

بحران تصمیم‌گیری در دستگاه سیاست خارجی آمریکا رویارویی با انقلاب اسلامی ایران

چکیده: یکی از بحرانهای مهم تاریخ روابط خارجی آمریکا مدیریت سیاست خارجی و برخورد با انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ می‌باشد. پیروزی انقلاب و عدم توانایی دستگاه سیاست خارجی آمریکا در درک شرایط انقلابی درون ایران و نیز هدایت امکانات و نیروهایش در جهت حل به اصطلاح بحران، موضوع منازعات علمی و سیاسی بسیاری بوده است. سؤال مهمی که از سوی محققان و سیاستگذاران مطرح شده این است که آیا آمریکا امکان جلوگیری از نتیجه پیروزمندانه انقلاب اسلامی را داشت یا خیر. هدف این مقاله بررسی و نقد دیدگاه متعارفی است که سقوط شاه را نتیجه تعارضات شدید درون‌گروهی و سازمانی دستگاه سیاست خارجی آمریکا می‌دانند. به عبارت دیگر، در این مقاله ناتوانی پارادایم سیاست بوروکراتیک در تحلیل شکست فرآیند تصمیم‌گیری بررسی می‌شود و به دو علت مرتبط با هم، یعنی فروپاشی دستگاه تصمیم‌گیری و ماهیت همکاری‌گرایانه مدیریت کارتر، به عنوان علل اصلی بروز پدیده سیاست بوروکراتیک پرداخته خواهد شد.

مقدمه

یکی از تلخ‌ترین حوادث در تاریخ معاصر روابط خارجی آمریکا نحوه عکس‌العمل آمریکا در مقابل شرایط انقلابی ایران بود که منجر به سقوط شاه و از «دست دادن ایران» گردید. این حادثه مهم در تاریخ روابط بین‌المللی آمریکا به چالشی مهم برای جامعه آکادمیک و محافظ سیاسی بدل شد. در حالی که عالمان سیاسی سرگرم بحث پیرامون

علل وقوع انقلاب بودند، متخصصان سیاست خارجی به تحلیل ابعاد مختلف ناکامی فرآیند تصمیم‌گیری در واشنگتن علاقه‌مند شدند. سؤال اصلی‌ای که در حوزه تصمیم‌گیری سیاست خارجی در یک دهه‌ونیم گذشته مطرح گردیده این است: آیا ایالات متحده آمریکا توانایی جلوگیری از نتایج پیروزمندانه انقلاب اسلامی را داشت؟ به عبارت دیگر، آیا یک ساختار کارآمد تصمیم‌گیری می‌توانست نتیجه‌ای مطلوب‌تر برای سیاستگذاران آمریکا به بار آورد؟

برخی تحلیل‌گران معتقدند که حوادث درون ایران انقلابی تا حد زیادی بازتاب عدم توانایی کارتر در برخورد با بحران ایران بود. (۱) این گروه معتقدند که بر اثر اختلافات شدید در مورد سیاستگذاری، ساختارهای تصمیم‌گیری سیاست خارجی کنترل موقعیت را از دست دادند، لذا هرگز نتوانستند مجموعه‌ای از راه‌حل‌های معقول پیشنهاد کنند. برای این گروه از محققان، اساسی‌ترین ریشه‌های شکست در ایران عمدتاً در نبرد بوروکراتیک می‌باشد و لاغیر. گروهی دیگر اعتقاد دارند که پارامترهای داخلی تحول انقلابی را به حرکت در آورد و هیچ نیرویی خارجی قادر به برگرداندن فرآیند مذکور نبود. (۲)

هدف از این نوشتار ارائه نظری است در مقابل دیدگاه متعارفی که سقوط شاه را نتیجه تعارضات شدید بین گروه‌های مختلف دستگاه سیاست خارجی کارتر می‌پندارد. به عبارت دیگر، چهارچوب نظری سیاست بوروکراتیک^۱ به تنهایی قادر به تبیین شکست دستگاه سیاست خارجی آمریکا در برخورد با شرایط و تحولات انقلابی ایران نمی‌باشد. به‌ویژه در این مقاله سعی خواهد شد که فرآیندهای تصمیم‌گیری و ماهیت همکاری‌گرایانه^۲ مدیریت سیاست خارجی کارتر را به‌عنوان دو متغیری که عدم کارایی کنترل بحران را باعث گردید مورد بررسی قرار دهیم. این دو سویه عمل مرتبط با هم منجر به پدیده سیاست بوروکراتیک گردید که خود آن نیز فروریختن فرآیند تصمیم‌گیری را به‌ارمغان آورد. البته ادعا نخواهیم کرد که کارتر و مشاورانش می‌توانستند از بروز انقلاب اسلامی جلوگیری کنند. این فقط یک تمرین در کاوشهای ذهنی محقق است که

به دنبال ترسیم مجدد وقایع تاریخی می‌باشد. به علاوه این تلاش در جهت بررسی علمی آن چهارچوبهای تئوریک در تصمیم‌گیری سیاست خارجی است که سعی کرده‌اند به نحوی امریکا و رابطه‌اش با انقلاب اسلامی ایران را در آن حوزه خاص مورد مطالعه قرار دهند.

شکل‌گیری یک رابطه ویژه

از همان نخستین روزهای پس از پایان جنگ دوم جهانی اهمیت ژئوپلیتیک ایران برای امریکا و متحدان غربی‌اش کاملاً روشن بود. پس از کودتای ۲۸ مرداد، که با همکاری سازمان سیا (CIA) انجام شد، و تثبیت قدرت شاه، دوره جدیدی در تاریخ معاصر ایران آغاز گردید. این دوره نماینده یک رابطه منحصر به فرد استراتژیک بین ایران و امریکا بود. رابطه مزبور عمدتاً متکی بر گرایش‌های ضدکمونیستی شاه و مرزهای بسیار طولانی ایران با اتحاد جماهیر شوروی بود. علاوه بر آن، منابع سرشار نفتی ایران و تأثیر کلی آن بر ثبات منطقه خلیج فارس آن را به طور طبیعی متحد مورد اطمینان امریکا کرده بود. (۳) کودتای ۲۸ مرداد و دخالت جدی امریکا در آن از عوامل اصلی مشروعیت‌زدایی رژیم سلطنتی بود و شاه را به موجودی ساخته امریکا تبدیل کرد و تا زمان انقلاب اسلامی ایران آن تصویر از شاه و رژیم پادشاهی «یک واقعیت عربان سیاسی» بود. (۴)

شاه تصمیم به اجرای برنامه‌های وسیع نوسازی گرفت و با انجام بی‌محابای آنها نیروهای مختلف اجتماعی از جمله جنبش مذهبی و روشنفکران نوگرا را به حاشیه راند. به رغم این واقعیت، رابطه با امریکا بیش از پیش عمیق شد؛ به طوری که در سال ۱۹۷۲ نیکسون تصمیم گرفت ایران را اصلی‌ترین مدافع منافع غرب در منطقه کرده و در مقابل به خواسته‌های شاه در خصوص خرید تسلیحات و وارد کردن تکنولوژی پاسخ مثبت دهد.

کارتر توافق دو جانبه مذکور را پذیرفت، اگرچه در مقاطعی کوشید شاه را به کاهش خریدهای تسلیحاتی و نیز میزان سرکوب مخالفان تشویق کند. به رغم نصیحت‌های او، کارتر در خاطرات خود پذیرفت که «خیلی زود آشکار شد که ابراز نگرانیهای من

سیاست‌های شاه را در برخورد با تهدیدی که من مطمئنم به نظر او واقعی می‌رسید تغییر نمی‌دهد.» (۵) دخالت‌های فزاینده آمریکا در ایران، شاه را بیشتر در مقابل مخالفت‌های بسیج‌شده مردم قرار داد و با افزایش سرکوب و شیوه‌های پلیسی، رژیم را بیش از پیش شکننده کرد. از ۱۳۳۰ تا ۱۳۵۰ شاه میلیاردها دلار جنگ‌افزار نظامی دریافت کرد، لذا مجبور بود به‌طور گسترده‌ای بر حمایت‌های سیاسی - نظامی آمریکا متکی باشد. (۶) شرایط سیاسی وخیم‌تر شد تا سرانجام در ۱۹ دی ماه ۱۳۵۶ پلیس شاه بر روی تظاهرکنندگان آتش گشود و از اینجاست که می‌توان گفت انقلاب اسلامی شروع گردید. (۷) عکس‌العمل کارتر در برخورد با بحران ایران در مراحل ابتدایی فرآیند ظاهر نشد و عملاً زمانی اتفاق افتاد که دیگر آن رابطه ویژه شاه و آمریکا کمکی به نظام سلطنتی نبود و امکان نجات او تقریباً وجود نداشت.

ارزیابی مدل

رؤسای جمهوری آمریکا سبک‌های متفاوتی برای مدیریت حوزه‌های تصمیم‌گیری سیاست خارجی مورد استفاده قرار داده‌اند. براساس خصوصیات شخصیتی، مدل‌های گوناگونی در سال‌های اخیر ساخته و اجرا شده‌اند. (۸) بنا به نظر بسیاری از محققان رهیافت اصلی کارتر در مدیریت سیاست‌گذاری خارجی مدل همکاری‌گرایانه که با عناصری از مدل «رسمی‌گرایی»^۱ مخلوط گردیده است. (۹) موفقیت یا شکست هر مدل به میزان تطابق خصوصیات شخصیتی با مدل مورد استفاده بستگی دارد. یکی از صاحب‌نظران اعتقاد دارد که:

مدل همکاری‌گرایانه سعی بر استفاده از تنوع و رقابت درون سیستم سیاست‌گذاری دارد، ولی همچنین می‌کوشد از جانبداری تنگ‌نظرانه به‌وسیله تشویق اعضای کابینه و مشاوران به نزدیک شدن... به نظرات رئیس‌جمهور جلوگیری کند. همچنین با ترغیب مشارکت همکاران در تلاش‌های گروهی مشکل حل‌کن، این مدل سعی دارد زیاده‌رویهای تعارضات درونی، بده و بستان

و عقب‌نشینی مرتبط با مدل رقابتی را حذف کند. (۱۰)

ولی چنین هدفی به‌طور منطقی نیازمند یک ساختار سازمانی انعطاف‌پذیر و تا حدودی غیرمتمرکز می‌باشد. تمرکززدایی اجازه می‌دهد که فرآیند مشاوره راه‌حل‌هایی متفاوت در سیاستگذاری تهیه کرده و بازنگری پیشنهادها را به‌طور مستمر انجام دهد. این به‌نوبه خود، رئیس‌جمهور را مجبور می‌کند که فعال و از نزدیک در فرآیند مذکور مشارکت داشته باشد. دخالت رئیس‌جمهور میزانی از هماهنگی را تضمین کرده و همچنین تیم تصمیم‌گیرنده در تمامی مراحل احساس همکاری خواهد داشت. در غیر این صورت، تفاوت‌های شخصیتی و تخصیص منابع گوناگون در بین اعضای تیم‌های تصمیم‌گیرنده موجب آنارشسیسم و رقابت سازمانی می‌شود. به‌علاوه، هماهنگی بین ارگانها نیاز به مراقبت نزدیک رئیس‌جمهور دارد تا ایستارهای هم‌سنگ نسبت به مسائل و ساختارهای تصمیم‌گیرنده حاصل شود.

مشاوران سیاست خارجی کارتر به تدریج اختلاف نظرهایی بنیادی پیدا کردند که خود به سرعت تبدیل به مانعی مهم در چگونگی برخورد با بحران درون ایران شد. برژینسکی، مشاور امنیت ملی کارتر، نماینده بازها بود؛ در صورتی که ونس، وزیر خارجه، نماد کبوترهای دولت کارتر بود. (۱۱) تعارض بین این دو، که می‌توانست در روند سیاستگذاری نسبتاً سودمند باشد، همکاری فعال رئیس‌جمهور و میانجیگری وی را طلب می‌کرد. ولی کارتر به‌طور سیستماتیک و منظم ناظر بر فرآیند بررسی تصمیم‌ها نبود. برعکس، «او عادت داشت که به‌طور ناگهانی سکاندار شده یا در یک موضوع مهم سیاست خارجی دخالت کند.» (۱۲) به عبارت دیگر، تعارض بین مشاوران عالی سیاست خارجی نتیجه و نه علت شکست فرآیند تصمیم‌گیری بود.

به دلیل اینکه کارتر در اوایل ریاست‌جمهوری خود بانی برخی تغییرات سازمانی جهت تثبیت برتری وزارت خارجه در موضوعات سیاست خارجی بود، این سؤال ایجاد می‌شود که چرا مشاور امنیت ملی نقشی محوری در انقلاب ایران پیدا کرد. اولاً، وزارت خارجه و شخص مسؤل آن با مجموعه‌ای از موضوعات پیچیده سیاستگذاری روبه‌رو شدند که خارج از ظرفیت آنها بود. در حقیقت

ونس دستور کار بسیار سنگینی داشت. در طول پاییز ۱۹۷۸، ونس عمیقاً و

شخصاً درگیر مذاکرات حساس قرار داد سالت دو (Salt II) با روس‌ها و همچنین مذاکرات پیچیده و وقت‌گیر بین مصر و اسرائیل بود که منجر به قرارداد صلح در بهار آینده گردید. (۱۳)

ثانیاً، کارتر به این مسأله که متخصص سیاست خارجی‌ای چون برژینسکی تمایل دارد پا را فراتر از عرصه مدیریت هماهنگی سیاستگذاری خارجی بگذارد توجهی نداشت. چنین تحلیل‌گر باهوشی احتمالاً علاقه‌مند است که مواضع خاصی را در سیاستگذاری تشویق و ترغیب کند. (۱۴) این نقش و کارکرد کارتر بود که به دلیل استفاده از رهیافت همکاری‌گرایانه از هرگونه ابهام در مورد مرزهای مسئولیت اداری جلوگیری کند و فضای انعطاف‌پذیری برای برخورد و تقارب آراء پیرامون موضوعات سیاست خارجی فراهم کند. گاری سیک اشاره می‌کند که «به هر دلیل، کارتر خود را فعالانه درگیر سیاستگذاری روزبه‌روز در دوران بحران ایران به اندازه‌ای که در موضوعات دیگر دخالت داشت نکرد.» (۱۵)

یک رهیافت موفق نیازمند کانالهای ارتباطی صحیحی است که بر اساس آن مشاوران دسترسی کافی و برابر به رئیس‌جمهور داشته باشند. در دوران مختلف بحران ایران به‌رغم در دسترس بودن کارتر برای مشاورانش، برژینسکی ظاهراً مکانیسم کنترل و مراقبت بسته‌تری را نسبت به فرآیند بررسی و تنظیم کردن سیاست‌ها اعمال می‌کرد. این، امکانات گسترده‌تری در اختیار او می‌گذاشت که به وسیله آنها می‌توانست رئیس‌جمهور را به سیاستگذاریهای کلیدی خاصی تشویق و ترغیب کند. مواضع شخصی کارتر پیرامون بسیاری موضوعات با وزارت خارجه هماهنگ‌تر بود، ولی به‌نظر می‌آید که برژینسکی در چندین سیاستگذاری مهم، کارتر را در آخرین مراحل جست‌وجوی بهترین تصمیم تحت‌تأثیر قرار داد. (۱۶)

البته نبایستی برای همه کاستی‌ها کارتر مورد سرزنش قرار گیرد. برژینسکی می‌بایست به رئیس‌جمهور با عرضه دیدگاههای متفاوت و رقیب در هیأت دولت کمک می‌کرد. کارتر تا آنجایی مقصر است که نتوانست محیطی همکاری‌گرا توسط ایجاد یک تعادل بین ارگانها و اشخاص مختلف به‌وجود آورد. تشویق و حمایت ناموزون از

گزینه‌های مختلف^۱ در سیاست‌گذاری هنگام مدیریت بحران ایران مکانیسم غالب پیشبرد مواضع بود. این، به‌نظر نگارنده، به‌نوبه خود تعارضات بین گروهی میان بازیگران مختلف را تشدید کرد و به انتخاب تصمیم‌های مورد معامله قرار گرفته منتهی گردید.

فروپاشی دستگاه‌های تصمیم‌گیری

در بهار سال ۱۳۵۷، ایران شاهد آشوبها و تظاهراتی گسترده بود که از ناآرامیهای سال ۱۳۴۲ تا آن‌زمان دیده نشده بود. این تظاهرات پاسخی به نابسامانیهای اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی به‌وجود آمده بر اثر سیاست‌های نوسازی شاه بود. (۱۷) شاه ابتدا واکنشی خشونت‌آمیز از خود نشان داد و سپس برخی برنامه‌های اصلاحی سیاسی به‌راه انداخت. (۱۸) همان‌طور که قبلاً اشاره شد، دولت کارتر تا پاییز سال ۱۳۵۷ واکنشی در مقابل جنبش اسلامی در ایران از خود نشان نداده بود. (۱۹) دلایل تأخیر در اتخاذ واکنش واضح می‌باشند و تا اندازه‌ای مبین شکست فرآیند تصمیم‌گیری در طول بحران هستند. در وهله اول، هیچ‌یک از گزارش‌های سازمان اطلاعات، حاکی از بروز ناآرامی در ایران نبود. در ماه اوت، سازمان جاسوسی امریکا (سیا) به کارتر اطلاع داد که «در ایران شرایط وقوع انقلاب یا حتی ماقبل انقلاب وجود ندارد.» (۲۰) در گزارش‌های سازمان اطلاعاتی وزارت دفاع (DIA) پیش‌بینی شده بود که حکومت شاه دست‌کم یک دهه دیگر پابرجا خواهد ماند. (۲۱) از نظر لوئیس^۲ و لدین^۳ «در حقیقت درباره بحران ایران غیرمتخصصان بسیار بیش از مقامات سازمان اطلاعات، که مسؤول پیگیری حوادث بودند، نگرانی داشتند.» (۲۲) در وهله دوم، همان‌طور که قبلاً اشاره شد، در این دوران، دولت درگیر موضوعات عمده سیاست خارجی شده بود و بالاخره این دولت، ارزیابی دقیقی از قدرت نسبی رژیم شاه نداشت. واضح است که هیچ‌یک از دولتمردان قادر به درک این امر نبودند که چگونه ائتلافی انقلابی در حال شکل‌گیری است. البته مشکل در این است که چگونه دولت ارزیابی مناسبی از هم پیمان اصلی خود در خاورمیانه

1. Uneven multiple advocacy

2. Lewis

3. Ledeen

نداشت. طبق شواهد موجود، ایران پایگاه منطقه‌ای مهمی برای عملیات (سیا) به‌شمار می‌رفت. سیا از طریق ایران نه تنها قادر به کنترل اتحاد جماهیر شوروی بود، بلکه جنبش‌های مردمی مهم در منطقه خلیج فارس را نیز زیر نظر داشت. (۲۳)

در اواخر تابستان، گزارش درگیریهای شدید بین پلیس و تظاهرکنندگان از احتمال بروز شکاف در اقتدار رژیم شاه خبر می‌داد. در این هنگام مقامات ذریبط امریکا احساس خطر کردند. هنوز دولت امریکا یک ارزیابی جامع از شرایط حاکم بر ایران به‌عمل نیاورده بود. ونس و برژینسکی به کارتر توصیه کردند که طی تماسی با شاه، حمایت خود را از وی ابراز دارد. کارتر چنین کرد و «برای شاه آرزوی موفقیت در حل مشکلات و تلاشهایش در جهت تکمیل اصلاحات نمود.» (۲۴) اصلاح طلبی فزاینده به کاهش اعتراضات در سراسر کشور کمک چندانی نکرد. دولت کارتر در خلال این مدت با تحلیل‌های ضدونقیض از سوی منابع مختلف حکومتی و غیرحکومتی در مورد شرایط حاکم بر ایران روبه‌رو شده بود. (۲۵)

در این زمان به نظر می‌رسید که فرآیند مشاوره دچار اغتشاش شده باشد. یقیناً پاسخگو نبودن و بی‌توجهی دولت می‌توانست نمایانگر امکان فروپاشی فرآیند تصمیم‌گیری باشد. بنابراین در این مقطع، هیچ‌گونه مبارزه بوروکراتیک هشداردهنده وجود نداشت، بلکه آنچه می‌توان ادعا کرد این بود که عوامل اصلی فی‌الواقع قربانیان یک فرآیند ازهم‌پاشیده بودند؛ نه مواضع سیاسی متناقض. مشاور امنیت ملی که وظیفه اصلی آن تشخیص اولویت‌ها برای بررسی سیاست به‌ویژه در زمان بحران است می‌بایست انگیزه مباحثه بر سر گزینه‌های مختلف را در میان تصمیم‌گیرندگان به‌وجود آورد. البته درباره این موضوع، برژینسکی، دست‌کم تا نیمه راه بحران، هیچ‌گونه بررسی مهمی از زنجیره حوادث در ایران به‌عمل نیاورده بود. (۲۶) آرامش نسبی در واشنگتن تصویری کاملاً متفاوت از آنچه در ایران می‌گذشت به‌نمایش گذاشته بود.

سایروس ونس مدعی است که وزارت خارجه اولین پیشنهاد چگونگی برخورد با شرایط حاکم بر ایران را در ۲۴ اکتبر ۱۹۷۸ مطرح کرد. (۲۷) این یادداشت حاوی تحلیلی از مشکلاتی بود که احتمالاً رژیم شاه در ماههای آینده با آن مواجه می‌شد و همچنین توصیه‌هایی در مورد برخورد ایالات متحده با این بحران در برداشت. این یادداشت

بیانگر این امر بود که وزارت خارجه پیش‌بینی کرده است که شاه با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد شد. به‌علاوه، این یادداشت، عدم واکنش نیروهای مسلح ایرانی در برخورد با حرکت‌های گسترده مردمی را ترغیب می‌کرد و بالاخره به‌وضوح پیشنهاد می‌کرد که ایالات متحده باید آمادگی نزدیک شدن به مخالفان را برای تشکیل نیروی سوم داشته باشد. (۲۸)

ترکیبی از این عوامل اساسی ساختاری و فرآیندی^۱، از بدو بحران تا مرحله نهایی آن، رئیس‌جمهور را در وظیفه خود به‌عنوان اداره‌کننده نهایی بحران فلج کرد. به‌عبارت دیگر، فرآیند مشاوره سیاست خارجی قادر به تجهیز رئیس‌جمهور با گزینه‌های سیاست‌گذاری قابل اقدام نشد. در همان دوران، شخص کارتر، به علت عدم تشخیص فروپاشی سیستم در ابتدای بحران، تا حدی مسؤول بود؛ خصوصاً خط مشی‌های مختلف برخورد با نهضت‌های اسلامی ایران که در دسترس کارتر قرار داشت نتیجه یک دستگاه تصمیم‌گیری از هم‌پاشیده بودند. گزینه‌های سیاسی، که به‌طور مختصر به آن اشاره خواهیم کرد، نتیجه یک دستگاه از داخل فروریخته بودند که به نوبه خود، کار هماهنگی و تشخیص را ناممکن می‌کردند.

قلمرو گزینه‌های ایالات متحده

ایالات متحده، به محض بروز بحران، مجبور به یافتن فهرستی از گزینه‌ها شد. چهار گزینه اصلی وجود داشت: ۱. حمایت قوی از شاه تا لحظه آخر؛ ۲. خودداری از حمایت از شاه؛ ۳. نزدیکی با مخالفان، توأم با کاهش تدریجی حمایت از شاه؛ و ۴. رهاکردن سیر وقایع به حال خود. شکاف‌های درون سیستم سیاست‌گذاری، هنگامی آشکار گردید که بحران به مرحله کمال خود رسیده و نیاز برای مباحثات شدید در مورد تعیین سیاست، حاکمیت را مضطرب ساخته بود. (۲۹) بر اساس شواهد، دستگاه تصمیم‌گیری نتوانست مکانیزمی مهیا کند که توسط آن سیاست‌گذاران بتوانند یکی از سیاست‌هایی را که قبلاً به آن اشاره شد انتخاب نمایند. در نتیجه، این فرآیند، کارتر را که در رشته‌ای از

تناقض‌گوییها گرفتار بود قربانی کرد. بنابراین فرآیندی که خود قادر به تشخیص عمق حوادث نبود، کارتر را در تصمیم‌گیری استراتژیک خود دچار ابهام نمود. (۳۰) وی بر اساس تحولات روزانه، مواضع را تغییر می‌داد. به‌طور کلی، دستگاه تصمیم‌گیری بر سر این مسأله که فروپاشی رژیم شاه مسلم شده است به توافق نرسیده بود. (۳۱) به عبارت دیگر، توافق بر سر این موضوع بود که شاه بر سر منصب خود باقی بماند، زیرا آنها به غلط معتقد بودند که حضور وی ضامن تحولی آرام به‌سوی نتیجه‌ای مطلوب‌تر خواهد بود.

واضح است که برژینسکی طرفدار اصلی انتخاب سیاست اول بود. وی خواهان سرکوب نظامی انقلاب و پایان بخشیدن به سیاست‌های آزادسازی شاه بود. (۳۲) هارولد براون^۱، شلزینجر^۲، جردن^۳ و پاول^۴ در مراحل پایانی بحران، از سیاست مشت آهنین برژینسکی حمایت کردند. ونس، ترنر^۵ و هنری پرشت^۶ (مسئول میز ایران در وزارت خارجه) سرسختانه با سیاست مشت آهنین، از ترس احتمال مقابله با مردم و خونریزی شدید، مخالفت نمودند. (۳۳) سیاست مشت آهنین که در آن هنگام یک انتخاب غیرمقبول بود وجه اشتراکی با دیگر راهها داشت و آن حمایت از شاه به‌عنوان شخصیت اصلی شکل‌دهنده به وقایع در حال اتفاق بود. با استدلال در چهارچوب کارکردگرایی سنتی، برژینسکی معتقد بود که جلوگیری از وقوع انقلابها امکان‌پذیر است و اصولاً آنها به علت تزلزل دولتمردان و نخبگان به‌وجود می‌آیند.

برژینسکی رئیس‌جمهور را متقاعد کرد که نتایج استراتژیک شکست شاه، تعادل قدرت را در منطقه برهم خواهد زد و این امر با منافع ملی ایالات متحده مغایرت دارد. بنابراین کارتر چنین نتیجه‌گیری کرد:

میزان آگاهی ما درباره نیروهایی که علیه شاه به مبارزه پرداخته بودند اندک بود، اما شعارها و عبارات ضد امریکایی آنان، به‌خودی‌خود کافی بود تا تصمیم

1. Harold Brown

2. Schlesinger

3. Jordan

4. Powell

5. Turner

6. Henry Precht

ما را برای حمایت از شاه به‌عنوان شخصی که برای بقای خود تلاش می‌کرد

استوار نماید... کلید ثبات، شخص شاه بود که ارتش از وی حمایت کرد. (۳۴)

چگونه برژینسکی، با وجود مخالفت‌های زیاد درون دولت، موفق به ترغیب کارتر شد؟ در ابتدا وی تحلیل بسیار خوش‌بینانه‌ای از شرایط موجود در خلال بحران به رئیس‌جمهور ارائه داد. وی ارتباط نزدیکی با اردشیر زاهدی، سفیر ایران در ایالات متحده، داشت. در ابتدای بحران ارزیابی مثبت سفیر از طرق گوناگونی به کارتر می‌رسید. (۳۵) در وهله بعد، طبق عقیده جرج بال، مشاور مستقل شورای امنیت ملی، برژینسکی اظهارات مخالف اندکی را که به‌ویژه از طرف وزارت خارجه بود نپذیرفت. در نتیجه، رئیس‌جمهور از مجموعه گسترده‌ای از عقاید که از طرف سازمانهای مختلف ارائه شده بود آگاه نمی‌شد. (۳۶) جلسات بحث و پردازش سیاست‌ها که توسط مشاور امنیت ملی برگزار می‌شد حداقل تا مراحل پایانی بحران بدون حضور مسئولین میزهای مختلف کشورها و ارائه نظریات آنها انجام می‌گرفت. (۳۷)

از سویی سیاست دوم هیچ مدافعی نداشت، زیرا به معنای ترک کامل حمایت از شاه بود. البته این گزینه به محض پیشرفت بحران از حمایت اندکی برخوردار شد. حتی ونس، که مدافع سیاست حقوق بشر کارتر بود، در مورد نتایج گزینه دوم محافظه‌کارانه برخورد می‌کرد. (۳۸) به نظر می‌رسد که فروپاشی حکومت پادشاهی به‌عنوان یک نتیجه محتمل هرگز توجه کافی دولت امریکا را به خود جلب نکرده بود. بنابراین، این احتمال در دستور کار فرآیند تجدیدنظر سیاسی وجود نداشت. هنری پرشت تنها شخصی بود که پیشنهاد کرد که ایالات متحده باید درباره سقوط شاه فکر کند. این امر ما را به سمت گزینه سوم سوق می‌دهد. (۳۹)

در نوامبر ۱۹۷۸، سولیوان، سفیر امریکا در ایران، از طریق یک خط مستقیم اظهار کرد که شاه در بحرانی جدی قرار گرفته است و ایالات متحده باید «در مورد موضوعی غیرقابل تصور چاره‌ای بیاندیشد.» (۴۰) موضوع غیرقابل تصور، تفکر در مورد سیاست‌گذاری بعد از سقوط شاه بود. این امر اگرچه با نارضایتی «بازها» همراه بود، به‌طور برجسته‌ای مناظرات سیاسی واشنگتن را تغییر داد. به‌علاوه وی خاطر نشان کرد که آخرین حامی شاه، احتمالاً ارتش است و این موضوع تا حدی نیاز به بررسی مجدد

دارد. از آن پس، در دولت بحث بر سر گزینه سوم آشکارا صورت می‌گرفت. سولیوان پیشنهاد کرد که ایالات متحده به تدریج اقدام به انتقال قدرت از شاه کند و تماسهایی با مخالفان ملی‌گرای میانه‌رو برقرار سازد. (۴۱)

در ابتدای بحران، پیشنهاد سولیوان با مخالفت سیاستگذاران روبه‌رو شد. این پیشنهاد تجربه بدی برای دولت امریکا بود که مناظرات خود را به بحث درباره ایران بعد از انقلاب تبدیل کرده بود. سیر تحولات سریع در ایران، دولت امریکا را تا حدی فاقد قدرت کرد که آنها قادر به واکنش در مقابل وقایع روزانه نبودند. در ژانویه ۱۹۷۹، سولیوان گام فراتر نهاد و پیشنهاد کرد که ارتباطی با امام خمینی (قدس) و روحانیون برقرار کنند. (۴۲) هنری پرشت حتی زودتر از سولیوان چنین پیشنهادی کرده بود. در دسامبر ۱۹۷۸، وی اظهار کرد که ایالات متحده باید در صدد عزل شاه برآید. به علاوه وی معتقد بود که تشکیلات جبهه ملی، دارای قدرت واقعی در مبارزه سیاسی داخلی نیست و ایالات متحده باید به طریقی با امام خمینی (قدس) و طرفدارانش ارتباط برقرار کند. (۴۳)

البته، برژینسکی تمام هم خود را به کار برد تا رئیس‌جمهور را از قبول توصیه‌های پرشت باز دارد. در همان زمان گری سیک، تحلیل‌گر برجسته دیگری در امور مربوط به ایران، یادداشت تجدیدنظری نوشت که طی آن خواهان «تحول اساسی در سیاست امریکا» شده بود. (۴۴)

وی به‌طور اساسی با نظریات و پیشنهادهای پرشت همگام شد. نظرات دو تحلیل‌گر برجسته دولت امریکا در مورد ایران هرگز جایگاه مناسبی در فرآیند تصمیم‌گیری به دست نیاورد. (۴۵) به علاوه برژینسکی معتقد بود که انتخاب این گزینه، به‌ویژه تماس با امام خمینی، رژیم را از بین خواهد برد. حتی در اواخر بحران، هنگامی که بختیار رئیس دولت بود و شاه اظهار کرده بود که کشور را ترک خواهد کرد، برژینسکی به شدت به هرگونه تماس با مخالفینی که اقتدار بختیار را از بین می‌بردند اعتراض کرد. (۴۶)

در همان زمان دولت امریکا در مورد تفسیر واقعیت‌ها و انتخاب سیاستهای مناسب با نزاع سختی روبه‌رو شد. اختلافاتی که در بین عوامل اصلی به وجود آمده بود رئیس‌جمهور را با توصیه‌های ضدونقیض متعددی روبه‌رو کرده بود. این فرآیند، که نظام

مشاوره را هم در برداشت، در حل این اختلافات با شکست روبه‌رو گردید و در نتیجه باعث خلع سلاح رئیس‌جمهور امریکا در اقدامها و ابتکارهایش شد. شکست نظام سیاستگذاری منتج به شرایطی شد که طی آن دولت پیامهای مبهم و متناقضی برای شاه فرستاد. (۴۷) شاه در خلال مراحل پایانی بحران خواهان یک «راهنمایی» بود. البته، در واشنگتن دستگاه تجدیدنظر و بررسی سیاست‌ها نتوانست به‌طور مؤثر پاسخی به این نیاز بدهد. سپس دورانی فرارسید که شاه شخصاً فهرستی از راههای چاره پیشنهاد کرد و خواهان راهنمایی شد. فرآیند تصمیم‌گیری با پاسخ خود، شاه را بیش از پیش سردرگم کرد. (۴۸)

گزینه آخر، یعنی «سیاست دست روی دست گذاشتن»^۱، طرفدار مشخصی نداشت. البته، این سیاست رسماً توسط دستگاه تصمیم‌گیری رد شد، زیرا متضمن یک نتیجه منفی بود. پاسخ دولت، که در ابتدای بحران می‌توانست پاسخ خوبی باشد، اصولاً یک سیاست «دست روی دست گذاشتن» بود. در این دوران علامت مشخصه برون‌داد سیستم تصمیم‌گیری خارجی، عدم تصمیم‌گیری و فقدان ابتکار در عمل^۲ بود. به هر حال اثبات این امر که هر دولتی با رغبت از چنین سیاستی دنباله‌روی می‌کند، امکان‌پذیر نیست. بنابراین گزینه آخر، به سبب همه علل عملی، قابل‌اختیار نبود.

دولت امریکا کدام یک از گزینه‌ها را برگزید؟ دستگاه تصمیم‌گیری تا حد زیادی عدم تطبیق با نیازهای زمانه از خود نشان داد. کاملاً واضح بود که سیاست‌های دولت در میان این گزینه‌های متفاوت در حال تغییر بودند. هیچ زمانی در خلال بحران، واشنگتن هدف و سیاستی را که به آن هدف دست یابد اتخاذ نکرد. البته، نباید تصور کرد که دولت امریکا به اقدام در چهارچوبی معین و قطعی اجبار داشت. بلکه برعکس، گروه بررسی و تجدیدنظر سیاست‌ها باید قابلیت ارزیابی میزان سیلان یک موقعیت متزلزل را داشته، بتواند خود را با متغیرهای یک زمینه تاریخی معین تطبیق دهد. با وجود این، دولت کارتر یک تصویر تحلیلی واضح از شرایط حاکم بر ایران بر پایه اینکه کدام یک از گزینه‌های موجود را می‌توانست انتخاب کند نداشت. (۴۹)

هنگامی که ژنرال رابرت هویزر در اواخر بحران به ایران فرستاده شد تا ارتش را مورد حمایت و ارزیابی قرار دهد، دولت کارتر یک سری مشکلات دیگر برای خود به وجود آورد. برژینسکی از این ایده استقبال کرد و سعی نمود از مأموریت هویزر برای بالابردن منصب وی استفاده نماید. اما، این مأموریت، دستگاه تصمیم‌گیری را دچار پیچیدگی بیشتری کرد. اینک دولت کارتر برای جمع‌آوری اطلاعات دو جفت چشم و گوش در اختیار داشت. سولیوان، سفیر آمریکا در ایران، و هویزر گزارشهای ضدونقیضی درباره جنبه‌های مختلف بحران ارسال می‌کردند. این مأموریت تا حدی باعث ایجاد ابهام در سیاست‌های متخذ و واشنگتن شد. (۵۰) بار دیگر، این دستگاه نه تنها اشکالات اجرایی به وجود آورده، بلکه باعث برخوردهایی بوروکراتیک در واشنگتن شده بود. سیاست‌هایی که در دسترس کارتر قرار می‌گرفتند به علت عدم همکاری مشاوران عالی‌رتبه در حال تغییر بودند. بوروکراتها، بلافاصله پس از اینکه شاه ایران را ترک کرد، متوجه شدند که اولین گزینه آنها می‌توانست قابل اجرا باشد. اما دیگر دیر شده بود. شرایط غیرقابل کنترل بود و دولت کارتر نمی‌توانست خود را با وقایع تطبیق داده یا مسیر فرآیند انقلاب را تعیین کند. چند هفته بعد، جمهوری اسلامی ایران پایه‌گذاری شد.

نتیجه

شکست دولت کارتر در شکل‌دهی مؤثر حوادث ایران، در اواخر دهه ۷۰ میلادی از دو سری عوامل مرتبط به یکدیگر نشات می‌گرفت. برخورد همکاری‌گرایانه کارتر در اداره سازمان سیاستگذاری خارجی زمینه مساعدی برای ظهور یک دستگاه تعارض‌آمیز فراهم آورده بود. صفات مشخصه شخصیت وی و منابع سازمانی نتوانستند به وی فرصت برخورد با طغیانهای داخلی در درون سیستم را بدهند. از طرف دیگر، فروپاشی دستگاه، این ضعف را که نتیجه عدم توافق سیاسی بود تشدید کرد. به عبارت دیگر، این امر در مبارزه شدید بوروکراتیک آشکار گردید. نیاز واقعی، مکانیزمی بود که می‌بایست توسط شخص کارتر به نظام تصمیم‌گیری اضافه شود تا به حل برخوردهای بوروکراتیک در بین مشاوران اصلی که کارتر را با توصیه‌هایشان راهنمایی می‌کردند پردازد.

فروپاشی ساختاری فرآیند بررسی و تجدیدنظر سیاست‌ها، باعث افزایش چانه‌زنی‌ها و معامله سیاسی شد که در نتیجه، دامنه گسترده‌گزینه‌هایی را که در اختیار رئیس‌جمهور قرار گرفته بود، کاهش داد. با وجود ارزیابی معکوس از اوضاع، معامله و اشتباه اساسی، حمایت از شاه در روزهای آخر حکومتش بود.

کمبود منابع اطلاعاتی آگاه و قابل اعتماد، مشاوران و رئیس‌جمهور را از درک صحیح بازداشت. به علاوه، تغییرات مداوم سیاست‌ها توسط ایالات متحده که در نتیجه مشاوره‌های غلط بیشتر شده بود به شدت دولت را فاقد قدرت کرد. ایالات متحده در ابتدای فرآیند انقلاب برای دستیابی به تحلیلی مستقل از شرایط تلاش زیادی نکرد و هنگامی که مبادرت به این عمل کرد، نتایج به‌طور کامل در واحدهای تصمیم‌گیری مورد تأمل قرار نگرفت. (۵۱) فروپاشی دستگاه تصمیم‌گیری به علت هماهنگی ضعیف بین سازمانی و راههایی که توسط آن مشاور امنیت ملی حریم مسئولیتهای بوروکراتیکی را از بین برد توجیه شد و به پشتیبانی از یک سیاست کاملاً جدید پرداخت. نتیجه نهایی، بروز اشتباههای بیشتر در عملکرد سیاسی بود. به عنوان تحلیل نهایی، این امر نباید ما را نسبت به قدرت ایالات متحده در تأثیر بر امور داخلی دیگر کشورها از طریق کارآمد کردن دستگاه بوروکراتیک خوش بین کند.

یادداشت‌ها

۱. بنگرید به:

- Donald S. Spencer, *The Carter Implosion: Jimmy Carter and the Amateur Style of Diplomacy* (New York: Praeger, 1988).
2. Gerald D. Green, *Revolution in Iran* (New York: Praeger, 1982); Fred Halliday, *Soviet Policy in the Arc of Crisis* (Washington, DC: Institute for Policy Studies, 1981).

۳. شواهد و وقایع تاریخی این مقاله مبتنی بر منابع زیر است:

- Nikki R. Keddie, *Roots of Revolution* (New Haven: Yale University Press, 1981); Richard W. Cottam, *Nationalism in Iran* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1979); Rouhallah K. Ramazani, *The United States and Iran* (New York: Praeger, 1982).

4. Garry Sick, *All Fall Down: America's Tragic Encounter with Iran* (New York: Random House, 1985), p.7.
5. Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam, 1982), p.437.
6. Cottam, *Nationalism in Iran*.
7. Sick, *All Fall Down*, p.34.

۸. بنگرید به:

Richard T. Johnson, *Managing the White House* (New York: Harper and Row, 1974).

۹. برای توضیح کامل تر درباره این نکته مراجعه کنید به:

Alexander George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1980).

10. *Ibid.*, p.149.

11. Sick, *All Fall Down*, pp.68-69.

12. George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.161.

13. Sick, *All Fall Down*, p.70.

۱۴. برای اطلاع از خطرات نقش مشاور امنیت ملی در فرآیند سیاستگذاری بنگرید به:

George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, p.163.

15. Sick, *All Fall Down*, p.173; See also Carter, *Keeping Faith*, p.435.

۱۶. بنگرید به:

Jerel Rosati, *The Carter Administration's Quest for Global Community* (Columbia: University of South Carolina Press, 1987).

17. Ramazani, *United States and Iran*, p.102.

18. Cottam, *Nationalism in Iran*, p.356.

19. Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle* (New York: Farrar, Straus, Giroux, 1983), p.357.

۲۰. نقل قول از:

Carter, *Keeping Faith*, p.438.

21. Brzezinski, *Power and Principle*, p.359.

22. Michael Ledeen and William Lewis, *Debate: The American Failure in Iran* (New York: Vintage Books, 1982), 124.
 23. Fred Halliday, "A Revolution Consumes Itself", *Nation*, 1979, p.229: pp. 492-494.
 24. Carter, *Keeping Faith*, p. 438.
 25. Brzezinski, *Power and Principle*, p.361.
 26. William H. Sullivan, *Mission to Iran* (New York: Norton, 1981), p.144.
 27. Vance, *Hard Choices*, p.328.
 28. Carter, *Keeping Faith*, p.439.
 29. Sick, *All Fall Down*, p.63.
 30. Ramazani, *United States and Iran*, p.139.
 31. Brzezinski, *Power and Principle*, p.396.
 33. Vance, *Hard Choices*, pp.331-332.
 34. Carter, *Keeping Faith*, pp.440-441.
 35. *Ibid.*, p.440.
 36. George Ball, *The Past Has Another Pattern* (New York: Norton, 1982), pp.458-459
- و دربارهٔ بدکارکردهای فرآیند مشورتی بنگرید به:
- George, *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, pp.121-133.
37. Sick, *All Fall Down*, p.122.
 38. Vance, *Hard Choices*, pp.330.
 39. Barry Rubin, *Secrets of State* (Oxford, England: Oxford University Press, 1985), p.190.
 40. Sick, *All Fall Down*, p.81.
 41. Sullivan, *Mission in Iran*, pp.204-205.
 42. Carter, *Keeping Faith*, p.443; Sick, *All Fall Down*, p.131.
 43. Sick, *All Fall Down*, p.119; Rubin, *Secrets of States*, p.190.
 44. Sick, *All Fall Down*, p.122.
 45. *Ibid.*, p.122.
 46. Carter, *Keeping Faith*, p.443; Vance, *Hard Choices*, p.337.

47. Ramazani, *United States and Iran*, p.139.
48. Vance, *Hard Choices*, p.331.
49. Sick, *All Fall Down*, pp.128-129.
50. Sullivan, *Mission in Iran*, p.239; Sick, *All Fall Down*, p.145.
51. Ball, *The Past Has Another Pattern*, p.462.