به توافقی منجر شد که مورد پذیرش دو طرف قرار گرفت. قرارداد جدید منافع و امتیازهای بیشتری برای ایران در بهره‌برداری از ثروتهای طبیعی مملکت دربرداشت. در عوض مدت امتیاز که قرار بود در آخر سال ۱۹۶۱ پایان پذیرد، تا سال ۱۹۹۳ تمدید شد و تضمین داده شد که امتیازنامه بار دیگر براساس تصمیم دلخواه ایران لغو نشود. نتیجهٔ این رسیدگی موفقیتی برای شورا بود. (والترز: ص ۳۴۳-۴)

اختلافهای مرزی ایران و عراق (۱۹۳۴)

اختلافهای مرزی ایران و عراق از گذشته وجود داشته و ایران و عثمانی نیز موفق به حل آن نشده بودند. پس از اینکه کشور مستقل عراق ایجاد شد، در این باره جانشین عثمانی گردید. سیاست دولت عراق، افراطی‌تر و انعطاف‌ناپذیرتر بود. علت این امر ظهور احساسات ناسیونالیستی افراطی در عراق بود که سبب می‌شد دولت عراق در مورد اختلافهای مرزی خود با ایران موضعی سخت‌تر در پیش گیرد. عامل دیگر، حمایت بریتانیا از عراق به خاطر اشتراک منافع دو کشور بود که سبب شد عراقیها بر خواسته‌های خود مصرتر باشند. اختلافهای مرزی ایران و عراق به طور عمده به مرزهای زمینی و اروندرود مربوط می‌شد. (نک: فصلنامه تاریخ روابط خارجی، ش ۱۹)

دربارهٔ مرزهای زمینی لازم به یادآوری است که در اوان مشروطیت به دلیل ضعف حکومت مرکزی، عثمانیها بخشهایی از خاک ایران را در آذربایجان و کردستان اشغال کردند. در ۴ نوامبر ۱۹۱۳ و با حکمیت دولتهای روس و انگلیس، پروتکلی میان ایران و عثمانی به امضا رسید که دولت ایران به دلیل سرپیچی کمیسیون تحدید حدود از تعهدها را امتیازهای خود، آن را نپذیرفت و به تصویب مجلس ایران هم نرسید.

دربارهٔ مرز آبی دو کشور نیز باید به سالهای استقلال عراق از استعمار بریتانیا در سال ۱۹۲۹ برگردیم. در این سال انگلیس که خواهان شناسایی کشور تازه استقلال یافتهٔ عراق از سوی

دولت ایران به منظور وارد کردن عراق به جرگه اعضای جامعه ملل بود، به ایران اطمینان داد مساعی خویش را برای ترغیب عراق برای انعقاد قراردادی عادلانه در مورد اروندرود به کارگیرد. ایران نیز همسو با اهداف بلندمدت خود که همان حمایت از ورود کشورهای همسایه و مسلمان به جامعه ملل بود و نیز با اتکا به این وعده دولت بریتانیا، استقلال عراق را در آوریل ۱۹۲۹ به رسمیت شناخت. بریتانیا که پس از شناسایی عراق از سوی ایران خواسته خود را عملی می‌دید، قول خود را به ایران درباره حل عادلانه قضیه اروندرود به فراموشی سپرد.

به دنبال این جریانها روابط ایران و عراق تیره شد، به گونه‌ای که برخوردهایی مرزی میان دو کشور گزارش گردید. ایران در دسامبر ۱۹۳۱ اعلام کرد که تحدید حدود مربوط به پروتکل نوامبر ۱۹۱۳ را به رسمیت نمی‌شناسد، زیرا مراحل قانونی لازم را نگذرانده است. در برابر این تحولات، عراق به شورای جامعه ملل شکایت کرد و با ارائه دادخواستی در ۲۹ نوامبر ۱۹۳۴ از دبیرکل خواست اختلافهای مرزی عراق و ایران را براساس بند دو ماده یازده میثاق در دستورکار اجلاس آتی شورا قرار دهد. (آقایی، ص ۷۳)

عراق در درخواست خود به معاهده ارزروم ۱۸۴۸ و پروتکل ۴ نوامبر ۱۹۱۳ ایران و عثمانی استناد کرده و ایران را به نقض این تعهدها و نادیده انگاشتن خطوط مرزی متهم نمود. ایران در پاسخ به نکات طرح شده در دادخواست عراق در ۸ ژانویه ۱۹۳۵، یادداشتی که صورت لایحه دفاعیه را داشت، برای دبیرکل جامعه ملل ارسال داشت و درخواست کرد که این سند میان اعضای شورا توزیع شود. (زندفرد، ص ۱۸۵) سرانجام جلسه شورا برای بررسی این مسئله در ۴ ژانویه ۱۹۳۵ با حضور نمایندگان دو طرف، یعنی باقر کاظمی و نوری سعید، وزرای امور خارجه ایران و عراق، تشکیل شد. نخست نوری سعید به توضیح شکایت عراق پرداخت که به تقریب همان مواردی بود که در دادخواست ۲۹ نوامبر آمده بود. وی همه اروندرود را به استثنای دو جزیره، متعلق به عراق دانسته و در خصوص بی اعتبار بودن پروتکل ۱۹۱۳ - که ایران مدعی آن بود - اظهار داشت که عهدنامه ارزروم ۱۸۴۷ بیشتر مرزها را مشخص کرده است و پروتکل ۱۹۱۳ تغییر در مرزها ایجاد نمی‌کند. (آقایی، ص ۷۶)

شورا برای شنیدن دفاعیات باقر کاظمی در ۱۵ ژانویه ۱۹۳۵ تشکیل جلسه داد. سخنان

نماینده ایران نیز بیشتر همان مطالبی بود که در لایحه دفاعیه ایران آورده شده بود. تصویب نشدن پروتکل ۱۹۱۳ از سوی مراجع قانونگذاری دو کشور و مغایرت پروتکل حتی با عهدنامه تعدیل شده ارزوم ۱۸۴۷ (زندفرد، ص ۱۸۸). شورا پس از شنیدن نظرات دو طرف، بارون الویزی، وزیر امور خارجه ایتالیا، را به عنوان مخبر محققان در حل اختلاف تعیین کرد و مذاکراتی در این باره میان دو طرف آغاز شد. در این حین به هنگام تشکیل جلسات بعدی بارون الویزی به شورا اعلام کرد که مذاکرات در حال پیشرفت است و به این دلیل فرصت بیشتری را برای ارائه گزارش پایانی درخواست نمود. این درخواست در جلسات ۲۵ ژوئن و سرانجام در پنجمین و افسین جلسه رسیدگی شورا در ۲۹ نوامبر ۱۹۳۵ نیز تکرار شد. این اختلاف به مدت دو سال در دستور کار شورا ماند تا اینکه در ۴ ژوئیه ۱۹۳۷ عهدنامه مرزی تازه‌ای میان ایران و عراق به امضاء رسید. عملکرد شورا در این موضوع نیز یکی از موفقیت‌های این سازمان در حل و فصل مسالمت‌آمیز یک اختلاف محسوب می‌شود. (آقایی، ص ۷۷)

نتیجه‌گیری

مهم‌ترین نکته‌ای که این مقاله به دنبال اثبات آن بود، نشان دادن نقش فعال ایران در مسائل بین‌المللی و به‌ویژه پدیده نوین سازمان‌های بین‌المللی بود. همان طور که دیدیم، ایران نسبت به بیشتر رخدادهای دنیای معاصر واکنش نشان داده، از کنار آن بی‌تفاوت نمی‌گذشت و می‌کوشید تا حد امکان مستقل از نیروها و فشارهای خارجی تصمیم‌گیری کرده و نظر دهد و مهم‌تر اینکه مانند جریان تغییر ماده ده میثاق، از تصمیم خود چشم‌پوشی نکند.

پس به‌جاست تا این اظهارنظر سناتور آمریکایی را که گفته است: «ورود ایران به جامعه ملل به عنوان عضو اصلی به این دلیل صورت گرفت که بریتانیا را در جامعه ملل صاحب یک رأی اضافی نمایند»، مغرضانه و نادرست قلمداد کرده، رد نماییم.

پی‌نوشتها:

۱. آقای، سیدداود، *ایران و سازمانهای بین‌المللی*، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی، ۱۳۸۱.
۲. باست، الیور، «ایران و کنفرانس صلح ۱۹۱۹»، *فصلنامه تاریخ روابط خارجی*، س ۱، ش ۱، زمستان ۱۳۷۸.
۳. زندفرد، فریدون، *ایران و جامعه ملل*، تهران: شیرازه، ۱۳۷۷.
۴. شاهکار، محمد، *ایران و جامعه ملل*، پاریس: مزنونو، ۱۹۳۶.
۵. *فصلنامه تاریخ روابط خارجی*، س ۵، ش ۱۹ (ویژنامه عراق)، تابستان ۱۳۸۳.
۶. مدنی، جلال‌الدین، *تاریخ معاصر ایران*، قم: دفتر انتشارات اسلامی، ۱۳۶۲.
۷. والترز، اف. پی، *تاریخ جامعه ملل*، برگردان فریدون زندفرد، تهران: سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی، ۱۳۷۲.

8. LNOR, Plenary Meetings, 1920, pp.566-67.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی