

ارزیابی سیاست خارجی ایران در دوره پهلوی دوم (1)

دکتر عبدالرضا هوشنگ مهدوی (استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه امام صادق(ع))

بنده تشکر می‌کنم که این جانب را دعوت کردند تا با شما دوستان بحثی داشته باشم. موضوع همان طوری که می‌دانید بررسی سیاست خارجی دوره پهلوی دوم و تأثیرات آن بر تحولات سیاسی اجتماعی ایران است. قبل از پرداختن به مقطع مورد نظر، یعنی سال‌های 1320 تا 1357، لازم است سریع و گذرا اندکی به عقب برگردیم، یعنی به اوایل قرن نوزدهم. فعالیت‌های سیاست خارجی ایران در اوایل قرن نوزدهم شروع شد، قبل از آن ایران اصلاً سیاست خارجی مشخصی نداشت و کشورهای خارجی هم در ایران سفارتخانه نداشتند فقط هیأت‌هایی بودند که می‌آمدند و می‌رفتند.

در دوران فتحعلی شاه، رفت و آمدهای دیپلماتیک زیاد شد؛ لذا نخستین اقدامات جهت ایجاد و راه اندازی سفارتخانه‌های خارجی شروع شد. اولین کشوری که اقدام به تأسیس سفارت در ایران کرد فرانسه بود. بعد از آن انگلیس و سپس روسیه و بعد از آن عثمانی سفارت خود را در ایران دایر کردند؛ البته شروع به کار این اقدامات ابتدا در تهران و سپس به تبریز منتقل شد، چون عباس میرزا در آن جا بود. چون ما تجربه‌ای در این کار نداشتیم، باعث شد تا به سوی کشورهای خارجی گرایش پیدا کنیم؛ لذا در اول کار متکی به فرانسویها شدیم. البته فرانسویها بیشتر منافع خودشان را مد نظر داشتند تا منافع ملی ما را، به طوری که قول مساعد داده بودند که گرجستان را به ایران باز گردانند، اما آنها نه تنها این کار را نکردند بلکه با روس‌ها قرارداد ((تیلسیت)) را امضا کردند و اسمی از ایران نمی‌برند؛ سپس انگلیسی‌ها می‌گویند ما این کار را برای شما انجام می‌دهیم که با مخالفت سفارت فرانسه در تهران رو به رو می‌شود؛ بنابراین در سیاست خارجی ما یک حالت سرگشتگی حاکم بود؛ نتیجه مستقیم آن شکست فلش ایران از روسیه و به دنبال آن دو قرارداد گلستان و ترکمن‌چای و کاپیتولاسیون بود که به ایران تحمیل شد.

اولین اقدام در زمینه سیاست خارجی

امیرکبیر در نیمه قرن نوزدهم اولین کسی بود که سیاست خارجی ایران را تبیین کرد و آن عبارت بود از ((سیاست موازنه منفی)). البته این در کنار سایر فعالیت‌های او در زمینه‌های دیگر چون اصلاحات در امور نظامی و اداری بود. در حدود سه سالی که وی عهده دار سیاست خارجی بود، این سیاست را به خوبی دنبال کرد. سیاست موازنه منفی، بعدها هم ادامه پیدا کرد، هر چند در بعضی اوقات موازنه مثبت بود. در طول اعمال این سیاست، ایران به دنبال قدرت سومی بود. در این میان آلمانی‌ها اولین کشوری بودند که در این جایگاه قرار گرفتند و در اواخر دوره ناصرالدین شاه (در دوره بیسمارک) توانستند برخی امتیازات را از ایران بگیرند؛ از جمله در زمان جنگ جهانی اول سال‌های (1915 - 1917م) با صرف پول‌های زیادی موفق شدند دولت دومی در کرمانشاه راه اندازی کنند که طرفدار آلمان بود.

پس از جنگ انگلیسی‌ها با توجه به موقعیت برتر خود، اقدام به بستن قراردادی با وثوق الدوله در سال 1919 کردند. گرچه تلاش دولت بر این بود که قرارداد مخفی بماند ولی سرانجام فاش شد. از مهم‌ترین تأثیرات فاش شدن این قرارداد، مخالفت‌های کشورهای خارجی و گروه‌های داخلی متمایل به آنها بود؛ در داخل میلیون و در خارج کشورهای فرانسه و آمریکا و دولت نو بنیاد شوروی با این اقدام مخالفت کردند. اقدامات آنها باعث شد تا این

قرارداد پا نگیرد، هر چند بعدها بدیل آن یعنی کودتای 1299! در ایران انجام دادند و رضا خان را آوردند. سیاست خارجی رضا شاه را می توان در دو مقطع مورد ملاحظه قرارداد:

1. ده سال اول حکومت او که سیاست خارجی اش متکی و متمایل به انگلستان بود;
2. ده سال دوم که تمایل به آلمان هیتلری داشت.

در این میان، توجه او به آلمان برایش بسیار گران تمام شد؛ از مهم ترین نتایج زیانبار آن اشغال ایران در شهریور سال 1320 بود.

سیاست خارجی ایران در دوره اشغال 1320 . 1324

طی سال های فوق می توان گفت ایران سیاست خارجی نداشت. علت آن هم اشغال ایران توسط متفقین بود؛ لذا دولت هایی که در ایران حکومت را در دست داشتند همه دست نشانده بودند. شاه در کتاب مأموریت برای وطن می نویسد: ((در طی اشغال ایران عملاً زمام امور در دست انگلیس و روسیه بود و کاری از ما ساخته نبود)). در این دوره ایران اقدام به بستن پیمان سه جانبه با انگلیس و روسیه کرد دایر بر این که بی طرفی خود را حفظ کند؛ البته ماده چهارم آن به نفع ایران بود و آن این که دولت های متفق متعهد می شوند تا ظرف شش ماه پس از پایان جنگ ایران را تخلیه کنند. نکته دیگر این که دو سال پس از این پیمان آنها از ایران در خواست اعلان جنگ با آلمان را کردند که ایران راضی به این کار نبود. دلیل آن هم محبوبیت آلمان در ایران به علت ایستادگی آن کشور در مقابل روسیه و انگلستان و هم نژاد بودن آنها با مردم ایران بود. در عین حال به خاطر اصرار و اجبار روس و انگلیس، ایران مجبور می شود به دولت آلمان اعلان جنگ کند. از درخواست های دیگر متفقین، اعلان جنگ ایران به ژاپن بود که ایران در سال 1323 به ژاپن نیز اعلان جنگ کرد.

سیاست خارجی و مسأله نفت، تداوم سیاست موازنه منفی

در بحبوحه جنگ، شوروی نفت شمال را از ایران در خواست کرد؛ البته فعالیت حزب توده در ایران که متمایل به شوروی بود هم در این زمینه بی تأثیر نبود. حتی احسان طبری در روزنامه مردم نوشت که شمال ایران حریم امنیت شوروی به حساب می آید. اما مصدق در مجلس از سیاست موازنه منفی دفاع کرد و اعلام کرد ایران در وضعیت فعلی حکم مقطوع الیدی را دارد که اگر شرایط شوروی را بپذیرد به معنای قطع ید دیگر او خواهد بود. لذا مجلس با اکثریت آرا پیشنهاد مصدق را پذیرفت و درخواست شوروی را رد کرد و این باعث رنجش خاطر شوروی شد. از نتایج این اقدام و تأثیر آن بر تحولات داخلی می توان به ایجاد و تقویت حکومت پیشه وری در آذربایجان و جلوگیری از ورود قوای ایرانی به آن استان اشاره کرد.

قوام السلطنه که نخست وزیر شد، این مسأله را پیگیری کرد. وی در ملاقاتی با استالین توانست او را متقاعد سازد که دادن نفت شمال به روسیه به صلاح دولت ایران نیست. اما در عین حال روس ها به دنبال راهی بودند تا به اهداف خود در ایران برسند؛ لذا پیشنهاد دادند که شرکت مختلطی را با ایران در زمینه نفت تأسیس کنند و محصول آن، قرارداد بین قوام و سادچیکوف در سال 1325 بود. این قرارداد سه ماده داشت:

1. در صورت پیش نیامدن اتفاق غیرمترقبه، قوای روس ها تا شش هفته بعد تمام ایران را تخلیه خواهند کرد؛
2. دولت ایران و شوروی موافقت کردند که شرکت نفت مختلط ایجاد کنند که عواید آن پنجاهپنجاه باشد؛
3. قضیه آذربایجان چون مسأله ای داخلی است مربوط به خود ایران می شود که خود آن را به نحو دوستانه حل کند.

به دنبال این توافق، قشون روسیه ایران را تخلیه کردند و قوام به بهانه این که در صدد بر پا کردن انتخابات است، قوای نظامی را برای امنیت انتخابات به آذربایجان گسیل داشت که در نتیجه آن دموکرات ها شکست خورده و آذربایجان را ترک کردند. می توان گفت قوام خدمت بزرگی به ایران کرد. در عین حال او هم سیاست موازنه را

ادامه داد، و حزب توده از این که دولت ایران در قبال در خواست های شوروی مقاومت نشان می دهد ناراحت بود.

قوام بعد از این که به طور کامل بر آذربایجان مسلط شد، به دنبال فرمولی می گشت تا شوروی را متقاعد کند، لذا مجلس با تأیید حسن نیت به قرارداد قوام با روس ها، اعلام کرد با در نظر گرفتن اوضاع و شرایط داخلی، قرارداد نفتی با روس ها را کان لم یکن تلقی می کند. قوام برای بستن دهان روس ها دو ماده به آن اضافه کرد:

1. دولت مکلف است حقوق ایران را در بحرین زنده کند و بحرین را به ایران بازگرداند;
 2. دولت مکلف است تمام حق و حقوق ایران را از شرکت نفت جنوب استیفا نماید.
- به دنبال عملی شدن این کار، انگلیسی ها قوام را مجبور به استعفا کردند. در طول سال های 1326 - 1330 نیز سیاست خارجی ایران بر اساس بی طرفی و موازنه بود.

سیاست خارجی ایران و گرایش به سوی آمریکا

ایران با آمریکا به علت نقش آن کشور در پایان دادن به اشغال ایران و التیماتوم ترومن به استالین درباره تخلیه ایران، روابط نزدیکی پیدا کرد. این بهبودی روابط، چند پیامد را به دنبال داشت:

1. خرید هفتاد میلیون دلار اسلحه از آمریکا;
2. قرارداد اصل چهار که طبق آن ایران سالیانه 5/23 میلیون دلار از آمریکا کمک فنی دریافت می کرد;
3. به دنبال موارد فوق، آمریکا رسماً وارد مسائل ایران شد.

کابینه هایی که بعد از قوام آمدند، یعنی حکیمی، هژیر، ساعد، منصور و رزم آرا، در تجدید نظر در قرار داد نفت تلاش کردند؛ اما شرکت نفت به این کار راضی نبود، در عین حال شرکت نفت تمایل خود را به بستن قرارداد الحاقی با ایران اعلام کرد که به قرارداد 1312 ملحق می شد. طبق این قرارداد مبلغ ناچیز در حدود هفت درصد به سهم ایران اضافه می شد - شایان ذکر است که طبق قرارداد داری ایران شانزده درصد سهم داشت و طبق قرارداد 1312، سهم ایران بیست درصد بود. در اوضاع و احوالی که اختناق در ایران حاکم بود، دولت قرار داد الحاقی را به مجلس فرستاد و چند نفر از نمایندگان مجلس به شدت با آن مخالفت کردند، لذا این کار به مجلس شانزدهم موکول شد.

نارضایتی مردم و ملی شدن نفت و تبعات آن

در سال 1328 در تهران دوبار انتخابات صورت گرفت که اولی همراه با تقلب فراوان بود. از تأثیر این مسائل بر اوضاع داخلی می توان به نارضایتی هایی اشاره کرد که منجر به ترور هژیر (وزیر دربار) به دست فداییان اسلام شد. رژیم به دلیل وحشتی که پیدا کرد، مجبور شد انتخابات تهران را باطل اعلام کند. در انتخابات مجدد هشت نماینده از جبهه ملی به مجلس راه یافتند و شروع به مبارزه برای ملی کردن صنعت نفت نمودند. در آخر آن سال (بیست و نهم اسفند) قانون ملی شدن صنعت نفت از تصویب مجلس گذشت و به تصویب شاه رسید. در مقابل انگلستان واکنش بسیار تندی نشان داد و اقدامات زیر را انجام داد:

1. عیدی کارکنان شرکت نفت را پرداخت نکرد;
 2. اضافه کار آنها را محاسبه نکرد.
- این عوامل منجر به اعتصابات در شرکت نفت شد و حکومت نظامی در جنوب حاکم گشت. این اقدامات آشوب های فزاینده ای را به دنبال داشت که در آن سه نفر انگلیسی و نه نفر ایرانی کشته شدند. به دنبال این عوامل، حسین علا استعفا داد و انگلیسی ها سید ضیا الدین طباطبایی را به عنوان بهترین گزینه معرفی کردند، اما نمایندگان به او اقبالی نشان ندادند و مصدق به شرط پی گیری قانون ملی شدن صنعت نفت نخست وزیر شد.

سیاست خارجی مصدق و ادامه سیاست موازنه منفی

مصدق برنامه ای اعلام کرد که دو ماده داشت:

1. اجرای قانون ملی شدن صنعت نفت;
2. اصلاح قانون انتخابات.

از این مقطع تا کودتای 1332 که مصدق نخست وزیر بود، همچنان سیاست موازنه منفی حاکم بود. امریکایی ها بعد از این که در ایران مسلط شدند به فکر کنترل اتحاد جماهیر شوروی افتادند. در همین راستا چند کار را انجام دادند:

1. انعقاد پیمان ناتو در سال 1949 م;
2. قرارداد سیتو در جنوب شرق آسیا.

البته بعدا امریکایی ها در صدد بستن پیمانی با کشورهای خاورمیانه بودند تا کمر بند ضد کمونیسم شوروی را کامل کنند که بعضی از کشورها از جمله عراق، اردن، مصر به صورت مشروط پذیرفتند، ولی مصدق آن را رد کرد.

از جنبش عدم تعهد تا پیمان بغداد

در 28 مرداد 1332 با سقوط دولت مصدق، اوضاع تغییر کرد و امریکایی ها با اعمال فشار موفق شدند که بین عراق و پاکستان و ترکیه پیمانی ببندند؛ این پیمان به ((پیمان بغداد)) معروف شد. این امر مصادف با کنفرانس باندونگ بود که به تشکیل ((جنبش عدم تعهد)) انجامید. اصول مهم آن این بود که کشورهای عضو از دسته بندیهای نظامی و سیاسی جهان برکنار باشند و در امور یکدیگر دخالت نکنند و استقلال یکدیگر را به رسمیت شناسند. در اولین جلسه این کنفرانس، نهرو، نخست وزیر هند، به مصدق که در آن زمان در زندان بود درود فرستاد.

اما ایران بعد از این کنفرانس، با يك تغییر جهت، به غرب متمایل شد و وارد دسته بندیهای سیاسی در بلوک غرب شد، در این راستا به عضویت پیمان بغداد در آمد. ایران در صدد بود تا با گرایش به سوی غرب، از تهاجم شوروی در امان بماند.

بعد از کودتای 1958 قاسم در عراق و خروج این کشور از پیمان بغداد، بقیه اعضا وحشت زده شدند که این کودتا شاید در کشورهای دیگر هم صورت گیرد و شاه که برای کنفرانس در استانبول به سر می برد تا يك هفته به تهران بازنگشت و از ترس متوسل به آمریکا شد، تا با آن کشور قرار داد دفاعی ببندد. ایران و پاکستان و ترکیه آن چنان به امریکا فشار آوردند که سرانجام آمریکا در صدد برآمد جداگانه با این کشورها پیمان دفاعی ببندد. این مسئله شوروی را بسیار ناراحت کرد به طوری که خروشچف در يك سخنرانی گفت شاه ایران از کی می ترسد از ما یا ازملت خودش؟ ما کاری به او نداریم چون او همانند يك سیب گندیده است که با يك تلنگر به زمین خواهد افتاد.

همکاری مسالمتآمیز آمریکا و شوروی و تأثیر آن بر سیاست خارجی ایران

در سال 1339 تحول عمده ای در اوضاع جهان اتفاق افتاد که در سیاست خارجی ایران هم تأثیر گذاشت و آن انتخاب کندي به ریاست جمهوری امریکا بود. وی شعارهای جدیدی سرداد مبنی بر اتحاد برای پیشرفت، مرزهای نو، همزیستی مسالمتآمیز. آمریکا اعلام کرد نمی تواند در برج عاج خودش باشد و کشورهایی چون آمریکای مرکزی و جنوبی و بقیه جهان که فقیر هستند در فقر و فلاکت به سر ببرند، آمریکا باید مرزهای خوشبختی را به روی آن کشورها باز گذارد؛ لذا در صدد برآمد جنگ سرد را خاتمه دهد و دوران ((تنش زدایی)) شروع شد. در این راستا ایران هم در صدد برآمد تا از بار تبلیغات علیه شوروی بکاهد. از این رو در شهریور 1341 دولت ایران در

یادداشتی به سفارت شوروی در تهران اعلام کرد دولت شاهنشاهی در خاک خود پایگاه موشکی در اختیار هیچ کشوری نخواهد گذاشت. به دنبال آن ایران اقدام به بهبود روابط با روسیه در چندین زمینه کرد:

1. احداث سد بر رود ارس؛ 2. ذوب آهن اصفهان؛ 3. ماشین سازی تبریز؛ 4. فروش گاز طبیعی.

از این دوران، گر چه وابستگی به غرب ادامه داشت، اما در ضمن آن یک نوع استقلال نسبی و موازنه مثبت ایجاد شد؛ البته شاه سیاست مستقل ملی را شعار می داد، اما به طور کامل این طور نبود. از مصادیق سیاست مستقل ملی می توان به موضع ایران در جنگ اعراب و اسرائیل اشاره کرد که ایران نفت خود را تحریم نکرد و نفت را به قیمت گران به اسرائیل فروخت. در کنفرانس اوپک 1973 قیمت نفت چهار برابر تصویب شد که عایدات ایران از بابت فروش نفت به بیست میلیارد دلار در سال رسید.

تحولات سیاسی و احتمالی ناشی از سیاست خارجی شاه

به دنبال بالا رفتن قیمت نفت و چند برابر شدن عایدات ایران از این طریق، تحولاتی صورت گرفت که این مسأله از یک فرصت به یک تهدید جدی انجامید که سرنوشت آن پیدایش انقلاب اسلامی بود. آقای میلانی در کتاب ابوالهول ایرانی می نویسد شاه تصمیم گرفت که عایدات حاصل از فروش نفت را وارد جامعه کند در حالی که خیلی از کارشناسان سازمان برنامه و بودجه با این کار مخالف بودند، حتی یک کارشناس به نام آکس مرشومیان گفت که اگر این کار صورت گیرد، انقلاب صورت خواهد گرفت، و این مطلب را به هویدا گوشزد کردند. وی قول داد که این مسأله را در کنفرانسی که در همین زمینه در رامسر تشکیل می شد مطرح کند. اما موقعی که کارشناسان برنامه و بودجه استدلال قبلی خود را مطرح کردند و خواستار ممانعت از ورود عواید نفت به داخل جامعه شدند هویدا هیچ نگفت و شاه اعلام کرد که تصمیمی که گرفتیم باید اجرا شود و برنامه پنجم از 32 میلیارد دلار به 68 میلیارد دلار افزایش خواهد یافت.

این امر نارضایتی های زیادی را به دنبال داشت که یکی از علل مهم و اجتماعی پیدایش انقلاب اسلامی بود. علت دیگر سقوط رژیم، حزب رستاخیز بود که بارها خود شاه گفته بود ما باید سیستم دو حزبی داشته باشیم، ولی این احزاب قلابی بودند و در اصل شاه رهبر حزب رستاخیز بود. حزب رستاخیز دو جناح داشت: جناح پیشرو و جناح مترقی. دبیرکل حزب هویدا بود. این باعث نارضایتی دیگر در بین مردم شد. از طرف دیگر، نقش شاه در کودتای 28 مرداد و سقوط دولت دکتر مصدق و سپس فرار شاه به خارج و آمدن وی بعد از آماده شدن شرایط، نارضایتی های دیگر را به دنبال داشت که از محبوبیت وی می کاست. همچنین شکست در اصلاحات ارضی (1341 . 1350) از عوامل دیگر بود؛ البته با این که زمین ها باید از دست ملاکان گرفته می شد و به کشاورزان داده می شد کسی مخالف نبود، ولی در مورد ایران قضیه فرق می کرد، چون اصلاحات در ایران باعث حذف مالک که زمین، آب، بذر و گاو را در اختیار داشت می شد و از نیروی کار به تنهایی کاری ساخته نبود. لذا ایران در این جهت یک استثنا بود. این مسأله که با فشار غرب صورت گرفت، باعث شد عده ای زیاد از کشاورزان بیکار و وارد شهرها شوند و به جمعیت شهرنشینی بیفزایند که خود یکی از زمینه های پیدایش انقلاب را فراهم آورد.

اینها همه دست به دست دادند و منجر به نارضایتی مردم شد، لذا می توان گفت انقلاب اسلامی قسمت عمده اش جنبه های اجتماعی داشت و آن نارضایتی مردم از سیاست های خارجی و داخلی شاه بود. تا سال 1357 به قول یک نظامی آمریکایی سیاست خارجی ایران دنباله رو غرب بود، لذا اگر در آمریکا خورشید طلوع می کرد می بایست در تهران مردم از خواب بیدار می شدند و لو این که هشت ساعت اختلاف افق داشت!

پرسش و پاسخ

سوال: مصدق جهتگیری موازنه منفی را دنبال می کرد، ولی بعدا رژیم گیری موازنه مثبت را اعلام می کند؛

همچنین در آغاز دهه چهل سیاست مستقل ملی را اعلام می کند، چه فرقی بین این دو باید قائل شد؟
 پاسخ: رژیم می خواست اعلام کند که دیگر آن طور به غرب وابسته نیست، لذا با روس ها هم رابطه برقرار کرد.
 در حقیقت این امر نوعی مخالفت با سیاست موازنه منفی دکتر مصدق بود.

سوال: رژیم به سبب کاپیتولاسیون هزینه های زیادی پرداخت کرد، علت آن چه می توانست باشد؟
 پاسخ: اصولاً کاپیتولاسیون در مرحله اول به دلیل مسأله رانندگی در تهران بود که باعث صدمات زیادی بر مأموران آمریکایی می شد و این در حالی بود که قوانین رانندگی در آمریکا طوری دیگر بود، چرا که در آن جا حق در هر حال با عابر پیاده بود. در حالی که در ایران این امر رعایت نمی شد و تبعاتی را به دنبال داشت، مأموران آمریکایی ناراضی بودند؛ از این رو دولت آمریکا قصد ایجاد شرایطی برای جلوگیری از این مسأله را داشت و در طول آن مدت فقط دو مأمور آمریکایی از آن استفاده کردند.

سوال: لطفا در مورد سیاست خارجی بعد از انقلاب اسلامی يك ارزیابی ارائه فرمایید؛ آیا می تواند سیاست موازنه منفی کارایی داشته باشد؟

پاسخ: اصولاً از دوره صدارت امیرکبیر تا مدرس و مصدق و امام خمینی این سیاست موازنه منفی وجود داشته است. انقلاب اسلامی هم که شعار آن نه شرقی نه غربی است ادامه دهنده سیاست موازنه منفی گذشته می باشد که دلیل وضعیت جغرافیایی و اقلیمی ایران، به صلاح ایران است.

پی نوشت:

1. آنچه می خوانید گزارشی از کنفرانس دکتر هوشنگ مهدوی است که در تاریخ 8/29/80 به دعوت معاونت پژوهشی دانشگاه باقرالعلوم(ع)، برای دانشجویان مقطع کارشناسی ارشد، گرایش مسائل ایران، ارائه شده است