



Universiteit Utrecht

Masterthesis

Internationale Betrekkingen in Historisch Perspectief

Revolutionaire Relaties

“West-Duitse en Britse betrekkingen met Iran, tijdens de Iraanse
Revolutie”

Universitair begeleider:

Prof. Dr. Jacco Pekelder

Utrecht, augustus 2016

Bram Ludovicus Leusink

3244415

b.l.leusink@students.uu.nl

Inhoudsopgave

Kaart Islamitische Republiek Iran	2
Inhoudsopgave	3
Begrippenlijst	5
Inleiding	6
Theoretisch kader	9
Liberalisme en realisme.....	9
Neoliberalisme en Neorealisme	11
(Sociaal) Constructivisme	12
Rollentheorie.....	14
Historisch kader	19
Iran voor 1979	19
Constitutionele revolutie.....	20
Pahlavi-dynastie	21
Revolutie.....	24
Nieuw evenwicht.....	26
Duits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie	29
De negentiende eeuw	29
Eerste Wereldoorlog	31
Nazi Duitsland.....	31
Een nieuwe start.....	32
Brits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie	35
Niet-formele kolonie	36
Invloedssferen	38
Pahlavi-dynastie	41
Mohammed Mossadegh	42
De coup.....	43
De revolutie en de rollentheorie	46
West-Duitse rolopvatting	46
Britse rolopvattingen.....	48
De revolutie in West-Duits perspectief	51
Escalatie.....	52
Nieuw evenwicht.....	54

Media.....	55
Bondsregering	56
De Gijzeling.....	58
West-Duitse reactie.....	60
Sancties.....	62
Motieven	66
Iran-Irak Oorlog	67
West-Duitse diplomatie.....	68
Resumé.....	71
Interpretatie	73
West-Duitse rolopvattingen en de revolutie.....	75
Iraanse revolutie in Brits perspectief	77
Einde Brits protectoraat	78
Afhankelijkheid.....	80
Eerste revolutionaire tekenen.....	82
De escalatie	83
De angst.....	84
The Myth of Perfidious Albion.....	86
De gijzeling	87
Sancties.....	89
Amerikaans-Europese irritatie	92
Sluiting ambassade.....	95
Vrijlating gijzelaars	97
Betekenis	99
Resumé.....	101
Interpretatie	103
Britse rolopvattingen en de revolutie	105
Conclusie	107
Literatuurlijst	111

Begrippenlijst

<i>APOC / AIOC</i>	Anglo-Persian Oil Company / Anglo-Iranian Oil Company. Oliemaatschappij, voorloper van British Petroleum (BP).
<i>Auswärtiges Amt</i>	Ministerie van Buitenlandse Zaken van (West-)Duitsland.
<i>Ayatollah</i>	Hoge titel voor sjiitische geestelijke.
<i>Bazaari</i>	Iraanse markthandelaar.
<i>CIA</i>	Central Intelligence Agency. Amerikaanse inlichtingendienst.
<i>FCO</i>	Foreign and Commonwealth Office. Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Verenigd Koninkrijk.
<i>Majles</i>	Iraans Parlement.
<i>Moallah</i>	Islamitische geestelijke .
<i>Sharia</i>	Aan de koran ontleende of islamitische wetgeving.
<i>SIS / MI6</i>	Secret Intelligence Service / Military Intelligence, Section 6. Britse inlichtingendienst.
<i>Ulema</i>	Verzamelnaam Iraanse geestelijkheid.
<i>Velayat-e Faqih</i>	'Voogdij van de Rechtsgeleerde'. Door Ayatollah Khomeini ontworpen staatsinrichting, waarbij de rechtsgeleerde (Ayatollah) hoeder is van het islamitische karakter van de staat.

Inleiding

De Iraanse revolutie van 1979 was een ongekende gebeurtenis in een wereld die gedomineerd werd door de twee kampen van de Koude Oorlog. De omwenteling, waarin Iran van een bondgenoot van het Westen tot een van haar belangrijkste uitdagers werd, was dan ook een grote schok. De oorzaken van de revolutie, de geschiedenis van Iran en de veranderingen die het land heeft doorgemaakt zijn uitgebreid beschreven. Ook de relatie met de Verenigde Staten is onderwerp van talloze onderzoeken.¹ Opmerkelijk genoeg geldt dat niet voor de relatie tussen West-Europese landen en het postrevolutionaire Iran. In sommige onderzoeken wordt het onderwerp afgedaan in een bescheiden hoofdstuk,² in andere wordt slechts één bilaterale relatie tussen Iran en een West-Europees land uitgelicht.³ In de spaarzame uitgebreide onderzoeken is weinig aandacht voor de periode rondom de Iraanse revolutie.⁴ Dat terwijl er voorafgaand aan de revolutie sterke Europees-Iraanse relaties bestonden, net als aanzienlijke handelsrelaties en een eigen Iranpolitiek van veel West-Europese landen.

In dit onderzoek worden de relaties tussen Iran en het Verenigd Koninkrijk en Iran en (West-)Duitsland⁵ onderzocht. Zowel de historische relatie als de uitgangspunten van het buitenlands beleid van deze West-Europese landen ten opzichte van Iran, bieden een interessant uitgangspunt voor nader onderzoek. Het Verenigd Koninkrijk heeft, samen met Rusland, ruim een eeuw lang een enorme invloed uitgeoefend op het politieke leven in Iran. Zowel de Britten als de Russen hadden aanvankelijk geen grote interesse in het land, maar zagen het vooral als een cruciaal gebied voor hun macht in de regio. Iran werd opgedeeld in Russische- en Britse invloedssferen en achtereenvolgende Iraanse leiders dankten hun positie aan de goede banden met de twee grootmachten. Pas met de ontdekking van olie in Iran, nam de Britse interesse in het gebied toe. Tot tweemaal toe hebben de Britten een rol gespeeld in het falen van Iraanse bewegingen die streden voor een constitutionele democratie.⁶ De Duits-Iraanse relatie is, op korte periodes na, veel afstandelijker geweest. De nadruk lag hier vooral op economische betrekkingen en was veel minder politiek van aard. De relatieve

¹ United Nations, Department of Peacekeeping Operations, "Islamic Republic of Iran", Map 3891 (versie 25 juli 2016) <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/iran.pdf> (januari 2004).

² Zie onder andere James A Bill, *The Eagle and the Lion: The tragedy of American-Iranian Relations* (New Haven 1988), Alikhani Hossein, *Sanctioning Iran; Anatomy of a Failed Policy* (London 2000) en Anousharavan Ehtushami, Zweiri Mahjoob (eds), *Iran's Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad* (Reading 2008).

³ Shireen Hunter, *Iran and the World, Continuity in a Revolutionary Decade* (Bloomington 1990) 139-156.

⁴ Seyyed Hossein Mousavian, *Iran-Europe Relations: Challenges and Opportunities* (London 2008) 11-13.

⁵ Said Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005* (Amsterdam 2012).

⁶ In het vervolg van het onderzoek spreek ik over Duitsland in de periode voor en na de opdeling in Oost- en West-Duitsland. In het gedeelte van het onderzoek dat zich afspeelt ten tijde van de Duitse opdeling zal ik me richten op de West-Duitse relatie met Iran.

⁶ Hunter, *Iran and the World*, 144-145.

desinteresse die de Duitsers in Iran vertoonden, heeft in Iran juist voor een positief beeld gezorgd van Duitsland. Anders dan de Britten, Russen en Amerikanen, waren de Duitsers in de ogen van veel Iraniërs te vertrouwen.⁷

Centraal in dit onderzoek staat de periode rond de Iraanse Revolutie van 1979, waarin het land nadrukkelijk brak met haar oude identiteit en veel van haar buitenlandse relaties. De revolutie was voor westerse landen een acute aanleiding om het buitenlands beleid ten aanzien van Iran te herzien. Toch zijn er grote verschillen waar te nemen in de manier waarop er door de verschillende West-Europese landen met het postrevolutionaire Iran werd omgegaan. Het Verenigd Koninkrijk nam, mede dankzij de bezetting van de Amerikaanse ambassade in Teheran,⁸ nadrukkelijk afstand van het nieuwe regime. In West-Duitsland werd er ook met argwaan naar de ontwikkelingen in Iran gekeken, maar de revolutie zorgde uiteindelijk niet voor een absolute breuk in de verhoudingen. Sterker nog, het was het enige westerse land dat in de periode na de revolutie stabiele verhoudingen met Iran bleef houden.⁹ Met het einde van de gijzelingssituatie in januari 1981 kwam er meer rust in de relatie tussen het postrevolutionaire Iran en het Westen. Khomeini was overduidelijk als leider van de revolutie tevoorschijn gekomen en de acute crisis omtrent de situatie op de Amerikaanse ambassade in Teheran was bezworen. Hoewel er tal van moeilijkheden waren, kon er opnieuw gebouwd worden aan een relatie met de Islamitische Republiek. Daarmee vormt deze gebeurtenis een logisch eindpunt van het onderzoek.

In dit onderzoek wil ik nagaan hoe deze verschillen tussen het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland zijn ontstaan. De onderzoeksvragen waar ik me op wil richten zijn:

In hoeverre is er na de revolutie sprake van een breuk met het prerevolutionaire Iranbeleid van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland?

Waarom lijkt dezelfde gebeurtenis in West-Duitsland een andere reactie op te roepen dan in het Verenigd Koninkrijk? En in welke mate spelen de historische banden met Iran hierin een rol?

In hoeverre is het Iranbeleid tijdens de revolutie in overeenstemming met de rolopvattingen van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland in de internationale gemeenschap?

⁷ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005*, 119-122.

⁸ Op 4 november 1979 liep een protest van Iraanse studenten voor de Amerikaanse ambassade in Teheran uit de hand. De studenten bestormden de ambassade en namen het personeel in gijzeling. De Iraanse autoriteiten dulden de gijzelingssituatie, wat leidde tot een golf van protest in de internationale gemeenschap en het verbreken van de relaties tussen de Verenigde Staten en Iran. De gijzelingssituatie zou uiteindelijk 444 dagen duren, zie o.a. Hunter, *Iran and the World*, 56-58.

⁹ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005*, 121-122.

De zoektocht naar het antwoord op deze onderzoeksvragen zal ik op de volgende manier operationaliseren: In het eerste hoofdstuk zal de theoretische benadering van deze thesis worden uitgewerkt. Ik maak voor dit onderzoek gebruik van de rollentheorie uit de studie naar internationale betrekkingen, omdat dit in mijn ogen een nuttig analytisch instrument is om het verschil in beleid van West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk te duiden. Deze sociaalconstructivistische theorie wordt gebruikt om aan te tonen dat het buitenlands beleid van staten voor een belangrijk deel voortkomt uit het beeld dat de leiders van hun natie op het wereldtoneel hebben. Dit is met name met het oog op de bijzondere manier waarop (West-)Duitsland zich manifesteert in de internationale gemeenschap, namelijk als een *Zivilmacht*, een interessant concept. In het historische kader wordt een beeld geschetst van de moderne geschiedenis van Iran en het verloop van de revolutie. Kennis van de gebeurtenissen tijdens de revolutie en de transformatie die Iran daarna onderging, is van belang om te begrijpen welke gevolgen dit heeft gehad voor de internationale positie van het land. In de daaropvolgende hoofdstukken worden de historische relaties van (West-) Duitsland en het Verenigd Koninkrijk met het prerevolutionaire Iran onderzocht. Gekeken wordt welke rol deze landen hebben gespeeld in de geschiedenis van Iran en op welke manier dat zijn weerslag heeft gehad op de perceptie van beide landen in Iran. De reactie op de revolutie, de gebeurtenissen in deze onstuimige periode en het buitenlands beleid van Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland ten opzichte van Iran in de revolutiejaren zijn onderwerp van de laatste hoofdstukken van het onderzoek. De casus van de reactie van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland op de Iraanse revolutie zal gebruikt worden om het nut van de rollentheorie te toetsen. Tot slot zal in de conclusie antwoord worden gegeven op de onderzoeksvragen.

Theoretisch Kader

Net als bij het bouwen van een huis, staat of valt het schrijven van een goed onderzoek bij het maken van een plan en het gebruik van de juiste gereedschappen. Waar het plan voor dit onderzoek is beschreven in de inleiding, dient het theoretisch kader om het juiste gereedschap te selecteren. Dit is essentieel om te zorgen dat de historische feiten op een juiste manier worden verzameld en geïnterpreteerd. In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van de internationale betrekkingen, waarbinnen dit onderzoek plaatsvindt, uiteengezet. Aan de hand hiervan proberen wetenschappers de ontwikkelingen in het internationale politieke systeem te duiden. Theorieën over buitenlands beleid en de relaties tussen landen bieden houvast om deze ontwikkelingen systematisch te analyseren. Zo wordt de behandeling van de geschiedenis niet louter een optelsom van chronologische gebeurtenissen, maar worden er patronen en mechanismes ontdekt. Waar de theorie helpt bij de interpretatie van gebeurtenissen, bieden casestudies een mogelijkheid om de theorieën te testen en verder aan te scherpen. Het onderzoek naar een specifieke casus maakt het mogelijk om te identificeren welke theorie het beste aansluit bij het verloop van historische gebeurtenissen? Wat is aan de hand van de gekozen theorie te verklaren? En misschien wel belangrijker, wat niet?

In de relatief jonge geschiedenis van de studie naar internationale betrekkingen, zijn verschillende theoretische stromingen te ontdekken. Deze zijn ontstaan uit een serie van academische debatten, die sinds het einde van de Eerste Wereldoorlog over deze materie zijn gevoerd. Jackson en Sørensen onderscheiden in hun onderzoek naar de ontwikkeling van de studie naar internationale betrekkingen, drie grote debatten. Een vierde, zo stellen zij, is momenteel gaande.¹⁰ Het is nadrukkelijk niet de bedoeling om in dit hoofdstuk een uiteenzetting van de theoretische tradities van de internationale betrekkingen te presenteren. Wel is het van belang om inzicht te hebben in de belangrijkste debatten die er in dit vakgebied zijn gevoerd, omdat dit helpt bij de selectie van bruikbare theorieën. Daarmee worden de kaders neergezet van de theoretische discussie die in dit onderzoek zal worden gevoerd. Tevens is er aandacht voor meer algemene regels, die een houvast moeten bieden bij een historisch vergelijk.

Liberalisme en realisme

Het *liberalisme* in internationale betrekkingen ontstond als reactie op de Eerste Wereldoorlog. Grote delen van Europa waren vernietigd en het aantal slachtoffers was ongekend. Waar de Europese

¹⁰ R. Jackson, G. Sørensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (Oxford 2013), 33.

Balance of Power voor de twintigste eeuw voor periodes van relatieve rust en vrede had gezorgd¹¹, zorgden de allianties in de aanloop naar de Eerste Wereldoorlog voor een kettingreactie van conflicten, althans in de ogen van de liberalen. En zo was een oorlog ontstaan op een ongekenne schaal, waar uiteindelijk geen van de betrokken partijen bij gebaat was. Om een volgende wereldoorlog te voorkomen, zou het oude op machtsevenwicht gebaseerde systeem ingrijpend veranderd moeten worden. Twee elementen uit het klassieke liberalistische gedachtegoed zouden volgens de liberalen zorgen voor een min of meer permanente vrede. (1) Gestoeld op het idee dat democratisch verkozen overheden elkaar de oorlog niet verklaren, werd zelfbeschikking en democratie in staten voorgestaan. (2) Door onderwerping aan een internationale organisatie, zouden staten 'getemd'¹² kunnen worden. Deze organisatie zou de staten dwingen meer samen te werken, wat de stabiliteit van de internationale gemeenschap ten goede zou komen. Het zou echter anders lopen. De in 1919 opgerichte Volkerenbond werd nooit een sterke organisatie die haar lidstaten succesvol tot de orde kon roepen en lang niet iedere Europese staat werd (blijvend) democratisch bestuurd.¹³

Het geloof in het liberalisme nam aanzienlijk af na de economische crisis van 1929. Staten vielen terug in economisch protectionisme, nationalisme en de verdediging van het nationaal belang. Het eerste grote debat binnen de studie naar internationale betrekkingen ontstond met de opkomst van het *realisme*. De realisten stelden dat de uitgangspunten van de liberalisten volstrekt onjuist waren. Binnen de internationale betrekkingen was niet de harmonie van gezamenlijke belangen, maar juist een tegenstelling van belangen en anarchie de natuurlijke status. In tegenstelling tot het liberalisme, legden de realisten de nadruk op terugkerende patronen van geweld en vrede. Zij zagen in de internationale gemeenschap de weerspiegeling van de mens voordat er sprake was van beschaving en grepen daarbij terug op de theorie van Hobbes. In de internationale gemeenschap is de staat de hoogste autoriteit die zich, niet gebonden door enig overkoepelend orgaan, continu bezighoudt met het maximaliseren van het eigen belang. Internationale betrekkingen als een voortdurend gevecht om macht en middelen. Mede om die reden was de enige effectieve manier om oorlog te voorkomen, de zoektocht naar een effectief machtsevenwicht. De buitenlandse politiek van Nazi-Duitsland en de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog betekende het definitieve einde van de

¹¹ *Balance of Power* is de term die gebruikt wordt om het machtsevenwicht tussen de Europese grootmachten aan te duiden. De balans tussen de Europese staten zorgde dankzij allianties en wederzijdse afhankelijkheid voor een relatief vreedzame 19^e eeuw, geen van de Europese grootmachten kon het continent domineren.

¹² Jackson, Sørensen, *Introduction to International Relations*, 34-37.

¹³ Jackson, Sørensen, *Introduction to International Relations*, 36-39.

dominantie van het liberalisme binnen de internationale betrekkingen. Het realisme zou als overheersende stroming uit het eerste grote debat tevoorschijn komen.¹⁴

Neoliberalisme en Neorealisme

Waar de internationale betrekkingen tot de Tweede Wereldoorlog gedomineerd werd door historici en juristen, mengden zich vanaf de jaren vijftig economen, politicologen en bètawetenschappers in het debat. Deze nieuwe generatie wetenschappers verbonden nieuwe onderzoeksmethodes en theorieën aan de leer van de internationale betrekkingen. Zij werkten met methodes uit de exacte wetenschappen. Alleen systematische observaties die herhaald konden worden zouden waardevolle kennis opleveren. Deze overtuiging wordt ook wel *positivisme* genoemd en deed zich voor in verschillende sociale wetenschappen. Door data te verzamelen, door te meten en door te analyseren zouden uiteindelijk wetten en hypothesen kunnen worden ontwikkeld. Het vormde een methodologische aanval op de voornamelijk historische benadering van internationale betrekkingen en zorgde op den duur voor een herdefiniëring van het klassieke liberalisme en realisme.¹⁵

Neorealisten onderscheidden zich van realisten door te stellen dat staten hun autonomie bewaken en altijd op zoek zijn naar de maximalisatie van hun relatieve macht ten opzichte van andere staten. Het gaat daarbij niet zozeer om de maximalisatie van hun absolute macht, maar om de veiligheid die gewaarborgd moet worden. Essentieel daarvoor is vooral de macht ten opzichte van andere staten. Samenwerking of juist conflict met andere staten zal gebruikt worden om de relatieve macht te vergroten, zo was de analyse van de neorealisten. Bovendien stelden zij dat de staat een rationele actor is, waardoor het gedrag van staten te voorspellen is aan de hand van de relatieve macht die zij bezitten. Het is het systeem en de positie van de staat daarbinnen, die haar handelen verklaart. De invloed van individuele leiders op het buitenlands beleid en de invloed van ideeën valt buiten de kaders van het neorealistische structuurdenken. *Neoliberalisten* geloofden net als liberalisten dat vooruitgang door internationale samenwerking in de internationale gemeenschap mogelijk was, maar stelden -anders dan hun voorgangers- dat staten en niet internationale organisaties de belangrijkste actoren waren in de internationale gemeenschap. Net als de neorealisten stellen zij dat de staat een rationele actor is, maar dat het machtsspel tussen staten meer mogelijke uitkomsten heeft dan dat de winst voor de één het verlies van de ander is. De neoliberalisten leggen de nadruk op de economische concurrentie en het ontstaan van samenwerkingsverbanden. Het neoliberale gedachtegoed sloot dan ook beter aan bij de verregaande integratie van markten in West-Europa. Neoliberalisten en neorealisten staan duidelijk minder ver van elkaar vandaan dan het klassieke

¹⁴ Jackson, Sorensen, *Introduction to International Relations*, 39-43 en Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005*, 16-17.

¹⁵ Jackson, Sorensen, *Introduction to International Relations*, 43-48.

liberalisme en realisme. In de loop der jaren zijn er veel andere theorieën en stromingen ontwikkeld, het neorealisme en neoliberalisme bleven het debat echter lang domineren.¹⁶

Sinds de eind jaren tachtig van de twintigste eeuw is er sprake van een omvangrijk nieuw debat in de internationale betrekkingen. Verschillende wetenschappers zetten zich af tegen het positivisme van de neorealisten en neoliberalisme. Deze zogenaamde postpositivisten verzetten zich tegen het idee dat empirisch onderzoek de voornaamste methode was om internationale betrekkingen te bestuderen. Zij grepen daarmee terug op de klassieke onderzoeksmethodes uit de sociale wetenschappen, die door de dominantie van de positivisten veel minder gebruikt werden. Verschillende postpositivistische stromingen zijn ontstaan, elk met een eigen kritiekpunt op het positivisme. Een centraal kritiekpunt was dat de positivisten misschien soms wel slaagden in het verklaren van gebeurtenissen, maar dat zij de materie nooit begrepen. Taal, overtuigingen, bedoelingen en ideeën werden niet meegenomen in de methodes van de positivisten, terwijl deze aspecten volgens de postpositivisten juist essentieel voor het begrip van de totstandkoming van het buitenlands beleid. Een positivistische benadering zou nooit alle vragen kunnen beantwoorden, omdat de onmeetbare gebeurtenissen en concepten buiten beschouwing worden gelaten. Een van de voornaamste aanleidingen hiervoor, was de moeilijkheid die positivisten hadden met het verklaren van de politiek van Gorbatsjov, die als laatste leider van de Sovjet-Unie (1985-1991) met zijn pogingen om de communistische partij te hervormen het einde van de Sovjet-Unie en daarmee de Koude Oorlog inluïdde. De invloed van zijn hervormingsideeën op het buitenlands beleid van de Sovjet-Unie, was voor neorealisten en neoliberalisten nauwelijks te verklaren.¹⁷

(Sociaal) Constructivisme

Het *(sociaal) constructivisme* is de belangrijkste postpositivistische stroming binnen de internationale betrekkingen geworden. Theorieën uit deze stroming zullen in dit onderzoek als een instrument gebruikt worden om de handelingen van het Verenigd Koninkrijk en (West-)Duitsland te kunnen interpreteren. Het constructivisme ontleend haar naam aan en is gebouwd op de gedachte dat internationale betrekkingen een sociale constructie is. Het is een door mensen gecreëerde set afspraken, niet een gegeven structuur. De concepten en actoren uit de internationale betrekkingen zijn niet natuurlijk ontstaan, maar krijgen hun vorm in sociale processen en zijn continu aan verandering onderhevig. Gezamenlijke ideeën spelen een cruciale rol in het vormen van internationale structuren en identiteiten. Deze ideeën en identiteiten zorgen ervoor dat gebeurtenissen door verschillende actoren heel anders geïnterpreteerd worden. Constructivisten

¹⁶ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005*, 19-21 en Jackson, Sorensen, *Introduction to International Relations*, 43-45.

¹⁷ M. Kurki, C. Wight, 'International Relations and Social Science' in T. Dunne, M. Kuki, and S. Smith (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (Oxford 2013) 14-35, aldaar 20-23.

toonden aan dat het nationaal belang van een staat vormgegeven werd aan de hand van ideeën en in een bepaalde context. In tegenstelling tot de positivistische opvattingen is het handelen van internationale actoren niet uit te leggen aan de hand van de rationele keuzetheorie en internationale structuren. De processen binnen een staat, de ideeën die daar heersen en de invloed van de actor, werden door de constructivisten weer terug in het debat gebracht. Het is van belang om daarbij op te merken dat constructivisten niet alle onderzoeksmethodes en bevindingen van positivisten verwerpen, maar vooral stellen dat zij het complete verhaal niet vertellen.¹⁸

Net als het eerdergenoemde beleid van de Sovjet-Unie onder Gorbatsjov, was ook de Duitse politiek in de jaren na Duitse hereniging voor positivisten nauwelijks te verklaren. Voor de hereniging viel de houding van West-Duitsland op het internationale toneel te kenschetsen als multilateraal, antimilitair en gericht op integratie in het Europese project. Dit was volgens realisten te verklaren uit de afhankelijkheid en relatieve zwakte van de West-Duitse staat. Het buitenlands beleid van het grote, machtige en soevereine Bondsrepubliek Duitsland dat uit de hereniging naar voren kwam, zou volgens realisten snel een 'normale' *Machtspolitik* gaan voeren. De heersende gedachte was immers dat het gedrag van een staat de maximalisatie van het nationaal belang zou nastreven, voor zover de machtspositie dat toe zou laten. Het herenigde Duitsland zou met haar nieuwe macht daarom al snel haar bescheiden koers verlaten. De zogenoemde normalisering van het Duitse buitenlands beleid bleef echter voor een belangrijk deel uit. Constructivisten slaagden er beter in om de opmerkelijke continuïteit van het Duitse buitenlands beleid na de hereniging te verklaren. Een theorie die in dit verband veel aangehaald, bekritiseerd en geëchood is, is van de sociaal constructivist Hans Maull. Hij stelde dat Duitsland sinds de Tweede Wereldoorlog niet gekarakteriseerd kan worden als *Machtsstaat*, maar als *Zivilmacht*. Ook Japan zou op dezelfde manier gekarakteriseerd kunnen worden. Volgens Maull is een *Zivilmacht* een macht die ernaar streeft om de internationale betrekkingen te civiliseren, door middel van institutionalisering van de internationale orde en een respectering van diezelfde orde. Bovendien zou een *Zivilmacht* zich zeer voorzichtig opstellen ten aanzien van de inzet van militaire middelen in politieke conflicten.¹⁹

In de Bondsrepubliek bestond er, na de onthullingen van de gruweldaden van Nazi-Duitsland, een sterke drang om voorgoed te breken met de politiek van het verleden. Dankzij deze neiging is in West-Duitsland een uitzonderlijk buitenlands beleid gevormd, dat ook na de hereniging is gecontinueerd. De afkeer van de wandaden zorgde dat er in het Duitsland van na de Tweede

¹⁸ T. Banchoff, *Germany's European Policy: A Constructivist Perspective*, CES Germany & Europe Working Papers, No. 08 (Cambridge 1998) 1-2.

¹⁹ L. van Gerner, *Civilizing World politics through 'civilian power'* (Utrecht, 2012) 4-8 en Hanns W. Maull, 'Germany and Japan: The New Civilian Powers', *Foreign Affairs* 69 (1990) 5, 91-106, aldaar 92.

Wereldoorlog nauwelijks plek was voor het traditionele nationalisme. In plaats daarvan ontstond een soort constitutioneel patriottisme, een gevoel van trots op basis van gezamenlijke waarden als mensenrechten, democratie en vrijheid van meningsuiting. Dit concept werd *Verfassungspatriotismus* genoemd en is sterk verbonden met de *Zivilmacht* van Maull. De buitenlandse politiek van een *Zivilmacht* wordt gekenmerkt door een sterke verbondenheid met de ontwikkeling van de internationale gemeenschap, de verspreiding van mensenrechten en democratie. Daarbij wordt bij voorkeur gebruik gemaakt van diplomatie, multilateraal overleg en overeenstemming (*soft power*), in plaats van dwang met militaire middelen (*hard power*). Internationale samenwerking, de ontwikkeling van supranationale internationale structuren, een antimilitaristische houding en het gebruik van economische middelen ten behoeve van het nationaal belang zijn de belangrijkste kenmerken, stelt Maull.²⁰ Het debat over het concept *Zivilmacht* en de normalisering van het buitenlands beleid van de Bondsrepubliek, wordt nog altijd gevoerd.²¹

Rollentheorie

Het idee van de *Zivilmacht* is na 1991 door Maull en anderen verder ingebed in de theorie van de internationale betrekkingen. De theorie staat in nauw verband met de rollentheorie, die in de jaren zeventig en tachtig in populariteit groeide. Het concept werd door K. J. Holsti in 1970 geleend uit de sociologie en toegepast in het studieveld van de internationale betrekkingen.²² De kern van Holsti's theorie:

“...leaders of the state, may hold a variety of beliefs or images about the identity of the state. Furthermore, these “national role conceptions” were posited to shape the way that a state acted in the international system.”²³

Met andere woorden, leiders van staten hebben een beeld van de rol en identiteit van de eigen staat in de internationale gemeenschap en stellen het nationaal belang op aan de hand van dit beeld. Het buitenlands beleid van een staat wordt aan de hand van dit nationaal belang bepaald. In een samenspel tussen interne overtuigingen over de normen en waarden die gelden in een staat en de externe verwachtingen van de internationale gemeenschap, komt het nationaal rolconcept tot stand. Vele anderen gingen met dit concept aan de haal. Van Gerner schrijft:

“States take on specific roles in international politics that are in accordance to these beliefs, which are being shaped by both the ego-part, the ensemble of own world images, norms and values,

²⁰ Maull, ‘Germany and Japan: The New Civilian Powers’, 92.

²¹ Van Gerner, *Civilizing World politics through ‘civilian power’*, 4-8.

²² C. G. Thies, *Role Theory and Foreign Policy* (Iowa City, 2009) 2.

²³ Thies, *Role Theory and Foreign Policy*, 2.

as well as the alter-part, the expectations of the outer world. The ego-part however plays a more important role than the alter-part in forming a national role concept.”²⁴

In belangrijke mate komt in deze optiek het buitenlands beleid van een staat tot stand aan de hand van de overtuigingen, aannamen en voorkeuren van de leiders van deze staten. Dit idee sloeg aan, omdat het een mogelijkheid gaf om overtuigingen en identiteiten mee te nemen in de vorming van internationaal beleid. Met de rollentheorie wordt geprobeerd om de buitenlandpolitiek van binnenuit te verklaren, waar positivistische benaderingen juist vooral exogene prikkels in beschouwing nemen. Zo wordt de invloed van de actor en diens overtuigingen op de beleidsvorming terug in het debat gebracht.²⁵

De typering als ‘rol’ wordt geleend uit het theater, waarbij de gedachte is dat de acteur zich aan het script zal houden, waarbij de normen en waarden het ‘script’ in de internationale gemeenschap is.²⁶

De vergelijking is in mijn ogen niet helemaal gelukkig, omdat een script impliceert dat het verloop van het stuk, de tekst en de afloop al bekend is. Eerder zou ik spreken van een karakter in een serie, waarvan nieuwe seizoenen worden geschreven. Het karakter van de acteur biedt het houvast van de verwachte handelwijze, maar gebeurtenissen in de serie maken dat het eindresultaat niet in beton gegoten is. De schrijvers van de volgende seizoenen kunnen voortborduren op de ontwikkeling van het karakter. Bovendien kan een karakter veranderen. Deze typering doet in mijn ogen meer recht aan de exogene en interne invloeden die het nationale rolconcept vormen.

Holsti identificeerde in zijn onderzoek zeventien verschillende rollen die staten aan konden nemen in de betrekkingen met anderen, waarbij het per staat verschilde hoeveel rolopvattingen er werden gedeeld. Enkele voorbeelden van deze rolopvattingen zijn: anti-imperialisme vertolker, regionale leider, trouwe bondgenoot of bruggenbouwer. De rollen die Holsti heeft geïdentificeerd zijn door verschillende onderzoekers toegewezen aan verschillende staten, maar ook aangepast, uitgebreid en bestreden.²⁷ Goldstein en Keohane beschrijven het rolconcept in mijn ogen treffend als een soort wegekaart die makers van buitenlands beleid een houvast biedt om de complexe politieke realiteit van de internationale betrekkingen te interpreteren.²⁸

²⁴ Van Gerner, *Civilizing World politics through ‘civilian power’*, 9.

²⁵ K. Kirste, H. Maull, ‘Zivilmacht und Rollentheorie’, *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2 (1996) 283-312, aldaar 283-291.

²⁶ L. Aggestam, ‘Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy’, *ARENA Working Paper* 8 (Oslo 1999), http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99_8.htm (15 december 2015).

²⁷ Thies, *Role Theory and Foreign Policy*, 4-6.

²⁸ J. Goldstein, R. Keohane, *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca 1993), 3.

Door gebeurtenissen vanuit een bepaalde rol en positie te interpreteren, kunnen beleidsmakers het gevoerde beleid gemakkelijker vormen en verdedigen. Bovendien is het buitenlands beleid van een staat consistent, indien er gekozen wordt voor een aantal centrale waarden en doelen. Bij studies naar nationale rolopvattingen is het discours over het buitenlands beleid van groot belang. In speeches, interviews, beleidsnoties en documenten wordt uitleg gegeven over de totstandkoming van het beleid en de achterliggende gedachten. Ook uit de verdediging van de beleidskeuzes die worden gemaakt, kan veel worden afgeleid. Al moet er bij de interpretatie van deze documenten altijd worden afgevraagd of de uiting niet wordt gedaan met een verborgen politieke agenda. In andere woorden, gaat het om een strategische uitleg in de openbaarheid of om een oprechte uiteenzetting van de afwegingen?²⁹ Het is van belang om niet uit het oog te verliezen dat het nationale rolconcept zowel een product is van sociaaleconomische, politieke, geografische en historische factoren als van persoonlijke overtuigingen en grillen van de politieke leiders. Uiteindelijk worden de nationale belangen en doelen vormgegeven vanuit het nationale rolconcept. Kanttekening daarbij is dat de voorspellende waarde van een rolconcept beperkt is, omdat het om een zeer complex concept gaat dat aan verschillende invloeden onderhevig is.³⁰

Lisbeth Aggestam heeft onderzoek gedaan naar de invloed van identiteit en rolopvattingen in de totstandkoming van buitenlands beleid. Zij stelt dat er onder onderzoekers in de studie van internationale betrekkingen overeenstemming is over een bestaande relatie tussen identiteit en de totstandkoming van buitenlands beleid. Er ontstaat echter onenigheid zodra de invloed van identiteit op buitenlands beleid moet worden geconceptualiseerd. Aggestam maakt onderscheid in drie manieren om 'rol' in de context van de internationale betrekkingen te duiden: *role expectation* (rolverwachting), *role performance* (roluitvoering) en *role conception* (rolopvatting). Onder rolverwachting wordt de verwachting van andere actoren over de rollen die de het onderwerp van studie speelt begrepen. Roluitvoering is de mate waarin de gecreëerde rolopvatting van derden overeenkomt met het daadwerkelijke gevoerde buitenlands beleid. In tegenstelling tot rolverwachting wordt rolopvatting gebruikt voor de eigen interpretatie van de rol(len) in de internationale gemeenschap. In de ogen van Aggestam kan met het concept rolopvatting de brug worden gevormd tussen identiteitspercepties en buitenlands beleid. De invloed van de actor in de totstandkoming van het beleid binnen de internationale structuur, wordt op deze manier inzichtelijk gemaakt. In de woorden van Aggestam:

²⁹ Aggestam, 'Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy'

³⁰ Gerner, *Civilizing World politics through 'civilian power'*, 8-10

“Role provides an essential link between agent and structure, as it incorporates how foreign policy behaviour is both purposeful and shaped by the institutional context.”³¹

Het rolconcept geeft het buitenlands beleid van een staat een bepaald doel. De rolopvatting wordt immers als kader gebruikt om het beleid vorm en richting te geven. Daarnaast biedt het concept ook houvast voor de invloed die de overige actoren in de internationale gemeenschap uitoefenen op de vorming van een bepaalde identiteit.³²

In dit onderzoek wil ik de rollentheorie gebruiken om te analyseren of en hoe de reacties van (West-) Duitsland en het Verenigd Koninkrijk op de Iraanse revolutie van 1979 passen in het kader van de nationale rol op het internationale toneel. Het is interessant om de rollentheorie toe te passen op deze historische casus, omdat hiermee mogelijk een gedeeltelijke verklaring voor de verschillende reacties op de veranderende Iraanse identiteit kan worden gevonden. De vraag is dan in welke mate de rollen van West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in de internationale gemeenschap de positie ten opzichte van Iran in de revolutionaire jaren kan verklaren. Deze aanpak is relevant, omdat er nog niet in eerder onderzoek naar de omgang van West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk met de Iraanse revolutie gebruik is gemaakt van de rollentheorie. Het is met name het concept van rolopvatting dat ik wil toepassen en aan de hand van de casestudie wil testen. Kan dit concept worden gebruikt als analytisch gereedschap om meer inzicht te krijgen in de reactie van de Britten en de West-Duitsers op de gebeurtenissen in Iran? Werden de beslissingen die in de loop van de revolutie werden genomen met argumenten die verbonden zijn aan de eigen rolopvatting verdedigd, of waren er juist andere factoren die in de afwegingen van de beleidsmakers werden meegenomen? Hoe sterk was de invloed van argumenten die passen binnen het rolconcept in de samenstelling van factoren die de totstandkoming van het buitenlands beleid aangaande Iran bepaalden? En niet geheel onbelangrijk, was het gevoerde beleid in overeenstemming met de eigen rolopvatting?

Ik zal in de volgende hoofdstukken de achtergrond van de Duits-Iraanse en Brits-Iraanse relatie beschrijven, zodat het onderzoek in een historisch perspectief kan worden geplaatst. Voor dit deel van het onderzoek wordt met name gebruik gemaakt van historische onderzoeken die eerder zijn verschenen. In dit deel zal minder aandacht geschonken worden aan de rollentheorie, omdat verondersteld wordt dat dit verandert door de tijd heen. In het hoofdstuk de revolutie en de rollentheorie zal ik analyseren welke opvattingen er bestaan over de nationale rol concepten van het Verenigde Koninkrijk en West- Duitsland in de periode na de Iraanse revolutie en welke houding ten opzichte van Iran in lijn met deze rolconcepten ligt. Deze verwachtingen kunnen vervolgens

³¹ Aggestam, 'Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy', 19.

³² Aggestam, 'Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy', 19.

vergeleken worden met de daadwerkelijke houding ten opzichte van Iran, zoals dat beschreven wordt in de laatste twee hoofdstukken.

Historisch kader

Voor een studie naar een omslag in het buitenlands beleid van een staat ten opzichte van een andere staat is het essentieel om te weten in welke context deze verandering plaatsvindt. In dit hoofdstuk wordt deze context daarom nader onderzocht. Welke veranderingen heeft Iran ondergaan in de twintigste eeuw? Wat waren de kenmerken van het buitenlands beleid van Iran voor de Islamitische Revolutie? Welke oorzaken van de Islamitische Revolutie zijn er te onderscheiden en hoe hebben die de revolutie vormgegeven? Wat was de positie van Iran in de internationale politieke context en hoe is deze veranderd door de revolutie?

Een antwoord op deze vragen vormt het vertrekpunt voor dit onderzoek. Het geeft een overzicht van de betrokken partijen, structuren en een chronologie van de belangrijkste historische gebeurtenissen binnen Iran. Dit hoofdstuk is bedoeld als een schets van de context en vormt niet de kern van het onderzoek.. Het begint met een kort overzicht van de gebeurtenissen in Iran tot aan de Islamitische Revolutie. Daarna volgt de opmaat tot de revolutie en de belangrijkste oorzaken daarvan. In een derde paragraaf wordt het verloop van de revolutie besproken en wordt beschreven hoe de nieuwe staat werd ingericht.

Iran voor 1979

Tot aan de Tweede Wereldoorlog waren nauwe banden van Perzië³³ met Europese landen beperkt tot een aantal landen. Perzië bleef redelijk onafhankelijk van westerse landen, in tegenstelling tot veel gekoloniseerde landen in de regio. Het Verenigd Koninkrijk en Rusland hadden echter sinds het begin van de negentiende eeuw een groeiende invloed in het Perzische rijk. De Kadjar-dynastie, die over Perzië heerste sinds 1796, was niet sterk genoeg om buitenlandse invloeden buiten te houden. Verschillende pogingen voor modernisering van de staat en versteviging van de positie van haar heersers, ten dele bedoeld om buitenlandse inmenging te beperken, leunden ironisch genoeg sterk op technologie en kennis uit het Westen. Het economisch en militair superieure Rusland en het Verenigd Koninkrijk gebruikten deze afhankelijkheid om meer grip op Perzië te krijgen. De Britse en Russische privileges, handelsverdragen en politieke inmenging wekten groeiende weerstand in de tweede helft van de negentiende eeuw.³⁴

Een belangrijk aspect van de buitenlandse politiek van Perzië werd de zoektocht naar een tegenwicht tegen de Britse en Russische invloeden. Op cultureel en wetenschappelijk gebied was er sprake van

³³ In 1935 besloot de toenmalige sjah om Perzië om te dopen in Iran. In dit onderzoek zal ik voor 1935 van Perzië spreken en na 1935 van Iran.

³⁴ Mark Thiessen, *An Island of Stability, the Islamic Revolution of Iran and the Dutch Opinion* (Leiden 2009) 11-12 & Hunter, *Iran and the World*, 139-141.

aanzienlijke Franse invloed op ideeën over staatsvorming in Iran. De Kadjaren stelden de Napoleontische staatsopbouw tot voorbeeld voor een toekomstige Perzische staat, terwijl de tegenstanders van de dynastie zich lieten inspireren door de Franse Revolutie. Deze bovenmatige interesse bleef tot ver in de twintigste eeuw bestaan.³⁵ Op geopolitiek gebied werd het Duitse Keizerrijk als mogelijke tegenmacht ontdekt. Verschillende Perzische heersers probeerden de banden met de Duitsers aan te halen, om de Russisch-Britse macht te doorbreken. Beperkte Duitse interesse, Russisch-Britse tegenwerking en de achtereenvolgende nederlagen van Duitsland in beide wereldoorlogen, zorgden er echter voor dat de relatie nooit tot volle wasdom is gekomen. De Perzische sympathie voor het minder imperialistisch geachte Duitsland bleef echter bestaan.³⁶

Constitutionele revolutie

Begin twintigste eeuw nam de onrust over de corrupte Kadjar-dynastie en de buitenlandse inmenging in Perzië toe. Toen in 1905 het land met een slechte oogst en een verstoorde import door de Japans-Russische oorlog werd geconfronteerd, sloeg de vlam in de pan. *Bazaaris* (markthandelaren), intellectuelen en de *ulema* (Islamitische geestelijken) bundelden de krachten en organiseerden vreedzame protesten. Ze eisten beperking van buitenlandse inmenging, invoering van de *sharia* (islamitische wetgeving) en verschillende binnenlandse hervormingen. Toen bleek dat de regering nauwelijks gehoor zou geven aan de eisen, werd de sfeer grimmiger en werden talloze stakingen georganiseerd. Vredige protesten werden gecombineerd met stakingen in de bazaars. Toen eind 1905 een protest bloedig neergeslagen werd, kwam ook de *ulema* in verzet. De sjah beseftte dat de situatie onhoudbaar was en gaf toe, er werd een parlement (*majles*) opgericht en een grondwet geschreven. Een eerste ontwerp van de constitutie, waarin het parlement mocht beslissen over budget, verdragen en concessies werd door de sjah ondertekend. De nieuwe constitutie werd naar Belgisch voorbeeld opgesteld en plaatste ook de sjah onder de rechtsstaat. De *sharia* werd echter niet ingevoerd, tot onvrede van de *ulema*.³⁷

Lang zou het nieuwe machtsevenwicht echter niet standhouden. Nadat de constitutie was voltooid, werden de verschillen in het kamp van de constitutionalisten weer duidelijker. De conservatieve krachten vonden de eisen van de seculiere Perzen te ver gaan en waren bang dat de constitutie van Perzië een seculiere staat zou maken. De politieke strijd tussen de sjah en de verschillende partijen in het parlement zorgde voor veel onrust in Perzië. Een burgeroorlog leek aanstaande. De sjah probeerde macht te heroveren en de constitutionalisten joegen vanwege de gecreëerde instabiliteit ook de Britten en Russen tegen zich in het harnas. Het Verenigd Koninkrijk en

³⁵ Ali M. Ansari, *Modern Iran Since 1921, The Pahlavis and After* (Harlow 2003) 18-19.

³⁶ Hunter, *Iran and the World*, 141-142 & Said Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005* (Amsterdam 2012) 57-59.

³⁷ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 61 & Thiessen, *An Island of Stability*, 12.

Rusland tekenden in 1907 een verdrag waarmee Perzië in twee invloedssferen werd verdeeld. De sjah liet de *majles* bombarderen, maar verloor de grip op het land. Het lukte de constitutionalistena uiteindelijk om de sjah te verjagen en hem te vervangen door zijn twaalfjarige zoon, Ahmed Mirza. De constitutie was gered, maar de situatie in Perzië bleef uiterst instabiel. In 1911 vielen de Russen vanuit het noorden Perzië binnen en sloten het parlement. Gedurende de Eerste Wereldoorlog verstevigden de Britten hun grip op Perzië. Dankzij de weerstand van de Verenigde Staten en Rusland, lukte het de Britten niet om van Perzië een Brits Protectoraat te maken. Volgens Saïd Rezaeiejan, die onderzoek heeft gedaan naar de Duitse Iranpolitiek tussen 1871 en 2005, volgde een periode van ernstige verzwakking van het centrale gezag in Perzië. Rezaeiejan wijst op vier oorzaken: Enerzijds twee externe oorzaken, zoals het begin van de Eerste Wereldoorlog en de buitenlandse bemoeienis met interne Iraanse aangelegenheden. Anderzijds interne oorzaken als het matige functioneren van de *majles*, door grote verdeeldheid tussen de seculiere en religieuze krachten en de daardoor verergerende veiligheidssituatie in Perzië. Het getouwtrek van buitenlandse mogendheden om invloed in de regio en de onmacht van Perzië om hier een eind aan te maken, wordt tot op de dag van vandaag gezien als een belangrijke reden voor het Iraanse wantrouwen in de westerse wereld.³⁸

Pahlavi-dynastie

In 1919 slaagde de Britten erin om met een zeer controversiële overeenkomst een monopolie op de oliewinning, militaire hulp en op wapenleveringen af te dwingen. Perzië mocht dan in naam geen Brits protectoraat zijn, het vertoonde er wel zeer grote gelijkenissen mee. De concessies aan het buitenland en de binnenlandse instabiliteit zorgde voor grote ontevredenheid onder de bevolking van het land. De zorgen over de beperkte slagkracht van de Perzische regering hadden een absoluut hoogtepunt bereikt, waardoor momentum ontstond voor een staatsgreep. De jonge kolonel Reza Khan had zijn moment geduldig afgewacht. Op 21 februari 1921 nam hij met 2500 soldaten -zonder noemenswaardig tegenstand- Teheran in. Verschillende politici werden gearresteerd, de oude regering werd gedwongen om af te treden, de premier werd vervangen en Reza Khan werd Minister van Oorlog, opperbevelhebber van het Perzische leger. Als minister wist hij zijn grip op het leger te versterken en de centrale macht over de troepen te herstellen. Hij rekende af met verschillende legeraanvoerders die op zijn positie aasden en wist zo de onbetwiste bevelhebber te worden. Ook de leiders van verschillende afvallige provincies werden onder toenemende politieke en militaire druk gedwongen zich over te geven aan de genade van het centrale gezag in Teheran. Sjah Ahmed Mirza had geen andere keuze dan de veranderingen te accepteren. De *majles* kreeg nog slechts een ceremoniële rol, maar de sjah bleef op zijn plaats. Reza Khan werd in 1923 premier van de nieuwe

³⁸ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 61 & Thiessen, *An Island of Stability*, 12.

regering en trok opnieuw meer macht naar zich toe. Kort na zijn aanstelling vertrok sjah Ahmed Mirza naar Europa. Hij zou uiteindelijk niet meer terugkeren en werd in 1925 vervangen door sjah Reza Kahn. De nieuwe sjah nam de bijnaam Pahlavi aan, een naam die in de Perzische mythologie werd verbonden aan een koninklijk geslacht. Daarmee kwam een einde aan het tijdperk van de Kadjaren en aan een lange periode van wisselende macht in Perzië. Het centrale gezag werd op een autoritaire manier versterkt en de invloed van de *majles* bleef zeer beperkt. Hoewel het nieuwe bestuur aanvankelijk ook geen lang leven beschoren leek, wist Reza Khan zijn macht te consolideren. Hij zette zichzelf neer als beschermheer van de traditionele partijen en wist invloedrijke bestuurders aan zich te binden.³⁹ Het herstel van centrale macht en het hernieuwde Perzische zelfvertrouwen creëerden ruimte voor een nieuwe golf van nationalisme. Waar sinds de constitutionele revolutie verschillende stromingen hun overtuigingen hadden verweven met een groeiend nationalisme, kwam dat met het herstel van het gezag in Teheran tot volle bloei. De sjah cultiveerde het nationalisme door te spreken over de grootsheid van het Perzische Rijk en de mogelijkheid dat te herstellen door Perzië verder te centraliseren en moderniseren. Met name seculiere nationalistische stromingen schaarden zich achter hun 'verlosser'.⁴⁰

Het aantreden van sjah Reza Khan luidde een periode in die kan worden gekarakteriseerd als repressieve modernisatie. Dankzij de aanleg van spoorwegen, uitbreiding van het leger, de bouw van scholen en de groei van de staat, nam de werkgelegenheid in Perzië toe, net als de urbanisatie. Vanaf begin jaren dertig werd door de sjah toenadering tot onder andere Italië, Turkije en Duitsland gezocht in een poging om de Britse en Russische invloed verder te beperken. De handel met Duitsland groeide explosief gedurende de jaren dertig. In 1935 doopte Reza Khan Perzië om in Iran.⁴¹ Het land werd in deze periode minder afhankelijk van het buitenland, dankzij de groeiende economie en het sterke leger. De repressieve aard van het bestuur, de groeiende ongelijkheid in de maatschappij en de secularisering maakten echter dat de sjah nooit erg populair werd.⁴²

Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog kwam de positie van de sjah, die een pro-Duitse koers voer, onder vuur te liggen. De geallieerden vielen Iran binnen in het najaar van 1941, het gemoderniseerde leger hield niet langer dan vier dagen stand. De Britten dwongen de sjah af te treden en de macht over te dragen aan zijn jonge, onervaren zoon Mohammed Reza. De centralisatie van de macht uit de voorgaande jaren, die vooral voor meer macht van de sjah had gezorgd, werd gedeeltelijk teruggedraaid. De *majles*, de *ulema* en het kabinet kregen meer invloed, maar ook de Sovjet-Unie en het Verenigd Koninkrijk verstevigden opnieuw hun grip op Iran. Na het einde van de

³⁹ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 27-31 en Thiessen, *An Island of Stability*, 12-14.

⁴⁰ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 33-36.

⁴¹ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 70-75.

⁴² Thiessen, *An Island of Stability*, 13-14.

Tweede Wereldoorlog drong in Iran het besef al snel door dat Duitsland op het wereldtoneel voorlopig geen rol van betekenis zou kunnen spelen. De Verenigde Staten werd ontdekt als mogelijk nieuw tegenwicht tegen de verregaande invloed van het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie, de sjah probeerde de banden met de Amerikanen aan te halen.⁴³

Na enkele jaren van binnenlandse politieke onrust werd in 1951 Mohammad Mossadegh, van het liberale Nationale Front, tot premier gekozen. Direct na zijn verkiezing ging hij aan de slag met de nationalisatie van de olie-industrie, waar in zijn ogen het land te weinig van had geprofiteerd. Zijn populariteit onder de Iraanse bevolking steeg snel, net als de weerstand in het buitenland. Het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie zagen het beleid van Mossadegh als een directe bedreiging van hun belangen in Iran. In de Verenigde Staten werd gevreesd dat zijn opkomst zou zorgen voor instabiliteit in de regio, onzekere olietoevoer en toenemende invloed van de communistische partij. Middels een samenwerking tussen de geheime diensten van de VS en het Verenigd Koninkrijk werd een plan opgesteld om Mossadegh af te zetten. Op 19 augustus 1953 werd met hulp van MI6 en de CIA een militaire coup gepleegd. Premier Mossadegh werd gearresteerd en afgezet en ook de leiders van de communistische partij werden opgepakt. De stevige machtsbasis die sjah Mohammed Reza in het voorgaande decennium was verloren, werd hersteld.⁴⁴

In veel opzichten leek het beleid van sjah Mohammad Reza op dat van zijn vader. Toch verschilde het ook op één belangrijk onderdeel, namelijk zijn houding ten opzichte van buitenlandse inmenging. Waar Reza Khan als sjah probeerde om het buitenland op afstand te houden, zag Mohammad Reza nauwe banden met de Verenigde Staten als kans om Iran in hoog tempo te moderniseren. In ruil voor wapens, financiële middelen en politieke steun voerde hij verschillende liberale en sociaaleconomische wetswijzigingen door, zoals vrouwenrechten, landbouwhervormingen en maatregelen die het inkomen gelijkmatiger moesten verdelen. Deze maatregelen, die in het Westen op veel sympathie konden rekenen, gingen echter gepaard met een sterk autoritaire manier van besturen. Aan het begin van de jaren zestig richtte de sjah een nieuwe partij op, die met behulp van dwang en een uitgebreid patronagesysteem de meeste plekken in de *majles* kon bezetten. Er werd door de achtereenvolgende regeringen nauwelijks rekening gehouden met de wensen van de conservatievere *ulema*, waardoor de hervormingen grote weerstand opriepen. Maatregelen om de landbouw te hervormen, waarbij (vaak geestelijke) grootgrondbezitters gedwongen werden delen van hun land te verkopen, zetten veel kwaad bloed. Veel van het geld dat werd verdiend in de opbloeiende olie-industrie, werd door de sjah besteed aan oorlogswapens en machines uit het Westen. De wapens werden onder andere gebruikt om een veiligheidsdienst op te tuigen, die

⁴³ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 65-66.

⁴⁴ Thiessen, *An Island of Stability*, 14-15 & Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 65-67.

politieke tegenstanders van de partij van de sjah terroriseerde. De corruptie tierde welig, niet in de minste plaats omdat de sjah een systeem creëerde waarbij hij loyaliteit van de Teheraanse middenklasse kocht door ze direct van hem afhankelijk te maken. Tegelijkertijd groeide de economie, omdat er dankzij de stijgende prijzen van olie steeds meer geld werd verdiend in die sector. Het economische beleid was er met name op gericht om grote westerse bedrijven te verlokken om in Iran te investeren, waarbij de eigen kleinere bedrijven werden verwaarloosd. Dit tot grote woede van de *bazaari*, die moeite hadden om aan krediet te komen en hun positie bedreigd zagen. Al met al zorgde het beleid voortoenemende inkomensongelijkheid en had de sjah begin jaren zeventig grote delen van de bevolking en bestuurlijke elite van zich vervreemd.⁴⁵

Revolutie

Toen de sjah vanaf 1975 voorzichtig wat meer vrijheden toeliet om critici de mond te snoeren, werkte dit averechts, de kritiek nam juist toe. In januari 1978 beging een laaggeplaatste ambtenaar van de regering de fout om in een door de overheid gecontroleerde krant Ruhollah Khomeini aan te vallen. Khomeini was opgeklommen tot één van de hoogste rangen onder de Iraanse geestelijken van de *ulema*. Hoewel hij sinds 1964 verbannen was uit Iran, genoot hij er nog altijd enorme populariteit⁴⁶. De aanval op Khomeini betekende het startschot van grootscheepse demonstraties voor eerherstel van de geestelijk leider. Tientallen demonstranten lieten het leven bij protesten die de overheid de kop in probeerde te drukken. De 40-daagse herdenkingscyclus van de nabestaanden van de demonstranten liepen geregeld uit in demonstraties tegen het regime, waardoor een terugkerend patroon van demonstraties, overheidsgeweld en herdenkingen ontstond. Dit opende voor verschillende religieuze leiders, die in het Iran van de sjah maar weinig invloed hadden, de ruimte om het volk te mobiliseren. Gesterkt door het verzet ontpopten ook verschillende parlementsleden zich tot criticaster van de regering. De 'Eenheid voor Vrijheid'-partij werd opgericht door leden van de *majles*, met het doel om de invloed van het parlement uit te breiden. In de politiek knabbelden deze overwegend seculiere parlementariërs aan de machtbasis van de sjah, maar op straat werden de streng religieuze volgelingen van Khomeini steeds invloedrijker. Sjah Mohammad Reza stond voor de moeilijke keuze om verder te liberaliseren, of de teugels strak aan te trekken in de hoop de controle terug te krijgen. Op aandringen van zijn militair adviseurs, koos hij voor de laatste optie. Begin november 1978 werd een militair bewind ingesteld en werden de vrijheden van de burgers en de invloed van het de *majles* ingeperkt. De protesten gingen echter onverminderd

⁴⁵ Bahman Baktiari, *Parliamentary Politics in Revolutionary Iran* (Gainsville 1996) 28-47 & Thiessen, *An Island of Stability*, 15-20

⁴⁶ Thiessen, *An Island of Stability*, 27-45.

door, er was geen houden meer aan. Exact een jaar na de eerste opstand in Qom van 16 januari 1978 verliet de sjah het land, officieel voor een vakantie. Hij zou nooit meer terugkeren.⁴⁷

Shahpour Bakhtiar, de laatste premier onder de sjah, probeerde de revolutionaire eisen in het bestaande constitutionele kader in te passen, maar stond voor een onmogelijk opdracht. De protesten en stakingen, die in toenemende mate aangestuurd werden door Khomeini, voerden de druk op. Pogingen van Bakhtiar om toenadering te vinden tot Khomeini en de revolutionairen, liepen op niets uit. Tegelijkertijd versterkte deze verzoeningspogingen het gezag van Khomeini, omdat hiermee zijn invloed werd erkend. Toen Khomeini begin februari 1979 terugkeerde naar Iran, probeerde Bakhtiar tevergeefs zijn aankomst te blokkeren door het vliegveld af te sluiten. Khomeini werd binnengehaald als een held. De positie van Bakhtiar was nagenoeg onhoudbaar geworden en leunde zwaar op het leger. De Verenigde Staten bleven in de persoon van generaal Robert Huyser druk zetten op de militaire leiders om Bakhtiar niet te laten vallen. Tegelijkertijd probeerden Khomeini's revolutionairen de legerleiders over te halen om zich bij hen aan te sluiten.⁴⁸ In een eerder stadium hadden de Iraanse legerleiders Huyser al verteld dat het vertrek van de sjah mogelijk tot het uiteenvallen van het leger zou leiden. De sjah genoot veel meer aanzien dan Bakhtiar en de legerleiders zagen het vertrek van de sjah dan ook als een misstap van de Amerikanen. In de ogen van de legerleiders hadden de Verenigde Staten de sjah laten vallen op het moment dat hij de steun het meest kon gebruiken. Eind januari 1979 begonnen eenheden van het leger over te lopen naar het Khomeini-kamp. Wapenopslagplaatsen werden bestormd en ingenomen en veel revolutionairen werden bewapend met hulp van de overgelopen legereenheden. Khomeini, die wist dat het een kwestie van tijd was voordat de regering zou vallen, installeerde op 5 februari een voorlopige regering met Mehdi Bazargan als premier. Slechts zes dagen later werd de hoogste legerleider geëxecuteerd en verklaarden de overgebleven legerleiders dat het leger zich neutraal zou opstellen in de politieke crisis. Bakhtiar trad daarop af en dook onder. In hoog tempo werd de laatste steun voor het regime van de sjah afgebroken. Vanaf 12 februari hadden de revolutionairen de overhand en op 16 februari werden de laatste aan de sjah loyale troepen verslagen. De revolutie maakte een einde aan de 53-jarige heerschappij van de sjah en aan de ruim 2500 jaar oude monarchie.⁴⁹

Bij sommige groeperingen sloeg de euforische stemming van de revolutionaire overwinning om in wraakgevoelens tegen elementen of machthebbers van het oude regime. Met name de voormalige werknemers van de gehate veiligheidsdienst van het oude regime, de SAVAK, werden opgespoord en vastgezet. De eerste rechtszaken en executies van personen die een belangrijke positie hadden onder het bewind van de sjah werden in hoog tempo opgezet en, tot schaamte van de voorlopige

⁴⁷ Bakhtiar, *Parliamentary Politics in Revolutionary Iran*, 47-51.

⁴⁸ Ethan L. Daniel, *The History of Iran* (Westport 2001) 183-184.

⁴⁹ Daniel, *The History of Iran*, 184-185.

regering, vaak op brute wijze uitgevoerd. Toch bleef het aantal rechtszaken relatief beperkt en werd in binnen- en buitenland het bloedvergieten tot op zekere hoogte ook als een natuurlijke afrekening met een autoritair regime gezien.⁵⁰ Ook de onmacht van de tijdelijke regering om bescherming te bieden aan verschillende internationale instanties werden in deze fase van de revolutie niet al te scherp veroordeeld door de internationale gemeenschap. In de eerste weken na de machtsovername werden buitenlandse ambassades van landen die met het regime van de sjah werden geassocieerd mikpunt van de woede van jeugdige revolutionairen. De ambassade van Marokko werd aangevallen, wegens vermeende hulp die de sjah had ontvangen van het Noord-Afrikaanse land. Maar het meest symbolische mikpunt van de revolutionaire woede werd de ambassade van de Verenigde Staten. Niet alleen omdat de VS een van de belangrijkste bondgenoten van de sjah was geweest en gebleven tot de laatste dagen van diens bewind, maar vooral ook doordat het land als het symbool van het westerse kapitalisme en imperialisme werd gezien. Op 14 februari 1978, terwijl de revolutionairen steeds duidelijker de overhand kregen, werd de Amerikaanse ambassade in Teheran voor korte tijd bezet en haar personeel gearresteerd. Ingrijpen van de tijdelijke regering, met instemming van Khomeini, voorkwam een langdurige bezettingen.⁵¹

Nieuw evenwicht

Met het wegvallen van de oude structuren begon de strijd om een nieuw machtsevenwicht. Er volgde een periode van gecontroleerde decentralisatie, waarin veel van de door de sjah opgezette instituten werden opgeheven. Velen zochten zekerheid bij de traditionele Iraanse instituten als de *bazari* en de *ulema*, die hun positie daardoor versterkt zagen. Ayatollah Khomeini had de voorlopige regering laten installeren om de staat niet in wanorde te laten vervallen. Zijn voornaamste doel was immers om de sjah en het gehate regime te laten verdwijnen, maar niet de staat te ontmantelen. Er werden comités opgericht die op ad hoc basis de aansturing van overheidsorganen of zelfs de taken van deze instanties overnamen. Naast de overname van het bestuur van het land probeerde de tijdelijke regering de standpunten en wensen van verschillende revolutionaire groeperingen in overeenstemming te brengen. Maar nu het regime van de sjah -dat als gezamenlijke vijand van de revolutionairen had gefunctioneerd- was opgeheven, werden ook de verschillen tussen deze groeperingen steeds duidelijker. Linkse, religieuze en seculiere stromingen begonnen te werken aan een eigen versie van het postrevolutionaire Iran.⁵²

Een van de meest dringende zaken om af te rekenen met het oude systeem was het herschrijven van de constitutie. Er was echter nog geen eenduidig beeld ontwikkeld van hoe de staat er uit zou

⁵⁰ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 214-220.

⁵¹ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 214-215.

⁵² Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 214-220.

moeten zien na de revolutie. Direct werd een breuk zichtbaar die in het postrevolutionaire Iran in vele gedaantes zichtbaar zou worden: spanning tussen de veelal gematigde moslims die een Islamitisch Iran met een democratische staatsinrichting nastreefden en de overwegend fundamentalistische moslims die veel voelden voor een systeem waarin de religieuze leiders sterke politieke invloed zouden krijgen. De belangrijkste vertolker van de gematigde stroming was Mehdi Bazargan, die door Khomeini als premier in de tijdelijke regering was geïnstalleerd. Bazargan en zijn aanhangers wilden een staat vormen naar model van de Vijfde Franse Republiek, met een Islamitisch karakter. Dit model leunde sterk op de beginselen van de eerder beschreven constitutionele revolutie van 1906. Nieuwe wetgeving zou getoetst worden aan de hand van de overeenstemming met de sharia, maar was daar niet op gebaseerd.⁵³ Khomeini en zijn volgelingen pleitten echter voor de institutionalisering van zijn concept van *velayat-e faqih*, ofwel ‘voogdij van de rechtsgeleerde’. Daarin werd een staatsinrichting geschetst waarin in postrevolutionair Iran naast de centrale overheid een systeem werd opgetuigd van instituties die het islamitische en revolutionaire karakter van de staat moesten beschermen. Deze instituties zouden de macht krijgen om beslissingen van de centrale overheid te veranderen, af te wijzen en bij te sturen. Omdat veel van de oude overheidsinstituties nog niet waren vervangen, bestond er grote weerstand onder de Iraanse bevolking tegen de voorlopige regering. In de maanden die volgden lukte het premier Barzagan niet om brede steun te genereren, waardoor zijn regering niet veel gedaan kreeg. De Iraanse *ulema*, onder leiding van Khomeini, speelden handig in op de vijandige houding van de bevolking tegenover de regering en bleven de massa mobiliseren. Langzaam maar zeker trokken zij steeds meer macht naar zich toe.⁵⁴

Sommige wetenschappers zoeken de oorzaken van de Iraanse revolutie in het beleid van het regime van de sjah in de jaren voorafgaand aan de revolutie. Anderen wijzen op structurele problemen in de Iraanse maatschappij, die vanaf het begin van het bewind van de sjah een toenemende weerstand hadden opgewekt. Ervand Abrahamian verwoordt dat laatste op de meest treffende manier:

“The revolution erupted not because of this or that last-minute political mistake. It erupted like a volcano because of the overwhelming pressures that had built up over the decades deep in the bowels of Iranian society.”⁵⁵

⁵³ Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran* (Cambridge 2008) 162-163 & Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 214-220.

⁵⁴ Abrahamian, *A History of Modern Iran*, 146, 162-163 & Mehdi Moslem, *Factional Politics in Post-Khomeini Iran* (Syracuse 2002) 11.

⁵⁵ Ervand Abrahamian, *A History of Modern Iran* (Cambridge 2008) 155-156.

De onvrede over het regime van de sjah was jarenlang opgebouwd. In dit licht moet het ontstaan van de revolutie worden gezien. Onder deze druk was de liberalisering van het midden van de jaren zeventig slechts een van de eerste barstjes in de façade, veroorzaakt door de weeffouten in het beleid van de sjah sinds zijn aanstelling;

“In an age of republicanism, he flaunted monarchism, shahism and Pahlavism. In an age of nationalism and anti-imperialism, he came to power as a direct result of the CIA-MI6 overthrow of Mossadeq – the idol of Iranian nationalism. In an age of neutralism, he mocked non-alignment and Third Worldism. Instead he appointed himself America’s policeman in the Persian Gulf, and openly sided with the USA on such sensitive issues as Palestine and Vietnam. And in an age of democracy, he waxed eloquent on the virtues of order, discipline, guidance, kingship and his personal communication with God.”⁵⁶

⁵⁶ Abrahamian, *A History of Modern Iran*, 155-156.

Duits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie

Relaties tussen Europa en Perzië gaan duizenden jaren terug. De oude Grieken en Romeinen hadden al sterke relaties met het Perzische Rijk. En in haar rijke historie heeft Iran veel bijgedragen aan de ontwikkeling van het hedendaagse Europa. Toch is Perzië, het hedendaagse Iran, lang een vrij onbekend land in de westerse wereld. Buiten de kring van specialisten is de kennis beperkt, net als de interesse in het land. De Iraanse revolutie, die zorgde dat de verhouding tussen Iran en het Westen radicaal veranderde, heeft aan deze relatieve onbekendheid bijgedragen. Maar dit is niet het hele verhaal.⁵⁷ Om de impact van de Iraanse Revolutie op de buitenlandse betrekkingen met Europese landen te begrijpen, is het essentieel om een duidelijk beeld te hebben van de historische achtergrond van de relaties. Het is immers alleen mogelijk om vast te stellen of de revolutie voor een breuk in de betrekkingen zorgde, als we de relatie van daarvoor kennen. In dit hoofdstuk worden de prerevolutionaire relatie van Duitsland en Iran vanaf de stichting van het Duitse Keizerrijk behandeld. Hierbij wordt vooral onderzocht hoe de politieke en economische relaties tussen de twee naties zich hebben ontwikkeld en welke invloed de twee wereldoorlogen hierop hebben gehad. De ontwikkeling van het beeld van Duitsland in Iran wordt onderzocht en de aanloop naar de Iraanse revolutie wordt door Duitse ogen bekeken. Een goed begrip van deze voorgeschiedenis is essentieel om te kunnen bepalen of er sprake was van een absolute breuk met de prerevolutionaire relatie en stelt ons tevens in staat om de verhoudingen na de revolutie beter te begrijpen.

De negentiende eeuw

Het ontstaan van de relatie tussen het Duitse Keizerrijk en het Perzische Rijk speelt zich af tegen de achtergrond van de strijd die in deze periode door verschillende Europese staten werd gevoerd om hun invloedssfeer in het Midden-Oosten uit te breiden. Hoewel Perzië in de negentiende eeuw formeel een onafhankelijke staat was, verwierven Rusland en het Verenigd Koninkrijk grote invloed in het keizerrijk. Rusland hechtte grote waarde aan het gebied, omdat het toegang wilde krijgen tot de Perzische Golf en de Indische Oceaan. Het Verenigd Koninkrijk probeerde het Perzische Rijk juist als buffer te gebruiken tussen Brits-Indië en het Russische Keizerrijk. De Perzische sjah, die niet in staat was om zich tegen de toenemende invloed van de Russen en de Britten te weren, zag zich genoodzaakt om steeds meer macht af te staan in ruil voor bescherming. Zowel op economisch als politiek vlak werd de invloed van de Rusland en het Verenigd Koninkrijk in Perzië gedurende de negentiende eeuw uitgebreid.⁵⁸ Perzië was een informele kolonie, zo concludeert Rezaeiejan.⁵⁹

⁵⁷ Hunter, *Iran and the World*, 139.

⁵⁸ Voor meer informatie over de machtsverdeling in Perzië in de negentiende eeuw, zie Hoofdstuk 5, Duits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie.

In januari 1871 werd het Duitse Keizerrijk opgericht, onder Keizer Willem I. Otto von Bismarck werd de eerste rijkskanselier van de jonge natiestaat en voerde in die hoedanigheid aanvankelijk een bescheiden buitenlandse politiek. Ingeklemd tussen Frankrijk en Rusland in het onrustige Europa van de 19^e eeuw, was Bismarck er alles aan gelegen om de jonge staat te beschermen. Hij kon zich zodoende geen fanatiek buitenlands beleid veroorloven. Toch werd er binnen drie jaar na de oprichting van het Duitse Keizerrijk een verdrag met Perzië getekend, op aandringen van sjah Naser ed-Din Kadjar. De sjah hoopte met de Duitse steun een tegenwicht te kunnen bieden tegen de andere Europese mogendheden, die hij niet vertrouwde. Duitse steun en kennis kon de sjah helpen om Perzië beter verdedigbaar te maken tegen de imperialistische drang van de Britten en Russen. Er werd op verschillende manieren samengewerkt en kennis uitgewisseld, na de ondertekening van het verdrag. Bismarck liet zich echter niet verleiden om de overige Europese mogendheden voor het hoofd te stoten door zich intensief te gaan bemoeien met Perzië, verschillende verzoeken van de sjah ten spijt. Ook op cultureel en economisch gebied ontstond er geen al te intensieve samenwerking. Rezaeiejan stelt dat deze Duitse politieke desinteresse, die in groot contrast stond met de houding van de Russen en de Britten, ervoor zorgde dat het vertrouwen van de Iraanse elite in het Duitse Keizerrijk alleen maar toenam.⁶⁰

Op 9 maart 1888 overleed Keizer Wilhelm I. Zijn zoon Frederick III, volgde hem op, maar overleed na een kort ziekbed in juni van datzelfde jaar. Wilhelm II werd de nieuwe keizer van het Duitse Rijk, hij voerde een assertieve buitenlandpolitiek. Bismarck werd vervangen en het Duitse Rijk probeerde de eigen invloedssfeer uit te breiden. De Duitsers sloten een bondgenootschap met de Ottomanen en verkregen zo invloed tot aan de Perzische grenzen. Voor de Perzische sjah betekende dit een intensivering van de economische relatie met Duitsland en kans om de Duitsers ook bij politieke geschillen te betrekken. De Russen en Engelsen, die zich bedreigd voelden door de toenemende invloed van de Duitsers het Midden-Oosten, besloten de krachten te bundelen. In 1907 sloten zij een verdrag waarin Perzië officieel in twee invloedssferen werd verdeeld, de Russen in het noorden, de Britten in het zuiden en een neutrale zone daar tussenin. Deze opdeling zou echter maar tien jaar van kracht zijn, omdat de Sovjets zich na de Oktoberrevolutie van 1917 grotendeels terugtrokken uit Perzië.⁶¹ De toename van het Duitse invloed in de regio werd als een van de belangrijkste redenen voor het ontstaan van het Brits-Russische verdrag gezien.⁶²

⁵⁹ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 47-49.

⁶⁰ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 49-57 en Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 11-13.

⁶¹ Zie afbeelding 1, hoofdstuk 5, Brits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie.

⁶² Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 57-59, 68-70 en Mousavian, *Iran-Europe Relations* 11-13.

Eerste Wereldoorlog

Bij het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog verklaarde Perzië zich neutraal. Omdat de Duitsers in oorlog waren met de Britse en Russische bezetters, konden zij op de sympathie van een groot deel van het Perzische volk en haar leiders rekenen. Sommige leiders bepleitten tevergeefs dat Perzië zich net als de Ottomanen aan zou moeten sluiten bij Duitsland en Oostenrijk-Hongarije. De Duitsers speelden in op dit gevoel en probeerde met een stevige campagne in Perzië, de leiders te overtuigen om de wapens op te pakken en te strijden tegen de Britten en Russen. Het lukte de Duitsers om enkele stammen te mobiliseren, maar niet om een algehele Perzische opstand aan te wakkeren. Nog voor het einde van de oorlog werden de Duitse activiteiten in Perzië gestaakt.⁶³

Vanwege de beperkingen die Duitsland werden opgelegd na het verlies van de oorlog, werden alle diplomatieke banden met Perzië verbroken. Pas in 1921 ging op Perzisch initiatief de Duitse ambassade in het land weer open. De Duitsers wisten dat zij zich alleen konden handhaven als zij geen acties ondernamen die de Britse belangen zouden kunnen schaden en gingen zeer voorzichtig te werk. De Iraniërs probeerden de Duitsers te betrekken bij verschillende economische projecten, maar werden daarin gedwarsboemd door de Britten. Pas toen de Britten overtuigd waren dat de Duitse betrekkingen met Perzië voornamelijk economisch van aard bleven, gaven zij aan een intensivering van de betrekkingen hun zegen. Het aantreden van sjah Reza Khan in 1925 vormde een nieuwe impuls voor de ontwikkeling van de Duits-Perzische relatie. Niet alleen omdat de machtswisseling voor meer binnenlandse stabiliteit zorgde, maar vooral ook vanwege de overtuiging van sjah Reza Khan dat Duitsland een interessante partner voor verdere modernisering vormde. Toen in 1927 de Centrale Bank van Perzië werd opgericht, werd er een Duitser tot directeur van de bank benoemd. De sjah voelde zich veilig de banden met Duitsland aan te halen aangezien het land er door de beperkingen die opgelegd waren na de Eerste Wereldoorlog geen kolonialistische ambities op na kon houden. Ondanks het wederzijds vertrouwen en respect bleef het Duitse aandeel in de totale Iraanse import met acht procent zeer beperkt.⁶⁴

Nazi Duitsland

Nadat Adolf Hitler in 1933 aan de macht kwam, veranderde de buitenlandpolitiek van Duitsland. Aanvankelijk had Hitler weinig interesse in Perzië getoond, maar dat veranderde toen hij het land als onderdeel van het blok ging zien, dat de Sovjet-Unie moest helpen bedwingen. De Duitse interesse in Perzië werd politieker van aard en middels Perzische media werd de bloedband tussen de beide volkeren benadrukt. Zowel de Duitsers als de Perzen werden immers onder de volkeren geschaard die afstammen van Indo-Ariërs. Als teken van goede wil liet sjah Reza Khan op 20 maart 1935 in de

⁶³ Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 13-14.

⁶⁴ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 68-72, 91-92 en Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 13-14.

Perzische ambassade in Berlijn verklaren dat hij Perzië in Iran had omgedoopt. Iran betekent land van Ariërs.⁶⁵ De wederzijdse toenadering wierp zijn vruchten af, in de vijf jaar tijd vervijfvoudigde de Duitse export naar Iran en werd Duitsland Iran's belangrijkste handelspartner. Duitsland zette een radiostation en verschillende fabrieken in Iran op en investeerde in spoorlijnen en elektriciteitscentrales. In het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie zag men deze ontwikkeling met lede ogen aan.⁶⁶

Met het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog, kwam de Duits-Iraanse relatie onder druk te staan. Net als in de Eerste Wereldoorlog verklaarde Iran zich neutraal, maar was er sprake van Iraanse sympathie voor de Duitsers. De sjah uitte zijn sympathie voor Nazi-Duitsland zelfs openlijk, waarmee hij zich niet geliefd maakte bij de geallieerden. De Britten keerden zich tegen de Iraanse neutraliteitspolitiek en kort daarna volgden de Sovjets dit voorbeeld. Zij stelden een ultimatum in, waarin van de sjah werd geëist dat hij de in Iran aanwezige Duitsers het land uit zou zetten. Nadat de sjah dit weigerde vielen de geallieerden in augustus 1941 Teheran binnen en zetten Reza Khan af. Uiteindelijk zou de belangrijkste reden voor de aanval volgens Rezaeiejan niet het gedrag van de sjah zijn geweest, maar de mogelijkheden voor bevoorrading van de Sovjet-Unie door de geallieerden.⁶⁷ Mohammad Reza Pahlavi, volgde zijn vader op en tekende een samenwerkingsovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk en de Sovjet-Unie in januari 1942. Toen de Duitse overheid in de zomer van 1943 Iraanse stamhoofden tegen de regering probeerde op te stoken, verklaarde Iran -onder druk van de geallieerden- Duitsland de oorlog.⁶⁸ De handel met Duitsland, die rond 1940 goed was voor ruim 45% van de Iraanse import, stortte in. Vijf jaar later was nog maar 0,1% van de import van Iran uit Duitsland afkomstig.⁶⁹

Een nieuwe start

Na het einde van de Tweede Wereldoorlog waren de banden tussen Iran en Duitsland nog enige jaren onderbroken. Op zoek naar verdere modernisering van Iran, herstelde de sjah de relatie echter zo snel mogelijk. In 1949 werden de eerste handelsverdragen gesloten en in 1951 werd de relatie verstevigd met de opening van het Iraanse consulaat in Stuttgart. De West-Duitse ambassade in Teheran en de Iraanse ambassade in Keulen werden in respectievelijk 1953 en 1955 geopend. Om de herstelde vriendschap te bezegelen bezocht de sjah West-Duitsland in 1955, een dergelijk bezoek

⁶⁵ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 70-75.

⁶⁶ Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 13-15 en Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 93-94.

⁶⁷ Bevoorrading via het westen was nauwelijks mogelijk dankzij de Italianen, Oostenrijkers en Duitsers. In het oosten sloot Japan alle toevoerroutes af. Met de Noordpool in het noorden, was aanvoer via het zuiden de beste manier voor de geallieerden om goederen en wapens aan de Sovjet-Unie te kunnen leveren, zo stelt Rezaeiejan.

⁶⁸ Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 15 en Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 70-75.

⁶⁹ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 94.

had niet meer plaats gevonden sinds 1873. Bondskanselier Adenauer bezocht Iran in 1957, minister van Economische Zaken Ludwig Erhard volgde kort daarop en ook Bondspresident Lübke deed Iran aan in 1963.⁷⁰ De West-Duitse Iranpolitiek zou in de periode direct na de oorlog in eerste instantie gericht zijn op het indammen van de expansiemogelijkheden van de Sovjet-Unie en pas in de tweede instantie op economische belangen. Een derde West-Duits belang zou zich later voordoen, omdat Bonn wilde voorkomen dat Iran de DDR zou erkennen.⁷¹

Gedurende de jaren zestig namen de betrekkingen een nieuwe vlucht. De sterke relatie van West-Duitsland met Israël zorgde voor een verslechtering van de relaties met andere staten in het Midden-Oosten, maar Iran was hierop de uitzondering. Iran keerde zich namelijk niet van Israël af en bleef onder andere olie leveren. Een artikel in een Iraans tijdschrift in 1967, waarin de mogelijkheden van sterkere relatie tussen Iran en de DDR werden verkend, werd door de Bondsrepubliek beantwoord met een nieuw charmeoffensief. De sjah ontving een nieuwe uitnodiging om West-Duitsland te bezoeken in datzelfde jaar, tijdens het bezoek werden verschillende handelsverdragen gesloten en werd besloten de investeringen in Iran uit te breiden. Het offensief zou uiteindelijk tevergeefs blijken, omdat Iran de DDR in 1972 zou erkennen. De hernieuwde toenadering van West-Duitsland tot Iran was in binnen- en buitenland echter niet onomstreden. Een aanzienlijk deel van de verdreven Iraanse oppositie was naar West-Duitsland gevlucht en publiceerde artikelen en tijdschriften waarin stevige kritiek werd uitgeoefend op het regime van de sjah. Mensenrechtenorganisaties als Amnesty International veroordeelden de mensenrechtenschendingen en de repressie van het autoritaire regime. Voorafgaand aan de viering van het 2500 jarige bestaan van de monarchie in Iran in oktober 1971, bundelden verschillende organisaties de krachten en organiseerden massale protesten tegen de aanwezigheid van West-Duitse leiders bij deze plechtigheid. Hoewel er werd gewikt en gewogen in Bonn, werd uiteindelijk besloten om toch gewoon bij de viering aanwezig te zijn, niet in de minste plaats omdat ook de regeringshoofden van vele andere westerse staten aanwezig zouden zijn.⁷²

Deze opstelling is exemplarisch voor de West-Duitse relatie met Iran sinds de Tweede Wereldoorlog. De West-Duitse leiders hielden in hun beslissingen rekening met de weerstand tegen het regime van de sjah en de beperkingen die werden opgelegd door de Britten, maar kozen er echter keer op keer voor om de economische en strategische belangen zwaarder te laten wegen dan mogelijke morele bezwaren om met de sjah samen te werken. Zij besloten in ieder geval niet om de andere belangen daaronder te laten lijden, vaak ondersteund door het argument dat er wel diplomatieke druk op Iran

⁷⁰ Mousavian, *Iran-Europe Relations*, 15-16.

⁷¹ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 77-79.

⁷² Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 83-85.

werd gezet om de mensenrechtensituatie te verbeteren.⁷³ Dankzij de milde opstelling van West-Duitsland, de moderniseringsagenda van de sjah en het vertrouwen in Iran in de regering in Bonn, kon de relatie tussen beide landen snel herstellen van de breuk tijdens de Tweede Wereldoorlog. De handel groeide eens te meer in de jaren zeventig, aanzienlijke orders van militaire onderzeeërs en oorlogsschepen volgden. En vanaf 1974 werd door West-Duitse bedrijven een begin gemaakt met de bouw van acht kerncentrales in Iran. De relatie tussen de beide landen was aan de vooravond van de Iraanse Revolutie sterker dan ooit.⁷⁴

⁷³ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 83-85.

⁷⁴ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 80-82.

Brits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie

De interesse van het Verenigd Koninkrijk in het Perzische Rijk nam een vlucht nadat het Russische Rijk haar activiteiten in het gebied aan het begin van de achttiende eeuw begon uit te breiden. Waar voor het einde van de achttiende eeuw nauwelijks sprake was van Anglo-Perzische contacten, werd Perzië gedurende de negentiende eeuw een pion in het Brits-Russische schaakspel om de macht in de regio. Rusland schuurde aan het begin van de negentiende eeuw steeds nadrukkelijker tegen de grenzen van het Perzische Rijk aan. Uit correspondentie van het Britse *Foreign Office* over de machtsverhoudingen in Centraal Azië blijkt, dat het Verenigd Koninkrijk al in de eerste helft van de negentiende eeuw pogingen deed om tot een soort machtsevenwicht te komen, waarbij de invloedssfeer van Rusland min of meer vast kwam te liggen.⁷⁵ Ten noorden van Perzië en ten zuiden van Rusland bevond zich een gebied dat zich in oostelijke richting uitstrekte tot aan China en bevolkt werd door nomadische volkeren. In grote delen van dit gebied was geen sprake van centraal gezag, een machtsvacuüm waar de Russische machthebbers zeer bereid waren om in te springen. Dankzij veroveringen kwam het Russische Rijk steeds dichterbij de buurt van Brits-Indië, een ontwikkeling die in Londen met argusogen werd gevolgd. De strijd tussen het Russische Rijk en het Britse Rijk om invloed in Centraal Azië staat bekend als *The Great Game*. De betrekkingen van het Verenigd Koninkrijk met het Perzische Rijk in deze periode moeten dan ook in dit licht worden gezien.⁷⁶

Het Verenigd Koninkrijk probeerde te voorkomen dat de Perzische sjah Naser ed-Din Kadjar zich delen van Afghanistan toe zou eigenen. Afghanistan werd door de Britten gezien als nuttige buffer tegen Russische uitbreidingsdrang. Het beschermen van Brits-Indië en de handel in het gebied had voor de Britten de hoogste prioriteit. En zij zouden zich verdedigen in het geval deze belangen in het geding kwamen:

“... the Shah cannot expect that we should remain spectators of the prosecution of designs, which threaten the peace and tranquility of British India, and the prosperity of our commerce in Central Asia, without an attempt to counteract them...”⁷⁷

Herat was de hoofdstad van de Perzisch sprekende provincie van Afghanistan en was lang onderdeel van het Perzische Rijk geweest. Sjah Naser ed-Din beschouwde het gebied als Perzisch territorium en wilde de stad opnieuw inlijven. In het najaar van 1856 bezetten Perzische troepen de stad. Ondanks de angst om de Russen tegen zich in het harnas te jagen en met enige weerzin om dure militaire

⁷⁵ Firuz Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia 1864-1914; A Study in Imperialism* (London 1968), 3-6.

⁷⁶ Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia 1864-1914*, 3-10.

⁷⁷ ‘No.11. Captain Wade to W. H. Macnaghten’, 28 oktober 1837, in: *Correspondence relating to Persia and Afghanistan* (London 1839) 413-414.

middelen in te zetten, koos het Verenigd Koninkrijk er toch voor om militaire middelen in te zetten om Herat te ontzetten. Dit leidde tot de eerste belangrijke confrontatie tussen de Britten en de Perzen; de Anglo-Perzische oorlog van 1856-57. De Britten wisten de Perzische troepen na een aantal maanden de stad uit te drijven. Middels een verdrag dat getekend werd in Parijs werd in 1857 de vrede hersteld, de Britse voorwaarde voor de Perzen was dat zij geen aanspraak meer zouden maken op Afghaans grondgebied.⁷⁸

In reactie op hernieuwde activiteit van Rusland in de regio probeerden de Britten de Russen in 1864 aan te sporen om tot een nieuw gezamenlijk beleid te komen. Een beleid waarin de beide partijen zich zouden houden aan de huidige grenzen en verworvenheden in Centraal Azië. Mocht een van de partijen uit veiligheidsoverwegingen haar gebied uit willen breiden, dan zou het vooraf de andere partij van de voornemens op de hoogte moeten brengen. Daarnaast zou de Perzische monarchie moeten worden gerespecteerd en zo mogelijk versterkt. De Russen zegden dit toe, maar hielden een slag om de arm door bepaalde uitzonderingen toe te voegen. Zij zagen geen concrete aanleiding om zich al te zeer vast te leggen.⁷⁹ Deze houding werd kenmerkend voor de relaties tussen de twee grootmachten en Perzië. De Russen zochten naar mogelijkheden om hun invloed uit te breiden en toegang te krijgen tot verschillende havens op de Kaspische zee en de Perzische Golf. De Britten vertrouwden de Russische toezeggingen nooit helemaal en probeerden op verschillende manieren de uitbreidingsmogelijkheden van de Russen in te dammen. Eind negentiende eeuw werd door de Britten in toenemende mate de politieke en economische invloed in het Perzische Rijk gebruikt, om een barrière te vormen voor de bedreiging uit het noorden.⁸⁰

Niet-formele kolonie

De sjah, die zich geconfronteerd zag met de economisch en militair superieure grootmachten, kon zijn onafhankelijkheid het beste proberen te waarborgen door de Britten en Russen tegen elkaar uit te spelen. Zowel de Russen als de Britten waren immers niet uit op de beheersing van Perzië, maar hadden vooral interesse in een dominante positie in de regio. Beide partijen zouden elkaar niet toestaan om grote delen van Perzië te veroveren, omdat dit de eigen positie in de regio zou schaden. De mogelijkheid van de sjah om de supermachten tegen elkaar uit te spelen, wordt door historici gezien als een van de belangrijkste redenen waarom Perzië nooit volledig is gekoloniseerd. In een periode waarin maar liefst een kwart van de oppervlakte van de aarde van 'eigenaar' veranderde, was dat nogal uitzonderlijk.⁸¹ Hoewel Perzië nooit werd gekoloniseerd, spreekt Rezaeiejan toch van

⁷⁸ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 47-48 en Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 16-18.

⁷⁹ Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 9-11 en 17.

⁸⁰ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 47-48.

⁸¹ Christopher de Bellaigue, *Patriot of Persia, Muhammad Mossadegh and a Very British Coup* (London 2012), 10-11.

een niet-formele kolonie. Hierbij gaat het om een land dat in naam nog politieke soevereiniteit geniet, terwijl daar feitelijk nauwelijks nog sprake van is. Hij stelt dat de inmenging van de Britten en Russen in interne aangelegenheden dusdanig was, dat de bewegingsruimte van de sjah tot een minimum werd beperkt. Sjah Naser ed-Din, die probeerde het land te moderniseren met buitenlandse kennis en technologie, had juist behoefte aan een innige vriendschappelijke band met een moderne staat. Dit streven, gecombineerd met zijn economische en militaire onmacht tegenover de Britten en Russen, maakte dat hij steeds grotere delen van zijn politieke macht en natuurlijke hulpbronnen prijs gaf in de tweede helft van de negentiende eeuw.⁸²

Twee gebeurtenissen zijn het meest opzienbarend, als het gaat om de mate waarin de Britten concessies in Perzië verwierven. Enerzijds was dat *The Reuter Concession* van 1872 en anderzijds de tabakconcessie van 1890, waarin de sjah in ruil voor technologie en geld uitzonderlijke tegemoetkomingen deed. Met *The Reuter Concession* van 1872 kreeg de in Groot-Brittannië woonachtige Baron Julius de Reuter –oprichter van het persbureau Reuters- de exclusieve rechten op het delven van verschillende minerale grondstoffen, het eerste recht op de stichting van een nationale bank, het beheer van telegraaflijnen, irrigatiesystemen en kanalen, een monopolie op het bosgebied en ongecultiveerde land en alle bestaande en te bouwen tram- en spoorlijnen in Perzië. Sommige van deze rechten liepen tot halverwege de twintigste eeuw. In zijn omvangrijke reisverslag van 1882 schrijft Lord George Curzon over deze concessie:

“When published to the World, it was found to contain the most complete and extraordinary surrender of the entire industrial resources of a kingdom into foreign hands that has probably ever been dreamed of, much less accomplished in, in history.”⁸³

De concessie leidde dan ook tot grote ontevredenheid, zowel in Perzië als in Sint-Petersburg. Verschillende Perzische groepen verzetten zich tegen de beslissing en de Russen zetten de sjah onder druk om de concessie ongedaan te maken. Uit angst voor de Russen en bij gebrek aan Britse steun wist de sjah uiteindelijk met een kunstgreep onder de concessie uit te komen.⁸⁴ Naarstig op zoek naar middelen om de door hem zo gewenste modernisatie van het land te bekostigen, gunde de sjah de British Tobacco Corporation in 1890 het alleenrecht over de cultivering en verkoop van tabak in Perzië. Dit tot woede van duizenden lokale tabaksverkopers en tabakshandelaren. Met steun van de andere *bazaari* en de *ulema*, kwamen zij in opstand. Uit de nationale tabaksboycot ontstond de eerste nationalistische beweging van Perzië. De steun voor deze beweging werd voornamelijk gevoed door een groeiende afkeer voor de buitenlandse inmenging in Perzië. Net als *The Reuter Concession*

⁸² Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 48-49.

⁸³ George Nathaniel Curzon, *Persia and the Persian Question* (London 1882), 480.

⁸⁴ Curzon, *Persia and the Persian Question*, 480-481 en Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 48.

werd ook de tabaksconcessie onder druk teruggedraaid, maar de kosten waren enorm. Niet alleen moest de sjah de British Tobacco Corporation compenseren voor de contractbreuk, ook het vertrouwen van de financiële wereld in Perzië was aanzienlijk gedaald. Dit stond de broodnodige nieuwe investeringen in het land in de weg.⁸⁵ In vergelijking tot de buurlanden bleef Perzië aan het einde van de eeuw daardoor ontzettend achter in haar ontwikkelingen. Waar in het Egypte, Syrië en het Ottomaanse Rijk verschillende bestuurlijke hervormingen werden doorgevoerd en een almaar modernere infrastructuur werd gebouwd, kende Perzië een bijna middeleeuws bestuursstelsel en beschikte over 14 kilometer spoor. De weerstand tegen de sjah onttaarde in verschillende opstanden. Op 1 mei 1896, na precies vijftig jaar regeren, werd de sjah door een Pan-Islamist vermoord. Hij werd opgevolgd door zijn zoon, Mozaffar ed-Din.⁸⁶

Met de dood van sjah Naser ed-Din was de onvrede echter niet verdwenen. De staat was bankroet, corrupt, inefficiënt en onzelfstandig. Bovendien was Mozaffar ed-Din slecht voorbereid om de taak van sjah op zich te nemen en voerde een zwak beleid. Hij hield vooral het leger, de Russen en zijn directe omgeving tevreden, Perzië gleed verder af. De sjah beseftte dat hij voor zijn bescherming met name afhankelijk was van de Russen en besloot de banden met hen verder aan te halen. Jonge radicale en seculiere Perzen verenigden zich met conservatieve krachten als de *bazaari* en de *ulema* rond de wens om een Perzische grondwet te schrijven. Dit werd gezien als drukmiddel om de sjah het landsbelang voorop te laten stellen en een einde te maken aan de gehate buitenlandse inmenging. In 1905 zorgde een combinatie van een slechte oogst en een terugloop in de toevoer van goederen uit Rusland –dankzij een oorlog met Japan en de revolutie- voor grote tekorten en inflatie in Perzië. Dit creëerde momentum voor een opstand en de eerder beschreven constitutionele revolutie.⁸⁷

Invloedssferen

Terwijl de binnenlandse strijd rondom de erfenis van de revolutie nog volop gaande was, hadden de Britten tijdens de Anglo-Russische conventie van 1907 een verdrag getekend waarin Perzië in drie invloedssferen werd verdeeld. Met de conventie werden de grenzen van de invloedssferen in heel Centraal Azië vastgesteld. Het noordelijke, grootste en rijkste deel van Perzië zou in de Russische zone komen te liggen, de Britten werd een veel kleiner zuidoostelijk deel van Perzië toebedeeld en de twee zones werden afgescheiden door een aanzienlijke neutrale zone.⁸⁸ Bezien vanuit het Britse belang in Perzië is de gebiedsverdeling in het verdrag niet te verklaren, maar wel vanuit de regionale

⁸⁵ De Bellaigue, *Patriot of Persia*, 14-15 en Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 248-271.

⁸⁶ De Bellaigue, *Patriot of Persia*, 13-17 en 23.

⁸⁷ De Bellaigue, *Patriot of Persia*, 27-29 en Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 60-62 en Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 302-303.

⁸⁸ Zie afbeelding 1: 'The Russo-British Pact in 1907'.

belangen. Het Verenigd Koninkrijk zou met dit verdrag verlost zijn van de dreiging die Rusland voor Brits-Indië vormde, de belangen en voorkeuren in Perzië waren daaraan ondergeschikt. Daarnaast bood de overeenkomst de kans om de rust in Perzië te herstellen.⁸⁹

Het tekenen van het verdrag was een enorme teleurstelling voor de constitutionalisten, die eerder juist op steun van de Britten konden rekenen. Aanvankelijk hadden de Britten de protesterende constitutionalisten zelfs beschermd tegen de troepen van de sjah. Met het tekenen van de conventie, bleek echter hoe gemakkelijk het Verenigd Koninkrijk haar steun voor de constitutionele beweging opzijzette ten gunste van haar imperialistische belangen. Dat dit door de Russen gebeurde, werd nog wel begrepen. Immers was de tsaar ook genadeloos tegenover de opstandelingen in eigen land. Maar dat hetzelfde het Verenigd Koninkrijk, dat zichzelf altijd een morele superioriteit ten opzichte van Russen had aangemeten zo gemakkelijk bakzeil haalde, voelde als verraad voor veel constitutionalisten.⁹⁰



Afbeelding 1: 'The Russo-British Pact in 1907'⁹¹

⁸⁹ Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 499-501 en Ali M. Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion': Anglo-Iranian Relations in Historical Perspective', *Asian Affairs* 44 (2013) 3, 378-391, aldaar 383-384.

⁹⁰ Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 503-505, Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion'', 384-385.

⁹¹ Edward Granville Browne, "The Russo-British Pact in 1907" in W. Morgan Shuster, *The Strangling of Persia* (New York 1912) 5.

Voor Perzië brak een periode van chaos en decentralisatie aan. De veiligheidssituatie verslechterde, de *majles* functioneerde matig dankzij de rivaliserende groeperingen en ook de buitenlandse bemoeienis bemoeilijkte de besluitvorming. Het centrale gezag was zwak en in veel regio's kwam de macht bij lokale stamhoofden te liggen. Dat het de Britten en in sterkere mate de Russen er veel aan gelegen was dat Perzië onder de *majles* niet al te goed zou functioneren, is te zien aan de geschiedenis van de jonge Amerikaan William Morgan Shuster in Perzië. Op aanbeveling van nota bene de Britse ambassadeur in Washington, was hij door de *majles* in de zomer van 1911 aangesteld om financiële stabiliteit in Perzië terug te brengen. Hij ging rigoureuus te werk en voerde verschillende succesvolle hervormingen door, tot onvrede van hen diegenen die profiteerden van de corruptie in het land. De hervormingen en het snelle succes stootte met name de Russen tegen de borst. Shuster ondervond veel tegenwerking van de Russen en Britten en deed daar via de media zijn beklag over. Binnen een half jaar na zijn aantreden forceerden de Russen met Britse steun het aftreden van de Amerikaan. Morgan Shuster heeft zijn ervaringen in deze periode nadien beschreven in het boek met de veelzeggende titel *The Strangeling of Persia*.⁹²

De Britse interesse in het gebied was na de totstandkoming van de overeenkomst met de Russen snel weer toe genomen, dankzij de vondst van olie in 1908. Binnen enkele maanden werd de Anglo-Persian Oil Company (APOC) opgericht, de Britse overheid nam een groot aandeel in het bedrijf. Hiermee kregen de Britten een rechtstreeks belang in Perzië, dat de rest van de twintigste eeuw een belangrijke rol zou spelen in de relatie tussen de twee staten. In de woorden van Ansari:

“Iran was no longer viewed as a buffer state to protect British India; it became an important strategic asset in itself...”⁹³

De Russen en Britten gebruikten de verslechterde veiligheidssituatie als aanleiding om Perzië bij aanvang van de Eerste Wereldoorlog binnen te vallen. In 1915 werd de Britse erkenning voor de annexatie van Constantinopel door de Russen uitgeruild tegen de Britse bezetting van de neutrale zone in Perzië. Na de Russische revolutie in 1917 keerde het land zich meer naar binnen en nam de bemoeienis met Perzische aangelegenheden sterk af. De nieuw geïnstalleerde Sovjetregering verwierp de vele onevenwichtige verdragen met Perzië en trok zich terug tot aan de zuidelijke havens van de Kaspische zee. De omslag zorgde ervoor dat er in Perzië anders tegen de Russen werd aangekeken en na verloop van jaren werd de jonge Sovjet-Unie in de beeldvorming losgekoppeld van haar imperialistische verleden. Met name links georiënteerde intellectuelen in Perzië, hadden sympathie voor de nieuwe koers van de voormalige bezetter. Dankzij het terugtrekken van de

⁹² Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 584 en 532-533.

⁹³ Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion'', 386.

Russen, bleven de Britten over als belangrijkste buitenlandse macht in Perzië. In 1919 resulteerde dat in een Brits voorstel waarin Perzië, in ruil voor een gulle lening, in wezen een Brits protectoraat werd. Dit leidde opnieuw tot een golf van protest in Perzië. Toen het Foreign Office de *Anglo-Persian Agreement* ondanks de protesten doorzette, zorgde dat voor verontwaardiging in binnen- en buitenland. Dankzij de druk werd het plan binnen een jaar verlaten, maar opnieuw was de teleurstelling van de Perzen in het Verenigd Koninkrijk groot.⁹⁴

Pahlavi-dynastie

Al direct na de eerder beschreven machtsgreep van Reza Khan in 1921, werd er gespeculeerd over de rol van het Verenigd Koninkrijk hierin. Tegenstanders van Reza Khan beweerden dat de Britten Khan als de oplossing zagen voor de instabiliteit in Perzië en hem daarom aan de macht hadden geholpen. Khan ontkende echter elke vorm van Britse betrokkenheid bij de coup. Vermoedelijk hebben de Britten de coup gefaciliteerd door Reza Khan logistieke hulp aan te bieden in de voorbereiding. In hoeverre de bijdrage daadwerkelijk doorslaggevend is geweest, is niet heel relevant. Belangrijker was dat aan de machtsovername een zweem van buitenlandse inmenging bleef hangen, waar zowel Reza Khan als de leiders in het Verenigd Koninkrijk geregeld aan herinnerd zouden worden.⁹⁵ Het lukte sjah Reza Khan om met behulp van het gemoderniseerde leger grip te krijgen op de traditioneel onrustige grensgebieden in het land. De veiligheidssituatie verbeterde en de binnenlandse economie groeide sterk. In de jaren na zijn aantreden nam de buitenlandse inmenging in Perzië dan ook af. Uitzondering hierop was de olie-industrie, die dankzij de *Anglo-Persian Oil Company (APOC)* voor een groot deel in Britse handen bleef. Door de concessie van 1908 ontving de Perzische overheid 16% van de opbrengsten van APOC. Een veel te laag aandeel, in de ogen van grote delen van de Perzische bevolking. Reza Kahn probeerde de concessie in 1932 open te breken om een aanzienlijk hoger percentage af te dwingen, maar moest uiteindelijk genoegen nemen met een bescheiden winst van 4%.⁹⁶

Zoals eerder beschreven werd Reza Kahn in 1941 vervangen door zijn zoon Mohammed Reza, na de inval van de Sovjet-Unie en het Verenigd Koninkrijk in Iran. Mohammad Reza voerde een beleid dat sterk leek op dat van zijn vader. Modernisatie, secularisatie en nationalisme waren de belangrijkste kenmerken. Waarin hij echter –noodgedwongen- van zijn voorganger verschilde, was de mate waarin het buitenland in Iraanse aangelegenheden werd betrokken. Door met name de banden met de Verenigde Staten stevig aan te halen, hoopte Mohammad Reza dat een modern Iran tegen het einde van de eeuw bij de top vijf machtigste landen ter wereld zou behoren. De erfenis van Reza Khan was

⁹⁴ Kazemzadeh, *Russia and Britain in Persia*, 677-679 en Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion'', 384-388.

⁹⁵ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 26-27.

⁹⁶ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 57.

echter een Iran waar grote delen van de bevolking zich vervreemd voelden van het bestuur. Traditionele machtsstructuren als de *bazaari* en *ulema* waren nog altijd belangrijke spelers in het Iraanse leven. Ansari spreekt in dit verband over twee parallele samenlevingen binnen Iran: een grote traditionele groep die zich vertegenwoordigd zag door de *bazaari*, landeigenaren en de *ulema* en een 'modern' Iran dat voornamelijk bestond uit de intelligentsia en bestuurd werd door de sjah. Het bestuur van de sjah overschaduwde de traditionele partijen en bedreigde ze bovendien in hun voortbestaan.⁹⁷

Mohammed Mossadegh

De kritiek op het bewind van de sjah zwol aan en daarmee ontstond ruimte voor uitdagers. Dr. Mohammed Mossadegh was een afstammeling van de Koninklijke Kadjaren. Hij was geschoold als rechter in Europa en bekleedde onder de laatste sjah uit de Kadjaren-dynastie, Ahmed Mirza, verschillende ministeriële posten. Hij had zich sterk verzet tegen zowel de Britse Olieconcessie als de opkomst van Reza Khan. Dit laatste was hem door Reza Khan niet in dank afgenomen, die hem gedurende vijftien jaar onder huisarrest had geplaatst. Begin jaren vijftig begon Mossadegh zich steeds meer te roeren op het politieke toneel. Samen met verschillende seculiere leiders richtte Mossadegh de Nationaal Front coalitie op. De coalitie bestond uit een breed spectrum van politieke partijen in de *majles* en wilde de buitenlandse aanwezigheid in Iran beëindigen, de democratie verstevigen en *Anglo-Iranian Oil Company (AIOC)*, zoals de AIOC na 1935 werd genoemd, nationaliseren. Doelen die door veel moderne en traditionele Iraniërs van binnen en buiten de steden werden gesteund. Binnen twee jaar na de oprichting van de coalitie werd Mossadegh aangesteld als premier van Iran. Verschillende sociaaleconomische hervormingen werden doorgevoerd voor de armen en de populariteit van de regering groeide. Op 1 mei 1951 werd, tot woede van de Britten, begonnen met de nationalisatie van de olievelden van AIOC. De AIOC zou worden gecompenseerd voor haar verlies volgens een plan uit de door de *majles* aangenomen nationalisatiewet. In de jaren die volgden vochten de Britten de nationalisatie op verschillende manieren aan. In eerste instantie bij het Internationaal Strafhof in Den Haag en de Verenigde Naties. Dit werd een teleurstelling voor de Britten, omdat de Verenigde Naties zich uitsprak in het voordeel van Iran. De tweede tactiek om de Iraanse regering dwars te zitten, werkte aanzienlijk beter. De Britten blokkeerden de Perzische Golf voor schepen uit Iran en riepen op tot een internationale boycot tegen het land. Het lukte de Britten en AIOC om een olie-embargo tegen Iran af te kondigen,

⁹⁷ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 75.

waardoor de Iraanse regering in financiële problemen kwam. Dit was een poging om de steun voor Mossadegh en zijn Nationaal Front af te laten brokkelen.⁹⁸

Om tot een oplossing te komen, hoopte Mossadegh op steun van de Verenigde Staten, die de Britse opstelling te veel op kolonialisme vonden lijken. Een lening zou de financiële situatie van Iran moeten verbeteren en politieke steun van de Amerikanen zou de Britten tot inkeer moeten brengen. De Verenigde Staten lieten zich echter niet verleiden tot het afvallen van het Verenigd Koninkrijk en schatte het dreigement dat Mossadegh zijn heil zou zoeken bij de Sovjet-Unie, terecht als bluff in. In plaats van het verstrekken van de lening drong de VS aan op een overeenkomst tussen het Verenigd Koninkrijk en Iran over de toekomst van AIOC, mede ingegeven doordat het haar eigen oliebelangen in gevaar zag komen. In de verschillende onderhandelingsronden lukte het niet om tot een vergelijk te komen. De Britten, geconfronteerd met een uiteenvallend rijk, hielden vast aan een aanzienlijk Brits aandeel in de Iraanse olieproductie en namen geen genoegen met een afkoopsom. Mossadegh wantrouwde de Britten en had bovendien zijn speelruimte aanzienlijk verkleind door verschillende beloften die hij eerder had gedaan. Ook het sterke nationalistische binnenlandse klimaat zorgde dat de onderhandelingen onder grote druk stonden.. In de lente van 1953 mislukte de zoveelste poging om tot een overeenkomst te komen en besloot het Nationaal Front om zich te richten op het inrichten van de staatsfinanciën zonder olie-inkomsten. Hervormingen gingen onverminderd door. Corruptie werd bestreden, een sociaal vangnet opgebouwd, huurprijzen beteugeld en de macht van de sjah werd ingeperkt door de *majles* verantwoordelijk te maken voor het leger. Maatregelen die tot woede leidden van monarchisten en conservatieve *ulema*. Stap voor stap kwam Iran dichterbij het creëren van een seculiere, constitutionele democratie.⁹⁹

De coup

Begin jaren vijftig had een regeringswissel in het Verenigd Koninkrijk en in de Verenigde Staten voor een nieuwe koers gezorgd in beide landen. Winston Churchill was in oktober 1951 voor de tweede keer aangetreden als premier van het Verenigd Koninkrijk en Dwight Eisenhower was in januari 1953 aangesteld als president van de Verenigde Staten. Deze regeringswissel en de hoogoplopende spanningen van de Koude Oorlog, zorgden in de VS voor toenemende angst voor het communisme. Het slappe optreden van de Democraten tegen de communistische dreiging, was door de Republikein Eisenhower tot een van de belangrijkste thema's van de verkiezingen gemaakt. Na de regeringswissel werd Iran door verschillende Amerikaanse diplomaten gezien als een van de belangrijkste doelwitten van de Sovjet-Unie om de communistische invloedssfeer uit te breiden. Hoewel Britse diplomaten

⁹⁸ De Bellaigue, *Patriot of Persia*, 139-142, 155-157 en Mark J. Gasiorowski, 'The 1953 Coup D'etat in Iran' *International Journal of Middle East Studies* 19 (1987) 3, 261-286, aldaar 263-266.

⁹⁹ De Bellaigue, *Patriot of Persia*, 191-193, 206-207.

weinig kansen zagen voor het communisme in Iran, de communistische *Tudeh*-partij werd immers nooit erg groot, werd hier handig gebruik van gemaakt in het contact met de Amerikanen. Deze vrees speelde een belangrijke rol in het uitvoeren van het volgende Britse plan in de bestrijding van de AIOC-nationalisatie: het afzetten van Mossadegh.¹⁰⁰

De Britten slaagden erin om de Amerikanen te overtuigen van het gevaar dat Mossadegh betekende voor de toekomst van Iran. Het netwerk en de middelen van MI6 en de CIA werden ingezet om Mossadegh verder in diskrediet te brengen en onrust te stoken. De sjah, oppositieleiders, afscheidingsbewegingen, verschillende media en monarchisten werden ingezet in operatie Ajax, de codenaam voor het plan achter de coup. Opzettelijk werd de confrontatie met het communistische *Tudeh*, tot dan toe onderdeel van het Nationaal Front, gezocht om de spanning verder te laten oplopen. De boodschap: Mossadegh had geen controle over het land en had daarom de steun van de Verenigde Staten verloren. Generaal Fazlollah Zahedi, monarchist en uitgesproken tegenstander van Mossadegh, werd door de CIA, MI6 en sjah Mohammad Reza gezien als nieuwe premier. Hij kreeg de middelen om manschappen op de been te brengen, die Mossadegh zouden kunnen verdrijven. Steeds meer leden van de *majles* keerden zich af van de regering en de tot voor kort onbedreigde positie van Mossadegh, was plotseling zeer penibel geworden. Hoewel de CIA zich al vanaf de zomer van 1952 inzette voor de voorbereiding van een coup, werd de definitieve toestemming pas op 25 juni 1953 gegeven.¹⁰¹

Nadat ook de sjah zijn definitieve goedkeuring aan de plannen had verleend, werd operatie AJAX in gang gezet. Leden van de *majles* werden aangespoord om zich te verzetten tegen Mossadegh evenals verschillende maatschappelijke organisaties en ook legerleiders werden gedwongen om een kant te kiezen in het oplopende conflict. Op 16 Augustus 1953 werd door medewerkers van de CIA de boodschap van het ontslag van Mossadegh via de sjah verspreid in Teheran. Verschillende betaalde demonstraties werden georganiseerd om de druk verder op te voeren. Een betaalde demonstratie van *Tudeh*, waar al snel echte *Tudeh*-aanhangers zich bij aansloten, riep door haar omvang veel weerstand op. De angst dat *Tudeh* in staat was om een staatsgreep te plegen, zorgde voor verlies van vertrouwen in Mossadegh. In de dagen daarop liepen politie-eenheden, de *ulema* en legerleiders over naar Zahedi. Gevechtstroepen van Zahedi en pro-sjah betogers belegerden op 19 augustus het huis van Mossadegh. Minimaal 300 mensen kwamen om, Mohammad Mossadegh werd gearresteerd en de coup was voltooid.¹⁰²

¹⁰⁰ Gasiorowski, 'The 1953 Coup D'etat in Iran', 263-266 en 270-275.

¹⁰¹ Gasiorowski, 'The 1953 Coup D'etat in Iran', 263-266 en 270-275.

¹⁰² Gasiorowski, 'The 1953 Coup D'etat in Iran', 263-266 en 270-275.

Onder Zahedi, die nog dezelfde dag werd beëdigd als nieuwe premier, werden veel van de veranderingen die Mossadegh had doorgevoerd teruggedraaid. De *majles* en de premier kregen een bescheiden rol in het nieuwe Iran, de sjah werd opnieuw het centrum van de macht. Gesterkt door zijn herstelde gezag en steun van de westerse bondgenoten, zette hij zijn moderniseringsprogramma onverminderd voort. De modernisering en sociale programma's werden bekostigd met de inkomsten uit de olie-industrie en met steun vanuit de Verenigde Staten. Met zijn autoritaire stijl van regeren, modernisering naar westers model en de secularisering van de maatschappij, vervreemde de sjah steeds grotere delen van de bevolking van zich. Daarmee werd een klimaat geschapen waarin de Iraanse Revolutie van 1979 plaats kon vinden.¹⁰³

¹⁰³ Ansari, *Modern Iran Since 1921*, 123-129 en Gasiorowski, 'The 1953 Coup D'etat in Iran', 277-279.

De revolutie en de rollentheorie

In de vorige hoofdstukken stonden de relaties tussen het Verenigd Koninkrijk en Iran en (West-)Duitsland en Iran tot aan de Iraanse revolutie centraal. De politieke, economische en in mindere mate culturele relatie met het Verenigd Koninkrijk en Iran heeft zich opgebouwd vanaf het begin van de negentiende eeuw en is almaar uitgebreid. Tegelijkertijd is bij grote delen van de Iraanse bevolking de afkeer voor het Verenigd Koninkrijk gegroeid, door de inmenging in de binnenlandse politiek van het land. De relatie met (West-)Duitsland is nooit tot volle wasdom gekomen, enerzijds door de beperkte mate waarin de Sovjet-Unie en het Verenigd Koninkrijk dat toestonden en anderzijds de beperkte interesse van de Duitsers zelf. Bovendien hebben de Duitsers door de twee verloren Wereldoorlogen de relatie met Iran (en de rest van de wereld), tot twee keer toe opnieuw moeten opbouwen. Toch is er in verschillende periodes sprake geweest van een sterk groeiende,voornamelijk economische band met Iran. In de volgende hoofdstukken staat de reactie van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland op de Iraanse revolutie en de omgang met het nieuwe Iran dat daaruit tevoorschijn kwam, centraal. Aan de hand van het beleid in de jaren na de revolutie is het mogelijk om vast te stellen of er sprake is van een duidelijke breuk met het buitenlands beleid ten opzicht van het prerevolutionaire Iran. Met behulp van de rollentheorie wordt onderzocht of de opstelling van beide staten ten opzichte van Iran overeenkomt met het nationale rolconcept. Daarvoor is het van belang om de nationale rolconcepten van West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk in deze periode te beschrijven.

West-Duitse rolopvattingen

Een groot deel van de onderzoeken waarin de rollentheorie gebruikt wordt om het Duitse buitenlands beleid te analyseren, is toegespitst op de periode na de eenwording. Door de moeite die neorealisten en neoliberalisten hadden met het verklaren van de bescheiden houding van het verenigde Duitsland, ontstond er meer ruimte voor andere theorieën in de studie naar de internationale betrekkingen. De sociaal constructivisten kwamen als eerder uiteengezet, met een overtuigender antwoord op de vraag waarom Duitsland zich ook na de eenwording bescheiden bleef opstellen op het internationale toneel. Met name de rollentheorie bleek een handig analytisch gereedschap voor het vinden van een verklaring. Hoewel de focus van deze onderzoeken veelal op het herenigde Duitsland lag, zijn de resultaten toch bruikbaar voor dit onderzoek. In de analyse van de rollen van de Bondsrepubliek werd er immers ook teruggegrepen op de ontwikkeling van deze rollen sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ulrich Krotz, *National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared*, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper 02.1 (Cambridge 2009) en Gerner, *Civilizing World politics through 'civilian power'*, 1-8.

Ulrich Krotz stelde dat het in buitenlands beleid van Duitsland de rolopvattingen en het rolgedrag verbonden zijn aan waarden, principes en doelen die de institutionalisering van de internationale gemeenschap voorstaan. Daarmee was Duitsland te kwalificeren als een *Zivilmacht*, met als belangrijkste principes:

- Nooit meer een *Alleingang*. De diepe overtuiging dat Duitsland na de Tweede Wereldoorlog nooit meer haar eigen pad zou mogen trekken zonder dat met bevriende staten af te stemmen. Duitsland moest zich toeleggen op multilaterale samenwerking en zich binden via samenwerking en integratie, alleen zo kon het land vertrouwen terugwinnen. Bovendien zou deze zelfbinding Duitsland behoeden voor het maken van de fouten uit het verleden.
- Duitsland zou een belangrijke rol moeten spelen in de bescherming en verspreiding van democratie, de rechtsstaat en mensenrechten. Daarmee moest de kans op vervolging van minderheden of genocide afnemen.
- De verwerping van het gebruik van geweld om politieke conflicten op te lossen. Het gebruik van geweld in internationale conflicten moest tot een minimum beperkt worden en Duitsland moest zich daar zeker zeer terughoudend in opstellen.
- Gelijktrekken van normen en waarden aan nationale belang. De bovenstaande normen moesten de kern van het nationaal belang vormen.
- De vereniging van het opgedeelde Duitsland.¹⁰⁵

Concreet vertaalde deze principes zich in een stabiel beleid dat vanaf de jaren vijftig tot op heden haar invloed heeft op Duitsland en daarnaast ook zijn weerslag heeft op het discours van de West-Duitse vertegenwoordigers. Uit een analyse van de speeches, verklaringen en krantenartikelen van de West-Duitse beleidsmakers tijdens de ambtstermijn van Hans Dietrich Genscher (minister van Buitenlandse Zaken tussen 1974 en 1992), komen een aantal centrale termen naar voren: verantwoordelijkheid, betrouwbaarheid, voorspelbaarheid, berekenbaarheid, stabiliteit, continuïteit, partners en vrienden.¹⁰⁶

Henning Tewes identificeert zes principes die sterk verbonden zijn met de Europese integratie en beschaving van de internationale orde. Deze principes zouden de hoekstenen van het West-Duitse buitenlands beleid in deze periode worden. Ten eerste de Frans-Duitse as, die vanaf de jaren vijftig de motor van de Europese integratie werd. Ten tweede het einde van het 'machtsbalans-denken',

¹⁰⁵ Ulrich Krotz, *National Role Conceptions and Foreign Policies*, 10-12 en Gerner, *Civilizing World politics through 'civilian power'*, 4-8.

¹⁰⁶ Ulrich Krotz, *National Role Conceptions and Foreign Policies*, 12-13.

waarin alleen vrede bewaard kan worden door het bereiken van een machtsevenwicht tussen tegenstanders. Het Europese project had bewezen dat het integratieproces positieve gevolgen kon hebben voor alle betrokkenen, zelfs als niet alle belangen overeen kwamen. Ten derde kwam daarmee ook een einde aan het denken in relatieve winsten, ofwel de winst ten opzichte van de ander, zo stelt Tewes. De overdracht van beleidsautonomie door staten, gestoeld op het idee dat samenwerking alle staten vooruit zou brengen, vormde een vierde principe. In het proces van integratie ging het vooral om de reis, niet om het einddoel. De verschillende deelnemers aan het proces hadden namelijk zeer uiteenlopende ideeën over de het eindpunt. Een zesde principe was de overtuiging dat het integratieproces ook daadwerkelijk vooruitgang betekende.

Uit een analyse van speeches van Duitse beleidsbepalers komen Paul Létourneau en Marie-Elisabeth Räkel tot een overzicht van acht verschillende rollen voor Duitsland: Kampioen van de Europese Integratie (1), voorvechter van vrede en veiligheid in Europa (2), voorvechter van politieke en economische steun voor Oost-Europa (3), behouden van goede relaties met Oost-Europa (4), bijdragen aan het oplossen van wereldwijde problemen zoals terrorisme, wapenverspreiding en milieuproblematiek (5), voorvechter van een beschaafde wereldorde op basis van samenwerking en multilateralisme (6), bewaker van de goede verstandhouding met de NAVO en de Verenigde Staten (7) en trouwe bondgenoot van Frankrijk en de Verenigde Staten (8).¹⁰⁷ Het zijn deze rollen, in combinatie met de kernwaarden van een *Zivilmacht*, die ik ga gebruiken als uitgangspunt voor de analyse van de reactie van West-Duitsland op de nieuwe Iraanse identiteit na de revolutie.

Britse rolopvattingen

Alex MacLeod, die een veelvuldig aangehaalde inventarisatie van Britse rolopvattingen in het buitenlands beleid heeft gemaakt, stelt dat de tijden voor Britse beleidsmakers na de Tweede Wereldoorlog niet eenvoudig waren. Zij moesten leren omgaan met een internationale gemeenschap, waarin de Britten een almaar kleinere rol speelden. Door het verlies van het Britse rijk, de opkomst van de twee grootmachten, de sputterende economie en de oprichting van de Europese gemeenschappelijke markt, was de Britse rol op het wereldtoneel aan inflatie onderhevig. Dit heeft volgens MacLeod tot een nationale identiteitscrisis geleid, waarin de Britten geprobeerd hebben om de plaats in Europa evenals de veranderende speciale relatie met de Verenigde Staten opnieuw hebben proberen te definiëren. Vooral de vraag of het Verenigd Koninkrijk nog tot de grootmachten gerekend kon worden, lag lange tijd erg gevoelig. Tijdens de jaren onder premier

¹⁰⁷ Paul Létourneau, Marie-Elisabeth Räkel, 'Germany: To Be or Not to Be Normal', in: Philippe G. LePrestre, ed., *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition* (Montreal 1997) 111-130, aldaar 115.

Margaret Thatcher (1979-1990) heeft het Verenigd Koninkrijk meer zelfvertrouwen gekregen. De retoriek veranderde mee. De speciale relatie met de Verenigde Staten werd opnieuw sterk benadrukt, men keerde zich sterker af van de Sovjet-Unie en men stelde zich sterker op tegenover de Europese Commissie. In feite, zegt MacLeod, was Thatchers beleid niet zo sterk veranderd, ten opzichte van haar voorgangers. Maar de taal was duidelijker en met meer zelfvertrouwen geuit. Voor de Britse beleidsmakers was het vooral een uitdaging om de rollen van het Verenigd Koninkrijk op het internationale toneel zo te herdefiniëren, dat er een rol van betekenis gespeeld kon worden die minimaal gelijkwaardig was aan die van de grote Europese rivalen, Frankrijk en West-Duitsland.¹⁰⁸

Voor de studie over de zoektocht naar een status voor het Verenigd Koninkrijk, analyseert MacLeod de speeches en beleidsstukken van kort na het einde van de Koude Oorlog. Hij grijpt echter ook terug op de wetenschappelijke- en partijdiscussies, zoals die in de voorgaande decennia over dit onderwerp zijn gevoerd. In de studie die uitgegroeid is tot de hoeksteen van de ontwikkeling van de theorie over rolopvattingen, had K. J. Holsti reeds vijf rollen¹⁰⁹ aan het Verenigd Koninkrijk toegeschreven:

- *Regional protector* is volgens Holsti de rol van een staat die speciale verantwoordelijkheid heeft voor een bepaalde gebiedgebonden onderwerp, of bescherming biedt voor een regio.
- De *Mediator-integrator* is gericht op de mate waarin een staat verantwoordelijkheid voelt voor het oplossen van conflicten tussen staten. Daarbij gaat het er niet om één conflict op te lossen, maar bijna om een constante taakbeschouwing om bij (dreigende) conflicten op te treden als onderhandelaar.
- Een *regional-subsystem collaborator* draagt bij aan de bouw van vergaande regionale verbanden die samenwerking tussen staten bevordert. Als voorbeeld noemt Holsti het Europese integratieproces, waar het Verenigd Koninkrijk ook voor de toetreding in 1973 steeds nauwer bij betrokken was geraakt.
- De rolopvatting voor de hulp aan ontwikkelingslanden wordt door Holsti *developer* genoemd.
- Tot slot kan de rol van *faithful ally* aan een staat worden toegeschreven, als er in de uitingen die de overheid doet expliciete toezeggingen worden gedaan om zich te verbinden aan de beleidsdoelen van een andere overheid.¹¹⁰

¹⁰⁸ Alex MacLeod, 'Great Britain: Still Searching for Status', in: Philippe G. Le Prestre, *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition* (Montréal 1997) 161-186, aldaar 161-162.

¹⁰⁹ Ik gebruik de Engelstalige termen, omdat een vertaling de leesbaarheid van het onderzoek niet ten goede komt.

¹¹⁰ K. J. Holsti, 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy', *International Studies Quarterly* 14 (1970) 3, 233-309, aldaar 260-267.

De rol van *faithful ally*, is sterk verbonden met de speciale relatie met de Verenigde Staten. MacLeod stelt dat de rol van *regional protector* samen met *developer* is opgegaan in het algemenere en bredere *contributor to the international system*. Niet alleen de betrokkenheid bij de ontwikkeling van de internationale gemeenschap, maar ook specifiekere taken als het voorvechten van vrijhandel horen hierbij. De rol van *regional-subsystem collaborator* is in de jaren na de toetreding tot de Europese Gemeenschap in 1973 grotendeels in het teken komen te staan van de Britse bijdrage aan dit project. Het Verenigd Koninkrijk bleef sterk een eigen rol spelen in de Europese Gemeenschappen leverde op die manier een bijdrage aan de totstandkoming van het systeem. Holsti heeft in zijn basiswerk ook het rolconcept *bridge* (bruggenbouwer) opgenomen.¹¹¹ Anders dan de *mediator-integrator* gaat dit niet over de bemiddeling bij conflict, maar meer de communicatiehulp tussen verschillende culturen en volkeren. Hoewel in het onderzoek van MacLeod verschillende keren de positie van het Verenigd Koninkrijk als Atlantische staat tussen Europa en de Verenigde Staten wordt genoemd, lijkt dit in de selectie van rollen niet naar voren te komen. Tevens was volgens MacLeod de Britse rol als *regional protector* weggevallen met het besluit eind jaren zestig, om de Golf van Suez te verlaten.¹¹² Deze opvatting bestrijd ik, vanwege de expliciete rol die het Verenigd Koninkrijk tot 1971 had met het protectoraat over de Perzische Golf. En ook na 1971 bleef het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol spelen om de stabiliteit in de Golfregio te bewaken.¹¹³

¹¹¹ Holsti, 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy', 266.

¹¹² MacLeod, 'Great Britain: Still Searching for Status', 171

¹¹³ Meer hierover volgt in het hoofdstuk 'De revolutie in Brits perspectief'.

De revolutie in West-Duits perspectief

Hoe werd de Iraanse revolutie gezien in West-Duitsland en op welke manier werd hier door de beleidsmakers in Bonn op gereageerd? Dat is de vraag die centraal staat in dit hoofdstuk, dat de periode van de eerste grote opstanden in januari 1978 tot het einde van de gijzelingssituatie op de Amerikaanse ambassade in Teheran in januari 1981 behandelt. In eerste instantie onderzoek ik de gebeurtenissen aan de vooravond van de Iraanse revolutie, om vervolgens aan de hand van het bronnenmateriaal de ontwikkelingen tijdens de revolutie te analyseren. Wanneer drong de ernst van de situatie in Iran in West-Duitsland door? Hoe kwamen de rapportages in Iran en op het ministerie van Buitenlandse Zaken tot stand en welke beleidsmaatregelen werden er genomen als antwoord op de ontwikkelingen? Het antwoord op deze vragen moet worden gezocht in de archieven van de Bondsdag, de diplomatieke stukken van het Auswärtiges Amt en artikelen uit deze periode van verschillende West-Duitse dag- en weekbladen.

Zoals eerder is gebleken in het hoofdstuk 'Duits-Iraanse verhoudingen voor de revolutie' was in de jaren voorafgaand aan de Iraanse revolutie de economische relatie tussen West-Duitsland en Iran bijzonder sterk. De politieke relatie tussen het prerevolutionaire Iran en de Bondsrepubliek waren echter niet zeer nauw, vanwege de breuk die de beide wereldoorlogen betekenden en de beperkingen die werden opgelegd door de Britten en de Sovjet-Unie. Tot kort voor de Tweede Wereldoorlog was de interesse van Duitsland in Iran zeer beperkt geweest, waardoor er nauwelijks sprake was van ongewenste inmenging in Iraanse aangelegenheden. Dit had gezorgd voor een positieve beeldvorming over West-Duitsland in Iran en een opbloei van de handelsrelatie na de Tweede Wereldoorlog. West-Duitse bedrijven leverden apparaten, auto's, diensten en chemische stoffen aan Iran en er leefden eind 1978 ongeveer 14.000 West-Duitsers in het land. Samen met Libië en Saoedi-Arabië, behoorde Iran met een aandeel van 16%, tot de belangrijkste olieleveranciers van West-Duitsland. Tot vlak voor de revolutie werd door West-Duitse economen gepleit om stevig in Iran te investeren. De olieprijs was hoog, het land werd als bijzonder stabiel beschouwd en sinds begin jaren zeventig waren er economische groeipercentages van acht tot tien procent gerealiseerd.¹¹⁴

Hoewel de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Hans-Dietrich Genscher in zijn memoires anders beweert, leidt Rezaeiejan uit de afspraken kort voor de revolutie af dat de West-Duitsers de revolutie niet aan hadden zien komen.¹¹⁵ Zelfs toen de protesten aanzwollen werd nog een order van

¹¹⁴ Nader Maleki, *Bestimmungsfaktoren industrieller Direktinvestitionen im Iran unter besonderer Berücksichtigung Investoren aus der Bundesrepublik Deutschland* (Dortmund 1978) 2-11, 111.

¹¹⁵ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 86.

de sjah van vier West-Duitse fregatten aangenomen. De lange levertijd van de fregatten, de beloofde hulp van marine experts en de langdurige militaire contacten, wijzen erop dat er bij het *Auswärtiges Amt* geen vermoeden bestond van de gevolgen van de oplopende spanningen in Iran. Het positieve advies over de levering aan Teheran dateert van 7 maart 1978, op het moment dat de protesten in Teheran steeds serieuzere vormen aan begonnen te nemen. De levering van de eerste fregatten zou uiterlijk in 1981 plaats hebben moeten vinden.¹¹⁶ De West-Duitse regering was echter niet de enige die zich in de stabiliteit van het regime van de sjah heeft vergist. Op bezoek bij de sjah, op oudejaarsavond 1977 noemde de Amerikaanse president Jimmy Carter Iran een “...island of stability in one of the more troubled areas of the World”.¹¹⁷ Carter proostte op de gezondheid van de sjah en op “...the respect, admiration and love which your people give to you”.¹¹⁸ Een ongelukkigere timing was nauwelijks mogelijk, een week later begonnen de eerste protesten.

Escalatie

Een eerste bericht met bezorgde toon over de verslechterende politieke situatie, wordt op 11 september 1978 door de West-Duitse ambassade in Iran aan het ministerie van Buitenlandse Zaken verzonden. Hierin staat dat de onrust in Iran toeneemt en dat er sinds begin van het jaar enkele honderden doden zijn gevallen bij protesten die aangezwengeld worden door de verslechterde economie en het dure levensonderhoud. De vergelijking wordt gemaakt met de onrusten zoals die bestonden in de periode rond de val van Mossadegh. De demonstranten eisen het aftreden van de sjah. Tevens staat er in het bericht beschreven dat de toekomst van het regime van de sjah vermoedelijk alleen met de inzet van militaire middelen zal kunnen worden veiliggesteld.¹¹⁹ Tegen deze achtergrond is het extra opmerkelijk dat de geplande levering van de schepen in deze fase gewoon doorgang vond en pas veel later werd opgeschort.

Op 9 november 1978 gaf Dr. Hamm-Brücher, staatsminister van het *Auswärtiges Amt*, een positief antwoord op een vraag uit de Bondsdag over hoe de regering tegen de oppositie in Iran aankeek. In tegenstelling tot de suggestie uit de vraag ziet de Bondsregering de oppositie niet als een homogeen ultraconservatief en reactionair gezelschap, maar karakteriseert deze juist als een breed spectrum aan politiek zeer uiteenlopende groeperingen met een eigen kijk op de binnenlandspolitieke situatie

¹¹⁶ Hermes, ‘Staatssekretär Hermes an die Botschaft in Teheran’, 7 maart 1978 in: Horst Möller, Klaus Hildebrand en Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978, 1 Januar bis 30 Juni* (München 2009) 354-356.

¹¹⁷ Thiessen, *An Island of Stability*, 43.

¹¹⁸ Bill, *The Eagle and the Lion*, 233 .

¹¹⁹ Meyer-Landrut, ‘Aufzeichnung des Ministerialdirektors Meyer-Landrut’ 11 september 1978 in: Horst Möller, Klaus Hildebrand und Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978, 1 Januar bis 30 Juni* (München 2009) 1302-1304.

in Iran.¹²⁰ In dezelfde zitting gaf Dr. Hamm-Brücher op de vraag waarom de Bondsregering belang heeft bij een stabiele relatie met Iran. Een stabiel Iran was volgens de Bondsregering een belangrijke stabiliteitsfactor in het Midden-Oosten. Die stabiliteit zou het best gediend worden door een democratisch bestuur en niet door het ontstaan van een dictatuur, voegde hij daaraan toe. Op de aanvullende vraag of deze stabiliteit kan worden bereikt onder de leiding van ultrareactionaire moslims of marxisten, komt geen antwoord.¹²¹

Bonn steunde de sjah in de eerste maanden nadat de onrust toenam, maar liet dat na verloop van tijd steeds meer los. Nadat er in Iran onrust was ontstaan naar aanleiding van een openlijke steunbetuiging van de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk aan het regime van de sjah, besloot de Bondsregering van een steunbetuiging af te zien.¹²² In december 1978, terwijl de protesten in Iran een hoogtepunt bereikten, formuleerde de Bondsrepubliek een nieuwe strategie:

“...Interesse darin besteht, Iran nicht in den Einflussbereich der Sowjets kommen zu lassen. Nicht der Schah, sondern Iran ist unser Partner; für den Schah sollen wir uns politisch nicht ins Engagement nehmen lassen.”¹²³

Uit dit document, dat werd vrijgegeven in 2010, blijkt dat West-Duitsland vanaf dit moment een nieuwe insteek koos. De steun aan de sjah was niet langer vanzelfsprekend. Of het nu met of zonder de sjah was, West-Duitsland zou zich in haar relatie tot Iran inzetten om te zorgen dat het land niet in de invloedssfeer van de Sovjet-Unie zou komen. Verder werd besloten om geen nieuwe bestellingen van oorlogswapens uit Iran te accepteren, maar de bestaande contracten te behouden. Over de West-Duitse communicatie met betrekking tot Iran, wordt in het document het volgende opgetekend:

“Erklärungen der Bundesregierung zur Lage in Iran: Wie bisher äußerste Zurückhaltung gebeten, weder Distanzierung vom Schah, noch Stellungnahmen zu seinen Gunsten.”¹²⁴

Het valt op dat hoewel de Bondsrepubliek in deze fase van de revolutie geen kant kiest, er wel nadrukkelijk rekening gehouden wordt met toenemende onrust en een mogelijke

¹²⁰ Deutscher Bundestag, ‘Bewertung der innenpolitischen Situation des Iran durch Bundeswirtschaftsminister Graf Lambsdorff’, Frage 54, in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 114. Sitzung*, Bonn, 9 november 1978, 8926-8927.

¹²¹ Deutscher Bundestag, ‘Interesse der Bundesrepublik Deutschland an stabilen Verhältnissen im Iran’, Frage 58, in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 114. Sitzung*, Bonn, 9 november 1978, 8934.

¹²² Harry Hamm, Der Bundeskanzler rechnet mit einem „islamischen Sozialismus“ in Iran, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 januari 1979.

¹²³ Hermes, ‘Aufzeichnung des Staatssekretärs Hermes’, 21 december 1978 in: Horst Möller, Klaus Hildebrand und Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2009) 1895.

¹²⁴ Hermes, ‘Aufzeichnung des Staatssekretärs Hermes’, 1895.

regimeverandering. Dat blijkt duidelijk uit de keuze om geen partij meer te kiezen in het conflict. Verder spreekt uit de tekst de angst dat de islamitische opstand ook de stabiliteit in de regio aan zou kunnen tasten en werden er evacuatieplannen voor de in Iran aanwezige West-Duitsers opgesteld.¹²⁵ De Bondsrepubliek stelde zich afwachtend op in het kiezen van een kant in het oplopende conflict en hield zich bewust op de vlakte om provocaties te voorkomen. Pikant detail in dit opzicht is dat er op 15 december wel een order van de Iraanse autoriteiten van 900.000 DMark aan traangasgranaten, die vaak worden gebruikt tegen demonstranten, werd goedgekeurd.¹²⁶

De West-Duitse houding staat in scherp contrast met de verwachtingen van de Amerikanen. Uit de correspondentie tussen Cyrus Vance, de toenmalige Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, en Genscher, blijkt dat de Amerikanen meer vertrouwen hebben in het vermogen van de sjah om de crisis te boven te komen. De sjah realiseert zich dat hij een flinke uitdaging heeft, zo schrijft Vance op 5 december 1978, maar heeft nog voldoende mogelijkheden om de stabiliteit te herstellen. De Amerikanen hebben de sjah hun steun toegezegd, zolang hij het liberaliseringproces doorzet en vrije verkiezingen organiseert.¹²⁷ Dr. Ritzel, de West-Duitse ambassadeur in Teheran stelt in een schrijven aan Genscher, dat de toon van de brief van Vance hem veel te optimistisch is. Zijn situatieschets: de economie verkeert in een crisis, het land keert zich naar binnen en de buitenlandpolitiek is onvoorspelbaar. De tijd dat het land zich op het Westen richtte, is voorbij.¹²⁸ Deze voorspelling zou niet lang daarna veel accurater blijken dan het beeld dat wordt geschetst in de brief van Vance.

Nieuw evenwicht

Kort voor de jaarwisseling signaleert de West-Duitse ambassadeur in Washington een kentering in de Amerikaanse verwachtingen over de toekomst van Iran. Het vertrouwen van de autoriteiten in de mogelijkheden van de sjah om zijn liberaliserings- en democratiseringsprogramma tot een goed einde te brengen, leek sterk te zijn afgenomen. Toch hield men vast aan de steun van de sjah, omdat de inschatting was dat geen van de oppositiegroepen in staat werd geacht om het bestuur van het land op een goede manier over te nemen. De analyse was dat de visie van de oppositiegroepen en de sjah niet meer te verenigen waren, waardoor de Amerikanen een keuze zouden moeten maken tussen de strijdende partijen. Hier zou vermoedelijk een presidentiële beslissing over moeten

¹²⁵ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 88-89.

¹²⁶ Lautenschlager, 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors Lautenschlager' 15 december 1978 in: Horst Möller, Klaus Hildebrand und Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2009) 1853-1855.

¹²⁷ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 89-90.

¹²⁸ Rezaeiejan, *Duitse Iranpolitiek*, 90.

worden gemaakt. De ambassadeur schreef verder dat de beleidsmakers zich terdege bewust waren van de ondankbare rol van de VS en dat de coup van 1953 nog vers in het Iraanse geheugen lag.¹²⁹

Twee weken na de terugkeer van Khomeini, begin februari 1979, kwamen de ambassadeurs van de lidstaten van de NAVO bijeen in de Noord-Atlantische Raad in Brussel. De West-Duitse ambassadeur Pauls schreef in zijn verslag van de bijeenkomst dat de consensus was dat de machtsovername in Iran voor de Sovjets een gunstige wending was, vanwege het wegvallen van Iran als barrière voor uitbreiding van de invloed naar het zuiden. De verwachting was echter dat Iran vooral een non-alignement-politiek zou gaan voeren.¹³⁰ Dat er nog geen zekerheid bestond over de nieuwe koers van Iran, bleek wel uit het gesprek van de Franse president Giscard d'Estaing met Bondskanselier Schmidt op 23 februari 1979. D'Estaing uitte zijn zorgen over de mogelijkheid dat de linkse elementen in de revolutie de overhand zouden krijgen en hoopte daarom op succes van Khomeini. Bij de Bondskanselier leek de overtuiging voor de kansen van de linkse elementen in de revolutie minder groot, net als de uitgesproken hoop op een overwinning van Khomeini.¹³¹

Media

Tot eind 1978 werd in de West-Duitse media nog veelvuldig scherp afgegeven op de onderdrukking en martelpraktijken van het regime van de sjah. Deze kritiek was ontstaan na het neerslaan van studentenprotesten aan het einde van de jaren zestig door het regime en vond vooral weerklank in (links-)liberale West-Duitse media. In de weken daarna begon de Iraanse revolutie steeds meer anti-Amerikaanse, antisemitische en antiwesterse trekjes te vertonen en daarmee kenterde ook de voorzichtig positieve berichtgeving over de revolutionairen. Verschillende bewegingen, waaronder de *People's Front of Young Muslims of Iran*, uitte bedreigingen richting Iraanse minderheden. In toenemende mate werden joden, Armeense christenen en Bahá'ís slachtoffer van geweld. Tegen midden februari 1979, enkele weken na de terugkeer van Khomeini, zagen naar schatting 18.000 Iraanse joden zich gedwongen om te vluchten. In de West-Duitse pers werd de toon steeds kritischer.¹³² De revolutie hoefde voor West-Duitsland en Iran geen breuk in de relatie te betekenen en kon op termijn misschien wel tot verbeteringen leiden. Dit leek te worden bevestigd in een interview met Khomeini in de West-Duitse krant Bild in januari 1979. De Ayatollah verklaarde dat er

¹²⁹ Von Straden, 'Botschafter von Staden, Washington, an das Auswärtige Amt', 20 december 1978 in: Horst Möller, Klaus Hildebrand und Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2009) 1893-1894.

¹³⁰ Pauls, 'Botschafter Pauls, Brüssel (NATO), an das Auswärtige Amt', 21 februari 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Januar bis 30 Juni* (München 2010) 207-213.

¹³¹ 'Deutsch-französisches Regierungsgespräch in Paris', 23 februari 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Januar bis 30 Juni* (München 2010) 225-231.

¹³² Kai Hafez, *Die politische Dimension der Auslandsberichterstattung Bd. 2: Das Nahost- und Islambild der deutschen überregionalen Presse* (Baden-Baden 2002) 210-211.

geen sprake was van animositeit ten opzichte van West-Duitsers of de West-Duitse regering en dat zijn intentie was om de relatie goed te houden. West-Duitsers in Iran hadden niets te vrezen.¹³³ Begin 1979 werd de nadruk in de West-Duitse pers echter verlegd. Waar eerder een evenwicht leek te bestaan tussen de positieve geluiden over het verdwijnen van het regime van de sjah en twijfel over de intenties van de Ayatollah, begon de kritiek nu steeds meer aan te zwellen. Met verbazing werd in de West-Duitse pers gesproken over:

“...das 35-Millionen-Volk der Perser, gerade erst von der Despotie eines maßlosen Emporkömmlings befreit, mittels einer religiösen Zeitmaschine um 1300 Jahre zurück in die islamische Urgesellschaft zu fliegen”.¹³⁴

Terwijl de revolutionairen de overhand kregen, werd de revolutie in de West-Duitse pers in steeds meer betiteld als gevaarlijk en moderniteitsvriendelijk. In de traditioneel conservatievere West-Duitse media werd vanaf begin 1979 gewaarschuwd voor zowel de communistische elementen van de volksopstand als de islamitische revolutionaire ideologie. Daarbij werden de uitgangspunten van de revolutie van meet af aan vaak vereenzelvigd met de persoon Khomeini.¹³⁵ Toen de vervolging van Iraanse minderheden in de lente van 1979 ernstiger vormen aan begon te nemen, leidde dit tot een golf van protest in de West-Duitse pers.

“Asketische Ideale, Weltbeherrschung, Frömmigkeit, inhumanes Strafrecht, Geschlechtertrennung, Pogrome gegen Juden, religiöser Fanatismus, Expansionismus und „Heiliger Krieg“ wurden als Konsequenz einer Verdrängung der Moderne betrachtet. Diese scheinbare Rückorientierung wiederum wurde zum Teil als Ausdruck einer religiösen Grundhaltung gedeutet.”¹³⁶

Hafez onderscheidt twee elementen die in het debat in de West-Duitse pers over de revolutie van groot belang waren: enerzijds de verhouding tussen Islam en de moderniteit en anderzijds de relatie tussen de Islam en geweld. Met ronkende titels werd gesproken over religieuze massahysterie, Islamitische werelddominantie en de verspreiding van de fanatieke Islam.¹³⁷

Bondsregering

De verontwaardiging in de West-Duitse pers stond in schril contrast met de reactie van de West-Duitse overheid. De Bondsregering bleef op de achtergrond, ook toen executies van politieke

¹³³ Friedemann Weckbach-Mara, ‘Alle Deutschen können in Persien bleiben, wenn . . .’, Interview Chomeini, *Bild* 22 januari 1979.

¹³⁴ Spiegel, ‘Zurück ins Mittelalter, Iran: Der Islam fordert die Macht’, *Der Spiegel* 12 februari 1979.

¹³⁵ Hamm, ‘Der Bundeskanzler rechnet mit einem „islamischen Sozialismus“’ en Hafez, *Die politische Dimension der Auslandsberichterstattung Bd. 2*, 213.

¹³⁶ Heinz Nussbaumer, ‘Das Licht aller Gläubigen gegen die Sonne der Arier’, *Die Welt* 10 maart 1979.

¹³⁷ Hafez, *Die politische Dimension der Auslandsberichterstattung Bd. 2*, 213-214.

tegenstanders en vervolging van minderheden toenamen. Uit antwoorden op vragen van de Bondsdag blijkt dat de Bondsregering niet van zins is om af te wijken van de gekozen lijn. Op 16 februari 1979 antwoordt staatsminister Dohnanyi op vragen van een parlementslid over het karakter van de revolutie:

“Die Bundesregierung ist allerdings der Meinung, daß den deutschiranischen Beziehungen zur Zeit am besten dadurch gedient ist, daß amtliche Äußerungen über Ursachen und Faktoren der Entwicklung im Iran unterbleiben.”¹³⁸

Ook de reactie op de executie van Amir-Abbas Hoveida, voormalig premier onder de sjah (van 1965 tot 1977), was in dit opzicht opzienbarend. De rechtszaak en aangekondigde executie leidde wereldwijd tot grote ophef. De Verenigde Staten, Frankrijk en het Verenigde Koninkrijk protesteerden hevig, maar vanuit Bonn bleef het stil. Opmerkelijk, zeker ook omdat Hoveida jaren in Stuttgart had gewoond en mede dankzij zijn beheersing van het West-Duits intensief contact met Bonn had onderhouden. Journalisten van de Frankfurter Allgemeine Zeitung reageerden verontwaardigd op het uitblijven van een veroordeling vanuit West-Duitsland.¹³⁹ Op de West-Duitse ambassade in Iran werd geschokt gereageerd op het oordeel in de rechtszaak van de voormalige premiers. De stap werd omschreven als een gevoelige klap voor diegenen die aanvankelijk de revolutionaire beweging hadden gesteund en hoopten dat er een democratisch Iran zou ontstaan, zoals die werd nagestreefd door de voorlopige regering Bazargan. In de weken voorafgaand aan het onzorgvuldige proces had de beweging naar een stevigere rechtstatelijke inrichting van het land steeds sterker geleken, maar nu leek Khomeini sterk van die koers af te wijken.¹⁴⁰ Onomwonden besluit het verslag:

“Hoveydas Hinrichtung hat hier zunächst wieder alle Hoffnung zerstört, in Khomeinis Islamischer Republik könnten westlich-modernistische Rechtsvorstellungen und –normen Platz haben.”¹⁴¹

En ook na aankondigingen van Khomeini dat alle tegenstanders van de Iraanse revolutie geliquideerd zouden worden, stelde de regering zich terughoudend op. Op vragen uit de Bondsdag

¹³⁸ Deutscher Bundestag, ‘Schriftliche Antwort an Dr. Czaja im Deutschen Bundestag, betr. Einschätzung der die Entwicklung im Iran beeinflussenden religiösen Elemente für die deutsche Außenpolitik’, Drucksache 8/2561 Frage A 86, in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*; 139. Sitzung, Bonn, 16 februari 1979, 11056.

¹³⁹ Johann Georg Reißmüller, ‘Und was sagen wir Chomeini?’, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 mei 1979 en Harald Vocke, ‘Wieder ein Justizmord’, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09 april 1979.

¹⁴⁰ ‘Botschaftsrat I. Klasse Strenziok, Teheran, an das Auswärtige Amt’, 9 april 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Januar bis 30 Juni* (München 2010) 463-464.

¹⁴¹ ‘Botschaftsrat I. Klasse Strenziok’, 464.

blijkt dat de regering zich wel heeft uitgesproken tegen de snel voltrokken doodvonnissen en via de ambassadeur in Teheran haar beklag heeft gedaan bij de leiders van de revolutie. De regering was echter niet bereid om consequenties aan de vermeende mensenrechtenschendingen te verbinden.¹⁴² Mogelijk had de bescheiden reactie van de Bondsregering te maken met de worst die haar vanaf het begin van de revolutie werd voorgehouden. De Iraanse ambassadeur in Bonn sprak in februari 1979 in een interview over de rooskleurige vooruitzichten voor de West-Duits-Iraanse relatie, waarbij West-Duitsland van alle westerse landen de voornaamste partner van het postrevolutionaire Iran zou kunnen worden.¹⁴³ Een interessant vooruitzicht, juist voor West-Duitsland, omdat de bilaterale relatie met Iran voor het eerst in de geschiedenis niet ingeperkt zou worden door de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk of de Sovjet-Unie. Een gebeurtenis aan het einde van datzelfde jaar, zou de ruimte voor het ontstaan van een opbloeiende West-Duits-Iraanse relatie echter behoorlijk beperken.

De Gijzeling

Met de overwinning van de revolutionairen was niet direct een einde gekomen aan de voorheen zo sterke Iraans-Amerikaanse betrekkingen. De weerstand van de revolutionairen tegen de jarenlange steun van de Verenigde Staten aan de sjah had wel duidelijk gemaakt dat er geen ruimte meer was voor een innige relatie tussen de twee landen. Al onder de laatste premier van de sjah, Shapour Bakhtiar, werd tegemoet gekomen aan de eisen van de revolutionairen, in een poging om het regime van de sjah te redden. Het gedachtegoed van Mossadegh werd het uitgangspunt voor de hervorming van het Iraanse buitenlands beleid, dat het best getypeerd kan worden als een gematigde versie van de *non-alignment* beweging. Hiermee werd getracht afstand te nemen van de Verenigde Staten en werd een neutrale positie tussen de twee machtsblokken van de Koude Oorlog ingenomen. Bakhtiar zou uiteindelijk minder dan een maand krijgen om de koerswijziging door te voeren. Maar ook een groot deel van de tijdelijke regering die door Khomeini in februari 1979 werd ingesteld, was sterk beïnvloed door het gedachtegoed van Mossadegh. Premier Mehdi Barzagan en minister van Buitenlandse Zaken Karim Sanjabi, gingen dan ook verder op de weg die Bakhtiar was ingeslagen. Zij hadden ontzag voor de macht van de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten en beseften dat een goede verstandhouding met beide grootmachten van belang was voor de stabiliteit van het nieuwe Iran. Voor de Verenigde Staten was de koers van Barzagan en Sanjabi acceptabel en de nieuwe regering werd erkend. De hoop was erop gevestigd dat de Verenigde Staten met een constructieve houding de gematigde krachten in Iran kon ondersteunen om zo de situatie in het land te stabiliseren.

¹⁴² Deutscher Bundestag, 'Schriftliche Antwort an Möllemann im Deutschen Bundestag, betr. Beendigung der menschenrechtswidrigen Schnellverfahren und der Hinrichtungen im Iran', Drucksache 8/2763 Frage B 8, in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*; 149. Sitzung, Bonn, 27 april 1979, 11939.

¹⁴³ Harry Hamm, 'Das Bild Chomeinis hängt an einer Regenrinne', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 februari 1979.

Gedurende het najaar werd er in Algerije gesproken over de toekomstige relatie tussen beide landen.¹⁴⁴

Conservatieve krachten in Iran zagen deze hernieuwde toenadering met lede ogen aan en stuurde aan op een breuk in de verhoudingen met de Verenigde Staten. De Iraanse identiteit in het buitenland werd daarmee een centraal thema in de binnenlandse strijd over de herinrichting van het land na de revolutie. Voor Khomeini deed zich op 4 november 1979 een uitgelezen mogelijkheid voor om de discussie in zijn voordeel te beslechten. De sjah, die sinds zijn vertrek uit Iran van land naar land reisde op zoek naar gedegen behandeling van zijn vergevorderde kanker en een definitief toevluchtsoord, werd door President Carter op 22 oktober toegelaten in de Verenigde Staten. Dit leidde tot een golf van verontwaardiging in Iran, waar angst voor een herhaling van de coup van 1953 bestond en sterk werd getwijfeld aan de ziekte van de sjah. Een groep studenten trok naar de Amerikaanse ambassade in Teheran om met een sit-in te protesteren tegen de Amerikanen. Eenmaal ter plaatse onttaarde de protestactie in een bestorming van de ambassade en werden het bewakingspersoneel en de diplomaten overmeesterd en gegijzeld. Toen Ibrahim Yazdi, die eerder Sanjabi had vervangen als de Iraanse minister van Buitenlandse Zaken, de volgende dag bij Khomeini informeerde wat de reactie zou moeten zijn op de gijzelname werd hij verrast door diens antwoord. Khomeini keurde de bezetting goed en besloot niet in te grijpen. De actie had geleid tot euforische reacties in de pers en de straten van Teheran, Yazdi vermoedde dat Khomeini daarom besloot om deze te omarmen. Khomeini verklaarde dat de ambassade had gefungeerd als een 'nest of spies' en legitimeerde daarmee de bezetting. Premier Mehdi Bazargan kon niet leven met dit antwoord en diende op 6 november 1979 het ontslag van zijn regering in.¹⁴⁵

De gijzeling van het personeel van de Amerikaanse ambassade zou uiteindelijk 444 dagen aanhouden en nog veel langer de normalisatie van de Amerikaans-Iraanse betrekkingen verhinderen. De gebeurtenis had de Amerikaanse trots gekrengd en was, veel sterker dan het uitroepen van de Islamitische Republiek, het keerpunt in de relatie tussen de twee landen. De theorie dat de toelating van de sjah tot de VS de oorzaak van de gijzeling is geweest, is echter onvolledig. Het doet geen recht aan de krachten in Iran die zich achter de bezetting schaarden om andere redenen. Enerzijds was het hen te doen om de invloed die de gijzeling zou kunnen hebben op de strijd om de interne machtsverdeling in Iran en anderzijds om de normalisering van de relatie met de VS te dwarsbomen. Het einde van Amerikaanse aanwezigheid in Iran, het dwarsbomen van de Bazargan-regering en de vernedering voor de Amerikanen, waren beweegredenen die ook hebben bijgedragen aan de steun

¹⁴⁴ Hunter, *Iran and the World*, 54-55.

¹⁴⁵ Ansari, *Modern Iran since 1921*, 225-227 & Hunter, *Iran and the World*, 54-55.

voor de actie. De toelating van de sjah tot de VS heeft waarschijnlijk vooral als aanleiding gefungeerd, stelt Shireen Hunter.¹⁴⁶

De gijzeling van de ambassade werd wereldwijd in de scherpste bewoordingen veroordeeld. Zowel Oost, West als de Niet-Gebonden landen reageerden met verbijstering en afschuw op de gebeurtenissen. De Verenigde Staten verbrak alle formele banden met Iran en volgde binnen een week met een embargo op Iraanse olie. Hoewel Carter inzag dat alleen een Amerikaans embargo geen groot effect zou hebben, wilde hij vooral geen ruimte open laten voor beschuldigingen dat hij handelde met oliebelangen in het achterhoofd. Twee dagen later werd ook de Iraanse tegoeden bevroren. West-Europese landen gingen niet mee in het olie-embargo, maar sloten wel aan bij het bevroren van de tegoeden. Beide maatregelen hadden geen enorme impact op de Iraanse economie, maar werden vooral als teken van solidariteit met de Amerikanen gezien.¹⁴⁷

West-Duitse reactie

Ook in West-Duitsland werd stevig geprotesteerd tegen deze grove schending van het internationaal recht. Vier dagen na de gijzeling waarschuwde Bondskanselier Schmidt de Amerikanen echter voor de gevolgen militair ingrijpen. Dit nadat de Amerikaanse ambassadeur in Berlijn had aangegeven dat de sjah niet uitgeleverd zou worden en er in Amerika werd gedebatteerd over de mogelijkheden om de situatie met een bevrijdingsactie op te lossen. Schmidt gaf aan dat militair ingrijpen kon lijden tot escalatie en de levens van de gijzelaars in gevaar kon brengen. De gevolgen van een dergelijke actie op het gedrag Iraanse revolutieleiding waren niet te overzien en daarmee ook de impact die de beslissing zou hebben op de regio. Direct werd geopperd om de West-Duitse contacten met de Iraanse regering in te schakelen, waarbij de Iraanse staatssecretaris van Binnenlandse Zaken, Sadeq Tabatabai, als mogelijke ingang werd genoemd.¹⁴⁸ Ook in december 1979 tijdens een bezoek van de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Cyrus Vance, probeerde Genscher namens West-Duitsland het belang van diplomatiek optreden aan zijn gesprekspartner duidelijk te maken.¹⁴⁹ In deze waarschuwing, zo kort na de start van de gijzelingssituatie, wordt de West-Duitse voorkeur voor een diplomatieke oplossing voor conflicten zichtbaar. De situatie was op dit moment nog erg onoverzichtelijk en het was voor de West-Duitsers onmogelijk om een volledige analyse van de

¹⁴⁶ Hunter, *Iran and the World*, 56-57.

¹⁴⁷ S. Nuttall, 'Two Decades of EPC Performance' in E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels, *Foreign Policy of the European Union; From EPC to CFSP and Beyond* (London 1997) 19-40, aldaar 19-27 en R. H. Ginsberg, *Foreign Policy Actions of the European Community; the Politics of Scale* (Boulder 1989) 55-71.

¹⁴⁸ 'Gespräch zwischen Schmidt und Stroessel', 8 november 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2010) 1661-1668.

¹⁴⁹ 'Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem amerikanischen Außenminister Vance', 11 december 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2010) 1878-1882.

mogelijkheden te hebben gemaakt. Toch werd er in deze fase welhaast instinctief een hele duidelijke voorkeur van aanpak uitgesproken. Dit is een voorbeeld van de kernwaarden van een *Zivilmacht*, waarin het gebruik van geweld voor politieke conflicten wordt verworpen. De uitgesproken voorkeur voor een diplomatieke oplossing –en het gebruik van het West-Duitse netwerk voor dit doeleinde– zou tot het einde van de gijzelingssituatie door de West-Duitsers uitgedragen worden.

Op 13 november 1979 kwamen de ambassadeurs van de lidstaten van de Europese Gemeenschap samen in Teheran en gingen in gesprek met de daags daarvoor benoemde Iraanse minister van Buitenlandse Zaken, Abolhassan Bani Sadr. De ambassadeurs spraken hun ongenoegen uit over de wending die de Iraanse revolutie had genomen. De Iraanse overheid had geen controle over de situatie en weigerde hulp van buitenaf om de situatie op te lossen. Bani Sadr gaf aan dat hij goed op de hoogte was van de internationale verontwaardiging, maar dat de studenten volgens de regering terecht in opstand waren gekomen tegen de Amerikaanse beslissing om de sjah onderdak te bieden. Dit werd gezien als een onverdraaglijke vernedering van het Iraanse volk, die al 150 jaar gaande was. Hij vroeg de ambassadeurs om terug te gaan naar hun hoofdsteden met de boodschap dat zij druk uit moesten oefenen op de Verenigde Staten om de sjah uit te leveren. Dit zou volgens Bani Sadr de enige mogelijkheid zijn voor een vreedzame oplossing van de gijzelingssituatie. De volgende dag vatten de ambassadeurs de analyse van de situatie samen. Allereerst schatten zij in dat Khomeini de sterkste stroming binnen de revolutie vertegenwoordigde en dat hij een mogelijke binnenlandse confrontatie zou winnen. Het gedogen van de gijzelname door Khomeini werd als onderdeel gezien van de Iran-VS crisis, die gebruikt werd als instrument in de binnenlandse politiek om meer steun te vergaren. Toch zou zelfs Khomeini op een bepaalde manier een overwinning moeten kunnen claimen, indien hij de situatie tot een vreedzaam einde zou brengen. Anders zou zijn aanzien daar teveel onder lijden. De belangrijkste gezamenlijke aanbevelingen: de Amerikanen moeten overtuigd worden om de tijd te nemen om de spanningen te laten dalen. De oplossing waaraan de VS zou moeten gaan werken moet bestaan uit (1) het vertrek van de sjah uit de VS, (2) een belofte dat de Amerikaanse autoriteiten de volledige onafhankelijkheid van Iran en (3) de Revolutionaire overheid zouden erkennen. Eventuele Amerikaanse maatregelen tegen Iran zouden met zorg moeten worden afgewogen, omdat dit de spanningen kon verhogen. Tot slot zou er door de Amerikaanse instanties – bij voorkeur in een neutraal land– een geheime directe link met de Iraanse autoriteiten moeten worden gemaakt.¹⁵⁰ De bijeenkomst van de EG-ambassadeurs zou uitgroeien tot een wekelijks

¹⁵⁰ Ritzel 'Botschafter Ritzel, Teheran, an das Auswärtige Amt', 14 november 1979 in: Ilse Dorothee Pautsch, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979, 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2010) 1692-1697.

overleg, waarin zowel veel informatie-uitwisseling plaats zou vinden, als lokaal en nationaal beleid zou worden afgestemd.¹⁵¹

Volgens Matthias Küntzel stelde de bezetting van de Amerikaanse ambassade West-Duitsland onmiddellijk voor een moeilijke keuze; moest de regering kiezen voor steun aan de Amerikanen door Iran de rug toe keren en daarmee de economische kansen voor West-Duitse bedrijven te schaden? Of koos de regering ervoor om Iran niet te sterk af te vallen, met het risico om de Amerikanen daarmee te bruuskieren? Volgens Küntzel was de reactie in de eerste weken tekenend voor de houding van West-Duitsland in de jaren na de revolutie. De Bondsregering veroordeelde de actie in scherpe bewoordingen en bezwoer zich in te zetten voor de vrijlating van het Amerikaanse ambassadepersoneel.¹⁵² De Duits-Iraanse handelskamer liet echter in de tweede week van het drama weten dat de zakenreizen in het kader van een conferentie aan het einde van de maand probleemloos doorgang konden vinden.¹⁵³ De Bondsregering wilde niet de Iraanse tegoeden bij West-Duitse banken bevroren en ook de handel zou ongehinderd door moeten kunnen gaan. Eerdere handelsverdragen met Iran en de veiligheid van ongeveer 1500 West-Duitse staatsburgers in het land werden aangedragen als motivatie voor de keuze. Ook de angst dat na sancties de Iraanse hardliners het voor het zeggen zouden krijgen in het land, was een belangrijke motivatie voor de milde opstelling. Liever zochten de West-Duitsers een diplomatieke oplossing voor de gijzelingssituatie. De Iraanse autoriteiten hadden eerder laten weten dat zij de Deutsche Bank tot een van de Iraanse huisbanken wilden maken.¹⁵⁴ Door op het hoogste niveau de daad af te keuren, maar tegelijkertijd de ontwikkeling van de handelsbetrekkingen niet te verhinderen, werd een tussenweg gevonden. De Bondsregering zette zo de vanzelfsprekende solidariteit met de Verenigde Staten, maar ook de speciale relatie met Iran niet op het spel.

Sancties

Begin 1980 diende de Verenigde Staten een ontwerp-resolutie in bij de Verenigde Naties, waarin het de lidstaten opriep om economische sancties tegen Iran in te stellen. Uitgezonderd voedsel en medicijnen zou er een handelsembargo op alle goederen en diensten met Iran moeten komen. De Sovjet-Unie gebruikte haar veto om de maatregel te blokkeren en ook de DDR en China stonden afwijzend tegenover het voorstel, vermoedelijk tot opluchting van veel westerse landen. Op de dag na de stemming hadden de Britse premier Thatcher en de West-Duitse Bondskanselier Schmidt telefonisch contact over de situatie in Iran. Daarbij stemden zij af dat zij de coördinatie van de

¹⁵¹ Zie verdere verslagen van deze vergaderingen in de telegrammen aan het Auswärtige Amt en de Foreign and Commonwealth Office.

¹⁵² Mark A. Gerschoffer, *Germany's Iran policy Beyond "Critical Dialogue"* (Monterey 1998) 26-27.

¹⁵³ Matthias Küntzel, *Germany and Iran, From the Aryan Axis to the Nuclear Threshold* (New York 2014), Kindle edition, location 1981.

¹⁵⁴ Gerschoffer, *Germany's Iran policy Beyond "Critical Dialogue"*, 26-28.

maatregelen tegen Iran aan de Amerikanen zouden laten en het voorbeeld zouden volgen. Van handelssancties kon echter alleen sprake zijn als het zou gaan om een gezamenlijk optreden, aldus Schmidt.¹⁵⁵

Omdat de steun voor strenge sancties in VN verband zeer gering leek, deed Carter in de weken daarop een dringende oproep aan de westerse bondgenoten om de banden met Iran te verbreken en een embargo tegen het land te steunen. In zijn ogen kon de steun van de bondgenoten niet alleen het juiste signaal naar Iran sturen, maar van doorslaggevend belang zijn in het verloop van het inmiddels drie maanden oude gijzelingsdrama. Vermoedelijk niet volledig onterecht. Omdat verschillende sectoren in de economie van Iran sterk leunden op import en export, had het handelsembargo als drukmiddel een behoorlijke impact op het land kunnen hebben.¹⁵⁶ Op 7 april had Carter nieuwe sancties door de VS aangekondigd, die grotendeels overeen kwamen met de sancties uit de afgewezen VN-resolutie. Nog diezelfde middag riep de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Cyrus Vance, de ambassadeurs van 24 bevriende landen in Washington bijeen om het dringende verzoek kracht bij te zetten. Zijn boodschap: de terughoudende opstelling van de Verenigde Staten en haar bondgenoten had niet tot de oplossing van de gijzelingscrisis geleid, daarom was het tijd om aanvullende maatregelen te nemen. Vance drong erop aan dat de bevriende lidstaten dezelfde maatregelen zouden nemen, zodat de kosten voor de gijzeling dermate hoog zouden zijn, dat Iran zich genoodzaakt voelde om tot een oplossing te komen. Bovendien zou Iran internationaal sterker geïsoleerd moeten raken en werden de bevriende naties daarom verzocht om de ambassadeurs uit Teheran terug te trekken, of zelfs een volledige breuk van de betrekkingen te overwegen tot een oplossing in zicht kwam.¹⁵⁷

Maar zelfs na de dwingende oproep waren de meeste bevriende staten niet van plan om de relaties met Iran te verbreken. Japan, het Verenigd Koninkrijk, Canada, Denemarken zouden het advies in overweging nemen, maar eerst willen bespreken met andere bondgenoten. Italië noemde het embargo een vergissing en West-Duitsland wees het verzoek direct van de hand. Schmidt en Genscher benadrukten dat alleen een gezamenlijk optreden van de negen lidstaten van de Europese Gemeenschap het gewenste effect zou sorteren. Zij zagen geen aanleiding om de banden met Iran te verbreken, omdat dit in hun ogen niet de belangen van de gijzelaars zou dienen. Juist in moeilijke

¹⁵⁵ 'Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierministerin Thatcher', 15 januari 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 82.

¹⁵⁶ Spiegel, 'Die Amerikaner sind wundgescheuert', *Der Spiegel*, 14 april 1980.

¹⁵⁷ 'Gesandter Dannenbring, Washington, an das Auswärtige Amt', 9 april 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 567-571.

situaties, zou de dialoog nooit mogen worden verbroken.¹⁵⁸ In het openbaar verklaarde president Carter dat het afwijzen van het verzoek zelfs als steun aan de terroristen kon worden opgevat.¹⁵⁹ De vraag van Carter was uiteindelijk vooral succesvol in het blootleggen van de onenigheid in het Westen over hoe er om gegaan moest worden met het postrevolutionaire Iran. Het tandeloze optreden was vernederend voor de Verenigde Staten, vooral toen Khomeini het verbreken van de banden verwelkomde. Daar was het hem immers van de meet af aan om te doen geweest.¹⁶⁰

Na de oproep van Carter, werden er vragen gesteld in de Bondsdag over de opstelling van de West-Duitse regering. Staatminister Dohnanyi verklaarde dat de Verenigde Staten sinds het begin van de crisis de steun van West-Duitsland hadden gehad, maar dat de sancties moesten worden afgewogen met de Europese partners. Wel was op 10 april besloten om in EG-verband gehoor te geven aan de oproep om de ambassadeurs voor onbepaalde tijd terug te roepen.¹⁶¹ Er is geen bericht te vinden over de terugkeer van de ambassadeur naar Teheran, maar zeker is dat hij uiterlijk 22 mei - anderhalve maand na vertrek- weer terug was op de post. Dit was bijzonder nuttig voor de Verenigde Staten:

“...in gegenwärtiger Phase enger Konsultation mit USA über neue Vorstöße in der Geiselfrage, in die insbesondere Botschafter Ritzel mit seinen Kontakten zu führenden iranischen Persönlichkeiten eingeschaltet ist“.¹⁶²

De ambassade werd gemachtigd om alle berichten over de gijzelname rechtstreeks in Iran over te brengen en vice versa.¹⁶³ De ambassade en de ambassadeur kregen alle ruimte om de rol van onderhandelaar te spelen. Opnieuw een teken van het belang dat er door de West-Duitse beleidsmakers werd gehecht aan het vinden van een diplomatieke oplossing van de situatie. Op 11 april werd de West-Duitse opstelling toegelicht bij de permanente vertegenwoordiging van de Europese Gemeenschap. Benadrukt werd dat de VS als vriend en partner werd beschouwd, maar er was sterke twijfel aan het nut van de economische sancties. Deze zouden volgens de inschatting van de West-Duitse regering niet lijden tot de vrijlating van de gijzelaars. Khomeini had al eerder

¹⁵⁸ Gerschoffer, *Germany's Iran policy*, 29.

¹⁵⁹ Küntzel, *Germany and Iran*, location 1998.

¹⁶⁰ Mark Bowden, *Guest of the Ayatollah. The Iran Hostage Crisis: The First Battle in America's War with Militant Islam* (New York 2006) 407-408.

¹⁶¹ Deutscher Bundestag, 'Unterstützung der Maßnahmen des amerikanischen Präsidenten infolge der Geiselnahme in der US-Botschaft in Teheran', Frage 12, Ducksache 08/3899 in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht*; 211. Sitzung, Bonn, 17 april 1980, 16908-16909.

¹⁶² Von Staden, 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt', 30 mei 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 865-870, aldaar voetnoot 20.

¹⁶³ Von Staden, 'Aufzeichnung des Ministerialdirektors von Staden, Bundeskanzleramt', 868-869, aldaar voetnoot 20.

aangetoond dat hij voor rationele afwegingen nauwelijks gevoelig was, dat zou bij deze sancties niet anders zijn. Bovendien bestond de angst dat de Sovjet-Unie, Iran de helpende hand zou bieden en daarmee de invloed in Iran te vergroten. Volgens de Bondsregering moesten de mogelijke economische sancties worden besproken tijdens de Europese Raad van 21 en 22 april 1980.¹⁶⁴

Eind april kwam men tot een overeenkomst en halverwege mei werden de sancties door de lidstaten van de Europese Gemeenschap ingesteld. De beperkingen zouden alleen gelden voor de handelsverdragen die gesloten waren sinds de Iraanse revolutie. Daarmee werd het grootste gedeelte van de verdragen gewoon gerespecteerd en was het akkoord aanmerkelijk zwakker dan het voorstel van de Verenigde Staten. In West-Duitsland werd er zelfs een nog minder ingrijpende optie gekozen, namelijk dat alle handelsafspraken sinds de revolutie niet zouden worden afgeblazen, maar opnieuw werden beoordeeld.¹⁶⁵ Na het mislukken van een bevrijdingsoperatie van de Amerikanen op 24 april 1980, hadden bondkanselier Schmidt en premier Thatcher telefonisch contact over de kwestie. Zij oordeelden hard over de Midden-Oostenpolitiek van de Verenigde Staten en noemden deze incoherent. De Europese Gemeenschap had duidelijk gemaakt dat zij de Verenigde Staten niet zou steunen in militair ingrijpen. De reactie van Bondskanselier Schmidt is in lijn met het West-Duitse rolopvatting waarin het gebruik van geweld voor het vinden van een oplossing in een politieke crisis werd verworpen. En positie die tijdens de hele gijzelingscrisis consequent door de West-Duitse beleidsmakers werd verdedigd. Met betrekking tot de sancties drukten beiden hun zorgen uit over de mogelijkheid om die door te voeren, als niet alle betrokkenen dat deden. Zonder deze verzekering stond zo de volgende partij klaar om de Iraanse orderportefeuilles over te nemen, was de gedeelde overtuiging.¹⁶⁶ In de Bondsdag werd Staatminister Dr. Hamm-Brücher op 23 mei 1980 geconfronteerd met de verdenking van de Amerikaanse staatssecretaris Cooper, dat de West-Duitse regering mede schuldig was aan het uithollen van de sancties. Volgens Hamm-Brücher had de Amerikaanse overheid juist enthousiast gereageerd op de bereikte overeenkomst en was er van uitholling geen sprake.¹⁶⁷

¹⁶⁴ 'Ministerialdirektor Fischer an die Ständige Vertretung bei den Europäischen Gemeinschaften in Brüssel', 11 april 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 575-577.

¹⁶⁵ Küntzel, *Germany and Iran*, location 1998-2016.

¹⁶⁶ Von Staden, 'Aufzeichnung des Ministerialdirektor von Staden, Bundeskanzleramt', 9 mei 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 738-745.

¹⁶⁷ Deutscher Bundestag, 'Kritik des amerikanischen Unterstaatssekretärs Cooper an der Durchführung von Sanktionen gegen die UdSSR und den Iran durch EG-Länder', Frage 12, Ducksache 08/4023 in: Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 219. Sitzung*, Bonn, 23 mei 1980, 17673-17674.

Motieven

Het is opmerkelijk hoe vastberaden de Bondsrepubliek lijkt te zijn in het behouden van goede relatie met Iran. Er wordt ondanks de herhaalde verzoeken van Carter en de stevige mensenrechtenschendingen in de Islamitisch Republiek gekozen voor het behouden van een weinig kritische koers. Een koers die ook duidelijk afwijkt van de ogenschijnlijk sterkere beloofde steun aan de Verenigde Staten door Schmidt, in het gesprek met Thatcher na de mislukking van de VN-sancties in januari. Economische motieven zijn hier een gedeeltelijke verklaring voor, maar ook de twijfel aan de effectiviteit van de sancties en de angst voor de groeiende rol van de Sovjet-Unie worden als redenen aangedragen. Aan de hand van de diplomatieke stukken is het moeilijk om te bepalen waar precies het zwaartepunt in de West-Duitse weerstand tegen de sancties lag. De relatieve mildheid van de EG-sancties –die door de West-Duitse regering ook nog eens vrij ruim werden geïnterpreteerd– doen echter vermoeden dat de economische overwegingen het belangrijkste deel van de verklaring zijn geweest. De economische perspectieven van West-Duitsland in Iran waren eindelijk grotendeels bevrijd van de beperkingen door het Verenigd Koninkrijk, de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten. West-Duitsland zou uit kunnen groeien tot de belangrijkste partner van een land met een aanzienlijk economisch potentieel, grote reserves natuurlijke hulpbronnen en een stevige behoefte aan hoogwaardige technologie in een politiek cruciale regio. Deze worst werd hen nadrukkelijk voorgehouden door de Iraanse leiders, die zich zeer gematigd (of zelfs vriendschappelijk) over de Bondsrepubliek uitlieten. Noch de radicale koers van het revolutionaire Iran, noch de ernstige schendingen van het internationale recht zouden de West-Duitsers ertoe bewegen om opnieuw de handelsmogelijkheden ernstig te beperken. Zij oordeelden van alle West-Europese landen dan ook het meest terughoudend over al te zware sancties tegen Iran.

Uit de opstelling van de West-Duitsers ten opzichte van de sancties vallen met betrekking tot de rolopvattingen twee aspecten op. Allereerst dat er sterk wordt gewezen op het belang van een gezamenlijke aanpak door de Europese Gemeenschap, om stelling te nemen ten opzichte van Iran. Hierin speelde de overweging mee dat unilaterale sancties minder effectief zouden zijn, maar het weerspiegeld ook de West-Duitse voorkeur voor een multilaterale oplossing voor problemen en een weerzin tegen een *Alleingang* op dit gebied. Daarnaast lijkt de West-Duitse rolopvatting voor de verspreiding van democratie, de bescherming van de rechtsstaat en de mensenrechten afgewogen te worden tegen de economische belangen. De milde opstelling tegenover de schendingen van de mensenrechten en de vervolging van minderheden, lijkt voort te komen uit de wens van de Bondsregering om de toekomstige relaties met de Iraanse autoriteiten niet te bemoeilijken. Ondanks de binnenlandse protesten werd er door de regering vastgehouden aan deze koers.

Iran-Irak Oorlog

Ondertussen beperkte het revolutionaire gedachtegoed van de Iraanse leiders zich niet alleen tot het thuisland. Het liefst zagen zij de revolutie als een olievlek uitbreiden over de islamitische wereld. Zij weken daarin weinig af van de grondleggers van de Franse en Russische revolutie, die ook tijdens de binnenlandse machtsstrijd al bezig waren met de verspreiding over de grenzen. Ook Khomeini wilde graag buurlanden bewegen om dezelfde omwenteling te maken, maar benadrukte dat dit niet met geweld zou moeten gebeuren. In buurland Irak was Sadam Hoessein in 1979 uitgeroepen tot president. Hij bekeek de omwenteling in Iran met een mengeling van angst en opportunisme. Angstig, vanwege de kans van het overslaan van de revolutionaire sfeer, opportunisme, omdat hij de instabiliteit en afnemende internationale steun voor Iran mogelijk zou kunnen gebruiken bij het beslechten van een grensconflict. De recent benoemde Iraanse ambassadeur in Irak sloeg van de meet af aan een sterk revolutionaire toon aan. Hij bekritiseerde het Iraakse leiderschap en bepleitte hardop het ontstaan van een revolutie. Ook Khomeini riep in een uitgezonden speech in de lente van 1980 op tot een volksopstand in Irak. De boodschap van Khomeini en de ambassadeur werd als Iraanse agressie gezien door de Irakezen. In de opmaat tot het conflict werden Iraanse Arabieren in het zuidwesten van het land opgestookt tegen de machthebbers. Irakese veiligheidsdiensten hielpen bij de creatie van het Arabische Bevrijdingsfront. Enkele jonge Iraanse Arabieren werden in de lente van een grote beloning in het vooruitzicht gesteld als zij voor hun vrijheidsstrijd de Iraanse ambassade in Londen zouden bezetten. Zij slaagden in deze actie, maar werden door ingrijpen van de Britse veiligheidsdiensten, op één na, om het leven gebracht. Samen met onregelmatigheden bij de gezamenlijke grens en de houding van de Iraanse ambassadeur in Bagdad, werd dit voorval als aanleiding gebruikt voor een inval in het zuidwesten van Iran. Eind september 1980 groeide deze inval uit tot een volledige invasie van Iran en werden militaire vliegvelden onder vuur genomen.¹⁶⁸ Aanvankelijk kon Iran weinig weerstand bieden tegen de inval, omdat grote delen van het leger van de sjah waren ontmanteld. Toch begon de Revolutionaire Garde, de vervanger van het oude leger, al snel aan een verbitterde strijd. Wapens en eenheden van het voormalige leger van de sjah werden toegevoegd aan de Iraanse revolutionaire troepen en zij wisten binnen zes weken een behoorlijk tegenoffensief te organiseren. De strijd die Sadam Hoessein was gestart om binnen een aantal weken enkele gebieden te veroveren zou uiteindelijk uitgroeien tot een loopgraven oorlog die in acht jaar tijd aan honderdduizenden mensen het leven zou kosten.¹⁶⁹

Binnen Iran stelde de oorlog Khomeini in de gelegenheid om meer eenheid in de revolutionaire beweging te scheppen. Voorheen rivaliserende militaire eenheden trokken samen naar het front, de

¹⁶⁸ Ansari, *Modern Iran since 1921*, 229-233 en Devin Kennington, e.a., *Iran-Iraq War Timeline*, Wilson Center, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Iran-IraqWar_Part1_0.pdf (22 maart 2016).

¹⁶⁹ Ansari, *Modern Iran since 1921*, 227-239.

gezamenlijke vijand leidde de aandacht af van de interne verschillen en daarmee werd de weg vrijgemaakt voor verdere islamisering en marginalisering van de linkse elementen uit de revolutie. Met het ontstaan van de oorlog werd het belangrijker om de positie van Iran in de internationale gemeenschap te verbeteren. Er was immers steun nodig om de aanvallen uit Irak te kunnen weerstaan. Daarnaast was de oorspronkelijke aanleiding voor de gijzelneming van het personeel van de Amerikaanse ambassade inmiddels weggevallen, Mohammad Reza sjah was in juni 1980 overleden. Een bijkomende reden was de weigering van de VN Veiligheidsraad om de invasie in Iran te veroordelen, mede ingegeven door de aanhoudende gijzeling. Na langdurige onderhandelingen werden de gegijzelden uiteindelijk op 20 januari 1981, na 444 dagen vast te hebben gezeten, vrijgelaten. De bekendmaking vond plaats, 20 minuten na de inauguratie van Ronald Reagan als veertigste president van de Verenigde Staten. Een timing die de president later op verdenkingen kwamen te staan, dat hij het op een akkoord had gegooid met de Iraanse autoriteiten om de vrijlating tot dat moment uit te stellen.¹⁷⁰

West-Duitse diplomatie

Uit recent onderzoek is gebleken dat de rol van West-Duitsland in het oplossen van het gijzeldrama aanzienlijk is geweest. De Duitse historicus Frank Bösch stelt dat de Bondsrepubliek als draaischijf is ingezet bij de onderhandelingen over de bevrijding. Veel van de strikt geheime onderhandelingen tussen de Verenigde Staten en Iran, werden gevoerd met behulp van de Bondsrepubliek. Ook de Zwitsers hebben hierin een rol gespeeld, aangezien zij direct na de gijzelname in november als belangenbehartiger van de VS waren opgetreden.¹⁷¹ Volgens Bösch was de bemiddeling door de Bondsrepubliek uiteindelijk aanzienlijk succesvoller, doordat men zich sterk richtte op de directe omgeving van Khomeini. De geraadpleegde bronnen voor het onderzoek van Bösch wijzen met name op een centrale rol voor Gerhard Ritzel, de toenmalige ambassadeur van de Bondsrepubliek in Iran.¹⁷² In de woorden van Bösch:

“Während der Revolution zählte er zu den wenigen westlichen Botschaftern mit gutem Kontakt zur islamischen Führungsspitze“.¹⁷³

Dankzij zijn nauwe contacten met het Iraanse leiderschap, wist Ritzel zich in een speciale positie te manoeuvreren. Al direct na de aankomst van Khomeini in februari 1979, had hij geprobeerd om een dialoog met Khomeini en de geestelijk leiders in zijn omgeving te starten. Met name zijn directe contacten met Sadeq Tabatabai, een vertrouweling van Khomeini, betaalden zich op deze manier uit.

¹⁷⁰ Ansari, *Modern Iran since 1921*, 230-239 en Kennington, e.a., *Iran-Iraq War Timeline*, 1-5.

¹⁷¹ ‘Gesandter Dannenbring, Washington, an das Auswärtige Amt’, 570.

¹⁷² Frank Bösch, ‘Zwischen Schah und Khomeini : die Bundesrepublik Deutschland und die islamische Revolution im Iran’, *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 63, 3 (2015), 319-349, aldaar 340-342.

¹⁷³ Bösch, ‘Zwischen Schah und Khomeini’, 342.

Kort na de gijzeling werd Ritzel door het regime aangewezen als vertaler van de boodschap voor de sjah.¹⁷⁴ Op uitnodiging en initiatief van Ritzel werden verschillende gesprekken gevoerd over de oplossing voor de situatie. In een gesprek tussen Genscher en Tabatabai op 21 maart 1980, dat geïnitieerd was door Ritzel, stelde Genscher voor om de vertegenwoordiger van de Verenigde Staten te zijn in de onderhandelingen over de gijzeling. Tabatabai gaf aan dit voorstel aan de leiders voor te leggen. Tevens gaf hij in het gesprek aan te weten wat de eisen voor de vrijlating waren:

“Der Revolutionsrat verurteilt zwar die Geiselnahme, aber die Forderungen der ‘Studenten’ sind gerecht. Auch das Parlament wird die Geiseln nur freilassen wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- Die Amerikaner müssen zugeben, daß sie mitschuldig am Elend des Landes sind;
- Überstellung des Schahvermögens in den USA.¹⁷⁵

Ook zou het volgens Tabatabai helpen als de Bondsrepubliek de mensenrechtenschendingen van de sjah net zo streng zouden veroordelen als de gijzeling. Nog de volgende dag ontving Genscher een bericht dat er geen bezwaar was tegen zijn rol als vertegenwoordiger van de Amerikanen in de onderhandelingen.¹⁷⁶

Hoewel de onderhandelingen in de eerste gesprekken na deze verandering geen concrete resultaten opleverden, werd wel het vertrouwen in de West-Duitse diplomatie vergroot. Begin september 1980 volgde een serie gesprekken, waarin een oplossing voor de gijzeling steeds dichterbij leek te komen. Iran eiste het ontdooien van de Iraanse banktegoeden, het terugstorten van het vermogen van de sjah en een belofte van de Amerikanen om niet in Iran te interveniëren.¹⁷⁷ In een serie gesprekken in Bonn gingen de Amerikanen bij monde van Warren Christopher -Onderminister van Buitenlandse Zaken van de VS- akkoord met de voorwaarden. De daarop volgende maand spraken Genscher en Tabatabai elkaar zeer regelmatig, om de details van vrijlating te bespreken. De uitbraak van de Iran-Irak Oorlog zorgde uiteindelijk voor ernstige vertragingen in de daadwerkelijke vrijlating, maar ook de Amerikaanse verkiezingen van 4 november dat jaar, speelde mogelijk een rol. Al blijkt dat niet uit een stemming van de *majles*, dat op 26 oktober (98 van de 178) stemde voor een vrijlating van de

¹⁷⁴ Bösch, ‘Zwischen Schah und Khomeini’, 342.

¹⁷⁵ ‘Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Staatssekretär im iranischer Ministerpräsidentenamt, Tabatabai’, 21 maart 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Januar bis 30 Juni* (München 2011) 498.

¹⁷⁶ ‘Gespräch des Bundesministers Genscher mit dem Staatssekretär im iranischer Ministerpräsidentenamt, Tabatabai’, 496-499.

¹⁷⁷ ‘Ministerialdirigent Montfort an Botschafter Ritzel, Teheran’, 19 september 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2011) 1414-1420.

gijzelaars nog voor de Amerikaanse verkiezingen.¹⁷⁸ Het gegijzelde ambassadepersoneel zou uiteindelijk op 20 januari 1981, de dag van de inauguratie van de nieuwgekozen president Ronald Reagan, Iran uitgevlogen worden. Op een militaire basis in Wiesbaden ontvingen Bondskanselier Schmidt, de net afgetreden president Carter en de internationale media, de ex-gegijzelden. Carter bedankte de Bondskanselier uitvoerig voor de betrokkenheid van de Bondsrepubliek bij het vinden van een oplossing, maar benadrukte dat hij nooit zou kunnen uitweiden over wat hun rol was geweest.¹⁷⁹

¹⁷⁸ 'Ministerialdirigent Montfort an Botschafter Ritzel, Teheran', 27 oktober 1980 in: Tim Geiger, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980; 1 Juli bis 31 Dezember* (München 2011) 1584-1586..

¹⁷⁹ Bösch, 'Zwischen Schah und Khomeini', 343-347 en Klaus Wiegrefe, 'West Germany's Secret Role in Ending the Drama' (versie 4 augustus 2015), <http://www.spiegel.de/international/zeitgeist/how-gerhard-ritzel-helped-end-the-iranian-hostage-crisis-a-1045268.html> (11 april 2016).

Resumé

In het voorjaar van 1978 werd er door de West-Duitse ambassade in Iran bericht over de verslechterende situatie in het land. De sfeer in het land sloeg langzaam om en de protesten van begin van het jaar zwollen aan. Toch duurde het tot september 1978, totdat er in de berichten gesproken werd over de directe bedreiging voor de positie van de sjah. Er waren op dat moment al enkele honderden doden gevallen bij de protesten, die volgens de ambassade vooral gevoed werden door de verslechterende economische situatie. De verwachting was dat de sjah alleen zou kunnen blijven zitten als hij met gebruik van militaire middelen de orde zou herstellen. Tot op dat moment was de economische band tussen West-Duitsland en Iran sterk en gold het land in het Midden-Oosten als een van de interessantere gebieden om in te investeren. Net als de regering in Bonn schatten economen de stabiliteit van het land hoog in en dankzij de economische groei van het begin van de jaren zeventig was de rijkdom er sterk toegenomen. Gecombineerd met een verouderde economie en een sterke honger naar technologie uit de West-Duitse fabrieken, ontstond een zeer goed klimaat voor investeringen.

Nadat de onrust toenam en de sjah niet bij machte leek om zijn groeiende impopulariteit te keren, volgden in de herfst van 1978 steeds meer analyses die tussen het Auswärtiges Amt en de ambassade in Teheran heen en weer werden gestuurd. De West-Duitse autoriteiten lieten zich niet verleiden om al te sterk stelling te nemen voor de sjah, zoals dat in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wel gebeurde. Zowel het Auswärtiges Amt als de ambassade in Teheran liet zich in de herfst van 1978 veel pessimistischer uit dan de Amerikaanse autoriteiten over de vooruitzichten voor de sjah in Iran. Waar de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken zijn vertrouwen uitsprak in het herstel van de machtsbasis van de sjah, schreef de West-Duitse ambassadeur op dat moment dat de prowesterse koers van Iran voorgoed tot het verleden zou gaan behoren. In december 1978 werd op basis van de analyse van de ambassadeur gekozen om in het openbaar geen partij meer te kiezen voor de sjah of zijn tegenstanders. De nieuwe lijn: niet de sjah, maar Iran is de partner van West-Duitsland, wie het land ook bestuurd. De levering van oorlogswapens werd opgeschort, om de neutraliteit verder kracht bij te zetten. Men wachtte af hoe de situatie zich verder zou ontwikkelen. Het belangrijkste motief voor deze houding komt duidelijk uit de notities naar voren: Iran mocht niet in de invloedssfeer van de Sovjet-Unie terechtkomen, daarvoor werd het land strategisch te belangrijk geacht. Van ondergeschikt belang waren de ernstige zorgen over de economische gevolgen van een regimewisseling, net als de mogelijke consequenties voor de stabiliteit in de regio en de veiligheid van de West-Duitse onderdanen in Iran.

De revolutionaire beweging werd in de West-Duitse pers aanvankelijk vooral met verbazing aanschouwd. Er werd gesproken over een volk dat zich moedwillig 1300 jaar terug in de tijd zou

storten. Toch overheerste in sommige dagbladen aanvankelijk het optimisme dat met het verdwijnen van de sjah mogelijk ruimte ontstond voor een democratischer Iran, met meer respect voor de mensenrechten. Toen kort na de revolutie verschillende minderheden werden bedreigd en duizenden Joodse Iraniërs moesten vluchten, zwol de kritiek echter aan. De verontwaardiging in de West-Duitse pers stond echter in schril contrast met de reactie van de West-Duitse overheid. De Bondsregering bleef op de achtergrond, ook toen executies van politieke tegenstanders en vervolging van minderheden toenamen. De houding van de West-Duitse regering bleef afwachtend. De angst dat een strenge opstelling tegenover de nieuwe machthebbers contraproductief zou werken, heeft in deze beslissing meegeteld. Het is echter ook niet ondenkbaar dat het perspectief van opbloeiende economische relatie tussen Iran en West-Duitsland, dat kort na de revolutie nadrukkelijk door de revolutionaire machthebbers werd uitgedragen, heeft bijgedragen aan de bescheiden kritiek van de West-Duitse regering op de revolutionaire beweging in Iran. Van West-Duitse sympathie voor de sjah was ook voordat de onrust in Iran toenam weinig sprake. De beloning voor een goede relatie met het postrevolutionaire Iran kon aanzienlijk zijn. Mogelijk zou West-Duitsland, ongehinderd door de Verenigde Staten, de Sovjet-Unie of het Verenigd Koninkrijk, uitgroeien tot de belangrijkste handelspartner van het postrevolutionaire Iran.

Het was uiteindelijk de gijzeling van het personeel van de Amerikaanse ambassade, die de West-Duitse regering dwong om zich kritischer op te stellen tegenover de Iraanse autoriteiten. De actie werd stevig veroordeeld en politiek nam de regering vanaf dat moment meer afstand van Iran. Maatregelen die de handelsrelatie tussen de beide landen zouden kunnen schaden, bleven echter grotendeels uit. Er bestond weerstand tegen het bevriezen van de Iraanse tegoeden bij West-Duitse banken en er was beperkt enthousiasme om Iran al te strenge handelssancties op te leggen. Toen president Carter, na het mislukken van de VN resolutie, zijn bondgenoten opriep om de sancties buiten VN-verband in te stellen, was de West-Duitse regering de eerste die dit verzoek verwierp. Het verbreken van de banden met Iran zou in de ogen van de regering de belangen van de gegijzelden niet dienen. De dialoog zou niet verbroken mogen worden. Wel zou er in de Europese Gemeenschap een afspraak gemaakt kunnen worden over de gezamenlijke maatregelen tegen Iran. De sancties die uiteindelijk halverwege mei 1980 in EG-verband werden ingesteld, waren in de ogen van de Amerikanen veel te zwak. Ze verhinderden in elk geval niet dat de handel tussen de EG en Iran in de loop van het jaar toenam.

Uit recent onderzoek naar de rol van de West-Duitse regering in de gijzelingscrisis, blijkt deze aanzienlijk groter dan eerder werd aangenomen. Omdat de Verenigde Staten officieel alle banden met de Iraanse autoriteiten verbroken hadden, moesten er voor de onderhandeling over de gijzelaars geschikte partners worden gevonden. Dankzij het relatief positieve imago van de

Bondsrepubliek in Iran en de goede contacten van de West-Duitse ambassade met verschillende invloedrijke personen in de directe omgeving van Khomeini, groeide West-Duitsland uit toe een van de belangrijkste partners van de Verenigde Staten in dit proces. Waar de Algerijnse overheid in het openbaar een grote bijdrage leverde, waren het vanaf het voorjaar van 1980 de West-Duitsers die in de geheime onderhandelingen met vertegenwoordigers van de Iraanse autoriteiten de Verenigde Staten vertegenwoordigden. Hoewel de gesprekken voor de zomer van 1980 nauwelijks leken te vorderen, begon er in september van dat jaar vaart in te komen. In grote lijnen werd er begin oktober een akkoord bereikt, maar de uitwerking van de details en het uitbreken van de Iran-Irak Oorlog zorgden voor veel vertraging in de vrijlating. In de dankbetuiging van voormalig president Carter aan de Bondskanselier, benadrukte hij de voorname rol van West-Duitsland in de onderhandelingen.

Interpretatie

In de analyse van de West-Duitse relatie met de Iran rond de revolutie, komen een aantal zaken naar voren: ten eerste dat op de West-Duitse ambassade en bij het Auswärtiges Amt in het najaar van 1978 de precaire situatie voor de sjah doordrong. Er was tot op dat moment groot vertrouwen in de stabiliteit van Iran en West-Duitse bedrijven en investeerders hadden grote belangstelling in het land. Hoewel de binnenlandse ontwikkelingen ook tijdens de toenemende protesten in het voorjaar van 1978 nauwgezet werden bijgehouden, werd de situatie in september van dat jaar voor het eerst als serieuze bedreiging voor de positie van de sjah beschouwd. Dit moment valt min of meer samen met de onderkenning van de ernst van de situatie door verschillende andere ambassades. De West-Duitsers hebben niet eerder dan de internationale bondgenoten de ernst van de situatie in Iran kunnen ontdekken.

Ten tweede valt op dat er wel snel werd geschakeld, toen de positie van de sjah verslechterde. Binnen een aantal maanden veranderde de inschatting van de ambassadeur in Teheran van een lichte dreiging tot een bijna uitzichtloze situatie voor de sjah. Uit beantwoording van vragen in de Bondsdag in november 1978, blijkt dat de regering een redelijk accuraat beeld heeft van de oppositie in Iran. Begin december, drie maanden nadat de ambassade de eerste alarmerende boodschap deed uitgaan, schatte de ambassadeur in dat de prowesterse koers van het land voorbij zou zijn en dat de sjah niet in zijn voormalige rol terug zou kunnen keren. Dit in scherp contrast tot de berichten van de Amerikanen, waarin de verwachting werd uitgesproken dat de sjah de orde zou kunnen herstellen.

Ter derde stelde de correcte analyse van de West-Duitse ambassadeur in Iran de Bondsregering in staat om te anticiperen op de veranderende situatie in het land. Er was dan ook geen sprake van aantoonbare verschillen van inzicht tussen de ambassadeur in Teheran en de analyses van de situatie

door het Auswärtiges Amt of de minister van Buitenlandse Zaken. Kort na de boodschap van de ambassadeur werd het beleid ten opzichte van Iran aangepast. Niet langer werd de steun voor de sjah in het openbaar uitgedragen, maar er werd gekozen voor een neutrale lijn. Niet de sjah, maar Iran was de partner van West-Duitsland, ongeacht wie er de macht had. Het buitenhouden van de Sovjet-Unie gold hierin als voornaamste belang, maar ook de zorgen over de stabiliteit in de regio en de bescherming van de West-Duitse economische belangen waren voor deze keuze een drijfveer. Deze verandering in strategie zou zich na de revolutie terugbetalen, doordat West-Duitsland niet verweten werd dat zij de sjah koste wat kost waren blijven steunen.

Ten vierde bleef ook na de revolutie de relatief neutrale houding gewaarborgd. Ondanks dat er na de revolutionaire omslag sprake was van politieke afrekeningen, vervolging van minderheden en executies van (vermeende) handlangers van de sjah, bleef de Bondsregering terughoudend in haar kritiek op de nieuwe machtshebbers. In de West-Duitse dagbladen en in de Bondsdag werd aangedrongen op een meer kritische houding, maar dit was volgens de regering niet in het belang van de toekomstige relatie met Iran. Ook na het ontstaan van de gijzelings situatie in de Amerikaanse ambassade in Teheran, valt op dat de regering pertinent weigerde om al te grote afstand te nemen van het regime. Wel werd er, om de Amerikanen niet af te vallen, vanaf dat moment in het openbaar meer afstand genomen van Iran en werd de opstelling van de Iraanse autoriteiten sterk veroordeeld. In de gesprekken met vertegenwoordigers van de Iraanse regering was de toon echter milder en werd er juist vanaf het begin van de crisis gezocht naar openingen voor een diplomatieke oplossing voor de gijzelingscrisis. Al te strenge economische sancties tegen de Islamitische Republiek bleven uit, de West-Duitse regering was niet bereid om verder te gaan dan de EG-sancties en probeerde deze zo in te richten dat de handelsrelatie met Iran zo min mogelijk schade zou ondervinden.

Tenslotte valt op dat de contacten die de West-Duitse ambassade had opgebouwd met leden van de oppositie en de *ulema* ook na de revolutie goed van pas kwamen. De ambassade had verschillende contacten in de directe kring rond Khomeini, met name de goede relatie met Sadeq Tabatabai bleek nuttig en bood een ingang tot een vrij directe communicatie met de leiding van de revolutieleiding. Dit netwerk was niet alleen voor de West-Duitse regering nuttig, maar bleek ook van grote waarde tijdens de onderhandelingen over het gijzelingsdrama, die namens de Amerikanen werden gevoerd. De goede reputatie van de Bondsrepubliek in Iran, de gematigde toon ten opzichte van de revolutionairen en het vertrouwen van de Amerikanen en de Iraanse autoriteiten in de West-Duitse diplomatie, waren essentieel voor de sleutelrol die West-Duitsland in de oplossing van de crisis kon spelen. Gedurende de eerste helft van 1980 werd het vertrouwen van de betrokken partijen gewonnen en in de tweede helft van dat jaar –nadat in Iran de noodzaak voor een oplossing van de gijzelingscrisis door leek te dringen– vormde het West-Duitse diplomatieke netwerk de draaischijf

waarover de onderhandelingen werden gevoerd. Dankzij de recente opening van de archieven over deze periode, is de prominente rol van de West-Duitsers pas kort geleden aan het licht gekomen. De vrijlating van de gijzelaars via Wiesbaden en de dankwoorden van ex-president Carter, gaven echter eerder al een indicatie voor deze voorname rol.

West-Duitse rolopvattingen en de revolutie

Wanneer we deze bevindingen samen nemen en vergelijken met de eerder onderscheiden Duitse rolopvattingen, valt op dat de West-Duitse positie ten opzichte van Iran aardig overeenkomt met het gevoerde beleid. De West-Duitse opstelling vertoont duidelijk overeenkomsten met het *Zivilmacht*-principe van nooit meer *Alleingang*, waarin West-Duitsland zich toelegt op multilaterale samenwerking en zelfbinding. Hoewel West-Duitsland in deze periode ten opzichte van andere westerse landen een vrij behoudende koers voer, heeft het land zich ingespannen om de maatregelen die tegen de Islamitische Republiek genomen werden in een multilateraal verband te nemen. Dit is duidelijk zichtbaar in de totstandkoming van de (economische) sancties die naar aanleiding van de gijzelingssituatie werden genomen. De West-Duitse leiders en diplomaten benadrukten keer op keer dat de te nemen sancties bij voorkeur in het verband van de Verenigde Naties moesten worden genomen. Nadat de Sovjet-Unie haar veto had gebruikt om de maatregelen te blokkeren, werd de inzet om de sancties met de lidstaten van de Europese Gemeenschap door te voeren. Hoewel deze keuze mede werd ingegeven door angst voor de economische consequenties van eenzijdig handelen, werd er ook sterk geappelleerd aan het belang van een gezamenlijk optreden. Ook het uitgesproken geloof in een grotere impact van de maatregelen, wanneer deze gezamenlijk werden genomen, is in overeenstemming met dit principe.

Het *Zivilmacht*-principe waarin het gebruik van geweld werd verworpen om politieke conflicten op te lossen is doorlopend aanwezig, maar op twee momenten in deze geschiedenis zeer duidelijk waarneembaar. Het eerste moment is de waarschuwing van de West-Duitse Bondskanselier Schmidt aan de Amerikanen, om niet militair in te grijpen om de gijzelingssituatie tot een einde te brengen. Vier dagen na de start van de gijzeling vond dit gesprek plaats, terwijl wereldwijd de schok van de gebeurtenis nog verwerkt moest worden. Schmidt betoogde tegenover de Amerikaanse ambassadeur in Berlijn dat militair ingrijpen zowel de situatie voor de gijzelaars als de stabiliteit van de regio in gevaar kon brengen. Hij de Amerikanen dan ook met klem af, om een bevrijdingsactie op te zetten. Beter was het volgens Schmidt om te kiezen voor een diplomatieke oplossing, waar hij ook direct het gebruik van het West-Duitse diplomatieke netwerk voor aanbood. Het nastreven van een diplomatieke, geweldloze oplossing voor de ernstige schending van het internationale recht, bleef gedurende de gehele periode van het gijzelingsdrama de consequente lijn van het Auswärtiges Amt. De afkeuring van militair ingrijpen was opnieuw zichtbaar na de mislukte bevrijdingsactie van de

Amerikanen, waar Schmidt in gesprek met de Britse premier Thatcher zijn ongenoegen over de Amerikaanse keuze kenbaar maakte. De diplomatieke oplossing was de enige juiste oplossing. Kort daarvoor had de West-Duitse ambassadeur in Teheran zich opgeworpen als onderhandelaar namens de Amerikanen in het diplomatieke proces. De ambassadeur kreeg vanuit het Auswärtiges Amt alle ruimte om deze rol zo goed mogelijk uit te voeren en wist uiteindelijk een niet verwaarloosbare rol te spelen in de vrijlating van de gegijzelden.

Het nastreven van de eenwording van Duitsland door de West-Duitse autoriteiten zou vooral in het charmeoffensief rondom de erkenning van de DDR aan het einde van de jaren zestig zichtbaar worden. Het offensief zou uiteindelijk tevergeefs blijken, omdat Iran de DDR in 1972 zou erkennen. Tot een hele hechte relatie kwam het echter nooit.

Een principe wat minder duidelijk naar voren komt in de analyse van de West-Duitse besluitvorming over de opstelling ten opzichte van het revolutionaire Iran, is het *Zivilmacht*-principe over de internationale verspreiding van democratie, bescherming van de rechtsstaat en mensenrechten. Net als de rolopvatting uit de analyse van Létourneau en Räkel, als voorvechter van de beschaafde wereldorde. Hoewel de West-Duitsers deze waarden met de mond belijden, is het minimaal twijfelachtig of deze principes in effect zwaarder hebben gewogen dan directe economische belangen in de besluitvorming. Zo was de West-Duitse reactie op toenemende mensenrechtenschendingen en vervolging van minderheden in de beginfase van de revolutie zeer mild. Het West-Duitse protest tegen de onzorgvuldige gerechtelijke processen en honderden executies van voormalig beleidsvoerders van het regime van de sjah was minimaal. Protesten in de West-Duitse pers en vanuit de Bondsdag, zorgden niet voor een noemenswaardige koerswijziging. De Bondsregering achtte een te harde opstelling ten opzichte van de revolutionairen niet in het belang van de toekomstige West-Duits-Iraanse relatie. De analyse van de diplomatieke documenten doet vermoeden dat het potentieel voor de voorname economische relatie met het postrevolutionaire Iran hierin een belangrijke rol heeft gespeeld. Iraanse revolutionaire leiders gaven reeds in de beginfase van de revolutie aan, dat zij de betrekkingen met West-Duitsland graag aan wilden halen. De bilaterale relatie tussen West-Duitsland en Iran kon daarmee eindelijk uit de schaduw stappen van de grootmachten, die haar al decennia lang hadden beperkt.

Iraanse revolutie in Brits perspectief

“America is worse than Britain,
 Britain is worse than America,
 The Soviet Union is worse than both”¹⁸⁰

Volgens de Britse diplomaat Christopher Rundle, die zowel voor als na de revolutie op de Britse ambassade in Teheran gestationeerd is geweest, werden deze woorden in de nasleep van de revolutie met enige regelmaat op de muren van de ambassade gekalkt. De woorden zijn afkomstig uit een speech van Ayatollah Khomeini, die hij in 1964 -kort voor zijn uitbanning- hield.¹⁸¹ Zoals we eerder hebben gezien is de Iraanse weerstand tegen de Sovjets en Britten is opgebouwd in de periode dat zij Iran opdeelden in twee invloedzones, waardoor Iran maar een beperkte mate van zelfbestuur genood. Tegen de Sovjet-Unie bestond tevens een grote weerstand vanwege de mogelijke communistische dreiging en de sterke atheïstische houding. De MI6/CIA-gesteunde coup van 1953 tegen de nationalistische leider Mohammad Mossadegh – en in mindere mate de uitblijvende steun tijdens de constitutionele revolutie van 1907- zorgde voor een stevige afkeer van de Amerikanen en het aanwakkeren van het anti-Britse sentiment. Ruim vijftien jaar later zouden deze woorden de weerstand tegen de twee machtsblokken uit de Koude Oorlog en het Verenigd Koninkrijk weergeven. De boodschap was dan ook in overeenstemming met de politiek van Khomeini en een van de meest gebruikte slogans tijdens de revolutie: ‘Neither East nor West, an Islamic Republic’.¹⁸²

Khomeini en zijn volgelingen waren nadrukkelijk op zoek naar een derde weg, tussen de twee machtsblokken in. Hij greep in zijn pleidooien voortdurend terug op gebeurtenissen uit het verleden, die de onbetrouwbaarheid van deze staten aan moest tonen. Voorbeelden van Britse inmenging tot aan het einde van de regeerperiode van de sjah werden aangezet om het pleidooi te versterken. Of er sprake was van stevige inmenging is moeilijk vast te stellen, wel lijkt er tot kort voor de revolutie sprake geweest van innige banden tussen de Britse ambassade en de sjah. Rundle doet voorkomen alsof dit slechts beperkt blijft tot een jaarlijkse kop thee met een Imam die verbonden was aan het hof¹⁸³, maar er lijken wel degelijk aanwijzingen voor behoorlijk nauwe band tussen de sjah en de

¹⁸⁰ Christopher Rundle, ‘Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution: Opening Doors’ in: Anousharavan Ehtushami, Zweiri Mahjoob (eds), *Iran’s Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad* (Reading 2008) 89-104, aldaar 89.

¹⁸¹ Rundle, ‘Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution’, 90.

¹⁸² Rundle, ‘Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution’, 90.

¹⁸³ Rundle, ‘Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution’, 91.

Britse ambassadeur Parsons. Uit verslagen van gesprekken die in december 1978 op de Britse ambassade in Teheran werden gevoerd, blijkt dat Parsons door de Britse diplomaten werd beschouwd als een naaste adviseur van de sjah. De Britse invloed zou gebruikt kunnen worden om het beleid de sjah in deze fase van de opstanden in de juiste richting te sturen. Volgens één van de diplomaten zou de innige relatie met de sjah echter geen nieuwe problemen opleveren, omdat iedereen toch al van de stevige Britse relatie met de Iraanse overheid en de legerleiding op de hoogte was. Volgens Parsons was het op dat moment toch verstandig om in verband met de instabiliteit in het land enige afstand te nemen van de sjah, maar in zijn ogen kon hij eventuele directe verzoeken voor een afspraak niet weigeren.¹⁸⁴ De beschrijving van de relatie in het verslag is in ieder geval niet in overeenstemming met de schets van dezelfde relatie door Rundle. Het verslag lijkt het bewijs voor een veel verdergaande relatie tussen de Iraanse overheid, de sjah en de Britse ambassadeur.

Einde Brits protectoraat

Sinds het begin van de 19^e eeuw was het Verenigd Koninkrijk de belangrijkste grootmacht in de Perzische Golf. Aanvankelijk vooral dankzij de East India Company, die belang had bij een veilige doorvaarroute naar India en later dankzij het opstellen van protectoraten met verschillende golfstaten. In 1820 werden verdragen gesloten met de vorstendommen in de hedendaagse Verenigde Arabische Emiraten, waarin piraterij en slavernij verboden werd. In 1892 werd dit - aangevuld met Muskat en Oman- opgewaardeerd tot een formeel protectoraat, waarmee de sjeiks in feite de zelfstandigheid in het buitenlands beleid uitruilde tegen bescherming door de Britten. Zo moesten zij toestemming vragen om te communiceren met andere staten, om vertegenwoordigers van andere staten toe te laten op hun grondgebied of de grenzen aan te passen. Toch was er geen sprake van een koloniale overheersing, de Britten hielden zo veel mogelijk afstand van inmenging in interne aangelegenheden. Wel werden grensconflicten beslecht en piraterij tegengegaan. Deze constructie bood de Britten de mogelijkheid om met een klein aantal troepen toch controle over het gebied uit te oefenen.¹⁸⁵

In 1968 kondigden de Britten aan dat zij zich in 1971 terug zouden trekken uit de Perzische Golf. Zowel interne aangelegenheden als de Britse heroriëntatie naar Europa worden als reden van vertrek aangedragen. In elk geval zorgde de aangekondigde terugtrekking voor een dreigend machtsvacuüm en hielden Iran, Irak en Saoedi-Arabië de vorderingen nauwlettend in de gaten. De Verenigde Staten

¹⁸⁴ Andrei Brumă, 'Britain's Role in the Security Construct for the Persian Gulf', *Romanian Journal of History and International Studies* 3:1 (2016) 31-60, aldaar 39-40.

¹⁸⁵ Uzi Rabi, 'Britain's 'Special Position' in the Gulf: Its Origins, Dynamics and Legacy', *Middle Eastern Studies* 42 (2006) 3, 351-364, aldaar 352-354 en Brumă, 'Britain's Role in the Security Construct for the Persian Gulf', 33-35.

en het Verenigd Koninkrijk wilden de stabiliteit in de Perzische Golf waarborgen en voorkomen dat de Sovjet-Unie controle over deze olierijke regio zou krijgen. Omdat de Verenigde Staten door de oorlog in Vietnam niet in staat was om het gat te vullen, werd er een nieuwe veiligheidsconstructie opgezet. Deze moest dienen om de Britse invloed in de golf te waarborgen, de samenwerking tussen de golfstaten te bevorderen, Saoedi-Arabië, Irak en Iran –de machtigste actoren uit de regio- uit elkaar te houden en te voorkomen dat er een wapenwedloop tussen verschillende staten zou ontstaan. Maar omdat het Verenigd Koninkrijk zoveel mogelijk troepen wilde terughalen uit het gebied, was er een betrouwbare macht nodig, die de rol van arbiter in de regio op zich kon nemen.¹⁸⁶

De keuze viel hierbij op Saoedi-Arabië en Iran, waarbij de nadruk op de laatstgenoemde viel. De voorgenomen overdracht van de verantwoordelijkheid voor de regio, wijst op het vertrouwen dat het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in deze landen hadden. Beide monarchieën voerden al jaren een sterk prowesterse koers en werden gezien als buitengewoon stabiel. Tevens was de economie van zowel Saoedi-Arabië als Iran sterk afhankelijk van kennis en technologieën uit het Westen. Om hun nieuwe rol goed uit te kunnen voeren en geloofwaardige arbiters te zijn in de regio –waarmee mogelijke conflicten ontmoedigd konden worden- moesten beide landen sterk bewapend zijn. Zij kregen ruim beschikking over moderne wapens, die geleverd werden door de VS en haar bondgenoten. Tussen 1970 en 1972 vervijfvoudigde de wapenexport van de VS naar Iran. Deze steeg van respectievelijke \$103,6 miljoen in 1970 naar \$552,7 miljoen in 1972.¹⁸⁷ De nieuwe rol van het Iran van de sjah werd daarmee een van de meest duidelijke voorbeelden van de Nixon Doctrine, waarbij financiële en militaire steun werd uitgeruild tegen het beschermen van de belangen van de VS in de regio.¹⁸⁸

Dit doet voorkomen alsof het vooral om een afspraak tussen de VS en Iran gaat, maar het Verenigd Koninkrijk heeft ook een niet te verwaarlozen rol gehad in de implementatie van deze constructie. Hoewel de omvang van wapenleveranties vanuit het Verenigde Koninkrijk aan Iran in deze periode niet volledig openbaar is gemaakt, doen de cijfers van de annuleringen na de revolutie vermoeden dat het om enorme orders ging. De leveranties van militaire schepen, hovercrafts, ammunitie, tanks, gepantserde voertuigen werden na de revolutie in Iran afgebouwd. Evenals de ondersteuning bij de bouw van militaire uitvalbases.¹⁸⁹ De rol van de Britten in de bewapening van Iran in deze periode is

¹⁸⁶ Rabi, 'Britain's 'Special Position' in the Gulf', 352-354 en Brumă, 'Britain's Role in the Security Construct for the Persian Gulf' 35-41.

¹⁸⁷ Taylor Fain, *American Ascendance and British Retreat in the Persian Gulf Region* (New York 2008) 178 en F. Gregory Gause, *The International Relations of the Persian Gulf* (Cambridge 2009) 22-24.

¹⁸⁸ Edward Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts: British Policy towards Iran 1977-79', *Iranian Studies* 45 (2012) 1, 119-137, aldaar 120.

¹⁸⁹ Foreign and Commonwealth Office, *Future of Defence Contracts with Iran (Policy) Part A*, FCO08/3383, National Archives (London 1979) doc. 36a.

vermoedelijk lang onderbelicht gebleven, vanwege het ontbreken van concrete cijfers. De recent vrijgegeven gegevens van de opschorting van contracten na de revolutie, wijzen echter op een zeer voorname rol voor het Verenigd Koninkrijk als wapenleverancier van het regime van de sjah. In 1977 zou dit gaan om ongeveer 30% van de totale wapenimport van het land. Het ministerie van defensie becijferde dat er nog een orderportefeuille van ongeveer £2 miljard in het verschiet lag.¹⁹⁰ Om de wapenleveranties te legitimeren werd het argument gebruikt dat als de Britten dat niet deden, anderen die rol over zouden nemen. Er bestonden vermoedens dat de Fransen graag de rol over zouden nemen, maar de sjah had eerder ook al toenadering gezocht tot de Sovjet-Unie.¹⁹¹ Het bewapeningsbeleid kwam volledig overeen met de rol van Iran binnen de veiligheidsconstructie in de Perzische Golf, zoals de Britten die tussen 1968 en 1979 hebben nagestreefd. Een rol die ingrijpend zou veranderen, door de aanstaande omwenteling in Iran.

Afhankelijkheid

Halverwege de jaren zeventig zat de sjah stevig in het zadel, geholpen door de olie-inkomsten en de economische voorspoed in het land. Iran werd een steeds belangrijkere speler in de wereldeconomie en werd steeds belangrijker voor het Westen. Drie belangrijke verschuivingen in het Midden-Oosten hebben hieraan bijgedragen. Dankzij de toegenomen zelfstandigheid en macht van Saoedi-Arabië en Iran, kregen zij via de Organization of Petroleum Exporting Countries (OPEC) steeds meer invloed op de prijs van de olie. Als reactie op Amerikaanse steun aan Israël, stelde de OPEC een olie-embargo in. Dit zorgde voor een prijsexplosie en was een van de belangrijkste oorzaken van de oliecrisis van 1973. Iran, als een van de belangrijkste olieproducerende landen, genereerde enorme inkomsten. De jaarlijkse olie-inkomsten verviervoudigden en stegen van \$4 miljard tot \$20 miljard.¹⁹² De inkomsten werden gebruikt om stevig te investeren in de Iraanse economie, de sjah wilde van Iran het 'Japan van het Midden-Oosten' maken. Maar er werd ook stevig geïnvesteerd in de Europese industrie en leningen verstrekt aan met name Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.¹⁹³

Ook het recentelijk toegenomen politieke belang in de regio was goed voor de populariteit van de sjah. Niet alleen vanwege de rol van Iran in de veiligheidsconstructie in de Perzische Golf, maar ook vanwege de matigende rol die de sjah speelde op internationale kwesties. Zo werd de toenemende economische en politieke macht van het zelfverzekerde Iran gebruikt om niet-communistische ontwikkelingslanden vooruit te helpen en een gematigde oplossing in het Palestijns-Israëlijs conflict

¹⁹⁰ Foreign and Commonwealth Office, *I. Lucas to F. Judd*, 13 September 1978, FCO 8/3185, National Archives en Foreign and Commonwealth Office, *I. Lucas to D. Owen/M. Weir, UK Trade with Iran*, FCO 8/2998, National Archives.

¹⁹¹ Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts', 121.

¹⁹² Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts', 121.

¹⁹³ Anthony Parsons, 'Iran and Western Europe' in *Middle East Journal* 43 (1989) 2, 218-229, aldaar 218-219.

te bepleiten. Tot slot werd het Iran van de sjah door het Westen gezien als een belangrijke barrière tegen de oprukkende invloed van de Sovjet-Unie in het Midden-Oosten. Zeker na de overname van de communisten in Afghanistan in 1978. Deze doelen kwamen sterk overeen met de buitenlandspolitieke agenda van de lidstaten van de Europese Gemeenschap.¹⁹⁴ De economische en politieke interesse in Iran nam in de jaren zeventig enorm toe dankzij deze verschuivingen. Met wellicht als uitzondering een korte periode in de Tweede Wereldoorlog, stelt Parsons¹⁹⁵:

“In short, Pahlavi Iran in the shah’s last years was more attractive materially and more important politically to Western Europe than at any previous period in modern history”¹⁹⁶

Ivor Lucas geeft een interessante, bescheiden inkijk in de ontwikkelingen in de aanloop naar de Iraanse Revolutie, zoals die binnen het *Foreign and Commonwealth Office* (FCO) werden waargenomen. Lucas was vanaf 1975 als hoofd van het Midden-Oosten departement van het FCO nauw betrokken bij de ontwikkelingen in Iran. Bij zijn aantreden waren er nog geen tekenen die de aanstaande omwenteling in Iran konden voorspellen. De sjah beschikte immers over een modern leger en profiteerde van zijn groeiende aanzien in de wereld en de bloeiende binnenlandse economie. Tegen 1976 begon dit echter te keren en zorgden ernstige inflatie, terugvallende groei en corruptie voor stakingen en een groeiende werkloosheid. Op zoek naar werk ruilden veel Iraniërs hun geboortedorp in voor een grote stad, grootscheepse urbanisatie was het gevolg. De inwonersaantallen van de grote steden stegen snel, waardoor de druk op deze gebieden werd vergroot. Deze veranderingen werden gecombineerd met een meer liberale politiek van de sjah, wat gedeeltelijk tot stand kwam door internationale druk. De vrijheden van Iraniërs namen toe en daarmee ook de mogelijkheden om ongenoegen over misstanden en problemen in het land te uiten. Linkse intellectuelen eisten dezelfde vrijheden als in westerse democratieën, religieuze leiders protesteerden tegen secularisatie en het verlies van de Islamitische identiteit van Iran en de Tudeh partij wilde dat Iran communistisch zou worden. In de lente van 1977 werden de signalen van groeiende onvrede door het Midden-Oosten departement opgemerkt en gerapporteerd aan de FCO. Het gevaar bestond dat de passieve houding van veel Iraniërs om zou kunnen slaan en dat het verzet tegen de sjah blijvend toe zou nemen.¹⁹⁷

De bewapening van Iran, voornamelijk door de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, ging ondertussen onverminderd door. In 1977 ging maar liefst 40% van het overheidsbudget naar militaire

¹⁹⁴ Parsons, ‘Iran and Western Europe’ 219.

¹⁹⁵ Lord Anthony Parsons was tussen 1974 en 1979 ambassadeur van de Britse ambassade in Teheran.

¹⁹⁶ Parsons, ‘Iran and Western Europe’ 219.

¹⁹⁷ Ivor Lucas, ‘Revisiting the Decline and Fall of the Shah of Iran’, *Asian Affairs* (2009) 40:3, 418-424.

- en veiligheidsuitgaven. Een dergelijke transactie vaak in het nadeel is van de partij die de wapens ontvangt, vanwege de afhankelijkheid van de leveranciers. Volgens Posnett was in het Iran van de sjah juist het omgekeerde aan de hand. De sjah had een enorm budget dankzij de olie-inkomsten en het aanbod van landen die hem wapens wilden leveren was groot. De Britten waren juist snel gewend aan de grote militaire orders vanuit Iran en waren daardoor juist meer afhankelijk van het land geworden. Naast wapens was Iran voor ook voor andere producten en diensten uit het Verenigd Koninkrijk uitgegroeid tot een zeer interessante exportmarkt. Tot slot was 14% van de ruwe olie-import van het Verenigd Koninkrijk uit Iran afkomstig.¹⁹⁸

Eerste revolutionaire tekenen

In een in 2010 vrijgegeven rapport van de FCO is een evaluatie uit 1979 opgenomen, die een overzicht biedt van de communicatie van de ambassade met de FCO in de periode voorafgaand aan de revolutie in Iran. Daaruit blijkt dat, hoewel de ambassade al halverwege het decennium de toegenomen spanning in het land oppikte, het pas zeer laat doordrong dat de positie van de sjah in gevaar was. Vanaf 1974 rapporteerde de ambassade over de verslechterende economische situatie in Iran en in 1976 volgden er verslagen over grimmige protesten op de universiteiten. Terwijl de economie verslechterde, namen de gewelddadigheden in het land toe. Ook de sfeer die omsloeg in het land werd opgevangen en gerapporteerd. De situatie werd expliciet beschreven als een malaise, in plaats van een revolutionaire situatie. De situatie in 1976 zou zelfs verbeterd zijn ten opzichte van het voorgaande jaar. Ook in de tweede helft van 1977 werd gewezen op de problemen voor de sjah, maar was de situatie volgens de ambassade geen reden tot alarm.¹⁹⁹ Hoewel de Britten in deze fase nooit serieus de intentie hadden om de druk op de sjah op te voeren over mensenrechtenkwesies, werd er vanaf 1977 wel steeds nadrukkelijk over gesproken met vertegenwoordigers van het regime. Zij waarschuwden de sjah tegen al te hard optreden tegen de demonstraties in de herfst van 1978. Militair ingrijpen tegen de eigen bevolking werd afgekeurd en de roep voor meer democratisering klonk door in de contacten met de sjah.²⁰⁰

De eerste meer alarmerende berichten volgden begin 1978. Nadat de demonstraties in Qom in januari 1978 gewelddadig waren neergeslagen en de 40-daagse demonstratiecyclus ontstond, drong volgens Lucas op het departement de vraag door of de sjah de opstanden nog wel te boven zou kunnen komen.²⁰¹ Toch stelt de ambassade dat het overdreven is om de opstandigheden te bestempelen als een serieuze botsing tussen de moellahs en de sjah. Als de overheid de religieuze

¹⁹⁸ Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts', 120.

¹⁹⁹ N. W. Browne, *British Policy on Iran, 1974 – 1978*, Foreign and Commonwealth Office, National Archives (Londen 1979) 12-15.

²⁰⁰ Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts', 130.

²⁰¹ Lucas, 'Revisiting the Decline and Fall of the Shah of Iran', 422-424.

leiders met iets meer voorzichtigheid zou benaderen, zou de rust wel weer terugkeren. Dit was volledig consistent met de rapportages in de voorgaande maanden; er was geen sprake van een bedreigende situatie voor de positie van de sjah. Toch werd er een analyse opgesteld over de protesten, waarin werd geconcludeerd dat de opstand uit drie groepen had bestaan. De middenstand, de studenten en de islamitische fundamentalisten. De eerste twee groepen zouden ongevaarlijk zijn, maar de fundamentalisten waren in staat om meer onrust te veroorzaken. Ook na terugkerende protesten die zich verspreiden door het land, hield de ambassade voet bij stuk. Zo lang de sjah aan het roer stond, was er geen serieus risico op een coup.²⁰²

De escalatie

Erg opmerkelijk is een voorval begin augustus. De eerste protesten zijn uitgebroken in Isfahan. Niet de ambassade, maar een bedrijf dat actief is in de stad maakt hiervan melding bij de FCO. In een reactie laat de ambassade weten dat de protesten niet zorgwekkend waren. Vier dagen later werd in Isfahan de staat van beleg uitgeroepen. Uit de evaluatie uit 1979 ontstaat een beeld, dat de FCO ongeruster was over de situatie dan de medewerkers van de ambassade. In het evaluatierapport worden de conclusies van de ambassade 'consistently ... too optimistic' genoemd.²⁰³ De FCO lijkt vanaf begin 1978 actief te twijfelen over de houdbaarheid van de positie van de sjah, terwijl de ambassade deze twijfel telkens afzwakt.²⁰⁴ In de zomer van 1978 vraagt de FCO zich af hoe lang de protesten nog door kunnen gaan 'without the Shah cracking up or cracking down'.²⁰⁵ Dit beeld komt overeen met de terugblik op deze periode van Ivor Lucas.²⁰⁶ Op de vraag waarom de ambassade de situatie lange tijd te positief inschatte, geeft de evaluatie een aantal verklaringen. Zo zou er te weinig aandacht zijn voor de verschillende groepen die betrokken waren bij de protesten, was er een gebrekkig begrip van artikelen van Khomeini en de protesten in verschillende steden. Het commentaar komt er voor een groot deel op neer dat de ambassade er niet genoeg bovenop zat. Daar wordt aan toegevoegd dat met de juiste informatie van de ambassade de sjah –en de Britse overheid– mogelijk eerder in had kunnen zien dat de liberalisatiepolitiek averechts werkte voor de stabiliteit in het land.²⁰⁷

Aan de mogelijke oorzaken van het gebrekkige inzicht van de ambassade zou ik nog een factor toe willen voegen: de beperkte toegang tot informatie waarover zij beschikten is vermoedelijk een belangrijk deel van het antwoord. De sjah die de Britten -ondanks de nauwe contacten- nooit helemaal vertrouwde, had Britse diplomaten al sinds zijn installatie verboden om in contact te

²⁰² Browne, *British Policy on Iran*, 16-18.

²⁰³ Browne, *British Policy on Iran*, 27.

²⁰⁴ Browne, *British Policy on Iran*, 17-18.

²⁰⁵ Browne, *British Policy on Iran*, 19.

²⁰⁶ Lucas, 'Revisiting the Decline and Fall of the Shah of Iran', 422-424.

²⁰⁷ Browne, *British Policy on Iran*, 26-27

komen met de oppositie. Dit verbod werd door de Britten grotendeels eerbiedigd, vanwege het risico om de commerciële belangen te schaden. De banden met de Iraanse elite, die in nauwe verbinding stond met de sjah, waren echter wel hecht. Dit bood economische voordelen, maar tegelijkertijd beschikte de Britse ambassade nauwelijks over andere informatie dan wat er door de overheid werd meegedeeld. Hierdoor waren de diplomaten volgens Posnett afgesneden van twee belangrijke bronnen van informatie, de religieuze leiders en het leger. De diplomaten kregen veel informatie via de officiële overheidskanalen en moesten zij verder vertrouwen op informatie van de veiligheidsdienst SAVAK, roddels, de BBC en de Amerikaanse ambassade. Pas in de laatste maanden van 1978, nadat de positie van de sjah aanzienlijk verslechterd was, werd er contact gelegd met leden van de religieuze oppositie.²⁰⁸ De beperkte informatie in de aanloop naar de revolutie heeft een betere inschattingen van de situatie gedwarsboemd. Het is niet verwonderlijk dat informatie die direct of indirect van de aanhangers van de sjah afkomstig was, de situatie beter heeft doen voorkomen.

Terwijl de protesten hun hoogtepunt bereikten tijdens de Ramadanmaand -augustus 1978- gingen de alarmbellen af op het departement. Ook de ambassade sloeg een andere toon aan vanaf 5 september. Het leek er niet op dat de demonstraties zouden afnemen, de geestelijken van de *ulema* stelde nieuwe eisen en de steun voor de sjah leek met de dag te verbrokkelen. Toch bestond er weinig twijfel over de mogelijkheden van de sjah om de protesten de kop in te drukken als hij gebruik zou maken van de veiligheidstroepen. Het besef drong door dat de sjah te maken had met de meest bedreigende crisis sinds zijn aantreden. Dit vormde daarmee een bedreiging voor de recentelijk toegenomen belangen van het Westen in Iran.²⁰⁹ Begin oktober keerde er weer wat rust terug in de straten van Teheran. De ambassade berichtte over de terugkerende rust, maar de FCO was al bezig met de voorbereiding van scenario's waarin de sjah de absolute macht zou verliezen. Of hij zou de macht neer moeten leggen, of voortaan een marginale rol spelen in het nieuwe Iran, zo was de overtuiging. Meer chaos en een militaire staatsgreep lagen in de lijn de verwachtingen.²¹⁰

De angst

Na het vertrek van de sjah en de terugkeer van Khomeini naar Iran, nam het Verenigd Koninkrijk meer een afwachtende houding aan. De handel nam snel af, maar zou weer kunnen toenemen als gematigde krachten aan de macht zouden komen.²¹¹ Uit inventarisaties van de consequenties van de machtsovername werd al snel duidelijk dat er veel op het spel stond voor het Verenigd Koninkrijk en

²⁰⁸ Posnett, 'Treating His Imperial Majesty's Warts', 132-133.

²⁰⁹ Lucas, 'Revisiting the Decline and Fall of the Shah of Iran', 422-424.

²¹⁰ Browne, *British Policy on Iran*, 21.

²¹¹ Claudia Castiglioni, 'The EEC and Iran: From the Revolution of 1979 to the Launch of the Critical Dialogue in 1992' *Journal of European Integration History* 21 (2015) 1, 69-88, aldaar 76.

haar westerse bondgenoten in Iran. De ontwikkelingen werden nauwlettend gevolgd, om te zien in welke richting de revolutie zich zou bewegen. Terwijl de binnenlandse verhoudingen nog moesten worden bepaald in de jonge Islamitische republiek, bleven de westerse landen gissen naar de mogelijke uitkomsten. Uit de documenten die opgesteld zijn in de nasleep van de revolutie, komen een aantal concrete Britse belangen in de relatie met Iran naar voren:

- Het verlies van een bevriende en stabiele macht in een onrustige regio. ‘Het eiland van stabiliteit’ waar president Carter eerder over had gesproken, ontwikkelde zich tot een vijandige en grillige speler binnen het internationale bestel.
- Daarmee zou Iran ook niet meer de belangen van het Westen in de Perzische Golf kunnen verdedigen. De veiligheidsconstructie moest worden herzien. Ook de rol van vredesbewaarder in de regio verdween, de omslag had juist voor veel onrust gezorgd.²¹²
- De revolutie en het verlies van een belangrijke bevriende natie was daarnaast gevoelige klap voor de prestige van het Westen in de realiteit van de Koude Oorlog. Immers hadden zij een welvarende, sterke bondgenoot verloren in een essentiële regio. Bovendien hadden zij de ommezwaai niet aan zien komen, noch hadden zij er iets aan kunnen doen. Het bood de Sovjet-Unie munitie in de propagandaoorlog tegen het Westen.²¹³
- De nationalisatie van de Iraanse olieactiviteiten zorgden voor het verlies van het Britse aandeel in deze activiteiten. De eerdere overeenkomst uit 1954 werd opgezegd, waardoor veel buitenlandse technici het land verlieten. Hun plekken werden veelal ingenomen door Iraniërs.²¹⁴
- De olieproductie was sterk gedaald in de maanden van de revolutie, waardoor de prijzen flink waren gestegen. De onzekerheid over de toekomstige productie en de verslechterde situatie van westerse oliebedrijven in Iran, maakte het verlies van de Iraanse vriendschap een dure aangelegenheid.²¹⁵
- Er was angst voor een aanstekelijke werking van het revolutionaire islamitische gedachtegoed, dat actief door Iran werd verspreid. Een verdere verspreiding zou grote gevolgen kunnen hebben voor de verhoudingen met staten in de regio en daarmee de vrede en stabiliteit en de westerse toegang tot olie.²¹⁶
- Voor het Verenigd Koninkrijk was het ineensstorten van de export naar het land, voornamelijk vanuit de wapenindustrie, een forse aderlating. Britse wapenfabrikanten waren sterk

²¹² Browne, *British Policy on Iran*, 65.

²¹³ Browne, *British Policy on Iran*, 30-33 en 65.

²¹⁴ Brumă, ‘Britain’s Role in the Security Construct for the Persian Gulf’ 49.

²¹⁵ Browne, *British Policy on Iran*, 65.

²¹⁶ Ziba Moshaver, ‘Revolution, Theocratic Leadership and Iran’s Foreign Policy: Implications for Iran–EU Relations’ *The Review of International Affairs*, 3:2 (2003), 283-305, aldaar 292.

afhankelijk van de Iraanse markt en zouden mogelijk in de problemen komen dankzij het wegvallen van orders.²¹⁷

- Door de afstand die de Islamitische Republiek van de westerse partners nam en de aanwezigheid van ‘communistische elementen’ in de revolutie, was er angst voor een verdere toenadering tot de Sovjet-Unie.²¹⁸ Hoezeer hier rekening mee werd gehouden blijkt wel uit een van de eerste analyses van de situatie van eind januari 1979 door de FCO:

“...the UK knows little of the opposition. The establishment of an Islamic Republic in Iran could bring the country under the influence of the Soviet Union if the young militants and the terrorist groups allied with Khomeini are not able to achieve positions of influence.”²¹⁹

Opnieuw is dit een voorbeeld van het beperkte inzicht dat de FCO in de verschillende oppositiegroepen had. In werkelijkheid was het draagvlak om toenadering te zoeken tot de Sovjet-Unie onder de revolutionairen minimaal en zelfs in tegenspraak met een van de drijfveren van de revolutie, het bepalen van een eigen buitenlandspolitieke identiteit. Misschien nog wel belangrijker is de duidelijke voorkeur die er in de documenten van de FCO lijkt te bestaan voor een overwinning van de aanhangers van Khomeini, als het alternatief de mogelijke groeiende invloed van de Sovjet-Unie was. Het is een duidelijke exercitie van Koude Oorlog benadering, waarin vooral in ‘Oost’ en ‘West’ werd gedacht. Met een eigen, Iraanse koers -gestoeld op een streng islamitische overtuiging- werd nog nauwelijks rekening gehouden.

The Myth of Perfidious Albion

Over het algemeen was de retoriek in de toespraken van Ayatollah Khomeini vooral gericht tegen de Verenigde Staten. De Amerikanen werden gezien als het kwade imperialistische rijk, dat zijn tentakels overal had uitgeslagen. Tegenover Europa sloeg de Khomeini een veel mildere toon aan, dit had volgens Adam Tarock drie oorzaken. Ten eerste vanwege de minder nauwe betrokkenheid en steun voor het regime van de sjah. De Verenigde Staten werden primair beschuldigd de uitvoerders te zijn van de militaire coup in 1953, waarmee Mohamad Mossadeq werd afgezet en de sjah werd geïnstalleerd. Ten tweede realiseerde Khomeini zich dat hij partners nodig had, om een neutrale koers te kunnen varen. En omdat de Sovjet-Unie en de Verenigde Staten uitgesloten waren, was de keuze voor Europa een logische. In tegenstelling tot de Amerikanen beschouwden de Europeanen de revolutie minder als een verlies, waardoor zij zich minder vijandig opstelden. Tot slot had de

²¹⁷ Browne, *British Policy on Iran*, 65.

²¹⁸ Moshaver, ‘Revolution, Theocratic Leadership and Iran’s Foreign Policy’, 292.

²¹⁹ Foreign and Commonwealth Office, *European Political Cooperation, Political Committee*, 23 - 24 januari 1979, FCO 98/676, National Archives.

Ayatollah kort voor zijn terugkeer in Iran een paar maanden onderdak gekregen in Frankrijk, van waaruit hij zijn terugkeer kon voorbereiden.²²⁰

Belangrijkste uitzondering op deze gematigde houding naar West-Europa was het Verenigd Koninkrijk, volgens Khomeini 'the aged wolf of imperialism'²²¹. Zijn afkeer kwam voort uit de lange geschiedenis van inmenging door het Verenigd Koninkrijk in Iran. Khomeini greep terug op de constitutionele revolutie, de opdeling in invloedssferen samen met de Russen, de olieafspraken en de betrokkenheid bij de coup van 1953. In het Iraanse volksgeheugen waren de Britten de manipulatieve macht, die dankzij duistere politieke spelletjes elke situatie naar hun hand wisten te zetten. Waar de Amerikanen in de tweede helft van de twintigste eeuw zich veelal als de bruto gedroegen -bijvoorbeeld door de steun aan de coup- was dat in de ogen van veel Iraniërs, omdat zij zich door de Britten voor het karretje lieten spannen. Dit ontzag voor het politieke spel van de Britten is wat Ali Ansari 'The Myth of 'Perfidious Albion''²²² noemt. Een legende die ook in de gedachten van Khomeini en zelfs de sjah nooit ver weg zijn geweest. Overigens bestond er volgens Ansari naast een diepe afkeer ook veel bewondering voor juist deze kwaliteiten van de Britten. Hoewel de verdenkingen van de Britten nog lang na de revolutie –en misschien wel tot op de dag van vandaag- springlevend waren, was er ook altijd veel interesse van Iraniërs voor de Britse universiteiten waar juist deze diplomatieke vaardigheden konden worden aangeleerd.²²³ De Iraanse overtuiging is volgens Ansari op de volgende manier samen te vatten:

"The Russians had force, the Americans had money, but the British understood politics."²²⁴

De gijzeling

Ondanks de Iraanse weerstand tegen de Britten, bleef de handel ook na de revolutie voor een belangrijk deel ongeschonden. Zowel bij Britse als Iraanse bedrijven was weinig animo om eerder gesloten overeenkomsten op te zeggen en werden nieuwe afspraken gemaakt. De omslag in februari moet dan ook niet gezien worden als absolute breuk in de verhoudingen tussen het Verenigd Koninkrijk en Iran. De Britse ambassade bleef onder de voorlopige regering van Mehdi Bazargan (11 februari 1979 tot 6 november 1979) werken aan het verbeteren van de betrekkingen. Ook verschillende incidenten waarbij christenen en Engelse missionarissen werden aangevallen, veranderde de koers van de Britse regering niet noemenswaardig. Er was gedurende de zomer zelfs korte tijd hoop op een normalisatie van de relatie. Dit was grotendeels gestoeld op de hoop dat

²²⁰ Adam Tarock, 'Iran-western Europe relations on the Mend', *British Journal of Middle Eastern Studies* 26 (1999) 1, 41-61, aldaar 44.

²²¹ Tarock, 'Iran-western Europe relations on the Mend' 58.

²²² Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion''.

²²³ Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion'', 388-390.

²²⁴ Ansari, 'The Myth of 'Perfidious Albion'', 390.

gematigde krachten in Iran de overhand zouden krijgen.²²⁵ De gijzeling op de Amerikaanse ambassade in Iran, vanaf 4 november 1979, bracht de hoop op normalisatie voorgoed ten einde. Khomeini weigerde in te grijpen en de voorlopige regering van Mehdi Bazargan diende haar ontslag in. Dankzij deze gebeurtenis wist Khomeini zijn positie te verstevigen en daarmee meer grip te krijgen op de revolutie. De gematigde koers van de Iraanse regering was daarmee verleden tijd. Al snel werd door veel diplomaten gesignaleerd dat de gijzeling Khomeini meer zelfvertrouwen had gegeven en daarmee het karakter van de revolutie veranderde. Er werd een stevige campagne gestart om moslims wereldwijd te overtuigen om het voorbeeld van de Iraanse Revolutie te volgen. Zij moesten in opstand komen tegen de buitenlandse inmenging in islamitische landen en konden in hun strijd op de steun van Iran rekenen.²²⁶

Het gijzelingsdrama en de nasleep daarvan was in veel opzichten een gebeurtenis die moeilijk was te plaatsen in de tijd. Niet alleen ging het om een schending van de internationale afspraken op een ongekend brute wijze, het conflict dat ontstond tussen het Westen en Iran was bovenal moeilijk in te passen in het Koude Oorlog denken. Een belangrijke speler die voorheen duidelijk tot één van de kampen had behoord, keerde nu de beide grootmachten de rug toe. Ogenschoonlijk ongeremd door de mogelijke schade die dit op zou leveren voor het internationale aanzien en de eigen economie. De gebeurtenis wordt dan ook wel het eerste post-Koude Oorlog conflict genoemd.²²⁷ Omdat de Verenigde Staten geen toegang meer hadden tot informatie vanuit de eigen ambassade, kwam er al snel een hoge mate van diplomatieke informatie-uitwisseling op stoom. Al na de eerdere aanval op de Amerikaanse ambassade, tijdens het hoogtepunt van de revolutie in februari, was er een liaison voor de westerse inlichtingendiensten ingesteld, die informatie-uitwisseling en samenwerking in Iran moest bevorderen. Vooral de Verenigde Staten, Canada, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk werkten in toenemende mate nauw samen. De aanval op de ambassade gaf dit bestaande netwerk een verdere impuls, een groot deel van de politieke analyses werd met de partners gedeeld.²²⁸

Begin 1980 maakte de handel met de EG ongeveer 45% van het totale handelsvolume van Iran uit. Het Verenigd Koninkrijk had nog contracten open staan ter waarde van \$1 miljard en West-Duitsland was goed voor ongeveer de helft van het handelsvolume. Een handelsembargo met Iran was om die reden een zeer voelbare maatregel geweest, zowel voor Iran als de Europeanen. Maar terwijl de lidstaten unaniem voor de VN-resolutie hadden gestemd, waren zij niet voornemens om als blok de

²²⁵ Tarock, 'Iran-western Europe relations on the Mend' 58 en Rundle, "Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution", 92.

²²⁶ D. Munton, M. Matejova, 'Spies without Borders? Western Intelligence Liaison, the Tehran Hostage Affair and Iran's Islamic Revolution' in *Intelligence and National Security* 27:5 (2012) 739-760, aldaar 748-749.

²²⁷ Munton, Matejova, 'Spies without Borders?', 742.

²²⁸ Munton, Matejova, 'Spies without Borders?', 748-751.

handel met Iran te beperken. Unilaterale maatregelen waren in de ogen van de Europeanen niet effectief en zouden de eigen commerciële belangen schaden. Bovendien bestond er angst dat de maatregelen Iran zou overleveren aan de Sovjet-Unie, omdat er nauwelijks nog andere handelspartners over zouden blijven. Tot slot zou de maatregel ook er voor kunnen zorgen dat de extremisten in Iran sterker in het zadel zouden worden geholpen.²²⁹ Carter bleef de oproep herhalen en gaf zelfs aan dat het afwijzen van het verzoek kon worden gezien als steun aan de terroristen.²³⁰ De houding van de Amerikanen stootte de EG-leden tegen de borst. Washington zou te weinig overleg plegen in het kiezen van een aanpak voor de crisis, de mening van de ambassadeurs van de EG-lidstaten in Iran en de belangen van de lidstaten werden in de afweging niet meegenomen. Ook de nieuwe Britse ambassadeur John Graham, die eerder dat jaar Anthony Parsons had vervangen, beklagde zich in London over het gedrag van de Amerikanen.²³¹ 14 januari 1980, de dag na de eerder besproken blokkade van de VN-resolutie door de Sovjet-Unie, spraken de Britse Premier Thatcher en de West-Duitse Bondskanselier Schmidt over de te volgen lijn. Daarbij spraken zij af dat eventuele handelssancties gezamenlijk zouden moeten worden genomen tijdens de Europese top in april 1980.²³²

Sancties

Op 8 april 1980 gaat er een *Aide Memoire* uit van de Amerikaanse ambassade in London naar de Britse regering waar de opstelling ten opzichte van Iran wordt besproken. Het bericht wordt dezelfde dag ook verzonden naar de regeringen van de overige acht EG-lidstaten. Het gegijzelde ambassadepersoneel van de Amerikaanse ambassade in Teheran zit op dat moment 156 dagen vast en uit de notitie klinkt de frustratie over de uitblijvende oplossing door. De Iraanse autoriteiten hebben tot dan volgehouden dat er pas een beslissing kon worden genomen over de kwestie, zodra het parlement zich er over uit zou spreken, maar een concrete datum voor deze beslissing bleef uit. De gijzelnemers hadden uitgesproken dat zij het ambassadepersoneel over wilde dragen aan de Iraanse autoriteiten, maar die zouden dit hebben geweigerd.²³³ De Amerikanen namen na meerdere gebroken beloften geen genoegen meer met een afspraak zonder concrete vrijlatingdatum:

²²⁹ Parsons, 'Iran and Western Europe' 225.

²³⁰ Küntzel, *Germany and Iran*, location 1998.

²³¹ Hossein, *Sanctioning Iran*, 83.

²³² 'Telefongespräch des Bundeskanzlers Schmidt mit Premierministerin Thatcher', 82.

²³³ 'Aide Memoire, April 8, 1980', in: PREM 19/275, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; negotiations for release of hostages; sanctions; part 5*, 1 februari 1980-8 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

“The situation has therefore become intolerable and we have now concluded that we have no alternative but to put into effect severe formal and political sanctions against Iran.”²³⁴

De beslissing over de vrijlating leek vooral te liggen bij Khomeini, want ook Abolhassen Bani Sadr –die in februari 1980 was aangesteld als eerste president van de islamitische republiek- was al snel overtuigd dat het land gebaat zou zijn bij een oplossing voor het gijzelingsdrama. Tegenover de ambassadeurs van de EC-lidstaten en Japan gaf hij 12 april 1980 aan dat hij het liefst nog vandaag de Imam (Khomeini resp.) zou overtuigen van de noodzaak om te gijzeling te beëindigen. Khomeini leek de situatie te zien al een garantie tegen een interventie door de Verenigde Staten en wilde zorgen dat de Islamitische Republiek was vervolmaakt, voordat er kon worden overgegaan tot de vrijlating. Dit zou in elk geval niet eerder moeten gebeuren dan na de installatie van het parlement, wat niet eerder dan juni 1980 zou gebeuren. Zodra het parlement bijeen zou komen, zou de vrijlating van de gegijzelden het eerste onderwerp op de agenda zijn, mits de VS zich niet aan verdere provocaties schuldig zou maken.²³⁵

De *Aide Memoire* riep de bevriende naties op dit voorbeeld van strengere sancties te volgen, omdat daarmee de impact van de maatregelen kon worden vergroot. Volgens de Amerikanen zouden de maatregelen zoals die waren voorgesteld in de VN resolutie, die op 13 januari 1980 door de Sovjet-Unie met een veto werd geblokkeerd, alsnog door de bevriende naties doorgevoerd moeten worden. De Verenigde Staten hadden de beoogde sancties de dag daarvoor ingevoerd²³⁶ en stuurde de Iraanse diplomaten in de VS via het Verenigd Koninkrijk terug naar Iran.²³⁷ De diplomatieke isolatie van Iran moest worden opgevoerd:

“We urge that all allies withdraw their Ambassadors from Teheran immediately...”²³⁸

Het terugtrekken van de ambassadeurs van de bevriende naties zou per direct in gang moeten worden gezet. Er zou aangestuurd moeten worden op een volledige breuk van de relaties, als de

²³⁴ ‘Aide Memoire, April 8, 1980’, in: PREM 19/275.

²³⁵ ‘Telno 230: US/Iran, Graham to FCO, April 12, 1980’ in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²³⁶ Zoals eerder besproken werd eind april 1980 overeenstemming bereikt over een pakket van maatregelen. Dankzij de vele uitzonderingen en voorwaarden zou de handel tussen de EEC en Iran niet afnemen.

²³⁷ ‘Iranian Diplomats Expelled from the US, April 10, 1980’ in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²³⁸ ‘Aide Memoire, April 8, 1980’, in: PREM 19/275.

Iraanse autoriteiten ook in de komende weken niet in staat blijkt om de situatie tot een vredig einde te brengen.²³⁹

Nog dezelfde dag besprak de Britse ambassadeur Graham het verzoek van de Verenigde Staten in het wekelijkse overleg met collega ambassadeurs van de EG-lidstaten in Teheran en vergeleek de mogelijke sancties van de Amerikanen met de opstelling van de partners. In een telegram aan Londen brengt hij verslag uit van de vergadering. Volgens de inschatting van ambassadeurs zouden de volgende maatregelen acceptabel zijn: het ontmoedigen van experts om in Iran te gaan werken, de boycot van internationale overleggen waarbij vertegenwoordigers uit Iran aanwezig zijn, het aanscherpen van de immigratieregels, het terugtrekken van de ambassadeurs en de sluiting van de ambassades. Bij de laatste twee maatregelen zouden ook andere landen moeten worden aangemoedigd om dit voorbeeld te volgen.²⁴⁰ Een paar dagen later bleven zij grotendeels bij hun steun voor dezelfde maatregelen, maar stelden dat het terugtrekken van alleen de ambassadeurs een ineffectieve maatregel zou blijken. Het terugtrekken van alle leden van de staf van de ambassades, zonder daarbij de diplomatieke banden te verbreken, zou volgens hen meer indruk maken.²⁴¹

Ook de verzameling van de ministers van de negen EG-lidstaten, die op 10 april 1980 in de Raad van Europa samen kwamen om te spreken over het *Aide Memoire* van de Amerikanen, stemde in met het terugtrekken van de ambassadeurs. De overige suggesties van de ambassadeurs uit Teheran, werden als mogelijke volgende stap genoemd, als de Iraanse autoriteiten zich niet meer zouden inspannen.²⁴² Ondertussen werd in de Amerikaanse pers en door President Carter de frustratie uitgesproken over de beperkte bereidheid van de bondgenoten om sancties tegen Iran in te stellen. De Britse ambassade in Washington maakte zich grote zorgen over de geluiden die zij opving van de Amerikaanse beleidsmakers en de 'bad press', die zij in de eerste weken van april kregen.²⁴³ De ambassadeur in Washington vat de observatie over het besluitvormingsproces van de EG door de Amerikanen als volgt samen:

²³⁹ 'Aide Memoire, April 8, 1980', in: PREM 19/275.

²⁴⁰ Telegram Graham

²⁴¹ 'Telno 190: US/Iran, April 10, 1980' in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²⁴² 'Iran – Latest developments, Moran to FCO, April 10, 1980' in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²⁴³ 'US/IRAN: Allied response, Henderson to FCO, April 11, 1980' en 'Telno 376: US/Iran, Washington to FCO, April 12, 1980' in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

“Though France is Identified as having established the tone of the EC response and Germany is mentioned as having advocated immediate economic sanctions (but Germany, along with Britain and others, is reported to oppose embassy reductions in Tehran.)”²⁴⁴

Het verzoek van de Amerikanen om de ambassadeurs terug te trekken, werd uiteindelijk ingewilligd op 14 en 15 april 1980. De boodschap van de ambassadeurs is dat ze worden teruggetrokken om verslag uit te brengen van de situatie, zonder dat daarbij een datum van terugkeer wordt genoemd.²⁴⁵

Uiteindelijk bespraken de lidstaten van de EG de te nemen maatregelen in de Europese Raad op 27 april 1980. Er werden handelsbeperkingen ingesteld vanaf halverwege mei, maar deze zouden alleen gelden voor de handelsverdragen die na de gijzeling waren vastgelegd. Bovendien was er sprake van veel uitzonderingsmogelijkheden. Indien het akkoord zo zou worden uitgevoerd als het was opgeschreven, dan zou maximaal 10% van de handel met Iran geraakt worden. De beperkingen waren opzettelijk zo vaag geformuleerd, dat de handel tussen de EG in 1980 zelfs met 53% toe kon nemen, ten opzichte van het jaar daarvoor. De geschatte omvang van de handel steeg van \$2.691 miljoen in 1979, naar \$4.132 miljoen in 1980. Het Verenigd Koninkrijk was hierin geen uitzondering.²⁴⁶ De situatie was vernederend voor Carter en de Verenigde Staten, die juist hadden ingezet op een sterk gezamenlijk front tegen de politiek van Khomeini.²⁴⁷ Dat Khomeini –en een groot deel van de Iraanse politieke leiders– de stap verwelkomende, maakte de situatie er voor Carter niet beter op. Een dag na het instellen van de Amerikaanse sancties op 7 april 1980, noemde Khomeini de maatregel een goed teken, omdat het aantoonde dat Amerika de hoop opgaf om Iran te blijven controleren.²⁴⁸

Amerikaans-Europese irritatie

De halfslachtige houding van de Europese bondgenoten leidde in de Verenigde Staten tot veel frustratie. De ambassadeur van de Verenigde Staten deed op 3 juni 1980 daarover zijn beklag bij de Britse Lord Privy Seal, Ian Gilmour. Hij sprak zijn zorgen uit over de ‘watering down of sanctions’ en stelde dat de openlijk ineffectieve sancties bij de Iraniërs de indruk zouden wekken dat de situatie

²⁴⁴ ‘US/IRAN: Allied response, Henderson to FCO, April 11, 1980’ in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²⁴⁵ ‘Telno 838: US/Iran, Terhran to FCO, April 14, 1980’ in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

²⁴⁶ Hossein, *Sanctioning Iran*, 83.

²⁴⁷ Castiglioni, ‘The EEC and Iran’, 78-79.

²⁴⁸ ‘Telno 1361: Presidents Carters’s Statement, April 9, 1980’ in: PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

vooral een bilaterale aangelegenheid zou zijn tussen Iran en de Verenigde Staten. Gilmour verdedigde het beleid door aan te geven dat er geen sprake was van het opzettelijk creëren van mazen in de sancties, maar realiseerde zich wel dat deze niet helemaal waterdicht zouden zijn. Hij benadrukte dat het Verenigd Koninkrijk echte opofferingen deed om de Verenigde Staten te ondersteunen. Volgens het verslag was de ambassadeur na het gesprek wat gerustgesteld en toonde hij begrip voor het Britse beleid om niet verder te gaan dan de gezamenlijke maatregelen die genomen werden door de lidstaten van de Europese Gemeenschap.²⁴⁹ De volgende dag kwam er in scherpe bewoordingen een antwoord vanuit Washington:

“Kingman Brewster’s friendly disposition should not obscure the way our sanctions have generally been perceived here. The impression in the administration is that while we are going through the motions for the sake of solidarity, our sanctions are designed to interfere very little with our trade with Iran. It is widely assumed that our measures will have less bite than those of our European partners.”²⁵⁰

Zowel de Amerikaanse beleidsmakers als de media waren er, volgens de ambassade in Washington, van overtuigd dat de maatregelen nauwelijks iets op zouden leveren. Sterker nog, de voorgenomen Britse invoering van de economische sancties zouden mogelijk zelfs zwakker zijn dan die van veel van de Europese partners. Dat deze indruk werd gewekt is opmerkelijk in het licht van de nauwe verwantschap die het Verenigd Koninkrijk met de Verenigde Staten had.

Op 28 april 1980 ondernamen de Amerikanen een reddingsactie om de gegijzelden te bevrijden. Vermoedelijke deden de naderende presidentverkiezingen en het uitblijvende resultaat in de onderhandeling over de gijzelingscrisis president Carter beslissen om zijn goedkeuring te geven voor Operation Eagle Claw. Met acht militaire helikopters, zes transportvliegtuigen en negentig man reddingspersoneel moest gelijktijdig een aanval uitgevoerd worden op het Iraanse ministerie van Buitenlandse Zaken en het ambassadegebouw. De bevrijde gegijzelden zouden vervolgens naar Saoedi-Arabië moeten worden gevlogen. De missie werd echter afgeblazen, nadat in de eerste fase er problemen waren met drie helikopters. Een van de helikopters kwam boven Iraans grondgebied in botsing met een transportvliegtuig, waarbij acht Amerikaanse militairen om het leven kwamen. De Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken, Cyrus Vance, bood direct na de missie zijn ontslag

²⁴⁹ ‘Telephone call Kingman Brewster, American ambassador London to Ian Gilmour, Lord Privy Seal, FCO to Washington, June 3, 1980’ in PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁵⁰ ‘Telno 2112, Washington to FCO’, June 4, 1980 in PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

aan, als protest tegen de keuze. In zijn ogen zou er geen geweld mogen worden gebruikt zolang de gegijzelden niet in direct gevaar waren. Zijn protest werd echter verworpen door Carter, waarna hij besloot om na de missie zijn ontslag in te dienen.²⁵¹ Thatcher reageerde op 12 juni 1980 op de mislukte reddingsactie van de Amerikanen. De reactie was in lijn met de opstelling van Cyrus Vance. De missie was volgens haar niet in het belang van de veiligheid in de regio en de kansen voor de vrijlating van de gegijzelden. Bovendien wilde Thatcher voortaan op de hoogte gebracht worden van een dergelijke missie. Wel onderstreepte zij dat de bevrijdingsactie niet als aanval op Iran moest worden gezien, maar als een humanitaire missie om de gegijzelden vrij te krijgen. Thatcher gaf tevens aan dat het Verenigd Koninkrijk samen met de Europese partners er alles aan zou doen om de gijzelingscrisis op een vreedzame, diplomatieke manier tot een goed einde te brengen.²⁵²

In de weken die op de terugtrekking van de ambassadeur uit Teheran volgden leek de Britse ambassade veel van haar informatie te halen van de in mei teruggekeerde West-Duitse ambassadeur die gesprekken voerde met Tabatabai²⁵³, openbare informatie zoals speeches van Khomeini of bij de openingceremonie van het parlement²⁵⁴ en de gezamenlijke gesprekken met vertegenwoordigers van de EG-ambassades en President Bani Sadr.²⁵⁵ Er leek weinig sprake te zijn van direct contact met informanten of de Iraanse autoriteiten, waardoor er sterk werd gevaren op de informatie die andere de ambassade ter beschikking stelde. Dit is een patroon wat al sterk zichtbaar is in de aanloop naar de revolutie, vanwege de eerdergenoemde eerbiediging van het spreekverbod van de sjah met de oppositie. Maar ook ruim een jaar later lijkt het de ambassade en de FCO niet gelukt om een completer netwerk op te bouwen. Wel bood het overleg met de EG-ambassades en het geregelde treffen met Bani Sadr in dit kader een nuttig instrument om een meer ontspannen relatie op te bouwen met de Iraanse autoriteiten. Dat aan stabiele verhoudingen met Iran tot op het hoogste niveau veel waarde werd gehecht blijkt wel uit een verslag van een gesprek tussen de toenmalig minister van Buitenlandse Zaken van Algerije, Mohammed Benyahia, en premier Thatcher. Daarin

²⁵¹ Encyclopaedia Iranica, 'Hostage Crisis' (versie 23 maart 2012)

<http://www.iranicaonline.org/articles/hostage-crisis> (20 mei 2016).

²⁵² 'Letter PM Thatcher, April 12, 1980' in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁵³ 'Telno 535: US/Iran, Tehran to FCO', May 29, 1980 in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁵⁴ 'Telno 534: The Iranian Assembly, Tehran to FCO, May 29, 1980' PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁵⁵ 'Letter Masayosi Ohira, Prime minister Japan, to PM Margaret Thatcher, April 18, 1980' in PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

werd benadrukt welke belangen er werden afgewogen in de positie die ingenomen werd ten opzichte van Iran.

“The revolution in Iran was anti-American and anti-Russian, but not anti-Western. However, European solidarity with the United States risked making the revolution anti-Western.”²⁵⁶

Hoewel het belang van een krachtig signaal naar de Iraanse autoriteiten werd erkend en de steun aan de Verenigde Staten in de gijzelings situatie vanzelfsprekend was, werd er nadrukkelijk rekening gehouden met de dynamiek van de revolutie. Er moest voorkomen worden dat de revolutionairen zich volledig tegen het Westen zouden keren. Deze houding lijkt goed overeen te komen met de sancties die in de eerste jaren na de revolutie aan Iran werden opgelegd. Hoewel er behoefte was aan een eenduidig en krachtig signaal –economische sancties, scherpe veroordelingen en het terugtrekken van de ambassadeurs– als steunbetuiging aan de Verenigde Staten, werd er na de initiële bevrozing van de banktegoeden niet op de krachtigste mogelijke manier opgetreden tegen de Iraanse overtredingen van het internationale recht.

Sluiting ambassade

Hoewel er vanuit het FCO met grote zorg werd gekeken naar de veiligheid van het personeel van de Britse ambassade in Teheran, waren het de incidenten in 1980 bij ambassades in Londen, die de relatie tussen beide landen op scherp zette. Op 30 april 1980 werd de Iraanse ambassade in Londen bezet door zes jonge Iraanse Arabieren, uit de zuidwestelijke provincie Khuzestan. Zesentwintig personen werden gegijzeld, door de bewapende groep. Deze jongeren waren verbonden aan een lokale afscheidingsbeweging, die mede opgericht was door de Iraakse veiligheidsdiensten. Ook de gijzelingsactie in Londen werd vanuit Irak gecoördineerd. Door de bezetting van de ambassade in Londen zouden de vrijheidsstrijders wereldwijd aandacht moeten krijgen voor hun zaak. Een vrijheidsstrijd waarin Sadam Hussein, de president van Irak, zich maar al te graag opwierp als de beschermer van de Arabieren van Khuzestan. Omdat hun eisen niet werden ingewilligd, vermoorden de gijzelnemers één van de diplomaten. Dit overtuigde de Britse autoriteiten om in te grijpen. In de bevrijdingsactie werden vijf van de zes leden van de groep doodgeschoten. Hoewel de Iraanse autoriteiten Londen bedankten voor het ingrijpen, werd de Britten verweten dat zij de ambassade niet voldoende hadden beschermd.²⁵⁷

²⁵⁶ ‘Telephone call Mohammed Benyahia, prime minister Algeria to PM Margaret Thatcher, June 2, 1980’ in PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁵⁷ Ansari, *Modern Iran since 1921*, 231

Een paar maanden later zorgde een tweede incident in Londen voor een nieuw dieptepunt in de Brits-Iraanse relatie. Op 4 augustus 1980 werden tientallen Iraanse studenten opgepakt, die zich gewelddadig gedroegen bij een demonstratie bij de Amerikaanse ambassade in Londen. Zij werden in afwachting van hun rechtszaak gevangen gezet in verschillende gevangenissen in de stad. Omdat velen weigerden hun namen af te geven, bleven ze erg lang in voorarrest. Dit zorgde voor een tegenreactie in Teheran, waar studenten voor de Britse ambassade demonstreerden tegen deze arrestaties. Om de gemoederen te sussen werd er besloten dat er enkele vertegenwoordigers van de Iraanse autoriteiten op bezoek konden komen bij de studenten.²⁵⁸ Op 7 augustus vond een van deze bezoeken plaats. In het verslag dat vanuit het FCO naar de ambassade in Teheran werd gestuurd, staat dat het bezoek slecht verliep. Verschillende studenten hielden een hongerstaking en beschuldigden de autoriteiten van een verkeerde behandeling. De vertegenwoordigers uit Iran gaven tegenover de studenten aan dat ze verslag uit zouden brengen van de slechte behandeling. Het nieuws werd opgepikt door de Britse pers en werd ook in Iran bekend, waarmee de zaak juist nog voor meer onrust zorgde in Iran.²⁵⁹

Er werd door de Britse autoriteiten gezocht naar een snelle oplossing voor de situatie, omdat een serieuze ziekte of overlijden van een van de gevangen voor veel problemen zou kunnen zorgen. Toch was het politiek onmogelijk om de politie te dwingen om de zaak tegen de studenten in te trekken. De hoop was de studenten te beïnvloeden door aan te geven dat deportatie tot de mogelijkheden behoorde, zodat de zaak daarna tot een snel einde kon worden gebracht. Ondertussen zwollen de protesten in Londen en Teheran aan. Met dat de sfeer grimmiger werd, werd er ook gesproken over scenario's om het personeel van de Britse ambassade in Iran terug te trekken. Als de situatie verder zou verslechteren, zou mogelijk alleen het direct noodzakelijke personeel in Teheran aanwezig blijven.²⁶⁰ Op 15 augustus 1980 waarschuwde de Iraanse minister van Buitenlandse Zaken de vertegenwoordiger van de Britse ambassade dat de weerstand tegen de Britten buiten zijn controle dreigde te raken. Als er niet snel een oplossing voor de gevangenenkwestie kwam, vreesde hij dat hij de demonstranten en de extremisten in de *majles* niet meer in toom zou kunnen houden.²⁶¹ In

²⁵⁸ Rundle, 'Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution', 92-93.

²⁵⁹ 'Telno 402, Iranian students, FCO to Teheran, August 7, 1980' in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁶⁰ 'Telno 405 & 407, Iranian students, FCO to Teheran, August 8, 1980' in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁶¹ 'Telno 714, Iranian students, Teheran to FCO, August 15, 1980' in PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in*

reactie op deze boodschap werden de hoorzittingen naar voren gehaald. Dit kon echter niet voorkomen dat de zaak steeds meer aandacht kreeg en de demonstraties in heftigheid toenamen. Begin september werd de Britse ambassade gesloten en een *British interest section* op de Zweedse ambassade geopend.²⁶² Technisch was de afdeling een onderdeel van de Zweedse ambassade, al bevond deze zich fysiek in de voormalige Britse ambassade. Vanuit de *British interest section* konden een aantal Britse diplomaten, onder bescherming van de Zweedse vlag, blijven werken aan de bilaterale relatie met de Islamitische Republiek.²⁶³

Vrijlating gijzelaars

Eind oktober bereikten de eerste berichten over de mogelijke vrijlating van de gegijzelden het FCO. Er werd snel een inventarisatie gemaakt van de mogelijke stappen die, zodra dit het geval zou zijn gezet konden worden. Allereerst ging het om het opheffen van de sancties die sinds mei 1981 van kracht waren. Aangezien deze maatregel samen met de overige lidstaten van de EG waren genomen, zou het logisch zijn om deze ook gezamenlijk op te heffen. Tevens zou er een beslissing moeten worden gemaakt over de levering van wapens, zeker in het kader van het recentelijk uitgebroken conflict tussen Iran en Irak.²⁶⁴ Op 7 november volgde er een uitgebreide inventarisatie van de mogelijkheden door de FCO. De verwachting was dat de gijzelingscrisis snel zou zijn opgelost aangezien aan alle voorwaarden was voldaan. De stap werd verwelkomd op humanitaire gronden, maar ook omdat er een mogelijkheid bestond voor de normalisatie in de relatie met Iran. De belangrijkste conclusies uit het rapport:

“We should continue to be neutral in the Iran/Iraq conflict but, where we have to choose, we should tend to favour Iraq, provided the danger of Soviet inroads in Iran can be held off.”²⁶⁵

Concreet zou dat neerkomen op het weigeren van de verkoop van wapens aan Iran en Irak, het niet direct vrijgeven van de reeds betaalde wapens aan Iran en de diplomatieke staf van de Britse ambassade in Teheran zou zich langzaam uitbreiden voor zover de veiligheidssituatie dat toeliet. De detentie van vier Britse onderdanen die lid waren van de Anglicaanse kerk, stond de verdere

Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁶² ‘Telno 801, Teheran to FCO, September 7, 1980’ en ‘Release of US Hostages in Tehran, October 27, 1980’ in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁶³ Rundle, “Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution”, 92-93.

²⁶⁴ ‘Release of US Hostages in Tehran’, in: PREM 19/496.

²⁶⁵ ‘Possible release of the US Hostages in Iran, November 7, 1980’ in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

verbetering van de relatie in de weg. Zij waren eerder dat jaar vastgezet omdat ze verdacht werden van banden met de Amerikaanse en Israëliëse veiligheidsdiensten, een verdenking die door de Britse diplomaten als bespottelijk werd beoordeeld.²⁶⁶ Het ministerie van Defensie sloot zich een week later aan bij de voorgenomen beperking van de sancties, maar gaf aan dat de vooruitzichten voor de verkoop van militair materieel aan Irak erg aantrekkelijk was. Het ministerie is 'most anxious to preserve our access to this new market'²⁶⁷. Hoewel in het openbaar werd volgehouden dat Iran en Irak een gelijke behandeling kregen, was de opstelling ten opzichte van Irak uiteindelijk veel minder streng. De belangrijkste overweging in deze voorkeursbehandeling voor Irak was de mogelijke uitbreiding van de invloedssfeer van de Sovjet-Unie, door dit conflict. De verhoudingen met Irak en Iran leken in de Britse afweging hieraan ondergeschikt, al was de onvoorspelbaarheid van de Iraanse autoriteiten wel een factor van belang. Dat Irak Iran was binnengevallen leek in afweging die werd vastgelegd in de beschikbare diplomatieke documenten nauwelijks een rol te spelen.

Tekenend voor de zijdelingse betrokkenheid van het Verenigd Koninkrijk bij de onderhandelingen over de vrijlating is de bekentenis van Christopher Rundle. Hoewel hij binnen het FCO leiding gaf aan het team dat zich bezig hield met Iran en toevalligerwijs op de dag van de vrijlating van de gijzelaars naar Teheran vloog om daar deel uit te gaan maken van de *British Interest Section*, kwam de vrijlating op die dag voor hem als een verrassing.²⁶⁸ Ook uit de correspondentie van de laatste maanden van 1980, blijkt hoezeer de Britten voor hun informatie afhankelijk waren van de Amerikaanse en de openbare informatie voor wat betreft het onderhandelingsproces. Uit openbare interviews met Iraanse leiders in kranten en op TV, via de ambassade in Washington, uit gesprekken met Amerikaanse topambtenaren, diplomaten en politici kwam de meeste informatie over de onderhandelingen. De rol van de Algerijnen in het onderhandelingsproces werd geprezen, maar verder hadden de Britten geen duidelijk beeld over de vorderingen van het proces, de overige betrokken partijen en de inhoudelijke onderhandelingen. Wel werden voorbereidingen getroffen voor het moment dat de vrijlating een feit was. Daarbij gaat het met name over de rol van de Bank of England in het vrijgeven van de bevroren tegoeden van Iran.²⁶⁹ Vier dagen voor de vrijlating werd er een voorlopige versie van een verklaring opgesteld. In de felicitatie aan president Carter, stond dat

²⁶⁶ 'Possible release of the US Hostages in Iran, November 7, 1980' in: PREM 19/496.

²⁶⁷ Ministry of Defence, 'Possible release of the US Hostages in Iran', November 14, 1980 in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁶⁸ Rundle, 'Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution', 93.

²⁶⁹ Correspondentie november 1980 – januari 1981 in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

de premier verheugd was dat het Verenigd Koninkrijk een bescheiden rol had kunnen spelen in de technische afhandeling die nodig was om de crisis te boven te komen. Een alinea over de mogelijkheid voor betere toekomstige verhoudingen met Iran en over de drie gevangengenomen Britse onderdanen werd geschrapt.²⁷⁰

Op zondag 18 januari 1981 belde president Carter met premier Thatcher om een update te geven over de gijzelingssituatie. Hij gaf aan dat de Algerijnse minister van Buitenlandse Zaken diezelfde dag een verklaring zou geven, over het bereiken van een overeenkomst in de gijzelingssituatie. De verwachting bij Carter was dat de gijzelaars binnen twaalf uur –dus voor de inauguratie van president Reagan op 20 januari- vrijgelaten zouden worden. De transportroute van de gijzelaars via Algiers naar Wiesbaden, lag op dat moment al vast. Carter bedankte Thatcher uitgebreid voor de geleverde hulp in de vorm van regelingen om de banktegoeden, ter waarde van ongeveer \$8 miljard²⁷¹, van Iran vrij te geven. Van de irritatie over de opstelling van het Verenigd Koninkrijk -en de Europese Gemeenschap- in de lente en zomer van 1980 leek geen sprake meer.²⁷² In de daaropvolgende dankbrief schreef Carter:

“I want you to be among the First whom we thank for your splendid cooperation during the past, difficult year. We Americans will always remember how the British Government and people stood so staunchly with us through the long ordeal. Your support and assistance eloquently expressed the closeness of our ties.”²⁷³

Betekenis

Het uitblijven van een eerdere oplossing voor de gijzelingscrisis, de mislukte bevrijdingsactie en de beperkte steun voor de Amerikaanse lijn door de bondgenoten, worden gezien als een belangrijke factor in de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 1980. Hoewel het onmogelijk is om hard te maken dat dit de doorslaggevende factor was in het verlies van Carter, is het aannemelijk dat de slepende kwestie niet in zijn voordeel heeft gewerkt. Zoals eerder gezegd zorgde deze timing voor de verdenking aan het adres van de Reagan/Bush campagne, dat zij een overeenkomst hadden gesloten

²⁷⁰ ‘American Hostages, January 16, 1981’ in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁷¹ Encyclopaedia Iranica, ‘Hostage Crisis’ (versie 23 maart 2012)
<http://www.iranicaonline.org/articles/hostage-crisis> (28 mei 2016).

²⁷² ‘Record of Telephone Conversation with President Carter, Sunday, 18 January, January 18, 1981’, in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

²⁷³ ‘Message from the President of the United States of America, January 19, 1981’, in: PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

met de Iraanse autoriteiten. Feit of niet, Iraanse politici gebruikten deze vermeende invloed als bewijs voor de grandeur van het nieuwe Iran. Zij verkondigden hun trots over het Iran dat Amerika in de greep had gehouden en een akkoord had afgedwongen, waarin de veel grotere tegenstander op de knieën was gedwongen. Bovendien had het economische isolement Iran in sneltreinvaart gedwongen om minder afhankelijk te worden van buitenlandse goederen en diensten. Gematigde krachten in Iran wezen juist op de enorme reputatieschade, grote economische kosten, stijgende armoede en hulp aan de verkeerde presidentskandidaat in de Verenigde Staten. Het zelfverkozen isolement had Iran bovendien behoorlijk kwetsbaar gemaakt voor de invasie vanuit Irak en ook de uiteindelijke overeenkomst zorgde volgens velen niet voor de benodigde militaire steun uit het Westen om de aanval uit Irak af te slaan. De periode van ruim 14 maanden had in elk geval de ruimte geboden aan Khomeini om de teugels strakker aan te trekken. De seculiere, gematigd islamitische en socialistische krachten werden naar de achtergrond verdreven, en Khomeini wist op populistische wijze brede steun onder de bevolking te vergaren. Het *velajat-e fakih* model, waarin Khomeini als geestelijk leider ook de opperste leider van het land werd, werd in deze periode vervolmaakt. Daarmee heeft de gebeurtenis enorme impact gehad op de herinrichting van de staat in Iran.²⁷⁴

In de dagen rondom de vrijlating oefende het ministerie van handel en het ministerie van defensie druk uit op de FCO en de premier om ook de wapenhandelsbeperkingen zoveel mogelijk op te heffen. Zij pleitten ervoor om een lijn te trekken met de Verenigde Staten en de EG-partners, die na de het beëindigen van de gijzelingssituatie vermoedelijk snel over zouden gaan tot pogingen om de relatie te normaliseren. Daarmee zouden zij profijt hebben van de groeiende vraag naar militair materiaal in verband met het Iraanse conflict met Irak.²⁷⁵ Toch bleef een Britse normalisering van de relatie met Iran uit. De *British interest section* in de Zweedse ambassade bleef bestaan tot de heropening van de Britse ambassade in Teheran eind 1988. Nauwelijks twee maanden later werd de ambassade weer gesloten door de fatwa die Khomeini uitriep over de Britse auteur Salman Rushdie, na de verschijning van de Duivelsverzen. Pas in 1999, ruim twintig jaar na de start van de Islamitische Revolutie in Iran, werd er opnieuw een Britse ambassadeur naar Teheran gezonden.²⁷⁶

²⁷⁴ Encyclopaedia Iranica, 'Hostage Crisis' (versie 23 maart 2012) <http://www.iranicaonline.org/articles/hostage-crisis> (28 mei 2016).

²⁷⁵ Correspondentie 17 januari 1980 – 21 januari 1981 in

²⁷⁶ Encyclopaedia Iranica, 'GREAT BRITAIN ii. An Overview of Relations: Safavid to the Present' (versie 23 februari 2012) <http://www.iranicaonline.org/articles/great-britain-ii> (11 juni 2016).

Resumé

De directe voorgeschiedenis van de Britse relatie met Iran in de aanloop naar de revolutie, begint met het einde van het Brits protectoraat over de Perzische Golf in 1971. Omdat zowel de Verenigde Staten als het Verenigd Koninkrijk afstand wilde doen van de verantwoordelijkheid over de golf, maar er voorkomen moest worden dat de Sovjet-Unie haar macht in dit olierijke gebied uit kon breiden, werd in Iran –en in mindere mate Saoedi-Arabië– de ideale kandidaat gevonden om de orde in de regio te handhaven. De nieuwe rol van het Iran van de sjah werd daarmee een van de meest duidelijke voorbeelden van de Nixon Doctrine, waarbij financiële en militaire steun werd uitgeruild tegen het beschermen van de belangen van de Verenigde Staten in de regio. Ook voor het Verenigde Koninkrijk luidde dit toegenomen politieke belang van Iran een nieuwe fase in de relatie met het land in. Volgens de toenmalige Britse ambassadeur waren de laatste jaren van de sjah de jaren dat het westerse politieke belang in Iran, het grootste was in de moderne geschiedenis van het land. De economie van het Iran voer wel bij de financiële impulsen vanuit het Westen en de stijgende olieprijs in de jaren zeventig. De handelsrelatie werd aangehaald en het Verenigd Koninkrijk groeide uit tot één van de belangrijkste wapenexporteurs naar Iran. Daarmee was niet alleen de politieke significantie van Iran toegenomen, maar ook de economische belangen aanzienlijk gegroeid.

Een belangrijke bijwerking van de toegenomen Britse (en Amerikaanse) afhankelijkheid van de sjah, was dat zij zich steeds minder kritisch uitlieten over diens gevoerde beleid. Het beleid van de sjah werd ‘warts and all’ geaccepteerd en verdedigd, vanwege de belangen in de regio. Maar terwijl de sjah de repressie opvoerde, groeide de onvrede onder de Iraanse bevolking. Dankzij de eerbiediging van het spreekverbod met delen van de oppositie en de *ulema*, was de Britse ambassade in Teheran nauwelijks op de hoogte van de omslaande stemming in het land. De informatie was vooral afkomstig van de directe kring rondom de sjah en verschillende sjahgezinde groeperingen. Tot een half jaar voor de revolutie werd er op de ambassade niet vanuit gegaan dat de weerstand een noemenswaardige bedreiging voor de macht van de sjah zou kunnen vormen. De vaak negatievere analyses van de politieke situatie door het Midden-Oosten departement van de Foreign and Commonwealth Office, bleken keer op keer accurater dan die van de ambassade. Toch werd de geruststellende boodschap van de diplomaten in Teheran vaak in Londen overgenomen. In een analyse van de FCO van kort na de val van het regime van de sjah, die antwoord moet geven op de vraag waarom de ambassade de omwenteling zo slecht aan heeft zien komen, werd stevige kritiek op het functioneren van de ambassade geuit. Er was nauwelijks zicht op de revolutionaire groeperingen, gedachten en gebeurtenissen in de aanloop naar de revolutie. In het najaar van 1978 werd de dreiging voor de positie van de sjah serieus genomen, maar voor bijsturen om de crisis te bezweren, leek het toen al te laat.

Uit analyses van kort na de terugkeer van Khomeini, blijkt het grote belang van het Verenigd Koninkrijk in het Iran van de sjah. De verandering wordt tevens sterk ingebed in het Koude Oorlog-denken, waarin vooral in 'Oost' en 'West' werd gedacht. Het overheersende doel in de Britse analyses leek om Iran buiten de invloedssfeer van de Sovjet-Unie te houden, al het andere was ondergeschikt. Met de koerswijziging van Iran en het aantreden van Ayatollah Khomeini, kwam ook de anti-imperialistische en anti-Amerikaanse gevoelens in Iran meer aan de oppervlakte. De Britten vormden de belangrijkste uitzondering op het verder overwegend neutrale of zelfs ronduit positieve imago van de Europese landen in Iran. De Iraanse afkeer van de Britten had naast de algemene imperialistische geschiedenis van het Verenigd Koninkrijk ook vooral te maken met de decennialange inmenging in het prerevolutionaire Iran. Khomeini ging ver terug in de geschiedenis om zijn afkeer voor 'the aged wolf of imperialism' kracht bij te zetten en vond weerklank bij zijn groeiende achterban.

Uiteindelijk vormde de gijzeling op de Amerikaanse ambassade in november 1979 de belangrijkste omslag in het Britse beleid ten opzichte van Iran. Deze grove schending van het internationale recht zorgde voor een schok in de internationale gemeenschap en een wereldwijde veroordeling van de gebeurtenissen. De Verenigde Staten verbraken alle diplomatieke banden met Iran en deden een beroep op de lidstaten van de Verenigde Naties om het isolement van Iran te steunen. Sancties door de lidstaten van de VN werden dankzij het gebruik van het veto van de Sovjet-Unie verworpen, waarna ook de belangrijkste bondgenoten van de Verenigde Staten er niet veel voor voelden om de economische sancties al te zwaar te maken. Enerzijds werd dit ingegeven door de mogelijke eigen economische schade en anderzijds bestond de angst dat Iran dankzij eenzijdige westerse sancties in de armen van de Sovjet-Unie geduwd zou worden. Het Verenigd Koninkrijk vormde hierop geen uitzondering. De lidstaten van de EG wilden als blok een signaal afgeven ter ondersteuning van de Verenigde Staten, maar hielden bij het inrichten van de sancties de eigen politieke- en handelsbelangen nauwlettend in de gaten. Dien ten gevolge lieten de economische sancties die uiteindelijk eind april 1980 overeen werden gekomen nagenoeg alle afspraken van voor de gijzeling ongemoeid en veel ruimte voor uitzonderingen van nieuwe handelsovereenkomsten. De handel tussen de EG-lidstaten en Iran nam in 1980 met ruim 50% toe ten opzichte van het voorgaande jaar. In combinatie met de beperkte vorderingen in de onderhandelingen over de gijzelaars, zorgde dit voor veel frustratie bij de Amerikanen. De sancties leken de macht van Khomeini niet te deren. Sterker nog, hij gebruikte de gecreëerde afstand tussen Iran en de rest van de wereld voor zijn eigen politieke agenda.

Interpretatie

In de analyse van de houding van het Verenigd Koninkrijk ten opzichte van het postrevolutionaire Iran vallen een aantal zaken op: allereerst is dat de constante afweging die er werd gemaakt tussen de steunbetuiging aan de voornaamste bondgenoot –de Verenigde Staten– en de wil om de Iraanse autoriteiten niet van zich te vervreemden, ten koste van de eigen belangen. Zeker na de initiële schok over de onwil van de Iraanse regering om het gijzelingsdrama te beëindigen, werden deze belangen vanaf het begin van 1980 steeds gelijkwaardiger. Tegenover vertegenwoordigers van de Verenigde Staten werd benadrukt dat de keuzes die er in Londen werden gemaakt moesten bijdragen aan een snelle oplossing voor de gijzelings situatie. De Britse ambassade in Washington signaleerde echter veel ergernis over de opstelling van Londen na het instellen van de economische sancties. De vertegenwoordigers van het Verenigd Koninkrijk gebruikten net zo goed als de Europese partners het argument dat een breuk met Iran effectief een steun in de rug voor de Sovjet-Unie zou betekenen. Er moest voorkomen worden dat de revolutionairen zich tegen het Westen zouden keren en noodgedwongen in het Oosten uit zouden komen. Hoewel er bij belangrijkste stappen sprake van nauwe afstemming van het beleid was met de Amerikaanse autoriteiten, werd de gezamenlijke lijn van de Europese Gemeenschap consequent verdedigd.

Ten tweede leek het geloof van de Britten in de keuze voor een harde opstelling ten opzichte van Iran veel minder zeker dan de overtuiging in de Verenigde Staten. Zeker na het uitblijven van de VN-sancties, komt uit de diplomatieke stukken een beeld naar voren van de Britten die blijven benadrukken dat er gekozen moet worden voor een vreedzame, diplomatieke oplossing voor de situatie, waarvoor het essentieel was om met de Iraanse autoriteiten in gesprek te blijven. De mislukte bevrijdingspoging van de gijzelaars door de Verenigde Staten werd dan ook als een vergissing beoordeeld, die de situatie geen goed zou doen. Ook in de keuze om de ambassade zo lang mogelijk open te houden en te kiezen voor de opening van een *British Interest Section* onder Zweedse vlag, spreekt deze overtuiging door.

Ten derde valt op hoezeer de relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en de Islamitische Republiek Iran te lijden heeft gehad onder tal van incidenten. Sterker dan in de relatie met andere Europese mogendheden hebben grotere en kleinere relletje voortdurend de boventoon gevoerd in het bepalen van de nieuwe verhoudingen. Mijns inziens heeft dat voornamelijk te maken met de sterke afkeer die er bij grote delen van de revolutionaire bewegingen voor het Verenigd Koninkrijk bestond. Gematigde politici zochten de toenadering tot de Britse ambassade en probeerden de hardliners te beteugelen, maar zij boette na de gijzeling steeds meer aan macht in. Voor Khomeini en zijn volgelingen was elke gebeurtenis bewijs voor de onbetrouwbaarheid van de Britten. De vele protesten bij de ambassade, veelvoudig geuite verdenkingen en detentie van de leden van de

Anglicaanse kerk, de leuzen op de muur van de ambassade en de retoriek in de toespraken van Khomeini, de ophef over de detentie van Iraanse studenten in Londen en de gijzeling in de Amerikaanse ambassade in Londen zijn de belangrijkste voorbeelden van ophef die een verdere toenadering bemoeilijkten. Mijn indruk is dat dankzij de vele opstootjes de relatie bijna continu minder hecht was, dan de algemene wens van de beleidsmakers in Londen. Keer op keer werd geprobeerd de relatie te repareren zodra daar de ruimte voor was, maar telkens ontstond er weer een nieuw probleem dat zorgde voor meer afstand. Het is niet ondenkbaar dat de revolutionaire hardliners bewust deze confrontatie opzochten, om de afstand met het Verenigd Koninkrijk te bewaren. Zeker gezien het patroon zich lijkt voort te zetten in de jaren na de onderzochte periode. Mogelijk biedt dit een interessant aanknopingspunt voor verder onderzoek.

Al met al lijkt het er op alsof zowel de Britten als de hardliners in de vormgeving van de nieuwe relatie na de revolutie niet helemaal hun zin hebben gekregen. Als de volgers van Khomeini tenminste uit waren op een volledige breuk van de relatie met het Verenigd Koninkrijk, zoals dat met de Verenigde Staten wel is gelukt. De Britten wekken in deze periode vooral de indruk erg reactief te werk te gaan, door continu brandjes te blussen waar dat nodig is. Verder wordt zo goed en zo kwaad als dat gaat geprobeerd om dezelfde lijn te hanteren als de overige lidstaten van de Europese Gemeenschap. Dat het speelveld daarin niet gelijk is, komt nauwelijks voor in de diplomatieke stukken. Noch lijkt er actief beleid te worden gevoerd om het beeld van de Britten in Iran te beïnvloeden. Daarmee is niet gezegd dat dit de relatie aanzienlijk zou hebben verbeterd, maar het ogenschijnlijk ontbreken van een inventarisatie van de Iraanse gevoeligheden met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk is toch wel opvallend. De blijvende wens van de Britse autoriteiten om een relatie met het postrevolutionaire Iran op te bouwen, die gelijk was aan die van de overige EG-lidstaten, lijkt in deze periode op wensdenken.

Ten vierde is er ook in de periode na de val van de sjah geen duidelijke indicatie te ontdekken van de bouw van een sterk netwerk van informanten in Iran. Veel van de informatie die via de ambassade en later de British Intrest Section het FCO bereikt, lijkt te komen van andere ambassades, het wekelijkse overleg met de EG-ambassades of via Iraanse en internationale media. Mogelijk was het in deze fase moeilijk om aan de bouw van een netwerk van informanten te beginnen vanwege de omstrede naam van de ambassade of is de periode eenvoudigweg te kort om een dergelijk netwerk op te bouwen. Mogelijk werd ook het belang van een dergelijk netwerk niet ingezien, al lijkt dat twijfelachtig gezien de conclusies van de evaluatie van de beleidsvorming rondom de revolutie door de FCO. In elk geval lijkt de observatie van Posnett zoals die van de jaren voor de revolutie werd gedaan, eenvoudig door te trekken op de situatie in de onderzochte fase na de revolutie.

Tot slot: was het Verenigd Koninkrijk dan helemaal machteloos in het vormgeven van de relatie met het postrevolutionaire Iran? Nee er zijn wel degelijk keuzes gemaakt door de Britse autoriteiten, die de verhoudingen hebben bepaald. Zo is er bijgedragen aan het vorming van de sancties die door het EG zijn opgelegd, is er een koers gekozen die de Verenigde Staten niet al te veel bruuskeerde, terwijl er tegelijkertijd geen absolute breuk met Iran ontstond, is de economische relatie tussen Iran en het Verenigd Koninkrijk blijven bestaan en is de handel zelfs toegenomen en is er een bescheiden rol gespeeld bij de uiteindelijke vrijlating van de gijzelaars. Met de opstelling naar aanleiding van het begin van de Iran-Irak Oorlog, lijkt bovendien het geopolitieke belang duidelijk de boventoon te voeren boven de toekomst van de relatie met Iran (of Irak). De voorkeur voor steun aan het Irak van Saddam Hoessein werd voornamelijk ingegeven om de mogelijke uitbreiding van de invloed van de Sovjet-Unie tegen te gaan.

Britse rolopvattingen en de revolutie

De Iraanse revolutie viel volgens Alex MacLeod samen met het moment waarop het Verenigd Koninkrijk onder premier Thatcher langzaam het zelfvertrouwen op het wereldtoneel begon te hervinden. Zoals MacLeod eerder aangaf was er geen sprake van een stevige koerswijziging ten opzichte van de jaren daarvoor, maar werd er wel duidelijker stelling genomen bij internationale vraagstukken.

Wanneer we de bevindingen in het onderzoek vergelijken met de Britse rolopvattingen, valt op dat de veronderstelde rolopvattingen maar gedeeltelijk terug zijn te zien in het gevoerde beleid. De rolopvatting van *Regional protector* is zichtbaar in de verantwoordelijkheid die het Verenigd Koninkrijk neemt in het vinden van een veiligheidsconstructie voor de Perzische Golf. In het Iran van de sjah werd de beoogde opvolger gevonden voor de arbiter in de regio. Samen met de Verenigde Staten werd Iran door het Verenigd Koninkrijk uitgerust voor deze rol. Er werd geïnvesteerd in de Iraanse economie en de sjah kreeg beschikking over een modern wapenarsenaal uit beide landen. Terwijl in 1978 de onrust in Iran toenam, groeide de angst in Londen dat Iran in de toekomst deze rol niet meer zou kunnen spelen. Opnieuw werd de verantwoordelijkheid gevoeld om een rol te spelen in de stabiliteit van het gebied.

De *regional-subsystem collaborator* zien we terug in de Britse overtuiging voor het vinden van een Europees antwoord op de gijzelingssituatie. Er werd vooral in de communicatie met de Amerikaanse bondgenoten veelvuldig uitgelegd dat de sancties alleen het beoogde effect zouden hebben, als deze gezamenlijk met de lidstaten van de Europese Gemeenschap werden genomen. De eventuele vertraging bij de invoering van de sancties en de moeilijkheden bij het vinden van een compromis werden daarbij op de koop toegenomen. De angst voor de consequenties voor de handelsrelatie met

Iran, speelde ook een duidelijke rol in deze afweging. De bescherming van de commerciële belangen heeft een duidelijke impact op de vorming en implementatie van de sancties gehad. Premier Thatcher benadrukte na het bereiken van een overeenkomst over de sancties in gesprek met de Duitse Bondskanselier Schmidt, dat alle lidstaten van de EG de maatregelen gelijktijdig moesten implementeren. Anders bestond het gevaar dat de ene lidstaat van de sancties van de anderen zou profiteren, waarbij het effect op Iran minimaal zou zijn. Ondanks deze kanttekeningen is de toewijding aan het vinden van een gezamenlijke oplossing een duidelijke uiting van deze rolopvatting.

Met betrekking tot de relatie met de Verenigde Staten kan over de rolopvatting van *faithful ally* worden geconcludeerd dat het beeld in deze periode wat diffuus is. Direct na het ontstaan van de gijzelingssituatie is de bereidheid om afstand te nemen van de Iraanse autoriteiten zeer sterk. De onwil van de Iraanse autoriteiten om in te grijpen werd in het Verenigd Koninkrijk scherp veroordeeld en er werden direct politieke en economische maatregelen genomen om het leiderschap in Teheran onder druk te zetten. Ook werd er deelgenomen in een georganiseerde informatie-uitwisseling met de Verenigde Staten, om het gemis van informatievoorziening vanuit de Amerikaanse ambassade op te vangen. Naar mate de eerste schok over de situatie wegebe, werd ook de bereidheid om scherpe economische sancties te nemen minder groot. Na de veto van de Sovjet-Unie die de VN-sancties blokkeerde, wierp het Verenigd Koninkrijk zich niet op als verdediger van de vergaande sancties door de bondgenoten van de Verenigde Staten. Uit de analyse van de diplomatieke correspondentie uit deze periode komen drie oorzaken naar voren: de angst dat te sterke sancties Iran in de armen van de Sovjet-Unie zou drijven (1), bescherming van de economische belangen in Iran (2) gecombineerd met de wens om ook voor de Europese landen een betrouwbare bondgenoot te zijn (3). Wel werd in openbare uitingen herhaaldelijk de steun aan de Verenigde Staten en de Europese bondgenoten uitgesproken.

Een Britse rolopvatting die in deze casus maar beperkt naar voren komt is die van *mediator-integrator*. Het Verenigd Koninkrijk werpt zich in de bestudeerde periode niet of nauwelijks op als bemiddelaar, om de ontstane spanning op te lossen. Dit lijkt voort te komen uit de moeizame relatie die het Verenigd Koninkrijk met het nieuwe Iraanse leiderschap had. Voortgekomen uit de historische inmenging in Iraanse aangelegenheden en de steun aan de sjah tot vlak voor de revolutie, was de afkeer van het Verenigd Koninkrijk onder de Iraanse revolutionairen groot. Het land was daarom niet in de positie om een rol van mediator te spelen.

Conclusie

In de inleiding van dit onderzoek heb ik een aantal vragen gesteld, die ik wilde onderzoeken. Centraal onderwerp was de relaties van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland met Iran, ten tijde van de Iraanse revolutie. Met gebruik van theorieën en concepten uit de studie naar Internationale Betrekkingen heb ik een antwoord proberen te vinden op deze onderzoeksvragen:

In hoeverre is er na de revolutie sprake van een breuk met het prerevolutionaire Iranbeleid van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland?

Kort voor de Iraanse revolutie was de handelsrelatie tussen West-Duitsland en Iran bijzonder sterk. Er was sprake van import van veel West-Duitse goederen en diensten in Iran en West-Duitsland was voor een belangrijk deel van de olieleveranties afhankelijk van het land. Ondanks de sterke handelsrelatie, was de politieke relatie minder sterk ontwikkeld. De West-Duitse beleidsmakers waren niet erg gecharmeerd van het autoritaire regime van de sjah en bovendien waren toenaderingsmogelijkheden beperkt door de sterke positie van het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten in Iran. De Iraanse revolutie ging met mensenrechtenschendingen en vervolging van minderheden gepaard, waardoor er in West-Duitsland weerstand ontstond tegen de nieuwe Iraanse machthebbers. Toch opende de omwenteling voor de West-Duitse regering een mogelijkheid om de relatie opnieuw vorm te geven, zonder dat zij daarbij last zou ondervinden van de dominante positie van de Britten en Amerikanen. Dit verklaart gedeeltelijk de milde reactie van de Bondsregering op de mensenrechtenschendingen, na aanvang van de revolutie. De misstanden in Iran en de gijzelingsactie op de Amerikaanse ambassade van november 1979, zorgde echter dat er politiek toch duidelijk afstand van het postrevolutionaire Iran genomen werd. Ook de handelsrelatie werd door deze ontwikkelingen en de daaropvolgende sancties beperkt, maar dit nam niet weg dat nog datzelfde jaar de handelsvolumes toch toe konden nemen. Er was al met al geen sprake van een duidelijke breuk in de relatie, deze bleef net als voor de revolutie grotendeels economisch van aard. De Duitse regering bleef tijdens en na de revolutie in contact met de Iraanse autoriteiten en de handelsrelatie kon na verloop van tijd zelfs groeien.

De relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en Iran was in de jaren voor de revolutie zowel politiek als economisch sterk gegroeid. Dankzij de rol van Iran in de veiligheidsconstructie in de Perzische Golf, werd er vanaf begin jaren zeventig door het Verenigd Koninkrijk sterk geïnvesteerd in het land. Ook in de bewapening van Iran om de rol van arbiter in de Perzische Golf goed uit te kunnen voeren, speelde het Verenigd Koninkrijk een belangrijke rol. De afhankelijkheid van Verenigd Koninkrijk van het regime van de sjah werd hierdoor op twee manieren vergroot. De rol in de veiligheidsconstructie

in de Perzische Golf was afhankelijk van de stabiliteit van het sjahregime en ook de wapenexport naar Iran zorgde voor een stabiele orderportefeuille voor de Britse wapenindustrie. De val van de sjah was om deze reden een groot verlies voor het Verenigd Koninkrijk. Na de gijzelingssituatie op de Amerikaanse ambassade werd de Britse hoop op normalisering van de relaties opgegeven. De vijandige houding van de revolutionairen ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk, zorgde bovendien voor oplopende spanning. Talloze incidenten zorgde voor een gespannen relatie, waardoor uiteindelijk in september 1980 de Britse ambassade in Teheran gesloten moest worden. Het zou twintig jaar duren voordat een ambassadeur terug zou keren naar Iran. De revolutie betekende daarmee een breuk in de Brits-Iraanse relatie. Het Verenigd Koninkrijk verloor een belangrijke bondgenoot in het Midden-Oosten. Waar het eerder een van de voornaamste partners was van Iran, was het nu geworden tot een van de belangrijkste tegenstanders van de Iraanse autoriteiten.

Waarom lijkt dezelfde gebeurtenis in West-Duitsland een andere reactie op te roepen dan in het Verenigd Koninkrijk? En in welke mate spelen de historische banden met Iran hierin een rol?

Het Verenigd Koninkrijk nam in de nasleep van de revolutie voor wat betreft de politieke betrekkingen meer afstand van Iran, dan West-Duitsland. Op basis van de analyse van de diplomatieke stukken lijkt dit echter niet hoofdzakelijk voort te komen uit de Britse wil om meer afstand te nemen, maar dwingen de omstandigheden daartoe. Zo was het terugtrekken van de Britse ambassadeur in april 1980 ingegeven door de gezamenlijke beslissing van de Europese Gemeenschap om gehoor te geven aan het voorafgaande verzoek van de Verenigde Staten. En ook de sluiting van de Britse ambassade in september 1980, was nadrukkelijk tegen de wens van de Britten in. De oplopende spanning in Teheran na de opsluiting van de Iraanse studenten in Londen, de veiligheidssituatie van het personeel van de ambassade en de waarschuwing van de Iraanse minister van Buitenlandse Zaken, maakte de keuze welhaast onvermijdelijk. De Britse autoriteiten probeerde ondanks de talloze incidenten de relatie met Iran zo goed mogelijk te houden. Na de sluiting van de ambassade werd met de oprichting van de *British Interest Section* een manier gevonden om toch in Teheran aanwezig te kunnen zijn. Toch zijn er ook verschillen tussen Het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland in de manier waarop zij omgingen met de omwenteling in Iran. Voor de val van de sjah bleven de Britten hem langer in het openbaar verdedigen, de kritiek op de revolutionaire regering was steviger en waar de West-Duitse ambassadeur na zijn vertrek binnen vijf weken weer terug was op de post, zou de Britse ambassadeur voor de sluiting in september niet meer terugkeren.

Deze verschillen hebben in mijn ogen twee voornamelijk oorzaken. In eerste instantie de opstelling van de Iraanse revolutionairen, die zich positief uitlieten over de toekomstige relatie met West-Duitsland, maar zich juist afkeerden van de Britten. Zoals eerder aangetoond heeft deze houding zijn oorsprong

in de moeizame historische relatie tussen het Verenigd Koninkrijk en Iran. De revolutionairen verweten het Verenigd Koninkrijk onder andere de bijna onvoorwaardelijke steun aan de sjah, de rol in de coup tegen Mohammad Mossadegh in 1953, de onevenwichtige verdeling van de olieopbrengsten van de APOC/AIOC, de rol in de constitutionele revolutie en de langdurige inmenging in het land. Dankzij deze verwijten stond de prerevolutionaire relatie tussen Iran en het Verenigd Koninkrijk onder hoogspanning en kon deze zich niet goed ontwikkelen. Een daaraan ondergeschikte oorzaak is in mijn ogen, de houding van het Verenigd Koninkrijk. De Britten keerden zich minder nadrukkelijk af van Iran dan andersom. Vanwege de afhankelijkheid van het Iran van de sjah, werd deze langer verdedigd en was de kritiek op de revolutionairen vanuit Londen stevig. In West-Duitsland waren de belangen die verbonden waren aan het regime van de sjah aanzienlijk minder groot. Daardoor werd de omwenteling door de Britten echt als het verlies van een bondgenoot beschouwd, terwijl men in West-Duitsland zich kon verheugen op nieuwe economische kansen met het postrevolutionaire Iran. De gijzelingssituatie op de Amerikaanse ambassade zorgde voor een schok bij de Britten, die opnieuw bereid waren politiek afstand te nemen van Iran. Na de aanvankelijke schok bleek de wil om ook economisch de banden met Iran stevig in te perken echter niet groter dan die bij de overige lidstaten van de Europese Gemeenschap.

In hoeverre is het Iranbeleid tijdens de revolutie in overeenstemming met de rolopvattingen van het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland in de internationale gemeenschap?

De in dit onderzoek geïdentificeerde rolopvattingen voor het Verenigd Koninkrijk en West-Duitsland lijken voor een groot deel terug te komen in de totstandkoming van het gevoerde beleid. Zowel in het uiteindelijke beleid als in de verdediging van de keuzes die er werden gemaakt, lijkt te worden teruggegrepen op argumenten die aan de geïdentificeerde rolopvattingen kunnen worden gekoppeld. Een aantal van de geïdentificeerde rolopvattingen lijken op verschillende momenten erg duidelijk aanwezig in het beslissingproces. Voor het Verenigd Koninkrijk zijn dat de rollen van *regional protector* en *regional-subsystem collaborator*. Voor West-Duitsland zijn principes als nooit meer *Alleingang*, de weerstand tegen gebruik van geweld om politieke conflicten op te lossen en het nastreven van de Duitse eenwording van groot belang voor de totstandkoming van het beleid. Ondanks dat deze rolopvattingen terug lijken te komen in de afwegingen van de beleidsmakers, lijkt de voorspellende waarde van de theorie zeer gering. De oorzaak hiervoor is in mijn ogen tweeledig. Enerzijds kunnen verschillende principes elkaar bijten, zoals dat bij de West-Duitse afweging tussen de strenge opstelling over Iraanse mensenrechtenschendingen en minderhedenvervolgving en de economische belangen het geval is. Anderzijds kunnen ook de omstandigheden de mogelijkheden voor beleid dat in lijn is met de rolopvattingen bemoeilijken. Dit gold met name voor de Britse rolopvatting *mediator-integrator*. Door de omstreden reputatie van het Verenigd Koninkrijk in Iran,

waren de Britten niet in de positie om als mediator op te treden bij mogelijke conflicten. De behoorlijke overeenkomst tussen de verschillende rolopvattingen en de totstandkoming en verdediging van het beleid, maakt de theorie bruikbaar als analysegereedschap voor het buitenlands beleid. Met de theorie is het mogelijk om inzichtelijk te maken dat zowel binnenlandse als buitenlandse processen invloed hebben op de totstandkoming van het buitenlands beleid. Het biedt inzicht in het kader dat beleidsmakers gebruiken om hun beleid te vormen en te verdedigen. Wel moet in ogenschouw genomen worden dat rolopvattingen veranderlijk zijn, dat ze door beleidsmakers kunnen worden aangepast of genegeerd en dat er tegenstrijdigheden kunnen ontstaan door het bestaan van conflicterende rolopvattingen.

Literatuurlijst

Afbeeldingen

Kaart Islamitische Republiek Iran: United Nations, Department of Peacekeeping Operations, "Islamic Republic of Iran", Map 3891 (versie 25 juli 2016)

<http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/iran.pdf> (januari 2004).

Afbeelding 1: Browne, Edward Granville, "The Russo-British Pact in 1907" in W. Morgan Shuster, *The Strangeling of Persia* (New York 1912) 5.

Bronnen

Browne, N. W., *British Policy on Iran, 1974 – 1978*, Foreign and Commonwealth Office, (Londen 1979) National Archives, Kew.

Foreign and Commonwealth Office, *FCO 8 - 2998/3185/3383, FCO 98 - 676* (Londen 1978-1979) National Archives, Kew.

Bronnenuitgaven

British Foreign Office, *Correspondence relating to Persia and Affghanistan* (Londen 1839).

Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 114. Sitzung*, Bonn, 9 november 1978.

Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 139. Sitzung*, Bonn, 16 februari 1979.

Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 149. Sitzung*, Bonn, 27 april 1979.

Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 211. Sitzung*, Bonn, 17 april 1980.

Deutscher Bundestag, *Stenographischer Bericht; 219. Sitzung*, Bonn, 23 mei 1980.

Geiger, Tim, Amit Das Gupta, Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1980* (München 2011).

Möller, Horst, Klaus Hildebrand en Gregor Schöllgen, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1978* (München 2009).

Pautsch, Ilse Dorothee, Michael Ploetz und Tim Szatkowski, *Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland 1979* (München 2010).

PREM 19/275, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; negotiations for release of hostages; sanctions; part 5*, 1 februari 1980 - 8 april 1980 (Londen 1980) National Archives, Kew.

PREM 19/276, *IRAN Internal situation: relations with USA and UK following hostage taking at US embassy, Tehran; US mission to release hostages; sanctions; part 6*, 8 april 1980 – 30 april 1980 (London 1980) National Archives, Kew.

PREM 19/496, *IRAN Internal situation; US and UK relations with Iran following hostage taking at American embassy in Tehran; demonstration in Grosvenor Square by Iranian students; sanctions; part 8*, 28 mei 1980 – 17 februari 1981 (London 1981) National Archives, Kew.

Krantenartikelen

Hamm, Harry, Der Bundeskanzler rechnet mit einem „islamischen Sozialismus“ in Iran, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30 januari 1979.

Hamm, Harry, 'Das Bild Chomeinis hängt an einer Regenrinne', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 februari 1979.

Nussbaumer, Heinz, 'Das Licht aller Gläubigen gegen die Sonne der Arier', *Die Welt*, 10 maart 1979.

Reißmüller, Johann Georg, 'Und was sagen wir Chomeini?', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 mei 1979.

Spiegel, 'Die Amerikaner sind wundgescheuert', *Der Spiegel*, 14 april 1980.

Spiegel, 'Zurück ins Mittelalter, Iran: Der Islam fordert die Macht', *Der Spiegel*, 12 februari 1979.

Vocke, Harald, 'Wieder ein Justizmord', *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 09 april 1979.

Weckbach-Mara, Friedemann, 'Alle Deutschen können in Persien bleiben, wenn . . .', Interview Chomeini', *Bild*, 22 januari 1979.

Literatuur

Abrahamian, Ervand, *A History of Modern Iran* (Cambridge 2008).

Ansari, Ali M., *Modern Iran Since 1921, The Pahlavis and After* (Harlow 2003).

Ansari, Ali M., 'The Myth of 'Perfidious Albion': Anglo-Iranian Relations in Historical Perspective', *Asian Affairs* 44 (2013) 3, 378-391.

Aggestam, L., 'Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy', *ARENA Working Paper* 8 (Oslo 1999), http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/1994-2000/1999/wp99_8.htm (15 december 2015).

Baktiari, Bahman, *Parliamentary Politics in Revolutionary Iran* (Gainsville 1996).

Banchoff, T., *Germany's European Policy: A Constructivist Perspective*, CES Germany & Europe Working Papers 8 (Cambridge 1998).

- Bellaigue, Christopher de, *Patriot of Persia, Muhammad Mossadegh and a Very British Coup* (London 2012).
- Bill, James A., *The Eagle and the Lion: The tragedy of American-Iranian Relations* (New Haven 1988).
- Bösch, Frank, 'Zwischen Schah und Khomeini : die Bundesrepublik Deutschland und die islamische Revolution im Iran', *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 63 (2015) 3, 319-349.
- Bowden, Mark, *Guest of the Ayatollah. The Iran Hostage Crisis: The First Battle in America's War with Militant Islam* (New York 2006).
- Brumă, Andrei, 'Britain's Role in the Security Construct for the Persian Gulf', *Romanian Journal of History and International Studies* 3 (2016) 1, 31-60.
- Castiglioni, Claudia, 'The EEC and Iran: From the Revolution of 1979 to the Launch of the Critical Dialogue in 1992' *Journal of European Integration History* 21 (2015) 1, 69-88.
- Curzon, George Nathaniel, *Persia and the Persian Question* (London 1882).
- Daniel, Ethan L., *The History of Iran* (Westport 2001).
- Encyclopaedia Iranica, 'GREAT BRITAIN ii. An Overview of Relations: Safavid to the Present' (versie 23 februari 2012) <http://www.iranicaonline.org/articles/great-britain-ii> (11 juni 2016).
- Encyclopaedia Iranica, 'Hostage Crisis' (versie 23 maart 2012) <http://www.iranicaonline.org/articles/hostage-crisis> (28 mei 2016).
- Ehtushami, Anousharavan, Zweiri Mahjoob (eds), *Iran's Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad* (Reading 2008).
- Fain, Taylor, *American Ascendance and British Retreat in the Persian Gulf Region* (New York 2008).
- Gasiorowski, Mark J., 'The 1953 Coup D'etat in Iran', *International Journal of Middle East Studies* 19 (1987) 3, 261-286.
- Gause, F. Gregory, *The International Relations of the Persian Gulf* (Cambridge 2009).
- Gerner, L. van, *Civilizing World politics through 'civilian power'* (Utrecht 2012).
- Gerschoffer, Mark A., *Germany's Iran policy Beyond "Critical Dialogue"* (Monterey 1998).
- Ginsberg, R. H., *Foreign Policy Actions of the European Community; the Politics of Scale* (Boulder 1989).
- Goldstein, J., R. Keohane, *Ideas & Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* (Ithaca 1993).
- Hafez, Kai, *Die politische Dimension der Auslandsberichterstattung Bd. 2: Das Nahost- und Islambild der deutschen überregionalen Presse* (Baden-Baden 2002).
- Hosseini, Alikhani, *Sanctioning Iran; Anatomy of a Failed Policy* (London 2000).

- Hunter, Shireen, *Iran and the World, Continuity in a Revolutionary Decade* (Bloomington 1990).
- Holsti, K. J., 'National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy', *International Studies Quarterly* 14 (1970) 3, 233-309.
- Jackson, R., G. Sorensen, *Introduction to International Relations: Theories and Approaches* (Oxford 2013).
- Kazemzadeh, Firuz, *Russia and Britain in Persia 1864-1914; A Study in Imperialism* (London 1968).
- Kennington, Devin, e.a., *Iran-Iraq War Timeline*, Wilson Center, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Iran-IraqWar_Part1_0.pdf (22 maart 2016).
- Kirste, K., H. Maull, 'Zivilmacht und Rollentheorie', *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 2 (1996) 283-312.
- Krotz, Ulrich, *National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared*, Program for the Study of Germany and Europe, Working Paper 02.1 (Cambridge 2009).
- Küntzel, Matthias, *Germany and Iran, From the Aryan Axis to the Nuclear Threshold* (New York 2014), Kindle edition.
- Kurki, M., C. Wight, 'International Relations and Social Science' in T. Dunne, M. Kuki, and S. Smith (eds.) *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (Oxford 2013) 14-35.
- Létourneau, Paul, Marie-Elisabeth Räkel, 'Germany: To Be or Not to Be Normal', in Philippe G. LePrestre, ed., *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition* (Montreal 1997) 111-130.
- Lucas, Ivor, 'Revisiting the Decline and Fall of the Shah of Iran', *Asian Affairs* 40 (2009) 3, 418-424.
- MacLeod, Alex, 'Great Britain: Still Searching for Status', in: Philippe G. Le Prestre, *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition* (Montréal 1997).
- Maleki, Nader, *Bestimmungsfaktoren industrieller Direktinvestitionen im Iran - unter besonderer Berücksichtigung Investoren aus der Bundesrepublik Deutschland* (Dortmund 1978).
- Maull, Hanns W., 'Germany and Japan: The New Civilian Powers', *Foreign Affairs* 69 (1990) 5, 91-106.
- Moshaver, Ziba, 'Revolution, Theocratic Leadership and Iran's Foreign Policy: Implications for Iran-EU Relations' *The Review of International Affairs* 3 (2003) 2, 283-305.
- Moslem, Mehdi, *Factional Politics in Post-Khomeini Iran* (Syracuse 2002).
- Mousavian, Seyyed Hossein, *Iran-Europe Relations: Challenges and Opportunities* (London 2008).
- Munton, D., M. Matejova, 'Spies without Borders? Western Intelligence Liaison, the Tehran Hostage Affair and Iran's Islamic Revolution' *Intelligence and National Security* 27 (2012) 5, 739-760.

Nuttall, S., 'Two Decades of EPC Performance' in: E. Regelsberger, P. de Schoutheete de Tervarent, W. Wessels, *Foreign Policy of the European Union; From EPC to CFSP and Beyond* (London 1997), 19-40.

Parsons, Anthony, 'Iran and Western Europe' in *Middle East Journal* 43 (1989) 2, 218-229.

Posnett, Edward, 'Treating His Imperial Majesty's Warts: British Policy towards Iran 1977-79', *Iranian Studies* 45 (2012) 1, 119-137.

Rabi, Uzi, 'Britain's 'Special Position' in the Gulf: Its Origins, Dynamics and Legacy', *Middle Eastern Studies* 42 (2006) 3, 351-364.

Rezaeiejan, Said, *Duitse Iranpolitiek 1871-2005* (Amsterdam 2012).

Rundle, Christopher, 'Iran-United Kingdom Relations Since the Revolution: Opening Doors' in: Anousharavan Ehtushami, Zweiri Mahjoob (eds), *Iran's Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad* (Reading 2008) 89-104.

Tarock, Adam, 'Iran-western Europe relations on the Mend', *British Journal of Middle Eastern Studies* 26 (1999) 1, 41-61.

Thies, C. G., *Role Theory and Foreign Policy* (Iowa City 2009).

Thiessen, Mark, *An Island of Stability, the Islamic Revolution of Iran and the Dutch Opinion* (Leiden 2009).

Wiegrefe, Klaus, 'West Germany's Secret Role in Ending the Drama' (versie 4 augustus 2015), <http://www.spiegel.de/international/zeitgeist/how-gerhard-ritzel-helped-end-the-iranian-hostage-crisis-a-1045268.html> (11 april 2016).