

نوع مقاله: پژوهشی

نظم‌های دولت / جامعه و تحلیل سیاست خارجی ایران دوران پهلوی دوم

محمد محمدیان<sup>۱</sup>

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۵/۲۲؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۳/۲۲

چکیده

اسطوره جدایی داخل/ خارج در تحلیل سیاست خارجی مدت‌هاست با چالش روبه‌رو شده است. با این حال، همچنان بسیاری از تحلیل‌های ارائه‌شده از دوران پهلوی دوم، مبتنی بر نگرش ساختار نظام بین‌الملل بوده است؛ از این رو، هدف این مقاله، تحلیل روابط خارجی دوران پهلوی دوم با در نظر گرفتن بیشترین عوامل تأثیرگذار بر رفتارهای خارجی ایران است. پرسش اصلی مقاله این است که «روابط خارجی ایران در دوره پهلوی دوم، نشان‌دهنده کدام الگوهای رفتاری است؟» با استفاده از اسناد و آثار تاریخی، سه نظم یا الگوی رفتاری شناسایی شده است: نظم پراکنده که ویژگی آن، بیشینگی مشارکت اجتماعی و ضعف و زبونی دولت است، نظم متمرکز یا خودکامه که جایی برای مشارکت اجتماعی باقی نمی‌گذارد، و در میانه این دو، الگوی متوازن قرار دارد که می‌توان آن را دوره انتقالی از آشفتگی دهه ۱۳۲۰ به دوره خودکامگی دهه ۱۳۴۰ تا انقلاب ۱۳۵۷ به‌شمار آورد. در این مقاله نشان داده‌ایم که هر یک از این الگوها در حوزه روابط خارجی، چه نوع رفتاری را به‌همراه داشته است.

واژگان کلیدی: نظم دولت/ جامعه، پراکندگی، توازن و تمرکز قدرت، سیاست خارجی پهلوی دوم

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی

۱. دانش‌آموخته دکترای روابط بین‌الملل، دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران  
mohammadianmohammad63@gmail.com

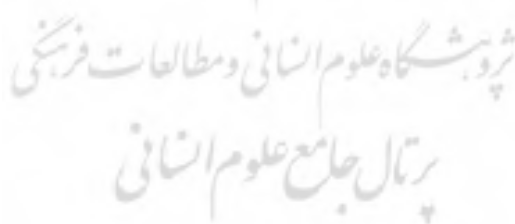
## State/Society Orders and Iranian Foreign Policy Analysis in the Second Pahlavi Era

Mohammad Mohammadian<sup>1</sup>

### Abstract

The myth of internal/ external distinction in foreign policy analysis has been questioned for a long time. Despite that, Iran's foreign policy in the second Pahlavi is mostly analyzing according to structural theories. This paper considers most of the Iranian foreign policy determinants in the second Pahlavi era. The current research investigates the foreign relations patterns in the second Pahlavi era. According to documents and the history of foreign relations, three patterns are distinguished. Disperse order, in which high social participation and weak state structure are its characteristics, appears in confronting different orientations, indecisiveness, stalemate, and crisis in foreign relations. Centralized order emerges when social forces are marginalized or removed. Arbitrary decision making, regional intervention, external lavishing, questioning great powers are outcomes of this order in foreign policy. In the middle, keep a balance between social participation and state capacity bring about peaceful and cooperative behaviors in foreign relations such as finding foreign political and financial support, unity with tremendous and regional powers, and win the international institutions' support. As a result, balance order, as productive and low-cost, can be considered desirable and ideal.

**Keywords:** State/ society order, Disperse, Balance and centralized power, Foreign policy, Second Pahlavi



---

1. PhD. of international relations, Shahid Beheshti University  
mohammadianmohammad63@gmail.com

## مقدمه

پنداشت جدایی داخل/ خارج<sup>۱</sup> مدت‌ها بر تحلیل سیاست خارجی غالب بود. اوج این نگرش، دوران جنگ سرد و نظام بین‌الملل دوقطبی بود. غلبهٔ چنین رویکردی بر تحلیل سیاست خارجی ایران دوران پهلوی دوم، تأییدی بر این ادعا است. اکنون چند دهه است که این جدایی با چالش روبه‌رو شده و بسیاری از پژوهشگران بر پیوند سیاست داخلی و خارجی تأکید دارند. با این حال، سیاست خارجی پهلوی دوم، همچنان در پرتو سیاست قدرت‌های بزرگ و نظریه‌های ساختاری تحلیل می‌شود. در مقابل، این پژوهش در پی این است که با در نظر گرفتن نیروهای جامعه‌ای در کنار عوامل سیستمی، تحلیل جامعی از سیاست خارجی این دوره ارائه دهد.

روابط خارجی هر نظام سیاسی، بر ایند تعامل نیروهای اجتماعی داخلی و بین‌المللی است. نگارنده در پژوهشی که در سال ۱۳۹۵ (Haji Yousefi & Mohammadian, 2016) انتشار یافت چارچوبی تحلیلی برای سیاست خارجی ایران ارائه نمود. در این پژوهش، منابع قدرت اجتماعی ایران (اقتصادی، نظامی، سیاسی، ایدئولوژیک)، نحوه تأثیرگذاری آن‌ها بر ساختار دولت، و در مرحله بعد بر سیاست خارجی، بر پایهٔ نظریهٔ مایکل مان بررسی شد. ادعای اصلی پژوهش یادشده این بود که سیاست خارجی ایران در دوره‌های گوناگون، حاصل روابط دولت/ جامعه در همان عصر بوده و با تغییر روابط میان آن‌ها، سیاست خارجی هم دگرگون شده است. اکنون پژوهش حاضر با پرهیز از تکرار بحث‌های نظری و مفهومی پیشین<sup>(۱)</sup>، در پی کاربرد چارچوب یادشده برای دوره پهلوی دوم است. این کار در دو مرحله انجام می‌شود؛ نخست، اصول حاکم بر روابط میان نیروهای اجتماعی و دولت یا به اصطلاح، نظم‌های دولت/ جامعه شناسایی می‌شود و سپس، در چارچوب بحث سیاست خارجی به این پرسش مقاله پاسخ داده خواهد شد که «نظم‌های موردشناسایی چه نوع رفتارهایی را در روابط خارجی به همراه داشته‌اند».

## ۱. پیشینه پژوهش

بخش عمدهٔ پیشینه پژوهش‌های مربوط به سیاست خارجی ایران دوران پهلوی دوم، به توصیف روابط دیپلماتیک محدود شده است؛ به‌عنوان نمونه، می‌توان به «تاریخ روابط خارجی ایران» (Mahdavi,

1. internal/ external

(1996)، «روابط خارجی ایران از ۱۹۴۱ تا ۱۹۷۸» (Azghandi, 1997)، «همه مردان شاه» (Kinzer, 2008) و بسیاری دیگر از آثار اشاره کرد. دسته دیگری از نوشته‌ها مانند «شیر و عقاب» (Bill, 1989)، «سیاست خارجی شاه و آمریکا» (Gasiorowski, 1991)، و «سیاست خارجی ایرانیان ۱۹۷۹-۱۹۲۱» (Saikal, 2005)، بیشتر از چشم‌انداز روابط حامی / پیرو به سیاست خارجی پهلوی دوم نگریسته‌اند. برخی نوشته‌های دیگر نیز تلاش کرده‌اند برخی الگوهای تحلیلی و رفتاری را از تاریخ روابط خارجی ایران استخراج کنند که «روابط خارجی ایران: دولت در حال توسعه در حوزه منازعه قدرت‌های بزرگ» (Chubin & Zabih, 1974) و «سیاست خارجی ایران ۱۹۷۳-۱۹۴۱» (Ramazani, 1975) نمونه‌هایی از این نوشته‌ها هستند. به نظر رضانی، دستیابی به آزادی عمل در نظام بین‌الملل، نقش مهمی در جهت‌گیری خارجی کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران را شکل می‌دهد، به همین دلیل، آن‌ها در عرصه سیاست خارجی، آزادی عمل ندارند. افزون‌براین، رضانی، چارچوب تحلیلی خود را هنگام بررسی سیاست خارجی ایران کنار گذاشته و بیشتر به شرح تاریخ روابط دیپلماتیک بسنده کرده است. در مجموع، یکی از کاستی‌های پژوهش‌های پیشین در مورد سیاست خارجی پهلوی دوم، نادیده انگاشته شدن نقش نیروهای اجتماعی در شکل‌دهی به سیاست خارجی ایران است. هرچند در بخش مهمی از این دوره، نیروهای اجتماعی از نقش‌آفرینی در فرایند سیاسی محروم شده‌اند، اما نمی‌توان ردپای آن‌ها را به‌ویژه تا سال ۱۳۴۲ نادیده گرفت. افزون‌براین، بررسی پیامدهای محروم شدن نیروهای اجتماعی از مشارکت سیاسی در سیاست خارجی، خود نکته‌های تحلیلی ارزنده‌ای به همراه خواهد داشت؛ بنابراین، مقاله پیش‌رو، تلاش کرده است با بررسی میزان نقش‌آفرینی نیروهای اجتماعی در رفتارهای خارجی و مقایسه حضور و غیبت آن‌ها در تصمیم‌گیری سیاسی، تحلیل جدیدی از سیاست خارجی پهلوی دوم ارائه دهد.

#### ۱. روابط نیروهای اجتماعی و ساختار دولت

۱-۱. دهه ۱۳۲۰

برکناری رضاشاه از قدرت با پیشینه شدن مشارکت نیروهای اجتماعی همراه شد. روزنامه‌ها، احزاب، و تشکل‌های فراوانی، یک شبه پا به عرصه وجود گذاشتند و به همان سرعت از بین رفتند.

در فاصله سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۶، تقریباً ۴۰ روزنامه در تهران منتشر می‌شد که تنها ۸ مورد از آن‌ها در تمام این دوره به‌طور پیوسته انتشار می‌یافتند (Abuturabiyan, 1987: 13-15). به‌همین‌سان، در طول این دهه، نزدیک ۶۰ حزب پدید آمدند و از بین رفتند (Tirani, 1997). این احزاب که فاقد تشکیلات، برنامه، و جلسه‌های منظم حزبی بودند، معمولاً به‌دور یک یا چند شخصیت صاحب‌نفوذ برپا می‌شدند و با تغییر شرایط سیاسی، تعداد اعضای آن‌ها افزایش یا کاهش می‌یافت؛ به‌عنوان نمونه، در زمان به‌زندان افتادن سید ضیاء‌الدین طباطبایی، او تنها عضو حزب خودش بود (Katouzian, 1993: 191). حزب سوسیالیست ایران، به‌رهبری سردار فاخر حکمت، در بیرون از تصور بنیان‌گذارش وجود خارجی نداشت (Azimi, 1993: 326). تنها حزب تأثیرگذار این دوره، یعنی حزب توده، به‌واسطه پیروی از سیاست شوروی، دچار دودستگی بود. برپایه خاطرات رهبران حزب در همان دوره، دغدغه حزب از زمان تولد «حفظ مصالح پشت جبهه جنگ شوروی» و پیروی از اوامر مقامات شوروی بود (Khomei, 1993; Tabari, 1988; Malaki, 1989).

یکی دیگر از گروه‌های دارای قدرت ایدئولوژیک در جامعه ایران، یعنی روحانیت، در این دوره تمایلی به حضور در عرصه سیاسی نداشت. شاهرخ اخوی بر این نظر است که کاشانی، مهم‌ترین روحانی فعال در صحنه سیاست ملی بود و تنها با نزدیک شدن به پایان دهه ۱۳۲۰، شاهد افزایش تدریجی حضور روحانیت میان‌پایه در سیاست هستیم (Akhavi, 1993: 148-154). تعداد روحانی‌های نماینده مجلس هم بر این دیدگاه، مهر تأیید می‌زند. نمایندگان روحانی از ۶ نفر در مجلس سیزدهم — که انتخابات آن در زمان رضاشاه برگزار شده بود — به ۲ نفر در مجلس شانزدهم کاهش یافت و در مجلس هفدهم — که در اردیبهشت ۱۳۳۱ افتتاح شد — ناگهان به ۱۱ نفر رسید (Shajei, 1965: 193).

با توجه به وجود نیروهای اقتصادی جدید و سنتی، نیروهای اقتصادی نیز به دو دسته تقسیم شده بودند. درپیش گرفتن سیاست‌های مبتنی بر اقتصاد لیبرالی، آسیب زیادی به تجارت خارجی و نیروهای اقتصاد سنتی وارد کرد که نتیجه آن، رشد گرایش‌های ملی‌گرایانه در میان نیروهای اقتصادی، به‌ویژه طبقات متوسط سنتی و محافظه‌کار، بود. برپایه یک نظرسنجی که در آستانه انتخابات ۱۳۲۸ انجام شده است، پراکندگی و اختلاف نظر بر سر سیاست‌های حمایت‌گرانه و ملی‌گرایانه در مقابل آزادسازی اقتصادی آشکار است (Abrahamain, 2004: 461-462).

افزون‌بر نیروهای داخلی، قدرت‌های اشغالگر نیز هر یک با توجه به چشم‌انداز اوضاع پس از جنگ، از گروه‌ها و افراد سیاسی متحد خود پشتیبانی می‌کردند. در دهه ۱۳۲۰، دو قدرت سنتی بریتانیا و روسیه و قدرت تازه‌نفس آمریکا در ایران حضور داشتند. شوروی، مناطق شمالی ایران را اشغال کرده بود و طرفدار احزاب و جریان‌های چپ‌گرا بود. آمریکا و انگلستان نگران این بودند که مبادا ایران به دامان شوروی فروغلتد (Lenczowski, 1977: 215; Bullard, 1992: 623). ضمن اینکه نشانه‌هایی از نگرانی بریتانیا از گسترش نفوذ آمریکا در ایران و جایگزینی این کشور به جای خود در ایران پس از جنگ وجود داشت (Gasiorowski, 1991: 20).

به این ترتیب، در دهه ۱۳۲۰، قدرت بین پنج قطب گوناگون تقسیم شده بود: دربار، مجلس، کابینه، سفارت‌خانه‌های خارجی، و مردم (Abrahamian, 2004; Azimi, 1993). در چنین شرایطی هر نیروی اجتماعی سعی داشت نهادهای نظام سیاسی، به ویژه دولت و مجلس را به سمت‌وسوی دلخواه خود بکشد. از آنجاکه هیچ‌یک از نیروهای اجتماعی، توان کنار زدن نیروهای دیگر را نداشت و هیچ توافق و چارچوب عمل مشترکی نیز میان نیروهای اجتماعی پدید نیامده بود، اجزای نظام سیاسی به محل درگیری و رویارویی نیروهای اجتماعی تبدیل شدند.

پراکندگی منابع قدرت بیش از همه، در عمر و ترکیب کابینه‌ها نمایان است. از سال ۱۳۲۰ تا کودتای ۲۸ مرداد، ۲۰ نخست‌وزیر بر سر کار آمدند که ۷ مورد از آن‌ها، تنها در دوره دوساله مجلس چهاردهم بر سر کار بودند. از ۱۳۲۰ تا ۱۳۲۶ تعداد ۲۱ کابینه بر سر کار آمدند و از این تعداد، ۴ مورد کمتر از یک ماه، ۹ هیئت دولت بین ۳ تا ۶ ماه، و تنها ۳ کابینه بیش از ۶ ماه دوام آورده‌اند. متوسط دوره نخست‌وزیران، ۸ ماه و کابینه‌ها تقریباً ۵ ماه بوده است (Keyostovan, 1948). (Shajei, 1993: 16; 295) لایحه‌های بودجه، همیشه به صورت ماهانه و نه سالانه تصویب می‌شدند. نمایندگان نمی‌خواستند دولت از امنیت یا استقلال مالی بهره‌مند شود (Azimi, 1993: 17, 260). در بیشتر موارد، مراکز گوناگون قدرت، وزیران را به دولت‌ها تحمیل می‌کردند و نخست‌وزیر مجبور بود با وزیرانی کار کند که خود انتخاب نکرده بود. به همین دلیل، بسیاری از وزیران یا از اعتماد نخست‌وزیر برخوردار نبودند یا به حد کافی در تعیین سیاست مشارکت نداشتند. در واقع، «نخست‌وزیر، دولت بود، اگر او قوی بود، دولت قوی بود و برعکس» (Azimi, 1993: 24-25).

کوتاه‌سخن اینکه، ساختار پراکنده قدرت، تنها اجازه حرکت‌های تاکتیکی با اهداف محدود و کوتاه‌مدت را به قوه مجریه می‌داد. بی‌دلیل نیست که تنها قوای مجریه موفق، آن‌هایی بودند که رئیس دولتشان اختیارات ویژه‌ای داشت، در دوران حضورشان مجلس تعطیل بوده، یا با هدف حل یک بحران به قدرت رسیده بودند. درگیری میان قطب‌های قدرت، تنها بر سر سیاست‌های داخلی نبود، بلکه روابط خارجی هم به صحنه صفا‌آرایی بلوک‌های قدرت و جهت‌گیری‌های متعارض تبدیل شد.

#### ۲-۱. از کودتای ۲۸ مرداد تا خرداد ۱۳۴۲

آنتونی پارسونز در سال ۱۹۷۵ نظام سیاسی ایران را این‌گونه توصیف کرد: «با هر معیاری قضاوت کنید، شاه به معنای رژیم بود و پادشاه و کشور معنای یکسانی داشتند» (Parsons, 1984: 41). راستی‌آزمایی قضاوت پارسونز، نیازمند شناسایی مؤلفه‌هایی است که چنین نظامی را پدید آورده‌اند. نظام سیاسی برآمده از کودتا مبتنی بر دو دسته عوامل موقت و دائم بود. عوامل موقت در واقع موانع کسب قدرت مطلقه به‌شمار می‌آمدند و شاه می‌بایست یک دهه دیگر آن‌ها را تحمل می‌کرد: (۱) بازمانده‌های نیروهای اجتماعی، شامل جبهه ملی، حزب توده، نیروهای محافظه‌کار سنتی، خانواده‌های قدرتمند، و روحانیون سنتی؛ (۲) پیامدهای رویکرد اقتصادی پس از کودتا؛ (۳) حمایت مشروط آمریکا؛ (۴) مسائل منطقه‌ای. فرایند حذف این موانع، یک دهه طول کشید و پس از خرداد ۱۳۴۲ بود که نظام دیکتاتوری خودکامه به‌شکل کامل و برپایه عوامل دائم، استقرار یافت.

• با وجود حذف بخش مهمی از نیروهای اجتماعی از مشارکت سیاسی در فرایند کودتای ۲۸ مرداد، همچنان تعدادی از اعضای جبهه ملی، حزب توده، برخی نیروهای سنتی، خانواده‌های قدرتمند، و روحانیت سنتی باقی‌مانده بودند که محمدرضاشاه مجبور بود یک دهه دیگر مشارکت آن‌ها را در قدرت تحمل کند. خانواده‌های قدیمی و قدرتمندی مانند خلعتیری، اردلان، بیات، و فرمانفرما از این دسته بودند. قدرت این نیروها در ترکیب مجالس هجدهم و نوزدهم آشکار است. اکثریت نمایندگان این مجالس (مجلس هجدهم ۶۰ و نوزدهم ۵۹ درصد) از زمین‌داران بزرگ، ثروتمندان، و اشراف بودند (Bill, 1992: 141; Shajei, 1965: 176; Katouzian, 1993: 238; Abrahamian, 2004: 517).

طبقه روحانیت تا زمانی که آیت‌الله بروجردی زنده بود، روابط دوستانه‌ای با رژیم کودتا داشتند. بروجردی پس از سقوط مصدق به شاه اعلام کرد: «تلگراف مبارک از رُم، مبشر سلامت اعلیحضرت همایونی بود، موجب مسرت گردید. امید است ورود مسعود اعلیحضرت به ایران،

مبارک و موجب اصلاح مقاصد دینی و عظمت اسلام و آسایش مسلمین باشد» (Makki, 1999: 261). در مقابل، شاه ضمن دادن برخی امتیازها از روحانیت حمایت کرد. آیت‌الله کاشانی و قنات‌آبادی پس از مدتی از زندان آزاد شدند. شاه، بارها چاپلوسانه زبان به ستایش اسلام گشود و افزون بر دیدار آیت‌الله بروجردی، یعنی بلندپایه‌ترین رهبر مذهبی وقت، بروجردی، بهبهانی، و امام جمعه تهران به دربار دسترسی داشتند. حمایت‌های شاه از روحانیت در سکوت و خودداری شاه از مداخله در تخریب انجمن بهاییان تهران به دست نیروهای مذهبی و علما آشکار است. کوتاه‌سخن اینکه اگر در این دهه، هماهنگی میان دربار و روحانیت وجود نداشت، منازعه‌ای هم میان آن‌ها روی نداد (Bill, 1992: 144; Bashiriyeh, 2014: 41; Abrahamian, 2004: 517).

افزون‌براین، بازمانده‌های جبهه ملی به رهبری آیت‌الله سید ابوالفضل زنجانی، مهدی بازرگان، محمود طالقانی، یدالله سحابی و برخی احزاب دیگر، نهضت مقاومت ملی را در اعتراض به کودتا بنیان نهادند. در ادامه، حزب ایران و پان‌ایرانیست‌های داریوش فروهر هم به این جریان پیوست. علاوه بر تظاهرات اعتراضی، یکی از کارهای مهم این نهضت، رقم زدن رویداد ۱۶ آذر هم‌زمان با ورود ریچارد نیکسون، معاون رئیس‌جمهور آمریکا به دانشگاه تهران بود (Katouzian, 1993: 382). اگرچه در این مقطع، شخصیت‌های بانفوذ و شناخته‌شده‌ای در جبهه ملی فعالیت نداشتند، تنها نام جبهه ملی همچنان در میان عموم از وجهه بالایی برخوردار بود و همین نگرانی شاه را برمی‌انگیخت:

• مانع دوم، آشکار شدن پیامدهای رویکرد اقتصادی پس از کودتا در جامعه بود. در این قالب تلاش شد ایران بر پایه برنامه مدرنیزاسیون غربی و تأکید بر «رشد» و نه «توسعه»، به توسعه دست یابد. اعتقاد بر این بود که به محض بهبود سطح زندگی مردم، همه مشکلات سیاسی، فساد، ناکارآمدی، و... حل می‌شود. باور بیش از حد به تأثیر رشد اقتصادی بر حل مشکلات جامعه سبب نادیده گرفتن موضوع‌هایی می‌شد که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر رشد اقتصادی تأثیرگذار بودند. به‌اذعان فرمانفرمایان «به‌عنوان فلسفه آن دوران، ما شیفته رشد اقتصادی بودیم» (Bostock & Jones, 2016: 200).

پیامد این رویکرد، پیدایش تعارض جامعه‌شناختی در شهرها به‌شکل بالاشهری‌ها و پایین‌شهری‌ها، ثروتمندان و تهیدستان، کسری تراز پرداخت‌ها، بیکاری، میزان بالای تورم، و مصرف‌زدگی بود و جامعه ایران را در رکود اقتصادی و بی‌ثباتی سیاسی‌ای فرو برد که استبداد



سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ از درون آن سر برآورد (Katouzian, 1993: 255). روزنامه «اطلاعات» بحران اقتصادی سال‌های ۱۳۳۹ و ۱۳۴۰ را این‌گونه تحلیل کرده است: «سالی که گذشت (سال ۱۳۴۰) را باید سال بحران اقتصادی نامید. این بحران، نتیجه اقداماتی بود که هفت، هشت سال گذشته در کشور صورت گرفت...» (Samsami, 1962: 5).

• افزون‌بر عوامل داخلی، دگرگونی‌های منطقه‌ای نیز چشم‌انداز موقعیت شاه را تیره می‌کرد. در تیر ۱۳۳۷ (۱۹۵۸) نظام پادشاهی عراق با کودتای عبدالکریم قاسم، سرنگون و یک رژیم کمونیستی طرفدار شوروی جایگزین آن شد. با خروج عراق از پیمان سنتو و ملی شدن کانال سوئز توسط جمال عبدالناصر، ناسیونالیسم عربی اوج گرفت. این دگرگونی‌ها به معنای افزایش نفوذ شوروی و تشدید رقابت دو ابرقدرت بر سر مناطق نفوذ در خاورمیانه بود. در این میان، «مسکو به یکی از میدان‌های اصلی برخورد سیاسی و تبلیغاتی ایران و مصر تبدیل شد» (Mirfendereski, 2003: 147). هم‌زمانی این دگرگونی‌ها با کودتای نافرجام سپهبد قری در سال ۱۳۳۷ واشنگتن را نگران آینده ایران می‌کرد؛ نکته‌ای که در بررسی سیا در سال ۱۹۵۸ نیز آشکار است: «احتمال می‌رود ظرف یک تا دو سال آینده، شاه سرنگون شود، مگر اینکه یک برنامه اصلاحات را آغاز کند» (Gasiorowski, 1991: 220).

• تا یک دهه پس از کودتا، رژیم شاه به شدت به پشتیبانی‌های سیاسی و اقتصادی آمریکا وابسته بود. بین سال‌های ۱۳۳۲ (۱۹۵۳) تا ۱۳۳۹ (۱۹۶۰) آمریکا ۵۶۷ میلیون دلار به لحاظ اقتصادی و ۴۵۰ میلیون دلار در زمینه نظامی و به‌طور کلی بیش از یک میلیارد دلار به ایران کمک کرد. تا سال ۱۹۶۰ کمک‌های آمریکا ۶۰ درصد هزینه‌های دولت ایران را تشکیل می‌داد و منبع مهم درآمد ایران برای تأمین بودجه‌های خدمات اجتماعی، اجرای برنامه‌های توسعه اقتصادی، و نیروهای امنیتی داخلی بود و در نتیجه، نقش مهمی در توان رژیم برای یافتن حامی و سرکوب گروه‌های اجتماعی داخلی داشت (Stempel, 1998: 97; Bill, 1992: 161; Gasiorowski, 1991: 233). در بسیاری از پژوهش‌ها، حمایت نیروی خارجی به‌عنوان منبعی برای استقلال عمل شاه از نیروهای اجتماعی در نظر گرفته شده است، ولی وابستگی به حمایت‌های اقتصادی و سیاسی آمریکا می‌توانست دست‌آویزی برای مشروط شدن آزادی عمل شاه باشد، چنان‌که کندی و کارتر از این عامل استفاده کردند. در سال ۱۳۳۵ کنگره، شیوه مصرف کمک‌های آمریکا به ایران را به‌گونه‌ای گسترده بررسی کرد. نتیجه پژوهش‌های کنگره، طرح ۱۹ انتقاد از جمله موارد زیر بود:

(۱) کمک‌های آمریکا از ۱۳۳۰ تا ۱۳۳۵ در مجموع یک چهارم میلیارد دلار بوده که این مبلغ با حیف‌ومیل و ناشیانه مصرف شده است؛ (۲) کمک‌های فنی آمریکا بدون در نظر گرفتن اصول لازم، برنامه‌ریزی احتیاط‌آمیز، و کنترل کافی، مصرف شده است. موارد هدر رفتن سرمایه، فراوان، ولی تعیین این مقدار، دشوار است؛ (۳) کمک‌های آمریکا به ایران بی حساب انتخاب شده است. کمک‌ها پیرو پیش‌بررسی‌هایی درباره اقتصاد ایران که به چه نیاز دارد و چه مقدار کمک می‌تواند جذب کند، انجام نشده است» (Bill, 1992: 169-182).

این گزارش‌ها همراه با دگرگونی‌های منطقه‌ای، بر رویکرد سیاست خارجی رئیس‌جمهور جدید آمریکا تأثیرگذار بود. جان کندی، اصول سیاست خارجی خود را بر پایه اصلاحات از بالا با هدف پیشگیری از انقلاب از پایین در جهان سوم قرار داد. کندی و مشاورانش، بر مبنای سیاست «اتحاد برای پیشرفت»<sup>۱</sup>، تصور می‌کردند که اگر برنامه‌های اقتصادی بر اصلاحات ارضی، مسکن، بهداشت، و نظام آموزشی تکیه کنند، روش بسیار خوبی برای پیشگیری از به‌وجود آمدن کوبایی دیگر خواهد بود. سیاست خارجی کندی، اصل دومی هم داشت که در صورت شکست اصلاحات از بالا، دوستان آمریکا اختیار سرکوب هرگونه طغیان از طریق نیروهای نظامی را خواهند داشت. کندی بر پایه همین اصول، ایران را برای انجام اصلاحات تحت فشار گذاشت (Bill, 1992: 184-185).

تحولات منطقه‌ای، بحران روابط ایران و شوروی، ورود جان کندی به کاخ سفید در سال ۱۳۳۹ (۱۹۶۱) در خارج، و ابطال انتخابات مجلس بیستم، مخالفت آیت‌الله بروجردی — که معمولاً در سیاست دخالتی نداشت — با اصلاحات ارضی، تشکیل جبهه ملی دوم، وخامت اوضاع اقتصادی در داخل، همگی سبب ایجاد محدودیت و مهار قدرت مطلقه و زمینه‌ساز انجام برخی اصلاحات شدند، ولی سرانجام، روند دگرگونی‌ها در راستای تثبیت موقعیت شاه رقم خورد. بررسی دو دهه پایانی حکومت شاه نشان می‌دهد که حذف نیروهای اجتماعی از عرصه مشارکت سیاسی چه نوع رفتارهای خارجی‌ای را پدید آورده است.

۱-۳. از خرداد ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷

نظام سیاسی برآمده از کودتا بر چهار رکن دائم استوار بود: (۱) نیروهای نظامی - امنیتی؛ (۲) ایدئولوژی ناسیونالیسم ایران باستان؛ (۳) درآمد نفت؛ (۴) نظام سیاسی و اقتصادی بین‌الملل پس از

جنگ جهانی دوم (شکل شماره ۱). این ارکان با خودکامگی و وابسته بودن نظام سیاسی به شخص شاه تضادی ندارند. شیوه تأثیرگذاری آن‌ها بر شکل‌گیری ساختار نظام سیاسی نشان می‌دهد که به‌گونه‌ای شگفت‌انگیز در شکل‌دهی به یک نظام دیکتاتوری فردمحور با هم سهیم بوده‌اند.

• نیروهای نظامی: ماهیت قدرت نیروهای نظامی، متمرکز و اقتدارآمیز است. عضویت در آن مشخص، قراردادی، و پیروی اعضا کاملاً سازمان‌دهی شده، هماهنگ با دستور مقامات و با آگاهی همراه است. در ساختار سیاسی‌ای که نیروهای نظامی در آن نقش برجسته‌ای داشته باشند، امکان تمرکز قدرت در دست یک فرد بسیار بالا بوده و اعمال آن به شیوه دستوری و اجبارآمیز و سرپیچی از آن با مجازات سنگین همراه خواهد بود (Mann 1986: 26, 1993: 9, 259).

نظام سیاسی پس از کودتا، به‌ویژه پس از سال ۱۳۴۲، نمونه برجسته‌ای از چنین نظامی است. پس از کودتا، نیروهای نظامی-امنیتی نقش برجسته‌ای در تثبیت و تداوم رژیم داشتند. بسیاری از افسران کودتا، ارتقای درجه یافتند و حقوق و مزایای نیروهای ارتش ایران، ۵۰ درصد بیشتر از کشورهای همسایه شد. در سال ۱۹۷۷ یک ستوان دوم ارتش ایران، ماهانه ۲۲۱ دلار و همتای او در ارتش ترکیه، تقریباً ۱۰۰ دلار دریافت می‌کرد و مزایای دریافتی او نصف مزایای ایرانیان بود (Stempel, 1998: 51). بودجه نظامی در زمان ایفای نقش ژاندارم منطقه توسط ایران و هم‌زمان با افزایش بهای نفت، به اوج خود رسید. در حالی که در سال ۱۳۴۹ بودجه نظامی ایران، ۸۴۴ میلیون دلار بود، در سال ۱۳۵۶ به ۱۰ میلیارد دلار رسید. برپایه برآوردها، مبلغ کل فروش جنگ‌افزارهای آمریکا به ایران در سال‌های ۱۳۵۱ تا ۱۳۵۶ بالغ بر ۱۴ میلیارد دلار شده است (Mahdavi, 1996: 400-407). نقش نیروهای نظامی و امنیتی، محدود به مراکز نظامی نبود. بسیاری از آن‌ها پس از بازنشستگی، در مجلس سنا، شرکت‌های دولتی، صنعتی، و امور کشاورزی مشغول به کار می‌شدند. پس از سال ۱۳۳۲، حتماً یکی از مدیران داخلی کارخانه‌های دارای بیش از ۵۰ نفر کارگر از نظامیان بازنشسته بودند (Al-e-Ahmad, 1978: 14). این وضعیت، تأییدکننده فضای نظامی-امنیتی یا سلطه نظامیان بر همه روابط اجتماعی پس از سال ۱۳۳۲ است.

• ملی‌گرایی ایران باستان: محمدرضاشاه، ایدئولوژی باستان‌گرایی را مبتنی بر دو اصل «تداوم نظام شاهنشاهی» از ۲۵۰۰ سال پیش و «نژاد آریایی» می‌دانست. او با تأکید بر نظام پادشاهی، تمام «ایسم»‌ها و نظام‌های سیاسی وقت را در حد و اندازه‌ای نمی‌دانست که ایرانیان بخواهند از

آن‌ها الهام بگیرند. به بیان شاه: «اصالت اندیشه ایرانی در زمینه ارائه راه‌حل ایرانی برای مسائل ایرانی، نیازی به افکار وارداتی ندارد» (Pahlavi, 2009: 77). محمدرضا شاه با اتکا به همین اصول، مخالفان را با عنوان «اتحاد نامقدس» یا «مارکسیسم اسلامی» طرد می‌کرد و حتی درصدد ارائه راهکاری برای حل بحران نظام‌های دموکراتیک اروپایی بود (Fallaci, 1987: 343).

همچنین، با تأکید بر هویت نژادی و قوم آریا، خود را برتر و به‌دور از اعراب می‌دانست. او در «مأموریت برای وطنم» می‌نویسد:

مردم کشور ما تمدنی داشتند که به‌استثنای چین، کهن‌ترین تمدن مداوم و بدون انقطاع جهان به‌شمار می‌رود. جای انکار نیست که این تمدن با تمدن باختری، بیش از تمدن چینی و یا همسایگان عرب ما قرابت و خویشاوندی دارد. ما از لحاظ نژاد از اعراب که از نژاد سامی هستند، به‌کلی جدا هستیم و این نکته در زبان فارسی نیز صادق است، زیرا زبان ما از خانواده‌های هندواروپایی است که ریشه زبان‌های انگلیسی و فرانسوی و آلمانی است (Pahlavi, 1979: 8).

تأکید بر اصول یادشده، از چشم‌انداز شکل‌دهی به ساختار نظام سیاسی، دو پیامد داشت: نخست اینکه ملی‌گرایی افراطی، اسلام را به‌عنوان «دیگر» خویش و مسلمان ایرانی را به‌عنوان دیگر درونی و اعراب را به‌مثابه دیگر بیرونی خود تعریف می‌کرد. در این رویکرد، به اسلام همچون پدیده‌ای تحمیلی به سرزمین کورش و داریوش نگریسته می‌شد که اصالت و هویت شفاف ایرانیان را آلوده کرده است. ایرانیان به دو دسته «اصیل» در مقابل اسلام‌گرایان با عنوان «ارتجاع سپاه» که باید طرد و حذف می‌شدند یا به جرگه خودی‌ها می‌پیوستند، تقسیم می‌شدند (Tajik, 2004: 34-36)؛ نکته دوم، قابلیت نظام پادشاهی برای بهره‌برداری از آن در راستای تشکیل دیکتاتوری خودکامه است. اصطلاح‌های «شاهنشاه»، «آریامهر»، «خدایگان»، «رهبر برجسته»، «دادگستر»، و لقب‌های دیگری مانند این‌ها، همگی توجیه‌کننده تمرکز قدرت در دست شاه هستند. از همه ایرانیان خواسته شد که برای کشورشان این‌گونه دعا کنند. دعایی که کل کشور را در شاه خلاصه می‌کرد: «ای خدای بزرگ، آفریدگار گیتی و انسان‌ها، بخشنده عقل و هوش و پندار به انسان‌ها، آفریدگار رحمت‌های بی‌شمار، تو که آریامهر دادگستر را برای پاسداری از سرزمین آریایی ایران برگزیده‌ای!» (Bill, 1992: 245).

• نظام سیاسی و اقتصادی بین‌الملل: منظور از نظام سیاسی، فضای جنگ سرد، و منظور از نظام اقتصادی، نظام اقتصاد بین‌الملل است که پس از جنگ جهانی دوم تا دهه ۱۹۷۰ (۱۳۵۰) رفتار

بازیگران نظام در پرتو آن شکل می‌گرفت. در چارچوب جنگ سرد هر دو ابرقدرت در جست‌وجوی روابط حامی / پیرو با کشورهای راهبردی مهم بودند (Gasiowski, 1991: 46). در این چارچوب، ثبات سیاسی کشور پیرو، برای حامی بسیار مهم است. پیامد این روابط برای ساختار نظام سیاسی ایران، افزایش قابلیت‌های سرکوبگرانه، اولویت نیروهای نظامی، و استقلال عمل دولت در مقابل نیروهای اجتماعی بود. کودتای ۲۸ مرداد، نظامیان را بر نیروهای اجتماعی دیگر اولویت بخشید. در زمان‌کندی با وجود تشویق ایران به انجام اصلاحات، اجازه سرکوب نیروهای ناراضی صادر شده بود. در دوره نیکسون، به دلیل درگیری در ویتنام و مخالفت افکار عمومی با حضور گسترده آمریکا در مناطق گوناگون، نقش ژاندارمی منطقه به ایران واگذار و در پی آن، دست شاه در خرید انواع تسلیحات و سرکوب مخالفان داخلی باز گذاشته شد.

درک تأثیر نظام اقتصاد بین‌الملل بر شکل‌گیری ساختار نظام سیاسی ایران، نیازمند دانستن نقش دولت در این نظام است. بحث حدود اختیارات و دخالت دولت در اقتصاد، میراث بحران ۱۹۲۹ بود که نیروهای اجتماعی کشورهای غربی را به دو جبهه بین‌الملل‌گرایان لیبرال<sup>۱</sup> و طرفداران سرمایه‌داری دولتی<sup>۲</sup> تقسیم کرد. با چیرگی دسته نخست در کشورهای پیشرفته غربی، ساختار دولت لیبرال پدید آمد و در مناطق حاشیه‌ای اقتصاد جهانی که خبری از بورژوازی مستقل نبود، دولت نقش اصلی را در توسعه اقتصادی عهده‌دار شد. کاکس این دولت‌ها را نئومرکانتیلیست توسعه‌گرا<sup>۳</sup> نامیده است (Cox, 1987: 214-231).

دولت نئومرکانتیلیست، دروازه ورود سرمایه‌داران و شرکت‌های خارجی به کشورهای جهان سوم بود. این دولت به‌ازای دریافت سود سرشاری از شرکت‌های چندملیتی، مجوز فعالیت در اقتصاد داخلی خود را به آن‌ها می‌دهد. دولت با دریافت این سود و ضعف نیروهای اجتماعی، می‌تواند ابتکار توسعه را به‌دست بگیرد و حمایت نیروهای اجتماعی را برای خود بخرد. نتیجه این روند، تقسیم اقتصاد به بخش‌های سرمایه‌بر، صادرات‌محور، و کارخانه‌های بزرگ دولتی در مقابل بنگاه‌ها و شرکت‌های کوچک، کاربر، و محلی است که ارتباطی با اقتصاد بین‌الملل ندارند (Cox, 1987).

1. liberal internationalists
2. state capitalism
3. Neomercantilist Developmentalist State

231-234). به نظر فرد هالیدی، با وجود ضعف بورژوازی و خطر شورش توده‌ای در ایران، تنها چنین نظامی می‌توانست از مالکیت خصوصی و منافع سرمایه‌های بین‌المللی حفاظت کند. هالیدی، دولت ایران را پس از کودتای ۲۸ مرداد چنین نهادی می‌داند: «دولتی که بازتولید و توسعه سرمایه‌داری را تضمین می‌کند، بدون اینکه به‌طور مستقیم پاسخ‌گوی تأثیرات بورژوازی باشد». از این چشم‌انداز، «نظام دموکراتیک بی‌ثبات دهه ۱۳۲۰ که درگیری‌ها، اعتصاب‌ها، و اعتراض‌های توده‌ای، روال معمول هر روز بود، برای سرمایه‌گذاری کمتر جاذبه داشت تا نظام نسبتاً آرام و باثباتی که شاه پس از کودتای ۲۸ مرداد برقرار کرد» (Halliday, 1979: 44).

• نفت: چهارمین پایه ساختار سیاسی که آن را به‌سوی دیکتاتوری و بی‌نیازی از نیروهای اجتماعی سوق داد، درآمدهای به‌دست‌آمده از فروش نفت است. درآمدهای نفتی از سال ۱۳۳۳ تا ۱۳۵۶، هزار برابر شد، یعنی از ۲۲ میلیون دلار به ۲۰ میلیارد دلار رسید. این درآمدها از ۵۵۵ میلیون دلار در سال ۱۳۴۲ به ۹۵۸ میلیون در سال ۱۳۴۷ و ۲/۱ میلیارد در سال ۱۳۵۰، ۵ میلیارد در سال ۱۳۵۳، و پس از چهار برابر شدن قیمت نفت در سال ۱۳۵۵، به ۲۰ میلیارد دلار رسید. از این رو، سهم درآمدهای نفتی از کل درآمد دولت از ۱۱ درصد در سال ۱۳۳۳ به ۴۵ درصد در سال ۱۳۴۲، ۵۶ درصد در سال ۱۳۵۰، و ۷۷ درصد در سال ۱۳۵۶ رسید. در دوره ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۲ درآمدهای نفتی بین ۶۰ تا ۷۹ درصد از مبادلات خارجی دولت و به‌طور میانگین، ۵۰ درصد از درآمدهای دولت را به خود اختصاص می‌داد (Abrahamian, 2004: 525; Bashiriyeh, 2014: 65; Foran, 2001: 463; Katouzian, 1993: 310).

با افزایش درآمدهای نفتی، دولت به کارگزار اصلی توسعه تبدیل شد. بخش زیادی از درآمدهای نفتی در بخش‌های حساس و پیشرفته سرمایه‌گذاری شد که کنترل گسترده‌ای بر آن‌ها وجود داشت. با این کار، اقتصاد به دو پاره تقسیم شد؛ بخشی دربردارنده طبقه بسیار ثروتمند و سرمایه‌دار بزرگ که به شرط عدم مداخله در فرایند سیاسی از منافع مالی و اقتصادی رژیم بهره‌مند می‌شدند و نیم دیگر، دربردارنده خرده‌بورژوازی که سهمی از حمایت‌های رژیم نداشت. آنتونی پارسونز، سفیر انگلیس در ایران در این باره می‌نویسد:

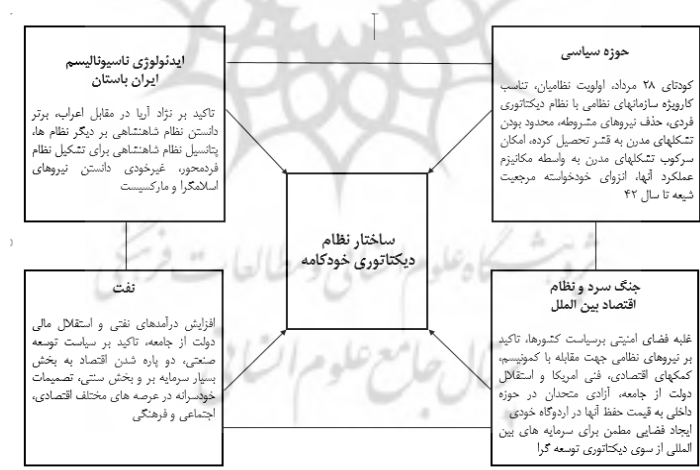
ایران در سال ۱۹۷۴، سرزمین تضادهای شگفت‌انگیزی بود. من وقتی برای بازدید یکی از کارخانه‌های مدرن رفتم، هیچ تفاوتی بین تشکیلات و تجهیزات این کارخانه با نمونه‌های اروپایی

آن ندیدیم...، اما وقتی از بازار دیدن کردم، این احساس به من دست داد که هیچ چیز در این کشور تغییر نکرده و سنت‌های قدیمی، همچنان نیرومند و استوار است (Parsons, 1984: 25).

نویسنده دیگری می‌گوید:

در شهر تهران از خیابان شاه رضا به پایین یک دنیا بود، از آنجا به بالا دنیایی متفاوت. از شاه‌رضا به پایین، خواندنی‌ها، خوردنی‌ها، گفت‌وگوها، و آرمان‌ها چیزی جز آن بود که در بالای این خط فاصل وجود داشت و هر روز بیشتر این یکی از آن یکی عقب می‌افتاد (Mirfendereski, 2003: 237).

پس از بررسی چهار ستون ساختار نظام سیاسی ایران و نقش آن‌ها در پدید آوردن نظام سیاسی متمرکز و خودکامه می‌توان به روشنی تفاوت سه نظم متفاوت دولت/جامعه را از هم بازشناخت. نظم پراکنده در دهه ۱۳۲۰ که پیامد آن یک نظام سیاسی متزلزل و بی‌ثبات بود. نظام سیاسی ای که در سال ۱۳۵۷ فروپاشید، یک شبهه پس از کودتا پدید نیامد، بلکه نظام متزلزل دهه ۱۳۲۰ نیازمند منابع مالی، پشتیبانی نیروهای خارجی، و مشارکت موقتی بازمانده‌های نیروهای اجتماعی بود تا به موقع آن‌ها را از صحنه حذف کند. این وضعیت، نوعی نظم متوازن و متعادل دولت/جامعه را پدید آورد. سرانجام با حذف عوامل موقت، این ستون‌های دائم بودند که یک نظام سیاسی متمرکز، اقتدارگرا، و خودکامه فردی را پدید آوردند. اکنون می‌توان به این پرسش پاسخ داد که انواع نظم‌های دولت/جامعه چه نوع روابط و رفتارهای خارجی ای را پدید آورده‌اند؟



شکل شماره (۱). نیروهای شکل دهنده ساختار نظام دیکتاتوری خودکامه از سال ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۷

## ۲. نظم‌های دولت / جامعه و سیاست خارجی ایران

## ۱-۲. رفتارهای ناشی از نظم پراکنده (دهه ۱۳۲۰)

پراکندگی قدرت در دهه ۱۳۲۰، سبب افت‌وخیزهایی در سیاست خارجی دست‌کم میان سه جهت‌گیری موازنه مثبت، منفی، و نیروی سوم شد. درگیری و ستیز بر سر تصمیم‌گیری در روابط خارجی در بسیاری از موارد قابل مشاهده است. این وضعیت در فرایند استخدام مستشاران نظامی و مالی آمریکایی، به‌ویژه اختیارات ویژه میلپو، آشکار است. شاه و برخی نخبگان مانند احمد قوام به‌منظور ایجاد موازنه بین شوروی و انگلیس، مصرانه خواستار استخدام مشاوران آمریکایی بودند (Yonah & Nanes, 1999: 174). اما هنگامی که آمریکایی‌ها استخدام شدند، شوروی حاضر نشد صلاحیت میلپو را به رسمیت بشناسد و به آن‌ها اجازه رفت‌وآمد به ایالات شمالی ایران را نداد. یکی از مقامات شوروی درباره استخدام مستشاران آمریکایی گفته بود: «چرا ایرانیان می‌خواهند مستشاران آمریکایی را به کار گیرند، در حالی که روس‌ها به بهترین مدیران اجرایی جهان مشهورند» (Yonah & Nanes, 1999: 161). حضور فزاینده آمریکا در ایران، حساسیت بریتانیا را هم برانگیخت. بریتانیا، به‌طور رسمی از آمریکا گله کرد که: «یک برداشت هرچند نادرست وجود دارد که شاید آمریکایی‌ها بخواهند در بازارهای تثبیت‌شده و سنتی آن‌ها، نه‌تنها در زمان جنگ، بلکه حتی پس از آن در کنار بازرگانان انگلیسی فعالیت کنند» (Foran, 2001: 405).

با گشایش مجلس چهاردهم، بحث درباره اختیارات میلپو بالا گرفت. اختیارات فراوان او سبب شده بود که خودش اذعان کند «دولتی در دولت ایران» تشکیل داده است. این اختیارات با اصل موازنه منفی - که یکی از پایه‌های اعتقادی محمد مصدق در مجلس چهاردهم بود - تضاد داشت. به محض شروع مجلس، مصدق به قرارداد میلپو حمله کرد. در مقابل، عده‌ای به طرفداری از رئیس کل دارایی «هرگونه ضدیت با او را در حکم ضدیت با آمریکا دانستند» (Keyostovan, 1948: 88). مجلس پس از کشمکش‌های فراوان، اختیارات رئیس دارایی را کاهش داد و او حاضر به ادامه مأموریت خود نشد و استعفا داد.

نمونه دیگر درگیری بر سر تصمیم‌گیری در روابط خارجی، امتیاز نفت شمال بود. مجلس چهاردهم، به سرعت بر سر پیشنهاد شوروی به دو دسته طرفداران موازنه مثبت و منفی تقسیم شد. رضارادمنش، نماینده حزب توده اعلام کرد:



بنده و رفقاییم با دادن امتیاز به دولت‌های خارجی مخالفیم؛ همان‌طور که ملت ایران توانست راه‌آهن را خودش احداث کند، یقین دارم با کمک مردم و سرمایه داخلی می‌تواند تمام منابع ثروت این مملکت را استخراج کند (Keyostovan, 1948: 157).

مصدق، سردمدار اصلی موازنه منفی، اعلام کرد:

توازن منفی اقتضا می‌کند، زین‌پس به هیچ دولتی برخلاف مصالح خود چیزی ندهیم. هرگاه ما تعقیب از «سیاست مثبت» کنیم، باید امتیاز نفت شمال را هم برای مدت ۹۲ سال بدهیم و به این طریق، موازنه سیاسی برقرار کنیم. گذشته از اینکه ملت ایران برای همیشه و اکنون مجلس با این کار موافق نیست، دادن امتیاز مثل این است که مقطع‌الیدی برای حفظ موازنه راضی شود که دست دیگر او را هم قطع کنند، به‌جای اینکه برای حفظ ظاهر هم که شده، باید طالب دست مصنوعی باشد (Keyostovan, 1948: 193, 233).

پس از فشار شوروی بر حزب توده، نمایش بزرگی علیه دولت محمد ساعد، برای حمایت از امتیاز اجرا شد. روز ۵ آبان ۱۳۲۳، راهپیمایی حزب توده در حضور نیروهای شوروی برای پشتیبانی از واگذاری امتیاز برگزار شد. راهپیمایان شعار می‌دادند: «ساعد باید ساقط شود» و «امتیاز نفت به دولت شوروی داده شود» (Khamei, 1993: 346). این تغییر رویه که با اظهار نظر رادمنش در مجلس در تضاد بود، به شدت وجهه حزب توده را تخریب کرد. بسیاری از اعضا از صف تظاهرکنندگان خارج و کارت‌های عضویت خود را پس دادند و سرانجام این حزب «در قضیه آذربایجان و دفاع حزب از نیروهای روس در ایران» دچار گسست شد (Al-e-Ahmad, 1978: 175). این جریان‌ها به استعفای ساعد و نخست‌وزیری مرتضی قلی بیات انجامید. از کابینه بیات در آذر ۱۳۲۳ تا پیش از انتخاب قوام در بهمن ۱۳۲۴، ناکامی در حل امتیاز نفت شمال چهار نخست‌وزیر را وادار به استعفا کرد و در دوران احمد قوام بود که امتیاز نفت شمال که با بحران آذربایجان و خروج نیروهای شوروی گره خورده بود، حل شد.

جالب اینکه شرایطی که در حل بحران به قوام کمک کرد، آشکارا به پراکندگی نیروهای اجتماعی دلالت دارد. پس از انتخاب قوام به‌عنوان نخست‌وزیر، مجلس تعطیل شد و برگزاری انتخابات آینده به پس از خروج نیروهای خارجی واگذار شده شد. در نتیجه، شاه و مجلس نمی‌توانستند به هر بهانه‌ای در کار دولت اختلال ایجاد کنند. همچنین، قوام مورد اعتماد کامل

شوروی و از پشتیبانی وزارت امور خارجه آمریکا برخوردار بود (Abrahamian, 2004: 279). این تجربه نشان می‌دهد که پراکندگی قدرت تاجه‌حد موجب ناکامی چندین نخست‌وزیر شد و نبود آن چقدر در موفقیت قوام در حل بحران مؤثر بود. برکناری سریع قوام پس از گشایش مجلس جدید، گواه دیگری است بر اینکه در صورت پراکندگی قدرت، قوام برتری چندانی بر نخست‌وزیران دیگر نداشته است.

در ادامه، پراکندگی نیروهای اجتماعی در تصمیم‌گیری بر سر لایحه الحاقی گس-گلشائیان، بروز کرد. ابتدا با نطق‌های طولانی، به تعبیر گلشائیان، «مجلس ترور شد» تا وظیفه تصمیم‌گیری در مورد لایحه به مجلس شانزدهم واگذاشته شود (Zaim, 1998: 57; Jami, 1983: 555). در مجلس شانزدهم، قرارداد الحاقی سبب اختلاف دو طیف سلطنت‌طلبان و مشروطه‌خواهان شد. بی‌درنگ، ساعد از کار برکنار و علی منصور جانشین او شد. نخست‌وزیر جدید سعی کرد موضع آشکاری در مورد قرارداد الحاقی اتخاذ نکند تا فضای لازم را برای چانه‌زنی با موافقان و مخالفان داشته باشد. به‌همین دلیل، پیشنهاد تشکیل کمیسیون نفت را به مجلس داد که برخی از اعضای جبهه ملی در آن حضور داشتند (Raean, 1979: 165). اما نخست‌وزیر که میان دربار و نمایندگان سلطنت‌طلب و انگلستان که خواستار تصویب سریع قرارداد بودند از یک‌سو، و نمایندگان اقلیت جبهه ملی و طرفداران آن در بیرون مجلس از سوی دیگر به دام افتاده بود، ۵ روز پس از تشکیل کمیسیون، کناره‌گیری کرد. همین رویه، رزم‌آرا را نیز به بن‌بست کشاند. رزم‌آرا ابتدا رویه منصور را در پیش گرفت، ولی زمانی که مجلس فشار آورد که موضع دولت خود را مشخص کند، با مجلس و به‌ویژه جبهه ملی درگیر شد. سرانجام کمیسیون نفت در آذر ۱۳۲۹ نظر خود را این‌گونه اعلام کرد: «کمیسیون نفت پس از مذاکرات و مطالعات به این نتیجه رسید که قرارداد الحاقی ساعدگس کافی برای استیفای حقوق ایران نیست؛ لذا مخالفت خود را با آن اظهار می‌دارد» (Jami, 1983: 565). ارزیابی این دگرگونی‌ها توسط فخرالدین عظیمی، به‌روشنی از پراکندگی قدرت در تصمیم‌گیری سیاست خارجی حکایت دارد:

تلاش علی منصور برای جلب رضایت جبهه ملی به تنش میان او و شاه و سفارت انگلیس از یک‌سو و جبهه ملی در مقابل منجر شد. منصور چاره‌ای نداشت جز اینکه هم با نمایندگان فراکسیون وطن و هم با دربار کار کند. بدین جهت، وقتی شاه و نمایندگان سلطنت‌طلب از چاپلوسی

او نسبت به جبهه ملی خشمگین بودند، دیگران او را «عروسک خیمه‌شب‌بازی دربار» می‌نامیدند... رزم‌آرا برای حل مسئله نفت به قدرت رسیده بود و مورد توافق انگلیسی‌ها بود، اما اقدامات رزم‌آرا باعث نگرانی و ترس شاه از افزایش قدرت او شده بود، مجلس نیز حاضر نبود قرارداد را تصویب کند. از سوی دیگر، شاه نمی‌توانست پارلمان را منحل کند، چراکه به‌عنوان یک عمل خائنانه در ناپود کردن قانون اساسی به نفع یک شرکت خارجی قلمداد می‌شد. در این شرایط مجلس که از خطراتی که موجودیتش را تهدید می‌کرد آگاه بود، خویشن‌داری می‌کرد و به بسیاری از ورقه‌های استیضاح دولت «رأی سکوت» می‌داد که آن را متعهد نمی‌ساخت و حتی در بعضی موارد به دولت رأی آشتی‌جویانه اعتماد می‌داد (Azimi, 1993: 300-320).

دوره کوتاه نخست‌وزیری علی منصور و ترور رزم‌آرا، مهر تأییدی بر بن‌بست پدیدآمده در روابط خارجی به دلیل پراکندگی منابع قدرت اجتماعی است. هر دو نخست‌وزیر یادشده در میان دو نگاه و جریان اصلی با طیف‌ها و تنوع‌های درونی خودشان در تلاش برای حل مسئله نفت بودند، غافل از اینکه، پراکندگی قدرت امکان توافق بر سر هرگونه تصمیم و رفتاری را از بین می‌برد و نخست‌وزیران به‌مثابه بازیگرانی بی‌اختیار، یکی پس از دیگری برکنار می‌شدند. نخست‌وزیری مصدق و کودتای ۲۸ مرداد، اوج چنین وضعیتی در روابط خارجی به‌شمار می‌آید.

شواهد و اسناد نشان می‌دهند که عمیق شدن بحران و بن‌بست در روابط خارجی ایران و انگلیس نتیجه گسست و چنددستگی میان نیروهای اجتماعی بوده و موفقیت کودتا نه به دلیل قدرت و انسجام محافظه‌کاران و دربار، بلکه به دلیل چنددستگی درون طیف مقابل و استفاده کودتاچیان از این فرصت بوده است. نمونه‌های فراوانی را می‌توان به‌عنوان شاهد آورد؛ از جمله اینکه شواهد حاکی از این است که از میان پنج پیشنهاد حل اختلاف میان ایران و انگلیس، مصدق حاضر به پذیرش پیشنهاد بانک جهانی بوده است، ولی به دلایلی از جمله مخالفت مشاوران و اعضای جبهه ملی، آن را نپذیرفته است (Katouzian, 1993: 220). به‌گزارش سفارت آمریکا، در آبان ۱۳۳۱، «اعضای دولت علناً اظهار می‌دارند که مصدق مایل بود شرایطی نسبتاً مساعد را برای خاتمه دادن به اختلاف نفت بپذیرد، ولی کاشانی مانع شد». به‌نظر فخرالدین عظیمی، نپذیرفتن پیشنهادهای مختلف، ناشی از فرهنگ سیاسی ایرانیان بود که به هرگونه انعطاف و توافق، با عنوان «سازش تمام‌عیار» حمله می‌کردند. حتی طرفداران خود مصدق هیچ‌چیز را به‌جز سازش‌ناپذیری تمام‌عیار نمی‌پذیرفتند (Azimi, 2017: 411).

هرچه گره حل بحران به شیوه مسالمت‌آمیز کورتر و پیشنهادهای گوناگون یکی پس از دیگری رد می‌شدند، موضع آمریکا و انگلستان به هم نزدیک‌تر می‌شد و به تدریج بر سر انجام کودتا به توافق می‌رسیدند. در این راه هر دسته از نیروهای اجتماعی به‌گونه‌ای در موفقیت کودتاچیان سهمی داشتند. حزب توده برای حمایت از نهضت ملی، منتظر کسب اجازه از شوروی ماند (Khamei, 1993: 351; Jami, 1983: 593). ملی‌گرایان با طرح حکومت جمهوری، ناخواسته آب به آسیاب کودتاچیان ریختند، و سرانجام، بسیاری از کسانی که در روز ۲۸ مرداد به طرفداری از شاه در منطقه بازار گرد آمده بودند، «آن‌هایی بودند که کاشانی به هریک از آن‌ها دویست تومان (۲۶ دلار به نرخ دلار ۷۵ ریال) می‌پرداخت که به خیابان بریزند» (Azimi, 2017: 38).

تحلیل روابط خارجی دهه ۱۳۲۰ به‌خوبی نشان می‌دهد که پراکندگی نیروهای اجتماعی، نقش بنیادین و پیوسته‌ای در این عرصه بازی کرده است. در ارزیابی، ذکر این نکته ضروری است که هدف نگاه انتقادی، توصیه به پذیرش امتیاز نفت شمال، یا استخدام نیروهای خارجی، یا تصویب لوائح به‌سود این یا آن کشور خارجی نیست. هدف، جلب‌توجه به تعلل، درگیری‌های بی‌حاصل، و بن‌بست حاصل از پراکندگی نیروهای اجتماعی در روابط خارجی بوده است؛ وضعیتی که به‌نوبه خود سبب آشوب، بی‌ثباتی، و فراهم شدن دستاویزی برای دخالت‌های خارجی شد.

## ۲-۲. رفتارهای خارجی ناشی از نظم متوازن (دهه ۱۳۳۰)

در دهه پس از کودتا با یک نظم متوازن میان نیروهای اجتماعی و دولت روبه‌رو هستیم. اگر بخواهیم این ادعا را بر پایه مفهوم‌سازی عجم اوغلو و رایبسون از روابط دولت/جامعه (Acemoglu & Robinson, 2020: 8-53) توضیح دهیم، می‌توان گفت، در دهه ۱۳۲۰ با یک «لویاتان غایب» روبه‌رو هستیم؛ درحالی‌که پس از کودتا، شاهد نوعی توازن میان نیروهای جامعه‌ای و دولت هستیم. البته توازن به این معنا که با افزایش اختیارات نظام سیاسی از یک سو و حذف برخی از نیروهای مخالف از سوی دیگر، توازن قدرت موقتی میان آن‌ها برقرار شد. شاخص‌های سنجش این نظم چنان‌که در قسمت پیشین اشاره شد—را می‌توان در مخالفت بازمانده‌های نیروهای جبهه ملی، حزب توده، روحانیت سنتی، و همچنین، خانواده‌های سنتی و قدرتمندی که بخش زیادی از نمایندگان دو مجلس از آن‌ها بودند، جست‌وجو کرد.

درحالی‌که یک دهه بعد، صحنه سیاسی ایران به‌کلی دگرگون شده بود؛ در دهه ۱۳۴۰، بساط جبهه ملی و حزب توده برچیده شده بود، روحانیت شیعه رهبر خود را از دست داده بود، قیام خرداد

۱۳۴۲ به‌گونه‌ای خونبار سرکوب شده بود، و راهی جز مبارزه مسلحانه برای نیروهای اجتماعی باقی نمانده بود. همچنین، اصلاحات ارضی، نقطه قوت و ابزار تأثیرگذاری اشراف زمین‌دار را از آن‌ها گرفته بود و شاه به‌تنهایی در رأس هرم قدرت قرار گرفته بود. درحالی‌که حضور شخصیت‌های به‌نسبت مستقلی چون ابوالحسن ابتهاج، علی امینی، و جلال عبده در صحنه سیاسی و برخی اعضای پیشین جبهه ملی به‌عنوان نماینده مجلس، نشان‌دهنده مشارکت نسبی نیروهای اجتماعی در دهه ۱۳۳۰ بود. نخست‌وزیری ۱۳ساله امیرعباس هویدا، نشانه آشکاری از تفاوت این دوره با دوره پیشین است. برپایه نگاه عجم اوغلو و رابینسون، درصورت حفظ توازن و افزایش ظرفیت دولت و جامعه به‌طور هم‌زمان، امکان ورود به «دالان آزادی» و پدید آمدن «لویاتان مقید» در ایران وجود داشت، اما به‌دلیل بی‌اعتمادی ریشه‌ای و تاریخی میان دولت و جامعه و اقتدارطلبی شاه، از لویاتان غایب دهه ۱۳۲۰ به ظهور «لویاتان مستبد» در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ می‌رسیم.

به‌هرحال، توازن موقتی میان نیروهای اجتماعی و دولت، در قالب رفتارهای مسالمت‌آمیز و آشتی‌جویانه در روابط خارجی بازتاب می‌یابد. در همان ابتدا، زاهدی در نامه‌ای به آیزنهاور اعلام کرد: «قصد حکومتش، بهبود وضع بین‌المللی ایران است. دولت من مایل است با سایر اعضای خانواده ملل، روابط دوستانه برپایه احترام متقابل داشته باشد و خواهد کوشید اختلاف‌هایی را که بین ایران و کشورهای دیگر وجود دارد، با روحیه دوستی و برپایه اصول موردقبول روابط بین‌المللی برطرف کند» (Mahdavi, 1996: 221).

نخستین گام‌ها در راه آشتی با نظام بین‌الملل، حل دو مسئله جدایی‌ناپذیر، یعنی برقراری روابط با بریتانیا و پایان‌دادن به مناقشه نفت بود. برپایه گفته‌های سر دنیس رایت، نخستین فرستاده انگلیس به ایران پس از کودتا، رژیم جدید به‌دلیل ترس از احساسات ضدانگلیسی، ابتدا خواستار حل مسئله نفت و سپس برقراری روابط بود، اما با پافشاری انگلیس و توصیه آمریکا به برقراری سریع روابط میان دو کشور، ایران سر تسلیم فرود آورد. سرانجام، برای جلوگیری از تحریک احساسات مردم قرار شد این جمله در اعلامیه مشترک ایران و انگلیس گنجانده شود: «با در نظر گرفتن احساسات ملی مردم ایران درباره منابع طبیعی کشورشان باید به راه‌حلی دست یافت که برپایه عدالت و انصاف و شرافت باشد و منافع هر دو طرف را حفظ کند» (Mahdavi, 1996: 224-226). اقدام دیگر ایران در مناسبات خود با جهان خارج، عضویت در پیمان منطقه‌ای بغداد و سپس سنتو بود. پیمان بغداد

میان ایران، ترکیه، عراق، و پاکستان در سال ۱۳۳۴ با هدف ظاهری دفاع از یکدیگر در صورت حمله احتمالی شوروی امضا شد، ولی ریشه در نگرانی کشورهای متعهد از نیروهای داخلی خودشان داشت. به این ترتیب، اگر کودتای ۲۸ مرداد با هدف نجات ایران از افتادن در دامن کمونیسم انجام شد، قرارداد کنسرسیون نفت، اقتصاد ایران را با اقتصاد جهان آزاد به رهبری آمریکا گره زد و پیمان بغداد با سرایت جنگ سرد به منطقه خاورمیانه، رفتار خارجی ایران را از چشم‌انداز سیاسی، پیرو خط‌مشی بلوک غرب کرد.

انصراف ایران از ادامه مذاکرات با شوروی برای عقد پیمان عدم تجاوز، آشکارا بازتاب اعمال محدودیت منابع قدرت اجتماعی بر ساختار نظام سیاسی است. گسترش تب ناسیونالیسم عربی به رهبری ناصر و پیوستن سوریه به او، کودتای قاسم در عراق، و اوضاع پریشان داخلی در پی انتخابات مجلس بیستم، سبب شد که شاه پیشنهاد مسکو را بپذیرد، اما با توجه به وابستگی ساختاری به نظام اقتصادی و سیاسی غرب نمی‌توانست بدون توجه به نظر آمریکا، دست به این اقدام بزند. به همین دلیل، با تهدید آمریکایی‌ها، از ادامه مذاکرات کنار کشید و خشم شدید شوروی را برانگیخت. یخ روابط ایران و شوروی، زمانی آب شد که پس از سال ۱۳۴۲ شاه توانسته بود جایگاه خود را به لحاظ امنیتی و مالی، تثبیت کند و به لحاظ بین‌المللی دوران تنش‌زدایی دو ابرقدرت فرارسیده بود.

در مقایسه با دهه ۱۳۲۰ که برتری نیروهای جامعه‌ای بر ساختار دولت به شکل رویارویی هم‌زمان جهت‌گیری‌های متفاوت، بی‌تصمیمی، و بحران‌آفرینی در روابط خارجی ظهور می‌کرد، حذف بخشی از نیروهای اجتماعی پس از کودتای ۱۳۲۸ مرداد، کفه ترازوی روابط دولت/جامعه را تا حدودی متوازن کرد. این وضعیت در قالب رفتارهای مسالمت‌جویانه، از جمله جست‌وجوی حمایت سیاسی و اقتصادی خارجی (برقراری روابط دیپلماتیک با انگلیس، حل فوری مسئله نفت)، اتحاد با قدرت‌های بزرگ (تلاش برای دریافت حمایت هرچه بیشتر آمریکا و همچنین، دستیابی به توافق عدم تعرض با شوروی)، همکاری منطقه‌ای (پیمان‌های منطقه‌ای با ترکیه، عراق، و پاکستان)، جذب سرمایه خارجی (دریافت وام از بانک صادرات و واردات آمریکا و بانک جهانی)، و کسب حمایت نهادهای بین‌المللی بروز کرد. به‌عنوان یک نمونه، وام‌ها و کمک‌های آمریکا به ایران برابر ۸۰ درصد هزینه‌های سازمان برنامه (نهاد دولتی مسئول پیشبرد توسعه اقتصادی) و ۲۱

درصد سرمایه ثابت ناخالص داخلی در این دهه بوده است (Gasiorowski, 1991: 177-189)<sup>(۲)</sup>. بررسی رفتارهای خارجی ایران پس از سال ۱۳۴۲، وجه تمایز رفتارهای دهه ۱۳۳۰ با پیش و پس از آن را آشکارتر می‌کند.

### ۲-۳. رفتارهای خارجی ناشی از نظم خودکامه

در دو دهه پایانی حکومت شاه، به‌ویژه دهه ۱۳۵۰، شاهد مجموعه‌ای از رفتارها در روابط خارجی هستیم که تغییر مهمی را نسبت به دوره پیشین نشان می‌دهند؛ برخی از این رفتارها عبارتند از: مداخله در کشورهای منطقه، کمک‌های اقتصادی به کشورهای گوناگون و نهادهای بین‌المللی، روابط دوستانه با اسرائیل، به‌چالش کشیدن نظام‌های حاکم بر اروپا، آمریکا، و... که در ادامه برخی از آن‌ها را بررسی خواهیم کرد.

یکی از تغییراتی که در رفتار خارجی ایران در این دوره مشاهده می‌شود، جهت‌گیری ایران در مورد اسرائیل است. هنگامی که شاه در سال ۱۳۲۸ به آمریکا سفر کرد، از او پرسیده شد، آیا قصد به‌رسمیت شناختن اسرائیل را ندارد؟ او در پاسخ گفت: «ما کشوری مسلمان هستیم، ولی تاریخ ایران نشان می‌دهد که ایرانیان از دیرزمان نسبت به اقلیت‌های مذهبی، بردبار و مهربان بوده‌اند. ما هنوز اسرائیل را به‌رسمیت نشناخته‌ایم و قبل از مبادرت به چنین امری به‌عنوان کشوری مسلمان، باید با سایر کشورهای اسلامی مشورت کنیم» (Mirfendereski, 2003:144) و در جای دیگری می‌گوید: «نظریات شما را درک می‌کنم، ولی مخالفت روحانیون، جدی است و من در حال حاضر قادر به چنین کاری نیستم» (Mahdavi, 1996: 381).

مقایسه این مواضع با سخنان او در سال ۱۳۴۸، تغییر آشکاری را نشان می‌دهد: «حق موجودیت اسرائیل را به‌رسمیت می‌شناسد و روابطش با دولت یهود در بسیاری زمینه‌ها در حال بهبود است». روزنامه «تایمز مالی» این روابط را «اتحاد غیررسمی» و «محور تهران-اورشلیم» نامید. فراتر از این، شاه در مصاحبه با روزنامه «واشنگتن پست» به کشورهای عرب توصیه کرد: «ایران با اصل الحاق اراضی با زور مخالف است، اما اسرائیل یک واقعیت مسلم است که کشورهای عرب باید آن را بشناسند و امنیت مرزهای آن را تضمین کنند» (Mahdavi, 1996: 392).

نمونه دیگر تغییر رفتار ایران، جشن‌های ۲۵۰۰ ساله شاهنشاهی و تأثیر ملی‌گرایی ایران باستان است. این جشن‌ها، نمایشی بود که رؤیاها و بلندپروازی‌های شاه را آشکار کرد. یکی از شعارهای

تبلیغاتی دولت در طول جشن‌ها این بود: «این گردهمایی باعظمت جهانی، تخت جمشید را در روز فراموش‌نشده ۲۳ مهر ۱۳۵۰ تبدیل به مرکز ثقل جهان کرد» (Shawcross, 2002: 38). به نظر برخی افراد، محمدرضاشاه با برگزاری این نوع مراسم، قصد داشت به جهانیان بگوید: «پدر من ثابت کرد که ما با شما برابریم، ولی من می‌گویم ما از شما برتریم» (Zia-Ebrahimi, 2018: 300). نشانگان این اندیشه در سیاست خارجی محمدرضاشاه نمایان است. او در مصاحبه‌ای مدعی می‌شود: «ایران، پاکستان، افغانستان، و هند روزی همه از نژاد آریایی بودند و امیدوارم روزی دوستی نزدیک و یگانگی مجدد بین این ملل ایجاد گردد. من برای این مقصود کار می‌کنم... اقیانوس هند رؤیای من است. یک بازار مشترک کشورهای کناره‌های اقیانوس هند یا شاید بتوان آرزو کرد کشورهای مشترک‌المنافع اقیانوس هند...» (Laing, 1992: 287). حتی می‌گفت، آماده است تا به صنعتی شدن هندوستان و توسعه معادن و کشاورزی آن کمک کند! (Pahlavi, 1993: 275). در سال ۱۳۵۳ در مورد کشورهای عرب منطقه مدعی می‌شود: «خنه‌دار است، بدون ایران آن‌ها در مقابل کمونیست‌ها مرده‌اند، اولین انتخاب ما در منطقه، همکاری با کشورهای عرب با شرایط مساوی است. انتخاب دوم ما این است که خودمان اگر لازم باشد، تنها پیش برویم» (Laing, 1992: 282). افزایش نجومی درآمدهای نفت، بیش از پیش سبب رؤیادری و تغییر رفتار خارجی ایران شد. شاه، تحمیل خواسته‌های تولیدکنندگان نفت به شرکت‌های نفتی و افزایش قیمت نفت را به حساب کردانی و موفقیت خود می‌گذاشت. در سال ۱۳۵۰ پس از توافق با شرکت‌های نفتی در گفت‌وگو با اسداله علم می‌گوید:

بین همه چیز یک‌دفعه درست شد. مسئله نفت را حل کردیم... در دنیا هم مسئله رهبری ایران در منطقه بزرگ خاورمیانه به اثبات رسید... هرکس با من درافتاده است، از بین رفت. چه داخلی چه خارجی. برادران کندی در آمریکا کشته شدند؛ ناصر، رئیس‌جمهور مصر، از بین رفت؛ خروش‌چف از کار برکنار شده؛ در داخل مصدق و قوام‌السلطنه، رزم‌آرا و منصور همگی از بین رفتند» (Alam, 2001: 201).

شاه پس از افزایش قیمت نفت، در بخش‌های گوناگون مداخله می‌کرد؛ در حالی که در سال ۱۳۳۷ گفته بود: «ارتش شاهنشاهی ایران در هیچ کشور خارجی پایگاه نظامی ایجاد نخواهد کرد» (Laing, 1992: 272). در این چارچوب در بحران جنوب آسیا در سال ۱۹۷۱ میان هند و پاکستان، ایران سلاح‌های آمریکایی را مخفیانه به دست پاکستان می‌رساند. بین سال‌های ۱۹۷۲ تا ۱۹۷۹،



نیروهای نظامی ایران به منطقه ظفار در عمان فرستاده شدند و نقش مهمی در شکست شورش کمونیست‌ها علیه سلطان قابوس داشتند. در مجموع، شاه به‌طور «آشکار و پنهان به پاکستان علیه هند، به اردن علیه فلسطین، به عربستان علیه یمن، و به سلطان عمان علیه شورشیان ظفار کمک می‌کرد» (Alvandi, 2016: 100-108).

تغییر رفتار ایران تنها در برابر کشورهای منطقه روی نداد. شاه، زمانی خطاب به اطرافیان خود گفته بود: «باید این مملکت را به پایه بزرگ‌ترین کشورهای دنیا برسانم نه اینکه فقط در خاورمیانه اول باشیم» (Zia-Ebrahimi, 2018: 300). در توصیف «تمدن بزرگ» خود، همان مسئولیت‌هایی را که در روابط خارجی بر دوش کشورهای پیشرفته است، برای ایران نیز در نظر می‌گیرد:

کشور ما در آستانه ورود به دنیای صنعتی و پیشرفته است و تا ۱۰ سال دیگر ما عهده‌دار همان مسئولیت‌هایی خواهیم بود که برای کشورهای صنعتی کنونی قائل هستیم و با همان مسائلی مواجه خواهیم بود که آن‌ها با آن مواجه‌اند. تقریباً در تمام زمینه‌های بهداشت، تغذیه، جمعیت، مسکن، آموزش، و محیط‌زیست کشور ما ایفای نقش انسانی و سازنده‌ای در سطح جهان به‌عهده دارد و در برخی موارد، از قبیل پیکار جهانی با بی‌سوادی و تعمیم آموزش، حتی نوعی نقش رهبری را ایفا می‌کند (این درحالی است که در سال ۱۳۵۵ حدود ۵۲ درصد جمعیت ایران بی‌سواد بودند!) (Pahlavi, 2009: 24, 40).

محمدرضا شاه در چارچوب چنین تفکری، به کشورهای اروپایی و متحدان خود می‌تاخت، دموکراسی اروپایی را فاسد و راه‌حل مشکلات آن‌ها را نزد خود می‌دانست. او راه برون‌رفت نظام بین‌الملل از مشکلات موجود را اصول «انقلاب شاه و ملت» می‌داند: «احساس ما این است که اصول فکری و عملی این انقلاب، نه تنها پاسخ‌گوی نیازهای اساسی جامعه ایرانی است، بلکه می‌تواند پاسخ‌گوی بسیاری از نیازهای مشابه در دیگر جوامع جهان باشد» (Pahlavi, 2009: 54-65).

اکنون با توجه به پایه‌های ساختار قدرت شاه، یعنی نظام سیاسی و اقتصادی بین‌الملل، ملی‌گرایی ایران باستان، نیروهای نظامی، و درآمدهای نفت پس از کودتای ۲۸ مرداد، می‌توان رفتارهای خارجی دو دوره مورد بحث را مقایسه کرد. درحالی‌که در دهه ۱۳۳۰ شاهد رفتارهای خارجی مسالمت‌جویانه هستیم، در دو دهه بعدی به دلیل تثبیت موقعیت دربار و در پی تغییراتی که در ساختار منابع قدرت به‌وجود آمد، رفتارهای خارجی دستخوش دگرگونی شد. یکی از تفاوت‌های آشکار این دو دوره در نوع روابط با اسرائیل نمایان شد. اقدامات مداخله‌جویانه خارجی (جنگ

ظفار، مداخله در بحران میان هند و پاکستان، تلاش برای گسترش حوزه نفوذ خود به اقیانوس هند، مداخله در قاره آفریقا از جمله فرستادن سلاح به سومالی، و...، ولخرجی‌های خارجی (پرداخت بسیاری از وام‌های بلاعوض از جمله به زیاده‌باز)، خط‌ونشان کشیدن برای قدرت‌های بزرگ (از جمله به چالش کشیدن دموکراسی غربی، توصیه به کشورهای اروپایی برای یادگیری از ایران) تغییرهایی دیگری بودند که در رفتار خارجی ایران نسبت به دهه ۱۳۳۰ قابل شناسایی هستند.

جدول شماره (۱). نظم‌های دولت / جامعه و پیامدهای آن در روابط خارجی

نظم‌های دولت / جامعه	دوره تاریخی	نظم حاکم بر جامعه	پیامدها در روابط خارجی
نظم پراکنده	۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲	تقابل نیروها، ضعف قدرت مرکزی، عدم دسترسی و استخراج منابع، نبود مرجع نهایی تصمیم‌گیری، بی‌تصمیمی، مراجع پرشمار و موازی تصمیم‌گیری، شرایط نامناسب خارجی	لغو تصمیم‌ها و قراردادهای، حضور نیروهای خارجی در ایران، نقض حاکمیت و تمامیت ارضی، دادن امتیاز برای تأمین منابع، لغو امتیازها یا تداخل در انجام قراردادهای خارجی، تهدید، اولتیماتوم یا اشغال خارجی
نظم متوازن	از کودتای ۲۸ مرداد تا سال ۱۳۴۲	تثبیت نشدن قدرت مرکزی، وجود بازمانده‌های نیروهای مخالف، نداشتن منابع کافی، و حضور نیروهای مستقل سنتی در مجلسین به‌عنوان نقاط قوت نیروهای جامعه، حذف سران جبهه ملی و حزب توده، حمایت خارجی، برقراری درآمدهای نفت، ایجاد شرایط مناسب برای سرمایه‌گذاری خارجی به‌عنوان نقاط قوت برای نظام سیاسی	جلب توافق قدرت‌های جهانی در قرارداد نفت، تلاش برای توافق با شوروی، ورود به پیمان‌های منطقه‌ای با عراق، ترکیه، و پاکستان، جذب سرمایه‌گذاری خارجی از بانک جهانی و بانک توسعه و صادرات آمریکا، احترام به قواعد نظام بین‌الملل، و...
نظم متمرکز و خودکامه	از خرداد ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷	قدرت یکدست و تثبیت‌شده، مبتنی بر بخشی از منابع قدرت، به‌حاشیه راندن اکثریت نیروهای اجتماعی، اقتصاد برنامه‌ریزی‌شده و دولتی، حضور گسترده دولت در جامعه	سیاست خارجی تدریجانه، رفتارهای خودسرانه، تصمیم‌گیری فردی، بی‌توجهی به هنجارهای بین‌المللی، بی‌توجهی به روابط قدرت‌های بزرگ

### نتیجه‌گیری

تحلیل روابط نیروهای اجتماعی در دوره پهلوی دوم به شناسایی سه نظم دولت / جامعه انجامید که هر یک رفتارهای خارجی ویژه خود را پدید آوردند: (۱) پراکندگی قدرت نظم غالب دهه ۱۳۲۰؛ (۲)

توازن و تعادل روابط دولت/جامعه دهه ۱۳۳۰؛ ۳) تمرکز قدرت یا دیکتاتوری خودکامه پس از ۱۳۴۲ تا انقلاب ۱۳۵۷. تحلیل روابط خارجی دوران پهلوی دوم نشان داد که پراکندگی قدرت رفتارهایی مانند بستن قرارداد و لغو آن، گسست در سیاست‌گذاری‌ها، نقض تصمیم‌ها، استخدام نیروهای خارجی و اخراج آن‌ها، نفوذ خارجی، تهدید، اولتیماتوم، کودتا، جنگ، و اشغال کشور از سوی نیروهای خارجی و... را به همراه داشته است. در مقابل، توازن روابط دولت/جامعه نوع متفاوتی از رفتارهای خارجی را پدیدار کرد. رفتارهای مسالمت‌آمیز و همکاری‌جویانه در راستای حفظ و تثبیت وضع موجود، ویژگی غالب سیاست خارجی ایران در این دوره است.

سرانجام، پس از خرداد ۱۳۴۲ که قدرت متمرکز شده و نظام سیاسی جایگاه خود را تثبیت کرده و همه نیروهای اجتماعی را به حاشیه رانده است، از مشارکت و تصمیم‌گیری جمعی خبری نیست و روابط خارجی به حوزه انحصاری شخص شاه تبدیل شده است. افزایش حضور نیروهای نظامی-امنیتی در وزارت امور خارجه، بی‌اعتنایی به قواعد و اصول حاکم بر روابط قدرت‌های بزرگ، به چالش کشیدن نظام‌های دموکراتیک، مداخله و ولخرجی در خارج، تأکید بر ملی‌گرایی ایران باستان، و بی‌توجهی به فرهنگ اسلامی جامعه در روابط خارجی از ویژگی‌های روابط خارجی ایران در این دوره بوده است.

سرانجام، مقایسه میزان مشارکت نیروهای اجتماعی و قدرت و ظرفیت نظام سیاسی، آموزه ارزشمندی برای اکنون دارد. برپایه بررسی‌های انجام‌شده، هریک از نظم‌های پراکنده و خودکامه به دلیل افراط و تفریط‌های خاص خود، زیان‌های متفاوتی در سیاست خارجی به همراه داشته‌اند. در نتیجه، نظم متوازن به دلیل سازنده‌تر و کم‌هزینه‌تر بودن می‌تواند به عنوان نظم مطلوب و دلخواه توصیه شود. از آنجاکه در برخی از دوره‌های تاریخ معاصر ایران، توازن قدرت میان جامعه و دولت پدیدار شده، ولی پس از مدتی از بین رفته است، می‌توان مدعی شد که «باقی ماندن» در دالان باریک آزادی، بنیادی‌ترین چالش پیش‌روی آینده سیاسی ایران خواهد بود.

### یادداشت‌ها

۱. برای مطالعه بیشتر دربارهٔ مباحث نظری و مفهومی روابط دولت / جامعه رجوع شود به: حاجی‌یوسفی، امیرمحمد، و محمد محمدیان (۱۳۹۵). «جامعه‌شناسی تاریخی و سیاست خارجی ایران: یک چارچوب نظری»، فصلنامه سیاست جهانی، شماره ۴، صص ۶۵-۹۸.
۲. برای دریافت اطلاعات بیشتر در این زمینه نگاه کنید به: خاطرات رئیس سازمان برنامه و بودجه در دهه ۱۳۳۰ در: ابتهاج، ابوالحسن (۱۳۷۱). خاطرات ابوالحسن ابتهاج، انتشارات علمی، ج ۱. صص ۳۳۳-۳۷۰.



## منابع

- Abrahamian, E. (2004). *Iran between two revolutions*, translated by A. Golmohammadi and M. E. Fattahi, Tehran: ney. (in persian).
- Abuturabian, H. (1987). *Iran's press: from september 1941 to 1947*. Tehran: ettela'at. (in persian).
- Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2020). *The narrow corridor: states, & the fate of liberty*, translated by A. Beheshti & J. Khierkhahan, Tehran: rozeneh. (in persian).
- Akhavi, S. (1993). The role of the clergy in Iranian politics, 1949-1954, in; *Musaddiq, Iranian nationalism, and oil*, J. A. Bill & R. Louis, translated by H. Mahdavi & K. Bayat., 146-190, Tehran: goftar. (in persian).
- Alam, A. (2001). *Diaries of Asadollah Alam, 1970-1972*, edited by A. Alikhani, vol 2, Tehran: moein. (in persian).
- Ale-Ahmad, J. (1978). *On the service and the treachery of the intellectuals*, vol. 2, Tehran: kharazmi. (in persian).
- Alvandi, R. (2016). *Nixon, Kissinger, and the shah: the United States and Iran in the cold war*. Tehran: parseh. (in persian).
- Azghandi, A. (1997). *Foreign relations of Iran 1941-1979*, Tehran: ghoomes. (in persian).
- Azimi, F. (1993). *Iran: the crisis of democracy*, translated by H. Mahdavi, Tehran: alborz. (in persian).
- Azimi, F. (2017). An inquiry in the gallery of history: American new documents about the coup 1953, Tehran: *Journal of Negahe Nou*, 114, 11-56. (in persian).
- Bashiriyeh, H. (2014). *The state and revolution in Iran, 1962-1982*, translated by A. Ardestani, Tehran: negahe moaser. (in persian).
- Bill, James A. (1989). *The eagle and the lion: The tragedy of American-Iranian relations*: Yale university press.
- Bostock, F., & Jones, G. (2016). *Planning and power in Iran: Ebtehaj and economic development under the shah*, translated by M. Pazooki & A. Habibi, Tehran: kavir. (in persian).
- Bullard, R.W. (1992). *Letters from Tehran: A British ambassador in Second World War*, translated by G.H. Mirza Saleh, Tehran: tarhe nou. (in persian).
- Chubin, S., & Zabih, S. (1974). *The foreign relations of Iran: A developing state in a zone of great-power conflict*, university of California press.
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order, social forces in the making of history*, New York: Columbia university press.
- Fallaci, O. (1987). *Interview with history*, translated by M. Bidar Nariman, Tehran: javidan. (in persian).

- Foran, J. (2001). *Fragile resistance: social transformation in Iran from 1500 to the revolution*, translated by A. Tadayon, Tehran: rasa. (in persian).
- Gasiorowski, M. J. (1991). *U.S. foreign policy and the shah: building a client state in Iran*, translated by J. Zanganeh, Tehran: rasa. (in persian).
- Haji Yousefi, A. M., & Mohammadian, M. (2016). Historical sociology and foreign policy of Iran: a theoretical framework, *World Politics*, 5(4), 65-98. (in persian).
- Halliday, F. (1979). *Iran: dictatorship and development*, translated by A. Toloue & M. Yalfani, Tehran: elm. (in persian).
- Jami, N. (1983). *The past is the light for the future*, Terhan, ghooghnoos. (in persian).
- Katouzian, H. (1993). *The political economy of Iran*, translated by M. Nafissi and K. Azizi, Tehran: markaz. (in persian).
- Katouzian, H. (1993). *Musaddiq and the struggle for power in Iran*, translated by A. Tadayon, Tehran: rasa cultural institute. (in persian).
- Keyostovan, H. (1948). *The negative equilibrium policy in 14<sup>th</sup> national consultative assembly*, Tehran, publication of mozafar magazin. (in persian).
- Khamei, A. (1993). *Political memories*, Tehran, goftar. (in persian).
- Kinzer, S. (2008). *All the shah's men: an American coup and the roots of Middle East terror*. Second, Wiley.
- Laing, M. (1992). *The shah*, translated by A. Roshangar, Tehran: alborz. (in persian).
- Lenczowski, G. (1977). *Russia and the west in Iran 1918-1948: a study in big-power rivalry*, translated by E. Raeen, Tehran: javidan. (in persian).
- Mahdavi, H. (1996). *Foreign policy of Iran in the second Pahlavi, 1921-1979*, Tehran: alborz. (in persian).
- Makki, H. (1999). *The 1953 coup and its consequences*, Tehran: elmi. (in persian).
- Maleki, K. (1989). *The political memoirs of Khalil Maleki*, Tehran: sehami enteshar corporation. (in persian).
- Mann, M. (1986). *The sources of social power, a history of power from the beginning to A.D. 1760*. Vol. 1. London: Cambridge university press.
- Mann, M. (1993). *The sources of social power: the rise of classes and nation-states, 1760-1914*. Vol. 2. London: Cambridge university press.
- Mirfenderski, A. (2003). *Neighboring the bear: Iranian foreign policy from 1941-1978*, Tehran: pykan. (in persian).
- Pahlavi, M. R. (2009). *Toward the great civilisation*, Tehran, alborz. (in persian).
- Pahlavi, M. R. (1976). *Mission for my country*, Terhan, tarjomeh and nashre ketab. (in persian).

- Pahlavi, M. R. (1993). *Answer to history*, translated by H. Abuturabiyani, Tehran. (in persian).
- Parsons, A. (1984). *The pride and the fall: Iran, 1974-79*, translated by M. Rastin, Tehran, hafteh. (in persian).
- Raeen, E. (1979). *Secrets of sedan house*, Tehran: amirkabir. (in persian).
- Ramazani, R. K. (1975). *Iran's foreign policy, 1941-1973: a study of foreign policy in modernizing nations*, university of Virginia.
- Saikal, A. (2005). Iranian Foreign Policy 1921-1979, in P. Avery and G.R.G. Hambly [eds.], *The Cambridge History of Iran*, translated by M. Saghebfar, Tehran: jami, 113-115. (in persian).
- Samsami, M. (1962). *Country's economy*, in; *annual ettela'at*, 5-73. (in persian).
- Shajei, Z. (1965). *Delegates of national assembly in the 21 terms lawmaking*, Tehran: institute of social studies. (in persian).
- Shajei, Z. (1993). *Iran's political elites from constitutional revolution to Islamic revolution*, vol 3. Tehran: sokhan. (in persian).
- Shawcross, W. (2002). *The shah's last ride: the fate of an ally*, translated by H. Mahdavi, Tehran: pykan. (in persian).
- Stempel, J. (1998). *Inside the Iranian revolution*, translated by M. Shojaei, Tehran, rasa cultural institute. (in persian).
- Tabari, E. (1988). *Kajrahe, memories of tudeh party*, Tehran: amirkabir. (in persian).
- Tajik, M. R. (2004). *Foreign policy: absence of decision and expedience*, Terhan, farhange gofتمان. (in persian).
- Tirani, B. (1997). *Iran's political parties documents, 1941-1951*, Tehran: publication of documents national institute. (in persian).
- Yonah, A., & Nanes, A. (1999). *The United States and Iran: A document history*, translated by S. Lotfian & A. Sadeghi, Tehran: ghoomes. (in persian).
- Zaim, K. (1998). *Iran national front, from the beginning to the coup 1953*, Tehran: iranmehr. (in persian).
- Zia-Ebrahimi, Z. (2018). *The emergence of Iranian nationalism: race and the politics of dislocation*, Tehran: markaz. (in persian).