

An approach to the background of the 1919 Iran-Britain treaty and its outcome

Ali Asghar Rajabi ¹

1- Assistant Professor, Department of History, Faculty of Literature and Humanities, Kharazmi University, Tehran, Iran.

ARTICLE INFO

Article type:
Research Article

Received:
2025/11/26

Accepted:
2026/06/27

pp:
81- 100

Keywords:
1919 Treaty;
Iran and Britain;
Vosugh-od-Dowleh;
1299 coup.

ABSTRACT

The 1919 Iran-Britain Treaty is considered a turning point in the history of Iranian international relations in the twentieth century. This agreement, which was drafted at the initiative of Lord Curzon (British Foreign Secretary) and in cooperation with Vosugh-od-Dowleh and Cox (British representative in Iran), and concluded in the context of chaos after World War I and the severe weakness of the Iranian central government, sought to institutionalize and formally consolidate Britain's political, economic, and military dominance over Iran. Britain's goal with this agreement was ostensibly to provide financial and military assistance to maintain and develop Iran, but in reality, its main motivation was to secure colonial interests, preserve oil resources, and ensure the security of its important colony (India) by controlling Iran as a buffer zone. However, the 1919 agreement was never ratified due to widespread domestic and foreign opposition. Iranians considered this agreement to violate the country's independence and contradict the constitutional law. The governments of Russia, France, and the United States, driven by their own interests, opposed it in competition with Britain. After the coup d'état of March 12, 1969, this agreement was officially canceled, and Britain's policy of greater influence in Iran failed. Now the research question is: How did the 1919 agreement affect Iran's domestic policy and foreign relations, and what factors led to its failure? This article, with a descriptive-analytical approach and relying on historical documents and sources, examines the roots and contexts of the formation of this agreement, including Britain's goals in preserving India, the power vacuum resulting from the October 1917 Russian Revolution, and the role of the Vosugh-od-Dowleh government. Then, it examines the main provisions of the agreement and the reasons for the widespread domestic and international opposition to it. Finally, this research shows how the alliance of national, religious, and intellectual forces, along with the opposition of Britain's rival powers, led to the final failure of this agreement and the postponement of the realization of Britain's colonial goals, but at the same time, it paved the way for the 1299 coup and the establishment of the centralized Pahlavi government.

Citation: Rajabi, A. A. (2026). An approach to the background of the 1919 Iran-Britain treaty and its outcome. *Journal of Politics in the Mirror of History*, 3(1), 81- 100.



© Authors retain the copyright and full publishing rights

Publisher: Urmia University.

DOI: <https://doi.org/10.30466/jhf.2026.56772.1055>

DOR: <https://dorl.net/dor/20.1001.1.31161316.1405.3.1.6.6>



Extended Abstract

The 1919 Treaty between Iran and Britain is undoubtedly one of the most sensitive and challenging political documents in contemporary Iranian history. This agreement, which was concluded between the governments of Britain and Iran on August 9, 1919, was not only a turning point in Iranian-British relations, but also had a decisive impact on the political and social structure of Iran in the following decades. This treaty, also known as the “Vosugh-od-Dowleh-Cox” Treaty, was the result of the synergy of the colonial intentions of Lord Curzon, the British Foreign Secretary, and the support of the government of Vosugh-od-Dowleh, the then Prime Minister of Iran.

The background to the formation of this agreement should be sought in the specific situation of Iran and the world on the eve of the 1920s. World War I (1914-1918), which had turned Iran into a field of competition between hostile powers despite its declaration of neutrality, had severely weakened the country's political and economic structure. The post-war chaos, widespread famine, insecurity, and the severe weakness of the central government had created an atmosphere that facilitated the intervention of foreign powers. In the meantime, the October Revolution of 1917 in Russia and its withdrawal from the arena of colonial competition in Iran created a significant power vacuum, leaving Britain as the only power with influence in Iran. This vacuum provided a unique opportunity for Lord Curzon to implement his long-standing plan to consolidate British dominance over Iran. Curzon, who always envisioned creating a chain of countries under British influence from the Mediterranean to the Pamirs to protect the Indian colony, considered Iran to be the key link in this chain.

The provisions of the agreement, which were set out in six articles and a preamble, had a clear duality between the surface and the inside. On the surface, Britain pledged to respect Iran's independence and territorial integrity and to help Iran's economic and military reconstruction by granting a loan of 2 million pounds and sending expert advisors; but on the inside, the agreement effectively turned Iran into a British protectorate. According to the text of the agreement, all financial, economic, and military affairs of Iran would be managed under the supervision of British advisors; the Iranian army would be formed under the supervision of British commanders; and the privilege of building a railway and a communication network would be given to the British. In other words, all the pillars of national sovereignty, from financial and economic affairs to the military and communication structure, would be placed at the disposal of British experts, and Iran would lose its true independence.

Despite Vosugh-od-Dowleh's efforts to present a positive image of the agreement and emphasize its role in preserving territorial integrity and preventing the autonomy of Khuzestan, the agreement faced a wave of widespread and comprehensive opposition from the very beginning. In the domestic arena, various political and social forces united against it under a rare consensus. Prominent clerics such as Seyyed Hassan Modarres began to line up against it, citing the agreement's inconsistency with constitutional law. Intellectuals and writers stirred public opinion by publishing fiery articles and statements. Ayatollah Seyyed Mohammad Taqi Shirazi in Iraq, Sheikh Mohammad Khiabani in Tabriz, and other national and religious leaders in various parts of the country announced their opposition to the agreement. Even Ahmad Shah, the Qajar king, whose absence Vosugh-od-Dowleh had taken advantage of when signing the agreement, later opposed the agreement. In addition, the financial aspects of the agreement were also highly controversial; Reports of large bribes, including 400,000 Tomans, being paid to Iranian agents intensified the wave of protests and tarnished the image of the government officials responsible for the contract in public opinion.

In the international arena, this agreement, unlike most colonial agreements, also faced opposition from other Western powers. The governments of France, the United States, and even Soviet Russia, each for their own reasons, opposed it. France and the United States, concerned

about losing their interests and disrupting the balance of power in the region, sent protest notes to the British government, exposing the colonial nature of the agreement. On the other hand, the fledgling Soviet government, as part of its strategic policy and to challenge British influence, also announced its opposition to the agreement. This negative international consensus placed British diplomacy in a difficult position and effectively eliminated the possibility of implementing the agreement.

Finally, the simultaneous pressure of domestic and foreign opponents, as well as the failure to ratify the agreement in the National Consultative Assembly, left Vosugh-od-Dowleh's government in a passive state. This political impasse, over time and with the covert support of some British figures, paved the way for the coup d'état of March 1290. With the coming to power of Reza Khan and Seyyed Zia al-Din Tabataba'i following the coup, a new approach was adopted in dealing with the agreement. Finally, on April 23, 1911, the new Iranian government officially announced the cancellation of the 1919 agreement by sending a letter to the British embassy. Britain, which had inevitably realized the failure of this project, also agreed to its cancellation, and a month after the coup, this controversial political case was closed forever.

Thus, although the 1919 agreement was not implemented in practice and did not achieve Britain's colonial goals, it left deep and lasting consequences. The agreement formed a united front of national, religious, and intellectual forces against foreign colonialism and strengthened the spirit of independence in Iran. On the other hand, the failure of the agreement paved the way for a fundamental change in the political structure of Iran, although the coup itself was also a product of the atmosphere of insecurity and pessimism after the agreement. The 1919 agreement showed how a diplomatic document, beyond its legal content, can become a focus for the formation of identity and political discourses and influence the fate of a nation for decades.

Declarations

Funding: This research received no external funding.

Authors' Contribution: The author approved the manuscript's content and agreed on all aspects of the work.

Conflict of Interest: The author declares that he has no conflicts of interest.

Acknowledgements: The author would like to thank the manuscript reviewers whose invaluable feedback improved the quality of the manuscript.



رهیافتی بر زمینه‌های انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ ایران و بریتانیا و فرجام آن

علی اصغر رجبی^۱

۱- استادیار گروه تاریخ دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

اطلاعات مقاله	چکیده
نوع مقاله: مقاله پژوهشی	قرارداد ۱۹۱۹ ایران و بریتانیا، نقطه عطفی در تاریخ مناسبات بین‌المللی ایران در سده بیستم میلادی محسوب می‌شود. این توافق که به ابتکار لرد کرزن (وزیر خارجه بریتانیا) و با همکاری وثوق‌الدوله و کاکس (نماینده بریتانیا در ایران) تدوین و در بستر هرج و مرج پس از جنگ جهانی اول و ضعف شدید دولت مرکزی ایران منعقد گردید، درصدد بود تا سلطه‌ی سیاسی، اقتصادی و نظامی بریتانیا بر ایران را به صورتی نهادینه‌شده و رسمی تثبیت نماید. هدف بریتانیا از این قرارداد، ظاهراً کمک‌های مالی و نظامی برای حفظ و توسعه‌ی ایران بود، اما در حقیقت، انگیزه‌ی اصلی آن، تأمین منافع استعماری، حفظ منابع نفتی و تضمین امنیت مستعمره‌ی مهم خود (هند) از طریق کنترل ایران به‌عنوان یک منطقه‌ی حائل بود. با این حال، قرارداد ۱۹۱۹ به دلیل مخالفت‌های گسترده‌ی داخلی و خارجی هرگز به تصویب نهایی نرسید. ایرانیان این قرارداد را ناقض استقلال کشور و مغایر با قانون اساسی مشروطه می‌دانستند. دولت‌های روسیه، فرانسه و آمریکا، هرچند بر اساس منافع خود، اما در رقابت با بریتانیا، با آن مخالفت کردند. پس از کودتای سوم اسفند ۱۲۹۹، این قرارداد به‌طور رسمی لغو شد و سیاست بریتانیا در نفوذ بیشتر در ایران با شکست روبه‌رو گشت. حال سؤال پژوهش این است قرارداد ۱۹۱۹ بر سیاست داخلی و روابط خارجی ایران چگونه تأثیر گذاشت و چه عواملی منجر به شکست آن شد؟ این مقاله با رویکردی توصیفی - تحلیلی و با اتکا به اسناد و منابع تاریخی، به واکاوی ریشه‌ها و زمینه‌های شکل‌گیری این قرارداد، از جمله اهداف بریتانیا در حفظ هندوستان، خلأ قدرت ناشی از انقلاب ۱۹۱۷ اکتبر روسیه و نقش دولت وثوق‌الدوله می‌پردازد. سپس مفاد اصلی قرارداد و دلایل مخالفت‌های گسترده داخلی و بین‌المللی با آن را بررسی می‌کند. در نهایت، این پژوهش نشان می‌دهد که چگونه اتحاد نیروهای ملی، مذهبی و روشنفکری در کنار مخالفت قدرت‌های رقیب بریتانیا، منجر به شکست نهایی این قرارداد و به تعویق افتادن تحقق اهداف استعماری بریتانیا گردید، اما در عین حال، زمینه‌ساز وقوع کودتای ۱۲۹۹ و استقرار حکومت متمرکز پهلوی شد.
دریافت: ۱۴۰۴/۰۹/۰۵	
پذیرش: ۱۴۰۵/۰۴/۰۶	
صص: ۸۱-۱۰۰	
واژگان کلیدی: قرارداد ۱۹۱۹، ایران و بریتانیا، وثوق‌الدوله، کودتای ۱۲۹۹ ش.	
استناد: رجبی، علی اصغر. (۱۴۰۵). رهیافتی بر زمینه‌های انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ ایران و بریتانیا و فرجام آن. نشریه سیاست در آینه تاریخ، ۳(۱)، ۸۱-۱۰۰.	
	
© نویسندگان حق چاپ و حقوق کامل نشر را حفظ می‌کنند.	
ناشر: دانشگاه ارومیه.	
DOI: https://doi.org/10.30466/jhf.2026.56772.1055	
DOR: https://dorl.net/dor/20.1001.1.31161316.1405.3.1.6.6	



مقدمه

پس از خاتمه‌ی جنگ جهانی اول (۱۹۱۸-۱۹۱۴ م/ ۱۲۹۳-۱۲۹۷ ش)، ایران که علی‌رغم اعلام بی‌طرفی، به عرصه‌ی تاخت‌وتاز نیروهای متخاصم تبدیل شده بود، در وضعیت اسفباری به سر می‌برد. اقتصاد کشور ویران، دولت مرکزی ضعیف و حاکمیت ملی به شدت خدشه‌دار شده بود. در چنین فضایی، دولت بریتانیا که خود را تنها بازیگر قدرتمند حاضر در صحنه‌ی ایران پس از خروج روسیه‌ی تزاری (بر اثر انقلاب ۱۹۱۷) می‌دید، در صدد برآمد تا موقعیت انحصاری خود را در ایران با انعقاد قراردادی رسمی و همه‌جانبه تثبیت کند. حاصل این تلاش، امضای «موافقت‌نامه‌ی مقدماتی بین دولت‌های بریتانیا و ایران» در ۹ اوت ۱۹۱۹ (۱۸ مرداد ۱۲۹۸) میان وثوق‌الدوله، نخست‌وزیر ایران و سر پرسی کاکس، نماینده تام‌الاختیار بریتانیا بود.

بسیاری از مورخان، آن قرارداد را عامل تحت‌الحمایه شدن ایران دانسته و نمایندگان پیش برنده‌ی آن در ایران را مورد نقد و سرزنش قرار داده‌اند، اما در مقابل برخی منابع هم به تبرئه‌ی آنان پرداخته‌اند. این عهدنامه که بین میرزا حسن وثوق‌الدوله و سر پرسی کاکس نماینده‌ی انگلیس در ایران پس از هفت ماه مذاکره و پرداخت ۴۰۰ هزار تومان رشوه امضا شد و به دنبال آن انگلیس متعهد فرستادن مستشار نظامی و مالی به ایران و دادن وام برای انجام اصلاحات گردید و در آن استقلال و تمامیت ایران را به رسمیت شناخته و هدف خود را خیرخواهانه و دوستانه دانسته بود؛ در اصل هدف انگلیس از انعقاد این قرارداد حفظ منافع استعماری و بهره‌برداری از منافع نفتی جنوب و بیشتر کردن نفوذ آن کشور در ایران بود.

به نظر صدراعظم ایران (میرزا حسن وثوق‌الدوله) و مشاوران اشرافی وی به‌خصوص سپهدار، شاهزاده فرمانفرما و خوانین بختیاری، این توافقنامه هزینه‌ی اصلاحات کشوری را تأمین و انقلاب اجتماعی را دفع و سلطه‌ی بریتانیا را پس از جنگ در سراسر خاورمیانه مسجل می‌کرد؛ اما در نظر مخالفان و بسیاری از ناظران خارجی، این معاهده طرح امپریالیستی بود که ایران را به‌صورت دولت تابعه‌ی امپراتوری بریتانیا درمی‌آورد.

بر اساس این قرارداد تقریباً تمامی امور کشوری و لشکری ایران، زیر نظر مستشاران انگلیسی و با مجوز آنان صورت می‌گرفت. همان‌طور که کمی قبل‌تر از آن به تشکیل پلیس جنوب پرداخت و البته که حفظ هند - این منبع استعماری انگلیس - را هم نباید از نظر دور بداریم. خطر استعمار هرچه بیشتر ایران در پی این قرارداد آن قدر مشخص بود که علاوه بر سطح گسترده‌ای از مخالفت‌های داخلی از جانب گروه‌های مختلف سیاسی، روحانی و اقشار مختلف جامعه، حتی دولت‌های اروپایی را هم نگران کرده و به اعتراض و مخالفت با این سیاست مطرح‌شده از سوی کرزن طراح اصلی این قرارداد، برآمدند.

این مقاله در پی پاسخ به این پرسش اصلی است که چه عواملی در زمینه‌سازی برای انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ نقش داشتند و چرا این قرارداد باوجود پشتیبانی دولت قوی بریتانیا، به فرجامی ناموفق دچار شد؟ فرضیه این است که ترکیبی از عوامل داخلی (ضعف دولت، فساد اداری، بیداری ملی) و خارجی (مخالفت آمریکا، فرانسه، شوروی و تغییر سیاست بریتانیا) باعث سقوط این قرارداد گردید. شایان ذکر است این عهدنامه از نتایج وقایع و وضعیت پرآشوب قبل‌تر و تحت استعمار بودن ایران ناشی شد و همچنین می‌توان کودتای ۱۲۹۹ و حتی روی کار آمدن رژیم پهلوی و رضاخان شاه را از پیامدهای قرارداد ۱۹۱۹ دانست. این پژوهش در چهار بخش اصلی زمینه‌های تاریخی و بین‌المللی، سپس مفاد و ویژگی‌های قرارداد، واکنش‌ها و مخالفت‌های داخلی و بین‌المللی و درنهایت، تحلیل پیامدها و دلایل شکست آن، سامان یافته است.

چارچوب نظری

این پژوهش برای تحلیل قرارداد ۱۹۱۹، از چارچوب نظری رئالیسم به‌عنوان هسته‌ی مرکزی تحلیل بهره می‌گیرد، چراکه این نظریه به بهترین نحو ممکن به تبیین منطق قدرت، محاسبات استراتژیک و رفتار دولت‌ها در صحنه‌ی بین‌المللی می‌پردازد. همچنین، برای درک ابعاد ساختاری و اقتصادی این رابطه‌ی نابرابر، از بینش‌های نظریه‌ی وابستگی به‌صورت مکمل استفاده می‌شود تا عمق وابستگی که قرار بود از طریق این قرارداد نهادینه شود و پیامدهای بلندمدت آن روشن گردد.

پیشینه پژوهش

قرارداد ۱۹۱۹ ایران و بریتانیا در پژوهش‌های تاریخی عموماً برآیند تلاقی بحران‌های داخلی اواخر قاجار با الزامات راهبردی بریتانیا در نظم پس از جنگ جهانی اول دانسته می‌شود. از منظر داخلی، ضعف دولت مرکزی، نابسامانی مالی و اداری، ناامنی و کاهش کارآمدی نهادهای سیاسی، زمینه‌ی طرح و پذیرش برنامه‌هایی را فراهم کرد که با عنوان «اصلاحات» عرضه می‌شدند (آبراهامیان، ۱۳۷۹؛ مهدوی، ۱۳۵۵؛ محمود، ۱۳۵۳). از خلال این روایت‌ها می‌توان دریافت که قرارداد در افکار عمومی صرفاً یک موافقت‌نامه سیاسی تلقی نمی‌شد، بلکه نشانه‌ای از تهدید مستقیم استقلال ایران بود.

در ادبیات فارسی، عبدالرضا هوشنگ مهدوی (۱۳۵۵) نیز با ترسیم روند بلندمدت روابط خارجی ایران، قرارداد ۱۹۱۹ را در امتداد فشار قدرت‌های بزرگ و تنگناهای ساختاری دولت ایران توضیح می‌دهد و آن را در متن تحولات پساجنگ قابل فهم می‌سازد. در آثار عبدالحسین نوایی (۱۳۸۰) و باقر عاقلی (۱۳۷۰)، قرارداد ۱۹۱۹ بیشتر در متن تحولات دوره‌ی احمدشاه، نقش وثوق‌الدوله و عملکرد رجال سیاسی قاجار بررسی شده است. وی با تمرکز بر شرح حال رجال سیاسی و پیوندهای آنان با سیاست خارجی، نشان می‌دهد که بخشی از نخبگان دیوانی ایران، به دلیل بحران فراگیر کشور و نیز در مواردی به علت ملاحظات شخصی و سیاسی، با این قرارداد همراهی کردند (عاقلی، ۱۳۷۰: ۳۱۸/۱-۳۱۲). عبدالحسین نوایی بر این نکته تأکید دارد که ضعف ساختاری سلطنت قاجار، ناتوانی مالی دولت و وابستگی دیوان‌سالاری به قدرت‌های خارجی، از مهم‌ترین زمینه‌های انعقاد قرارداد بود (نوایی، ۱۳۸۰: ۳۳۱-۳۲۸). این دسته از آثار اهمیت نقش عامل انسانی و کنش رجال را برجسته می‌کنند، اما گاه از تحلیل ساختارهای کلان اقتصادی و بین‌المللی فاصله می‌گیرند.

محمود محمود (۱۳۵۳) هم با تمرکز بر روابط ایران و بریتانیا، قرارداد را استمرار سیاست نفوذ می‌داند و بر نقش اهرم‌های مالی/اداری و حضور مستشاران در تقویت کنترل غیرمستقیم تأکید می‌کند همچنان از منابع پر ارجاع به شمار می‌رود. محمود قرارداد ۱۹۱۹ را در امتداد سیاست سنتی بریتانیا برای اعمال نفوذ بر ایران تفسیر می‌کند و با نگاهی انتقادی، بر ابعاد استعماری و سلطه‌جویانه آن تأکید دارد (محمود، ۱۳۵۳: ۱۳۵/۶-۱۲۰). باوجود ارزش مستندات اثر محمود، رویکرد او گاه رنگی از داوری سیاسی آشکار دارد و از این‌رو استفاده از آن در پژوهش دانشگاهی مستلزم مقایسه با مطالعات متأخرتر و اسناد تکمیلی است. در آثار ترجمه‌شده، پژوهش یرواند آبراهامیان (۱۳۷۹) بر بحران مشروعیت دولت قاجار و حساسیت نیروهای سیاسی و افکار عمومی نسبت به استقلال ملی تأکید دارد و ناکامی قرارداد را تا حد زیادی نتیجه فقدان پایگاه اجتماعی-سیاسی و تشدید شکاف دولت و جامعه می‌داند.

سیروس غنی (۱۳۷۷) از دیگر پژوهشگرانی است که با اتکا به اسناد و تحلیل روابط ایران و بریتانیا، قرارداد ۱۹۱۹ را در پیوند با بن‌بست سیاست بریتانیا در ایران بررسی کرده است. وی برجسته می‌کند که شکست قرارداد صرفاً به مخالفت داخلی فروکاستنی نیست و به محدودیت‌های اجرایی و تغییر محاسبات بریتانیا نیز مربوط می‌شود؛ به این معنا که بن‌بست قرارداد، زمینه‌ی چرخش به گزینه‌های دیگر در سیاست بریتانیا نسبت به ایران را تقویت کرد. اهمیت تحلیل غنی در آن است که شکست قرارداد را به‌منزله یک «فرجام منفصل» نمی‌بیند، بلکه آن را بخشی از فرآیند تغییر راهبرد بریتانیا در ایران تلقی می‌کند.

از منظر نویسندگان خارجی از جمله نیکی. آر. کدی (۱۳۶۹) دگرگونی موازنه قوا پس از انقلاب روسیه و خلأ ناشی از عقب‌نشینی آن از ایران، همراه با نگرانی بریتانیا از بی‌ثباتی، لندن را به سمت تثبیت نفوذ در ایران از طریق سازوکارهای کم‌هزینه‌تر سوق داد. تحلیل کدی از این جهت اهمیت دارد که میان فروپاشی نظم قدیم منطقه‌ای، نگرانی از نفوذ بلشویک‌ها و ضعف داخلی ایران پیوند برقرار می‌کند.

مطالعات هما ناطق (۱۳۶۱) که بر واکنش نیروهای داخلی ایران تمرکز کرده است، بر نقش مطبوعات، روشنفکران، رجال مخالف و برخی نیروهای مذهبی در برساختن گفتمان ضد قرارداد تأکید می‌ورزد. این اثر نشان می‌دهد که مخالفت با قرارداد ۱۹۱۹ فقط ناشی از رقابت‌های درباری یا خصومت شخصی با وثوق‌الدوله نبود، بلکه در سطحی وسیع‌تر به مسئله‌ای ملی بدل شد و زبان دفاع از استقلال و حاکمیت را فعال کرد (ناطق، ۱۳۶۱: ۱۰۲-۹۰). تحلیل ناطق کمک می‌کند تا فرجام قرارداد نه صرفاً در سطح دیپلماسی، بلکه در عرصه‌ی جامعه سیاسی و فرهنگ سیاسی ایران نیز فهم شود از همین رو، فرجام قرارداد را باید در پیوند با عدم

امکان تولید اجماع داخلی برای اجرای آن فهم کرد. به بیان دیگر، قراردادی که پشتوانه‌ی مجلس، افکار عمومی و ائتلاف نخبگان را نداشت، عملاً نمی‌توانست به مرحله اجرا برسد.

جمع‌بندی پیشینه نشان می‌دهد آثار موجود یا بر «زمینه‌های انعقاد» تمرکز کرده‌اند یا بر «راهبرد بریتانیا/مقاومت داخلی». با این حال، خلأ مهم در ادبیات موجود کمبود یک تبیین یکپارچه است که پیوند علی میان زمینه‌های انعقاد و سازوکارهای ناکامی و فرجام قرارداد را با لحاظ هم‌زمان عوامل داخلی و خارجی نشان دهد. مقاله حاضر می‌تواند با دنبال کردن همین پیوند از «زمینه‌ها» تا «فرجام»، این شکاف را پوشش دهد. نوآوری این پژوهش در آن است که از یک‌سو، رفتار دولت‌ها را با رئالیسم (سطح تحلیل بین‌الملل) و از سوی دیگر، ساختار رابطه‌ی استعماری را با نظریه وابستگی (سطح تحلیل اقتصاد سیاسی جهانی) تبیین می‌کند و نشان می‌دهد چگونه این دو سطح بر هم تأثیر متقابل گذاشته و سرنوشت قرارداد ۱۹۱۹ را رقم زدند.

زمینه‌ها و بسترهای تاریخی انعقاد قرارداد

اوضاع داخلی ایران و جهان در دوره‌ی احمدشاه

قبل از بررسی قرارداد ۱۹۱۹ ضروری می‌نماید به بررسی اوضاع پرتنش ایران در زمان احمدشاه قاجار بپردازیم. ایران در آستانه‌ی انعقاد قرارداد، دولتی ورشکسته و فاقد ارتش منسجم بود و خزانه‌ی خالی داشت و حکومت مرکزی کنترل چندانی بر ایالات و عشایر کشور نداشت. مجلس شورای ملی نیز به دلیل دخالت‌های خارجی و مشکلات داخلی منحل بود (اتفاقات پس از دوره‌ی سوم) که این امر زمینه را برای تصمیم‌گیری‌های غیرقانونی و غیر شفاف فراهم می‌کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۹: ۱۲۰-۱۳۵).

دوره‌ی احمدشاه قاجار، از یک‌سو امتداد بحران‌های ساختاری پس از انقلاب مشروطه و تضعیف قدرت سلطنت و از سوی دیگر مقطع تشدید رقابت قدرت‌های خارجی در ایران است. احمدشاه در نوجوانی به سلطنت رسید و بخش مهمی از دوره‌ی او با بی‌ثباتی کابینه‌ها، ضعف مالی‌ه‌ی دولت، ناامنی راه‌ها و گسترش نفوذ نیروهای خارجی هم‌زمان شد؛ روندی که نهایتاً به انتقال قدرت به رضاخان و انقراض قاجاریه انجامید (مکی، ۱۳۶۲: ۵۶/۱-۶۳).

جمعیت ایران در این زمان حدود ۱۰ میلیون نفر بود و بیشتر مردم ایران روستایی، چادرنشین و عشایر بودند. دوره‌ی سرشار از آشوب‌ها و اختلافات جریان‌های سیاسی و مملکتی تحت استعمار که این شرایط ناشی از دادن امتیازهای مختلف طی عهدنامه‌های ترکمانچای و گلستان و آخال با روسیه، عهدنامه‌های پاریس و مفصل و مجمل با انگلیس، فین کنشتاین با فرانسه و یا امتیازات دارسی، روتر، خوشتاریا، تنباکو و ... به انگلیس بود که پای بیگانگان را به ایران باز کرد. همچنین احمدشاه در شرایطی روی کار آمد که «جنبش مشروطیت نوعی حکومت پارلمانی تصنعی بدون تقریباً هیچ‌گونه برنامه‌ریزی یا رهبری واقعی به وجود آورده بود» (غنی، ۱۳۷۷: ۳۹).

از زمانی که ناپلئون بناپارت ایده‌ی فتح هندوستان را با کمک الکساندر یکم (تزار روسیه) در سر می‌پروراند، بریتانیا نگران بود که روسیه از طریق ایران و افغانستان به خاک هند دسترسی پیدا کند.

قرارداد ۱۹۰۷ م (۱۲۸۵ ش) سن پترزبورگ بین الکساندر ایزولسکی نماینده‌ی روس و سر آرتور نیکلسون نماینده‌ی بریتانیا منعقد شد که در بخش اول ایران به سه منطقه تقسیم شد و شمال ایران در اختیار روسیه و جنوب تحت سلطه‌ی انگلیس و منطقه‌ی دیگر هم حائل و بی‌طرف بود. این‌گونه ایران محل اختلاف روسیه و انگلیس شد که با شعار حاکمیت و استقلال ایران سعی داشتند به اهداف توسعه‌طلبانه‌ی خود برسند (نجمی، ۱۳۸۱: ۲۴-۲۵). از طرفی هم‌زمان با تحمیل قرارداد ۱۹۰۷، در ایران شاهد شکل‌گیری جنبش مشروطه برای محدود کردن شاه و تبدیل حکومت سلطنتی به مشروطه و تنظیم قانون اساسی و تشکیل مجلس شورای ملی هستیم. «پس از آفتابی شدن قرارداد ۱۹۰۷ تنفر فوق‌العاده در ایران نسبت به انگلیس ایجاد شد، چه از روس توقعی نبود» (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۳۴).

در سال ۱۹۱۵ م (۱۲۹۳ ش) شاهد توافق دیگری بین روس و انگلیس هستیم که طی این قرارداد، روسیه حق داشت که در منطقه‌ی تحت نفوذ خویش یک عده قوای ایرانی موسوم به «قزاق» تحت نظارت و فرماندهی افسران روسی تشکیل داده و به نام قیم دولت ایران از قوای مزبور به هر ترتیبی که صلاح بداند استفاده نماید و مخارج آن را نیز جزو قروض دولت ایران منظور دارد. انگلیس هم اکثریت مناطق بی‌طرف و هم امتیاز بانک شاهنشاهی در منطقه‌ی نفوذ روسیه را به دست آورد و همچنین شاهد تشکیل

پلیس جنوب در پی این قرارداد از سوی انگلیس هستیم و مخارج آن جزء محاسبات و قروض دولتی ایران، محسوب شود (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۱/۱-۱۴۲)؛ بنابراین قرارداد نیروهای قزاق روسیه و پلیس جنوب انگلیس تقریباً سراسر ایران را در اختیار گرفته، مالیه ایران را نیز تحت کنترل کمیسیون مختلطی قراردادند و تنها منطقه‌ی کوچکی (در اصفهان و یزد) برای ایران باقی می‌ماند (همان، ۱۴۲).

در سال ۱۹۱۷ (۱۲۹۵ ش) روسیه و بریتانیا سلطه و نفوذی همه‌جانبه بر ایران داشتند، اما انقلاب روسیه باعث شد تمام برنامه‌ریزی‌های دیپلماتیک سیاسی و نظامی روسیه در ایران به هم بریزد. در ژوئیه ۱۹۱۷ (خرداد ۱۲۹۶)، دولت کرنسکی به یک فرمانده روسی به نام ژنرال باراتف، دستور داد که نیروهای خود را از ایران خارج کند. دولت بلشویکی ولادیمیر لنین یک‌قدم فراتر رفت و هرگونه قصد و ادعایی نسبت به ایران را رد کرد. در فوریه ۱۹۱۸ (اسفند ۱۲۹۶)، تروتسکی رسماً اعلام کرد که تمامی معاهدات و حق امتیازهایی که تا آن زمان از سوی روسیه بر ایران تحمیل شده باطل و بلااثر است؛ اما دولت بریتانیا هیچ قصدی مبنی بر همراهی با روس‌ها و لغای قراردادهای ۱۹۰۷ و ۱۹۱۵ از خودش نشان نداد. لرد کرزن وزیر امور خارجه وقت بریتانیا، در مجلس اعیان اعلام کرد که این مسئله پس از پایان جنگ جهانی اول موردبررسی قرار خواهد گرفت.

درنهایت با توجه به تغییر سیستم حاکمیت روسیه و مشکلات داخلی که ناشی از شکست درنبرد ۱۹۰۵ م. با ژاپن و آسیب‌های جنگ جهانی اول بود، دولت جوان شوروی به رهبری لنین در پیامی اعلام کرد که از میراث تزاری روس و سیاست‌های امپریالیستی خود صرف‌نظر کرده و قراردادهای قبل را درباره‌ی ایران ملغی و نیروهایش را از ایران فراخواند. طی ژانویه تا مارس ۱۹۱۸ و بعد از پیمان برست - لیتوفسک شاهد خروج نیروهای روس از ایران هستیم و همچنین روسیه کلیه‌ی حقوق قرارداد ۱۹۰۷ و کاپیتولاسیون علیه ایران را لغو کرد و استقلال ایران را به رسمیت شناخت (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۱۸-۳۱۹).

بنابراین روسیه با توجه به این وضعیت ایران را ترک کرد و آلمان و عثمانی هم که در جنگ شکست‌خورده و درگیر وضعیت خود بودند و هیچ‌کدام رقیبی برای بریتانیا در ایران محسوب نمی‌شدند (میروشنیکف، ۱۳۴۴: ۱۰۸)؛ اما انگلستان باهدف استعماری خود درزمینه‌ی نفت و برای حفظ مستعمره‌ی مهم و شاه‌رگ اقتصادی خود در هند، در ایران ماندگار شد، چراکه ایران بنا به موقعیت جغرافیایی خود که حائلی بین انگلیس و هند محسوب می‌شد، برای انگلیس حائز اهمیت بود. از طرفی اوضاع آشفته‌ی ایران که حاصل شرایط تعیین‌شده از سوی روس و انگلیس بود و آن شورش‌هایی که برای مقابله با وضعیت استعماری در ایران برقرار بود، می‌توانست در هند تأثیرگذار باشد و منافع انگلیس در این مستعمره‌ی مهم را به خطر اندازد.

همچنین ایرانی‌ها بعد از خروج شوروی به انگلیسی‌ها رو آوردند، چراکه می‌خواستند با کمک آنان در مقابل روس‌ها، ایرانی مستقل بسازند تا روس‌ها نتوانند به عراق و سواحل خلیج فارس دست پیدا کنند. از طرفی نجف قلی خان بختیاری - معروف به صمصام السلطنه نخست‌وزیری که درصدد اقدامات استقلال جویانه بود - بر اثر دسیسه‌چینی‌های انگلیس استعفا داد و به‌جای او وثوق‌الدوله که فردی هم سو با منافع انگلیس و موردحمایت لرد کرزن بود، روی کارآمد (مستوفی، ۱۳۴۳: ۶/۳).

یکی از ویژگی‌های داخلی این دوره، ناتوانی دولت مرکزی در اعمال حاکمیت مؤثر در ولایات و حتی در پایتخت بود. گزارش‌های این دوره نشان می‌دهد که دولت در تأمین منابع مالی پایدار (مالیات، گمرک، عواید ایالات) با مانع جدی مواجه بود و همین امر، توان تشکیل نیروی نظامی منسجم و اداره‌ی کشور را کاهش می‌داد. درنتیجه، شبکه‌ای از نیروهای محلی، خوانین، رؤسای ایالات و نیز نیروهای مسلح وابسته به قدرت‌های خارجی در عمل بخشی از کارکردهای دولت را قبضه می‌کردند (مکی، ۱۳۶۲: ۱/۱-۱۰۲).

جنگ جهانی اول و اعلام بی‌طرفی ایران

با آغاز جنگ جهانی اول (۱۹۱۴)، دولت ایران بی‌طرفی اعلام کرد، اما ضعف ساختار دولت و اهمیت ژئوپلیتیک ایران باعث شد این بی‌طرفی در عمل کارآمد نباشد. حضور نیروهای روس در شمال و بریتانیا در جنوب و رقابت آنان برای کنترل مسیرهای راهبردی و منابع، موجب شد ایران با اشغال‌های موضعی، فشارهای اقتصادی و آشفته‌گی اداری روبه‌رو شود. پیامد اجتماعی این وضعیت، افزایش ناامنی، اختلال در تجارت و حمل‌ونقل و تشدید مشکلات معیشتی بود (مکی، ۱۳۶۲: ۱/۱-۱۸۰).

حضور و دخالت نیروهای روس و انگلیس و حتی در مقطعی عثمانی و آلمان در ایران به‌خصوص بعد از جنگ جهانی اول از مهم‌ترین عوامل وضعیت آشفته بودند (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۲/۱). چراکه بعد از جنگ جهانی اول که سال ۱۹۱۴ تا ۱۹۱۸ م (۱۲۹۳ تا ۱۲۶۷ ش)

بین متفقین شامل روسیه و فرانسه و انگلیس و متحدین شامل آلمان و اتریش، با اولتیماتوم اتریش به صربستان و در پی ترور ولیعهد اتریش توسط جوانی صربستانی آغاز شد، صحنه‌ی جنگ گسترده‌تر و به آسیا و آفریقا هم کشیده شد (امینی، ۱۳۸۲: ۱۹۵-۱۹۶). بنا به نوشته‌ی مخبرالسلطنه هدایت به نقل از «روزنامه‌تان» ۱۷ فوریه ۱۹۰۷ در بولتن دوژور «ایران اول نوامبر ۱۹۱۴ اعلان بی‌طرفی کرد، لکن میدان تاخت‌وتاز متحاربین شد» (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۴۴). در همین زمینه، سفرنامه‌ی فرنگستان، اثر ناصرالدین‌شاه قاجار، از زوایه‌ای متفاوت تصویری دست‌اول از مواجهه‌ی دربار قاجار با اروپا و برداشت شاهان قاجار از مناسبات قدرت ارائه می‌دهد. این سفرنامه، در خلال توصیف دیدارها، آیین‌های رسمی و نظم سیاسی و اجتماعی اروپا، امکان بررسی نحوه‌ی فهم دربار قاجار از «قدرت»، «نظم دولت‌های اروپایی» و نسبت آن با وضعیت ایران را فراهم می‌کند. از این منظر، متن یادشده نشان می‌دهد که تجربه‌ی مشاهده‌ی دولت‌های اروپایی چگونه در ذهنیت سیاسی دربار قاجار با ضعف ساختاری و بی‌ثباتی سیاسی در ایران مقایسه می‌شد (ناصرالدین‌شاه قاجار، ۱۳۶۳: ۷۹-۷۲).

میروشنیکف تاریخ ایران را از ۱۹۱۴ تا ۱۹۲۱ م به چهار دوره تقسیم کرده که مرحله‌ی نخست از آغاز جنگ جهانی اول تا پایان ۱۹۱۵ بوده و آن را تهدید آلمان نامیده که ایران سیاست بی‌طرفی متمایل به آلمان را اتخاذ کرد، دوره‌ی بعدی ۱۹۱۶ و ۱۹۱۷ م دوره‌ی کاهش رقابت انگلیس و روسیه در ایران و بی‌طرفی متمایل به متفقین است، سومین مرحله تا پایان ۱۹۱۸ م که دوره‌ی پایان خصوصت‌های روسیه و ترکیه است و آخرین مرحله از ۱۹۱۸ تا ۱۹۲۱ م که اشغال یک‌طرفه‌ی ایران توسط انگلیس را شاهد هستیم. وی از جانب ژنرال دیکسن مرحله‌ی آخر را «مرداب جنگ بزرگ» خوانده که ایران تحت‌الحمایه‌ی انگلستان شد (میروشنیکف، ۱۳۴۴: ۶-۷).

هم‌زمان با این وضعیت، در ایران، احمدشاه به سن قانونی رسیده و مشغول تاج‌گذاری بود. در مجلس تازه تأسیس سوم شورای ملی به ریاست مستوفی‌الممالک هم عده‌ای از اعتدالیون با توجه به وضع آشفته‌ی ایران خواستار بی‌طرفی در جنگ و دموکرات‌ها هم به حمایت از آلمان عقیده داشتند (امینی، ۱۳۸۲: ۲۰۱). سرانجام در نوامبر ۱۹۱۴ م (آذر ۱۲۹۳) احمدشاه به‌صراحت اعلام کرد که ایران با همه‌ی دولت‌های درگیر در جنگ جهانی روابط دوستانه‌ای دارد و بی‌طرف است.

اما باوجود اعلام بی‌طرفی، ایران در معرض هجوم طرف‌های درگیر جنگ قرار گرفت. در آغاز سال ۱۹۱۷ شاهد نظارت کامل انگلیس بر نواحی جنوب ایران هستیم. همچنین انگلیسی‌ها ادعا کردند که از مرزهای آذربایجان تا پایان جنگ دفاع می‌کنند و وعده‌ی کمک مالی و لغو قرارداد ۱۹۰۷ را به دولت ایران دادند، اما مستوفی‌الممالک وجود نیروهای انگلیسی در جنوب را تهدید استقلال و تمامیت ارضی ایران دانست. درنهایت مستوفی‌الممالک که هر بار به سویی گرایش یافته و گاه‌ها به طرفداری از انگلیس، از نیروهای روس می‌خواست که ایران را ترک کنند و گاهی هم دموکرات‌های آلمان را همراهی می‌کرد، تحت فشار انگلیسی‌ها دوام نیاورد و استعفا داد (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۲۰؛ میروشنیکف، ۱۳۴۴: ۹۰). از سوی دیگر آلمان می‌خواست ایران را مثل ترکیه مستقیماً وارد جنگ کند که ترک‌ها با همراهی آلمان خواهان گسترش مرزهایشان در مناطق شمال باختری ایران بودند، اما انگلیس و روسیه خواهان بی‌طرفی ایران در جنگ بودند. در این زمان شاهد درگیری‌هایی در شمال و جنوب ایران بین روس‌ها و انگلیسی‌ها با ترکان هستیم. لنین در نوشته‌ای بیان کرده که «ایران در این جنگ رسماً بی‌طرف است، لیکن انگلیسیان و روس‌ها از یک‌سوی و ترک‌ها و آلمانی‌ها از سوی دیگر عملاً با یکدیگر می‌جنگند و سرزمین ایران در معرض تاراج و ویرانی و کشتار قرار گرفته است» (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۱۰؛ میروشنیکف، ۱۳۴۴: ۱۰۸).

ماجرای کنفرانس صلح پاریس از این‌قرار بود که بعد از جنگ جهانی اول و در پی خسارات ناشی از جنگ جهانی، کنفرانسی بر اساس اصول ۱۴ گانه ویلسون رئیس‌جمهور آمریکا تشکیل شد که علاوه برطرف‌های درگیر جنگ، دول مختلفی که در اثر جنگ دچار آسیب شده بودند هم می‌توانستند مسائل خود را مطرح کنند؛ اما کرزن با تلگراف‌های مکرر به بالفور نماینده‌ی انگلستان در کنفرانس صلح، بسیار تلاش کرد تا ایران فرصت مطرح کردن مسائلی را به دست نیاورد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۵). از اعضای هیئت اعزامی ایران «مشاورالملک انصاری را که وزیر خارجه بود به این مأموریت اعزام نمودند و ازجمله همراهان وی ذکاءالملک فروغی رئیس دیوان تمیز و حسین‌خان علاء مستشار وزارت دادگستری بودند. هیئت نمایندگی ایران در پاریس به هیئت نمایندگی آمریکا که ویلسون در رأس آن‌ها بود، کاملاً نزدیک گردید» (مدنی، ۱۳۹۱: ۱/۱۵۰)؛ اما حتی با حمایت جورج لانسینگ (وزیر خارجه آمریکا) هم نتوانست مسائل خود را مطرح کند (امینی، ۱۳۸۲: ۲۱۷).

انگلیسی‌ها درباره‌ی حضور ایران در کنفرانس صلح پاریس هم موانع بسیاری ایجاد کردند تا اختلالی در روند اجرای این قرارداد، ایجاد نشود. به‌طوری‌که در سال ۱۹۱۸ م می‌خواستند در صورت امکان ایران را به بهانه‌ی اینکه جزء کشورهای متخاصم نبوده از فهرست کشورهای شرکت‌کننده در کنفرانس صلح پاریس حذف کنند، یا قیومیت خود یا کشور دیگری را که دوستان باشد به‌نوعی به ایران تحمیل کنند بریتانیا می‌خواست منافع خود را در ایران بدون دخالت خارجی تثبیت کند (اولسون، ۱۳۷۰: ۷۵). کرزن در جواب مخالفت حاکم انگلیسی سلطنت نشین هند که (ادوین مونتگیو) وزیر سرپرست هندوستان بود و استدلال می‌کرد که بریتانیا می‌باید فقط به دعوت کنفرانس صلح پاریس یا دعوت خود ایرانیان زمام امور این کشور را به دست گیرد. آن را طرح متعادلی بین افراط و تفریط مابین پیشنهاد خود و نایب‌السلطنه هند دانست و تمام تلاش خود را برای پیشبرد آن کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۷). در فوریه ۱۹۱۸ م (اسفند ۱۲۹۶) انگلیسی‌ها که سربازانی به رهبری دانسترویل از جانب ایران به کمک روس‌های سفید در مقابل ارتش سرخ فرستاده بودند، هنگام گذر از قزوین به شمال ایران به نیروهای جنگلی برخورد کردند و متوجه شدند که این جنگلی‌ها بعد از انقلاب روسیه از بلشویک‌ها کمک نظامی می‌گرفتند (غنی، ۱۳۷۷: ۸۳). حتی جنگلی‌ها زمان انعقاد قرارداد ۱۹۱۹ هم با آن مخالفت کردند که در پی آن انگلیسی‌ها علیه جنگلی‌ها حملاتی به طرفداری از وثوق‌الدوله انجام دادند (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۱۹). از طرفی بلشویک‌ها اعلام کردند در صورتی که انگلیسی‌ها ایران را ترک نکنند به ایران حمله خواهند کرد و با تصرف رشت توسط بلشویک‌ها انگلیسی‌ها عقب‌نشینی کردند و مورد سرزنش قرار گرفتند که چرا از تمامیت ارضی ایران دفاع نکردند و به انجمن تازه‌ی اتفاق ملل هم اعتراض کردند. «ولی نمایندگان فرانسه به‌صراحت اعلام کردند چون قرارداد ایران و انگلیس به انجمن تسلیم نشده، لذا رسیدگی به قضیه ایران از صلاحیت او خارج است و روزنامه تأیمر جریان امر را بی‌پروا یک مسخره‌بازی باشکوه توصیف کرد.» (سایکس، ۱۳۷۷: ۷۳۱/۲).

سیاست بریتانیا در منطقه و ایران

استراتژی کلان بریتانیا، حفاظت از «گوهر تاج» امپراتوری، یعنی هندوستان، بود. کنترل ایران به‌عنوان دروازه‌ی هند، همواره برای لندن حیاتی محسوب می‌شد. با سقوط روسیه‌ی تزاری که رقیب دیرینه‌ی بریتانیا در ایران بود، فرصت طلایی برای حذف رقیب و انحصارگری کامل به وجود آمد. بریتانیا می‌خواست با ایجاد یک حکومت دست‌نشانده اما باثبات در تهران، هم مانع نفوذ بلشویسم به هند شود و هم منافع اقتصادی خود را در نفت ایران تضمین کند. انگلیس بعد از جنگ جهانی و با از بین رفتن دیگر رقیبان، در پی تعیین تکلیف اوضاع ایران برآمد که سه نظر در این خصوص مطرح بود:

نظریه اول را حکومت سلطنت نشین انگلیس در هند پیشنهاد داد که ایجاد رابطه‌ی دوستانه با ایران و لغو قرارداد ۱۹۰۷ و کاپیتولاسیون و انجام اصلاحاتی در ایران بود تا وضعیت آشفته‌ی ایران، هند را درگیر نکند؛ اما این نظریه رد شد.

نظریه دوم خواستار تحت قیومیت قرار گرفتن ایران بود که این نظر هم مورد پذیرش قرار نگرفت، چراکه دیگر ملت‌ها مثل آمریکا و فرانسه و روسیه قطعاً با آن مخالفت می‌کردند و کنفرانس صلح هم اجازه‌ی قیومیت را به انگلستان نمی‌داد.

نظریه سوم از سوی لرد کرزن کارشناس برجسته‌ی شرق و وزیر خارجه‌ی انگلیس مطرح شد که مورد قبول واقع شد و آن قرارداد ۱۹۱۹ بود؛ که البته زمینه‌های آن هم با توجه به وضعیت بد اقتصادی و سیاسی و نظامی فراهم بود کرزن، رها کردن ایران را فاجعه‌بار و غیراخلاقی دانسته و سیاست خود را به ایران تحمیل کرد و کاکس به نمایندگی انگلیسی‌ها آن قرارداد را در ایران مطرح کرد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۱-۱۳۲).

کرزن درصدد آن بود که از مدیرانه تا پامیر، زنجیره‌ای از کشورهای تحت نفوذ بریتانیا ایجاد کند تا ارتباط حیاتی آن‌ها تا مرزهای هندوستان و فراتر از آن برقرار بماند. کرزن ایران را مهم‌ترین تکه‌ی این زنجیره و درعین حال مملکتی ضعیف و ناتوان می‌دید و بر همین اساس بریتانیا تصمیم گرفت ارتش ایران را تقویت کرده و نظم جدیدی در راستای منافع بریتانیا در این کشور برقرار سازد. یکی از اهداف کرزن از ایجاد این نقشه ایجاد گروهی از کشورهای حایل بین اروپایی‌ها و هند بود که از سال‌های قبل از جنگ جهانی خواهان رسیدن به خلیج فارس بودند و همچنین آلمانی‌ها با طرح نقشه راه‌آهن برلین - بغداد می‌خواستند خود را به آنجا نزدیک کنند و از آنجا شبه‌قاره هند را مورد تهدید قرار بدهند.

نقش شخصیت‌های کلیدی

حسن وثوق‌الدوله (وثوق‌الدوله)، نخست‌وزیر ایران که از خانواده‌ای سیاستمدار و دارای ارتباطات گسترده با بریتانیا بود، اصلی‌ترین بازیگر ایرانی در پیشبرد قرارداد ۱۹۱۹ به شمار می‌رفت. برادرش، احمد قوام (قوام‌السلطنه)، نیز در مذاکرات نقش داشت. وثوق‌الدوله معتقد بود که در شرایط آن زمان، نجات ایران در گرو اتحاد با یک قدرت بزرگ است و بریتانیا را تنها گزینه‌ی موجود می‌دانست (مک‌دونالد، ۱۳۶۹: ۴۵/۳). دکتر مصدق بعدها در سخنان خود در مجلس ششم شورای ملی در مخالفت با کابینه‌ی مستوفی‌الممالک که وثوق‌الدوله وزارت دادگستری‌اش را بر عهده داشت، در ارتباط با قرارداد ۱۹۱۹ می‌گوید: «ایشان (وثوق‌الدوله) برخلاف نص صریح این ماده، قراردادی را که با انگلیسی‌ها بسته بودند پیش از آن که به تصویب مجلس برسانند، به معرض اجرا گذاشتند» (حق‌شناس، ۱۳۹۰: ۱۰). همچنین مصدق در متن اعتراضی خود نسبت به اینکه قرارداد بدون تصویب مجلس منعقد شده است واکنش نشان داد و گفت انگلیسی‌ها برای اینکه تیرشان به هدف بنشیند وثوق‌الدوله را انتخاب کردند که هوش و درایت لازم برای آن را داشت و آنان قبل و بعد از بستن قرارداد اقداماتی را انجام دادند که برخلاف اصول اخلاقی و مصالح مملکت بود (نجمی، ۱۳۸۱: ۲۲۶-۲۲۸). همچنین در بند اول قرارداد از حفظ استقلال ایران صحبت شده، در صورتی که خیلی زود عوام فهمیدند که طی قرارداد ایران استقلالی نخواهد داشت و همچنین مبلغ پولی که وثوق‌الدوله برای امضای قرارداد دریافت کرده را دلیلی بر این دانستند که وی در مقابل دریافت پول این کار را انجام داد. وثوق‌الدوله در بخشی از نطقش در دفاع از خود مقابل صحبت‌های مصدق بیان می‌کند «... خیلی ممکن است در تشخیصات خود سهو کرده باشم ولی اطمینان می‌دهم که هیچ‌وقت به‌عمد نخواسته‌ام ضرری به مملکت متوجه کنم بلکه مقصودم جلوگیری از ضرر است.» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۷۱). لرد کرزن «معاهده ۱۹۱۹ ایران و انگلیس را نتیجه مجاهدت‌های خود در زمان تصدی وزارت امور خارجه انگلیس دانسته...» (محمود، ۱۳۵۳: ۵ / ۴۱۱).

مذاکرات قرارداد ۱۹۱۹

قرارداد ۱۹۱۹ در شرایطی مطرح شد که ایران از جنگ جهانی اول بیرون آمده بود، اما دولت مرکزی با بحران‌های مزمن مالی، ضعف نظام اداری و ناامنی سراسری روبه‌رو بود. در سطح بین‌الملل نیز با انقلاب ۱۹۱۷ روسیه و خروج تدریجی روسیه تزاری از صحنه ایران، نوعی خلأ در موازنه قدرت ایجاد شد و بریتانیا کوشید موقعیت خود را در ایران تثبیت کند. از منظر لندن، ایجاد ترتیبات جدید در ایران هم برای حفاظت از راه‌های ارتباطی و منافع منطقه‌ای اهمیت داشت و هم برای جلوگیری از نفوذ رقبای دوره‌ی پساجنگ (مکی، ۱۳۶۲: ۳۲/۲-۱۵).

این قرارداد بین ایران و انگلیس در زمان سلطنت احمدشاه قاجار و جورج پنجم پادشاه بریتانیا، در ۹ آگوست ۱۹۱۹ (۱۷ مرداد ۱۲۹۸) بین مثلث حاکم یعنی وثوق‌الدوله (نخست‌وزیر ایران)، میرزا نصرت‌الدوله فیروز (وزیر عدلیه) و صارم‌الدوله (وزیر مالیه) با سرپرسی کاکس وزیرمختار بریتانیا، طی هفت ماه مذاکره، از سال ۱۹۱۸ م شروع و در سال ۱۹۱۹ منعقد شد و به قرارداد وثوق‌الدوله - کاکس معروف است (امینی، ۱۳۸۲: ۲۲۰). نویسنده‌ی کتاب پنجاه‌وپنج نفر در خصوص استدلال وثوق‌الدوله برای امضای قرارداد ۱۹۱۹ می‌نویسد: «منطق قرارداد ۱۹۱۹ م این بود که ایران میان رقابت روس و انگلیس در صدسال اخیر نتوانسته بود وضع ثابت و روشن و استواری داشته باشد. روس‌ها پیوسته جنبه‌ی تعرض و توسعه‌طلبی داشته و می‌خواستند از راه ایران به خلیج فارس برسند و انگلیسی‌ها پیوسته مانع این پیشرفت بوده و برای مصالح مستعمراتی خود وجود ایران و افغان مستقلی را ضروری می‌دیدند... انگلیس می‌خواهد از ایران مستقل، سد و حائلی هم برای مطامع احتمالی روس‌ها و هم برای جلوگیری از نفوذ بلشویک‌ها به عراق و سواحل خلیج فارس فراهم کند اما ایران در سال ۱۹۱۹ م ضعیف است هم از جهت قوه‌ی مالی به حد افلاس رسیده و هم از حیث قوای نظامی ناتوان. پس باید دنیروی اساسی و مهم کشور را به دست مستشاران مالی و نظامی انگلیس سپرد تا در ایران نسبتاً توانایی به وجود آید» (دشتی، ۱۳۸۲: ۵۳).

وثوق‌الدوله در سال دوم حکومت خود با تقاضاهای جدید که زاده‌ی انقلاب روسیه بود و اهل فکر می‌توانند علت حقیقی آن را دریابند، مواجه گردید و آن تقاضاها همان بود که به‌صورت قرارداد (۱۹۱۹ انگلیس) به دولت ایران پیشنهاد گردید (بهار، ۱۳۷۱: ۳۴/۱). گفت‌وگوها به‌طور محرمانه در تابستان ۱۲۹۸ ش (ژوئن، ژوئیه و اوت ۱۹۱۹)، بر اساس مواد تنظیم‌شده از لندن، با وزیرمختار بریتانیا و مشاوران سیاسی وی در بیلاق پس قلعه تهران، در جریان بود. ایرانیان حاضر در جلسه شامل احمدشاه، میرزا حسن خان وثوق‌الدوله

(نخست‌وزیر)، صارم الدوله (وزیر دارایی)، پسر شاهزاده سلطان مسعود میرزا فرمانفرما نصرت الدوله فیروز میرزا قاجار (وزیر دادگستری) و میرزا علی خان منصورالملک (رئیس اداره بریتانیا در وزارت امور خارجه) بودند. وزیر خارجه (علیقلی خان انصاری مشاورالملک) که باید در تمام گفت‌وگوهای مربوط به سیاست خارجی شرکت می‌داشت، دعوت نشده بود. در عوض مدیر روزنامه رد، سید ضیاءالدین طباطبایی - که رابط اصلی بین سفارت بریتانیا و نخست‌وزیر بود - در همه‌ی جلسات شرکت داشت.

«آوازه‌ی انگلیس فضا را پر کرد و وثوق الدوله را مستسب (وحشت‌زده). قرارداد ۱۹۱۹ امضاء، یعنی قیمومت انگلیس بر ایران» (هدایت، ۱۳۷۵: ۳۰۹). «در ذی‌القعدة سال ۱۳۳۷ مطابق دسامبر ۱۹۱۹ بین دولت ایران و دولت بریتانیا قرارداد معروف بسته شد و نتیجه‌اش این بود که مالیه و قشون ایران زیر نظر معلمین و فرماندهان انگلیسی قرار گیرند» (بهار، ۱۳۷۱: ۳۴/۱). البته خود انگلیس معتقد بود که قصد ضربه زدن به استقلال ایران را ندارد و برخلاف بسیاری از ایرانی‌ها که آن را قرارداد تحت‌الحمایگی می‌دانستند، کرزن در یک سخنرانی اشاره کرد که نه تنها تحت قیمومیت گرفتن ایران نیست که به نفع ایران است. انگلیس تنها قدرت همسایه است که توانایی کمک به ایران را دارد. البته این سخنان وی به این دلیل است که بهبود اوضاع ایران، خطر نفوذ هرج و مرج‌ها را از شوروی به ایران و بعد هند کاهش داده و میدان‌های نفتی آن‌ها در ایران حفظ می‌شود و از نظر روان‌شناختی اگر موجب نزدیکی روابط دو کشور می‌شد، افتخاری بزرگ برای کرزن بود.

کاکس هم در نامه‌ای به وثوق الدوله بر نیت انگلستان تأکید می‌کند که «هدف‌های اصلی این قرارداد عبارت‌اند از استقلال کامل داخلی و خارجی دولت ایران، تهیه وسایل تقویت دولت ایران برای حفظ نظم داخلی و رفع مخاطرات مرزی و نهایتاً تمهید وسایل ترقی و توسعه کشور. قصد دولت بریتانیا از این قرارداد به هیچ‌وجه تهدید استقلال و اقتدار ایران نبوده است، برعکس آرزوی آن‌هاست که این پادشاهی باستانی که دیری با خطر و تفرقه روبرو بوده، بتواند استقلال خود را حفظ کند و با توجه به موقعیت جغرافیایی مهم ایران منافع متقابل دو دولت بیش‌ازپیش مراعات و حراست گردد.» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۶۷)؛ اما انتشار این نامه هم از مخالفت‌ها کم نکرد.

مفاد و ماهیت قرارداد

سرانجام این قرارداد که در ۱۸ می ۱۹۱۸ (۲۷ اردیبهشت ۱۲۹۷) به همراه اعلامیه‌ی وثوق الدوله و یادداشت کاکس منتشر شد (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۵/۱)، شامل شش ماده و یک مقدمه بود که مفاد آن به شرح زیر است:

۱. دولت انگلیس کماکان طرفدار استقلال و تمامیت ایران خواهد بود.
۲. دولت انگلیس به خرج دولت ایران در خدماتی که خبره معین کند و به شور طرفین برسد، مساعدت خواهد کرد. مأمورین آن خدمات به کنتراست مستخدم خواهند شد و اختیارات لازم به آن‌ها داده خواهد شد. حدود آن اختیارات موقوف به صواب دید آن مأموران (مستشاران) و مساعدت دولت است.
۳. دولت انگلیس به خرج ایران صاحب‌منصب و اسلحه و ملزومات در حد ضرورت برای حفظ سرحدات به اندازه‌ای که متخصص انگلیس و ایران تشخیص دهند خواهد داد.
۴. پولی که برای انجام حوائج مذکور در فصل ۲ و ۳ لازم است، دولت انگلیس به دولت ایران قرض خواهد داد و در مشاوره محل پرداخت آن از گمرکات یا محل دیگر معین خواهد شد و از برای شروع دولت انگلیس مساعده خواهد داد.
۵. دولت انگلیس ضرورت اقدام فوری در وسایل مراد و حمل‌ونقل را نظر به تسهیل امر تجارت و جلوگیری از قحطی پیش‌بینی کرده با دولت ایران موافقت دارد و اقدام مشترک به عمل خواهد آورد به ساختن راه‌آهن یا طریق دیگر بسته به تشخیص خبره.
۶. دولتین کمیته مشترکی ایجاد خواهند کرد که نظر در تعرفه گمرکات نموده که به مصلحت موجبات ترقی اقتصادی بوده باشد. ۹ اوت ۱۹۱۹ (۱۸ ذی‌قعدة ۱۳۳۷) (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۳۵-۳۳۶؛ دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۴ / ۱۲۴-۱۲۵؛ مکی، ۱۳۲۳: ۲۲-۲۳-۲۴؛ شمیم، ۱۳۷۹: ۶۱۸-۶۱۹).

ضمایم قرارداد ۱۹۱۹

قرارداد ۱۹۱۹، همچنین دو ضمیمه‌ی محرمانه در باب خواسته‌های ایران داشت که انگلیسی‌ها برای تسهیل امضای قرارداد آن‌ها را پذیرفتند.

اول درخواست احمدشاه در باب پرداخت مقرری ۲۰ هزارتومانی برای استمرار سلطنت بود که در نهایت چانه‌زنی‌ها با مبلغ ۱۵ هزار تومان توافق شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۴۰-۱۴۳)؛ و «ادامه پرداخت مقرری‌اش به مأخذ ۱۵ هزار تومان در ماه مادام‌العمر و تضمین سلطنت وی و اعقابش در ایران از طرف بریتانیای کبیر» (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۶۸: ۱/ ۱۹).

دوم درخواست ۵۰۰ هزارتومانی از جانب مثلث حاکم بود که در نهایت ۴۰۰ هزار تومان هم به مثلث حاکم پرداخت شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۳۵-۱۴۰). درواقع مبلغی که بالاخره پرداخت شد ۱۳۱ هزار پوند بود (اولسون، ۱۳۷۰: ۹۴). برای انعقاد این قرارداد - که رسماً ایران را تحت‌الحمایه‌ی انگلیس می‌ساخت و افسران ایرانی حق ترفیع بالاتر از درجه‌ی سروانی نداشتند - بر اساس اسناد، دولت انگلیس رشوه پرداخته است. کاکس وزیرمختار انگلیس در ایران به لرد کرزن (وزیر خارجه انگلیس) می‌نویسد: «یازدهم اوت ۱۹۱۹ مبلغ ۱۰ هزارتومان و ۱۳ آگوست ۱۹۱۹ مبلغ ۹۰ هزارتومان بانک شاهنشاهی پرداخت کرده است و ۱۹ سپتامبر ۲۰۰ هزار تومان به حساب وثوق‌الدوله گذاشته ولی وی رسید نداده است» (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۸/۱). همچنین مثلث حاکم خواستار تضمین‌نامه‌ی کتبی از طرف دولت بریتانیا بودند: «که اگر در نتیجه بستن قرارداد شورشی در ایران برپا خاست و حکومت وثوق‌الدوله سقوط کرد، دولت انگلستان هر سه وزیر عاقدۀ قرارداد را در یکی از مستملکات خود به‌عنوان پناهنده‌ی سیاسی بپذیرد و به هر کدام از این پناهندگان سیاسی در طول مدت تبعید که ممکن بود تا آخر عمرشان طول بکشد، حقوقی برابر عایدات شخصی آن‌ها در ایران پرداخت شود که بتواند بقیه عمر را در رفاه و آسایش به سر برند» (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۶۸: ۲۰/۱). غوغای پرداخت رشوه در همان روزهای نخست پس از بسته شدن قرارداد ۱۹۱۹ در جهان پیچید. روزنامه‌ی تایمز پس از چندی نوشت: ما یک دولت انگلوفیل را که آفریده‌ی خودمان بود برانگیختیم که از مرزهای شمالی کشورش پشتیبانی خواهیم کرد و به یاری رشوه‌های پنهان به مبلغ یک‌صد و سی هزار پوند که از جیب مالیات‌دهندگان بریتانیا ربوده شده بود، کوشیدیم تا پیمان بریتانیا و ایران را به انجام برسانیم. مردم بریتانیا درباره‌ی این پول که وزارت خارجه در ۱۹۱۹ و در پی امضای این پیمان پرداخته‌اند، خبر ندارند، ولی مسلمانان از آن آگاه‌اند.

احمدشاه هم درخواست پناهندگی خود را مطرح کرده بود و دولت انگلیس موافقت خود را اعلام کرد که کاکس در نامه‌ای خطاب به وثوق‌الدوله نوشت: «در رابطه با قراردادی که امروز ۹ اوت ۱۹۱۹ میان دولتین ایران و انگلستان بسته شد، از جانب حکومت متبوع خود اجازه دارم به اطلاع عالی جناب برسانم که اعلی حضرت سلطان احمدشاه قاجار و جانشینان ایشان مادام که بر وفق سیاست و صوابدید ما در ایران عمل کنند، از حمایت دوستانه‌ی حکومت اعلی حضرت پادشاه انگلستان برخوردار خواهند بود. به‌علاوه هرگاه مورد حاجت واقع شود پناهندگی در امپراطوری بریتانیا بدهد» (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۶۸: ۱۹/۱؛ مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۶-۱۴۷/۱).

البته این ضمایم یک سال بعد آشکار و یکی از عوامل مورد سرزنش قرار دادن احمدشاه و مثلث حاکم شد که آن‌ها در مقابل پول راضی به عقد قرارداد شده‌اند. قرارداد ۱۹۱۹، مدت نداشت یعنی دائمی تلقی می‌شد و از این جهت هم پیش‌بینی کردند که اگر مخالفت‌ها زیاد شد و مثلاً مجلس در مقام اعتراض برآمد مدت را ۲۰ سال معین نمایند (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۷/۱).

انگلیس به سرعت در پی اجرایی کردن قرارداد برآمد و بلافاصله به ایران وام داد و هیئت نظامی به نمایندگی نیکسون و هیئت مالی به رهبری ژنرال اسمیت و مستشارانی برای وزارتخانه‌های عدلیه و معارف و فلاح و ... به ایران راهی کرد، در صورتی که قرارداد به تصویب مجلس نرسیده و هنوز مجلس چهارم تشکیل نشده بود (امینی، ۱۳۸۲: ۲۲۱؛ مهدوی، ۱۳۵۵: ۳۴۴). نایب‌السلطنه هند هم همچنان مخالف سیاست انگلستان بود و معتقد بود که به‌زودی صدای اعتراض ایرانیان بلند می‌شود و همچنین سه نماینده مثلث حاکم ایران هم افرادی‌اند که مورد اعتماد مردم ایران نیستند. البته که همین‌طور هم شد و عقد این قرارداد که بسیاری آن را عامل تحت‌الحمایگی ایران می‌دانستند، با اعتراضات گسترده‌ای روبه‌رو شد (غنی، ۱۳۷۷: ۴۸).

واکنش‌ها و مخالفت‌های گسترده

علت این مخالفت‌ها این بود که بعد جنگ جهانی وضعیتی ایجاد شده بود که در اصطلاح به آن دهکده جهانی گفته می‌شود، یعنی با توجه به پیشرفت وسایل ارتباطی مثل تلگراف، روزنامه و ... همه‌ی مناطق از حال یکدیگر مطلع بوده و باهم در ارتباط هستند و انگلستان نمی‌تواند در رابطه با مسئله‌ی ایران به‌تنهایی تصمیم بگیرد. تا قبل از جنگ جهانی اول هژمونی و سلطه‌ی برتر انگلستان

بود، اما حالا دیگر قدرت برتر فقط انگلستان نیست و دنیا به سمت توازن قوای غیر هژمونیک رفته و در این قرارداد شاهد عکس‌العمل قدرت‌های دیگر مثل روسیه، آمریکا، فرانسه و حتی بلژیک هستیم.

مخالفت‌های داخلی

به محض انتشار اخبار مربوط به قرارداد، موجی از اعتراضات در سراسر ایران به پا خاست که عبارت‌اند از:

روشنفکران و مطبوعات: نشریاتی مانند «ایران‌شهر» به سردبیری حسین کاظم‌زاده ایران‌شهر، به شدت به این قرارداد حمله کرده و آن را «خائنانه»، «تثبیت استعمار» و «خیانت ملی» خواند. موضع این نشریه که در برلین منتشر می‌گردید در قبال قرارداد، مخالفت شدید و بنیادین بود. مخالفت این نشریه را می‌توان ذیل عنوان «دفاع از حاکمیت ملی و نوسازی درون‌زا» قرار داد. شکست نهایی قرارداد تحت تأثیر مخالفت‌های گسترده‌ای بود که گفتمان «ایران‌شهر» بخشی از آن را نمایندگی می‌کرد (کاظم‌زاده، ۱۳۶۸: ۷/۱).

علماء و مراجع تقلید: مراجع تقلید در نجف و قم، از جمله آیت‌الله سید ابوالحسن اصفهانی و آیت‌الله میرزا محمدتقی شیرازی، با ارسال تلگراف‌ها و صدور فتوا، مخالفت شدید خود را اعلام کردند و مردم را به مقاومت فراخواندند (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۰۲-۱۰۵).

جریان‌های ملی‌گرا: سیاسیون ملی‌گرا مانند احمد قوام (که بعدها موضع تغییر داد) و محمد مصدق، در نامه‌ها و سخنرانی‌های خود، بر ضرورت تشکیل مجلس برای بررسی چنین تصمیمات مهمی تأکید کردند علاوه بر دول خارجی که هریک بر اساس منافع خودشان و در رقابت با انگلیس با قرارداد ۱۹۱۹ مخالفت کردند، شاهد موج عظیمی از اعتراضات داخلی هستیم. «در رشت و آذربایجان بر ضد قرارداد قیام کردند» (هدایت، ۱۳۷۵: ۳۱۰).

دولت ایران به‌طور فزاینده‌ای زیر فشار و انتقاد شدید مطبوعات ملی‌گرا قرار گرفته بود. به‌علاوه، برخلاف آنچه تصور می‌رفت، جنبش جنگل در ایالت‌های شمالی با حمایت (ظاهری و موقتی) شوروی جانی تازه گرفت و بر نواحی زیادی از منطقه چیرگی یافت. همچنین در خراسان و آذربایجان جنبش‌های جدایی‌طلبانه و در سراسر کشور ناآرامی‌های اجتماعی وجود داشت (اولسون، ۱۳۷۰: ۹۶). در سطح داخلی هم در وضعیتی که نواحی مختلف کشور مورد استعمار روسیه و انگلیس و آلمان و عثمانی قرار می‌گرفت و حکومت فقط جنبه‌ی تشریفاتی داشت و ملت به سطوح آمده و در گوشه و کنار ایران شاهد اعتراضاتی برای پاره کردن زنجیر اسارت و آزادی هستیم که محمود محمود در کتابش این موج مخالفت‌های ملی را معروف به نهضت ضد قرارداد دانسته است. خود وثوق‌الدوله هم در دفاع از قرارداد بیان کرد، زمانی که امورات را به دست گرفت، کشور درگیر هرج و مرج بود و خزانه خالی و عصیان‌ها بسیار زیاد و مملکت نیاز به حمایت فنی و مالی داشت و باید از منبع خارجی کمک گرفته می‌شد (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۷۱). در امر بهبود اوضاع مالی و فنی، بسیاری از سیاستمداران از مشروطه‌خواه و تجددگرایان و میانه‌رو و تندرو و حتی علما اتفاق نظر داشتند، اما با مفاد این عهدنامه مخالف بودند و این قرارداد را تحت قیمومیت قرار گرفتن ایران می‌دانستند... مشیرالدوله و مؤتمن الملک هم با قرارداد موافق نبودند اما مبارزه هم نکردند و در رابطه با وثوق‌الدوله گفتند که «در نیت خیر او تردید ندارند، اما قرارداد به سود کشور نیست و نباید بدون مشورت کافی منعقد می‌شد» (همان، ۱۶۷-۱۶۸). کالدول سفیر ایالات متحده در تهران در گزارش ۱۸ اوت ۱۹۱۹ (۲۶ مرداد ۱۲۹۸) خود به وزارت امور خارجه کشورش می‌نویسد: احساسات همگانی که برای رویارویی با پیمان برانگیخته شده، همچنان بدون هرگونه دگرگونی بر جای مانده است. دیروز عصر شماری از نمایندگان مجلس و وزیران پیشین و تنی چند از دیگر ایرانی‌ها ضمن دیدار با نخست‌وزیر مخالفت و اعتراض خود نسبت به قرارداد را به آگاهی او رساندند. تظاهرات خشم‌آلودی از سوی گروه‌های گوناگون مردم انجام گرفته و در برخی از مراکز استان‌ها نیز بازارها به اعتراض تعطیل گشته است. بسیاری از ایرانی‌ها بر این باورند که پذیرش قرارداد به منزله‌ی پایان دادن به استقلال ایران خواهد بود (همان).

کاکس هم طی گزارشی به لندن مخالفین قرارداد را چهار دسته معرفی می‌کند: ۱. مدرس و امام‌جمعه خویی که مخالفت شدید دارند و گروهی را رهبری می‌کند. ۲. رقبای سیاسی وثوق‌الدوله که خارج از خدمت هستند. ۳. صاحب‌منصبان قزاق. ۴. سفارت فرانسه آمریکا و روسیه که به آزادی می‌توانند اظهار مخالفت کنند» (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۸/۱). «لب این قرارداد با قدری نقل به رنجی دادن اختیار مالی و نظام و طرق است به دولت انگلیس و ایجاد مصر دیگر» (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۳۶).

قیام خیابانی هم یکی دیگر از اعتراضاتی بود که در پی این قرارداد رقم خورد. «شیخ محمد خیابانی رئیس حزب تجدد، به‌عنوان مخالفت با قرارداد ۱۹۱۹ بهانه به دست آورده بساط قیام در تبریز بگسترده» (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۴۲). شیخ محمد خیابانی رهبر مشروطه

خواهان تبریز... در واکنش مستقیمی به قرارداد ۱۹۱۹ در این شهر شورش انجام داد و در ۱۶ فروردین ۱۲۹۹ شهر را اشغال کرده و شش ماه امور شهر را در دست گرفت (مکی، ۱۳۶۱: ۳۵-۳۶؛ اتابکی، ۱۳۸۷: ۱۶۷). مبارزه‌ی خیابانی بر ضد حکومت ارتجاعی و ثوق‌الدوله در مرکز در حقیقت مبارزه بانفوذ انگلیس در ایران بود زیرا و ثوق‌الدوله عامل و طراح اصلی قرارداد ۱۹۱۹ م ایران و انگلیس به شمار می‌رفت (لنزوسکی، ۱۳۵۳: ۱۰۳).

گزارش کنسول آمریکا در تبریز در ۲۴ سپتامبر بیانگر مخالفت مردم تبریز با قرارداد ۱۹۱۹ است. وی گزارش می‌کند که انتشار متن قرارداد با نخرسندی فراوان مردم از هر قشر وظیفه‌ای، به‌ویژه روشنفکرانی که آن را پیش در آمدگی چیرگی همه‌سویه‌ی یک کشور خارجی بر سرنوشت ایران می‌دانند، روبرو شده است (حق‌شناس، ۱۳۹۰: ۱۰).

حتی در حوزه‌ی ادبیات هم برخی مثل میرزاده عشقی و فرخی یزدی اعتراض خود را بیان کردند میرزاده عشقی: «داستان موش و گربه است عهد ما و انگلیس/موش را گر گربه برگیرد ره چون می‌کند شیر هم باشیم گر روبه دهر است او/شیر را روباه معروف است مغبون می‌کند» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۶۸؛ شمیم، ۱۳۷۹: ۶۲۱). فرخی یزدی: «با و ثوق‌الدوله‌ای باد صبا گو این پیام/با وطن خواهان ایران بدسلوکی نیک نیست آنکه تقصیری ندارد هیچ جز حب وطن/جای او در هیچ مذهب مجلس تاریک نیست آنکه استقلال ما را در قرار انشا نمود/مقصودش از آن مواد شوم جز تملیک نیست.» (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۶۹).

مخالفتهای بین‌المللی

رقبای بریتانیا نیز ساکت ننشستند. واکنش‌های بین‌المللی را کرزن دست‌کم گرفته بود، عکس‌العمل فرانسه و آمریکا چنان بود که گویی بریتانیا در ایران سعی در ایجاد یک مصر دیگر دارد (اولسون، ۱۳۷۰: ۹۵).

ایالات متحده آمریکا: دولت آمریکا با اعتراض به انعقاد یک‌جانبه‌ی قراردادی که منافع دیگر قدرت‌ها را نادیده می‌گرفت، از به رسمیت شناختن آن خودداری کرد و بر اصل «درهای باز» در ایران پای فشرده. آمریکا بعد جنگ جهانی سیاست عدم‌مداخله در امور کشورها را کنار گذاشته و مخالفت خود را در قالب استعمار نو آغاز کرده بود. آمریکا با این سیاست استعماری به شکل قدیم با اشغال نظامی و حضور مستقیم در سرزمین تحت سیطره مخالف بود و استعمار بر اساس شیوه‌ی نو لیبرالیستی خود که با محدودیت گمرکی و تحریم‌های این‌چنینی همراه بود را مطرح کرد (همان، ۱۸۰). آمریکایی‌ها به‌زودی به مسئله‌ی نفت و تلاش بریتانیا در زمینه‌ی بستن تمام سرچشمه‌های آن به روی آمریکا توجه نشان دادند (اولسون، ۱۳۷۰: ۹۵). گرچه سفیر انگلیس در آمریکا پیشنهاد داد برای جلوگیری از مخالفت آمریکا این کشور را هم در قسمت‌هایی شریک نمایند، اما پس از چندی پیشنهاد خود را پس گرفت و اعلام داشت آمریکا حاضر به چنین مشارکتی نیست (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۷/۱). ملک‌الشعرای بهار نقل می‌کند: «من خود از وزیرمختار آمریکا در یکی از ملاقات‌ها شنیدم که می‌گفت: «قرارداد را به هم بزنید و دولت انگلیس را جواب بگوئید، آن وقت به دولت آمریکا مراجعه کنید، قول می‌دهم هر قدر پول بخواهید به شما خواهند داد و مستشار هم می‌فرستند و مالیه و نظام و معادن شمارا اداره خواهند کرد» وزیرمختار این خطابه را موقعی که سید محمد کمره ای و جمعی از ناراضیان در سفارت‌خانه آمریکا به ملاقات سفیر رفته بودند بیان کرد و من خود نزد او بودم» (بهار، ۱۳۷۱: ۳۹/۱).

خبرنگار آمریکایی از ورسای گزارش می‌دهد که توافق‌نامه کسی را نفریفته است و به‌محض انتشار مفاد آن همگان، آن را عملاً تحت‌الحمایه‌ی ایران دانستند. روزنامه‌های آمریکایی در این باره می‌نویسند: «دولت ایران، کشور خود را به یک پنس فروخته است» (فرخ، ۱۳۴۷: ۵۱).

فرانسه: دولت فرانسه نیز به دلیل تبعات این قرارداد بر موازنه‌ی قوا در منطقه، با آن مخالفت کرد. فرانسه مخالف بود چون با انگلیس رقابت داشت و به دلیل منابع زیرزمینی خوب ایران نمی‌خواست عرصه را برای رقیبش خالی بگذارد و از طرفی در پی تلافی اختلافاتی بود که با انگلیس بر سر شام و سوریه داشت که طی کنفرانس صلح این دو منطقه به انگلیس داده‌شده بود (کاتوزیان، ۱۳۸۰: ۱۷۶). روزنامه‌ی فرانسوی «تان» می‌نویسد: «...می‌گویند قرارداد مزبور تمامیت و استقلال ایران را تضمین می‌کند؛ این‌ها اصطلاحات است. قرارداد ۱۹۰۷ همین عبارات را داشت. حاصل آن قرارداد تقسیم ایران شد» (هدایت، ۱۳۶۳: ۳۳۹). همچنین یکی از روزنامه‌های فکاهی پاریس با تیتیر درشت می‌نویسد: «مملکت ایران را به یک سانتیم (یک عباسی) به انگلیسی‌ها فروخته‌اند» (مستوفی، ۱۳۴۳: ۲۸/۳).

شوروی: دولت بلشویکی جدید که خود را حامی ملل تحت ستم می‌دانست، شدیداً به این قرارداد اعتراض و آن را نمونه‌ای از امپریالیسم کهن خواند. شوروی قرارداد ۱۹۱۹ را به‌منزله‌ی فروش ایران به انگلیسی‌ها اعلام داشت (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۴۷/۱). در روسیه هم روس سفید و هم روس سرخ با آن مخالفت کردند، روس‌های سرخ می‌ترسیدند ایران پایگاهی برای انگلیس در باب ضربه زدن به آن‌ها باشد و روس‌های سفید هم مخالف بودند به علت ملغی کردن قرارداد ۱۹۰۷ که از دست انگلیس شاکی بودند، چون آن را حمایت از روس سرخ تلقی و نادیده گرفتن حکومت تزار دانستند، بالینکه بعد از جنگ جهانی انگلیس و فرانسه از روس سفید در مقابل بلشویک‌ها حمایت کرده بودند (همان، ۱۸۵).

بلژیک: از دلایل مخالفت بلژیک هم حضور مستشارهای بلژیکی در ایران برای سامان دادن به وضع گمرک بود که با عقد این قرارداد و آمدن مستشاران انگلیسی پای آن‌ها از ایران قطع می‌شد.

فرجام قرارداد و تحلیل دلایل شکست آن

دو روز بعد از امضای قرارداد، احمدشاه به همراه شاهزاده نصرت الدوله به سفر اروپا رفت و در سفرش به استانبول، با سلطان محمود دوم ملاقات کرد و با پدرش محمدعلی شاه هم ملاقاتی داشت. بعد به پاریس رفت و با «ریمون پو آنکاره» رئیس‌جمهور فرانسه ملاقات کرد که وی مخالفت خود را با قرارداد ۱۹۱۹ مطرح کرد. بعد از آن به انگلیس رفت که خود جورج پنجم برخلاف رسم معمول که باید ولیعهد به استقبال می‌آمد، به استقبال احمدشاه رفت و در سخنرانی که انجام شد، انتظار داشتند احمدشاه رضایت خود را از قرارداد اعلام کند، اما وی صحبتی در این باره نکرد. برخی این مسئله را مقاومت منفی احمدشاه تلقی کرده و معتقدند احمدشاه تمایلی به این قرارداد نداشته است. شاه هنگام زیارت عتبات عالیات هم متوجه مخالفت شیعیان عراق با قرارداد شد (مهدوی، ۱۳۵۵: ۳۴۵-۳۴۷؛ امینی، ۱۳۸۲: ۲۲-۲۲۴؛ مستوفی، ۱۳۴۳: ۱۲۲/۳-۱۲۳). احمدشاه هنگام اقامت خود در لندن، در برابر اصرار مقامات بریتانیا در تأیید قرارداد ۱۹۱۹ پافشاری کرده و گفته بود: من پادشاه دموکرات هستم و تکلیف قرارداد را باید دولت و مجلس ایران معین کند (شمیم، ۱۳۷۹: ۶۲۱). بهار می‌نویسد: «بعد از آن که صورت نطق پادشاه انگلستان را برای شاه آوردند و قرار شد که جوابی تدارک نمایند، شاه از تصدیق قرارداد و حسن قبول آن سرباز زد و گفت: کسانی که پول گرفته‌اند تصدیق کنند، من هرگز تصدیق نخواهم کرد» (بهار، ۱۳۷۱: ۳۸/۱).

علت مسافرت شاه به فرنگستان را برخی منابع به گفته‌ی شاه معالجه دانسته‌اند اما عده‌ای از میلیون نتیجه تحریکات سیاسی دانستند که شاه را به فرنگ بردند تا قرارداد را به انجام برسانند، اما زمانی که شاه از سفر برگشت فریاد مرده باد وثوق الدوله و مرده باد قرارداد در خیابان‌ها طنین‌انداز بود (نجمی، ۱۳۸۱: ۱۸۵). انگلیس بعد از این مخالفت جدی مردم متوجه شد که اجرای قرارداد ۱۹۱۹ ممکن نیست. در نهایت بعد چند روز شاه به ایران برگشت، هرچند وثوق الدوله سعی کرد با معطل کردن احمدشاه، جلوی آمدنش را بگیرد تا در نبود وی راحت‌تر قرارداد را اجرا کند، اما شاه به ایران آمد و با توجه به سطح گسترده‌ی مخالفت‌ها به تردید افتاد (غنی، ۱۳۷۷: ۷۸). «بعداً شنیده شد به سعی نصرت الدوله و ناصرالملک در میهمانی بلدییه امضا کرده است. نصرت الدوله اصرار داشته است که در جواب نطق پادشاه انگلیس در مفهوم موافقت فرمایشی بکنند امتناع کرده است حتی ناصرالملک پیشنهاد کرده است که سربسته شاه در موقع اظهار دوستی اسمی از معاهده ببرد و شاه قبول نکرده است، ناصرالملک عرض کرده است به ضرر خودتان تمام خواهد شد» (هدایت، ۱۳۷۵: ۳۱۰ - ۳۱۱). بهار می‌نویسد: «گویند بعد از این شب ناصرالملک به شاه گفته بود: کار خودت را ضایع کردی» (بهار، ۱۳۷۱: ۳۸/۱).

«اختلاف بین شاه و دولت کوتاه نشد، شاه از سفر بازگشت، دولت هم در کار خود مستقر بود، اما باریک بینان دریافتند که کار قرارداد سست شده است، خاصه که دول متفق مانند فرانسه و آمریکا هم از قرارداد ایران و انگلیس ناراضی بودند» (بهار، ۱۳۷۱: ۳۹/۱) چند روز بعد کابینه وثوق الدوله هم سقوط کرد و وی به اروپا رفت. با استعفای وثوق الدوله، کنترل اوضاع از دست انگلیس خارج شده بود (امینی، ۱۳۸۲: ۲۳۷). بعد از تشکیل کنگره ملل ستم دیده شرق بین شوروی و ترکیه و افغانستان و هند و چین و ایران و بعد از قطع مقرری انگلیس که حقوق قزاق‌ها عقب افتاد، میزان مخالفت‌ها در ایران بیشتر شد. همچنین عدم حمایت انگلیس از ایران در مقابل حمالت بلشویک‌ها به شمال ایران که این خود نقض بند حفاظت از تمامیت ارضی ایران محسوب می‌شد، مردم را نسبت به انگلیس ناراضی‌تر کرد.

«یورش روس‌ها به گیلان موجب شد مردم از انگلیس و از امید بیهوده امضای ۱۹۱۹ دست‌بردارند، بریتانیا در شرایطی نبود که بتواند در ماجرای یورش روس‌ها به ایران این کشور را یاری دهد، اگرچه بریتانیا مدعی بود که تنها حامی قانونی ایران می‌باشد، لکن حمله روس به گیلان درواقع به معنای مرگ قرارداد ۱۹۱۹ بود» (آوری، ۱۳۶۳: ۱ / ۳۸۶).

در مقابل حتی انگلیس هم حمایت‌هایش را از سیاست کرزن کنار گذاشت که اصلاً یکی از علل ناکامی کرزن همین عدم حمایت کامل انگلیس از اجرای طرح او در ایران بود و حتی بونارلا در می ۱۹۲۰ در مجلس عوام بریتانیا گفت «دولت اعلی حضرت پادشاه بریتانیا هیچ‌گونه تعهدی برای دفاع از ایران به موجب قرارداد ۱۹۱۹ ایران و انگلیس نداشت» (همان، ۳۸۷). از سویی هم انگلیسی‌ها بعد جنگ جهانی درگیر مشکلات داخلی خود بودند، پس نیروهای خود را از شمال ایران فراخواندند (همان، ۳۸۵).

سرانجام این قرارداد با فشارهای داخلی و بین‌المللی که اولی توسط میهن‌پرستان و دومی به واسطه‌ی تحریکات دیپلماتیک دولت‌های خارجی بود. در عمل منفعل ماند. مطبوعات و دستگاه‌های تبلیغاتی فرانسه حملات شدیدی به این قرارداد و بریتانیا داشتند و سفیر آمریکا در تهران (جورج لانسینگ) اعلامیه‌ای ضد قرارداد منتشر کرد.

بعد از سقوط و وثوق‌الدوله، مشیرالدوله پیرنیا جانشین او شد. شرط مشیرالدوله برای پذیرش وزارت، مسکوت ماندن قرارداد تا زمان تشکیل مجلس چهارم بود (مکی، ۱۳۶۱: ۲۷/۱). موضوع قرارداد مسکوت ماند و کسی جرأت حمایت از آن را نداشت (مدنی، ۱۳۹۱: ۱۵۰/۱). «مشیرالدوله قضیه قرارداد ننگین ۱۹۱۹ را چنان بامهارت و دوراندیشی در لفافه پیچید و کنار گذاشت که الحق مزیدی بر آن متصور نیست» (نجمی، ۱۳۸۱: ۲۱۱). طبق ماده ۲۴ قانون اساسی انعقاد هر عهدنامه‌ای باید به تصویب مجلس شورای ملی می‌رسید و مجلس شورای ایران در سال ۱۲۹۴ تعطیل شده و هنوز مجلس جدید ایجاد نشده بود. «بستن قول‌نامه‌ها و عهدنامه‌ها و اعطای امتیازات تجاری و صنعتی و فلاحی اعم از اینکه به ابطاع داخله باشد یا به کشورهای خارجی باید به تصویب مجلس شورای ملی برسد» (همان، ۲۲۶).

البته تدارکات انتخابات جدید اوایل ۱۲۹۷ شروع شد و در برخی نقاط تا حدودی رأی‌گیری انجام شد و نیمی از نمایندگانی که مورد انتخاب انگلیس و وثوق بودند، در آن حضور داشتند اما هنوز به‌طور کامل این انتخابات انجام نشده و نیمه‌کاره مانده بود. از طرف دیگر وی گفته بود مستشاران مالی بریتانیا در صورتی که به کابینه او کاری نداشته باشند، می‌توانند ادامه دهند و انگلستان باید طی یک یا دو ماه دیگر به نیروهای قزاق کمک مالی کند و مؤتمن الملک برادرش و مهدی قلی مخبر السلطنه هم در هیئت دولت باقی بمانند. وزارت مشیرالدوله زمانی روی کارآمد که خزانه خالی و مملکت دچار آشوب بود (غنی، ۱۳۷۷: ۱۰۳).

افراد مثل خیابانی در آذربایجان و افرادی هم در کردستان و گیلان و مازندران به شورش پرداخته و برخی ایالات از دادن مالیات سرپیچی می‌کردند (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۲۲). از طرفی او مستشارانی مثل اسمیت را به کشور خود برگرداند و با روسیه وارد مذاکره شد. زمان مشیرالدوله تفاهم‌نامه ۱۹۲۱ با شوروی به نمایندگی مشاورالممالک انصاری ایجاد شد و «... غائله آذربایجان را به سرکردگی خیابانی به وسیله مهدی قلی مخبر السلطنه والی آذربایجان حل کرد و غائله گیلان شورش میرزا کوچک جنگلی را هم نزدیک بود حل کند که متأسفانه اقداماتش در این زمینه با سیاست خدعه آمیز انگلیسی‌ها در ایران برخورد کرد» (نجمی، ۱۳۸۱: ۲۱۲).

«افتتاح مجلس شورای ملی و تعیین و تکلیف قرارداد ۱۹۱۹ و اصلاح روابط آشفته ایران و شوروی و استقلال نظم در سراسر کشور و تعیین متجاسران محلی و سروصورت بخشیدن به اوضاع نابسامان مالی کشور» (همان، ۲۱۲). چهار مسئله مهم در برنامه سیاسی مشیرالدوله بود.

در این شرایط انگلیس هم‌دست به اقداماتی زد و سایکس فرمانده پلیس جنوب را معزول و به لندن فراخواند و هرمن نورمن از دیپلمات‌های سابقه‌دار بریتانیا را جانشین او کرد (غنی، ۱۳۷۷: ۷۹). نورمن ایران را تهدید کرد که باید زودتر و طی چهار ماه انتخابات مجلس را برگزار و تکلیف قرارداد را مشخص کند و همچنین استاروسلسکی فرمانده قزاق را برکنار کند، در غیر این صورت انگلیس کمک‌های مالی خود را به ایران قطع می‌کند که در نتیجه‌ی این وضعیت پیرنیا هم استعفا داد.

بعد از مشیرالدوله، فتح‌الله خان معروف به سپهدار اعظم در ۴ آبان ۱۲۹۹ به نخست‌وزیری رسید که استاروسلسکی را عزل کرد و فرماندهی را به فردی ایرانی داد (مکی، ۱۳۶۱: ۹۶/۱؛ مدنی، ۱۳۹۱: ۱۵۷/۱). استاروسلسکی معاون کلنل کلرژه فرمانده تزاری قزاق‌ها بود که وی کلرژه را به هواداری بلشویک‌ها متهم کرد و به کمک دیگر افسران شورشی، زمینه‌ی اخراج کلرژه را فراهم و خود فرماندهی را به دست گرفت و بریتانیا باوجود روی کار بودن این افسران روسی نمی‌توانست برنامه‌های خود را اجرایی کند. فتح‌الله

خان تلاش‌های بی‌حاصلی برای گشایش مجلس شورای ملی و به تصویب رساندن متن قرارداد ۱۹۱۹ کرد اما چندان موفق نبود و در خاطرات دولت‌آبادی بیان شده: «فتح‌الله خان گیلانی شخص وطن‌دوست و نیکو فطرت است، اما اطلاعاتی را که لازمهٔ زمامداری امروز یک مملکت می‌باشد باین همه محذورات داخلی و خارجی که موجود است ندارد بعلاوه از خارجه‌ها ملاحظه بسیار دارد.» (دولت‌آبادی، ۱۳۶۲: ۴ / ۱۸۰)

جواد شیخ‌الاسلامی هم وی را آخرین تیر مورد هدف انگلیس برای قرارداد ۱۹۱۹ می‌دانست اما او هم موفق نشد و اصلاً فرد مناسبی برای این مسئولیت سنگین نخست‌وزیری نبود و در پی این ناکامی انگلیسی‌ها به اجرای کودتای سوم اسفند روی آوردند. همچنین «... انگلیسی‌ها پس‌ازاینکه نظامی مقتدری مانند میرپنج رضاخان سوادکوهی را عمال در رأس امور کشور قراردادند، بافکر و خیالی آسوده ایران را ترک کردند» (شیخ‌الاسلامی، ۱۳۷۷: ۳ / ۲۱).

از موانع تبدیل ایران به تحت‌الحمایگی انگلیس، جنبش‌های ضد استعماری در ایالت‌های شمال و آذربایجان و گیلان و خراسان بود که در باب علت موفق نشدن این قرارداد از زبان مدرس بیان شده: «قوه ملت و طبیعت ملت، یعنی قوی‌ترین نیرویی که می‌تواند با هر دسیسه و تهاجمی مقابله کند باعث این موفقیت گردیده است.» (همان، ۱۹) همچنین ناوگان شوروی در می ۱۹۲۰ به پایگاه‌های بریتانیا در انزلی ضربه شدیدی زد و همچنین دولت جدید ملیون در ایران با شوروی وارد مذاکرات شده و بریتانیا ۱۹۲۱ مجبور به تخلیه ایران شد (میروشنیکف، ۱۳۴۴: ۱۰۹).

یکی از مهم‌ترین عوامل تخلیه ایران توسط نیروهای انگلیس، قرارداد ۱۹۲۱ ایران و شوروی بین گئورگی وسک کمیسر امور خارجه شوروی و مشاورالممالک علی‌قلی خان انصاری سفیر ایران در مسکو بود؛ که در این قرارداد استقلال ایران به رسمیت شناخته شده و همه قراردادهای و موافقت‌نامه‌های زیان‌بخش علیه ایران و کاپیتولاسیون لغو شد و تمام آن تأسیسات و ساختمان‌هایی را که در ایران ایجاد کرده بودند و وام‌ها و امتیازها را به ایران واگذار کردند (مهمید، ۱۳۶۱: ۳۲۳). عقب‌نشینی نیروهای انگلیسی در مقابل پیشروی‌های شوروی، دولت ایران را به عقد یک توافقنامه با شوروی متمایل کرد (اولسون، ۱۳۷۰: ۹۶).

با شکست قرارداد در کسب اجماع داخلی و دشواری اجرای عملی آن، مسئله اصلی (امنیت، مالیه، تمرکز قوه قهریه) باقی ماند. از همین‌جا ایده «ایجاد دولت مقتدر مرکزی» با تکیه بر قوه نظامی پررنگ‌تر شد و درنهایت فضای سیاسی کشور به سمت رخدادهایی چون کودتای ۱۲۹۹ و برآمدن رضاخان حرکت کرد؛ به بیان دیگر، مذاکرات قرارداد ۱۹۱۹ - حتی در صورت اجرا نشدن کامل - در عمل به تشدید شکاف دولت/جامعه و برجسته شدن ضرورت نظم و امنیت انجامید (مکی، ۱۳۶۲: ۲۰۰/۲ - ۲۲۸). درنهایت طی مذاکراتی که با هدایت انگلیسی‌ها (آیرون ساید) بین سید ضیاءالدین طباطبایی روزنامه‌نویس و رضاخان میرپنج فرمانده قزاق‌ها صورت گرفت، شاهد کودتای ۱۲۹۹ و سقوط فتح‌الله خان هستیم و سید ضیاء به نخست‌وزیری حکومت و رضاخان هم به وزارت جنگ رسیدند. درنهایت این کابینه‌ی سید ضیاء بود که در سال ۱۳۰۰ نامه‌ای مبنی بر لغو رسمی قرارداد ۱۹۱۹ به سفارت انگلستان فرستاد و انگلستان هم آن را پذیرفت؛ که مستوفی بیان می‌کند بعد از عقد قرارداد ایران و شوروی، اقامت چندماهه انگلستان در ایران هم فقط برای تقویت روحی عوامل کودتا بود (مستوفی، ۱۳۴۳: ۲۵۸/۳). سرانجام در می ۱۹۲۱ هم آخرین سربازان انگلیسی - هندی ایران را ترک کردند و پلیس جنوب منحل شد و قرارداد ۱۹۰۷ هم لغو شد و مذاکراتی در باب امتیازات دارسی و نفت به دلیل کمبود سهم ایران ایجاد شد تا سال ۱۹۳۳ که شاهد قراردادی جدید در این زمینه بین دو کشور هستیم.

باوجود تلاش‌های وثوق‌الدوله برای تصویب قرارداد (حتی با پیشنهاد رشوه به نمایندگان آیندهٔ مجلس)، مخالفت‌های گسترده داخلی و خارجی کار را بر او سخت کرد. سرانجام، با فشار افکار عمومی و تغییر دولت در بریتانیا (که تا حدی از هزینه‌های این قرارداد نگران شده بود)، این توافق هرگز به مرحله اجرا نرسید و با کناره‌گیری وثوق‌الدوله در تیر ۱۲۹۹، عملاً مرده اعلام شد. یکی از نکات کلیدی در تحلیل مذاکرات این است که بریتانیا اصلاحات مالی - نظامی را به صورت «کمک» و «نوسازی» صورت‌بندی می‌کرد، اما سازوکارهای پیشنهادی عملاً نوعی وابستگی نهادی ایجاد می‌کرد؛ یعنی تصمیم‌سازی در گلوگاه‌های مالیه و قشون بدون حضور و اراده مستشاران انگلیسی عملاً ممکن نبود. در روایت‌های مستند، بحث اصلی مخالفان نیز دقیقاً همین بود که قرارداد شکل تازه‌ای از تحدید حاکمیت و استقلال ایران است، ولو با زبان اصلاحات عرضه شود (مکی، ۱۳۶۲: ۵۴-۶۸/۲).

نتیجه‌گیری

انگلیسی‌ها در راستای منافع استعماری و نگهداری از هند که مستعمره‌ای مهم محسوب می‌شد، در پی انعقاد قراردادی با ایران در زمان حاکمیت احمدشاه برآمدند. در این دوران شاهد صدارت وثوق‌الدوله هستیم که از منعقد کنندگان اصلی عهدنامه در ایران بود، اما در اجرای درخواست‌های کرزن طراح اصلی قرارداد ۱۹۱۹ موفق نشد. قراردادی که به‌ظاهر برای اصلاحاتی در امور مالی و نظامی با کمک انگلیس و انجام اعمال خیرخواهانه مثل اعطای وام در راستای بهبود وضعیت ایران به حکومت احمدشاه بود، اما در اصل و اساس این قرارداد موجبات تحت‌الحمایگی ایران و از بین رفتن استقلالش را فراهم می‌کرد، برخلاف بند اول قرارداد که احترام به استقلال و تمامیت ارضی ایران بود.

اما این قرارداد در نتیجه مخالفت همه‌جانبه از سوی عوامل داخلی از سیاستمداران تا قشر روحانی و حتی عوام و قیام‌های مختلف، همچنین مخالفت دول خارجی هرچند بر اساس به خطر افتادن منافع خودشان، عدم برگزاری کنفرانسی در باب اجرای عهدنامه و تأخیر در تشکیل مجلس چهارم، عدم پشتیبانی همه‌جانبه انگلیس از طرح کرزن، تأخیر در تصویب قرارداد، سقوط وثوق‌الدوله و ایجاد پیمان صلح با شوروی و در نهایت تخلیه نیروهای انگلیس از نواحی ایران، به مرحله اجرایی نرسید و لغو شد.

قرارداد ۱۹۱۹ را می‌توان آخرین تلاش بزرگ امپراتوری بریتانیا برای استعمار رسمی ایران در چارچوبی شبه قانونی دانست. اگرچه این قرارداد به دلیل مقاومت سرسختانه جامعه ایران و تغییر شرایط بین‌المللی هرگز اجرا نشد، اما تأثیرات عمیقی بر تاریخ معاصر ایران گذاشت. از یک‌سو، شکست آن نشان داد که ملت ایران، حتی در اوج ضعف حکومت مرکزی، حاضر به پذیرش سلطه بیگانه نیست. از سوی دیگر، این شکست، بریتانیا را به تغییر استراتژی واداشت و زمینه را برای اجرای «پروژه‌ای جدید» یعنی کودتای ۱۲۹۹ و استقرار دولتی متمرکز اما وابسته فراهم کرد؛ بنابراین، قرارداد ۱۹۱۹ نه یک پایان، بلکه آغازی بر فصل جدیدی از روابط پیچیده ایران و بریتانیا بود که در آن، اشکال غیرمستقیم نفوذ جایگزین کنترل مستقیم شد.

منابع

- آبراهامیان، برواند. (۱۳۷۹). ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- اتابکی، تورج. (۱۳۸۷). ایران و جنگ جهانی اول میدان نبرد قدرت‌های بزرگ، مترجم مهدی حقیقت‌خواه تهران: ققنوس.
- امینی، علیرضا. (۱۳۸۲). تاریخ روابط خارجی ایران از قاجاریه تا سقوط رضاشاه، تهران: خط سوم.
- آوری، پیتر. (۱۳۶۳). تاریخ معاصر ایران از تأسیس تا انقراض سلسله قاجاریه، جلد ۱، مترجم محمد رفیعی مهرآبادی، تهران: عطائی.
- اولسون، ویلیام. جی. (۱۳۷۰). چگونگی تکوین قرارداد ۱۹۱۹ انگلیس و ایران، ترجمه شهین احمدی، تاریخ معاصر ایران، کتاب سوم، تهران: مؤسسه پژوهش و مطالعات فرهنگی.
- بهار، محمدتقی/ملک‌الشعرا. (۱۳۷۱). تاریخ مختصر احزاب سیاسی ایران، تهران: امیرکبیر.
- بی‌نام. (۱۳۳۳). زندگانی سیاسی سلطان احمدشاه، تهران: کتاب‌فروشی علمی.
- بی‌نام. (۱۳۶۲). تاریخ بیست‌ساله ایران، جلد ۲، تهران: نشر علمی.
- بی‌نام. (۱۳۶۳). گزارش ایران؛ قاجاریه و مشروطیت، تهران: نقره.
- بی‌نام. (۱۳۶۸). اسناد محرمانه وزارت خارجه بریتانیا درباره قرارداد ۱۹۱۹ ایران و انگلیس، جلد ۱، تهران: کیهان.
- بی‌نام. (۱۳۷۹). اقتصاد سیاسی ایران، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، تهران: نشر مرکز.
- حق‌شناس، سید علی. (۱۳۹۰). مقاله مروری بر پیمان ۱۹۱۹ ایران و بریتانیا، خبرگزاری اوج، دهم آبان.
- دشتی، علی. (۱۳۸۲). پنجاه‌وپنج نفر، آلمان: نیما.
- دولت‌آبادی، یحیی. (۱۳۶۲). حیات یحیی، جلد ۴، تهران: عطار.
- راضی، منیره. (۱۳۸۱). پلیس جنوب ایران، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- رایت، دنیس. (۱۳۸۵). انگلیسی‌ها در میان ایرانیان، ترجمه اسکندر دلم، تهران: به آفرین.
- رجبی، علی‌اصغر. (۱۴۰۲). دولت‌های رضاخان شاه، تهران: امیرکبیر.
- سایکس، سر پرسی. (۱۳۷۷). تاریخ ایران، جلد ۲، مترجم محمدتقی فخر داعی گیلانی، تهران: دنیای کتاب.
- شمیم، علی‌اصغر. (۱۳۸۷). ایران در دوره سلطنت قاجار، تهران: مدیر.
- شیخ‌الاسلامی، جواد. (۱۳۷۷). اسناد محرمانه وزارت خارجه بریتانیا درباره قرارداد ۱۹۱۹ ایران و انگلیس، جلد ۳، تهران: موقوفات افشار یزدی.
- صداقت کیش، جمشید. (۱۳۹۴). پلیس جنوب، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.

- عاقلی، باقر. (۱۳۷۰). شرح حال رجال سیاسی و نظامی معاصر ایران، جلد ۱، تهران: گفتار.
- غنی، سیروس. (۱۳۷۷). ایران برآمدن رضاخان برافتادن قاجار و نقش انگلیسی‌ها، مترجم حسن کامشاد، تهران: نیلوفر.
- فرخ، مهدی. (۱۳۴۷). خاطرات سیاسی فرخ، به اهتمام پرویز لوشانی، تهران: نامک.
- فلاحتی، لیلا. (۱۳۸۵). «واکنش مطبوعات ایران به قرارداد ۱۹۱۹» فصلنامه تاریخ معاصر ایران، شماره ۳۹.
- کاتوزیان، محمدعلی همایون. (۱۳۸۰). دولت و جامعه در ایران انقراض قاجار و استقرار پهلوی، مترجم حسن افشاری، تهران: نشر مرکز.
- کاظم‌زاده، حسین. (۱۳۶۸). آثار ایرانشهر، جلد ۲، تهران: اساطیر.
- کدی، نیکی. آر. (۱۳۶۹). ریشه‌های انقلاب ایران، ترجمه دکتر عبدالرحیم گواهی، تهران: قلم.
- کرزن، جرج ناتانیل. (۱۳۸۸). ایران و قضیه ایران، ترجمه غلامعلی وحید مازندرانی، تهران: علمی و فرهنگی.
- کرونین، استفانی. (۱۳۹۳). رضاشاه و شکل‌گیری ایران نوین، مرتضی ثاقب فر، تهران: جامی.
- لنزوسکی، جرج. (۱۳۵۳). رقابت روسیه و غرب در ایران، ترجمه اسماعیل رائین، تهران: جاویدان.
- مجد، محمدعلی. (۱۳۸۹). از قاجار به پهلوی ۱۳۰۹-۱۲۹۸ بر اساس اسناد وزارت خارجه آمریکا، مترجم رضا مرزانی، تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های سیاسی.
- محمود، محمود. (۱۳۵۳). تاریخ روابط سیاسی ایران و انگلیس در قرن نوزدهم میلادی، جلد ۵ و ۶، تهران: اقبال.
- مدنی، سید جلال‌الدین. (۱۳۹۱). تاریخ سیاسی معاصر ایران، جلد ۱، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- مستوفی، عبدالله. (۱۳۴۳). شرح زندگانی من (تاریخ سیاسی واداری دوره قاجار)، جلد ۳، تهران: ناشر.
- مک‌دونالد، سرجان. (۱۳۶۹). اسناد دیپلماتیک قرارداد ۱۹۱۹، ترجمه محمدتقی ملک آرای، مجله بررسی‌های تاریخی، شماره ۳، ۴۵-۳.
- مکی، حسین. (۱۳۶۱). تاریخ بیست‌ساله ایران (کودتای ۱۲۹۹)، جلد ۱، تهران: ناشر.
- مهدوی، عبدالرضا هوشنگ. (۱۳۵۵). تاریخ روابط خارجی ایران (از ابتدای دوران صفوی تا پایان جنگ دوم جهانی ۱۹۴۵ تا ۱۵۰۰)، جلد ۱، تهران: امیرکبیر.
- مهمید، محمدعلی. (۱۳۶۱). پژوهشی در تاریخ دیپلماسی ایران قبل از هخامنشیان تا پایان قاجاریه، تهران: میترا.
- میروشنیکف، لی. یف. ایوانوویچ. (۱۳۴۴). ایران در جنگ جهانی اول، مترجم ع. دخانیاتی، تهران: امیرکبیر.
- ناصرالدین‌شاه قاجار. (۱۳۶۳). سفرنامه دوم فرنگستان، تصحیح میرزا رضا کلهر؛ ایرج افشار، تهران: شرق.
- ناطق، هما. (۱۳۶۱). از ماست که بر ماست، تهران: آگاه.
- نجمی، ناصر. (۱۳۸۱). وثوق‌الدوله و قرارداد ننگین ۱۹۱۹، تهران: گوتنبرگ.
- نویسی، عبدالحسین. (۱۳۸۰). تاریخ تحولات سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی ایران در دوره قاجار، تهران: سمت.
- هدایت، مهدی قلی‌خان. (مخبرالسلطنه) (۱۳۷۵). خاطرات و خطرات، تهران: زوار.



COPYRIGHTS



© Authors retain the copyright and full publishing rights. This is an open access article under the CC BY-NC license:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

Publisher: Urmia University.