

Eskalering i Persiska viken – USA och Iran på kollisionskurs

Erika Holmquist & Samuel Neuman Bergenwall

Risken för krig i Persiska viken har ökat efter USA:s likvidering av den iranska generalen Qassem Soleimani. Iran utlovar ”kraftfull vedergällning”, och USA hotar att svara genom att attackera iranska mål. Dessutom har Iran beslutat att i praktiken frånga alla restriktioner inom kärnenergiavtalet. Hur hamnade vi egentligen här, och vad sker härnäst?

Soleimanis död är det senaste steget i upptrappningen av konflikten mellan Iran och USA som har förvärrats efter USA:s utträde ur kärnenergiavtalet i maj 2018, och eskalerat sedan april 2019. USA har förstärkt sanktionerna mot Iran i syfte att isolera den Islamiska republiken ekonomiskt och på så sätt framtvunga en förändrad säkerhetspolitik. Iran beskriver USA:s nya strategi som ”ekonomisk terrorism” och har svarat genom att minska sina åtaganden när det gäller kärnenergiöverenskommelsen och agerat med militära medel, ofta via ombud. Iranska revolutionsgardet (IRGC) och lierade grupper anklagas bland annat för angrepp på fartyg kring det strategiskt viktiga Hormuzsundet, mot energiproduktionen i Saudiarabien, världens största oljeexportör, samt mot mål i Irak och andra delar av Mellanöstern. I juni ska USA ha varit tio minuter från att angripa Iran militärt, och i september diskuterades åter igen ett angrepp. Det är mot bakgrund av detta som de senaste dagarnas upptrappning måste förstås.

Utvecklingen kring Persiska viken har stor påverkan på global säkerhet och ekonomi, och är därmed av relevans för Sverige och EU. Svenska intressen i regionen påverkas direkt. Under sommaren 2019 konfiskerade Iran det svenskägda fartyget *Stena Impero*, och i januari 2020 beslutade Iraks parlament att avsluta den USA-ledda utländska militära närvaron i Irak, vilket kan påverka Sveriges utsända.

STEG ETT: USA ÖKAR TRYCKET PÅ IRAN

Under sin presidentkampanj 2016 lovade Donald Trump vid upprepade tillfällen att upphäva kärnenergiöverenskommelsen med Iran – *The Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA) – om han blev president. I maj 2018 lämnade USA avtalet, återinförde tidigare sanktioner och lade successivt till nya. Denna ekonomiska påtryckningskampanj blev upptakten till den eskalering som har ägt rum sedan våren 2019.

JCPOA är en överenskommelse om rustningskontroll från juli 2015 genom vilken Iran accepterade restriktioner av sitt kärntekniska program i utbyte mot sanktionslättnader. Överenskommelsen undertecknades av Iran, EU och P5+1 (dvs. de permanenta medlemmarna i FN:s säkerhetsråd och Tyskland). JCPOA antogs efter årtal av sanktioner mot Iran på grund av sitt kärnenergiprogram, hot om militärt agerande (framför allt från Israel) och hemliga förhandlingar sedan 2013. Försvarare av JCPOA menar att överenskommelsen var den bästa som gick att uppnå eftersom den försvårar Irans möjligheter att skaffa kärnvapen och ger förutsättningar för stabilitet i Mellanöstern. Motståndare till JCPOA betonade att den möjliggör för Iran att på sikt återuppta ett kärnvapenprogram, samtidigt som den varken begränsar Irans utveckling av ballistiska missiler (inklusive möjliga kärnvapenbärare) eller berör IRGC:s stöd till aktörer såsom Assad-regimen i Syrien, Hizbollah i Libanon, Hamas i Gaza, Hashd al-Shaabi i Irak, och huthierna i Jemen.

Medan större delen av det internationella samfundet betonade fördelarna med JCPOA, valde Trump att följa den motsatta linjen, som företrädades av delar av Republikanerna liksom av Förenade Arabemiraten (UAE), Israel och Saudiarabien. I oktober 2017 presenterade Trump en ny Iranstrategi där ett budskap var att samarbetspartner (såsom EU) borde verka tillsammans med USA för att åtgärda JCPOA:s ”brister”. I synnerhet betonade Trump vikten av att motverka Irans ”destabiliserande aktiviteter” i regionen.

I april 2018 började USA att vässa sin Iranpolitik. Detta underlättades av att två ”Iran-hökar”, Mike Pompeo och John Bolton samtidigt tillsattes som utrikesminister respektive nationell säkerhetsrådgivare. I maj drog sig USA ur JCPOA och återinförde sanktioner mot Iran. I samband med utträdet presenterade Pompeo en modifierad Iranstrategi där ledordet var *maximum pressure*. Strategin syftar till att införa ”de starkaste sanktionerna i historien” för att tvinga Irans ledarskap att antingen ändra sin säkerhetspolitik, eller riskera en ekonomisk kollaps. Pompeo ställde tolv krav som måste uppfyllas innan USA kan lyfta sanktionerna och normalisera relationerna. Iran måste bl.a. för all framtid överge sina kärnvapenambitioner, samt upphöra



med att anrika uran, utveckla missiler som kan bära kärnvapen, och stödja väpnade grupper i regionen.

USA gav de största importörerna av iransk olja tillfälliga undantag för handel, och garanterade därefter tillsammans med Saudiarabien och UAE att ett iranskt frånträde från den globala energimarknaden inte skulle påverka energipriset i negativ riktning.

Inledningsvis valde Iran att agera med diplomatiska medel för att förmå överenskommelsens övriga parter att stävja de amerikanska sanktionernas effekter. Iran satte sitt hopp till Frankrike, Tyskland och Storbritannien, som i januari 2019 etablerade en mekanism (Instex) för att möjliggöra europeisk handel med Iran. Mekanismen omfattar dock inte energihandel. Iran hävdar därför att Instex är otillräcklig och beskyller européerna för att inte leva upp till sina åtaganden inom ramen för JCPOA.

STEG TVÅ: FARLIGT SPEL VID KRIGETS RAND

Nästa steg på eskaleringstrappan togs när USA terrorklassade IRGC i april 2019 och Iran gjorde detsamma med USA:s militärkommando i Mellanöstern (Centcom) samma månad. Pompeo tillkännagav kort därefter att undantagen för handel med iransk olja, som hade gällt i ett års tid, skulle upphöra. Iran såg USA:s agerande som oacceptabelt. IRGC:s marinchef svarade med hot om att stänga Hormuzsundet medan president Rouhani kallade sanktionerna för ”ett krig utan motstycke under den islamiska revolutionens historia”.

I början av maj meddelade Bolton att USA planerade att skicka en hangarfartygsgrupp och fyra bombflygplan till Persiska viken. Detta på grund av indikationer om iransk eskalering och för att skicka budskapet att USA kommer möta en attack med *unrelenting force* oavsett om angreppet utförs av Irans väpnade styrkor eller via ombud. Pompeo underströk att USA kommer hålla Irans ledarskap ansvarigt för ett angrepp av Hizbollah, huthierna, eller en irakisk shiamilis. Signaleringen blev än tydligare då New York Times delgavs information om en uppdaterad amerikansk militär plan för scenariot att Iran genomför ett militärt angrepp eller accelererar sitt kärntekniska program. Uppgifterna till tidningen innehöll planer på en *deploying* av 120 000 soldater till Mellanöstern.

Trots USA:s agerande valde Iran att eskalera – i två parallella spår: genom att använda asymmetriska militära metoder, och att stegvis frångå restriktioner i JCPOA.

Irans militära agerande har främst gällt maritima energitransporter kring Hormuzsundet och Saudiarabiens energiinfrastruktur. Därigenom skickar Iran budskapet att man har förmåga att åsamka stor ekonomisk och militär skada om sanktionerna upprätthålls eller landet angrips militärt.

Angrepp på energihandeln

Operationer mot den maritima handeln började genom attacker mot fyra fartyg i närheten av Hormuzsundet i maj och ytterligare två i juni. En rapport till FN om den första incidenten pekade mot ”en statlig aktör”, medan USA och Saudiarabien anklagade Iran utan omsvep. I början av juli beslagtogs Storbritannien därefter ett iranskt fartyg i Gibraltar som var på väg att leverera olja till Syrien i strid med EU:s embargo. IRGC beslagtogs därefter det brittiskflaggade men svenskägda fartyget Stena Impero. Krisen kring de konfiskerade fartygen löstes efterhand genom ömsesidiga eftergifter. I början av oktober kom troligen ett svar på sommarens attacker vid Hormuzsundet då ett iranskt tankfartyg angreps i Röda havet, utanför Saudiarabiens västkust.

Upptrappning i Irak

Sedan i somras har det rapporterats om ett ökat antal raketangrepp mot amerikanska mål i Irak. Proiranska shiamiliser har anklagats för att ligga bakom dessa. Under samma period har också explosioner skett vid baser kopplade till dessa shiamiliser. En utbredd uppfattning – inklusive av den irakiska regeringen – är att Israel med amerikanskt godkännande under 2019 har expanderat sitt operationsområde från Syrien till Irak, i syfte att slå ut IRGC-relaterade mål, framför allt missildepåer.

Nedskjutning av drönare

Den 20 juni sköt Iran ned en amerikansk övervakningsdrönare över vad USA menade var internationellt vatten. Trump beslutade om ett begränsat flygangrepp, men ångrade sig när planen var i luften. USA uppges istället ha genomfört cyberoperationer mot iranska mål. Nedskjutning av drönare har dock fortsatt. I juli tvingade USA ned en iransk drönare över Hormuzsundet och i november sköt Iran ner en utländsk drönare i norra Persiska viken.

Angrepp mot saudisk energiinfrastruktur

Den 14 maj angreps den saudiska landbaserade oljeledning som går mellan Persiska viken och Röda havet av flera

drönare. Ledningen har strategisk betydelse eftersom den byggts för att mildra en eventuell blockad av Hormuzsundet. Milisen Kataib Hizbollah i Irak, som står IRGC nära, har pekats ut som organisationen bakom attacken. I augusti angreps dessutom flera mål i den oljerika saudiska Östra provinsen, såsom oljefältet Sahybah nära gränsen mot UAE. De Iranstödta huthierna tog på sig ansvaret för attackerna. Den 14 september träffade ett stort antal drönare och missiler de saudiska oljeanläggningarna i Khurais och Abqaiq, i den mest omfattande attacken mot energiinfrastruktur i regionen sedan Gulfkriget i början av 1990-talet. Den saudiska energiproduktionen halverades omedelbart som en följd (men var tillbaka på tidigare nivå ett par månader senare). USA kom att peka ut Iran som direkt ansvarig och beskriva attacken som en krigshandling. Iran förnekade inblandning och hänvisade till huthierna, som tog ansvar för attacken. USA valde att inte svara med traditionella militära medel, utan uppges återigen ha använt sig av cyberoperationer mot Iran. Saudiarabien menar att vapnen som användes är av iranskt ursprung, och har inlett en utredning, men inte uttalat sig om huruvida attacken skett från iranskt territorium eller ej. USA, Frankrike, Storbritannien och Tyskland menade att Iran bär ansvaret för attacken. En preliminär FN-utredning har dock inte funnit tillräckliga bevis för att peka ut Iran som skyldig.

Kärnteknisk upptrappning

I maj 2019 meddelade Iran avsikten att trappa ned sina åtaganden inom JCPOA om de utlovade ekonomiska fördelarna fortsätter att utebli. Iran har klargjort att nya åtgärder stegvis ska vidtas var sextionde dag, om inga framsteg nås i förhandlingarna med de andra parterna. Iran har tagit fyra steg: att lagra mer uran och tungt vatten (i maj), att öka anrikningsgraden av uran (i juli), att ta i bruk tekniskt avancerade centrifuger (i september), och att aktivera centrifugerna i Fordo (i november). Genom detta sätter Iran press på de kvarvarande avtalsparterna, framför allt EU, att hitta sätt att kringgå USA:s ekonomiska påtryckningar. Det finns samtidigt fördelar för Iran att upprätthålla avtalet. Genom att återgå till restriktionerna i JCPOA kan Iran, utöver att bibehålla viss internationell välvilja, slippa FN-sanktioner och förenkla handeln med konventionella vapen (fr.o.m. oktober 2020). Samma skäl motiverar avtalets motståndare att arbeta för att det överges.

STEG TRE: SOLEIMANIS DÖD GNISTAN SOM TÄNDER ELDEN?

Efter drygt åtta månader av *chicken race* mellan USA och Iran blev det allt svårare att hantera eskaleringsdynamiken. Den 27 december dödades en amerikansk civilanställd under en raketattack mot en militärbas utanför Kirkuk i norra Irak. USA anklagade Kataib Hizbollah för angreppet, och slog till militärt två dagar senare mot fem av den Iran-trogna organisationens baser i Irak och Syrien. Angreppen resulterade i 27 milismäns död. På nyårstaftonen svarade pro-iranska demonstranter i Irak med våldsamma protester vid USA:s ambassad – vilka förde tankarna till stormningen av den amerikanska i Tehran 1979 och angreppet mot konsulatet i Bengahzi 2012. Det var i detta läge som Trump plötsligt frångick sin jämförelsevis försiktiga militära hållning till att fatta det drastiska beslutet att militärt attackera den iranske generalen Qassem Soleimani, och hans inflytelserika men inte lika omtalade irakiska kollega, Abu Mahdi al-Muhandis. Bägge dog i angreppet. USA hävdar att drönarattackerna skedde i preventivt syfte för att förhindra ett omedelbart förestående angrepp mot amerikanska mål, men konkretiserade inte detta.

Det är svårt att överskatta Soleimanis betydelse. Han var inte vilken general och underrättelsechef som helst utan Irans *de facto* näst mäktigaste man, hjärnan bakom den iranska säkerhetspolitiken i Mellanöstern, och därmed CIA:s och Mossads nemesis. I över två decennier ledde Soleimani IRGC:s Quds-styrkor med ansvar för revolutionsgardets extraterritoriella militära operationer. Soleimani har därför spelat en central roll i att öka Irans säkerhetspolitiska inflytande i t.ex. Irak, Syrien, Libanon, Jemen, och Afghanistan. Al-Muhandis var samtidigt en av Iraks mäktigaste män tillika IRGC:s främste kontakt i landet. Han var chef för Kataib Hizbollah och den mest inflytelserika personen inom Hashd al-Shaabi, den paraplyorganisation av främst shiamuslimska miliser som med understöd av Soleimani spelade en nyckelroll i kampen mot IS, och som nu har stort inrikespolitiskt inflytande i Irak.

Joe Biden har beskrivit drönarattackerna som ”a stick of dynamite into a tinderbox” med potentiellt stora säkerhetspolitiska konsekvenser. Ayatollah Khamenei har utlovat ”kraftfull vedergällning” medan Trump i sin tur hotat att agera mot 52 iranska mål om amerikanska intressen eller medborgare angrips.

Den shiamuslimska majoriteten i Iraks parlament har på grund av den amerikanska drönerattacken röstat för att tvinga USA att lämna landet. Det återstår att se om så blir fallet eller inte. För Iran skulle ett amerikanskt tillbakadragande från Irak vara en strategisk vinst. Samtidigt skulle ett sådant scenario kunna försvåra kampen mot IS.

Två dagar efter Soleimanis död fattade Iran beslut om ett femte och sista avsteg från JCPOA, genom att helt ta bort begränsningar för kärnteknisk forskning liksom restriktioner för lagring och anrikning av uran, dvs. att i praktiken lämna överenskommelsen. Samtidigt har inte Iran stängt dörren för JCPOA helt. Iran ger fortsatt IAEA medgivande till inspektioner och säger sig vara berett att åter följa avtalets restriktioner om sanktionerna hävs.

VAD SKER HÄRNÄST?

Upptäckningen ställer en rad frågor på sin spets som rör säkerheten i Mellanöstern:

Leder likvideringen av Soleimani till fullskaligt krig?

Frågan nu är inte om Iran kommer svara, utan hur, samt på vilket sätt USA i sin tur replikerar. Utifrån ett iranskt perspektiv är USA:s attack en krigshandling och Iran utlovar ett proportionerligt svar mot amerikanska militära mål. USA hotar å sin sida att angripa 52 iranska mål. Om så sker blir det ytterst svårt att kontrollera det fortsatta eskaleringsförloppet.

Leder sanktionerna på sikt till ekonomisk kollaps i Iran, förnyad kompromissvilja, eller mer konfrontativ iransk säkerhetspolitik?

USA:s sanktioner kommer att drabba Irans ekonomi hårt. Enligt IMF kommer Irans BNP att krympa med 9,5 procent under 2019, och inflationen hamna på 36 procent. Levnadsvillkoren för iranier kommer därmed att försämrats, och kan leda till protester, som under hösten 2019. Förespråkare för de amerikanska sanktionerna hoppas att Irans ekonomiska kris får "det iranska folket" och inhemska politiska krafter att pressa Teheran att acceptera de nya amerikanska kraven, eller rentav att regimen faller. Kritiker menar att sanktionerna har raserat Irans tillit till omvärlden och stärkt de iranska hökarna; den växande interna frustrationen kan istället komma att kanaliseras externt, genom provokativt agerande på den internationella arenan. Soleimanis död ser ut att ha stärkt den iranska nationalismen, stödet för regimen och motståndet mot USA.

Kan JCPOA räddas? Alla JCPOA:s återstående parter vill att överenskommelsen bevaras, men de amerikanska sanktionerna gör det svårt. Att EU, Frankrike, Storbritannien, Tyskland skulle ha förmåga att erbjuda Iran tillräckliga ekonomiska incitament tycks i nuläget osannolikt. Kina och Ryssland verkar inte heller vara benägna att ta smälten i form av amerikanska sekundärsanktioner. Frågan om Iran kan dock potentiellt användas i det geopolitiska spelet mellan USA, EU, Kina och Ryssland.

Leder dynamiken kring JCPOA till nukleär upptrappning?

Om Iran påskyndar sitt kärntekniska program kommer det påverka säkerhetskalkylerna för ett stort antal stater, inte minst Israel och USA, som hotat med militärt agerande om Teheran går mot kärnvapeninnehav. Stater som Saudiarabien, UAE och Turkiet kan dessutom svara genom att själva accelerera sin kärntekniska verksamhet.

Kommer USA:s trovärdighet i regionen fortsätta att minska, och maktvakuum fyllas av andra aktörer?

USA:s uppträdande förstärker en utbredd uppfattning i regionen om att USA agerar nyckfullt och att Trump-administrationen är en opålitlig säkerhetspartner. Narrativet förstärks av trupptillbakadragandet från Syrien som gav Turkiet grönt ljus att angripa kurdiska YPG, en viktig amerikansk samarbetspartner i kampen mot IS. Stater i regionen (såsom UAE och Saudiarabien) börjar därför gardera sig mot en förändrad amerikansk roll, genom att t.ex. föra en mjukare Iran-politik och utveckla relationerna med Kina och Ryssland, som har stärkt sin ställning i Mellanöstern, ekonomiskt respektive militärt.