

## תקציר:

נשיא ארצות הברית ג'ימי קרטר שאף לשנות את הגדרת התפקיד של ארצות הברית בתור מעצמת-על במלחמה הקרה. בכלל זה ניסה לקדם זכויות אדם ותמיכה בהגדרה עצמית פוליטית. באיראן, מאמצים אלו של קרטר הציתו ללא כוונה תחילה את האש של תנועת ההתנגדות, שהממשל שלו המעיט ביכולותיה והבין באופן שגוי את ההקשר שלה. חיבור זה, אם כן, מעלה את השאלות הבאות ומשתמש במסמכים בלתי מסווגים של ממשל קרטר על מנת לענות עליהן: מדוע ממשל קרטר לא הצליח להבין את המתרחש באיראן שהובילה למהפכה האיראנית של 1978 – 1979? באיזה הקשר תפס הממשל האמריקאי את נפילת המשטר של מוחמד רזא שאה פהלווי, את העלייה של הרפובליקה המוסלמית של האייתולה רוחאללה חומייני, ואת משבר בני הערובה האמריקאי-איראני? איך הוחלט להגיב לנסיבות אלו ולטובת אילו מטרות?

במסגרת הדוקטרינה של ניקסון, המפתח להגנה על אינטרסים אמריקאים באיראן היה בנייה של הצבא האיראני, ובכך להרחיק את הפלישה הסובייטית ואת האיומים נגד הזרמת הנפט. אך ממשל קרטר ראה במשטר של פהלווי משטר יציב וחזק דיו למימוש יעדים ליברליים נוספים. בטווח הקצר, ממשל קרטר קיווה לחזק את המשטר כך שהוא יצליח לספק יציבות אזורית בתמיכה בשלום ערבי-ישראלי ובשיחות להגבלת נשק (סאל"ט II). בטווח הרחוק, הממשל שאף לשפר את הלגיטימיות הפוליטית של המשטר על ידי עזרה לשאה להעביר את המשטר האיראני ממונרכיה אוטוקרטית לדמוקרטיה כוללנית. על ידי שיפור הרקורד של השאה בזכויות אדם ושילוב קבוצות אופוזיציה פוליטיות בממשל, המשטר האמריקאי קיווה לבטל את התמריץ של האופוזיציה האיראנית להפר את היציבות באזור, התפתחות אשר המשטר האמריקאי חשש שתנוצל על ידי ברית המועצות.

המדיניות האמריקאית באיראן היתה תחת הסמכות של מחלקת המדינה ורשות המודיעין המרכזית (CIA). היועצים הבכירים של קרטר בנושאי חוץ בתחום של איראן היו מזכיר המדינה סירוס ואנס, היועץ לביטחון לאומי זביגנייב בז'ינסקי, ובמידה פחותה אך עדיין משמעותית, שר ההגנה הרולד בראון, שר האנרגיה ג'יימס שלזינגר ומנהל סוכנות המודיעין המרכזית אדמירל סטנספילד טרנר.

מערכת המועצה לביטחון לאומי ניהלה התייעצות ותיאום של הדרגים וקבלת-החלטות במדיניות חוץ, באמצעות שימוש במודל פולי-היוריסטי דו-שלבי של קבלת החלטות. בשלב הראשון, מוסדות הגדירו אילו בעיות יש להתייחס אליהן ואז פיתחו אפשרויות ניתנות לביצוע להשגת היעדים שלהם. בשלב שני, המלצות על מדיניות נידונו על ידי מקבלי החלטות בכירים עד לבחירה של מדיניות רשמית על ידי הנשיא. מספר גורמים פגעו ביכולת של הממשל האמריקאי להבין את המציאות הפוליטית באיראן, עם ניתוק בולט מאוד בין השקפות של נציגים אמריקאים בשטח באיראן לבין אלו בווישינגטון הבירה. דבר זה נבע ממספר פגמים מערכתיים ספציפיים במתודולוגיות איסוף המידע של מחלקת המדינה וה-CIA, כמו גם הטייה מובנית מראש בניתוחים ובפרשנות של המקורות. בנוסף, מחלוקות על אסטרטגיה גיאופוליטית

וטקטיקות הקשורות לאיראן הובילו את מחלקת המדינה ואת המועצה לביטחון לאומי להתנגד אחת לשניה. מה שהדגיש את היריבות בין שני הגופים הוא ההבדל המהותי באידיאולוגיה של מדיניות חוץ, בין אלו המאמינים בנקודת המבט הגיאופוליטית האזורית ואלו הנוטים להשקפה גלובליסטית. מחלוקות שכאלו הוחרפו על ידי כשלי ניהול שפגעו בתהליך קבלת ההחלטות.

בהתאם למדיניות הליברליזציה של המשטר, השאה ביצע ויתורים פוליטיים ב-1977. אך אלו הובילו לגידול בדיסוננס באיראן, במחיר של שביתות והפגנות אלימות עד לחורף והאביב של 1978. כאשר ההפגנות נרגעו במידת מה בתחילת הקיץ של 1978, משטר קרטז ראה זאת בטעות בתור הצדקה לאסטרטגיה שלו לשימוש בויתורים פוליטיים כדי לשלב (קואופטציה) את האופוזיציה האיראנית אל תוך המשטר.

חששות תמידיים מהסובייטיים בתור ישות מאיימת בתודעה של אנשי הממסד של מדיניות החוץ בארצות הברית, הובילו אותם להאמין שרק קבוצות אופוזיציה מהצד השמאלי של המפה פועלות לערעור היציבות של המשטר. הם גם העריכו יתר על המידה את ההשפעה של שכבת הפקידים באיראן, שתמכה במשטר. כתוצאה מכך, הם לא העריכו מספיק את ההשפעה של חומייני ונותרו בורים בכל הקשור לדמוגרפיה של האופוזיציה וההקשר ההיסטורי שלה.

לכן, כשההפגנות החמירו באוגוסט ובספטמבר 1978 קרטז המשיך להמליץ על כך שהשאה יעשה ויתורים על מנת לפעול לצד האופוזיציה. עד אוקטובר, ההפגנות הפוליטיות והדתיות החמירו לכדי מהפכה של ממש שדרדרה את המדינה באלימות. לצד זאת שביתות של עובדים פגעו בכלכלה.

המזכר של השגריר של ארצות הברית באיראן, ויליאם סאליבן, "לחשוב את מה שלא ניתן לחשוב עליו", התריע בפני הממשל בנובמבר 1978 על כך שהאופוזיציה הפוליטית והדתית באיראן עמדה להפיל את המשטר של פהלווי. עם זאת, בתגובה, מחלקת המדינה וה-NSC המליצו על מדיניות סותרת על בסיס העמדות האידיאולוגיות של כל אחד מהגופים הללו. כאשר המחלוקת שלהם בנוגע למדיניות הניעו את קרטז מצד לצד, היעדר מדיניות רשמית של הממשל האמריקאי הותיר אותו כשהוא מביט מבחוץ על התפוררות המשטר של פהלווי.

כשהאייתולה חומייני עלה לשלטון, ממשל קרטז חשש שככל שהכאוס באיראן יהיה ארוך יותר, כך גדל הסיכוי שברית המועצות תשתלט על המדינה (היה זה חשש זהה לדאגה של האמריקאים כאשר המשטר הפהלווי הפך לבלתי יציב). הטעות המרה ביותר של הממשל האמריקאי, לעומת זאת, היתה פרשנות לא נכונה של חומייני. לא ה-NSC ולא מחלקת המדינה הבינו את בסיס התמיכה שלו, שלא לדבר על הרציונל שמאחורי התנועה שלו. הם לא הצליחו לראות מעבר לאירועים המידיים ולהכניס את המהפכה האיראנית, את הסיבות שלה, ואת השחקנים שלקחו בה תפקיד, בהקשר של מאבק בן מאה השנים של איראן לעמוד על הגדרה עצמית פוליטית מול התערבויות של מעצמות-על.

הממשל האמריקאי לא הצליח להתייחס למצב הפוליטי באיראן מלבד ההשלכות שלו על המלחמה הקרה. הוא ראה את הברוטליות של בתי המשפט המהפכניים ואת ה-komitehs (כומיתה), משטרת המוסר) בתור דברים נוראיים, אבל הכרחיים להכפפת החוק והסדר ולמניעת העלייה של ההשפעה הסובייטית. לכן, הוא "התחנף" בפני המשטר של חומייני, והחל לפתח בשקט מערכת יחסים אסטרטגית עם הממשלה הזמנית של איראן (PGOI) על מנת לסייע בהחזרת הסדר והבטחת גבולות המדינה. בכך התפשר המשטר האמריקאי על העקרונות האידיאולוגיים של המדיניות הקודמת בדבר זכויות אדם והגדרה עצמית פוליטית באיראן, וזאת על מנת להגן על אינטרסים אזוריים מאיום סובייטי שנתפס על ידי המשטר באופן שגוי.

עם זאת, הניצול של האמריקאים את איראן בעשרות השנים שלפני כן, והתמיכה האמריקאית בשאה ובמשטר שלו, היו יותר מידי עבור הציבור האיראני מכדי לסלוח תוך מספר חודשים. יתרה מכך, המיקוד של מחלקת המדינה במניעת חדירה סובייטית תרמה לחוסר העניין שלו בסיוע ל-PGOI. הדבר הצדיק בעבור האמריקאים את קבלת העלייה של הרפובליקה האיסלאמית של חומייני אפילו לפני משבר בני הערובה, והסיח את דעתו של המשטר של קרטור מהעובדה כי חומייני, התומכים שלו, ואפילו היריבים המהפכניים שלו, לא רצו שארצות הברית תהיה נוכחת מלכתחילה.

החששות של האמריקאים מכך שהשכנות הערביות של איראן יהפכו פגיעות להשפעה סובייטית אם ארצות הברית תעזוב את איראן היו מבוססים היטב. עם זאת, ציפיות גלובליסטיות על כך שאיראן תעמוד תחת לחץ או תשודל להיכנס לספרה הסובייטית, שלא לדבר על מתן אפשרות לברית המועצות להשתמש באיראן בתור גשר של גישה למפרץ הפרסי או אל השכנות הערביות שלה באופן ישיר, הראו עד כמה גרועה היתה ההבנה של ארצות הברית של העמדה התקיפה האנטי-סובייטית והיכולות של המשטר של הרפובליקה האיסלאמית. המצב גם הראה עד כמה ממשל קרטור תפס יותר ויותר את המדיניות של איראן והמדיניות הרחבות שלה במזרח התיכון דרך עדשה גלובליסטית של יריבות של מעצמות במלחמה הקרה על חשבון הנטייה האזורית לחקור ולהתייחס לנושאים הסוציו-פוליטיים המורכבים של איראן בפני עצמם.

הדינמיקות המהפכניות מאחורי משבר בני הערובה היו מורכבות באופן חריג. הן הציבו פלגים בממשל האיראני אחד נגד השני, ונגד קבוצות מהפכניות אחרות ששאפו להחזיק בשלטון. עם זאת, החשש המרכזי של ממשל קרטור באשר לקבוצות שמאלניות בתוך איראן עדיין הוגבלו להנחה בדבר פעילות סובייטית באיראן ובאזור.

גם במהלך משבר בני הערובה, ממשל קרטור לא העריך את עוצמתו של האופי האנטי-אימפריאליסטי של האידיאולוגיה של המהפכנים האיראניים שהפילו את השאה ולקחו את עובדי שגרירות ארצות הברית בתור בני ערובה. הממשל האמריקאי עדיין סבר כי האינטרס של ארצות הברית היה לנסות ולתקן את היחסים עם איראן, וכך גם ההיפך. החלופה, הממשל חשש, תגיש באופן ישיר את איראן לברית

המועצות. כתוצאה מכך, הפעולות שלו לשחרור בני הערובה המשיכו להיות מוגדרות על ידי חששות מוטעים לגבי תגובות סובייטיות צפויות.