



PÅ TIDE Å TENKE NYTT OM IRAN

Henriette Ullavik Erstad er forsker ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI).

Den 8. mai 2018 kunngjorde USAs president Donald Trump at USA ville trekke seg ut fra den historiske atomavtalen med Iran, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). I tillegg til å være en stor seier for diplomati og det internasjonale nedrustningsregimet, var atomavtalen president Barack Obamas viktigste utenrikspolitiske oppnåelse. Så viktig var den at han unnlot å legge unødige mye press på Iran og dets allierte i Syria av frykt for at det ville sette avtalen på spill, selv da det syriske regimet brukte kjemiske våpen mot egen befolkning.

President Trumps beslutning kom ikke som noen overraskelse. Han hadde gått til valg på å utsette den politiske arven etter sin forgjenger, og uttalte ved flere anledninger at JCPOA var «den verste avtalen noensinne». Beslutningen var også i god tråd med hans uttrykte mistillit til multilaterale institusjoner og spilleregler.

I tiden som fulgte var det Trump-administrasjonens såkalte «maximum pressure»-strategi som gjaldt, til Iran-motstandernes store glede. En direkte konsekvens av denne tilnærmingen var at det internasjonale samfunnet ble vitne til økt konflikteskalasjon i Midtøsten mellom Iran på den ene siden

og USA, Israel og Saudi-Arabia på den andre. Hos EU har viljen vært større enn evnen til å håndtere denne utviklingen.

Det overordnede målet har vært å fremforhandle en «bedre» atomavtale med Iran, samt å svekke både Teherans innflytelse i Midtøsten og ayatollah Khameneis grep om makten. Men har den ovennevnte strategien vært vellykket i å oppnå dette?

Uløselig sammenknyttet med den regionale maktkampen

Mens president Obama mente at en atomavtale med Iran kun ville være realistisk dersom den regionale



Den 20. juli 2015 vedtok FNs sikkerhetsråd resolusjon 2231 om atomavtalen mellom Iran og E3+3 (Frankrike, Tyskland, Storbritannia, EU, Kina, Russland og USA). Foto: UN Photo/Loey Felipe, Flickr CC BY.



konfliktdynamikken ble holdt utenfor, har Trump-administrasjonen og dens allierte hatt en annen oppfatning.

Dette kom tydelig til uttrykk i utenriksminister Mike Pompeos liste over krav som Iran måtte innfri for at USA skulle være villige til å reforhandle en ny avtale, hvorav 9 av 11 punkter var uløselig sammenknyttet med nettopp Irans rolle i regionen.¹ Iran skulle, blant annet, trekke seg helt ut av Syria og kutte all støtte til ikke-statlige eller delvis statlige væpnede aktører i Midtøsten. I den offisielle uttalelsen fra Det hvite hus står det også at JCPOA hadde «beriket det iranske regimet, tilrettelagt for dets ondartede oppførsel, og i beste fall utsatt dets evne til å anskaffe atomvåpen».²

Trump-administrasjonen hevdet i tillegg at Iran hadde brutt avtalen, til tross for at både Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) og det amerikanske etterretningsapparatet mente det motsatte.³

Med andre ord handlet det hele like mye om regional maktkamp som en genuin bekymring for Irans atomvåpenprogram.

Irans økende innflytelse i Levanten

I kjernen av dette finner man en reell frykt for Irans økende innflytelse i Levanten, en prosess som har pågått siden den amerikanskledede invasjonen av Irak i 2003.⁴ Irans viktigste ressurs i denne sammenheng har blant annet vært et transnasjonalt nettverk av væpnede motstandsgrupper, hovedsakelig sjiamilitser, som har hjulpet Teheran å påvirke den strategiske utviklingen gjennom skjult og/eller indirekte konfliktintervensjon.⁵ Gruppene blir ansett som Irans forlengede arm i regionen, og nevnes eksplisitt både i Pompeos liste og uttalelsen fra Det hvite hus, selv om de som tidligere nevnt ikke skulle blandes inn i avtalen.

Flere av sjiamilitsene bruker samme retoriske virkemidler som ayatollah Khamenei og hans nærmeste sirkel for å legitimere seg selv, basert på en sterk overbevisning om at både USA og Israels tilstedeværelse i regionen må bekjempes. Sjiamilitsenes fotfeste i Irak, Syria og Libanon har gitt Israel en følelse av å være beleiret, som også er hovedårsaken til at de har utført en rekke luftangrep mot iranske mål (i.e. sjiamilitser) på irakisk og syrisk territorium i senere tid. For USA har de lenge utgjort en trussel, særlig i Irak.

Haukene i Washington, Tel Aviv og Riyadh fryktet at JCPOA ville føre til økonomisk vekst i Iran, og dermed også økte ressurser tilgjengelig for Iran og dets allierte sine aktiviteter i regionen. JCPOA kunne med andre ord, ifølge Irans motstandere, føre til økt iransk regional innflytelse på sikt. Det at Iran skulle tas inn i varmen ville fra deres ståsted også utgjøre en trussel mot deres egen posisjon, eksempelvis ved å svekke deres fordelaktige allianse med USA. Det var derfor ønskelig at Iran skulle fortsette å marginaliseres i det internasjonale samfunnet.

Maksimalt press er imidlertid ikke riktig tilnærming for å svekke Irans innflytelse i Levanten.

Regimesikkerhet prioritert nummer én

Til tross for å være et revolusjonært regime, har det iranske lederskapet innsett at ideologisk standhaftighet ikke kan gå på bekostning av nasjonale interesser. Regimets overlevelse er prioritert nummer én. Både ideologi og pragmatisme er derfor sentrale elementer i Irans utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Hvilke av elementene som vektlegges avhenger imidlertid av politikken som føres internasjonalt – finnes det ingen vei ut, er det heller ingen grunn til å være pragmatisk. «Maximum pressure»-strategien har gitt Iran få grunner til å sette seg rundt et eventuelt forhandlingsbord. Hvorfor forhandle når kravene fra motparten ikke bare er kompromissløse og urealistiske, men ikke tilbyr noen form for reelle gevinster? I likhet med andre politikere har Rouhani et hjemlig publikum å forholde seg til, og det å inngå i forhandlinger vel vitende om at Iran ikke kan få noe ut av det vil naturligvis få konsekvenser på hjemmebane.

I tillegg har Trump-administrasjonen med tidligere sikkerhetsrådgiver John Bolton i spissen hatt et ensidig fokus på regimeendring. Dette har heller ikke vært særlig konstruktivt. Regimet i Teherans aller viktigste prioritert er nemlig å eliminere eksterne så vel som interne trusler. Irans regionale politikk er derfor sikkerhetsdrevet, og handler i stor grad om å sikre regimets overlevelse så vel som landets territoriale integritet. Det man i statsvitenskapen refererer til som et sikkerhetsdilemma, der stateres sikkerhetsstrategier er så uforenlige at de utgjør hverandres kilde til usikkerhet, er derfor høyst gjeldende her.

USAs tilnærming er dermed ikke bare urealistisk – den undergraver også Irans sikkerhet. «Maximum

¹ <https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy>

² <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>

³ <https://www.armscontrol.org/act/2019-04/news/iaea-says-iran-abiding-nuclear-deal>

⁴ <https://www.armytimes.com/news/your-army/2019/01/18/armys-long-awaited-iraq-war-study-finds-iran-was-the-only-winner-in-a-conflict-that-holds-many-lessons-for-future-wars/>



pressure»-strategien har derfor resultert i at Iran har ført en mer offensiv regional politikk (eller defensiv, ut ifra øyet som ser), tydelig demonstrert i Den persiske gulfen det siste halvåret. Er det én ting den islamske republikken har vist i sin 40 år lange historie, er det at motstanden blant de reaksjonære kreftene øker i takt med press utenfra. En viktig årsak til dette er at de avhenger av å utøve motstand mot fiender som USA og Israel for å legitimere seg selv. Å danse etter USAs pipe når det minst gagnar dem er ikke et alternativ.

Trump-administrasjonens unilaterale tilnærming tar heller ikke høyde for at makten i internasjonal politikk er jevnere fordelt enn den var før, samt at USAs innflytelse i Midtøsten er svekket.⁶ Iran har nå en rekke andre aktører å forholde seg til, som Russland og Kina. Tilnærmingen er med andre ord også basert på en utdatert oppfatning om at vi fortsatt lever i en unipolar verden.

I tillegg er det ikke slik at maksimalt press på Iran nødvendigvis svekker sjiamilitsene. Tvert imot. Når Iran har en oppfatning om at de befinner seg i en truende situasjon og derfor må ruste opp, er det gjerne sjiamilitsene som mobiliseres. I og med at Iran er militært underlegen sine regionale rivaler, har sjiamilitsene nemlig fungert som landets asymmetriske styrke. De mest ytterliggående Iran-tilknyttede gruppene, som Kata'ib Hizbullah og Kata'ib Imam Ali⁷, bruker også denne sikkerhetskonteksten til å legitimere sitt *raison d'être*. Likeså viktig er faktum at selv om sanksjoner skulle minket Irans materielle støtte til disse gruppene (noen studier viser imidlertid at dette ikke er tilfellet)⁸, har sjiamilitsene blitt en integrert del av samfunnene de opererer i. Statsbygging, stabilisering og utvikling er det som kan svekke disse aktørenes fotfeste, samt Irans innflytelse i disse landene, på sikt – ikke israelske luftangrep eller unilaterale krav fra Washington.

Trump-administrasjonens kompromissløse strategi har derfor ikke bare svært urealistisk, men har også trolig virket mot sin hensikt.

Politisk endring mindre sannsynlig nå enn i 2015

En utilsiktet konsekvens av denne tilnærmingen er også at politisk endring i en mer moderat og reformvennlig retning er mindre sannsynlig nå enn i 2015, da JCPOA ble signert. Sosioøkonomisk utvikling på hjemmebane ville trolig ha styrket den mer



Flere og flere iranere har mistet troen både på JCPOA og president Rouhani sitt politiske prosjekt, skriver Erstad. Her er Rouhani under en tidligere høynivåuke i FN. Foto: UN Photo/Cia Pak, Flickr CC BY.

moderate og reformvennlige politiske fløyen i Iran. Dette kunne igjen ha ført til en mer konstruktiv iransk rolle i regionen på sikt. Rouhani-administrasjonen og deres reformer kunne ha bidratt til en slik utvikling dersom JCPOA hadde fått tid til å bære frukter. Istedenfor har manglende resultater ført til at flere og flere iranere har mistet troen både på JCPOA og presidentens politiske prosjekt.⁹ Dette har gitt landets mer reaksjonære og kompromissløse krefter økt handlingsrom.

Trump-administrasjonen tilnærming har dermed feilet omgående i å ta hensyn til at Iran ikke er en enhetlig aktør, men at dets politiske system og (u)formelle maktstrukturer består av mange, ofte konkurrerende institusjoner. I et revolusjonært maktapparat, handler politikk i stor grad om å manøvrere det politiske landskapet gitt forutsetningene man har. Disse forutsetningene har blitt betraktelig innskrenket etter at president Trump inntok det ovale kontor.

Det er velkjent at det er ayatollah Khamenei og hans nærmeste sirkel, selve kjernen i det revolusjonære maktapparatet, som ser seg tjent med å opprettholde status quo. Det er også disse aktørene som har siste ord hva gjelder nasjonal sikkerhet og regional politikk. Presidenten og Majles, Irans nasjonalforsamling, har nærmest ingen innflytelse på dette politikkområdet. Implementeringen er det den iranske revolusjonsgarden og dens spesialenhet for utenlandsoperasjoner, Quds-styrken, som tar seg av. Quds-styrkens sjef, Generalmajor Qasim Soleimani, anses som hjernen bak Irans strategi

⁵ U. Erstad, H. (2019). Stater og transnasjonale motstandsnettverk: Irans mobilisering av irakiske sjiamilitser etter 1979.

Internasjonal Politikk, 77(3), 296-322. <https://doi.org/10.23865/intpol.v77.1597>

⁶ <https://www.dagsavisen.no/debatt/kommentar/midtosten-i-drift-mellom-stormaktene-1.1604507>

⁷ <https://ctc.usma.edu/irans-expanding-militia-army-iraq-new-special-groups>

⁸ <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-ending-united-states-participation-unacceptable-iran-deal/>

⁹ <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/10/iran-poll-majority-exit-nuclear-deal-jcpoa.html>

Sender:
Den Norske Atlanterhavskomiteé
Fr. Nansens pl. 8
N- 0160 Oslo
Norway



B ØKONOMI
ÉCONOMIQUE

i både Irak og Syria, og har ansvaret for koordineringen med det transnasjonale nettverket av motstandsgrupper fra Bagdad til Beirut.

For denne fløyen anses isolasjon som den eneste bærekraftige løsningen for å opprettholde en islamsk republikk tuftet på ayatollah Khomeinis sjiadoktrine *velayat-e faqih* («den rettslærdes styre»). Det er derfor de som tjener mest på atomavtalens kollaps. USAs harde linje mot Iran har blant annet gitt de retoriske virkemidlene de benytter for å legitimere økt gjennomslagskraft. Sanksjonene bygger også opp under revolusjonsgårdens økonomiske imperium, som i stor grad avhenger av både korrupsjon og et omfattende svartemarked.

Likeså viktig er faktum at stemmene til den iranske befolkningen nærmest har vært fraværende i det offentlige ordskiftet om Iran. Selv om mer radikale aktivister blant den iranske diasporaen ofte fremmer regimeendring og driver intens lobbyvirksomhet for å få dette til å skje, er ikke dette nødvendigvis i tråd med lokale oppfatninger. Et populært ordtak blant iranere i dag er nemlig «evolusjon, ikke revolusjon». Uansett hvor kritisk man måtte være til det sittende regimet, er de fleste klar over konsekvensene regimeendring kan få. Det er også få som kjøper at USAs Iran-politikk handler om solidaritet med den iranske befolkningen.

Kort oppsummert har Irans mer moderate og reformvennlige politiske faksjoner, representert av Rouhani-administrasjonen, fått mindre handlingsrom vis-à-vis mer reaksjonære og kompromissløse krefter som resultat av USAs Iran-politikk. Som sådan har den også minket sannsynligheten for både politisk endring på hjemmebane og en mer konstruktiv iransk rolle i regionen på sikt.

På tide med en mer konstruktiv tilnærming

Trump-administrasjonens såkalte «maximum pressure»-strategi mot Iran har verken fremforhandlet en bedre atomavtale, svekket Teherans innflytelse i Midtøsten eller ayatollah Khameneis grep om makten. Den har trolig gjort det motsatte.



USAs utenriksminister, Michael R. Pompeo, taler under årets utgave av United Against Nuclear Iran Summit. Foto: State Department/Ron Przsucha, Flickr CC BY.

I tillegg har den økt sannsynligheten for en ny storkrig som ville hatt katastrofale konsekvenser både for regionen og verden for øvrig. Det er urealistisk å tro at Iran vil sette seg rundt et forhandlingsbord uten å forvente reelle gevinster. Det liberale øyeblikket, om det noen gang fantes, er over og makten i internasjonal politikk er mer jevnt fordelt. Det bør USA ta innover seg i sin tilnærming til Iran. En farbar strategi vil være å tilby sikkerhet til alle involverte parter. Forhåpentligvis er tidligere sikkerhetsrådgiver John Boltons avgang fra Det hvite hus et tegn på at president Trump sakte, men sikkert innser dette.

Anbefalt lesning

Arron Merat (2019) «In an attack on Iran, misunderstanding Qasim Soleimani could be America's downfall», *The Prospect* 10/10/19.

Kjetil Selvik (2018) «Teheran. Revolusjon og reaksjon», i *Brennpunkt Midtøsten: Byene som prisme*, Rania Maktabi & Nils Butenschøn (red). Oslo: Universitetsforlaget.

Nicholas Miller (2019) «Maximum Pressure is Failing: Fact-checking Pompeo on Iran», *War on the Rocks* 15/08/19.

Walter Posch (2017) «Ideology and strategy in the Middle East: The case of Iran», *Survival* 59(5): 69-98.

Om Kortinfo:

I denne publikasjonsserien utgir DNAK tekster for å fange opp aktuelle temaer. Hovedvekten av temaene omhandler forsvars-, utenriks- og sikkerhetspolitisk tematikk som er relevant for Norge og NATO.

Redaktør: Kristoffer Vold Ulvestad
ISSN: 1502-6361