



# **Irans atompolitik og det internationale samfunds handlemuligheder**

af lektor Birthe Hansen, Ph.d.  
Københavns Universitet

Rapport



# **Irans atompolitik og det internationale samfunds handlemuligheder**

af lektor Birthe Hansen, Ph.d.  
Københavns Universitet

København maj 2007

Forsvarsakademiet

Svanemøllens Kaserne

2100 København Ø

Tlf.: 3915 1515

Fax: 3929 6172

Ansvarshavende redaktør: Generalmajor Karsten Møller

Grafisk Design: Bysted

Layout: Bent-Ole Kure

ISBN: 9788791421297

Oplag: 300

## Indhold

---

Resumé .....	5
Strategiske målsætninger .....	7
Første mål: accept af udviklingen (accept-politik) .....	7
Andet mål: forsinkelse af udviklingen (forsinkelses-politik) .....	9
Tredje mål: forhindring af iransk kapacitet (forhindrings-politik) .....	11
Målsætninger og argumenter .....	12
Fig. 1: Politikformer og argumenter i forhold til Irans kernevåbensatsning ...	12
Fig. 2: Påvirkning ved politikformer i forhold til Irans kernevåbensatsning....	13
Politiske virkemidler .....	14
Politiske midler i forhold til målsætningerne .....	14
Midlerne i sig selv .....	15
Fig. 3: Fordele og ulemper ved midler mod Irans kernevåbensatsning.....	17
Det særlige ved tilfældet Iran .....	18
Fig. 4: Tærskelstater – kernevåbenpolitik før 2003 .....	18
Fig. 5: Tærskelstater – kernevåbenpolitik efter 2003 .....	19
Perspektiver .....	25
Fig. 6: Kategorier for WMD-kapacitet, herunder kernevåben.....	28
Henvisninger .....	30



## Resumé

*Forholdet mellem det internationale samfund og Iran er tilspidset på grund af den iranske kernevåbenpolitik. Både Iran og det internationale samfund har øget deres indsats i styrkeprøven. 'Irans atompolitik...' diskuterer de forskellige mål (accept-, forsinkelses- og forhindrings-politik) og midler (ny politik, diplomati og militær indgriben), som det internationale samfund kan tage i anvendelse, de iranske rationaler, samt den – delvist splittede – front mod Iran. Det iranske styre har stærke incitamenters til at fortsætte sin satsning og har ikke reageret positivt på de hidtidige dialogforsøg. Det konkluderes, at en blød forhindringspolitik baseret på en blanding af forhandlinger og militære trusler formentlig vil give mest øget sikkerhed.*

Lørdag den 24. marts 2007 vedtog FN's Sikkerhedsråd enstemmigt med resolution 1747 en række sanktioner mod Iran, fordi den iranske regering havde nægtet at stille sit uranberigelsesprogram i bero.

Konfrontationen mellem Iran og det internationale samfund<sup>1</sup> blev dermed skærpet. Den fulgte en årelang strid om det iranske kernevåben og blev udløst af en rapport fra Det Internationale Atomenergiagentur (IAEA), der kom i februar 2007. I rapporten blev det vurderet, at Iran havde ignoreret FN's krav om og deadline for at indstille berigelse af uran til brug for fremstilling af kernevåben.

Indtil FN's deadline havde USA lagt pres på Iran, EU havde gennemført en række diplomatiske aktiviteter, og FN havde søgt en løsning gennem forhandlinger. FN havde imidlertid krævet, at Iran standsede sit uranberigelsesprogram, mens forhandlingerne stod på, for at Iran ikke undervejs skulle skabe et fait accompli i form af en kernevåbenkapacitet.

Der er tale om en international styrkeprøve, hvor Iran forsøger at opnå en kernevåbenkapacitet,<sup>2</sup> og hvor det internationale samfund – især USA – søger at undgå dette. Det afgørende for styrkeprøvens udfald er selvsagt styrkeforholdene, men disse er ikke så klare, at en test af dem, og dermed en international krise, nødvendigvis kan undgås.

I det følgende diskuteres de strategiske mål og de forskellige midler, der er til rådighed. Analysen<sup>3</sup> er baseret på både generelle erfaringer med tærskelstater (stater, der er på tærsklen til at kunne udvikle kernevåben), brug af midler og incitaments-skabelse, samt på de særlige iranske forhold. Vurdering af de enkelte forhold er selvsagt behæftet med den usikkerhed, at der er tale om et igangværende spil og en styrkeprøve mellem rationelle, men forskellige aktører, der udnytter, at der er tale om et spil.

Iran og Nordkorea er de to kendte tærskelstater, og de er begge på kant med verdensordenen<sup>4,5</sup>. De har dermed et særligt incitament til at krydse tærsklen, mens

<sup>1</sup> Det internationale samfund forstås her som konstitueret af aktørernes handlinger, dvs. deres tilslutning til FN's ikke-spredningsregime.

<sup>2</sup> Iran hævder selv, at landets bestræbelser retter sig mod fredelige formål. FN har imidlertid krævet et stop for uranberigelsen, da denne kan anvendes til fredelige såvel som våbenmæssige formål.

<sup>3</sup> Mange tak til analytiker Carsten Jensen, ph.d., professor Bertel Heurlin, ph.d.stipendiat Ali Alfoneh, historiker Lars Bærentzen, ph.d., og major Henrik Jedig Jørgensen for nyttige kommentarer til rapporten.

<sup>4</sup> Sydafrika opgav sit program i 1990'erne, og Brasilien indstillede officielt sit i 1990-91 (Barletta 1997).

<sup>5</sup> Verdensordenen forstås her som USA's position som enesupermagt i en kombination med USA's politiske projekt i form af markedsøkonomi og demokrati.

det politiske råderum er intakt, og inden omverdenens sanktioner manifesterer sig gennem krav fra befolkningen, Derved søger de at bevare politisk råderum og at sikre sig mod ydre pres i længden. Omvendt har omverdenen, og især USA, et særligt incitament til at forhindre tærskeloverskridelsen for at undgå, at de to stater kan modstå pres, hvis de også overskrider andre regler og normer, og for at fastholde ikke-spredningspolitikken.

I forhold til tærskelstater er der forskellige politiske mål, der kan sættes, og forskellige midler, der kan tages i anvendelse for at opnå målene. Disse mål og midler er generelt set relevante over for både Iran og Nordkorea, men skal selvfølgelig ses i sammenhæng med den konkrete tærskelstat. I denne sammenhæng er der kun fokuseret på Iran, de konkrete omstændigheder, samt – og primært – de politiske muligheder, der er tilbage i forhold til den iranske kernevåbensatsning.

Når man ser på de mulige strategiske mål, der kan opstilles fra det internationale samfunds side i forhold til den iranske politik, er der grundlæggende set tre forskellige mål:

- At acceptere udviklingen og imødesee, at Iran bliver en kernevåbenmagt
- At forsinke Irans udvikling til kernevåbenmagt
- At forhindre at Iran bliver en kernevåbenmagt

På samme måde kan de politiske handlemuligheder stilles op. I udgangspunktet er der også tre midler at vælge imellem, men disse kan i et vist omfang kombineres:

- At ændre politik i retning af accept af de iranske bestræbelser
- Sanktioner, diplomatisk pres og forhandlinger<sup>6</sup>
- Militær indgriben

Diskussionen neden for er opdelt i fire afsnit: 1) de strategiske mål, 2) de politiske midler, 3) det særlige ved Iran, og 4) perspektiver. Opdelingen i mål og midler skyldes, at der ikke nødvendigvis er sammenfald mellem valg af mål og valg af middel. F.eks. er det tidligere lykkedes at forhindre stateres kernevåbensatsning uden direkte brug af militære midler (som i tilfældet Libyen), mens nogle mål og midler er uforenelige. Afsnittet om Iran sætter fokus på, hvad der er specielt ved den iranske kernevåbenpolitik. Dette er vigtigt i forhold til en vurdering af midlernes relevans. Endeligt er formålet med det perspektiverende afsnit at bringe overvejelserne om mål og midler ind i den konkrete politiske kontekst, og at sætte dem i forhold til andre spil i verdenspolitikken.

---

<sup>6</sup> I forhold til forhandlinger og sanktioner foreligger der en lang række forskellige konkrete muligheder, herunder en styrkelse af sanktionsregimet; forskellige forhandlingsmuligheder – multilaterale, bilaterale iransk-amerikanske, sideløbende multilaterale, bilaterale og EU-iranske forhandlinger; et antal lokke- og pressionsmidler mm. Formålet her er imidlertid ikke at diskutere de enkelte forhandlingstypers effekt, men at diskutere forhandlingsmidlet som sådan i forhold til andre former for politik.

## Strategiske målsætninger

De tre målsætninger, der som nævnt kan opstilles i forhold til tærskelstater, er accept, forsinkelse og forhindring. Målsætningerne befinder sig dermed på et kontinuum, og de skal afvejes både i forhold til, hvor stor og hvordan, man opfatter truslen fra den pågældende tærskelstat, i forhold til de politiske realiteter og styrkeforhold, og i forhold til, hvilke midler man er parat til at tage i anvendelse.

Set på et kontinuum er 'forsinkelse' den mest spegede målsætning. Forsinkelse som mål giver kun mening, hvis der er en relativt lang forventet periode til, at tærskelstaten krydser grænsen, eller hvis det skønnes, at der er mulighed for nye udviklinger undervejs. Forsinkelse som mål kan næppe heller undgå at blive erstattet med et af de andre mål – forhindring eller accept – efter en periode. Det skal også tilføjes, at 'forhindring' ikke vil kunne garanteres for evigt, men kan stille op som mål for en længere periode, og at 'forhindring' i modsætning til 'forsinkelse' indebærer en målsætning om, at Iran reelt ændrer sikkerhedspolitik og erstatter kernevåbensatsningen med en politikændring – mest oplagt en integration i det internationale samfund, der ville indebære et mindre eksternt betinget behov for kernevåben.

### **Første mål: accept af udviklingen (accept-politik)**

Den første handlemulighed – der ligger længst fra det internationale samfunds hidtil formulerede mål – er at acceptere, at Iran bliver en kernevåbenmagt.

I debatten har der primært været fire argumenter for at vælge denne handlemulighed. For det første, at udviklingen er uundgåelig, fordi omverdenen alligevel ikke kan stille ret meget op. For det andet, at Iran har ret til kernevåben – et argument, der kan læses mellem linjerne i iranske regeringstalsmænds bestandige henvisning til verdenssamfundets de facto accept af Israels kernevåbenkapabilitet<sup>7</sup>. For det tredje, at horisontal spredning af kernevåben (det vil sige også til Iran) skaber mere sikkerhed, da våbnene er så farlige, at de påfører ihændehaverne en stor forsigtighed og selvdisciplin. Det fjerde argument har ikke været meget fremme i debatten, men har alligevel spillet en politisk rolle i Vesten: at en accept og dermed ændret politik vil være politisk og økonomisk billig, at den ikke vil udfordre de vestlige vælgere, der synes skeptiske over for flere indgreb i Mellemøsten, og at den ikke vil skabe kunne bruges som undskyldning for demonstration af vrede i 'the Arab Street'. Hvis man accepterer den forudsætning, at det hidtil lukkede 'politiske marked' i den arabiske gade kan åbnes, er der her en mulighed for at åbne det for transaktioner og styrke den gensidige afhængighed.

De fire argumenter baseres som regel sammen på de anførte rationaler. Der er imidlertid også andre rationaler, der knytter sig til argumenterne, og som giver et andet resultat.

I forhold til det første argument om, at situationen er uafvendelig, kan man anføre, at det tidligere er lykkedes at forhindre stater i at opnå atommagtstatus eller bevare deres kernevåben (Hansen 2000). Ukraine, Belarus og Kazahkstan indvilligede på baggrund af forhandlinger og økonomiske støtte i at opgave deres kapaciteter i forbindelse

<sup>7</sup> Om den iranske argumentation og henvisninger til dobbeltmoral-argumentet, se Menashri 2006:4.

med Sovjetunionens sammenbrud. Irak mistede sine muligheder først som følge af nederlaget i 1991 og de følgende FN-indgreb, dernæst som følge af den militære invasion i 2003, og Libyen opgav officielt sin kapacitetsudvikling i december 2003 dels efter det militære skræmmebillede fra Irak, dels efter længerevarende forhandlinger.

I forhold til det andet argument om kernevåben som en ret, kan man anføre at besiddelse af kernevåben ikke en menneskeret, men et politisk spørgsmål. De indgår i international politik og i vurderinger af, om ihændehavelse/spredning fører til mere eller mindre sikkerhed.

I forhold til det tredje argument, der er baseret på hypotesen om øget sikkerhed som følge af spredning af kernevåben (Waltz 1981), er der en række modargumenter. De bygger især på, at stater opfører sig forskelligt. Ikke alle stater er lige forsigtige eller udøver samme grad af selvdisciplin, og dermed risikerer man, at de falder for fristelsen til at bruge våbnene offensivt, eller at de fremprovokerer kriser ved at bruge våbnene politisk. Hertil kommer, at nogle stater er ustabile og våbnene derfor risikerer at falde i hænderne på revolutionære styre uden erfaring med konflikthåndtering eller terrorister, der ikke handler på baggrund af statsraison, hvorefter våbnene ikke vil være underlagt staternes trang til at overleve (ved at undgå massiv gengældelse fra magter, der er endnu mere svært bevæbnede med kernevåben). Nogle ustabile stater vil også have svært ved at opbevare våbnene tilstrækkeligt forsvarligt og risikerer dermed, at de falder i uautoriserede hænder.<sup>8</sup>

Iran har tidligere oplevet en omfattende revolution, og det sociale grundlag i landet kan ikke siges at været stabilt. Desuden har de mange krænkelse af menneskerettighederne og skuffede forventninger i Iran skabt omfattende utilfredshed (Menashri 2003; Pollock 2006). Iran har ikke hidtil invaderet sine naboer som f.eks. Saddam Husseins Irak gjorde, men Iran har bidraget til destabilisering af regionen gennem substansielle aktører som libanesisk Hizbollah.<sup>9</sup> I tilgift har præsident Ahmedinejad ført en åbenlyst antisemitisk, radikal og konfrontatorisk politik, og Iran har satset hårdt på 'det andet ben' i kernevåbenpolitikken, som består af fremføringsmidler: missiludvikling.

Endnu mere vigtigt er det, at en politik, der accepterer den iranske kernevåbenudvikling, formentlig vil tilskynde andre stater til at satse på at opnå en kapacitet. Både generelt set fordi det tilsyneladende kan lade sig gøre uden afgørende internationale omkostninger, og særligt i Mellemøsten fordi en iransk kapacitet vil give lande som Saudi-Arabien, Egypten<sup>10</sup> og Tyrkiet et incitament til at kunne afskrække Iran. Disse lande vil søge sikkerhedsgarantier i forhold til en sådan ændring i deres omgivelser – ultimativt gennem egne kernevåbenprogrammer. En iransk kapacitet vil dermed på direkte vis bidrage til at underminere hele ikkespredningsregimet. Denne dynamik er ikke kun central i forhold til den iranske politik, men i forhold til hele FN's ikkespredningsregime og

---

<sup>8</sup> For regime-argumentet se bl.a. David (1991) og for de øvrige argumenter Sagan (2003).

<sup>9</sup> Ranstorp (1997).

<sup>10</sup> Der har allerede været små tegn fra egyptisk og saudi-arabisk side. I november 2006 forkyndte seks arabiske stater, at de vil tage fat på forskningsprogrammer, der sætter dem i stand til at beherske atomteknologi. Ifølge IAEA har blandt andet Egypten og Saudi-Arabien ytret interesse for forskning af denne type (Berlingske Tidende, 11. november 2006).

bestræbelserne på, at stater generelt set forbedrer deres indbyrdes forhold frem for at satse på stærkere våben. En accept-politik giver desuden mindelser om følgerne af det katastrofale møde i München i 1938, hvor den britiske premierminister Chamberlain med sin appeasement-politik kom Hitler-Tyskland i møde og opgav Tjekkoslaviet.

Desuden ville et iransk styre med kernevåben faktisk være i bedre stand til at modstå pres fra omverdenen for at justere sit politiske system, hvilket ville gøre kernevåben endnu mere attraktive. Økonomisk set ville styret kunne kalkulere med et teknologisk spin-off gennem erhvervelse af a-teknologien. Endeligt kan styret satse på, at omverdens sanktioner forsvinder, når først kernevåbenkapaciteten bliver en realitet (som det var tilfældet i forhold til Indien og Pakistan, da der opstod en ny – 9-11-relateret – situation). Dette kunne på kort sigt føre til økonomisk vækst i Iran, og så er vejen banet for uhellige følgeslutninger i retning af 'besiddelse af kernevåben medfører forøget velstand efter nogle få, magre år'.

I forhold til det fjerde argument om, at en ændret politik er billig, kan man anføre, at argumentet ikke inddrager sikkerhed. Det vil ofte være billigst – på kort sigt – ikke at gøre noget, men de langsigtede sikkerhedspolitiske konsekvenser kan være omfattende. Jo længere processen forløber, desto dyrere bliver skadesbegrænsningen. I forlængelse heraf kan det tilføjes, at underargumentet om at åbne det politiske marked i den arabiske gade, på basis af hidtidige erfaringer må antages ikke at holde. F.eks. har EU's og USA's forsøg herpå med imødekommenhed og økonomisk støtte ikke haft den tilsigtede effekt.

Alt i alt kan man sige, at en politik, der accepterer en iransk udvikling af kernevåben og ændres til at passe til dette, for det internationale samfund vil 1) give nogle kort-sigtede indenrigspolitiske fordele, 2) prioritere den langsigtede sikkerhed lavt, og 3) risikere at føre til øget spredning.

### **Andet mål: forsinkelse af udviklingen (forsinkelses-politik)**

Den anden mulige målsætning er en forsinkelse af Irans udvikling af en kernevåbenkapacitet. Dette kan man også opstille en række argumenter for.

For det første giver et roligt tempo i udviklingen andre stater mulighed for at vænne sig til tanken, så man undgår en frygt-baseret overreaktion fra nabostaterne. For det andet kan et forsinket tempo give omverdenen mulighed for indsigt og forhandling undervejs og dermed mulighed for at inddrage den pågældende tærskelstat, i dette tilfælde Iran, i internationale regelsæt og forpligtelser på området. For det tredje vil sandsynligheden øges for, at et nyt styre afløser det hidtil radikale styre – og måske erstatter den post-revolutionære iranske udenrigspolitik – undervejs. Dermed er der et håb om, at eventuelle kernevåben vil blive bestyret af et mere moderat regime, eller at dette regime vil vælge en anden og mindre truende form for sikkerhedspolitik. For det fjerde vil målsætningen umiddelbart være lidt mere krævende i form af økonomiske og politiske ressourcer end en accept af den iranske kernevåbensatsning, mens den vil være mindre krævende end at sigte på at forhindre Iran i at opnå en kernevåbenkapacitet.

Også forsinkelses-argumenterne kan imidlertid vurderes anderledes, end det er gjort oven for i fremstillingen af deres rationaler.

Det første argument om at hindre en frygtbaseret reaktion er der principielt set

meget hold i. Man kan dog anføre, at dette kræver, at tærskelstaten fører en ikke-konfronterisk politik. Iran har under shahen og fra begyndelsen af 1980'erne ført en sådan politik, men efter Ahmedinejads tiltrædelse er både tempoet i kapacitetsudviklingen, retorikken og udenrigspolitikken blevet skærpet. Indtil da indgik forsinkelse i både det internationale samfund og Vestens målsætninger, mens Iran i stedet øgede tempoet. Den offensive iranske linje er for alvor slået igennem efter Ahmedinejad blev præsident i 2005, men den blev påbegyndt allerede i det sene efterår 2001.

Det andet argument om, at omverdenen kan få indflydelse undervejs, kan der også være et vist hold i. Indtil nu har dette imidlertid ikke været afspejlet i den iranske politik, men muligheden herfor kan principielt ikke udelukkes. At Iran ville acceptere at indgå i internationale regimer på kernevåbenområdet afhænger af den generelle iranske tilgang, der jo netop har orienteret sig mod en afvisning af FN's krav og en forstærket satsning på erhvervelse af kernevåben.

Det tredje argument om, at forsinkelse kan føre til, at et nyt styre kommer til undervejs, er også et relevant argument. Iran har imidlertid satset på kernevåben under så forskellige styre som det vest-vendte, sekulære shah-styre, det 'vilde' islam-revolutionære styre under Ayatollah Khomeini, samt under mere moderate islamistiske regeringer (Hansen 2000). Et nyt styre kan tilmed tænkes at komme til magten på baggrund af omfattende indre uro, måske borgerkrigs-lignende tilstande, hvilket medfører en stor risiko såfremt en kapacitetsudvikling er fremskredet. Det kan også føre til forviklinger i overgangsfasen.

Hertil kommer, at det iranske styre synes at bruge kernevåbenpolitikken bevidst i indenrigspolitikken for at skabe fjendebilleder af omverdenen og at undgå demokratisering. Satsningen ser således ud til også at have regimebevarende dimensioner. Styret ville sidde væsentligt svagere, hvis det alene skulle stå til regnskab for sine indenrigspolitiske handlinger.

Det fjerde argument om, at en forsinkelsespolitik er hensigtsmæssig af ressourcehensyn, har også relevans. I princippet vil man få mindre sikkerhed end ved en forhindringspolitik, men man vil til gengæld skulle bruge færre ressourcer. Det omvendte er tilfældet i forhold til en accept-politik. Dette ser dog ikke ud til at holde i praksis, efter som Iran løbende skruer sine krav op og er begyndt at gå merkantilt til værks i forhandlingerne – som Nordkorea længe har gjort, men som Iran tidligere afholdt sig fra (Hansen 2004).

Alt i alt kan der være gode argumenter for en forsinkelses-politik, men i det konkrete tilfælde ser det ud til, at de undermineres af den iranske politik. Da Iran har sat ekstra ressourcer ind på at øge tempoet i sit kernevåbenprogram, vil en eventuelt langsommere udvikling ud over forsinkelsen også medføre øgede omkostninger for Iran. At Iran har sat både 'prisen' på sit kernevåbenprogram og tempoet i udviklingen heraf op, betyder imidlertid, at politikken er blevet udhulet. Derved reduceres omverdenens ressourceforbrugsgevinst ved politikken, men også den forsinkelseeffekt, der var den oprindelige hensigt. Dertil kommer, at de øvrige mulige gevinster som et regime-skifte også undermineres, da Ahmedinejad-styrets kernevåbenpolitik bidrager til at befæste dets interne magtposition.

Det ser dog ud til, at forsinkelses-politikken også giver de samme resultater som en accept-politik: 1) Nogle kortsigtede indenrigspolitiske fordele, 2) en lav prioritering af

den langsigtede sikkerhed lavt, og 3) en risiko for at føre til øget spredning. Gevinsten består primært i de muligheder, der kan opstå undervejs.

### **Tredje mål: forhindring af iransk kapacitet (forhindrepolitik)**

Den tredje mulige strategi går ud på at forhindre, at Iran erhverver sig en kernevåbenkapacitet. Dette kan måske ikke forhindres for evigt, men i tilpas overskuelig fremtid: forskellen til en forsinkelsespolitik er, at man ikke blot forsinker de iranske kernevåbenbestræbelser, men får Iran til at ændre sikkerhedspolitik i en retning, der ikke er baseret på kernevåben.

Argumenterne herfor er primært sikkerhedspolitiske. For det første kan en forhindringspolitik være et generelt signal til andre potentielle tærskelstater om, at ikke-spretnings-hensynet tages alvorligt, og dermed kan man formentlig forhindre andre stater i at satse på kernevåben. For det andet kan man reducere risikoen for, at styret i Teheran bliver overmodigt: Med kernevåben ville Iran kunne spille en vigtig regional rolle og tage chancer i udøvelsen heraf, da kernevåbnene giver en afskrækkelsesbaseret fundamental sikkerhed. I dette lys argumenteres der for, at omkostningerne ved aktivt at forhindre Iran i at blive en atommagt vil være mindre end omkostningerne ved et atombevæbnet Iran. Dette er vigtigt i forhold til en relativt stærk aktør i en region i oprud. For det tredje kan en forhindringspolitik bidrage til, at våbensatsningen ikke blokerer for demokratisering og overholdelse af menneskerettigheder i Iran ved, at styret underordner disse hensyn til fordel for det ydre fjendebillede. For det fjerde kan man øge sikkerheden, hvis man ikke stoler på det iranske styre, ved at fratage det kernevåben-optionen og dermed begrænse dets udenrigspolitiske handlemuligheder.

Som med argumenterne for de øvrige politik-målsætninger har også argumenterne for en forhindringspolitik en bagside.

For det første kan en forhindring af opbygningen af en iransk kapacitet være et signal til andre stater om, hvor vigtigt det er at sikre sig en sådan, før man bliver udsat for pres. Dette kræver dog både styrke til at modstå omverdenen, at de pågældende stater allerede har en tærskelstatus, og at de vurderer, at der er mere at vinde i det internationale samfund ved at gennemføre en kernevåbensatsning end ved at søge andre veje. I en række tilfælde har stater søgt andre veje, og kun også Nordkorea har en kendt tærskelstatus. Hertil kommer, at flere stater fratages deres regionalt funderede incitament, hvis den iranske kapacitetsopbygning forhindres, og dermed behøver de ikke at tænke i at reagere før et eventuelt pres.

For det andet kan styret i Teheran principielt set tænkes at gå i panik, hvis dets satsning forhindres. Panik kan være lige så slemt internationalt set som overmod. Hvis satsningen ikke er realiseret, vil panik imidlertid være langt mindre farligt og baseret på en langt mindre kapacitet.

For det tredje er en forhindret kernevåbensatsning ikke nogen garanti for øget demokratisering og hensyntagen til menneskerettigheder. Begge dele afhænger også af andre ting. At styret opgiver sin satsning på kernevåben vil imidlertid betyde en øget sandsynlighed for både demokratisering og større respekt for menneskerettighederne. Hidtil har styret baseret sin indenrigspolitik på de ydre fjendebilleder og underordnet befolkningens rettigheder på dette grundlag ved at hensætte samfundet i en krisetilstand. Et

indenrigspolitisk kaos kan dog opstå, hvis styret falder, og en forhindrings-politik vil kunne gøre Ahmedinejads ydre fjendebillede til en selvopfyldende profeti.

For det fjerde har også argumentet om øget sikkerhed som følge af en forhindrings-politik en bagside. Selv om den mellemstatslige sikkerhed vil blive øget markant, kan der opstå en anden form for sikkerhedspolitiske problemer, hvis styret falder og intern iransk uro bryder ud.

Det kan tilføjes, at en forhindrings-politik vil være kostbar – både for Vesten og for Iran, og der vil ikke (lige som med forsinkelsespolitikken) være garanti for de ønskede resultater. Dog kan der peges på en mulig positiv økonomisk effekt som følge af en ændret iransk politik, der ville betyde forbedret oliesamhandel for Vesten på den ene side, og vestlige varer til de iranske forbrugere på den anden.

Alt i alt ser det ud til, at den mellemstatslige sikkerhed – både i forhold til Iran og globalt set – vil øges mest på kernevåbenområdet ved hjælp af en forhindringspolitik. Ulemperne er, at politikken vil kunne skabe alvorlige problemer internt i Iran, men der er samtidig en chance for, at den vil kunne bidrage til en åbning i demokratiseringsprocessen.

### Målsætninger og argumenter

En opsummering af argumenterne for og imod omverdenens tre mulige politiske målsætninger giver således følgende billede:

**Fig. 1: Politikformer og argumenter i forhold til Irans kernevåbensatsning**

Politikformer / argumenter	Argumenter for	Argumenter imod
Accept-politik	Uundgåelig udvikling Irans ret (andet er dobbeltmoralisk) Spredning giver sikkerhed Hensyn til opinioner og ressourcer	Udvikling kan vendes Kernevåben er ikke en menneskeret Giver stor usikkerhed i tilfælde af ustabilitet og offensiv politik Billig, men giver øget usikkerhed
Forsinkelses-politik	Mindsker risiko for overreaktion Giver mulighed for inddragelse i regelsystemer Tid kan give nyt styre og ny politik Giver noget sikkerhed og har kun begrænsede omkostninger	Iran blevet mere konfrontatorisk Iran viser ikke tegn på ønske om inddragelse Iransk satsning på tværs af styret Alligevel ressource-krævende pga. opskruede iranske krav
Forhindrings-politik	Kan forhindre spredning i en bredere sammenhæng Giver øget mellemstatslig sikkerhed Kan åbne for demokratisering Kan hindre iransk overmod	Kan give incitament til hurtigt at overvinde tærskel Kan frembringe iransk panik Giver ikke garanti for demokratisk åbning Kan give interne magtopgør og kaos

Man kan også sætte argumenterne op på en anden måde, hvor man ikke vægter deres individuelle fordele og ulemper, men vurderer dem samlet i forhold til en række effekter, der kan opnås:

**Fig. 2: Påvirkning ved politikformer i forhold til Irans kernevåbensatsning**

Påvirkning / politik-form	Accept-politik	Forsinkelses-politik	Forhindrings-politik
Mellemstatslig sikkerhed	Stærk negativ effekt	Negativ (begrænset) effekt	Høj positiv effekt
Intern uro	Lav risiko	Neutral	Nogen risiko
Demokratisering	Kontraproduktivt	Kontraproduktivt	Måske
Omkostningsniveau	Lavt	Mellem	Højt

## Politiske virkemidler

De forskellige målsætninger kan forsøges opnået ved hjælp af forskellige virkemidler, der også kan bruges i kombination. Midlerne i forhold til en accept-politik er dog begrænsede – her kan man kun ændre sig egen politik og så i øvrigt søge at påvirke det efterfølgende forløb og den nye kernevåbenstats håndtering af sin status. Inden kernevåbenstatus opnås er det derfor i forhold til forsinkelses- og forhindrings-politik, at valget af midler er påtrængende.

I forhold til disse to politikker kan både forhandlinger og militær indgriben (i større eller mindre omfang) indgå.

### Politiske midler i forhold til målsætningerne

De forskellige politiske målsætninger vil kræve ikke blot forskellige direkte midler, men også forskellige midler i forhold til at afbøde eventuelle bivirkninger.

Når det gælder en accept-politik, hvor omverdenen accepterer, at den iranske kernevåbensatsning er uundgåelig og/eller ikke så farlig, bør de følgende midler tages i anvendelse:

- En forberedelse af offentlighederne på en ny politik for at sikre det internationale samfunds troværdighed, som ellers ville kunne skades
- En opmærksomhed på de stater, der ville få forøget incitament i tilfælde af en iransk erhvervelse af kernevåbenkapacitet
- Et pres på det iranske styre i forhold til at demokratisere og overholde menneskerettighederne, da undladelse heraf til dels er en følge af den iranske kernevåbenpolitik
- En indsats for at Iran ikke opnår noget som helst andet for ikke at opmuntre Iran til overmod eller til generel spredning
- En massiv indsats og sikkerhedsgarantier til de øvrige mellemøstlige regimer, som må forventes at føle sig under voldsomt pres fra truslen om en ny regional kernevåbenmagt (denne opfølgning vil fordyre accept-politikken væsentligt)

Når det gælder en forsinkelses-politik, hvor omverdenen satser på, at en forsinkelse enten vil føre til en bedre kontrol med udviklingen, en ændring i de iranske ambitioner, eller omfatte et nyt styre i Teheran, er følgende midler påkrævede:

- Sanktioner: en forsinkelses-politik fordrer, at der skabes andre barrierer, så Iran ikke bare skynder sig at udvikle sin kapacitet. Der skal opretholdes et pres på styret for at gøre det for omkostningsfyldt for Iran at udnytte forsinkelses-politikken
- Forhandlinger: samtidig bør der forhandles, så man ikke mister muligheden for at holde øje med udviklingen og for at få Iran integreret i de internationale regelsæt, herunder specifikt tiltag til at forhindre iransk-ledet spredning
- Støtte til iransk opposition og oplysning om vestlig politik i øvrigt: ellers får styret frit slag til at bruge sin kernevåbensatsning til indenrigspolitiske formål. Dette indebærer en meget stærkere satsning på regimeskift ved hjælp af pres og demokratisering ved hjælp af oppositionsstøtte
- Pres på iransk politik på andre måder: ellers risikerer man, at styret fornemmer at have fået en blankocheck og at kunne presse sine krav på også andre områder igennem

- En massiv indsats og sikkerhedsgarantier til de øvrige mellemøstlige regimer, som må forventes at føle sig under voldsomt pres fra truslen om en ny regional kernevåbenmagt

Når det drejer sig om at satse på en forhindrings-politik vil det i dette tilfælde formentlig være militære midler, der skal tages i brug, eftersom det iranske styre hidtil ikke har reageret efter hensigten på hverken forhandlinger eller trusler om sanktioner:

- Selektive bombninger snævert rettet mod kernevåbenrelevante faciliteter. Grundlaget for udviklingen af en iransk kapacitet må ødelægges, men gennem militære nålestiksaktioner, da det ikke er det iranske samfund, der er målet
- Støtte til den iranske befolkning og oplysning om øvrig vestlig politik, da det ikke er en konfrontation med den iranske befolkning, der er målet. En konfrontation kan imidlertid blive konsekvensen alligevel
- Styrkelse af den øvrige mellemøstpolitik for at kompensere for, at Vesten og det internationale samfund næppe kan undgå at komme til at fremstå som 'imperialister' og en militær overmagt
- Efterfølgende ydelse af fordele til Iran i forbindelse med, at forholdet til omverdenen opbygges på et nyt grundlag. Fordelene skal endvidere signalere til andre stater, at det er ikke-spredning, der er målet, og ikke uoverensstemmelser med den iranske befolkning (eller andre)

### **Midlerne i sig selv**

Som det er fremgået oven for, kræver de forskellige politiske målsætninger forskellige midler. Det er imidlertid relevant at se på midlerne i sig selv, da disse også har forskellige effekter, og da der er en række erfaringer med den måde, de virker på.

#### *Ny politik*

At ændre politisk kurs i forhold til Iran og derved acceptere en iransk kernevåbenkapacitet vil have mindst tre negative konsekvenser. En politisk kursændring vil sprede incitamentet til at satse på kernevåben til andre stater; især til de stater i Mellemøsten, der frygter Iran. Den vil i forlængelse heraf kunne fremprovokere nye alliancer og blokke, som eventuelt vil samarbejde om deres respektive modsvar. Den vil også give opmuntring til andre styre, der prioriterer opretholdelse af egen magt over intern udvikling ved hjælp af skabelse af ydre fjendebilleder. Endelig vil en sådan politisk kursændring hæmme den skrøbelige forandringsproces i Mellemøsten ved at fastholde de mellemstatslige fjendebilleder og bevare de autoritære regimer.

#### *Sanktioner og forhandlinger*

Sanktioner og forhandlinger er de to primære politiske midler, der ville skulle tages i brug i forbindelse med en forsinkelses-politik.

Sanktioner har vist sig at kunne ramme en civilbefolkning overmåde hårdt, som det var tilfældet i Saddam Husseins Irak. Forudsætningerne for dette var, at sanktionerne var

omfattende, og at styret var autoritært nok til at tage sin egen civilbefolkning som gidsel (mens det selv skaffede sig levestandard og råderum). Iran har ikke nær så autoritært et styre som Irak under Saddam Hussein, og sanktionerne er indtil videre ikke så omfattende (og vil formentlig heller ikke kunne blive det).

Til gengæld viser erfaringer (fra evalueringer af hidtil gennemførte sanktioner), at der skal tre ting til, udover at sanktionerne er omfattende, hvis de skal virke. De skal 1) være baseret på total international enighed, 2) rettes mod et land med få fysiske grænsestrækninger for at modvirke illegale brud, og 3) rettes mod lande, der har en vis international afhængighed.<sup>11</sup> Iran matcher ingen af disse kriterier. Der er ikke nogen fuldstændig eller reel international enighed om sanktioner, Iran har en stor grænseflade, og landet har næsten 30 års erfaring i delvis isolation, hvor man har lært at leve med begrænsninger.

Forhandlinger har også store begrænsninger. De har vist sig i en lang række tilfælde, og i særdeleshed i det iranske tilfælde, kun at virke, hvis der står en militær trussel bag. EU har forsøgt, mens der var en troværdig amerikansk trussel bag. Da gik Iran til forhandlingsbordet, men da den amerikanske trussel på grund af problemerne i Irak blev mindre, øgede Iran først sine krav op og forlod dernæst forhandlingslinjen. Iran ændrede simpelthen strategi. Endelig betyder forhandling ikke, at et land som Iran vil opgive sine kernevåben-ambitioner. Forhandlinger er også en måde at vinde tid på og til at teste modpartens vilje til indrømmelser. Forhandlinger i sig selv vil derfor næppe føre til en opgivelse af den iranske satsning på en kernevåbenkapacitet.

#### *Militær indgriben*

Også en militær indgriben<sup>12</sup> vil som middel i sig selv skabe alvorlige problemer. Med en ydre trussel om en sådan eller en egentlig militær indgriben risikerer man at skabe det, man kan kalde en 'rally-effekt'. Det vil sige, at befolkningen samles i modstand mod den eksterne fjende. I det iranske tilfælde sås dette til en vis grad selv under det revolutionære kaos, hvor de indre linjer ellers var i dyb splittelse, da Irak invaderede i 1980. Hæren blev samlet og reorganiseret. Trods denne sammenhængskraft var der dog også et eksempel på, at Iran var nær et sammenbrud i shahens sidste år. Hertil kommer, at det er usikkert, hvad den iranske befolkning ønsker, og hvordan styrkeforholdene er fordelt.

Set fra omverdenens synspunkt er der også skræmmebilleder fra interventionen i Irak, hvor styrets fald førte til et omfattende magttopgør og megen vold på grund af det opståede interne magttomrum, og på grund af de interne interessermodsatninger i forhold til en ny samfunds- og regional orden. Det forudsættes dog, at en militær aktion mod Iran kun vil omfatte selektive bombninger (f.eks. med krydsermissiler eller særlige former for bomber) af kernevåbenfaciliteter, da målet er begrænset til en standsning af det iranske kernevåbenprogram.

---

<sup>11</sup> Hansen 2000, kap.8.

<sup>12</sup> Det været debatteret, om USA og/eller Israel ville udføre en eventuel militær aktion. Israel udførte i 1981 et forebyggende slag med luftbombardementer mod den irakiske atomreaktor i Osirak og satte dermed Irak et godt stykke tilbage i udviklingen af en kernevåbenkapacitet. Israel har desuden meget stærke interesser i fortsat at kunne kompensere for den iranske numeriske konventionelle kapacitet ved hjælp af en israelsk kernevåbenkapacitet. De politiske omstændigheder aktuelt set adskiller sig imidlertid væsentligt fra forholdene i 1981, under Den Kolde Krig.

Desuden vil en militær indgriben skabe vrede i Mellemøsten, hvor bitterhed over tidligere tiders ydre indblanding og utilfredshed med de aktuelle vilkår spiller en stor rolle. Endeligt er det nødvendigt med en plan for det tilfælde, at presset medfører, at Iran bryder sammen i kaos ligesom i den revolutionære fase under og efter shahens fald.

Hertil kommer, at det har været debatteret, hvorvidt diplomati bakket op af militære trusler overhovedet virker efter afslutningen på Den Kolde Krig. Større terrornetværk (uden specifik territorial base) og tærskelstater anses ofte for at udgøre de væsentlige trusler i den aktuelle verdensorden. Disse aktører synes også at være mindre sensitive i forhold til midler, der tidligere med succes har været anvendt mod statslige, konventionelt bevæbnede aktører (Pape 1996). I forlængende heraf forekommer klassisk afskrækkelse ('hvis der satses på kernevåben, risikeres der enten 1) en voldsom gengældelse, eller 2) en forhindring heraf på forhånd med militære midler') ikke så anvendelig som før 1989. I forhold til Iran er der dog forhold, der taler både for og imod en form for afskrækkelse i politikken (hvilket indebærer en vis sandsynlighed for ibrugtagelse af militære midler). Imod taler Irans status som tærskelstat, hvor en krydsning af tærsklen vil indebære så store fordele for Iran, at Iran har et incitament til at tage meget store risici i forhold til afskrækkelsesforsøg. For taler, at Iran er en stat med en territorial base, en klar ledelse og meget at miste.

Det er vigtigt ikke at undervurdere de utilsigtede effekter af en militær indgriben, selv hvis denne har det meget begrænsede og snævre formål at være rettet mod de kernevåbenrelevante anlæg i Iran. For det første er det formentlig ikke muligt kun at ramme disse anlæg. Der vil også være civile tab, og det kan frygtes, at det iranske styre vil bruge menneske-skjolde til beskyttelse af anlæggene. For det andet er det usikkert, hvorvidt selektive bombninger vil kunne føre til de ønskede resultater, da anlæggene er svære at ødelægge på grund af beton-beskyttelse og i nogle tilfælde underjordisk placering. For det tredje vil en militær aktion have en høj politisk pris, og det kan ikke med sikkerhed fastslås, hvilke problemer, der efterfølgende vil opstå i Iran. I udgangspunktet er der imidlertid ikke tale om en krigsførelse som i Irak, hvor et regimeskifte indgik, og hvor låget blev taget af et mange-årigt diktatur, men om selektive angreb på konkrete kernevåbenrelevante anlæg i et trods alt mindre autoritært samfund.

*Opsummering: midler*

Hvis man skal opsummere hovedlinjerne i fordele og ulemper ved ibrugtagelse af de forskellige midler i forhold til Irans kernevåbensatsning, får man følgende billede:

**Fig. 3: Fordele og ulemper ved midler mod Irans kernevåbensatsning**

Virkninger / form	Ny politik	Sanktioner/forhandling	Militær indgriben
Fordele	Nem at udføre, billig	Gør spredning lidt sværere, opinionsmæssigt acceptabelt	Effektivt, øger sikkerhed
Ulemper	Betydeligt sikkerheds-tab, spredning	Ikke effektivt (ikke uden troværdig militær trussel), skaber nogen usikkerhed	Skaber vrede og uro, har store omkostninger

## Det særlige ved tilfældet Iran

Indtil 2003 blev især tre stater betragtet som tærskelstater, dvs. på tærsklen til at kunne opnå en kernevåbenkapacitet: Irak, Iran og Nordkorea. De følgende udviklinger viste, at Irak ikke var så tæt på, som det var generelt antaget, mens en fjerde stat, Libyen, havde arbejdet mere systematisk med sit program, end det hidtil havde været antaget.

Den amerikansk-ledede invasion af Irak i 2003 blev på mange måder et skæringspunkt i forhold til tærskelstaterne:

- Den irakiske bluff-politik blev afsløret, og det viste sig, at Irak var langt fra atomtærsklen
- Libyen blev skræmt af den amerikanske invasion og opgav officielt sit kernevåbenprogram
- Iran ændrede sin kernevåbenpolitik og adfærd i forhandlingerne til en mere hurtig og offensiv linje
- Nordkorea fortsatte sin hidtidige politik – måske med en anelse mere fremdrift i form af højere krav i forhandlingerne og løbende test af fremføringsmidler

Frem for fire tærskelstater i begyndelsen af 2003 – alle i opposition til verdensordenen – stod det internationale samfund i slutningen af 2005 nu med to. De to tilbageværende tærskelstater var desuden i en ændret situation: de var nu kun to, og dermed i højere grad i søgelyset. De var også de to generelt set stærkeste af de fire, og formentligt de to,<sup>13</sup> der var tættest på at opnå en kapacitet. Det ændrede deres incitament i retning af hurtigst muligt at forcere en overskridelse af tærsklen.

Hvis vi ser på, hvordan de fire tærskelstater håndterede deres satsning før 2003, får vi følgende billede (baseret på Hansen 2004):

**Fig. 4: Tærskelstater – kernevåbenpolitik før 2003**

Land/kv-politik	Irak	Iran	Libyen	Nordkorea
Hastighed	Hurtig i starten, nedsat efter 1991	Langvarig satsning, men langsom og sikker (dog afbrudt af revolutionen)	Rykvis	Langvarig satsning, rykvis, hurtig
Indenrigspolitisk anvendelse	Massiv	Omfattende	Beskeden	Formentlig omfattende
Udenrigspolitisk anvendelse	Offensiv	Stilfærdig	Meget stilfærdig	Offensiv og merkantil
Accept af internationale normer på området	Påtvunget, dernæst ingen	Delvis	Uvillig, men ikke i så høj grad på dagsordenen	Afvisende
Generel styrke	Meget svækket	Stort land, noget svækket	Beskeden	Svækket, men strategiske fortrin

<sup>13</sup> Det er usikkerhed om, hvorvidt Nordkorea allerede har en lille kapacitet, eller om landet er tæt på at krydse tærsklen. Nordkorea gennemførte i oktober 2006 en formodet atomprøvesprængning, men karakteren af sprængningen blev hurtigt betvivlet.

Satsningerne blev dermed håndteret på meget forskellig vis. 2003 ændrede forudsætnin-  
gerne for kernevåbensatsningerne og dermed også tærskelstaternes tilgange hertil, som  
det ses i figur 5:

**Fig. 5: Tærskelstater – kernevåbenpolitik efter 2003**

Land/kv-politik	Irak	Iran	Libyen	Nordkorea
Hastighed	Afbrudt	Stærkt forøget hastighed	Afbrudt fra 2005	Rykvis, hurtig
Indenrigspoli- tisk anvendelse	Afbrudt	Meget omfattende	Ingen	Formentlig omfattende
Udenrigspoli- tisk anvendelse	Afbrudt	Offensiv og merkantil	Afbrydelse, denne brugt integrativt (og en anelse merkantil)	Offensiv og merkantil
Accept af internationale normer på området	Afbrudt	Ingen	Fuld tilslutning	Afvisende
Generel styrke	Samfund i opløsning	Stort land, noget svækket	Beskeden	Svækket, men strategiske fortrin

Som det ses af figur 5 har Iran ændret sin kernevåbenpolitik på i hvert fald fire områder –  
på trods af de store EU-landes indsats til fordel for en konstruktiv dialog. Det drejer sig om:

- Øget hastighed
- Øget indenrigspolitisk anvendelse
- Mere offensiv og merkantil udenrigspolitisk anvendelse
- Afvisning af internationale normer og inspektioner

Iran er dermed den tærskelstat, der har ændret sig mest i retning af en satsning på kerne-  
våben. Fra at have været delvist åben, ikke at have brugt satsningen merkantilt-politisk,  
og haft en lav hastighed på området, fremstår Iran i 2007 som en offensiv tærskelstat.  
Der er stadig grænser, der kan overskrides, men bevægelsen har været markant. Den vi-  
ser, at Iran er politisk bevægeligt – på godt og ondt, men mest i retning af, at det aktuelle  
styre satser hårdt på at opnå en kapacitet. Samtidig har Ahmedinejad-styret satset på en  
meget offensiv udenrigspolitisk retorik, samt en åben støtte til Hizbollah og trusler om  
egne selvmordsbombere.

Når Iran har ændret sin satsningspolitik så meget set i forhold til Nordkorea, hæn-  
ger dette formentlig sammen med, at Nordkorea i forvejen bevægede sig tæt på de græn-  
ser, som tærskelstater hidtil har turdet gå til, mens Iran havde en noget 'længere løbeba-  
ne', og at USA er kommet så meget tættere på Iran.

Set i et komparativt perspektiv er der således fire ting, der er særlige for Iran: for  
det første, at landet har skiftet så markant politik på området i offensiv retning. For det

andet, at landet er større og stærkere end de øvrige præ-2003 kendte tærskelstater. For det tredje, at den skærpede politik har været ledsaget af en generel skærpelse af den udenrigspolitiske tone. For det fjerde, at USA med tilstedeværelsen i Afghanistan og Irak er kommet så tæt på.

Det er svært at vurdere den forstærkede satsnings befolkningsmæssige opbakning i Iran. Meningsundersøgelser peger i forskellig retning, men der er generel tilslutning til opfattelsen af, at den iranske befolkning anser det for en iransk rettighed at få kernevåben<sup>14</sup> – ikke mindst i lyset af, at Iran efterhånden har mange kernevåbenstater tæt på (Rusland, Pakistan, Israel).<sup>15</sup> Iran har et autoritært styre, men også en række demokratiske og semi-demokratiske træk (Henry and Springborg 2001), og samfundet er ikke nær så totalitært som det nordkoreanske.

Det iranske samfund er dog ikke så åbent, at der er basis for at vide, hvad den iranske befolkning generelt set 'vil'. Der er mange iværksættere, der ønsker international åbenhed og frihed fra præstestyret, kvinder, der ønsker flere rettigheder og udfoldelsesmuligheder, samt forskellige strømninger i det politiske system (Pollack 2006). Der er dog ikke grundlag for med sikkerhed at vurdere, hvordan den iranske befolkning vil stille sig hverken i forhold til omverdenen eller indbyrdes i tilfælde af et ophør af kernevåbensatsningen, en udefrakommende militær indgriben, eller styrets fald.

Når man ser på baggrunden for og de konkrete motivationer bag den iranske kernevåbenpolitik, tydeliggøres disse, hvis man dels sammenligner den iranske tilgang med den nordkoreanske,<sup>16</sup> dels sammenligner træk i den iranske politik over tid:

For det første har den iranske tilgang og vej frem som nævnt været en langsom og afbrudt proces. Irans atomprogram blev søsat under shahen, derefter lagt på hyliden, så genoptaget af ayatollah Khomeini, og siden plejet på relativ langsom vis. Udviklingen af det nordkoreanske program er endnu mere ubelyst, men meget tyder på, at processen har været fremskridende (om end i ryk) og tempoet højt (om end præget af økonomiske problemer).

For det andet har det iranske program i højere grad haft afskrækkelse til formål end det nordkoreanske, der længe har haft et merkantilt tilsnit. I starten havde det iranske atomprogram til formål at balancere det daværende irakiske, men siden har balanceringen primært rettet sig mod USA. Iran brød alliancen med USA i forbindelse med revolutionen

---

<sup>14</sup> Det er en udbredt antagelse, at der er tæt på fuld støtte til atomprogrammet i den iranske befolkning (se f.eks. Vick 2006; Bahgat 2006). Blandt de vigtigste konkrete grunde anføres national selvfølelse, ønske om modernisering, tilstedeværelsen af atommagter i nabolaget, samt erfaringerne fra Iraks invasion i 1980 (Abedin 2006). En række forhold gør imidlertid, at den angivelige opbakning til atomprogrammet bør tages med visse forbehold: For det første har det iranske regime italesat atomprogrammet på en diffus måde, der ikke sonderer mellem den civile og militære dimension. For det andet har regimet skærpet censuren på debatten. For det tredje tyder en række kilder på, at støtten måske ikke er så udtalt, især ikke når der sondres mellem den civile og den militære dimension. For det fjerde findes der ikke pålidelige undersøgelser af, hvordan den iranske befolkning ser på forholdet mellem en overskridelse af kernevåbentærsklen og prisen herfor<sup>15</sup> (Herzog 2006).

<sup>15</sup> Tilstedeværelsen af andre geografisk tætliggende kernevåbenmagter fremhæves ofte som faktor bag den iranske satsning (Chubin 1994; Kemp 1994). Det er dog vigtigt at huske, at bortset fra Pakistan fik disse magter deres våbenstatus før den iranske revolution og har dermed længe været et faktum i forhold til de iranske sikkerhedsbetragtninger. Om den historiske udvikling og Irans trusselperception se også Alfoneh 2006a.

<sup>16</sup> Argumenterne jf. Hansen 2006

og lagde desuden luft til Sovjetunionen. At Iran frasagde sig væsentlige alliancer, viste sig kort efter at blive dyrt, da Irak dermed turde invadere i 1980. Koldkrigsafslutningen førte ikke til en forbedring af forholdet til USA. I stedet har den politiske konflikt med USA i tiden efter revolutionen betydet, at Iran har betragtet USA som den største af de stater, man skal beskytte sig mod. Her kommer atomstrategien ind som afskrækkelse, og incitamentet er blevet forstærket efter de amerikansk-ledede angreb på Afghanistan og Irak. Iran var tydeligvis gennem en læreproces i årene efter revolutionen. Fundamentalistisk udenrigspolitik (Ramazani 1991) og uforsigtig alliancepolitik bidrog til den irakiske invasion. Derefter modererede Iran sine udenrigspolitiske signaler, men man mangler stadig afgørende alliancer.

Det er desuden tegn på, at der igen er kommet en mere offensiv dimension ind i den iranske sikkerhedspolitik. Irans samarbejde med den såkaldte HISH-alliance – Hizbollah, Iran, Syrien og Hamas (Rubin 2006), afspejler et forsøg på at skabe både buffer-områder og vasal-politik. Hvis de palæstinensiske områder, Syrien og Libanon på længere sigt skal være iranske buffer-vasaller, skal de tilbydes mere end blot penge og politisk støtte (de ville formodentlig kunne 'købes' for flere penge og mere støtte). Et sådant tilbud kunne være sikkerhed garanteret af et kernevåbenbevæbnet Iran. Iran ville dermed placere sig stærkt i Mellemøsten.

For det tredje har Iran tidligere reageret anderledes på de internationale forsøg på at undgå spredning af atomvåben end Nordkorea og for den sags skyld Saddam-Irak. Nordkorea har kun i begrænset omfang samarbejdet, og Irak samarbejdede kun under tvang. Iran førte tidligere en delvis samarbejds politik med et mål af åbenhed, hvor Iran tillod inspektioner af nogle anlæg og gav nogle oplysninger. Tidligere har Iran heller ikke på samme måde om Nordkorea anvendt sin kernevåbenpolitik til handle direkte med.

Der er imidlertid sket det, at den iranske tilgang er blevet ændret og nu langt mere ligner den nordkoreanske i sin fremtræden og i forhold til USA, mens baggrunden stadig er meget forskellig. Også den generelle iranske politik, som kernevåbentilgangen indgår i, er blevet mere konfrontativ. Et eksempel på, hvordan Iran har forhøjet sin indsats i styrkeprøven, var opbringningen i marts 2007 af en gummibåd, der hørte til det britiske flådefartøj, HMS Cornwall, der patruljerede tæt på iransk farvand. Femten britiske marinesoldater i gummibåden, der var på vej til at inspicere et skib i farvandet, blev tilbageholdt og fremvist på tv som trofæer.

Et andet eksempel er den næsten samtidige sag om iværksættelsen af 3.000 centrifuger, der kan berige uran, på atomanlægget i Natanz i modstrid med FN's krav. Kort efter blev meddelelsen om denne iværksættelse fulgt op af udmeldinger om, at Teheran har planer om at iværksætte 50.000 centrifuger.<sup>17</sup> De 3.000 centrifuger, der skal ses om et pilotprojekt i forhold til de 50.000, var i sig selv om voldsom og hastig forøgelse i forhold til de 164, som Iran menes at have haft et år tidligere (Politiken, 9. april 2007). Udmeldingen om de 50.000 – om end kun på planlægningsstadiet – vidner dermed om i det mindste en retorisk offensiv og en vilje til yderligere at antagonisere det internationale samfund.

---

<sup>17</sup> Tehran IRNA, 10. april 2007.

Forskeren Kenneth M. Pollack, der har speciale i militære forhold og Mellemøsten, har skitseret tre scenarier for udviklingen i iransk indenrigspolitik<sup>18</sup> i relation til kernevåben-dilemmaet (Pollack 2006). Ifølge det første scenarie bevarer 'hard-linerne' magten og fortsætter satsningen på kernevåben. Ifølge det andet scenarie vinder pragmatikerne og reformisterne frem og giver indrømmelser til det internationale samfund for at undgå sanktioner og isolation, samt ud fra opfattelsen om, at prisen for en kernevåbenkapacitet er for høj. Ifølge det tredje scenarie er der udsigt til en langvarig fastfrosset situation mellem Iran og det internationale samfund. Iran vil fortsætte sin kernevåbensatsning, og de indre magtforhold vil ikke blive afklaret. Mange andre stater vil være stærkt utilfredse med og frygte den iranske kernevåbenpolitik, men de vil ikke være utilfredse og frygtsomme nok til for alvor at bremse den. Da det ydre pres dermed vil være behersket, vil det ikke kunne påvirke den interne iranske magtkamp i tilstrækkeligt omfang.

Pollack konkluderer (ibid.), at det tredje scenarie med en langvarig fastfrosset konflikt mellem Iran og det internationale samfund vil være det mest sandsynlige udfald. Det konkluderes også, at dette scenarie på kort sigt vil forekomme at være det ønskværdige for det iranske styre, men at det på længere sigt vil være det mest farlige for den iranske stat: en lang række politiske konflikter vil ligge og ulme under 'atomlåget', økonomien vil forværres yderligere, og befolkningens utilfredse vil vokse.

Det har hidtil været en vestlig forudsætning, at der har været muligheder for, at Iran ændrede sin politik, og at ændringerne ville kunne komme indefra (Menashri 2003) i modsætning til i Saddam Husseins Irak. Ændringerne er dog udeblevet i forhold til kernevåbenpolitikken og styrets grundlæggende orientering, selv under præsident Khatami (Clawson 1998), som mange ellers håbede på ville føre Iran i en mere moderat retning. Forudsætningen er således udfordret, og den er også 'tidsbegrænset': den kan ikke udgøre grundlaget for en politik, hvis ændringerne ikke kommer, før Iran har udviklet en kernevåbenkapacitet.

Det internationale pres for, at Teheran opgiver sin kernevåbensatsning spiller således sammen med de politiske magtkampe internt i Iran – hvor situationen både har labile og statiske elementer.

I forhold til de iranske reaktioner på omverdenens pres er der dermed store usikkerheder i forhold til en vurdering af en række forhold. Der er imidlertid en relativt solid basis for vurdering af de hidtidige statslige, iranske reaktioner efter 2003:

- Iran satser hårdt på at få kernevåben
- Styret har ikke reageret positivt på dialog-forsøg, forhandlinger eller internationale normer. Det har tværtimod 'skruet op' for sin kernevåbensatsning
- Iran er den af de tilbageværende tærskelstater, der hidtil har reageret mest voldsomt på invasionen af Irak i 2003, og den af de fire tidligere tærskelstater, der har reageret mest offensivt

---

<sup>18</sup> Om de indenrigspolitiske forhold i Iran, se også Abootalebi (2000) og Alfoneh (2006).

Det er også muligt at sammenfatte de incitament, som det iranske styre har, i forhold til at opretholde satsningen på kernevåben henholdsvis at opgive denne satsning:

*Iranske incitament til at satse på kernevåben:*

- Manglen på afgørende stormagtsalliancer – i samspil med konflikten med ene-supermagten, USA
- Sikkerhedsproblemer i regionen og konkurrence fra andre regionale – herunder kernevåbenbevæbnede – magter
- Modernisering og effektivisering af afskrækkelseskapacitet i lyset af begrænsede økonomiske ressourcer
- En styrkelse af den iranske kapacitet som compensation for svækket generel styrke og på baggrund af erfaringerne med Iraks invasion i 1980, de USA-ledede invasioner af Afghanistan i 2001 og Irak i 2003
- Ønsket om at indtage en ledende og offensiv rolle i regionen, samt om prestige som følge af en kapacitet. Man kan i forlængelse heraf tilføje, at også Irans rolle i selve processen synes at indgå i opnåelsen af position og prestige ved at vise utilfredse stater og grupper i regionen, at Iran tør udfordre USA og det internationale samfund
- At styrke grebet om den iranske opposition ved at skabe fjendebilleder, og at underordne ønsker om demokratisering en ydre trussel mod iransk integritet. En tilpasning til det internationale samfund ville svække det radikale, konservative styre

*Iranske incitament til at opgive at satse på kernevåben:*

- Muligheden for en gen-integration i det internationale samfund – herunder forbedrede politiske, alliancemæssige og økonomiske samarbejds muligheder

Målt på antallet af dots ser det ud til, at Iran har stærke incitament til at fortsætte sin kernevåbensatsning. På langt sigt ville en opgivelse styrke såvel den iranske stat som det iranske samfund, men hidtil har incitamentene til fordel for en satsning vejet tungest for styret. Hvis incitamentene til fordel for en opgivelse skal styrkes og balancen mellem incitamentene ændres, kræver dette derfor markante tiltag.

Hvis balancen i incitamentsstrukturen skal ændres, skal der skabes vægtige incitament mod en iransk satsning og/eller vægtige incitament til fordel for en opgivelse. Det vil sige tiltag, der retter sig mod at gøre de iranske omkostninger ved en fortsat satsning så høje, som muligt, og/eller tiltag der retter sig mod at gøre det attraktivt at opgive satsningen.

I lyset af de hidtidige forhandlinger med Iran og – især EU's dialog-forsøg – forekommer det dog ikke realistisk at det internationale samfund kan tilbyde tiltag, der er så attraktive, at de opvejer incitamentene til en fortsat kernevåbensatsning. Politisk set vil det heller ikke forekomme hensigtsmæssigt at overbyde en stat, der trods verdenssamfundets krav. Dette ville kunne åbne for strømme af regelbrud fremover – med den hensigt at opnå goder i forbindelse med en tilbagevenden til en overholdelse af regler og opfyldelse af krav.

Det er imidlertid interessant, at den iranske kernevåbenpolitik har udviklet sig på baggrund af en generel svækkelse af landet (Hansen 2006). Det kan være fristende at se

politikken som udtryk for, at Iran er blevet styrket regionalt set (jf. Taleban-styrets og Saddam Hussein-styrets fald (Rubin 2006), samt anti-amerikanismen i Mellemøsten), men kapabilitetsmæssigt er det gået ned ad bakke for Iran.

Alliancepolitisk er det heller ikke gået godt. Forholdet til USA var og er meget dårligt, og regionalt set har Iran kun et relativt godt forhold til Syrien, der er endnu mere svækket, så den iranske alliancepolitik udviklet sig på en ukonventionel måde: Iran har i stedet søgt alliancepartnere så fjernt som i Latinamerika (aljazeera.net, 12. marts 2005; msnbc.com, 17. september 2006), samt i form af ikke-statslige aktører i den arabiske verden.

På det sub-statslige niveau har Iran imidlertid fået forøgede alliancemuligheder i form af opsamling af anti-amerikansk utilfredshed blandt underprivilegerede og utilfredse grupper i den arabiske verden, og ved politisk udnyttelse af fremkomsten af shia-sunni-uoverensstemmelser.

Generelt set må Iran imidlertid betragtes som svækket – en udvikling, der har fundet sted over en lang årrække. Økonomien er i meget dårlig forfatning, infrastrukturen er nedslidt, korruption er et omfattende problem, der er betydelige behov for ny teknologi og tilførsel af kapital, og dertil kommer, at Iran har været ude af stand til konstruktivt at udnytte de høje oliepriser (Pollack 2006).<sup>19</sup>

I overvejelserne om, hvad der kan gøres for at få Iran til at efterleve FN's krav er det værd at inddrage det forhold, at Iran handler ud fra en svækket position. Det er dog vigtigt også at være opmærksom på, at Iran har næsten 30 års erfaringer med international isolation og hårde tider (herunder krigen med Irak), samt at Iran – svækkelsen til trods – har mere end 72 mio. indbyggere og en grundlæggende styrke.

---

<sup>19</sup> I forhold til at klare sig på verdensordenens præmisser har Iran paradoksalt nok en række potentialer til at klare sig i den regionale sammenhæng på længere sigt. Der er et omfattende iværksætter-lag i befolkningen, et industrielt og videnskabsmæssigt grundlag, og der er erfaringer med demokrati.

## Perspektiver

De følgende perspektiver er primært baseret på sikkerhedspolitiske overvejelser. Der er selvsagt mange andre hensyn, der bør inddrages i en endelig vurdering, men sikkerhedspolitikken opfattes her som det mest grundlæggende, der dermed har forrang.

Der er ingen 'gratis frokost' på vejen til en påvirkning af den iranske kernevåbenpolitik. Oven for er der blevet præsenteret nogle fordele og ulemper ved forskellige politikformer og midler. Alle forhold er ikke medtaget, men der er tilstræbt en udvælgelse af de vigtigste forhold.

Det er en forudsætning for analysen, at Iran er svækket (Hansen 2006). Det er der flere grunde til. For det første blev Iran generelt svækket med koldkrigsafslutningen. Dernæst blev Iran trængt som følge af USA's invasion af Afghanistan og Irak. Selv om Iran mistede to lokale fjender, Taleban-styret i Afghanistan og Saddam Hussein-styret i Irak (Alfonseh 2006), ved invasionerne, betød disse, at hovedfjenden – USA – kom endnu tættere på, og at Iran kom endnu mere i søgelyset. Endelig er de iranske kapaciteter, der på en absolut målestok ligger højt regionalt set, blevet svækkede de senere år som følge af styrets ydre politik. Iran har dermed fået et stærkt incitament til at forfølge ikke-konventionelle, udenoms-statslige strategier: en satsning på kernevåben og en støtte til sub-statslige, regionale grupperinger (Hansen 2006). Disse strategiske prioriteringer afspejler den statslige, iranske svækkelse, men de er svære at håndtere for omverdenen.

Overvejelserne oven for peger på, at en fortsat iransk satsning på kernevåben vil være til skade for den globale ikke-spredningspolitik, den regionale sikkerhed, og den interne iranske udvikling. En accept-politik skønnes derfor stærkt uhensigtsmæssig, og en forsinkelses-politik synes – på baggrund af de hidtidige erfaringer – ikke at virke.

Der vil være store omkostninger forbundet med en forhindringspolitik, men denne synes det mindste onde af de tre eksisterende muligheder. Hvis sikkerheden sættes øverst, vil en forhindrings-politik være den bedste af de foreliggende muligheder, selv om den er langt fra optimal. En sådan vil skabe regional vrede, utilfredshed i de vestlige offentligheder, intern iransk uro, samt være forbundet med endog store omkostninger. I et regnestykke på målenes og midlernes egne præmisser synes denne option dog at være den mindst ringe, når fordele og ulemper er regnet sammen.

En mulighed for en 'blød' forhindrings-politik vil være en kombination af forhindring og forsinkelse, hvor sanktioner og forhandling bakkes op af en troværdig, militær trussel. I givet fald vil disse midler have en mulighed for at virke og forsinkelsespolitikken vil blive ledt i retning af forhindring, men dette fordrer som nævnt en troværdig militær trussel som baggrund. Omvendt fordrer en militær trussel, at der er muligheder for forhandling, da der ellers ikke er noget at 'handle' med. Man kunne også se en 'blød' forhindrings-politik som udtryk for et kombinations-mål. Det grundlæggende mål ville stadig være at forhindre en iransk kernevåbenkapacitet, men i erkendelsen af vanskelighederne hermed kunne et mellemfaldende mål være at give indtryk af at ville forsinke – for undervejs at skabe forudsætninger for at indsætte flere eller andre midler.

Hidtil har USA stået for en forhindrings-politik med trusler og politisk pres,<sup>20</sup> mens

---

<sup>20</sup> USA sendte i begyndelsen af 2007 endnu en hangarskibs-gruppe til Den Persiske Bugt, hvilket var et signal til Iran om, at situationen anses for at være alvorlig.

EU har stået for en forsinkelses-politik med forhandlinger og diplomatiske midler. Disse ikke-sprednings-bestræbelser over for Iran fremstilles ofte som modstridende, men sådan er der ikke nødvendigvis grund til at se dem, da internationale forhandlinger har det med give det bedste resultat, hvis de bakkedes op af et massivt pres. I hvert fald på et så centralt område for en stat som en opgivelse af muligheden for at opnå en grundlæggende af-skrækkelsesevne.

Den bløde forhindringspolitik bliver desuden yderligere interessant, når billedet og præmisserne breddes ud til at omfatte flere spil og politiske indsatser. Irans bestræbelser på at opnå kernevåben indgår ikke kun i ikke-sprednings-spillet, men også i et spil om USA's generelle magtposition og i forhold til ressourceforbruget ved en eventuel løsning.

Umiddelbart efter vedtagelsen af resolution 1747 underskrev Kinas og Ruslands præsidenter en fælleserklæring i Moskva. Det fremgik af erklæringen, at det "iranske atomproblem udelukkende skal løses med fredelige midler".<sup>21</sup> Især Rusland har en stærk interesse i, at det iranske kernevåbenprogram stoppes, men uanset dette ønsker Rusland og Kina også at hæmme USA's magtanvendelse. Hertil kommer, at erklæringen også viser et andet spil end spillet mellem Iran og det internationale samfund. Dette andet spil handler om at opnå mest muligt undervejs og stå bedst bagefter.

I det andet spil er USA (og FN) fanget mellem to hensyn. På den ene side gælder det om at sende helt klare meldinger til Iran, herunder at holde i hvert fald muligheden for en militær indgriben åben, hvis der skal være en troværdig trussel bag det diplomatiske pres. På den anden side viser klare meldinger, at USA virkelig satser på at forhindre Iran i at opnå kernevåben, og andre lande kan dermed køre frihjul. Hvis USA under alle omstændigheder melder klart ud, kan man selv forsøge at bevare 'rene hænder'.

Rusland og Kina lader USA gå forrest. De har en interesse i, at USA bruger sine egne ressourcer på at løse Iran-problemet, og de selv frigøres fra løsningen af problemet. USA's indsats vil dermed kunne mindske det amerikanske styrkeforspring i forhold til Rusland og Kina. Også lande som Tyskland og Frankrig lader imidlertid USA gå forrest. EU's udenrigspolitiske koordinator, Javier Solana, udtalte umiddelbart efter vedtagelsen af resolution 1747, at EU hurtigst muligt må genoptage dialogen med Iran.<sup>22</sup>

Israel er det land, der har mest at frygte ved en iransk kernevåbenkapacitet. Ahmedinejad-styret har udtalt sig direkte anti-semitisk, men problemerne går længere tilbage. I januar 2001 udtalte den daværende iranske præsident, Ali Akbar Rafsanjani i Radio Teheran, at 'brugen af selv en enkelt atombombe i Israel vil ødelægge alt, men den vil kun gøre let skade på den islamiske verden'.<sup>23</sup> Det er da også Israel, der mest utvetydigt har advaret mod farerne ved det iranske kernevåbenprogram og mest direkte har opfordret USA til at stramme kursen over for Iran.

Det internationale samfund er dermed splittet på trods af vedtagelsen af resolution 1747, og præmisserne for valg af mål og midler skal derfor ses i denne sammenhæng.

For USA betyder de forskellige indgange til spillene, at man får et nyt regnestykke:

---

<sup>21</sup> Politiken, 27. marts 2007.

<sup>22</sup> Politiken, 25. marts 2007.

<sup>23</sup> Citeret i Menashri 2003:6 (her forfatterens oversættelse).

kommer man til alene at bære både de militære, økonomiske og politiske omkostninger ved at forhindre Iran i at opnå kernevåben, og er dette et værre resultat, end at Iran får kernevåben? I et iransk perspektiv indbyder dette naturligt nok til at engagere sig i splittelsen. Et eksempel på dette var præsident Ahmedinejads rejse til Saudi-Arabien. Forholdet mellem de to lande er stadig særdeles betændt, men Ahmedinejad udfordrede den amerikanske mellemøstpolitik ved sit besøg i Mekka. USA har til gengæld forstærket andre sider af sin mellemøstpolitik, blandt andet gennem udenrigsminister Condoleezza Rices rejser i regionen i marts 2007. På den amerikanske dagsorden har der blandt andet været en genoplivning af den israelsk-palæstinensiske fredsproces.

Oven i dette spil kommer USA's egen hjemmefront og stemningen i de vestlige, tæt allierede lande. USA, som eksponent for forhindringspolitikken, har problemer begge steder. På hjemmefronten vil mange frygte et nyt Irak, det vil sige et stort, dyrt og svært løseligt problem.

I befolkningerne i de tætte, allierede vestlige lande er der – også på grund af Irak – en stor krigstræthed. Det vil være svært for regeringer i disse lande at koble sig på et nyt militært 'eventyr'.

Resolution 1747 var et fremskridt i forhold til at udtrykke det internationale samfunds misbilligelse med de iranske bestræbelser, men den var ikke nogen blankocheck i forhold til valg af midler – og formentlig dermed heller ikke i forhold til valg af strategiske mål.

I Mellemøsten, der i denne sammenhæng er af sekundær betydning, vil et valg af brug af militære midler givetvis føre til såvel vrede i 'the Arab Street' som kritik fra regimerne. Regimernes kritik vil i en lang række tilfælde være 'på skrømt' i den konkrete sag, da de har en stærk interesse i at begrænse Irans udfoldelsesmuligheder. Generelt set har de imidlertid også en interesse i at begrænse USA's magt, fordi deres egen fremtid står på spil. USA's muligheder for at presse demokratisering igennem vil blive svækket gennem de arabiske regimers kritik, idet den dels vil puste til folkelig anti-amerikanisme i landene, dels risikerer at svække USA's globale lederskab.

Omvendt vil en amerikansk retræte i forhold til den i øvrigt store post-koldkrigs-satsning på begrænsning af masseødelæggelsesvåben også give USA problemer. Hvis USA opfører sig vigende i forhold til et så højt prioriteret projekt, vil USA's troværdighed dale, og andre aktører vil føle, at de får friere spil.

Konklusionen er, at en 'blød' forhindringspolitik er det mest hensigtsmæssige mål i forhold til både den iranske atomsatsning og en generel sikring af ikke-spredningen. De mest hensigtsmæssige midler i forhold til politikken vil i forhold til den iranske politik være sanktioner og forhandling, bakket op af troværdige, men begrænsede militære trusler.

Med denne kombination er der lagt op til en international arbejdsdeling, hvor USA fastholder det hårde pres på Iran, og hvor EU fortsætter forhandlingslinjen – men på en væsentlig skærpet baggrund. Forhandlingerne er vigtige for at fastholde indsigt i og påvirkningsmulighed over for den iranske politik, men det er endnu mere vigtigt, at Iran ikke ser forhandlingerne som en splittelse i den transatlantiske alliance, eller som en mulighed for selv at føre en 'omvendt forsinkelses-politik'.

Danmark kan spille en rolle både i forhold til USA og i EU. I forhold til USA kan Danmark fastholde sin opbakning, og i EU kan Danmark dels bidrage til forhandlingslinjen, dels arbejde for, at den får et skarper præg. Det vil lette en forhandlingsbaseret

ikke-spredningsløsning, hvis Iran ser USA's og EU's politik som to sider af samme sag frem for at se en splittelse.

Irans satsning på kernevåben og udfordring af FN's ikke-sprednings-regime er en af tidens allerstørste sikkerhedspolitiske udfordringer. Afslutningsvis kan det være på sin plads at forsøge at stedfæste den iranske udviklingsevne i et udviklingshierarki, samt at vurdere dets status som sikkerhedsproblem. Man kan opstille følgende oversigt for staters placering på 'kernevåbenstigen':

**Fig. 6: Kategorier for WMD-kapacitet, herunder kernevåben** <sup>24</sup>

Deployering	Våbentypen er integreret i det nationale forsvar og klar til brug i tilfælde af konflikt
Lagre	Der er produceret betydelige mængder af våbentypen – men våbnene er ikke deployeret
Våbengørelse	Typen er klargjort til mulig våbenbrug og forbindes med fremføringsmidler
Produktionskapacitet	Der er evne til at producere betydelige mængder af en våbentype – eventuelt er der uklarhed om, hvorvidt dette har fundet sted
Udvikling	Aktiviteter på laboratorieniveau i forhold til udvikling af en våbentype
Forskning	Forskning i 'dual-use', dvs. projekter med både civil og militært potentiale. Der er tale om teoretisk – modsat målrettet – forskning
Nedtagning	Deployeret våbentype er fjernet og ødelagt
Afslutning	Tidligere produktion af våbentype og program, der nu er afsluttet
Ingen	Ingen indikationer på kapacitet eller udvikling i de ovennævnte former

På grund af den iranske afvisning af at samarbejde med FN's atomenergiagentur er der selvsagt usikkerhed om, hvor præcist Iran befinder sig i kapacitetsudviklingen. De ovenfor nævnte 3.000 centrifuger skønnes langt fra at være nok til at fuldføre et program, mens de af Iran varslede 50.000 centrifuger gør en stor forskel. IAEA's generaldirektør, Mohammed el-Baradei, har svaret på den iranske udmelding om de 50.000 centrifuger, at dette forekommer overdrevet. Imidlertid forlød det med udgangspunkt i en IAEA-rapport (TV2 tekst, 18. april 2007), at Iran er begyndt at berige uran på et 'industrielt' niveau, hvilket svarer til 'produktionskapacitet' i figur 6 ovenfor.

Der er således tid at løbe på endnu. I lyset af de senere års iranske tiltag ser det dog ud til, at udviklingen går hurtigt – og hurtigere end hidtil. Det skal også nævnes, at en enkelt atombombe ikke gør nogen stat til supermagt. En stat vil næppe kunne anvende et beskeden kapacitet offensivt uden at blive mødt med massiv gengældelse fra magter med en større kapacitet. Dette afskrækkede f.eks. Irak fra at bruge masseødelæggelsesvåben i 1990-91.

<sup>24</sup> Figuren ifølge Hansen 2000:50.

Iran har en klar interesse i løbende at komme med små indrømmelser eller udspil, der kan tage toppen af det internationale pres. På trods af udsving i processen efter uranberigelses-krisen, herunder umiddelbart positive udsving, er det vigtigt at fastholde et længere perspektiv i forhold til politikken.

Når en mulig overskridelse af kernevåbentærsklen alligevel skal tages dybt alvorligt, er det fordi den vil få tre afgørende konsekvenser for det internationale samfund:

- Den opmuntrer til yderligere spredning, der kan komme helt ud af kontrol, og den underminerer FN's regimer og rolle
- Ikke alle stater kan forvalte – selv en beskeden – kernevåbenkapacitet på forsvarlig vis
- Den bringer den regionale sikkerhed i fare, og den har globale konsekvenser

På denne baggrund er det derfor relevant at forholde sig til den offensive iranske politik og overveje hvilke mål, man vil sætte sig, og hvilke midler, man vil tage i brug – samt at være bevidst om, at der ikke er noget 'gratis' valg.

## Henvisninger

- Abedin, Mahan (2006): 'Iranian Public Opinion and the Nuclear Stand-Off'. *Mideast Monitor*, Vol. 1:2, april/maj 2006.
- Abootalebi, Ali (2000): 'The Struggle for Democracy in the Islamic Republic of Iran'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 4:3, september.
- Alfoneh, Ali (2006a): 'Irans trusselsperception og kernevåbenambition i historisk perspektiv'. *Militært Tidsskrift*, 135. årgang, Nummer 4, december, pp. 418-427.
- Alfoneh, Ali (2006): 'Iran regionale rolle – Den Islamiske Republik og den Shi'itiske Vækelse: Irans Regionalpolitik under Præsident Mahmoud Ahmadinezhad'. I Claus V. Pedersen (red.): *Udredning til Udenrigsministeriet angående Iran*. København, 2006.
- Bahgat, Gawdat (2006): 'Nuclear Proliferation: The Islamic Republic of Iran'. *Iranian Studies*, Volume 39:3, september, pp. 307-327.
- Barletta, Michael (1997): 'The Military Nuclear Program in Brazil'. Center for International Security and Arms Control, Stansford University.
- Bush (2003): <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>
- Chubin, Shamran (1994): *Iran's National Security Policy: Intentions, Capabilities & Impact*. Washington, D.C.: The Carnegie Endowment.
- Clawson, Patrick (1998): 'The Khatami Paradox'. I P. Clawson et al., 1998.
- Clawson, Patrick, Michael Eisenstadt, Eliyahu Kanovsky, & David Menashri (1998): *Iran Under Khatami*. Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.
- Cordesman, Anthony (1994): *Iran and Iraq. The Threat from the Northern Gulf*. Boulder: Westview Press.
- David, Steven (1991): 'Explaining Third World Alignment'. *World Politics*, Vol. 43, januar.
- Hansen, Birthe (2006): 'Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003'. *Militært Tidsskrift*, 135. årgang, Nummer 4, december, pp. 388-418.
- Hansen, Birthe (2004): 'Comparing Threshold Strategies'. Konferencepaper præsenteret på The 28th Annual BISA Conference i Birmingham, 16. december 2004.
- Hansen, Birthe (2000): *Nye våben i syd*. København: DUPI.
- Henry, Clement N, and Robert Springborg (2001): *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herzog, Michael (2006): 'Iranian Public Opinion on the Nuclear Program'. The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus # 56, juni.
- Kemp, Geoffrey (1994): *Forever Enemies? American Policy and the Islamic Republic of Iran*. Washington, D.C.: The Carnegie Endowment.
- Menashri, David (2003): 'Iran after the Fall of Baghdad: Implications for Western Foreign and Security Policy'. *Frieden und Sicherheit*, 10/2003.

Military Balance 2005-06. IISS.

Pape, Robert A. (1996): *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. New York: Cornell University Press.

Pollack, Kenneth M. (2006): 'Iran: Three Alternative Futures'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, Article 5, juni.

Ramazani, R. K. (1991): 'Iran and the United States: 'Islamic Realism'?. I Robert O. Freedman (red.): *The Middle East from the Iran-Contra Affair to the Intifada*. Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, pp. 167-182.

Ranstorp, Magnus (1997): *Hizb'Allah in Lebanon. The Politics of the Western Hostage Crisis*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire & London: Macmillan Press LTD, pp. 25-60.

Rubin, Barry (2006): 'Why Syria Matters'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10:4, december.

Rubin, Barry (2006): 'Iran: the Rise of a Regional Power'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10:3, september.

Sagan, Scott D. (2003): 'More will be worse'. I Scott D. Sagan & Kenneth N. Waltz: *The Spread of Nuclear Weapons. A Debate Renewed*. New York & London: W.W. Norton & Company, pp. 84-87.

Vick, Karl (2006): 'In Iran, Power Written in Stone'. *The Washington Post Foreign Service*, 23. januar, 2006.

Waltz, Kenneth N. (1981): *The Spread of Nuclear Weapons. More May be Better*. London: Adelphi Paper 171.

BBC

Berlingske Tidende

Politiken

Teheran IRNA

Teheran Mehr News Agency

Weekendavisen