

Iran under press: folklig frustration och frågan om kärnavtalets framtid

Erika Holmquist

Vid årsskiftet 2017-2018 skakades Iran av landsomfattande demonstrationer. De som deltog i protesterna var i huvudsak unga från arbetarklassen som uttryckte frustration över den ekonomiska situationen, men också det sociala klimatet. Liksom demonstrationerna 2009 kom även dessa att ifrågasätta regimens existens. De iranska makthavarna gjorde helt olika tolkningar av demonstranternas budskap och hur skälen till deras missnöje bör hanteras. Detta reflekterar en djup schism mellan de konservativa och reformvänliga politiska falangerna kring vilken riktning Iran bör utvecklas i. Mot bakgrund av ökande press inifrån, men även utifrån i form av ett potentiellt havererat kärnavtal, är det möjligt att Iran står inför en fördjupad kris som på sikt skulle kunna hota regimens överlevnad.

Demonstrationerna

Den första demonstrationen i det som skulle bli en våg av protester ägde rum den 28 december 2017 i den mycket religiösa och traditionella staden Mashhad i norra Iran. Iranska regeringsföreträdare hävdar att den organiserades av medlemmar av den konservativa oppositionen i syfte att skapa negativ opinion mot regeringen. Via sociala medier spred sig demonstrationerna snabbt till andra städer i hela Iran. Om målsättningen faktiskt var att slå mot regeringen så gjorde man en felkalkyl. Till en början var demonstranternas kritik visserligen riktad mot regeringen, men det tog inte lång tid innan protesterna i stället kom att riktas mot själva regimen. Slagord såsom ”död åt diktatorn” och ”död åt den islamiska republiken” hördes över hela landet.

Det finns flera skäl till att demonstrationerna bröt ut, men några av nyckelfaktorerna var plötsliga prisökningar för viktiga livsmedel – såsom priset

på ägg, som gick upp med 40 procent. En annan förklaring var att regeringen i sitt budgetförslag för 2018 avslöjade mer detaljer om statsbudgetens fördelning än vanligt, vilket president Rouhani motiverade genom att konstatera att transparens är ett botemedel mot korruption och ineffektivitet, eftersom det möjliggör ansvarutkrävande. Kort därefter spreds och kritiserades innehållet i budgetförslaget i sociala medier. Rouhani kommenterade att det stora intresset för budgeten var glädjande och välkomnade kritiken av både honom själv och hela det politiska etablissemanget.

Bland de budgetposter som uppmärksammades märktes finansieringen för de religiösa institutionerna, som skulle öka, och att försvarsutgifterna skulle uppgå till motsvarande ca 22 miljarder dollar eller ca 20 procent av den totala statsbudgeten. Irans försvarsbudget skulle därmed vara i nivå med välfärdsposterna utbildning, hälsa och social omsorg *tillsammans*. Kritik mot denna resursfördelning och de stora utgifterna för militära insatser utomlands blev sedan ett av demonstrationernas viktigaste teman. Några återkommande slagord var ”släpp Syrien och tänk på oss!” och ”inte Gaza, inte Libanon, jag ger mitt liv för Iran!”

Ytterligare en post i budgeten som bidrog till demonstrationerna var förslaget om nedskärningar i det statliga subventionsprogrammet, som kommer många fattiga iranier till del, men som regeringen menar utgör en ineffektiv metod för fattigdomsbekämpning. Man kan fråga sig varför regeringen valde att genom sin mer öppna redogörelse göra sig till måltavla för kritik, men det är sannolikt att man såg ett behov av att öka transparensen och samtidigt ville visa för allmänheten att regeringen inte har helt fritt spelrum vad gäller ekonomin. Detta gäller särskilt de områden som domineras av den konservativa falangen, såsom

försvaret eller de religiösa institutionerna. Därmed kan man tolka det hela som ett drag i det pågående maktspelet inom den politiska eliten.

Den ekonomiska situationen

En viktig skiljelinje inom Irans elit skär genom frågor som har koppling till ekonomin. Även om en stor del av etablissemangen påstår sig vilja gå i en mer marknadsekonomisk riktning finns ett betydande motstånd mot att genomföra nödvändiga reformer. Framst beror detta på att reformer dels kan leda till en inskränkning av vissa statliga aktörers ekonomiska intressen, dels att de kan öka Irans beroende av omvärlden. Den sittande regeringen är en stark förespråkare av att Iran utvecklas till en normal marknadsekonomi.

Rouhanis recept för att få igång ekonomin innehåller bland annat en minskad offentlig sektor, ökad privatisering, utländska investeringar och mer handel med omvärlden. För att uppnå detta krävs omfattande ekonomiska reformer, men en uppenbar svårighet för regeringen, vid sidan av att man motarbetas av sina politiska rivaler, är att det kan dröja innan reformerna ger effekt på befolkningens levnadsstandard. Bristen på snabba resultat är något som de politiska motståndarna gärna använder som ett slagträ mot regeringen. Den iranska BNP-tillväxten har visserligen ökat kraftigt sedan sanktionslättnaderna (12,5 procent 2016), men än så länge har det främst berott på högre inkomster från oljeproduktionen.

Ett problem med den oljedrivna tillväxten är att inkomsterna går direkt till statskassan och att det därefter tar lång tid innan befolkningen ser positiva effekter till följd av statliga återinvesteringar. Hittills har oljeinkomsterna dessutom främst använts för att betala av skulder och löpande utgifter snarare än att investeras i utvecklingsprojekt. Därmed är det många, särskilt låginkomsttagare, som ännu inte upplever att de fått det bättre ställt trots att sanktionerna har hävts. Arbetslösheten är fortsatt hög och utvecklingen av icke-oljerelaterade marknadssektorer går långsamt. Omkring 850 000 personer gör debut på arbetsmarknaden varje

år och det finns för närvarande bara utrymme för 650 000.

Rouhanis ekonomiska vision är helt beroende av att kärnavtalet från 2015 inte rivs upp. En kritisk tidpunkt för kärnavtalet är den 12 maj 2018 då president Donald Trump avgör om beslutet om sanktionslättnader gentemot Iran ska förnyas eller inte (något som USA:s president omprövar var tredje månad). Skulle han välja att inte förnya innebär det att USA bryter överenskommelsen. I nuläget hämmas den iranska ekonomins utveckling av att många utländska investerare tvekar inför att ge sig in på den iranska marknaden. Risken att kärnavtalet havererar är ett viktigt skäl till deras tvekan. Det finns dock flera andra orsaker, såsom problem kring integreringen av Irans banksystem med det globala banksystemet och amerikanska hot om så kallade sekundära sanktioner.¹

Som svar på Irans agerande i Syrien och Irak har USA:s finansdepartement svartlistat en av Irans två militära institutioner, det iranska revolutionsgardet (IRGC), vars finansiella tillgångar i dagsläget tros uppgå till 15 procent av Irans BNP. Inom den privata sektorn agerar IRGC i hög grad via stiftelser och holdingbolag, vilket innebär att organisationens ekonomiska intressen i många fall är okända för utomstående. Detta innebär för utländska investerare att de måste agera med försiktighet eftersom det kan vara svårt att veta vem som är den egentliga motparten i ett affärsavtal.

Rouhani har länge varit öppen med att han vill begränsa IRGC:s ekonomiska inflytande, eftersom dess dominans inom ett flertal sektorer står i vägen för privatisering och fri konkurrens. Regeringen har redan vidtagit ett antal åtgärder för att bryta revolutionsgardets monopol, men IRGC kommer sannolikt inte att släppa sina ekonomiska intressen utan en hård strid.

¹ Sekundära sanktioner verkar indirekt eftersom åtgärderna inte riktas mot måltavlan utan en tredje part. I detta fall innebär det alltså att länder eller företag som handlar med Iran riskerar att drabbas av amerikanska sanktioner.

Krishantering med dubbla budskap

Mot bakgrund av den ekonomiska situationen är det kanske inte förvånande att demonstrationer bröt ut i slutet av 2017. Irans ledare bemötte demonstranternas kritik på olika sätt. Irans högste ledare Khamenei utmålade protesterna som en konspiration som finansierats av "ett land i gulfen" och planerats av "USA och sionisterna" medan Rouhani valde en mer försonlig retorik och underströk vikten av att folket på fredligt vis får göra sin röst hörd. I ett uppseendeväckande tal i januari berörde Rouhani implicit att många demonstranter använt sig av en regimfientlig retorik. Han sade att regimen försöker få de yngre generationerna att leva på det sätt som regimen vill, men att det inte går att påtvinga någon annan sin livsstil. Rouhani tillade att om majoriteten av befolkningen vill leva på ett annat vis måste regimen böja sig för det. Av Irans befolkning är 60 procent yngre än 30 år.

Rouhanis uttalande var kontroversiellt, eftersom det kom från en representant för en regim som kopplar sin politiska legitimitet till en idé om religiöst tolkningsföreträde, och som har ägnat de senaste 40 åren till att tala om för sina medborgare hur de bör leva. Khamenei visade sitt missnöje med Rouhanis utspel genom att hålla ett tal dagen efter där han hävdade att revolutionsanhängarna bland unga iranier är fler nu än 1979. Rouhani har därefter fortsatt att utmana sina konservativa rivaler genom att upprepa (i den iranska kontexten) kontroversiella budskap som hur viktigt det är att alla betalar skatt, att sociala medier inte bör ses som ett hot utan en möjlighet, och att makten ligger hos folket.

Rouhani vann delvis presidentvalet 2017 för att han förutom ekonomisk förbättring också utlovade sociala reformer. Även om han ännu inte har lyckats genomföra några egentliga reformer har man kunnat urskilja en viss, om än långsam, liberalisering till exempel vad gäller klädsel och konstnärlig frihet. För många unga är detta dock inte tillräckligt. I samband med gatuprotesterna uppstod en offentlig debatt om slöjtvånget, tack vare en gräsrotskampanj på sociala

medier där kvinnor spridit bilder på sig själva utan slöja i offentlig miljö. Ett flertal av kvinnorna identifierades och arresterades. Här manifesterades ytterligare en skiljelinje inom eliten. Flera konservativa politiker menade att kampanjen uppviglats av Irans fiender. En representant för rättsväsendet (som kontrolleras av de konservativa) kommenterade, en aning mer sakligt, att Iran är en islamisk republik som styrs av islamisk lag. Stödjer man Irans statsskick så stödjer man också användandet av slöja. Regeringen svarade med att släppa en tidigare opublicerad undersökning från 2014 som visar att hälften av iranierna tycker att valet att bära slöja (eller inte) ska vara en privat angelägenhet. Endast 35 procent av de tillfrågade uppgav att de såg de mest konservativa varianterna av slöja, *chador* och *maghnae*, som lämplig klädsel. Stödet för denna typ av klädsel hade dessutom minskat ordentligt mellan de två undersökta åren 2006 och 2014. Genom att dela med sig av uppgifterna markerade regeringen att den har ett annat förhållningssätt än det konservativa etablissemanget.

På årsdagen av revolutionen den 11 februari gjorde Rouhani ett nytt utspel. Mot bakgrund av demonstrationerna manade han till nationell enighet och menade att konstitutionens artikel 59 – som stipulerar att stora ekonomiska, politiska, kulturella och sociala samhällsfrågor kan lösas via folkomröstning – kan vara en väg framåt. Detta är en tanke som säkert välkomnas hos stora delar av befolkningen men knappast uppskattas av den del av eliten som tjänar på att status quo bevaras. Alla de ovan berörda frågorna skulle kunna bli föremål för folkomröstningar, både frågor om sociala reformer, de religiösa och militära institutionernas ekonomiska resurser, och kanske till och med Irans relationer till omvärlden. Det är därmed inte konstigt att förslaget orsakade ett smärre ramaskri bland Rouhanis politiska motståndare. Den konservativa falangen motsätter sig av naturliga skäl idén om att applicera artikel 59, eftersom den under Khameneis ledarskap har skott sig mest på den nuvarande ordningen. Att gå med på en enda folkomröstning vore att öppna Pandoras ask.

Folkomröstning om en socialt känslig fråga, såsom den om slöjan, skulle kunna bli ett lackmustest för hur konservativa iranierna faktiskt är.

Därför är det uppseendeväckande att Rouhani lyfte frågan om folkligt medbestämmande överhuvudtaget. Det är möjligt att hans tolkning av demonstrationerna var att det finns stöd i samhället för att driva frågan just nu. Det är också möjligt att han har förstått det många av hans politiska rivaler inte har insett, nämligen att den islamiska republiken behöver förändras för att kunna överleva. Alla iranska presidentval hittills har visat att befolkningen vill ha förändring. Även om Rouhanis förslag om folkomröstning eller större social frihet i grunden skiljer sig från de konservativas idéer har dock båda läger samma målsättning, nämligen att värna det nuvarande statsskicket.

Utvecklingen framöver och kärnavtalets roll

Det iranska ledarskapet har potentiellt en mycket allvarlig utmaning i det att ingen egentligen vet hur starkt stödet är för regimen. Även om det saknas tillförlitliga opinionsundersökningar antyder dock missnöjesyttringarna bland Irans unga och intellektuella att åtminstone dessa grupper har ett lägre förtroende för ledarskapet. Undersökningen om synen på slöjan är ytterligare en påminnelse om att samhället går i en mindre konservativ riktning.

Återkommande regimkritiska demonstrationer under 2018 visar också att missnöjet med den förda politiken inte bara finns inom medelklassen utan också inom arbetarklassen. Rouhanis uttalanden om att makten ligger hos folket, eller att de unga kanske inte vill leva som deras föräldrar eller mor- och farföräldrar, signalerar att regimföreträdarna befår att stödet inte är så starkt som de skulle önska. Den konservativa falangen förklarar å sin sida kraven på reformer med utländsk inblandning eller reformisternas oduglighet, och propagerar för repressiva åtgärder.

Att den ekonomiska situationen förbättras är oerhört centralt. Kärnavtalets vara eller icke vara kommer därmed ha stor betydelse för Irans interna utveckling. I januari 2018 hävdade president Trump

att han endast kommer att förnya sanktionslättnaderna om avtalets europeiska parter kan omförhandla tidsperspektiven i avtalet (efter 2025 får Iran återuppta vissa aspekter av det nukleära programmet), samt få till stånd begränsningar för Irans missilprogram och regionala agerande. Företrädare för praktiskt taget alla iranska maktcentra har meddelat att en omförhandling av avtalet är omöjlig, och att missilprogrammet är en nyckelkomponent i Irans försvarsstrategi.

Den sittande iranska regeringen har satsat allt sitt politiska kapital på att ro avtalet i land, och har byggt hela sin ekonomiska vision på handel med omvärlden. Ett återinförande av sanktioner skulle troligtvis göra livet mycket svårare för en majoritet av befolkningen och bidra till att undergräva regeringens legitimitet. En tänkbar konsekvens av en sådan utveckling är att Irans reformvänliga politiker, som så många gånger förut, blir tillbakapressade av den konservativa falangen. Med detta följer risken att regimen blir mer konfrontativ i Mellanöstern och mer repressiv mot den egna befolkningen.

Om avtalet ändå överlever återstår svåra utmaningar för regeringen att omsätta vision till konkreta åtgärder. Det finns förväntningar på omedelbar förbättring, men reformer genomförs inte i en handvändning. Ett bibehållet kärnavtal skulle dock kunna medföra att den långsamma normförskjutningen mot ett liberalare samhälle tillåts fortsätta. Oavsett vad president Trump beslutar den 12 maj kommer det att påverka Irans framtida vägval.

Erika Holmquist, säkerhetspolitisk analytiker,
Asien- och Mellanösternprogrammet