

# Saudiarabiens offensiva strategi i maktkampen med Iran

Samuel Bergenwall

**Saudiarabien är obestridligt arabvärldens ledande stat avseende sammanvägd militär, ekonomisk och mjuk makt. Det saudiska kungariket var dock länge strategiskt återhållsamt, militärt svagt och förde en försiktig oljepolitik. Så är inte längre fallet. I syfte att motverka Irans växande inflytande i Mellanöstern har Saudiarabien anammat en ny offensiv strategi där militärmakt och oljevapnet utgör centrala element.**

Under de senaste sju åren har Saudiarabien vid upprepade tillfällen genomfört militära interventioner utanför landets gränser: i Bahrain, Jemen (vid två tillfällen) och Syrien (främst genom ombud). Det bakomliggande syftet har i alla dessa fall varit att motverka Irans växande inflytande. Den saudiska riskbenägenheten har dessutom ökat efter tronskiftet 2015 då Salman bin Abdulaziz besteg tronen. Hans 30-årige son Muhammad bin Salman har sedan dess inte bara utsetts till vice kronprins utan också blivit rikets "starke man" med kontroll över både försvarspolitiska och ekonomiska frågor. Fyra veckor efter att bin Salman tillträdde som försvarsminister inleddes den största militära insatsen i Saudiarabiens moderna historia: den pågående interventionen i Jemen. Men även oljepolitiken, som tidigare var baserad på ekonomiska nyttokalkyler har under bin Salmans ledning använts som ett geopolitiskt instrument i maktkampen med Iran.

Det "kalla kriget" mellan Saudiarabien och Iran påverkar i högsta grad Mellanösterns stabilitet och frågor av betydelse för Sverige och EU, såsom konflikten i Syrien, kampen mot Da'ish (IS), men också globalt genom kraftiga svängningar i världsmarknadspriset på olja. Hur ser Saudiarabiens hotbild, maktmedel och strategi avseende Iran ut samt möjliga konsekvenser av det saudiska agerandet?

## Hotet från Iran från ett saudiskt perspektiv

För att förstå dagens "kalla krig" mellan Iran och Saudiarabien är det nödvändigt att förstå deras historiska relation.

Under större delen av Saudiarabiens historia har sunnitiska arabstater, särskilt Irak och Egypten, utgjort de största externa säkerhetsutmaningarna för Riyadh. Sedan den islamiska revolutionen 1979 har dock Iran, med korta undantag, setts som det främsta hotet mot dynastin al-Saud.

Hotnivån har dock fluktuerat över tid. Under 80-talet befann sig Iran och Saudiarabien, likt i dag, i krig genom ombud. I Riyadh sågs hotet från Iran, då liksom nu, som existentiellt och överhängande. Efter revolutionen i Teheran uppmanade Iran till en statskupp i Saudiarabien, inspirerade till folkligt uppror bland saudiska shiiter och gav militär träning till oppositionella. Saudiarabien svarade genom att understödja Saddam Hussein finansiellt, militärt och diplomatiskt under kriget mellan Iran och Irak (1980-88). Dessutom sponsrade Riyadh och Teheran olika sidor i det libanesiska inbördeskriget.

Under 1990-talet förbättrades relationerna. Detta skedde mot bakgrund av det kalla krigets slut, fredsavtalen i Libanon och mellan Iran och Irak, Khomeinis död och genom att mer moderata regeringar tog över i Teheran.

Bilateralt töväder skiftade gradvis till iskylla under 2000-talet. Iran-faktorn i saudisk hotbild växte successivt till följd av förändrad regional maktbalans; hökarnas återkomst i Teheran; växande iranskt inflytande och inblandning i Saudiallierade arabstater; Irans kärnenergiprogram; och upptiningen av relationerna mellan Iran och USA i samband med det nyligen ingångna kärnenergiavtalet.

I dagens saudiska strategiska diskurs beskrivs Iran som en aggressiv, expansiv och terroristsponsrande stat som med sektaristiska metoder och dolt stöd till väpnade grupper både i Gulfen och Levanten strävar efter hegemoni i Mellanöstern samt efter att befästa sin maktposition genom att bli en kärnvapenstat.

Hotet från Iran från ett saudiskt säkerhetspolitiskt perspektiv har påverkats av fem skeenden.

För det första har de USA-ledda interventionerna i Afghanistan och Irak förändrat den regionala maktbalansen till Irans fördel. Kriget i Irak resulterade i att det sunni-ledda Ba'ath-styret, vilket sågs som en saudisk buffertstat mot Iran, av demografiska skäl och demokratiska val ersattes av koalitionsregeringar bestående av framför allt shiitiska partier, ofta med goda relationer till Teheran. Saudiarabiens farhågor infriades då centralregeringen i Irak gradvis närmade sig Iran, i synnerhet efter 2014 då shiamiliserade länkade till det iranska revolutionsgardet innehade centrala roller i återtagandet av territorium från Da'ish. En liknande geopolitisk rockad mellan Saudistödda och Iranstödda grupper ägde rum i Afghanistan.

För det andra stärkte Bushadministrationens retorik om ”ondskans axelmakter” och hotet om regimförändring i Iran hökarnas position i den interna maktkampen i Teheran. Den reformvänlige Khatami fick 2005 lämna över presidentämbetet till den radikale Ahmadinejad, vars åtta år vid makten signalerade de hårdföra krafternas övertag. Hökarnas revansch i Iran bidrog i sin tur att stärka de hårdföra krafterna även i Saudiarabien. Att den moderate Rouhani vann presidentvalet 2013 har inte heller förändrat bilden av Iran i Riyadh eftersom Teherans expansiva politik i Mellanöstern uppfattats ha eskalerat.

För det tredje har oron i Riyadh förstärkts av tecken på allt mer aktiv iransk inblandning i Mellanöstern, såväl i Irak och Afghanistan som i Palestina, Libanon, Jemen och Bahrain. Från ett saudiskt perspektiv är exemplen på Irans destabiliserande verksamhet många. I Gaza har den Iranstödda sunnitiska rörelsen Hamas med militära medel övertagit makten från Saudistödda Fatah. I Libanon har Hizbollah, det Iran-allierade shiitiska partiet, gradvis stärkts politiskt såväl som militärt, medan Saudistödda grupper försvagats. I Bahrain har den sunnitiska och Saudi-allierade kungafamiljen Khalifa utmanats av krafter från den shiitiska majoritetsbefolkningen. Saudiarabien menar sig ha bevis för att Iran har gett stöd till shiitiska partier och väpnade grupper i landet. Regimförändring i Bahrain uppfattas som ett stort hot för Riyadh eftersom risken då skulle vara överhängande att öriket blir en iransk satellitstat och språngbräda för destabilisering av Saudiarabiens oljerika östra provins där shiiter utgör en stor andel av befolkningen.

Dessutom uppfattar sauderna houthiernas frammarsch i Jemen som ett tydligt tecken på Irans aggressivitet. Rebellerna, som bekänner sig till Zaidismen (en trosriktning inom Shi'ismen), har sitt fäste i provinsen Saada vid gränsen till Saudiarabien och har, enligt Riyadh, under en längre tid erhållit finansiellt och militärt stöd från det iranska revolutionsgardet (något utomstående bedömare länge tvivlade på). Houthierna har dessutom inom loppet av ett drygt decennium gått från att vara en perifer väpnad grupp till att inta Sanaa, Jemens huvudstad. Därefter avancerade de söderut mot Ta'iz och Aden, strategiskt beläget vid Bab al-Mandab, sundet som delar Röda havet och Adenviken.

Resultatet är en saudisk fruktan för att flera strategiskt belägna grannländer (Irak, Bahrain och Jemen) övergår från att vara allierade stater till att bli Irans bundsförvanter. Detta vill Saudiarabien motverka.

För det fjärde har hotet från Iran förstärkts av dess program för anrikning av uran och utveckling av ballistiska missiler. Avslöjandet 2002 att Iran gått bakom ryggen på IAEA genom att hemlighålla nukleära anläggningar

bekräftade de saudiska misstankarna om Teherans dolda motiv. När Iran sedermera accelererade anrikningen av uran blev Saudiarabien övertygat om att Iran var på väg att skaffa kärnvapen och uppmanade enligt läckta ambassadtelegram vid flera tillfällen USA att ”hugga huvudet av den iranska ormen.” Riyadh var också mycket kritiskt till stormakternas kompromisser i de nukleära förhandlingarna med Iran, även fast man till slut ställdes inför *fait accompli*.

Slutligen fruktar Saudiarabien att sanktionslättnaderna efter kärnenergiavtalet förstärker Irans inflytande i regionen samtidigt som USA:s vilja att konfrontera Teheran över dess regionala ambitioner minskar. Riyadh oroar sig för att Irans växande statsintäkter kommer att användas till att öka stödet för väpnade shiitiska grupper, som Riyadh kategoriserar som terroristorganisationer. Saudiarabien befarar dessutom att en ny amerikansk president, som inte delar den saudiska hotbilden, fortsätter Obama-administrationens politik att, som man upplever det, stärka relationerna med Iran på bekostnad av de nära banden till de arabiska Golfstaterna.

Oavsett om Saudiarabiens hotbild är överdriven eller ej så har den stor betydelse för Mellanösterns utveckling eftersom den är utgångspunkten för Riyadhs offensiva strategi.

### **Saudiarabiens maktmedel**

Saudiarabien förfogar över betydande ekonomiska, militära, institutionella, religiösa och mediala maktmedel. Dessa används i konflikten med Iran.

Kungadömet är arabvärldens största ekonomi och enda medlem av G20. Landet har världens största reserver av råolja och är världens näst största oljeproducent. Rekordhöga oljepriser mellan 2003 och 2013 har dessutom bidragit till att den saudiska ekonomin fördubblats i storlek och att statsskulden nästan försvunnit. Stora överskott i handelsbalansen har lett till att Saudiarabien byggt upp en av de största valutareserverna i världen. Som den dominerande aktören i OPEC har Saudiarabien också betydande ekonomisk makt att påverka energipriset och därmed världsekonomin.

Oljeprisfallet 2014 resulterade i stora budgetunderskott och har tvingat Saudiarabien att nyttja delar av valutareserven. Fortsätter oljepriset vara lågt över en längre tid riskerar därför den underliggande källan till Saudiarabiens makt att sina. Det bör dock noteras att Saudiarabien, som har betydande finansiella reserver, medvetet låtit oljepriset falla för att bibehålla marknadsandelar och sätta press på Iran.

En stor del av de ökade ekonomiska resurserna under det senaste decenniet har använts till att stärka den militära förmågan. Under det senaste decenniet har Saudiarabien

allokerat mellan 25 och 30 procent av statsbudgeten till försvaret, tveklöst störst andel bland G20-staterna. Budgetunderskotten sedan 2014 har inte heller resulterat i minskade försvarsanslag. Under 2015 var Saudiarabien världens största importör av försvarsmateriel och var det land efter USA och Kina som hade högst militärutgifter. Fokus under det gångna decenniet har varit på att stärka flygvapnet och missilförsvaret, men också armén och nationalgardet. Saudiarabiens väpnade styrkor är i dag bland de mest välutrustade i Mellanöstern, även om marktrupperna är begränsade till antalet och flottan fortfarande är underutvecklad.

Saudiarabien förfogar över ”mjuka” påverkansinstrument. Saudiarabien är i dag sannolikt den mest inflytelserika aktören i de viktigaste multilaterala institutionerna i Mellanöstern, OPEC, Arabförbundet, GCC (Gulfstaternas samarbetsråd) och OIC (Islamiska konferensorganisationen), samt en inflytelserik aktör i FN-systemet. Den saudiska kungafamiljen har dessutom mjuk makt genom kontroll av stora delar av medielandskapet i arabvärlden. Som ”beskyddare av Mecka och Medina har Saudiarabien ett betydande religiöst kapital, som har utökats genom humanitärt bistånd och islamisk mission.

### **Saudiarabiens offensiva strategi**

Saudiarabien har inte gjort avkall på sin traditionella strategi att genom ekonomisk och mjuk makt säkerställa rikets intressen och inflytande i regionen. Under de senaste åren har dock det klassiska förhållningssättet till säkerhet kompletterats av bruket av militär makt externt och återtagen beredvillighet att använda olja som ett maktpolitiskt verktyg.

Saudiarabien ger av strategiska skäl ekonomiskt bistånd till allierade stater, politiska partier och religiösa grupper runtom i Mellanöstern, i synnerhet där Iran uppfattas bedriva destabiliserande verksamhet. Riyadh antas dessutom påverka multilaterala institutioners agendor och beslut. Exempelvis uppfattas Saudiarabien tillsammans med allierade ha påverkat Arabförbundet att utesluta Assadregimen, att övertyga GCC om att terroristklassa Hizbollah, samt att få OIC att vid senaste mötet i Istanbul anta en ytterst Iran-kritisk kommuniké. Bilden av Iran som en aggressiv och expansiv stat är dessutom ett dominerande inslag i saudiskägda medier. Vidare bidrar stödet till salafistisk missionsverksamhet till att stärka historiskt och religiöst förankrade stereotyper av shiiter och Iran.

Den nya offensiva strategin gentemot Iran där hårda maktmedel är i förgrunden började implementeras redan 2009 då Riyadh för första gången sedan Gulfriget 1990-

1991 använde sina väpnade styrkor utanför landets gränser. Saudiarabien gick då till angrepp mot houthierna i norra Jemen, främst genom flygattacker och i syfte att stadga upp den hårt ansatte jemenitiska presidenten Saleh, som då var nära allierad med Riyadh, samt skydda saudiskt territorium mot rebelloffensiver.

TVå år senare genomförde Saudiarabien en militär intervention i Bahrain på inbjudan av kung Hamad, som hotades av den arabiska våren. En GCC-styrka dominerad av saudiska trupper gick in Bahrain och kväste de shiadominerade folkliga protesterna i huvudstaden Manama.

Till skillnad från i Bahrain kom Saudiarabien att stödja det folkliga upproret i Syrien. Skälet var dock detsamma: att motverka Irans regionala inflytande. Riyadh kom att investera mycket kapital för att få Assadregimen, Irans främsta allierade i regionen, på fall. Saudiarabien har tillsammans med Turkiet och Qatar varit bland de viktigaste understödjarna av den väpnade oppositionen i Syrien. Salafistiska rebeller såsom Jaish al-Islam och Ahrar al-Sham uppfattas stå Saudiarabien nära. Saudiarabien deltar också i den USA-ledda anti-Da'ish-koalitionen och har genomfört (ett fåtal) flygoperationer i Syrien. I februari 2016 sade sig Saudiarabien vara villigt att inom ramen för koalitionen skicka marktrupper till Syrien. Uttalandet gjordes samtidigt som Assads armé avancerade i Syrien med stöd av Ryssland, Iran och shiitiska väpnade grupper från Irak, Libanon och Afghanistan, medan Saudistödda rebeller trycktes tillbaka. Då Saudiarabiens inflytande bland rebellerna antas vara stort har kungadömet en viktig roll att spela i förhandlingarna om Syriens framtid.

I mars 2015 intervenerade Saudiarabien återigen i Jemen – denna gång som ledare för en bred koalition av allierade stater, framför allt Förenade Arabemiraten, Qatar, Bahrain, Egypten, Sudan och Senegal. Koalitionen får också visst understöd från USA, Storbritannien och Frankrike. Syftet med interventionen är att bekämpa houthierna, som genom en ohelig allians med den förre presidenten Saleh höll på att ta kontroll över stora delar av Jemen, samt att återinsätta den Saudivänliga jemenitiska regeringen ledd av president Hadi. Koalitionen har tvingat houthierna att retirera men hittills inte lyckats återerövra Sanaa från rebellernas kontroll.

Sedan det andra kriget mot Jemen inleddes har Saudiarabien försökt stärka den av USA oberoende militära säkerhetsarkitekturen i Mellanöstern. Tillsammans med den nära allierade Sisiregimen i Egypten har Saudiarabien försökt få Arabförbundet att etablera gemensamma styrkor om 40 000 man för att hantera säkerhetshot i regionen. Trots att Arabförbundet fattade ett principbeslut om styrkan

har frågan skjutits på framtiden. Saudiarabien har också aktivt arbetat för att få GCC att stärka sin gemensamma militära koordinering efter det att ett beslut om etablering av ett *joint military command* i Riyadh fattades 2014. Mer framgångsrikt har Saudiarabien varit genom grundandet av The Islamic Military Alliance to Fight Terrorism (IMAF) i december 2015, som idag omfattar ca 40 stater. I mars 2016 deltog 20 av dessa i en storskalig militärövning, ra'd al-shamal ("åskan från norr"), i Saudiarabien. Saudiska säkerhetspolitiska analytiker har spekulerat i att trupperna kan sättas in i Syrien eller Irak.

Den saudiska oljediplomatin har också blivit allt mer offensiv och riskbenägen. Vid OPEC-mötet i november 2014 frångick Saudiarabien principen att stabilisera oljepriset, och valde istället att låta det falla genom att behålla produktionstakten. Den dominerande förklaringen till det nya saudiska agerandet har varit baserad på ekonomisk logik: Saudiarabien försöker slå ut konkurrenter, i synnerhet amerikanska företag inom skifferoljeindustrin, i syfte att bibehålla marknadsandelar. En alternativ tolkning av Saudiarabiens ovilja att minska oljeproduktionen är att agerandet framför allt drivs av geopolitiska överväganden, i synnerhet att motverka Irans ekonomiska återhämtning. De två förklaringsmodellerna motsäger dock inte nödvändigtvis varandra.

Under de senaste månaderna har det blivit allt mer tydligt att Iran spelar en central roll i den nya saudiska oljediplomatin. Saudiarabien säger sig vara villigt att frysa oljeproduktionen vid nuvarande nivåer om andra oljeproducerande länder, inklusive Iran, gör detsamma. Givet det låga oljepriset och att Irans produktion är begränsad efter år av sanktioner skulle en frysning vid nuvarande nivåer hämma Irans ekonomiska återhämtning. Vid ett möte i Doha i april mellan oljeproducerande länder lade Riyadh in sitt veto mot en överenskommelse om frysning av produktionen eftersom Iran inte ville begränsa produktionen vid nuvarande nivåer. Vice kronprins Muhammad bin Salman har dessutom hotat med att öka den saudiska produktionen ytterligare för att sätta press på Iran. Ett lågt energipris uppfattas drabba Iran mer än Saudiarabien, som till skillnad från sin antagonist har stora valutareserver och utrymme för belåning. Saudiarabien verkar således vara benäget till ekonomiskt lidande, om lidandet för Iran blir desto större. Det uppfattade geopolitiska hotet från Iran verkar således för tillfället överskugga det ekonomiska egenintresset i Riyadh.

### **Möjliga konsekvenser av den saudiska strategin**

Den nya offensiva saudiska strategin är ett vågspel med potentiellt långtgående konsekvenser, både för kungadömet och Mellanösterns stabilitet.

Saudiarabiens militära och oljepolitiska agerande för med sig betydande kostnader och inrikespolitiska risker. Att låta oljepriset falla samtidigt som mångmiljardbelopp satsas på försvarsmodernisering och krig är en långsiktigt ohållbar strategi. I enlighet med Muhammad bin Salmans ekonomiska strategi ("Vision 2030") ska Saudiarabien under de närmaste 15 åren genomgå omfattande reformer för att diversifiera ekonomin, framför allt genom privatiseringar och investeringar i områden utanför energisektorn. Det är mycket tveksamt om dessa föreslagna reformer är tillräckliga för att kompensera för ett långsiktigt lågt oljepris.

Saudiarabien har sedan oljeprisfallet dragit åt svängremmen genom att exempelvis minska subventioner för elektricitet och bensin. Det sociala kontraktet – som är baserat på principen välfärd i utbyte mot politisk passivitet – riskerar att brytas vid ett fortsatt lågt oljepris över flera år. Frågan är om Saudiarabien skulle klara en långvarig ekonomisk avmattning givet att hälften av befolkningen är under 25, arbetslösheten är hög, medelklassen vuxit snabbt, samtidigt som det har skett en informationsrevolution och utbildningsnivån har höjts. Många av de faktorer som bidrog till den arabiska våren finns med andra ord latent även i Saudiarabien. En ekonomisk kris skulle kunna utgöra en katalysator. Saudiarabien har dock i nuläget betydande finansiella reserver som kan användas för att köpa fortsatt lojalitet och på det sättet motverka en bredare folklig resning.

Huruvida Saudiarabien väljer att trappa upp eller de-escalera konflikten med Iran kommer också att ha stor effekt på Mellanösterns stabilitet. Saudiarabien har under den senaste tiden varit villigt att verka för vapenvilor både i Jemen och Syrien. Detta skulle i teorin kunna vara början på en process som leder till nedtrappning i konflikten mellan Riyadh och Teheran samt att Saudiarabien antar en mer pragmatisk oljepolitik. Skulle vapenvilorna å andra sidan spricka finns däremot risken att Saudiarabien istället fortsätter sitt vågspel genom att eskalera i Jemen för att en gång för alla besegra houthierna och i Syrien, t ex genom ökat stöd till rebellerna eller genom att skicka egna marktrupper. Då kan det "kalla kriget" mellan Saudiarabien och Iran bli hett.

*Samuel Bergenwall*