
Kraftmätningen mellan USA och Iran

Efter Sovjetunionens fall utkristalliserade sig successivt nya hot mot Förenta staternas nationella säkerhet i knutpunkten mellan sk skurkstater, massförstörelsevapen och global jihadism. Terrorattackerna den 11 september 2001 öppnade, har det sagts, ett "möjligheternas fönster" för Förenta staterna att med krafttag bemöta detta slags hot. Sovjetunionens fall och medföljande maktkonfigurationer hade sedan början av 1990-talet skapat den jordmån eller, om man så vill, de strukturella förutsättningar som krävdes för att USA skulle kunna möta detta hot unilateralistiskt. Men detta handlande lät vänta på sig till efter terrorattackerna den 11 september.

Efter den 11 september skraddarsydde Bushadministrationen en "de villigas koalition", i enlighet med den unilateralistiska devisen att – som dåvarande försvarsministern Donald Rumsfeld uttryckte det – "uppdraget bestämmer koalitionen". Sedan skred man till verket. Först störtades talibanregimen i Afghanistan och därefter tog man sig an

Baathregimen i Bagdad. Visserligen hade president George W Bush i sitt tal till nationen 2002 klumpat ihop Irak, Iran och Nordkorea under beteckningen "ondskans axelmakter", och visserligen hade Nordkorea, i jämförelse med Irak och Iran, ett mer utvecklat kärnvapenprogram. Trots det var det den islamiska regimen i Iran som förutspåddes stå på tur att förgöras av den amerikanska *tsunami* (läs: USAs magnifika militära kapacitet) som hade utlösts av terrorattackerna den 11 september. Vare sig talibanregimen eller en sedan Gulfkriget kraftigt försvagad och – av flygförbudszonerna i norr och söder – kringskuren Baathregim i Bagdad visade sig vara någon match för den amerikanska militären.

Optimismen var stor beträffande planen för det sk "större Mellanöstern". Denna grandiosa plan gick ut på att störta regionens "skurkregimer" och i deras ställen etablera demokratier. Planen vilade i sin tur på centrala antaganden i den neokonservativa ideologin, i förening med en förhållandevis ny analys av betingelserna för den globala jihadismens framväxt.

Den neokonservativa ideologin ser stater utrikespolitik som en återspeglning av de sittande regimernas natur. Detta bör förstås i kontrast till en i amerikansk statsvetenskap och utrikespolitik dominerande "realistisk" tradition, där stater ses som rationella aktörer som genom maktpolitisk kalkylering i det stora hela (re)agerar likartat på likartade hot och möjligheter i omvärlden. Vidare tog de neokonservativa till sig uppfattningen att USAs traditionella stöd till auktoritära regimer delvis bidragit till att skapa en jordmån för islamisk fundamentalism. Efter att ha bevittnat "irrationaliteten" i den globala jihadismens självmordsbenägenhet, men också risken för spridning av massförstörelsevapen och den förmodade kopplingen mellan skurkstater och terrornätverk som *al-Qaida*, var det föga överraskande att de neokonservativa drog de slutledningar de gjorde. Karakteristiskt för skurkregimer (både teokratiska och sekulära) ansågs

bla vara att de förtrycker de egna medborgarna, uppträder hotfullt regionalt och internationellt samt eftersträvar massförstörelsevapen. Och antingen de nu upplåtit sitt territorium till *al-Qaida* (talibanregimen) eller antogs ha kopplingar dit (Saddams Baathregim) eller sedan decennier var världsledande på att exportera och stödja islamistisk fundamentalism och terrorism (den iranska regimen) sågs lösningen vara att störta skurkregimerna och i deras ställen bygga demokratier.

Sagt och gjort. Fram till Iraks första demokratiska val 2005 föreföll Bushadministrationens plan för Mellanöstern – trots gryende problem i Irak och annorstädes i regionen – inte så naggad i kanten att den helt borde slopas.

Händelseutvecklingen därefter kan emellertid inte tolkas på annat sätt än att Bushadministrationens grandiosa plan kommit på skam. Man kan säga att vi står mitt i omvandlingen från en världsordning dominerad av USA som ensam supermakt ("unipolaritet") till en vars konturer än så länge är diffusa men som kan beskrivas som en världsordning med flera maktcentra ("multipolaritet"). I detta drama har Iran spelat en nyckelroll, och den kraftmätning vi nu bevittnar mellan Iran och USA – och utgången därav – kan utan överdrift tillmätas långtgående regionala, ideologiska och världspolitiska konsekvenser.

Förr bundsförvanter, nu rivaler

Det var i samband med uppluckringen av det brittiska imperiet som USA successivt etablerade sig som en huvudaktör i regionen och därmed också som en viktig extern aktör på den iranska politiska scenen. Fram till revolutionen 1979, då Pahlavidynastins styre kom till ett slut, hade Iran utgjort en av pelarna i den sk *Nixondoktrinen*. Den gick ut på att Saudiarabien och Iran tillsammans skulle garantera säkerheten i den geostrategiskt vitala och resursrika

Gulfregionen. I själva verket var det huvudsakligen Iran som axlade denna uppgift, i kraft av geografiskt läge, befolkningsmängd, oljeresurser och militär kapacitet. Iran under shahen siktade också mot att uppnå regionalt herravälde. Denna strävan underbyggdes av två faktorer. Ideologiskt vilade shahens storslagna maktambitioner på en uppfattning om perserna som ett kulturellt överlägset folk, med imperialistiskt förflutet och urgammal civilisation. Vidare drev Irans materiella bas, oljeintäkterna, i förening med en utökad och moderniserad armé, men också alliansen med USA, landet till att vilja uppnå regionalt herravälde. Det var också under shahens tid, närmare bestämt på 1970-talet, som Irans numera kontroversiella nukleära program drogs i gång.

Revolutionen i Iran 1979, som frambringade en shiitisk teokrati, har beskrivits i termer av en jordbävning som inte bara skakade regionen utan också fick långtgående konsekvenser för relationerna med USA. Verkningarna känns än i dag, och under de tjugonio år som förflutit har förhållandet mellan USA och Iran kantats av en ständig antagonism som tidvis drivit länderna till randen av militär konfrontation.

Revolutionen var, onekligen, en kolossal händelse som fick vittgående konsekvenser för Irans inrikes förhållanden och externa relationer. Det är dock samtidigt viktigt att inte bortse från faktorer som påvisar en kontinuitet mellan Irans för- och efterrevolutionära tid, nämligen strävandet efter regional dominans.

Under senare år har Irans atomprogram kommit att bli den enskilt viktigaste frågan, inte bara för USA utan även för en rad andra länder. Men alltsedan den islamiska republikens tillblivelse, har man från amerikanskt håll upplevt Iran som en utmaning och till och med ett hot på flera olika fronter. Irans export av islamism och dess bruk av och stöd till terrorism har föranlett Förenta staterna att beteckna

den islamiska regimen som världsledande i det avseendet. Regimens destruktiva roll i Palestinafrågan har också varit bekymmersam för USA. Irans strävan efter massförstörelsevapen, inklusive kärnvapen, utgör således en punkt på den lista över problem och frågor som ligger till grund för Förenta staternas uppfattning om det hot som emanerar från Iran. (Irans brott mot de mänskliga rättigheterna har också lyfts fram av amerikanska administrationer men har ändå varit av underordnad betydelse i jämförelse med de övriga problemen.)

Att Bushadministrationens iranska hotbild inte ändrades radikalt sedan underrättelserapporten i slutet av förra året konstaterat att den islamiska regimen stoppade sitt kärnvapenprogram 2003, borde mot den bakgrunden inte komma som en överraskning. Irans handlande är mångfacetterat; följaktligen är också USAs hotbild mångfacetterad. Irans diversifierade praktik och den hotbild som extrapoleras från densamma ger m a o USA möjligheten att, beroende på kontextuella faktorer, framhäva olika aspekter.

Visserligen var underrättelserapportens slutsatser redan från början omtvistade, men uppenbarligen försvårade den Bushadministrationens försök att, med hänvisning till kärnvapenfrågan, upprätthålla sin hotbild av Iran. I början av april skedde därför ett skifte i hotbilden; det var nu Irans roll i Irak som trädde i förgrunden. USAs ambassadör i Irak, Ryan Crocker, och försvarsminister Robert Gates uppgav för amerikanska medier att *al-Qaida* inte längre utgjorde det största hotet, utan det var Iran som var det.

Efter att våldet minskat i Irak har kärnvapenfrågan åter fått en allt överskuggande betydelse. Att Iran inte accepterat den sk sextettens generösa förslag i utbyte mot att Iran skulle sluta anrika uran stärker misstanken om att den iranska regimen eftersträvar kärnvapen. Således kommer kärnvapenfrågan i huvudsak att definiera konflikten med Iran, även om specifika omständigheter kan bidra till att även

andra aspekter av Irans agerande kan framhävas. Det handlar då inte bara om Irans roll i Irak utan även i Libanon och Palestina samt dess uttalade hot mot Israel.

I Mellanöstern hänger allt ihop

Det har blivit något av en truism att hävda att saker och ting på ett intrikat sätt hänger ihop i Mellanöstern. Sambandet mellan Iran och Irak har emellertid varit särskilt viktigt, och det har fått ökad betydelse efter att Baathregimen i Irak störtades. Det beror inte enbart på att länderna gränsar till varandra, utan också – och än viktigare – på att Iran och Irak ligger i ett konfliktområde där etnicitet och religiös sektetism är politiskt sprängstoff med ”substatliga” såväl som ”överstatliga” dimensioner. Man kan tex peka på den historiska rivaliteten mellan perser och araber och antagonismen mellan shi’iter och sunniter. Dessa faktorer har blivit än mer konfliktladdade efter skapandet av konstlade territorialstater i en region där diskrepansen mellan statens demarkationslinjer å ena sidan och etniska, nationella och religiösa gränser å den andra är påtaglig.

Ayatolla Khomeinis uppmaning efter maktövertagandet i Iran 1979 om att sprida den islamiska revolutionen satte skräck i Irans arabiska grannländer; i Iraks fall utgör shi’iterna en majoritet och i andra stater betydande, men förtryckta, minoriteter. Detta i förening med att den islamiska regimen inte hade konsoliderats, vare sig politiskt eller militärt, erbjöd ett ypperligt tillfälle för Irak att inte bara stävja Irans försök att exportera den (shi’itiska) ”islamiska revolutionen”, utan att också sikta på territoriell expansion.

Iraks angrepp på Iran den 22 september 1980 blev början på ett krig som varade i åtta år. USA, som hade kastats ut från Iran och som därtill förödmjukats i och med gisslandramat året innan, intog en neutral ställning under konfliktens första två år. Irans framgångar på krigsfron-

ten, men också USAs farhågor för att Iran skulle bli ett hot mot Saudiarabien och i förlängningen ändra maktbalansen i regionen till sin fördel, bidrog till att man valde att stödja Irak i kriget. USA förde på så vis en politik som gick ut på att balansera de två regionala jättarna mot varandra.

"Dual containment"

Viktiga händelser som Iraks invasion av Kuwait 1990 och Sovjetunionens upplösning året därpå lade grunden för en ny amerikansk politik gentemot Iran och Irak, en politik som inte längre behövde vila på maktbalanstanken. Denna politik, som lanserades 1993, fick benämningen "*dual containment*" och gick ut på att genom sanktioner och andra medel hålla Iran och Irak i schack, då båda upplevdes som ett hot mot USA och dess allierade i regionen.

Iraks ständiga motstånd mot sanktionerna samt den katt- och råttalek som pågick mellan den irakiska regimen och FNs vapeninspektörer från 1993, bidrog till att Clintonadministrationen till slut övertygades om att ett regimskifte var enda lösningen. I Iran, däremot, blev utvecklingen under 1990-talet en annan. Mohammad Khatami valdes till landets president 1997. Till sina väljare gav han ett löfte om "reformer" och när han vände sig till väst efterlyste han en "civilisationernas dialog". I USA såg man optimistiskt på Khatamis "reformrörelse", och hoppades på förändringar i Irans utrikespolitiska agerande. Men varken reella inrikespolitiska reformer eller, sett utifrån USAs perspektiv, positiva förändringar i Irans utrikespolitik kom till stånd.

USAs invasion av Irak 2003 och händelseutvecklingen därefter visar åter på det intrikata sambandet mellan Iran och Irak. Irans inflytande i grannlandet, som möjliggjorts tack vare religiösa band med Iraks shi'iter och stöd till shi'itiska politiska grupper och miliser, är en stor utmaning för USA. Att USA krossade två viktiga fiender till Iran,

talibanregimen och Baathregimen, fick den oavsedda konsekvensen att landet flyttade fram sina positioner avsevärt. Därtill söker Iran skapa en geopolitisk förbindelse mellan och allians med shi'iter i Irak, Syrien och Libanon. För regionens sunniarabiska regimer är detta ett halvt realiserat skräckscenari. Jordaniens kung Abdullah II varnade redan i slutet av 2004 för en framväxande "shi'itisk halv-måne". I en TV-intervju med *al-Arabiya* den 10 april 2006 satte Egyptens president Husni Mubarak fingret på regionens substatliga och överstatliga konfliktdimensioner när han sade att shi'iterna – vilkas existens men också "signifikanta" antal i samtliga länder han erkände – är mer lojala med Iran än med sina hemländer. Dessa farhågor har inte bara uttryckts i ord, utan sunniarabiska länder har gått till handling och stött sunnitiska grupper i Irak. Påpekas bör att sekteristiska skiljelinjer inte hindrat Iran från att också stödja sunnitiska grupper i Irak; faktum är att den iranska regimen är så pass realpolitiskt orienterat att Iran även försett talibanerna i Afghanistan med vapen. Irans stöd för det sunnitiska *Hamas* är däremot knappast något som sker i det fördolda. Allt enligt logiken "min fiendes fiende är min vän".

USAs invasion av Irak 2003 och de efterföljande problemen samt Israels misslyckade krig mot *Hizbollah* sommaren 2006 har skapat oanade geopolitiska möjligheter för Iran. För Iran handlar det om att vidga och stärka sin shi'itiska transstatliga sociala bas men också sitt alliansnätverk som består av Syrien och icke-statliga aktörer i regionen som *Hizbollah*.

USA har sökt bryta denna geopolitiska förbindelse. Mordet på Libanons premiärminister Rafik Hariri skapade förutsättningar för att driva ut Syrien – eller i alla fall dess militära styrkor – ur Libanon. *Hizbollahs* framgångar i kriget med Israel, men också USAs påtryckningar på de arabiska länderna om att inte stödja *Hamas* – påtryckningar

som drev organisationen in i famnen på Iran – har stärkt Irans inflytande i Libanon och i Gaza. Offentliggörandet av förhandlingar mellan Syrien och Israel samt stegen mot att bryta Syriens isolering har visserligen skapat oro i Iran, men alliansen mellan länderna består. Sålunda har USAs försök att undergräva Irans inflytande inte burit frukt i dessa delar av regionen.

Iran agerar, USA reagerar

Irans strategi är att driva ut USA från så många delar av regionen som möjligt – företrädesvis från Irak – medan USAs motstrategi primärt är att uppnå stabilitet i Irak och undergräva Irans regionala inflytande. Det generella draget i USAs strategi är emellertid försöken att bygga en allians mellan Israel och de arabiska staterna mot den "shīitiska halvmåne" som Iran skapat. Bushadministrationens inrikespolitiska problem, den växande opinionen mot USAs fortsatta närvaro i Irak (nationellt såväl som internationellt), "overstretch"-problematiken, och numera en annalkande ekonomisk nedgång (vilken en del observatörer kopplar till kostnader för den militära närvaron i Irak) har sammantaget bidragit till denna utveckling.

Mot den bakgrunden är det bara att konstatera att det som var tänkt att bli ett proaktivt nydanande av Mellanöstern i demokratisk riktning förbytt i en politik som reagerar på de fakta som Iran etablerat, och fortsätter att etablera, i regionen. Ytterligare faktorer som betingat denna utveckling är den roll som ett ekonomiskt allt starkare Kina, med vitala energintressen i Iran, samt Ryssland, i full färd med att återta en stormaktsställning och därtill största leverantören av militära medel till Iran, spelat i kraftmätningen mellan USA och Iran. Kinas och Rysslands respektive roller i denna kraftmätning har – trots stödet för tre omgångar av FN-sanktioner mot Iran – begränsat USA men skapat möjligheter för Iran.

Våren 2003, efter USAs invasion av Irak, lämnade Iran, via Schweiz ambassadör i Teheran, ett förhandlingsbud till Bushadministrationen. Erbjudandet inkluderade alla frågor som är viktiga för USA; Iran skulle stödja en tvåstatslösning i Israel/Palestina, upphöra med sitt stöd till olika terrorgrupper som tex *Hizbollah*, tillåta oanmälda inspektioner på nukleära anläggningar och bidra till att stabilisera Irak. Bushadministrationen avfärdade erbjudandet. Fyra år senare, i samband med Irakkonferensen i egyptiska Sharm el-Sheikh, var det nu Iran som avfärdade utrikesminister Condoleezza Rices erbjudande om förhandlingar. "Förhandlingarna" med sextetten är ingenting annat än en förhållningstaktik från Irans sida, medan USA slagit in på en multilateralistisk linje och vill ha dialog med Iran. Denna slående kontrast i båda ländernas förändrade attityder illustrerar bättre än någonting annat den förskjutning som skett i maktbalansen mellan USA och Iran.

Kort sagt har Iran kommit segrande ut ur kraftmätningen med Förenta staterna, och man kan för amerikansk del skönja en återgång till en politik som vilar på balanseringstanken. Det ironiska i sammanhanget är att Martin Indyk, som var arkitekten bakom "*dual containment*" och som vid lanseringen av denna politik 1993 hävdade att USA inte längre behövde förlita sig på en politik grundad på maktbalans, är den som explicit förespråkade en återgång till balanseringsstrategin. Ett annat sätt att uttrycka saken är att vi lämnat den "unipolära" eran och är på väg in i en "multipolär" sådan. Multipolariteten stärker Irans möjligheter att bli en kärnvapenmakt, och ett Iran med kärnvapen kommer att stärka den multipolära (o)ordningen.

Idris Ahmedi

doktorand i statsvetenskap, Stockholms universitet; han arbetar med en avhandling om Förenta staternas utrikespolitik gentemot Iran och Irak