

The "Third Force" Policy and the Issue of the Northern Iran Oil Concession in the Late Qajar Period (1920–1925 CE): Based on U.S. Foreign Relations Documents

Masoud Dadbakhsh¹

The issue of the Northern Iran oil concession during the years 1920–1925 CE was one of the most significant manifestations of the interaction between Iran's domestic policy and the competition among foreign powers in the late Qajar period. This study, relying on the *Foreign Relations of the United States* documents and employing an analytical approach grounded in neo-patrimonialism theory, examines why the Iranian government sought to grant the northern oil concession to American companies and the reasons for the failure of this process. For data collection, the library research method was employed, with priority given to documents that were directly related to the issue of the northern oil concession. The main research question is: why, despite the willingness of some Iranian political elites to attract U.S. participation in the exploitation of northern oil resources, did this policy ultimately fail to materialize? The findings indicate that this effort, rather than being grounded in a coherent economic strategy, was pursued within the framework of a balancing policy against the influence of Britain and (Soviet) Russia, with the hope that the United States would play the role of a "third force." However, the weakness of the state's institutional capacity within the neo-patrimonial power structure in Iran, combined with geopolitical constraints and U.S. foreign policy considerations, led to the failure of this initiative.

▪ **Keywords:**

Iran, Qajar, United States, foreign relations, concessions, policy, northern oil, third force, documents.

¹ Ph.D. in Islamic Iranian History, Khwarazmi University; Researcher, Institute for Iran Studies; Lecturer, University of Applied Sciences, Tehran, Iran
Dadbakhsh.masoud@gmail.com



سیاست نیروی سوم و مسئله امتیاز نفت شمال ایران در اواخر دوره قاجار (۱۹۲۰-۱۹۲۵م.)

بر پایه اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا

مسعود دادبخش^۱

چکیده

مسئله امتیاز نفت شمال ایران طی سال‌های ۱۹۲۰-۱۹۲۵م. یکی از مهم‌ترین جلوه‌های تعامل میان سیاست داخلی ایران و رقابت قدرت‌های خارجی در اواخر دوره قاجار است. این پژوهش با تکیه بر اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا و با بهره‌گیری از رویکرد تحلیلی مبتنی بر نظریه نئوپاتریمونیا لیسیم به بررسی چرایی تلاش دولت ایران برای واگذاری امتیاز نفت شمال به شرکت‌های آمریکایی و علل ناکامی این روند می‌پردازد. برای گردآوری داده‌ها از شیوه کتابخانه‌ای بهره‌گیری شده و اسنادی در اولویت قرار گرفته‌اند که به‌طور مستقیم با مسئله امتیاز نفت شمال ارتباط داشته‌اند. پرسش اصلی پژوهش حاضر آن است که چرا با وجود تمایل برخی نخبگان سیاسی ایران به جلب مشارکت ایالات متحده در بهره‌برداری از منابع نفتی شمال، این سیاست در نهایت به نتیجه نرسید؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که این تلاش بیش از آنکه بر پایه یک راهبرد اقتصادی منسجم شکل گرفته باشد، در چارچوب سیاست موازنه‌جویی در برابر نفوذ بریتانیا و روسیه (شوروی) و با امید به ایفای نقش "نیروی سوم" توسط ایالات متحده دنبال شد. با این حال، ضعف ظرفیت نهادی دولت در ساختار نئوپاتریمونیا لیستی قدرت در ایران، همراه با محدودیت‌های ژئوپلیتیک و ملاحظات سیاست خارجی آمریکا موجب شد که این ابتکار ناکام بماند.

■ واژگان کلیدی:

ایران، قاجاریه، ایالات متحده آمریکا، روابط خارجی، امتیازات، سیاست، نفت شمال، نیروی سوم، اسناد

تاریخ دریافت مقاله: ۱۴۰۵/۰۴/۱۰

تاریخ پذیرش مقاله: ۱۴۰۵/۰۶/۱۵

^۱. دانش‌آموخته دکتری تاریخ ایران دوره اسلامی دانشگاه خوارزمی، پژوهشگر بنیاد ایران‌شناسی و مدرس دانشگاه. جامع

علمی- کاربردی، تهران- ایران Dadbakhsh.masoud@gmail.com



مقدمه

در آغاز سده بیستم میلادی، نفت از یک کالای تجاری به مؤلفه‌ای استراتژیک در بازتعریف قدرت اقتصادی و ژئوپلیتیک تبدیل شد. در جغرافیای سیاسی ایران، اگر چه امتیاز داری (۱۹۰۱ م.) پیوند نفت با ساختار قدرت را کلید زد، اما برخلاف انحصار بریتانیا در جنوب، پهنه نفتی شمال (شامل استان‌های گیلان، مازندران، استرآباد، خراسان و آذربایجان) به میدان منازعه‌ای چندوجهی میان قدرت‌های بزرگ تبدیل گردید. این پرونده طی سال‌های ۱۹۲۵-۱۹۲۰ م. زمانی گشوده شد که ایران با بحران نفوذ نهادی، ورشکستگی مالی پس از جنگ جهانی اول و فشار مضاعف لندن و مسکو مواجه بود.

در مواجهه با این انسداد، نخبگان سیاسی ایران، راهبرد "نیروی سوم" را فراتر از الگوهای سنتی موازنه (مثبت و منفی) تدوین کردند. در این استراتژی، ایالات متحده به مثابه دولتی فاقد پیشینه استعماری و توانمند از نظر فنی، گزینه‌ای بهینه برای ایفای نقش حائل دیپلماتیک در برابر مطامع بریتانیا و روسیه (شوروی)^۱ به شمار می‌رفت. با این حال، علی‌رغم هم‌سویی منافع نخبگان داخلی و شرکت‌های آمریکایی نظیر استاندارد اویل و سینکлер، این ایده راهبردی در مقام عمل با شکست مواجه شد.

مسئله بنیادین پژوهش حاضر آن است که چرا ایالات متحده، علی‌رغم بسترهای مساعد سیاسی در ایران، در دستیابی به امتیاز نفت شمال ایران ناکام ماند؟ این نوشتار با عبور از روایت‌های تک‌عاملی بر این فرضیه استوار است که شکست آمریکا محصول تلاقی ساختاری سه متغیر کلیدی بود:

۱. متغیر داخلی: سرشت پاتریمونیالیستی^۲ دولت ایران و ضعف در نهادسازی مدرن
۲. متغیر محیطی: کارشکنی‌های دیپلماتیک و فشار ساختاری دولت‌های بریتانیا و روسیه (شوروی)
۳. متغیر کارگزار: ملاحظات احتیاط‌آمیز و دکتربین‌انزواگرایی در سیاست خارجی واشینگتن پس از جنگ جهانی اول

۱. با وقوع انقلاب کمونیستی روسیه در سال ۱۹۱۷ م. این کشور به چهار جمهوری سوسیالیستی روسیه، اوکراین، بلاروس و فدراسیون قفقاز تقسیم شد. این جمهوری‌ها در ۳۰ دسامبر ۱۹۲۲ اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی را مبتنی بر ایدئولوژی کمونیسم ایجاد کردند و در سال‌های بعد دیگر جمهوری‌های کوچک‌تر منطقه به آنها پیوستند. نظر به تقارن زمانی اعطای امتیاز نفت شمال با وقوع تحولات داخلی در این سرزمین، در مقاله حاضر گاه برای درک بهتر خواننده از نام روسیه (شوروی) بهره گرفته شده است.

۲. پاتریمونیالیسم (Patrimonialism): سلطه موروثی و پدرسالارانه.

ضرورت این تحقیق در بازخوانی یکی از نخستین تلاش‌های ایران برای سیاست موازنه‌جویی^۱ راهبردی نهفته است؛ تجربه‌ای که نشان می‌دهد چگونه فقدان انطباق میان "اراده سیاسی" و "واقعیت‌های ساختاری"، پروژه‌های کلان ملی را به بن‌بست می‌کشاند. بر این اساس، مقاله حاضر می‌کوشد با اتکاء به اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا^۲ و در چارچوب نظری نئوپاتریمونیالیسم^۳، فرایند تلاش دولت ایران برای واگذاری امتیاز نفت شمال به شرکت‌های آمریکایی و عوامل مؤثر بر ناکامی آن را در بستر رقابت قدرت‌های بزرگ و محدودیت‌های ساختاری دولت ایران در فاصله سال‌های ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۵ م. مورد بررسی و تحلیل قرار دهد.

نوآوری این پژوهش در چند محور قابل طرح است. نخست آنکه با اتکاء به مجموعه اسناد روابط خارجی ایالات متحده تلاش شده است تا فرایند شکل‌گیری و پیگیری امتیاز نفت شمال از منظر مکاتبات و ارزیابی‌های دیپلماتیک مقامات آمریکایی بازسازی شود؛ اسنادی که در بسیاری از پژوهش‌های فارسی کمتر به‌صورت نظام‌مند مورد استفاده قرار گرفته‌اند. دوم آنکه این پژوهش با بهره‌گیری از چارچوب نظری نئوپاتریمونیالیسم می‌کوشد که پیوند میان ضعف ظرفیت نهادی دولت ایران و سیاست موازنه‌جویی آن در برابر قدرت‌های بزرگ را تبیین کند. از این منظر، مسئله امتیاز نفت شمال نه صرفاً یک مناقشه اقتصادی، بلکه بخشی از راهبرد دولت ایران برای مدیریت فشارهای ژئوپلیتیک بریتانیا و روسیه (شوروی) در دهه ۱۹۲۰ میلادی تفسیر می‌شود.

پیشینه پژوهش

پژوهش‌های مرتبط با نفت و سیاست خارجی ایران از حیث موضوع، رویکرد و دوره زمانی، دامنه‌ای گسترده دارند و می‌توان آنها را به‌طور نظام‌مند به چند جریان اصلی تقسیم کرد. بررسی این ادبیات برای تبیین جایگاه پژوهش حاضر ضروری است، زیرا نشان می‌دهد مسئله نفت شمال ایران چگونه در حاشیه یا متن مطالعات پیشین قرار گرفته و چه خلأهایی

^۱. Balancing

^۲. آرشیو اسناد وزارت امور خارجه آمریکا که به صورت سالانه منتشر می‌شود. Foreign Relations of the United States (FRUS)

^۳. نئوپاتریمونیالیسم (Neopatrimonialism) نوعی از ساختار سیاسی است که در آن حکومت به‌طور هم‌زمان از دو شیوه پاتریمونیال (سلطه موروثی) و حکومت قانونی بهره می‌گیرد. به بیان دیگر، دولت‌های نئوپاتریمونیال، دولت‌های نسبتاً مدرن‌شده‌ای هستند که در آنها ظاهراً حکومت قانونی و بوروکراتیک مدرن وجود دارد، اما درواقع تصمیم‌گیری‌های کلان بر پایه مناسبات فردی شکل می‌گیرد و تصمیمات ریاست دولت قطعی و بدون تغییر هستند.

همچنان باقی مانده است. نخستین جریان پژوهشی، آثار کلاسیک تاریخ‌نگاری معاصر ایران است که نفت را به عنوان یکی از متغیرهای ساختاری در تحولات درونی جامعه ایرانی تحلیل کرده‌اند. پژوهشگرانی چون نیکی کدی (۱۳۶۹)، پرواند آبراهامیان (۱۳۸۴) و محمدعلی کاتوزیان (۱۳۷۴) در بخش‌هایی از نوشته‌های خود، هر یک با رویکردی متفاوت به نقش نفت در شکل‌گیری دولت مدرن، مناسبات طبقاتی و روابط خارجی ایران پرداخته‌اند. در این آثار، نفت عمدتاً در قالب یک عامل کلان و پیشران تاریخی مطرح می‌شود و تمرکز اصلی بر پیامدهای سیاسی - اجتماعی آن و نه بر پرونده‌های مشخصی چون امتیاز نفت شمال قرار دارند.

جریان دوم شامل مطالعاتی است که به طور خاص بر تاریخ صنعت نفت ایران و نقش شرکت نفت ایران و انگلیس متمرکز شده‌اند. آثاری کلاسیک چون کتاب رونالد فریر (۱۹۸۲) در باره تاریخ شرکت نفت بریتانیا، پژوهش دانیل یرگین (۱۹۹۱) در باره سیاست جهانی نفت و کتاب لئوناردو داوودی (۲۰۲۱) در باره اکتشافات نفتی در دوره قاجار نشان می‌دهد که چگونه نفت جنوب ایران به ستون فقرات منافع راهبردی بریتانیا در خاورمیانه تبدیل شد. این پژوهش‌ها با وجود غنای اسنادی، عمدتاً نفت شمال را یا نادیده گرفته یا آن را به صورت حاشیه‌ای بررسی کرده‌اند.

جریان سوم، مطالعاتی است که به رقابت قدرت‌های بزرگ بر سر منابع نفتی ایران و به‌ویژه نفت شمال پرداخته‌اند. کتاب نفت و مسئله قتل کنسول آمریکا از محمدقلی مجد (۱۳۹۷) را می‌توان از کامل‌ترین آثار پژوهشی در این باب دانست. مقلله جلنلتان کانلین (۲۰۲۴) با عنوان «میدان دسیسه‌های بی‌پایان: رقابت بر سر نفت شمال ایران ۱۹۴۷-۱۹۱۶» نیز از دیگر آثار مهم در این حوزه است. کانلین با بهره‌گیری از اسناد آرشیوی و دست‌اول نشان می‌دهد که نفت شمال ایران نزدیک به سه دهه، میدان رقابت پیچیده میان کشورهای بریتانیا، آمریکا و شوروی و دولت ایران بوده است. این پژوهش از آن جهت اهمیت دارد که نقش شرکت‌های آمریکایی از جمله استاندارد اویل و سینکлер را در چارچوب رقابت جهانی نفت تحلیل می‌کند. در این بین کتابی از آبراهام یلسون (۱۳۶۸) وجود دارد که به بررسی روابط سیاسی ایران و آمریکا در اواخر دوره قاجار پرداخته و در بخش‌هایی سیاست‌های نفتی دولت آمریکا در ایران را مورد مذاقه و بررسی قرار داده است. اگر چه این اثر ارزشمند نیز حوزه پژوهشی مقاله حاضر را از نظر زمانی و موضوعی به‌طور کامل پوشش نمی‌دهد.

در پژوهش‌های محققان داخلی نیز، غالباً تمرکز اصلی بر نفت جنوب و نهضت ملی شدن نفت بوده است؛ هر چند برخی پژوهش‌ها به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به مسئله نفت شمال پرداخته‌اند که از آن جمله می‌توان به کتاب‌های *پنجاه سال نفت ایران* از مصطفی فاتح (۱۳۳۵)، *تاریخ نفت ایران و خاورمیانه* از محمدمیر شیخ‌نوری (۱۳۸۸) و مقاله «نفت شمال ایران در عرصه رقابت‌های بین‌المللی» از مظفر شاهی (۱۳۷۷) اشاره کرد.

با وجود این حجم از مطالعات، دو خلاء اساسی در این میان مشهود است؛ نخست آنکه در منابع فارسی، استفاده روشمند و متمرکز از مجموعه اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا در بازه تاریخی ۱۹۲۰ تا ۱۹۲۵م. برای تحلیل جزئیات این پرونده بسیار محدود است و شاید بتوان کتاب مجد را تنها اثری دانست که بر پایه این اسناد نگاشته شده است. دوم اینکه کمتر پژوهشی تلاش کرده است تا با تکیه بر یک چارچوب نظری ترکیبی، هم‌زمان ابعاد داخلی (ضعف ساختاری دولت ایران) و خارجی (ملاحظات سیاست خارجی آمریکا و قدرت‌های رقیب) را در یک مدل تحلیلی منسجم توضیح دهد. از این‌رو، این پژوهش با تکیه بر اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا و تمرکز بر این پیوند ساختاری، در صدد پر کردن این خلاء برآمده است.

چارچوب نظری

پژوهش حاضر برای تبیین ناکامی در واگذاری امتیاز نفت شمال ایران در سال‌های پایانی دوره قاجار از نظریه نئوپاتریمونالیسم استفاده می‌کند. در سنت وبری، **نظام پاتریمونیا** بر اساس غلبه روابط شخصی، وفاداری‌های فردی و فقدان تمایز میان حوزه عمومی و خصوصی تعریف می‌شود (Weber, 1978: 231-234). در ایران پس از مشروطه، این الگو در قالب نئوپاتریمونالیسم تداوم یافت؛ وضعیتی که در آن، اگر چه ساختارهای نهادی مدرن همچون مجلس و کابینه شکل گرفته‌اند، اما منطق کنش سیاسی همچنان شخص‌محور، متکی بر شبکه‌های قدرت و ناپایدار باقی مانده بود (Eisenstadt, 1973: 13-19). در چنین نظامی، تصمیم‌گیری‌ها نه بر اساس استراتژی‌های ملی بلندمدت، بلکه بر پایه ملاحظات مقطعی، نیازهای فوری مالی و بقای سیاسی نخبگان انجام می‌شد. نتیجه این ساختار، ایجاد "دولت ضعیف" است؛ دولتی که به دلیل فقدان انسجام نهادی، توانایی پیشبرد سیاست‌های کلان را در برابر فشار قدرت‌های بزرگ از دست می‌دهد و غالباً به راهبردهای موازنه‌جویانه نمادین متوسل می‌شود، بی‌آنکه از ظرفیت نهادی لازم برای تحقق آن برخوردار باشد (Migdal, 1988: 42-45).

بر این اساس، تحلیل ما در این مقاله بر این گزاره استوار است که امتیاز نفت شمال نه به عنوان بخشی از یک راهبرد صرفاً اقتصادی، بلکه به مثابه ابزاری برای سیاست موازنه‌جویی تعریف شد. دولت در تلاش بود تا با اتکاء به ایالات متحده به عنوان "نیروی سوم"، فشار بریتانیا و شوروی (روسیه) را تعدیل کند. با این حال، ناتوانی ذاتی دولت در اجرای این سیاست که برآمده از همان ساختار نئوپاتریمونیال بود، در کنار محدودیت‌های راهبردی ایالات متحده، زمینه ناکامی این پروژه را فراهم کردند؛ بنا بر این، ضعف دولت نه یک متغیر مستقل، بلکه پیامد منطقی عملکرد ساختار نئوپاتریمونیال در مواجهه با فشارهای ژئوپلیتیک است.

این پژوهش به روش کیفی و با رویکرد توصیفی - تحلیلی انجام شده است و داده‌های اصلی تحقیق از طریق مطالعه و تحلیل اسناد تاریخی گردآوری شده‌اند. مهم‌ترین منبع اسنادی پژوهش حاضر، مجموعه اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا در فاصله سال‌های ۱۹۲۵-۱۹۲۰م. است که مکاتبات دیپلماتیک، گزارش‌های رسمی و ارزیابی‌های مقامات آمریکایی در باره تحولات سیاسی و اقتصادی ایران را شامل می‌شود. افزون بر این، برای تکمیل و مقایسه داده‌ها از آرشیو سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران، مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و نیز شماری از منابع فارسی و انگلیسی مرتبط با تاریخ نفت و روابط خارجی ایران استفاده شده است.

در فرایند گردآوری داده‌ها، اسنادی در اولویت قرار گرفته‌اند که به طور مستقیم با مسئله امتیاز نفت شمال، مواضع و تصمیمات دولت ایران، دیدگاه و ارزیابی مقامات آمریکایی و واکنش قدرت‌های خارجی به این مسئله ارتباط داشته‌اند. این اسناد پس از شناسایی و انتخاب، بر اساس مضامین اصلی پژوهش از جمله سیاست موازنه‌جویی ایران، نقش ایالات متحده به عنوان "نیروی سوم" و تأثیر رقابت قدرت‌های بزرگ بر سر منابع نفتی دسته‌بندی و تحلیل شده‌اند.

از آنجا که مجموعه اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا بازتاب‌دهنده دیدگاه رسمی دستگاه دیپلماسی ایالات متحده است، داده‌های حاصل از این اسناد در حد امکان با سایر منابع تاریخی و پژوهش‌های موجود مقایسه و ارزیابی شده‌اند تا از یک‌سویه بودن تحلیل کاسته شود. در نهایت، داده‌های گردآوری‌شده در چارچوب نظری نئوپاتریمونیالیسم تحلیل شده‌اند تا رابطه میان ضعف ظرفیت نهادی دولت ایران، سیاست موازنه‌جویی در برابر قدرت‌های بزرگ و ناکامی پروژه واگذاری امتیاز نفت شمال تبیین شود.

زمینه تاریخی امتیاز نفت شمال ایران

تحولات داخلی و بین‌المللی اوایل سده بیستم میلادی، به‌ویژه پس از جنگ جهانی اول و انقلاب روسیه، زمینه مناسبی برای بازتعریف مناسبات ایران با قدرت‌های بزرگ فراهم کرد. تا پیش از انقلاب ۱۹۱۷م. شمال ایران در حوزه نفوذ امپراتوری روسیه تزاری قرار داشت و قراردادهای میان روسیه و بریتانیا عملاً ایران را به حوزه‌های نفوذ این دو قدرت تقسیم کرده بود. بر اساس این قراردادهای، مناطق شمالی کشور تحت سیطره سیاسی و اقتصادی روسیه قرار داشتند (Kazemzadeh, 1968: 659-660) و حضور نظامی و مالی روس‌ها در گیلان، مازندران و آذربایجان مانع جدی ورود دیگر بازیگران اقتصادی به این مناطق به‌شمار می‌رفت. در چنین شرایطی، تمام امتیازات مهم این نواحی عملاً باید در اختیار دولت روسیه و اتباع آن قرار می‌گرفت. انعقاد قرارداد نفتی خوشتاریا در سال ۱۹۱۶م. که حق انحصار اکتشاف و استخراج نفت و گاز طبیعی شمال ایران را به آکاکي مفودیویچ خوشتاریا^۱ واگذار می‌کرد، نمونه‌ای روشن از همین وضعیت بود (شیخ‌نوری، ۱۳۸۸: ۴۹-۴۸). این اوضاع موجب شد تا مسئله امتیازات خارجی به نمادی از نقض حاکمیت ملی تبدیل شود و در فضای پرآشوب پس از جنگ جهانی اول، هر گونه قرارداد اقتصادی با قدرت‌های خارجی با حساسیت افکار عمومی مواجه گردد. مسئله امتیاز نفت شمال نیز از این قاعده مستثناء نبود؛ به‌ویژه آنکه تجربه تلخ امتیاز نفت جنوب در حافظه سیاسی جامعه، این پرونده را از یک موضوع صرفاً اقتصادی به مسئله‌ای مرتبط با استقلال و حیثیت ملی تبدیل کرده بود.

ظهور سیاست موازنه مثبت و بهره‌گیری از نیروی سوم

در فضای پس از جنگ جهانی اول و به‌ویژه پس از ناکامی قرارداد ۱۹۱۹م. سیاست ایران وارد مرحله‌ای تازه شد. مخالفت گسترده با این قرارداد که از سوی بسیاری از نیروهای سیاسی به منزله تلاشی برای تبدیل ایران به تحت‌الحمایگی بریتانیا تلقی می‌شد، موجی کم‌سابقه از بسیج سیاسی علیه نفوذ لندن را به دنبال داشت (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۲۱-۱۱۸). در چنین شرایطی، برخی سیاستمداران ایرانی به ایده بهره‌گیری از "نیروی سوم" روی آوردند؛ مفهومی که در ادبیات سیاسی آن دوره به معنای جلب همکاری ایالات متحده برای ایجاد موازنه در برابر روس و انگلیس بود. در نتیجه، پای دولت و شرکت‌های نفتی

^۱. Akaky Mededievitch Khoshtaria

برای مطالعه بیشتر در باره مفاد قرارداد خوشتاریا و اقدامات وی در شمال ایران نگاه کنید به: اسرار نفت شمال، [بی‌تا]:

آمریکایی نیز به مناقشه امتیاز نفت شمال باز شد. این تحول را نباید صرفاً نتیجه یک تصمیم اقتصادی دانست، بلکه باید آن را محصول شرایط پیچیده گذار سیاسی ایران پس از جنگ جهانی اول تلقی کرد؛ شرایطی که در آن خلاء ژئوپلیتیک، بحران نهادی و گفتمان استقلال طلبی هم‌زمان عمل می‌کردند.

پس از انقلاب بلشویکی روسیه (۱۹۱۷م.) و بن‌بست ناشی از قرارداد ۱۹۱۹م. دولت‌های وقت ایران در جستجوی نیرویی بودند که بتواند در برابر سلطه بریتانیا موازنه‌ای مؤثر ایجاد کند. از دیدگاه بسیاری از سیاستمداران ایرانی، ایالات متحده مناسب‌ترین گزینه برای ورود به عرصه سیاسی ایران بود و امتیاز نفت شمال مهم‌ترین ابزار برای تشویق و ترغیب آن به‌شمار می‌رفت. آغاز تلاش‌ها برای واگذاری امتیاز نفتی به شرکت‌های آمریکایی به دوره رئیس‌الوزرای مشیرالدوله در سال ۱۲۹۹ش./ ۱۹۲۰م. بازمی‌گردد.

اسناد روابط خارجه آمریکا نشان می‌دهد که واشنگتن از این پیشنهاد استقبال کرده بود. بر اساس گزارش‌های موجود

در ۱۲ اوت (آگوست) ۱۹۲۰، به عبدالعلی خان صدیق‌السلطنه وزیرمختار ایران در آمریکا اطلاع داده شد که شرکت استاندارد اوایل در صورت حصول توافقی رضایت‌بخش حاضر است پیشنهاد ایران در باره اکتشافات نفتی در شمال کشور را بررسی کند (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891. 6363 Standard Oil/1).

همچنین وزارت امور خارجه آمریکا در ۱۶ اوت^۱ به کللدول^۲ وزیرمختار خود در تهران دستور داد تا در باره وضعیت امتیاز نفت شمال و رقابت احتمالی بریتانیا اطلاعات لازم را گردآوری کند. در همین چارچوب، از او خواسته شد در باره امکان پرداخت کمک‌های مالی برای به تعویق انداختن واگذاری امتیاز تا روشن شدن ظرفیت شرکت‌های آمریکایی نیز بررسی‌هایی انجام دهد. در یکی از مکاتبات، صراحتاً به تمایل دولت ایران برای واگذاری این امتیاز به شرکت‌های آمریکایی اشاره شده است؛ جایی که آمده است: «وزیرمختار ایران در واشنگتن به صورت شفاهی اعلام کرده است که شرکت‌های انگلیسی در حال تلاش برای کسب امتیاز نفت در استان‌های شمالی هستند، اما دولت وی ترجیح می‌دهد این امتیازات را به آمریکا بدهد تا سایر علاقه‌مندان خارجی» (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891. 6363/16) (پیوست ۱).

۱. مطابق با ۲۱ مرداد ۱۲۹۹.

۲. مطابق با ۲۵ مرداد.

3. Caldwell

کالدول در گزارش‌های خود بارها تأکید کرده بود که فضای عمومی و مطبوعات ایران، به ویژه پس از تجربه قرارداد ۱۹۱۹م. به شدت ضد بریتانیا شده و در عین حال، ایالات متحده را تنها قدرتی می‌دانستند که می‌تواند در وضعیت بحرانی ایران نقش حمایتی ایفاء کند. به باور او، بسیاری از فعالان سیاسی و روزنامه‌نگاران ایرانی پس از قرارداد ۱۹۱۹م. به این نتیجه رسیده بودند که ویلسون^۱ آنان را فریب داده و در لحظه حساس تنها گذاشته است (FRUS, 1919, Vol. II, Doc. 741. 91/21, 741. 91/82). از این رو، کالدول می‌کوشید تا مقامات آمریکایی را به حضور فعال‌تر در تحولات سیاسی و اقتصادی ایران ترغیب کند. با وجود این، دولت ایران - دست‌کم در سطح رسمی - همچنان از اعطای هر گونه امتیاز قطعی به آمریکا پرهیز می‌کرد و تصمیم نهایی را منوط به تصویب مجلس شورای ملی می‌دانست. کالدول در یکی از گزارش‌های خود می‌نویسد که وزیر امور خارجه ایران «حاضر به اظهار نظر قطعی در خصوص امتیاز نفت [شمال] نیست و اظهار می‌دارد که موضوع تنها پس از تشکیل مجلس به صورت رسمی و قانونی قابل رسیدگی است» (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891. 6363 Standard Oil/3). این موضع نشان می‌دهد که دولت ایران، هر چند از سرمایه‌گذاری آمریکایی‌ها استقبال سیاسی می‌کرد، اما از نظر حقوقی و نهادی امکان اقدام مستقیم و سریع را نداشت.

واشنگتن نیز به خوبی از این محدودیت آگاه بود. کللدول پیش‌تر در جریان بحث‌های مربوط به قرارداد ۱۹۱۹م. به وزارت امور خارجه آمریکا یادآور شده بود که بر اساس قانون اساسی ایران، معاهدات تا زمانی که به تصویب مجلس شورای ملی نرسند، قابلیت اجرا ندارند (FRUS, 1919, Vol. II, Doc. 741. 91/22). با این حال، دیویس^۲ سرپرست وزارت امور خارجه آمریکا نسبت به آینده این پرونده خوش‌بین باقی مانده و نوشته بود: «دلیلی وجود ندارد که وزارت امور خارجه ایران در استان‌های شمالی به منافع آمریکا توجهی نداشته باشد؛ در صورتی که امتیازات روسیه قانوناً و به طور قطعی لغو شود، امید است که یک شرکت آمریکایی به‌زودی درخواست دهد» (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891. 6363 Standard Oil/8). اما این خوش‌بینی نیز چندان دوام نیاورد. زیرا پس از پیروزی انقلاب بلشویکی روسیه و ملغی شدن تمام امتیازاتی که پیش از این به دولت و اتباع دولت روسیه تزاری واگذار شده بود، خوشستاریا با این توجیه که وی گرجی است و این قانون شامل حال وی

^۱. توماس ویلسون (Thomas Wilson): بیست و هشتمین رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا و از حزب دموکرات بود.

وی از سال ۱۹۱۳ تا ۱۹۲۱ م در این مقام باقی‌ماند.

^۲. Davis

نمی‌شود، امتیاز نفت شمال را به شرکت نفتی آنگلو-پرشین^۱ واگذار نمود؛ از این رو، در سال ۱۹۲۰م. شرکتی به نام "شرکت نفت‌های شمال ایران" در لندن تأسیس شد که خود را صاحب امتیاز نفت شمال ایران می‌دانست. دولت ایران به سرعت به این موضوع واکش نشان داده و امتیاز خوشتاریا را غیرقانونی دانست (ذوقی، ۱۳۸۱: ۹۳-۹۲).

عبدالعلی خان وزیرمختار ایران در آمریکا نیز دیویس را از تلاش‌های جدید بریتانیا برای کسب امتیاز نفت شمال آگاه کرد. دیویس کمتر از دو هفته بعد، در ۲۹ نوامبر ۱۹۲۰^۲ کالدول را از خطر نفوذ بریتانیا در کابینه جدید ایران، به‌ویژه در دولت فتح‌الله خان اکبر مطلع ساخت و از او خواست مقامات ایرانی را نسبت به موضع روشن آمریکا و شرکت‌های آمریکایی آگاه کند. او در تلگراف خود تأکید کرد که نیکلسون از شرکت آنگلو-پرشین برای نهایی کردن مذاکرات مربوط به امتیاز روسیه در شمال ایران (خوشتاریا) به تهران می‌رود و باید اطمینان حاصل شود که وزیر خارجه جدید، موضع این دولت و شرکت‌های آمریکایی را «همان‌طور که در دستورالعمل‌های قبلی مشخص شده است»، به روشنی درک کند (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891. 6363 Standard Oil/11). آنگونه که مشخص است، پرونده امتیاز نفت شمال در این مقطع، میان تمایل دولت آمریکا به ایجاد نفوذ اقتصادی، احتیاط‌های حقوقی و داخلی دولت ایران و رقابت فزاینده بریتانیا معلق مانده بود؛ وضعیتی که عملاً زمینه را برای تداوم کشمکش و پیچیده‌تر شدن روند واگذاری امتیاز فراهم می‌کرد. چندی بعد، عبدالعلی خان در دیدار با میل‌سپو^۳ مشاور تجارت خارجی وقت وزارت امور خارجه آمریکا چنین استدلال کرد که تعلل ایران در واگذاری امتیاز نفت شمال به شرکت‌های آمریکایی، بیش از هر چیز ناشی از وابستگی مالی ایران به بریتانیا و اتکای دولت به کمک‌های مالی لندن است. او در همین چارچوب می‌کوشید تا بانک‌های آمریکایی را به اعطای وام به دولت ایران ترغیب کند و در مقابل، وعده واگذاری امتیاز نفت شمال به یک شرکت نفتی آمریکایی را مطرح سازد. نکته قابل توجه آن است که عبدالعلی خان مصرانه تأکید می‌کرد که این پیشنهاد صرفاً نظر شخصی اوست و ارتباطی با دولت ایران ندارد. با این حال، روشن است که چنین ابتکاری بدون نوعی هماهنگی یا دست‌کم چراغ سبز سیاسی از سوی دولت امکان‌پذیر نبوده است. او برای تشدید رغبت آمریکایی‌ها ادعا می‌کرد که شرکت انگلیسی، امتیازات قدیمی روسیه را خریده است و اگر شرکت‌های آمریکایی بیش از این

۱. این شرکت در سال ۱۹۳۵م. به شرکت نفتی ایران و انگلیس تغییر نام یافت.

۲. مطابق با ۸ آذر ۱۲۹۹.

۳. Arthur Millspaugh

تععل کنند، این امتیاز نیز از دست خواهد رفت (FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891.6363 Standard Oil/16).

اینگونه مواضع نشان می‌دهد که درک دولت ایران از پرونده نفت شمال، نه بر پایه یک سیاست نهادمند و بلندمدت، بلکه بر اساس منطق مصلحت‌جویانه و فشارهای مقطعی شکل گرفته بود. از این منظر، گرایش دولت ایران به واگذاری امتیاز نفت شمال به شرکت‌های آمریکایی را می‌توان در چارچوب منطق پاتریمونیالیستی توضیح داد؛ زیرا این تصمیم، بیش از آنکه محصول ارزیابی دقیق از ظرفیت اجرایی دولت، پیامدهای حقوقی قرارداد یا توان صیانت از آن باشد، ناشی از تلاش برای رهایی فوری از فشار دو قدرت رقیب بود. به بیان دیگر، حضور آمریکا در این پرونده، نه حاصل یک راهبرد منسجم سیاست خارجی، بلکه نوعی راه‌حل کوتاه‌مدت برای برهم‌زدن موازنه موجود به‌شمار می‌رفت. غلبه تدبیر مقطعی بر سیاست‌گذاری ساختاری، از ویژگی‌های مهم دولت‌های پاتریمونیالیستی است.

رقابت‌های نفتی و تحولات سرنوشت‌ساز (۱۹۲۵-۱۹۲۱ م.)

سال‌های ۱۹۲۱ تا ۱۹۲۵ م. را می‌توان مرحله‌ای تعیین‌کننده در سرنوشت امتیاز نفت شمال ایران دانست. در این دوره، مسئله نفت شمال از یک موضوع صرفاً اقتصادی به میدان رقابت سیاسی میان قدرت‌های بزرگ تبدیل شد. اسناد وزارت خارجه آمریکا نشان می‌دهد که هم‌زمان با تلاش شرکت‌های آمریکایی برای ورود به صنعت نفت ایران، دولت‌های بریتانیا و روسیه (شوروی) نیز تحولات مربوط به این امتیاز را با حساسیت بسیار دنبال می‌کردند. در چنین فضایی، دولت ایران کوشید از رقابت قدرت‌ها برای تقویت موقعیت خود بهره گیرد، اما ضعف ساختاری دولت و بحران‌های مالی مانع تحقق کامل این هدف شد. در همین زمان، دولت بریتانیا که از به نتیجه رسیدن قرارداد ۱۹۱۹ م. ناامید شده بود، بخشی از نیروهای نظامی خود را از ایران خارج کرد. این اقدام در عمل، بخشی از راهبرد فشار بر دولت مرکزی ایران و زمینه‌سازی برای تحولات سیاسی بعدی از جمله کودتای ۳ اسفند ۱۲۹۹ تلقی می‌شد.

کالدول با برداشتی خوش‌بینانه و تا حدی نادرست از شرایط داخلی ایران، خروج نیروهای انگلیسی از شمال کشور را فرصتی مناسب برای افزایش نفوذ آمریکا تلقی کرد. او در تلگرافی به تاریخ ۶ ژانویه ۱۹۲۱، وضعیت داخلی ایران پس از عقب‌نشینی نیروهای بریتانیایی را تشریح کرده و به مقامات آمریکایی پیشنهاد داد که هر چه سریع‌تر از خلاء قدرت پدید آمده در ایران بهره‌برداری کنند و نفوذ نظامی و اقتصادی خود را در این کشور گسترش دهند. از

نظر او، با خروج انگلیسی‌ها از شمال ایران، معادلات سیاسی خاورمیانه وارد مرحله‌ای حساس شده بود و این وضعیت می‌توانست امکان‌های تازه‌ای برای گسترش نفوذ آمریکا در عرصه‌های نظامی، سیاسی و اقتصادی فراهم سازد.

کالدول در همین تلگرام استدلال می‌کرد که طبقات مختلف اجتماعی در ایران همچنان اعتماد قلیل توجهی به آمریکایی‌ها دارند و ایالات متحده باید از این سرمایه نمادین برای تحقق اهداف راهبردی خود از جمله تأمین منابع طبیعی مورد نیاز و مهار نفوذ بلشویسم بهره گیرد. او در بخشی از گزارش خود می‌نویسد که با خروج نیروهای انگلیسی، اجرای توافقنامه آنگلو-پرشین عملاً ناممکن شده و حتی سفارت بریتانیا نیز اذعان دارد که این وضعیت به معنای از دست رفتن منافع لندن در بخش اعظم ایران جز جنوب کشور خواهد بود. به گمان او، اگر ایران بتواند به‌طور محرمانه با دست‌کم ۳۰ افسر باتجربه آمریکایی برای سازماندهی مجدد و فرماندهی نیروهای ایرانی قرارداد ببندد، شاید بتوان از آشوب‌های داخلی و مهم‌تر از آن، از افتادن ایران به آغوش روسیه جلوگیری کرد. در پایان این تلگرام، کالدول تأکید می‌کرد که اثر اخلاقی چنین اقدامی بسیار بزرگ خواهد بود، زیرا ایرانیان از همه طبقات هنوز به آمریکا اعتماد دارند و احتمالاً با اشتیاق از افسران آمریکایی حمایت خواهند کرد (FRUS, 1921, Vol. II, Doc.741. 91/22:Telegram). این تحلیل فارغ از آنکه تا چه حد با واقعیت‌های سیاسی ایران منطبق بود، نشان می‌دهد که دیپلمات‌های آمریکایی تحولات ایران را نه در سطحی محدود و محلی، بلکه در چارچوب رقابت‌های گسترده قدرت‌های جهانی ارزیابی می‌کردند.

پس از وقوع کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹ و تشکیل کابینه سید ضیاءالدین طباطبائی، موضوع واگذاری امتیاز نفت شمال برای مدتی به حاشیه رفت. با سقوط این کابینه و روی کار آمدن احمد قوام در خرداد ۱۳۰۰، پرونده بار دیگر احیاء شد. قوام در دوره صدارت خود بیش از پیش تلاش کرد تا با بهره‌گیری از سیاست موازنه مثبت، ایالات متحده را وارد صحنه سیاسی ایران کند و از طریق اعطای امتیاز نفت شمال، هم توازن تازه‌ای در سیاست خارجی کشور ایجاد کند و هم وضعیت آشفته اقتصادی ایران را تا حدودی سامان دهد. در عین حال، این سیاست می‌توانست جایگاه سیاسی شخص قوام را نیز تقویت کند و به او امکان دهد که در برابر فشار قدرت‌های رقیب، ابتکار عمل بیشتری داشته باشد.

نحوه طرح و پیگیری امتیاز نفت شمال نشان‌دهنده غلبه الگوی پاتریمونیالیستی در ساختار تصمیم‌گیری ایران است. فرایند واگذاری این امتیاز، بیش از آنکه بر پایه سازوکارهای

نهادهای پایدار، برنامه‌ریزی اقتصادی منسجم و یک نظام اداری تخصص‌محور استوار باشد، به اراده و ابتکار برخی چهره‌های سیاسی و شبکه‌های شخصی قدرت وابسته بود. به عبارت دیگر، تصمیم‌گیری در باره یکی از مهم‌ترین منابع راهبردی کشور، نه در قالب یک دولت منسجم و بوروکراتیک، بلکه در چارچوب مناسباتی صورت می‌گرفت که در آن نقش رجال سیاسی، روابط غیررسمی و ملاحظات مقطعی بر ترتیبات پایدار حقوقی و اداری غلبه داشت. این وضعیت با منطق پاتریمونیالیسم سازگار است؛ زیرا در چنین الگویی مرز میان منافع عمومی و مناسبات شخصی-سیاسی نخبگان چندان روشن نیست و سیاستگذاری کلان به جای اتکاء به نهاد، بر اشخاص تکیه دارد.

در ادامه این تحولات، در ۲۱ ژوئن (جون) ۱۹۲۱^۱ انگرت^۲ کاردار سفارت آمریکا در ایران، گزارشی ارسال کرد. این گزارش با ارائه تصویری روشن از وضعیت سیاسی داخلی کشور نشان می‌دهد که دولت ایران به‌خوبی از رقابت میان بریتانیا و آمریکا آگاه بود و می‌کوشید از این رقابت برای افزایش قدرت چانه‌زنی خود بهره گیرد. به بیان دیگر، سیاستمداران ایرانی تلاش داشتند با قرار دادن شرکت‌های نفتی آمریکایی در برابر رقبای انگلیسی، شرایط بهتری را برای واگذاری امتیازات اقتصادی فراهم کنند.

انگرت در این گزارش با ابراز امیدواری نسبت به هم‌سویی شاه، دولت و مجلس ایران با آمریکا، پیشنهاد مشارکت سرمایه‌گذاران آمریکایی با انگلیسی‌ها در موضوع نفت شمال را مطرح می‌کند و می‌نویسد: «اگر سرمایه‌داران آمریکایی مایل به سرمایه‌گذاری در شمال ایران هستند، شاید بهتر باشد لندن را نیز دعوت به همکاری کنند، زیرا در غیر این صورت ایرانی‌ها مطمئناً شیوه قدیمی شرقی را به کار می‌گیرند و یکی را در برابر دیگری قرار می‌دهند» (FRUS, 1921, Vol. II, Doc. 711. 91: Telegram) (پیوست ۲).

این شواهد اسنادی نشان می‌دهد که بازیگران خارجی تا حدی از محدودیت ظرفیت دولت ایران آگاه بودند. برداشت آنان از امکان «قرار دادن یک طرف در برابر طرف دیگر» تنها ناظر به تاکتیک دیپلماتیک ایران نبود، بلکه به‌طور ضمنی بازتاب این واقعیت نیز محسوب می‌شد که دولت ایران از منابع قدرت نهادی کافی برای پیشبرد مستقل سیاست نفتی خود برخوردار نیست. از سوی دیگر، هر چند دولت ایران می‌کوشید با بهره‌گیری از رقابت میان قدرت‌ها فضای مانور بیشتری برای خود ایجاد کند، اما این رفتار لزوماً به معنای برخورداری از قدرت چانه‌زنی بالا نبود؛ بلکه نشانه‌ای از محدودیت‌های ساختاری یک دولت ضعیف به

۱. مطابق با ۳۱ خرداد ۱۳۰۰.

۲. Engert

شمار می‌آمد. دولتی که به دلیل فقدان پشتوانه نهادی و اقتصادی کافی، ناچار است از رقابت خارجی به عنوان ابزاری جبرانی استفاده کند. در نتیجه، سیاست "نیروی سوم" در این پرونده بیش از آنکه بیانگر اقتدار راهبردی ایران باشد، بازتاب تلاش یک دولت ضعیف برای جبران کمبود منابع قدرت از طریق بازی با موازنه‌های خارجی است.

پس از چندی، در ۲۲ نوامبر ۱۹۲۱^۱ اعطای امتیاز نفت شمال شامل مناطق آذربایجان، مازندران، گیلان، استرآباد و خراسان برای مدت پنجاه سال به شرکت آمریکایی استاندارد اوایل به تصویب رسید. بر اساس مفاد این امتیاز، ۱۰ درصد از عواید حاصل از نفت و سایر فرآورده‌های نفتی پیش از کسر هر گونه هزینه به ایران تعلق می‌گرفت و شرکت استاندارد اوایل نیز مجاز به واگذاری این امتیاز به طرف ثالث نبود (فاتح، ۱۳۳۵: ۳۳۳؛ مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۳۰ آبان ۱۳۰۰). تصویب این قرارداد برای طرف آمریکایی از چنان اهمیتی برخوردار بود که انگرت‌کاردار سفارت آمریکا در ایران، همان شب در تلگرافی فوری این موضوع را به وزارت امور خارجه ایالات متحده گزارش کرد و پیشنهاد داد که شرکت استاندارد اوایل «به سرعت یکی از بهترین افراد خود را برای نمایندگی محلی» به ایران اعزام کند (FRUS, 1921, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/44).

انقصاد این قرارداد در آغاز موجی از امیدواری و شغف را در فضای عمومی ایران که از نظر سیاسی و اجتماعی ملتهب بود، پدید آورد (روزنامه ایران، ۳ آذر ۱۳۰۰: ۱؛ ۶ آذر ۱۳۰۰: ۱)؛ با این حال، این خوش‌بینی چندان پایدار نماند و به‌زودی چالش‌های جدی آشکار شد. بهره‌برداری و انتقال نفت از مناطق شمالی ایران بدون موافقت روسیه و بریتانیا عملاً امکان‌پذیر نبود و مخالفت این دو دولت روند اجرای قرارداد را با مانع جدی مواجه می‌کرد. دولت روسیه که اعطای این امتیاز را مغایر با فصل سیزدهم قرارداد مودت^۲ می‌دانست، در ۲۴ نوامبر ۱۹۲۱^۳ از طریق سفارت خود در تهران مخالفت صریح با واگذاری امتیاز نفت شمال به کمپانی استاندارد اوایل را اعلام کرد (روزنامه ایران، ۵ آذر ۱۳۰۰: ۱) که این امر

۱. مطابق با ۳۰ آبان ۱۳۰۰.

۲. بر طبق فصل سیزدهم این قرارداد که در تاریخ ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ (۷ اسفند ۱۲۹۹) میان دولتمردان ایران و روسیه (شوروی) منعقد شده بود، دولت ایران متعهد می‌شد تا امتیازهایی را که روسیه کمونیستی از آنها انصراف داده است، «در اختیار و تصرف و استفاده هیچ دولت یا تبعه بیگانه‌ای قرار ندهد» (توازی، ۱۳۹۳: ۱۴۶). دولت روسیه کمونیستی معتقد بود که نظر به چشم‌پوشی آنها از امتیاز خوشستاریا (نفت شمال)، دولت ایران اجازه اعطای امتیاز نفتی در این منطقه به شرکت استاندارد اوایل را ندارد.

۳. مطابق با ۲ آذر ۱۳۰۰.

موجب شد تا انتقال مواد نفتی از مسیرهای تحت کنترل آن کشور عملاً ناممکن شود (لنچافسکی، ۱۳۵۲: ۱۰۷-۱۰۶). از سوی دیگر، بریتانیا نیز که پس از لغو قرارداد ۱۹۱۹م. در پی آن بود تا خود را بی‌میل به سرمایه‌گذاری در ایران نشان دهد، بلافاصله پس از اطلاع از این قرارداد در ۲۵ نوامبر ۱۹۲۱ اعتراض خود را به دولت ایران ابلاغ کرد و اقدام ایرانیان را «کاملاً غیرقابل دفاع و به شدت غیردوستانه» خواند (FRUS, 1921, Vol. II, Doc. 891). این اقدام در راستای حفظ منافع شرکت نفتی آنگلو-پرشین بود که در جنوب ایران نفوذ اقتصادی گسترده‌ای داشت و از ورود شرکت‌های آمریکایی به بازار نفت ایران نگران بود.

دولت ایران به سرعت به اعتراضات هر دو کشور پاسخ داده و ادعاهای آنان را نادرست دانست. وزارت امور خارجه در پاسخ به سفارت روسیه اعلام کرد: «نوشته‌ای» که در دست خوشتاریا بوده، مربوط به عهدنامه دولتین ایران و روس نیست، زیرا نظر به اینکه نوشته مزبور به هیچ‌وجه طی مدارج قانونی را نکرده و به تصویب مجلس نرسیده بوده است، قانوناً باطل و از درجه اعتبار ساقط و کان لم یکن بوده است» (روزنامه ایران، ۸ آذر ۱۳۰۰: ۱). این وزارتخانه همچنین پافشاری بریتانیا بر امتیاز نفت شمال را غیرقانونی دانست و در پاسخ به اعتراض آنان نوشت: «سفارت فحیمه انگلیس از یکچنین معامله نامشروعی اینچنین حمایت نکند تا سوءتفاهم‌های موجوده رفع شود. مخصوصاً تذکار و تکرار می‌کنیم که دولت انگلستان و کمپانی نفت قبل از این معامله کاملاً به واسطه اظهارات وزیر خارجه وقت ایران که در آن موقع در انگلستان بود از نظریه دولت و بی‌اساس بودن ادعای خوشتاریا مسبوق شدند» (روزنامه ایران، ۸ آذر ۱۳۰۰: ۱).

با وجود این، بریتانیا و روسیه (شوروی) از مواضع خود کوتاه نیامدند و دولت ایران را برای احیای امتیاز نفتی خوشتاریا تحت فشار قرار دادند (ذوقی، ۱۳۸۱: ۱۰۱-۱۰۰). هر چند که سفارت بریتانیا هم‌زمان با این اعتراضات، افزون بر ایجاد کلنال ارتباطی میان نمایندگان شرکت‌های آنگلو-پرشین و استاندارد اوایل به رایزنی با دولتمردان آمریکایی پرداخت. گدس^۱ سفیر وقت بریتانیا در آمریکا در ۳۱ دسامبر ۱۹۲۱ وزارت خارجه آمریکا را مطلع ساخت که نمایندگان دو کشور موافقت کرده‌اند که «هیچکدام از دو دولت نباید بدون اطلاع قبلی به دیگری، قدم قطعی بردارند» و همچنین «نباید هیچ اقدامی در جهت تشویق دولت ایران در تلاش‌هایش [برای ایجاد موازنه قدرت] انجام شود؛ تلاش‌هایی که بدون شک با هدف تقابل

^۱. Geddes

دولت ایالات متحده در برابر دولت اعلیٰ حضرت [بریتانیا] صورت می‌گیرد» (FRUS, 1921, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/ 86).

سرانجام مذاکرات میان نمایندگان سیاسی دو کشور منجر به عقد قراردادی میان شرکت‌های نفتی استاندارد اوایل و آنگلو- پرشین شد که به موجب آن کمپانی نفتی جدیدی با نام "شرکت نفت ایران و آمریکا" با مشارکت هر دو شرکت تأسیس می‌شد (ذوقی، ۱۳۸۱: ۱۰۲). در واقع این تصمیم استاندارد اوایل و آمریکایی‌ها برای آن بود که امکان انتقال محموله‌های نفتی از طریق خطوط لوله موجود در خاک ایران که بر اساس امتیاز داری در اختیار شرکت نفت آنگلو- پرشین بود، فراهم شود (شاهدی، ۱۳۷۷: ۶۲).

در همین ایام، شرکت نفتی آمریکایی دیگری به نام سینکالر^۱ نیز تمایل خود را برای سرمایه‌گذاری در ایران آشکار کرد و با اعزام نمایندگانی به کشور، رایزنی‌هایی را برای دریافت امتیاز نفت شمال انجام داد. نمایندگان این شرکت با همکاری احمدعلی سپهر موفق شدند به صورت محرمانه با مشیرالدوله رئیس‌الوزرای وقت و سید حسن مدرس رهبر اکثریت مجلس و از مخالفان واگذاری امتیاز به شرکت استاندارد اوایل دیدار کنند و نظر آنان را جلب نمایند (سپهر، ۱۳۷۴: ۲۰۲-۲۰۱).

دست آخر اهمال و سستی استاندارد اوایل و گرایش آن به مشارکت با شرکت نفتی انگلیسی موجب شد تا ۴۲ نفر از نمایندگان مجلس چهارم شورای ملی از جمله قوام، نصرت‌الدوله، ارباب کیخسرو، تدین، آقا سید فاضل، حاج شیخ اسدالله و آقا سید یعقوب پیشنهادی را مبنی بر تعدیل تفاهم‌نامه مذکور و رفع انحصار مذاکره با شرکت استاندارد اوایل به مجلس ارائه دهند تا زمینه را برای رایزنی دولت ایران با دیگر شرکت‌های نفتی آمریکایی فراهم کنند (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۱۸ و ۲۰ خرداد ۱۳۰۱).

از این منظر، تصویب امتیاز پنجاه‌ساله نفت شمال به استاندارد اوایل و ناتوانی بعدی در تثبیت و اجرای مؤثر این تصمیم را می‌توان در بستر نظریه «دولت ضعیف» فهم کرد. دولت ایران اگر چه از نظر حقوقی توانست این امتیاز را به تصویب برساند، اما از حیث ظرفیت اجرایی، توان دفاع از تصمیم خود در برابر فشارهای بیرونی و مدیریت پیامدهای سیاسی آن را نداشت. در واقع یکی از شاخص‌های اصلی دولت ضعیف، شکاف میان «تصمیم رسمی» و «توان تحقق عملی» آن است؛ شکافی که در پرونده نفت شمال به روشنی دیده می‌شود.

^۱. Sinclair Oil Corporation

به هر روی، مجلس شورای ملی در جلسه ۲۵ خرداد ۱۳۰۱، بندهای ۱ و ۵ قانون اعطای امتیاز نفت شمال را مورد اصلاح قرار داد. در امتیازنامه پیشین تنها از شرکت استاندارد اوایل نام برده شده بود، اما در مصوبه جدید در کنار آن از هر «کمپانی مستقل آمریکایی دیگر» نیز یاد شد (مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی، ۲۵ خرداد ۱۳۰۱). این تغییر موجب شد پای شرکت نفتی سینکлер از اوت ۱۹۲۲^۱ به طور رسمی به منازعات نفتی شمال ایران باز شود و رقابت میان هواداران استاندارد اوایل و سینکлер شکل بگیرد. گروه نخست از حمایت بریتانیا برخوردار بود و گروه دوم به نحوی از حمایت نسبی سفارت روسیه (شوروی) بهره می‌برد. شمار زیادی از نمایندگان مجلس و سیاستمداران نیز در عمل به یکی از این دو اردوگاه نزدیک شدند (فاتح، ۱۳۳۵: ۳۳۶) و بدین ترتیب، مسئله امتیاز نفت شمال بیش از پیش پیچیده شد و شکاف سیاسی تازه‌ای در کشور پدید آمد.

این موضوع باعث شد تا مشیرالدوله شخصاً به تحقیق در باره این دو شرکت نفتی و قرارداد پیشنهادی آنان بپردازد. کورنفلد^۲ وزیرمختار وقت آمریکا در ایران از شرکت سینکлер حمایت می‌کرد؛ اما حسین علاء همتای ایرانی وی، پیشنهاد شرکت استاندارد اوایل را مناسب‌تر می‌دانست. آنگونه که سپهر در خاطرات خود می‌نویسد: این موضوع به دلیل دوستی علاء با مورگان شوستر خزانه‌دار پیشین ایران بود که در آن زمان به عنوان مشاور کمپانی استاندارد اوایل فعالیت می‌کرد (سپهر، ۱۳۷۴: ۲۰۳-۲۰۲).

علاء حتی در پاسخ به استعلام دولت ایران، به آرای شوستر استناد کرد و در شهریور ۱۳۲۱ نظرات او را در باره برتری شرکت استاندارد اوایل به ایران ارسال نمود. شوستر پیشنهاد شرکت سینکлер را «مجمل و مهمل» و «مضحک» توصیف کرده و تصریح می‌کند که «بعد از مطالعه پیشنهاد، به طور جدی می‌گویم که ندادن امتیاز خیلی بهتر از دادن آن با این شرایط است. پیشنهاد استاندارد [اوایل] تجارتی صحیح و حسابی است. کمپانی مزبور در عالم دارای مقام مهمی است» (ساکما، شناسه سند: ۲۳۰/۳۲۶۵).

با تمام این اوصاف، لایحه جدید قانون امتیاز نفت شمال در ۲۸ شهریور ۱۳۰۱/۲۰ سپتامبر ۱۹۲۲ از سوی دولت به مجلس شورای ملی ارائه شد. این لایحه نخست در کمیسیون ویژه‌ای مورد بررسی قرار گرفت و آن کمیسیون پس از اعمال برخی اصلاحات، کلیات آن را در ۲۰ آبان/۱۲ نوامبر همان سال مورد تأیید قرار داد (ساکما، شناسه سند: ۲۳۲/۱۷۱۷).

^۱. مطابق با مرداد ۱۳۰۱.

^۲. Kornfeld

سرانجام، پس از چندی کش‌وقوس، مجلس شورای ملی در ۲۳ خرداد ۱۳۰۲/۱۴ ژوئن ۱۹۲۳ قانونی را تصویب کرد که شروط اصلی واگذاری امتیاز نفت شمال به یک شرکت معتبر و مستقل آمریکایی را تعیین می‌کرد. بر اساس این قانون، اعطای امتیاز منوط به آن بود که دارنده امتیاز دست‌کم ده میلیون دلار از طریق بلنک‌های معتبر آمریکایی به دولت ایران وام دهد. محدوده امتیاز نیز به خراسان، آذربایجان و دو استان از سه استان شمالی ایران یعنی گیلان، مازندران و استرآباد محدود شد. افزون بر این، در یکی از مواد لایحه تصریح شد که این امتیاز به هیچ شکل و صورتی نباید به هیچ شرکت یا دولت خارجی دیگری منتقل شود (فاتح، ۱۳۳۵: ۳۳). دریافت ده میلیون دلار وام از یک شرکت مستقل (خصوصی) آمریکایی از ابتکارات جالب توجه این قانون بود که موجب می‌شد تا دولت ایران نه تنها از وام‌ها و کمک‌های مالی بانک‌های انگلیسی بی‌نیاز شود، بلکه از وابستگی مالی ایران به دولت آمریکا نیز پیشگیری می‌کرد.

این ماده قانونی به سبب فضای ضد انگلیسی حاکم بر جامعه و نیز مخالفت آشکار دولت شوروی با واگذاری امتیاز نفت شمال به استاندارد اوئل، به تصویب مجلس رسید و این شرکت را از رقابت نفتی کنار زد. در نتیجه، شرکت نفتی سینکлер با انعقاد توافق با دولت شوروی می‌توانست به سادگی امتیاز نفت شمال ایران را به دست آورد.

گوتلیب^۱ کنسول وقت آمریکا در گزارشی به تاریخ ۲۷ ژوئن ۱۹۲۳^۲ به صراحت از حمایت شوروی از شرکت سینکлер و نیز تلاش‌های ناکام حامیان بریتانیا در مجلس یاد کرده و می‌نویسد:

«این لایحه، علی‌رغم تلاش‌های گسترده حامیان بریتانیا در ایران برای به تعویق انداختن تصویب آن، در نهایت با ۵۰ رأی موافق از مجموع ۶۸ رأی به تصویب رسید. [...] ماده چهاردهم که مهم‌ترین بند این پروژه به شمار می‌رفت، به خوبی روح حاکم بر مجلس و فضای عمومی ایران را نشان می‌دهد؛ بر اساس آن، صاحب امتیاز به هیچ‌وجه مجاز نیست حقوق خود را به هیچ شهروند یا دولت خارجی منتقل کند. این شرط عملاً به معنای کنار گذاشتن قطعی و نهایی مشارکت انگلیس در این پروژه بود و اگر آنگونه که در برخی محافل مطرح می‌شد شرکت استاندارد اوئل متعهد به تفاهم با شرکت نفت آنگلو-پرشین باشد، پذیرش چنین شروطی برای آن دشوار به نظر می‌رسد. [...] در حالی که ماده چهاردهم مبنی

^۱. Gotlieb

^۲. مطابق با ۶ تیر ۱۳۰۲.

بر جلوگیری از مشارکت بریتانیا در این پروژه به عنوان بیانی ملموس از روحیه حاکم ضد انگلیسی در ایران بود. [...] به طور قطع مشخص است که شرکت سینکدر در این زمینه با بلشویک‌ها به توافق رسیده است. [...] با این حال، به نظر می‌رسد استاندارد در موقعیت متفاوتی قرار دارد. [...] احتمالاً نتوانسته رضایت بلشویک‌ها را برای شروع عملیات فعال خود جلب کند» (FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/ 293) (پیوست ۳).

مداخله و اثرگذاری بریتانیا و شوروی در روند واگذاری امتیاز نفت شمال، نشانه‌ای روشن از ضعف ساختاری دولت ایران بود؛ دولتی که ترجیحات و تصمیم‌های آن به سادگی زیر فشار بازیگران خارجی قرار می‌گرفت و استقلال عملی آن در تنظیم سیاست‌های راهبردی به شدت محدود می‌شد. در این ماجرا، دولت ایران نه‌فقط با مسئله تنظیم یک قرارداد اقتصادی روبرو بود، بلکه ناچار بود هم‌زمان هزینه‌های سیاسی تصمیم خود را در برابر قدرت‌هایی بپردازد که توان مداخله و اختلال مؤثر در اجرای قرارداد را داشتند.

با این حال، در همان دوره برخی جریان‌های سیاسی داخلی نیز در پی جلوگیری از گسترش نفوذ بیشتر دولت‌های خارجی در ایران بودند. همین امر سبب شد که با وجود تصویب قرارداد، اعطای امتیاز به شرکت‌های نفتی آمریکایی با مشکل مواجه شود. چنانچه در گزارش گوتلیب به تاریخ ۲۱ اکتبر ۱۹۲۳^۱ آمده است که جریان سیاسی قدرتمندی در ایران خواهان آن بود که کشور بدون اتکاء به کمک‌های مالی خارجی و صرفاً بر پایه درآمدهای داخلی اداره شود. آنان حاضر به پذیرش هیچگونه وام یا کمک مالی خارجی نبودند، مگر آنکه مبالغه در یافتی به صورت روشن در جهت تولیدات داخلی به کار گرفته شود (FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/301). او در این گزارش مشخص نمی‌کند که این جریان توسط چه کسانی در کشور هدایت می‌شد، اما به نظر می‌رسد مخالفت‌های مطرح‌شده بیش از آنکه متوجه اصل واگذاری امتیاز به شرکت‌های آمریکایی باشد، ناظر به شیوه واگذاری، شفافیت در منبع تأمین سرمایه و نیز محل مصرف آن در داخل کشور بوده است.

تأخیر چندماهه دولت ایران در اعطای امتیاز نفت شمال، اعتراض شرکت سینکدر را به وزارت امور خارجه آمریکا در پی داشت. مدیران این شرکت انتظار داشتند دولت آمریکا نیز همانند بریتانیا به طور مستقیم از منافع شرکت‌های نفتی خود حمایت کند، اما وزارت امور خارجه آمریکا از مداخله مستقیم در چنین منازعاتی پرهیز می‌کرد. چارلز هیوز^۲ وزیر امور

۱. مطابق با ۲۸ مهر ۱۳۰۲.

۲. Charles Evans Hughes

خارجه آمریکا در ۸ نوامبر ۱۹۲۳ تأکید کرد که دولت ایالات متحده برخلاف بریتانیا و دیگر قدرت‌های اروپایی متعهد نیست در مذاکرات تجاری به عنوان طرف دعوا وارد شود یا با اعمال فشار سیاسی، برای شرکت‌های آمریکایی امتیازات ویژه کسب کند. هیوز در همان روز از کورنفلد خواست ضمن حمایت از منافع مشروع شرکت‌های آمریکایی، بی‌طرفی دولت آمریکا را برای مقامات ایرانی روشن سازد (FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/301). او همچنین این موضع را شخصاً به حسین علاء منتقل کرد و علاء نیز در پاسخ، بر حسن‌نیت و بی‌طرفی آمریکا تأکید کرده و اعلام داشت که دولت و مجلس ایران همچنان نسبت به اعطای امتیاز نفت شمال به شرکت‌های آمریکایی دیدگاهی مثبت دارند و در پی انعقاد قراردادی هستند که به توسعه اقتصادی و صنعتی کشور کمک کند (FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/310).

در این مقطع، رضا خان رئیس‌الوزرای وقت نیز مستقیماً در مذاکرات وارد شد و با نمایندگان شرکت‌های آمریکایی گفتگو کرد. در جریان این رایزنی‌ها، نمایندگان شرکت‌های آمریکایی تعهد دادند که ملاحظات مجلس شورای ملی را رعایت کرده و سرمایه‌گذارانی معرفی کنند که هیچگونه وابستگی آشکار یا پنهانی به دولت‌های خارجی نداشته باشند. در مقابل، آنان خواستار روشن شدن شرایط وام ده میلیون دلاری و نحوه بازپرداخت آن از سوی دولت ایران شدند. همچنین رالف سوپر^۱ نماینده شرکت سینکلر در ۲۷ نوامبر ۱۹۲۳^۲ با پذیرش شروط طرف ایرانی، خواستار انعقاد سریع قرارداد نفت شمال در حضور رضا خان شد (اداره کل آرشیو، اسناد و موزه دفتر رئیس‌جمهور، ۱۳۷۹: ۲۳۰-۲۲۶). این موضوع مورد تأیید رضا خان قرار گرفت و در ۲۰ دسامبر ۱۹۲۳^۳ قرارداد واگذاری امتیاز نفت استان‌های شمالی جز گیلان، میان رضا خان و سوپر به امضاء رسید (FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891.6363 Standard Oil/318^{۱/۲}).

خبر این اتفاق با توجه به تعطیلی ادارات و روزنامه‌های کشور به مناسبت وفات حضرت فاطمه زهرا (ع) با چند روز تأخیر در ۲ دی ۱۳۰۱ در روزنامه ایران منتشر شد. این روزنامه نوشت: «امتیاز مزبور به امضای مقام ریاست‌وزرا رسیده و اسناد لازمه بین دولت و نماینده کمپانی سینکلر در تهران^۴ رد و بدل شده است» (روزنامه ایران، ۲ دی ۱۳۰۲: ۱). در مراسمی ویژه، رضا خان این قرارداد را گامی مهم در جهت کاهش نفوذ اقتصادی انگلستان و

^۱. Ralph Soper.

^۲. مطابق با ۵ آذر ۱۳۰۲.

^۳. مطابق با ۲۸ آذر ۱۳۰۲.

^۴. در متن اصلی به شکل طهران آمده است.

روسیه (شوروی) در ایران دانست و ابراز امیدواری کرد که این توافق زمینه‌ساز گسترش روابط ایران و ایالات متحده باشد (فاتح، ۱۳۳۵: ۳۳۸). هر چند که این توافقنامه از همان آغاز با چالش‌هایی جدی روبرو شد. به تحریک بریتانیا و شرکت استاندارد اویل، مطبوعات آمریکایی شرکت سینکлер را متهم به پرداخت رشوه به مقامات ایرانی نمودند و آن را مورد هجمه قرار دادند (ذوقی، ۱۳۸۱: ۱۰۶). همچنین استاندارد اویل در بیانیه‌ای رسمی، توافق ایجاد شده میان دولت ایران و شرکت سینکлер را غیرقانونی دانست و مدعی شد که امتیاز نفت شمال کماکان، به‌طور مشترک در اختیار آنها و شرکت آنگلو-پرشین قرار دارد (NewYork Times, February 4, 1924: 32).

از این رو، دولت ایران تلاش فراوانی به کار بست تا ضمن تشریح موضوع، به تعدیل دیدگاه‌های منفی در جراید آمریکا بپردازد. علاء‌نامه‌ای به تاریخ ۷ فوریه ۱۹۲۴ به روزنامه نیویورک تایمز ارسال کرد و به شبهات مطرح شده پاسخ داد. وی در این نامه صراحتاً اعلام می‌کند که ادعای شرکت آنگلو-پرشین در باره امتیاز خوش‌تاریا به دلیل عدم تصویب در مجلس ایران نادرست و کذب بوده است؛ اما تلاش‌های آنان موجب شد تا استاندارد اویل که در ابتدا شرایط ایران را پذیرفته بود، از مواضع پیشین خود عدول کرده و پیشنهاد مشارکت با انگلیسی‌ها را مطرح کند و همین امر باعث لغو امتیاز آن شرکت بوده است. آنگونه که علاء می‌نویسد، استقلال عمل سینکлер و عدم همکاری آن با انگلیسی‌ها موجب اعتماد دولت ایران شده است و «این واگذاری، اگر توسط مجلس تصویب شود، به مبارزه‌ای طولانی برای تصاحب میدان‌های نفتی شمال ایران پایان خواهد داد» (NewYork Times, February 8, 1924: 3). با وجود این توضیحات، گویا شایعات در محافل سیاسی و مطبوعاتی آمریکا تشدید شد و برخی از جراید این کشور، محمدعلی فروغی (وزیر امور خارجه وقت) و رضا خان را متهم به دریافت رشوه از کمپانی سینکлер کردند که اتهامی بسیار سنگین به‌شمار می‌رفت. این موضوع با اعتراض شدید دولت ایران همراه شد. به‌گونه‌ای که حسین علاء در نامه‌ای به تاریخ ۱۵ فوریه ۱۹۲۴، ضمن تکذیب این اتهامات، اعتراض رسمی خود را به دولت آمریکا اعلام کرد (The NewYork Times, February 16, 1924: 3) (پیوست ۴).

در ادامه، علاء در تلگرامی به تاریخ ۲۱ فوریه ۱۹۲۴^۱ ضمن ارج نهادن به همکاری‌های فنی و اقتصادی شرکت‌های آمریکایی با ایران، اشاره کرد که دولت و ملت ایران همواره موضع بی‌طرفانه و خیرخواهانه ایالات متحده را متمایز از دیگر قدرت‌ها ارزیابی کرده و از تلاش واشنگتن برای رعایت

۱. مطابق با ۱ اسفند ۱۳۰۲.

قواعد بازی منصفانه، احترام به حاکمیت ملی کشورهای کوچک‌تر و پایبندی به سیاست درهای باز اقتصادی سپاسگزار است (FRUS, 1924, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/337).

با وجود این تلاش‌ها، قتل رابرت ایمبری^۱ نایب‌کنسول ایالات متحده در تهران، در ۱۸ ژوئیه (جولای) ۱۹۲۴^۲ مسیر تحولات مربوط به امتیاز نفت شمال را به طور جدی دگرگون کرد. این واقعه در نهایت به انصراف شرکت سینکлер از ادامه قرارداد انجامید و عملاً نقطه پایانی بر تلاش شرکت‌های نفتی آمریکایی برای حضور فعال در این حوزه در آن مقطع از تاریخ ایران گذاشت (Zirinski, 1986: 283). از این منظر، قتل ایمبری را می‌توان رخدادی دانست که شکنندگی فضای سیاسی و نهادی حاکم بر مذاکرات نفتی را آشکار ساخت. این حادثه نشان داد که پیشبرد چنین قراردادهایی در ایران آن دوره نه‌تنها به ملاحظات اقتصادی، بلکه به شدت به شرایط سیاسی و امنیتی و نیز روابط قدرت‌های بزرگ وابسته بود. در پی این حادثه، موری^۳ سرپرست کنسولگری آمریکا در تهران طی تلگرامی به تاریخ ۲۹ ژوئیه به وزارت امور خارجه آمریکا اطلاع داد که سوپر (نماینده سینکлер) در مذاکره با رضا خان، تداوم روند گفت‌وگوها را منوط به پیگیری‌های دولت آمریکا در پرونده قتل ایمبری دانسته و پیشنهاد داده است تا برای تسریع در روند کار، لایحه امتیاز نفت بدون شرط "وام" به تصویب برسد (FRUS, 1924, Vol. II, Doc. 891.51/351: Telegram).

با این حال، گزارش‌های بعدی در ۱۸ و ۱۹ سپتامبر^۴ نشان می‌دهد که طرف ایرانی همچنان به تحقق این قرارداد امید داشت. موری در سپتامبر همان سال اشاره می‌کند که رضا خان با لحنی ناامیدانه به او اطلاع داده است که پس از نزدیک به سه سال تلاش و صرف بیش از سیصد هزار تومان هزینه، نماینده شرکت سینکлер دیگر پاسخ روشنی به دولت ایران نمی‌دهد. او همچنین تأکید می‌کند که مجلس شورای ملی مفاد قرارداد را به استثنای شرط وام تصویب کرده و حتی در صورتی که شرکت سینکлер همچنان علاقه‌مند به دریافت امتیاز

۱. در آن ایام شایعه‌ای بر سر زبان‌ها افتاده بود که سقاخانه شیخ هادی تهران معجزه می‌کند. از این رو، در روز ۲۷ تیر ۱۳۰۳ رابرت ایمبری (Robert Imbrie) از سر کنجاوی و برای انجام عکاسی به همراه یک آمریکایی دیگر به نام ملوین سیمور (Melvin Seymour) به آنجا رفتند. چند عکسی بیشتر نگرفته بودند که شایعه‌ای در میان مردم پخش شد مبنی بر آنکه ایمبری بهائی است و با هدف مسموم ساختن آب سقاخانه به آنجا مراجعه کرده است. این موضوع باعث شد تا جمعیتی خشمگین به سمت آنها هجوم برد و آنان را مورد ضرب و شتم قرار دهند. ایمبری و همراهش به سرعت به بیمارستان منتقل شدند؛ اما مردم خشمگین آنان را رها نکرده، ایمبری را یافتند و او را به قتل رساندند (سپهر، ۱۳۷۴: ۲۰۴-۲۰۳).

۲. مطابق با ۲۷ تیر ۱۳۰۳.

۳. Murrey

۴. مطابق با ۲۷ و ۲۸ شهریور.

باشد، دولت ایران آمادگی دارد این شرط را نیز از توافق حذف کند (FRUS, 1924, Vol. II, Doc. 891.51/ 361, 891/ 6363 Standard Oil/ 382 : Telegram).

پس از آن موری در ۱۷ اکتبر ۱۹۲۴^۱ از طریق دکتر میلسپو مطلع شد که کمپانی سینکлер شرایط قرارداد را به شرط تصویب حذف بند وام توسط مجلس ایران پذیرفته است؛ خبری که برای شخص وی نیز غافلگیر کننده بود (FRUS, 1924, Vol. II, Doc. 891. 6363 Standard Oil/ 385). انتشار این خبر به سرعت در محافل سیاسی و مطبوعاتی ایران بازتاب یافت و برخی جراید از آن به عنوان تحولی مثبت در مسیر حل مسئله نفت شمال یاد کردند (ساکما، شناسه سند: ۲۱۰/۸۷۴۹).

اما با تمام این اوصاف و به رغم موافقت دولت ایران با انصراف از اخذ وام ده میلیون دلاری از مدیران شرکت نفتی سینکлер، سرانجام با مخالفت‌های شوروی و انگلیس، این شرکت نیز پیش از آنکه موفق به هر گونه اقدامی شود، از امتیاز نفت شمال ایران چشم پوشید. گویا شرکت سینکлер بدون توجه به ویژگی‌های سیاسی و استراتژیک ایران و اهمیت آن برای کشورهای شوروی و انگلیس تصور می‌کرد که می‌تواند نظر مساعد مسکو را برای همکاری جلب نماید (شاهدی، ۱۳۷۷: ۶۶-۶۵). سینکлер پیش از این توانسته بود امتیاز استخراج نفت جزایر ساخارین و حق فروش فرآورده‌های نفتی در بازارهای جهانی را از دولت شوروی دریافت نماید. بنا بر این، به دنبال کسب اجازه عبور فرآورده‌های نفتی شمال ایران از طریق لوله نفت باطوم- باکو بود، اما این مذاکرات سرانجام به شکست انجامید و دولت شوروی که حضور این شرکت را در شمال ایران مغایر با اهداف سیاسی و اقتصادی خود تشخیص می‌داد، افزون بر رد پیشنهاد عبور نفت شمال ایران از خاک این کشور، امتیازات نفتی پیشین سینکлер را نیز ملغی اعلام کرد. در چنین شرایطی شکست طرح بهره‌برداری از نفت شمال ایران توسط سینکлер امری حتمی به نظر می‌رسید (لنچافسکی، ۱۳۵۲: ۱۰۸). بر این اساس، شرکت در تلگرامی به دولت ایران اعلام نمود که به دلیل کارشکنی و عدم همکاری حکومت شوروی قادر به ادامه فعالیت در زمینه نفت شمال نیست (میلسپو، ۱۳۵۶: ۲۵۸) و این پرونده پس از مدت‌ها کش‌وقوس مختومه گردید.

۱. مطابق با ۲۵ مهر ۱۳۰۳.

نتیجه‌گیری

بررسی مسئله امتیاز نفت شمال ایران طی سال‌های ۱۹۲۵-۱۹۲۰م. نشان می‌دهد که این موضوع را نمی‌توان صرفاً به عنوان یک رقابت اقتصادی میان شرکت‌های نفتی یا یک اختلاف دیپلماتیک میان دولت‌ها تفسیر کرد. در واقع، این پرونده در نقطه تلاقی سه سطح از عوامل شامل ساختار قدرت در داخل ایران، رقابت قدرت‌های بزرگ در سطح بین‌المللی و محدودیت‌های راهبردی ایالات متحده در سیاست خارجی خود شکل گرفت. در سطح داخلی، ساختار نئوپاتریمونیالیستی قدرت در اواخر دوره قاجار نقشی مهم در شکل‌گیری و سرنوشت این امتیاز داشت. در چنین ساختاری، اگر چه نهادهایی مانند مجلس و کابینه شکل گرفته بودند، اما منطق تصمیم‌گیری سیاسی همچنان بر روابط شخصی، ملاحظات کوتاه‌مدت و فشارهای سیاسی استوار بود. در نتیجه، واگذاری امتیاز نفت شمال نه در چارچوب یک راهبرد بلندمدت اقتصادی، بلکه بیشتر به عنوان ابزاری برای تأمین منابع مالی و ایجاد موازنه در برابر نفوذ قدرت‌های خارجی مطرح شد. این وضعیت در عمل به شکل‌گیری دولتی با ظرفیت نهادی محدود انجامید که توانایی لازم برای پیشبرد پایدار چنین سیاستی را نداشت. در سطح بین‌المللی نیز تلاش ایران برای جلب مشارکت ایالات متحده در بهره‌برداری از نفت شمال را می‌توان در چارچوب سیاست "نیروی سوم" تفسیر کرد. نخبگان سیاسی ایران امیدوار بودند که حضور یک بازیگر جدید در عرصه اقتصادی کشور بتواند فشارهای بریتانیا و روسیه (شوروی) را تعدیل کند. با این حال، بررسی اسناد روابط خارجی ایالات متحده نشان می‌دهد که دولتمردان آمریکایی نسبت به ورود جدی به این رقابت سیاسی و اقتصادی مردد بوده و با احتیاط عمل می‌کردند. محدودیت‌های ژئوپلیتیک، ملاحظات مربوط به روابط با روسیه (شوروی) و بریتانیا و همچنین تردید نسبت به ثبات سیاسی ایران باعث شد که حمایت آمریکا از این پروژه، محدود و محتاطانه باقی بماند. فرجام سخن اینکه ناکامی در تحقق امتیاز نفت شمال را باید حاصل برهم‌کنش این عوامل دانست. از یک سو، ضعف ظرفیت نهادی دولت ایران و تداوم منطق نئوپاتریمونیالیستی مانع از شکل‌گیری یک سیاست اقتصادی منسجم شد و از سوی دیگر، شرایط بین‌المللی و ملاحظات سیاست خارجی آمریکا امکان تحقق این طرح را محدود کرد. از این رو، تجربه امتیاز نفت شمال را می‌توان نمونه‌ای از تلاش یک دولت با ظرفیت نهادی محدود برای بهره‌گیری از سیاست موازنه‌جویی در برابر قدرت‌های بزرگ دانست؛ تلاشی که سرانجام در برابر محدودیت‌های داخلی و خارجی ناکام ماند.

891.6363/16

The Secretary of State to the Minister in Persia (Caldwell)

No. 151

WASHINGTON, August 16, 1920.

SIR: Reference is made to the Department's mail instruction No. 140 of March 4, 1920,³ your mail despatch No. 581 of May 18, 1920, and the Department's telegram No. 17 of August 6, 1920,³ relative to the oil situation in Persia and especially in the northern provinces.

The American Consul General at London in a despatch No. 9382 [9582], dated May 14, 1920,³ reports the organization of a new British company, the North Persian Oils, Limited, formed, it is announced, "to work in conjunction with the Anglo-Persian Oil Company" and to develop further concessions obtained from the Persian Government. In an instruction dated July 8, 1920,³ the Department called the attention of the American Ambassador at London to this report and requested him to make oral inquiries of the British Foreign Office regarding the activities of the North Persian Oils, Limited.

The Persian Minister at Washington has stated orally that British companies are working to acquire oil concessions in the northern provinces, but that his Government would prefer to grant these concessions to American rather than to other foreign interests.

The Department has received a despatch from the American Legation at Berne, Switzerland, dated January 23, 1920,³ transmit-

پیوست ۱: دستور وزارت امور خارجه آمریکا به وزیرمختار خود در تهران برای گردآوری اطلاعات

در باره امتیاز نفت شمال

FRUS, 1920, Vol. III, Doc. 891.6363/16

711.91 : Telegram

The Chargé in Persia (Engert) to the Secretary of State

TEHERAN, June 21, 1921—4 p.m.

[Received June 23—9:43 p.m.]

35. During a recent audience with the Shah and conversations with the Minister of Foreign Affairs both expressed the hope that relations between the United States and Persia will become more intimate and that it will be possible to find American agricultural advisers as well as a financial expert to head a Persian bank. They also intimated readiness to grant liberal concessions for oil, railroads, mines, et cetera in return for loans and they invite American experts to explore the country and to negotiate regarding terms.

As the Persian Medjlis will be opened tomorrow and that body will presumably be favorably disposed toward American interests no time should be lost if we intend to participate in the economic development of Persia. I have so far always answered evasively but with a little encouragement it should be possible to accomplish a great deal.

The British appear to be reconciled to the fact that they cannot now hope for exclusive privileges in north Persia but in the interest of civilization it would be regrettable if the Persians gained the

impression that we were particularly anxious to thwart British plan on general principles, an impression which the attitude of this Legation during the last few years has done much to create and perpetuate and which undoubtedly contributed towards *rapprochement* between Persia and Soviet Russia. For purely geographic reasons the British will always have a certain legitimate influence here which generally speaking is wholesome and serves as an antidote to Bolshevism. If therefore American capital desires to invest in north Persia it might perhaps be advisable to sound London and possibly invite cooperation as otherwise the Persians are certain to try the time-honored Oriental practice of playing one against the other.

I understand the Persian Minister to Spain now in London will soon proceed to Washington to negotiate for American advisers and it is intended that he remain there as Minister.

ENGERT

پیوست ۲: گزارش انگرت کاردار سفارت آمریکا در تهران در باره هم‌سویی شاه، دولت و مجلس

ایران با آمریکا

891.6363 Standard Oil/293

The Consul at Teheran (Gotlieb) to the Secretary of State

TEHERAN, June 27, 1923.

[Received August 30.]

I have the honor to enclose herewith a complete text of the bill which passed the Persian Medjliss on June 14th [13th] * whereby the Government is empowered to offer the North Persian oil concession to an American company conditional upon the latter's arranging for a \$10,000,000 loan to the Persian Government. The project was approved with 50 affirmative votes out of a total of 68 in spite of the most vigorous efforts on the part of British interests locally to delay its passage. Undoubtedly, as it stands, it will prove unacceptable to American companies of whom only two (the Standard Oil Company and the Sinclair Exploration Company) are serious competitors. This was the contention of Dr. A. C. Millsbaugh, the Financial Adviser, who urged, without success, the rejection of the measure by the Persian Medjliss. Under normal circumstances, one might be in accord with his desire to have the completed bill in as reasonable and acceptable a form as possible before allowing its submission to American bidders, but in view of the fact that the term of the Medjliss was to expire within a few days and that there was obviously no time to arrange even for the least radical of amendments much less for the complete redrafting of the measure in question, his opposition is not easily explained. It should be borne in mind that the preliminary negotiations required to secure the submission of the bill extended over a period of one and half years. Its rejection meant the entire abandonment of the project until the convening of the next Medjliss. There was a gap of four years between the present parliament and its predecessor, and with conditions as they are at present, there is no absolute certainty that a similar period may not elapse before a new Medjliss is convened.

پیوست ۳: گزارش گوتلیب کنسول آمریکا در تهران مبنی بر حمایت شوروی از شرکت سینکлер و

تلاش‌های ناکام حامیان بریتانیا در مجلس شورای ملی

FRUS, 1923, Vol. II, Doc. 891.6363 Standard Oil/293

shaken it will bring about unemployment and, if it happens, it will mean the lowering of wages, and if that happens it is bound to bring about discontent and more investigations.

Wants Business Leaders at Head.

"This country is a business nation and it should have at the head of its various governmental branches the most successful business men of the country—men who understand the running of a big business successfully. Secretary of the Treasury Mr. Mellon has made the greatest Secretary of the Treasury we have ever had, because he was one of our great successful financial leaders before he took office.

"The people of the United States should only employ the best brains to run our Government. No private enterprise would be a success unless it had capable men at its head. Make it an inducement for great men to hold governmental positions by making all important offices pay salaries in keeping with the salaries that our great industries pay for their men and then you would eliminate the temptation of any Government official being bribed, directly or indirectly.

"We send a lot of men to Washington to run our Government and make laws who know nothing at all about the successful running of business, and running the Government is nothing more or less than running the largest business in the world, and that being the case, every man in Congress should have made a reputation for himself as a successful man in some line of business in his profession before being elected to hold public office, and these men should receive for their services a remuneration large enough to make it possible for them to give up private business.

"Before it is too late we should take an example from England from what is happening there in letting too many inexperienced men continually propose and make new laws contrary to all known sound economic principles. I wish the people of this country would wake up and demand of both political parties to nominate only the very best men for the various offices."

PERSIA MAKES PROTEST.

Her Minister Denies Bribery of Officials by Sinclair Interests.

Special to The New York Times.

WASHINGTON, Feb. 15.—The Persian Government has protested to the American State Department, through the

American Minister at Teheran, over charges recently published in American newspapers that the Sinclair oil interests had "bribed" the Persian Prime Minister and the Foreign Secretary to gain valuable concessions in the four northern provinces of Persia.

Hussein Alai, Persian Minister to the United States, told State Department officials his Government also objected to these statements on the ground that they constituted a "libel" of officials of a friendly government.

State Department officials are understood to have told the Persian Minister that the United States Government cannot control statements published in the American press but that the Government of Persia is at liberty to sue the newspapers printing the statements complained of.

"The statements recently printed in several American newspapers charging and insinuating that the Persian Prime Minister and Foreign Secretary were bribed or otherwise inveigled by the Harry F. Sinclair oil interests in connection with the concessions obtained by them in Persia are absolutely false and without the slightest foundation," the Persian Minister stated. "High Persian officials have been grossly charged of misconduct. These unfounded charges have been circulated over the entire United States without color of right. I take this opportunity to deny these reports."

The Persian Minister has made a formal protest to certain newspapers.

ITALIAN COMPOSER DINED.

Montemezzi Honored After Performance of "L'Amore del Tre Re."

After the performance of "L'Amore del Tre Re" at the Metropolitan Opera House last night a farewell dinner was tendered to the composer, Italo Montemezzi who sails for Italy today. The dinner, under the auspices of the Italian Musical League, was held at the Hotel Pennsylvania.

The honor extended the musician was under the patronage of the Italian Ambassador, Prince Caetani. Fiorello LaGuardia presided and introduced the speakers, who were Judge Edward Lazansky, Giuseppe Bamboschek and Paul D. Cravath.

پیوست ۴: اعتراض حسین علاء وزیرمختار ایران در آمریکا به اتهام دریافت رشوه توسط

رئیس‌الوزرا و وزیر امور خارجه ایران

The New York Times, February 16, 1924:3

فهرست منابع و مآخذ

اسناد:

سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران:

ساکما، شناسه ۲۱۰/۸۷۴۹.

-----، شناسه ۲۳۰/۳۲۶۵.

-----، شناسه ۲۳۲/۱۷۱۷.

آرشیو وزارت امور خارجه آمریکا؛ اسناد روابط خارجی ایالات متحده آمریکا (FRUS):

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1919), Volume II. Department of State Washington.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1920), Volume III. Department of State Washington.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1921), Volume II. Department of State Washington.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1923), Volume II. Department of State Washington.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States (1924), Volume II. Department of State Washington.

کتاب‌ها و مقاله‌ها:

فارسی

آبراهامیان، یرواند (۱۳۸۴)، *ایران بین دو انقلاب* (درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران معاصر)، ترجمه: احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی و لیلیایی. تهران: نشر نی.

احمدی، حسین، "اقدامات خوشتراریای گرجستانی در جنگل‌های شمال ایران (۱۹۲۶-۱۹۱۳ م.)"، فصلنامه *تاریخ روابط خارجی*، ۱۳۹۰، سال دوازدهم، شماره ۴۷، صص. ۵۳-۳۱.

اداره کل آرشیو، اسناد و موزه دفتر رئیس‌جمهور (۱۳۷۹)، *اسنادی از امتیاز نفت شمال (۱۳۰۳-۱۳۰۰ ه. ش.)*، تهران: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

چاپخانه باقرزاده [بی‌تا]، *اسرار نفت شمال*، [بی‌جا].

ذوقی، ایرج (۱۳۸۱)، *مسائل اقتصادی و سیاسی نفت ایران*، تهران: پازنگ.

سپهر، احمدعلی (مورخ‌الدوله) (۱۳۷۴)، *خاطرات سیاسی مورخ‌الدوله سپهر*، به کوشش: احمد سمیعی، تهران: نشر نامک.

شاهدی، مظفر، "نفت شمال ایران در عرصه رقابت‌های بین‌المللی"، فصلنامه *تاریخ معاصر ایران*، ۱۳۷۷، سال دوم، شماره ۷، صص. ۸۴-۵۳.

شیخ‌نوری، محمدمامیر (۱۳۸۸)، *تاریخ تحولات نفت ایران و خاورمیانه*، تهران: پیام نور.

فاتح، مصطفی (۱۳۳۵)، *پنجاه سال نفت ایران*، تهران: انتشارات شرکت سهامی چهر.

کاتوزیان، محمدعلی (همایون) (۱۳۷۴)، *اقتصاد سیاسی ایران (از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی)*، ترجمه: محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.

کدی، نیکی (۱۳۶۹)، *ریشه‌های انقلاب ایران*، ترجمه: عبدالرحیم گواهی، تهران: قلم.

لنجافسکی، ژرژ (۱۳۵۲)، *غرب و شوروی در ایران سی سال رقابت (۱۹۱۸-۱۹۳۸)*، ترجمه: حورا یآوری، تهران: انتشارات روزنامه سحر.

مجد، محمدقلی (۱۳۹۷)، *نفت و قتل کنسول آمریکا در ایران*، ترجمه: مصطفی امیری، تهران: مؤسسه مطالعات تاریخ معاصر.

میلسیو، آرتور (۲۵۳۶/۱۳۵۶)، *مأموریت آمریکائیان در ایران*، ترجمه: حسین ابوترابیان، تهران: پیام.

مشروح مذاکرات دوره چهارم مجلس شورای ملی:

جلسه ۴۳، سی‌ام‌عقرب (آبان) ۱۳۰۰ مطابق بیست و یکم ربیع‌الاول ۱۳۴۰.

جلسه ۱۰۱، هجدهم جوزا (خرداد) ۱۳۰۱ مطابق یازدهم شوال ۱۳۴۰.

جلسه ۱۰۲، بیستم جوزا (خرداد) ۱۳۰۱ مطابق سیزدهم شوال ۱۳۴۰.

جلسه ۱۰۴، بیست‌ونجم جوزا (خرداد) ۱۳۰۱ مطابق هجدهم شوال ۱۳۴۰.

نوازنی، بهرام (۱۳۹۳)، *عهدنامه مودت ایران و شوروی ۲۶ فوریه ۱۹۲۱ (بررسی تحلیلی زمینه‌های عهدنامه مودت و آثار آن بر تأمین منافع ملی ایران)*، تهران: نشر کتاب‌راه.

یلسون، آبراهام (۱۳۶۸)، *روابط سیاسی ایران و آمریکا ۱۳۰۰-۱۳۴۰ ق. (۱۸۸۳-۱۹۲۱ م.)*، ترجمه: محمدباقر آرام، تهران: امیرکبیر.

نشریات:

روزنامه ایران (۳ آذر (قوس) ۱۳۰۰)، سال پنجم، شماره ۱۰۲۳، مقارن ۲۵ نوامبر ۱۹۲۱.

روزنامه ایران (۵ آذر ۱۳۰۰)، سال پنجم، شماره ۱۰۲۴، مقارن ۲۷ نوامبر ۱۹۲۱.

روزنامه ایران (۶ آذر ۱۳۰۰)، سال پنجم، شماره ۱۰۲۵، مقارن ۲۸ نوامبر ۱۹۲۱.

روزنامه ایران (۸ آذر ۱۳۰۰)، سال پنجم، شماره ۱۰۲۶، مقارن ۳۰ نوامبر ۱۹۲۱.

روزنامه ایران (۲ دی (جدی) ۱۳۰۲)، سال هشتم، شماره ۱۵۱۰، مقارن ۲۴ دسامبر ۱۹۲۳.

غیرفارسی:

Conlin, Jonathan, «The Field of Endless Intrigue: The Contest for North Iranian Oil, 1916–1947.», *International Journal of Middle East Studies*, 2024, Vol 56, Issue 4, pp: 663-685.

Davoudi, Leonardo (2021), *Persian petroleum: Oil, Empire and Revolution in Late Qajar Iran*, Bloomsbury Publishing.

Eisenstadt, S. N. (1973), *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Beverly Hills/ London, Sage Publications.

Ferrier, Ronald (1982), *The History of the British Petroleum Company*, Vol. I, Cambridge: Cambridge University Press.

Kazemzadeh, Firuz (۱۹۶۸), *Russia and Britain in Persia, ۱۸۶۴-۱۹۱۴: A study in imperialism*, Yale University Press.

- Migdal, Joel S. (1988), *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*, Princeton: Princeton University Press.
- Weber, Max. (1978), *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Edited by G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press.
- Zirinski, Michael, «Blood, Power, and Hypocrisy: The Murder of Robert Imbrie and American Relations with Pahlavi Iran, 1924». *International Journal of Middle East Studies*, 1986, Vol 18 .Issue 3, pp. 275-292.
- The NewYork Times* (February 4, 1924), «Standard Oil in Persia Stated», VOL LXXIII, No. 24.117.
- The NewYork Times* (February 8, 1924), «POSITION OF PERSIA ON OIL CONCESSIONS; Agreement With Sinclair Consolidated Yet to Be Ratified by the Persian Parliament.», VOL LXXIII, No. 24.119.
- The NewYork Times* (February 16, 1924), «PERSIA MAKES PROTEST; Her Minister Denies Bribery of Officials by Sinclair Interests», VOL LXXIII, No. 24.121.
- Yergin, Daniel (1991). *The Prize: The Epic Quest for Oil, Money, and Power*, New York: Simon & Schuster.

