

Analysis of the provisions of the 1919 agreement (with emphasis on the role of supporters and opponents)

Parinaz Touti Shirazi¹, Ali Bigdali^{2*}, Majidreza Rajabi³ 

1. Department of History, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: Parinaz.tootishirazi@iau.ir.

2. Department of History, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. (Corresponding author), Email: alibigdeli.hist@yahoo.com

3. Department of History, CT.C., Islamic Azad University, Tehran, Iran. Email: mr.rajab@iau.ctb.ir

Article Info	Abstract
Article type: Research Article	The 1919 treaty between Vosqu al-Dawla and Britain is considered one of the turning points in the contemporary history of Iran. This treaty not only increased British influence in Iran, but also led to a wave of opposition and protests among the people and political elites inside and outside the country. After the end of World War I, the British signed an agreement with the then Prime Minister of Iran, Vosqu al-Dawla, in August 1298 to consolidate their influence in Iran, at a time when the Qajar dynasty was on the verge of extinction. According to this agreement, all of Iran's military and financial organizations were placed under British supervision, and the concessions for Iran's railways and highways were also transferred to them. The agreement, which effectively placed Iran under British protection, was met with strong opposition from the public and was not approved by the parliament. Figures such as the late Seyyed Hassan Modarres played an important role in exposing the dimensions of this agreement. Vosugh al-Dawla resigned in July 1980 under public pressure, and his successor, Moshir al-Dawla, canceled the agreement and apologized to the British advisors. In this article, an attempt has been made to analyze the arguments of those in favor of and against the agreement by referring to sources and documents and using the method of historical research. The findings of the article show that Vosqu'od-Dawla's goals in concluding the 1919 agreement should be understood as stemming from a kind of political realism that emphasized the preservation of the state, the concentration of power, and the gradual reform of structures. He considered the agreement a temporary means to overcome the crisis, not a permanent goal. However, the lack of national consensus, widespread suspicion of British intentions, and the inflamed political atmosphere prevented the realization of these goals and made Vosqu'od-Dawla's policy fail in practice.
Articl history: Received: 2026-05-15 Accepted: 2026-06-01	
Keywords: 1919 agreement, analysis of the provisions of the agreement, the role of those in favor of and against it, Iran, Britain, Vosqu'od-Dawla	

Cite this article: Touti Shirazi, Parinaz, Bigdali, Ali; Rajabi, Majidreza (2026). Analysis of the provisions of the 1919 agreement (with emphasis on the role of supporters and opponents). *he Journal of Research on the History of Iran in the Islamic Period*, 3(8), 273-298.



© The Author(s).

Publisher: Islamic Azad University
Science and Research Branch

Introduction

The 1919 treaty between Vosqu al-Dawla and Britain is considered one of the turning points in the contemporary history of Iran. This treaty not only increased British influence in Iran, but also led to a wave of opposition and protests among the people and political elites inside and outside the country. After the end of World War I, the British signed an agreement with the then Prime Minister of Iran, Vosqu al-Dawla, in August 1298 to consolidate their influence in Iran, at a time when the Qajar dynasty was on the verge of extinction. According to this agreement, all of Iran's military and financial organizations were placed under British supervision, and the concessions for Iran's railways and highways were also transferred to them. The agreement, which effectively placed Iran under British protection, was met with strong opposition from the public and was not approved by the parliament. Figures such as the late Seyyed Hassan Modarres played an important role in exposing the dimensions of this agreement. Vosugh al-Dawla resigned in July 1980 under public pressure, and his successor, Moshir al-Dawla, canceled the agreement and apologized to the British advisors. In this article, an attempt has been made to analyze the arguments of those in favor of and against the agreement by referring to sources and documents and using the method of historical research. The findings of the article show that Vosqu'od-Dawla's goals in concluding the 1919 agreement should be understood as stemming from a kind of political realism that emphasized the preservation of the state, the concentration of power, and the gradual reform of structures. He considered the agreement a temporary means to overcome the crisis, not a permanent goal. However, the lack of national consensus, widespread suspicion of British intentions, and the inflamed political atmosphere prevented the realization of these goals and made Vosqu'od-Dawla's policy fail in practice.

Methodology

The research method depends on the research objectives and questions, the scope of the research, the nature of the research subject and its implementation possibilities. The present research is historical-comparative in nature and method and descriptive-analytical in terms of compilation and writing style. The information in this research has been collected in a library manner and by referring to documents, books, articles and other printed texts. The analysis of the information has also been carried out with a qualitative approach and based on reason, logic and reasoning.

Conclusion

A review of the provisions of the 1919 agreement shows that legally, this agreement envisaged a series of administrative, financial and military reforms within the framework of Iranian-British cooperation, but at the political level it made sense in the context of geopolitical competitions after World War I. In a situation where the Bolshevik Revolution had transformed the power structure in Russia and the risk of its influence spreading to the Middle East was a concern, Britain was trying to consolidate its position in Iran and maintain this country as a barrier to the influence of revolutionary Russia. Therefore, the 1919 agreement should be seen as part of a broader British foreign policy strategy in the Middle East after World War I; a strategy that aimed to create a new regional order based on cooperation with weak but independent states in the region.

In a general assessment, it can be said that the diplomatic consequences of the 1919 agreement in Iran's foreign policy had two conflicting aspects. On the one hand, this agreement was an attempt to stabilize Iran's position in the new order after World War I and to attract the support of a great power to implement domestic reforms. On the other hand, the disclosure of confidential provisions and financial requests by Iranian officials caused this agreement to become a symbol of political dependence and state

corruption in public opinion. As a result, not only did its full implementation fail, but it also led to an intensification of distrust towards the Qajar government and an increase in the crisis of political legitimacy. This situation ultimately provided the political and social grounds for the developments that led to the collapse of the Qajar regime and the formation of a new political order in Iran a few years later.





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

تحلیل مفاد قرارداد ۱۹۱۹م (با تأکید بر نقش موافقان و مخالفان)

پرنیاز طوطی شیرازی^۱، علی بیگدلی^۲، مجیدرضا رجبی^۳ 

۱. گروه تاریخ، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. پست الکترونیک: Parinaz.tootishirazi@iaui.ir

۲. گروه تاریخ، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. (نویسنده مسئول)، پست الکترونیک: alibigdeli.hist@yahoo.com

۳. گروه تاریخ، واحد تهران مرکزی، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران. پست الکترونیک: mr.rajab@iaui.ctb.ir

اطلاعات مقاله

چکیده

نوع مقاله:

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۲/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۱۱

کلید واژه‌ها:

قرارداد ۱۹۱۹م،

تحلیل مفاد قرارداد،

نقش موافقان و مخالفان،

ایران،

بریتانیا،

و وثوق الدوله

قرارداد ۱۹۱۹ و وثوق الدوله با بریتانیا یکی از نقاط عطف تاریخ معاصر ایران محسوب می‌شود. این قرارداد نه تنها باعث افزایش نفوذ بریتانیا در ایران شد، بلکه موجی از مخالفت‌ها و اعتراضات را در میان مردم و نخبگان سیاسی در داخل و خارج از کشور به دنبال داشت. پس از خاتمه جنگ اول جهانی، انگلیسی‌ها برای تثبیت نفوذ خود در ایران، در شرایطی که سلسله قاجار در آستانه انقراض قرار داشت، در مرداد ۱۲۹۸ قراردادی با نخست‌وزیر وقت ایران - وثوق الدوله - امضا کردند. به موجب این قرارداد کلیه تشکیلات نظامی و مالی ایران تحت نظارت انگلیسی‌ها قرار می‌گرفت و امتیاز راه‌آهن و راه‌های شوسه ایران نیز به آنها واگذار می‌شد. قرارداد مزبور که ایران را عملاً تحت الحمایه انگلستان قرار می‌داد با مخالفت شدید افکار عمومی مواجه شد و به تصویب مجلس نرسید. چهره‌هایی چون مرحوم سید حسن مدرس نقش مهمی در افشای ابعاد این معاهده ایفا کردند. وثوق الدوله با فشار افکار عمومی در تیر ۱۲۹۹ استعفا داد و مشیرالدوله - جانشین وی - قرارداد را لغو و عذر مستشاران انگلیسی را خواست. در مقاله حاضر سعی شده است با مراجعه به منابع و اسناد و به روش تحقیق تاریخی به تحلیل ادله موافقان و مخالفان قرارداد پرداخته شود. یافته مقاله نشان می‌دهد، اهداف وثوق الدوله از انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ را باید برآمده از نوعی واقع‌گرایی سیاسی دانست که بر حفظ دولت، تمرکز قدرت و اصلاح تدریجی ساختارها تأکید داشت. او قرارداد را ابزاری موقت برای عبور از بحران می‌دانست، نه غایتی دائمی. با این حال، فقدان اجماع ملی، سوءظن گسترده نسبت به نیت‌های بریتانیا و فضای ملتهب سیاسی، مانع تحقق این اهداف شد و سیاست وثوق الدوله را در عمل ناکام گذاشت.

استناد: طوطی شیرازی، پرنیاز؛ بیگدلی، علی؛ رجبی، مجیدرضا (۱۴۰۵). تحلیل مفاد قرارداد ۱۹۱۹م (با تأکید بر نقش موافقان و مخالفان). تحقیقات تاریخ ایران دوره اسلامی، ۳(۸)، ۲۷۳-۲۹۸.

© نویسندگان.

ناشر: دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات



۱- اهداف دولت و ثوق الدوله از انعقاد قرارداد ۱۹۱۹

و ثوق الدوله در مقام رئیس‌الوزرای ایران در سال‌های پایانی جنگ جهانی اول و بلافاصله پس از آن، با شرایطی مواجه بود که موجودیت دولت قاجار را به‌طور جدی تهدید می‌کرد. فروپاشی ساختار سیاسی و اقتصادی کشور، ناتوانی دولت در تأمین هزینه‌های جاری و نبود نیروی نظامی منسجم، ایران را در آستانه هرج و مرج و تجزیه قرار داده بود. انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و خروج این قدرت سنتی از معادلات ایران، توازن پیشین سیاست خارجی را بر هم زد و انگلستان را به تنها قدرت مؤثر خارجی بدل ساخت. در چنین فضایی، و ثوق الدوله به این جمع‌بندی رسید که حفظ تمامیت ارضی و جلوگیری از فروپاشی دولت، بدون اتکا به حمایت یک قدرت خارجی ممکن نیست و بریتانیا تنها گزینه عملی در دسترس بود.

و ثوق الدوله بر این باور بود که فقدان روسیه تزاری و بی‌ثباتی روسیه انقلابی، ایران را در برابر نفوذ بلشویکی و آشوب‌های داخلی بی‌دفاع کرده است. او در یادداشت‌های سیاسی خود تصریح می‌کند که در این شرایط، هم‌پیمانی با انگلستان اقدامی ناگزیر برای «گلیم خود را از آب بیرون کشیدن» و عبور از بحران موقت تلقی می‌شد. از نگاه او، قرارداد ۱۹۱۹ نه نشانه تسلیم سیاسی، بلکه تدبیری واقع‌گرایانه برای حفظ ساخت دولت و جلوگیری از سقوط نظام سلطنتی قاجار بود؛ دولتی که بدون پشتوانه خارجی، توان مقاومت در برابر فشارهای داخلی و خارجی را نداشت (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۴۷).

در حوزه اقتصادی، و ثوق الدوله با شناخت دقیق از نابسامانی مالیه کشور، اصلاح ساختار مالی دولت را از اهداف اصلی قرارداد می‌دانست. خزانه خالی، بدهی‌های انباشته و آشفتگی نظام درآمدی، دولت را از انجام وظایف حداقلی ناتوان کرده بود. او معتقد بود دریافت وام از بریتانیا و به‌کارگیری مستشاران مالی خارجی می‌تواند به ایجاد نظم بودجه‌ای، تمرکز مالیه و قطع نفوذ نیروهای محلی و اشراف ایالتی در درآمدهای دولتی بیانجامد (افشار، ۱۳۶۵: ۹۸-۹۹). و ثوق الدوله در دفاع از این سیاست تأکید داشت که حضور مستشاران، جنبه آموزشی و موقتی دارد و هدف نهایی، انتقال مدیریت مالی به کارگزاران ایرانی است.

یکی از محورهای اساسی در اهداف و ثوق الدوله، اصلاحات نظامی و تشکیل ارتش متحدالشکل بود. پراکندگی نیروهای نظامی، وابستگی قزاقان به فرماندهان خارجی و ضعف فرماندهی مرکزی، دولت را از اعمال اقتدار در ایالات بازمی‌داشت. و ثوق الدوله بر این باور بود که با استفاده از مستشاران نظامی انگلیسی می‌توان ارتشی منظم ایجاد کرد که توان تأمین امنیت داخلی و مقابله با تهدیدات خارجی را داشته باشد (مکی، ۱۳۶۲: ۲۹۵-۲۹۷). او بعدها تصریح کرد که اجرای این برنامه می‌توانست مسیر تحولات سیاسی ایران را تغییر دهد و مانع از بروز کودتاهای نظامی شود (افشار، ۱۳۶۵: ۱۰۱).

مسئله امنیت داخلی و مهار شورش‌های ایالتی نیز در زمره اهداف اصلی دولت و ثوق الدوله قرار داشت. قحطی بزرگ، بحران معیشت و ضعف اقتدار مرکزی، زمینه‌ساز ناآرامی‌های گسترده در نقاط مختلف کشور شده بود. و ثوق الدوله معتقد بود همکاری با بریتانیا می‌تواند به تثبیت نظم داخلی و جلوگیری از تجزیه عملی کشور کمک کند (اتابکی، ۱۳۸۱: ۱۹۰-۱۹۲). در همین چارچوب، مقابله با نفوذ ایدئولوژیک بلشویک‌ها در شمال ایران نیز از اولویت‌های دولت او محسوب می‌شد؛ خطری که به باور وی می‌توانست موجودیت دولت و ساختار اجتماعی ایران را متزلزل کند (کدی، ۱۹۸۱: ۱۴۹-۱۵۱).

از منظر سیاست خارجی، و ثوق الدوله در پی آن بود که از طریق قرارداد ۱۹۱۹، جایگاه بین‌المللی ایران را در نظم پساجنگ ارتقا دهد. او امیدوار بود همکاری رسمی با بریتانیا، ایران را از وضعیت کشوری نیمه‌مستعمره به دولتی شناخته‌شده در عرصه دیپلماسی

جهانی تبدیل کند و زمینه عضویت فعال در جامعه ملل را فراهم سازد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۲۵۱). این هدف نشان‌دهنده تلاش او برای پیوند زدن سیاست داخلی با الزامات نظم بین‌المللی نوظهور بود.

۲- سیاست بریتانیا در ایران و نقش لرد کرزن در شکل‌گیری قرارداد

لرد جرج ناتانیل کرزن در قرائت خود از ایران، تداوم نگاه استراتژیک بریتانیا به شرق را با درک ژرفی از مسائل هندوستان پیوند می‌داد. او بر این باور بود که امنیت و اقتدار امپراتوری بریتانیا در شرق، به‌ویژه در شبه‌قاره هند، بدون ثبات ایران امکان‌پذیر نیست. کرزن در کتاب ایران و قضیه ایران نوشت: «درست است که ایران امروز همان سرزمین پارس زمان داریوش و حتی ایران عهد شاه‌عباس نیست، اما کشوری است که خواه و ناخواه در سرنوشت امپراتوری بریتانیا در شرق تأثیر خواهد داشت.» (کرزن، ۱۳۶۲: ۶۹۹). این عبارت، نقطه آغاز سیاستی بود که در آن ایران به‌منزله حلقه میانی میان هند و خاورمیانه تلقی می‌شد؛ سرزمینی که باید به هر ترتیب از سقوط، تجزیه یا تسلط روسیه حفظ گردد تا امنیت هند تضمین شود.

کرزن از یک‌سو شیفته تاریخ و فرهنگ ایران بود و از سوی دیگر، به توانایی دولت ایرانی در اداره امور خود بدبین بود. او در یادداشت‌های خود تصریح می‌کرد هر کس وانمود کند که ایران کنونی نیرومند و سالم است نه دوستدار ایران است و نه دوست انگلستان، زیرا چنین قضاوتی می‌تواند امیدهای بیهوده برانگیزد و موجب طرح نقشه‌هایی شود که جز عواقب ناگوار نتیجه‌ای ندارد (همان، ۷۰۱). بر اساس این نگاه، او هر نوع طرح بلندپروازانه برای توسعه سریع ایران را نادرست می‌دانست. از نظر وی، احداث راه‌آهن سراسری، صنعتی‌سازی یا برنامه‌های وسیع عمرانی فقط به ائتلاف مال و بدنامی بانیان آن می‌انجامد. کرزن معتقد بود ایران باید با گام‌های محتاطانه و تحت نظارت قدرتی منظم اصلاح شود تا بی‌ثباتی مزمن آن مهار گردد. این تصور از اصلاحات تدریجی، جوهر اندیشه او درباره حکومت‌پذیری جوامع آسیایی بود؛ اندیشه‌ای که بعدها در سیاست بریتانیا مبنای نوعی قیمومت غیررسمی شد (Kazemzadeh, 1968: 510).

نگرانی کرزن از روسیه نه‌فقط ماهیت نظامی، بلکه خصلت تمدنی و ایدئولوژیک داشت. او تجربه پیشروی روس‌ها در آسیای مرکزی و نابودی بخارا و خیوه را هشدار برای ایران می‌دانست. در نگاه او، روسیه تزاری و سپس روسیه بلشویکی، در پی گسترش طبیعی قدرت خود به سوی خلیج فارس و هرات بود و از هیچ اصل اخلاقی یا قانونی در این مسیر تبعیت نمی‌کرد. کرزن با اشاره به این تجربه می‌نویسد: «اگر روسیه به مشهد چشم دارد، راهش به هرات است؛ اگر به سیستان نظر دارد، به بلوچستان؛ و اگر به شمال ایران نظر دارد، مقصودش دستیابی به خلیج فارس است» (کرزن، ۱۳۶۲: ۷۵۵). به باور او، حفظ تمامیت ارضی ایران باید «اصل استوار و شعار امپراتوری بریتانیا» باشد تا ایران به سرنوشت خیوه و بخارا دچار نشود (همان، ۷۵۴).

پس از انقلاب ۱۹۱۷، تهدید روسیه شکل نوینی یافت. کرزن در یادداشت‌هایش به وزارت خارجه در ژانویه ۱۹۱۹ نوشت که خطر بلشویسم دوگانه است: نفوذ نظامی از مرزهای شمالی و گسترش ایدئولوژی انقلابی در میان کارگران و روشنفکران ایرانی (FO 371/4173). از این منظر، ایران بی‌ثبات نه تنها حایل میان روسیه و هند نیست بلکه به گذرگاه نفوذ شوروی تبدیل می‌شود. راه حل او، حفظ نظارت مستقیم بریتانیا بر امور مالی و نظامی ایران بود تا آرامش نسبی برقرار و جنبش‌های انقلابی مهار شوند.

در این چارچوب، کرزن به تشکیل کمیته‌ای ویژه در لندن دست زد. «کمیته ایران» در سال ۱۹۱۷ با حضور وزیر خارجه، معاون او، وزیر امور هند و چند مقام نظامی ایجاد شد که یک سال بعد به «کمیته شرق» تبدیل گردید. هدف این کمیته، تمرکز تصمیم‌سازی

درباره ایران و افغانستان و دور زدن بوروکراسی سنگین وزارت خارجه بود. حوزه عمل آن شامل ایران، افغانستان، ترکستان، قفقاز و مناطق عربی شرق کانال سوئز بود. کمیته شرق عملاً اتاق فکر امپراتوری بریتانیا در دوران گذار پس از جنگ بود و کرزن در آن نقش فکری تعیین کننده داشت.

پس از آتش بس نوامبر ۱۹۱۸، هنگامی که اکثر اعضای کمیته خواهان خروج قوای بریتانیا از ایران و کاهش هزینه های نظامی شدند، کرزن شدیداً مخالفت کرد. استدلال او بر پایه چند عامل کلیدی بود: میان رودان در همسایگی ایران به تحت الحمایگی بریتانیا درآمده بود؛ نیروهای نورپرفورس در شمال ایران برای مقابله با بلشویک ها مستقر بودند؛ نفت خوزستان برای نیروی دریایی حیاتی بود؛ و حضور ژنرال مالسون در شرق، ایران را در شبکه دفاعی بریتانیا جای می داد. کرزن در یادداشت معروفش نوشت: «تخلیه قوا از ایران نه فقط خلاف مصلحت بلکه کاری مصیبت بار است. باید استقلال و تمامیت پادشاهی ایران را آشکارا تضمین و در عین حال نظارت خود را حفظ کنیم. عهدنامه های ۱۹۰۷ و ۱۹۱۵ روس و انگلستان باید لغو شود؛ خروج نیروها باید تدریجی باشد؛ ارتش ملی ایران زیر نظر افسران خارجی و یک ژنرال انگلیسی سامان یابد؛ مالیه کشور زیر نظر هیئتی اروپایی و مقام خزانه داری انگلیسی اصلاح شود؛ و انگلستان نقش حامی آزاد و درعین حال مصمم ایران را ایفا کند». این یادداشت بعدها محور اصلی سیاست لندن در قبال تهران شد. جلسه سرنوشت ساز کمیته شرق، که در غیاب ادوین مونتگاو وزیر امور هند برگزار شد، به پیروزی قطعی کرزن انجامید. در پی آن، با حضور وزیر خارجه بریتانیا در کنفرانس صلح پاریس، کرزن رسماً قائم مقام وزارت خارجه شد و سیاست بریتانیا در شرق تحت جهت گیری او تدوین گردید. کمی پس از آن، طرح کرزن برای انعقاد قراردادی با ایران که در ظاهر استقلال آن را حفظ اما عملاً ساختار اداری، مالی و نظامی کشور را زیر نفوذ بریتانیا قرار می داد، به جریان افتاد. هدف، ایجاد نوعی نظم جدید «بی اشغال و با کنترل» بود؛ مدلی که بریتانیا در میان انبوه مستعمرات خود کم نظیر می دانست.

روزنامه تایمز در اوت ۱۹۱۹ قرارداد را «گامی ضروری برای ثبات شرق» نامید و آن را تلاشی دانست برای تضمین آرامش منطقه، در حالی که روزنامه ایران و رعد در تهران، آن را نشانه ای از استیلاي خزنده و نقض استقلال دانستند (رعد، ۵ شهریور ۱۲۹۸: ۱). این دوگانگی نشان می دهد قرارداد نه صرفاً توافقی سیاسی، بلکه ابزاری برای اجرای دیدگاه امپراتوری کرزن بود که در قلب سیاست بریتانیا جای داشت.

به طور کلی، سیاست بریتانیا در ایران پس از جنگ جهانی اول در گزاره های کرزن خلاصه می شود: حفظ ایران به عنوان سد دفاعی در برابر روسیه، تأمین خطوط حیاتی تجارت و انرژی، و سامان دهی یک حکومت مرکزی مقتدر اما وابسته. او موفق شد تصور سنتی وزارت خارجه را از عرصه ای باید ترک شده، به حوزه ای استراتژیک تبدیل کند و ایران را دوباره در نقشه ژئوپلیتیکی امپراتوری جای دهد. قرارداد ۱۹۱۹، نتیجه منطقی این سیاست بود؛ سازوکاری که بدون اشغال نظامی، نفوذ همه جانبه بریتانیا بر ساخت قدرت ایران را تثبیت می کرد. شکست این پروژه در نتیجه مقاومت اجتماعی، خیزش مطبوعات و بحران مشروعیت دولت وثوق الدوله نه از ضعف طراحی، بلکه از قدرت جامعه سیاسی ایران ناشی شد؛ جامعه ای که در برابر منطق قیمومت خارجی، نخستین نشانه های خودآگاهی ملی را بروز می داد.

۳- روند مذاکرات ایران و بریتانیا در تهران و لندن

حضور رسمی در کنفرانس صلح پاریس پس از پایان جنگ جهانی اول بود. دولت ایران که در طول جنگ اعلام بی طرفی کرده بود، انتظار داشت در تنظیم نظم سیاسی جدید پس از جنگ مورد توجه قدرت‌های پیروز قرار گیرد، اما دولت بریتانیا همراه با سایر متفقین عملاً مانع از مشارکت مؤثر ایران در مذاکرات صلح شد. این وضعیت نه تنها جایگاه بین‌المللی ایران را تضعیف کرد، بلکه زمینه را برای انتقال مذاکرات از سطح چندجانبه بین‌المللی به سطح گفت‌وگوهای دوجانبه میان تهران و لندن فراهم ساخت. در چنین فضایی، سرپرسی کاکس، وزیر مختار بریتانیا در تهران، موضوع عدم پذیرش هیئت ایرانی در کنفرانس صلح را با وثوق‌الدوله، نخست‌وزیر وقت ایران، در میان گذاشت و همزمان مذاکراتی را با برخی از اعضای کابینه، از جمله وزرای مالیه و عدلیه، درباره امکان انعقاد توافقی میان ایران و بریتانیا آغاز کرد.

شرایط داخلی ایران در سال‌های پایانی جنگ جهانی اول و بلافاصله پس از آن، نقش تعیین‌کننده‌ای در پذیرش چنین مذاکراتی داشت. کشور از پیامدهای گسترده جنگ آسیب دیده بود؛ قحطی فراگیر، افزایش شدید قیمت مواد غذایی، شیوع بیماری‌های واگیردار و تخریب زیرساخت‌های اقتصادی، جامعه ایران را در وضعیت بحرانی قرار داده بود. در سطح سیاسی نیز ضعف ساختاری دولت مرکزی و ناتوانی آن در اعمال اقتدار در سراسر کشور، یکی از ویژگی‌های بارز دوره پایانی قاجاریه بود. فقدان یک ارتش ملی منظم، پراکندگی نیروهای نظامی و وابستگی بخش‌هایی از آن‌ها به قدرت‌های خارجی، و نیز بحران مزمن مالی دولت که ناشی از کاهش درآمدهای گمرکی و ضعف نظام مالیاتی بود، دولت ایران را با محدودیت‌های جدی در اداره کشور مواجه کرده بود. در چنین شرایطی، دولت ایران برای اصلاح ساختارهای مالی و اداری خود به دنبال دریافت وام خارجی و بهره‌گیری از مشاوران خارجی بود. با این حال، تلاش‌های تهران برای جلب حمایت مالی از ایالات متحده و فرانسه با پاسخ مثبت مواجه نشد و عملاً تنها قدرتی که در آن مقطع حاضر به ارائه کمک مالی به دولت ایران بود، بریتانیا محسوب می‌شد. دولت بریتانیا ماهانه حدود دویست هزار تومان به دولت ایران پرداخت می‌کرد و علاوه بر آن مبلغی در حدود صد و پنجاه هزار تومان نیز برای تأمین هزینه‌های قوای قزاق اختصاص می‌داد؛ نیرویی که در آن زمان یکی از معدود تشکیلات نظامی نسبتاً منظم در ایران به شمار می‌رفت (Kazemzadeh, 1968: 504).

در چنین شرایطی تمایل وثوق‌الدوله و برخی از اعضای کابینه او برای نزدیک شدن به بریتانیا چندان دور از انتظار نبود. سرپرسی کاکس در گزارش‌های خود به وزارت خارجه بریتانیا تصریح می‌کند که وثوق‌الدوله به‌خوبی دریافته بود که دولت ایران به تنهایی قادر به اجرای برنامه‌های اصلاحی در حوزه‌های مالی، اداری و نظامی نیست و برای تحقق این اصلاحات ناگزیر به دریافت کمک مالی و بهره‌گیری از مشاوران خارجی است. از نظر کاکس، در شرایطی که نیروهای بریتانیایی بخش‌های گسترده‌ای از خاور نزدیک و خاورمیانه را در پی فروپاشی امپراتوری عثمانی در اختیار داشتند، طبیعی بود که دولت ایران برای دستیابی به چنین حمایتی به لندن روی آورد.

ناکامی هیئت ایرانی در کنفرانس صلح پاریس در جلب حمایت قدرت‌های بزرگ نیز بر این گرایش افزود. هیئت اعزامی ایران که به ریاست مشیرالدوله پیرنیا و با مشارکت برخی دیگر از رجال سیاسی تشکیل شده بود، تلاش داشت با استناد به نقض بی‌طرفی ایران در طول جنگ، خواستار جبران خسارات وارده به کشور شود و همچنین اصلاح برخی از توافقات پیشین میان ایران و قدرت‌های خارجی را مطرح کند. اما عدم استقبال قدرت‌های پیروز از این مطالبات موجب شد دولت ایران به دنبال راهکارهای دیگری برای تحقق بخشی از خواسته‌های خود باشد. از اواخر فوریه ۱۹۱۹، وثوق‌الدوله به همراه نصرت‌الدوله فیروز و صارم‌الدوله در گفت‌وگو با سرپرسی کاکس

اعلام کردند که در صورت رعایت اصل احترام متقابل، آمادگی دارند وارد مذاکراتی برای انعقاد قراردادی با بریتانیا شوند. آنان در عین حال مجموعه‌ای از شروط و مطالبات را مطرح کردند که نشان می‌دهد دولت ایران تلاش داشت از این مذاکرات برای بهبود وضعیت اقتصادی و سیاسی کشور بهره گیرد.

از جمله مهم‌ترین این مطالبات، مشارکت بریتانیا در سرمایه‌گذاری برای احداث خطوط راه‌آهن در ایران بود. در آن زمان توسعه شبکه حمل‌ونقل و ایجاد راه‌آهن به عنوان یکی از الزامات اصلی نوسازی اقتصادی کشور تلقی می‌شد. علاوه بر آن، دولت ایران خواستار تأسیس شرکت‌های حمل‌ونقل و خدمات عمومی با مشارکت سرمایه خارجی شد تا از این طریق زیرساخت‌های اقتصادی کشور تقویت گردد. در بعد سیاسی نیز دولت ایران تلاش داشت از قدرت‌های متفق تضمینی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور دریافت کند و در عین حال حمایت آنان را برای دریافت غرامت از دولت‌های عثمانی و روسیه تزاری به دلیل نقض بی‌طرفی ایران در طول جنگ جهانی اول جلب نماید. از دیگر مطالبات مطرح‌شده، حمایت از مواضع ایران در اختلافات مرزی با همسایگان شمالی و غربی و همچنین تجدیدنظر در تعرفه‌های گمرکی بود که در پی قراردادهای پیشین با روسیه و بریتانیا به شکلی ناعادلانه بر اقتصاد ایران تحمیل شده بود (Olson, 1999: 407).

با این حال پاسخ وزارت خارجه بریتانیا به این مطالبات نشان می‌دهد که لندن تمایلی نداشت این مسائل را در چارچوبی که دولت ایران پیشنهاد می‌کرد پیگیری کند. مقامات وزارت خارجه اعلام کردند تا زمانی که هیئت نمایندگی ایران در پاریس حضور دارد، امکان بررسی رسمی چنین پیشنهادهایی وجود دارد. این موضع در واقع نشان‌دهنده رویکرد محتاطانه و در عین حال محاسبه‌گرانه بریتانیا بود؛ زیرا لندن ترجیح می‌داد مذاکرات درباره آینده روابط دو کشور در فضایی محدودتر و تحت کنترل مستقیم خود انجام گیرد، نه در چارچوب کنفرانس صلح که در آن سایر قدرت‌ها نیز حضور داشتند.

در این چارچوب، مذاکرات میان دولت ایران و نماینده بریتانیا در تهران ادامه یافت و در آوریل ۱۹۱۹ وفاق‌الدوله به همراه نصرت‌الدوله و صارم‌الدوله پیش‌نویس قراردادی را تهیه کردند که در آن شرایط مورد نظر دولت ایران برای تنظیم روابط جدید با بریتانیا مطرح شده بود. علاوه بر متن اصلی پیش‌نویس، یادداشت‌هایی نیز به عنوان ضمیمه تهیه شد که حاوی درخواست‌های مشخص‌تری بود. در این یادداشت‌ها از جمله به حمایت امپراتوری بریتانیا از سلطنت احمدشاه قاجار اشاره شده و پیشنهاد شده بود که برای تضمین موقعیت سیاسی او مبلغی در حدود بیست هزار تومان به‌طور ماهانه مادام‌العمر پرداخت شود. همچنین درخواست شده بود مبلغی در حدود پانصد هزار تومان برای مقابله با مخالفان داخلی دولت در اختیار کابینه قرار گیرد (Olson, 1999: 408).

با این حال واکنش لرد کرزن، وزیر امور خارجه بریتانیا و معمار اصلی سیاست این کشور در قبال ایران، نسبت به برخی از این درخواست‌ها بسیار منفی بود. کرزن که تلاش داشت قرارداد آینده را در قالب برنامه‌ای منظم برای اصلاحات اداری و مالی ایران طراحی کند، با پرداخت مستقیم چنین مبلغی به مقامات ایرانی مخالفت کرد. او در مکاتبات خود تأکید کرد که در صورت تصویب پرداخت پانصد هزار تومان، این مبلغ باید از پیش‌پرداخت وامی که قرار بود در چارچوب قرارداد به ایران داده شود کسر گردد (Olson, 1999: 414). این موضع نشان می‌دهد که کرزن مایل نبود کمک‌های مالی بریتانیا به شکل پرداخت‌های مستقیم به رجال سیاسی ایران تعبیر شود، بلکه ترجیح می‌داد این کمک‌ها در قالب سازوکارهای مالی رسمی و در چارچوب برنامه‌ای گسترده‌تر برای اصلاح ساختارهای اداری و اقتصادی کشور ارائه شود.

مجموع این مذاکرات نشان می‌دهد که شکل‌گیری مقدمات قرارداد ۱۹۱۹ نه صرفاً نتیجه فشار یک‌جانبه بریتانیا، بلکه حاصل تلاقی دو روند متفاوت بود: از یک‌سو تلاش دولت ایران برای یافتن راهی جهت خروج از بحران مالی و اداری و دستیابی به حمایت بین‌المللی، و از سوی دیگر برنامه بریتانیا برای تثبیت نفوذ خود در ایران در چارچوب نظم ژئوپلیتیکی جدید پس از جنگ جهانی اول. با این حال عدم توازن قدرت میان دو طرف و وابستگی مالی دولت ایران موجب شد که ابتکار عمل در نهایت در دست بریتانیا قرار گیرد و روند مذاکرات به سمتی سوق پیدا کند که بیشتر با اهداف راهبردی لندن همخوانی داشت.

۴- متن و ساختار کلی قرارداد ۹ اوت ۱۹۱۹

متن قرارداد ۹ اوت ۱۹۱۹ میان ایران و بریتانیا که در شش ماده تنظیم شده بود، در ظاهر به‌عنوان چارچوبی برای همکاری دو دولت در جهت اصلاح ساختارهای اداری، نظامی و اقتصادی ایران ارائه می‌شد، اما در واقع بازتابی از تلاش بریتانیا برای تنظیم نوعی نظام نظارت غیرمستقیم بر ساختار حکمرانی ایران در شرایط پس از جنگ جهانی اول بود. مطالعه دقیق ساختار مواد قرارداد نشان می‌دهد که طراحان آن کوشیده بودند با ترکیب عناصر حقوقی، مالی و اداری، شبکه‌ای از وابستگی‌های نهادی ایجاد کنند که در عمل امکان نفوذ پایدار بریتانیا در ارکان دولت ایران را فراهم آورد. به همین دلیل، هر یک از مواد قرارداد نه تنها بیانگر یک تعهد حقوقی مشخص، بلکه بخشی از یک الگوی گسترده‌تر برای سازمان‌دهی روابط ایران و بریتانیا در دوره جدید به شمار می‌آمد.

ماده نخست قرارداد با تأکید بر تعهد بریتانیا به احترام گذاشتن به استقلال و تمامیت ارضی ایران آغاز می‌شد. این عبارت در ظاهر ادامه همان تعهداتی بود که دولت بریتانیا در سال‌های پیشین، به‌ویژه پس از انقلاب مشروطه و در جریان جنگ جهانی اول، بارها اعلام کرده بود. با این حال، تکرار چنین تعهدی در ابتدای قرارداد را باید در چارچوب فضای سیاسی آن زمان تحلیل کرد. از یک‌سو، افکار عمومی ایران نسبت به سیاست‌های بریتانیا در سال‌های جنگ، به‌ویژه حضور نیروهای نظامی این کشور در بخش‌هایی از خاک ایران، بدبین شده بود و از سوی دیگر، دولت بریتانیا به خوبی آگاه بود که هرگونه توافق رسمی با دولت ایران بدون تأکید بر اصل استقلال و تمامیت ارضی با مخالفت گسترده داخلی روبه‌رو خواهد شد. به همین دلیل گنجاندن چنین بندی بیش از آنکه تضمینی عملی برای استقلال ایران باشد، تلاشی برای مشروعیت‌بخشی به کل ساختار قرارداد محسوب می‌شد. در واقع، این ماده نقش مقدمه‌ای حقوقی را ایفا می‌کرد که هدف آن کاهش حساسیت‌های سیاسی و ایجاد زمینه پذیرش سایر مواد قرارداد بود (Olson, 1999: 409).

ماده دوم قرارداد به مسئله استخدام مستشاران و کارشناسان خارجی برای اصلاح ساختار اداری ایران اختصاص داشت. بر اساس این ماده، دولت بریتانیا متعهد می‌شد تعداد لازم مستشاران را برای سامان‌دهی وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی در اختیار ایران قرار دهد و هزینه‌های مربوط به فعالیت آنان نیز از سوی دولت ایران پرداخت شود. اگرچه استفاده از مستشاران خارجی در تاریخ معاصر ایران سابقه‌ای طولانی داشت و پیش از آن نیز دولت قاجار در حوزه‌هایی مانند مالیه و ژاندارمری از کارشناسان خارجی بهره گرفته بود، اما آنچه در این ماده اهمیت داشت گستره اختیارات پیش‌بینی شده برای این مستشاران بود. مطابق متن قرارداد، مستشاران می‌توانستند در چارچوب قراردادهای جداگانه با دولت ایران اختیارات «لازم و مکفی» برای اجرای اصلاحات مورد نظر خود دریافت کنند. این تعبیر مبهم در عمل امکان مداخله مستقیم آنان در تصمیم‌گیری‌های اداری و مالی دولت را فراهم می‌کرد. به بیان دیگر، این ماده سازوکاری نهادی برای انتقال بخشی از اختیار اجرایی دولت ایران به شبکه‌ای از کارشناسان وابسته به بریتانیا ایجاد می‌کرد؛ امری که در صورت اجرا می‌توانست ساختار بوروکراسی دولتی را به شدت تحت تأثیر قرار دهد (Cronin, 2013: 96؛ ۱۳۶۲: ۱۷۷).

ماده سوم قرارداد به مسئله سازماندهی و نوسازی ارتش ایران می‌پرداخت؛ موضوعی که در شرایط آشفتگی سیاسی و امنیتی پس از جنگ جهانی اول از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بود. در این ماده دولت بریتانیا متعهد می‌شد افسران نظامی، تجهیزات و تسلیحات مدرن مورد نیاز برای ایجاد یک ارتش متحدالشکل در ایران را فراهم کند. تشخیص میزان این نیازها نیز به عهده کمیسیونی مختلط متشکل از افسران ایرانی و انگلیسی گذاشته شده بود که بلافاصله پس از امضای قرارداد تشکیل می‌شد. ظاهر این سازوکار بر همکاری دوجانبه استوار بود، اما در عمل به بریتانیا امکان می‌داد بر روند سازماندهی نیروهای مسلح ایران نظارت مستقیم داشته باشد. اهمیت این مسئله زمانی روشن‌تر می‌شود که به شرایط امنیتی ایران در سال‌های پایانی دهه ۱۹۱۰ توجه شود؛ دوره‌ای که دولت مرکزی با شورش‌های محلی، ناامنی راه‌ها و حضور نیروهای مسلح مختلف مواجه بود. در چنین فضایی ایجاد یک ارتش متمرکز نه تنها برای تثبیت اقتدار دولت، بلکه برای حفظ ثبات منطقه‌ای مورد نظر بریتانیا نیز اهمیت داشت. به همین دلیل، برخی پژوهشگران این ماده را تلاشی برای ایجاد ساختار نظامی‌ای دانسته‌اند که ضمن تقویت دولت مرکزی، در عین حال با منافع راهبردی بریتانیا در منطقه سازگار باشد (Atabaki, 2006: 121; Olson, 1999: 410).

ماده چهارم قرارداد به جنبه مالی برنامه اصلاحات اختصاص داشت. طبق این ماده، دولت بریتانیا آمادگی خود را برای اعطای وام به ایران اعلام می‌کرد تا از محل آن هزینه‌های مربوط به اجرای اصلاحات اداری و نظامی تأمین شود. در مقابل، دولت ایران متعهد می‌شد برای تضمین بازپرداخت این وام، وثایقی از محل درآمدهای گمرکی یا سایر منابع مالی خود در اختیار طرف انگلیسی قرار دهد. اهمیت این ماده در آن بود که عملاً منابع مالی اصلی دولت ایران را به عنوان پشتوانه تعهدات مالی در اختیار سازوکار مالی قرارداد قرار می‌داد. از نظر ساختاری، این امر نوعی وابستگی مالی ایجاد می‌کرد که می‌توانست توان تصمیم‌گیری مستقل دولت ایران در حوزه سیاست اقتصادی را محدود سازد. در واقع، ترکیب اصلاحات اداری و نظامی با سازوکار تأمین مالی خارجی، الگویی را شکل می‌داد که در آن اجرای برنامه‌های اصلاحی به استمرار حمایت مالی بریتانیا وابسته می‌شد.

ماده پنجم قرارداد به مسئله توسعه زیرساخت‌های ارتباطی، به‌ویژه احداث راه‌آهن و راه‌های شوسه اختصاص داشت. این موضوع در آن زمان نه تنها از نظر اقتصادی بلکه از نظر سیاسی و نظامی نیز اهمیت فراوانی داشت. دولت ایران از مدت‌ها پیش تلاش می‌کرد با توسعه شبکه راه‌های ارتباطی، تجارت داخلی را رونق بخشد و امکان کنترل مؤثرتر بر مناطق مختلف کشور را فراهم آورد. در عین حال برای بریتانیا نیز توسعه راه‌های ارتباطی در ایران از اهمیت راهبردی برخوردار بود، زیرا این زیرساخت‌ها می‌توانستند ارتباط میان مناطق مختلف خاورمیانه و آسیای مرکزی را تسهیل کنند و امنیت مسیرهای تجاری و نظامی این کشور را تقویت نمایند. در متن قرارداد تأکید شده بود که اجرای پروژه‌های عمرانی باید پس از بررسی کارشناسان و با موافقت دولت ایران صورت گیرد، اما تجربه تاریخی نشان می‌دهد که در چنین پروژه‌هایی معمولاً اولویت‌های اقتصادی و راهبردی قدرت‌های سرمایه‌گذار نقش تعیین‌کننده‌ای در انتخاب طرح‌ها داشته است (Cronin, 2013: 101).

سرانجام ماده ششم قرارداد به اصلاح نظام گمرکی ایران می‌پرداخت. طبق این ماده، قرار بود کمیسیونی مشترک از کارشناسان ایرانی و انگلیسی برای بازنگری در تعرفه‌های گمرکی تشکیل شود. اهمیت این ماده از آنجا ناشی می‌شد که گمرک در آن دوره یکی از مهم‌ترین منابع درآمدی دولت ایران به شمار می‌رفت و هرگونه تغییر در نظام تعرفه‌ای می‌توانست تأثیر مستقیمی بر وضعیت مالی کشور داشته باشد. از منظر بریتانیا، اصلاح تعرفه‌های گمرکی می‌توانست زمینه گسترش تجارت خارجی و تسهیل مبادلات اقتصادی را فراهم

آورد، در حالی که از دید دولت ایران هدف اصلی افزایش کارایی نظام مالی و ایجاد منابع پایدار برای اداره کشور بود. با این حال، ترکیب این اصلاحات با حضور مستشاران خارجی در ساختار مالی دولت، نگرانی‌هایی را درباره میزان استقلال اقتصادی ایران ایجاد کرد. در مجموع، تحلیل ساختار شش‌گانه قرارداد ۱۹۱۹ نشان می‌دهد که مواد آن به‌گونه‌ای طراحی شده بودند که چهار حوزه کلیدی قدرت دولتی در ایران - یعنی اداره بوروکراسی، سازماندهی نیروهای مسلح، مدیریت منابع مالی و کنترل زیرساخت‌های اقتصادی - را در چارچوبی جدید قرار دهند. این چارچوب در ظاهر بر همکاری و اصلاحات استوار بود، اما در عمل شبکه‌ای از وابستگی‌های نهادی ایجاد می‌کرد که می‌توانست نفوذ بریتانیا را در ساختار حکمرانی ایران تثبیت کند. به همین دلیل، بسیاری از نخبگان سیاسی و روشنفکران ایرانی این قرارداد را نه صرفاً یک توافق اصلاحی، بلکه تلاشی برای بازتعریف موقعیت ایران در نظام قدرت منطقه‌ای پس از جنگ جهانی اول تلقی کردند؛ برداشتی که بعدها در شکل‌گیری موج گسترده مخالفت‌های سیاسی و مطبوعاتی علیه این قرارداد نقش مهمی ایفا کرد.

نهضت اصیل مشروطیت ایران بر پایه «عدالت‌خواهی»، نه تنها آزادی و قانون‌پذیری را در جامعه مدنظر داشت، بلکه اندیشه بقای اجتماعی و استمرار حیات تاریخی و اصل استقلال ملی و پاسداری از تمامیت ارضی کشور نیز در خود داشت. در این راه بی‌تردید مشروطه‌خواهان آرزومندی خود را در تجهیز قشون (ارتش) به شکل نیروی پایدار دفاع ملی نشان دادند و اگر خواسته‌های آنان عملی می‌شد و بیگانگان در ترتیب فرهنگی و فرهنگی و ملی آن خللی ایجاد نمی‌کردند، موقعیت دیگری پدید می‌آمد.

امور ارتشی پیش از مشروطیت با وزارت جنگ مرتبط بود که به ظاهر وزارتخانه‌ای مهم، تخصصی و فنی به شمار می‌رفت و پس از استقرار نظام جدید کنستیتوسیون^۱ نیز این ویژگی حفظ شد و بر پایه اصول قانون اساسی و متمم آن، وزارت جنگ عهده‌دار وظایفی شد که دفاع از کشور را در می‌گرفت، اما در عمل چنین نشد.

چندگانگی سازمان‌های نظامی، بی‌نظمی، ناکارایی و کمبود تجهیزات و تدارکات نوین نظامی، ناتوانی مالی و ناآگاهی‌های علمی، مشکل‌های مهمی بودند، اما اگر در یک بخش، اندک اقدام مثبتی ظاهر می‌شد، دو قدرت مسلط به اوضاع ایران (انگلیس و روسیه) واکنش‌هایی نشان می‌دادند تا آن اقدام ناتمام بماند.

در دهه نخست پس از انقلاب مشروطه بریگاد قزاق به گونه ارتش وابسته به روسیه و پلیس جنوب به گونه ارتش غیرقانونی وابسته به انگلیس، در رویارویی با یکدیگر، نه تنها از موانع ایجاد قشون ملی در ایران بودند، بلکه هر دو آنها به نوعی در خدمت نظام استبدادی و وابسته، سرکوب کردن نیروهای آزادی‌خواه و استقلال‌طلب کشور را از وظیفه‌های اصلی خود می‌دانستند.

اما در پهنه بین‌المللی در نظام‌های استعماری اروپا و سلطه‌طلبی‌های سیاسی و اقتصادی برخی از کشورهای آن قاره نیز تحولاتی ایجاد شد که چهره پنهان و آشکار آن در یک تصمیم مشترک میان روسیه و انگلیس در قراردادی (شامل یک مقدمه و پنج ماده در ۳۱ اوت ۱۹۰۷/۲۱ رجب ۱۳۲۵) در سن پترزبورگ ترسیم گردید و ایران که پس از قیام‌ها و دشواری‌های بسیار در نخستین ماه‌های آزمایشی دموکراسی و نظام مشروطیت قرارداد داشت، به سه منطقه شمالی زیر نفوذ روسیه، جنوبی زیر نفوذ بریتانیا و منطقه میانی به ظاهر بی‌طرف تقسیم شد.

^۱ Contentitution

این قرارداد با مخالف مردم ایران و مجلس شورای ملی روبه‌رو گردید و شرایط تحقق و عمل پیدا نکرد و جهانیان نیز دریافتند آزادی‌خواهی ایرانیان با استقلال ملی پیوند ناگسستنی دارد، اما هر دو قدرت استعماری بدان‌سان که اشاره شد، سال‌ها به داشتن قشون‌های وابسته در مناطق زیر نفوذ خود خرسند شدند.

در پی کودتای محمدعلی‌شاه و برپایی حاکمیت استبداد صغیر و واکنش‌های ملی و سراسری و فتح تهران به دست مشروطه‌خواهان از یک‌سو، و وقوع جنگ جهانی اول و تشکیل کابینه مهاجرت، فروپاشی امپراتوری‌های اتریش و عثمانی و ضعف دولت روسیه تزاری در پی شورش‌های سیاسی و وقوع انقلاب بلشویک‌ها و پاره‌ای رویدادهای جهانی از سوی دیگر، ایران و دولت‌های مشروطیت نوپای آن در موقعیت سخت‌گذری قرار گرفتند و دولت استعماری بریتانیا بر آن شد تا با نقشه‌های تازه‌تر که به ظاهر دور از خواسته‌ها و تصمیم‌گیری‌های دولت روسیه شوروی بود، وارد میدان تاخت و تاز خاورمیانه و ایران شود. قرارداد ۱۹۱۹ (۱۳۳۷ق) مشهور به قرارداد وثوق‌الدوله که به نوعی نظام تحت‌الحمایگی مستور^۱ بود، در راستایی همین منش سلطه‌گری بسته شد.

۴- قرارداد ۱۹۱۹ و مسئله وام

قرارداد الحاقی مالی ضمیمه توافق ۹ اوت ۱۹۱۹ میان ایران و بریتانیا، از نظر اقتصادی و سیاسی یکی از حساس‌ترین اجزای مجموعه قرارداد به‌شمار می‌رفت. این ضمیمه چهار ماده‌ای، ظاهراً در امتداد طرح اصلاحات اداری و نظامی پیش‌بینی‌شده در متن اصلی قرارداد بود، اما در سطح ماهوی سازوکاری برای تثبیت وابستگی مالی ایران به بریتانیا بر پایه نظام وام و وثیقه‌گذاری درآمدهای گمرکی ایجاد می‌کرد. در فضایی که دولت مرکزی ایران پس از پایان جنگ جهانی اول با بحران شدید مالی، فرسودگی نهادی و رکود اقتصادی مواجه بود، پیشنهاد بریتانیا برای اعطای وامی به مبلغ دو میلیون لیره استرلینگ در ظاهر می‌توانست نشانه‌ای از همکاری سازنده و حمایت از اصلاحات اداری تلقی شود. ولی تحلیل اسناد وزارت خارجه بریتانیا و نیز جلسات کابینه وثوق‌الدوله نشان می‌دهد که این وام بیش از آنکه کمک مالی باشد، ابزاری برای اعمال کنترل ساختاری بر نظام مالی و سیاست‌گذاری اقتصادی ایران محسوب می‌شد (FO 371/4174, "Persia Finance Reports", 1919, p. 3).

مطابق ماده نخست، دولت بریتانیا متعهد می‌شد مبلغ یادشده را در اقساطی پرداخت کند که زمان و نحوه مصرف آن را «مستشار دارایی انگلیسی» در تهران پیشنهاد خواهد داد. این بند از منظر حقوق مالی بین‌الملل اهمیت ویژه‌ای دارد زیرا عملاً تصمیم‌گیری نهایی درباره تخصیص و هزینه‌کرد وام را از اختیار دولت ایران خارج می‌کرد و آن را به واسطه مستشاران انگلیسی مقید می‌ساخت. در عرف روابط بین‌الملل، چنین پیوند وظایف مشورتی با تصمیم‌گیری مالی نوعی «وصایت اقتصادی» تلقی می‌شود؛ وضعیتی که استقلال دولت را در خرج کردن منابع مالی خود محدود می‌سازد و راه را برای نظارت نهادی قدرت وام‌دهنده می‌گشاید. اسناد مالی بریتانیا نیز نشان می‌دهد که کرزن صراحتاً بر ضرورت نظارت مستقیم مستشار دارایی بر جریان نقدی و هزینه‌های ایران تأکید داشت و آن را پیش‌شرط موفقیت برنامه اصلاحات اداری می‌دانست (FO 371/4173, "Curzon's Memorandum on Persia", July 1919, p. 5).

ماده دوم قرارداد نرخ بهره و بازپرداخت را تعیین می‌کرد: بهره سالانه هفت درصد که می‌بایست ماه به ماه پرداخت شود و استهلاک کل وام ظرف بیست سال صورت گیرد. در دوره‌ای که نرخ بهره بازار لندن برای وام‌های بلندمدت دولتی میان چهار تا پنج درصد بود،

^۱ Wailed Protect to Rate

تعیین بهره هفت درصد از سوی بریتانیا برای ایران نشان‌دهنده فقدان نگاه حمایتی و غلبه منطق تجاری و سیاسی بود. این نرخ بالا نه تنها بار مالی سنگینی بر دوش دولت ایران می‌نهاد بلکه نشان‌دهنده برآورد بریتانیا از ریسک سیاسی بالای سرمایه‌گذاری در ایران پس از جنگ بود. کرزن در مکاتبه‌ای با معاون وزارت خزانه‌داری تصریح کرده بود که «اعتبار مالی ایران باید با ضمانت‌های عینی همراه باشد و نرخ بهره باید به گونه‌ای تعیین گردد که لندن را از خطر تأخیر در بازپرداخت مصون کند.» (quoted in Kazemzadeh, 1968: 523). از این منظر، وام ۱۹۱۹ هم‌زمان نقش تأمین مالی و نقش بازدارنده را ایفا می‌کرد؛ دولت ایران را به اجرای اصلاحات تحت نظارت بریتانیا ملزم و از نظر مالی محدود می‌ساخت.

در ماده سوم، همانند قرارداد مالی سال ۱۹۱۱، کل درآمدهای گمرکی ایران به‌عنوان وثیقه بازپرداخت وام جدید تعیین شد. این ماده در واقع ادامه سنتی بود که از اوایل قرن بیستم به تدریج استقلال مالی ایران را تضعیف کرده بود. در قرارداد وام ۱۹۱۱ نیز درآمدهای گمرکی شمال کشور به عنوان ضمانت بازپرداخت وام بریتانیا برای اصلاحات مالی در نظر گرفته شده بود. استمرار همان قاعده در ۱۹۱۹، به معنای تثبیت نوعی «وام با وثیقه اقتصادی ملی» بود که نه تنها منابع پایدار درآمدی بلکه یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری اقتصادی دولت ایران را در اختیار قدرت وام‌دهنده قرار می‌داد. افزون بر این، ماده سوم تقدم بازپرداخت وام بریتانیا را بر تمامی بدهی‌های قبلی ایران مقرر می‌داشت؛ بدین معنا که در صورت تعارض میان مطالبات، اولویت با بدهی ناشی از قرارداد ۱۹۱۹ بود. این بند از منظر حقوق بین‌الملل اقتصادی جایگاه ممتاز طلبکار خارجی را تثبیت و عملاً دولت ایران را در موقعیت بدهکار تابع قرار می‌داد. دیوانی از اسناد بایگانی وزارت دارایی ایران در همان زمان نشان می‌دهد که با وجود مخالفت‌های داخلی، وثوق‌الدوله و مأموران مالیه از جمله مشارالملك با استناد به همین بند، موافقت کردند بخشی از درآمد گمرکات اصفهان و بوشهر نیز به حساب وام بریتانیا منظور شود. در واقع، اجرای عملی این ماده آغاز فرآیندی بود که در صورت تداوم قرارداد، شبکه درآمدهای گمرکی کشور را تحت نظارت مستقیم کارگزاران انگلیسی قرار می‌داد.

ماده چهارم به ایران اجازه می‌داد در آینده اصل وام را از محل اعتبار وام‌های جدید میان دو کشور مستهلک کند. در ظاهر این بند امکان انعطاف برای بازپرداخت وام فراهم می‌کرد، اما از نظر اقتصادی حلقه وابستگی را تکمیل می‌ساخت. به معنای دقیق‌تر، ایران می‌توانست بدهی پیشین خود را تنها از طریق اخذ بدهی جدید از همان قدرت خارجی تسویه کند، نه از منابع داخلی یا اعتبارات بین‌المللی دیگر. این قاعده، در اصطلاح اقتصاد سیاسی منطقه، الگویی از «وابستگی دورانی»^۱ بود که به‌واسطه آن، کشور بدهکار هرگز از چرخه وام‌های تجدیدی و تعهدات تازه رها نمی‌شود. منشأ این منطق را باید در سیاست کلان بریتانیا در خاورمیانه جست‌وجو کرد؛ جایی که پس از فروپاشی امپراتوری روسیه و ظهور خطر بلشویسم، لندن برای تثبیت حلقه نفوذ مالی و اداری خود در ایران و عراق، سازوکارهای وام بلندمدت با وثیقه منابع محلی را به کار گرفت (Cronin, 2013: 108). از همین رو، وام ۱۹۱۹ نه یک اقدام مالی منفرد، بلکه مؤلفه‌ای از طرح کلان بریتانیا برای یکپارچه‌سازی مدیریت اقتصادی منطقه تحت نظارت کمپانی هند شرقی سابق و وزارت خارجه بود.

از دیدگاه داخلی، این قرارداد مالی پیامدهای سیاسی مهمی داشت. مخالفت‌هایی که در مجلس و میان روشنفکران بر ضد قرارداد ۱۹۱۹ شکل گرفت، بخش قابل‌توجهی از مشروعیت مخالفت خود را از همین ضمیمه مالی می‌گرفت. رجال منتقد از جمله سید حسن مدرس

^۱ Circular Indebtedness

و محمد مصدق در یادداشت‌های خود اشاره کرده‌اند که «وامی که تحت نظارت مستشار خارجی مصرف شود استقلال مالی و بنابراین استقلال سیاسی را از میان می‌برد» (مصدق، یادداشت‌های روزانه، جلد ۱: ۸۲). مطبوعات نیز با تکیه بر بند وثیقه درآمدهای گمرکی آن را «وادادگی اقتصادی» و «بیع مالیه ایران به انگلیس» خواندند (روزنامه رعد، ش ۱۰۳۶، مهر ۱۲۹۸). این واکنش‌ها نه فقط جنبه احساسی داشت بلکه بازتاب درک درست از اثر ساختاری قرارداد بود: وام، زمینه‌ساز واگذاری تدریجی کنترل بر منابع درآمدی، بودجه و هزینه‌های عمرانی کشور به بریتانیا بود؛ فرآیندی که، اگر قرارداد اجرایی می‌شد، عملاً ساختار مالی دولت قاجار را به بخشی از سیستم مالی امپراتوری بریتانیا بدل می‌کرد.

در تحلیل علی، باید افزود که پیشنهاد وام در سال ۱۹۱۹ حاصل هم‌زمان سه متغیر تاریخی بود: نخست، نیاز عاجل دولت ایران به بازسازی نظام مالی پس از سقوط قیمت نقره و رکود مالیه در سال‌های جنگ؛ دوم، تمایل بریتانیا به مهار نفوذ احتمالی آمریکا، که پس از مأموریت شوستر در سال ۱۹۱۱ همچنان به‌عنوان گزینه‌ای بالقوه مطرح بود؛ و سوم، سیاست کرزن برای ایجاد «شبکه مالی متحدان» در مرزهای شمالی هند. هر سه عامل، پرداخت وام را از سطح یک تعامل اقتصادی به سطح یک راهبرد ژئوپلیتیکی ارتقا می‌دادند. در واقع، وام ۱۹۱۹ را باید بخشی از سازوکار نفوذ بریتانیا در دوران گذار پس از جنگ دانست، سازوکاری که با استفاده از منطق فنی و مالی، اقتدار سیاسی مورد نظر لندن را در قالب همکاری اقتصادی تثبیت می‌کرد.

در نتیجه، قرارداد وام ضمیمه ۱۹۱۹ صرفاً توافقی برای تأمین منابع اصلاحات نبود، بلکه بخشی از فرمول کلی سلطه غیرمستقیم بریتانیا بر ساختار حکمرانی ایران به‌شمار می‌رفت. ترکیب نرخ بهره بالا، نظارت مستشاران انگلیسی بر نحوه مصرف، وثیقه‌گذاری درآمدهای گمرکی و تقدم حقوق طلبکار نسبت به سایر بدهی‌ها، نشان می‌دهد که بریتانیا از ابزار مالی به‌عنوان مکمل ابزار سیاسی و نظامی در طرح خود استفاده می‌کرد. از منظر تاریخی، این وام تصویری فشرده از منطق قرارداد ۱۹۱۹ است: زبانی مملو از وعده‌های اصلاح و توسعه، در کنار سازوکارهایی که در عمل به تثبیت وابستگی ساختاری دولت ایران به قدرت امپراتوری انگلستان می‌انجامید.

۵- ضمایم قرارداد و خواسته‌های سه‌گانه دولت ایران

ضمائم قرارداد ۱۹۱۹ و مکاتبات پیرامون آن، به‌ویژه نامه رسمی سر پرسی کاکس خطاب به وثوق‌الدوله، بخش مهم اما اغلب کم‌توجه‌مانده‌ای از روند مذاکرات میان ایران و بریتانیا را تشکیل می‌دهند. این نامه، که هم در آرشیو وزارت خارجه بریتانیا (FO 371/4173, "Letter from Sir Percy Cox to Vossough-ed-Dowleh", 9 August 1919) و هم در مجموعه اسناد منتشرشده توسط شیخ‌الاسلامی (۱۳۶۵: ۴۸-۴۹) ثبت شده است، دربردارنده وعده‌هایی بود که بریتانیا تحت عنوان «تضمین حسن نیت» به دولت ایران ارائه کرد. سه خواسته اصلی دولت ایران- تجدیدنظر در عهدنامه‌های گذشته، رسیدگی به دعاوی ناشی از خسارات جنگ جهانی اول، و اصلاح خطوط مرزی- از دید بریتانیا، مکمل و ضامن اجرایی توافق اصلی تلقی می‌شدند، اما در واقع کارکردی سیاسی داشتند که می‌بایست مشروعیت قرارداد ۱۹۱۹ را در نگاه دولت ایران و افکار عمومی تقویت کند.

از منظر ساختاری، این ضمیمه نه به‌عنوان بخشی الزام‌آور از متن قرارداد، بلکه به‌صورت «نامه سیاسی الحاقی» تنظیم شده بود که از نظر حقوقی تعهد الزام‌آور برای بریتانیا ایجاد نمی‌کرد. صیغه بافتار نامه- «در صورتی که قرارداد اصلی امضا شود، حکومت اعلیحضرت پادشاه انگلستان آماده است در تحقق بخشیدن به خواسته‌های زیر همکاری نماید»- به‌روشنی ماهیت «تعهد مشروط» و نه «تعهد قطعی» را نشان می‌دهد. چنین ساختاری در عرف دیپلماتیک بریتانیا به‌منزله ابزار نیت سیاسی بود و نه پذیرش تعهد حقوقی.

بنابراین، اگرچه در ظاهر سه خواسته ایران می‌توانست نشانه‌ای از توجه بریتانیا به حقوق و مطالبات ملی ایران باشد، اما از دید اسنادی هیچ‌یک از موارد مذکور در مکاتبات بعدی دفتر هند یا وزارت خارجه انگلیس به دستور کار عملی تبدیل نشد (Cronin, 2013: 114).

بررسی مضمون سه خواسته اعلام‌شده از جانب ایران نشان می‌دهد که هر یک بازتاب‌دهنده یکی از دغدغه‌های بنیادی سیاست خارجی ایران در دوره پس از جنگ جهانی اول بود. نخستین خواسته، یعنی تجدیدنظر در عهدنامه‌های گذشته، اشاره مستقیم به پیمان ۱۹۰۷ داشت- توافقی که در آن ایران میان روسیه و بریتانیا به حوزه‌های نفوذ شمالی و جنوبی تقسیم شده بود. وثوق‌الدوله در مذاکرات مقدماتی در نامه‌ای به کالدول، وزیرمختار امریکا، تصریح کرده بود که «تا زمانی که عهدنامه ۱۹۰۷ به قوت خود باقی است، نمی‌توان گفت که ایران مستقل است». بدین ترتیب، درخواست بازبینی آن عهدنامه نه فقط مطالبه‌ای حقوقی، بلکه حرکتی سیاسی برای بازگرداندن حیثیت ملی بود. با این حال، اسناد بایگانی وزارت خارجه بریتانیا نشان می‌دهند که لندن چنین درخواستی را صرفاً جنبه نمادین قلمداد می‌کرد و هیچ‌گاه به لغو یا تجدیدنظر رسمی در پیمان ۱۹۰۷ اقدام نکرد؛ زیرا پس از انقلاب روسیه و فروپاشی امپراتوری تزاری، بریتانیا عملاً وارث حوزه نفوذ شمالی شد و ضرورتی برای تغییر وضعیت موجود نمی‌دید (Kazemzadeh, 1968: 526). در واقع، وعده تجدیدنظر در عهدنامه‌ها وسیله‌ای تبلیغاتی برای اقناع افکار عمومی ایران و توجیه قرارداد جدید بود.

دومین خواسته، یعنی دعای ایران از دولت‌های متخاصم به علت خسارات جنگ، در بطن خود منعکس‌کننده حس بی‌عدالتی حاکم بر موضع ایران در پایان جنگ جهانی اول بود. ایران اگرچه در طول جنگ اعلام بی‌طرفی کرده بود، اما بیشترین آسیب را از حضور نیروهای روس، عثمانی و انگلیسی در خاک خود دریافت. نابسامانی اقتصادی، قحطی گسترده و تخریب زیرساخت‌ها موجب شد کابینه و وثوق‌الدوله در مذاکرات با بریتانیا بر طرح دعای رسمی برای دریافت خسارت از دولت‌های درگیر تأکید کند (بیات، ۱۳۶۹: ۵۲). ولی به موجب مکاتبات FO، بریتانیا هرگونه مسئولیت مالی در برابر خسارات مستقیم جنگ را رد کرده و وعده داد صرفاً در «حد امکان» از طرح مطالبات ایران در مجامع بین‌المللی حمایت کند (FO 371/4174, "Persia War Compensation", Sept. 1919). این وعده نیز در عمل به هیچ تصمیم عملی تبدیل نشد، زیرا ایران به دلیل عدم عضویت رسمی در شورای ملل^۱ در موقعیت حقوقی لازم برای طرح شکایت نبود. از این جهت، دومین خواسته جنبه تسکینی داشت؛ رشته‌ای از امید دیپلماتیک برای جلب رضایت دولت ایران از قراردادی که در ذات خود نابرابر بود.

اما سومین خواسته، اصلاح مرزهای ایران، نزدیک‌ترین پیوند را با منافع ژئوپلیتیک بریتانیا داشت. موضوع مرزهای ایران، به‌ویژه در جنوب شرقی و غرب کشور، همواره مسئله‌ای پیچیده میان تهران و لندن بود. دولت ایران پس از فروپاشی روسیه تزاری و تغییر معادلات در قفقاز، انتظار داشت در برخی نقاط همچون سیستان، خوزستان و مناطق مرزی با عثمانی تجدیدنظرهایی به نفع خود صورت گیرد (اتابکی، ۱۳۸۱: ۱۲۹). از دید دولت بریتانیا، طرح چنین خواسته‌ای فرصتی بود تا از آن به عنوان ابزار فشار دیپلماتیک استفاده کند و بدین‌وسیله موافقت ایران با قرارداد ۱۹۱۹ را تسهیل نماید. مکاتبات دفتر هند نشان می‌دهد که وزارت خارجه بریتانیا پیشنهاد داده بود «اصلاحات مرزی تحت نظر کمیسیونی از کارشناسان بریتانیایی انجام گیرد تا هم منطقی جلوه کند و هم عملیاتی باشد». (British Foreign Office, Indian Office Files, L/P&S/10/837, "Border Discussions on Persia", 1919, p. 7).

^۱ League of Nations

این بدان معناست که حتی اگر چنین بازی‌هایی صورت می‌گرفت، مدیریت و ارزیابی آن در اختیار بریتانیا باقی می‌ماند. بنابراین، وعده مرزی نیز در عمل در خدمت سیاست تثبیت نفوذ بریتانیا در مرزهای جنوبی ایران بود.

از نظر تحلیلی، مضمون ضمیمه نشان می‌دهد که نامه سرپرسی کاکس در واقع کارکردی دوگانه داشت: از یک سو، تأیید رسمی حسن نیت بریتانیا و اعلام آمادگی برای همکاری‌های گسترده‌تر، و از سوی دیگر، ابزار اقناع سیاسی برای تثبیت پایگاه دولت و ثوق‌الدوله در برابر مخالفت‌های داخلی. در فضای سیاسی متزلزل تهران در تابستان ۱۲۹۸، و ثوق‌الدوله شدیداً نیازمند پشتیبانی خارجی بود تا بتواند قرارداد را به مرحله امضا و اجرا برساند. بریتانیا نیز با درک این نیاز، از سازوکار ضمیمه‌ها به عنوان مشوق دیپلماتیک بهره برد؛ مشوقی بدون تعهد الزام‌آور، اما مؤثر در کوتاه‌مدت بر روند تصمیم‌گیری سیاسی (اولسون، ۱۳۷۰: ۴۱۷). در واقع، ضمیمه‌ها بخشی از «سیاست نرم» بریتانیا برای مدیریت افکار عمومی و تبدیل اعتراض‌های ملی به امیدهای مشروط بودند.

اگر سه خواسته دولت ایران را در چارچوب نظری «ساخت وابستگی متقابل نامتقارن»^۱ تحلیل کنیم، روشن می‌شود که ضمیمه‌ها ابزاری برای ظاهرسازی توازن در توافقی نابرابر بودند. در ظاهر، بریتانیا می‌پذیرفت که به مطالبات ایران توجه کند؛ اما در واقع، تمامی عناصر اجرایی تحقق این مطالبات - از تجدیدعهدنامه تا اصلاح مرزها - به سازوکارهایی وابسته به دستگاه اداری بریتانیا و مستشاران انگلیسی سپرده می‌شد. بدین سان، ضمیمه‌ها نه تنها ضامن استقلال ایران نبودند بلکه در عمل مکمل همان فرایند وابستگی اداری و مالی مندرج در مواد اصلی قرارداد محسوب می‌شوند. وعده‌های کاکس، همچون سایه‌ای دیپلماتیک بر متن قرارداد، در خدمت هدف بزرگ‌تر لندن بود: تثبیت نظم مطلوب بریتانیایی در ایران پساجنگ، بدون نیاز به اشغال نظامی.

از دید تاریخ سیاسی، ناکامی این ضمیمه‌ها در تبدیل به تعهدات اجرایی پس از لغو قرارداد در سال ۱۹۲۱/۱۳۰۰ نیز معنای خاصی دارد. هیچ‌یک از سه خواسته ایران عملی نشد و حتی در مذاکرات بعدی میان تهران و لندن، از جمله گفت‌وگوهای پس از کودتای ۱۲۹۹، اثری از طرح رسمی آنها دیده نمی‌شود (Cronin, 2013: 118). این امر نشان می‌دهد که ضمیمه‌های قرارداد نه ابزار واقعی اصلاح، بلکه صرفاً بخشی از طراحی ارتباطی بریتانیا برای تثبیت قرارداد بودند. مطالعه این نامه، به‌ویژه در متن ساختار قدرت قاجار، آشکار می‌سازد که وعده‌های بریتانیا در قالب ضمیمه، در حقیقت آخرین نمونه از استفاده ابزاری از «ضمنیات سیاسی» در تعامل نابرابر ایران و انگلستان بود؛ الگویی که بعدها در مذاکرات نفت جنوب نیز تکرار شد.

به طور کلی، ضمیمه و خواسته‌های سه‌گانه دولت ایران در قرارداد ۱۹۱۹ را باید از جنبه حقوقی و سیاسی نوعی «تثبیت ظاهری توازن» دانست: بریتانیا با ارائه خواسته‌هایی امیدبخش، قرارداد را از حیث نمادین به توافقی دوجانبه و همکاری محور جلوه داد، اما عملاً تمامی عناصر اجرایی را در اختیار خود نگه داشت. تحلیل این ضمیمه‌ها در کنار مواد اصلی قرارداد نشان می‌دهد چگونه سیاست بریتانیا در ایران از اشغال نظامی به کنترل اداری و مالی گذار کرد، و وعده‌هایی چون تجدیدنظر در عهدنامه‌ها و اصلاح مرزها بخشی از راهبرد نرم برای تحکیم این گذار بودند.

^۱ Asymmetrical Interdependence

۶- بیانیه دولت ایران و مواضع رسمی درباره قرارداد

بیانیه‌ای که دولت و ثوق‌الدوله یک روز پس از امضای قرارداد ۱۹۱۹ منتشر کرد، از مهم‌ترین اسناد رسمی برای فهم منطق و چارچوب استدلالی دولت ایران در توجیه این توافق به‌شمار می‌آید. این بیانیه که در شماره ۴۹۳ روزنامه ایران انتشار یافت، در واقع تلاشی بود برای ارائه روایتی رسمی از شرایط بحرانی کشور، ضرورت انجام اصلاحات فوری و دلایل رجوع دولت ایران به همکاری با بریتانیا. بررسی دقیق مفاد این بیانیه نشان می‌دهد که دولت و ثوق‌الدوله می‌کوشید قرارداد را نه به‌عنوان امتیازی سیاسی به یک قدرت خارجی، بلکه به‌منزله برنامه‌ای برای بازسازی ساختار اداری، مالی و نظامی کشور در شرایط اضطراری معرفی کند؛ شرایطی که به زعم مقامات دولت، ادامه آن می‌توانست به فروپاشی کامل اقتدار دولت مرکزی بینجامد.

و ثوق‌الدوله در آغاز این بیانیه با ترسیم تصویری از وضعیت ایران پیش از روی کار آمدن کابینه خود، زمینه‌های داخلی انعقاد قرارداد را توضیح می‌دهد. به گفته او، کشور در سال‌های پایانی جنگ جهانی اول با مجموعه‌ای از بحران‌های هم‌زمان مواجه بود: قحطی و گرانی شدید، شیوع بیماری‌های واگیردار، ناامنی گسترده در پایتخت و ولایات و ضعف شدید دولت مرکزی. در تهران نیز فعالیت گروهی موسوم به «کمیتة مجازات» که با ترور برخی شخصیت‌های سیاسی فضای رعب و ناامنی ایجاد کرده بود، نشانه‌ای از تزلزل نظم عمومی محسوب می‌شد. در کنار این عوامل، تهی بودن خزانه و ناتوانی دولت در پرداخت هزینه‌های جاری، وضعیتی پدید آورده بود که به تعبیر و ثوق‌الدوله «شیرازه امور مملکت از هم گسیخته» می‌نمود (روزنامه ایران، ۱۳ ذی‌القعدة ۱۳۳۷ ق).

و ثوق‌الدوله در توصیف وضعیت خود در آن مقطع از استعاره‌ای استفاده می‌کند که بیانگر تلقی او از شرایط اضطراری کشور است. وی وضعیت دولت را به غریقی تشبیه می‌کند که برای نجات خود ناگزیر است به هر وسیله ممکن متوسل شود. در این چارچوب، او تصمیمات دولت را نه محصول تمایل به وابستگی خارجی، بلکه نتیجه ضرورت‌های فوری برای جلوگیری از فروپاشی نظم سیاسی معرفی می‌کند و تأکید می‌نماید که در چنین شرایطی «احکام عقل و تدبیر» را بر ملاحظات عاطفی یا مخالفت‌های سیاسی ترجیح داده است. این نحوه بیان در واقع نشان‌دهنده تلاش دولت برای مشروعیت‌بخشی به سیاست‌های خود از طریق تأکید بر وضعیت اضطراری کشور بود؛ رویکردی که در بسیاری از تجربه‌های تاریخی دولت‌های ضعیف در مواجهه با بحران‌های ساختاری مشاهده می‌شود.

در ادامه بیانیه، و ثوق‌الدوله به مسئله کمک‌های خارجی و محدودیت‌های پیش روی دولت ایران در این زمینه می‌پردازد. به گفته او، دولت ایران در آغاز تلاش کرد برای اجرای اصلاحات اداری و مالی از حمایت قدرت‌های دیگر، به‌ویژه ایالات متحده و فرانسه، بهره گیرد. اما این تلاش‌ها به نتیجه نرسید و هیچ‌یک از این کشورها آمادگی لازم برای مشارکت فعال در برنامه اصلاحات ایران نشان ندادند. در مقابل، تنها کشوری که حاضر شد کمک مالی فوری در اختیار دولت ایران قرار دهد، بریتانیا بود که مبلغی در حدود سیصد هزار تومان به صورت مساعده در اختیار دولت قرار داد؛ کمک محدودی که به گفته و ثوق‌الدوله در تأمین ارزاق عمومی و پرداخت هزینه‌های جاری دولت نقش مؤثری ایفا کرد.

در استدلال‌های و ثوق‌الدوله، مسئله اصلاحات اداری جایگاه محوری دارد. او در بیانیه خود تأکید می‌کند که ساختار اداری ایران، علی‌رغم ظاهر مدرن برخی از نهادهای آن، در عمل فاقد سازمان‌دهی و کارآمدی لازم بود و بدون بهره‌گیری از دانش و تجربه متخصصان خارجی اصلاح آن امکان‌پذیر نبود. به باور او، دستگاه اداری ایران تنها از نظر ظاهری شباهتی به نهادهای اروپایی داشت و

از اصول واقعی سازمان اداری مدرن بی بهره بود؛ از این رو، اجرای اصلاحات بنیادی مستلزم استفاده از کارشناسان و مستشاران خارجی بود که بتوانند نظام اداری، مالی و نظامی کشور را سامان دهند.

وثوق الدوله در ادامه به وضعیت مالی دولت اشاره می کند و آن را یکی از مهم ترین موانع اصلاحات می داند. جنگ جهانی اول، اشغال بخش هایی از کشور، ناامنی در راه های تجاری و گسترش راهزنی موجب شده بود که نظام مالیاتی عملاً کارایی خود را از دست بدهد. از سوی دیگر، کاهش شدید فعالیت های تجاری باعث شده بود درآمدهای گمرکی نیز که یکی از منابع اصلی درآمد دولت محسوب می شد، به طور قابل ملاحظه ای کاهش یابد. در چنین شرایطی، دولت ایران نه تنها توان اجرای برنامه های اصلاحی را نداشت، بلکه حتی در تأمین هزینه های جاری خود نیز با دشواری جدی روبه رو بود. از نظر وثوق الدوله، تنها راه خروج از این بن بست، دریافت وام خارجی و استفاده از کمک های فنی برای اصلاح نظام مالی کشور بود.

یکی از نکات مهم در استدلال دولت ایران، مسئله انتخاب کشور یا کشورهایی بود که قرار بود مستشاران مالی و نظامی را در اختیار ایران قرار دهند. وثوق الدوله در بیانیه خود توضیح می دهد که هیئت دولت گزینه های مختلف را بررسی کرده و در نهایت به این نتیجه رسیده است که استفاده از متخصصان کشورهای مختلف به طور هم زمان می تواند به رقابت های سیاسی میان آنان در داخل ایران منجر شود؛ رقابت هایی که نه تنها به پیشبرد اصلاحات کمک نمی کند، بلکه ممکن است به تشدید اختلافات داخلی نیز بیانجامد. از این رو، دولت ایران ترجیح داد همکاری خود را با یک قدرت خارجی متمرکز کند تا از بروز چنین رقابت هایی جلوگیری شود.

در این چارچوب، دولت ایران بریتانیا را مناسب ترین شریک برای اجرای برنامه اصلاحات تشخیص داد. وثوق الدوله در بیانیه خود به سوابق روابط ایران و بریتانیا و نیز مساعدت های این کشور در مقاطع پیشین اشاره می کند و تأکید می نماید که در جریان مذاکرات، دولت ایران تلاش کرده است تضمین های لازم برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی کشور را به دست آورد. به گفته او، مفاد قرارداد به گونه ای تنظیم شده بود که ایران بتواند از دانش فنی و کمک های مالی و نظامی بریتانیا بهره مند شود، بدون آنکه تعهداتی مغایر با استقلال سیاسی کشور بپذیرد.

با این حال، بررسی روند مذاکرات پیش از انعقاد قرارداد نشان می دهد که رویکرد دولت وثوق الدوله در ابتدا معطوف به همکاری با قدرت های دیگری غیر از بریتانیا بود. اسناد مربوط به مأموریت هیئت ایرانی در کنفرانس صلح پاریس نشان می دهد که دولت ایران امیدوار بود بتواند از طریق ایالات متحده یا فرانسه مستشاران مالی و نظامی مورد نیاز خود را تأمین کند. علی فروغی که در آن زمان در مذاکرات پاریس حضور داشت، در خاطرات خود می نویسد که در جلسات هیئت دولت در تهران تصمیم گرفته شده بود برای اصلاح امور مالی و نظامی کشور از کارشناسان آمریکایی و فرانسوی استفاده شود و حتی درباره تقسیم وظایف میان این دو کشور نیز بحث شده بود. به گفته او، تمایل دولت آن بود که امور مالی به کارشناسان آمریکایی و سازماندهی ارتش به افسران فرانسوی سپرده شود، هرچند در مورد ترتیب دقیق این همکاری هنوز تصمیم قطعی اتخاذ نشده بود.

با وجود این تلاش ها، دولت ایران در پاریس نتوانست حمایت عملی قدرت های مذکور را جلب کند. ایالات متحده که در آن زمان سیاستی محتاطانه در قبال مسائل خاورمیانه در پیش گرفته بود، تمایل چندانی به پذیرش مسئولیت مستقیم در ایران نشان نداد. فرانسه نیز به دلیل مشکلات داخلی و درگیری های ناشی از پیامدهای جنگ جهانی اول آمادگی لازم برای ایفای چنین نقشی را نداشت. افزون بر این، نفوذ دیپلماتیک بریتانیا در روند مذاکرات کنفرانس صلح نیز در محدود شدن امکان مانور هیئت ایرانی بی تأثیر نبود. در نتیجه،

ناکامی ایران در جلب حمایت این کشورها و تداوم بحران‌های داخلی، دولت وثوق‌الدوله را بیش از پیش به سوی مذاکره مستقیم با بریتانیا سوق داد.

از این منظر، بیانیه رسمی دولت ایران را می‌توان تلاشی برای بازتعریف قرارداد ۱۹۱۹ در قالب یک برنامه اصلاحی دانست که به‌زعم طراحان آن، قرار بود با استفاده از منابع مالی و کارشناسی خارجی، زمینه‌های بازسازی دولت مرکزی را فراهم آورد. با این حال، تحلیل تاریخی نشان می‌دهد که این استدلال‌ها نتوانستند افکار عمومی و بسیاری از نیروهای سیاسی کشور را قانع کنند. بخش مهمی از نخبگان سیاسی و روشنفکران ایرانی مفاد قرارداد را نه به‌عنوان برنامه‌ای برای اصلاحات، بلکه به‌مثابه گامی در جهت افزایش نفوذ سیاسی و اقتصادی بریتانیا در ایران تلقی کردند. از همین رو، بیانیه وثوق‌الدوله بیش از آنکه به تثبیت مشروعیت قرارداد کمک کند، در عمل به یکی از اسناد مهم در مناقشه سیاسی پیرامون آن تبدیل شد؛ مناقشه‌ای که در ماه‌های بعد با گسترش مخالفت‌های سیاسی و مطبوعاتی ابعاد گسترده‌تری یافت و در نهایت به شکست اجرای قرارداد انجامید.

۷- دیدگاه‌ها و اظهارات مقامات بریتانیایی درباره قرارداد

بررسی دیدگاه‌ها و اظهارات رسمی مقامات بریتانیایی درباره قرارداد ۱۹۱۹ ایران نشان می‌دهد که این توافق در گفتمان دیپلماتیک لندن نه به‌عنوان طرحی برای استقرار قیمومت رسمی بر ایران، بلکه به‌عنوان سازوکاری برای اعمال نوعی نفوذ سازمان‌یافته و غیرمستقیم در ساختار دولت ایران تعریف می‌شد. تحلیل اسناد وزارت خارجه بریتانیا و مکاتبات مقامات ارشد این کشور نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران بریتانیایی تلاش داشتند میان دو هدف ظاهراً متعارض تعادل برقرار کنند: از یک سو حفظ نفوذ راهبردی بریتانیا در ایران و جلوگیری از خلأ قدرت در این کشور، و از سوی دیگر اجتناب از پذیرش مسئولیت‌های پرهزینه یک نظام قیمومت رسمی که می‌توانست تعهدات مالی و نظامی گسترده‌ای برای دولت بریتانیا ایجاد کند.

در این چارچوب، یادداشت لرد کرزن، وزیر امور خارجه بریتانیا، خطاب به هیئت دولت در ۹ اوت ۱۹۱۹ یکی از مهم‌ترین اسناد برای درک رویکرد رسمی لندن نسبت به قرارداد به شمار می‌رود. کرزن در این یادداشت تأکید می‌کند که هدف قرارداد آن نیست که بریتانیا «اختیار ایران را به دست گیرد» یا این کشور را از آزادی‌های سیاسی خود محروم سازد، بلکه مقصود آن است که دولت ایران دریابد بریتانیا تنها قدرت بزرگ همسایه‌ای است که به ثبات و پیشرفت ایران علاقه دارد و آمادگی دارد در صورت درخواست دولت ایران، در مسیر اصلاحات اداری و اقتصادی این کشور مشارکت کند. این بیان در واقع بازتاب‌دهنده تلاش دستگاه دیپلماسی بریتانیا برای ارائه تصویری از قرارداد به‌عنوان یک همکاری داوطلبانه میان دو دولت مستقل بود؛ تصویری که در عرصه تبلیغاتی و دیپلماتیک اهمیت فراوان داشت، زیرا لندن به‌خوبی آگاه بود که هرگونه شائبه قیمومت یا سلطه مستقیم می‌تواند واکنش منفی افکار عمومی ایران و همچنین حساسیت سایر قدرت‌ها، به‌ویژه ایالات متحده، را برانگیزد.

با این حال، تحلیل دقیق‌تر اسناد دیپلماتیک نشان می‌دهد که در پس این زبان احتیاط‌آمیز، نگرانی‌های راهبردی عمیق‌تری نهفته بود. پایان جنگ جهانی اول و فروپاشی امپراتوری روسیه تزاری معادلات قدرت در آسیای جنوب غربی را به‌طور اساسی دگرگون کرده بود. تا پیش از انقلاب ۱۹۱۷ روسیه، ایران در عمل به حوزه‌های نفوذ روسیه و بریتانیا تقسیم شده بود، اما خروج روسیه از صحنه سیاسی ایران خلأیی ژئوپلیتیکی ایجاد کرد که لندن آن را تهدیدی بالقوه برای منافع خود در منطقه تلقی می‌کرد. از دید بسیاری از سیاست‌گذاران بریتانیایی، بی‌ثباتی سیاسی و ضعف دولت مرکزی در ایران می‌توانست زمینه نفوذ نیروهای بلشویکی یا حتی قدرت‌های

رقیب دیگر را فراهم آورد و بدین ترتیب امنیت مرزهای شمالی هند- مهم ترین مستعمره امپراتوری بریتانیا- را به خطر اندازد (Kazemzadeh, 1968: 651).

در چنین شرایطی، قرارداد ۱۹۱۹ به عنوان ابزاری برای تثبیت نفوذ بریتانیا در ایران و جلوگیری از شکل گیری خلأ قدرت در این کشور طراحی شد. لرد کرزن که از مهم ترین طراحان سیاست بریتانیا در قبال ایران به شمار می رفت، معتقد بود که بهترین راه برای حفظ منافع لندن در ایران، حمایت از ایجاد یک دولت مرکزی کارآمد است که بتواند امنیت داخلی را برقرار کرده و مانع از گسترش نفوذ بلشویسم در منطقه شود. به باور او، اصلاح ساختارهای مالی و نظامی ایران با کمک مستشاران بریتانیایی می توانست زمینه شکل گیری چنین دولتی را فراهم آورد، بی آنکه بریتانیا ناچار شود مسئولیت مستقیم اداره کشور را بر عهده بگیرد (Cronin, 2013: 34).

این رویکرد در اظهارات دیگر مقامات بریتانیایی نیز بازتاب یافته است. سر پرسی کاکس، وزیر مختار بریتانیا در ایران و یکی از مذاکره کنندگان اصلی قرارداد، در توضیح اهداف این توافق تأکید می کند که مقصود از انعقاد آن «استقلال کامل داخلی و خارجی دولت ایران»، تقویت اقتدار حکومت مرکزی برای حفظ نظم در داخل کشور و فراهم ساختن شرایط لازم برای پیشرفت اقتصادی ایران بوده است (شیخ الاسلامی، ۱۳۶۵: ۲۹۳). چنین تعریفی از اهداف قرارداد، در سطح رسمی تلاش داشت آن را در چارچوب همکاری میان دو دولت مستقل معرفی کند و از تعبیه هایی که شائبه سلطه سیاسی یا اقتصادی بریتانیا را تقویت کند، اجتناب نماید.

با وجود این، بررسی دقیق تر مکاتبات داخلی وزارت خارجه بریتانیا نشان می دهد که در سطح سیاست گذاری، نگاه مقامات لندن نسبت به ایران بیش از آنکه مبتنی بر اصل برابری میان دو دولت باشد، در چارچوب ملاحظات ژئوپلیتیکی امپراتوری تعریف می شد. از منظر کرزن و همکارانش، ایران کشوری بود که به دلیل ضعف ساختاری دولت مرکزی و ناتوانی در ایجاد نظم اداری و مالی پایدار، قادر نبود به تنهایی ثبات سیاسی خود را حفظ کند. بنابراین، دخالت هدایت شده یک قدرت خارجی- در این مورد بریتانیا- برای سازماندهی مجدد ساختارهای حکومتی ایران ضروری تلقی می شد. در واقع، قرارداد ۱۹۱۹ در اندیشه سیاست گذاران بریتانیایی نوعی سازوکار «هدایت از راه دور» به شمار می رفت که از طریق آن می توانستند بدون استقرار مستقیم یک رژیم قیمومت، روند اصلاحات اداری و نظامی ایران را در مسیری همسو با منافع راهبردی خود هدایت کنند (Olson, 1984: 91).

از منظر دیپلماسی بریتانیا، یکی از مزیت های اصلی این سازوکار آن بود که مسئولیت های مالی و نظامی لندن را محدود نگه می داشت. تجربه اداره سرزمین های تحت قیمومت در سایر نقاط جهان نشان داده بود که پذیرش مسئولیت مستقیم حکومت بر یک کشور می تواند هزینه های سنگینی برای دولت بریتانیا ایجاد کند. به همین دلیل، کرزن در یادداشت خود صراحتاً تأکید می کند که قرارداد نباید به تعهدات «پرخرج و سنگین» برای بریتانیا منجر شود. در واقع، هدف آن بود که دولت ایران با اتکا به منابع مالی و اداری خود و با بهره گیری از مشاوره و نظارت کارشناسان بریتانیایی، اصلاحات مورد نظر را اجرا کند؛ در حالی که لندن تنها نقش هدایت کننده و پشتیبان را بر عهده داشته باشد.

در نتیجه، اظهارات رسمی مقامات بریتانیایی درباره قرارداد ۱۹۱۹ را باید در چارچوب نوعی گفتمان دیپلماتیک تحلیل کرد که هدف آن کاهش حساسیت های داخلی و بین المللی نسبت به این توافق بود. در این گفتمان، قرارداد به عنوان برنامه ای برای کمک به اصلاحات و توسعه ایران معرفی می شد؛ اما در سطح ساختاری، این توافق بخشی از راهبرد گسترده تر بریتانیا برای تثبیت موقعیت ژئوپلیتیکی خود در منطقه پس از جنگ جهانی اول محسوب می شد. بدین ترتیب، میان زبان رسمی مقامات بریتانیایی که بر احترام به استقلال ایران تأکید می کرد و اهداف عملی سیاست بریتانیا که در پی ایجاد شبکه ای از نفوذ سیاسی، نظامی و مالی در ساختار دولت

ایران بود، نوعی دوگانگی قابل مشاهده است؛ دوگانگی‌ای که در نهایت به یکی از عوامل تشدید بی‌اعتمادی سیاسی در ایران نسبت به قرارداد ۱۹۱۹ تبدیل شد.

۸- تحلیل و ارزیابی مفاد قرارداد ۱۹۱۹

قرارداد ۱۹۱۹ میان ایران و بریتانیا از نظر ساختار حقوقی متشکل از یک مقدمه، شش ماده اصلی و ضمیمه‌ای شامل سه بند بود. تحلیل مفاد این قرارداد صرفاً با بررسی متن حقوقی آن ممکن نیست، بلکه باید آن را در پیوند با بحران ساختاری دولت قاجار، تحولات ژئوپلیتیکی پس از جنگ جهانی اول و راهبردهای قدرت‌های بزرگ در خاورمیانه ارزیابی کرد. در چنین بستری، هر یک از مواد قرارداد علاوه بر معنای صوری حقوقی، حامل دلالت‌های سیاسی و راهبردی خاصی بود که برداشت‌های متفاوتی را در میان نخبگان سیاسی ایران و ناظران خارجی برانگیخت.

ماده نخست قرارداد بر شناسایی و تأکید دولت بریتانیا بر استقلال و تمامیت ارضی ایران دلالت داشت. در نگاه نخست، چنین عبارتی از منظر حقوق دیپلماتیک امری غیرمعمول به شمار نمی‌رفت، زیرا در بسیاری از معاهدات دوجانبه برای تأکید بر اصل حاکمیت ملی طرف مقابل درج می‌شد. با این حال، در فضای سیاسی ایران این ماده بیش از آنکه اطمینان‌بخش تلقی شود، به منشأ سوءظن تبدیل گردید. تجربه تاریخی قرارداد ۱۹۰۷ میان روسیه و بریتانیا، که در آن نیز بر احترام به استقلال ایران تأکید شده بود اما عملاً به تقسیم ایران به مناطق نفوذ انجامید، موجب شده بود بخشی از رجال سیاسی و افکار عمومی نسبت به چنین تصریحی بدبین باشند. سید حسن مدرس از منتقدان برجسته قرارداد با اشاره به همین تجربه استدلال می‌کرد که تأکید بر استقلال کشوری که ذاتاً مستقل است می‌تواند نشانه‌ای از وجود خطری در پس این تأکید باشد و به تعبیر او «تصریح به استقلال در جایی که استقلال مفروض است، خود می‌تواند نشانه تهدید آن باشد». با این حال، از منظر طراحان قرارداد، به‌ویژه لرد کرزن، درج چنین عبارتی تلاشی برای فاصله گرفتن از سیاست‌های پیشین بریتانیا در ایران و ایجاد تصویری جدید از سیاست خارجی این کشور محسوب می‌شد؛ زیرا کرزن از منتقدان جدی قرارداد ۱۹۰۷ بود و بر آن بود تا نشان دهد سیاست بریتانیا دیگر مبتنی بر تقسیم حوزه‌های نفوذ در ایران نیست (Kazemzadeh, 1968: 598).

ماده دوم قرارداد به استخدام مستشاران خارجی برای اصلاح ساختار اداری و مالی ایران اختصاص داشت. این ماده بیش از سایر مواد قرارداد موجب بروز حساسیت در میان نخبگان سیاسی ایران شد. مسئله اصلی نه اصل استفاده از مستشاران خارجی، بلکه دو پرسش اساسی بود: نخست آنکه این مستشاران از چه کشوری انتخاب خواهند شد و دوم آنکه حدود اختیارات آنان تا چه اندازه خواهد بود. تجربه پیشین دولت ایران در به‌کارگیری مستشاران خارجی نشان می‌داد که چنین اقدامی مسبوق به سابقه است. اداره گمرکات ایران سال‌ها در اختیار مستشاران بلژیکی قرار داشت و در برخی حوزه‌های آموزشی و حقوقی نیز از کارشناسان فرانسوی استفاده می‌شد. بنابراین اصل حضور متخصصان خارجی در ساختار اداری ایران پدیده‌ای تازه نبود. آنچه موجب حساسیت می‌شد تمرکز احتمالی این مستشاران در دست یک قدرت واحد، یعنی بریتانیا، بود. در فضای ذهنی جامعه ایران که از تجربه نفوذ قدرت‌های استعماری متأثر بود، چنین تمرکزی می‌توانست به معنای افزایش نفوذ سیاسی آن کشور تلقی شود. این نگرانی به‌ویژه درباره مأمورانی که سابقه خدمت در هند داشتند تشدید می‌شد، زیرا تجربه استعمار بریتانیا در هند سبب شده بود بسیاری از ایرانیان تصور کنند چنین مأمورانی با ذهنیتی استعماری وارد ایران خواهند شد و در اداره امور کشور رویکردی مشابه اتخاذ خواهند کرد.

در جریان مذاکرات مربوط به اجرای قرارداد، مقامات ایرانی نیز نسبت به این مسئله حساسیت قابل توجهی نشان دادند. نصرت‌الدوله فیروز، وزیر امور خارجه وقت، در گفت‌وگوهای خود با لرد کرزن تأکید کرده بود که مأموران اعزامی برای اجرای قرارداد نباید از میان کارمندان ادارات هندوستان انتخاب شوند، بلکه باید افرادی با اعتبار حرفه‌ای و جایگاه علمی بالا باشند تا حضور آنان به معنای تحقیر سیاسی ایران تلقی نشود. در همین چارچوب، مقرر شده بود حدود اختیارات مستشاران در قراردادهای اجرایی بعدی به‌طور دقیق تعیین شود. در طرح‌های اولیه، مستشاران مالی اختیار نظارت بر اجرای بودجه و بررسی عملکرد دستگاه مالی را داشتند، اما تصمیم‌گیری نهایی همچنان در اختیار دولت ایران باقی می‌ماند. چنین ترتیبی نشان می‌دهد که در سطح حقوقی تلاش شده بود میان بهره‌گیری از تخصص خارجی و حفظ استقلال اداری دولت ایران نوعی تعادل برقرار شود.

سایر مواد قرارداد به مجموعه‌ای از اصلاحات ساختاری در حوزه‌های مالی، نظامی و زیرساختی اشاره داشت. تشکیل نیروی نظامی متحدالشکل، اصلاح نظام مالی، اعطای وام برای تثبیت وضعیت اقتصادی، احداث خطوط راه‌آهن و راه‌های شوسه، بازنگری در تعرفه‌های گمرکی و تلاش برای حل برخی اختلافات مرزی از جمله اهداف اعلام‌شده این قرارداد بود. در نگاه طراحان آن، این مجموعه اقدامات قرار بود زمینه بازسازی دولت مرکزی ایران را فراهم آورد؛ دولتی که پس از سال‌های طولانی آشفتگی سیاسی و اقتصادی توان اداره مؤثر کشور را از دست داده بود. در این چارچوب، قرارداد ۱۹۱۹ نه صرفاً به‌عنوان توافقی سیاسی، بلکه به‌عنوان طرحی برای نوسازی اداری و اقتصادی ایران ارائه می‌شد.

با این حال، از همان زمان انعقاد قرارداد این پرسش مطرح شد که آیا چنین ترتیبی به معنای قرار گرفتن ایران تحت نوعی «تحت‌الحماگی» بریتانیا است یا خیر. در حقوق بین‌الملل کلاسیک، دولت تحت‌الحمایه دولتی است که به موجب پیمانی بخشی از حاکمیت خود، به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی یا دفاعی، را به دولت حامی واگذار می‌کند، در حالی که شخصیت حقوقی بین‌المللی خود را حفظ می‌نماید. بررسی دقیق متن قرارداد ۱۹۱۹ نشان می‌دهد که هیچ ماده‌ای در آن به واگذاری اداره روابط خارجی ایران به بریتانیا اشاره ندارد؛ امری که در اغلب نظام‌های کلاسیک تحت‌الحماگی مشاهده می‌شود. با این حال، برخی پژوهشگران از جمله جواد شیخ‌الاسلامی بر این باورند که مجموعه مفاد قرارداد می‌توانست در عمل نوعی «تحت‌الحماگی غیررسمی» ایجاد کند، زیرا حضور گسترده مستشاران و وابستگی مالی دولت ایران به وام بریتانیا می‌توانست نفوذ عملی آن کشور را در تصمیم‌گیری‌های داخلی افزایش دهد.

در این زمینه گاه تجربه مصر در اواخر قرن نوزدهم به‌عنوان نمونه‌ای قابل مقایسه مطرح شده است. پس از اشغال مصر توسط بریتانیا در سال ۱۸۸۲ و استقرار لرد کرومر به‌عنوان نماینده تام‌الاختیار، نظامی شکل گرفت که در آن مستشاران بریتانیایی عملاً بر تصمیمات کلیدی دولت مصر نظارت داشتند. برخی ناظران اروپایی و روزنامه‌های خارجی با اشاره به این تجربه استدلال می‌کردند که قرارداد ۱۹۱۹ می‌تواند ایران را نیز در مسیری مشابه قرار دهد. با این حال، مقایسه مستقیم این دو وضعیت از نظر تاریخی و حقوقی چندان دقیق نیست، زیرا مصر در آن زمان تحت اشغال نظامی بریتانیا قرار داشت، در حالی که ایران همچنان کشوری مستقل با ساختار حاکمیتی خود محسوب می‌شد.

بازتاب این نگرانی‌ها در مطبوعات منطقه نیز انعکاس یافت. گزارش‌های کنسولگری ایران در مصر نشان می‌دهد که برخی روزنامه‌های مصری با بدبینی به این توافق می‌نگریستند و آن را گامی در جهت گسترش نفوذ بریتانیا در ایران تلقی می‌کردند. در مقابل،

محافل نزدیک به سیاست بریتانیا این قرارداد را اقدامی ضروری برای ایجاد ثبات در خاورمیانه و جلوگیری از گسترش نفوذ بلشویسم معرفی می‌کردند.

از منظر حقوق بین‌الملل نیز مسئله دیگری مطرح شد و آن تطبیق قرارداد با مقررات میثاق جامعه ملل بود. اصل هجدهم این میثاق مقرر می‌داشت که تمامی معاهدات بین‌المللی اعضای جامعه ملل باید در دبیرخانه این سازمان ثبت شود. برخی منتقدان استدلال می‌کردند که قرارداد ۱۹۱۹ با این اصل مغایرت دارد. با این حال، از نظر حقوقی این استدلال چندان استوار نبود، زیرا اجرای رسمی میثاق جامعه ملل از ژانویه ۱۹۲۰ آغاز شد، در حالی که قرارداد ایران و بریتانیا در اوت ۱۹۱۹ منعقد شده بود. بنابراین در زمان انعقاد قرارداد الزام حقوقی برای ثبت آن در دبیرخانه جامعه ملل وجود نداشت. در اسناد وزارت امور خارجه ایران نیز تصریح شده است که چنین الزامی تا زمان تشکیل رسمی نهادهای جامعه ملل وجود نداشت.

مسئله مهم دیگر در ارزیابی حقوقی قرارداد به جایگاه مجلس شورای ملی در فرایند تصویب آن مربوط می‌شد. مطابق اصل بیست و چهارم قانون اساسی مشروطه، انعقاد هرگونه عهدنامه یا اعطای امتیاز به دولت‌های خارجی باید به تصویب مجلس برسد. در زمان امضای قرارداد ۱۹۱۹ مجلس شورای ملی در وضعیت فترت قرار داشت و انتخابات مجلس چهارم هنوز به پایان نرسیده بود. همین خلأ نهادی موجب شد دولت و ثوق‌الدوله قرارداد را بدون تصویب پارلمان امضا کند و اجرای آن را به تشکیل مجلس آینده موکول نماید. این امر از نظر حقوق اساسی نقطه ضعفی جدی محسوب می‌شد، زیرا مشروعیت نهایی قرارداد به نهادی وابسته بود که هنوز تشکیل نشده بود.

نتیجه‌گیری

بررسی مفاد قرارداد ۱۹۱۹ نشان می‌دهد که این توافق از نظر حقوقی مجموعه‌ای از اصلاحات اداری، مالی و نظامی را در چارچوب همکاری ایران و بریتانیا پیش‌بینی می‌کرد، اما در سطح سیاسی در بستر رقابت‌های ژئوپلیتیکی پس از جنگ جهانی اول معنا می‌یافت. در شرایطی که انقلاب بلشویکی ساختار قدرت در روسیه را دگرگون کرده بود و خطر گسترش نفوذ آن به خاورمیانه مطرح بود، بریتانیا می‌کوشید موقعیت خود را در ایران تثبیت کند و این کشور را به عنوان مانعی در برابر نفوذ روسیه انقلابی حفظ نماید. از این رو، قرارداد ۱۹۱۹ را باید بخشی از راهبرد گسترده‌تر سیاست خارجی بریتانیا در خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول دانست؛ راهبردی که هدف آن ایجاد نوعی نظم منطقه‌ای جدید بر پایه همکاری با دولت‌های ضعیف اما مستقل منطقه بود.

در یک ارزیابی کلی می‌توان گفت پیامدهای دیپلماتیک قرارداد ۱۹۱۹ در سیاست خارجی ایران دو وجه متعارض داشت. از یک سو این قرارداد تلاشی برای تثبیت موقعیت ایران در نظم جدید پس از جنگ جهانی اول و جلب حمایت یک قدرت بزرگ برای اجرای اصلاحات داخلی بود. از سوی دیگر افشای مفاد محرمانه و درخواست‌های مالی مقامات ایرانی موجب شد این قرارداد در افکار عمومی به نمادی از وابستگی سیاسی و فساد دولتی تبدیل شود. در نتیجه نه تنها اجرای کامل آن با شکست مواجه شد، بلکه به تشدید بی‌اعتمادی نسبت به دولت قاجار و افزایش بحران مشروعیت سیاسی انجامید. این وضعیت در نهایت زمینه‌های سیاسی و اجتماعی تحولاتی را فراهم ساخت که چند سال بعد به فروپاشی نظام قاجار و شکل‌گیری نظم سیاسی جدید در ایران انجامید.

کتابنامه

الف) فارسی

۱- کتاب

اتابکی، تورج (۱۳۸۱). ایران و جنگ جهانی اول. تهران: نشر مرکز.
افشار یزدی، محمود (۱۳۵۸). سیاست خارجی انگلستان در ایران. تهران: دانشگاه تهران.
افشاری، حسن (۱۳۸۳). ایران و قدرت‌های بزرگ در سال‌های پس از جنگ جهانی اول. تهران: نشر علم.
اولسون، ویلیام جی (۱۳۷۰). چگونگی تکوین قرارداد انگلیس و ایران. تاریخ معاصر ایران. کتاب سوم. تهران: مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی.

بیات، احمد (۱۳۶۹). روابط ایران و انگلستان در دوران وثوق‌الدوله. تهران: دانشگاه تهران.
بیات، کاوه (۱۳۶۹). ایران، بریتانیا و قرارداد ۱۹۱۹. تهران: نشر مرکز.
شیخ‌الاسلامی، محمدجواد (۱۳۶۵). سیمای احمدشاه قاجار. ۲ جلد. تهران: گفتار.
شیخ‌الاسلامی، محمدجواد (۱۳۷۹). روابط ایران و انگلیس در قرن نوزدهم. تهران: نشر تاریخ ایران.
مکی، حسین (۱۳۶۲). تاریخ بیست ساله ایران. تهران: علمی.

۲- مقاله در روزنامه

روزنامه ایران، شماره‌های گوناگون، سال‌های ۱۲۹۸ تا ۱۳۳۷ ق.
روزنامه رعد، شماره‌های گوناگون، سال‌های ۱۲۹۸ تا ۱۳۰۰ ق.

ب) لاتین

British Foreign Office Records, FO 371/4174, "Persia Finance Reports", 1919, p.3.
British Foreign Office Records, FO 371/4173, "Letter from Sir Percy Cox to Vossough-ed-Dowleh", 9 August 1919.
British Foreign Office Records, FO 371/4174, "Persia War Compensation", Sept. 1919.
British Indian Office Files, L/P&S/10/837, "Border Discussions on Persia", 1919, p.7.
B) References
Cronin, Stephanie. (2013). Army and the Creation of the Pahlavi State in Iran, 1910–1926. London: I.B. Tauris.
Kazemzadeh, Firuz. (1968). Russia and Britain in Persia, 1864–1914: A Study in Imperialism. New Haven: Yale University Press.



پښتونستان د علومو او انساني مطالعاتو مرکز
پرتال جامع علوم انساني