



کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ به مثابه فرآیند سیاست‌سازی امپراتوری: نقش حلقه میانی دیوان‌سالاری بریتانیا در خاورمیانه*



محمد صاحبی* - دکتر سیدمحمد کاظم سجادپور**

This is an open access article under the CC BY license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

چکیده

این مقاله به بررسی فرایند سیاست‌سازی امپراتوری بریتانیا در خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول با تمرکز بر کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ می‌پردازد. مسئله اصلی پژوهش تبیین چگونگی شکل‌گیری تصمیم‌های سیاسی بریتانیا و نقش ساختارهای اداری در تدوین ترتیبات حکمرانی جدید در عراق، ماوراءاردن و فلسطین است. مقاله حاضر می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که شبکه‌های دیوان‌سالاری امپراتوری و کنشگران میانی چه نقشی در فرایند تصمیم‌گیری و صورت‌بندی سیاست‌های بریتانیا در خاورمیانه ایفا کردند. پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد تاریخی-تحلیلی و چارچوبی سه‌سطحی، تعامل میان محدودیت‌های ساختاری امپراتوری، شبکه‌های دیوان‌سالاری میانی و عاملیت کنشگران کلیدی را بررسی می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که افسران سیاسی، مدیران وزارت مستعمرات و کارشناسان منطقه‌ای از طریق تولید، گردآوری و انتقال دانش میدانی درباره شرایط محلی، نقش مؤثری در شکل‌دهی گزینه‌های سیاستی و هدایت فرایند تصمیم‌سازی داشتند. کنفرانس قاهره نیز بستری برای تلفیق این گزینه‌ها و تبدیل آن‌ها به الگوهای حکمرانی در سرزمین‌های تحت نفوذ بریتانیا فراهم کرد. نتیجه پژوهش نشان می‌دهد که ترتیبات حکمرانی شکل گرفته در منطقه بیش از آنکه حاصل یک طرح کلان و از پیش تعیین شده برای نظم خاورمیانه باشند، محصول تلاش دیوان‌سالاری امپراتوری برای ایجاد سازوکارهای حکمرانی کم‌هزینه، عملی و قابل اداره در شرایط پس از جنگ جهانی اول بودند.

کلیدواژگان

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱، سیاست‌سازی امپراتوری، دیوان‌سالاری استعماری، حلقه میانی.

* این مقاله برگرفته از رساله دکتری روابط بین‌الملل محمد صاحبی با راهنمایی دکتر سیدمحمد کاظم سجادپور است.

** گروه روابط بین‌الملل، دانشکده الهیات، حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران.

** استاد تمام دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه. / نویسنده مسئول / ایمیل: sajjadpour@sir.ac.ir

مقدمه

در بهار ۱۹۲۱، گروهی از مقام‌های سیاسی، نظامی و اداری امپراتوری بریتانیا در قاهره گرد هم آمدند تا درباره آینده سرزمین‌هایی تصمیم‌گیری کنند که پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی در حوزه نفوذ بریتانیا قرار گرفته بودند. این نشست که به ابتکار وینستون چرچیل، وزیر مستعمرات، برگزار شد، در ظاهر تلاشی برای حل مسائل اداری و امنیتی عراق و شرق اردن بود، اما در سطحی عمیق‌تر بخشی از فرایند بازتنظیم سیاست امپراتوری بریتانیا در خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول به شمار می‌رفت.

فروپاشی امپراتوری عثمانی خلاً قدرت گسترده‌ای در بخش‌های وسیعی از خاورمیانه ایجاد کرده بود. مناطق عربی که پیش‌تر در چارچوب ساختار اداری عثمانی اداره می‌شدند، اکنون در وضعیتی قرار داشتند که مرزهای سیاسی، نهادهای حکمرانی و منابع مشروعیت سیاسی در آن‌ها هنوز تثبیت نشده بود. در عین حال، توافق‌های دوران جنگ، از جمله توافق سایکس-پیکو و تعهدات بریتانیا در قبال جنبش‌های عربی، مجموعه‌ای از انتظارات و مطالبات متعارض را در سطح منطقه پدید آورده بود. از سوی دیگر، استقرار نظام قیمومیت جامعه ملل مسئولیت‌های جدیدی را بر عهده بریتانیا قرار می‌داد، در حالی که این کشور با محدودیت‌های شدید مالی، نظامی و سیاسی ناشی از جنگ جهانی اول مواجه بود. در چنین شرایطی، سیاست‌گذاران بریتانیایی با این مسئله اساسی روبه‌رو بودند که چگونه می‌توان نظامی اداری و سیاسی در سرزمین‌های عربی ایجاد کرد که هم منافع راهبردی امپراتوری را حفظ کند و هم با ظرفیت محدود مالی و نظامی بریتانیا سازگار باشد.

کنفرانس قاهره در پاسخ به همین چالش شکل گرفت. هدف آن صرفاً اتخاذ چند تصمیم اداری محدود نبود، بلکه تلاشی گسترده‌تر برای بازآرایی شیوه حکمرانی بریتانیا در خاورمیانه محسوب می‌شد؛ تلاشی برای یافتن الگویی از حکمرانی که بتواند میان حفظ نفوذ امپراتوری و کاهش هزینه‌های اداره سرزمین‌های تحت کنترل آن تعادل برقرار سازد. به همین دلیل، مباحث کنفرانس تنها به عراق محدود نماند، بلکه آینده ماوراءاردن و چارچوب سیاست بریتانیا در فلسطین را نیز دربر گرفت. از این منظر، کنفرانس قاهره را می‌توان نقطه‌ای تعیین‌کننده در شکل‌گیری ترتیبات حکمرانی پساعثمانی در خاورمیانه دانست؛ ترتیباتی که در قالب نظام قیمومیت جامعه ملل تعریف شدند، اما در عمل باید الزامات و منافع امپراتوری بریتانیا را نیز تأمین می‌کردند.

با وجود اهمیت این رویداد، بخش عمده‌ای از ادبیات موجود بر نتایج نهایی کنفرانس یا نقش شخصیت‌های برجسته‌ای چون چرچیل، تی. ای. لورنس و گرتروود بل تمرکز کرده است. هرچند نقش این افراد در فرایند تصمیم‌گیری انکارناپذیر است، چنین رویکردی اغلب سازوکارهای نهادی و اداری شکل‌دهنده این تصمیمات را در حاشیه قرار می‌دهد. تصمیم‌های کنفرانس قاهره نه صرفاً حاصل اراده چند سیاستمدار، بلکه محصول تعامل میان محدودیت‌های ساختاری امپراتوری، محاسبات مالی و اداری، گزارش‌های میدانی و شبکه‌ای از کارگزاران سیاسی و اداری بودند که در سطوح مختلف نظام امپراتوری فعالیت می‌کردند.

در این میان، یکی از ابعاد کمتر بررسی‌شده، نقش «حلقه میانی دیوان‌سالاری» امپراتوری است؛ مجموعه‌ای از افسران سیاسی، مدیران اداری و مالی و کارشناسان منطقه‌ای که میان لندن، قاهره و

بغداد در رفت‌وآمد بودند و از طریق گردآوری، تولید و انتقال دانش میدانی، شرایط محلی را به گزینه‌های سیاستی قابل اجرا تبدیل می‌کردند. این گروه نقشی واسطه‌ای میان ساختارهای کلان امپراتوری و تصمیم‌گیران عالی‌رتبه ایفا می‌کردند و در شکل‌گیری راه‌حل‌هایی که بعدها در کنفرانس قاهره به تصویب رسید، سهم مهمی داشتند.

بر این اساس، پرسش اصلی مقاله حاضر آن است که کنفرانس قاهره چگونه در تعامل میان محدودیت‌های ساختاری امپراتوری بریتانیا، شبکه‌های دیوان‌سالاری و عاملیت کنشگران کلیدی به تصمیم‌هایی انجامید که چارچوب حکمرانی عراق، ماوراءاردن و فلسطین را شکل داد؟ فرضیه مقاله آن است که ترتیبات سیاسی و اداری برآمده از کنفرانس قاهره بیش از آنکه حاصل اجرای یک طرح جامع برای نظم‌بخشی به خاورمیانه باشند، نتیجه فرایند سیاست‌سازی درون دیوان‌سالاری امپراتوری و تلاش برای مدیریت بحران حکمرانی در شرایط پس از جنگ جهانی اول بودند؛ فرایندی که با هدف کاهش هزینه‌های اداره سرزمین‌های تحت نفوذ و افزایش کارآمدی حکمرانی شکل گرفت.

این پژوهش با بهره‌گیری از رویکرد تاریخی-تحلیلی و بر اساس یک چارچوب سه‌سطحی، تعامل میان محدودیت‌های ساختاری امپراتوری، شبکه‌های دیوان‌سالاری میانی و عاملیت کنشگران کلیدی را در فرایند تصمیم‌سازی بررسی می‌کند. هدف مقاله تبیین سازوکارهای نهادی سیاست‌سازی در امپراتوری بریتانیا و نشان دادن نقش حلقه میانی دیوان‌سالاری در ترجمه محدودیت‌های ساختاری به گزینه‌های سیاستی و شکل‌گیری ترتیبات حکمرانی در خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول است.

۱- پیشینه پژوهش

ادیات مربوط به کنفرانس قاهره را می‌توان در سه جریان اصلی دسته‌بندی کرد. نخست، مطالعاتی که کنفرانس قاهره را نقطه عطفی در شکل‌گیری نظم سیاسی جدید خاورمیانه پس از فروپاشی امپراتوری عثمانی می‌دانند. در این آثار، تصمیم‌هایی مانند تأسیس پادشاهی عراق تحت حاکمیت فیصل و شکل‌گیری امارت ماوراءاردن به‌عنوان مهم‌ترین پیامدهای کنفرانس بررسی شده‌اند. کتاب «صلحی که همه صلح‌ها را بر باد داد» اثر فرامکین (Fromkin, 2009: 567) کنفرانس قاهره را در چارچوب فروپاشی امپراتوری عثمانی و شکل‌گیری نظم سیاسی جدید خاورمیانه تحلیل می‌کند و تصمیم‌هایی چون تأسیس پادشاهی عراق و شکل‌گیری امارت ماوراءاردن را در بستر بازآرایی ژئوپلیتیکی پس از جنگ جهانی اول توضیح می‌دهد. مزیت اصلی این اثر، جای‌دادن کنفرانس در یک روایت کلان و منطقه‌ای است؛ با این حال، غلبه همین رویکرد کلان موجب شده است که سازوکارهای اداری و سطوح میانی سیاست‌سازی بریتانیا کمتر به‌طور مستقل بررسی شوند. مقاله حاضر، در تمایز با این رویکرد، بر بازسازی فرایند نهادی و دیوان‌سالارانه‌ای تمرکز دارد که از خلال آن نتایج کنفرانس شکل گرفت.

دوم، پژوهش‌هایی که بر نقش شخصیت‌های کلیدی در تصمیم‌گیری‌های کنفرانس تمرکز دارند و عاملیت فردی را در مرکز تحلیل قرار می‌دهند. در این مطالعات، نقش افرادی مانند چرچیل، لورنس، گرتروود بل و پرسکی کاکس در شکل‌دهی به سیاست‌های بریتانیا در منطقه برجسته شده است. در این ارتباط کتاب «کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره، ده روزی که خاور میانه را بنا نهاد» اثر فاوت (Faught, 2022:)

251) مهم‌ترین اثری است که با تمرکز بر نقش شخصیت‌های کلیدی از جمله چرچیل، لورنس، گرتروود بل و سِر پرسی کاکس، عاملیت فردی را در مرکز تحلیل قرار می‌دهد. قوت این اثر در بازسازی دقیق فضای تصمیم‌گیری و برجسته‌سازی نقش کنشگران مؤثر است؛ اما تمرکز بر افراد، تا حدی باعث شده است که بستر نهادی و سازوکارهای دیوان‌سالارانه‌ای که امکان طرح و ترجیح گزینه‌های سیاسی را فراهم می‌کردند، در حاشیه قرار گیرند. مقاله حاضر، در برابر این رویکرد، می‌کوشد عاملیت افراد را درون شبکه‌های اداری و کارشناسی تحلیل کند و از تقلیل کنفرانس به تصمیم چند چهره برجسته فراتر رود.

سوم، آثاری که کنفرانس قاهره را در چارچوب کلان‌تر در تکوین سیاست بریتانیا در جهان عرب ارزیابی می‌نماید. کتاب «بنیادهای سیاست بریتانیا در جهان عرب، کنفرانس ۱۹۲۱ قاهره» اثر کلايمن (Kleiman, 1970: 322) دقیقاً کنفرانس قاهره را به عنوان نقطه‌ای بنیادین در تکوین سیاست بریتانیا در جهان عرب ارزیابی می‌نماید. اهمیت این اثر در تمرکز مستقیم بر خود کنفرانس و جایگاه آن در بنیان‌گذاری سیاست بریتانیا در منطقه است؛ اما تحلیل آن بیشتر در سطح سیاست عالی و پیامدهای تصمیم‌گیری باقی می‌ماند و شبکه‌های اداری و کارشناسی میان لندن و سرزمین‌های تحت نفوذ را کمتر به صورت نظام‌مند واکاوی می‌کند. نوآوری مقاله حاضر نسبت به این اثر در آن است که کنفرانس را نه فقط یک رویداد تعیین‌کننده، بلکه محصول تعامل میان ساختار امپراتوری، بوروکراسی و فرایند تعریف و صورت‌بندی مسائل سیاستی می‌خواند.

کتاب «چرچیل و شکل دهی خاورمیانه ۱۹۲۱-۱۹۱۹» اثر سارا رگوئر (Reguer, 2020: 226) از این جهت اهمیت دارد که به خلأ موجود در ادبیات اشاره می‌کند: بیشتر پژوهش‌ها یا در سطح ساختار کلان امپراتوری باقی مانده‌اند یا بر افراد برجسته تمرکز کرده‌اند، در حالی که سطح میانی سیاست‌سازی، یعنی شبکه‌های اداری و کارشناسی، کمتر مورد بررسی قرار گرفته است. نقطه قوت این مقاله، طرح روشن این کمبود تحلیلی است؛ با این حال، تمرکز اصلی آن همچنان بر نقش چرچیل در نهادسازی پس از جنگ باقی می‌ماند. مقاله حاضر با تمرکز مستقیم بر همین سطح مغفول، کنفرانس قاهره را به مثابه نمونه‌ای از سیاست‌سازی امپراتوری در تعامل میان ساختار، بوروکراسی و عاملیت بازخوانی می‌کند. از این منظر، نوآوری پژوهش نه در بازگویی نتایج کنفرانس، بلکه در بازسازی فرایند نهادی تولید آن نتایج است.

۲- چارچوب مفهومی و مبانی نظری

برای تحلیل کنفرانس قاهره ۱۹۲۱، این پژوهش از رویکردی مبتنی بر سازه‌انگاری نهادی در مطالعه سیاست امپراتوری بهره می‌گیرد. در این رویکرد، سیاست‌ها صرفاً پیامد ضرورت‌های مادی یا تصمیم‌های فردی نیستند، بلکه در بستر تعامل میان محدودیت‌های ساختاری، نهادهای اداری و برداشت‌های کنشگران شکل می‌گیرند. به بیان دیگر، سیاست‌سازی امپراتوری فرایندی است که در آن ساختارها، بوروکراسی و عاملیت به‌طور هم‌زمان در تولید گزینه‌های سیاستی نقش دارند

این چارچوب با ادبیات تحلیل سیاست خارجی^۱ مدل سیاست بوروکراتیک و نهادگرایی تاریخی هم‌خوان است. در سنت تحلیل سیاست خارجی تأکید می‌شود که سیاست‌ها حاصل تعامل میان ساختارهای نهادی و برداشت‌های کنشگران هستند (Hudson 2005: 1-30). مدل سیاست بوروکراتیک نیز نشان می‌دهد که خروجی سیاستی نتیجه تعامل و چانه‌زنی میان بازیگران مختلف در درون دستگاه‌های اداری است و نه صرفاً اراده یک تصمیم‌گیر واحد. در عین حال، نهادگرایی تاریخی یادآور می‌شود که تصمیم‌های سیاستی در چارچوب مسیرهای نهادی تثبیت شده و محدودیت‌های ساختاری اتخاذ می‌شوند (Hall & Taylor, 1996: 936-957). بر این اساس، مقاله حاضر، کنفرانس قاهره را در قالب مدلی سه‌سطحی تحلیل می‌کند.

۲-۱- سطح نخست: ساختار امپراتوری

پس از جنگ جهانی اول، امپراتوری بریتانیا با بحران مالی، فشار افکار عمومی برای کاهش هزینه‌های خارجی و الزامات نظام قیمومیت جامعه ملل روبه‌رو بود. هزینه‌های سنگین حضور نظامی در عراق و ناآرامی‌های منطقه‌ای دولت بریتانیا را به جست‌وجوی الگوی حکمرانی کم‌هزینه‌تر سوق داد. این محدودیت‌های ساختاری علاوه بر اینکه چارچوب کلی سیاست‌گذاری را تعیین می‌کردند، دامنه گزینه‌های قابل تصور را نیز محدود می‌ساختند (Satia, 2006: 576-608; Omissi, 1990: 39-44).

۲-۲- سطح دوم: حلقه میانی دیوان‌سالاری

در این پژوهش، «حلقه میانی دیوان‌سالاری» به مجموعه‌ای از افسران سیاسی، مدیران اداری و کارشناسان منطقه‌ای اطلاق می‌شود که در فاصله میان سطوح عالی تصمیم‌گیری در لندن و سطوح اجرایی در سرزمین‌های تحت نفوذ قرار داشتند. این گروه نه در سطح عالی سیاست‌گذاری کلان بودند و نه صرفاً مجریان دستورات؛ بلکه از طریق تولید گزارش‌های میدانی، تحلیل‌های اداری، یادداشت‌های سیاستی و پیشنهادهای اجرایی، در صورت‌بندی مسائل و تعریف گزینه‌های ممکن نقش فعال و موثری ایفا می‌کردند (Reguer, 2020: 567-584; Faught, 2022: 90-111).

این شبکه اداری در عمل، ترجمان محدودیت‌های ساختاری به راه‌حل‌های عملی بود. بسیاری از پیشنهادها مربوط به حکمرانی غیرمستقیم، استفاده از نخبگان محلی و اتکا به قدرت هوایی ابتدا در همین سطح صورت‌بندی و سپس به سطوح بالاتر منتقل شدند (Satia, 2006: 576-608; Dodge, 2003: 4-22).

۲-۳- سطح سوم: عاملیت کنشگران کلیدی

شخصیت‌هایی مانند وینستون چرچیل، تی.ای. لورنس، گرتروود بل و سر پرسی کاکس در جهت‌دهی نهایی به تصمیم‌ها نقش مهمی داشتند. تجربه‌های میدانی، باورهای سیاسی و شبکه‌های ارتباطی آنان بر نحوه تفسیر مسائل اثر گذاشت. این کنشگران در چارچوب محدودیت‌های ساختاری و گزینه‌های صورت‌بندی شده توسط بوروکراسی عمل می‌کردند، اما در نهایت با انتخاب و اولویت‌بندی میان گزینه‌ها، به سیاست‌ها شکل سیاسی نهایی می‌دادند (Fromkin, 2009: 485-495; Dodge, 2003: 16-18).

¹. Foreign Policy Analysis

فرضیه تحلیلی این پژوهش آن است که تصمیم‌های کنفرانس قاهره در نقطه تلاقی این سه سطح شکل گرفتند. ساختار امپراتوری دامنه امکان‌ها را محدود می‌کرد، حلقه میانی دیوان‌سالاری این امکان‌ها را به گزینه‌های اجرایی تبدیل می‌کرد و کنشگران کلیدی از میان این گزینه‌ها انتخاب می‌کردند. بنابراین، کنفرانس قاهره را باید نه صرفاً یک نشست سیاسی، بلکه فرایندی نهادی در سیاست‌سازی امپراتوری دانست.

می‌توان گفت: تحلیل اسناد با تمرکز بر نحوه صورت‌بندی مسائل، پیشنهاد گزینه‌ها و استدلال‌های ارایه‌شده در فرایند تصمیم‌گیری انجام شده است. این رویکرد امکان شناسایی نقاط اتصال سه سطح تحلیلی را فراهم می‌کند و نشان می‌دهد چگونه گزینه‌های خاص سیاستی در فرایند اداری تثبیت و سپس در سطح سیاسی تصویب شدند.

در ادامه، این چارچوب تحلیلی برای بررسی تصمیم‌های مربوط به عراق، ماوراء‌اردن و فلسطین در کنفرانس قاهره به کار گرفته می‌شود تا نشان داده شود چگونه تعامل میان ساختار امپراتوری، حلقه میانی دیوان‌سالاری و عاملیت کنشگران به شکل‌گیری الگوی خاصی از حکمرانی غیرمستقیم در منطقه انجامید.

۳- تاریخچه

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ را باید در بستر تحولات بزرگ‌تری دید که پس از جنگ جهانی اول، بریتانیا را ناگزیر کرد سازوکار اداره قلمروهای جدید در خاورمیانه را از نو طراحی کند. فشارهای مالی، چالش‌های امنیتی و حساسیت‌های سیاسی پس‌ازجنگ، نیاز به یک «فرمول» کم‌هزینه‌تر برای حفظ نفوذ را تشدید کرد؛ به‌ویژه در عراق که تجربه اداره نظامی و سپس ناآرامی‌ها نشان داد استمرار الگوی پیشین دشوار است (Colonial Office, 1921, CO 730/1; Cox, 1921, CO 730/1).

در این فضا، کنفرانس قاهره در مارس ۱۹۲۱ نه صرفاً یک نشست مشورتی، بلکه یک کوشش برای هماهنگ‌سازی بین‌اداری و تبدیل داده‌های میدانی و پیشنهادها کارشناسی به بسته سیاستی بود. اسناد رسمی دولت بریتانیا درباره قاهره و نیز پرونده‌های مرتبط با آن در بایگانی کابینه نشان می‌دهد که دستور کار قاهره در امتداد مجموعه‌ای از یادداشت‌ها، مکاتبات و ارزیابی‌های نهادی صورت‌بندی شده بود (The National Archives, 1921, CAB 24/122). در سطح عمومی‌تر نیز، صورت‌جلسات و مباحثات مجلس عوام در همان سال بیانگر آن است که «خدمات خاورمیانه» و هزینه‌ها/سازماندهی آن، موضوع گفت‌وگوی رسمی و مناقشه‌پذیر در داخل بریتانیا بوده است (House of Commons Debates, 1921, Vol. 143, cols. 265–320).

یکی از عناصر مهم در این سیاست‌سازی، جایگاه و نقش کارگزاران و مشاورانی بود که میان «مرکز» و «میدان» حرکت می‌کردند و عملاً مواد خام تصمیم‌گیری را تولید و پالایش می‌کردند. برای نمونه، یادداشت رسمی تی.ای. لارنس درباره بین‌النهرین که به‌عنوان سند کابینه ثبت شده، نمونه‌ای روشن از چگونگی تبدیل قضاوت‌های میدانی و سیاسی به توصیه سیاستی برای سطوح عالی است (Lawrence, 1921, CAB 24/120, CP 2562). همچنین، نوشته/یادداشت گرتروود بل درباره نامزدی

فصل نشان می‌دهد که بحث «گزینش نخبگان محلی همسو» چگونه در سطح کارشناسی-اداری پیگیری و برای تصمیم‌گیران قابل عرضه می‌شد (Bell, 1921). در نهایت، صورت‌بندی قاهره در سال‌های پس از آن، در قالب اسناد سیاستی رسمی نیز بازتاب یافت. نمونه شاخص، کتاب سفید لژوئن ۱۹۲۲ است که به عنوان متن سیاستی منتشر شد و می‌توان آن را یکی از استمرارهای مکتوب همان تلاش برای تثبیت ترتیبات جدید دانست (British Government, 1922). از این منظر، کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ را می‌توان لحظه‌ای دانست که در آن «سیاست امپراتوری» نه فقط در سطح تصمیم‌های کلان، بلکه در سطح پرونده‌ها، یادداشت‌ها، و سازوکارهای هماهنگی نهادی ساخته شد—جایی که نقش حلقه میانی دیوان‌سالاری در ترجمه واقعیت‌های پیچیده محلی به گزینه‌های قابل اجرا برجسته می‌شود (The National Archives, 1921, CAB 24/122; House of Commons Debates, 1921, Vol. 143, cols. 265–320).

۴- تحلیل فرآیند سیاست‌سازی امپراتوری در کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ و ارزیابی نقش حلقه میانی دیوان‌سالاری بریتانیا

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ یکی از مهم‌ترین نقاط عطف در شکل‌گیری نظم سیاسی جدید خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول بود. تحلیل این کنفرانس را می‌توان در چارچوب یک مدل سه‌سطحی از سیاست‌سازی امپراتوری بررسی کرد؛ مدلی که در آن تصمیم‌های سیاسی در نتیجه تعامل میان سه سطح شکل می‌گیرند: ساختار کلان امپراتوری، شبکه‌های دیوان‌سالارانه تولید دانش و عاملیت کنشگران سیاسی. در این چارچوب، سیاست‌سازی نه صرفاً حاصل تصمیم یک رهبر یا نهاد واحد، بلکه نتیجه فرایندی پیچیده از صورت‌بندی مسئله، تولید گزینه‌های سیاستی و انتخاب نهایی در بستر قیود ساختاری است (Hudson, 2005: 1-30).

بر این اساس، کنفرانس قاهره را نمی‌توان تنها یک نشست اداری برای تعیین ترتیبات حکمرانی در سرزمین‌های تحت قیمومیت دانست. این کنفرانس نقطه تلاقی فشارهای ساختاری امپراتوری، دانش تولیدشده در شبکه‌های اداری و ابتکار عمل کنشگران سیاسی بود. تصمیم‌هایی که در این کنفرانس درباره عراق، ماوراءاردن و فلسطین اتخاذ شد، در واقع نتیجه تعامل این سه سطح بودند.

۴-۱- ساختار امپراتوری بریتانیا پس از جنگ جهانی اول

تحلیل کنفرانس قاهره بدون درک ساختار کلان امپراتوری بریتانیا در سال‌های پس از جنگ جهانی اول ناقص خواهد بود. در چارچوب نظریه سازه‌نگاری، ساختار صرفاً مجموعه‌ای از متغیرهای مادی نیست، بلکه ترکیبی از قیود مادی، نهادی و هنجاری است که دامنه کنش و معنای گزینه‌های سیاستی را شکل می‌دهد. به بیان دیگر، ساختار تعیین می‌کند چه گزینه‌هایی «ممکن»، «مشروع» و «قابل دفاع» تلقی می‌شوند (Checkel, 1998: 324-348; Hall & Taylor, 1996: 936-957).

یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های این ساختار، بحران مالی امپراتوری پس از جنگ جهانی اول بود. پایان جنگ در سال ۱۹۱۸ بریتانیا را با بدهی‌های سنگین، کسری بودجه و فشار گسترده برای کاهش

¹. White Paper

هزینه‌های عمومی مواجه کرد. در چنین شرایطی، اداره سرزمین‌های تازه تحت قیمومیت — به‌ویژه بین النهرین — به مسئله‌ای جدی در سیاست داخلی تبدیل شد. استقرار گسترده نیروهای زمینی برای حفظ نظم در عراق هزینه‌های قابل توجهی بر بودجه امپراتوری تحمیل می‌کرد و به تدریج به یکی از محورهای اصلی بحث درباره بحران مالی امپراتوری بدل شد (Omissi, 1990: 39-44).

این فشارهای مالی با تحولات سیاسی داخلی در بریتانیا نیز تقویت می‌شد. افکار عمومی خسته از جنگ نسبت به تداوم تعهدات خارجی حساس شده بود و پارلمان به‌طور فزاینده‌ای خواستار کاهش هزینه‌های امپراتوری بود. مباحثات پارلمانی نشان می‌دهد که مسئله هزینه‌های عراق و سایر مناطق تحت قیمومیت به موضوعی دائمی در عرصه داخلی بریتانیا تبدیل شده بود (House of Commons, 1921, col. 265-334). در چنین زمینه‌ای، سیاست خاورمیانه‌ای دیگر صرفاً یک مسئله استعماری نبود، بلکه بخشی از مسئله پاسخ‌گویی سیاسی در داخل بریتانیا به شمار می‌رفت.

در کنار این قیود مادی و سیاسی، چارچوب هنجاری جدیدی نیز بر سیاست‌گذاری امپراتوری تأثیر می‌گذاشت. نظام قیمومیت جامعه ملل که پس از جنگ جهانی اول ایجاد شد، اداره برخی سرزمین‌های پیشین امپراتوری عثمانی را به قدرت‌های پیروز واگذار کرد. عراق و فلسطین در قالب این نظام تحت اداره بریتانیا قرار گرفتند. در این چارچوب، قدرت‌های قیم موظف بودند اداره این سرزمین‌ها را در قالب گفتمان «هدایت به سوی خودحکمرانی» توجیه کنند (British Government, 1922).

از منظر سازه‌انگاری، این نظام صرفاً یک محدودیت حقوقی نبود، بلکه چارچوبی هنجاری برای تعریف مشروعیت سیاست‌های امپراتوری فراهم می‌کرد. مقامات بریتانیایی ناچار بودند سیاست‌های خود را نه به‌عنوان سلطه استعماری مستقیم، بلکه به‌عنوان نوعی مدیریت موقت برای آماده‌سازی جوامع محلی جهت خودحکمرانی معرفی کنند. در عمل، همان‌گونه که پژوهش‌های تاریخی نشان داده‌اند، مقامات اداری تلاش می‌کردند این چارچوب هنجاری را با الزامات عملی حفظ نفوذ امپراتوری و کاهش هزینه‌ها سازگار کنند (Reguer, 2020: 567-584).

در این میان، منطقه بین النهرین به گره اصلی بحران امپراتوری در خاورمیانه تبدیل شده بود. شورش گسترده سال ۱۹۲۰، بی‌ثباتی سیاسی و هزینه‌های بالای حضور نظامی نشان داد که اداره مستقیم این سرزمین نه از نظر مالی پایدار است و نه از نظر سیاسی قابل دفاع. در نتیجه، در میان مقامات بریتانیایی بحث‌هایی درباره جایگزینی حضور گسترده نیروهای زمینی با الگوهای کم‌هزینه‌تر کنترل — از جمله استفاده از قدرت هوایی و ایجاد ترتیبات سیاسی بومی — شکل گرفت (Omissi, 1990: 8-12).

در مجموع، ساختار امپراتوری پس از جنگ جهانی اول مجموعه‌ای از قیود اساسی از جمله حفظ نفوذ راهبردی بریتانیا در خاورمیانه، کاهش هزینه‌های نظامی و سازگار کردن سیاست‌ها با زبان حقوقی و هنجاری نظام قیمومیت را تثبیت نموده بود. کنفرانس قاهره در درون همین میدان قیود ساختاری شکل گرفت. به بیان دقیق‌تر، ساختار امپراتوری چارچوب مسئله را تعیین کرد؛ در حالی که شبکه‌های دیوان‌سالارانه و کنشگران سیاسی درون این چارچوب به صورت‌بندی و انتخاب گزینه‌های سیاستی

پرداختند.

۴-۲- صورت‌بندی مسئله: از بحران هزینه تا الگوی حکمرانی غیرمستقیم

در چنین زمینه‌ای، مسئله اصلی سیاست‌گذاران بریتانیایی دیگر صرفاً اداره سرزمین‌های تازه تحت قیمومیت نبود، بلکه یافتن الگویی از حکمرانی بود که بتواند هم نفوذ امپراتوری را حفظ کند و هم هزینه‌های آن را کاهش دهد. این مسئله در تعامل میان محدودیت‌های ساختاری و تجربه‌های اداری شکل گرفت.

در سطح دیوان‌سالاری، افسران سیاسی و مدیران اداری که تجربه مستقیم اداره بین‌النهرین و سایر مناطق خاورمیانه را داشتند نقش مهمی در صورت‌بندی این مسئله ایفا کردند. گزارش‌ها و یادداشت‌های اداری آنان بارها بر ناکارآمدی اداره مستقیم و هزینه‌های سنگین حضور نظامی تأکید می‌کرد. در عین حال، این گزارش‌ها امکان اتکا به نخبگان محلی و ایجاد ساختارهای حکمرانی بومی را نیز مطرح می‌کردند (Reguer, 2020: 567-584; Faught, 2022: 59-90).

در نتیجه، مجموعه‌ای از گزینه‌های سیاستی در درون شبکه‌های اداری امپراتوری شکل گرفت که هدف مشترک آن‌ها کاهش هزینه‌ها در عین حفظ نفوذ سیاسی بریتانیا بود. این گزینه‌ها اغلب بر نوعی حکمرانی غیرمستقیم مبتنی بودند؛ الگویی که در آن قدرت‌های محلی به عنوان واسطه میان جامعه بومی و قدرت قیم عمل می‌کردند.

در این مرحله، عاملیت کنشگران سیاسی نیز اهمیت پیدا کرد. وینستون چرچیل که در سال ۱۹۲۱ به وزارت مستعمرات رسیده بود، به دنبال راه‌حلی برای حل بحران هزینه‌های امپراتوری در خاورمیانه بود. کنفرانس قاهره در همین چارچوب برگزار شد تا میان پیشنهادهاى مختلف اداری هماهنگی ایجاد کرده و یک راهبرد کلی برای اداره مناطق تحت قیمومیت تعیین کند.

به این ترتیب، مسئله اصلی کنفرانس قاهره را می‌توان گذار از اداره مستقیم و پرهزینه به نوعی الگوی حکمرانی غیرمستقیم دانست؛ گذاری که در تلاقی فشارهای ساختاری، ابتکارات دیوان‌سالارانه و مداخلات کنشگران سیاسی شکل گرفت. در سطح ساختاری، بحران مالی پس از جنگ جهانی اول و فشارهای سیاسی داخلی در بریتانیا ضرورت کاهش هزینه‌های امپراتوری را به مسئله‌ای فوری تبدیل کرده بود. در سطح دیوان‌سالاری، شبکه‌ای از افسران سیاسی، مدیران استعماری و کارشناسان منطقه‌ای با اتکا به تجربه‌های اداری خود مجموعه‌ای از گزینه‌های سیاستی را صورت‌بندی کردند که محور آن‌ها اتکا به نخبگان محلی و ایجاد ساختارهای حکمرانی بومی بود. در نهایت، در سطح عاملیت، کنشگرانی مانند وینستون چرچیل و مقامات ارشد اداری در فرایند کنفرانس قاهره این گزینه‌ها را در قالب تصمیم‌های مشخص سیاستی سازمان‌دهی کردند.

در نتیجه، کنفرانس قاهره نه صرفاً محل اتخاذ چند تصمیم اداری، بلکه نقطه‌ای کلیدی در تبدیل یک مسئله ساختاری—یعنی بحران هزینه‌های امپراتوری—به مجموعه‌ای از ترتیبات نهادی مشخص برای اداره سرزمین‌های تحت قیمومیت بود. الگوهای حکمرانی شکل گرفته در عراق، موآراء اردن و فلسطین بازتاب همین فرایند بودند؛ فرایندی که در آن تعامل میان ساختار، دیوان‌سالاری و عاملیت به تولید راه‌حل‌های متفاوت در زمینه‌های سیاسی مختلف انجامید.

۴-۳- تعیین تصمیم‌ها: عراق، ماوراءاردن و فلسطین

تصمیم‌های اتخاذ شده در کنفرانس قاهره برای عراق، ماوراءاردن و فلسطین جلوه‌های متفاوتی از همان فرایند سیاست‌سازی سه‌سطحی بودند. در هر یک از این موارد، ترکیب متفاوتی از قیود ساختاری امپراتوری، فرایندهای دیوان‌سالارانه تولید گزینه‌های سیاستی و عاملیت کنشگران سیاسی به نتایج متمایزی انجامید. بررسی این سه مورد نشان می‌دهد که چگونه یک چارچوب کلی سیاستی می‌توانست در زمینه‌های متفاوت به الگوهای مختلف حکمرانی منجر شود.

۴-۳-۱- عراق: پادشاهی نیابتی تحت نظارت امپراتوری

در میان سرزمین‌های مورد بحث در کنفرانس قاهره، عراق بیش از سایر مناطق تحت تأثیر فشارهای ساختاری قرار داشت. هزینه‌های سنگین اشغال نظامی، تجربه شورش گسترده سال ۱۹۲۰ و نگرانی از تداوم بی‌ثباتی داخلی نشان داده بود که ادامه اداره مستقیم این سرزمین نه تنها از نظر مالی پایدار نیست بلکه از نظر سیاسی نیز قابل دفاع نمی‌باشد. در نتیجه، در سطح ساختاری ضرورت یافتن الگویی کم‌هزینه‌تر برای حفظ نفوذ بریتانیا به مسئله‌ای فوری تبدیل شده بود.

در سطح دیوان‌سالاری، افسران سیاسی و مدیران اداری مستقر در بغداد نقش مهمی در صورت‌بندی گزینه‌های سیاستی ایفا کردند. گزارش‌ها و مکاتبات این مقامات که بر تجربه مستقیم اداره بین‌النهرین استوار بود، بارها بر ناکارآمدی اداره مستقیم و هزینه‌های سنگین حضور نظامی تأکید می‌کرد. این شبکه اداری به تدریج مجموعه‌ای از پیشنهادها و سیاستی را مطرح کرد که محور اصلی آن ایجاد یک دولت بومی وابسته بود؛ دولتی که بتواند نقش واسطه میان جامعه محلی و قدرت قیم را ایفا کند و در عین حال امکان تداوم نفوذ بریتانیا را فراهم سازد (Omissi, 1990: 8-12; Satia, 2006: 576-608).

در سطح عاملیت، انتخاب فیصل بن حسین به‌عنوان پادشاه عراق نتیجه تعامل میان این ملاحظات ساختاری و پیشنهادها و اداری بود. فیصل، به‌عنوان یکی از رهبران عربی که پیش‌تر در جریان جنگ جهانی اول با بریتانیا همکاری کرده بود، می‌توانست به دولت جدید نوعی مشروعیت نمادین عربی ببخشد. در عین حال، ساختار اداری طراحی شده توسط مقامات بریتانیایی به گونه‌ای تنظیم شد که حوزه‌های کلیدی قدرت—به‌ویژه امور نظامی، مالی و سیاست خارجی—تحت نظارت مستشاران بریتانیایی باقی بماند. در این فرایند، نقش افرادی چون سرپرسی کاکس، گرتروود بل و تی. ای. لورنس در سازمان‌دهی روند انتقال قدرت و اقناع سیاست‌گذاران لندن به شکل قابل توجهی مشهود بود (Dodge, 2003: 16-18; Satia, 2006: 576-608).

نتیجه این فرایند، شکل‌گیری دولتی بود که در ظاهر از استقلال برخوردار بود، اما در عمل به‌شدت به ساختارهای نظارتی امپراتوری وابسته باقی ماند. این الگو نمونه‌ای از حکمرانی نیابتی بود که امکان حفظ نفوذ بریتانیا را با هزینه‌ای کمتر فراهم می‌کرد.

۴-۳-۲- ماوراءاردن: تثبیت یک واحد حائل کم‌هزینه

در ماوراءاردن، شرایط ساختاری تا حدی متفاوت بود. این منطقه از نظر اقتصادی و جمعیتی اهمیت عراق را نداشت، اما از منظر ژئوپلیتیکی به‌عنوان منطقه‌ای حائل میان فلسطین، عراق و شبه‌جزیره

عربستان اهمیت پیدا می‌کرد. در چنین شرایطی، هدف اصلی سیاست بریتانیا نه ایجاد یک دولت پیچیده اداری، بلکه تثبیت حداقلی نظم سیاسی و جلوگیری از بی‌ثباتی منطقه‌ای بود. در سطح دیوان‌سالاری، پیشنهاد ایجاد یک واحد سیاسی محلی با حداقل مداخله مستقیم بریتانیا مطرح شد. این طرح امکان می‌داد که بدون استقرار گسترده نیروهای نظامی یا ایجاد دستگاه اداری پرهزینه، کنترل سیاسی منطقه حفظ شود. استقرار عبدالله بن حسین در رأس این واحد سیاسی راه‌حلی بود که هم می‌توانست خاندان هاشمی را که در تحولات پساجنگ نقش مهمی داشتند راضی نگاه دارد و هم هزینه‌های اداری و نظامی بریتانیا را به شکل قابل قبولی محدود نماید (Fromkin, 1989:328-330).

در اینجا نیز عاملیت کنشگران نقش مهمی در تعیین شکل نهایی ترتیبات سیاسی داشت. مذاکرات میان مقامات بریتانیایی و عبدالله بن حسین و نیز ارزیابی‌های اداری درباره امکان اداره منطقه با حداقل مداخله مستقیم، به شکل‌گیری ساختار نهایی امارت ماوراءاردن انجامید. نتیجه این فرایند تأسیس واحدی سیاسی با ساختاری اداری ساده‌تر و وابستگی محدود اما مؤثر به بریتانیا بود.

امارت ماوراءاردن در عمل به‌عنوان یک واحد حائل کم‌هزینه عمل می‌کرد؛ واحدی که وظیفه اصلی آن حفظ ثبات منطقه‌ای و جلوگیری از شکل‌گیری خلأ قدرت در مرزهای شرقی فلسطین بود.

۴-۳-۳- فلسطین: مدیریت قیومیت در چارچوب تعهدات بین‌المللی

فلسطین از نظر ساختاری وضعیت متفاوتی داشت. در این مورد، محدودیت‌های مالی امپراتوری با تعهدات بین‌المللی ناشی از نظام قیومیت جامعه ملل و اعلامیه بالفور درهم تنیده شده بود. دولت بریتانیا ناگزیر بود میان تعهد به ایجاد «کانون ملی یهود» و مدیریت جمعیت عرب فلسطین توازن برقرار کند.

در سطح دیوان‌سالاری، طراحی ساختار اداری فلسطین بر پایه کنترل مستقیم‌تر شکل گرفت. برخلاف عراق و ماوراءاردن، شرایط سیاسی و بین‌المللی اجازه واگذاری قدرت به یک پادشاه یا امیر محلی را نمی‌داد. در نتیجه، اداره فلسطین در قالب یک حکومت قیومیتی با نظارت اداری گسترده بریتانیا سازمان‌دهی شد.

در این مورد نیز عاملیت کنشگران کاملاً غایب نبود، اما دامنه انتخاب‌های آنان به‌طور قابل توجهی توسط قیود ساختاری و تعهدات بین‌المللی محدود شده بود. حساسیت‌های سیاسی پیرامون مسئله فلسطین و الزامات ناشی از نظام قیومیت باعث شد که بریتانیا الگوی متفاوتی از حکمرانی را در این سرزمین دنبال کند (Faught, 2022: 141-166). در نتیجه، فلسطین به نمونه‌ای از حکمرانی قیومیتی با کنترل مستقیم‌تر تبدیل شد که از الگوی پادشاهی نیابتی در عراق و امارت نیمه‌خودمختار در ماوراءاردن متمایز بود.

در مجموع، تصمیم‌های کنفرانس قاهره نشان می‌دهد که سیاست‌سازی امپراتوری بریتانیا نتیجه یک طراحی از پیش تعیین‌شده نبود، بلکه در تعامل میان قیود ساختاری امپراتوری، فرایندهای دیوان‌سالارانه تولید گزینه‌های سیاستی و مداخلات کنشگران سیاسی شکل گرفت. ترکیب متفاوت این سه سطح در هر مورد، به شکل‌گیری الگوهای متفاوت حکمرانی در عراق، ماوراءاردن و فلسطین

انجامید. با این حال، برای درک دقیق‌تر چگونگی شکل‌گیری این گزینه‌های سیاستی، لازم است به سطح میانی فرایند سیاست‌سازی یعنی شبکه‌های دیوان‌سالارانه‌ای که در آن‌ها مسائل تعریف و گزینه‌های اجرایی صورت‌بندی می‌شدند، توجه شود.

۴-۴- حلقه میانی دیوان‌سالاری امپراتوری

در حالی که بخش پیشین نشان داد چگونه تعامل میان قیود ساختاری امپراتوری، فرایندهای اداری و مداخلات کنشگران سیاسی به شکل‌گیری تصمیم‌های کنفرانس قاهره انجامید، در این بخش تمرکز به‌طور خاص بر سطح میانی این فرایند یعنی حلقه دیوان‌سالاری امپراتوری، قرار می‌گیرد. هدف این بخش بررسی دقیق‌تر سازوکارهای نهادی و اداری است که از طریق آن‌ها دانش میدانی تولید، پالایش و به گزینه‌های سیاستی قابل اجرا تبدیل می‌شد.

میان سطح کلان ساختار امپراتوری و سطح تصمیم‌گیری سیاسی در لندن، شبکه‌ای از نهادهای اداری و کارشناسان میانی قرار داشت که نقش مهمی در شکل‌گیری و جهت‌دهی به سیاست‌های بریتانیا در خاورمیانه ایفا می‌کردند. این حلقه میانی دیوان‌سالاری صرفاً انتقال‌دهنده اطلاعات از میدان به مرکز نبود، بلکه در عمل به‌عنوان یک سازوکار واسطه عمل می‌کرد که از طریق آن داده‌های میدانی، گزارش‌های اداری و ارزیابی‌های کارشناسی به چارچوب‌های قابل فهم برای سیاست‌گذاران امپراتوری تبدیل می‌شد. در این فرایند، بوروکراسی امپراتوری نه تنها اطلاعات را منتقل می‌کرد، بلکه در تعریف مسئله، صورت‌بندی تهدیدها و فرصت‌ها، و محدودسازی دامنه گزینه‌های سیاستی نیز نقش فعال داشت.

کارکرد اصلی این حلقه میانی را می‌توان در قالب نوعی «تولید دانش اداری» درون دستگاه امپراتوری فهم کرد. افسران سیاسی، کارشناسان خاورمیانه، و کارمندان وزارت مستعمرات از طریق شبکه‌ای از گزارش‌ها، یادداشت‌های اداری و مکاتبات رسمی، تصویری از وضعیت سیاسی و اجتماعی منطقه تولید می‌کردند که مبنای تصمیم‌گیری‌های بعدی قرار می‌گرفت. این دانش اداری در واقع نوعی تفسیر نهادی از واقعیت‌های محلی بود که به زبان دیوان‌سالاری ترجمه می‌شد و سپس به‌عنوان مبنای طراحی سیاست در سطح مرکزی به کار می‌رفت.

نمونه‌ای از این فرایند را می‌توان در واکنش دستگاه اداری بریتانیا به شورش ۱۹۲۰ بین‌النهرین مشاهده کرد. گزارش‌های متعددی که پس از این شورش از سوی مقامات اداری و نظامی تهیه شد، بر هزینه‌های سنگین اداره مستقیم بین‌النهرین و دشواری حفظ کنترل سیاسی در آن منطقه تأکید داشت. در بسیاری از این ارزیابی‌ها، شورش به‌عنوان نشانه‌ای از محدودیت‌های الگوی حکومت مستقیم تفسیر شد و این برداشت در درون بوروکراسی امپراتوری تقویت گردید که ایجاد یک ساختار حکمرانی محلی تحت حمایت بریتانیا می‌تواند گزینه‌ای عملی‌تر و کم‌هزینه‌تر باشد.

فرایند مشابهی در مورد شرق اردن نیز مشاهده می‌شد. در گزارش‌های اداری مرتبط با فلسطین و مناطق مجاور، شرق اردن اغلب به‌عنوان منطقه‌ای با خلأ قدرت سیاسی توصیف می‌شد که در صورت بی‌ثباتی می‌توانست امنیت مسیرهای ارتباطی میان عراق و فلسطین را تهدید کند. چنین ارزیابی‌هایی در درون دستگاه اداری به تدریج این تصور را تقویت کرد که ایجاد یک چارچوب حکمرانی محلی

در این منطقه می‌تواند ابزاری برای تثبیت نظم سیاسی و حفظ منافع استراتژیک بریتانیا باشد. در مورد فلسطین نیز بسیاری از یادداشت‌ها و گزارش‌های اداری مسئله اصلی را در چگونگی مدیریت هم‌زمان تعهدات بریتانیا نسبت به پروژه صهیونیستی و واقعیت‌های جمعیتی و سیاسی جامعه عرب منطقه می‌دیدند. این صورت‌بندی اداری از مسئله، چارچوبی ایجاد می‌کرد که در آن سیاست‌گذاران ناچار بودند میان تعهدات بین‌المللی، ملاحظات امپراتوری و ضرورت حفظ ثبات سیاسی نوعی توازن برقرار کنند.

از این منظر، حلقه میانی دیوان‌سالاری امپراتوری را می‌توان به‌عنوان نوعی «فیلتر سیاستی» در نظر گرفت که از طریق آن مجموعه پیچیده‌ای از اطلاعات و تجربیات میدانی به گزینه‌های محدودتر و قابل اجرا برای سیاست‌گذاران تبدیل می‌شد. در واقع، پیش از آنکه سیاست‌ها در سطح سیاسی نهایی شوند، بسیاری از چارچوب‌های تفسیری و گزینه‌های عملی در همین فضای دیوان‌سالارانه شکل گرفته بودند.

در نتیجه، کنفرانس قاهره در سال ۱۹۲۱ را نمی‌توان صرفاً به‌عنوان نقطه آغاز طراحی سیاست‌های جدید بریتانیا در خاورمیانه در نظر گرفت. این کنفرانس در واقع مرحله نهایی فرایندی بود که طی آن، شبکه اداری و کارشناسی امپراتوری از طریق تولید دانش اداری، تعریف مسئله و پالایش گزینه‌های سیاستی، زمینه‌های لازم برای تصمیم‌گیری در سطح عالی سیاست‌گذاری را فراهم کرده بود.

۴-۵- عاملیت کنشگران کلیدی و سیاست‌سازی در کنفرانس قاهره

در حالی که ساختار امپراتوری بریتانیا چارچوب‌های کلی سیاست‌گذاری در خاورمیانه را تعیین می‌کرد و شبکه‌های دیوان‌سالارانه امپراتوری گزینه‌های مختلف سیاستی را صورت‌بندی می‌نمودند، انتخاب نهایی میان این گزینه‌ها در سطح عاملیت کنشگران کلیدی شکل گرفت. در این سطح، برداشت‌ها، تجربه‌های میدانی و قضاوت‌های سیاسی افراد نقش مهمی در تبدیل گزینه‌های اداری به تصمیم‌های سیاستی ایفا کردند. در چارچوب رویکرد سازه‌انگاری، کنشگران صرفاً مجریان منفعل ساختارها نیستند، بلکه از طریق تفسیر شرایط، تجربه‌های شخصی و ادراکات سیاستی خود در تعریف مسئله و انتخاب راه‌حل‌ها نقش فعال دارند.

کنفرانس قاهره در مارس ۱۹۲۱ مقطع زمانی بود که مجموعه‌ای از گزینه‌های شکل گرفته در درون دستگاه اداری امپراتوری بریتانیا، از طریق تعامل میان چند کنشگر کلیدی به تصمیم‌های سیاستی تبدیل شد. اسناد کنفرانس نشان می‌دهد که مباحثات آن نه صرفاً نتیجه دستورهای از پیش تعیین شده، بلکه حاصل تعامل دیدگاه‌های متفاوت درباره نحوه اداره عراق و شرق اردن بود (The National Archives [TNA], 1921).^۱ در این میان، چهار شخصیت اصلی — وینستون چرچیل، تی. ای. لورنس، گرتروید بل و سرپرسی کاکس — هر یک نماینده نوعی عقلانیت یا کارکرد مشخص در فرایند سیاست‌سازی بودند. چرچیل چارچوب مسئله را در سطح سیاست امپراتوری تعریف می‌کرد، لورنس راه‌حلی سیاسی برای پیوند دادن منافع امپراتوری با مشروعیت عربی ارایه می‌داد، بل دانش محلی را به زبان

^۱. CAB 24/122 (CP 2695)

سیاست‌گذاری ترجمه می‌کرد و کاکس قابلیت اجرایی این طرح‌ها را در میدان ارزیابی می‌نمود.

۴-۵-۱- وینستون چرچیل: تعریف مسئله در چارچوب محدودیت‌های مالی امپراتوری

وینستون چرچیل در سال ۱۹۲۱ به‌عنوان وزیر مستعمرات بریتانیا مسئول بازنگری در سیاست این کشور در خاورمیانه بود. او در شرایطی این مسئولیت را بر عهده گرفت که دولت بریتانیا با فشارهای مالی سنگین پس از جنگ جهانی اول مواجه بود و هزینه‌های اداره عراق به یکی از موضوعات مهم در سیاست داخلی تبدیل شده بود. چرچیل در یکی از مباحثات پارلمان بریتانیا درباره اداره عراق اظهار داشت: «ما نمی‌توانیم برای همیشه نیروهای نظامی گسترده‌ای را در بین‌النهرین با هزینه مالیات‌دهندگان بریتانیایی نگه داریم» (House of Commons Debates [HC Deb], 1921, col. 265).

در همین چارچوب، چرچیل در یادداشت‌های وزارت مستعمرات درباره اداره بین‌النهرین تأکید می‌کند: «کنترل بین‌النهرین از طریق نیروی هوایی می‌تواند جایگزینی بسیار ارزان‌تر برای استقرار گسترده نیروهای زمینی باشد» (Colonial Office Memorandum, CO 730/1, 1921).

در نتیجه، نقش چرچیل در کنفرانس قاهره را می‌توان در تعریف چارچوب مسئله مشاهده کرد. او مسئله اداره خاورمیانه را به‌عنوان مسئله‌ای مالی و مدیریتی بازتعریف کرد و بدین ترتیب فضای تصمیم‌گیری را به سمت راه‌حلی سوق داد که هزینه‌های مستقیم امپراتوری را کاهش می‌داد.

۴-۵-۲- تی. ای. لورنس: پیوند دادن منافع امپراتوری با مشروعیت عربی

تی. ای. لورنس که در خلال جنگ جهانی اول در شورش عربی علیه امپراتوری عثمانی نقش فعالی داشت، در مباحثات مربوط به آینده سرزمین‌های عربی نقش میانجی میان اهداف ژئوپولیتیکی بریتانیا و مطالبات نخبگان عرب را ایفا می‌کرد. تجربه میدانی او در تعامل با رهبران عرب، به‌ویژه خاندان هاشمی، باعث شده بود که نگاه متفاوتی نسبت به نحوه تثبیت نفوذ بریتانیا در منطقه داشته باشد. لورنس در یکی از یادداشت‌های سیاسی خود در سال ۱۹۲۱ می‌نویسد: «اگر قرار است نفوذ خود را در بین‌النهرین حفظ کنیم، این نفوذ باید از طریق حکومتی عربی اعمال شود که مردم آن را از خود بدانند» (Lawrence, 1921, fol. 2).

این دیدگاه باعث شد لورنس از طرح استقرار فیصل بن حسین در رأس حکومت عراق حمایت کند. در این چارچوب، نقش او در کنفرانس قاهره را می‌توان در صورت‌بندی راه‌حلی دانست که تلاش می‌کرد اهداف استراتژیک بریتانیا را با نوعی مشروعیت سیاسی در میان نخبگان عرب پیوند دهد.

۴-۵-۳- گرتروید بل: ترجمه دانش محلی به طراحی نهادی

گرتروید بل یکی از مهم‌ترین منابع دانش کارشناسی درباره عراق در درون دستگاه اداری بریتانیا بود. سال‌ها سفر و مطالعه در منطقه باعث شده بود که او شناختی عمیق از ساختارهای قبیله‌ای، شکاف‌های مذهبی و شبکه‌های قدرت در عراق داشته باشد. بل در نامه‌ای در مارس ۱۹۲۱ درباره گزینه پادشاهی

¹. Winston Churchill

². T. E. Lawrence

³. Gertrude Bell

فیصل در عراق می‌نویسد: «فیصل تنها نامزدی است که می‌تواند حتی در حدی محدود پذیرش عناصر گوناگون این کشور را به دست آورد» (Bell, 1921, March, para. 4).

نقش بل در فرایند سیاست‌گذاری در ترجمه این شناخت اجتماعی به توصیه‌های نهادی برای سیاست‌گذاران بریتانیایی قابل مشاهده است. او نشان می‌داد که ترکیب جمعیتی و ساختار قدرت در عراق مستلزم نوع خاصی از ترتیبات حکمرانی است که بتواند میان گروه‌های مختلف توازن ایجاد کند.

۴-۵-۴- سر پرسی کاکس: ارزیابی قابلیت اجرایی سیاست‌ها در میدان

سر پرسی کاکس، کمیسر عالی بریتانیا در بین‌النهرین، نماینده تجربه اجرایی امپراتوری در میدان بود. او سال‌ها در خلیج فارس و عراق فعالیت کرده و با واقعیت‌های سیاسی و اجتماعی منطقه آشنایی مستقیم داشت. پس از شورش گسترده عراق در سال ۱۹۲۰، کاکس در گزارش‌های اداری خود به لندن تأکید می‌کرد که اداره مستقیم کشور از طریق حضور نظامی گسترده نمی‌تواند راه‌حلی پایدار باشد. او در یکی از گزارش‌های رسمی خود می‌نویسد:

«نوعی حکومت عربی تحت نظارت بریتانیا عملی‌ترین پایه برای بازگرداندن ثبات در عراق خواهد بود» (Cox, 1921, fol.12). در نتیجه، نقش کاکس در کنفرانس قاهره در ارزیابی عملی بودن گزینه‌های سیاستی قابل مشاهده است. تجربه اجرایی او از شرایط میدانی عراق به سیاست‌گذاران لندن کمک کرد تا میان طرح‌های مختلف، گزینه‌ای را انتخاب کنند که با واقعیت‌های اداری و امنیتی منطقه سازگارتر باشد.

نتیجه‌گیری

کنفرانس قاهره ۱۹۲۱ یکی از نقاط عطف در شکل‌گیری نظم سیاسی جدید خاورمیانه پس از جنگ جهانی اول بود. با این حال، بخش قابل توجهی از پژوهش‌های موجود این رویداد را عمدتاً در قالب تصمیم‌های رهبران بریتانیا یا پیامدهای ژئوپلیتیکی آن تفسیر کرده‌اند. این مقاله با اتخاذ رویکردی متفاوت تلاش کرد کنفرانس قاهره را نه صرفاً به عنوان یک نشست سیاسی، بلکه به عنوان بخشی از یک فرایند چندسطحی سیاست‌سازی در درون دستگاه امپراتوری بریتانیا تحلیل کند.

برای این منظور، پژوهش حاضر از یک چارچوب تحلیلی سه‌سطحی بهره گرفت که تعامل میان ساختارهای امپراتوری، شبکه‌های دیوان‌سالارانه و عاملیت کنشگران کلیدی را در شکل‌گیری سیاست‌ها بررسی می‌کند. در سطح ساختاری، بریتانیا پس از جنگ جهانی اول با مجموعه‌ای از محدودیت‌های مالی، فشارهای سیاسی داخلی و الزامات ناشی از نظام قیمومت جامعه ملل مواجه بود. این شرایط ضرورت بازاندیشی در شیوه اداره سرزمین‌های تازه تصرف‌شده در خاورمیانه را ایجاد کرد و سیاست‌گذاران را به سوی الگوهای حکمرانی سوق داد که بتوانند در عین حفظ نفوذ امپراتوری، هزینه‌های مستقیم اداره این مناطق را کاهش دهند. در سطح میانی، شبکه‌های دیوان‌سالاری امپراتوری نقش واسطه‌ای مهمی میان این محدودیت‌های

¹. Percy Cox

ساختاری و تصمیم‌های سیاستی ایفا کردند. افسران سیاسی، مدیران اداری و کارشناسان منطقه‌ای از طریق تولید گزارش‌های میدانی، تحلیل‌های سیاسی و یادداشت‌های سیاستی، واقعیت‌های پیچیده اجتماعی و سیاسی خاورمیانه را به قالب‌هایی قابل فهم برای تصمیم‌گیران در لندن تبدیل کردند. این فرایند صرفاً انتقال اطلاعات نبود؛ بلکه نوعی ترجمه نهادی بود که در آن مسائل تعریف، اولویت‌ها تعیین و گزینه‌های سیاستی صورت‌بندی می‌شدند. بدین ترتیب، حلقه میانی دیوان‌سالاری نه تنها مجری سیاست، بلکه یکی از عرصه‌های مهم شکل‌گیری آن بود.

در سطح سوم، عاملیت کنشگران کلیدی در انتخاب میان گزینه‌های موجود نقشی تعیین‌کننده داشت. افرادی چون وینستون چرچیل، تی. ای. لورنس، گرتروود بل و سر پرسی کاکس با تکیه بر تجربه‌های میدانی، برداشت‌های سیاسی و محاسبات راهبردی خود در تفسیر وضعیت منطقه و ارزیابی گزینه‌های موجود تأثیرگذار بودند. کنفرانس قاهره در واقع فضایی بود که در آن محدودیت‌های ساختاری امپراتوری، صورت‌بندی‌های اداری بوروکراسی و قضاوت‌های سیاسی کنشگران برجسته به یکدیگر گره خوردند و به تصمیم‌های سیاستی مشخص انجامیدند.

تحلیل موردی عراق، ماوراء‌اردن و فلسطین نشان داد که تعامل این سه سطح به شکل‌گیری الگوهای متفاوتی از حکمرانی در منطقه منجر شد. در عراق، ایجاد یک پادشاهی هاشمی به عنوان راه‌حلی برای حفظ نفوذ بریتانیا همراه با کاهش هزینه‌های اداره مستقیم انتخاب شد. در ماوراء‌اردن، شکل‌گیری امارتی نیمه‌خودمختار تحت رهبری عبدالله بن حسین نوعی راهکار انعطاف‌پذیر برای مدیریت یک منطقه حائل کم‌هزینه بود. در مقابل، در فلسطین به دلیل تعهدات بین‌المللی و پیچیدگی‌های سیاسی و جمعیتی، اداره مستقیم تحت نظام قیمومت ادامه یافت. این تفاوت‌ها نشان می‌دهد که سیاست امپراتوری نه حاصل یک طرح از پیش تعیین‌شده، بلکه نتیجه تعامل پویا میان محدودیت‌ها، نهادها و کنشگران بود.

بر این اساس، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری امپراتوری بریتانیا در خاورمیانه را نمی‌توان صرفاً محصول اراده رهبران سیاسی یا فشارهای ساختاری دانست. شبکه‌های دیوان‌سالاری و کارشناسان میدانی نقشی اساسی در تبدیل شرایط ساختاری به گزینه‌های عملی سیاستی داشتند و از این طریق در شکل‌دهی به تصمیم‌های نهایی مشارکت کردند. کنفرانس قاهره در این معنا نمونه‌ای روشن از نحوه کارکرد سیاست‌سازی در یک امپراتوری مدرن است؛ فرایندی که در آن ساختارها، نهادهای اداری و عاملیت انسانی به‌طور هم‌زمان در تولید نظم سیاسی جدید مشارکت دارند.

از منظر نظری، این مطالعه نشان می‌دهد که ترکیب تحلیل ساختاری با توجه به نقش شبکه‌های اداری و عاملیت کنشگران می‌تواند چارچوبی دقیق‌تر برای فهم سیاست‌سازی در امپراتوری‌ها فراهم کند. چنین رویکردی امکان آن را می‌دهد که تصمیم‌های امپراتوری نه به عنوان نتایج تصمیم‌گیری‌های فردی یا پیامدهای اجتناب‌ناپذیر ساختارها، بلکه به عنوان محصول فرایندهای نهادی چندسطحی مورد تحلیل قرار گیرند؛ فرایندهایی که در آن‌ها دانش اداری، تجربه‌های میدانی و ملاحظات راهبردی در تعامل با یکدیگر به شکل‌گیری سیاست‌های امپراتوری می‌انجامند.

English References

1. Allawi, A. A. (2014). *Faisal I of Iraq*. Yale University Press.
2. Bell, G. (1921, March). [Letter/Memorandum on Faisal's Candidacy]. *Gertrude Bell Papers*. Gertrude Bell Archive, Newcastle University, Newcastle upon Tyne, United Kingdom.
3. Bernhardsson, M. (2005). *Reclaiming a plundered past: Archaeology and nation building in modern Iraq*. University of Texas Press.
4. British Government. (1922, June). *British White Paper of June 1922 [White paper]*. Avalon Project, Yale Law School. https://avalon.law.yale.edu/21st_century/brwh1922.asp
5. Busch, B. C. (1976). *Britain, India, and the Arabs: 1914–1921*. University of California Press.
6. Checkel, J. T. (1998). The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, 50(2), 324–348. <https://doi.org/10.1017/S0043887100008093>
7. Colonial Office. (1921). Iraq: Original Correspondence (CO 730/1). The National Archives, Kew, United Kingdom.
8. Cox, P. (1921). *Report on Iraq Administration* (CO 730/1). The National Archives, Kew, United Kingdom.
9. Dodge, T. (2003). *Inventing Iraq: The failure of nation building and a history denied*. Columbia University Press.
10. Faught, C. B. (2022). *Cairo 1921: Ten days that made the Middle East*. Yale University Press.
11. Fromkin, D. (2009). *A peace to end all peace: The fall of the Ottoman Empire and the creation of the modern Middle East* (20th anniversary ed.). Henry Holt and Company. (Original work published 1989)
12. George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
13. Gregg, B. (2022). Imperial strategy and the Cairo Conference of 1921. *Journal of Imperial and Commonwealth History*, 50(2), 215–234. <https://doi.org/10.1080/03086534.2021.1994383>
14. Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
15. House of Commons Debates. (1921, June 14). *Middle Eastern Services*. Vol. 143, cols. 265–320
16. Hudson, V. M. (2005). Foreign policy analysis: Actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*, 1(1), 1–30.

- <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
17. Hughes, M. (2013). *Britain's pacification of Iraq: The British Army, the Royal Air Force and the revolt of 1920*. Cambridge University Press.
 18. Kedourie, E. (1970). *England and the Middle East: The destruction of the Ottoman Empire 1914–1921*. Mansell.
 19. Kleiman, A. S. (1970). *Foundations of British policy in the Arab world: The Cairo Conference of 1921*. Johns Hopkins University Press.
 20. Louis, W. R. (1984). *The British Empire in the Middle East, 1945–1951: Arab nationalism, the United States, and postwar imperialism*. Oxford University Press.
 21. Lawrence, T. E. (1921, February). *Mesopotamia: Memorandum by Mr. T. E. Lawrence* (CAB 24/120, CP 2562). The National Archives, Kew, United Kingdom
 22. Omissi, D. (1990). *Air power and colonial control: The Royal Air Force 1919–1939*. Manchester University Press.
 23. Paris, T. (2003). *Britain, the Hashemites and Arab rule: The Sherifian solution*. Routledge.
 24. Porath, Y. (1974). *The emergence of the Palestinian-Arab national movement, 1918–1929*. Frank Cass.
 25. Reguer, S. (2020). *Winston S. Churchill and the shaping of the Middle East, 1919–1922*. Academic Studies Press.
 26. Satia, P. (2006). Developing Iraq: British knowledge, expertise and the transformation of the Middle East. *The Journal of Modern History*. 78(3), 576–608. <https://doi.org/10.1086/508001>
 27. Segev, T. (2000). *One Palestine, complete: Jews and Arabs under the British Mandate*. Metropolitan Books.
 28. The National Archives. (1921). *Cairo Conference Papers* (CAB 24/122). Cabinet Office Records, Kew, United Kingdom.

