

فصلنامه تاریخ روابط خارجی

سال چهاردهم، شماره ۵۵- تابستان 1392، صص 71-23

الگوی سیاست خارجی ایران از مشروطه تا برآمدن رضاشاه

روح اله اسلامی^۱

◆ چکیده

ایران از مشروطه تا برآمدن رضاشاه دستخوش آشفتگی بود و جنگ جهانی اول نیز آشفتگی سیاسی را تشدید کرد. آیا در سال‌های مشروطه تا برآمدن رضاشاه ایرانیان دارای الگویی در سیاست خارجی بودند؟ در دوره قاجاریه با وجود اینکه قدرت‌های بزرگ در حال افزایش توان اقتصادی، نظامی و نیز طراحی دنیای جدید بودند، اما ایران در زیر بار سنگین سنت کهن امکان قدم گذاشتن به دوره جدید را نداشت. پس از کشته شدن ناصرالدین شاه و پیدایش افکار جدید، ایرانیان پوسته حکومت مداری کهن را شکافتند و اهداف جدیدی در سیاست خارجی دنبال کردند. برخی از اقدامات اصلاحی جهت پیگیری منافع ملی در محیط بین‌الملل پیش از انقلاب مشروطه ایجاد شده بود، اما ایران همیشه در وضعیت داخلی با شرایط استبدادی و اوضاع نابسامان اقتصادی - نظامی در برابر روس و انگلیس تسلیم محض بود، به گونه‌ای که بسیاری از قلمرو سرزمینی‌اش را از دست داد.

تاریخ دریافت مقاله: 1392/4/9

تاریخ پذیرش مقاله: 1392/6/17

^۱ استادیار گروه علوم سیاسی دانشگاه فردوسی مشهد Email: Eslami.r@um.ac.ir

این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی با عنوان "الگوهای سیاست خارجی ایران" است که در مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه نوشته شده است.

انقلاب مشروطه موجب شد که افکار نهادگرا و قانونمند روبه‌ای اجرایی پیدا کنند و در این بستر سیاست استقلال‌گرایانه برای فرار از تبعات منفی خواسته‌های روس و انگلیس در کشور شکل گرفت. این نوشتار به الگوی سیاست خارجی ایران بین سال‌های ۱۳۰۴-۱۲۸۵ ش. از انقلاب مشروطه تا روی کار آمدن سلسله پهلوی می‌پردازد. بدین منظور با بررسی شرایط داخلی و خارجی می‌کوشد که به سبکی روشمند جریان‌ها و تحولات داخلی و خارجی را که منجر به اتخاذ الگوی بی‌طرفی گردید، مورد واکاوی قرار دهد.

• واژگان کلیدی:

ایران، سیاست خارجی، مشروطه، رضاشاه

بیان مسئله

سیاست خارجی ایران پس از تأسیس وزارت امور خارجه به عنوان مدرن‌ترین و اولین نهاد بوروکراتیک ایرانی، نقش چشمگیری در سیاست خارجی داشت. پس از وزارت امور خارجه و تأسیس مدرسه علوم سیاسی، تأثیر رویداد انقلاب مشروطه بر سیاست خارجی ایران قابل توجه بود. با یاری این سه نهاد بود که بعدها کشور از اشغال وحشتناک جنگ جهانی اول نجات یافت. سیاستگذاران سیاست خارجی ایران اغلب از طبقه اشراف و تحصیلکردگان نظام آموزشی اروپایی بودند و چند زبان خارجی می‌دانستند و با حقوق، ادبیات، فلسفه، تاریخ و اقتصاد آشنایی داشتند. سیاست خارجی ایران پس از انقلاب مشروطه به ناگاه با مسأله مهمی مواجه شد: اشغال سراسری که محتمل بود به فروپاشی کشور و نظام سیاسی منجر شود.

مقطع زمانی مقاله حاضر، از انقلاب مشروطه تا برآمدن رضاشاه را در بر می‌گیرد. در این دوره امنیت و نظام کلاسیک سابق به هم ریخته بود؛ ناگاه رعایا تبدیل به

شهروندانی شدند که قصد داشتند کشور را با نظرات و آرمان‌های گوناگون اداره کنند. طرز فکر گاه کاملاً ایدئولوژیک و در تقابل یکدیگر بود و در این وضعیت، همکاری، تفاهم و سیاستگذاری جایگاهی نداشت. حرکت از سنت به تجدد صورت گرفت و نظام فکری دستخوش تغییر گشت و پایه‌های سلطنت با جنبش‌های مردمی، دچار تزلزل شده بود. کسانی با آراء ملی، اسلامی، سوسیالیستی و لیبرالیستی، تنها راه سعادت کشور را در اجرای مطلق افکار خود می‌دانستند. قحطی، درگیری، غارت، دزدی و از همه مهم‌تر، تفرقه داخلی و هجوم کشورهای خارجی موجب شد که قربانی، مشروطه باشد. این نوشتار با بررسی نزدیک دو دهه کوشش ایرانیان برای استقلال، آزادی، حفظ تمامیت ارضی و رفاه شهروندان می‌کوشد الگویی را که در سیاست خارجی طراحی و اجرا گردید، تحلیل کند. ایران ارتش قدرتمندی نداشت، نظام اداری جدید هنوز شکل نگرفته و توان اقتصادی بسیار اندک بود و از همه مهم‌تر، به ناگاه با آغاز جنگ جهانی اول، دولت تازه تأسیس مشروطه با مشکل حمله قدرت‌های بزرگ مواجه گردید. بدین ترتیب، کشوری دچار تفرقه و آشوب و جنگ داخلی، یکباره وارد محیط پرآشوب جنگ جهانی شد. در این میان، دو رویداد ایران را سرا پا ننگه داشت: رویداد اول، انقلاب کمونیستی روسیه و رویداد دوم، مواضع و سیاستگذاری‌های وزارت امور خارجه، که توانست کشور را نجات دهد.

روش شناسی

در جنگ جهانی اول، قلمروی ایران مورد هجوم سراسری و جنگ تمام عیاری قرار گرفت که نظام نوپای مشروطه توانایی مقابله با آن را نداشت. درگیری سنت و تجدد،

مقاومت استبداد، هرج و مرج و تفرقه میان نخبگان و ترور و وحشت میان نیروهای سیاسی، آرمان‌های مشروطه را به ضد خود تبدیل کرده بود. در این میان، روس و انگلیس نیز در پی منافع خود بودند و از هیچ اقدامی برای رسیدن به منافع خویش در ایران فروگذار نمی‌کردند و سرانجام ایران را به اشغال درآوردند. در چنین شرایطی، وزارت امور خارجه و نخبگانی که در خلق مشروطه پیشرو بودند، ایران را نجات دادند: تمامیت ارضی حفظ و اشغالگران از کشور اخراج شدند و ایران به عضویت جامعه ملل درآمد (زندفرد، ۱۳۷۷: ۱۵۵). از همه مهم‌تر، ثبات، آرامش و امنیت به کشور بازگشت و راههای توسعه در ابتدای قرن بیستم در برابر ایران گشوده شد.

سیاستمداران تربیت شده در سنت ادبیاتی و الهیاتی کهن، همچون دیگر موقعیت‌های بحرانی در تاریخ طولانی ایران، توانستند با تکیه بر خرد و تدبیر برآمده از میراث اندرزنانه‌ای، ایران را تداوم داده و با دین، زبان، فرهنگ و سرزمین وارد قرن بیستم کنند.

در این مقاله، نخست تحلیلی از شرایط داخلی ایران به دست داده خواهد شد: سیاستمداران که بودند؟ چه اندیشه‌های کهنی در ایران وجود داشت؟ جدال اندیشه‌های قدیم و جدید چه نوع آگاهی سیاسی پدید آورد؟ امکانات اقتصادی و نظامی ایران چه بود؟ تغییرات حکومت پس از انقلاب مشروطه چه شکلی یافت؟ عمده تحولات داخلی ایران پس از انقلاب مشروطه به ویژه جنبش‌های گریز از مرکز، که در دام نیروهای بین‌المللی افتادند، چه بود؟ پس از این شرایط، اوضاع خارجی یعنی موقعیت روسیه، انگلیس، فرانسه و آمریکا بررسی و مسائل و مشکلات ایران و کشورهای همسایه تحلیل می‌شود. آنگاه توقعات و فشارهای کشورهای همسایه در آستانه جنگ جهانی تا اشغال ایران ارزیابی خواهد شد و در

خاتمه با ترسیم خطوط سیاست خارجی، الگوی بیطرفی ایران در جنگ جهانی اول به عنوان کلیت سیاستگذاری خارجی ایران نقد و بررسی می‌گردد.

بار سنگین میراث تاریخی

به صدرالسلطنه، معروف به حاجی واشنگتن، اولین سفیر ایران در آمریکا جمله‌ای مشهور نسبت داده می‌شود: «نمی‌دانم ایران سرزمینی کهن است یا کهنه؟» کشورهای با سابقه تمدنی، چون هند، چین، مصر، یونان و ایران در اندیشه و عمل میراث بسیار گسترده‌ای دارند که در ناخودآگاه آنها رخنه کرده است. نیروی تاریخ در ایران پیش از مشروطه اقدامات لازم برای ترسیم سیاست خارجی را به تأخیر می‌انداخت. ناصرالدین شاه در سفر اول اروپا، از پیشرفت‌ها و امکانات طبیعی و انسانی جوامع غربی شگفت زده شد و ناچار یادآوری کرد که ایرانیان نیز روزگاری تمدن و شکوه داشته‌اند و حتی زبان به انتقاد از پیشرفت‌های آنان در زمینه تکنولوژی و سیاسی گشود. از جمله در انگلیس گفت که کارخانه‌ها چهره شهر را آلوده کرده‌اند و اسلحه‌سازی به جنگ و خشونت منتهی می‌شود. در آلمان از کاخ کوچک قیصر انتقاد کرد و در مجلس عوام نیز، آن همه بحث در باره همه موضوعات سیاسی را برنتابید.

ایرانیان، پیش از مشروطه با دو احساس مواجه بودند؛ از یک سو احساس می‌کردند کشوری قدرتمند و بزرگ با سابقه تمدنی هستند و دارندة میراث کورش، داریوش، اردشیر و انوشیروان؛ حقوق بشر، امور لشگری و کشورداری مختص ایرانیان است. علوم و فنون از ایران آغاز شده است و زمانی که هیچیک از کشورهای کنونی وجود نداشته‌اند، ایرانیان نیمی از قلمروی روی کره زمین را از آن خود کرده بودند. مؤسسان قنات، مبتکران راه ابریشم و

شاهی و حقاران کانال سوئز، که از هند تا یونان را در قالب ساتراپی‌های مختلف با رواداری و فنون حکمرانی انسانی مدیریت می‌کردند، ایرانیان دیندار، متواضع و متساهل بوده‌اند. آنها هر جا گام نهاده‌اند، برای شهروندان آبادی شهر و کشور را ارمغان آورده‌اند و خلاصه «هنر نزد ایرانیانست و بس». سرزمین ایران در طول تاریخ محل تاخت و تاز اقوام بیابانگرد و سرکش چون سپاهیان اسکندر، اعراب، ترکان و مغولان قرار گرفته و همیشه ایران تا مرگ پیش رفته است، اما ناگاه از زیر انبوهی خاکستر، ققنوس‌وار سر برآورده است. با این حال، در عصر قاجاریه که دنیا در حال گذار از جوامع بدوی به تکنولوژی‌های مکانیکی بود، ایرانیان دچار زوال و عقب‌افتادگی شدند.

دومین حس ایرانیان در اثر برخورد با واقعیات بیرونی پدید می‌آمد: غالب حاکمان، از صفویه تا قاجار، توانایی حفظ تمامیت ارضی ایران را نداشتند و عمدتاً در برابر پرتغال، اسپانیا، انگلیس و روسیه شکست می‌خوردند. شکست‌های مختلف مایه تحقیر ایرانیان می‌شد. ایران با همه همسایگان خود از حیث مرزی اختلاف پیدا می‌کرد و بسیاری از ایالت‌های ایران با مداخله فرانسه، روسیه و انگلیس از کشور جدا شده و به «همسایه» تبدیل شدند. تحقیر ایرانیان با عقد قراردادهای پاریس، گلستان و ترکمانچای به اوج رسید. تمام امور ایران، از گمرک تا تجارت داخله و خارجه، مالیات و حتی برقراری امنیت، به دست روس و انگلیس می‌افتد و کشوری با آن همه سابقه تمدنی عملاً به دو بخش تقسیم می‌شود: شمال در اختیار روسیه و جنوب در دست انگلیس. دربار، شاهزادگان، سفراء، وزرا و سیاستمداران به دو دسته دوستداران روس و انگلیس تقسیم می‌شدند. در سیاستگذاری‌ها می‌باید رضایت دو قدرت جهانی در نظر گرفته می‌شد، زیرا ایران توان مقابله با روس و انگلیس را نداشت و به محض تهدید نظامی و در برخی مواقع تهدید اقتصادی، حتی از تمامیت ارضی خود دست

می‌کشید. این دو کشور، ایران را تجزیه و کوچک کردند و مانع استقلال آن بودند، چندان که حتی از انجام اصلاحات داخلی جلوگیری می‌کردند.

بنابراین، ایرانیان از یکسو خود را ملتی متمدن می‌دانستند، اما از سوی دیگر، احساس عقب ماندگی و زوال می‌کردند. بالجمله، ایران برای ورود به جهان جدید هنوز آمادگی چندانی نداشت. در سیاست خارجی اوضاع سخت بی‌سروسامان بود. وزارت امور خارجه در دوران فتحعلی شاه تأسیس شد، اما ضعف نیروی انسانی و کمبود بودجه داشت و از همه مهم‌تر، استبداد مانع اصلی کار آن بود. در واقع دستگاہی اشرافی و تشریفاتی برای مهمانی‌ها و سفرهای خارجی دربار بود. می‌توان گفت که سیاست خارجی ایران پیش از مشروطه از هیچ‌الگویی پیروی نمی‌کرد، زیرا ایران کشوری وابسته و در حال انحطاط به شمار می‌رفت و گفته‌اند که اگر انقلاب مشروطه روی نمی‌داد، امروز به سختی نامی از ایران در نقشه‌ها باقی می‌ماند.^۱ (Ramazani, 1966)

1. اندیشه‌های نوین برای سیاست خارجی

دوران جدید در ایران با پوست‌اندازی در اندیشه شروع شد. با ورود تکنولوژی‌های جدید به ایران، مهاجرت دانشجویان، اشراف، تجار و شاهزادگان به خارج و افزایش طبقه متوسط در مراکز استان‌ها، جریان‌های ناقد سنت نیز شکل گرفت. سیاست خارجی ایران الگویی نداشت و اساساً در تفکرات سنتی «سیاست خارجی» موضوعیت نداشت. در عصر جدید بود که فعالیت نخبگان منجر به تولید مبانی سیاست خارجی ایران در دوره پهلوی گردید. بر این اساس از زمان مشروطه تا برآمدن رضاشاه سیاست خارجی، عرصه جنگ

^۱. بنگرید به فولر، کرین، رضائی، نقیب زاده و طباطبایی

عقاید و اندیشه‌ها بود و سرانجام، بر سر هیچیک از اندیشه‌ها اجماع نشد. به نظر نگارنده، الگوهای اندیشه‌ای در این دوران کامل نبودند، زیرا ضعف شاخص‌های واقع‌گرایی مثل اقتصاد و قدرت نظامی مانع اجرای افکار و اندیشه‌ها می‌گردید. سرانجام و در پی رخدادهای سریع و بحران‌های طاقت‌فرسا کار به همان روند بوروکراتیکی رسید که وزارت امور خارجه دنبال کرد. در ادامه برخی از اصلی‌ترین اندیشه‌های نوین در سیاست خارجی ایران بررسی می‌شوند:

ملی‌گرایی: در رویه‌های جدید سیاستگذاری برای سیاست خارجی یکی از اولین اصول ملی‌گرایی بود. اندیشمندانی چون آخوندزاده، کرمانی و طالبوف و نیز جریان‌اندیشه‌ای مانند مجله کاه، به رهبری سیدحسن تقی‌زاده، حسین کاظم زاده ایرانشهر، محمد قزوینی و سید محمد علی جمال‌زاده بر روایت هویتی ایران تأکید کردند. بنابر این روایت، امپراتوری ایران در عصر باستان نیمی از دنیا را اداره می‌کرد. هجوم اقوام عرب، مغول و ترک، موجب تجزیه ایران شد. از صفویه تا قاجار، ایران بخشی از قلمروی سرزمینی خویش را یافت، اما هنوز وطن و کشور ایران به عنوان هویتی یکدست در ذهن سیاستمداران وجود ندارد. بنابراین، سیاست خارجی ایران نیز، تا زمانی که فهم تاریخی درستی از کشور، فرهنگ و هویت ملی نداشته باشد، نمی‌تواند به کنش‌های بین‌المللی پاسخ دهد. روایت ملی‌گرایی، سیاست خارجی را بر محوریت بازگشت به گذشته باستان، بازیابی اقتدار و شکوه باستان، استقرار در مرکز بین‌الملل، رهبری منطقه و اتحاد فارسی‌زبانان و حتی بازگرداندن سرزمین‌های از دست رفته فلات ایران و اتحاد با آلمان قرار داد.

استقلال خواهی: پیش از مشروطه، ایران به لحاظ سیاسی و اقتصادی، کاملاً به روسیه و انگلیس وابسته بود. گرچه شاه عباس با یاری انگلیس، پرتغالی‌ها را از

خلیج فارس بیرون راند، اما بعدها مراودات ایران با کشورهای خارجی به تهیه سلاح، آموزش فنی و نظامی محدود می‌شد. در دوره قاجار، با رقابت‌های روسیه و انگلیس در ایران و نیاز ایران به تکنولوژی‌های غربی، وابستگی افزایش یافت. قائم مقام، امیرکبیر و سپهسالار کوشیدند وابستگی را به سمت کسب تکنولوژی از غرب سوق دهند: در برابر امتیازاتی که غرب می‌گرفت، ایرانیان نیز دستاوردهایی داشته باشند. به تدریج در زمان محمدرضا و ناصرالدین شاه، ایران در زمینه بانکداری، گمرک، مالیه، نظامی، بهداشت، راهداری و تجارت در شمال به روسیه و در جنوب به انگلیس وابسته شد و جنبش‌های تنباکو و مشروطه برای استقلال ایران هم بود.

اخذ تکنولوژی: دیدگاه بسیاری از متفکران، روشنفکران و پژوهشگران قبل و پس از مشروطه، در سیاست خارجی مبتنی بر عمل‌گرایی بود؛ به این معنا که به مباحث نظری، در تعیین خطوط سیاست خارجی علاقه نداشتند. آنها بر این باور بودند که مجال بحث و نظر نیست و کشور چنان گرفتار وضعیت اسفناک و بحرانی است که نمی‌توان درنگ کرد. ایران از دیدگاه عباس میرزا، میرزا حسین خان سپهسالار و تقی زاده عقب مانده، استبدادی، وابسته و منزوی بود و راهی جز قدرتمندی پیش پا نداشت. بسیاری از عوامل اداری حکومت و سیاستمداران مقاومت و ستیز با قدرت‌های جهانی را برای تمامیت ارضی ایران خطرناک می‌دانستند و راه‌حل نهایی این گروه، حرکت به سمت کشورهای روس و انگلیس به قصد اخذ تکنولوژی بود.

در این زمینه، عباس میرزا و امیرکبیر ابتدا دانشکده‌های فنی و نظامی را تأسیس کردند. ساختن پایه‌های نظامی کشور و تشکیل ارتش دائمی، فراخوان به خدمت نظام وظیفه عمومی و ایجاد لشکر و نظامیان حرفه‌ای و متحدالشکل با سلاح‌های مدرن، یکی

از آرزوهای این دسته از نخبگان بود. آنگاه پس از ایجاد امنیت و آرامش داخلی و ختم جنگ خارجی، نوبت به ساختن کارخانه و گسترش علوم فنی و مهندسی در کشور رسید. باید از آلمان، روسیه، آمریکا، انگلیس و فرانسه دانش و لوازم ساخت کارخانه را فرا گرفت. بنابراین، هدف وزارت امور خارجه باید جلب سرمایه، تکنولوژی و نیروهای انسانی باشد تا به لحاظ فنی و مهندسی ایران را پیش ببرد (زرگری نژاد، ۱۳۷۹: ۲۸۴). پایه‌های قدرت در محیط بین‌الملل، توان اقتصادی و نظامی است و ایران باید از این در وارد شود و سیاستگذاری‌های خارجی باید بر اساس تقلید و گرفتن تکنولوژی باشد. دموکراسی، حقوق شهروندی، شورا و مشروطه در مرحله آخر، پس از استقرار امنیت نسبی و شکوفایی اقتصادی به دست می‌آید. عباس میرزا پس از جنگ با روسیه و تحمل دو شکست بی‌سابقه به سمت اخذ علوم و فنون نظامی و مهندسی رفت. سپهسالار نیز کوشید با ایجاد بوروکراسی عمل‌گرا و تشویق ناصرالدین شاه برای سفر به غرب، قراردادهای نظامی و مهندسی منعقد کند. جز اینها، تقی‌زاده البته به اخذ مهندسی انسانی و اجتماعی نیز باور داشت. بنابراین، یکی از الگوهایی که به لحاظ اندیشه، سیاست خارجی مشروطه را تا برآمدن پهلوی ترسیم می‌کرد و راهکار به دست می‌داد، از جانب بوروکرات‌های عمل‌گرا بود؛ آنها امنیت و اقتصاد را بر دموکراسی و انقلاب مقدم می‌دانستند. این اندیشه، بعدها با تقویت رویکرد ملی‌گرایانه، تقریباً همه جوانب سیاست خارجی دوران پهلوی را به دست گرفت. دیکتاتوری مصلح برای این گروه که جهت‌دهی تقلید را دنبال می‌کردند، از دموکراسی عوامانه بهتر بود، زیرا در نظر آنها، امنیت و اقتصاد بر آزادی تقدم داشت.

موازنه قوا: نخبگان ایرانی در لحظات حساس، تصمیمات استراتژیکی گرفته‌اند و برعکس سیاست داخلی که دچار تفرقه، برخورد عقاید و در نهایت شکست سیاست‌ها بوده‌اند، در سیاست خارجی بیشتر موفق می‌شدند؛ حتی در بحرانی‌ترین دوران در برابر دشمنان خارجی که قصد نابودی و تجزیه کشور را داشتند، با وحدت کامل می‌ایستادند و با تدبیر بهترین راهکارها را طراحی می‌کردند. ایران در عصر قاجار به قدرت محدودی داشت و تحت تأثیر سیاست‌های روسیه و انگلیس بود. قرارداد 1907م. ایران را به دو بخش تقسیم کرد و پس از انقلاب کمونیستی در روسیه، انگلیس قدرت بی‌رقیب شد و قرارداد 1919م. با دولت وثوق‌الدوله برای کمک‌های مالی و نظامی، ایران را بیشتر به انگلیس وابسته می‌کرد. پیش از وقوع جنگ جهانی اول و انقلاب در روسیه، اغلب نخبگان سیاست خارجی بر این باور بودند که ایران به سبب ضعف نیروی نظامی و اقتصادی، توانایی ایستادگی در مقابل کشورهای خارجی را ندارد و بهترین راه تأمین منافع ملی، ایجاد موازنه میان روس و انگلیس است.

به نظر این گروه از متفکران و سیاستگذاران سیاست خارجی، بازیگری میان دو قدرت، می‌توانست منافع ملی را در محیط بین‌الملل حفظ کند؛ یا باید قدرتمند بود یا تعادل را میان قدرتمندان اطراف برقرار کرد. نیرو تنها با نیرو مهار می‌شود و برای این منظور، وزارت امور خارجه باید هوشمندانه میان کشورهایایی که می‌خواهند از ایران به صورت ابزاری استفاده کنند و امتیازات نابرابر بگیرند، بایستد. بر این اساس، ایران نیز می‌باید از رابطه با روسیه و انگلیس سود ببرد: قراردادهای را به نحوی تنظیم کند که روابط استعماری بر آنها حاکم نباشد و از سوی دیگر رو به رو کردن قدرت‌ها با هم، به صورت تشویقی و تنبیهی، امتیاز ایران را به حداکثر برساند. ایجاد موازنه قوا، اصلی‌ترین استراتژی

ایران در سیاست خارجی بود. پس از مشروطیت، با افزایش قدرت داخلی و همچنین استقلال وزارت امور خارجه این سیاست نیز تحقق می‌یافت. بهترین سیاست‌ها مربوط به زمانی است که ایرانیان موازنه قوا را رعایت کردند. موازنه قوا جزو بدیهی‌ترین سیاست‌ها در واقع‌گرایی است (Smith, 1999: 61-91). این سیاست به محض ورود اندیشه‌های افراطی ملی، اسلامی و مدرن که غالباً آرمان‌گرایانه بودند و با ریشه‌های نوستالژیک تفکر ایرانی قرابت داشتند، با شکست رو به رو می‌شد.

نیروی سوم (قوام): یکی از گزینه‌های ایرانیان پس از دوره صفویه برای دفاع از منافع ملی، روی آوردن به "قدرت سوم" بود. رویکرد به قدرت سوم از دوره صفویه و برای استفاده از جنگ افزارهای نوین پیش آمد: ایران برای مقابله با همسایگان، روسیه و عثمانی و اخراج پرتغالی‌ها سراغ انگلستان رفت. عباس میرزا و امیرکبیر نیز برای ساخت توپ و اسلحه جدید و ساماندهی ارتش و نظام دانشگاهی، روی به غرب آوردند. در دوره قاجار، الزامات مدرنیته ایران را به سمت قدرت سوم سوق نداد، بلکه نوعی رویکرد آرمان‌گرایانه موجب شد تا ایرانیان در جست و جوی قدرتی باشند که بر عهد خود بایستد و بویژه، از ایران در بازپس‌گیری حقوق خویش در برابر روسیه و انگلیس حمایت کند. ایران نیاز به پشتیبانی داشت تا سرزمین‌های از دست رفته را باز پس گیرد. بنابراین، فتحعلی شاه که فرانسه را پیشروی مبارزه و جنگ با قدرت‌های بزرگ می‌دید، به فرانسه نامه نوشت و تقاضای کمک و همکاری کرد. فرانسه در ابتدا پذیرفت و قرارداد فین‌کنشتاین را امضاء کرد. ایران امید داشت فرانسه جای روسیه و انگلیس را بگیرد و با شکست این دو، سرزمین‌های جدا شده به ایران بازگردد، اما اندکی برنیامد که فرانسه با روسیه عهدنامه تیلیست را بست و به راحتی با مهره ایران بازی کرد.

از سوی دیگر، در ابتدای مشروطه، ایرانیان از کشورهای بیطرف مثل آمریکا کمک خواستند، اما آمریکا تنها مشاوران مالی مانند میلیسپو را به ایران روانه کرد. آمریکا در آن روزگار در پی سیاست عدم مداخله بود و قصد نداشت از مرزهای قاره آمریکا پای بیرون نهد (فرمانفرمائی‌ان، 2535: 35). با آغاز جنگ جهانی اول، برخی از روشنفکران، روحانیون و سیاستمداران طرفدار آلمان شدند و آرزو داشتند که روسیه و انگلیس در نبرد با آلمان شکست بخورند. احساسات رمانتیک در کنار وطن‌پرستی، محافظه‌کاری و نژاد آریایی موجب شد که قدرت سوم در ایران، این بار آلمان باشد. همدلی برخی سیاستمداران، عشایر و طبقات دیگر، با آلمان در ضدیت با روس و انگلیس نوعی آرمان‌گرایی پدید آورد.

شماری از روشنفکران خارج از کشور، از آلمان حمایت می‌کردند و بر این باور بودند که به لحاظ نژادی و ملی‌گرایی، آلمان به ایران نزدیک است و تنها این کشور می‌تواند فجایع روس و انگلیس را جبران کند. مجله کاهه در خارج از کشور و بسیاری از سیاستمداران ملی‌گرا، از این رویه در سیاست خارجی دفاع می‌کردند. در داخل، به ویژه در زمان جنگ جهانی اول، دولت در تبعید به رهبری نظام‌السلطنه مافی، که به کرمانشاه نقل مکان کرده بود، از آلمان حمایت می‌کرد و منتظر دریافت کمک‌های نظامی و مالی بود. با آنکه وزارت امور خارجه و نخبگان سرشناس اعلام بیطرفی کرده بودند، اما آرمان‌گرایی گروهی از ایرانیان، سیاست خارجی را به سمت آلمان به عنوان قدرت سوم، سوق می‌داد. با آغاز جنگ جهانی و حضور اشغالگران در ایران، مجلس تعطیل شد و کابینه‌ها یکی بعد از دیگری سقوط می‌کردند. توقع ایرانیان از آلمان افزایش می‌یافت، اما

"قدرت سوم" پیروز نشد و حتی در غیر این صورت نیز، چندان معلوم نیست که رفتارشان با ایران با دیگر بازیگران بین الملل تفاوت می‌کرد.

وابستگی و امتیاز: برخی از روشنفکران و سیاستمداران ایرانی بهترین الگو برای سیاست خارجی را در وابستگی و دادن امتیاز به روسیه و انگلیس می‌دیدند. به نظر آنان، ایران در وضعیتی نبود که بتواند به زودی قدرتمند شود تا به مقابله با متجاوزان بپردازد. از سوی دیگر، هیچ نیروی سومی نیز نیست تا ایران به آن اعتماد کند، بنابراین بهترین راه کسب خشنودی یکی از دو کشور و اخذ ضمانت‌های نظامی - امنیتی و کمک‌های اقتصادی و تکنولوژیکی است. حال آنکه استعمار دوجانبه (مضاعف)، یعنی سپردن نیمی از کشور به دست روسیه و نیمی در اختیار انگلیس، ایران را صحنه رقابتی بی‌پایان می‌کرد و نتیجه آن، در بهترین حالت، عقب‌ماندگی و رکود و در بدترین حالت، تجزیه به دو بخش بود؛ چنانکه در قرارداد ۱۹۰۷ م. چنین شد. به هر حال، وابستگی کامل ایران به روس یا انگلیس، مزایای اندکی داشت و سمت و سوی توسعه در آن، بسیار ناچیز به نظر می‌رسید. منادی این نظریه میرزا ملکم خان بود که به نوشته او، ایرانیان هیچ گاه به سیاست خارجی فکر نکرده‌اند و گویی اصلاً چنین موضوعی در ذهن آنها جایی ندارد (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۵۳). به باور او، اوضاع ایران بسیار به هم ریخته است و می‌باید برای مناسبات آن با کشورهای روسیه و انگلیس اندیشید. به نظر او، ایران میان دو قدرت بزرگ گرفتار آمده است و راه پیش و پس ندارد و به زودی در جنگ و رقابت این دو کشور، از هم خواهد پاشید (ملکم، ۱۳۸۱: ۲۸۴). به سبب همسایگی با روسیه و توان سطح بالای نظامی این کشور، می‌باید فکر جنگ و مقابله با روسیه را از سر بیرون کرد. از سوی دیگر، برای ایران، روسیه بزرگ‌ترین خطر است، زیرا فاصله انگلیس با ایران بسیار دور است و نمی‌تواند ایران را در اشغال نگه دارد. در حالی که

اگر روسیه اراده کند، ایران را به چنگ می‌آورد. دو راهکار هست: به انگلیس رو کنیم و با آن وارد اتحاد شویم. کاملاً مشخص است که نزدیکی انگلیس به ایران به خاطر هند است و هیچ وقت انگلیس برای ایران با روسیه درگیر نمی‌شود، بنابراین، اتحاد بی‌فایده است. پس تنها یک راه باقی می‌ماند: امتیاز دادن و راضی نگه داشتن روسیه (همان). ملکم، روسیه را بزرگ‌ترین و محتمل‌ترین خطر برای ایران می‌دانست و چاره‌ای جز تسلیم در برابر روسیه نمی‌دید.

برعکس، برخی از متفکران و سیاستمداران چون سپهسالار و وثوق‌الدوله بر این باور بودند که انگلیس به سبب تمدن، دموکراسی و قدرتمندی، نسبت به روسیه در اولویت است و برای ایران بهترین گزینه، تمایل سیاست خارجی به سمت انگلیس است: هم از حمایت این کشور برخوردار شود و هم شیوه‌های حکمرانی و سیاست را از آنها بیاموزد. پیش از مشروطیت، سپهسالار قرارداد رویترا را با انگلستان بست و در برابر واگذاری اغلب مواد خام و درگاه‌های درآمدی ایران، قصد داشت حمایت این کشور را برای ورود سرمایه، تکنولوژی و حفظ تمامیت ارضی جلب کند: ایران تحت استعمار انگلیس قرار گیرد، اما به آبادانی و توسعه هم برسد. حکومت تزاری در روسیه ایجاد گردید و پس از آن به علت جو آرمان‌گرایانه، کلیه قراردادهای نابرابر ایران و روس لغو شد و انقلابیون شوروی امتیازات فراوانی از جمله ساختمان، ابنیه، راهها، وسایل مخابراتی، ارتباطی و ماشین‌آلاتی که در ایران داشتند را به ایران واگذاشتند و اعلام کردند که کلیه امتیازات روسیه تزاری لغو می‌شود. البته هیچ گاه ایالات و سرزمین‌های شمالی ایران را که به ناحق گرفته بودند، پس ندادند. در چنین شرایطی، قرارداد 1907 م. لغو شد (ولایتی، 1370: 105) و ارتش روسیه از خاک ایران بیرون رفت. پس از جنگ جهانی، وثوق‌الدوله موفق نشد خواسته‌های ایران را در

کنفرانس صلح پاریس مطرح کند، زیرا با آنکه آمریکا موافق ورود ایران به کنفرانس صلح بود، اما انگلیس به سبب اشغال ایران و موضع بیطرفی ایران در جنگ جهانی، از ورود ایران به کنفرانس جلوگیری کرد. ایران به انگلیس امتیاز داد و تقریباً همه موارد درخواستی، که قرار بود در کنفرانس صلح به آنها برسد، در قرارداد ۱۹۱۹ م. گنجانده شد و انگلیس با آن موافقت کرد. جنبش مردمی و به ویژه مخالفت‌های نخبگان و سیاستمداران، قرارداد ۱۹۱۹ م. را به محاق لغو کشاند (مهدوی، ۱۳۷۷: ۳۷۱). همبستگی ملی ایرانیان، آزادی خواهی و ملی‌گرایی و هوشمندی سیاستمداران ایران، موجب تحقق خواسته‌های ایران، از جمله اخراج اشغالگران، حفظ تمامیت ارضی و توسعه ایران بدون استعمار گردید.

اسلام‌گرایی: برخی از متفکران و سیاستمداران بر این باور بودند که در سیاست خارجی باید مبنای فکری و جغرافیایی را در نظر گرفت. به لحاظ مبنایی و جغرافیایی، ایران در حوزه کشورهای اسلامی قرار دارد، بنابراین، در صورتی می‌توان از منافع ملی دفاع کرد که همسایه دشمن نداشته باشیم. مرزبندی‌های دولت ملی بر اساس اهداف غرب شکل گرفته است؛ در حالی که در غرب هنوز تفکرات دینی، یعنی مسیحیت، الگوی سیاست خارجی است، اما در جهان اسلام با توجه به تجزیه، تفرقه و نفوذ اروپا، کشورهای ملی و مدرنی هستند که به اسلام توجهی ندارند. ملی‌گرایی و توجه به قوم ترک و عرب و ایرانی و دیگر قومیت‌ها، موجب دوری از انگاره‌های اسلامی و بازگشت به جاهلیت است. دولت ملی بازیگر اصلی روابط بین‌الملل نیست و ایران باید سردمدار اتحاد جهان اسلام و تشکیل "امت واحده اسلامی" باشد. رشیدرضای سوری می‌کوشید با طرح "احیای خلافت" به عنوان نماد وحدت جهان اسلام در برابر فروپاشی امپراتوری عثمانی بایستد، اندیشه وحدت اسلامی در ایران نیز پیروانی داشت. برخی از علمای شیعه در

جنگ جهانی اول طرفدار آلمان و عثمانی بودند. آلمان در ایران دستگاه تبلیغاتی وسیعی راه انداخته و خود را طرفدار اسلام نشان داده بود. از نظر آنها، روسیه و انگلیس کافرانی بودند که دنیای اسلام را به حقارت کشاندند و سرزمین‌های اسلامی را تجزیه کردند. در جنگ جهانی اول، عثمانی و آلمان تمایل داشتند که ایران نیز به سمت آنها کشیده شود. علمای ایرانی در عراق فتوای جهاد با روس و انگلیس را صادر کردند. وزارت امور خارجه در ایران و عراق، با علمای شیعه، از خطرات درگیری در جنگ و مزایای بیطرفی ایران سخن گفت، سرانجام علما پذیرفتند. اگر ایران سیاست‌های دولت در تبعید نظام‌السلطنه را اجراء می‌کرد و جانب آلمان و عثمانی را می‌گرفت، بی‌تردید تجزیه ایران در کنفرانس صلح پاریس رقم می‌خورد. به هر حال، الگوی وحدت جهان اسلام و ایستادگی در برابر کشورهای غربی، همیشه یکی از جنبه‌های اصلی سیاست خارجی بوده است.

2. نهادها و تکنیک‌های سیاسی جدید

نهادها و تکنیک‌های جدید در ایران پیش از مشروطیت، شناخته شده بودند، زیرا برخی از اشراف، دانشجویان، تجار و آزادی خواهان در سفر به خارج با نهادها و تکنیک‌های جدید آشنایی حاصل کرده بودند. دیدار غرب و ملاحظه سطح نسبی آزادی و رفاه آنها باعث شد تا ایرانیان دچار حیرت شوند و به دنبال راه‌حلی باشند تا بتوانند حقارت‌های تاریخی، استبداد، وابستگی و عقب‌ماندگی کشور را درمان کنند. در اندیشه‌ها و نهادهای سیاسی ایران از صفویه تا قاجاریه، هیچ تغییر اساسی روی نداده بود و اساساً ایرانیان انتقاد را فراموش کرده بودند. در عهد ناصری، تغییرات و اصلاحات اندکی به دست امیرکبیر و سپهسالار صورت گرفت، اما ناکام ماند. بوروکراسی، ارتش، ادارات

جدید، اساسنامه‌ها و قانون‌های مدرن ایجاد شد، اما از شخص شاه گرفته تا بسیاری از نهادهای دیگر، در برابر اصلاحات می‌ایستادند. با این وجود، نهادهای دولتی جدید شکل گرفت. مجموعه این نهادها موجب شد تا سیاست خارجی نیز با تحول رو به رو شود. از مشروطه به بعد، وزارت امور خارجه عقلانی‌ترین وزارتخانه بود و سیاست خارجی محور اصلی وحدت و تداوم حیات و بقای ایران گردید (فرمانفرمائی، ۲۵۳۵).

قانون اساسی: اولین اتفاق جدید و بنیادین در سیاست ایران، پدیده قانون اساسی است (ازغندی، ۱۳۷۹: ۳). پیش از مشروطه، محمد علی فروغی در مدرسه علوم سیاسی قانون اساسی تدریس می‌کرد (حقدار، ۱۳۸۴: ۷۶-۷۴). بعدها استادان و شاگردان مدرسه علوم سیاسی در مشروطه نقش بازی کردند و قانون اساسی آن را نوشتند. هیچ دولت ملی به دوره جدید قدم نمی‌گذارد، مگر اینکه قانون اساسی را پایه‌گذاری کند. قانون اساسی است که مشخص می‌کند، مبنای جدید حکومت چیست و سیاست‌های کلان کشور چه هستند. در این قانون، شهروندان بر اساس قرارداد اجتماعی، اراده عمومی را به حکومت انتقال می‌دهند و حقوق بنیادین شهروندان و اجزاء حکومت تعیین می‌شود. قانون اساسی مشروطه به سبب شتاب کاری و نزاع‌های دیگر، قدری به هم ریخته و ناقص است، به نحوی که سیاست خارجی در آن مفقود است.

دموکراسی: اصلی‌ترین تکنیک جهت تولید، توزیع و نظارت بر قدرت، دموکراسی است. مشروطه مرحله ورود ایرانیان به مشروعیت دموکراتیک بود و متناسب با آن، مرحله سپهر سیاست جنبه عمومی یافت. آمدن مردم به خیابان‌ها و اعتراض آنها، جنبش‌های ضد خارجی را شکل داد: ایرانیان با قراردادهای ۱۹۰۷ و ۱۹۱۹ م. تا مرحله لغو مخالفت کردند؛ با این همه، دخالت مردم در سیاست جز انتخاب نمایندگان، نوشتن

مقالات و جنبش‌های مقطعی، به سبب وقوع جنگ جهانی اول فرصت بروز نیافت. البته افکار عمومی ملی‌گرا در جهت‌دهی سیاست خارجی نقش بسیار مؤثری ایفاء کرد، به نحوی که همه تحلیل‌گران، انگلیس و روسیه را به سبب کم‌توجهی به افکار عمومی و نادیده گرفتن حقوق شهروندان آزاد شده ایران، نکوهش می‌کنند (ذوقی، 1368: 400).

بوروکراسی: اغلب حکومت‌ها در ایران پس از اسلام ساختار قبیله‌ای داشتند. وزیران و دبیرانی که از ساختار طبقاتی شهری برمی‌خواستند، می‌کوشیدند عصیت و بی‌ثباتی حاکم بر دربار قبیله‌ای را مهار کنند. وزیران ایرانی همچون قائم مقام و امیرکبیر، می‌کوشیدند استبداد را رام کنند. جهان زیست دموکراسی کاملاً جدید است، اما بوروکراسی و ایجاد نهادهای عقلانی و نظام‌های اداری، از دیرباز در فکر ایرانی جای داشته است. بوروکراسی نوعی نظام است که بر اساس سنت‌های رایج به جای مانده از تاریخ، امور عمومی را ساماندهی می‌کند. ایرانیان در داشتن دیوان‌ها و ادارات دولتی سرآمد بودند. پیش از مشروطه گذشته از مقام صدارت عظمی، برخی وزارت‌خانه‌ها مانند وزارت امور خارجه، تجارت، جنگ و فرهنگ به وجود آمد. مشروطه بوروکراسی عمومی را کامل‌تر کرد و مجموعه قوانین اداره امور عمومی در سه قوه مجزا، پایه‌های عقلانی حکمرانی را فراهم کرد. وزارت‌خانه‌های تخصصی برای فرهنگ، جنگ، آموزش، سیاست خارجی و داخلی، صنعت و تجارت، همراه پارلمان و قوه قضائیه مبنای حکمرانی ایران نوین گردید.

ارتش: یکی از اصلی‌ترین ابزارهای سیاست خارجی برای پیگیری منافع ملی، نیروی نظامی منظم و منسجم است. اغلب حکومت‌های پس از اسلام، سپاه خود را از قبایل به دست می‌آوردند و شاه با باج دادن به رؤسای قبایل گوناگون آنها را در جنگ‌ها با خود همراه می‌کرد. در چندین جنگ، از جمله چالدران و جنگ‌های ایران و روس،

ایرانیان با وجود رشادتهای بسیار، شکست خوردند. در دوره‌های صفویه و قاجار، کوشش‌هایی صورت گرفت تا ارتش ایران، توانایی حفاظت از منافع ملی را داشته باشد. شاه عباس، عباس میرزا، امیرکبیر و سپهسالار از یاری انگلیس و فرانسه برای نوسازی نیروی نظامی استفاده کردند: مدارس نظامی تأسیس گردید، کارخانه‌های سلاح مدرن همانند توپ و تفنگ تأسیس شد، مستشاران نظامی فرانسوی به ایران آمدند تا سربازان و فرماندهان را آموزش دهند و نقشه‌های نظامی از ایران تهیه شد. با این همه، شرایط برای دفاع از تمامیت ارضی کشور فراهم نبود و ایران ناچار در مقابل روسیه، انگلیس و فرانسه بخش‌هایی از سرزمین یا امتیازاتی را که مختص دولت ملی بود، واگذار کرد. در مشروطه، روزنه‌امیدی برای تحولات بنیادین گشوده شد، اما تفرقه، دخالت خارجی و فقدان زیرساخت‌ها مانع انسجام ارتش بود. امنیت ایران را پلیس جنوب به هدایت انگلیس، نیروهای قزاق به هدایت روس و ژاندارمری با نظم دهی فرماندهان سوئدی تأمین می‌کردند. قزاق‌ها، با نزدیک به 4 هزار نفر نیرو، امنیت پایتخت را تأمین می‌کردند، اما توانایی ایستادن در مقابل نیروی خارجی را نداشتند؛ وانگهی، آنها به سبب مشارکت در یورش به مجلس، بدنام بودند. پلیس جنوب برای تأمین امنیت شرکت نفت ایران و انگلیس و تأسیسات نفتی ایران در جنوب شکل گرفت. بودجه این نیرو را انگلیس تأمین می‌کرد و در دراز مدت برای مقابله با روس‌ها ایجاد شده بود. به نظر انگلیس، ایران بدون توانایی نظامی کافی، به دام کمونیسم می‌افتاد، بنابراین، هر چند در زمان رقابت با روسیه به قصد تأمین امنیت هند، هدف انگلیس تجزیه ایران بود، اما پس از انقلاب بلشویکی در روسیه، ایران نمی‌باید به سمت بلوک سوسیالیستی می‌رفت؛ چنانکه در قرارداد 1919 م. نیز به این موضوع اشاره

شد. بودجه پلیس جنوب بعدها در جنگ جهانی اول و پس از آن، به سبب بحران‌های اقتصادی انگلیس تأمین نشد و سرانجام به انحلال رسید.

ژاندارمری نیرویی ملی بود که با یاری کشورهای بی طرف و خوشنام ایجاد شد و در جنگ جهانی به ملی‌گرایان و دولت در تبعید یاری رساند. آنها بعدها در مقابل رضاخان و قزاق‌ها تسلیم شدند و در کودتای 1299 ش. به راحتی تهران را تسلیم قزاق‌ها کردند. با قدرت رسیدن رضاشاه بود که همه نیروهای نظامی در ایران تحت عنوان ارتش جمع شدند (اتابکی، 1387: 102). بنابراین، ایران بدون داشتن نیروی نظامی کافی، از سوی عثمانی، روسیه و انگلیس مورد هجوم سراسری قرار گرفت. مشروطه نیز نتوانست به این تکنیک جدید در ایران سر و سامان دهد.

تأسیسات تمدنی: تکنیک‌های انسانی و طبیعی ایران برای فائق آمدن بر مشکلات پیش‌رو، از انقلاب مشروطه تا روی کارآمدن رضاشاه، بسیار اندک بود. ایرانیان دریافته بودند که برای غلبه بر قحطی، گرسنگی، استبداد، خشونت، جنگ، بی عدالتی، وابستگی، ظلم و ستم اشراف و بی‌سوادی به تکنیک‌های انسانی و طبیعی مدرن نیاز دارند. مشروطه و قانون اساسی آن، تبلور خواسته‌های نوین ایران بود. حوادث پس از مشروطه، از تهدید و اولتیماتوم روسیه به مجلس برای اخراج شوستر تا جنگ جهانی دوم و تعطیلی مجالس بر اثر بازگشت استبداد و اشغال خارجی، امکانی برای طراحی‌های جدید تمدنی باقی نمی‌گذاشت: همین که ایرانیان عزم جزم کردند تا استبداد داخلی و وابستگی خارجی را از میان ببرند و منافع ملی را تأمین کنند، بزرگترین بحران‌های جهانی، ایران را در نوردید. بدیهی است که در این شرایط، امکان شکل‌گیری نهادها و مؤسسات جدید تمدنی وجود نداشت. ایرانیان در آرزوی داشتن پول و بانک رسمی بودند

و امید داشتند که نظام مشروطه آنها را از نفوذ مالی یعنی چاپ اسکناس، وام‌ها و بهره‌های بانک‌های دو کشور روس و انگلیس نجات دهد. رویترا، شهروند ثروتمند انگلیسی، با اعطای وام به ایران، امتیاز بانک شاهنشاهی را به مدت ۷۰ سال از ناصرالدین شاه گرفت. پول رسمی ایران را این بانک چاپ می‌کرد و اغلب، عملیات بانکداری و مالی را مستقل و بدون در نظر گرفتن منافع ملی ایران پوشش می‌داد. روسیه نیز بانک استقراضی روس را تأسیس کرده بود و در این زمینه از انگلیس عقب نبود. ایرانیان تا پایان جنگ جهانی اول به لحاظ سیاست‌های مالی و پولی زیر نظر این دو بانک قرار داشتند. دانشگاه به سبک جدید وجود نداشت، گرچه مدرسه علوم سیاسی فعال بود. راه و راه‌آهن، یکی از آرزوهای ایرانیان برای اتصال مناطق مختلف کشور به یکدیگر و برای درآمدن اقتصاد شمال ایران از وابستگی به روسیه، تحقق نیافت. کارخانه‌ای احداث نشد و کشور در وضعیت "بی‌هنجاری" به سر می‌برد. مشروطه از همان حرکت اول، نارس و ناقص شد و نتوانست هیچیک از آرزوهای مردم ایران را محقق سازد. ناگاه متفکران و سیاستمداران در وضعیتی گرفتار آمدند که می‌بایست نخست به فکر نجات کشور از تجزیه و جنگ باشند. بدترین حالت ممکن یعنی اشغال، شورش‌های داخلی، خودمختاری‌های قومی، آشوب، قحطی، نافرمانی و هرج و مرج ایران را فرا گرفت (بیات، ۱۳۶۹). عثمانی، روسیه و انگلیس، هر یک بخش‌هایی از کشور را اشغال کردند؛ شورش‌های محلی تجزیه‌طلبانه با کمک کشورهای خارجی شکل گرفت؛ استبداد قصد بازگشت داشت؛ نخبگان یکدیگر را تحمل نمی‌کردند؛ نیروهای نظامی حقوق نداشتند؛ تهران در معرض اشغال و سقوط قرار گرفت؛ کابینه‌ها یکی پس از دیگری جا به جا می‌شدند؛ انگلیس خود را در ایران، قدرت بلامنازع می‌دانست و شوروی قصد جدا کردن آذربایجان و گیلان را داشت؛ وفاق ملی بر هم خورده و کشور به

طرفداران متحدین و متفقین تقسیم شده بود. نخبگان می‌بایست در چنین شرایط متحولی، ایران را حفظ کنند.

3. شخصیت‌ها و نخبگان سیاستگذار

از انقلاب مشروطه تا روی کارآمدن رضاشاه، صحنه سیاسی ایران، با دوران پیشین تمایز بنیادین داشت. طی دو دهه ایران کاملاً از قدرت انسجام بخش تهی شد، به نحوی که هر سه مجلس قانون‌گذاری که برآیند اجماع نخبگان بود، در اثر تهدید خارجی، تفرقه داخلی و سرانجام اشغال کشور، به محاق تعطیل فرو افتادند. گروه نخبگان را در این مرحله می‌توان در چند سطح بررسی کرد:

سطح اول همچنان شاه بود، دربار شاهی، پس از مشروطه بودجه و تشکیلات منسجم داشت. شاه، شخص اول مملکت، با قدرت غیرپاسخ‌گو و برخوردار از مشروعیت الهی - مردمی، نخست وزیر را به مجلس پیشنهاد و تا حدی در تصمیمات نهایی کشور دخالت می‌کرد. پس از مشروطه، شاه نمادین، تشریفاتی و محدود به قانون شد. ناصرالدین شاه و محمدعلی شاه دشمن هر گونه "مشروطیت" بودند و به دانشجویانی که به خارج از کشور فرستاده می‌شدند، توصیه می‌کردند علوم مهندسی، پزشکی و ابزاری غرب را بیاموزند، اما در حکومت دخالت نکنند. به این ترتیب، شخص اول مملکت، شاه، پس از مشروطیت توانایی سیاستگذاری خود را از دست می‌داد و به مقامی تشریفاتی و نمادین تبدیل می‌شد. اما مردم ایران که به شیوه استبدادی خو گرفته بودند، در دوران جدید پس از مشروطه سر در گم بودند و به همین سبب، کشور به هرج و مرج، آشوب و ترور دچار شد و همه خود را صاحب ایران می‌دانستند. حتی روشنفکران و آزادیخواهان

نیز تحمل یکدیگر را نداشتند: در شب‌نامه‌ها و اعلامیه‌های خود، یکدیگر را به قتل تهدید می‌کردند و "کمیته مجازات ملی" را به راه انداخته بودند تا کشور را از شر یکدیگر نجات دهند. در نتیجه، نفوذ شخص اول مملکت که همیشه سیاست‌های نظام را غالباً بر اساس امیال قبیله‌ای تنظیم می‌کرد، در ساختار سیاستگذاری محدود گردید.

سطح اول - سیاستمداران آریستوکرات: پس از آنکه شاه قدرت اجرایی و

سیاستگذاری را از دست داد. بنابر قاعده، شهروندان می‌باید مجلس را یکی از مراکز اصلی سیاستگذاری قرار می‌دادند (حقدار، ۱۳۸۳). اما سه مجلس با حوادث تلخی چون به توپ بسته شدن، اولتیماتوم و اشغال مواجه شد و به محاق تعطیل افتاد (ذوقی، ۱۳۶۸: ۹۲). بنابراین، مردم با وقوع مشروطه قدرت چندانی به دست نیاوردند و به جای آنها نخبگان سنتی وارد چرخه قدرت شدند. پس از مشروطه، نخبگانی که ریشه در زمینداری و اشرافیت سنتی داشتند، با تکیه بر تحصیل و تجربه بالا، به هرم حاکمیت نزدیک شدند.

این نخبگان گرچه اغلب منشأ قاجاری داشتند، اما عمدتاً در دانشگاه‌ها درس خوانده بودند، چندین زبان بین‌المللی می‌دانستند و از عصر جدید و الزامات تمدن‌های مدرن آگاه بودند. به عنوان مثال، در این گروه می‌توان به پیرنیا، فروغی و مستوفی‌الممالک اشاره کرد. پیرنیا از مردمی‌ترین نخبگان ایران عصر مشروطه است و آثار او راجع به ایران باستان کمابیش جزو منابع اصلی این حوزه محسوب می‌شود. فروغی نیز مدرس و محقق ادبیات و علوم انسانی بود و برای اولین بار ثروت و ملل، گفتارهای دکارت و سیر حکمت در اروپا را به فارسی ترجمه یا تألیف کرد. این نخبگان، که یک پا در سنت و یک پا در میان مردم داشتند، موفق‌ترین شیوه‌های سیاسی را طراحی کردند و ایران را از دام تجزیه و اشغال نجات دادند. این گروه آداب دیپلماتیک و

فنون تشریفات را می‌دانستند و از سوی دیگر، علوم سنتی چون ادبیات و الهیات را نیز آموخته بودند. فروغی آثار سعدی را تصحیح و منتشر کرد. در دوره‌های بعدی نیز، رضاشاه و طبقات نوظهور، زمانی که شرایط دشوار می‌شد، از این گروه یاری می‌خواستند. تأسیس مدرسه علوم سیاسی، نوشتن قانون اساسی (فروغی، 1389)، اعلام بی‌طرفی ایران در جنگ جهانی، چانه‌زنی با قدرت‌های پیروز جنگ جهانی برای ترک ایران، دفاع دیپلماتیک و رسانه‌ای از تمامیت ارضی ایران به دست این گروه انجام گرفت.

سطح دوم - سیاستمداران واقع‌گرا: در فاصله انقلاب مشروطه تا برآمدن سلسله پهلوی، با توجه به آرمان‌های مشروطه، می‌بایست مردم در رأس مرجعیت سیاسی قرار می‌گرفتند، اما چنین نشد و به جای آنها نخبگان سیاسی توانستند اختیار تصمیم‌گیری سیاسی ایران را در غیاب پارلمان به دست گیرند. برخی نخبگان، تخصص و شایستگی علمی و تجربی داشتند که در قسمت آریستوکرات‌ها به آنان اشاره شد و برخی نیز چندان متخصص نبودند. این گروه را می‌توان واقع‌گرایانی دانست که در زمان به موفقیت نرسیدن گروه اول، کشور را از بحران نجات می‌دادند. آریستوکرات‌ها سیاستمدارانی آرمان‌گرا بودند که قصد داشتند کشور را مستقل و آزاد نگه دارند. آنها ملی‌گرا بودند و دارای وجهه مردمی؛ آنها در بسیاری از مواقع در برابر استبداد داخلی، تفرقه نخبگان و بداخلاقی‌های سیاسی استعفاء می‌دادند و کنار می‌کشیدند. در این زمان نگاه‌ها به سمت نخبگان واقع‌گرایی جلب می‌شد که رویکردی واقع‌گرا و ماکیاوولی به سیاست داشتند. این نخبگان اغلب به یکی از کشورهای خارجی وابسته بودند و سعی می‌کردند با توسل به آنها و دادن امتیازات مورد نظر، برای کشور سپر حمایتی ایجاد کنند. ایران در این زمان ارتش، بانک، زیرساخت‌های تکنولوژیکی و نیروی انسانی کافی

نداشت؛ به همین سبب، برخی از روسوفیل‌ها، انگلوفیل‌ها، ژرمن‌فیل‌ها و آمریکن‌فیل‌ها می‌کوشیدند با دوستی و اتحادهای استراتژیک حداقل بقای رژیم سیاسی و تمامیت ارضی ایران را حفظ کنند. این نخبگان بر این باور بودند که سیاستگذاری موفق خواهد بود که بتواند همراهی یک کشور قدرتمند را برای ایجاد ضمانت اجرایی لازم به همراه داشته باشد.

در دوره‌های پیشین، ملکم نیز طرفدار انگلیس و روسیه بود و اعتقاد داشت هر چه می‌خواهند، باید به آنها بدهیم تا کشور اشغال نشود. در جنگ جهانی اول، انگلیس از مشروطه‌خواهان و ملی‌گرایان حمایت نمی‌کرد، زیرا از گرایش کابینه‌های ملی و مردمی به سمت آلمان بیم داشت. در عوض، همیشه از علاء، فرمانفرما و وثوق‌الدوله حمایت صورت می‌گرفت. ایران هر چه به پایان جنگ جهانی نزدیک می‌شد، قدرت انگلیس را بیشتر درک می‌کرد: انگلستان پس از انقلاب در روسیه و شکست‌های مداوم آلمان و عثمانی، قدرت چشمگیری به دست آورده بود. وثوق‌الدوله کاملاً طرفدار سیاست انگلستان بود و راه نجات ایران را در همراهی با سیاست دول متحد می‌دانست. گروه اعزامی دیپلماتیک ایران که پس از جنگ برای کنفرانس صلح به پاریس رفته بود، خواسته‌های متعددی داشت که به هیچیک توجه نشد و اصلاً به کنفرانس راه نیافتند (اتابکی، ۱۳۸۵: ۲۶۴). درخواست‌هایی چون اخراج اشغالگران، دریافت غرامت جنگی، بازپس‌گیری سرزمین‌های از دست رفته از امپراتوری تزاری روس. وثوق‌الدوله در داخل با انگلستان در تماس بود و توانست با دادن امتیاز در قرارداد ۱۹۱۹م. برخی از اهداف ملی ایران از قبیل تمامیت ارضی و اخراج اشغالگران را به دست آورد و در عوض انگلستان را به لحاظ فنی، انسانی و تکنولوژیکی به عنوان مدیریت توسعه ایران بپذیرد (زرگر، ۱۳۷۲: ۵۲). این قرارداد را وثوق‌الدوله مقدمه

توسعه ایران قلمداد می‌کرد، البته افکار عمومی با حس ملی‌گرایی از آن انتقاد کردند و سرانجام کار به لغو آن رسید. برادر وثوق، قوام‌السلطنه نیز به آمریکا گرایش داشت و بر این باور بود که به لحاظ نظامی، اقتصادی و سیاسی باید با آمریکا متحد شد، زیرا که این کشور به زودی قدرت اصلی جهان خواهد بود. ایران به نیروی سومی نیاز داشت که امکان استعمارگری و اشغال نداشته باشد، اما سیاست انزواگرایانه آمریکا (نقیب زاده، 1384: 191) با این شرایط هماهنگ نبود.

سطح سوم – سیاستمداران مردمی: برخی از سیاستمداران، جزو مشروطه-خواهان مردمی بودند و تا آخرین لحظات عمر، حتی در حوادث سخت نیز، «مصلحت» نمی‌اندیشیدند. بسیاری از نخبگان سیاسی پس از نگارش قانون اساسی توسط مردم، خصوصاً از میان طبقه متوسط انتخاب شدند: مبارزان مشروطه‌خواهی که در سخنرانی‌ها، روزنامه‌ها و هر حوزه عمومی دیگری، از فواید قانون، رأی مردم و لزوم پاسخگویی حاکمیت سخن می‌راندند و پس از انتخابات نیز توانستند اعتماد مردم را جلب کنند و به مجلس راه یابند. این نخبگان به سادگی فکر می‌کردند که با ورود اصول مشروطه به ایران می‌توانند به همه اهداف ملی ایران دست یابند. آنها طرفدار دفاع از منافع ملی ایران و حفظ استقلال کشور بودند و در برابر هیچ رخدادی تسلیم نمی‌شدند. سیدجمال واعظ، میرزا قاسم خان تبریزی، جهانگیرخان صوراسرافیل و ملک‌المکلمین از این جمله‌اند. این سطح، در برابر استبداد محمدعلی شاه ایستادند و هنگام یورش به مجلس، برخی از آنها جان باختند. در ادامه، به گروه‌های اسلام‌گرا، سوسیالیست و دموکرات تقسیم شدند و با داشتن عقاید تند، نتوانستند واقعیات را به خوبی درک کنند و اغلب رو در روی یکدیگر قرار گرفتند. لایه سوم مردمی، گمان می‌کردند که می‌توانند به همه

خواسته‌های خود برسند، آنها از یک سو می‌خواستند کشور روی پای خود بایستد، از سوی دیگر خواهان قطع وابستگی به روسیه و انگلیس بودند و برخی مواقع از وحدت جهان اسلام طرفداری می‌کردند. سطح توقعات و آرمان‌های این گروه بسیار بالا بود. این نخبگان شریف و روشنفکر، کوشیدند راه توسعه چند ساله را چند شبه طمی کنند. آنها احزاب و اصناف بسیاری تشکیل دادند و پیوسته در حال نوشتن مرام‌نامه بودند. مجلس، روزنامه‌ها و منبرها، اصلی‌ترین مراکز اثرگذاری این گروه به شمار می‌رفت. آنها پس از مدتی با حمله خارجی، تعطیلی مجلس و اعلام غیرقانونی بودن انجمن‌ها و اصناف، تریبون‌های سیاسی خود را از دست دادند. جامعه با بحران اشغال و تحریم مواجه شد. خلأ قدرت در ایران باعث شد تا آرمان‌هایی که قرن‌ها سرکوب شده بود، به شیوه انقلابی و رادیکال مطرح شود.

سطح چهارم – سیاستمداران آینده: برخی از نخبگان که تازه به میدان آمده و شور مشروطه را تجربه کرده بودند، نگرش‌های جدیدی به آینده یافتند: به نظر آنان، کشور به امنیت نیاز داشت. برخی از نخبگان، پس از تجربه‌های بسیار تلخ به این نتیجه رسیدند که برخی از آرمان‌ها را باید اصلاح کنند. مصدق، مدرس، بهار، دهخدا، تقی زاده، داور و تیمورتاش به شیوه‌های مختلف در پی بدیلی بودند تا بتوانند برخی از مشکلات کشور را حل و فصل کنند. به نظر ایشان، کشور به زیرساخت‌هایی نیاز داشت و تا زمانی که به آنها دست نیابد، مشروطه محقق نمی‌شود. تقی زاده یکی از نخبگان پرشور و احساسی، پس از دوره‌ای تندروی و تشکیل اصناف و انجمن‌های ملی، سوسیال و دموکرات به آلمان مهاجرت کرد و در آنجا از ضرورت دیکتاتوری ملی‌گرا نوشت. چنانکه ملک الشعراء بهار، با آن همه اشعار آتشین در دفاع از مشروطه و آزادیخواهی، ناگاه

ملی‌گرایی و دیکتاتوری مصلح را چاره نجات ایران پنداشت. مصدق و مدرس دو نماینده وجه‌الممله همواره از حقوق مردم و آزادی دفاع می‌کردند. مدرس و مصدق همراه مستوفی‌الممالک و مشیرالدوله جزو واپسین نخبگان مقاوم بودند، اما بازی سیاست سرانجام به نخبگان نوگرایی رسید که همه توان خود را در برکشیدن رضاخان به کار گرفتند، مصدق و مدرس تنها رضاخان را سرداری در قامت وزیر جنگ می‌خواستند تا امنیت را به کشور بازگرداند و او را در سرکوب تجزیه‌طلبان و وابستگان به روسیه و انگلیس تشویق می‌کردند و در عین حال، از تغییر قانون اساسی و تشکیل جمهوری می‌هراسیدند. نخبگان جدید در آلمان، ایران و کشورهای همسایه به سمت روایت‌های ملی رفتند و دوره‌ای نوین از تاریخ ایران را شکل دادند. آینده از آن سیاستگذارانی بود که دریافتند فرهنگ سیاسی در ایران اواخر قاجاریه استبدادی است و به راحتی دموکراتیک نمی‌شود. آنها با مصلحت‌گرایی تمام، جهت استبداد را به سمت توسعه گرفتند و با این جهت‌دهی در مقابل نخبگان سنتی، قاجاری، دموکراتیک و اسلام‌گرا ایستادند. اغلب این نخبگان، سیاستگذاران آینده ایران در عصر پهلوی شدند و کسانی بودند که توانستند مراکز تصمیم‌سازی در دوره رضاشاه را در دست گیرند.

پرسش‌های بنیادین نخبگان سیاستگذار: سیاستگذاری در آن شرایط، بیشتر تحت تأثیر وقایع بسیار تلخ و سریعی بود که در داخل و خارج کشور اتفاق می‌افتاد. سیاستگذاران فرصت اندکی برای طراحی و اجرای سیاست‌هایی برای تأمین کامل منافع ملی داشتند: بقای ایران و تمامیت ارضی به خطر افتاده بود و نگرش‌ها و آراء کلان نمی‌توانست در بوتۀ آزمون و خطا قرار گیرد. بر همین اساس، تصمیم‌گیری برای سیاست خارجی نیز چندان انتخابی نبود؛ گزینه‌های محدودی وجود داشت که ایرانیان البته بجا

و موفق آنها را اجراء کردند. در ذهن نخبگان پرسش‌هایی جریان داشت: نخست اینکه، ایرانیان در جنگ باید طرفدار کدام کشور باشند؟ روسیه، آمریکا و انگلیس یا کشورهای اسلامی، کدام یک منافع ملی ایران را بهتر حفظ می‌کنند؟ برخی از احیای تمدن اسلامی سخن می‌گفتند و برخی از کشوری سوم، چون آلمان دفاع می‌کردند. شماری نیز طرفدار امریکا، انگلیس یا شوروی بودند. البته وزارت امور خارجه سرانجام طرف هیچ کشوری را نگرفت و تصمیم بسیار حیاتی بیطرفی را اتخاذ کرد.

در این میان، برخی نخبگان دولت را «عامل محرکه توسعه» می‌دانستند. برخی نیز از موضع لیبرالی، دل نگران آزادی بیان بودند. مسأله بعدی، دو راهه استقلال و وابستگی بود: از یک سو طرفدار استقلال از روسیه و انگلیس بودند، اما از سوی دیگر برای توسعه به ویژه اخذ تکنولوژی به آنها نیاز داشتند. در بسیاری از مواقع از جمله رویدادهای جنگ جهانی، برای موازنه قوا و دور کردن ایران از جنگ نیز بدون دادن امتیاز، کاری از پیش نمی‌بردند. در میان همه مشکلات و مسائل، نگرش سنتی یا مدرن را نیز باید در نظر گرفت. یکی از عوامل اختلاف میان سیاستگذاران داخلی و ناکامی پارلمان، شیوه زیست سیاسی قدیمی و نسبت آن با دوره جدید بود. برخی تمایل داشتند تا همچنان در گذشته باقی بمانند: نهادهای سنتی باشند و هیچیک از نشانه‌های تجدد به ایران وارد نشود. دسته‌بندی‌های بسیاری از نخبگان سنتی، لیبرال، سوسیال و ملی‌گرا حول این مسائل شکل گرفته بود. گروه‌ها، احزاب و اصناف در همه مبانی و اعتقادات، با هم اختلاف داشتند و اغلب یکدیگر را تحمل نمی‌کردند. پس از قرن‌ها، ایرانیان شاه «فرهمنده» خود را محدود کرده بودند و اکنون می‌خواستند روی پای خود بایستند.

سیاستگذاری موفق در سیاست خارجی، به میزان درک واقع‌گرایانهٔ نخبگان از توانایی کشور و مشکلات بستگی دارد و نیازمند فضایی منطقی و آرام است. در حالی که نخبگان سیاستگذار ایران فرصت‌چندانی نداشتند. مجلس که می‌بایست مرکز اصلی برای طراحی الگوهای سیاست خارجی باشد، کما بیش نقشی در این زمینه نداشت. گروهی از نخبگان، طرفدار شاه، سلطنت و بازگشت به دوران قاجار بودند و از آن سوی، برخی می‌خواستند حتی زبان و خط را تغییر دهند. برخی نیز می‌کوشیدند تا نشان دهند که زبان سنتی ایران امکان‌زایش و هم‌نوایی با تحولات تجدد را دارد. سلطنت‌طلبی، سنت‌گرایی، اشراف‌سالاری، آزادیخواهی، اسلام‌گرایی، دموکراسی‌خواهی و تجددگرایی ایرانیان را دچار چند دستگی کرده بود، چندان که در برخورد با بحران‌های بین‌المللی وحدت خود را از دست داده بودند. گروهی طرفدار آلمان و عثمانی شدند و از شاه خواستند پایتخت را رها کند و به قم و کرمانشاه برود. گروهی طرفدار روس و انگلیس بودند و می‌خواستند با دادن امتیاز به آنها، از تجزیه و اشغال ایران جلوگیری کنند. در این میان وزارت امور خارجه اعلام بیطرفی کرد.

4. نهادهای ماندگار برای سیاست خارجی

رویه‌ها اغلب پس از مدتی تبدیل به نهاد می‌شوند، به این معنا که قدرتی الزام‌آور می‌یابند. این قدرت الزام‌آور، گاه شفاهی و منطقی است؛ یعنی اگر انسان‌ها از آن نهاد استفاده کنند، موفق می‌شوند. گاهی نهاد شکل عرفی دارد و دارای ضمانت‌اجراه‌های مردمی و شرعی است. نهادها در دورهٔ مدرن، خصلت بوروکراتیک و دولتی می‌یابند و قانون از آنها حمایت می‌کند. نهادهایی غیرشخصی، قانونی و دارای کارویژه‌های تخصصی

که مسئولیت‌هایی مهم برای ارتقاء وضعیت عمومی جامعه دارند. ایرانیان مبتکران سیاستگذاری‌های دیوانی و نهادی بوده‌اند و یکی از نخستین دولت‌های عقلانی را آنها پایه‌گذاری کرده‌اند. پس از اسلام، ایرانیان بودند که فنون جدید حکمرانی را به اعراب آموختند و نهاد وزارت، ولایت عهدی، دربار، جنگ و کشورداری را به خلافت و حکومت افزودند. در دوره قاجار نیز، همزمان با دیگر کشورهای اروپایی، ایرانیان نهاد وزارت امور خارجه را تأسیس کردند. این نهاد پس از نهاد دربار، شاه و نخست وزیری، توانست در طول تاریخ ایران، منشاء خدمات بسیار باشد. ایران در آغاز جنگ جهانی اول دارای ۱۱ نمایندگی فعال و ۸۸ سال سابقه موفق دیپلماسی بود. آثار مربوط به حقوق بین‌الملل، آداب دیپلماسی، فنون مذاکره، حقوق کنسولی و مصونیت‌های دیپلماتیک در ایران ترجمه شده بود و آموزش داده می‌شد.

از دوره فتحعلی شاه، در سال ۱۲۳۶ق. که وزارت امور خارجه تأسیس گردید (فلور، ۱۳۸۴) تا مشروطیت، ۱۸ تن به جامه وزارت امور خارجه درآمدند، کسانی چون: ابوالحسن خان شیرازی، ابوالقاسم قائم‌مقام، مسعود انصاری، امیرکبیر، مؤتمن الملک، مشیرالدوله، سپهسالار و قوام و برخی از این نخبگان چند بار به وزارت رسیدند. وزارت امور خارجه یکی از قدیمی‌ترین نهادهای عقلانی ایران است که همزمان با تحولات بین‌الملل بنیاد گردید (آدمیت، ۲۵۳۶: ۴۹۶). از دوره صفویه تا قاجار، شاهان و وزیر اعظم، از میهمانان و فرستادگان خارجی پذیرایی می‌کردند و با استفاده از تشریفات دربار فن دیپلماسی و آداب پذیرش را انجام می‌دادند. میهماندارباشی، مجلس نویس و پیشکش‌نویس، امور تشریفات خارجی را برای شاه انجام می‌دادند و معاهدات در دارالانشاء نوشته و ثبت و ضبط می‌شد (الاهی، ۱۳۹۰: ۹۲). ایران با فرانسه، انگلیس،

روسیه و عثمانی رابطه داشت و گاهی معاهدات تجاری و نظامی می‌بستند. در دوره قاجار روابط گسترش یافت و این امور زیر نظر وزارت داخله بود. در سال 1236 ق. به فرمان فتحعلی شاه، نشاط اصفهانی، که شعر می‌سرود و خط بسیار خوشی داشت، به عنوان وزیر امور خارجه منصوب شد و «امور خارجه» از شکل میرزابنویسی و منشی‌گری محض درآمد. (نامشخص، 1364: 21-25). در فرمان فتحعلی شاه آمده بود «در هذه السنه خجسته دليل و بعدها فدوی ارادت نصاب سلاله السادات الطیاب مخزن الخاقان دولتخواه قدیمی معتمدالدوله العلیه العالیه میرزا عبدالوهاب را به انتظام مهمات وزارت امور خارجه منصوب داشتیم» (الهی، 1390: 180). نشاط موظف شد امور خارجه را بر اساس ترتیب جدید سازمان دهی کند. او منشی‌الممالک و مجلس‌نویس را در کار نوشتن و ثبت و ضبط قراردادهای قرار داد، وزارت امور خارجه را به صورت ادارهای مستقل در کار سامان‌دهی امور سفرا و ایلچی‌ها موظف کرد. سپس نوبت وزارت به میرزا ابوالحسن خان ایلچی شیرازی رسید. او داماد اعتمادالسلطنه نوری بود. در اوایل زندگی، به هند رفته و زبان آموخته و مدتی در کمپانی هند شرقی کار کرده بود. فتحعلی شاه او را به مقام وزارت رساند و مدتی نیز ایلچی ایران در انگلیس بود و بعدها ایلچی ایران در روسیه شد و هنگام انعقاد قرارداد گلستان، نماینده ایران بود. میرزا ابوالحسن خان زندگی پرماجرایی داشت و چند بار به فرانسه، انگلیس و روسیه هدیه فرستاد تا از تمامیت ارضی ایران دفاع کند، اما با بی‌اعتنائی مواجه می‌شد. معاهده ترکمانچای را نیز او با پاسکویچ منعقد کرد. وی در سال 1240 ق. وزیر امور خارجه شد و پس از مرگ فتحعلی شاه، از شاهزاده‌ای به نام علیشاه طرفداری کرد، اما آن شاهزاده به قدرت نرسید و با سلطنت محمدشاه و وزارت قائم مقام، در حرم عبدالعظیم بست نشست. پس از آنکه حاج میرزا آقاسی به صدارت عظمی رسید، مسعود

گرمرودی را وزیر امور خارجه قرار داد و گرچه ایلچی بعد از او دوباره وزیر شد، اما همیشه از احساس ناامنی و بی‌ثباتی در رنج بود (همان: 180-201).

در دوره محمدشاه، حاج میرزا آقاسی درویش مسلک همه کاره بود و مسعود انصاری و پس از وی، ابوالحسن شیرازی چندان مسئولیتی نداشتند.

امیرکبیر در دوره صدارت خود، وزارت امور خارجه را سروسامان داد و بر شمار نمایندگی‌ها افزود و تشریفات و فنون دیپلماتیک را به صورت حرفه‌ای اعمال کرد. سپس نوبت به میرزا سعیدخان مؤتمن‌الملک رسید که به سبب خط خوش، کاتب منشی و محرم اسرار ناصرالدین شاه شد. او ۲۱ سال وزارت را بر عهده داشت و به سبب اقدامات اصلاحی در این حوزه، پدر وزارت امور خارجه شمرده می‌شود (الاهی، ۱۳۹۰: ۱۶۵). مؤتمن‌الملک با میرزا حسین خان سپهسالار اختلاف داشت؛ و چون سپهسالار به وزارت امور خارجه رسید، میرزاسعید به نیابت تولیت آستان قدس منصوب شد، اما کمی بعد دوباره بازگشت. میرزا سعید خان در اواخر عمر از کار افتاده شده بود و صدیق‌الملک کارهای او را انجام می‌داد.

در دوره میرزا سعید خان، برای وزارت امور خارجه تشکیلات و اساسنامه‌ای تدوین شد. در اساسنامه، بخش‌های مختلف وزارت، وظایف آنها، درجات، میانی و تشریفات، ادارات و دستگاه‌ها، فنون کنسولی، شیوه‌های استخدام و انواع کارمندان مشخص شده بود. وزارت امور خارجه به ۴ بخش بریتانیا، روسیه، عثمانی و همسایگان تقسیم گردید. ۱۵ دایره پشتیبانی شکل گرفت و بخش‌های تخصصی بازرگانی، تشریفات، ترجمه، رمز، حسابداری، اداره کنسولی، امتیازات و روادید بنیان یافت. ایران در عثمانی، آمریکا، اتریش، آلمان، ایتالیا، هلند، فرانسه، بلژیک و بالکان کنسولگری داشت. در مدت ۸۸

سال، تا جنگ جهانی، دولت ایران در زمینه امور خارجه کاملاً حرفه‌ای و تخصصی شده بود. ناصرالدین شاه، به مهدی ممتحن الدوله دستور داد تا در کتابچه‌ای بخش‌ها، کارکرد، آیین‌نامه‌ها و آداب دیپلماسی را بنویسد. ممتحن الدوله از رشته معماری و دارالفنون به سیاست خارجی کشیده شده بود و زبان فرانسه می‌دانست و چندین سفر دیپلماتیک در کارنامه داشت. او کتابچه‌ی مآثر مهدیه را نوشت و در آن، دیپلماسی را حفظ منافع کشور و اصلاح مناسبات دولت تعریف کرد (ممتحن الدوله، 1379: 5). به نوشته او: «دیپلمات باید زبان، ادبیات، حقوق و معاهدات را بداند و اصول سیاست خارجی، بستن قرارداد و عهدنامه را عملی تجربه کرده باشد. وزارت امور خارجه دفاتر و اداراتی دارد که کارهای سفرا و ایلچی‌ها را تنظیم می‌کند. سفرا روابط را تنظیم کرده، پیام‌ها را رسانده و گزارش‌ها را ارسال می‌نمایند. در کنار توپ و تفنگ باید مدرسه علوم سیاسی و سفرای کاردان داشت تا اسباب بقای صلح و ثروت برای کشور ایجاد گردد» (همان: 7). او در باب وظایف وزارت امور خارجه نوشته است: «تسریع امور خارجه بر اساس مصلحت ملت و صلاحدید حکمران تاجدار، توسعه روابط با سایر دولت‌ها، تنظیم مأموریت‌ها، مراسم، معاهدات، شرکت در جشن‌ها و اطلاع رسانی به مردم و رسیدگی به احوالات و امور کنسولی ایرانیان خارج از کشور، جابه‌جا کردن سفرا و نمایندگان مقیم و ارسالی، دریافت گزارش‌ها و ارسال راهکار و دستور جهت دفاع از منافع ملی.» (ممتحن الدوله، 1379: 19) و بنابر تقسیم بندی او: «وزارت خارجی دو بخش مهم دارد. یک قسمت شامل دفاتر و تحریرات و قسمت دیگر راجع به تصدی امور سفرا و مأمورین» (همان: 41). او پنج اداره وزارت را به همراه کارکردها و بخش‌های آنها ترسیم کرده است: اداره اول دفتر مخصوص وزیر است که کار انکشاف راپورت، افتتاح اخبار، روئیت مصالح جاریه، پذیرفتن

سفرا، مذاکره امور محرمانه و امور مستخدمین داخلی و خارجی را انجام می‌دهد (آدمیت، ۲۵۳۶: ۴۹۷). اداره دوم، دفتر ریاست و نظارت بر امور پولتیک است. این اداره امور معاهدات، پیمان‌ها، مباحث سرحدی و استرداد مجرمین و برخی کارهای پذیرایی و تشریفات را انجام می‌دهد. اداره سوم کارهای قنصلگری و کارپردازی و امور عهدنامه، کشتی‌ها و به خصوص امور تجار در ممالک خارجی را برعهده دارد. اداره چهارم مربوط به ثبت و ضبط اسناد و نوشته‌جات و اوراق دولتی است. اداره پنجم امور مربوط به خزانه و جوه محاسباتی، اقدامات محاکماتی و تخلفات را برعهده دارد (ممتحن الدوله، ۱۳۷۹: ۱۱-۱۳). وی در ادامه به توضیح برخی از قوانین کنسولی، آداب تشریفات، حقوق ملکیه، اصل بیطرفی و احوال دول جنگ و صلح پرداخته است.

بنابراین، سال‌ها پیش از آنکه ایرانیان با انقلاب مشروطه سیاست داخلی، فرهنگ و اقتصاد را «متجدد» کنند، وزارت امور خارجه بر اثر الزامات بین‌الملل مدرن شده بود و همراه با تحولات بین‌المللی پیش می‌رفت. قراردادهای و معاهدات بسیاری، از زمان فتحعلی شاه تا مشروطه، از بهترین نمونه‌های قراردادهای و بر اساس مصلحت هستند، اما به سبب ضعف دولت ایران و فقدان پشتوانه‌های قدرت ملی، وزارت امور خارجه قدرت ناچیزی داشت. باید گفت که وزارت امور خارجه ایران در آستانه مشروطیت تا پایان جنگ جهانی اول، هوشمند و فعال بود و نخبگان آن، در محیط بین‌الملل، سابقه کار و سیاستگذاری داشتند. کارکنان وزارت خارجه پیش از جنگ، تحلیل‌ها و گزارش‌های بسیاری در باب وقوع جنگ جهانی اول فرستادند و کاملاً آگاه و آماده بودند، اما ایران به سبب ضعف نیروی انسانی، ضعف اقتصاد و بنیه ناچیز نظامی، در صورتی که جنگ به خاک ما کشیده می‌شد، توان مقابله نداشت. وزارت امور خارجه زمانی که با هوش و ذکاوت سیاستمداران

هوشمند، توانست کشور را از تلخ‌ترین و بحرانی‌ترین رخدادهای بین‌المللی به سلامت عبور دهد. زبان دانی، برخورداری از هنر مذاکره و چانه‌زنی، حضور به موقع در کنفرانس‌های بین‌المللی، استفاده از مطبوعات و افکار عمومی جهانی، ایجاد موازنه میان طرف‌های پیروز جنگ، امتیاز دادن، بستن معاهده و توافقنامه و از همه مهم‌تر، اعلام بیطرفی در جنگ جهانی اول، ایران را از بحرانی‌ترین حادثه قرن گذرانید و این امتیاز از آن وزارت امور خارجه است.

دومین نهاد عقلانی و ماندگار سیاست خارجی، مدرسه علوم سیاسی بود. این مدرسه در سال 1276 ش. با پذیرش 17 دانشجو از طبقات بالا به دست مشیرالدوله پیرنیا گشوده شد و اولین نهاد آموزش علوم انسانی در ایران به سبک و سیاق جدید بود. مدرسه علوم سیاسی، ناظر به الزامات سیاست خارجی ایران شکل گرفت و هدف آن تربیت دیپلمات‌هایی بود که زبان خارجی، ادبیات فارسی، حقوق، اقتصاد، جغرافیا، فقه، تاریخ و روابط بین‌الملل بیاموزند تا بتوانند وظایف نمایندگی ایران را در کشورهای خارجی و دستگاه بوروکراتیک وزارت امور خارجه انجام دهند. با آنکه وزارت امور خارجه نهادی قدیمی و تخصصی بود، اما از فقدان نیروی انسانی متخصص و کارآمد رنج می‌برد. میرزا نصراله نائینی، سه پسر خود را برای تحصیل به خارج فرستاد. حسن مشیرالدوله پیرنیا، یکی از فرزندان با استعداد او، پس از بازگشت از روسیه، مدرسه علوم سیاسی را تأسیس کرد (ازغندی، 1382: 19). در مجموع، تا زمان ادغام این مدرسه در دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (در سال 1313 ش.) نزدیک به 200 تن از آن مدرسه فارغ التحصیل شدند و به وزارت امور خارجه و وزارت دادگستری راه یافتند. در این مدرسه اولین بار دروس مربوط به حکمرانی و علم اداره حکومت آموزش داده شد.

پیرنیا استاد حقوق بین‌الملل بود و فروغی استاد اقتصاد و حقوق اساسی. بعدها در دوران انقلاب مشروطه، درس‌های حقوق اساسی دانشگاه در نوشتن قانون اساسی یاری بسیاری رساند. اغلب استادان و دانشجویان این مدرسه، بعدها مشروطه‌خواهان آزادیخواه، سیاستمداران و دیپلمات‌های خوشنام آینده شدند و کشور را در روزهای بحرانی از خطرات بزرگ رهانیدند. بسیاری از رساله‌ها و کتاب‌های درسی آن مدرسه، جزو ماندگارترین تحقیقات علوم انسانی ایران است. ترجمه کتاب **ثروت و ملل** آدام اسمیت، حقوق بین‌الملل، اندیشه غرب، حقوق اساسی و قانون مشروطه و تاریخ ایران تدریس می‌شد. مشیرالدوله، مؤتمن‌الملک، فروغی و دهخدا رؤسای این مدرسه تا دوره برآمدن رضا شاه بودند. ایرج اسکندری، مسعود انصاری، عبدالله مستوفی، علی اصغر حکمت، احمد متین دفتری، سید علی شایگان، شمس‌الدین امیرعلایی، علی‌اکبر سیاسی، کریم سنجابی و بسیاری از سیاستمداران دوره پهلوی در این مدرسه آموزش دیدند. مدرسه علوم سیاسی پایه‌گذار علوم اداره دولت در ایران بود و میراث آن برای سیاست خارجی ماندگار. این مدرسه هر چند عمری کوتاه داشت، اما طی ۳۸ سال فعالیت، نخبگانی در آنجا تربیت شدند که در تمام رویدادهای سیاست خارجی ایران حضور فعال داشتند. بعدها نیز کارکردها و سودمندی‌های متنوع این مدرسه به دانشگاه‌های ایران در رشته‌های علوم سیاسی و روابط بین‌الملل راه یافت، البته به تدریج با افزایش کمیت و کاهش و نزول کیفیت، اندک اندک رنگ باخت.

۵. چینش قدرت‌ها در محیط بین‌الملل

ایران با جغرافیایی گسترده، در منطقه‌ای استراتژیک قرار دارد و مرکز ارتباطی شرق و غرب - شمال و جنوب است. در طول تاریخ، چهارراهی بوده است برای گذر افکار و اقوام. ایران همچون در دوره صفویه، با کشورهای اروپایی کما بیش همگام بود، اما ساختار قدیمی و بسیار استبدادی ایران، عرصه را برای ورود تکنیک‌های جدید جنگی و مهندسی و سیاسی باز نمی‌گذاشت، زیرا منافع طبقات بالا در حفظ وضعیت موجود بود. ورود تکنولوژی، طبقات و شیوه حکمرانی را چندان به هم ریخت که موجودیت و هویت قاجارها در آن به خطر افتاد. تکنولوژی‌های مکانیکی قدرت با استبداد سنتی قاجار قابل جمع نبود، اما با دیکتاتوری توسعه‌گرا در وجوه بسیاری اشتراک داشت. پس از واقعه چالدران در زمان صفویه، شورش افغان‌ها و سقوط اصفهان و ضربه‌های نبرد با روسیه و متعاقب آن، قراردادهای گلستان و ترکمانچای، ایران در برابر نظام بین‌الملل بسیار آسیب‌پذیر بود. سیاست خارجی ایران کاملاً تحت تأثیر فضای منطقه‌ای و بین‌المللی شکل می‌گرفت. در آن زمان انگلیس قدرت اول دنیا محسوب می‌شد، به ویژه آنکه پس از اصلاحات کرامول، انقلاب صنعتی و توسعه‌طلبی‌های ملکه ویکتوریا، تقریباً نیمی از قلمروی خشکی زمین در اختیار انگلستان بود. قدرت این کشور در اواخر قرن نوزدهم در حال افول بود و از یک سو آلمان و آمریکا اندک اندک قدرت می‌گرفتند و از سوی دیگر، کشورهای عربی و هندوستان سلطه انگلیس را بر نمی‌تافتند. انگلیس می‌کوشید مناطق حساسی چون هند و خلیج فارس را حفظ کند. در این میان، ایران برای انگلیس از چند لحاظ اهمیت داشت: همسایگی با هندوستان، همسایگی با عثمانی و روسیه و نیز خلیج فارس و همچنین منابع سرشار معدنی و نفت. انگلستان در آغاز، افغانستان و هرات را با تهدید و لشگرکشی طبق قرارداد پاریس از ایران جدا کرد. پس از آن، جزایر ایرانی خلیج فارس چون بحرین، امارات، تنب کوچک و بزرگ را در اختیار گرفت. انگلیس برای مقابله با روسیه دست به هر

کاری می‌زد، و گرچه از انقلاب مشروطیت حمایت کرد، اما در نهایت چون مشروطه‌خواهان با دادن امتیاز به انگلیس مخالفت کردند، به مخالفت با آنها برخاست. در جنگ جهانی اول، انگلیس با روسیه دوست و هم پیمان شد و با کمک یکدیگر ایران را اشغال کردند. انگلیس جنوب ایران را در اختیار داشت و به بهانه حفظ تأسیسات نفتی به عشایر پول و امتیاز می‌داد تا به نفع او و علیه حکومت مرکزی سلاح به دست گیرند و نمونه تجزیه طلب آن شیخ خزعل بود. انگلیس از ایران به هر صورتی استفاده می‌کرد تا مانع گسترش قدرت روسیه و عثمانی به عنوان رقیبان سنتی و آمریکا و آلمان به عنوان رقیبان جدید گردد. انگلیس ایران را کشوری نیمه مستقل و غیر استعماری می‌خواست تا بتواند بدین وسیله، تعادل منطقه را به دست گیرد. ایران برای انگلیس سنگری بود که رقبای آن را از یکدیگر دور می‌کرد و طعمه‌ای بود که با آن می‌توانست دام‌های بزرگ بنهد و مانع اتحاد رقبای خود شود. پس از کشف نفت، ایران به طور ماهوی و ذاتی در مرکز توجه انگلیس قرار گرفت و در پی وقوع انقلاب روسیه، ایران در بست به اختیار انگلستان درآمد، و اگر افکار عمومی و احساسات ملی‌گرایانه در ایران نبود، انگلیس، ایران را به چهار کشور ذره‌ای تقسیم می‌کرد، تا مهره‌های ضعیف، اما مهم برای بازی در بحران‌های بزرگ داشته باشد.

روسیه با تکیه بر جمعیت و جغرافیای برتر، در چند جنگ، مناطق قفقاز و دریای خزر را از ایران جدا کرد و دخالت در امور داخلی ایران را در ابعاد نظامی، تجاری، بانکی و سیاسی، آن هم به طور مستقیم، حق خود می‌دانست. ایالت‌های شمالی ایران به روسیه وابسته بودند، بانک استقراضی روس به شاهان قاجار کمک مالی می‌کرد و گویی ایران تسلیم روسیه بود. لشکر کشی به ایران و زبان تهدید و عمل بدان، برای روس‌ها عادی شده بود؛ چندان که مجلس شورای ملی و حرم امام رضا (ع) را به توپ بستند، (ذوقی، ۱۳۶۸: ۱۰۳). روسیه آشکارا از نظام استبدادی در ایران حمایت می‌کرد، دشمن

مشروطه خواهان بود و اگر مانع انگلیس نبود، به آرزویش در دستیابی به آب‌های گرم خلیج فارس می‌رسید. انگلستان روحیه تهاجمی روسیه را در باره ایران کاهش می‌داد و سرانجام نیز، پس از قدرت‌گیری آلمان‌ها و در سال‌های مانده به جنگ جهانی، ایران میان دو کشور تقسیم شد و قرارداد 1907م. شکل گرفت (ذوقی، 1368: 51). روسیه تزاری بیشترین ضربه‌ها و آسیب‌ها را به ایران زد و در نبرد روس و انگلیس، روس‌ها ایران را ویرانه‌ای می‌خواستند که راه همواری به سوی خلیج فارس باشد. تنها بخت ایران در رهایی از روحیه تهاجمی روسیه، وقوع انقلاب در آنجا بود که چون معجزه‌ای، استقلال و تمامیت ارضی ایران را تضمین کرد. یک سال مانده به پایان جنگ جهانی، بلشویک‌ها، برای کسب وجهه با توجه به روحیه آرمان‌گرایی در آغاز انقلاب، همه امتیازات نابرابر رژیم تزاری با ایران را لغو کردند و استقلال و تمامیت ارضی ایران را به رسمیت شناختند. ایران هنوز در دوره شک و تردید به سر می‌برد و فرستاده بلشویک‌ها را چنانکه باید نپذیرفت؛ به نحوی که فرستاده در راه بازگشت به روسیه کشته شد. ایران از آینده تحولات روسیه بیمناک بود: نیروهای اشغالگر روسیه تزاری هنوز در شمال ایران حضور داشتند؛ حکومت به دست بلشویک‌ها افتاده بود و زمزمه روابط نزدیک اتحاد شوروی با میرزا کوچک خان به گوش می‌رسید. سرانجام پس از مذاکرات بسیار، با انعقاد قرارداد 1921م. میان ایران و اتحاد شوروی، نیروی تهاجمی روسیه تا حدی مهار شد (ذوقی، 1368: 384).

افزون بر دو کشور رقیب، که ایران را عرصه تاخت و تاز سیاست‌های خود قرار داده بودند، عثمانی نیز در حال کوشش برای بازیابی قدرت و نجات از فروپاشی بود. همه امپراتوری‌های سنتی پس از ناپلئون به دولت‌های ملی تغییر شکل دادند. جنگ جهانی اول، مرحله ورود بشر به دوره دولت ملی و فروپاشی نظام‌های سنتی و امپراتوری است (کسینجر، 1387: 323-340). عثمانی که روزگاری با نیروی ایمان عربی و شمشیر و

زور بازوی ترکی تا قلب اروپا پیشروی کرده بود، اکنون در حال نزاع و تجزیه بود. در جنگ جهانی، آلمان با زیرکی تمام از مسلمانان حمایت کرد و عثمانی ضعیف و از درون پوسیده، به نبرد با روسیه و انگلیس پرداخت. عثمانی در نبرد با «کفار» از ایران انتظار داشت به مسلمانان یاری رساند؛ حال آنکه، چندین قرن، از دوره شاه اسماعیل و شاه عباس تا نادرشاه و امیرکبیر با ایرانیان به نبردها و نزاعها و مخالفت‌های ناتمام پرداخته بود. ترکان عثمانی، ایرانیان را به لحاظ زبانی، نژادی و مذهبی غیرخودی به شمار می‌آوردند، و اکنون با تمسک به علمای نجف و کربلا قصد داشتند با شعار «وحدت جهان اسلام» و مبارزه با کفار، ایران را به اردوگاه خود نزدیک کنند. ایران خیلی زود این فریب را شناخت: مراجع و بزرگان دینی نجف در جریان قرار گرفتند و در داخل کشور نیز خطر جنگ گوشزد شد. وزارت امور خارجه در زمان مستوفی‌الممالک، ۸ روز پس از به تخت نشستن احمدشاه، با آنکه کشور از سه جهت در اشغال روس، انگلیس و عثمانی بود، اعلام بیطرفی کرد (اخوان، ۱۳۸۰: ۲۶). تنها بخشی از دموکرات‌ها و نیروهای تندرو به همراه دولت مهاجر، طرفدار عثمانی و بیشتر آلمان‌ها شدند. در پایان جنگ نیز عثمانی همراه آلمان شکست خورد و امپراتوری عثمانی، به کشورهای کوچک عربی تبدیل شد.

آلمان، به عنوان قدرتی نو ظهور، برای ایرانیان امیدواری‌هایی ایجاد کرده بود. پیش از آن نیز ایرانیان برای فرار از روسیه و انگلیس به سوی فرانسه رفته بودند و ناپلئون برای فتحعلی شاه نویدبخش متحدی بود که می‌توانست سرزمین‌های از دست رفته در نبرد با روسیه را بازگرداند، اما در حالی که هنوز قرارداد فین‌کنشتاین با فرانسه اجرا نشده بود، ناپلئون با روسیه عهدنامه تیلیست را بست (عراقی، ۱۳۷۶: ۲۷). آلمان به لحاظ تبلیغات ملی و اسلامی، کوشش می‌کرد خود را ناجی کشورهای جهان از سلطه

رژیم‌های پیشین نشان دهد. پس از اعلام بیطرفی ایران (اخوان، 1380: 302)، برخی از نمایندگان تندروی مجلس، برخی از سیاستمداران طرفدار آلمان به همراه برخی از روحانیون داخل و خارج ایران از آلمان حمایت کردند. واسموس، نماینده آلمان بسیار جسور و زیرک بود و توانست با تعقیب و گریزهای فراوان، برخی از عشایر بختیاری و جنوب را با آلمان همراه کند (ذوقی، 1336: 75). آلمان تبلیغات گسترده‌ای در ایران به راه انداخت، اما به لحاظ عملی شمار اندکی با آنها متحد شدند. آلمان در پیام‌های خود با ایران و مسلمانان ابراز همدردی می‌کرد و با استفاده از آیات قرآن کریم، سلطه استعمار را نفی می‌کرد تا مسلمانان را علیه روس و انگلیس تحریک کند. آلمان به سرعت صنعتی شده بود و قصد داشت در خاورمیانه و شمال آفریقا کشورهای متحد داشته باشد. در جنگ نیز، نفت قفقاز و کشورهای خاورمیانه می‌توانست در مغلوب کردن دشمنانش یاری رساند. آلمان گرچه در برابر انگلیس، آمریکا، روسیه و اغلب کشورها ایستاد، اما سرانجام شکست خورد. ایران برای آلمان اهمیت بسیار داشت، با این حال در همراهی دولت ایران واماند و حتی دولت مهاجرین را نیز به لحاظ تسلیحاتی و کمک‌های مالی حمایت نکرد (اتابکی، 1387: 41). در جبهه آلمان و عثمانی همراهی نبود و تفرقه و تضاد ایدئولوژی‌ها نشان داد که واقع‌گرایی انگلوساکسونی، شناخت بهتری از محیط ایران دارد. زیرکی، خبرگی، تدبیر و صبر ایرانی، سرانجام موجب موفقیت دیپلماسی ایرانی شد و کشور از حوادث خطرناک، سربلند بیرون آمد.

6. بحران بزرگ داخلی

اوضاع داخلی نقش چشمگیری در سیاست خارجی دارد: اگر در درون کشور چرخش نخبگان به صورت مسالمت‌آمیز صورت گیرد، تکنولوژی‌های جدید اعمال و قدرت محدود شده و بر سر مفهوم امنیت و منافع ملی توافق نسبی وجود داشته باشد، سیاست خارجی به درستی هدایت خواهد شد. سیاست خارجی در طول تاریخ ایران، محور همبستگی و بروز هویت ملی بوده است. از انقلاب مشروطه تا برآمدن رضاشاه، اوضاع داخلی ایران بسیار به هم ریخته بود. از زمان کشته شدن ناصرالدین شاه، امنیت سنتی نیز از ایران رخت بست و نخبگان کوشش کردند امنیت مبتنی بر مناسبات جدید را پایه‌گذاری کنند. «مشروطیت» خواست اصلی نخبگان جامعه شد، با چنین اهدافی: قانون اساسی، ایجاد دموکراسی، تفکیک قوا، محدودیت در قدرت مطلقه شاهی، آزادی تجارت، آزادی از سلطه خارجی، تأسیس عدالتخانه و پارلمان، آبادانی و توسعه ایران.

جنبش مشروطه امیدهای بسیاری برانگیخت، اما تقسیم‌بندی‌های جامعه به سنتی و مدرن، سلطنت‌طلب و مشروطه‌خواه و تقسیم‌بندی پارلمان به عامیون و اعتدالیون، شکاف‌های عمیقی در کشور ایجاد کرد؛ چندان که پارلمان از مرجعیت سیاستگذاری کشور خارج شده بود. فقدان رواداری و گستره دایره حذف و خشونت‌ها، امکان سیاستگذاری را به حداقل رساند و زور، خشونت، شورش و ترور جایگزین زبان و منطق گردید. طبقات گوناگون و گروه‌های میانه‌رو کوشش می‌کردند فضا را آرام کنند تا پارلمان، هدف اصلی مشروطه، سکان هدایت جامعه را به دست گیرد، اما هرج و مرج جامعه، بازگشت نشانه‌های ارتجاع و به ویژه چپ‌ساز قدرت‌های منطقه‌ای و بین‌الملل و دخالت آنها در امور ایران موجب می‌شد که اوضاع سروسامان نیابد. کابینه‌های زودگذر، مجالس تعطیل شده و مردم آشفته‌ای که از بیماری، قحطی، جنگ و آشوب داخلی به تنگ آمده بودند، بر وخامت اوضاع می‌افزود. همه توان

مشیرالدوله، فروغی، مستوفی‌الممالک و کارگزاران دولت، برای آرام کردن فضای داخلی به کار می‌رفت و کسی در فکر سروسامان دادن به محیط بیرونی برای حفظ منافع ملی ایران نبود.

7. بحران بزرگ بین‌الملل

جنگ جهانی اول بزرگ‌ترین بحران خارجی برای کشور ما بود. 8 روز پس از تاجگذاری احمدشاه، جنگ جهانی آغاز شد و نزدیک 4 سال ایران، با وجود اعلام بیطرفی، درگیر جنگ گردید. 15 کابینه پی در پی در این دوره، هیچیک نمی‌توانستند بر مشکلات متعدد فائق آیند. کارشناسان و مأموران وزارت امور خارجه و سفارتخانه‌ها و مراکز کنسولی ایران، با دقت کامل، مرکز را در جریان اخبار قرار می‌دادند، اما شدت و سرعت رویدادها به حدی بود که ایران توانایی ایستادگی و حفظ استقلال خود را نداشت. جنگ جهانی اول در دوران صلح مسلح اتفاق افتاد: جهان موازنه قدیمی را از دست داده بود و امپراتوری‌هایی مانند اتریش - مجارستان، عثمانی، روسیه و آلمان می‌خواستند در روابط بین‌الملل جایگاه اول داشته باشند. در این میان، فرانسه و انگلیس جایگاه جدیدی به دست آورده بودند. آلمان در زمان بیسمارک به سرعت صنعتی شده بود و قصد داشت مرزهای خود را گسترش دهد و همچون انگلیس، در سراسر جهان، دارای مستعمره باشد. امپراتوری اتریش - مجارستان، روسیه و عثمانی از داخل با شورش‌های متعدد رو به رو بودند و احتمال تجزیه آنها بسیار بود. جنگ میان اتفاق مثلث فرانسه، انگلیس، روسیه از یک سو و متحدان آلمان، عثمانی و اتریش از سوی دیگر ادامه داشت. در این جنگ از سلاح‌های شیمیایی، توپخانه، تانک و هواپیما استفاده شد. 27 کشور درگیر شدند و سرانجام، نزدیک به 10 میلیون کشته برجای ماند. ایران با توجه به مناطق نفتی، همسایگی با روسیه و عثمانی و نیز منطقه نفوذ انگلیس،

علی‌رغم بیطرفی صحنه جنگ گردید و نزدیک به ۲ میلیون نفر جان باختند. امپراتوری‌های بزرگ عثمانی، روسیه و مجارستان از هم پاشیدند و به دولت‌های ملی جداگانه‌ای تبدیل شدند که قلمروهای کوچک‌تری داشتند. عثمانی بازنده جنگ بود و مصر، تونس، لیبی و کشورهای عربی کوچک از آن جدا شدند. آلمان در این جنگ شکست خورد و در کنفرانس صلح ورسای آن را به عنوان آغازگر و مقصر جنگ شناختند؛ ناچار شد غرامت پرداخت کند و برخی مناطق مهم آلمان، با تحقیر جدا شد. روسیه در اواخر جنگ دچار انقلاب گردید و از جنگ کنار رفت. انگلستان و فرانسه به همراه آمریکا پیروز جنگ شدند و غنایم را با یکدیگر تقسیم کردند. در این جنگ، قدرت جدید و تعیین‌کننده‌ای به نام آمریکا وارد عرصه روابط بین‌الملل شد. الگوی بیطرفی ایران تنها وجهی منفعلانه برای یافتن جان پناه در کوران حوادث به حساب بود، که ایران معجزه آسا از درون آنها سالم بیرون آمد.

۸. بخت بزرگ ایران

اولتیماتوم روسیه و اشغال کشور از سوی روسیه، عثمانی و انگلیس بدترین وقایعی بود که می‌توانست برای ناکام گذاشتن مشروطه روی دهد. ایران قحطی زده، اشغال شده و دچار درگیری و تفرقه داخلی بود (اخوان، ۱۳۸۰: ۴۰). بخت بزرگ در سال ۱۹۰۵م. به طور ناگهانی به ایران روی آورد: روسیه، همسایه غاصب و جنگ طلب - که به باور ملکم خان، بزرگترین خطر سیاست خارجی ایران محسوب می‌شد - درگیر شورش‌هایی شد که به انقلاب بلشویکی ختم گردید. آراء و پیش‌گویی‌های مارکس، که همه توقع داشتند در انگلیس، فرانسه یا آلمان روی دهد، در آنجاها به نتیجه‌ای نرسید، اما به ناگاه در روسیه، لنین در صدد اجرای افکار و نظرات مارکس برآمد. در انقلاب بلشویکی، کارگران و دهقانان روسی حکومت تزاری را سرنگون کردند. تنها ۴۰ روز پس از انقلاب

روسیه، لنین در بیانیه‌ای اعلام کرد: رفقا و برادران، در روسیه حوادث بزرگی در حال تکوین است و انجام گرفته است. جنگ خونین کنونی (جنگ جهانی اول) که با نیت تجاوز به سرزمین‌های بیگانه و تقسیم خاک ملل دیگر شروع شده بود، به پایان خود نزدیک می‌شود. دنیای دیگری پا به عرصه وجود گذاشته است. این دنیا، دنیای رنجبران و ملل آزاد شده است (مهدوی، 1377: 358-355). در پشت سر انقلابی که در روسیه انجام گرفته است؛ حکومتی که مولود اراده کارگران و دهقانان روسی است، ایستاده است. ای مسلمانان مشرق زمین، ای ایرانیان، ای ترک‌ها، ای عرب‌ها، ای هندوان، روی سخن ما با شماست: با شما که زندگانی‌تان، جان‌تان، مال‌تان و ناموس‌تان قرن‌ها زیر پای غارتگران اروپایی مانده و له شده بود، ما رسماً اعلام می‌داریم که تمام پیمان‌ها و قراردادهای سرتی که تزار مخلوع روسیه با انگلستان و فرانسه امضاء کرده بود و طبق مفاد آن قرار بود قسطنطنیه (استانبول) پس از خاتمه جنگ به روسیه داده شود و حکومت مخلوع کرنسکی نیز همان قراردادها را تأیید کرده بود، همگی باطل و کان لم یکن و از درجه اعتبار ساقطند. جمهوری سوسیالیستی روسیه و حکومت که مجری اوامر آنهاست، یعنی شورای کمیسرها، هر دو با تصرف خاک دیگران مخالفند. ما رسماً اعلام می‌داریم که قسطنطنیه مال ترک‌هاست و باید مثل سابق در تصرف مسلمانان باقی بماند. ما رسماً اعلام می‌داریم که عهدنامه‌ها و توافق‌های پیشین روسیه و انگلستان که ایران را میان دو کشور امپریالیست تقسیم کرده بود، باطل و کان لم یکن و از درجه اعتبار ساقطند. (قراردادهای 1915 و 1907). ای ایرانیان، به شما قول می‌دهیم که به محض پایان عملیات نظامی، سربازان ما خاک کشورتان را تخلیه کنند و شما مردم ایران، حق داشته باشید که آزادانه در باره سرنوشت آتی خود تصمیم بگیرید. رئیس شوراهای کمیسرها، خلق لنین، کمیسر خلق برای امور ملیت‌ها استالین (ستوده، 1329: 325).

سپس چیچیرین کمیسر خارجی در ۵ تیر ۱۲۹۸ / ۲۶ ژوئن ۱۹۱۹ در نامه‌ای به دولت ایران، کلیه امتیازات روسیه تزاری را به صورت یکجا لغو و باطل اعلام کرد. در بخشی از این نامه آمده بود: تمام بدهی‌های ایران مطابق تقبلات زمان تزاری الغاء می‌شود، روسیه به مداخله خود در عواید ایران از قبیل گمرکات و تلگرافخانه‌ها و مالیات‌ها پایان می‌دهد، دریای خزر برای کشتیرانی در زیر پرچم ایران آزاد اعلام می‌شود، سرحدات شوروی با ایران مطابق اراده سکنة سرحدی معین خواهد شد؛ تمام امتیازات دولت روس و امتیازات خصوصی باطل و از درجه اعتبار ساقط است؛ بانک استقراضی ایران با تمام متعلقات ملک ایران اعلام می‌شود، خطوط تلگراف و راههای شوسه ساخته شده در طول جنگ به ملت ایران واگذار می‌شود، اصول محاکمات و قضاوت سابق کنسول‌ها کلاً باطل می‌شود، میسیون روحانی ارومیه منحل می‌شود، تمام اتباع روسیه متوطن در ایران مکلف هستند کلیه عوارض و مالیات‌ها را بالسویه با اهالی تأدیه نمایند، سرحد ایران و روس برای عبور آزاد و حمل مال التجاره باز می‌شود، به ایران اجازه ترانزیت مال التجاره از روسیه داده می‌شود، دولت روسیه از هرگونه مشارکت در تشکیل قوای مسلح در خاک ایران صرف نظر می‌نماید، دولت روسیه به ملغی شدن کارگزاری‌ها رضایت می‌دهد و به ایران اجازه داده می‌شود که در کلیه شهر و بخش‌های شوروی کنسول تعیین نماید (سپهر، ۱۳۳۶: ۴۹۶-۴۹۷).

روس‌ها چنان در رؤیای تغییر جهان غرق بودند که خوی استعمارگر و متجاوز خود را اندک زمانی به فراموشی سپردند: آرمان‌گرایی الزام اولیه هر انقلابی است. روس‌ها از جنگ کنار کشیدند و قراردادهای نابرابر روسیه تزاری با ایران عهد قاجار را لغو کردند. البته آنها هیچ گاه سرزمین‌های ایران را که بنابر عهدنامه گلستان و ترکمانچای اشغال کرده بودند، پس ندادند؛ سرزمین‌هایی که ایران در مذاکرات صلح پاریس قصد داشت

آنها را بازگرداند، اما توانایی احیای امپراتوری ایران را نداشت. انقلاب مارکسیستی، یکی از اشغالگران را از خاک کشور دور کرد و در دستیابی سریع‌تر ایران به استقلال بسیار مؤثر بود. با این همه، از سوی دیگر، انقلاب سوسیالیستی روسیه افکار و اندیشه‌هایی را در ایران رواج داد که در دوره‌های بعدی خطرات بسیاری را متوجه ایران کرد. لنین و تروتسکی کوشیدند در دل ایرانیان جایی باز کنند: آنها سفیری به ایران فرستادند که ایران به سبب وضعیت متغیر روسیه آن را نپذیرفت و در راه بازگشت کشته شد. قزاق‌ها و نیروهای نظامی روسیه در ایران بودند، اما شوروی از آنها حمایت نمی‌کرد؛ در حالی که انگلیس مخالف بلشویک‌ها، به قزاق‌ها کمک می‌کرد. ایران میان سلطنت‌طلب‌ها و مارکسیست‌های روسی مانده بود. با قدرت گرفتن مارکسیست‌ها، ایران، حکومت شوروی را به رسمیت شناخت و انعقاد قرارداد 1921م. میان دو کشور، سرآغاز روابط مبتنی بر حسن همجواری گردید (مهدوی، 1380: 10-12).

9. شورش‌های داخلی

اغلب حکومت‌های قدرتمند در ایران، مانند هخامنشیان، ساسانیان و صفویه، از الگوهای تمرکزگرای سیاسی پیروی می‌کرده‌اند. در دوران متأخر نیز کوشش بر حفظ آن شیوه بود؛ اما دولت استبدادی مشروط و محدود گردید و همین عامل، بسیاری از کارگزاران را بر جان و مال مردم حاکم کرد. مدرنیته با از کار انداختن استبداد سنتی، هیچ تکنیک مؤثر مدرنی را هم جایگزین نساخت. ضعف شاه و تندروی نیروهای آرمان‌گرای سیاسی و عوامل نیروهای خارجی، کشور را به سمت آشوب سوق داد. حکومت ناتوان بود و از سوی دیگر، بسیاری از سیاستمداران، خود را همچون قهرمانان ملی

می‌دیدند و قصد داشتند کشور را نجات دهند. کشورهای خارجی نیز در اوضاع بحرانی به هر قیمتی منافع خود را دنبال می‌کردند. در این میان، جنبش‌های داخلی سربرآوردند؛ این جنبش‌ها اغلب در مبارزه با استبداد، بسته شدن مجلس و دخالت خارجی شکل گرفتند. در گوشه و کنار کشور حرکت‌هایی آغاز شد که به ضرر منافع ملی بود. اغلب سران این جنبش‌ها، مقاصد منفی نداشتند و می‌خواستند در برابر استبداد و وابستگی قیام کنند، اما در عمل کشور را به مخاطرات می‌افکندند. شاید آنها به دنبال تجزیه و خودمختاری نبودند، اما اقداماتشان به گونه‌ای در جهت منافع شوروی، انگلیس و آلمان قرار می‌گرفت و اگر موفق می‌شدند، با کمک کشورهای خارجی، به ویژه شوروی، ایران را تجزیه می‌کردند.

میرزا کوچک خان علیه استبداد قیام کرد و طرفدار مشروطه‌خواهان بود و دشمن انگلیس و روسیه و دوست داشت در کشور آزادی، استقلال و برابری برقرار باشد. او انسانی خیرخواه و آزادی‌طلب بود، اما فریب مارکسیست‌ها را خورد و به سمت شوروی حرکت کرد و اقدامات او باعث شد تا بر اساس خواسته‌های لنین و استالین، حکومت سوسیالیستی گیلان را تشکیل دهد. میرزا با مقامات مرکزی ایران هماهنگ نبود و نزدیک بود شمال ایران را به نفع روسیه تجزیه کند. میرزا نتوانست برای اهداف متعالیه و آرمانی خود ابزارها و تکنیک‌های کارآمد جست و جو کند. آنچه را که روس‌ها در قرارداد گلستان و ترکمانچای نتوانستند بر ایران تحمیل کنند، او تحمیل کرد: میرزا سواحل شمال ایران را به روسیه بخشید و ایران با حرکت میرزا کوچک‌خان، خطه شمال را از دست می‌داد. وی در اواخر کار از مارکسیست‌ها برید و با بسیاری از رهبران جنبش جنگل درگیر شد؛ فرمان‌ها و میانجیگری‌های حکومت مرکزی را رد کرد و سرانجام، با یورش سردار سپه و تیمورتاش جنبش خطرناک او فرو نشست (ولایتی، ۱۳۷۰: ۵۴-۵۲). شوروی پس از توافق با ایران،

جنگلی‌ها را به راحتی فروخت و به کشتن داد (ذوقی، 1336: 393). میرزا بیشتر چریک بود و از الزامات دیپلماتیک و عقلانی آگاهی نداشت و به همین سبب، با شعار وحدت جهان اسلام و حمایت از آلمان و عثمانی، کشور ایران را با بحران مواجه کرد.

خزعل، شیخ قبیلہ با رفتارهای قوم‌گرایانه، قصد داشت کشور کوچک و فرمانبرداری تأسیس کند. راز موفقیت خزعل در دیپلماسی سنتی او با انگلستان بود. انگلیس برای حفظ منافع خود در جنوب، به ویژه حفاظت از تأسیسات نفتی و مقابله با هجوم دزدان و قبایل، خزعل و قبیلۀ او را مسلح کرد و با قراردادی، قول داد سالانه مبالغی پرداخت کند؛ پشتیبان پسران خزعل پس از او برای رسیدن به سلطنت خوزستان باشد و به شخص خزعل تضمین امنیتی داده بود تا در برابر حکومت مرکزی ایران از او حمایت کند. اگر خزعل موفق شده بود، اکنون خوزستان ایران، مانند یکی از کشورهای شیخ نشین کوچک و وابسته بود. خزعل به حکومت مرکزی مالیات نمی‌داد و خود را سلطان جنوب ایران می‌دانست. سرانجام با لشگرکشی سردار سپه تسلیم شد و علی‌رغم حمایت انگلیس، رضا شاه اعتناء نکرد و خزعل و پسرانش را به صورت حصر در تهران نگاه داشت (ذوقی، 1368: 518-512).

شیخ محمد خیابانی، فعال سیاسی آذربایجان در دوره دوم و چهارم به نمایندگی انتخاب شد. او از مشروطه خواهان بنام و مبارز بود و طرفدار آزادی شهروندان و استقلال کشور؛ در همه رویدادهای مشروطه طرف مردم را گرفت و با دربار و نیروهای روس و انگلیس مقابله کرد. زمانی که وثوق‌الدوله با واقع‌گرایی تمام برای حفظ تمامیت ارضی و به دست آوردن وام و حمایت امنیتی، سمت انگلستان رفت، خیابانی به مجلس چهارم راه نیافت؛ بنابراین به آذربایجان برگشت و با حزب دموکرات آذربایجان شورشی به راه

انداخت و دولت آزادیستان را تأسیس کرد (اتابکی، 1387: 168). خیابانی طرفدار انجمن‌های ایالتی و ولایتی و گسترش حق مشارکت برای همه شهروندان ایرانی بود، اما وضع بسیار بحرانی بود. وثوق‌الدوله با همکاری مخبرالسلطنه و قزاق‌ها به راحتی خیابانی را سرکوب کردند. خیابانی و میرزا کوچک خان، مبارزانی آرمان‌گرا و آزادیخواه بودند، اما منافع ملی را در نظر نگرفتند.

محمدتقی خان پسیان نیز، سرشت تحولات سیاسی ایران را درک نکرد و قربانی شد. وی افسر و فرمانده‌ای با لیاقت بود و در زمینه و تحصیلات خود، تخصص و تجربه داشت و از سوی دیگر، بسیار ملی‌گرا و آزادیخواه بود و با نیروهای روسیه و انگلیس درگیر شد. پسیان در خراسان مقام اول امنیتی بود و اغلب کارها با او هماهنگ می‌شد. در کودتای سیدضیاء، حاکم نظامی خراسان شد و قوام‌السلطنه را دستگیر و زندانی کرد. اندک مدتی بعد، قوام رئیس‌الوزراء شد و پسیان را بر کنار کرد، اما پسیان با توجه به اصلاحات گسترده در خراسان، طرفدارانی داشت و بنابراین، تسلیم خواسته‌های قوام نشد. قوام می‌خواست پسیان را تحت‌الحمایه و با دادن دو سال حقوق، از کشور خارج کند، اما او نپذیرفت و علیه حکومت مرکزی قیام کرد. پسیان طرفدار آلمان‌ها بود و چندین نبرد به نفع آلمان و عثمانی در جنگ جهانی اول انجام داد و از آنها کمک می‌گرفت. سرانجام با فراخوان جنگی قوام علیه پسیان، وی سرکوب و کشته شد.

رئیس علی دلواری، سرباز فداکار، رشید و مبارز، در جنگ جهانی اول با نیروهای اندک خود مقابل انگلیسی‌ها ایستاد. قیام دلواری و سربازانش، هر چند جوهی از قهرمان‌گرایی ملی و آرمان‌گرایی داشت، اما در جهت سیاست‌های کلان کشور نبود. این

مبارز راستین، در شرایط اشغال، بیطرفی را نپذیرفت و انگلستان سرانجام برای سرکوب دلواری از هواپیما استفاده کرد (برلی، 1380: 141).

در این دوره، ایران به سبب فقدان دولت مقتدر مرکزی و ارتش ملی، دچار تفرقه و هرج و مرج بود و هر کس از هر نقطه‌ای، ادعای حاکمیت می‌کرد. برخی از این جنبش‌ها مانند دلواری ملی‌گرایانه و قهرمانانه بودند و برخی چون خزل حرکت‌هایی خودخواهانه و خائنانه محسوب می‌شدند. با این حال، همه این جنبش‌ها در راستای منافع ملی کشور نبود و اصول بیطرفی ایران را در جنگ جهانی اول نقض می‌کرد. جز جنبش دلواری، اغلب جنبش‌ها کشور را به وضعیت بحرانی می‌کشاند و احتمال تجزیه و ماندگاری اشغالگران را افزایش می‌داد. هیچ امر سیاسی تنها با زور صورت نمی‌گیرد و عرصه قدرت در روابط انسانی نیاز به عوامل مشروعیت‌بخش دارد. امور هیجانی و زودگذر همواره کوتاه‌ترین راه‌حل است، در صورتی که سیاست به صبر، آرامش، برنامه‌ریزی و دقت نیاز دارد.

10. الگوهای سیاست خارجی (الگوی بیطرفی)

«نظر به اینکه در این اوقات متأسفانه بین دول اروپا نائره جنگ مشتعل است و ممکن است این محاربه به حدود مملکت ما نزدیک شود و نظر به اینکه روابط و دادیه ما به حمداله با دولت متخاصمه برقرار است؛ برای اینکه عموم اهالی از نیات مقدسه ما در حفظ و صیانت این روابط حسنه نسبت به دول متحاربه مطلع باشند امر و مقرر می‌فرمائیم که جناب اشرف رئیس‌الوزرا فرمان ملوکانه به فرمانفرمایان و حکام و مأمورین دولت ابلاغ دارند که دولت ما در این موقع مسلک بی‌طرفی را اتخاذ و روابط با دوستان خود را با دولت متخاصمه کماکان حفظ و صیانت می‌نماید، و بدین لحاظ مأمورین دولت

را باید متوجه نمایند که نباید وجهاً من وجوه برآ و بحراً کمک به همراهی و یا ضدیت هر یک از دول متخاصمه نموده و یا اسلحه و ادوات حربیه برای یکی از طرفین تدارک و یا حمل کنند و باید از طرفداری با هر کدام از دول متحاربه پرهیز و احتراز نموده مسلک بی طرفی دولت متبوعه خود را کاملاً رعایت نمایند و در تکمیل حفظ بی طرفی و صیانت روابط حسنه باز آنچه هیات دولت ما مصلحت می‌داند به عرض برسد در اجرای مقررات آن امر ملوکانه شرف صدور خواهد یافت.» (آرشیو اسناد وزارت امور خارجه ۳۵-۶۶-۱۳۳۲ق.)

تنها راه بجای مانده در هنگامه جنگ جهانی اول، بیطرفی بود. ایران به فرمان احمدشاه و صدور اعلامیه مستوفی الممالک اعلام کرد که بیطرف خواهد ماند (ذوقی، ۱۳۶۸: ۱۵۳). این اعلامیه به همه سفارتخانه‌ها ارسال شد و انگلیس، روسیه، ژاپن، ایتالیا و همه کشورهای دور و نزدیک، اعلام بیطرفی ایران را دریافت کردند و پاسخ دادند که به آن احترام خواهند گذاشت. در فرمان علاءالسلطنه به سفارت روس و انگلیس آمده است: «در این موقع که متأسفانه دایره جنگ مابین دول اروپا مشتعل گشته، اولیای دولت متبوعه دوستدار مصمم شده‌اند که پولتیک بی طرفی اتخاذ و از هر گونه وقایعی که ممکن است در حدود این دولت علیه موجب انقلاب شود احتراز نمایند و به طوری که بر خاطر دقایق شناس آن جناب جلالتماب پوشیده نیست اولین وسیله مهم لازمه که اسباب موفقیت دولت مطبوع دوستدار در اجرای این نیت خواهد بود این است که اولیای دولت بهیئة روسیه (چنانکه مکرر وعده داده‌اند) باقتضای حسن روابط همجواری قشون خود را از خاک ایران احضار و نقطه نظر اولیای دولت متبوعه دوستدار را تأیید فرمایند. به اطمینان احساسات خیرخواهانه‌ای که در آن جناب جلالتماب سراغ دارد امیدواری کامل حاصل است که با

اسرع وسایل این نیت اولیای متبوع دولت دوستدار را به استحضار مقامات مقتضیه رسانیده و موافقت اولیای دولت متبوعه خود را با نظریات اولیای امور ایران تحصیل و اولیای دولت دوستدار را از این حیث متشکر فرمایند. در خاتمه لازم می‌داند خاطر مودت ذخایر آن جناب دوستان استظهاری را به این نکته متوجه سازد که جناب سفیر کبیر عثمانی مقیم طهران صریحاً اظهار داشته‌اند در صورتی که دولت متبوعه دوستدار بی‌طرفی خود را در این موضوع اعلام نمایند، اولیای دولت عثمانی بی‌طرفی ایران را کاملاً رعایت خواهند نمود. با انتظار نتیجه اقدامات حسنه آن مقام جلالتماب احترامات فائقه را تجدید می‌نماید» (آرشیو اسناد وزارت امور خارجه 66-1332ق.).

این الگوی دیپلماتیک دفاعی، به سبب توان اندک اقتصادی و نظامی ایران در وضعیت اشغال اتخاذ گردید. بر این اساس، کشورهای خارجی هیچ‌امیدی از ایران نداشتند و ایران به هیچیک از طرف‌های درگیر زمین، سلاح، نیرو و امکانات نمی‌داد. بیطرفی موضعی برای حفظ استقلال و تمامیت ارضی ایران در وضعیت بحرانی بود و جز این الگو، هرگونه اتحاد، ائتلاف، هجوم و مبارزه می‌توانست نتیجه‌ای خطرناک برای بقای ایران داشته باشد. ایران در وضعیت تدافعی خود را از فتنه‌های بین‌المللی کنار کشید و اینچنین بود که در پایان جنگ توانست از متجاوزان درخواست کند تا خاک ایران را بدون قید و شرط ترک کنند. هیچ‌الگویی به این زیبایی و هنرمندی نمی‌توانست ضامن حفظ منافع ملی ایران باشد و هرگونه کنش هیجانی و غیرمنطقی می‌توانست مرزهای کشور را تغییر دهد. در مرکز اسناد وزارت امور خارجه، پرونده‌ای با اسناد بسیار از بیطرفی ایران در جنگ جهانی اول وجود دارد (سال 1332 ق.، کارتن 66، دوسیه 35).

نتیجه

ایران در آستانه جنگ جهانی اول یکی از بحرانی‌ترین زمان‌های تاریخ را سپری می‌کرد، زیرا توانایی دستیابی به اهدافش را نداشت. کشور پس از مشروطیت، دچار بحران‌های مختلف داخلی و خارجی و هرج و مرج شده بود. اما به سبب وجود نهادهای عقلانی، مانند وزارت امور خارجه و نخبگان دیپلمات، خطر بزرگ جنگ از فراز ایران دور شد. از آغاز مشروطیت تا برآمدن رضاشاه، ایران آماج حوادث بین‌المللی قرار گرفت و سرانجام سه کشور اشغالگر وارد ایران شدند. ایران در جنگ جهانی، دیپلماسی بیطرفی را پی گرفت و توانست پس از جنگ با شرکت در کنفرانس صلح پاریس و انعقاد قرارداد ۱۹۱۹م. - که بعدها لغو شد - از تمامیت ارضی و استقلال کشور دفاع کند. دو کلید واژه اصلی ایرانیان در ارتباط با هر کشور خارجی، تمامیت ارضی و استقلال بود. این دو هدف سرانجام به دست آمد: روسیه، انگلیس و حتی آلمان بر این دو حق ایران تأکید داشتند. ایران در وضعیتی نبود که بتواند از الگویی خاص پیروی کند. تنها پشتوانه ایران نخبگان دیپلماتیک بودند که توانستند طرح‌های مبتنی بر مذاکره، امتیاز دادن، موزانه، نیروی سوم و به ویژه بیطرفی را دنبال کنند. دستگاه وزارت امور خارجه، جنگ جهانی را پیش‌بینی کرد، گزارش‌های دقیق فرستاد، با قدرت‌های گوناگون به مذاکره پرداخت، به هیچیک از آنها استقلال ایران را نفروخت و حتی قدرت‌ها را در برابر یکدیگر قرار داد. با آنکه ایران ارتش ملی منسجم و توان اقتصادی نداشت، همچون ققنوسی از میان شعله‌های آتش برخاست. این بخت، وقوع انقلاب بلشویکی در روسیه بود. ایران با سابقه تمدنی، وارد دوره جدید شد. سیاست خارجی ایران، یکی از مؤلفه‌های هویتی است و

موجب وحدت و بقای ایران در عبور از خطرات و بحران‌ها و ورود به دوران جدید بوده است.

منابع و مأخذ

اسناد

آرشیو اسناد وزارت امور خارجه (1366ق.)، اداره اسناد و تاریخ دیپلماسی اسناد بی طرفی ایران، کارتن 66 و سال 1332ق. کارتن 66

منابع فارسی

اتابکی، تورج (1385)، *جامعه و دولت در عصر رضاشاه*، ترجمه: مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس

_____ (1387)، *ایران و جنگ جهانی اول، میدان نبرد قدرت‌های بزرگ*، ترجمه: مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس

اخوان، صفا (1380)، *ایران و جنگ جهانی اول*، تهران: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه

ازغندی، علیرضا (1379)، *تحولات سیاسی و اجتماعی ایران، سیاست و حکومت در ایران 1320-1357*، تهران: سمت

_____ (1382)، *علم سیاست در ایران*، تهران: بازشناسی فکر اسلام و ایران

اصیل، حجت اله (1381)، *رساله‌های میرزا ملکم خان ناظم الدوله*، تهران: نی آوری، پیتر (1388)، *تاریخ ایران دوره پهلوی*، ترجمه: مرتضی ثاقب فر، تهران: جامی

الهی، امیر سعید (1390)، *گوشه‌هایی از تاریخ دیپلماسی ایران*، تهران: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه

آدمیت، فریدون (1323)، *امیرکبیر و ایران*، تهران: پیمان

- آدمیت، فریدون و هما ناطق (۲۵۳۶)، افکار اجتماعی، سیاسی، اقتصادی در آثار منتشر نشده دوره قاجار، تهران: آگاه
- بیات، کاوه (۱۳۶۹)، ایران و جنگ جهانی اول، اسناد وزارت داخله، تهران: سازمان اسناد ملی ایران
- حقدار، علی اصغر (۱۳۸۲)، مجلس اول و نهادهای مشروطیت، تهران: نشر مهر نامگ
- _____ (۱۳۸۴)، محمدعلی فروغی و ساختار نوین مدنی، تهران: کویر
- ذوقی، ایرج (۱۳۶۸)، تاریخ روابط سیاسی ایران و قدرت‌های بزرگ، تهران: انتشارات پاژنگ
- زرگر، علی اصغر (۱۳۷۲)، تاریخ روابط سیاسی ایران و انگلیس، ترجمه: کاوه بیات، تهران: انتشارات پروین
- زرگری نژاد، غلامحسین (۱۳۸۰)، رسائل سیاسی عهد قاجار، تهران: کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران
- زندفرد، فریدون (۱۳۷۷)، ایران و جامعه ملل، تهران: شیرازه
- سپهر، مورخ الدوله (۱۳۳۶)، ایران در جنگ بزرگ، تهران: نشر ادیب
- ستوده، حسن (۱۳۲۹) تاریخ دیپلماسی عمومی، ج ۲، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- عراقی، محمدحسن کاوسی (۱۳۷۶)، اسنادی از روابط ایران و فرانسه، اداره انتشار اسناد، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه
- فرمانفرمائی، حافظ (۲۵۳۵)، تحلیل تاریخی سیاست ایران از آغاز تا امروز، ترجمه: اسماعیل شاکری، تهران: انتشارات مرکز مطالعات عالی بین‌المللی وزارت امور خارجه
- فروغی، محمدعلی (۱۳۸۹)، سیاست‌نامه، به تصحیح: ایرج افشار، تهران: کتاب روشن
- فلور، ویلم (۱۳۸۴)، تاریخچه وزارت امور خارجه، فصلنامه تاریخ روابط خارجی، سال ۶، شماره ۲۴

- کیسینجر، هنری (1387)، **دیپلماسی**، ترجمه: فاطمه سلطانی یکتا و رضا امینی، تهران: اطلاعات
- مابری، جیمز (1382)، **عملیات در ایران، جنگ جهانی اول**، ترجمه: کاوه بیات، تهران: رسا
- مستشارالدوله، میرزا یوسف (1382)، **یک کلمه و یک نامه**، به کوشش: سید محمدصادق فیض، تهران: صباح
- ممتحن الدوله، میرزا مهدی خان (1379)، **مآثرالمهدیه**، در تاریخچه تشکیل وزارت امور خارجه و اصول نوین روابط بین‌الملل، تهران: مرکز اسناد و تاریخ دیپلماسی وزارت امور خارجه
- نقیب زاده، احمد (1384)، **تاریخ دیپلماسی و روابط بین‌الملل**، تهران: قومس
- وزارت امور خارجه (1364)، **سیاست‌گزاران و رجال سیاسی در روابط خارجی ایران**، تهران: وزارت امور خارجه، دفتر آموزش و ارزیابی
- ولایتی، علی اکبر (1370)، **تاریخ روابط خارجی ایران، دوره اول مشروطه**، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه
- هوشنگ مهدوی، عبدالرضا (1380)، **سیاست خارجی ایران در دوره پهلوی**، تهران: نشر پیکان
- (1377)، **تاریخ روابط خارجی ایران**، تهران: امیرکبیر

منابع انگلیسی

- Smith, Thomas (1999), *History and International Relation*, London: Routledge
- Ramazani, Rohollah K, (1966), **The Foreign Policy of Iran, A Developing Nation in World Affairs, 1500-1941**, USA: University Press of Virginia.

