SANKSJONER OG IRANS ATOMPROGRAM

Vestlige sanksjoner har vært brukt mot Iran i mange år uten resultater. Det har fått forskere til å stille spørsmål ved sanksjoner som virkemiddel. I 2015 gikk Iran likevel med på en avtale om landets atomprogram etter intensivert sanksjonsbruk. Hvorfor lyktes sanksjonspolitikken tilsynelatende så mye bedre denne gangen?

MIKAEL HIBERG NAGHIZADEH

Den 14. juli 2015 ble Iran og P5+1, som består av de permanente medlemmene av FNs sikkerhetsråd samt Tyskland, enige om en endelig avtale om Irans atomprogram etter å ha forhandlet siden undertegnelsen av «Joint Plan of Action» (JPA) i 2013.¹ Obama-administrasjonen hadde siden 2010 eskalert bruken av sanksjoner for å presse Iran til å delta i atomforhandlinger. Dette til tross for at forskere som Fathollah-Nejad, Schott, og Takeyh og Maloney har hevdet at Irans regime sjelden eller aldri har endret politikk som en følge av sanksjoner.² Selv om Takeyh og Maloney så det som usannsynlig at sanksjonene ville virke, så har Cordesman, Gold og Coughlin-Schulte i ettertid pekt på dem som en grunn til at Iran aksepterte JPA.³ Sanksjonsrundene etter 2010 bryter derfor potensielt med det som nærmest er konsensus blant forskere om at sanksjoner mot Iran ikke virker. Kan effektene av sanksjonene forklare hvorfor Iran aksepterte JPA? Analysen er bygd opp rundt tre hypoteser inspirert av en artikkel av Jon Hovi, Robert Huseby

og Detlef Sprinz, for når implementerte sanksjoner kan forventes å virke.⁴ Formålet med drøftingen er å undersøke om de rimelige betingelsene for at sanksjoner skal være effektive faktisk var til stede. Testingen av disse hypotesene mot det tilgjengelige kildematerialet på Irans politikk og økonomi blir brukt til å sannsynliggjøre at sanksjoner har forklaringskraft som årsak til at Iran deltok i forhandlingene som førte til atomavtalene i 2013 og 2015. Dette betyr ikke at sanksjoner var den eneste viktige mekanismen som drev Iran til forhandlingsbordet. Det er nesten umulig å fastslå hva de faktiske motivasjonene bak regimets avgjørelser var, men testingen av hypotesene sannsynliggjør at sanksjoner spilte en betydelig rolle i regimets kalkulasjoner. Et slikt funn vil utfordre påstanden fra blant andre Kenneth Waltz om at sanksjoner mot Iran er ubetydelige.⁵ Iran kan riktignok ikke presses til å gi opp atomprogrammet fullstendig, men sanksjoner kan ha gitt USA innflytelse til å presse Iran til å inngå kompromiss.

USAs John Kerry, EUs Federica Mogherini og Irans Javad Zarif.

Teori: Å bruke økonomiske sanksjoner er å implementere handels- og finansielle restriksjoner mot et «mål» for å påføre målet en økonomisk kostnad og tvinge det til å gi politiske konsesjoner. Sanksjoner har lyktes hvis målet endrer sin oppførsel tilsvarende «senderens» preferanser som en konsekvens av sanksjonene.⁶ Flere statsvitere har argumentert for at sanksjoner sjelden er effektive. Hufbauer, Schott, Elliott og Oegg konkluderte, for eksempel, at sanksjoner var helt eller delvis vellykkede i 34 prosent av 174 undersøkte saker, mens Robert Pape fant en suksessrate på bare 5 prosent.⁷ Ifølge Daniel Drezners⁸ spillteoretiske argument så lider disse studiene av utvalgsfeil fordi sanksjoner er effektive på trusselnivået, men ikke etter at de har blitt iverksatt.

Hovi, Huseby og Sprinz har forsøkt å forklare hvorfor en stat likevel kan velge å etterkomme en trussel etter at sanksjoner har blitt implementert.⁹

Når en stat blir truet med sanksjoner vil den vurdere (1) hvor troverdig trusselen er, (2) om gevinsten ved å ikke adlyde utveier kostnadene av

sanksjoner, og (3) om trusselen er betinget eller ikke. En ikke-betinget trussel innebærer at den truede staten forventer at trusselen vil bli iverksatt uansett om den adlyder senderens krav eller ikke. Hvis den truede parten velger å ikke adlyde, så kan ett av to utfall følge under den teoretiske antakelsen at den har full informasjon. (1) Sanksjonene blir ikke implementert fordi trusselen er tom, eller (2) sanksjonene blir implementert, men fører ikke til at den truede staten endrer oppførsel fordi den har allerede vurdert gevinsten av ikke å adlyde som større enn kostnadene av sanksjonene, eller fordi den tror at sanksjonene ikke vil bli opphevet selv om den etterkommer senderens krav. Derfor, hvis målet har full informasjon, og ikke gir etter under trusselen av sanksjoner, så vil målet heller ikke følge senderens krav etter at sanksjonene har blitt innført slik Drezner har argumentert.

Dette betyr at en stat bare vil gi etter hvis den har handlet på grunnlag av mangelfull informasjon. Hovi, Huseby og Sprinz argumenterer for

IRANS RÅOLJEEKSPORT. TUSEN FAT PER DAG (1986–2010)

at sanksjoner kan lykkes hvis målet har feilberegnet på minst en av tre måter. (1) Ved å feilaktig ha vurdert trusselen for å være tom. Når sanksjonene blir innført, og hvis trusselen om fortsatte sanksjoner er troverdig, så vil målet endre oppførsel. (2) Målet kan ha undervurdert kostnadene ved sanksjoner, og kan gi etter dersom trusselen om fortsatte sanksjoner er troverdig. (3) Målet kan ha trodd at trusselen om sanksjoner ikke var betinget, og at sanksjonene kom til å bli innført uansett om den fulgte senderens krav eller ikke, men endret oppfatning etter sanksjonene ble innført. Hvis målet nå oppfatter at senderen vil oppheve sanksjonene dersom senderens krav blir oppfylt, så kan den gi etter. Dette fører til følgende hypoteser:

H1: Trusselen om sanksjoner mot Iran feilte fordi Iran ikke så trusselen som troverdig. Iran ga etter når sanksjonene ble innført likevel.

H2: Trusselen om sanksjoner feilte fordi Iran trodde sanksjonene kom til å være mindre kostbare enn de viste seg å være. Regimet ga etter når det innså at kostnadene ved sanksjonene var for høye.

H3: Trusselen om sanksjoner slo feil fordi Irans lederskap trodde sanksjoner ville bli innført uansett om det deltok i forhandlinger eller ikke. Lederskapet ga etter når det ble overbevist om at

sanksjonslettelse kunne oppnås gjennom forhandlinger.

SANKSJONSREGIMET FØR 2010

Sanksjoner har siden 1979 vært et sentralt virkemiddel i USAs forsøk på å øve innflytelse over Irans politikk. Takeyh og Maloney ser imidlertid bare et mulig eksempel på at sanksjoner mot Iran kan ha hatt en faktisk virkning på Irans politikk med løslatelsen av USAs ambassadepersonell i 1981.¹⁰ Ikke engang i dette ene tilfellet er det konsensus blant forskere om at sanksjoner var den sentrale årsaken som løste krisen.¹¹ Hvordan har det seg at sanksjonsregimet mot Iran har vært så lite effektivt?

Sanksjonsregimet mot Iran ble kraftig utvidet etter at USA stemplet Iran som en sponsor av terrorisme etter bombingene av en amerikansk militærbase i 1983. I 1987 stoppet USA all import fra Iran, inkludert råolje. Effekten på Irans råoljeeksport var minimal og fortsatte å vokse ettersom oljeproduksjonen trappet seg opp etter Irans kostbare krig med Irak. Ved midten av 1990-årene nådde Irans råoljeeksport et høydepunkt på rundt 2,6 millioner fat hver dag, illustrert i figur 1¹⁴ (over). Dette var en konsekvens av at USA mislyktes i å skaffe multilateral støtte for oljesanksjoner, og Iran kunne derfor lett eksportere oljen

til andre land.¹² Sanksjonsregimet ble kraftig underminert av at olje forble en urørt livslinje for regimet som har kunnet benyttet seg av oljepenger til å understøtte sitt styre.¹³

Sanksjonsregimet ble igjen utvidet av Clinton-administrasjonen i 1996 med «The Iran and Libya Sanctions Act» (ILSA) som tillot presidenten å innføre sanksjoner mot ikke-amerikanske selskaper som investerte i Irans energisektor.¹⁵ ILSA hadde likevel minimal effekt fordi den fikk liten internasjonal støtte. Både europeiske og øst-asiatiske selskaper fortsatte, og ingen selskaper ble straffet under ILSA før 2010.¹⁶ Et varig problem ved sanksjonsregimet var derfor at det kunne omgås ved at Iran handlet med andre land.

Mangelen på internasjonal støtte for sanksjoner, og det mislykkede forsøket på å redusere Irans oljeinntekter var to viktige årsaker til at sanksjonsregimet var lite effektivt. Sanksjonene klarte aldri å underminere Irans økonomi til det punktet at regimet måtte gi etter for amerikansk press, og deler av regimet tjente faktisk på sanksjonene. Irans revolusjonære garde, for eksempel, tjener stort på dets kontroll over smugling til landet.¹⁷ Resultatet var at USAs sanksjoner sjelden lyktes i å presse Iran til å endre atferd.

SANKSJONSREGIMET ETTER 2010

Spørsmålet om Irans atomprogram ble særlig viktig etter at to uerklærte forskningsfasiliteter ble avslørt i 2002. Dette førte til at Iran stoppet anrikningsprosessen for å delta i forhandlinger med EU3 som besto av Frankrike, Tyskland, og Storbritannia.¹⁸ Disse forhandlingene kollapset i 2005, og EU3 gikk etter dette sammen med Russland, Kina og USA for å forme P5+1 som deretter har opptrådt som en motpart til Iran i atomspørsmålet. Forhandlinger mellom P5+1 og Iran ble holdt i Genève og Wien i 2009, men disse førte ingen vei.¹⁹ Dette førte til at FNs sikkerhetsråd i 2010 innførte den siste av fire runder med sank-

sjoner i perioden 2006 til 2010. Disse sanksjonene var unike i at de var de eneste sanksjonene mot Iran med bred internasjonal støtte. Sanksjonene var ment å bremse atomprogrammet, ikke å straffe Iran økonomisk, og påførte Iran ubetydelige kostnader.²⁰

I 2009 rakte den nyinnsatte Obama-administrasjonen ut hånden til Iran i et forsøk på å inngå forhandlinger for å finne en løsning på spørsmålet om Irans atomprogram. Etter at forhandlingene i Genève og Wien brøt sammen, endret USA framgangsmåte. Obama-administrasjonen fulgte en «to-spors-strategi» som innebar at USA skulle forsøke å nå Iran gjennom diplomatiske midler, men samtidig presse Iran med trusselen om tøffere sanksjoner. USA gikk klarere over i det andre «sporet» etter at Sikkerhetsrådet innførte nye sanksjoner i 2010, ved selv å innføre enda strengere sanksjoner. De viktigste av disse var «The Comprehensive Iran Sanctions and Divestment act» (CISADA) i 2010 og «The National Defense Authorization Act» (NDAA) i 2012.

Disse ble innført nettopp for å unngå svakhetene ved tidligere sanksjoner, for eksempel at Iran kunne omgå sanksjonene ved å handle med tredjepartsland. CISADA var viktig fordi det var en ekstraterritoriell lov som innebar at USA truet med å straffe ikke-amerikanske selskaper dersom de brøt CISADAS provisjoner.²¹ For det andre ville man slå til mot Irans oljeinntekter, noe som aldri hadde blitt oppnådd før. Dette begynte med NDAA som truet utenlandske banker med utestengelse fra amerikanske finansmarkeder dersom de behandlet oljebetalinger gjennom Irans sentralbank.²² Hvilke konsekvenser hadde dette? Tre hypoteser:

H1: Trusselen om sanksjoner mot Iran slo feil fordi Iran ikke så trusselen som troverdig. Iran ga etter når sanksjonene ble innført likevel.

Er det sannsynlig at Irans ledere valgte å ikke

SAUDIARABISK OG AMERIKANSK PRODUKSJON AV RÅOLJE OG FLYTENDE PETROLEUMSGASS 2006–2013 (TUSEN FAT PER DAG)

gi etter for trusselen om sanksjoner fordi de trodde at sanksjoner ikke ville bli innført selv om Iran ikke deltok i atomforhandlinger med P5+1? Ifølge Hovi, Huseby og Sprinz er det svært sjeldent at et mål ikke forventer sanksjoner.²³ Dette fordi prosessen med å innføre sanksjoner tar tid, noe som gir målet tid til å vurdere hvor troverdig en trussel er. Hadde Irans regime god grunn til å tro at den amerikanske trusselen om sanksjoner var tom?

Flere av USAs allierte, særlig Frankrike, var bekymret for at USA kom til å være for lite hardhendt med Iran etter at Obama-administrasjonen tiltrådte.²⁴ USA gjorde en klar vending i november 2009 fra et fokus på forhandlinger til sanksjoner etter at forhandlingene i Genève mislyktes. Det var flere klare tegn på at Washington var bestemt på å straffe Iran for dets umedgjørighet, og USAs diplomatiske manøvrer sent i 2009 var et spesielt tydelig tegn. Dette innebar at USA søkte internasjonal støtte for sanksjoner, først ved å arrangere et møte med likesinnede nasjoner før forhandlingene i Wien i 2009, og etter dette ved å presse på for nye sanksjoner fra Sikkerhetsrådet i 2010.²⁵ USA prøvde også å myke opp motstanden mot sanksjoner fra Russland og Kina gjennom å stoppe planene for et rakettforsvarssystem i Eu-

ropa, samt ved å oppmuntre Saudi-Arabia til å øke eksporten av oljeprodukter til Kina. Disse diplomatiske manøvrene økte sannsynligvis troverdigheten ved USAs trussel om sanksjoner.

Irans regime var veldig klar over at USA var i ferd med å innføre nye sanksjoner. Saeed Jalili, Irans fremste representant i atomforhandlingene sa i et intervju med Der Spiegel i 2009 at det var ingenting overraskende ved USAs trussel om nye sanksjoner, og at sanksjoner aldri kunne tvinge Iran til å bøye seg.²⁶ Dette er et eksempel på typisk retorikk fra Irans regime der sanksjonene blir framstilt som virkningsløse, og en annen side ved dette narrativet er at regimet hevder at atomspørsmålet er et skalkeskjul for Vesten til å tvinge fram regimeendring i Iran.²⁷ Gitt at Irans regime promoterer et slikt ideologisk narrativ, samt de veldig synlige diplomatiske trekkene USA gjorde for å bane veien for nye sanksjoner, så er det svært usannsynlig at Iran så trusselen om sanksjoner som en tom trussel. H1 er derfor usannsynlig.

H2: Trusselen om sanksjoner slo feil fordi Iran trodde sanksjonene kom til å være mindre kostbare enn de viste seg å være. Regimet ga etter når det innså at kostnadene ved sanksjonene var for høye.

Kan Irans avgjørelse om å delta i forhandlinger

KVARTALSMESSIG PRIS PÅ EUROPEISK RÅOLJE (DOLLAR PER TØNNE)

i 2013 ha kommet av at sanksjonene etter 2010 viste seg å være mer kostbare enn forventet? Suzanne Maloney²⁸ advarte i 2010 at det var en feilslutning å tro at sanksjoner kunne betydelig underminere Irans økonomi. Dette fordi USA ikke ville kunne treffe Irans oljeinntekter, samt at det var usannsynlig at man kunne oppnå multilateral støtte for sanksjoner. CISADA og NDAA var konstruert nettopp for å bøte på disse manglene, men virket det?

Olje handles på et globalt integrert marked, og endringer i tilbudet og etterspørselen etter olje påvirker derfor også prisen på olje globalt. Gitt at Iran var verdens femte største oljeprodusent, så var det en utbredt bekymring at det å kutte Iran ut av det globale oljemarkedet ville føre til et pris-hopp som ville ha vært et slag for verdensøkonomiene som allerede var i en skjør tilstand i etterkant av finanskrisen i 2008. Det internasjonale pengefondet (IMF) advarte tidlig i 2012 at oljesanksjoner mot Iran kunne presse prisen på olje opp mellom tjue og tretti prosent.²⁹ Gitt den utbredte troen på at oljesanksjoner ville føre til et slikt prishopp, så trodde få sanksjonsekspertene eller oljemarkedsanalytikere at oljesanksjoner mot Iran ville lykkes.

Et slikt prishopp måtte derfor unngås dersom

sanksjonene skulle lykkes. En høyere oljepris ville ha gjort det vanskelig for USA å opprettholde sanksjonene, ville ha ført til et tap av internasjonal støtte, samt høyere oljeinntekter for Iran. For å unngå dette ble det i NDAA inkludert en provisjon som sa at den amerikanske regjeringen måtte gjøre en vurdering hvert halvår om det globale oljemarkedet var godt nok forsynt med råolje, gitt at iransk olje var tatt ut av markedet.³⁰ Hvis markedet var underforsynt, så tillot NDAA at sanksjonslettelse kunne bli gitt for å stabilisere oljemarkedet, men provisjonen ble aldri tatt i bruk. Dette kom delvis av at den globale etterspørselen etter olje holdt seg svært stabil etter 2010. Denne moderate etterspørselsveksten var en konsekvens av problemene i eurosone, samt at det fantes tegn på at den kinesiske økonomien holdt på å bremse ned.³¹ Det virkelige sjokket som forhindret en sterk prisvekst lå imidlertid på tilbuds-siden.

Dette kom delvis av en økning i saudiarabisk råoljeproduksjon på 700 millioner oljefat per dag mellom 2010 og 2013, samt økt produksjon fra andre OPEC-medlemmer. Få land er mer bekymret over at Iran kan få tak i atomvåpen enn Saudi-Arabia, og en viktig årsak til at landet har holdt oljeproduksjonen svært høy, er å støtte opp om de

amerikanske oljesanksjonene mot Iran, dog også for å utkonkurrere nordamerikansk skiferolje.³² Den økte produksjonen i OPEC-land alene kunne imidlertid ikke ha forhindret en oljeprisstigning. Dette fordi den økte produksjonen i disse landene innebærer en reduksjon i den globale frie produksjonskapasiteten, noe som innebærer at produsentlandene ville hatt mindre rom til å møte uforventede tilbudsforstyrrelser. Denne økte usikkerheten alene kunne ha bidratt til høyere oljepris.³³

En utvikling få forutså, var at amerikansk oljeproduksjon skulle vokse mer enn Saudi-Arabias oljeproduksjon mellom 2010 og 2013, noe figur 2³⁴ illustrerer. Dette var den såkalte «skifer-revolusjonen».³⁶ Amerikansk oljeproduksjon vokste fra rundt fem millioner oljefat per dag i 2008 til åtte millioner i 2014. Ifølge Det internasjonale energibyrået (IEA) var dette en utvikling som skjedde svært raskt og uventet.³⁷ Resultatet var at tilstanden i oljemarkedet utviklet seg fra en oppfatning om at olje var en mangelvare til en tilstand av nær overflod.³⁸

Ifølge Blackwill og O'Sullivan, så hadde det vært mer eller mindre umulig å innføre oljesanksjonene mot Iran hadde det ikke vært for økningen i nordamerikansk oljeproduksjon.³⁹ Iran ville ikke ha gitt etter for sanksjoner hvis det var usannsynlig at USA var villig til å opprettholde sanksjonene, og et prishopp måtte unngås for at dette skulle være tilfellet. Oljeprisen var allerede svært høy i 2010 før sanksjonene ble innført. Figur 3³⁵ viser at prisen forble stabil gjennom 2012 og 2013 etter at sanksjonene ble innført. Ifølge IEA kom dette nettopp av at økningen i nordamerikansk oljeproduksjon begrenset de negative virkningene av tilbudsforstyrrelsen som oljesanksjonene mot Iran innebar.⁴⁰ Ettersom oljeindustrien ikke forutså denne produksjonsøkningen, så var også sanksjonenes suksess en overraskelse.

Selv om produksjonsøkningen beroliget dem som var bekymret for et oljeprishopp, så fikk sanksjonene ikke universell støtte. Til tross for dette så falt Irans eksport til tredjepartsland betydelig. Kinas import av iransk råolje falt for eksempel med 21 prosent mellom 2011 og 2013 til tross for at Kina ikke støttet sanksjonene.⁴¹ Dette ble oppnådd ved at sanksjonene var ekstraterritorielle og rettet seg ikke bare mot kjøpere av iransk olje, men også den finansielle infrastrukturen og transport- og forsikringstjenestene som tilrettelagte for Irans oljehandel. Dette skapte et sterkt press på internasjonale selskaper om å

Stadig flere iranere ønsket en diplomatisk løsning på atomspørsmålet, ikke minst fordi mange led under sanksjonene.

stoppe handel med Iran, også i land der dette ikke var offisiell politikk.⁴² Et eksempel på dette er at indiske raffinerier reduserte kjøp av iransk olje av frykt for å miste tilgang til forsikringstjenester fordi selskapene som tilbød slike tjenester ville ha blitt straffet av USA.⁴³

Et annet eksempel er at NDAA stipulerte at banker som gjennomførte transaksjoner til Irans sentralbank ville bli blokkert fra amerikanske finansmarkeder. Resultatet var at 80 prosent av verdiene som Iran hadde til gode som betaling for olje ble sittende fast i banker i kjøperlandene.⁴⁴ NDAA lovt også at selskap fra land som betydelig reduserte kjøp av iransk olje ville motta 180-dagers fritak fra handelsbegrensningene, og et tegn på sanksjonenes suksess er at både kinesiske og indiske selskap kvalifiserte for dette i 2013.⁴⁵

I kontrast til EUS respons på ILSA i 1996, så komplementerte EU disse sanksjonene med egne tiltak, ikke minst ved å sette et mål om å full-

stendig fase ut kjøp av iransk olje i første halvår av 2012.⁴⁶ EU gjorde det også forbudt å tilby forsikring til skip som fraktet iransk olje. Dette var viktig fordi 95 prosent av verdens tankerflåte var dekket av en enkelt organisasjon som var underlagt EUs lover, og dette bidro videre til å forhindre eksport til land som Kina og India.⁴⁷ EUs sanksjonslinje bidro sannsynligvis til å gjøre USAs sanksjonsregime mer kostbart enn Iran hadde forventet i og med at dette var første gang EU hadde innført strenge sanksjoner mot Iran.⁴⁸

Resultatet av alt dette var at Irans råoljeeksport falt fra 2,5 millioner fat per dag i 2011 til 1,1 millioner fat hver dag i 2013, et nivå den ikke hadde vært på siden slutten av 1980-årene. Dette var første gang at sanksjoner mot Iran lyktes i å betydelig redusere Irans råoljeeksport.⁴⁹ Irans oljeinntekter falt fra 100 milliarder dollar i 2011 til bare 35 milliarder dollar i 2013, noe som var av særlig betydning gitt at Irans petroleumsinntekter utgjorde 20 prosent av Irans BNP, mer enn 80 prosent av dets samlede eksportinntekter, og mer enn 50 prosent av regjeringens inntekt. Samtidig falt Irans valuta betydelig, inflasjonen steg sterkt, og BNP falt med 5 prosent i 2013.⁵⁰

Gitt at sanksjonene mot Iran lyktes i å slå til mot Irans oljeinntekter – som en konsekvens av en uventet økning i nordamerikansk oljeproduksjon – samt at sanksjonene var ekstraterritorielle slik at Iran ikke kunne omgå sanksjonene ved å handle med tredjepartsland, så er det sannsynlig at Irans lederskap undervurderte hvor kostnadskrevenne sanksjonene kom til å bli. H2 virker derfor sannsynlig. Iran ville likevel ikke ha gitt etter for USAs krav dersom lederskapet ikke hadde trodd at trusselen om videre sanksjoner var betinget.

H3: Trusselen om sanksjoner slo feil fordi Irans lederskap trodde sanksjoner ville bli innført uansett om det deltok i forhandlinger eller ikke. Lederskapet ga etter når det ble overbevist om at

sanksjonslettelse kunne oppnås gjennom forhandlinger. Irans regime har alltid hevdet at det virkelige målet bak USAs sanksjoner er å presse fram regimeendring.⁵¹ Irans øverste leder, ayatollah Khamenei, hevdet eksempelvis i en tale i august 2011: «Although the excuse for the sanctions is the issue of nuclear energy, they are lying ... Perhaps you recall that the first sanctions against this country were enacted at a time when the nuclear issue absolutely did not exist ... Thus, the enemy's goal is to hurl the Islamic Republic to the ground.»⁵²

Denne oppfatningen er etter Khameneis syn begrunnet i USAs forsøk på å underminere det islamske regimet, samt at Irans tidligere samarbeidsvillighet, for eksempel ved å suspendere anrikningen av uran i to år under EU3-forhandlingene, ikke ble gjengjeldt med sanksjonslettelse.⁵³ Irans lederskap så derfor atomspørsmålet som et skalkeskjul for USAs virkelige mål om å bli kvitt regimet, og så derfor trusselen som ikke-betinget. Dette vil si at Iran forventet at sanksjonene ville bli innført uansett om Iran etterkom USAs krav om å delta i forhandlinger eller ikke.

Obama-administrasjonen forsøkte å avkrefte slike mistanker. I 2009, for eksempel, i en tale til det iranske folket under den iranske høytiden nowruz, anerkjente president Obama at Iran var en islamsk republikk, og dette var et sterkt signal om at USA hadde akseptert at det islamske regimet representerte Iran.⁵⁴ Det er få tegn på at slike symbolske uttalelser lyktes i å overbevise det iranske lederskapet om at sanksjonene ikke ville bli innført dersom Iran deltok i nye atomforhandlinger.

I juni 2013 ble Hassan Rouhani valgt til president i Iran, og Fathollah-Nejad argumenterer for at Iran aksepterte «Joint Plan of Action» (JPA) som en konsekvens av dette, ikke sanksjonene.⁵⁵ En svakhet ved dette argumentet er at det er

Khamenei, ikke presidenten, som er den øverste beslutningstakeren på alle saker som har å gjøre med Irans atomprogram, og Rouhani kunne ikke ha forhandlet fram JPA uten Khameneis tillatelse. Dette var tilfellet under presidentskapet til den reformvennlige ayatollah Khatami (1997–2005), der forhandlingsprosessen ble underminert av at Iran ikke holdt sine forpliktelser, sannsynligvis fordi Khatami mistet Khameneis støtte.⁵⁶ Poenget her er ikke at valget var ubetydelig, men snarere at man ikke kan avvise at sanksjonene hadde en effekt ved å vise til valget av Rouhani.

Det er påfallende at alle antydningene etter valget pekte på at Khamenei fortsatt var skeptisk til forhandlinger med USA. I september 2013 gjorde så Rouhani det klart til pressen at Khamenei hadde gitt ham fullmakt til å føre forhandlinger med P5+1.⁵⁷ Hva fikk Khamenei til å gjøre en slik vending?

En mulig forklaring er at det enorme presset på Irans økonomi, samt frykten for politisk uro, overbeviste Khamenei om at det var nødvendig å

Obama-administrasjonen lyktes med å formidle at Iran kunne oppnå sanksjonslettelse gjennom forhandlinger.

følge en ny strategi for å oppnå sanksjonslettelse. Clifton Sherrill framstiller valget av Rouhani som en bevisst strategi av Khamenei. Argumentet er at Khamenei med vilje splittet konservative velgere ved å tillate flere på høyresiden å stille til valg, mens pragmatiske alternativer til Rouhani ble nektet å stille til valg, men dette kan ikke bevises.⁵⁸ Et klart insentiv for Khamenei til å følge forhandlingslinjen var at stadig flere iranere ønsket en diplomatisk løsning på atomspørsmålet, ikke minst fordi mange led under trykket av sanksjoner. Ikke minst var dette en årsak til at Rouhani

vant valget. Problemet var derimot at det ville ha vært svært politisk kostbart for Khamenei å åpent støtte forhandlingslinjen, ikke minst fordi regimets retorikk i stor grad er bygd rundt ideen om motstand mot påstått imperialisme fra særlig USA.

Valget av Rouhani som president ga Khamenei mulighet til å bekrefte eller avkrefte hans mistanker om USAs intensjoner. Dette fordi interne protester mot å forhandle med USA ville rette seg mot Rouhani, samt at Rouhani ville ha båret de politiske kostnadene hvis forhandlingene mislyktes. Samtidig så er Rouhani ikke en reformist som Khatami, men heller en konservativ pragmatiker, og man har ikke sett de samme motsetningene mellom Khamenei og Rouhani som man så mellom Khamenei og Khatami. Det er verdt å merke seg at Det internasjonale atomenergibyrået i 2016 konkluderte med at Iran fortsatt har holdt seg til de avtalene som ble inngått med P5+1.⁵⁹ Dette står i sterk kontrast til forhandlingsrundene mellom EU3 og Iran. En mulig forklaring på dette er at presidenten nå har Khameneis støtte.

Det at Khamenei tillot Rouhani å forhandle fram JPA i 2013, og den endelige avtalen i 2015, tyder på at Irans lederskap endelig hadde innsett at sanksjonslettelse kunne bli oppnådd gjennom forhandlinger. En viktig grunn til dette var at Obama ga opp Bush-administrasjonens krav om at Iran måtte stanse anrikningen av uran fullstendig for at forhandlinger skulle kunne starte, samt at USA tilbød tillitsbyggende provisjoner i det som ble til JPA for å oppmuntre Irans videre deltakelse i forhandlingene; for eksempel ved at P5+1 anerkjente Irans rett til atomenergi for fredelige formål og moderate sanksjonslettelse.⁶⁰

Primærkilder på Irans interne politiske prosess er nesten ikke-eksisterende, og dette gjør det umulig å definitivt konkludere hvilke kalkulasjoner som ligger bak regimets avgjørelser. Valget av Rouhani som president kan likevel ha

gitt Khamenei politisk rom til å utforske om forhandlinger kunne føre til sanksjonslettelser. Konseksjonene gitt til Iran under JPA-forhandlingene var enestående, og det virker som om dette overbeviste Irans lederskap om at videre sanksjonslettelser kunne bli oppnådd gjennom å delta i videre forhandlinger. H3 virker sannsynlig.

KONKLUSJON

Sanksjonene innført av USA etter 2010 var en mulig årsak til at Iran undertegnet JPA i 2013. Drøftingen av de tre hypotesene viser at trusselen om nye sanksjoner i 2010 ikke førte til at Iran deltok i atomforhandlinger. Irans regime bøyde seg ikke for trusselen om sanksjoner, trolig fordi regimet undervurderte kostnadene ved nye sanksjoner, samt at regimet så trusselen som del av et narrativ der sanksjoner framstilles som del av amerikanske forsøk på å tvinge fram regimeendring i Iran. USA lyktes imidlertid for første gang etter 2010 med å ramme Irans oljeinntekter. Når Irans regime til slutt deltok i atomforhandlinger, så kan dette ha skjedd fordi kostnadene ved sanksjonene ble uforventet høye, samt at Obama-administrasjonen lyktes med å formidle at Iran kunne oppnå sanksjonslettelser gjennom forhandlinger. Valget av en ny president kan i tillegg ha gitt Irans regime politisk rom til å endre tilnærming til USA og atomspørsmålet. Disse forholdene spilte trolig en betraktelig rolle i det iranske regimets avgjørelse om å delta i forhandlinger som førte til avtalene i 2013 og 2015. Andre forhold kan også ha spilt en rolle, men det er vanskeligere å drøfte disse gitt mangelen på primærkilder på den politiske beslutningsprosessen internt i Iran.

Ut fra denne fortolkningen kan tre betingelser settes opp for når man kan forvente at sanksjoner mot Iran vil lykkes: (1) Dersom sanksjonene innebærer en betydelig kostnad for Iran. Dette er avhengig av tilstanden på det globale oljemarkedet, og av at Iran ikke kan omgå sank-

sjonene gjennom handel med tredjepartsland. Det kan for eksempel tenkes at oljesanksjoner blir umulige å innføre dersom OPEC-landene blir enige om en produksjonsbrems. (2) Irans øverste leder kommer til å veie kostnadene ved sanksjoner mot politiske kostnader internt. Det er større sjanse for at sanksjonene lykkes dersom de politiske kostnadene ved å bøye seg for senderlandets krav kan flyttes fra den øverste lederen til presidenten. (3) Senderlandet må gi troverdige og overbevisende signaler om at Iran faktisk vil få sanksjonslettelser dersom senderlandets krav blir oppfylt.

I USAs tilfelle er det viktig å fortsatt signalisere at målet med sanksjonene ikke er å tvinge fram regimeendring. Obama-administrasjonens avgjørelse om å gi Iran sanksjonslettelser i 2013 og 2015 har vært svært viktig for å gi Rouhani politisk rom til å fortsette den diplomatiske linjen overfor Vesten.

• f •

MIKAEL HIBERG NAGHIZADEH er bachelor i statsvitenskap ved UiO og MSc International Relations ved LSE.

- 1 "Full text of the Iran nuclear deal" Washington Post, [apps.washingtonpost.com/g/documents/world/full-text-of-the-iran-nuclear-deal/1651/](https://www.washingtonpost.com/g/documents/world/full-text-of-the-iran-nuclear-deal/1651/) (01.09.2016).
- 2 Fathollah-Nejad, Ali "Why Sanctions Against Iran are Counterproductive: Conflict Resolution and State-Society Relations", i *International Journal*, vol. 69, nr. 1, 2014, s. 48–65; Schott, Jeffrey J. "Economic Sanctions Against Iran: Is the Third Decade a Charm?", i *Business Economics*, vol. 47, nr. 3, 2012, s. 190–192; Takeyh, Ray og Maloney, Suzanne: "The Self-limiting Success of Iran Sanctions", i *International Affairs*, vol. 87, nr. 6, 2011, s. 1297–1312.
- 3 Takeyh og Maloney, op. cit., s. 1298; Cordesman, H., Gold, B. and Coughlin-Schulte, C. "Iran—Sanctions, Energy, Arms Control and Regime Change" Center for Strategic and International Studies (CSIS), 2014, [csis.org/files/publication/140122_Cordesman_IranSanctions_Web.pdf](https://www.csis.org/files/publication/140122_Cordesman_IranSanctions_Web.pdf). [18.01.2015], s. viii
- 4 Hovi, Jon., Huseby, Robert., og Sprinz, Detlef: "When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?", i *World Politics*, vol. 57, nr. 4, 2005, s. 479–499.

- 5 Waltz, Kenneth N. "Why Iran Should Get the Bomb: Nuclear Balancing Would Mean Stability", i *Foreign Affairs*, vol. 91, nr. 4, 2012, s. 2–5.
- 6 Lindsay, James: "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-Examination", i *International Studies Quarterly*, vol. 30, nr. 2, 1986, s. 153–173.
- 7 Hufbauer, Gary. C., Schott, Jeffrey J., Elliott, Kimberly, A., og Oegg, Barbara: *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. 3. utg. Washington, D. C.: Peterson Institute for International Economics, 2007, s. 158; Pape, Robert: "Why Economic Sanctions Do Not Work", i *International Security*, vol. 22, no. 2, 1997, s. 90–136.
- 8 Drezner, Daniel: "The Hidden Hand of Economic Coercion", i *International Organization*, vol. 57, nr. 3, 2003, s. 643–659.
- 9 Hovi, Jon., Huseby, Robert., og Sprinz, Detlef: "When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?", i *World Politics*, vol. 57, nr. 4, 2005, s. 479–499.
- 10 Takeyh og Maloney, op. cit., s. 1299.
- 11 Emery, Christian. "The transatlantic and Cold War dynamics of Iran sanctions, 1979–1980", i *Cold War History*, vol. 10, nr. 3, 2010, s. 371–396.
- 12 Van de Graaf, T. (2013) The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. *Middle East Policy*, 20 (3), pp. 145–163.
- 13 Nader, Alireza: "Influencing Iran's decisions on the nuclear program", i Solingen, Etel ed. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 211–231.
- 14 "International Energy Statistics", U.S. Energy Information Administration. eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=4&cid=IR,&syid=1986&eyid=2010&unit=TBPd (29.03.2015).
- 15 "Iran Sanctions", Congressional Research Service. 18. mai 2016, fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf (04.09.2016).
- 16 Patterson, Ruairi: "EU Sanctions on Iran: The European Political Context", i *Middle East Policy*, vol. 20, nr. 1, 2013, s. 135–146.
- 17 Gheissari, Ali og Nasr, Vali: "The conservative consolidation in Iran", i *Survival*, vol. 47, nr. 2, s. 175–190.
- 18 Patterson, op. cit., s. 138.
- 19 Parsi, Trita: *A Single Roll of the Dice*. New Haven and London: Yale University Press, 2012, s. 142.
- 20 Bowen, W. Q. and Brewer, J. (2011) Iran's nuclear challenge: nine years and counting. *International Affairs*, 87 (4), pp. 923–943.
- 21 O'Sullivan, Meghan: "The Entanglement of Energy, Grand Strategy, and International Security", i Goldthau, Andreas ed. *The Handbook of Global Energy Policy*. Chichester, UK: Wiley-Blackwell, 2013, s. 40.
- 22 Van de Graaf, op. cit., s. 148–149.
- 23 Hovi, Huseby, og Sprinz, op. cit., s. 486.
- 24 Parsi, op. cit. s. 11–13.
- 25 Ibid. s. 161–165.
- 26 "Spiegel Interview with Iran's Chief Nuclear Negotiator: 'We Welcome New Sanctions'" Spiegel Online. 30. september 2009 spiegel.de/international/world/spiegel-interview-with-iran-s-chief-nuclear-negotiator-we-welcome-new-sanctions-a-652104.html (07.08.2016).
- 27 Maloney, Suzanne: "Engagement with Iran: The Sequel", i *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 37, nr. 1, 2013, s. 91–103.
- 28 Maloney, Suzanne: "Sanctioning Iran: If Only it Were so Simple", i *The Washington Quarterly*, vol. 33, nr. 1, 2010, s. 131–147.
- 29 «IMF: Iran sanctions could push oil to \$140», *The Telegraph*. 25. januar 2012, telegraph.co.uk/finance/oilprices/9039596/IMF-Iran-sanctions-could-push-oil-to-140.html (07.09.2016).
- 30 Van de Graaf, op. cit., s. 148.
- 31 "Oil: Medium-Term Market Report 2012", International Energy Agency (IEA). 2012, iea.org/publications/freepublications/publication/mtomr2012web.pdf (03.09.2016).
- 32 "Saudi Arabia's Oil Strategy in a Time of Glut", *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2016-05-24/saudi-arabias-oil-strategy-time-glut> (08.10.2016).
- 33 "Oil: Medium-Term Market Report 2012", International Energy Agency. 2012, iea.org/publications/freepublications/publication/mtomr2012web.pdf (03.09.2016), s. 11.
- 34 "International Energy Statistics", U.S. Energy Information Administration. eia.gov/cfapps/ipdbproject/iedindex3.cfm?tid=5&pid=57&aid=1&cid=SA,US,&syid=2006&eyid=2013&unit=TBPd (29.03.2015).
- 35 "Petroleum & Other Liquids", U.S. Energy Information Administration. eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=pet&s=rbrte&tf=m (25.05.2015).
- 36 Morse, Edward: "Welcome to the Revolution: Why Shale Is the Next Shale", i *Foreign Affairs*, vol. 93, nr. 3, s. 3–7.
- 37 "Oil: Medium-Term Market Report 2012", International Energy Agency. 2012, iea.org/publications/freepublications/publication/mtomr2012web.pdf (03.09.2016).
- 38 "The US Tight Oil Revolution and Its Impact on the Gulf Cooperation Council Countries: Beyond the Supply Shock",

- The Oxford Institute for Energy Studies. Oktober 2014, oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2014/10/WPM-54.pdf (07.09.2016).
- 39 Blackwill og O'Sullivan, op. cit., s. 111.
 - 40 International Energy Agency, op. cit., s. 56.
 - 41 Katzman, op. cit., s. 36.
 - 42 O'Sullivan, op. cit., s. 40.
 - 43 Katzman, op. cit., s. 37-38; Van de Graaf, op. cit., s. 154.
 - 44 Katzman, op. cit., s. 51.
 - 45 "Iran – Sanctions, Energy, Arms Control and Regime Change", Center for Strategic and International Studies (CSIS). Januar 2014, csis.org/files/publication/140122_Cordesman_IranSanctions_Web.pdf (18.01.2015).
 - 46 Patterson, op. cit. s. 137.
 - 47 "Country Analysis Brief: Iran", U.S. Energy Information Administration. 19. juni 2015, eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Iran/iran.pdf (18.01.2015).
 - 48 Jervis, Robert: "Getting to Yes With Iran: The Challenges of Coercive Diplomacy", i *Foreign Affairs*, vol. 92, nr. 1, 2013, s. 105–115.
 - 49 "Country Analysis Brief: Iran", U.S. Energy Information Administration. 19. juni 2015, eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Iran/iran.pdf (18.01.2015).
 - 50 Katzman, op. cit. s. 8, 50-51.
 - 51 Ansari, Alim: "L'état, c'est moi: the paradox of sultanism and the question of 'regime change' in modern Iran", i *International Affairs*, vol. 89, nr. 2, 2013, s. 283–298.
 - 52 Ganji, Akbar: "Who is Ali Khamenei? The Worldview of Iran's Supreme Leader", i *Foreign Affairs*, vol. 92, nr. 5, s. 24–48.
 - 53 Milani, Mohsen: "Tehran's Take: Understanding Iran's U.S. Policy", i *Foreign Affairs*, vol. 88, nr. 4, 2009, s. 46–62.
 - 54 Parsi, op. cit. s. 63.
 - 55 Fathollah-Nejad, op. cit. s. 63.
 - 56 Reynolds, Celia L. og Wan, Wilfred T: "Empirical trends in sanctions and positive inducements", i Solingen, Etel ed. *Sanctions, Statecraft, and Nuclear Proliferation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, s. 56–123, s. 81; Nader, op. cit, s. 200–222.
 - 57 "David Ignatius: Iranian president seeks a speedy nuclear deal" *Washington Post*. 25. september 2013, washingtonpost.com/opinions/david-ignatius-iranian-president-seeks-a-speedy-nuclear-deal/2013/09/25/c62aff32-261d-11e3-ad0d-b7c8d2a594b9_story.html (08.09.2016).
 - 58 Sherrill, Clifton: "Why Hassan Rouhani Won Iran's 2013 Presidential Election", i *Middle East Policy*, vol. 21, nr. 2, s. 64–75.
 - 59 "U.N. nuclear agency says Iran sticking to nuclear deal", Reuters, 8. september 2013, reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSKCN11E2CU (03.09.2016).
 - 60 Bowen, Wyn og Moran, Matthew: "Iran's Nuclear Programme: A Case Study in Hedging?", i *Contemporary Security Policy*, vol 35. nr. 1, 2014, s. 26–52.