

# Aan de vooravond van de Iraanse Revolutie

Het conflict tussen de Amerikaanse inlichtingendiensten en beleidsmakers tussen  
midden-1977 en november 1978.

Naam: Anna Dilber

Studentnummer: 5951100

Bachelor Scriptie Geschiedenis

Docent: Lars Behrisch

Datum: 12 februari 2019

Woordenaantal: 8799

## Samenvatting

In deze scriptie wordt het conflict tussen Amerikaanse beleidsmakers en inlichtingendiensten aan de vooravond van de Iraanse Revolutie onderzocht. In de periode tussen midden-1977 en november 1978 werd het duidelijk dat de positie van de Sjah instabieler werd, maar er werd niet voorzien dat de Sjah uiteindelijk zijn positie zou verliezen. Het niet kunnen voorspellen van een bepaalde gebeurtenis wordt gezien als een falen van de inlichtingen.

In dit onderzoek wordt gezocht naar een verklaring voor het conflict aan de hand van primaire bronnen, zoals rapporten en memoranda van en over inlichtingendiensten en beleidsmakers. Eerst worden twee inlichtingendiensten uitgelicht, NFAC en INR, die over het algemeen conflicterende beelden rapporteerden. Vervolgens worden twee belangrijke individuen besproken, Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski en CIA-directeur Stansfield Turner, die veel invloed hadden op het verloop van het conflict en het beleid dat gevoerd werd. Ten slotte komen deze analyses bij elkaar en worden ze afgewogen op het terrein van “structure” en “agency”.

Aan de hand van de gebruikte bronnen uit het CIA-archief wordt duidelijk dat het conflict niet zwart-wit van aard was en dat beide partijen bijdroegen aan het falen van de inlichtingen. Onder de diensten waren er problemen aanwezig, zoals minimale communicatie en inadequate (kwalitatieve) informatie. Ook onder de beleidsmakers bestonden er conflicten, waarbij de inlichtingen die niet binnen het te voeren beleid pasten bijvoorbeeld werden genegeerd. Het structurele probleem tussen de twee groepen culmineerde uiteindelijk in een uniek geval waar de spanningen de precare balans omsloegen.

## Inhoudsopgave

Samenvatting .....	2
Lijst van afkortingen .....	3
Inleiding .....	4
1. De positie van de Sjah: inlichtingen.....	8
1.1 NFAC versus INR .....	8
1.2 De gemoedstoestand van de Sjah .....	9
1.3 Invloed van liberalisatie en modernisatie .....	10
1.4 De Sjah en het gebruik van geweld .....	11
1.5 Inlichtingen: reden voor verschil .....	12
2. Beleidsmakers en hun visies .....	14
2.1 Zbigniew Brzezinski.....	14
2.2 De rivaliteit tussen Zbigniew Brzezinski en Stansfield Turner .....	15
2.3 NFAC in reactie op het beleid .....	16
3. Aard van het probleem: structureel of uniek? .....	18
3.1 Opdrachtgever en -nemer .....	18
3.2 De kracht van het individu.....	19
3.3 De uniciteit inzake de Iraanse situatie .....	20
Conclusie.....	21
Literatuurlijst.....	23
Bronnen .....	23
Literatuur .....	23

## Lijst van afkortingen

CIA	Central Intelligence Agency
INR	Bureau of Intelligence and Research
NFAC	National Foreign Assessment Center
NID	National Intelligence Daily
NIO	National Intelligence Officer
ORPA	Office of Regional and Political Affairs

## Inleiding

In de periode voordat Donald Trump president werd van de Verenigde Staten, bestond er al een sterk conflict tussen hem en wellicht de bekendste inlichtingendienst, de CIA. De analyses en conclusies van de dienst stonden hem niet aan, waardoor hij vaak met ze botste. Nadat Trump president werd, wilde hij de banden met de inlichtingengemeenschap verbeteren. Hij meende de diensten altijd te steunen, ook wanneer hij in conflict zou komen met hun leiderschap of inlichtingen.<sup>1</sup> Deze spanning tussen beleidsmaker en inlichtingendienst is niet nieuw, maar bestaat al decennia. Amerikaanse inlichtingendiensten zijn sinds de vorige eeuw actief in verschillende delen van de wereld, waaronder het Midden-Oosten. De Verenigde Staten zijn in het bijzonder geïnteresseerd geweest in Iran, waar ze onder andere betrokken waren bij de *Coup d'État* van 1953 en de Iraanse Revolutie van 1977-79. Ook rond deze gebeurtenissen bestonden er spanningen tussen de diensten en beleidsmakers. De Amerikaanse *intelligence* omtrent de Iraanse Revolutie wordt bijvoorbeeld als de grootste mislukking van de inlichtingendiensten gezien volgens de Amerikaanse beleidsmakers uit die tijd.

Er bestaat debat over of er een falen was van de inlichtingen ten tijde van de Iraanse Revolutie en over wiens schuld dat dan zou zijn. William J. Daugherty meent dat er een falen bestond van de inlichtingendiensten.<sup>2</sup> Er waren tegenstrijdige rapporten en verslagen over de situatie in Iran, waardoor er geen duidelijk beeld bestond over het gebied en de problemen ervan. Zijn focus ligt daarnaast sterk op bepaalde individuen die ervoor zorgden dat de inlichtingen die bruikbaar waren, niet gebruikt of genegeerd werden. De intenties van onder andere Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski, President Jimmy Carter, Nationaal Veiligheidsraad-lid Gary Sick en CIA-directeur Stansfield Turner kent hij veel waarde toe. De schuld van het falen van de *intelligence* legt hij zo niet alleen neer bij de inlichtingendiensten, maar ook bij de beleidsmakers, waarbij hij de focus sterk legt op de intenties van individuen.

Michael Donovan stelt daarentegen dat er niet per se een falen bestond van de inlichtingendiensten, maar een falen van de beleidsmakers om de *intelligence* die vergaard was te gebruiken.<sup>3</sup> Volgens hem hadden de diensten bruikbare rapporten geschreven, maar bevatten deze niet de informatie die de beleidsmakers in Washington wilden krijgen. De verkregen informatie paste niet in het politieke beleid van Amerika. De focus van Donovan ligt op de spanning tussen de inlichtingendiensten enerzijds en de beleidsmakers anderzijds, waarbij hij meent dat de schuld van het falen in die spanning te vinden is. Deze spanning zou dus volgens hem inherent zijn aan de structuur die bestaat tussen de twee instituties, waarbij politiek een belangrijke factor is.

Robert Jervis beweert in zijn boek *Why Intelligence Fails* dat er inderdaad fouten werden gemaakt binnen inlichtingendiensten en dat de analyses van de diensten beter konden en hadden moeten zijn.<sup>4</sup> Hij stelt echter dat de gemaakte conclusies fundamenteel niet zouden

---

<sup>1</sup> Philip Rucker en Greg Miller, 'Trump visits CIA headquarters after sharply criticizing the intelligence community' (versie 21 januari 2017), [https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/21/trump-to-visit-cia-headquarters-after-sharply-criticizing-the-intelligence-community/?noredirect=on&utm\\_term=.46c7e002f211](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/21/trump-to-visit-cia-headquarters-after-sharply-criticizing-the-intelligence-community/?noredirect=on&utm_term=.46c7e002f211) (18 december 2018).

<sup>2</sup> William J. Daugherty, 'Behind the Intelligence Failure in Iran', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14 (2001) 4, 449-484.

<sup>3</sup> Michael Donovan, 'National intelligence and the Iranian revolution', *Intelligence and National Security* 12 (1997) 1, 143-163.

<sup>4</sup> Robert Jervis, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (2010).

veranderen als de analyses meer absoluut van aard waren. Betere inlichtingen leiden volgens Jervis bovendien niet tot effectiever beleid, waardoor het lastig is een schuldige aan te wijzen voor inlichtingen falen in het algemeen. Dit zou verder betekenen dat fouten in inlichtingen niet weggewerkt kunnen worden, beleidsmakers eerder verantwoordelijk gehouden kunnen worden en dat er veel onzekerheid bestaat in de inlichtingenwereld. Jervis pleit daarom voornamelijk voor een verbetering van de analyses, zodat de inlichtingengemeenschap in zijn geheel vooruitgaat.<sup>5</sup>

Daugherty en Donovan vinden dus dat er een inlichtingen falen plaatsvond en zien gedeeltelijk de problematische communicatie tussen de diensten en de beleidsmakers als de oorzaak. Het verschil tussen de twee is dat Daugherty meent dat de schuld van het falen vooral bij de diensten lag, maar ook getekend werd door intenties van bepaalde individuen. Donovan legt de schuld eerder bij de beleidsmakers en vindt de oorsprong daarvan in de structurele spanning tussen de groepen. Jervis vindt daarentegen dat de diensten fouten hadden gemaakt, maar dat er geen schuldige aangewezen kan worden voor een inlichtingen falen omdat hij geen correlatie ziet tussen goede inlichtingen en goed beleid. Op deze wijze kan de verantwoordelijkheid, niet de schuld, ondanks de fouten van de diensten ook bij de beleidsmakers worden gelegd. Daugherty en Donovan zoeken dus naar de schuldige voor het falen van de inlichtingen, terwijl Jervis vooral zoekt naar een verbetering van de inlichtingenwereld en de verantwoordelijkheid van falen genuanceerder ziet.

In deze scriptie wordt daarentegen gezocht naar de achterliggende oorzaken van het conflict tussen de diensten en beleidsmakers en niet naar schuld of verantwoordelijkheid. De argumenten van Daugherty en Donovan hebben te maken met communicatie, maar in dit onderzoek wordt gepoogd verder te kijken dan alleen dat aspect van het conflict. Jervis pleit voor betere analyses zodat conclusies overeenkomen met de werkelijkheid, maar dit onderzoek wil zich niet enkel richten op de getrokken conclusies. Deze scriptie gaat over de aard van de diensten, de kwaliteit van hun analyses en de vergaarde inlichtingen. Het gaat over de intenties en visies van de beleidsmakers, de politieke botsingen en de werking tussen de diensten en beleidsmakers. Deze scriptie poogt daarom verder te kijken dan schuld en wil verklaren waarom er een conflict bestond.

De vraag die hieruit voortkomt is de volgende: Waarom bestond er een conflict tussen de Amerikaanse inlichtingendiensten en de Amerikaanse beleidsmakers omtrent de inlichtingen over Iran tijdens 1977-78? De verklaring van het conflict tussen de twee partijen is volgens het debat voor een deel te vinden in de communicatie, maar dit onderzoek poogt ook andere achterliggende oorzaken aan het licht te brengen zonder vast te blijven zitten in de schuldvraag. Zo kan het debat opengemaakt worden. Het conflict speelde het sterkst in 1977-78, waardoor de focus op die jaren zal liggen. Wanneer er over falen van de inlichtingen in Iran wordt gesproken, gaat het over het niet aan zien komen van de val van de Sjah. De eerste vraag die daarom gesteld wordt, is welke diensten rapporten maakten over de positie van de Sjah in Iran aan het begin van de revolutie in 1977-78 en waarin en waarom deze rapporten verschilden van elkaar. De vervolgvraag is wat de Amerikaanse beleidsmakers deden met deze rapporten uit 1977-78 en waarom ze op die wijze handelden. Ten slotte is de vraag of het conflict tussen 1977-78 van structurele of individuele aard was – de inlichtingendiensten en beleidsmakers worden met elkaar vergeleken op het niveau van “structure” en “agency”.

De analyse van primaire bronnen staat centraal in dit onderzoek. Een rapport uit 1979

---

<sup>5</sup> Jervis, *Why Intelligence Fails*, 2-3.

over de inlichtingen tussen midden-1977 en 7 november 1978 zal de belangrijkste bron zijn.<sup>6</sup> Dit is een grote en complexe bron uit het CIA-archief dat gedeeltelijk primair en secundair is. In dit onderzoek wordt het primaire materiaal, de specifieke inlichtingen en rapporten van NFAC en INR over de Sjah, uit het rapport gebruikt om te analyseren.<sup>7</sup> De analyse van Jervis en Devlin is secundair van aard en gaat over de conclusies die over de gehele Iraanse situatie getrokken werden of konden worden; de kwaliteit van de informatie en hoe deze verbeterd kon worden is niet geanalyseerd.<sup>8</sup> Hun analyse gaat zo over de overeenkomsten en verschillen tussen de getrokken conclusies en de werkelijkheid. In dit primair onderzoek worden echter de kwaliteit en tijdigheid van de inlichtingen van NFAC en INR over de Sjah geanalyseerd en ook vergeleken, waardoor deze analyse grondiger en specifiek is dan in het rapport van Jervis en Devlin. Een vergelijkend perspectief, waar het onderzoek gewoonlijk over de schuldvraag gaat, geeft zo ook een nieuw invalshoek.

De bron gaat specifiek over midden-1977 tot 1978 omdat, volgens de twee analisten die het geschreven hebben, Devlin en Jervis, het al duidelijk werd dat het regime van de Sjah in deze periode niet meer stand zou houden en de inlichtingen in 1978 tot de conclusie kwamen dat de Sjah zou kunnen vallen. Dit uitgebreide rapport gaat diep in op de inlichtingen over de Sjah, maar ook op de analisten die deze inlichtingen schreven. Echter, omdat het een rapport van de CIA is, is het niet in zijn geheel te lezen. Bepaalde namen, classificaties, referenties naar andere documenten, informatie die verkregen was van buitenlandse diensten of overheden en gevoelige informatie zijn gecensureerd.<sup>9</sup> Daarnaast was het kritiekpunt van de CIA op het rapport dat de analisten weinig aandacht geschonken hadden aan de invloed van het Amerikaanse beleid op gemaakte schattingen.<sup>10</sup> Toch is het rapport zeer uitgebreid en bruikbaar voor dit onderzoek. Uit deze analyse komt een sterk conflicterend beeld tussen de beleidsmakers en inlichtingendiensten naar voren. Om deze te verklaren zal er ook secundaire literatuur gebruikt worden. Daarnaast worden twee memoranda geanalyseerd. De eerste gaat over een gesprek tussen Turner en Brzezinski en de tweede is een reactie van NFAC op het Amerikaanse beleid. De bijdrage van deze bronnen is dat het de inwerking van inlichtingen en beleid op elkaar aantoont.

Theoretische aspecten die hier van toepassing zijn, komen uit de leer van de internationale betrekkingen. Het gaat hier over *intelligence*. Volgens Bob de Graaff bestaat *intelligence* uit drie benaderingen – informatie, proces en organisatie. Als het om informatie gaat moet het een bepaalde relevantie hebben voor de opdrachtgever, moet het een mate van waarschijnlijkheid hebben en moet het tijdig zijn zodat er op basis van de informatie nog

---

<sup>6</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979.

<sup>7</sup> In het rapport van Jervis en Devlin worden de conclusies van NFAC geanalyseerd om te bekijken in hoeverre zij overeenkwamen met de werkelijkheid. Het primaire materiaal bestaat uit verschillende soorten bronnen, zoals de analyses van NFAC en NID-rapporten. Het primaire materiaal wordt in het rapport volledig vermeld en gaat over verscheidene aspecten uit de gehele Iraanse crisis uit de aangegeven onderzochte periode. Alleen de beschikbare informatie uit die periode is gebruikt (dus geen informatie die voor midden-1977 en later dan 7 november 1978 beschikbaar werd). In dit onderzoek werd alleen gekeken naar hoofdstukken waar de primaire inlichtingen en dergelijke over de Sjah worden vermeld. Dit zijn onder andere de hoofdstukken met het primaire materiaal uit de periode over zijn positie, gemoedstoestand, gebruik van geweld en beleid. De analyses en meningen van Jervis en Devlin zijn niet gebruikt, tenzij anders aangegeven. (Het rapport bedraagt 164 pagina's).

<sup>8</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, note.

<sup>9</sup> Te zien in het rapport, maar ook aangegeven door de analist Robert Jervis in zijn boek over het onderwerp en het rapport: *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (2010) op pagina 21.

<sup>10</sup> Jervis, *Why Intelligence Fails*, 28.

gehandeld kan worden. Als het om het proces gaat, spreekt men van een “intelligence cycle”. Dit zijn de fases van behoeftestelling, verzamelplan, inlichtingenvergaring, bewerking, waardering, analyse, disseminatie en feedback. Het gaat hier over het proces tussen de opdrachtgever en -nemer, oftewel de beleidsmakers en de inlichtingendiensten. Als het om organisatie gaat, dan behelst *intelligence* meer dan inlichtingenvergaring. Het is dan bezig met manipulatie van tegenstanders en het is niet zeker voor wie de dienst werkt.<sup>11</sup> Deze komen allemaal samen in een bredere definitie: *intelligence* is ‘de organisatie van afgeschermden activiteiten gericht op het bewerkstelligen van een informatievoorsprong ten behoeve van een betere besluitvorming, hetzij door onzekerheid voor de eigen partij te reduceren, hetzij door die voor de tegenpartij te vergroten, in een omgeving die bewust poogt het bereiken van zo’n informatievoorsprong te frustreren’.<sup>12</sup> In dit onderzoek zal *intelligence* vooral als in de eerste twee benaderingen, informatie en proces, worden gebruikt.

Het structure-agency-debat zal hierbij de revue passeren. Aan de ene kant draait het hier om de structuur tussen de beleidsmakers en de inlichtingendiensten, die ook overeenkomst heeft met *intelligence* als proces. Aan de andere kant waren er bepaalde hoofdrolspelers in dit conflict, zoals Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski, President Jimmy Carter en CIA-directeur Stansfield Turner.

Ook moet het concept van het falen van inlichtingen worden uitgelegd. Er wordt gesproken van een falen wanneer een inlichtingendienst een bepaalde gebeurtenis niet had voorspeld of niet zag aankomen.<sup>13</sup> Er zitten hier bepaalde aspecten aan vast die als oorzaak kunnen dienen voor het falen. Inlichtingen kunnen falen wanneer de communicatie tussen de diensten en de beleidsmakers inadequaat is, wanneer correcte inlichtingen door de beleidsmakers worden genegeerd, wanneer er onjuiste conclusies worden getrokken uit het materiaal door onjuiste analyse of wanneer het verzamelde materiaal niet van goede kwaliteit is.<sup>14</sup> De oorzaken van het falen kunnen dus aan verscheidene dingen liggen. Het is echter een concept waar ook keerzijden aan vastzitten. Aan falen wordt eerder aandacht geschonken dan aan succes, waardoor de werkelijke situatie vertekend kan worden. Daarnaast wordt er direct gezocht naar een schuldige voor het falen.<sup>15</sup> Het concept is zeer breed, maar toch is het de officiële term die gebruikt wordt voor dit soort situaties.<sup>16</sup> Hier zal dus rekening mee moeten worden gehouden in dit onderzoek.

---

<sup>11</sup> Bob de Graaff, ‘Nederland en intelligence’, in: Jacco Pekelder, Remco Raben en Mathieu Segers (red.), *De wereld volgens Nederland: Nederlandse buitenlandse politiek in historisch perspectief* (Amsterdam 2015) 201-208.

<sup>12</sup> Ibidem, 209.

<sup>13</sup> Michael Herman, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge 1996) 221-222.

<sup>14</sup> Ibidem, 225-235.

<sup>15</sup> Ibidem, 224.

<sup>16</sup> Ibidem, 221.

# 1. De positie van de Sjah: inlichtingen

## 1.1 NFAC versus INR

Mohammed Reza Pahlavi was de laatste Sjah van Iran nadat hij werd afgezet na de Iraanse Revolutie. De staat was om de Sjah heen gebouwd en werd gesteund door het leger en de politie.<sup>17</sup> De positie van de Sjah was daarom zeer belangrijk voor het verloop van de revolutie in Iran. Echter, de focus ligt niet alleen daarom op zijn positie. De Amerikanen steunden de Sjah en door hun aanwezigheid werd hij onder andere ook gezien als marionet van de Verenigde Staten.<sup>18</sup> Omdat de Sjah zo belangrijk werd gevonden door de Amerikanen, bestonden er ook veel inlichtingen over hem en zijn positie.

De positie van de Sjah moet onderzocht worden vanuit deze context. Uit de Verenigde Staten waren verschillende inlichtingendiensten, die onderdeel waren van de inlichtingengemeenschap, aanwezig in Iran om rapporten te schrijven over de situatie. Dit waren onder andere NFAC (National Foreign Assessment Center) en INR (Bureau of Intelligence and Research). In dit hoofdstuk wordt het rapport ‘Analysis of NFAC’s Performance on Iran’s Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978’, dat geschreven is door John F. Devlin en Robert L. Jervis, geanalyseerd.<sup>19</sup> Devlin was een senior analist en Jervis was een consultant voor de CIA. De twee kregen de opdracht van Robert Bowie, de directeur van de CIA’s NFAC, om een rapport te schrijven over de analyse van NFAC nadat was gebleken dat de inlichtingen niet overeenkwamen met de werkelijke situatie in Iran. In dit rapport worden niet alleen de bevindingen van NFAC besproken, maar ook die van andere diensten in de inlichtingengemeenschap.

NFAC was onderdeel van de CIA, waardoor dit document op deze dienst focust. De CIA en dus NFAC zijn de belangrijkste diensten voor de president, omdat zij hun informatie aan hem verstrekken. Andere inlichtingen, zoals die van INR, worden ook genoemd. INR is onderdeel van de Amerikaanse Buitenlandse Zaken (Department of State). Interessant is dat deze dienst geen fulltime Iraanse analist in dienst had, waardoor interne politieke schattingen gemaakt werden door andere diensten. Echter, dit was het geval voor bijna alle diensten die actief waren in Iran.<sup>20</sup> INR is vooral gericht op inlichtingen voor de Amerikaanse diplomatie. De focus voor deze dienst ligt op diepe analyses die bruikbaar zijn voor beleidsmakers.<sup>21</sup>

Het rapport begint in 1977, omdat volgens de analisten de onrust toen al begon toe te nemen, en eindigt in november 1978, omdat de Amerikaanse regering de situatie op dat moment serieus begon te nemen en NFAC geconcludeerd had dat de Sjah zou kunnen vallen. De analyse is gebaseerd op verschillende afgemaakte inlichtingen en op rapporten van de ambassade, het consulaat en het CIA-station. Hier werden ook interviews met analisten, kantoormanagers en de NIO (National Intelligence Officer) Robert Ames aan toegevoegd.<sup>22</sup> Er moet natuurlijk opgemerkt worden dat de geïnterviewden onvolledige of onjuiste

---

<sup>17</sup> Said Amir Arjomand, ‘Iran’s Islamic Revolution in Comparative Perspective’, *World Politics* 38 (1986) 3, 383-414, aldaar 386.

<sup>18</sup> Peter Avery, Gavin R. G. Hambly en Charles Melville (red.), *The Cambridge History of Iran Vol. 7* (Cambridge 1991) 288.

<sup>19</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC’s Performance on Iran’s Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979.

<sup>20</sup> Daugherty, ‘Behind the Intelligence Failure in Iran’, 459.

<sup>21</sup> US Department of State, ‘Bureau of Intelligence and Research’, <https://www.state.gov/s/inr/> (18 december 2018).

<sup>22</sup> Jervis, *Why Intelligence Fails*, 15-16.



informatie konden verschaffen, omdat het rapport enkele maanden na de onderzochte periode werd geschreven en de loopbanen van de geïnterviewden aangetast konden worden.

## 1.2 De gemoedstoestand van de Sjah

Als eerst wordt er gekeken naar hoe de Sjah werd waargenomen en hoe zijn gemoedstoestand was volgens deze waarnemingen. In 1977 werd in een NID-rapport – een dagelijks rapport dat wordt samengesteld voor hoge politici, functionarissen en dus beleidsmakers – gesteld dat de positie van de Sjah zeer sterk was en dat hij extreem zelfverzekerd overkwam maar toch wat twijfels toonde over zijn eigenwaarde.<sup>23</sup> NFAC leek pas vanaf de zomer van 1978 waarnemingen te maken over de schommeling in zijn toestand en was er toch vooral positief over. Er werden meer opmerkingen gemaakt over een moedeloze man die in depressie raakte over de situatie in Iran en zijn mislukte plannen voor de ontwikkeling van het land. NFAC benadrukte echter steeds positieve aspecten van de Sjah, waardoor er een nuance werd gecreëerd maar er uiteindelijk geen eenduidig beeld bestond van de leider. Zo stond er in een rapport: ‘The Shah has had periods of depression [...]. These moods have alternated with periods when he has appeared confident and prepared to tackle his many problems’.<sup>24</sup>

Daarentegen had INR al eerder gewaarschuwd over de toestand van de Sjah, zelfs aan het begin van 1978 werden er al opmerkingen over gemaakt. INR had de opstand in Qom van januari 1978 als een gevaar aangewezen en benadrukte de onzekerheid van de Sjah om in te grijpen. De gewelddadige incidenten werden als de gevaarlijkste in dat decennium bestempeld. De tegenstanders van de Sjah hadden een sterke positie verworven en in de analyse van INR werd gesteld dat ‘the Shah has demonstrated considerable uncertainty about how to face the challenge’.<sup>25</sup>

NFAC maakte pas rond september zulke constatering. In een rapport uit oktober werd gesteld dat zijn besluiteloosheid en onzekerheid een negatief beeld hadden gecreëerd; de Sjah zou zijn grip verliezen.<sup>26</sup> NFAC begon nu te rapporteren dat de situatie serieus aan het worden was en dat de Sjah de steun van zijn eigen aanhangers aan het verliezen was. Er werden verder geen uitspraken gedaan over hoe de Sjah hierop zou kunnen reageren of hoe dit zijn macht verder zou kunnen aantasten.

INR deed daar wel uitspraken over en aan het begin van november 1978 werd er een duidelijke en harde analyse gemaakt over de positie van de Sjah. De oppositie had momentum en was zeer sterk, terwijl de pogingen tot verzoening vanuit de Sjah aan het mislukken waren. In de analyse stond:

‘[...] he seems unable to make up his mind what to do... So far, the Shah cannot see beyond half-measures designed to defer hard decisions. If he has convinced himself that his ideas to date represent bold gestures or sweeping changes, then he is seriously out of touch with the current scene.’<sup>27</sup>

De analyse ging verder en stelde ook dat de Sjah zeker weten macht ging verliezen, hij zou of een constitutioneel monarch worden of moeten aftreden. Als hij niet zou handelen, dan zou

---

<sup>23</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC’s Performance on Iran’s Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 112.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Donovan, ‘National intelligence and the Iranian revolution’, 144.

<sup>26</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC’s Performance on Iran’s Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 113.

<sup>27</sup> Donovan, ‘National intelligence and the Iranian revolution’, 150.

het zeker zijn dat hij zou moeten aftreden.<sup>28</sup> INR schetste dus een veel negatiever en harder beeld van de positie van de Sjah dan NFAC dat deed. Er werd duidelijk gemaakt dat de Sjah niet meer wist waar hij mee bezig was en dat al zijn pogingen tot het verminderen van de schade mislukten. Er werd een duidelijke afweging gemaakt in deze analyse en de uitkomsten waren in principe beiden negatief voor de Sjah. Het verschil tussen de inlichtingen van INR en NFAC over deze zaak zijn opvallend. INR was niet bang om een analyse te trekken en ook mogelijke gevolgen van de gebeurtenissen te noemen. NFAC was daar veel terughoudender in, nuanceerde de situatie sterk en bekeek de positie van de Sjah telkens vanuit een positief standpunt. De twee diensten zagen dezelfde gebeurtenissen, maar trokken er verschillende conclusies uit.

### 1.3 Invloed van liberalisatie en modernisatie

De positie van de Sjah werd ook beïnvloed door het beleid dat hij wilde doorvoeren. Modernisatie en liberalisering waren het doel van de Sjah en hij boekte in het verleden succes met zijn ideeën, waardoor NFAC-analisten hun analyses maakten vanuit dit idee van succes. Er werd aan het begin niet aangenomen of voor mogelijk gehouden dat de Sjah onrust en tegenstand niet kon overwinnen.

Toch waren er wat lichte waarnemingen gerapporteerd in enkele NID's over de positie van de Sjah onder de bevolking. Er werd in september 1978 waargenomen dat de welvaart van de Iraanse bevolking weinig was toegenomen en dat de ontevredenheid onder hen kon toenemen doordat de prioriteiten van de Sjah bij de economie en het leger lagen. Volgens het rapport kon dit voor arbeidsonrust zorgen in de komende jaren. Een duidelijke waarschuwing die nog verder werd versterkt met de volgende zin: 'The Shah's development program seems likely to lead to growing discontent among the urban poor'.<sup>29</sup> NFAC maakte hier een duidelijkere analyse dan over de gemoedstoestand van de Sjah. Mogelijke gevolgen van de plannen van de Sjah werden geconstateerd en ook doorgegeven in NID-rapporten, waardoor de inlichtingen over deze zaak wel terechtkwamen bij de beleidsmakers. Echter, in andere schattingen uit dezelfde periode lijken de analisten onzekerder te spreken over de Sjah's positie: 'At this point, however, it is not clear whether the Shah has achieved positive mass support or simply avoided mass discontent'.<sup>30</sup> Dit laat zien dat er aan de ene kant vastgesteld werd dat de tevredenheid van de bevolking aan het verslechteren was, maar aan de andere kant werd gezegd dat er eigenlijk niets vastgesteld kon worden en de acties van de Sjah verschillende kanten op konden gaan. Wat interessant is aan deze tegenstelling, is dat de eerste analyse werd doorgegeven in het dagelijks rapport, maar de tweede analyse in een rapport over schattingen over de machtsstructuur stond die dus niet per se door de mensen hogerop werden gelezen. Het lijkt er dus op dat er zelfverzekerdere analyses werden doorgegeven, terwijl er onder de analisten zelf veel meer twijfels bestonden over de situatie.

De analyse van INR was daarentegen weer realistischer dan die van NFAC. INR ging dieper in op het liberaliserend plan van de Sjah en wat dat zou betekenen voor zijn positie. Liberalisatie zou betekenen dat er een vrije verkiezing zou worden gehouden in 1979. Vrije verkiezingen zouden volgens INR betekenen dat de oppositie het zeer goed zou doen en dat

---

<sup>28</sup> Donovan, 'National intelligence and the Iranian revolution', 150.

<sup>29</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 53-54.

<sup>30</sup> Ibidem, 54.

de macht van de Sjah verder zou afbrokkelen. In elk mogelijk scenario zouden verkiezingen en liberalisatie slecht uitpakken voor de Sjah.<sup>31</sup> Het is opmerkelijk dat NFAC alleen rapporteerde over de mogelijke sociale gevolgen van het liberalisatieplan en zich niet bezighield met politieke gevolgen. De positie van de Sjah bleek dus in de rapporten van INR realistischer te zijn weergegeven en kwam sterker overeen met de werkelijke situatie. De analyse was uitgebreid en verdiepend, terwijl de analyse van NFAC oppervlakkig en onvolledig was. Het enige wat NFAC observeerde over de mogelijke politieke gevolgen van liberalisatie was dat het aankomende jaar (1979) een keerpunt kon zijn in de Iraanse geschiedenis. Verder werd alleen gezegd dat de Sjah een gecalculeerd risico nam en dat het waarschijnlijk het politieke landschap kon aanpassen, maar dat dit allemaal afhing van het succes dat de Sjah kon boeken tegenover zijn oppositie. Nogmaals een positieve insteek. Opvallend is weer dat het sterkste punt uit de analyse – dat de gevolgen een keerpunt in de Iraanse geschiedenis konden betekenen – niet werd gerapporteerd en uit de NID werd gelaten.<sup>32</sup> Verder werd er niks gezegd over de macht van de Sjah en of hij zou kunnen vallen, terwijl INR dat bijvoorbeeld wel had vermeld. Pas in de periode van eind oktober tot en met november 1978 werd er nagedacht over of de Sjah de gevolgen van de liberalisatie zou kunnen overleven.<sup>33</sup>

Het verzamelde materiaal van NFAC was in dit opzicht dus inadequaet en van matige kwaliteit; dit wordt duidelijker wanneer het wordt afgezet tegenover het materiaal van INR. Ook is het zo dat de conclusies zeer oppervlakkig van aard waren, en ook niet alle (relevante) informatie werd doorgegeven aan de beleidsmakers. Daarnaast is het opmerkelijk dat de informatie van NFAC over de gevolgen van liberalisatie voor de Sjah net zoals bij de informatie over de gemoedstoestand van de Sjah niet tijdig waren. INR vermeldde en analyseerde dezelfde informatie maanden voor NFAC dat deed.

#### 1.4 De Sjah en het gebruik van geweld

De waarnemingen over het geweld en de controle die de Sjah kon uitoefenen zijn ook belangrijk voor zijn positie. Zoals eerder vermeld, werd de Sjah gesteund door het leger en bleven zij trouw aan hem tot hij vertrok uit Iran in 1979. Deze factor is belangrijk omdat dit het verschil kan betekenen tussen het houden en verliezen van macht.

Volgens Jervis en Devlin bestond er het geloof onder de analisten van NFAC dat de Sjah controle kon uitoefenen over de situatie, waardoor veel van hun rapporten van optimistische aard waren. Het verleden en de sterke positie van de Sjah in 1977-78 betekende volgens hen dat de Sjah elk dreigement tegen zijn bewind met geweld kon neerslaan. Slechts één analist, Henry Precht, week hiervan af en maakte realistischere analyses in deze periode. Deze analyses werden echter pas verspreid en doorgegeven in september 1978.<sup>34</sup>

In analyses van verschillende actoren – niet alleen NFAC, maar ook onder andere de ambassade – werd de conclusie getrokken dat de Sjah kon ingrijpen wanneer hij wilde en geweld kon gebruiken om de onrust aan te pakken. Dit is echter een lastig aspect om informatie over te verkrijgen en het bleek ook dat voor deze conclusie geen bewijs aan te

---

<sup>31</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 58.

<sup>32</sup> Ibidem, 61.

<sup>33</sup> Ibidem, 64.

<sup>34</sup> Ibidem, 68.

voeren was. Het feit dat de Sjah niet ingreep tegen bepaalde opstanden betekende namelijk niet dat hij bij de volgende opstand ook niets zou doen. Dit kon ook bijdragen aan het idee dat de situatie niet zo serieus was, om het feit dat de Sjah niet interfereerde. Ook het verleden tekende het beeld van de analisten, omdat de Sjah bij eerdere spanningen en opstanden wel met geweld had opgetreden.<sup>35</sup> Echter, het beeld dat de analisten over de Sjah hadden was dus niet gebaseerd op de tegenwoordige situatie en ook niet op informatie of bewijs. Toch werd dit doorgegeven in rapporten als de werkelijkheid. NFAC-analisten bleven hierin geloven, zelfs toen ze in oktober 1978 begonnen te concluderen dat de overlevingskans van de Sjah problematisch was geworden.<sup>36</sup>

Informatie die dit beeld had kunnen verbreken was voor niemand bekend, voor geen enkele inlichtingendienst of overheid en zelfs niet voor de eigen familie van de Sjah. Het bleek namelijk dat de Sjah kanker had en deze diagnose al had gekregen in 1973. In latere CIA-analyses werd naar voren gebracht dat er een verwachting bestond dat de Sjah met gewelddadig en sterk leiderschap zijn regime zou redden en dat de analisten daarom verward waren over zijn ongewone gedrag. Zijn gedrag kon volgens dit rapport misschien verklaard worden vanuit zijn gezondheid, omdat hij zo snel mogelijk verandering in Iran wilde doorvoeren voor hij overleed en daarom ook geen geweld wilde gebruiken om een ruine achter te laten voor zijn opvolgers.<sup>37</sup>

Toch begon er verandering te komen en ontstond er een conflicterend beeld in 1978 over of hardhandig optreden wel nuttig en effectief zou zijn voor de positie van de Sjah. Aan de ene kant stond NFAC, die geloofde in de effectiviteit van geweld. Aan de andere kant stonden onder andere de ambassade, Buitenlandse Zaken en ORPA (Office of Regional and Political Affairs), die meenden dat hardhandig optreden ineffectief en onnodig was.<sup>38</sup> In het volgende hoofdstuk wordt besproken waarom er onenigheid bestond over dit onderwerp, maar hier is het genoeg om te stellen dat er geen communicatie bestond tussen deze actoren. Ook is het zo dat andere diensten als ORPA tot een andere conclusie konden komen doordat zij anders waren georganiseerd. ORPA was namelijk een dienst die vooral politieke analisten onder zich had en zich ook bezighield met de mogelijke invloed dat het Amerikaans beleid kon hebben op de handelswijze van de Sjah.

## 1.5 Inlichtingen: reden voor verschil

De volgende factoren waren dus belangrijk voor de verschillen tussen de informatie en analyses van de verscheidene diensten. Ten eerste is het zo dat de diensten op verschillende wijzen rapporteerden. NFAC maakte oppervlakkige analyses die dagelijks werden doorgegeven in de vorm van een NID-rapport en daarom meer beschrijvend van aard waren. INR daarentegen maakte verdiepende analyses en trok daar ook eerder conclusies uit dan NFAC. Doordat ze op verschillende manieren rapporteerden en analyseerden, ontstonden er verschillende beelden en werden er andere conclusies getrokken uit in principe hetzelfde materiaal. Het is echter wel zo dat NFAC met de oppervlakkige rapporten elke dag kon

---

<sup>35</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 69-70.

<sup>36</sup> Ibidem, 73.

<sup>37</sup> Daugherty, 'Behind the Intelligence Failure in Iran', 477.

<sup>38</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, 74.

bijhouden hoe de situatie veranderde, wat handig kon zijn voor degenen die het moesten lezen. De informatie uit deze rapporten kon zo gecombineerd worden met uitvoerigere rapporten zoals die van INR. Zo konden er besluiten worden genomen voor de korte en lange termijn, omdat de een de tegenwoordige situatie schetste en de ander de mogelijke scenario's in de toekomst kon schetsen.

Ten tweede zijn de diensten van verschillende aard en opereren ze onder andere afdelingen in de inlichtingengemeenschap. NFAC opereert onder de CIA en INR onder Buitenlandse Zaken. De focus van deze twee takken kan daarom sterk verschillen, omdat hun prioriteiten anders zijn. Dit is ook het geval voor bijvoorbeeld de Amerikaanse ambassade in Iran, maar ook voor een kleinere dienst als ORPA die zich vooral focust op politiek en alleen de eigen regio.

Ten derde bestond er geen tot weinig communicatie tussen de verschillende inlichtingendiensten die actief waren in Iran. Dit was ook het geval met communicatie tussen de diensten en de beleidsmakers. Het blijkt dat de verschillende diensten zeer geïsoleerd waren van elkaar, vooral de ORPA-analisten. Zij hadden bijvoorbeeld geen contact met academici, experts van de overheid of de staat en waren ook niet aanwezig bij de weinige vergaderingen die er wel waren tussen de diensten.<sup>39</sup>

Ten slotte was er over het algemeen niet genoeg informatie en bewijs beschikbaar over de positie van de Sjah. Het materiaal dat er wel was, was in verschillende situaties inadequaat. Een sprekend voorbeeld is de gezondheid van de Sjah. Voor elke analist was deze informatie niet beschikbaar, enkel om de reden dat de Sjah deze informatie met niemand had gedeeld. Daarnaast is het zeer lastig om bewijs te vinden van iemand zijn gemoedstoestand of positie, omdat dit soort abstracte aspecten moeilijk aantoonbaar zijn in de praktijk. Er kan zo geen compleet beeld geschetst worden met de informatie die er wel is, waardoor de analyse natuurlijkerwijze tekortschiet. De inlichtingen die er wel waren, moesten echter ook door iemand gelezen worden. Dit wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

---

<sup>39</sup> CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979, vi.

## 2. Beleidsmakers en hun visies

Er waren verschillende actoren die contact hadden met de diensten omtrent de situatie in Iran. Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski, CIA-directeur Stansfield Turner en President Jimmy Carter zullen in dit hoofdstuk behandeld worden. Brzezinski kreeg de leiding van Washington over de situatie in Iran. Jimmy Carter was tijdens dit conflict president van Amerika en was daarom verbonden met de inlichtingengemeenschap. De CIA-directeur wordt ook besproken, omdat hij in contact kwam met de twee andere actoren over de inlichtingen die vergaard werden. Hij was in feite belangrijk omdat hij de tussenpersoon was van de diensten en beleidsmakers. Er worden wat kleinere bronnen geanalyseerd, zoals een memorandum van Turner over een gesprek met Brzezinski over de inlichtingen die hij verwacht en een memorandum van NFAC in reactie op het gekozen beleid.

### 2.1 Zbigniew Brzezinski

De belangrijkste actor is verreweg Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski. In oktober 1978 kreeg Brzezinski in feite het monopolie over het conflict, omdat deze nu een van de grootste interesses was geworden van de regering in Washington. De toenmalige staatssecretaris onder president Jimmy Carter, Cyrus Vance, was toentertijd te druk bezig met andere politieke gebeurtenissen zoals de onderhandelingen van SALT II. Vandaar dat Brzezinski de leiding kreeg over de Iraanse situatie. Brzezinski bekeek de situatie van Iran en de positie van de Sjah vanuit de positie van de Amerikaanse nationale belangen en de beheersing of indamming van de Sovjet-Unie. Iran was namelijk een gebied in de periferie van de Sovjet-Unie, waardoor de positie van de Sjah stevig moest zijn om het communisme tegen te houden.<sup>40</sup>

Ondanks de leiding van Brzezinski over de Iraanse situatie, bleef hij op afstand van de inlichtingengemeenschap. Hij zocht geen tot weinig contact met de verschillende diensten en baseerde zijn informatie over Iran vooral op gesprekken met de Iraanse ambassadeur in Washington ofwel de voormalige schoonzoon van de Sjah, Ardeshir Zahedi. Brzezinski had blijkbaar geen vertrouwen in de analyses van de CIA, omdat hij hun bekwaamheid op dat gebied niet geloofde.<sup>41</sup>

In een memorandum van CIA-directeur Turner aan NFAC werd Brzezinski echter wel benoemd.<sup>42</sup> Op 27 oktober 1978 zouden de twee elkaar ontmoet hebben om te spreken over de situatie in Iran. Brzezinski zou hem voor specifieke analyses hebben gevraagd die te maken hadden met de positie van de Sjah. Hij was vooral geïnteresseerd in de oppositie van de Sjah en wilde bepaalde vragen over die oppositie beantwoord hebben. Hij wilde weten welke oppositiegroepen er allemaal waren, wat zij representeerden, wat hun beleid zou zijn als ze aan de macht kwamen, wie hen financierden en of er connecties bestonden tussen deze groepen en het Iraanse leger. Wat hij in oktober 1978 dus vooral wilde weten was welke alternatieven er bestonden als de Sjah zijn positie zou verliezen en zou vallen. Turner zei daarover het volgende:

---

<sup>40</sup> Donovan, 'National intelligence and the Iranian revolution', 149.

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> CIA FOIA Archive, Memorandum: Meeting with Dr. Brzezinski, 27 oktober 1978, van Director of Central Intelligence, 30 oktober 1978.

‘Basically, he [Brzezinski] wants to try to demonstrate that it is not a simple question of either the Shah or the democracy, but that a move away from the Shah would not be a move towards democracy.’<sup>43</sup>

Brzezinski vond dus dat de Sjah en de democratie van Iran onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Als Amerika afstand nam van de Sjah en zijn positie niet hielp versterken, dan zou dat niet betekenen dat Iran dichterbij een democratie zou komen. Hierin schemert ook de prioriteit van Brzezinski zelf door; hij vond de stabiliteit van Iran als democratie belangrijk en de Sjah was daar een belangrijke sleutel voor. Dit past binnen zijn grotere belang, namelijk het indammen van het communisme en de Sovjet-Unie.

Vervolgens stelde Turner in het memorandum dat hij Brzezinski vertelde dat de CIA en NFAC alle informatie die zij hierover hadden al in eerdere rapporten hadden vermeld, waarop Brzezinski reageerde dat dit niet gedetailleerd genoeg was.<sup>44</sup> Hier komt dus duidelijk naar voren dat Brzezinski niet tevreden was met de kwaliteit van eerdere rapporten van de CIA. Dit komt overeen met de analyse in het vorige hoofdstuk over de rapporten van NFAC, waaruit voortkwam dat hun analyses te oppervlakkig van aard waren.

Naar aanleiding van dit gesprek tussen Turner en Brzezinski had Turner opdracht gegeven aan NFAC om de analyses te schrijven die Brzezinski wilde hebben. In het document zitten deze analyses van NFAC ook bijgesloten. Ze beantwoordden zijn vragen tot in detail en analyseerden de oppositiepartijen en wat deze betekenden voor de positie van de Sjah. Dit laat zien dat wanneer een beleidsmaker als Brzezinski een bepaalde opdracht geeft aan een inlichtingendienst, deze ook in zijn volledigheid wordt uitgevoerd naar zijn wens. De kwaliteit van het rapport was daarom in de ogen van Brzezinski ook beter, omdat het hem vertelde wat hij wilde weten.

## 2.2 De rivaliteit tussen Zbigniew Brzezinski en Stansfield Turner

Op 2 november 1978 kwamen verschillende hoofden bij elkaar in Washington om over de situatie in Iran te spreken. Brzezinski en Turner waren hier ook aanwezig en bleken sterk te clashen over het beleid dat gevoerd moest worden omtrent de macht van de Sjah. Brzezinski was er bijvoorbeeld sterk voor om de Sjah onbepakt te steunen en vond dat een militaire regering de beste optie was om de opstanden in Iran te stoppen. Turner vond dat een militaire regering de fundamentele problemen van de Sjah niet zou oplossen. Turner en anderen die zijn visie deelden, baseerden dit op de analyses van INR. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren kwam, waren de analyses van INR sterk en duidelijk. De realistische analyses over bijvoorbeeld het gebruik van geweld beïnvloedden hier de oppositie van Brzezinski. INR had namelijk gesteld dat hardhandig optreden ineffectief en onnodig was. Ook NFAC en anderen namen dit idee over in november. Turner volgde deze inlichtingen en Buitenlandse Zaken begon te lobbyen tegen het beleid van een Iraanse militaire regering. Brzezinski was de sterkste voorstander van dit beleid en negeerde in feite de inlichtingen over onder andere het gebruik van geweld.<sup>45</sup>

Deze tegenstelling over het te voeren beleid zorgde voor een rivaliteit tussen Brzezinski en Turner. In november begon de regering in Washington zich te richten op de

---

<sup>43</sup> CIA FOIA Archive, Memorandum: Meeting with Dr. Brzezinski, 27 oktober 1978, van Director of Central Intelligence, 30 oktober 1978, 1.

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> Donovan, ‘National intelligence and the Iranian revolution’, 149-151.

kwiteit van de inlichtingen over Iran. Brzezinski stelde dat er een monumentaal falen van de inlichtingendiensten had plaatsgevonden. Lid van de Nationale Veiligheidsraad Gary Sick, die werkte voor Brzezinski en zich bezighield met Iran, meende onder andere dat er geen informatie beschikbaar was en dat er geen middelen op de juiste positie stonden om juiste rapporten te schrijven. Beleidsmakers begonnen te stellen dat hun gelimiteerde opties het resultaat waren van het falen van de inlichtingendiensten.<sup>46</sup> Tijd was verloren, waardoor de positie van de Sjah moeilijker te redden was. Zoals uit de eerdere analyse over de gemoedstoestand van de Sjah bleek, kwam informatie van NFAC over zijn verslechterende toestand inderdaad pas tussen september en november 1978 binnen. INR had hier echter al aan het begin van 1978 informatie over gegeven, maar beleidsmakers hadden hun ogen op dat moment niet naar Iran gericht.

De rivaliteit tussen Brzezinski en Turner culmineerde in een publieke vernedering van Turner nadat president Jimmy Carter een notitie aan hem had geschreven waarin hij zijn ontevredenheid uitte over de behaalde inlichtingen. Zo schreef hij met scherpe woorden: 'I am not satisfied with the quality of our political intelligence. [...] Make a joint recommendation on what we can do to improve your ability to give me political information and advice'.<sup>47</sup> Deze notitie kwam van de president, maar was geschreven nadat Brzezinski daar om had gevraagd. Turner mocht niet meer in contact komen met de president, omdat Brzezinski hem dat had verboden. Hierdoor ontstond er een nieuw probleem, aangezien de relatie tussen de president en de directeur van de CIA was verslechterd, terwijl Turner zijn belangrijkste bron van inlichtingen was. Brzezinski kon zo ongehinderd zijn eigen beleid doorvoeren zonder oppositie. Op 6 november 1978 werd de militaire regering uitgeroepen.<sup>48</sup>

In het vorige hoofdstuk kwam naar voren dat de rapporten van de diensten steeds negatiever werden naarmate de tijd vorderde. Het werd duidelijk dat de positie van de Sjah aan het wankelen was en dat de mogelijkheid van zijn val steeds groter werd. Beleidsmakers kregen niets anders dan slecht nieuws, waardoor beleid voeren ook moeilijker werd. Brzezinski had het voor elkaar gekregen om zijn oppositie in feite uit te schakelen en zijn beleid door te voeren. Het is ook helder dat Brzezinski rapporten over de positie en situatie van de Sjah negeerde als ze niet binnen zijn beeld over de situatie pasten. Inlichtingen werden zo door Brzezinski en anderen in Washington genegeerd als ze niet overeenkwamen met hun eigen visie.

### 2.3 NFAC in reactie op het beleid

Nadat het beleid besloten was – het redden van de Sjah door middel van het opzetten van een militaire regering – schreef NFAC een memorandum voor Turner over de te volgen strategie voor de Sjah. Hierin werd geschreven: 'In our view the Shah has only a very limited time to turn the situation around even if the new military government succeeds in restoring order'.<sup>49</sup> Dit is een negatieve constatering van NFAC in november, waarin duidelijk is dat er niet echt een geloof bestond in de effectiviteit van een militaire regering. NFAC reageerde hier nadrukkelijk op het beleid van Washington en leverde hen een strategie, zodat het beleid toch

---

<sup>46</sup> Donovan, 'National intelligence and the Iranian revolution', 151.

<sup>47</sup> Ibidem, geciteerd op 151.

<sup>48</sup> Ibidem, 151.

<sup>49</sup> CIA FOIA Archive, Memorandum: Strategy for the Shah, 6 november 1978, van Deputy Director for National Foreign Assignment.



zo goed mogelijk kon verlopen. Het belangrijkste was het volgende: '[...], the Shah should be encouraged to take a series of actions which will dramatize the fact that he has changed priorities and recognized the need for reforms'.<sup>50</sup> Vervolgens werden er bepaalde punten gegeven die de Sjah moest uitvoeren om aan de macht te blijven. Dit waren onder andere het schrijven van een wet voor verkiezingen door internationale advocaten, het onderzoeken van een programma voor ontwikkeling door de Wereldbank, een advies verkrijgen van IMF voor een loonstandaard en het creëren van een commissie om corruptie tegen te gaan. NFAC stelde dus dramatische en praktische stappen voor om de Sjah op de lange termijn zijn positie te laten behouden.

Dit laat zien dat er gerichte inlichtingen werden gegeven voor Washington zodat hun beleid gevoerd kon worden. Dit toont dat de diensten kwalitatieve rapporten wilden schrijven en ook hebben geschreven voor de beleidsmakers zodat ze effectief te werk konden gaan. Het idee van de beleidsmakers dat de inlichtingendiensten dus de enige waren die in de fout gingen, is onjuist. Dit is ook duidelijk te zien doordat de beleidsmakers zelf inlichtingen negeerden als die niet binnen hun visie pasten. Het negeren van inlichtingen is namelijk ook een vorm van inlichtingen falen. Er bestonden zeker kwalitatieve rapporten van INR en NFAC die bruikbaar konden zijn voor het Amerikaanse beleid.

---

<sup>50</sup> CIA FOIA Archive, Memorandum: Strategy for the Shah, 6 november 1978, van Deputy Director for National Foreign Assignment.

### 3. Aard van het probleem: structureel of uniek?

In de voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat de aard van het probleem teruggeleid kan worden naar twee niveaus: “structure” en “agency”. In het eerste hoofdstuk kwam vooral het structurele probleem naar voren; er blijkt een spanning te bestaan tussen enerzijds inlichtingendiensten en anderzijds beleidsmakers. Dit is een natuurlijke spanning die bestaat tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever in de inlichtingenwereld. Het is structureel van aard. Inlichtingendiensten vergaren, zoals in de inleiding vermeld, informatie zodat er een informatievoorsprong bewerkstelligd kan worden. Zodra deze voorsprong er is, kan het besluitvormingsproces beginnen voor degenen die de informatie wilden hebben. In het tweede hoofdstuk kwam de unieke situatie sterker naar voren, doordat er bepaalde actoren waren die betrokken waren bij de ontwikkelingen in Iran en daarin een belangrijke rol speelden. De rol van het individu was significant dankzij de interactie en ideeën van de mens, oftewel “agency”.

In dit hoofdstuk worden de diensten en beleidsmakers met elkaar vergeleken op het niveau van “structure” en “agency”. Door deze afweging te maken wordt de aard van het probleem duidelijker.

#### 3.1 Opdrachtgever en -nemer

Als er over structuur wordt gesproken, dan moet eerst de organisatorische structuur van de inlichtingendiensten behandeld worden. Zoals in eerdere analyses evident werd, bestaan er verschillende takken binnen de inlichtingengemeenschap van de Verenigde Staten. NFAC viel onder de CIA, en INR viel onder Buitenlandse Zaken. Doordat deze diensten gescheiden waren van elkaar en onder de leiding vielen van verschillende onderdelen van het politieke landschap, hadden ze ook verschillende doelen. NFAC verzamelde bijvoorbeeld informatie die gericht was op de president, en INR deed hetzelfde voor diplomaten en beleidsmakers. De informatie die verzameld werd, had daarom verschillende doelen. NFAC schreef dagelijkse en oppervlakkige rapporten en INR schreef lange en analyserende rapporten. Deze structuur had zijn gevolgen. Aan de ene kant had het voordelen. Als verscheidene takken van de inlichtingengemeenschap zich focusten op bepaalde aspecten van de situatie in Iran, dan kon de informatie hiervan uiteindelijk samenkomen om een vollediger beeld te schetsen. Aan de andere kant had dit een nadeel. Het probleem was dat die samenkomst niet gebeurde. Er bestond geen tot weinig communicatie tussen de diensten, waardoor er geen transparantie aanwezig was. Informatie die beschikbaar was, werd niet uitgewisseld. Elke dienst was zo in feite geïsoleerd geraakt, waardoor dezelfde informatie ook anders werd geïnterpreteerd doordat de doelen verschilden. Dezelfde informatie werd ook op andere momenten geleverd. Er bestond zo een structureel probleem binnen de inlichtingengemeenschap. Een ander probleem dat hierbinnen nog schuilt is dat niet alleen het doel van de diensten verschilde, maar ook de inrichting van de organisaties varieerde. De doelen verschilden, waardoor de analisten van de diensten ook een andere focus en specialisatie hadden. ORPA bestond bijvoorbeeld alleen uit politieke analisten, waardoor hun analyses van andere aard waren.

Het prominentere structurele probleem bestond tussen de diensten en de beleidsmakers, oftewel de opdrachtnemers en opdrachtgevers. Dit probleem wordt waarneembaar wanneer de relatie tussen deze twee groepen uiteengezet wordt. Over het algemeen begint de relatie zodra de opdrachtgever een bepaalde behoefte heeft, oftewel hij

wil informatie hebben over datgene wat hem interesseert.<sup>51</sup> Het probleem omtrent de situatie in Iran was dat de opdrachtgevers, de beleidsmakers, pas geïnteresseerd raakten in de positie van de Sjah en de ontwikkelingen in Iran toen het duidelijk werd dat de Sjah zou gaan vallen. Er werden pas gerichte vragen gesteld nadat de beleidsmakers begonnen te menen dat de diensten hadden gefaald. Het is daarom zeer opmerkelijk dat de beleidsmakers vonden dat er geen gerichte en gedetailleerde inlichtingen bestonden, terwijl die niet bestonden omdat ze daar voor die tijd niet om hadden gevraagd. Er bestond geen behoefte naar de informatie over de Sjah en Iran, waardoor deze ook niet consistent werd geleverd.

Het niet bestaan van een behoefte van de opdrachtgever is de aard van het structurele probleem tussen de twee groepen. Opdrachtgevers en dus beleidsmakers kunnen van tevoren moeilijk bepalen wat voor informatie zij willen hebben, omdat dit simpelweg lastig te formuleren is doordat ze niet weten wat er kan of zal gebeuren in een bepaald deel van de wereld. Daarnaast is het zo dat diensten ook zonder de vraag van beleidsmakers nog steeds aan het werk zijn in het veld.<sup>52</sup> Analisten blijven in hun veld en leveren daarom informatie, maar zonder de behoefte van de beleidsmaker kan deze minder gedetailleerd of specifiek van aard zijn. Door dit structurele probleem is de vergaarde informatie niet bruikbaar voor de beleidsmakers, wat ook het geval was in deze situatie.

### 3.2 De kracht van het individu

Het unieke aan de situatie omtrent de Iraanse Revolutie en het conflict tussen beleidsmakers en diensten is de rol van bepaalde individuen. De structurele spanning die inherent lijkt aan de relatie tussen beleidsmakers en diensten kwam in deze situatie aan het licht door de spanning tussen twee individuen, Brzezinski en Turner. De intenties en ideeën van Brzezinski hadden veel invloed op het verloop van het probleem tussen de twee groepen. Hij had ten eerste de leiding gekregen over het conflict in Iran. Ten tweede had hij een eigen visie over de stand van zaken. De nationale belangen en het tegenhouden van het communisme waren zijn motieven. Ten slotte zocht hij geen contact met de inlichtingendiensten. Al deze aspecten van zijn handelingen hebben invloed gehad op de relatie tussen de twee groepen. In het vorige hoofdstuk is het ook duidelijk geworden dat toen Brzezinski gerichte vragen over de Sjah begon te stellen aan Turner, er ook een gedetailleerd antwoord werd opgesteld. Dit kan ook teruggevoerd worden naar het structurele probleem, waarin werd gesteld dat de behoefte van de opdrachtgever cruciaal was. Brzezinski opereerde dus binnen deze structuur, maar toch hadden zijn plannen betekenis.

Deze betekenis van de handelingswijze van Brzezinski komt het beste naar voren in het beleid dat hij wilde voeren omtrent Iran. De man had besloten wat hij wilde doen en dit was het opzetten van een militaire regering in Iran. Dit deed hij door zijn oppositie, waarvan Turner de meest prominente was, uit te schakelen. Door deze uitschakeling van de leiding van de CIA, kon hij effectief zijn eigen beleid doorvoeren. Het probleem is dat hij dus eigenhandig de relatie tussen de beleidsmakers en de inlichtingendiensten had verslechterd. In de praktijk werd Turner vervreemd van de president, de persoon die in principe het belangrijkste einddoel was van de CIA. Maar door het doorvoeren van het eigen beleid vervreemde Brzezinski bijvoorbeeld ook de INR en alle inlichtingen die niet overeenkwamen met zijn eigen visie. De inherente spanning tussen de twee groepen werd zo wezenlijk door

---

<sup>51</sup> De Graaff, 'Nederland en intelligence', 204.

<sup>52</sup> Ibidem, 205.

één persoon tot nog grotere proporties gebracht. Ook de brief van de president voor Turner, waarin wordt uitgehaald naar de inlichtingenwereld en hun competentie, werd door Brzezinski bekokstoofd. Op deze wijze werd de precaire spanning compleet uit balans gebracht.

Daarnaast had Brzezinski na zijn uithalen naar de inlichtingenwereld toch gerichte inlichtingen gekregen nadat hij daarnaar had gevraagd. Via hem ontstond er dus uiteindelijk toch wel een behoefte, nadat hij meende dat de diensten al hadden gefaald. De diensten werden hierna ook beïnvloed door het te voeren beleid van de Verenigde Staten – omdat zij specifieke inlichtingen en strategieën voor het land in elkaar moesten zetten – waardoor de inlichtingen werden gepolitiseerd.

### 3.3 De uniciteit inzake de Iraanse situatie

Hieruit volgt daarentegen een nieuwe vraag. Was Brzezinski niet eenvoudig een product van de structuur? Uit dit hoofdstuk kan gesteld worden dat de structuur van groot belang was voor de ontwikkeling van de situatie. Toch bestond hier wat unieks. De structurele omstandigheden kunnen namelijk niet bepalen wat een persoon gaat doen. Ondanks het bestaan van de structuur, kunnen de twee groepen en verscheidene individuen zoals Brzezinski opereren binnen die structuren. Wat Brzezinski had gedaan werd bewerkstelligd op intelligente wijze en heeft zeker invloed gehad op de spanning tussen beleidsmakers en diensten. Hij opereerde binnen deze structuur en dit is het beste te zien in de spanning tussen hem en Turner. In deze situatie werd de inherente spanning gepersonifieerd in deze twee actoren, waardoor het op deze wijze als uniek kan worden gezien.

## Conclusie

Het conflict tussen de Amerikaanse inlichtingendiensten en beleidsmakers was een grote en complexe gebeurtenis. Met de komst van de Iraanse Revolutie werd niet voorzien dat de Sjah zijn positie zou verliezen en zou vallen. In dit onderzoek is duidelijk geworden dat hier veel achter zat en dat de situatie niet zo zwart-wit is zoals het lijkt. Twee inlichtingendiensten, die beiden een andere insteek en achtergrond hadden, zijn geanalyseerd. NFAC en INR hadden klaarblijkelijk verschillende methodes van analyse en uiteenlopende conclusies. Hier zaten verschillende verklaringen achter. De diensten rapporteerden op verschillende wijze, ze waren van verschillende aard en opereerden apart binnen de inlichtingenwereld van Amerika. Er was bijna geen communicatie tussen de verscheidene diensten die actief waren in Iran en er was niet genoeg informatie beschikbaar over de Sjah en zijn positie. Al deze verklaringen verhelderen het feit dat er onder de diensten problemen aanwezig waren ten tijde van het conflict.

Ook binnen de wereld van de beleidsmakers, de andere groep in dit conflict, waren problemen en ontwikkelingen op te merken. Nationaal Veiligheidsadviseur Zbigniew Brzezinski en CIA-directeur Stansfield Turner waren belangrijke actoren en zijn uitvoerig behandeld. Brzezinski heeft hierbij de hoofdrol gegrepen om meerdere redenen. Hij was namelijk aangewezen als leider over het conflict en had veel inbreng in de ontwikkelingen rondom Iran. Brzezinski was persoonlijk ontevreden met de inlichtingen die tot dusver waren verzameld en stelde dat er een inlichtingen falen had plaatsgevonden onder de diensten. Er ontstond een conflict tussen Brzezinski en Turner nadat er onenigheid bestond over het te voeren beleid omtrent Iran en de Sjah. Na wat sterke politieke manoeuvres vanuit de hoek van Brzezinski, zoals het gebruiken van president Jimmy Carter om de eigen mening te verkondigen, werd de oppositie van zijn plannen aan de kant geschoven, waaronder zijn grootste tegenstander Turner. Het uitvoeren van het eigen beleid werd overschaduwde door de negatievere inlichtingen die binnenkwamen over de problematische positie van de Sjah. Deze inlichtingen betekenen echter niets zodra er geen waarde aan wordt toegekend, wat gebeurde onder de beleidsmakers in Washington. Als de eigen visie niet werd versterkt door de inlichtingen, dan waren ze ook niet nuttig.

Binnen deze twee groepen zijn de verscheidene aspecten te zien die als oorzaak worden gezien voor het falen van inlichtingen. NFAC en INR toonden aan dat de communicatie tussen de diensten inadequaat van aard was, maar Brzezinski toonde ook aan dat de communicatie tussen de diensten en beleidsmakers hetzelfde lot volgde. Ook liet Brzezinski zien dat correcte inlichtingen door de beleidsmakers werden genegeerd, zodat het beleid gevoerd kon worden dat zij wilden voeren. Verder liet de vergelijking tussen NFAC en INR zien dat er onjuiste conclusies werden getrokken door onjuiste analyse, waaraan vooral NFAC schuldig was. Beide diensten hadden dezelfde informatie, maar trokken andere conclusies in verschillende periodes. Uit het onderzoek kwam ook naar voren dat het verzamelde materiaal tot op zekere hoogte niet kwalitatief was, waar NFAC opmerkelijk ook eerder schuldig aan was dan INR. Het is evident dat de inlichtingendiensten niet of te laat hadden voorspeld dat de Sjah zou vallen, waardoor er zeker sprake was van een falen van de inlichtingen.

De aard van het probleem tussen de diensten en beleidsmakers heeft zijn structurele en unieke aspecten. De organisatie van de inlichtingengemeenschap was nadelig door de afwezigheid van connecties tussen de diensten. Het grotere structurele probleem was dat tussen de beleidsmakers en de diensten. De relatie tussen de twee wordt getekend door de

behoefte van de opdrachtgever ten opzichte van de opdrachtnemer. Zodra er geen specifieke behoeftes bestaan, dan neemt ook de kwaliteit en bruikbaarheid van de verzamelde inlichtingen af. Als er daarnaast geen vraag bestaat van de opdrachtgever, dan blijft het aanbod van de opdrachtnemer wel bestaan. Het achterliggende probleem is ook dat een beleidsmaker lastig zijn behoeftes kan formuleren, omdat hij niet kan voorspellen wat voor informatie hij nodig zal hebben voor zijn beleid. De komende situatie is van tevoren logischerwijs onbekend.

Dit structurele probleem was in de situatie omtrent Iran aanwezig, maar er bestond wel een zekere mate van uniciteit dankzij de doorslaggevende actoren en hun sterke invloeden. Intenties en ideeën van individuen als Brzezinski en Turner hadden invloed op de ontwikkelingen in het conflict tussen de beleidsmakers en inlichtingendiensten. Zij waren de personen op de voorgrond die het conflict een gezicht gaven en de structurele spanning tussen de twee groepen aan de wereld toonden.

Dus, waarom bestond er een conflict tussen de Amerikaanse inlichtingendiensten en beleidsmakers omtrent de inlichtingen over Iran tijdens 1977-78? Het antwoord hierop is dat beide groepen onderdeel waren van een falen van de inlichtingen; een structureel probleem tussen de twee groepen die culmineerde in een uniek geval dankzij het inspelen van de belangrijkste actoren in die periode. Er bestond een conflict omdat de positie van de Sjah in Iran onzeker was en beide groepen hier niet adequaat mee om konden gaan. De Amerikaanse inlichtingendiensten konden onder andere niet de juiste informatie leveren en de Amerikaanse beleidsmakers wilden de verzamelde informatie niet gebruiken voor het te voeren beleid. Het conflict werd daarnaast getekend door een structurele spanning en de buitengewone problemen en rivaliteiten tussen toonaangevende personen.

Dit onderzoek ging diep in op het conflict tussen Amerikaanse beleidsmakers en inlichtingendiensten met als casus de Iraanse Revolutie. De positie van de Sjah en de ontwikkelingen in Iran zijn geanalyseerd en vanuit de perspectieven van de twee verschillende kampen bekeken. Het onderzoek poogde verder te gaan dan de schuldvraag van Daugherty en Donovan en heeft de uiteenlopende oorzaken geanalyseerd, waaruit duidelijk werd dat het conflict veel grijzer was dan gedacht. Verschillende visies zijn samengevoegd om een completer beeld te schetsen die de complexiteit van de situatie aantoont. Voor verder onderzoek kan er worden gekeken naar verdere gevolgen van bijvoorbeeld de politisering van de inlichtingen en dus de invloed die beleid kan hebben op inlichtingenvergaring. Ook kan er onderzocht worden hoe deze casus invloed heeft gehad op de inlichtingengemeenschap of het politieke landschap van Amerika in de periodes erna. Verder kan deze casus wellicht worden afgezet tegenover een succes in de inlichtingen. Het is in ieder geval zeker dat door de geschiedenis heen conflicten en problemen altijd eerder ons oog vangen dan de successen die geboekt werden, zo ook in de geschiedenis van de inlichtingen.

## Literatuurlijst

### Bronnen

CIA FOIA Archive, Analysis of NFAC's Performance on Iran's Domestic Crisis, Mid-1977 – 7 November 1978, John F. Devlin en Robert L. Jervis, 15 juni 1979.

CIA FOIA Archive, Memorandum: Meeting with Dr. Brzezinski, 27 oktober 1978, van Director of Central Intelligence, 30 oktober 1978.

CIA FOIA Archive, Memorandum: Strategy for the Shah, 6 november 1978, van Deputy Director for National Foreign Assignment.

### Literatuur

Arjomand, Said Amir, 'Iran's Islamic Revolution in Comparative Perspective', *World Politics* 38 (1986) 3, 383-414.

Avery, Peter, Gavin R. G. Hambly en Charles Melville (red.), *The Cambridge History of Iran Vol. 7* (Cambridge 1991).

Daugherty, William J., 'Behind the Intelligence Failure in Iran', *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence* 14 (2001) 4, 449-484.

Donovan, Michael, 'National intelligence and the Iranian revolution', *Intelligence and National Security* 12 (1997) 1, 143-163.

Graaff, Bob de, 'Nederland en intelligence', in: Jacco Pekelder, Remco Raben en Mathieu Segers (red.), *De wereld volgens Nederland: Nederlandse buitenlandse politiek in historisch perspectief* (Amsterdam 2015) 199-220.

Herman, Michael, *Intelligence Power in Peace and War* (Cambridge 1996).

Jervis, Robert, *Why Intelligence Fails: Lessons from the Iranian Revolution and the Iraq War* (2010).

Rucker, Philip, en Greg Miller, 'Trump visits CIA headquarters after sharply criticizing the intelligence community' (versie 21 januari 2017),

[https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/21/trump-to-visit-cia-headquarters-after-sharply-criticizing-the-intelligence-community/?noredirect=on&utm\\_term=.46c7e002f211](https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/01/21/trump-to-visit-cia-headquarters-after-sharply-criticizing-the-intelligence-community/?noredirect=on&utm_term=.46c7e002f211) (18 december 2018).

US Department of State, 'Bureau of Intelligence and Research', <https://www.state.gov/s/inr/> (18 december 2018).