



DIIS REPORT

DIIS REPORT

**IRANS RISIKABLE ISOLATION**  
SANKTIONERNE SET FRA TEHERAN

*Janne Bjerre Christensen*

DIIS REPORT 2013:11

© Copenhagen 2013, the author and DIIS  
Danish Institute for International Studies, DIIS  
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark  
Ph: +45 32 69 87 87  
Fax: +45 32 69 87 00  
E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)  
Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Cover photo: © Janne Bjerre Christensen

Layout: Allan Lind Jørgensen

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-565-3 (print)

ISBN 978-87-7605-566-0 (pdf)

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Hardcopies can be ordered at [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

*Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og  
Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på  
en bevilling fra Forsvarsministeriet.*

## Indhold

Resumé	5
Abstract in English	6
1. Indledning	7
Sanktionernes politiske liv	7
De virker, men ikke efter hensigten	8
2. Sanktionernes faser og formål	10
1979-1996: USA's unilaterale sanktioner	10
1996-2006: USA's unilaterale og sekundære sanktioner	11
2006-2010: FN sanktioner	11
2010-idag: Unilaterale og multilaterale sanktioner	12
3. Irans respons: modstand	14
'Økonomisk krigsførelse'	15
4. Konsekvenser for atomprogrammet	17
Sanktionerne har ikke begrænset atomprogrammet	17
Hvad vil Iran opnå?	17
Mistilliden til EU: 2003-2005	18
Teheran Deklarationen, maj 2010	19
5. Økonomiske konsekvenser	22
Valutakollaps og inflation	23
Middelklassen og den private sektor rammes	25
Tabet af Europa	26
Kineserne fylder Vestens vakuum	26
Mulige mæglere?	29
6. Indenrigspolitiske konsekvenser	30
Syndebukke og intern splittelse	30
Præsidentvalg, juni 2013	32
7. Sociale konsekvenser: en 'normativ invasion'	35
Civilsamfundet	35
Irans unge: 70 procent arbejdsløshed	36
Kvinder og socialt udsatte	36

Humanitær krise: 'Sig til Obama, at han myrder mit folk!'	37
Sanktionerne skaber ikke regimeforandringer	38
8. Vejen frem?	41
Sanktioner kan ikke stå alene	41
Risiko for krig?	42
Direkte diplomati med USA?	43
9. Konklusioner	47
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	49

## Resumé

Iran er nu underlagt de hidtil skrappeste økonomiske sanktioner, der nogensinde er indført mod noget land i verden. Denne rapport diskuterer, om og hvordan disse sanktioner virker ved for det første at analysere, hvad deres tilsigtede formål er, og hvordan de mange faser og lag af sanktioner indført af USA, EU og FN's Sikkerhedsråd har skabt et nærmest uigennemtrængeligt, eskalerende sanktionsregime mod Iran. For det andet belyser rapporten, hvordan sanktionerne opleves, debatteres og modtages i Iran, og hvilke direkte og indirekte konsekvenser sanktionerne har på Irans atomprogram, landets økonomiske krise, de sociale vilkår og det kommende præsidentvalg i juni 2013. Konklusionen er, at sanktionerne virker, men ikke efter hensigten. Sanktionerne er med til at forandre Iran: Det eksterne pres skaber yderligere indenrigspolitiske spændinger og splittelse; markedet rykker sig fra Vest mod Øst, og befolkningen lider under en humanitær krise. Men sanktionerne har ikke begrænset Irans atomprogram; det er kun blevet yderligere udviklet de sidste syv år. Der er derfor fortsat en betydelig risiko for, at den stigende isolation af Iran i værste fald kan lede til en militær konfrontation.

## **Abstract in English**

Iran is now subjected to the harshest economic sanctions ever imposed on any country in the world. This report discusses if and how these sanctions work, first by analysing their intended purposes and how the many phases and layers of sanctions imposed by the USA, the EU and the UN Security Council have created an almost impenetrable, escalating sanctions regime against Iran. Secondly, the report illustrates how the sanctions are experienced, debated and received in Iran, and what direct and indirect consequences the sanctions have on Iran's nuclear program, the country's financial crisis, social conditions and the upcoming presidential election in June 2013. The conclusion is that the sanctions do work, but not according to their intentions. The sanctions are contributing to changing Iran: The external pressure creates further tensions and fractions on the domestic political scene; the market moves from the West to the East, and people are subjected to a humanitarian crisis. But the sanctions have not limited Iran's nuclear program; it has only been further developed during the last seven years. Therefore, there is still a considerable risk that the increasing isolation of Iran in a worst case scenario can lead to a military confrontation.

## I. Indledning

Iran er nu underlagt de hidtil skrappeste økonomiske sanktioner mod noget land i verden. Denne rapport vil diskutere, om og hvordan disse sanktioner virker, ved at analysere, hvad deres formål er, hvilke direkte og indirekte konsekvenser de har på nuværende tidspunkt, samt hvordan sanktionerne kan påvirke Iran i forhold til atomforhandlingerne og det iranske præsidentvalg i juni 2013.

Rapporten belyser for det første sanktionernes formål, som de er formuleret af USA, EU og FN, og de forskellige faser af sanktioner, som tilsammen har skabt et nærmest uigennemtrængeligt, eskalerende sanktionsregime mod Iran. For det andet belyser rapporten, hvordan sanktionerne opleves, debatteres og modtages i Iran – baseret på interviews foretaget i Teheran i november 2012, interviews med iranske analytikere og diplomater i september-oktober 2012, bl.a. i London, samt sekundære kilder. Rapporten gennemgår hvilke konsekvenser, sanktionerne har i forhold til Irans atomprogram, landets økonomiske krise, de indenrigspolitiske spændinger og sociale vilkår og konkluderer, at sanktionerne virker – men ikke efter hensigten.

### Sanktionernes politiske liv

Iran har siden revolutionen i 1979 været underlagt en række sanktioner med forskellige formål. De sanktioner, som blev indført efter revolutionen, var rettet mod Irans militære kapacitet og dets angivelige støtte til terrorister. De fire runder af sanktioner indført af FN's Sikkerhedsråd (2006-2010) er specifikt rettet mod Irans atomprogram. Andre sanktioner er målrettet Irans overtrædelse af menneskerettighederne; mens de seneste sanktioner indført af USA og EU siden 2010 – en massiv olie- og handelsembargo og blokade af Irans internationale pengetransaktioner, forsikringer og skibstrafik – har til formål at undergrave Irans økonomi i et omfang, så Iran 'presses til forhandlingsbordet' i forhold til atomkonflikten.<sup>1</sup> Det er i hvert fald den officielle begrundelse. Uofficielt formulerer mange amerikanske politikere en forventning om, at de økonomiske sanktioner kan medføre regimeforandringer.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> For en grundig gennemgang af atomforhandlingerne, hvilket ligger uden for rammerne af denne rapport, se fx International Crisis Group: 'In Heavy Waters: Iran's nuclear program, the risk of war and lessons from Turkey', *Middle East and Europe Report*, no. 116, 23. februar 2012; Trita Parsi: *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy With Iran*. New Haven, London: Yale University Press, 2012.

<sup>2</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, www.theiranproject.org, december 2012, s. 11, 28, <http://www.scribd.com/doc/115678817/IranReport2-120312-2#fullscreen>; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 4; International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 1.

Omend sanktionerne mod Iran ofte bliver beskrevet, som om de alene vedrører Irans atomprogram og vil blive fjernet, hvis Iran blot opgiver det, er formålet med Vestens sanktioner derfor langt fra entydigt. Desuden er flere af de amerikanske sanktioner nu indskrevet i den amerikanske lovgivning, og de vil derfor ikke kunne fjernes, selv hvis atomkonflikten løses i morgen. Sanktionernes indfiltrerede formål og deres enorme omfang betyder, at de på mange måder er blevet løsrevet fra den oprindelige atomkonflikt. Sanktionerne lever deres eget politiske liv.<sup>3</sup> Komplexiteten betyder også, at der er en betydelig risiko for, at de negative konsekvenser langt overstiger de positive, og at sanktionerne, snarere end at løse atomkonflikten, optrapper den – i værste fald til en militær konfrontation.<sup>4</sup>

### De virker, men ikke efter hensigten

Sanktionerne virker – men ikke efter hensigten. Det er usandsynligt, at Iran vil indstille sit atomprogram. Regimet hæger om det faktum, at Iran har *ret* til et fredeligt atomprogram som underskriver af Ikkespredningsaftalen om Atomvåben (NPT, the Non-Proliferation Treaty), og sanktionerne har indtil nu kun hårdet det synspunkt. Men status quo er heller ikke en mulighed. Dertil har sanktionerne alt for mange andre konsekvenser.

Der er ingen tvivl om, at sanktionerne ændrer Iran. ‘Vesten omdefinerer Iran utiligt og gør Iran mere nationalistisk, mere radikaliseret og tvinger landet til at blive selvforsynende’, siger Seyed Kazem Sajjadpour, tidligere iransk FN ambassadør i Geneve.<sup>5</sup> Ud over at påføre Iran en alvorlig økonomisk krise – som i oktober 2012 havde karakter af et valutakollaps – rammes middelklassen og den private sektor hårdt. Selvom Iran længe har haft en finansiel og politisk krise med stor arbejdsløshed, høj inflation og voldsomme interne opgør om, hvordan landet skal ledes, så har sanktionerne kraftigt forværret situationen, og en humanitær krise er nu under opsejling pga. akut medicinmangel. Som Hassan Hakimian, iransk professor i økonomi ved SOAS i London, siger: ‘Irans økonomiske svaghed er funderet i dårlig regerings-ledelse, men det er noget andet end decideret lidelse. Den dårlige ledelse skabte ikke lidelse, men det gør sanktionerne.’<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Jf. Shore & Wright: ‘Conceptualising Policy: Technologies of Governance and the Politics of Visibility’, i: Shore, Wright & Però (red): *Policy Worlds. Anthropology and the Analysis of Contemporary Power*. New York, Oxford: Berghahn Books, 2011.

<sup>4</sup> ‘Pushing Iran Toward a Nuclear Weapon: A Q&A with Bijan Khajepour’, *Muftah*, 3. februar 2012, <http://muftah.org/?p=2961>; Kayhan Barzegar: ‘Iran’s Foreign Policy Strategy after Saddam’, *Washington Quarterly*, 33:1, 2010.

<sup>5</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>6</sup> Interview, september 2012, School of Oriental and African Studies, London.



Hverken Irans økonomi eller regimet er dog ved at kollapse. I stedet finder Iran nye veje at gå – bl.a. ved at vende sig mod Asien – og det iranske marked ændres radikalt. 'EU plejede at være en meget vigtig handelspartner, men EU mister det iranske marked nu. Det er en irreversibel proces, hvor Kina og Indien vil komme og fylde hullerne', sagde en repræsentant for det iranske udenrigsministerium i november 2012.<sup>7</sup> Det betyder for det første, at stormagtspolitik og forholdet mellem Kina og USA i sig selv begrænser sanktionernes effektivitet. Men for det andet er det vigtigt at understrege, at specielt tabet af Europa beklages i Iran. Det er ikke kun, fordi EU's handels- og olieembargo har betydelige økonomiske konsekvenser, men også fordi EU tidligere agerede uafhængig mægler i forholdet til USA, og fordi Iran – i følge kilder i det iranske udenrigsministerium – stadig føler sig langt tættere forbundet kulturelt med Europa end med Asien.

Iran kan overleve økonomisk ved at vende sig mod Østen, men det er ikke en udvikling, som statsrepræsentanter i Teheran reelt ønsker. I stedet er der en voksende debat, både i regimet og medierne, om nødvendigheden af at have en direkte dialog med USA. Selvom det eksterne pres indirekte har åbnet for de diskussioner, komplicerer sanktionerne dog samtidig mulighederne for at normalisere forholdet til USA.

Tiden frem til det iranske præsidentvalg i juni 2013 vil blive skelsættende, ikke fordi Iran – så vidt det er muligt at bedømme – er på kanten af at udvikle atomvåben, men fordi Den Islamiske Republik vil bruge det næste halve år til at beslutte, hvordan det overordnet skal svare på Vestens fortsatte pres. De overvejelser og udfaldet af forhandlingerne vil få stor indflydelse på Irans indenrigspolitiske situation og på præsidentvalget. Så længe EU og USA nægter at lade en mulig ophævelse af sanktionerne indgå i atomforhandlingerne og fortsat truer med flere sanktioner og ultimativt et militært angreb, vil den iranske stats respons være modstand og yderligere radikaliserings.

<sup>7</sup> Samtale, november 2012, Teheran.

## 2. Sanktionernes faser og formål

Generelt eksisterer der blandt akademikere en betydelig skepsis over for negative, økonomiske sanktioner som et politisk værktøj.<sup>8</sup> Den skepsis er også velbegrunderet i Irans tilfælde, fordi omfanget af de samlede sanktioner er enormt; de har flere forskellige formål, og det komplicerer deres succeskriterier. Sanktionerne kan inddeles i fire faser: 1979-1996, 1996-2006, 2006-2010 og 2010-idag, som tilsammen har skabt et massivt, eskalerende sanktionsregime mod Iran.<sup>9</sup>

### 1979-1996: USA's unilaterale sanktioner

I den første fase (1979-1996) indførte USA unilaterale sanktioner dels som følge af ambassade-besættelsen i Teheran (1979-1981), dels som konsekvens af at Iran i 1984 blev sat på listen over stater, der sponsorerer terror. Yderligere sanktioner blev indført under og efter Iran-Irak-krigen (1980-1988), bl.a. i form af the Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act (1992), og i 1995 indførte USA en unilateral handelsembargo med henvisning til en 'state of emergency' mellem USA og Iran, som bl.a. forbød al amerikansk investering i den iranske gas og olie-sektor. Formålet var at hæmme Irans konventionelle militære kapacitet og indkøb af militært isenkram, herunder til fremstilling af potentielle masseødelæggelsesvåben, og at begrænse Irans støtte til militante grupper som Hamas, Hezbollah og Islamisk Jihad.<sup>10</sup> Derudover har USA stadig indefrosset ca. 12 mia. dollars fra Shahens tid, som blev blokeret ved revolutionen i 1979.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> David A. Baldwin: *Economic Statecraft*. Princeton: Princeton Univ. Press, 1985; David A. Baldwin: 'The Sanctions Debate and The Logic of Choice', *International Security*, vol. 24, no. 3, Winter 1999-2000; Hufbauer et al.: *Economic Sanctions Reconsidered, 3<sup>rd</sup> edition*. The Peterson Institute for International Economics, 2007; Elliott & Hufbauer: 'Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990s', *The American Economic Review*, vol. 89, no. 2, May 1999; Robert A. Pape: 'Why Economic Sanctions Do Not Work', *International Security*, vol. 22, no. 2, 1997; Robert A. Pape: 'Why Economic Sanctions Still Do Not Work', *International Security*, vol. 23, no. 1, 1998; Sasan Fayazmanesh: 'The Politics of the U.S. Economic Sanctions against Iran', *Review of Radical Political Economics*, vol. 35, no. 3, Summer 2003.

<sup>9</sup> Jeg følger her i store træk faseinddelingen i: The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. www.theiranproject.org, december 2012, s. 23-27 og International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 5.

<sup>10</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. www.theiranproject.org, december 2012, s. 23, 56-7; International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 6; Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 19.

<sup>11</sup> International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 5.

## 1996-2006: USA's unilaterale og sekundære sanktioner

Den anden fase (1996-2006) blev påbegyndt med The Iran-Libya Sanctions Act fra 1996,<sup>12</sup> som ud over USA's egen handelsembargo inkluderer sekundære sanktioner, der bl.a. forbyder andre udenlandske firmaer at investere mere end 20 mio. dollars i Irans olie- og gasindustri. Formålet var at forhindre Irans støtte til terrorister og anskaffelse af masseødelæggelsesvåben, hvilket også blev understreget med the Iran Non-Proliferation Act fra 2000, som sanktionerer udenlandske enheder, der hjælper Iran med at udvikle masseødelæggelsesvåben og ballistiske missiler. USA ville ramme energisektoren, fordi den er Irans primære indtægtskilde til at sponsorere militante grupperinger.

USA's sekundære sanktioner blev meget omdiskuterede, da de kolliderede med fremvæksten af Irans reformbevægelse og valget af den reformvenlige præsident Khatami i 1997 og med EU's deraf afledte ønske om at indgå i en 'kritisk dialog' med Iran. Sanktionerne var ved at føre til en transatlantisk handelskrig mellem USA og EU.<sup>13</sup>

I perioden efter 11. september 2001 blev terror-relaterede sanktioner tiltænkt al-Qaedas aktiviteter også brugt mod Iran. Med George W. Bush som præsident – og afsløringen af omfanget af Irans atomprogram i 2002 – blev sanktionerne yderligere målrettet Irans atomprogram.<sup>14</sup> I 2005 sanktionerede USA specifikke organisationer, som var involveret i atomprogrammet, herunder Irans atomenergiorganisation og revolutionsgarden. Det var første gang USA direkte sanktionerede et andet lands militære styrker.<sup>15</sup> Med the Iran Freedom Act fra 2006 forsøgte USA dels at promovere demokrati i Iran (se s. 35), dels indførte USA sanktioner mod Irans finansielle sektor og dets eksterne samarbejdspartnere.

## 2006-2010: FN sanktioner

Den tredje fase (2006-2010) rummer de fire multilaterale sanktioner vedtaget af FN's Sikkerhedsråd, og de er mere specifikt rettet mod Irans atomprogram: Resolution 1696, som blev vedtaget i marts 2006, lagde grunden for økonomiske og diplomatiske

<sup>12</sup> Den blev omdøbt til the Iran Sanctions Act i 2006, efter at Libyen opgav sine masseødelæggelsesvåben.

<sup>13</sup> Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 8, 13; The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 23-24, 58; International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 7.

<sup>14</sup> Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 28.

<sup>15</sup> International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 8.

sanktioner, hvis Iran ikke stopper sin berigelse af uran og sin atomrelaterede forskning. I december 2006 vedtog FN's Sikkerhedsråd resolution 1737, som blokerer import og eksport af sensitivt atom-relateret materiale og udstyr og indefryser finanserne for dem, der er direkte involveret i atomprogrammet, herunder dele af revolutionsgarden. Resolution 1803 fra marts 2007 er rettet mod iranske banker samt tillader inspektioner af potentielt illegal last til og fra Iran. Resolution 1929, som blev implementeret i juni 2010, forbyder Iran at købe militært hardware. Desuden intensiveres sanktionerne mod iranske banker, og der indføres et rejseforbud for folk relateret til atomprogrammet, herunder medlemmer af revolutionsgarden.<sup>16</sup>

### **2010-idag: Unilaterale og multilaterale sanktioner**

Den fjerde, fortløbende fase (2010-) er den mest omfattende og komplekse. I juli 2010 strammede USA sanktionerne yderligere med the Comprehensive Iran Sanctions, Accountability and Divestment Act (CISADA), som er rettet mod al iransk eksport til USA, salg af benzin til Iran, og desuden markant forstærker sanktionerne mod iranske banker, primært for at ramme transaktioner foretaget af revolutionsgarden, som USA i 2007 udpegede som en terrororganisation.<sup>17</sup> De finansielle sanktioner blev yderligere skærpet fra december 2011 (bl.a. med the USA Patriot Act), hvor iranske banker, herunder Centralbanken, blev sanktioneret, fordi de anses for at hvidvaske penge. Banksanktionerne, som indtil da primært var rettet mod Irans oliesektor, rammer nu alle pengetransaktioner til og fra Iran.<sup>18</sup>

USA indførte desuden sanktioner målrettet individer, som beskyldes for overtrædelse af menneskerettigheder, specielt i forbindelse med undertrykkelsen af Den Grønne Bevægelse i 2009-2010 og borgerkrigen i Syrien – primært medlemmer af revolutionsgarden.<sup>19</sup> Med the National Defense Authorization Act of 2012 og the Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act fra 1. august 2012 skærper USA desuden de sekundære sanktioner mod lande, der køber iransk olie, og mod firmaer, der forsikrer iranske olietankere.

<sup>16</sup> Ibid., s. 34-36; Robert Mason: 'Sanctioning Iran: Not a zero-sum game', *RUSI Newsbrief* vol. 33, no. 1, 2013; The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, www.theiranproject.org, december 2012, s. 24, 59.

<sup>17</sup> Robin Wright: 'Iranian Unit to be Labeled "Terrorist"', *The Washington Post*, 15. august 2007.

<sup>18</sup> Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 17-18, 24-26.

<sup>19</sup> Ibid., s. 32-33; The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. www.theiranproject.org, december 2012, s. 24-25, 60-61.

Det internationale pengetransaktionsfirma SWIFT (Society for Worldwide International Financial Transfers) udelukkede iranske banker fra deres netværk i marts 2012, og pr. 1. juli 2012 indførte EU handelsrestriktioner mod finans-, forsikrings- og energisektoren, herunder en olieembargo, som blev skærpet i oktober 2012. Det skal holdes op mod, at EU indtil da havde bidraget med ca. 20 procent af Irans olieindtægter.<sup>20</sup> Med USA's Iran Freedom and Counter-Proliferation Act fra efteråret 2012 blev hele Irans energisektor, al skibsfart, skibsbygning og havnevirksomhed blacklisted,<sup>21</sup> og Præsident Obama indførte yderligere sekundære sanktioner dels d. 30. juli 2012 mod salg af olie, dels en handelsembargo d. 2. januar 2013.<sup>22</sup>

Formålet med USA og EU's sanktioner i den sidste fase er langt mindre specifikt end de mere målrettede sanktioner mod Irans militære kapacitet, og de benævnes netop 'gennemgribende' og 'lemlæstende' ('sweeping', 'crippling'). Forsøget på – bredt betragtet – at kvæle Irans økonomi er dog med til at forplumre hvilke succeskriterier, Iran skal leve op til for at få sanktionerne hævet. At få samtlige sanktioner fjernet vil reelt kræve et helt nyt regime i Iran med en helt ny udenrigspolitik, som The Iran Project anfører.<sup>23</sup> Det er med til at øge Irans skepsis over for Vestens intentioner.

<sup>20</sup> Gary Clyde Hufbauer: 'Sanctions Bite, Iran Scrambles', *Iran Primer*, 17. oktober 2012; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 5; Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 37-38.

<sup>21</sup> International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 11-12.

<sup>22</sup> Ferrari & Cutler: 'New Sanctions on Iran and Neo-Big Stick Diplomacy', *Lobe Log*, 22. januar 2013, <http://www.lobelog.com/new-sanctions-on-iran-and-neo-big-stick-diplomacy/>

<sup>23</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 31.

### 3. Irans respons: modstand

I Teheran hersker en indgroet mistillid til, hvad formålet med sanktionerne *egentlig* er. 'Vesten bruger atomkonflikten som et påskud', som en iransk senioranalytiker siger, enten for at vælte regimet, eller – som minimum – for at 'begrænse Irans ledende rolle i regionen'.<sup>24</sup> Mange iranske analytikere og politikere er overbevist om, at regimeforandringer er USA's egentlige formål, og selv tidligere generaldirektør for IAEA, Mohammad El-Baradei, har betvivlet, at USA's hensigt er at løse konflikten. Han mener snarere, at formålet er at isolere og ændre regimet.<sup>25</sup>

Så længe regimet er overbevist om, at Vestens egentlige hensigt er at vælte Den Islamiske Republik, vil dets respons være at yde modstand: Modstand mod at lempe på atomprogrammet. Modstand over for den i forvejen hårdt prøvede politiske opposition, som man anser for at stå i ledtog med Vesten. Iran vil vise udholdenhed, fastholde sin suverænitet og imødegå olieembargoen ved bl.a. at gøre den iranske økonomi mindre olie-afhængig.<sup>26</sup> En del af den iranske ledelse vil tilmed påstå, at sanktionerne er en 'velsignelse' for Iran, fordi de tvinger Iran til at blive selvforsynende og uafhængig af Vesten.<sup>27</sup> Den øverste religiøse leder, Ayatollah Khamenei, lancerede i 2012 begrebet 'modstands-økonomi' som et nyt mantra og understregede i oktober 2012, at sanktionsregimet ikke handlede om at få Iran tilbage til forhandlingsbordet, men om at få Iran til at 'overgive sig' til Vestens 'tyranni'.<sup>28</sup>

'Ingen har påstået, at sanktionerne ikke har nogen effekt. Men hvis formålet er at presse Iran til at give op, så vil det ganske afgjort ikke blive en succes. Vi har 33 års erfaring med at være underlagt sanktioner. Vi har oplevet det, der var værre, under Iran-Irak-krigen', sagde Mostafa Dolatyar, direktør for IPIS (Institute for Political and International Studies) i Teheran i november 2012.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>25</sup> El-Baradei's memoirs, citeret i: Seyed Hossein Mousavian: 'How the US-Iran standoff looks from Iran', *Bloomberg*, 16. februar 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-17/how-the-u-s-iran-standoff-looks-from-iran-hossein-mousavian.html>.

<sup>26</sup> I 2011 blev den iranske økonomis olie-afhængighed reduceret med 8 procent, ifølge IMF. Robert Mason: 'Sanctioning Iran: Not a zero-sum game', *RUSI Newsbrief* vol. 33, no. 1, 2013.

<sup>27</sup> Interviews, november 2012, Teheran; Scott Lucas: 'The Latest from Iran (8 June): Preparing for the Fallout', *Enduring America*, 8. juni 2012, <http://www.enduringamerica.com/home/2012/6/8/the-latest-from-iran-8-june-preparing-for-the-fallout.html>; Jay Solomon: 'Q&A with Iran's economy minister', *Wall Street Journal*, 21. maj 2012.

<sup>28</sup> Farideh Farhi: 'On the politics of how well sanctions are working', *Lobe Log*, 19. oktober 2012, <http://www.lobelog.com/on-the-politics-of-how-well-sanctions-are-working/>.

<sup>29</sup> Samtale, november 2012, Teheran.

## ‘Økonomisk krigsførelse’

Regimet i Iran anser sanktionerne som en ‘økonomisk krigsførelse’,<sup>30</sup> og direktøren for den iranske centralbank har kaldt dem en ‘krigs erklæring’.<sup>31</sup> Det skyldes selvsagt sanktionernes økonomiske omfang, men også at Iran har været udsat for en lang række andre angreb gennem de sidste år: Dels drab på forskere, som arbejdede med Irans atomprogram, hvilket menes at være orkestreret af israelske Mossad.<sup>32</sup> Dels computerviruser, der bl.a. har ramt Irans atomfaciliteter i Natanz og i en periode lammede 1000 ud af 5000 centrifuger.

Den mest omfattende computervirus, Stuxnet, der indgår i den såkaldte ‘Olympic Games’ operation, blev udviklet i tæt samarbejde mellem USA og Israel. Den blev påbegyndt af Bush-administrationen og videreudviklet under præsident Obama. Stuxnet blev iværksat i 2008, men blev først kendt i 2010, da den undslap Natanz atomkomplekset ved en fejl og spredte sig til andre computere også uden for Iran.<sup>33</sup> I april 2012 blev Irans olieministerium også udsat for internetangreb.<sup>34</sup>

At MKO, Mojahedin-e Khalgh Organisationen, blev taget af den amerikanske terrorliste i september 2012, bliver i Teheran også set som et tegn på, at USA ønsker at skabe regimeforandring – og bruger anti-iranske eksilgrupper til det; en anklage, som er mere sandsynlig, end man måske skulle tro.<sup>35</sup> Bush-administrationen brugte 400 mio. dollars på at destabilisere det iranske regime og underminere atomprogrammet, bl.a. gennem hemmelige CIA-missioner og finansiel støtte til oppositionsgrupper som

<sup>30</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 20.

<sup>31</sup> Ismail Salami: ‘Economic Sanctions on Iran: A Declaration of War’, *Global Research*, 6. august 2012, <http://www.globalresearch.ca/economic-sanctions-on-iran-a-declaration-of-war/32222>.

<sup>32</sup> Mehdi Hasan: ‘Iran’s nuclear scientists are not being assassinated. They are being murdered’, *The Guardian*, 16. januar 2012, <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/jan/16/iran-scientists-state-sponsored-murder>; ‘Mossad hit squads behind Iran scientists’ murders – US official’, 9. februar 2012, <http://rt.com/news/iranian-scientists-assassinations-israel-923/>.

<sup>33</sup> David E. Sanger: ‘Obama Order Speed Up Wave of Cyberattacks Against Iran’, *The New York Times*, 1. juni 2012, [http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=1&\\_r=3&seid=auto&smid=tw-nytimestech&](http://www.nytimes.com/2012/06/01/world/middleeast/obama-ordered-wave-of-cyberattacks-against-iran.html?pagewanted=1&_r=3&seid=auto&smid=tw-nytimestech&_r=3&seid=auto&smid=tw-nytimestech&); David E. Sanger: *Confront and Conceal. Obama’s Secret Wars and Surprising Use of American Power*. New York: Crown Publishers, 2012.

<sup>34</sup> Saeed Kamali Dehghan: ‘Iranian oil ministry hit by cyber-attack’, *The Guardian*, 23. april 2012.

<sup>35</sup> Interviews, november 2012, Teheran; ‘Washington drops Iranian MKO Group from Terror List’, *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 28. september 2012, <http://www.rferl.org/content/washington-drops-iranian-mek-from-terror-list/24723434.html>; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 4.

MKO i Irak, Jundallah i Baluchistan og PJAK (Party for a Free Life in Kurdistan) i de kurdiske områder på grænsen til Irak.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Seymour Hersh: 'Preparing the Battlefield', *The New Yorker*, 7. juli 2008, [http://www.newyorker.com/reporting/2008/07/07/080707fa\\_fact\\_hersh](http://www.newyorker.com/reporting/2008/07/07/080707fa_fact_hersh); Rasmus Christian Elling: *Minorities in Iran. Nationalism and Ethnicities after Khomeini*. Palgrave Macmillan, 2013; James Dobbins: 'Negotiating with Iran: Reflections from Personal Experience', *The Washington Quarterly*, January 2010, s. 157.



## 4. Konsekvenser for atomprogrammet

### Sanktionerne har ikke begrænset atomprogrammet

Sanktionerne har indtil videre ikke begrænset Irans atomprogram eller skabt grundlag for en løsning på konflikten, og det er tvivlsomt, om de vil gøre det. Tværtimod har Iran siden de første FN-sanktioner i 2006 målrettet udbygget atomprogrammet, herunder antallet af centrifuger (som nu har nået 10.000), antallet og omfanget af atomanlæg (Fordow-anlægget er kommet til, Bushehr-reaktoren er blevet færdig) og graden af uranberigelse (fra 3,5 til 20 procent berigelse).<sup>37</sup>

At Iran bevidst har fortsat atomprogrammet, beviser dog ikke, at Iran har besluttet sig for at udvikle atomvåben. Trods usikkerheden om Irans intentioner og det Internationale Atom Energi Agenturs kritik af Irans manglende samarbejdsvilje, har både IAEA og den amerikanske National Intelligence Estimate flere gange understreget, at Iran ikke har et aktivt atomvåbenprogram, og at hvad Iran havde af atomvåben-relaterede aktiviteter før 2003 stoppede på det tidspunkt.<sup>38</sup>

På den anden side betyder Irans ageren heller ikke, at sanktionerne ikke har haft en virkning. Nogle analytikere anfører, at de medvirkede til, at Iran deltog konstruktivt i forhandlingerne i Istanbul, Baghdad og Moskva i foråret og sommeren 2012. Andre påpeger dog, at Irans vrangvillighed over for at aftale et møde med P5+1 (Storbritannien, Frankrig, Kina, Rusland og USA, plus Tyskland) i januar 2013 netop var et signal om, at Iran ikke vil lade sig presse til forhandlingsbordet.<sup>39</sup>

### Hvad vil Iran opnå?

Irans interesse i at indgå en aftale er betinget af, at forhandlingerne afspejler en gensidig respekt og ligeværdighed, og at Irans ret til et fredeligt atomprogram som

<sup>37</sup> Kayhan Barzegar: 'Sanctions won't end Iran's nuclear program. Letter from Tehran', *Foreign Affairs*, 9. februar 2012, <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/sanctions-wont-end-irans-nuclear-program>; The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 10; International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 20.

<sup>38</sup> Seyed Hossein Mousavian: 'No evidence of Iranian nuclear weapons or VOA bias', *The Wall Street Journal*, 24. januar 2013.

<sup>39</sup> Trita Parsi: 'Why is Tehran procrastinating?' *The Huffington Post*, 24. januar 2013; Laura Rozen: 'Iran nuclear advisor sets out 'maximalist' stance as Iran mulls new talks', *The Back Channel Al-Monitor*, 22. januar 2013, <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2013/01/4041/iran-nuclear-advisor-outlines-proposal-amid-talks-stalemate/>.

underskriver af NPT-protokollen, respekteres. Iran vil til det sidste nægte en 'løsning' på konflikten, som indebærer en komplet kapitulation, dvs. at Iran skal indstille sit atomprogram fuldstændig, hvilket den første FN resolution 1696 fra 2006 kræver. Det synspunkt deles både af Irans hardlinere og reformister.<sup>40</sup>

Det er en evindelig diskussion, hvad Irans egentlige hensigt med atomprogrammet er, men eftersom der stadig ikke foreligger konkrete beviser på, at Iran er i gang med at udvikle atomvåben, er jeg af den overbevisning, at Iran 'blot' ønsker at være en såkaldt 'tærskel-stat', en stat, som ikke besidder atomvåben, men en tilpas raffineret teknologi til, at de ville kunne udvikle det. Det primære formål med Irans atomteknologi er derfor at fungere som en 'strategisk afskrækkelse', som Kayhan Barzegar kalder det.<sup>41</sup> Ønsket om at bevare den strategiske ambivalens er ikke ulovligt, men det er selvfølgelig en risikabel strategi.<sup>42</sup>

Om man vælger at tro på Irans forsikringer om, at atomprogrammet kun er til fredelige formål, eller ej, handler Irans atomprogram samtidig om en lang række ting, der er tæt forbundet med regimets legitimitet: et ønske om at besidde teknologiske færdigheder, om at bevare sin nationale suverænitet og være selvforsynende; et konkret behov for brændselsstave til den medicinske Teheran reaktor; modstand over for Vestens hegemoniske attitude og politik; et krav om at blive behandlet ligeværdigt, og det man noget bredt omtaler som Irans 'nationale stolthed'. 'Vi opfatter vores fredelige atomprogram ligesom nationaliseringen af olien i 1950'erne', som en iransk diplomat siger.<sup>43</sup>

### **Mistilliden til EU: 2003-2005**

Ud over den historiske mistillid mellem parterne fremhæver iranske statsrepræsentanter specielt to episoder i nyere tid for at forklare Irans fasttømrede position og mistilliden til P5+1.

Den første episode vedrører forhandlingerne med EU i perioden 2003-2005, hvor Iran frivilligt indstillede sin berigelse af uran og implementerede IAEA's tillægsprotokol,

<sup>40</sup> Ali Reza Eshraghi: 'Khamenei bound by domestic politics in nuclear negotiations', *The National*, 5. februar 2013, <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/khamenei-bound-by-domestic-politics-in-nuclear-negotiations#full>.

<sup>41</sup> Kayhan Barzegar: 'Sanctions won't end Iran's nuclear program. Letter from Tehran', *Foreign Affairs*, 9. februar 2012, <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/sanctions-wont-end-irans-nuclear-program>.

<sup>42</sup> Daniel Brumberg: 'Iran's successes and failures – 34 years later', *The Iran Primer*, 9. februar 2013.

<sup>43</sup> Interview, september 2012.

hvilket gav IAEA yderligere beføjelser til at kontrollere atomanlæggene.<sup>44</sup> Iran gav desuden IAEA ret til to gange at besøge militærbasen Parchin, som nu igen figurerer på listen over IAEA's uopfyldte ønsker.<sup>45</sup> 'Hvis EU oprigtigt ønskede at finde en løsning, skulle de have afsluttet sagen på det tidspunkt. Vi viste vores fleksibilitet', som en iransk diplomat, der var involveret i forhandlingerne dengang, udtrykker det.<sup>46</sup> I stedet rejste EU yderligere krav om, at Iran end ikke måtte fortsætte med at forske i atomteknologi, uden i øvrigt at stille Iran en ordentlig kompensation i udsigt. Dette forløb, som mange statsrepræsentanter omtaler som en decideret 'ydmygelse' fra EU's side, medførte, at daværende præsident Khatami opgav forhandlingerne og genstartede Irans uranberigelse, lige før hans præsidentperiode udløb.<sup>47</sup> Irans frustration over EU var desuden en mulig medvirkende faktor til, at Ayatollah Khamenei valgte at støtte den dengang ukendte, men stærkt konfrontatoriske præsidentkandidat Mahmoud Ahmadinejad i juni 2005.

### **Teheran Deklarationen, maj 2010**

Den anden episode vedrører den såkaldte 'brændsels-udvekslings-aftale': forhandlingerne om at skaffe brændselsstave til Irans medicinske reaktor i Teheran, der bruges til cancerbehandling. Indtil 2012 kunne Iran ikke selv fremstille brændselsstavene, bl.a. fordi man endnu ikke var i stand til at berige uran op til 20 procent, som brændselsstavene kræver. Iran var derfor interesseret i at købe brændselsstave i udlandet, og det internationale samfund ønskede at forhindre Iran i at berige uran til 20 procent, da det potentielt ville bringe Iran tættere på at kunne fremstille atomvåben (Irans såkaldte 'breakout capacity'). En udvekslingsaftale skulle derfor bestå i, at Iran sendte 1.200 kg af sin lavt berigede uran ud af landet for at få den konverteret til (de højere berigede) brændselsstave. Manøvren skulle dels hindre

<sup>44</sup> International Crisis Group: 'In Heavy Waters: Iran's nuclear program, the risk of war and lessons from Turkey', *Middle East and Europe Report* no. 116, 23. februar 2012, s. 4-5.

<sup>45</sup> Parchin antager stor symbolværdi i forhandlingerne, men faren er, at Parchin tager fokus væk fra de vigtigere forhandlinger mellem Iran og P5+1, anfører Robert Kelley, der har arbejdet for the US Department of Energy's nuclear weapons complex i over 35 år og var atomvåbeninspektør i Irak. Iran har ikke været konstruktiv i forhold til IAEA's ønske om at besøge Parchin for nylig, men det er til gengæld meget tvivlsomt, om Parchin bør tillægges så stor betydning, som medierne har gjort. Parchin er til gengæld et vigtigt tegn på den stående diskrepans mellem IAEA og Iran i forhold til forhandlingernes såkaldte 'modalitet': Iran ønsker at tage et emne ad gangen og lukke det, hvorimod IAEA ønsker fortløbende at kunne vende tilbage til emner og steder, hvis der kommer ny information. Robert E. Kelley: 'The International Atomic Energy Agency and Parchin: questions and concerns', *SIPRI expert comment*, 18. januar 2013. [http://www.sipri.org/media/expert-comments/18jan2013\\_IAEA\\_Kelley](http://www.sipri.org/media/expert-comments/18jan2013_IAEA_Kelley).

<sup>46</sup> Interview, september 2012.

<sup>47</sup> Samtaler, november 2012, Teheran.

Iran i at berige uran op til 20 procent, dels begrænse Irans depot af lavt beriget uran og desuden opbygge gensidig tillid.<sup>48</sup>

Flere ting kørte af sporet undervejs. Obamas administration lancerede en udvekslingsaftale i efteråret 2009. Omend Iran havde efterspurgt en sådan aftale, var timingen katastrofal.<sup>49</sup> I juni 2009 blev præsident Ahmadinejad genvalgt under massive protester om valgsvindel, og i flere måneder var Iran vidne til de mest omfattende demonstrationer siden revolutionen og en brutal undertrykkelse af den politiske opposition.<sup>50</sup> Regimets legitimitetskrise var total, og det forekom utænkeligt, at regimet på det tidspunkt var i en position til at forhandle med USA. Set udefra var det derfor ikke overraskende, at Obamas udvekslingsaftale forblev ubesvaret. Det handlede ikke om taktiske manøvrer fra iranernes side for at trække tiden ud, hvilket de blev beskyldt for, men om den interne krise. Da først regimet havde slået protesterne ned (omkring februar 2010), udtrykte Iran igen ønske om at indgå en aftale.

Tyrkiet og Brasilien fik da mandat af Obama til at forhandle en aftale på plads, hvilket faktisk lykkedes. I maj 2010 kunne Erdogan, Ahmadinejad og Lula da Silva stolt fremvise den såkaldte Teheran Deklaration, hvor Iran indvilgede i at sende 1.200 kg. lavt beriget uran ud af landet for til gengæld at modtage brændselsstave fra Frankrig. Men både USA og EU, der var godt i gang med at indføre sanktioner, afviste prompte aftalen med henvisning til diverse teknikaliteter: Irans lager af 5 procent beriget uran var i mellemtiden blev så meget større, at det aftalte omfang af uran, der skulle skibes ud af landet, ikke var en tilstrækkelig reduktion. I stedet for at lade aftalen blive et første skridt på en lang vej af tillidsopbyggende manøvrer, blev den pure afvist.<sup>51</sup>

Både for Tyrkiet og Brasilien var det en stor ydmygelse, og iranske statsrepræsentanter fremhæver stadig Teheran Deklarationen som det ultimative bevis på, at Iran *har* vist sin forhandlingsvilje, og at EU og USA reelt ikke ønsker at løse konflikten, men har andre dagsordener.<sup>52</sup> Som svar på den afviste aftale begyndte Iran at berige uran

<sup>48</sup> International Crisis Group: 'In Heavy Waters: Iran's nuclear program, the risk of war and lessons from Turkey', *Middle East and Europe Report* no. 116, 23. februar 2012, s. 6-7.

<sup>49</sup> Trita Parsi: *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy With Iran*. New Haven, London: Yale University Press, 2012, s. 147-150.

<sup>50</sup> Hashemi & Postel (red): *The People Reloaded. The Green Movement and the Struggle for Iran's Future*. Brooklyn, New York: Melville House, 2010.

<sup>51</sup> Trita Parsi: *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy With Iran*. New Haven, London: Yale University Press, 2012, s. 172-209; International Crisis Group: 'In Heavy Waters: Iran's nuclear program, the risk of war and lessons from Turkey', *Middle East and Europe Report*, no. 116, 23. februar 2012, s. 17-21.

<sup>52</sup> Ibid.; Interviews, november 2012, Teheran.

op til 20 procent for selv at kunne producere de så omtalte brændselsstave, hvilket lykkedes i maj 2012.

## 5. Økonomiske konsekvenser

Ser man på de tilgængelige tal, er Iran rigtig hårdt ramt økonomisk som følge af sanktionerne. I september 2012 var der tale om et decideret sammenbrud i den iranske valutakurs, rialen, som på blot én uge mistede 40 procent af sin værdi efter et konstant fald siden efteråret 2011.<sup>53</sup> I efteråret 2011 blev 1 dollar handlet til ca. 8.000 rialer på det frie marked; nu ligger valutakursen på 30-35.000 rialer pr. dollar. Det er dog samtidig vigtigt at understrege, at hverken Irans økonomi eller regimet som sådan er ved at kollapse. I stedet finder Iran nye veje at gå – bl.a. ved at vende sig mod Østen. Som en iransk økonom siger: 'Vesten har et forkert indtryk af, hvor desperat Iran er rent økonomisk. Regimet er ikke ved at kollapse. Iran kan godt klare sig gennem de næste år. Og med tiden lærer landet at omgå sanktionerne'.<sup>54</sup> Seyed Kazem Sajjadpour, tidligere iransk FN ambassadør i Genève, supplerer: 'USA kan ikke determinere alting. Iran er stadig en vigtig spiller og er ikke frataget sine valgmuligheder. Landet fungerer stadigvæk'.<sup>55</sup> Meget tyder da også på, at den graverende nedgang i olieeksporten igen er vendt, og at eksporten er svagt stigende i februar 2013.<sup>56</sup> Der er dog beviseligt en hel del at kompensere for. Olieembargoen betyder, at Iran mister 133 mio. dollars om dagen. Det svarer til 48 mia. dollars om året; 10 procent af landets indtægter, ifølge en analyse af Bloomberg i august 2012.<sup>57</sup> I 2012 faldt Irans samlede olieindtægter fra 110 mia. til ca. 60 mia. dollars. I følge OPEC er Irans daglige olieproduktion fra midten af 2011 til midten af 2012 faldet med 1 mio. tønder olie pr. dag (fra 3,9 til 2,9 mio. tønder pr. dag), og olieeksporten er faldet fra 2,3 til 1,2 mio. tønder pr. dag, efter olieembargoen blev indført.<sup>58</sup>

Inflationen i 2012 bliver bedømt til at ligge et sted mellem 30 og 50 procent.<sup>59</sup> På blot to uger (sidst i januar 2013) steg prisen på kylling, ris og æg med henholdsvis 23, 37 og 30 procent.<sup>60</sup> Prisen på brød er fra 2010 til 2012 steget med 1.500 pro-

<sup>53</sup> Djavad Salehi-Isfahani: 'Iran's economy after devaluation', *Lobe Log*, 7. februar 2013, <http://www.lobelog.com/irans-economy-after-devaluation/>.

<sup>54</sup> Telefoninterview, oktober 2012.

<sup>55</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>56</sup> Rick Gladstone: 'Iran: Oil Export Rose, Report Says', *The New York Times*, 14. marts 2013, [http://www.nytimes.com/2013/03/14/world/middleeast/iran-oil-exports-rose-report-says.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2013/03/14/world/middleeast/iran-oil-exports-rose-report-says.html?_r=0).

<sup>57</sup> Valinejad & Peterson: 'As sanctions crush rial's value, Iranians point fingers at Ahmadinejad', *The Christian Science Monitor*, 16. oktober 2013.

<sup>58</sup> Jahangir Amuzegar: 'Iran: The Rial Saga', *Review of Middle East Energy, Finance & Politics*, MEES.com, 6. august 2012.

<sup>59</sup> Djavad Salehi-Isfahani: 'With Friends Like These?' *Foreign Policy*, 14. oktober 2012.

<sup>60</sup> Najmeh Bozorgmehr: 'Iran President and Speaker trade insults', *Financial Times*, 3. februar 2013.

cent.<sup>61</sup> Dertil kommer en officiel arbejdsløshedsrate på 20 procent og et skøn om, at 5-800.000 iranere har mistet arbejdet i løbet af 2012.<sup>62</sup>

### Valutakollaps og inflation

Irans økonomiske krise er dog ikke kun forårsaget af sanktionerne, men også af regeringens fejlslagne politik gennem flere år. 'Valutaen ville være kollapsede, selv hvis sanktionerne ikke var blevet indført, men det var ikke sket lige så dramatisk og lige så hurtigt', siger en iransk økonom. 'Og da markedet eksploderede, gjorde regeringen ingenting for at berolige det. Tværtimod', tilføjer han.<sup>63</sup>

Den iranske valuta har ifølge flere økonomer været holdt på et urealistisk højt niveau. Ifølge tidligere finansminister Jahangir Amuzegar ville inflationen i Ahmadinejads præsidentperiode reelt have krævet en devaluering på 90 procent, men rialen blev blot reguleret med 16 procent. I takt med at sortbørsvalutaen faldt, mens regeringen krampagtigt fastholdt den officielle valutakurs, genindførte Iran de parallelle valutakurser, som var fremherskende i 1980'erne og først blev endeligt udfaset i 2002. Centralbanken indførte i juni 2011 en tredje kurs – mellem den officielle og det frie marked – for at imødekomme 'specielle' behov.<sup>64</sup> I september 2012 indførte regeringen desuden et differentieret import-system: Tre forskellige kategorier af varer (basale nødvendigheder, essentielle og øvrige varer) kan importeres til tre forskellige valutakurser, hvoraf de mest nødvendige varer – medicin og mad – kan indkøbes til en kurs tre gange så fordelagtig som ikke-essentielle varer.<sup>65</sup>

De parallelle valutakurser og rationeringen af den hårde valuta resulterer i valutaspekulation, korrupsion og et galopperende sort marked. De, der har gode kontakter til regeringsapparatet, har lettere adgang til at købe den billigere valuta, og det giver bl.a. revolutionsgarden en konkurrencefordel i forhold til private virksomheder. Sanktionerne er dermed med til at konsolidere revolutionsgardens position, hævder

<sup>61</sup> The International Civil Society Network (ICAN): 'Killing them softly: The stark impact of sanctions on the lives of ordinary Iranians', *What the Women Say Brief* 3: Juli 2012, s. 3.

<sup>62</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 21.

<sup>63</sup> Telefoninterview, oktober 2012.

<sup>64</sup> Jahangir Amuzegar: 'Iran: The Rial Saga', *Review of Middle East Energy, Finance & Politics*, MEES.com, 6. august 2012.

<sup>65</sup> Gary Clyde Hufbauer: 'Sanctions bite, Iran scrambles', *Iran Primer*, 17. oktober 2012.

flere analytikere.<sup>66</sup> Det betyder dog ikke, at revolutionsgarden bifalder sanktionerne, understreger Seyed Kazem Sajjadpour: 'Der er folk, som tjener på sanktionerne, men ingen er interesseret i at være underlagt sanktioner. Hverken revolutionsgarden eller andre. Det er en forfejlet analyse.'<sup>67</sup>

Det er dog ikke kun de parallelle og for højt fastsatte valutakurser, som har skabt en uholdbar situation, siger kritikere. Regeringen har gennem flere år forsøgt at imødegå inflationen ved at tillade en uhæmmet import af billige forbrugsvarer (tre gange så meget som under de tidligere to præsidenter) og en ekstrem likviditetsstigning – en fire-dobling i den tid, Ahmadinejad har været præsident.<sup>68</sup> Derudover har regeringen konsekvent sænket renten (fra 16 procent i 2008 til 10 procent i 2011), hvilket betyder, at folk har trukket deres penge ud af bankerne og i stedet investeret i bl.a. dollars og guld.<sup>69</sup>

Ahmadinejad roses for at have iværksat en tiltrængt reform af energisubsidierne – 'for nu at være fair: han har gennemført subsidiereformen. Ingen har turdet røre ved den. Han har store nosser, men ingen hjerne', som en analytiker i Teheran udtrykker det.<sup>70</sup> Men måden, hvorpå subsidiereformen blev gennemført, har også medvirket til inflationen, bl.a. fordi regeringen i stedet for at bruge midlerne til at investere i arbejdspladser og infrastruktur, har søgt at kompensere for de højere energi- og brød-priser ved at uddele kontante beløb til hele befolkningen. Hver person får 455.000 rialer pr. måned, hvilket svarer til ca. 37 dollars i den officielle kurs og 15 dollars på det frie marked.<sup>71</sup> Finanslovsbudgettet er derfor steget med over 300 procent i Ahmadinejads regeringsperiode.<sup>72</sup>

<sup>66</sup> Benoit Faucon: 'Iran tanker deal shows hardliners shielded from sanctions', *Dow Jones Newswire*, 8. september 2012; Scott Lucas: 'Iran Analysis: Has the regime solved the currency crisis?' *Enduring America*, 7. oktober 2012; Djavad Salehi-Isfahani: 'With Friends Like These?', *Foreign Policy*, 14. oktober 2012; The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 14; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 10.

<sup>67</sup> Interview, november 2012, Teheran; International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 22.

<sup>68</sup> Jahangir Amuzegar: 'Iran: The Rial Saga', *Review of Middle East Energy, Finance & Politics*, MEES.com, 6. august 2012.

<sup>69</sup> Ibid.

<sup>70</sup> Samtale, november 2012, Teheran.

<sup>71</sup> Mohammad Ali Shabani: 'Living under siege in Iran', *Al Jazeera*, 11. juli 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2012/07/2012710132416172713.html>

<sup>72</sup> Jahangir Amuzegar: 'Iran: The Rial Saga', *Review of Middle East Energy, Finance & Politics*, MEES.com, 6. august 2012.



## Middelklassen og den private sektor rammes

Hvor den iranske underklasse bliver tilgodeset af de kontante subsidier, der sikrer den et eksistensminimum, er det i høj grad middelklassen, som rammes af den nuværende krise: Regeringsansatte og folk, hvis indtægt ikke følger med prisstigningerne og inflationen, kan se, at deres sparepenge hver dag bliver mindre værd. Den iranske middelklasse, som har ekspanderet siden Iran-Irak-krigen i 1980'erne, bliver nu fattigere og i højere grad afhængig af den offentlige sektor.<sup>73</sup>

Desuden rammer den økonomiske krise den private sektor, og Irans industrielle produktion er faldet betragteligt som følge af sanktionerne. Irans bilproduktion er fx faldet med 42 procent fra 2011 til 2012.<sup>74</sup> En ansat i Iran Khodro, som er landets største bilproducent, fortalte mig, at deres ordrer var reduceret med en tredjedel i 2012, hvilket bl.a. skyldes, at Peugeot, som Iran Khodro samarbejder med, har suspenderet al handel med Iran.<sup>75</sup> Peugeot producerede årligt 300.000 biler i Iran, svarende til 40 procent af Irans samlede bilmarked.<sup>76</sup>

Selvom sanktionerne har voldsomme konsekvenser for økonomien, er Iran dog stadig langt fra et decideret økonomisk kollaps. Det skyldes bl.a., at Iran kæmper for at udnytte sanktionernes smuthuller – ved fx at indregistrere iranske olietankere under andre nationaliteter, herunder 36 tankere, der nu sejler under Tuvalus flag – men nok så vigtigt, at regeringen kan kontrollere økonomien i kraft af de stadig betydelige olieindtægter, og at Iran fortsat råder over bankreserver, der vurderes til 100 mia. dollars.<sup>77</sup>

<sup>73</sup> Djavad Salehi-Isfahani: 'Should the United States Rethink Sanctions Against Iran?' *Brookings Opinion*, 6. august 2012, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/08/sanctions-iran-salehi-isfahani>; Daniel Brumberg: 'Iran's successes and failures – 34 years later', *The Iran Primer*, 9. februar 2013; Azadeh Kian-Thiebaut: *Secularization of Iran: A Doomed Failure? The New Middle Class and the Making of Modern Iran*. Paris: Institut d'etudes iraniennes and Diffusion Peeters, 1998.

<sup>74</sup> Djavad Salehi-Isfahani: 'With Friends Like These?' *Foreign Policy*, 14. oktober 2012.

<sup>75</sup> Samtale, november 2012, Teheran. Peugeots forhold til Iran kompliceres af, at amerikanske General Motors Co. er blevet storaktionær i det franske firma. Benoit Faucon: 'France Withholds Funds From Peugeot Over Iran Sanctions', *WSJ Live*, 22. august 2012.

<sup>76</sup> Pirooz Izadi: 'The EU sanctions against Iran bounce back: The case of Peugeot', *Institute for Strategic Research Journals*, 25. august 2012, <http://www.isrjournals.ir/en/essay/1015-the-eu-sanctions-against-iran-bounce-back-the-case-of-peugeot.html>.

<sup>77</sup> Interview, BBC korrespondent Amir Paivar, september 2012, London; Djavad Salehi-Isfahani: 'Understanding the rial's freefall', *Lobe Log*, 4. oktober 2012, <http://www.lobelog.com/understanding-the-rials-freefall/>; Robert Mason: 'Sanctioning Iran: Not a zero-sum game', *RUSI Newsbrief* vol. 33, no. 1, 2013; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012.

## Tabet af Europa

Et besøg i Teherans basar i november 2012 giver heller ikke indtryk af et egentligt økonomisk sammenbrud. Stemningen er lige så intens som altid. Her er et forpustende rend af mennesker; svedende mænd trækker vogne med højt læs gennem de smalle gyder, mens de råber for at få folk til at humme sig. Alligevel synes en hel del at have ændret sig de sidste år. Det mest påfaldende er, at de iranske tæppehandlere, der normalt antaster én på de første meter – basarens *brand* – nu er mærkbart fraværende. Basarens centrale tæppehandlerstrøg, hvor op mod 3.000 tæppehandlere plejede at husere, er nu betragteligt decimeret. I stedet er strøget fyldt med kinesisk undertøj. Lyserrødt og rødt negligé i billig kinesisk import dominerer det tidligere tæppemekka. Da det lykkes mig at finde og falde i snak med en tæppehandler, er hans diagnose enkel: Sanktionerne kvæler økonomien, det er ikke længere rentabelt at sælge tæpper, og de udenlandske turister er væk. Flere og flere basar-købmænd konverterer derfor til de billige kinesiske produkter – tøj, stof, køkkenting.

‘Kineserne overtager markedet, og det er en irreversibel proces’, siger en repræsentant fra Irans udenrigsministerium. Og selvom det på sin vis er gode nyheder, fordi det hjælper iranerne til at overleve nu, bliver europæernes exit fra det iranske marked dybt beklaget. Selvom flere statsrepræsentanter med sædvanlig modstandsretorik udtrykker, at det er EU, som vil tabe på sanktionerne – ‘USA blev forbigået for 33 år siden, men europæerne er de sande tabere nu’, som én siger – bliver situationen generelt omtalt som et spil uden vindere. ‘EU har altid været Irans foretrukne handelspartner’, siger Houshang Karimi, der leder Afdelingen for Europæiske Institutioner under det iranske udenrigsministerium. ‘Den nuværende situation er ikke fordelagtig for nogen af parterne. Det er beklageligt at se så mange chancer blive spildt.’<sup>78</sup>

EU’s embargo påfører ikke kun Iran økonomiske tab. Tabet af Europa er både et politisk tab af en uafhængig stemme og mægler i forholdet til USA – og et kulturelt tab. Til trods for de fastkørte atomforhandlinger har Irans udveksling og samhandel med Europa altid været omfattende, og iranerne føler sig kulturelt langt tættere på Europa, end de gør på Asien – også selvom Iran nu overlever ved at rykke mod Øst.<sup>79</sup>

## Kineserne fylder Vestens vakuum

Kinesernes fremmarch opfattes i Teheran både som en hjælp og en trussel. ‘Økonomien vender sig mod Østen. Det er ikke godt. Det er nemmere at arbejde med kineserne,

<sup>78</sup> Interviews, november 2012, Teheran.

og det har store potentialer, men den fremherskende idé om Kina er, at det ikke er kvalitetsvarer, og at det ikke er i Irans interesse at flytte sig mod Østen. Det er hverken godt for Iran eller for Vesten', siger Kayhan Barzegar, direktør for IMESS (Institute for Middle East Strategic Studies) i Teheran.<sup>80</sup> Selv Asadollah Asgarowladi, som leder det iransk-kinesiske handelskammer, har udtalt, at det stigende samarbejde med Kina mest beror på 'nødvendighed'.<sup>81</sup>

Kina har konsolideret sin position på det iranske marked i kraft af sanktionerne; en tendens som blev påbegyndt allerede i 1996 med the Iran-Libya Sanctions Act.<sup>82</sup> Og selvom sanktionerne også rammer de sino-iranske relationer – Kinas olieimport faldt med 21 procent i 2012 – er Kina fortsat dybt involveret i den iranske økonomi.<sup>83</sup>

Irans handel med Kina antager et omfang på ca. 40 mia. dollars om året. Kina importerer ca. 20 procent af Irans olie og er dermed verdens største aftager: I 2011 købte Kina iransk olie for 16 mia. dollars.<sup>84</sup> Men i takt med sanktionerne betaler Kina i stigende grad en del af sine olieindkøb med billige varer i stedet for valuta, hvilket er med til at undergrave Irans lokale producenter og skaber frustration. Til gengæld bliver Kinas investeringer i Irans energisektor (specielt Azadegan og Syd Pars olie- og gas-områderne) og infrastruktur positivt modtaget. Kineserne har postet ca. 1 mia. dollars i Teherans metro, og også den nye to etagers Sadr motorvej, der er under opførelse midt i Teherans trafikkaos, er sponsoreret af Kina.<sup>85</sup>

Selvom USA og EU derfor har været i stand til at få opbakning til sanktionerne, er der stadig lande, som ønsker at bevare relationerne til Iran, og som dermed også begrænser sanktionernes 'lemlæstende' effekt. Det gælder ikke mindst Kina, Rusland, Indien og Tyrkiet. Både Kina og Indien har været under betydeligt pres fra USA for at stoppe samhandel med Iran, og det er bl.a. lykkedes USA at få Indien til at trække sig fra en ambitiøst anlagt gasledning, som skulle forbinde Iran, Pakistan og Indien.<sup>86</sup>

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ibid.

<sup>81</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 5.

<sup>82</sup> Ibid., s. 4; 'The latest invasion. Iranians see burgeoning trade with China as a mixed blessing', *The Economist*, 18. august 2012, <http://www.economist.com/node/21560614>.

<sup>83</sup> 'China floods Iran with cheap consumer goods in exchange for oil', *Tebran Bureau*, 20. februar 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/iran-blog/2013/feb/20/china-floods-iran-cheap-consumer-goods>.

<sup>84</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 7.

<sup>85</sup> 'China floods Iran with cheap consumer goods in exchange for oil', *Tebran Bureau*, 20. februar 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/iran-blog/2013/feb/20/china-floods-iran-cheap-consumer-goods>.

I marts 2007 fik Indien direkte besked fra USA om, at rørledningen ville 'medvirke til udviklingen af [Irans] atomvåben'.<sup>87</sup>

Kina og Indien har begge støttet FN-sanktionerne mod Iran, og ingen af dem ønsker et atomvåben-bevæbnet Iran. Men de afviser og omgår EU's og USA's sanktioner, både fordi Indien og Kina har brug for Irans energiressourcer; fordi de opponerer mod Vestens hegemoniske magtspil, og fordi de – i modsætning til USA – værdsætter Irans strategiske regionale rolle.<sup>88</sup> For Indiens vedkommende er Iran bl.a. en vigtig samarbejdspartner i Afghanistan. På den måde er 'Vestens sanktioner i sig selv begrænsede af divergerende stormagters konkurrencer, interesser og rivaliseren', som forsker ved Oxford Research Group Eskandar Sadeghi-Boroujerdi siger.<sup>89</sup>

Selvom de billige kinesiske produkter og specielt tabet af Europa på det iranske marked beklages i Teheran, ses Østen med rette som en vigtig strategisk samarbejdspartner. Det var også tydeligt under topmødet med the Non-Aligned Movement i Teheran i august. Mødet var ikke nogen stor PR succes for Iran, men Iran brugte NAM til at etablere yderligere handelsrelationer, dels på det centralasiatiske marked, dels i forhold til at skabe en 'sydlig Silkevej' med Afghanistan og Indien, og dels ved at konsolidere den voksende Teheran-Beijing akse omkring landets energiressourcer.<sup>90</sup> Optimalt set, siger Nasser Sadeghi-Ameri, seniorforsker på Center for Strategic Research i Teheran, vil Iran med tiden kunne indgå i 'BRIIK landene med dobbelt I': Brasilien, Rusland, Indien, Iran og Kina.<sup>91</sup>

<sup>86</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 8; Weitz, Richard: 'Why China and Russia Help Iran', *The Diplomat*, 19. november 2011; Garver, John W.: *China and Iran. Ancient Partners in a Post-Imperial World*. Seattle, London: Univ. of Washington Press, 2006, s. 291ff; N. Janardhan: 'India's rationale for Iran, Israel ties', *Arab News*, 22. februar 2012, <http://arabnews.com/opinion/columns/article578303.ece>.

<sup>87</sup> Udtalelse fra US Energy Secretary Samuel Bodman i: Robert Wirsing: *Baloch Nationalism and the Geopolitics of energy resources: The changing context of separatism in Pakistan*. Strategic Studies Institute, April 2008, s. 12.

<sup>88</sup> John W. Garver: *China and Iran. Ancient Partners in a Post-Imperial World*. Seattle, London: Univ. of Washington Press, 2006, s. 4, 10, 28, 294; Downs & Maloney: 'Getting China to Sanction Iran', *Foreign Affairs*, March/April 2011, vol. 90, no. 2, 2011; N. Janardhan: 'China, India, and the Persian Gulf', i: Kamrava (red): *International Politics of the Persian Gulf*. New York: Syracuse Univ. Press, 2011, s. 228-229; Richard Weitz: 'Why China and Russia Help Iran', *The Diplomat*, 19. november 2011.

<sup>89</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 4.

<sup>90</sup> Pepe Escobar: 'Mr. President, Tear Down This Wall: Washington's Iranian Future', *TomDispatch.com*, 6. december 2012, [http://www.tomdispatch.com/post/175625/tomgram%3A\\_pepe\\_escobar\\_obama\\_in\\_tehran/](http://www.tomdispatch.com/post/175625/tomgram%3A_pepe_escobar_obama_in_tehran/); Interview, BBC korrespondent Amir Paivar, september 2012, London.

<sup>91</sup> Interview, november 2012, Teheran.

## Mulige mæglere?

Til trods for de stærke økonomiske bånd, er det næppe Kina, som kommer til at fungere som mægler i atomkonflikten, siger flere iranske analytikere: 'Hverken Kina eller Indien påtager sig den moralske autoritet og prædiker atomnedrustning. Det er ikke en varm kartoffel for Kina. For dem tilbyder situationen en række muligheder, snarere end et problem', understreger professor i økonomi, Hassan Hakimian.<sup>92</sup>

Kayhan Barzegar, direktør for IMESS i Teheran, er enig: 'I forhold til sanktionerne spiller Kina en stor rolle, men Kina har ikke potentiale til at mægle i atomspørgsmålet. De ønsker ikke at spille den rolle eller løbe den risiko. Rusland til gengæld har potentiale og ved, hvordan de skal forhandle. Rusland har stadig politiske ambitioner. Den iranske regering har ikke andet valg end at stole på Rusland'.<sup>93</sup> Irans handel med Rusland udgør med sine årlige 4 mia. dollars blot en brøkdel af Kinas,<sup>94</sup> men 'Ruslands interesser i Iran er ikke så meget økonomiske, som de er politiske', pointerer Hassan Hakimian.<sup>95</sup>

Den mest oplagte mægler er stadig Tyrkiet. Trods voldsom uenighed i forhold til krigen i Syrien har Tyrkiet stærke handelsbånd til Iran, og Tyrkiet ønsker at være en markant regional spiller.<sup>96</sup> I 2011 udgjorde den bilaterale samhandel 16 mia. dollars. I 2010 var der 1470 iranske firmaer i Tyrkiet (sammenlignet med 319 i 2002), og Tyrkiets import af iranske varer (ud over olie og gas) steg med 188 procent fra 2007 til 2010.<sup>97</sup> Som følge af olieembargoen faldt Tyrkiets import af iransk olie med 39 procent, men til gengæld har der været en massiv stigning i eksporten af guld fra Tyrkiet til Iran – 395 procent i det første halvår af 2012.<sup>98</sup> Ud over handelsrelationerne beviste Tyrkiet med sin indsats i Teheran Deklarationen, at landet har det, der skal til for at få Iran i tale, og Tyrkiet har gode relationer til USA.

<sup>92</sup> Interview, september 2012, London.

<sup>93</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>94</sup> Robert Mason: 'Sanctioning Iran: Not a zero-sum game', *RUSI Newsbrief* vol. 33, no. 1, 2013.

<sup>95</sup> Interview, september 2012, London.

<sup>96</sup> International Crisis Group: 'In Heavy Waters: Iran's nuclear program, the risk of war and lessons from Turkey', *Middle East and Europe Report*, no. 116, 23. februar 2012; Mahsa Rouhi: 'Iran and the US need a middleman – or two', *Christian Science Monitor*, 29. januar 2013.

<sup>97</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 38.

<sup>98</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 5-6, 12.

## 6. Indenrigspolitiske konsekvenser

Det eksterne pres har tydeliggjort og forstærket Irans interne politiske spændinger. Det kommer til udtryk dels i yderligere magtkampe mellem præsident Ahmadinejad, den øverste religiøse leder Ayatollah Khamenei og parlamentet, dels i diskussioner om, hvem og hvad der har ansvaret for Irans økonomiske krise – sanktionerne eller regeringen? Sanktionerne vil desuden få konsekvenser for det kommende præsidentvalg i juni 2013.

### Syndebukke og intern splittelse

Den politiske debat om sanktionernes betydning har antaget mange former. Til at starte med ville regeringen slet ikke indrømme, at der var en krise. Selvom finansministeren erkendte, at inflationen havde konsekvenser, mente han ikke, at situationen havde nogen 'økonomiske årsager eller retfærdiggørelse', og ifølge Centralbankdirektøren var det 'pengepegere, smuglere og sjælløse spekulanter', som stod bag (hverken sanktionerne eller regeringen havde et ansvar). Præsident Ahmadinejad udtalte, at inflationen er 'midlertidig' og en form for 'psykologisk krig' mod hans regering, og han hævdede, at hans politiske rivaler overdrev krisens omfang.<sup>99</sup>

Andre dele af det politiske establishment har haft travlt med at anklage Ahmadinejad og hans regeringsledelse for den galopperende inflation og valutaens styrtdyk. Parlamentsformand Ali Larijani har ved flere lejligheder proklameret, at 80 procent af Irans nuværende krise skyldes dårlig ledelse, og kun 20 procent sanktionerne.<sup>100</sup> Selv Ayatollah Khamenei har indikeret, at regeringen har fejlet. Sanktionerne har skabt problemer for Iran, sagde Khamenei i oktober, men 'dårlig ledelse kan forværre de problemer'.<sup>101</sup>

Parlamentet har gentagne gange anklaget Ahmadinejad for korrupsion og dårlig ledelse og truet med at bringe ham for en domstol.<sup>102</sup> Basar-købmændene og revo-

<sup>99</sup> Jahangir Amuzegar: 'The Rial's Free Fall', analyse på Gulf2000-netværket, 8. oktober 2012, citeret med forfatterens tilladelse; Saeed Kamali Deghan: 'Mahmoud Ahmadinejad: Iran's currency crisis due to psychological war', *The Guardian*, 2. oktober 2012.

<sup>100</sup> Valinejad & Peterson: 'As sanctions crush rial's value, Iranians point fingers at Ahmadinejad', *The Christian Science Monitor*, 16. oktober 2013; Ladane Nasser: 'Ahmadinejad critics let fly as Iran seeks scapegoat for economy', *Bloomberg*, 9. oktober 2012, <http://www.bloomberg.com/news/2012-10-09/ahmadinejad-critics-let-fly-as-iran-seeks-scapegoat-for-economy.html>.

<sup>101</sup> Valinejad & Peterson: 'As sanctions crush rial's value, Iranians point fingers at Ahmadinejad', *The Christian Science Monitor*, 16. oktober 2013.

<sup>102</sup> Saeed Kamali Deghan: 'Mahmoud Ahmadinejad: Iran's currency crisis due to psychological war', *The Guardian*, 2. oktober 2012.

lutionsgarden, der ser deres indtægtskilder smuldre, kritiserer regeringen, alt imens Ahmadinejad giver igen ved at kalde sine tidligere støtter i revolutionsgarden for 'smugler-brødre'.<sup>103</sup> Den tidligere atom-topforhandler Hassan Rowhani kritiserede også præsidenten i efteråret: 'Folk vil ikke have dollars, de vil have ærlighed og planlægning. Vi har ikke brug for en tjener, vi har brug for en manager'; en direkte hentydning til Ahmadinejad, der portrætterer sig selv som 'folkets tjener'.<sup>104</sup> Som en analytiker i Teheran siger: 'De har brug for en syndebug i forhold til økonomien, og Ahmadinejad er den perfekte syndebug. Alle hader ham'.<sup>105</sup>

Kritikken af Ahmadinejad relaterer sig ikke kun til sanktioner. Forholdet mellem Ayatollah Khamenei og Ahmadinejad har været officielt anspændt i hvert fald siden april 2011, hvor Ahmadinejad nægtede at efterleve en ordre fra Khamenei om udnævnelsen af efterretningsminister Heydar Moslehi.<sup>106</sup> Siden da har Khamenei lagt stadig større afstand til sin tidligere protegé, og gennem flere år har konkurrerende konservative fraktioner søgt at marginalisere Ahmadinejad – bl.a. anført af de indflydelsesrige Larijani brødre (hvoraf Ali Larijani er parlamentsformand og Sadeqh Larijani leder af retsvæsenet). Det hidtil største personopgør af den art fandt sted d. 3. februar 2013 i parlamentet, hvor Ahmadinejad og Ali Larijani kom med gensidige, hidsige beskyldninger om korruption og nepotisme.<sup>107</sup> Khamenei måtte igen intervenere. Han sagde allerede i oktober, at de, der skaber splid op til præsidentvalget i 2013, 'svigter' landet.<sup>108</sup>

Som den iranske økonom på Virginia Tech, Djavad Salehi-Isfahani, understreger, er kritikken af Ahmadinejad dog også en måde, hvorpå hardlinerne kan fastholde, at krisen handler om interne økonomiske forhold – og ikke om Irans udenrigspolitik, som måske burde justeres. Og selvom der er mange gode grunde til at kritisere Ahmadinejads økonomiske ledelse – hvilket iranske økonomer har gjort siden 2006 – er dårlig ledelse ikke noget nyt, som Salehi-Isfahani pointerer.

<sup>103</sup> Mehdi Khalaji: 'Is Ahmadinejad scapegoat for Iran's economy?' *Al-Monitor*, 4. oktober 2012, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2012/al-monitor/iran-president-supreme-leader.html>.

<sup>104</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: 'Former Chief Nuclear Negotiator Criticizes Ahmadinejad', *Iran Pulse. Al-Monitor*, 15. oktober 2012.

<sup>105</sup> Samtale, november 2012, Teheran.

<sup>106</sup> Muhammad Sahimi: 'Ahmadinejad-Khamenei Rift Deepens into Abyss', *Tebran Bureau*, 7. maj 2011, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2011/05/opinion-ahmadinejad-khamenei-rift-deepens-to-an-abyss.html>.

<sup>107</sup> Thomas Erdbrink: 'High-Level Feuds Bares Tensions in Iran', *The New York Times*, 4. februar 2013.

<sup>108</sup> Mohammad Ayatollahi Tabaar: 'Supreme Showdown in Tehran', *Foreign Policy*, 4. februar 2013, [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/02/04/supreme\\_showdown\\_in\\_tehran](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2013/02/04/supreme_showdown_in_tehran).



Tidligere har de høje oliepriser blot kunnet kamuflere de politiske fejl og hindret deciderede kriser.<sup>109</sup>

### **Præsidentvalg, juni 2013**

Sanktionernes pres og de næste måneders atomforhandlinger vil få stor indflydelse på præsidentvalget i juni, hvor Ahmadinejad under alle omstændigheder træder tilbage. Valgets udfald vil blandt meget andet være en indikator for, hvor langt regimet er villigt til at gå i forhandlingerne.

Selvom præsidentens magt konstitutionelt set er indskrænket, selvom han ikke styrer atomforhandlingerne, og selvom der ikke vil være den store divergens mellem de mulige præsidentkandidaters mening om atomprogrammet (de vil alle hævde, at det er Irans ret, etc.), så har de sidste snart otte år med Ahmadinejad ved magten understreget den enorme betydning, som præsidenten har – også i forhold til atomforhandlingerne. Blandt statsrepræsentanter i Teheran er der stadig en tendens til at undervurdere hvor stor skade, Ahmadinejad har gjort på Irans image med sine utallige konfrontatoriske bemærkninger. Ikke mindst hans horrible holocaust-benægtelse, der fik Angela Merkel til at sammenligne ham med Hitler, har forpestet forhandlingsklimaet, og gør det fortsat.

Selve reformfløjen er blevet konsekvent undermineret siden 2009. Frontfigurerne i Den Grønne Bevægelse, Mir-Hossein Mousavi, Mehdi Karroubi og Zahra Rahnavard, har siddet i husarrest siden februar 2011; utallige oppositionspolitikere og aktivister er blevet arresteret, og tidligere præsident Mohammad Khatami har udrejseforbud. Man kan derfor dårligt forestille sig en egentlig reformvenlig præsidentkandidat slippe gennem regimets hårdhændede screening af kandidater – selvom det ville tilføre regimet en flig af legitimitet at gøre det, fx ved at tillade den tidligere præsident Khatami at stille op. Men selv hvis reformfløjen ikke genoplives, er der blandt de tilbageværende konservative fraktioner en hel del, som kan se fordelene ved at få en mere moderat præsident, der kan signalere en tilpas grad af åbenhed over for Vesten og bane vejen for et atom-kompromis. Det gælder selvsagt også de, som i 2009 støttede Den Grønne Bevægelse. Specielt de unge mennesker, jeg talte med i november 2012, ønskede inderligt at se en mere moderat præsident i Iran – og bevarer håbet om, at det er muligt, trods skuffelsen fra 2009.

<sup>109</sup> Djavad Salehi-Isfahani: 'With Friends Like These?' *Foreign Policy*, 14. oktober 2012.



Det eksterne sanktionspres vil få betydning i den forstand, at hvis regimet bliver overbevist om, at de kan indgå en aftale med det internationale samfund, vil de være mere tilbøjelige til at bringe en moderat teknokrat i spil som præsident og give systemet en tiltrængt 'ansigtsløftning', som en iransk analytiker betegner det. Det kan være i form af en regimets mand, der er dybt loyal over for og har stærk opbakning fra den øverste religiøse leder. Tidligere parlamentsformand Gholam-Ali Haddad Adel, tidligere udenrigsminister Ali Akbar Velayati, nuværende udenrigsminister Ali Akbar Salehi og Saeed Jalili, formanden for det nationale sikkerhedsråd, er bl.a. blevet nævnt som mulige emner. Alternativt, hvis regimet ønsker at sende et signal om opblødning, kunne det være Teherans nuværende borgmester Mohammad Baqer Qalibaf, der med en fortid i revolutionsgardens luftvåben og politiet både anses for at være en stærk militærmand og en pragmatisk 'exceptional manager', der er i stand til at få ting til at ske.<sup>110</sup> Uden på nogen måde at være reformist ville Qalibaf kunne tilføre præsidentembedet et teknokratisk og ikke-ideologisk islæt.

Men, frygter flere analytikere, hvis Iran ikke kan øjne et kompromis med Vesten, er der en risiko for, at regimet placerer en militær hardliner i spidsen, som kan styre landet gennem en potentiel militærkonflikt. Et yderligere pres i form af flere sanktioner (og en afvisning fra P5+1 om at hæve de nuværende), kan derfor give markant bagslag i den forstand, at Vesten i så fald vil drive Iran endnu længere ud i en politisk radikaliserings.<sup>111</sup> En yderligere radikaliserings vil få enorme negative konsekvenser både for regionen, for Irans i forvejen hårdt prøvede politiske opposition og for befolkningen.

Under alle omstændigheder er det svært at forestille sig et gennembrud i atomforhandlingerne, før præsidentvalget er overstået.<sup>112</sup> Ingen af Ahmadinejads mange kritikere – herunder Ayatollah Khamenei – ønsker at give Ahmadinejad æren af at lande en mulig atomaftale. Selvom præsidenten har været en fortaler for direkte samtaler med USA,<sup>113</sup> fremstår han stadig taktløs og udiplomatisk, og hverken reformfløjen, de

<sup>110</sup> Ladane Nasser: 'Defying Iran Sanctions Propel Tehran Mayor Before Vote', *Bloomberg*, 3. februar 2013, <http://www.bloomberg.com/news/2013-02-03/defying-iran-sanctions-propels-tehran-mayor-before-vote.html>; Samtaler, oktober-november 2012.

<sup>111</sup> Samtaler, oktober-november 2012.

<sup>112</sup> Mohammad Ali Shabani: 'Window for Iran Nuclear Diplomacy May Be Closed Until After June Poll', *Al-Monitor*, 25. januar 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/01/iran-p51-nuclear-negotiations-presidential-election.html>; Scott Peterson: 'New hurdle for nuclear talks: Iran's presidential elections', *The Christian Science Monitor*, 4. februar 2013; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 23.

<sup>113</sup> Andrew Parasitili: 'Ahmadinejad's Proposals Shouldn't be Dead on Arrival', *Al-Monitor*, 3. oktober 2012.

pragmatisk-konservative eller de hardlinere, som mener, at direkte diplomati er vejen frem, vil bakke forslaget op, så længe det kommer fra Ahmadinejad.<sup>114</sup>

I stedet for – som altid – at anklage Iran for at ville trække tiden ud, bør P5+1 tage den indenrigspolitiske dynamik i betragtning, når man vurderer, hvad man realistisk set kan opnå de næste måneder. P5+1 bør også indse, at selvom man ikke finder en løsning, vil forhandlingernes karakter – og det råderum for kompromis, man giver regimet – få konsekvenser, ikke bare for Irans udenrigspolitiske ageren, men også for den indenrigspolitiske situation.

<sup>114</sup> Banafsheh Keynoush: 'Iran's Hard-Liners Ready to Talk', *Al-Monitor*, 12. november 2012.

## 7. Sociale konsekvenser: en 'normativ invasion'

Selvom sanktionerne har markante konsekvenser for den politiske situation, må man understrege, at de undergraver samfundet mere end staten.<sup>115</sup> Det er primært befolkningen, som nu rammes af Vestens 'normative invasion', som Seyed Kazem Sajjadpour, tidligere iransk FN-ambassadør, kalder det: 'Vesten ønsker at få Iran til at eksplodere indefra og bruger befolkningen som våben. Det er ondt. Og det er naivt'.<sup>116</sup>

Sanktionerne har et hav af negative konsekvenser i forhold til det iranske civilsamfund, i forhold til unge og kvinders vilkår, og de medfører en omfattende medicinmangel, som truer med at skabe en humanitær krise. Om de konsekvenser er tilsigtede eller ej, kan man have sin tvivl om. Kongresmedlem Brad Sherman sagde i december 2012: 'Critics [of the sanctions] argued that these measures will hurt the Iranian people. Quite frankly, we need to do just that'.<sup>117</sup> Som en iransk økonom siger: 'USA's retorik har ændret sig. Fra at tale om 'smarte' sanktioner og 'laser-præcision', er befolkningens problemer/lidelser/ nu blevet reduceret til 'collateral damage'.<sup>118</sup>

### Civilsamfundet

Sanktionerne mod Irans overtrædelse af menneskerettighederne har på ingen måde haft den ønskede virkning. Tværtimod har det øgede pres fra USA siden 2006 – hvor Bush-administrationen vedtog the Iran Freedom Support Act og afsatte 75 mio. dollars bl.a. til 'demokratipromovering' i Iran – været med til at undergrave den iranske, reformvenlige opposition, herunder civilsamfunds-organisationerne. Den eskalerende atomkonflikt – og regimets frygt for Vestens hensigter om at vælte præstestyret – har skabt en veritabel klapjagt på oppositionspolitikere, civilsamfundsaktivister, journalister og akademikere, som regimet anser for at deltage i en 'fløjlsrevolution', orkestreret af Vesten.<sup>119</sup>

Siden Den Grønne Bevægelse protesterede mod Ahmadinejads genvalg i 2009, har Iran været vidne til en politisk undertrykkelse, som ikke er set magen siden

<sup>115</sup> The International Civil Society Network (ICAN): 'Killing them softly: The stark impact of sanctions on the lives of ordinary Iranians', *What the Women Say Brief* 3: Juli 2012, s. 8.

<sup>116</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>117</sup> Citeret i: Mehrnaz Shahabi: 'The impact of sanctions on Iranian society and artists', *Fair Observer*, 10. december 2012, <http://www.fairobserver.com/article/impact-sanctions-iranian-society-and-artists>.

<sup>118</sup> Telefoninterview, oktober 2012.

<sup>119</sup> Janne Bjerre Christensen: *Drugs, Deviancy and Democracy in Iran. The Interaction of State and Civil Society*. London, New York: I.B. Tauris, 2011, s. 101-117.

1980erne.<sup>120</sup> En ny bølge af arrestationer af journalister i januar 2013 tyder på, at tendensen til at stramme grebet om oppositionen og ytringsfriheden kun vil forstærkes frem til præsidentvalget i juni 2013.<sup>121</sup> Konkret betyder sanktionerne desuden, at det er blevet endnu vanskeligere for iranske NGO'er at modtage funding fra udlandet, og det er næsten umuligt for civilsamfundsaktivister at deltage i konferencer og møder i udlandet.<sup>122</sup>

### **Irans unge: 70 procent arbejdsløshed**

I kraft af Irans demografi er det i høj grad de unge, som rammes ekstra hårdt af Irans økonomiske krise. Unge under 30 udgjorde i 2010 omkring 70 procent af Irans arbejdsløse, hvilket siden blot er forværret som følge af sanktionerne.<sup>123</sup> Fordi Irans babyboom fandt sted i perioden 1979-1984, udgør de 15-29-årige hele 35 procent af den iranske befolkning – den højeste procentdel i verden – fremhæver Djavad Salehi-Isfahani i et tankevækkende demografisk studie af den økonomiske krise.

Desuden er andelen af kvinder, som ønsker at arbejde ude, stigende, og det bevirker, at gruppen af mennesker, der søgte ud på arbejdsmarkedet, blev fordoblet på ti år (2000-2010). Som Salehi-Isfahani understreger: 'Selv en velfungerende økonomi ville have svært ved at absorbere en ny generation på arbejdsmarkedet, når denne er seks gange større end den generation, som går på pension.'<sup>124</sup>

Konkret betyder sanktionerne på pengetransaktioner desuden, at det er blevet meget vanskeligt for iranske familier at betale for deres børns uddannelse i udlandet, samtidig med at visa-procedurerne er blevet besværliggjort.

### **Kvinder og socialt udsatte**

Det er specielt kvinderne, som nu presses ud af arbejdsmarkedet som følge af sanktionerne, og de seneste års sociale konservatisme og politiske radikalisering, som

<sup>120</sup> Ibid., s. 233-244; Hashemi & Postel (red): *The People Reloaded. The Green Movement and the Struggle for Iran's Future*. Brooklyn, New York: Melville House, 2010; Maziar Bahari: *Then They Came for Me*. Random House: 2012.

<sup>121</sup> 'Iran: Free Journalists Swept Up in Raids. At Least 14 Arrested in New Crackdown', *Human Rights Watch*, 29. januar 2013, <http://www.hrw.org/news/2013/01/29/iran-free-journalists-swept-raids>.

<sup>122</sup> Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 22; The International Civil Society Network (ICAN): 'Killing them softly: The stark impact of sanctions on the lives of ordinary Iranians', *What the Women Say Brief* 3: Juli 2012, s. 6.

<sup>123</sup> Djavad Salehi-Isfahani: *Iranian Youth in Times of Economic Crisis*. The Dubai Initiative, Working Paper No. 3, Dubai School of Government/Belfer Center Harvard Kennedy School, September 2010, s. 11.

<sup>124</sup> Ibid., s. 8-9.

sanktionerne også forstærker, går ud over kvinder, der bl.a. er blevet forment adgang til en række uddannelser på universitetsniveau i 2012. Ligesom det var tilfældet i Irak, da landet i årevis var underlagt sanktioner, medfører ydmygelsen ved at blive arbejdsløs ofte en stigning i vold i hjemmet, og kvinder presses nemmere ud i risikofyldte overlevelsestrategier som fx prostitution.<sup>125</sup>

Selvom regeringen til dels har formået at friholde de fattige gennem de kontante subsidie-beløb, har sanktionerne stadig en masse negative konsekvenser for Irans socialt udsatte. I kraft af den stigende kamp om ressourcer – både i forhold til arbejde og indtægt – rammes de afghanske flygtninge og indvandrere hårdt, også selvom de har levet i Iran i mange år. Regeringen har længe ført en aggressiv repareringspolitik,<sup>126</sup> men afghanerne udsættes nu for yderligere diskrimination.<sup>127</sup>

### **Humanitær krise: ‘Sig til Obama, at han myrder mit folk!’**

Selvom humanitær assistance på papiret er fritaget fra sanktioner, er det blevet overordentligt vanskeligt for iranske farmaceuter at importere medicin fra Vesten. Der er akut mangel på mange slags livsvigtig medicin, og det rammer alt fra patienter med kræft, diabetes, hjerteproblemer, epilepsi og forhøjet blodtryk til patienter, der skal have doneret organer, og krigsveteraner, der har været udsat for Iraks kemiske krigsførelse.<sup>128</sup> I juli 2012 hævdede den iranske bløderforening at ‘titusindvis’ af børn med blødersygdomme er i livsfare.<sup>129</sup>

Den form for kollektiv afstraffelse af befolkningen skaber vrede mod Vesten. ‘Hvorfor straffe kræftpatienter? Det er en meget umenneskelig politik. Folk bliver dræbt. Hvad

<sup>125</sup> The International Civil Society Network (ICAN): ‘Killing them softly: The stark impact of sanctions on the lives of ordinary Iranians’, *What the Women Say Brief* 3: Juli 2012, s. 4-5; jf. Yasmin Husein Al Jawaheri: *Women in Iraq: The Gender Impact of International Sanctions*. London, New York: I.B.Tauris, 2008.

<sup>126</sup> Janne Bjerre Christensen: ‘Strained Alliances. Iran’s troubled relations to Afghanistan and Pakistan’, *DIIS Report* 03:2011, s. 23-27.

<sup>127</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: *Sanctioning Iran: Implications and Consequences*. Oxford Research Group, oktober 2012, s. 19; The International Civil Society Network (ICAN): ‘Killing them softly: The stark impact of sanctions on the lives of ordinary Iranians’, *What the Women Say Brief* 3: Juli 2012, s. 6.

<sup>128</sup> Siamak Namazi: ‘Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran’, *Viewpoints* no. 20, Woodrow Wilson Center, februar 2013, s. 3; ‘Sanctions’ Ill Effects. Part 1: The Disappearance of Lifesaving Drugs’, *Tehran Bureau*, 8. november 2012; Khateri & Bajoghli: ‘Blisters and Sanctions’, *Middle East Research and Information Project*, 25. november 2012, <http://www.merip.org/blisters-sanctions#.ULKqWN81Zn9.facebook>; Marjai & Shahabi: ‘“Iranian Mothers for Peace” Alert the World on Sanctions and Shortage of Medicines’, *Monthly Review*, 1. februar 2013, <http://mrzine.monthlyreview.org/2013/ms010213.html>.

<sup>129</sup> Muhammad Sahimi: ‘Health Group: Sanctions put tens of thousands of Iranian children at risk’, *Tehran Bureau*, 30. juli 2012.

kan retfærdiggøre det? Det burde ikke være i overensstemmelse med Vestens værdier', siger Seyed Kazem Sajjadpour. Eller som en mand fra Teheran udtrykker det: 'Sig til Obama, at han myrder mit folk!'<sup>130</sup>

Irans indkøb af medicin fra Europa og USA er faldet med 30 procent i løbet af 2012 og forventes at falde yderligere.<sup>131</sup> Kombinationen af ekstrem inflation og fastsatte medicinpriser gør desuden, at apotekerne ikke har råd til at sælge udenlandsk medicin, selv hvis de kan skaffe det. Irans egenproduktion af livsvigtig medicin er også belastet, fordi den er afhængig af importerede basisvarer.<sup>132</sup> Specielt problemerne med at gennemføre internationale pengetransaktioner og knaphed på hård valuta påvirker medicinalindustrien. Selvom Iran i stigende grad importerer medicin og medicinalvarer fra Indien og Kina, hæmmes den alternative import dels af varernes dårligere kvalitet, dels af amerikanske og europæiske medicinalfirmaers patent på visse varer. Desuden oplever mange iranske patienter voldsomme bivirkninger ved den tilgængelige medicin fra Asien.<sup>133</sup>

Det er som sagt en gennemgående diskussion, i hvor høj grad Irans krise er en konsekvens af sanktionerne eller af regeringens mangelfulde ledelse. I forhold til den humanitære krise blev den diskussion reaktiveret, da Irans sundhedsminister (Marzieh Vahid Dastjerdi) i december 2012 anklagede regeringen for at være medskyldig i den udbredte medicinmangel – og mistede sit job af samme årsag. Som følge af sanktionerne ønskede hun at hæve de fastsatte medicinpriser og kritiserede ministeriets begrænsede adgang til udenlandsk valuta.<sup>134</sup> Men selvom regeringen har et medansvar, er der dog ingen tvivl om, at den egentlige medicinmangel først opstod, efter at sanktionerne blev indført i 2012.<sup>135</sup>

## Sanktionerne skaber ikke regimeforandringer

Når man, trods de lidelser befolkningen gennemlever, alligevel ikke skal forvente, at folket 'rejser sig' og vælter præstestyret, skyldes det en række årsager. For det første

<sup>130</sup> Interviews, november 2012, Teheran.

<sup>131</sup> Siamak Namazi: 'Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran', *Viewpoints No. 20*, Woodrow Wilson Center, februar 2013, s. 1; Farideh Farhi: 'Who is responsible for Medicine Shortages in Iran?' *Lobe Log*, 21. januar 2013, <http://www.lobelog.com/who-is-responsible-for-medicine-shortages-in-iran/>.

<sup>132</sup> 'Sanctions' Ill Effects. Part 1: The Disappearance of Lifesaving Drugs', *Tebran Bureau*, 8. november 2012.

<sup>133</sup> Siamak Namazi: 'Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran', *Viewpoints No. 20*, Woodrow Wilson Center, februar 2013.

<sup>134</sup> 'Iran sacks sole female minister Dastjerdi from health post', *BBC*, 27. december 2012, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-20853142>.

<sup>135</sup> Siamak Namazi: 'Sanctions and Medical Supply Shortages in Iran', *Viewpoints No. 20*, Woodrow Wilson Center, februar 2013, s. 3.

må man konstatere, at sanktioner generelt ikke har ført til regimeforandringer andre steder i verden – Irak er det bedste eksempel. Tværtimod har sanktioner en tendens til at forsinke demokratisk forandring.<sup>136</sup>

For det andet har Iran allerede haft en revolution, og for mange specielt ældre iranere, som er utilfredse med systemet, står det klart, at man ikke på forhånd kender resultatet af revolutionære omvæltninger. For det tredje er erindringer om otte års krig med Irak i 1980'erne stadig yderst nærværende, og de færreste har mod på mere blod. For det fjerde skræmmer sporene fra 2009-opstanden og regimets voldelige undertrykkelse af protesterne. Det omstridte genvalg af Ahmadinejad – efter et par ugers omfattende, energisk mobilisering for hans reformvenlige modkandidat Mousavi; et optimistisk, fredeligt råb om forandring, som i intensitet ikke er set siden valget af Khatami i 1997, hvis ikke ligefrem siden revolutionen – resulterede i voldsomme protester, anklager om et kup orkestreret af revolutionsgarden og de mest voldelige gadekampe siden 1979.

2009 viste på den ene side, hvor dybfølt ønsket om reformer er i Iran; på den anden side manifesterede de flere måneders efterfølgende brug af brutal magt, at regimet er helt i stand til at undertrykke sådan en opstand. Desuden, når man nu bedømmer den iranske opposition og resterne af reformbevægelsen, er den også blevet fragmenteret som følge af 2009, og der bliver større afstand mellem dem, der fortsat mener, at fredelige reformer er vejen frem, og dem, som ønsker et regimeskifte. Eftersom Mousavi og Karroubi stadig sidder i husarrest, mangler bevægelsen også reelt lederskab.

For det femte skræmmer situationen i Syrien den iranske befolkning. Som flere af mine kilder siger: 'Det kunne ske for os'. Ud over at Iran har brugt Syrien som allieret, hvis USA og Israel påbegynder et militært angreb, og derfor fortsat kramagtigt støtter al-Assad, så benytter Iran også Syrien til at sende et signal til sin egen befolkning, dels om at Den Islamiske Republik stadig har evnerne til at slå hårdt ned på reformbevægelsen, dels at et Syrien-scenarie kunne blive udfaldet, hvis man med magt vil forsøge at vælte regimet. 'Den Islamiske Republik er en hel del stærkere end Bashar al-Assad. Regimet ville være i stand til at smadre den modstand. Og ingen ønsker en borgerkrig', som en iransk analytiker siger.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Sanati & Marashi: 'Five Myths about the U.S.-Iran Conflict', *The National Interest*, 6. august 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/five-myths-about-the-us-iran-conflict-7294>.

<sup>137</sup> Samtaler, november 2012, Teheran; september 2012, London.

Derudover – selvom befolkningen kritiserer regeringens dårlige håndtering af økonomien – er det i høj grad Vestens sanktioner, som får skylden for den nuværende sociale og økonomiske krise. Så hvis Vesten ønskede at alliere sig med den iranske befolkning ud fra en eller anden (misforstået) forestilling om at ville gennemføre regimeforandringer, så er sanktioner under ingen omstændigheder vejen frem.



## 8. Vejen frem?

### Sanktioner kan ikke stå alene

Sanktioner kan ikke stå alene. 'Det er vigtigt at erkende, at sanktioner stort set aldrig "virker" hvis de udgør en strategi i sin helhed', som Meghan L. O'Sullivan, tidligere amerikansk toprådgiver i Irak and Afghanistan, siger.<sup>138</sup> Eller, som The Iran Project formulerer det: 'Sanktioner er ikke i sig selv en politik'.<sup>139</sup> De bør følges af et klart politisk forhandlingspor.

Indtil februar 2013 har EU og USA været utilbøjelige til at stille Iran en – end ikke delvis – ophævelse af sanktionerne i udsigt. Men hvis Iran skal have nogen interesse i at imødekomme P5+1 gruppens krav, må en muligt ophævelse af sanktionerne – om ikke andet så den europæiske olieembargo – indgå i forhandlingerne, og EU og USA må præsentere en konkret plan for, hvordan og hvornår sanktionerne kan hæves.<sup>140</sup>

Forhandlingerne kompliceres af, at flere af de amerikanske sanktioner nu er indført i den amerikanske lovgivning.<sup>141</sup> Det betyder, at præsident Obama reelt ikke har mulighed for at fjerne sanktionerne, selv hvis iranerne helt valgte at nedlægge atomprogrammet. Nogle har sammenlignet Irans situation nu med 1988, hvor Ayatollah Khomeini underskrev fredsftalen med FN og afsluttede otte års krig med Irak. Dengang omtalte Khomeini sin handling som at 'drikke et glas gift'. Men som en iransk analytiker siger: 'Da Khomeini drak sit glas med gift, sluttede krigen. Hvis Khomeini drikker et glas gift nu og stopper atomprogrammet, vil intet ske. Iran vil fortsat være underlagt sanktioner i mange år'.<sup>142</sup> Det tog fire år at fjerne sanktionerne mod Libyen, og seks år at hæve de irakiske sanktioner efter invasionen i 2003. Det fremmer ikke samarbejdsviljen i Teheran. Og at indføre yderligere sanktioner vil være yderst uproduktivt. 'Det er nødvendigt at skabe et pusterum', som analytikeren siger.

<sup>138</sup> Robert D. Blackwill: *Iran: The Nuclear Challenge*. Council on Foreign Relations, 2012, s. 15.

<sup>139</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. www.theiranproject.org, december 2012, s. 10.

<sup>140</sup> Ibid, s. 10-11.

<sup>141</sup> The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*, www.theiranproject.org, december 2012, s. 11.

<sup>142</sup> Telefoninterview, oktober 2012.

## Risiko for krig?

Sanktionerne har haft det uomtvistelige formål for USA og EU at signalere til Israel, at man tager den iranske trussel alvorligt, og dermed har sanktionerne, indtil videre, været med til at forhindre et israelsk militærangreb, vil fortalere hævde.<sup>143</sup> Snarere end at afværge krig er der dog også en risiko for, at det eskalerende sanktionsregime vil optrappe konflikten og ende med at gøre en militær konfrontation uundgåelig. 'Der er ikke nogen stor mur mellem økonomiske sanktioner og krig. Sanktioner fører ofte til krig,' som Hassan Hakimian, iransk professor i økonomi, siger.<sup>144</sup>

Omend der ikke (længere) er den store begejstring for Barack Obama i Iran, mener mange iranere dog, at hans genvalg i november 2012 mindsker den akutte risiko for et militært angreb. Trods kritik af hans sanktionspolitik, roses Obama for, at han har været i stand til at afværge en israelsk militæroffensiv. Som Seyed Kazem Sajjadpour udtrykker det: 'Obama fortjener at blive præsident. Han har vist, at han kan tackle en meget besværlig spiller. At styre Netanyahu er ikke nemt.'<sup>145</sup> USA's indenrigspolitiske sammensætning, presset fra den republikansk dominerede Kongres og fra Israel anerkendes i Teheran som medvirkende årsager til USA's politiske kurs.

Det virker, som om Obama administrationen har erkendt omkostningerne ved (endnu) en militær konfrontation. Det kunne Obamas nye kabinet med John Kerry som udenrigsminister og Chuck Hagel som forsvarsminister også tyde på.<sup>146</sup> Et militært angreb vil ikke stoppe, men højst forsinke, atomprogrammet og i øvrigt medføre en fuldbyrdet krig. 'Al den snak om et kirurgisk, rent angreb på Iran er noget nonsens', som Hassan Hakimian siger.<sup>147</sup> Men risikoen for et israelsk angreb er stadig til stede, og Israel forspilder ikke en chance for at påpege den iranske trusselleller for at hævde at Iran 'lige om lidt' har kapaciteten til at udvikle atomvåben (hvilket Israel har sagt de sidste ti år), og at det diplomatiske spor er udtømt.

<sup>143</sup> International Crisis Group: 'Spider Web: The Making and Unmaking of Iran Sanctions', *Middle East Report* no. 138, 25. februar 2013, s. 13; Trita Parsi: *A Single Roll of the Dice. Obama's Diplomacy With Iran*. New Haven, London: Yale University Press, 2012.

<sup>144</sup> Interview, september 2012, London; jf. The Iran Project: *Weighing Benefits and Costs of International Sanctions Against Iran*. [www.theiranproject.org](http://www.theiranproject.org), december 2012, s. 12; Ismail Salami: 'Economic Sanctions on Iran: A Declaration of War', *Global Research*, 6. august 2012, <http://www.globalresearch.ca/economic-sanctions-on-iran-a-declaration-of-war/32222>.

<sup>145</sup> Interview, november 2012, Teheran.

<sup>146</sup> Robert Dreyfuss: 'Russian Frustration at United States and Iran', *The Nation*, 28. januar 2013; Rami G. Khouri: 'Rational American Views on Iran', *Agence Global*, 16. oktober 2012, <http://agenceglobal.com/index.php?show=article&Tid=2899>; 'Kerry: Iran has an "elected" government', *Foreign Policy*, 27. februar 2013.

<sup>147</sup> Interview, september 2012, London.

En anden risiko ved den fortsatte eskalering af sanktionerne er, at Iran kan ende med at følge Nordkoreas eksempel og trække sig ud af the Non-Proliferation Treaty (NPT). Det vil betyde, at IAEA ikke længere har adgang til at kontrollere og overvåge de iranske atomreaktorer, hvilket vil skabe endnu større usikkerhed om, hvorvidt Iran er ved at frembringe atomvåben – og bedre muligheder for landet til at gøre det. I så fald ender sanktionerne med at blive en selvopfyldende profeti, hvor det, de skulle forhindre – at Iran får atomvåben – ender med at blive udfaldet.<sup>148</sup>

Den mest hårdkogte konservative elite – med Hossein Shariatmadari, chefredaktør for hardliner-avisen Keyhan, i spidsen – hævder med jævne mellemrum, at Iran bør trække sig ud af NPT-protokollen.<sup>149</sup> Men selv politikere, der ikke tilhører den yderste højrefløj, drøfter, hvad et medlemskab af NPT reelt tilbyder, hvis Irans ret til at have et fredeligt atomprogram alligevel ikke bliver respekteret. En exit fra NPT vil forøge risikoen for et militært angreb på Iran, men vil også besværliggøre den, fordi USA og Israel i så fald mangler IAEA's adgang og efterretninger på jorden.<sup>150</sup>

Hvis Iran presses hårdt nok, kan man også frygte, at Iran indleder en militær konfrontation for at få USA til at betale prisen for den nuværende 'omkostningsfrie' krig mod Iran, som en iransk analytiker kalder det: 'Der er ingen tvivl om, at USA er i krig med Iran. Men de betaler ikke prisen. Jeg frygter, at hvis regimet mister troen på forhandlingerne, vil Iran have få andre muligheder end at starte en krig.'<sup>151</sup>

## Direkte diplomati med USA?

P5+1's forsøg på at presse Iran ved konstant at hævde at 'tiden for at finde en diplomatisk løsning er ved at rinde ud', har kun medvirket til at forsinke og besværliggøre en løsning. Og man må også konstatere, at retorikken om, at 'alle muligheder stadig er på bordet', hvor P5+1 konstant truer Iran med yderligere sanktioner og en mulig militær konfrontation, konsekvent har været med til at undergrave det diplomatiske spor. Desuden har det direkte diplomati mellem USA og Iran reelt ikke haft en chance – grundet lige dele skepsis på begge sider af Atlanten. Ifølge Reza Marashi

<sup>148</sup> 'Pushing Iran Toward a Nuclear Weapon: A Q&A with Bijan Khajepour', *Muftah*, 3. februar 2012, <http://muftah.org/?p=2961>.

<sup>149</sup> 'Iran rejects resolution from nuclear watchdog', *AP*, 25. september 2005; 'Iran accuses IAEA of applying "law of the jungle"', *Al-Arabiya.Net*, 30. november 2009.

<sup>150</sup> Reza Sanati: 'What if Iran leaves the NPT?' *The National Interest*, 21. september 2012.

<sup>151</sup> Telefoninterview, oktober 2012.

har der været afholdt ét officielt 45 minutter langt bilateralt møde mellem USA og Iran i løbet af de sidste fire år.<sup>152</sup>

I Teheran er der dog ved at indfinde sig en forståelse af, at direkte forhandlinger med USA er vejen frem. Ønsket om at normalisere relationerne til USA, som længe har været et tabu, er blevet brudt de sidste måneder, og iranske medier diskuterer livligt emnet.<sup>153</sup> Selvom væsentlige segmenter blandt den konservative elite stadig opponerer kraftigt, og hardliner-avisen Keyhan mener, forslaget er en konspiration fra 'udslidte revolutionære', der vil tvinge Ayatollah Khamenei til at 'drikke et glas gift'<sup>154</sup>, og selvom forslaget også møder modstand hos den iranske opposition, er der ikke desto mindre sket en åbning.<sup>155</sup> Nogle analytikere hævder, at USA og Iran allerede gennemførte uformelle 'back-channel'-forhandlinger i efteråret 2012.<sup>156</sup>

For det første ønsker iranerne, at atomkonflikten skal indgå i en mere omfattende regional sikkerhedsforhandling, der inkluderer Afghanistan, Irak og Syrien – hvor både USA's og Irans roller er essentielle. Den form for *grand bargain* har USA dog hele tiden modsat sig – lige siden Iran ganske exceptionelt i 2003 tilbød at indstille atomprogrammet og støtten til Hezbollah og Hamas mod at få sikkerhedsgarantier fra USA og få anerkendt sin regionale rolle; et tilbud USA aldrig besvarede.<sup>157</sup> For det andet har EU's handels- og olieembargo gjort en forskel. EU anses ikke længere for at være en uafhængig stemme og mægler i forholdet til USA, men som værende helt på linje med USA. Det eneste, som derfor giver mening, er at søge direkte forhandlinger med USA, og det er Iran klar til, sagde Mostafa Dolatyar, direktør for

<sup>152</sup> Reza Marashi: 'Obama's moment of truth on Iran', *Foreign Policy*, 22. januar 2013, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/22/obamas\\_moment\\_of\\_truth\\_on\\_iran?page=full](http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/01/22/obamas_moment_of_truth_on_iran?page=full).

<sup>153</sup> Farideh Farhi: 'Iran Debates Direct Talks with the US', *Lobe Log*, 11. december 2012, <http://www.lobelog.com/iran-debates-direct-talks-with-the-us/>; Mohammad Ali Shabani: 'Window for Iran Nuclear Diplomacy May Be Closed Until After June Poll', *Al-Monitor*, 25. januar 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/01/iran-p51-nuclear-negotiations-presidential-election.html>; Banafsheh Keynoush: 'Iran's Hard-Liners Ready to Talk', *Al-Monitor*, 12. november 2012.

<sup>154</sup> Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: 'Important changes made in the presidential election laws', *Iran Pulse. Al-Monitor*, 3. december 2013; Eskandar Sadeghi-Boroujerdi: 'Keyhan article indicates discontent with Supreme Leader's course across the political spectrum', *Iran Pulse. Al-Monitor*, 10. december 2013; Farideh Farhi: 'Iran Debates Direct Talks with the US', *Lobe Log*, 11. december 2012, <http://www.lobelog.com/iran-debates-direct-talks-with-the-us/>.

<sup>155</sup> Ali Reza Eshragi: 'Khamenei bound by domestic politics in nuclear negotiations', *The National*, 5. februar 2013.

<sup>156</sup> Scott Lucas: 'Iran Special: What the Supreme Leader's "No Direct Talks with US" really means', *Enduring America*, 9. februar 2013, <http://www.enduringamerica.com/home/2013/2/8/iran-special-what-the-supreme-leaders-no-direct-talks-with-u.html>.

<sup>157</sup> Trita Parsi: *Treacherous Alliance: The Secret Dealings of Israel, Iran and the United States*. New Haven, London: Yale University Press, 2007.

Institute for Political and International Studies i Teheran i november 2012.<sup>158</sup> Han blev i oktober udpeget som bindeled for kontakten til ikke-officielle amerikanske repræsentanter, ifølge *Al-Monitor*.<sup>159</sup>

Til gengæld var den øverste religiøse leder, Ayatollah Khamenei, afvisende over for en direkte dialog i februar 2013 – i hvert fald på de nuværende amerikanske betingelser. 'I [amerikanere] peger på Iran med en skyder og siger: enten forhandler I, eller vi skyder. Den iranske nation vil ikke lade sig skræmme af trusler. Nogle naive mennesker ønsker at forhandle med USA, [men] forhandlinger vil ikke løse problemerne.'<sup>160</sup>

Khameneis respons skal ses i relation til amerikanernes dobbelte strategi, som endnu en gang fik sit tydelige udtryk i begyndelsen af februar. På den ene side sagde den amerikanske vicepræsident, Joe Biden, d. 2. februar, at USA er klar til direkte samtaler med Iran, hvis Iran seriøst ønsker at forhandle. Den melding blev positivt modtaget af Irans udenrigsminister, Ali Akbar Salehi, som også tidligere har støttet forslaget.<sup>161</sup> På den anden side indførte USA nye sanktioner d. 6. februar, som Obama-administrationen omtalte som 'en markant stramning', der vil 'styrke det økonomiske pres på Iran betydeligt'.<sup>162</sup>

Både de sidste års fejlslagne forhandlinger og Khameneis umiddelbare svar påpeger, at den strategi ikke virker efter hensigten. 'Viser de såkaldte "ødelæggende" sanktioner goodwill eller fjendskab?' spurgte Khamenei retorisk d. 6. februar. 'Iran vil ikke acceptere at forhandle med dem, som truer os [...] Tilbuddet om samtaler giver [kun] mening, når den anden viser goodwill'.<sup>163</sup> Til gengæld udtrykte Khamenei sin opbakning til de planlagte forhandlinger med P5+1 d. 26. februar i Kazakhstan.

<sup>158</sup> Samtaler, november 2012, Teheran.

<sup>159</sup> Laura Rozen: 'Iran taps diplomat to field US non-official contacts', *The Back Channel Al-Monitor*, 31. oktober 2012, <http://backchannel.al-monitor.com/index.php/2012/10/2914/iran-said-to-tehran-think-tank-to-streamline-us-non-official-contacts/>.

<sup>160</sup> Scott Peterson: 'Iran's supreme leader shuts down possibility of direct nuclear talks with US', *The Christian Science Monitor*, 7. februar 2013, <http://www.csmonitor.com/World/Middle-East/2013/0207/Iran-s-supreme-leader-shuts-down-possibility-of-direct-nuclear-talks-with-US?nav=87-frontpage-entryLeadStory>.

<sup>161</sup> Ali Reza Eshragi: 'Khamenei bound by domestic politics in nuclear negotiations', *The National*, 5. februar 2013; 'Interview with Iranian Foreign Minister Salehi: "Assad Poses No Threat to the Middle East"', *Der Spiegel*, 8. oktober 2012, <http://www.spiegel.de/international/world/iranian-foreign-minister-salehi-on-syria-and-nuclear-weapons-a-860015.html>.

<sup>162</sup> Scott Peterson: 'Iran's supreme leader shuts down possibility of direct nuclear talks with US', *The Christian Science Monitor*, 7. februar 2013.

<sup>163</sup> *Ibid.*

I en tale d. 16. februar gentog Khamenei, at Iran ikke vil lade sig ydmyge af USA – som han omtalte som ‘ulogisk’ og ‘urimelig’ – og at Iran ikke vil lade sig presse til forhandlingsbordet. ‘De [USA] siger: lad os forhandle for at tvinge Iran til at acceptere det, vi fortæller dem. Den slags samtaler vil være værdiløse. [...] Iran vil ikke opgive sine rettigheder.’ Ved samme lejlighed understregede Khamenei, at Iran ikke ønsker at bygge atomvåben, fordi ‘vi mener, at atomvåben er en forbrydelse mod menneskeheden.’<sup>164</sup> På trods af sanktionerne er Irans position derfor fortsat hårdt trukket op. Iranerne nægter at lade sig presse eller ydmyge til helt at opgive atomprogrammet, men hævder, at de vil være villige til at forhandle, hvis de får reelle, positive incitamenter stillet i udsigt – herunder en ophævelse af sanktionerne.

For at få et gennembrud i forhandlingerne kræver det, at P5+1 accepterer det iranske regime, som det er (i stedet for at forsøge at omstyrte det), og anerkender både Irans regionale rolle og dets ret til at have et fredeligt atomprogram; at P5+1 skaber et diplomatisk spor, der rummer andet end sanktioner, og stiller iranerne konkrete sanktionsløft i udsigt, hvis de er villige til at indgå et kompromis. Subsidiært bør P5+1 tage ved lære af Teheran Deklarationen og benytte mæglere, som fx Tyrkiet, der har gode forbindelser til begge sider. En fredelig løsning på konflikten vil desuden nødvendigvis kræve, at Iran enten begrænser eller helt indstiller sin 20 procent uranberigelse (for at mindske sin atomare ‘breakout kapacitet’) og åbner for yderligere inspektioner, fx ved igen at implementere IAEA’s tillægsprotokol.

Forhandlingerne i Kazakhstan d. 26.-27. februar 2013 tyder på en opblødning på begge sider af bordet. Irans chefforhandler, Saeed Jalili, betegnede forhandlingerne som et ‘vendepunkt’, hvilket skyldes, at P5+1 kom med et, ifølge iranerne, mere realistisk forhandlingsudspil, som kræver, at Iran begrænser sin 20 procents uranberigelse, men tillader Iran at beholde et kvantum, der er nødvendigt til den medicinske reaktor i Teheran. Desuden kræver P5+1, at Iran indstiller sin uranberigelse i undergrundsanlægget Fordow (men de kræver ikke, at Fordow helt lukkes), og P5+1 forlanger yderligere IAEA-inspektioner for at skabe større gennemsigtighed. Til gengæld blev Iran stillet visse sanktionsløft i udsigt (dog ikke i forhold til olie- og finanssektoren). Forhandlingerne forløb så positivt, at yderligere møder er planlagt d. 18. marts i Istanbul og d. 5.-6. april i Almaty.<sup>165</sup>

<sup>164</sup> Tale til folk fra Tabriz d. 16. februar 2013, *Teheran Voice of the Islamic Republic of Iran Radio 1*, i: Juan Cole: ‘Iran Leader: Having Nukes is “Crime Against Humanity” – US Sanctions Actually Target Fuel Enrichment’, *Informed Comment*, 18. februar 2013, <http://www.juancole.com/2013/02/sanctions-actually-enrichment.html>.

<sup>165</sup> Laura Rozen: ‘Iran, world powers agree to new talks in Istanbul, Almaty’, *The Back Channel Al-Monitor*, 27. februar 2013.

## 9. Konklusioner

Sanktionerne har muligvis været med til at afværge et israelsk militærangreb, men sanktionerne har ikke begrænset atomprogrammet. Tværtimod er Irans atomprogram konsekvent blevet udbygget siden den første FN resolution i 2006, og konflikten er kun eskaleret.<sup>166</sup>

P5+1 gruppens strategi – hvor man søger at lægge yderligere pres på Iran gennem sanktioner og et muligt militærangreb ('alle muligheder er på bordet') – er en risikabel strategi. Den besværliggør en diplomatisk løsning og kan ultimativt få Iran til helt at opgive medlemskabet af Ikke-spredningsaftalen om Atomvåben. Sanktionerne kan dermed i værste fald blive en selvpfyldende profeti, hvor det, de skulle forhindre – at Iran får atomvåben – ender med at blive udfaldet. Sanktionerne kan dermed nemt lede til en militær konfrontation – fordi de netop ikke virker efter hensigten.

Selvom Iran er urokkelig i forhold til atomprogrammet, ændrer sanktionerne Iran. Sanktionerne har en lang række negative konsekvenser for landet – og vil også få det for Europa. Den iranske økonomi presses østpå, mod Asien, en proces, som uafvendeligt vil udelukke EU fra det iranske marked fremover. Statsrepræsentanter i Teheran beklager tabet af Europa både af økonomiske, politiske og kulturelle årsager. Det har dog også åbnet for en debat om nødvendigheden af at have direkte forhandlinger med USA. Sanktionerne rammer desuden den iranske befolkning, ikke mindst middelklassen, hårdt – både økonomisk, socialt og politisk. Den stigende isolation kommer hverken det private erhvervsliv, den politiske opposition, menneskerettighederne, Irans kvinder eller civilsamfundet til gode. Til gengæld styrker isolationen de mest konservative og nationalistiske fraktioner i landet, og sanktionerne kan være med til at konsolidere revolutionsgardens position, fordi revolutionsgarden har lettere adgang til de lukrative valutakurser i en regeringskontrolleret økonomi, som bliver stedse mere uigennemsigtig.

Selvom regimet selv sagt bærer det største ansvar for den politiske radikaliseringsproces, Iran har gennemgået siden Ahmadinejad blev præsident i 2005, medvirker de komplekse lag af 'lemlæstende' sanktioner kun til at øge denne radikaliseringsproces, fordi de styrker regimets frygt for regimeforandringer – fra Vesten og fra den opposition, som regimet

<sup>166</sup> Sanktionerne rettet mod Irans støtte til terrorister og brud på menneskerettighederne har heller ikke haft den ønskede virkning. Kenneth Katzman: 'Iran Sanctions', *Congressional Research Service*, 13. september 2012, s. 47-50.



(uretmæssigt) mener, står 'i ledtog' med Vesten. Yderligere sanktioner kan medvirke til at drive Iran længere ud i en politisk radikaliseringsproces, og det eksterne pres vil nødvendigvis få betydning for præsidentvalget i juni. Under alle omstændigheder er det svært at forestille sig et gennembrud i atomforhandlingerne, før det iranske præsidentvalg i juni er overstået. P5+1 bør tage den indenrigspolitiske dynamik i betragtning, når man vurderer, dels hvad man realistisk set kan opnå de næste måneder, dels hvad Vestens fortsatte sanktioner reelt er ved at presse Iran til.

Trods krisen er Den Islamiske Republik ikke ved at kollapse. Det er både forkert og farligt at tro, at sanktionerne resulterer i regimeforandringer, selvom det fra amerikansk side uofficielt formuleres som en strategi. Dels har sanktioner sjældent historisk ført til regimeforandringer, dels skræmmer sporene fra Irans egen historie – 1979-revolutionen, Iran-Irak-krigen i 1980'erne og 2009-opstanden. De færreste iranere forestiller sig, at endnu en revolution vil løse landets problemer, og borgerkrigen i Syrien sender et utvetydigt signal til befolkningen om, at regimet vil være i stand til at undertrykke dem, der søger at vælte det med magt. Til gengæld forårsager sanktionerne en humanitær krise, som vi endnu blot har set antydningen af.

Problemet med sanktionerne som en form for politisk 'løsning' er, at de i øjeblikket kun er med til at forstærke det, der er sagens kerne: en gensidig mistillid, opbygget og konsolideret gennem årtier. Selvom IAEA spiller en væsentlig rolle i at udrede de konkrete, tekniske udeståender med Iran, er den iranske atomkonflikt først og fremmest politisk, og den kan derfor også kun løses gennem politiske forhandlinger, som inddrager og forholder sig til den historiske mistillid mellem USA og Iran og det fundamentale, ømtålelige felt, som atomstriden dækker over: Irans position i det regionale magtspil. Atomkonflikten fortaber sig nemt i uranberigelsens teknikaliteter – selv diskussionen om et muligt 'kirurgisk' militært angreb på Irans atominstallationer har den uvane – men krisen er først og fremmest politisk, og den kan kun løses ad diplomatisk vej.



## **DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier**

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på Dansk Institut for Internationale Studier.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

