JWAPR

Volume 2
No.4
March
2025

The 1921 Cairo Conference and the Redefinition of Iran's Geopolitical Environment in the New West Asian Order

Mohammad Sahebi [1]

Research Article

Received:
11 June 2026

Revised:
10 July 2026

Accepted:
5 September
2026

Published:
2 November
2026

PP. 37-57

E- ISSN:
3115- 8986

INTRODUCTION

The collapse of the Ottoman Empire at the end of the First World War triggered a profound geopolitical reorganization of West Asia. The resulting power vacuum enabled Britain and France to redraw political boundaries, establish new political entities, and devise new systems of governance across former Ottoman territories. Within this transformation, the 1921 Cairo Conference, convened by the British Colonial Office under Winston Churchill, represented a major turning point in Britain's regional policy. Although the conference is commonly examined in relation to the formation of Iraq and the administration of Britain's Arab territories, its implications for Iran's geopolitical environment have received comparatively limited attention.This article examines how the decisions and strategic orientations consolidated at Cairo reshaped Iran's position within the emerging regional order. It asks how the conference, as part of Britain's broader West Asian strategy, contributed to redefining Iran's geopolitical environment. The central argument is that the institutionalization of indirect rule and the creation of new, Britain-aligned political entities—particularly Iraq and Transjordan—altered the security configuration surrounding Iran, even though Iran's formal borders remained unchanged. These developments also influenced Iranian elites' perceptions of regional threats and their country's position in the emerging order.

THEORETICAL FRAMEWORK

The study draws primarily on critical geopolitics and the concept of the geopolitical environment. Critical geopolitics treats space not as a neutral or purely physical reality, but as something shaped through political discourse, strategic representations, regional classifications, and the construction of security narratives. From this perspective, powerful states do not merely respond to geographical conditions; they also seek to organize and reinterpret regional space in accordance with their strategic interests.

The article distinguishes between a state's formal borders and its wider geopolitical environment. The latter comprises neighboring political entities, prevailing security arrangements, and the presence and activities of major external powers that together shape a state's strategic opportunities and constraints. Iran's geopolitical environment is therefore assessed through three dimensions: the political character and external dependence of neighboring states; the security and military arrangements linking those states to major powers; and the patterns of intervention and influence exercised by extra-regional actors. These concepts are connected to

1. PhD in International Relations, Department of International Relations, Faculty of Law and Political Science, University of Science and Research, Tehran, Iran
Email: m.sahebi@hotmail.co.uk Orcid Code: https://orcid.org/ 0000-0008-6739-1452
Cite this article: Sahebi, M, (2025). The 1921 Cairo Conference and the Redefinition of Iran's Geopolitical Environment in the New West Asian Order, *West Asia Political Research*, 2(4), 37-57.

indirect rule after the First World War. Rather than maintaining expensive systems of direct occupation, Britain sought to preserve strategic influence through locally led governments, dependent political structures, advisers and security agreements, and air power. The article uses this framework to interpret the Cairo Conference as an exercise in imperial spatial and political reorganization, with consequences extending beyond the territories directly administered by Britain.

METHODOLOGY

The research adopts a qualitative historical-analytical approach based on archival materials and historical studies. It reconstructs the geopolitical conditions preceding the Cairo Conference, examines Britain's strategic calculations and the decisions associated with the conference, and analyses their short- and long-term implications for Iran. The analysis situates the conference within the wider context of the Ottoman collapse, the First World War, the 1920 Iraqi revolt, and Britain's financial and political pressures.

The study also draws on historical literature concerning British policy in Iraq and the Arab territories, the establishment of the Hashemite monarchy, the development of air control, and Iran's political and strategic circumstances in the early twentieth century. Rather than treating the conference as an isolated administrative meeting, the article interprets it in relation to changes in regional political structures, security arrangements, and patterns of external influence. Its principal analytical focus is the transformation of Iran's geopolitical environment rather than a quantitative measurement of the conference's effects.

RESULTS & DISCUSSION

The findings indicate that the Cairo Conference helped consolidate a new, cost-conscious model of British imperial governance in West Asia. This model rested on three interrelated instruments: indirect rule through locally legitimized rulers and aligned elites; the establishment of political entities that possessed formal institutions of statehood but remained dependent on Britain in key financial, military, and administrative domains; and the institutionalization of air control as a relatively inexpensive means of surveillance, coercion, and rapid response.

The establishment of the Kingdom of Iraq under Faisal was central to this arrangement. Although Iraq emerged as an Arab monarchy, its security structures, finances, military organization, and foreign-policy orientation remained closely connected to Britain through advisers, British officers, loans, and security arrangements. The conference's wider regional outcomes also included the emergence of Transjordan under Abdullah and the consolidation of Britain's mandate framework in Palestine. Together, these arrangements contributed to a network of political entities aligned with British regional strategy.

For Iran, the most consequential change was not a revision of its internationally recognized borders, but a transformation in the political and strategic character of its western neighborhood. Before the First World War, Iran's western frontier had been shaped principally by its historical relationship and rivalry with the Ottoman Empire. After the Ottoman collapse and the establishment of British-backed Iraq, that frontier increasingly became a point of contact with a state embedded in Britain's regional sphere of influence. In geopolitical terms, the relationship shifted from an imperial–imperial neighborhood to a state–imperial one, with a global power exercising influence behind the political structure of Iran's neighbor.

The conference also helped make Britain's presence in Iraq more sustainable. The article notes that the annual cost of Britain's occupation, estimated at approximately £30 million, was reduced to around £5 million through the new arrangements, including air control and the transfer of administrative costs to the Iraqi government. This reduction was more than a fiscal adjustment: it helped transform Britain's position in Iraq from a costly and potentially temporary occupation into a more durable strategic presence. Air bases and associated communications and military infrastructure increased Britain's capacity for surveillance and rapid intervention around Iran, reducing the practical significance of geographical distance and changing perceptions of vulnerability along Iran's western frontier.

The article's main contribution is to connect the history of British imperial policy with the conc-

-pt of Iran's geopolitical environment and to analyse the Cairo Conference from an Iranian The longer-term consequences extended beyond Iraq. The emergence of Transjordan and the British position in Palestine contributed to a more complex and interconnected regional order composed of new political entities with varying degrees of dependence on external powers. Iran consequently faced a more complicated strategic environment, in which its calculations could no longer be based primarily on relations with a neighboring regional empire. Its room for manoeuvre in balancing neighboring powers was constrained, while local disputes with Iraq could potentially acquire a wider international dimension through Britain's involvement.
A further finding concerns Iran's exclusion from the decisions shaping its surrounding region. Although Tehran did not participate in the Cairo Conference, the conference's outcomes directly affected the political and security environment around Iran. The article argues that this exclusion could reinforce among sections of the Iranian political elite a sense of geopolitical marginalization or encirclement. The study thus shifts the interpretation of Cairo from a conference concerned chiefly with Iraqi state formation to a pivotal moment in the wider reconfiguration of Iran's geopolitical environment.

CONCLUSIONS & SUGGESTIONS

The article concludes that the 1921 Cairo Conference was a significant turning point in the geopolitical history of modern Iran. By operationalizing Britain's low-cost imperial strategy through indirect rule, dependent political structures, and air control, the conference helped reshape the regional order surrounding Iran without altering its formal territorial boundaries. The establishment of Iraq under Faisal, together with the arrangements concerning Transjordan and Palestine, placed important parts of Iran's western and south-western neighborhood within a British-led strategic network. As a result, Iran's geopolitical position changed from one defined largely by competition with the Ottoman Empire to one increasingly shaped by the presence and influence of a global power.
rather than an exclusively Iraqi or British perspective. It demonstrates that the strategic significance of the conference lay not only in the creation of new states, but also in the reorganization of the security relationships and power structures surrounding Iran.
Two avenues for further research are suggested. First, closer examination of the responses and perceptions of Iranian political and intellectual elites during the 1920s and 1930s would clarify how the new regional order was understood and incorporated into Iranian strategic thinking. Second, comparison with later periods, particularly the Cold War, could establish whether Iran's exclusion from the shaping of its surrounding geopolitical environment became a recurring feature of its modern geopolitical experience.

Key Words: British Regional Strategy, Geopolitical Environment, West Asia, Cairo Conference, Indirect Rule.

سیاست پژوهی غرب آسیا
سال ۲، شماره ٤
زمستان ١٤٠٤

کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره و بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در نظم جدید غرب آسیا

محمد صاحبی [۱]

مقاله علمی

چکیده

کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره یکی از نقاط عطف در بازآرایی سیاست منطقه‌ای بریتانیا پس از جنگ جهانی اول در غرب آسیا بود. نظم منطقه‌ای در غرب آسیا پس از جنگ جهانی اول، نقطه آغاز تحولاتی بود که جایگاه ژئوپلیتیکی ایران را نیز در محیط پیرامونی‌اش تحت تأثیر قرار داد. تصمیم بریتانیا با هدف صورت‌بندی مجدد سیاست منطقه‌ای و پیوند آن با راهبرد کلان این کشور برای مدیریت کم‌هزینه‌تر نظم نوظهور در منطقه، نقش غیرقابل انکاری در بازتعریف ساختارهای سیاسی و امنیتی غرب آسیا داشته است. این مقاله به تحلیلِ فرایندِ مهندسیِ قدرت توسط بریتانیا در محیط ژئوپلیتیک ایران پرداخته و تلاش می‌کند منطقِ حکمرانیِ غیرمستقیم را در سده اخیر تبیین کند. هدف اصلی پژوهش حاضر پاسخ به این سوال است که چگونه تصمیمات و جهت‌گیری‌های تثبیت‌شده در آن مقطع، در چارچوب راهبرد کلان بریتانیا در غرب آسیا، به بازتعریف جایگاه ژئوپلیتیکی ایران انجامید. این مطالعه با روش تحلیلی و با اتکا به منابع آرشیوی انجام شده است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در این دوره، بریتانیا در راستای کاهش هزینه‌های امپراتوری و تثبیت نفوذ خود، گذار از حکمرانی مستقیم به حکمرانی غیرمستقیم، ایجاد واحدهای سیاسی همسو و اتکا به نیروی هوایی به‌عنوان ابزار کنترل و اعمال قدرت را در دستور کار قرار داد. این تحولات، علاوه بر ایجاد ساختارهای جدید سیاسی در منطقه، موازنه‌های امنیتی پیرامون ایران را دگرگون نموده و موقعیت ژئوپلیتیکی ایران را در راهبرد منطقه‌ای بریتانیا بازتنظیم نمود.

واژگان کلیدی: راهبرد منطقه‌ای بریتانیا، محیط ژئوپلیتیک، غرب آسیا، کنفرانس قاهره، حکمرانی غیرمستقیم.

تاریخ دریافت:
١٤٠٥/٠٣/٢١
تاریخ بازنگری:
١٤٠٥/٠٤/١٩
تاریخ پذیرش:
١٤٠٥/٠٦/١٤
تاریخ انتشار:
١٤٠٥/٠٨/١٦

شاپا الکترونیکی
٣١١٥-٨٩٨٦

۱- دکتری روابط بین‌الملل، گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

Email: m.sahebi@hotmail.co.uk Orcid Code: https://orcid.org/ 0000-0008-6739-1452

استناد به این مقاله: صاحبی، محمد (۱۴۰۴). کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره و بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در نظم جدید غرب آسیا، *سیاست پژوهی غرب آسیا*، ۲(۴). ۳۷-۵۷.

مقدمه

فروپاشی امپراتوری عثمانی در پایان جنگ جهانی اول، غرب آسیا را وارد مرحله‌ای تازه از بازآرایی ژئوپلیتیکی کرد.[۱] با حذف یکی از مهم‌ترین سازوکارهای نظم‌بخش منطقه، خلأ قدرتی پدید آمد که امکان مداخله و نقش‌آفرینی گسترده قدرت‌های اروپایی، به‌ویژه بریتانیا و فرانسه، را فراهم ساخت. در این دوره، بازترسیم مرزها، ایجاد واحدهای سیاسی جدید و استقرار الگوهای نوین حکمرانی بخشی از تلاش قدرت‌های پیروز برای تثبیت نظمی تازه در سرزمین‌های پساعثمانی بود (Barr, 2011, p. 47; Fromkin, 1989, p. 393). این تحولات صرفاً به شکل‌گیری دولت‌های جدید عربی محدود نماند، بلکه موازنه نیروها و صورت‌بندی ژئوپلیتیکی منطقه را نیز دگرگون ساخت.

در این میان، کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ یکی از مهم‌ترین نقاط بازنگری در سیاست خاورمیانه‌ای بریتانیا به شمار می‌رود. این کنفرانس به ابتکار وزارت مستعمرات بریتانیا و به ریاست وینستون چرچیل برگزار شد و در آن، مقامات سیاسی، فرماندهان نظامی و کارشناسان امور خاورمیانه درباره شیوه اداره سرزمین‌های تحت کنترل بریتانیا تصمیم‌گیری کردند. هدف رسمی کنفرانس قاهره ۱۹۲۱، یافتن سازوکاری کارآمدتر برای اداره این مناطق بود (Paris, 2003, p.112)، اما در سطحی فراتر، این نشست بخشی از فرایند بازطراحی نظم سیاسی و امنیتی خاورمیانه پس از فروپاشی عثمانی را نمایندگی می‌کرد. از این منظر، قاهره را باید نه صرفاً یک نشست اداری، بلکه یکی از نقاط تثبیت رویکرد جدید بریتانیا در حکمرانی امپراتوری دانست.

اهمیت این کنفرانس زمانی آشکارتر می‌شود که در بستر بحران‌های عملی بریتانیا در منطقه بررسی شود. شورش ۱۹۲۰ عراق نشان داد که تداوم اشغال مستقیم، هزینه‌های مالی، نظامی و سیاسی سنگینی برای لندن در پی دارد (Tripp, 2007, p.31). هم‌زمان، فشارهای اقتصادی پس از جنگ و ضرورت کاهش هزینه‌های امپراتوری، سیاست‌گذاران بریتانیایی را به سمت الگوی حکمرانی کم‌هزینه‌تر سوق داد؛ الگویی که بر حکومت غیرمستقیم، اتکا به نخبگان محلی، ایجاد دولت‌های وابسته و استفاده از نیروی هوایی به‌عنوان ابزار کنترل استوار بود (Sluglett, 2007, p. 75). این چرخش راهبردی، نه‌تنها در عراق و شرق اردن، بلکه در تنظیم موازنه‌های پیرامونی ایران نیز پیامد داشت و محیط ژئوپلیتیکی این کشور را در نظم جدید منطقه‌ای تحت‌تأثیر قرار داد.

در این پژوهش، «محیط ژئوپلیتیکی ایران» به مجموعه نیروها، بازیگران، مرزها، ترتیبات امنیتی و الگوهای نفوذ منطقه‌ای اطلاق می‌شود که در تعامل با یکدیگر، فرصت‌ها و محدودیت‌های کنش راهبردی ایران را در یک مقطع تاریخی معین شکل می‌دهند.[۲] بر این اساس، پرسش اصلی مقاله آن است که کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ چگونه در چارچوب راهبرد منطقه‌ای بریتانیا، به بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در غرب آسیا انجامید؟ فرضیه مقاله آن است که این کنفرانس، از طریق

---

[۱]. «بازآرایی ژئوپلیتیکی» به فرایند تغییر در توزیع قدرت، مرزهای سیاسی و ترتیبات امنیتی در یک منطقه گفته می‌شود که معمولاً در پی جنگ‌های بزرگ، فروپاشی امپراتوری‌ها یا ظهور قدرت‌های جدید رخ می‌دهد.

[۲]. مفهوم «محیط ژئوپلیتیکی» در ادبیات ژئوپلیتیک به شبکه‌ای از بازیگران، ساختارهای قدرت، مرزهای سیاسی و ترتیبات امنیتی اطلاق می‌شود که در سطح منطقه‌ای بر رفتار و گزینه‌های راهبردی یک دولت اثر می‌گذارند.

نهادینه‌سازی الگوی حکمرانی غیرمستقیم[۳] در سرزمین‌های پیرامونی و تثبیت نظم وابسته جدید در عراق و شرق اردن، وضعیت امنیتی و ژئوپلیتیکی ایران را بازتنظیم کرد و بر ادراک نخبگان ایرانی از تهدیدها و تحولات منطقه‌ای اثر گذاشت. پژوهش حاضر با روش تحلیل تاریخی و بر پایه منابع آرشیوی و پژوهش‌های تاریخی انجام شده است. برای تبیین جایگاه این پژوهش در ادبیات موجود، در ادامه مهم‌ترین مطالعات مرتبط با کنفرانس قاهره، سیاست منطقه‌ای بریتانیا و تحولات ژئوپلیتیکی ایران بررسی می‌شود.

۱- پیشینه پژوهش

کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره، تاکنون عمدتاً در چارچوب مطالعات مربوط به سیاست خاورمیانه‌ای بریتانیا پس از جنگ جهانی اول بررسی شده است. بخش قابل‌توجهی از این پژوهش‌ها بر چگونگی شکل‌گیری دولت عراق، تثبیت حکومت فیصل و طراحی سازوکار حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا تمرکز دارند. در این آثار، کنفرانس قاهره نقطه‌ای تعیین‌کننده در گذار از اشغال مستقیم به الگوی کنترل کم‌هزینه امپراتوری[۴] تلقی شده است؛ الگویی که بر اتکا به نخبگان محلی، استفاده از نیروی هوایی و کاهش حضور نظامی مستقیم استوار بود (Sluglett, 2007, pp. 73-78).

برخی دیگر از پژوهش‌ها نیز این کنفرانس را در پیوند با شکل‌گیری شرق اردن و بازتنظیم ترتیبات سیاسی سرزمین‌های عربی تحت قیمومت بریتانیا تحلیل کرده‌اند (Paris, 2003, pp. 111-118; Wilson, 1987, p. 54). در سطحی کلان‌تر، گروهی از پژوهشگران کنفرانس قاهره را بخشی از فرایند بازآرایی نظم منطقه‌ای پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی دانسته‌اند. این مطالعات نشان می‌دهند که سیاست بریتانیا در غرب آسیا صرفاً معطوف به اداره سرزمین‌های تازه‌اشغال‌شده نبود، بلکه با ملاحظات ژئوپلیتیکی گسترده‌تری همچون امنیت مسیرهای ارتباطی، حفاظت از منافع نفتی، مهار رقبا و تأمین امنیت هند پیوند داشت (Barr, 2011, pp. 52-58). با این حال، تمرکز اصلی این آثار عمدتاً بر ساخت دولت‌های عربی و رقابت قدرت‌های استعماری باقی مانده و پیامدهای این تحولات برای ایران کمتر به‌صورت مستقل بررسی شده است.

در مقابل، پژوهش‌های مرتبط با ایران در این دوره بیشتر بر موضوعاتی چون قرارداد ۱۹۱۹، کودتای ۱۲۹۹، سیاست بریتانیا در قبال دولت مرکزی ایران و رقابت لندن و مسکو متمرکز بوده‌اند. در این مطالعات، ایران غالباً به‌عنوان یک دولت حائل در راهبرد امپراتوری بریتانیا یا عرصه‌ای برای رقابت قدرت‌های بزرگ تحلیل شده است (Cronin, 2010, pp. 87-92). هرچند برخی پژوهش‌ها به تأثیر تحولات عراق و خلیج فارس بر موقعیت منطقه‌ای ایران اشاره کرده‌اند، اما پیوند میان تصمیمات کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره و بازتعریف محیط ژئوپلیتیک ایران کمتر موضوع مطالعه‌ای مستقل قرار گرفته است.

---

[۳] .«حکمرانی غیرمستقیم» شیوه‌ای از اداره سرزمین‌های تحت نفوذ است که در آن قدرت امپراتوری به‌جای استقرار مستقیم ساختار اداری و بوروکراتیک خود، از طریق نخبگان محلی، خاندان‌های سیاسی یا دولت‌های وابسته اعمال قدرت می‌کند و کنترل بخش‌های سیاست خارجی را نزد خود نگاه می دارد

[۴] کنترل کم‌هزینه امپراتوری به الگویی از حکمرانی امپراتوری اطلاق می‌شود که در آن قدرت استعماری می‌کوشد با حداقل هزینه مالی و نظامی، از طریق دولت‌های وابسته، نخبگان محلی و سازوکارهای غیرمستقیم، نفوذ و کنترل راهبردی خود را حفظ کند.

بر این اساس، خلأ اصلی ادبیات موجود را می‌توان در فقدان تحلیلی دانست که کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره را نه صرفاً در ارتباط با دولت‌سازی عربی، بلکه در پیوند با بازآرایی محیط ژئوپلیتیکی ایران بررسی کند. پژوهش حاضر می‌کوشد این خلأ را با تمرکز بر تأثیر الگوی حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا، شکل‌گیری نظم جدید در عراق و شرق اردن و تغییر ترتیبات امنیتی منطقه بر موقعیت ژئوپلیتیکی ایران پر کند. از این منظر، مقاله حاضر تلاش دارد میان مطالعات مربوط به سیاست امپراتوری بریتانیا و پژوهش‌های مرتبط با تاریخ سیاسی و ژئوپلیتیکی ایران پیوند برقرار سازد.

۲- چارچوب نظری پژوهش

پژوهش حاضر با بهره گرفتن از مفهوم «ژئوپلیتیک انتقادی[5]» تبیین گردیده است. در ژئوپلیتیک انتقادی، فضا یک واقعیت صرفاً طبیعی و خنثی نیست، بلکه ساخته و پرداخته گفتمان‌های سیاسی است. یعنی دولت‌ها و بازیگران قدرت، جهان را فقط توصیف نمی‌کنند، بلکه با زبان، نقشه، طبقه‌بندی مناطق، نام‌گذاری تهدیدها و طراحی روایت‌های امنیتی، آن را می‌سازند. ژئوپلیتیک انتقادی از دهه ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ شکل گرفت و واکنشی بود به ژئوپلیتیک کلاسیک که اغلب بیش از حد «جبرگرایانه[6]» بود؛ یعنی فرض می‌کرد جغرافیا به‌طور مستقیم سیاست را تعیین می‌کند. از مهم‌ترین اندیشمندان این رویکرد می توان به جرارد اوتواتیل[7]، سایمون دالبی[8] و جان آگنو[9] اشاره نمود.

در پژوهش حاضر که به کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره و نقش آن در بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران اشاره دارد، ژئوپلیتیک انتقادی اهمیت زیادی می یابد چراکه نشان می دهد، بریتانیا فقط در حال واکنش به جغرافیا نبود؛ بلکه درصدد بازتعریف مجدد منطقه بر مبنای منافع کلان خود بوده است. این بازتعریف در راستای ایجادسازگاری با منطق حکمرانی غیرمستقیم، کاهش هزینه امپراتوری و کنترل امنیتی صورت پذیرفته است.

۲-۱- محیط ژئوپلیتیکی ایران: تعریف و مؤلفه‌ها

در این پژوهش، در کنار بهره گرفتن از مفهوم ژئوپلتیک انتقادی، نقطه آغاز تحلیل، تمایز میان «مرز» به‌مثابه یک خط حقوقی و «محیط ژئوپلیتیکی» به‌عنوان یک ساختار چندلایه قدرت است. مرز سیاسی، خطی است که قلمرو حقوقی حاکمیت را مشخص می‌کند اما «محیط ژئوپلیتیکی» به مجموعه‌ای از واحدهای سیاسی پیرامونی، ترتیبات امنیتی حاکم بر آن‌ها و نحوه حضور و رقابت قدرت‌های بزرگ در این پیرامون اشاره دارد (Ó Tuathail, 1996, pp. 59–62). به بیان دیگر، محیط ژئوپلیتیکی صرفاً جغرافیای فیزیکی مجاور یک کشور نیست، بلکه آرایش خاصی از بازیگران و مناسبات قدرت است که در آن، «موقعیت» یک کشور معنا پیدا می‌کند.

در اوایل قرن بیستم، محیط ژئوپلیتیکی ایران در مجاورت سه حوزه قدرت شکل می‌گرفت: روسیه در شمال، امپراتوری عثمانی در غرب و نفوذ بریتانیا در خلیج فارس و شبه‌قاره هند در جنوب و شرق (Atabaki, 2007, p. 21). از این‌رو،

[5] Critical Geopolitics
[6] Deterministic
[7] Gearóid Ó Tuathail
[8] Simon Dalby
[9] John Agnew

ایران در محیطی قرار داشت که هم‌پوشانی حوزه‌های نفوذ امپراتوری، الگوی تهدیدات و فرصت‌های ژئوپلیتیکی آن را تعیین می‌کرد. در چنین شرایطی، هر تحول ساختاری در پیرامون ایران از جمله؛ فروپاشی عثمانی و ظهور دولت‌های جدید می‌توانست مستقیماً بر موقعیت ژئوپلیتیکی ایران اثر بگذارد.

در این چارچوب، محیط ژئوپلیتیکی ایران در این مقاله از طریق سه شاخص اصلی قابل سنجش در نظر گرفته می‌شود: نخست، ماهیت و ساختار واحدهای سیاسی همجوار، از جمله نوع رژیم‌ها، ظرفیت‌های دولتی و میزان وابستگی آن‌ها به قدرت‌های خارجی. دوم، ترتیبات امنیتی حاکم بر این واحدها و نوع پیوندهای نظامی و امنیتی آن‌ها با قدرت‌های بزرگ. سوم، الگوی حضور و مداخله قدرت‌های فرامنطقه‌ای در پیرامون ایران. دگرگونی در هر یک از این مؤلفه‌ها می‌تواند به تغییر در موقعیت ژئوپلیتیکی ایران منجر شود، به‌ویژه در شرایطی که یک امپراتوری منطقه‌ای مانند عثمانی فرو می‌پاشد و جای خود را به مجموعه‌ای از دولت‌های جدید می‌دهد که در چارچوب ترتیبات قدرت‌های بزرگ شکل گرفته‌اند. از این منظر، پرسش اصلی این پژوهش آن است که کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ چگونه در بازآرایی این مؤلفه‌ها و در نتیجه در بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران نقش ایفا کرد؟

۲-۲- امپراتوری کم‌هزینه و حکمرانی غیرمستقیم در راهبرد بریتانیا

پس از جنگ جهانی اول، فشارهای مالی ناشی از جنگ، افزایش هزینه‌های اشغال نظامی و محدودیت‌های سیاسی و اقتصادی در داخل بریتانیا، سیاست‌گذاران این کشور را به سوی الگویی سوق داد که می‌توان آن را «امپراتوری کم‌هزینه» نامید؛ الگویی که هدف آن حفظ نفوذ و کنترل راهبردی بر مناطق پیرامونی بدون تحمل هزینه‌های سنگین اداره مستقیم بود (Sluglett, 2007, pp. 74–79; Tripp, 2007, pp. 41–48). در این چارچوب، بریتانیا می‌کوشید به‌جای استقرار گسترده نیروهای نظامی و ایجاد بوروکراسی استعماری پرهزینه، از سازوکارهایی بهره گیرد که امکان اعمال نفوذ پایدار با حداقل هزینه مالی و انسانی را فراهم سازد. «حکمرانی غیرمستقیم»، اتکا به دولت‌های وابسته و الگوی «کنترل هوایی[۱۰]» به‌عنوان ابزار اعمال قدرت، سه مؤلفه اصلی این راهبرد را تشکیل می‌دادند.

در الگوی «حکمرانی غیرمستقیم»، قدرت امپراتوری به‌جای اداره مستقیم سرزمین‌ها از طریق ساختارهای اداری خود، با اتکا به نخبگان محلی، خاندان‌های سیاسی یا دولت‌های تازه‌تأسیس، بر تصمیمات کلیدی به‌ویژه در حوزه‌های سیاست خارجی، امنیت و اقتصاد نفوذ اعمال می‌کرد (Gallagher & Robinson, 1953, pp. 218-223). در چنین ساختاری، اگرچه ظاهر امر بر استقلال سیاسی دولت‌ها دلالت داشت، اما وابستگی مالی، نظامی و اداری آن‌ها به بریتانیا امکان تداوم نفوذ مؤثر متروپل را فراهم می‌کرد.

عراق پس از شورش گسترده سال ۱۹۲۰ نمونه‌ای شاخص از بن‌بست اداره مستقیم برای بریتانیا بود. هزینه‌های سنگین اشغال نظامی و دشواری‌های تثبیت نظم سیاسی در این سرزمین، ضرورت گذار به الگویی کم‌هزینه‌تر را برجسته ساخت؛ الگویی که بر ایجاد دولت محلی، حضور محدود نیروهای بریتانیایی و حفظ نفوذ از طریق مستشاران سیاسی و ترتیبات امنیتی استوار بود (Tripp, 2007, pp. 30–33).

[۱۰]. کنترل هوایی به راهبردی اطلاق می‌شود که بریتانیا پس از جنگ جهانی اول، به‌ویژه در عراق، برای حفظ نظم و مهار شورش‌ها با اتکا به نیروی هوایی سلطنتی و با کاهش حضور گسترده نیروهای زمینی به کار گرفت.

در کنار حکمرانی غیرمستقیم، «کنترل هوایی» نیز به یکی از ابزارهای کلیدی امپراتوری کم‌هزینه بریتانیا تبدیل شد. در این الگو، نیروی هوایی سلطنتی بریتانیا نقش مهمی در حفظ نظم و مهار شورش‌ها در مناطق تحت نفوذ ایفا می‌کرد. اتکا به قدرت هوایی به بریتانیا امکان می‌داد با استقرار محدود نیروهای زمینی، نظارت و کنترل مؤثری بر مناطق گسترده اعمال کند و در عین حال هزینه‌های نظامی خود را کاهش دهد (Omissi, 1990, pp. 12–16).

بر این اساس، «امپراتوری کم‌هزینه» در این مقاله به راهبردی اطلاق می‌شود که بریتانیا از طریق آن کوشید با تکیه برحکمرانی غیرمستقیم، دولت‌های وابسته و کنترل هوایی، شبکه‌ای از واحدهای سیاسی ظاهراً مستقل اما از حیث راهبردی وابسته را در غرب آسیا سازمان دهد. کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ را می‌توان نقطه عطفی در نهادینه‌سازی این منطق برای سامان‌دهی ترتیبات سیاسی عراق، شرق اردن و فلسطین دانست (Fromkin, 1989, pp. 391–396). این راهبرد نه‌تنها به بازآرایی ساختار سیاسی سرزمین‌های عربیِ جداشده از امپراتوری عثمانی انجامید، بلکه از طریق ایجاد واحدهای سیاسی جدید و بازتنظیم ترتیبات امنیتی منطقه، محیط ژئوپلیتیکی پیرامون ایران را نیز دگرگون ساخت؛ تحولی که کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ یکی از مهم‌ترین نقاط تبلور آن بود.

۳-۲- پیوند چارچوب مفهومی با بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران

ترکیب دو مفهوم «محیط ژئوپلیتیکی ایران» و «امپراتوری کم‌هزینه» امکان بازخوانی کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره را فراتر از روایت متعارف دولت‌سازی در عراق فراهم می‌سازد. اگر محیط ژئوپلیتیکی ایران را به‌منزله آرایش واحدهای سیاسی پیرامونی، ترتیبات امنیتی و الگوی حضور قدرت‌های بزرگ در اطراف ایران تعریف کنیم، دگرگونی این محیط زمانی رخ می‌دهد که یکی از عناصر اصلی این آرایش به‌صورت ساختاری تغییر کند. فروپاشی امپراتوری عثمانی و شکل‌گیری عراقِ جدید در چارچوب راهبرد بریتانیا، از همین منظر واجد اهمیت ژئوپلیتیکی برای ایران بود (Fromkin, 1989, p. 451; Tripp, 2007, pp. 35–38). تا پیش از کنفرانس قاهره، مرز غربی ایران در مجاورت امپراتوری عثمانی قرار داشت و روابط دو طرف با وجود رقابت‌ها و تنش‌های تاریخی در چارچوب نوعی موازنه میان دو قدرت منطقه‌ای تعریف می‌شد. اما با استقرار نظم جدید پس از جنگ جهانی اول، این مرز به‌تدریج به نقطه تماس ایران با شبکه نفوذ بریتانیا در غرب آسیا تبدیل شد؛ شبکه‌ای که از طریق دولت‌های وابسته، ترتیبات امنیتی، مستشاران سیاسی و زیرساخت‌های نظامی عمل می‌کرد (Sluglett, 2007, pp. 80–84; Barr, 2011, pp. 52–55). از این‌رو، مسئله صرفاً جایگزینی عثمانی با عراق نبود، بلکه تبدیل همسایه غربی ایران به بخشی از نظم امپراتوری بریتانیا بود؛ تغییری که محیط ژئوپلیتیکی ایران را به‌طور ساختاری دگرگون ساخت. این تحول تنها در سطح فضایی و امنیتی باقی نماند، بلکه در ادراک نخبگان سیاسی ایران نیز بازتاب یافت. بسیاری از رجال سیاسی و ناظران ایرانی در دهه ۱۹۲۰، تحولات عراق، حضور فزاینده بریتانیا در خلیج فارس و گسترش ترتیبات امنیتی لندن در پیرامون ایران را نشانه نوعی فشار و احاطه ژئوپلیتیکی تلقی می‌کردند (Adamiyat, 1977, pp. 452–458; Bayat, 1999, pp. 88–92). مخالفت گسترده با قرارداد ۱۹۱۹، حساسیت نسبت به تحولات عراق و نگرانی از گسترش نفوذ بریتانیا در مرزهای غربی و جنوبی، نشان می‌دهد که نخبگان ایرانی این تحولات را صرفاً رویدادهایی بیرونی نمی‌دانستند، بلکه آن‌ها را مستقیماً با مسئله استقلال، امنیت و موقعیت منطقه‌ای ایران پیوند می‌دادند. از این منظر، ایران صرفاً

موضوعِ بازآرایی ژئوپلیتیکی نبود، بلکه نخبگان آن در حال تفسیر، واکنش و بازتعریف موقعیت کشور در برابر نظم جدید منطقه‌ای بودند.

بر این اساس، بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران را می‌توان در سه سطح تحلیل کرد: نخست، در سطح فضایی، با تبدیل مرز غربی ایران از مرز میان دو قدرت منطقه‌ای به مرز با حوزه نفوذ مستقیم بریتانیا؛ دوم، در سطح امنیتی، با گسترش حضور نظامی، اطلاعاتی و لجستیکی بریتانیا در عراق و خلیج فارس؛ و سوم، در سطح ادراکی، با شکل‌گیری تصور نوعی «محاصره ژئوپلیتیکی» در میان بخشی از نخبگان ایرانی (Atabaki, 2007, pp. 10–13). این ادراک بعدها در مباحث مربوط به تمرکز قدرت، امنیت مرزها و ضرورت ایجاد دولت مرکزی مقتدر نیز انعکاس یافت.

با این توصیف، چارچوب مفهومی مقاله بر این پیش‌فرض استوار است که کنفرانس قاهره را نباید صرفاً رویدادی در تاریخ شکل‌گیری عراق، بلکه لحظه‌ای در فرایند بازآرایی محیط ژئوپلیتیکی ایران دانست. پرسش اصلی پژوهش این است که کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ چگونه در چارچوب راهبرد منطقه‌ای بریتانیا، به بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در غرب آسیا انجامید؟ در پی تبیین همین فرایند است؛ فرایندی که در ادامه مقاله، ابتدا در سطح صورت‌بندی نظم امپراتوری کم‌هزینه بریتانیا در غرب آسیا پس از جنگ جهانی اول و سپس در سطح پیامدهای آن برای ایران بررسی خواهد شد.

۳- تحولات ژئوپلیتیکی پیش از کنفرانس قاهره

۳-۱- ایران و امپراتوری عثمانی: از رقابت تاریخی تا هم‌جواری ساختاری

تا پیش از جنگ جهانی اول، مرز غربی ایران اساساً مرزی میان دو امپراتوری کهن منطقه‌ای بود؛ ایران قاجاری و امپراتوری عثمانی. این مرز، حاصل چند قرن رقابت، جنگ و انعقاد مجموعه‌ای از معاهدات بود؛ از جمله عهدنامه‌های زهاب (۱۶۳۹)، ارض‌روم اول و دوم (۱۸۲۳ و ۱۸۴۷) و پروتکل‌های مرزی اواخر قرن نوزدهم که تلاش می‌کردند خطوط مرزی را با حضور میانجی‌گران روس و بریتانیایی تثبیت کنند (Adamiyat, 1977, pp. 273–278). این مرز، با وجود منازعات متعدد، در چارچوب منطقی از «موازنه سنتی قدرت» میان دو امپراتوری منطقه‌ای قابل فهم بود؛ زیرا هر دو طرف بازیگرانی با منابع قدرت نسبتاً مشابه، الگوهای حکمرانی سنتی و دغدغه‌های امنیتی کمابیش مشابه به‌شمار می‌رفتند.

در این چارچوب، محیط ژئوپلیتیکی غرب ایران عمدتاً از روابط متغیر با عثمانی، وضعیت قبایل مرزنشین، شهرهای مرزی و مسیرهای ارتباطی تأثیر می‌پذیرفت (Atabaki, 2007, pp. 6–9). از منظر ژئوپلیتیکی، تهدید اصلی برای ایران در این محور، تهدید یک امپراتوری رقیب منطقه‌ای بود که گرچه در مقاطع بحرانی می‌توانست به جنگ منتهی شود، اما سطح مداخله و نفوذ مستقیم قدرت‌های فرامنطقه‌ای در این مرز تا اواخر قرن نوزدهم همچنان محدود باقی مانده بود. در نتیجه، درک نخبگان سیاسی ایران از این مرز عمدتاً در قالب رقابت تاریخی ایران و عثمانی صورت‌بندی می‌شد و نه در قالب مواجهه با یک قدرت امپراتوری فرامنطقه‌ای (Adamiyat, 1977, pp. 310–315). با این حال، از اواخر قرن نوزدهم، نقش قدرت‌های اروپایی به‌ویژه بریتانیا و روسیه در داوری و میانجی‌گری منازعات مرزی ایران و عثمانی رو به افزایش گذاشت. کمیسیون‌های مرزی مشترک و حضور افسران و مهندسان اروپایی در فرایند نقشه‌برداری مرزها، نشانه‌ای از این روند بود که مرز میان ایران و عثمانی را به‌تدریج به فضایی برای اعمال نفوذ قدرت‌های بزرگ تبدیل می‌کرد. با وجود این،

تا پیش از جنگ جهانی اول، ساختار کلی محیط ژئوپلیتیکی غرب ایران همچنان بر پایه هم‌جواری با یک امپراتوری منطقه‌ای مستقل استوار بود.

۲-۳- جنگ جهانی اول و دگرگونی نظم منطقه‌ای در غرب آسیا

جنگ جهانی اول نقطه عطفی در ساختار ژئوپلیتیکی غرب آسیا بود. پیوستن امپراتوری عثمانی به قدرت‌های مرکزی و تبدیل بین‌النهرین به یکی از جبهه‌های مهم جنگ، زمینه مداخله مستقیم بریتانیا در عراق و خلیج فارس را فراهم کرد (Fromkin, 1989, pp. 141–147). اشغال بصره در ۱۹۱۴ و پیشروی تدریجی نیروهای بریتانیایی به‌سوی بغداد و موصل، به‌تدریج جغرافیای قدرت در مجاورت مرزهای غربی ایران را تغییر داد؛ به‌گونه‌ای که در اواخر جنگ، بخش‌های عمده‌ای از بین‌النهرین تحت کنترل نظامی بریتانیا قرار گرفت (Sluglett, 2007, pp. 26–31). برای ایران، که در ظاهر بی‌طرف اعلام شده بود اما عملاً به صحنه رقابت و حضور نیروهای روس، عثمانی و بریتانیا تبدیل شد، جنگ جهانی اول به معنای تشدید فرسایش حاکمیت ملی و تعمیق نفوذ قدرت‌های خارجی در قلمرو و پیرامون کشور بود (Bayat, 1999, pp. 73–80). در مناطق غربی ایران، حضور متوالی و گاه هم‌زمان نیروهای عثمانی و بریتانیایی، وضعیت بی‌ثبات و نااطمینانی را برای مناطق مرزی ایجاد کرد؛ وضعیتی که خود نشانه‌ای از آغاز گذار از نظم قدیم یعنی رقابت مستقیم ایران و عثمانی به نظم جدید مبتنی بر حضور گسترده‌تر بریتانیا در پشت مرزهای غربی ایران بود.

فروپاشی نهایی امپراتوری عثمانی در پایان جنگ و شکل‌گیری نظام قیمومت‌های جامعه ملل، زمینه حقوقی و سیاسی لازم برای تجزیه میراث عثمانی و تقسیم آن میان قدرت‌های پیروز، به‌ویژه بریتانیا و فرانسه، را فراهم ساخت. پیمان سایکس–پیکو ۱۹۱۶ و سپس تصمیمات کنفرانس صلح پاریس، شبکه‌ای از توافقات رسمی و غیررسمی را پدید آورد که هدف آن تعریف حوزه‌های نفوذ قدرت‌های اروپایی در سرزمین‌های عربیِ سابق عثمانی بود (Fromkin, 1989: 206–213). در این چارچوب، بین‌النهرینکه در همسایگی مستقیم ایران قرار داشتبه‌عنوان قلمروی تحت قیمومت بریتانیا تعریف شد؛ هرچند شکل نهایی اداره آن هنوز روشن نبود.

این تحولات مستقل از ایران رخ نداد. نخبگان سیاسی و مطبوعاتی ایران، به‌ویژه در تهران و برخی مراکز منطقه‌ای، روند فروپاشی عثمانی و پیشروی بریتانیا در عراق را با حساسیت دنبال می‌کردند؛ زیرا به‌خوبی آگاه بودند که هرگونه جابه‌جایی قدرت در بین‌النهرین مستقیماً بر توازن ژئوپلیتیکی پیرامون ایران اثر خواهد گذاشت (Bayat, 1999, pp. 88–92). با این حال، در این مرحله هنوز شکل نهایی نظم جانشین روشن نبود و پرسش درباره این‌که چه نوع واحد سیاسی در عراق شکل خواهد گرفت دولتی مستقل، ساختاری عربیِ متحد، یا واحدی وابسته به بریتانیاهمچنان بی‌پاسخ باقی مانده بود. پاسخ عملی به این پرسش، در نهایت در چارچوب کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ صورت‌بندی شد.

۳-۳- شکل‌گیری مسئله عراق و چالش هزینه‌های امپراتوری برای بریتانیا

پس از جنگ جهانی اول، بین‌النهرین برای بریتانیا هم‌زمان یک فرصت و یک چالش بود. از یک‌سو، کنترل بغداد، بصره و سپس موصل، دسترسی به منابع استراتژیک، مسیرهای ارتباطی و جایگاهی محوری در معادلات منطقه‌ای را برای بریتانیا فراهم می‌کرد و از سوی دیگر، اداره مستقیم این سرزمین پهناور با جمعیتی ناهمگون و شبکه‌ای پیچیده از قبایل، شهرها و

گروه‌های مذهبی، هزینه‌های سنگین مالی و انسانی بر لندن تحمیل می‌کرد (Sluglett, 2007, p. 32). شورش گسترده ۱۹۲۰ در عراق علیه سلطه بریتانیا، نقطه اوج این چالش بود. این شورش، که بخش‌های مهمی از جنوب و مرکز عراق را دربرگرفت، به‌روشنی نشان داد که الگوی اشغال و اداره مستقیم در بلندمدت پایدار نخواهد بود و هزینه‌های آن برای خزانه بریتانیا و همچنین از منظر مشروعیت سیاسی داخلی، سنگین و غیرقابل‌تداوم است (Omissi, 1990, pp. 154–160; Tripp, 2007, pp. 28–30). گزارش‌های وزارت مستعمرات و مباحث پارلمانی در لندن نیز بازتاب‌دهنده نگرانی فزاینده‌ای بود که عراق را به «بار امپراتوری» برای بریتانیا تبدیل می‌کرد و ضرورت یافتن راهکاری کم‌هزینه‌تر برای حفظ نفوذ این کشور را برجسته می‌ساخت (Louis, 1984, pp. 25–28). در چنین شرایطی، ایده گذار از اداره مستقیم به الگوی «حکمرانی غیرمستقیم» و ایجاد نوعی «امپراتوری کم‌هزینه» در عراق مطرح شد. راه‌حل پیشنهادی بریتانیا، تشکیل دولتی به‌ظاهر مستقل با پادشاهی هاشمی و ساختار اداری بومی بود که در عمل، از طریق مشاوران بریتانیایی، نیروهای نظامی سازمان‌دهی‌شده تحت‌نظارت لندن و شبکه‌ای از تعهدات مالی و امنیتی، در مدار نفوذ بریتانیا باقی بماند (Fromkin, 1989, pp. 382–386; Barr, 2011, pp. 40–44). کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ نشست کلیدی برای طراحی و تثبیت این الگو بود، نشستی که نه‌فقط درباره آینده عراق، بلکه درباره صورت‌بندی کلی نظم بریتانیایی در غرب آسیا تصمیم‌گیری می‌کرد.

برای ایران، شکل‌گیری «مسئله عراق» در این قالب جدید، اهمیت ژئوپلیتیکی ویژه‌ای داشت. گزارش‌های مطبوعات و نوشته‌های برخی رجال سیاسی ایرانی در اوایل دهه ۱۹۲۰ نشان می‌دهد که تحولات عراق با دقت در تهران دنبال می‌شد و بسیاری از ناظران ایرانی آن را نشانه گسترش نفوذ بریتانیا در پیرامون ایران تلقی می‌کردند (Atabaki, 2007, pp. 11–13). اگر عراق به یک واحد سیاسی کاملاً مستقل و خودبسنده تبدیل می‌شد، مرز غربی ایران همچنان مرز با یک دولت منطقه‌ای باقی می‌ماند؛ اما اگر عراق در چارچوب راهبرد امپراتوری کم‌هزینه و حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا سازمان می‌یافت، آنگاه این مرز عملاً به مرز با حوزه نفوذ مستقیم یک قدرت جهانی تبدیل می‌شد. از این‌رو، تصمیماتی که در قاهره ۱۹۲۱ درباره شکل حکومت عراق، حدود استقلال آن و نقش مستشاران و نیروهای بریتانیایی اتخاذ شد، در واقع تصمیماتی درباره ساختار جدید محیط ژئوپلیتیکی ایران نیز بود؛ هرچند ایران مستقیماً در آن کنفرانس حضور نداشت.

٤-٣- از فروپاشی عثمانی تا آستانه قاهره: وضعیت مرز غربی ایران

در فاصله پایان جنگ جهانی اول تا برگزاری کنفرانس قاهره، وضعیت مرز غربی ایران در شرایطی از تعلیق و عدم قطعیت قرار داشت. امپراتوری عثمانی عملاً فروپاشیده بود، اما نظم جانشین هنوز تثبیت نشده بود. در عراق، ترکیبی از اداره نظامی، حضور مقامات غیرنظامی بریتانیایی و تلاش برای مهار شورش‌های محلی برقرار بود؛ در حالی که در ایران، دولت قاجار با بحران مالی، ضعف اداری و کاهش کنترل بر مناطق پیرامونی روبه‌رو بود و بسیاری از نخبگان سیاسی کشور نسبت به گسترش نفوذ قدرت‌های خارجی در مرزهای ایران ابراز نگرانی می‌کردند (Admit, 1977, pp. 448–452; Atabaki, 2007, pp. 12–15; Cronin, 2010, pp. 30–33). در این دوره، مرز غربی ایران دیگر مرز با یک امپراتوری منطقه‌ای باثبات نبود، اما هنوز هم به‌طور کامل به مرز با یک دولت جدیدِ تثبیت‌شده تبدیل نشده بود. این وضعیت بینابینی، خود نشانه‌ای از یک گذار ژئوپلیتیکی بود؛ گذاری که عامل تعیین‌کننده جهت آن، تصمیم بریتانیا درباره نوع نظم سیاسی در عراق به‌شمار می‌رفت. از منظر محیط ژئوپلیتیکی، ایران در این سال‌ها در آستانه انتقال از یک «هم‌جواری امپراتوری – امپراتوری» به یک

«هم‌جواری دولت – امپراتوری» قرار داشت؛ انتقالی که پیامدهای آن برای امنیت، سیاست خارجی و ادراک نخبگان ایرانی عمیق و بلندمدت بود.

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ دقیقاً در چنین زمینه‌ای برگزار شد؛ یعنی در لحظه‌ای که نظم قدیم عثمانی فروپاشیده بود، اما نظم جدید منطقه‌ای هنوز صورت‌بندی نهایی خود را نیافته بود. اهمیت این کنفرانس برای ایران نیز از همین نقطه ناشی می‌شد؛ زیرا تصمیمات آن درباره الگوی دولت‌سازی در عراق، میزان و شکل حضور بریتانیا و حدود استقلال دولت جدید عراق، در عمل ماهیت محیط ژئوپلیتیکی جدید در غرب ایران را تعیین می‌کرد. در بخش بعد، نشان داده خواهد شد که چگونه طراحی الگوی امپراتوری کم‌هزینه بریتانیا در قاهره، مرز غربی ایران را از مرز با یک امپراتوری منطقه‌ای به مرز با حوزه نفوذ مستقیم یک قدرت جهانی تبدیل کرد و بدین‌ترتیب محیط ژئوپلیتیکی ایران را بازتعریف نمود.

٤- کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ و صورت‌بندی نظم جدید بریتانیا در غرب آسیا

٤-۱- اهداف و منطق راهبردی کنفرانس قاهره

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ در ظاهر تلاشی برای حل «مسئله عراق» و سامان‌دادن به وضعیت سرزمین‌های عربیِ تحت نفوذ بریتانیا بود، اما در سطحی عمیق‌تر، بخشی از فرایند بازتنظیم نظم امپراتوری بریتانیا در غرب آسیا پس از فروپاشی عثمانی به‌شمار می‌رفت. افزایش هزینه‌های مالی و انسانی اشغال عراق، فشار افکار عمومی بریتانیا، و ناتوانی الگوی حکومت مستقیم در ایجاد ثبات پایدار، لندن را به‌سوی بازنگری در شیوه اداره سرزمین‌های جدید سوق داد (Fromkin, 1989, pp. 382–388). از نگاه وزارت مستعمرات و شخص وینستون چرچیل، مسئله اصلی صرفاً اداره عراق نبود، بلکه طراحی الگویی بود که بتواند کنترل سیاسی و راهبردی بریتانیا را با حداقل هزینه ممکن حفظ کند (Barr, 2011, pp. 41–45). از همین رو، دستور کار کنفرانس تنها به عراق محدود نماند و موضوعاتی چون شرق اردن، فلسطین و مناسبات قدرت در شبه‌جزیره عربستان را نیز دربر گرفت؛ یعنی مجموعه‌ای از ترتیبات سیاسی که قرار بود در قالب نظمی منطقه‌ای و به‌هم‌پیوسته عمل کنند (Fromkin, 1989, pp. 389–392).

در قاهره، سه مؤلفه اصلی این راهبرد جدید به‌تدریج صورت‌بندی شد: نخست، اتکا به دولت‌ها و نخبگان محلیِ همسو با لندن؛ دوم، ایجاد ساختارهای سیاسیِ ظاهراً مستقل اما وابسته از نظر مالی، نظامی و اداری؛ و سوم، استفاده از «کنترل هوایی» به‌عنوان ابزاری کم‌هزینه برای حفظ نظم و مهار شورش‌ها (Omissi, 1990, pp. 161–168). این الگو بیش از همه در عراق به‌صورت یک چارچوب عملیاتی منسجم تدوین شد و بعدها به یکی از پایه‌های نظم بریتانیایی در غرب آسیا بدل گردید.

٤-۲- ساختن عراق به‌عنوان دولت وابسته: معماران و تصمیمات کلیدی

کنفرانس قاهره محل تلاقی دیدگاه‌های نظامیان، دیپلمات‌ها، مستشرقان و مدیران استعماری بریتانیا بود؛ گروه‌هایی که هر یک تجربه متفاوتی از عراقِ پس از جنگ جهانی اول داشتند و در پی یافتن الگویی پایدار برای اداره آن بودند (Tripp, 2007, pp. 30–33). در این میان، نقش مقام‌هایی چون سر پرسی کاکس و دیگر مسئولان سیاسی و اطلاعاتی بریتانیا در شکل‌گیری ساختار نهایی دولت عراق تعیین‌کننده بود (Sluglett, 2007, pp. 38–42). مهم‌ترین تصمیم کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره، تشکیل پادشاهی عراق تحت رهبری فیصل بن حسین بود؛ چهره‌ای از خاندان هاشمی که پیش‌تر تجربه کوتاه‌مدتی در

سوریه داشت و پس از مداخله فرانسه از قدرت کنار گذاشته شده بود (Fromkin, 1989, pp. 394–396). انتخاب فیصل صرفاً گزینش یک رهبر عرب نبود، بلکه تلاشی برای ایجاد نوعی مشروعیت بومی برای نظم سیاسیِ مورد حمایت بریتانیا محسوب می‌شد. همکاری او با بریتانیا در خلال جنگ جهانی اول، جایگاه نسبی‌اش در میان بخشی از نخبگان عرب، و توانایی‌اش در ایجاد موازنه میان قبایل، نخبگان شهری و نیروهای سنی، این انتخاب را برای لندن جذاب می‌کرد (Barr, 2011, pp. 46–49). با این حال، شکل‌گیری پادشاهی عراق به معنای استقلال واقعی آن نبود. ساختار سیاسی جدید به‌گونه‌ای طراحی شد که به حضور مستشاران بریتانیایی، سازمان‌دهی نیروهای نظامی زیر نظر افسران بریتانیایی، و وابستگی مالی به وام‌ها و قراردادهای تحت کنترل لندن متکی بماند (Sluglett, 2007, pp. 80–84). بدین‌ترتیب، عراق اگرچه در ظاهر دولتی مستقل با پادشاهی عربی بود، اما در عمل در مدار راهبردی بریتانیا قرار گرفت.

اهمیت این تحول برای ایران در آن بود که برای نخستین‌بار، مرز غربی کشور با واحد سیاسی‌ای همجوار می‌شد که ساختار داخلی و جهت‌گیری خارجی آن پیوندی عمیق با سیاست منطقه‌ای بریتانیا داشت. از این منظر، مسئله صرفاً تغییر حکومت در عراق نبود، بلکه دگرگونی ماهیت همسایگی غربی ایران بود؛ تغییری که این مقاله از آن با عنوان «بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران» یاد می‌کند.

۲-۵- کنترل هوایی» و تبدیل عراق به محور نظامی – ژئوپلیتیکی بریتانیا

یکی از مهم‌ترین نتایج کنفرانس قاهره، تثبیت الگوی «کنترل هوایی» در عراق بود. تجربه شورش ۱۹۲۰ عراق بسیاری از سیاست‌گذاران بریتانیایی را به این جمع‌بندی رسانده بود که اتکا به نیروی هوایی، نسبت به استقرار گسترده نیروهای زمینی، هزینه کمتری دارد و در عین حال امکان واکنش سریع‌تری فراهم می‌کند (Omissi, 1990, pp. 162–167). قاهره نقطه‌ای بود که این ایده از سطح تجربه نظامی به سیاست رسمی امپراتوری ارتقا یافت. در پی این تصمیم، ایجاد و تثبیت پایگاه‌های هوایی در عراق، به‌ویژه در مناطق مرکزی و شمالی، در دستور کار قرار گرفت. این پایگاه‌ها تنها برای کنترل داخلی عراق طراحی نشده بودند، بلکه بخشی از شبکه نظارت و مداخله منطقه‌ای بریتانیا را تشکیل می‌دادند؛ شبکه‌ای که ایران را نیز دربر می‌گرفت (Sluglett, 2007, pp. 85–88). از این رهگذر، عراق به یکی از گره‌های کلیدی معماری نظامی و اطلاعاتی بریتانیا در غرب آسیا تبدیل شد.

برای ایران، پیامد این تحول صرفاً استقرار چند پایگاه نظامی در کشور همسایه نبود. آنچه تغییر می‌کرد، کیفیت محیط امنیتی پیرامون ایران بود. در پشت مرزهای غربی کشور، شبکه‌ای از زیرساخت‌های نظامی، خطوط ارتباطی و قابلیت‌های واکنش سریع شکل می‌گرفت که مستقیماً با راهبرد منطقه‌ای بریتانیا پیوند داشت. این وضعیت، به‌تدریج درک نخبگان ایرانی از میزان نفوذپذیری و آسیب‌پذیری مرزهای غربی را دگرگون می‌کرد، حتی اگر در کوتاه‌مدت بازتاب روشنی در سیاست رسمی ایران نداشته باشد (Atabaki, 2007, pp .13–15; Cronin, 2010, pp. 33–36).

از منظر راهبردی، عراقِ پس از قاهره به نوعی پایگاه پیشرو برای سیاست منطقه‌ای بریتانیا بدل شد؛ پایگاهی که امکان اعمال نفوذ در سوریه، خلیج فارس، شبه‌جزیره عربستان و، در سطحی بالقوه، ایران را فراهم می‌کرد. از این‌رو، اهمیت کنفرانس قاهره تنها در بازسازی دولت عراق خلاصه نمی‌شد، بلکه به جایگاهی مربوط بود که این کشور در نظم نظامی–ژئوپلیتیکی جدید بریتانیا به دست آورد.

۳-۵- قاهره ۱۹۲۱ به‌مثابه نقطه عطف در همسایگی غربی ایران

کنفرانس قاهره را می‌توان نقطه عطفی در تحول همسایگی غربی ایران دانست. پیش از آن، آینده سرزمین‌های عربیِ جداشده از امپراتوری عثمانی هنوز کاملاً تثبیت نشده بود و سناریوهای مختلفی، از تشکیل یک دولت عربی گسترده‌تر تا تداوم نوعی اداره مستقیم نظامی، همچنان امکان تحقق داشتند (Fromkin, 1989, pp. 391–395). تصمیمات قاهره این مسیرهای بدیل را به نفع الگویی مبتنی بر دولت‌های وابسته و حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا به حاشیه راند. در نتیجه این فرایند، مرز غربی ایران با واحد سیاسی‌ای همجوار شد که از نظر سیاسی در مدار راهبردی بریتانیا قرار داشت، از منظر نظامی بخشی از شبکه دفاعی و کنترل هوایی آن محسوب می‌شد، و از لحاظ اقتصادی نیز وابستگی قابل‌توجهی به سرمایه و حمایت لندن داشت (Sluglett, 2007, pp. 80–88; Barr, 2011, pp. 50–55).

به این ترتیب، آنچه دگرگون شد نه خطوط رسمی مرزی ایران، بلکه کیفیت و ساختار محیط ژئوپلیتیکی پیرامون آن بود. مرزهای حقوقی کشور ثابت ماندند، اما محیط امنیتی و راهبردی مجاور ایران به‌طور بنیادین بازتعریف شد. از این پس، هر ارزیابی واقع‌بینانه‌ای از موقعیت ژئوپلیتیکی ایران ناگزیر بود حضور بریتانیا در عراق، زیرساخت‌های نظامی آن، و وابستگی ساختاری بغداد به لندن را در محاسبات خود لحاظ کند.

علاوه بر این، کنفرانس قاهره سطح تازه‌ای از حذف ایران از فرایند تصمیم‌گیری درباره محیط پیرامونی‌اش را آشکار ساخت. در حالی که تهران در این کنفرانس هیچ نقشی نداشت، نتایج آن مستقیماً بر ساختار امنیتی و سیاسی همسایگی ایران اثر گذاشت. این وضعیت، در سطح ادراکی، می‌توانست نوعی احساس «محاصره ژئوپلیتیکی بدون صدا» را در میان بخشی از نخبگان ایرانی تقویت کند؛ احساسی که بازتاب آن را می‌توان در نگرانی‌های بعدی نسبت به نفوذ بریتانیا در عراق، خلیج فارس و افغانستان مشاهده کرد (Atabaki, 2007, pp. 15–18; Cronin, 2010, pp. 35–38). از این منظر، کنفرانس قاهره صرفاً رویدادی در تاریخ عراق یا سیاست استعماری بریتانیا نبود، بلکه یکی از نقاط کانونی در فرایند بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در نظم جدید غرب آسیا به‌شمار می‌رفت. اهمیت این موضوع نیز در آن است که بیشتر پژوهش‌ها قاهره را از منظر دولت‌سازی در عراق یا سیاست امپراتوری بریتانیا بررسی کرده‌اند، در حالی که پیامدهای آن برای تحول محیط امنیتی و ژئوپلیتیکی ایران کمتر مورد توجه قرار گرفته است. بر همین اساس، بخش بعدی مقاله پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت این بازتعریف ژئوپلیتیکی را برای موقعیت منطقه‌ای و امنیتی ایران بررسی می‌کند.

۶- پیامدهای کنفرانس قاهره برای ایران

همان‌گونه که در بخش پیشین نشان داده شد، کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ صرفاً تلاشی برای حل «مسئله عراق» نبود، بلکه بخشی از فرایند بازآرایی ژئوپلیتیکی غرب آسیا پس از فروپاشی عثمانی محسوب می‌شد؛ فرایندی که در چارچوب راهبرد حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا شکل گرفت. یکی از مهم‌ترین نتایج این بازآرایی، دگرگونی تدریجی محیط امنیتی و ژئوپلیتیکی پیرامون ایران بود. در این بخش، پیامدهای کنفرانس قاهره برای ایران در دو سطح کوتاه‌مدت و بلندمدت بررسی می‌شود.

۱-٦- پیامدهای کوتاه‌مدت: مدیریت هزینه و تغییر معماری امنیتی پیرامونی

۱-۱-٦- کاهش هزینه‌های مالی و تثبیت الگوی حکمرانی غیرمستقیم

یکی از نخستین پیامدهای کنفرانس قاهره، کاهش محسوس هزینه‌های مالی و نظامی بریتانیا در عراق و تثبیت الگوی حکمرانی غیرمستقیم بود. بریتانیا پس از جنگ جهانی اول با هزینه‌های سنگین اشغال عراق روبه‌رو بود؛ هزینه‌هایی که در برخی برآوردها سالانه تا حدود ۳۰ میلیون پوند می‌رسید و از منظر دولت و افکار عمومی بریتانیا به‌تدریج غیرقابل دوام تلقی می‌شد (Sluglett, 2007, pp. 72–75; Omissi, 1990, pp. 160–163). تصمیمات اتخاذشده در قاهره، به‌ویژه اتکا به «کنترل هوایی» و انتقال بخشی از هزینه‌های اداره به دولت محلی عراق، امکان کاهش قابل‌توجه هزینه‌های حضور بریتانیا را فراهم کرد. کاهش هزینه‌ها به حدود ۵ میلیون پوند در سال، در منابع بریتانیایی به‌عنوان موفقیتی مهم در مدیریت امپراتوری معرفی شد (Louis, 1984, pp. 31–34). برای ایران، این تحول صرفاً یک تعدیل مالی در سیاست استعماری بریتانیا نبود. تا زمانی که اشغال عراق پرهزینه و شکننده به نظر می‌رسید، امکان سناریوهایی چون کاهش حضور بریتانیا یا بازنگری در ترتیبات منطقه‌ای همچنان وجود داشت. اما موفقیت الگوی حکمرانی غیرمستقیم، حضور بریتانیا در عراق را از وضعیتی موقت به موقعیتی پایدارتر تبدیل کرد. در نتیجه، نفوذ بریتانیا در مجاورت مرزهای غربی ایران تثبیت شد و به بخشی ماندگار از محیط ژئوپلیتیکی کشور بدل گردید.

۲-۱-٦- کنترل هوایی و دگرگونی توازن ابزارهای قدرت

بخش مهم دیگری از این تحول، تثبیت الگوی «کنترل هوایی» به‌جای اتکای گسترده به نیروهای زمینی بود؛ الگویی که چرچیل از حامیان اصلی آن به‌شمار می‌رفت و کنفرانس قاهره زمینه نهادی‌شدن آن را فراهم کرد (Omissi, 1990, pp. 162–168). در این چارچوب، پایگاه‌های هوایی عراق به مراکز اصلی نظارت، بازدارندگی و واکنش سریع تبدیل شدند و نقش نیروهای زمینی تا حدی به پشتیبانی تقلیل یافت.این تحول برای ایران چند پیامد مهم داشت:

نخست، سرعت و دامنه واکنش بریتانیا در پیرامون ایران افزایش یافت. استقرار نیروی هوایی در عراق به لندن امکان می‌داد تحولات منطقه‌ای، به‌ویژه در مناطق نزدیک به مرزهای غربی ایران، را با هزینه کمتر و تحرک بیشتر مدیریت کند. حتی بدون مداخله مستقیم، این قابلیت می‌توانست بر درک امنیتی نخبگان ایرانی اثر بگذارد.

دوم، مفهوم «فاصله ژئوپلیتیکی» دگرگون شد. پیش از جنگ جهانی اول، فاصله ایران با قدرت‌های اروپایی تا حد زیادی با موانع جغرافیایی و محدودیت‌های لجستیکی تعریف می‌شد. اما استقرار شبکه هوایی بریتانیا در عراق، این فاصله را کاهش داد و بخشی از فضای پیرامونی ایران در دسترس مستقیم قدرت نظامی بریتانیا قرار گرفت (Atabaki, 2007, pp. 13–16).

سوم، ماهیت تهدیدات بالقوه در مرز غربی ایران تغییر کرد. مرز ایران با عراقِ پس از قاهره، صرفاً مرز با یک دولت تازه‌تأسیس نبود، بلکه مرزی بود که در پسِ آن شبکه‌ای از پایگاه‌های هوایی، خطوط ارتباطی و زیرساخت‌های نظامی بریتانیا قرار داشت. این وضعیت، حتی بدون تغییر رسمی مرزها، کیفیت محیط امنیتی پیرامون ایران را دگرگون می‌کرد. در مجموع، پیامد کوتاه‌مدت کنفرانس قاهره برای ایران تنها به کاهش هزینه‌های امپراتوری بریتانیا محدود نمی‌شد، بلکه به تغییر ساختار قدرت در همسایگی غربی ایران و افزایش پایداری حضور بریتانیا در این منطقه انجامید.

۲-٦- پیامدهای بلندمدت: دولت‌سازی در پیرامون ایران و بازتعریف نظم منطقه‌ای

۱-۲-٦- تأسیس عراق و دگرگونی ساختار همسایگی غربی ایران

در سطح بلندمدت، مهم‌ترین پیامد کنفرانس قاهره برای ایران، شکل‌گیری دولت عراق تحت پادشاهی فیصل بود؛ دولتی که در چارچوب راهبرد حکمرانی غیرمستقیم بریتانیا سازمان یافت (Fromkin, 1989, pp. 394–398). این تحول، مرز غربی ایران را از مرز با امپراتوری عثمانی به مرز با دولتی تبدیل کرد که در سطوح کلیدی امنیتی، مالی و سیاست خارجی، پیوندی عمیق با بریتانیا داشت (Sluglett, 2007, pp. 80–86). اگر پیش‌تر رقابت ایران و عثمانی در قالب موازنه میان دو قدرت منطقه‌ای تعریف می‌شد، اکنون ایران در غرب با ساختاری مواجه بود که یک قدرت جهانی در پسِ آن قرار داشت. این دگرگونی چند پیامد اساسی داشت: نخست، فضای مانور ایران در بهره‌گیری از رقابت میان قدرت‌های همسایه کاهش یافت. دوم، هر بحران مرزی یا تنش سیاسی در روابط ایران و عراق می‌توانست به‌سرعت ابعاد فرامنطقه‌ای پیدا کند و بریتانیا را وارد معادله سازد. سوم، نوعی ناهم‌خوانی ساختاری میان ایران و همسایه غربی آن شکل گرفت؛ یکی دارای سنت تاریخی دولت‌داری مستقل، و دیگری دولتی نوپا با وابستگی قابل توجه به قدرت خارجی. از این منظر، تأسیس عراق را باید نه فقط رخدادی در تاریخ عراق، بلکه بخشی از فرایند بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران دانست.

۲-۲-٦- شکل‌گیری دولت‌های جدید و بازآرایی نظم منطقه‌ای

کنفرانس قاهره گرچه در میان خوش‌بینی و اعتماد به نفس فراوان اما با عنصری از نگرانی برای آنچه آینده برای ژئوپلیتیک پیچیده خاورمیانه در نظر داشت، به پایان رسید (Faught 2022, p. 139). پیامدهای این کنفرانس به عراق محدود نماند. شکل‌گیری ماوراءاردن تحت رهبری عبدالله و تثبیت چارچوب قیمومیت بریتانیا در فلسطین نیز بخشی از همین فرایند بود. در نتیجه، شبکه‌ای از دولت‌های جدید در غرب آسیا شکل گرفت که اگرچه از نظر حقوقی دارای حاکمیت بودند، اما در سطوح مختلف سیاسی، امنیتی و اقتصادی به بریتانیا وابستگی داشتند (Fromkin, 1989, pp. 398–402). این وضعیت به‌تدریج نوعی کمربند ژئوپلیتیکی در پیرامون غربی و جنوب‌غربی ایران ایجاد کرد. برای ایران، این تحول به معنای پیچیده‌تر شدن محیط منطقه‌ای بود. در گذشته، بخش عمده معادلات غرب ایران در نسبت با امپراتوری عثمانی تعریف می‌شد، اما اکنون تهران با مجموعه‌ای از دولت‌های تازه‌تأسیس مواجه بود که هر یک پیوندهای متفاوتی با قدرت‌های استعماری داشتند. این امر، هم محاسبات ژئوپلیتیکی ایران را دشوارتر می‌کرد و هم نیاز به بازتعریف سیاست منطقه‌ای کشور را افزایش می‌داد. هم‌زمان، این ترتیبات بدون مشارکت ایران شکل گرفتند. کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره و تصمیمات ناشی از آن، محیط پیرامونی ایران را در غیاب تهران بازتعریف نمود. این وضعیت، در سطح ادراکی، می‌توانست نوعی احساس حذف‌شدگی از فرایند مهندسی نظم منطقه‌ای را در میان بخشی از نخبگان ایرانی تقویت کند؛ احساسی که آثار آن بعدها در حساسیت ایران نسبت به نفوذ خارجی در عراق، خلیج فارس و شامات قابل مشاهده بود (Atabaki, 2007: 15).

.

۳-۲-٦- تثبیت نظم جدید غرب آسیا و جایگاه ایران

در دهه‌های پس از کنفرانس قاهره، به‌تدریج نشانه‌های تثبیت نظم جدید غرب آسیا آشکار شد؛ نظمی که در آن عراق هاشمی، ماوراءاردن و فلسطین، هر یک به‌گونه‌ای در چارچوب راهبرد منطقه‌ای بریتانیا عمل می‌کردند (Fromkin, 2011, pp. 60–68). در این نظم، ایران با وضعیتی مواجه شد که در آن مرزهای رسمی کشور تغییر نکرده بود، اما محیط امنیتی پیرامون آن دگرگون شده بود. در غرب، دولت عراق و شبکه نفوذ بریتانیا قرار داشت؛ در جنوب، حضور بریتانیا در خلیج فارس ادامه داشت؛ و در شمال نیز فشار ژئوپلیتیکی روسیه و سپس اتحاد شوروی همچنان پابرجا بود. بر این اساس، کنفرانس قاهره را می‌توان نقطه‌ای مهم در فرایندی دانست که طی آن، محیط ژئوپلیتیکی ایران بدون مشارکت مستقیم تهران بازتعریف شد. اهمیت این تحول در آن بود که مرزهای حقوقی ایران ثابت ماند، اما ساختار و کیفیت محیط امنیتی پیرامون کشور به‌طور بنیادین تغییر کرد. در نتیجه، ایران در دهه‌های بعد ناچار بود در فضایی عمل کند که پیچیدگی ژئوپلیتیک آن بیش از گذشته شده و اعمال سیاست مستقل در آن، مستلزم محاسباتی دشوارتر و چندلایه‌تر بود.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر کوشید کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ را فراتر از یک رویداد در تاریخ امپراتوری بریتانیا یا صرفاً نقطه‌ای در فرایند دولت‌سازی در عراق تحلیل کند و آن را به‌عنوان لحظه‌ای کانونی در بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در نظم جدید غرب آسیا مورد بررسی قرار دهد. استدلال مرکزی مقاله این بود که تصمیمات اتخاذشده در کنفرانس قاهره، با صورت‌بندی و عملیاتی‌کردن منطق «حکمرانی امپراتوری کم‌هزینه»، مرز غربی ایران را بدون تغییر در خطوط حقوقی، اما با دگرگونی عمیق در کیفیت و محتوای محیط قدرت پیرامونی، وارد نظمی تازه از روابط ژئوپلیتیکی کرد.

نخست آن‌که، تحلیل تاریخی نشان داد قاهره ۱۹۲۱ را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان پاسخی اداری به «مسئله عراق» فهمید. تصمیمات این کنفرانس در بطن خود حامل الگویی از مدیریت امپراتوری بود که بر ترکیب سه مؤلفه اصلی استوار بود: تکیه بر حکمرانی غیرمستقیم از طریق پادشاهی‌های محلی و دولت‌های وابسته؛ کاهش هزینه‌های مالی و نظامی از راه جایگزینی اشغال مستقیم با ترتیبات قیمومیتی و پیمان‌های امنیتی؛ و نهادینه‌سازی کنترل هوایی به‌عنوان ابزار اصلی اعمال قدرت و مدیریت شورش‌ها. این الگو نه‌تنها معماری سیاسی عراق را شکل داد، بلکه جایگاه آن را در شبکه گسترده‌تر نفوذ بریتانیا در غرب آسیا تعریف کرد.

در این چارچوب، عراقِ فیصل، ماوراءاردنِ عبدالله و سیاست بریتانیا در فلسطین، در مجموع کمربندی از دولت‌های وابسته را در امتداد شرق مدیترانه و پیرامون ایران شکل دادند. در نتیجه، محیط ژئوپلیتیکی ایران از وضعیت پیشین که در آن رقابت با امپراتوری عثمانی و تعامل با واحدهای سیاسی منطقه‌ای نقش اصلی داشت به محیطی تبدیل شد که در آن قدرتی جهانی در پشت ساختار سیاسی همسایگان غربی و جنوب‌غربی ایران قرار گرفته بود.

دوم آن‌که، بررسی پیامدهای کوتاه‌مدت نشان داد کاهش چشمگیر هزینه‌های حضور بریتانیا در عراق از حدود ۳۰ میلیون به حدود ۵ میلیون پوند سالانه صرفاً یک اصلاح مالی نبود. این تحول به تثبیت حضور بریتانیا در عراق و پایدارسازی آن در مرزهای غربی ایران انجامید. تا زمانی که اداره عراق از نظر مالی غیرقابل تحمل تلقی می‌شد، احتمال خروج یا بازنگری

اساسی در سیاست‌ها وجود داشت؛ اما نهادینه‌شدن الگوی امپراتوری کم‌هزینه، این حضور را از یک وضعیت موقت به یک واقعیت ساختاری در محیط امنیتی ایران تبدیل کرد.

سوم آن‌که، در افق بلندمدت، تأسیس دولت عراق تحت رهبری فیصل موجب شد مرز ایران – عراق در سطح ژئوپلیتیکی به مرز غیرمستقیم ایران – بریتانیا تبدیل شود. در نظم پیشین، ایران و عثمانی به‌عنوان دو قدرت منطقه‌ای با ظرفیت‌های تاریخی و سیاسی مستقل در چارچوبی طولانی از رقابت و تعامل حرکت می‌کردند. در نظم پساقاهره، همسایه غربی ایران دولتی نوپا بود که در حوزه‌های اصلی امنیتی، مالی و سیاست خارجی با لندن پیوند داشت. این دگرگونی، امکان بهره‌گیری ایران از رقابت قدرت‌های همسایه برای ایجاد موازنه را محدود کرد و احتمال ارتقای بحران‌های مرزی به سطح رویارویی با یک قدرت جهانی را افزایش داد. همچنین با فروپاشی عثمانی، گرچه برای ایران فرصتی بی‌بدیل فراهم می‌شد تا بتواند بخشی از سرزمین کهن ایران یعنی تا مرز رود فرات را به انضمام خود درآورد، اما شوربختانه توطئه بریتانیا و ضعف عمیق ایران از حیث سیاسی و اقتصادی و از همه نامطلوب‌تر نیاز ایران به کمک‌های بریتانیا باعث شد، این مهم تحقق نیافته و زمینه تاسیس عراق در قلمرو کنونی فراهم آید.

چهارم آن‌که، شکل‌گیری ماوراءاردن و جهت‌گیری سیاست بریتانیا در فلسطین، نظم جدید غرب آسیا را به‌سوی ساختاری چنددولتی و به‌هم‌پیوسته سوق داد که در آن بازآرایی نظم منطقه‌ای عمدتاً در غیاب مشارکت ایران انجام می‌شد. کنفرانس قاهره و ترتیبات پس از آن نمونه‌ای روشن از وضعیت «تصمیم‌گیری درباره محیط پیرامونی ایران بدون حضور ایران» بود؛ وضعیتی که می‌توانست در سطح ادراکی، احساس حاشیه‌نشینی ژئوپلیتیکی را در میان بخشی از نخبگان سیاسی و فکری ایران تقویت کند. بر این اساس، سهم نظری این مقاله را می‌توان در سه سطح خلاصه کرد: نخست، پیوند دادن تاریخ امپراتوری با مفهوم محیط ژئوپلیتیکی ایران و نشان دادن این نکته که فهم جایگاه ایران در نظم پس از جنگ جهانی اول مستلزم توجه به فرایندهای مهندسی محیط پیرامونی آن است. دوم، ارائه خوانشی از کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ از منظر ایران، در حالی که ادبیات موجود عمدتاً بر تاریخ عراق، مسئله فلسطین یا سیاست امپراتوری بریتانیا تمرکز داشته است سوم، برجسته‌سازی نقش منطق «حکمرانی امپراتوری کم‌هزینه» در بازتعریف نظم پیرامونی ایران و نشان دادن این‌که چگونه سازوکارهایی چون حکمرانی غیرمستقیم، دولت‌های وابسته و کنترل هوایی به بازآرایی محیط ژئوپلیتیکی ایران انجامیدند.

در نهایت، یافته‌های این پژوهش می‌تواند در دو مسیر پژوهشی ادامه یابد. از یک سو، بررسی دقیق‌تر واکنش‌ها و ادراکات نخبگان سیاسی و فکری ایران نسبت به تحولات عراق و نظم جدید غرب آسیا در دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ می‌تواند بُعد ادراکی این بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی را روشن‌تر سازد. از سوی دیگر، مقایسه این تجربه با دوره‌های بعدی به‌ویژه در چارچوب نظم جنگ سرد می‌تواند نشان دهد که تا چه اندازه «غیبت ایران در مهندسی محیط پیرامونی خود» به الگویی تکرارشونده در تاریخ ژئوپلیتیکی معاصر ایران تبدیل شده است.

به این ترتیب، کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ در خوانش این مقاله نه صرفاً نقطه آغاز دولت‌سازی در عراق، بلکه لحظه‌ای تعیین‌کننده در بازتعریف محیط ژئوپلیتیکی ایران در نظم جدید غرب آسیا بود؛ لحظه‌ای که بدون تغییر مرزهای رسمی ایران، ساختار قدرت در پیرامون آن را دگرگون کرد و ایران را در محیطی قرار داد که در آن بخشی از همسایگان غربی و جنوب‌غربی کشور در مدار راهبرد منطقه‌ای بریتانیا قرار گرفته بودند. از این منظر، قاهره ۱۹۲۱ را می‌توان یکی از نقاط

عطف مهم در تحول محیط امنیتی و ژئوپلیتیکی ایران در قرن بیستم دانست. در همین قالب می‌توان درگیری‌های اخیر نظامی در جریان دو جنگ دوازده روزه و چهل روزه علیه ایران را در امتداد همین تغییر محیط ژئوپلتیک تفسیر و ارزیابی نمود خصوصا اینکه در جریان جنگ چهل روزه عملا بخشی از حملات از پایگاه‌های نظامی آمریکا در کشورهای عربی منطقه انجام پذیرفت. پایگاه‌هایی که نتیجه بازتعریف و تحمیل محیط ژئوپلتیک جدیدی برای ایران در نتیجه کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره بود.

ملاحظات اخلاقی

این مقاله حامی مالی ندارد.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از سرقت ادبی، نشر و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوء رفتار و غیره می‌شوند، به طور کامل رعایت شده است.

تعهد کپی رایت

طبق تعهد نویسندگان، حق کپی رایت (CC) رعایت شده است.

References

Adamiyat, F. (1977). *Andisheh-yi taraqqi va hukumat-i qanun dar 'asr-i Sipahsalar* [The idea of progress and the rule of law in the age of Sepahsalar]. Kharazmi. [In Persian]

Alziadi, A., Rahmanian, D., & Zandieh, H. (2022). The process of recognizing the newly established state of Iraq during the era of Reza Shah (1921-1929). *Journal of the History of Foreign Relations*,6 (92), 13-42 [In Persian]

Atabaki, T. (Ed.). (2007). Iran and the First World War: Battleground of the great powers. I.B. Tauris.

Barr, J. (2011). *A line in the sand:* Britain, France and the struggle that shaped the Middle East. Simon & Schuster.

Bayat, K. (1999). *Iran and the First World War*: Documents and perspectives. Center for Documents and Diplomatic History. [In Persian]

Cronin, S. (Ed.). (2010). *The making of modern Iran: State and society under Riza Shah,* 1921–1941. Routledge.

Doyle, M. W. (1986). *Empires*. Cornell University Press.

Faught, C. B. (2022). *Cairo 1921: Ten days that made the Middle East*. Yale University Press.

Flint, C. (2017). *Introduction to geopolitics* (3rd ed.). Routledge.

Fromkin, D. (1989). *A peace to end all peace: The fall of the Ottoman Empire and the creation of the modern Middle East*. Henry Holt and Company.

Gallagher, J., & Robinson, R. (1953). The imperialism of free trade. *The Economic History Review*, 6(1), 1–15. https://doi.org/10.2307/2591696

Louis, W. R. (1984). *The British Empire in the Middle East, 1945–1951: Arab nationalism, the United States, and postwar imperialism*. Oxford University Press.

Ó Tuathail, G. (1996). *Critical geopolitics: The politics of writing global space*. University of Minnesota Press.

Omissi, D. (1990). *Air power and colonial control: The Royal Air Force, 1919–1939.* Manchester University Press.

Paris, M. (2003). *Britain, the Hashemites and Arab rule, 1920–1925: The Sherifian solution*. Frank Cass.

Sluglett, P. (2007). *Britain in Iraq: Contriving king and country*. I.B. Tauris.

Tripp, C. (2007). *A history of Iraq* (3rd ed.). Cambridge University Press.