

Alle wegen leiden naar Teheran: een gevaarlijk schaakspel om de kerncyclus van Iran

Sergei Boeke

De wereld is het lichaam; Iran is het hart
Nezami Ghanjani (1141-1209)

In augustus 2002 bracht een onbekende Iraanse verzetsorganisatie het bestaan van twee geheime nucleaire installaties bij Arak en Natanz in de openbaarheid. Sindsdien is het kernprogramma van Iran, dat achttien jaar lang met succes is geheimgehouden, één van de belangrijkste onderwerpen in de internationale politiek. Het internationaal atoomagentschap in Wenen (IAEA) startte een uitgebreid onderzoek naar de aard en omvang van het kernprogramma, en Iran is afgelopen twee jaar meermaals ternauwernood ontsnapt aan een verwijzing naar de Veiligheidsraad. Het nieuwe conservatieve regime van president Mahmoud Ahmadinejad drijft momenteel de confrontatie op de spits en inmiddels is, zoals de directeur-generaal van het atoomagentschap ElBaradei het verwoordt, bijna elke hoofdstad betrokken in pogingen om een uitweg te vinden.¹

Het nucleair programma van Iran is gericht op het verkrijgen van een onafhankelijke kerncyclus, en het programma kenmerkt zich door een duurzame en geduldige investering in een omvangrijke nucleaire infrastructuur. Het geheime verrijgingsprogramma loopt immers al vanaf 1985, toen Iran midden in een verwoestende oorlog met Irak verkeerde. Met de kerncyclus kan binnenkort niet alleen energie voor civiele doeleinden worden opgewekt, maar kunnen – indien gecompleteerd – tevens de belangrijkste grondstoffen voor kernwapens (verrijkt uranium of plutonium) worden geproduceerd. Het militariseren van deze capaciteit is dan een kleine stap en hoeft niet onmiddellijk plaats te vinden om effect te sorteren. Een ambigue status, waarbij buurlanden doordrongen zijn van het feit dat Iran over de benodigde grondstoffen beschikt, is voldoende. Een land met een ‘bomb in the basement’ zal immers met evenveel ontzag en voorzichtigheid moeten worden behandeld als een volwaardige kernmacht.

Door de mondialisering zijn veel internationale ontwikkelingen en belangen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het kernprogramma van Iran is niet één van vele uitdagingen voor Westen, maar is gevaarlijk verstrengeld met verschillende onderwerpen die bepalend zijn voor vrede en veiligheid in de wereld. Volgens Harvard-professor Graham Allison is het kernprogramma van Iran een “slow motion Cuban Missile Crisis”, waarbij wederom een verkeerde inschatting van één van de partijen enorme consequenties voor de wereld kan hebben.² Iran is op verschillende fronten actief om internationale steun te verwerven voor het behoud van zijn kerncyclus, en middels allianties, oliedeals en diplomatieke manoeuvres is gepoogd om een eensgezind en krachtig optreden van de internationale gemeenschap te voorkomen. De kunst van *soft balancing*, namelijk het bemoeilijken, frustreren of inperken van de mogelijkheden van actie door één of meerdere sterkere tegenstanders (zonder de machtsbalans fysiek te veranderen) lijkt Iran op het lijf geschreven. Dit artikel zal vier fronten of dimensies behandelen die het strijdtoneel vormen voor de kerncyclus van Iran en tenslotte bepalend zullen zijn voor de status van Iran als regionale macht. De schaakborden waarop wordt gespeeld zijn: het non-proliferatieregime, het Midden-Oosten, de rol van olie, en de status van de dollar als de reservemunt van de wereld.

De verschillende schaakborden waarop deze diplomatieke strijd plaatsvindt omvatten in alle gevallen essentiële pilaren van de huidige wereldorde, en alle verkeren al in een gevaarlijke, instabiele staat. Als een van deze pilaren door de Iran-crisis verder averij oploopt, kunnen de

gevolgen voor de internationale stabiliteit, veiligheid en de wereldeconomie buitengewoon ernstig zijn.

Nucleaire Apartheid

Het Non-proliferatieverdrag (NPV) van 1968 vormt de hoeksteen van het internationaal nucleair proliferatieregime. Het is gebaseerd op een centrale overeenkomst, waarbij de vijf landen die op dat moment kernwapens hadden – de vijf permanente leden van de VN-veiligheidsraad – zich committeerden aan eventuele (totale) nucleaire ontwapening. In ruil hiervoor zwoeren alle andere verdragstaten kernwapens af, maar kregen het recht op nucleaire technologie voor civiele toepassingen. Het Internationaal Atoomagentschap (IAEA) in Wenen werd belast met de controle op de naleving van het verdrag. Iran, toen nog onder de Shah, was een van de eerste staten die tekende. Inmiddels zijn alle staten, met uitzondering van India, Pakistan en Israël partij bij het NPV. Noord-Korea heeft in 2003 het verdrag eenzijdig opgezegd.

Het verdrag wordt elke vijf jaar onderworpen aan een *review conference*. Bij de laatst gehouden conferentie, in het voorjaar van 2005, kon noch over de agenda noch over de bereikte akkoorden van de vorige *Review Conference* (2000) overeenstemming worden bereikt. Het mislukken van de laatste *Review Conference* heeft de kwetsbaarheid van het huidige regime onderstreept, en veel twistpunten zijn verbonden met de casus van Iran. Korthedshalve zullen hier maar drie aan bod komen.

Het universele aspect van het non-proliferatie verdrag werd ernstig op de proef gesteld toen in januari 2003 Noord-Korea, onder gebruikmaking van Artikel 10 het eenzijdig opzegde. Alle internationale inspecteurs van het atoomagentschap werden het land uitgezet en de observatieapparatuur in de nucleaire faciliteiten werd verwijderd. Deze stap had echter geen internationale repercussies voor Noord-Korea, aangezien de Veiligheidsraad geen overeenstemming kon bereiken over te volgen actie. Drie jaar later heeft het atoomagentschap geen enkel zicht meer op het kernprogramma in Noord-Korea, en eind 2005 beweerde het regime van Kim Jong-Il dat het kernwapens bezat. Het voorbeeld van Noord-Korea is Iran niet ontgaan; niet alleen lijkt het mogelijk om ongestraft uit het regime te stappen, maar kernwapens schrikken preventieve aanvallen af (die had het derde land op de 'as van het kwaad', Irak, immers niet). Gekoppeld aan deze effectieve 'exit strategie' bestaat het onvermogen van het NPV om landen die geen partij zijn bij het verdrag tot medewerking te verplichten. Israël heeft door zijn ambigue status veel kritiek ontweken, en na de initiële sancties die volgde op de Pakistaanse en Indiase kernproeven in 1998 bleken geopolitieke belangen zwaarder te wegen dan non-proliferatie en werden boycotten opgeheven. De kernstatus van deze landen lijkt inmiddels geaccepteerd als een *fait accompli*, en in maart 2006 sloot president Bush een overeenkomst met India voor uitgebreide nucleaire samenwerking (waarbij overigens een deel van het Indiase civiele nucleaire programma onder internationale toezicht komt te staan).

Een tweede zwakte van het verdrag is dat het landen in staat stelt door middel van een zogenaamd vreedzaam civiel programma de belangrijkste benodigdheden voor kernwapens legaal te ontwikkelen. Veel technologische ontwikkelingen zijn immers *dual use* – dat wil zeggen dat zij voor vreedzaam gebruik maar ook militaire programma's kunnen worden aangewend. Het verrijken van uranium en het opwerken van plutonium zijn derhalve legaal binnen een civiel programma, maar tevens uiterst geschikt als eerste stappen naar een (geheim) kernwapenarsenaal. Rusland, de Europese Unie en de Verenigde Staten pogen de volledige – proliferatie gevoelige – uraniumverrijkingscapaciteit van Iran te beperken of te verplaatsen naar Rusland, terwijl Iran zich hardnekkig beroept op het recht van civiele nucleaire technologie.

Tot slot staat het relatieve succes op het gebied van proliferatie (tot nu toe) in schril contrast met het gebrek aan progressie op het gebied van nucleaire ontwapening. Vijftien jaar na het einde van de Koude Oorlog zijn kernwapens een onmisbaar onderdeel geworden van de nationale veiligheidsstrategieën van de kernwapenstaten. Sterker nog, het oude concept van afschrikking lijkt te worden aangepast aan de tijd; ook landen die terroristen steunen kunnen doelwit zijn van nucleaire vergelding. De *US Doctrine for Joint Nuclear Operations*, de gewijzigde Russische kernwapendoctrine en zelfs uitspraken van de Franse president Chirac bevestigen deze ommezwaai. De 'no first use'-doctrine legt het af tegen het concept van preventieve aanval. Tegenstanders die biologische en chemische wapens inzetten, kunnen rekenen op een nucleair antwoord. Hierdoor wordt een oude afspraak – dat de officiële kernwapenstaten nooit kernwapens zullen inzetten tegen niet-kernwapenstaten – overboord gezet. Ook harde ondergrondse bunkers, die niet door conventionele munitie kunnen worden vernietigd, zijn schijnbaar legitieme doelwitten voor kernwapens geworden. Zonder het risico van *mutually assured destruction* kan immers precisiegebruik van kernwapens makkelijker worden toegepast. Naast het verlagen van de drempel voor daadwerkelijk gebruik, geven de kernwapenstaten een duidelijk signaal af aan de niet nucleaire landen; kernwapens blijven het ultieme machtsinstrument en zijn, in de handen van de officiële kernwapenstaten, volstrekt legitiem.

Kortom, het NPV als mondiaal normatief kader voor nucleaire non-proliferatie is aan ernstige erosie onderhevig. Non-proliferatie en ontwapening zijn keerzijden van dezelfde munt, maar de kernwapenstaten zijn niet van plan om naar een volwaardige nucleaire ontwapening te streven. Verschillende niet-gebonden landen verzetten zich steeds meer tegen deze dubbele maatstaven. Zij willen voorkomen dat het NPV niet eeuwig verwordt tot wat een Indiase onderminister van Defensie ooit omschreef als 'nucleaire apartheid' waarbij sommige landen een intrinsiek recht op kernwapens en anderen niet. Het kernprogramma van Iran dreigt een wig te drijven tussen deze kampen, en na het opzeggen van het verdrag door Noord-Korea zal Iran een precedent vormen voor toekomstige proliferatiegevallen. Wordt het nucleaire programma van Iran niet ingeperkt, dan verliest het non-proliferatieregime alle geloofwaardigheid. Het staat echter vast dat het imperfecte NPV beter is dan geen regime, en dat het wegvallen van het mondiaal non-proliferatiekader alleen maar zal resulteren in verdere verspreiding van nucleaire wapens. Indien Iran over een volledige en onafhankelijke kerncyclus komt te beschikken zullen in het instabiele Midden-Oosten ongetwijfeld Egypte, Syrië, Turkije en Saoedi-Arabië hun niet-nucleaire status heroverwegen. Afbreuk van het NPV zal ook invloed hebben op de delicate nucleaire verhoudingen in het Verre-Oosten; juist dit verdrag heeft Japan en Zuid-Korea weerhouden van de aanschaf van kernwapens. De waarschuwing van het UN High-Level Panel dat de wereld binnenkort een cascade aan proliferatie riskeert, zou dan een gevaarlijke werkelijkheid worden.³

Het Midden-Oosten

Het Midden-Oosten herbergt een van de meest complexe en hardnekkige conflicten van deze eeuw; het Israël-Palestina vraagstuk. Hiernaast blijken de geopolitieke verhoudingen in de regio uiterst instabiel, met een veelheid van botsende belangen en machtsstrijden. Tot slot spelen niet-statelijke actoren een prominente rol, van Hezbollah in Libanon tot Al Qaeda in Irak, en begint om de regio de algemene perceptie van westerse vijandigheid en dubbele maatstaven zich steeds meer te manifesteren. Op dit schaakbord is Iran de grootste regionale speler, en door middel van verschillende machtsinstrumenten oefent het een grote invloed uit in de regio. De inzet van Iran – een onafhankelijke kerncyclus – zal in geval van realisatie direct de huidige machtsbalans veranderen.

Ten eerste heeft het nucleaire programma ernstige implicaties voor Israël. De Amerikaanse retoriek is onbuigzaam: Iran mag en zal geen kernwapen ontwikkelen. De Israëlische retoriek is zelfs apocalyptisch: een kernwapen in handen van Teheran is de grootste dreiging voor het voortbestaan van de Israëlische staat sinds haar ontstaan in 1948. Dit gevaar komt ten

eerste voort uit het feit dat Israël in de categorie 'one bomb state' valt, dat wil zeggen dat één grote kernexplosie voldoende is om het land van de kaart te vegen. Ten tweede heeft Iran meermaals letterlijk bedreigd om dit te doen. De inmiddels notoire opmerking van Ahmadinejad was geen incident, want oud president Rafsanjani heeft eerder in een vrijdagmiddagpreek laten weten dat het probleem Israël met één kernbom kon worden opgelost. Voorts wordt de Shahab 3 ballistische raket, die alle steden in Israël kan bereiken, regelmatig door de straten van Teheran geparadeerd gehuld in 'dood aan Israël' leuzen. Tot slot is Iran volgens de US State Department nog steeds een van de grootste statelijke sponsors van terroristische organisaties zoals Hezbollah en Hamas, en levert het naast financiële steun ook conventionele wapens. Een mogelijk toekomstig verband tussen terrorisme en massavernietigingswapens is een uiterst gevaarlijk vooruitzicht.

Israël ontkent noch bevestigt zijn nucleaire status, maar volgens deskundigen beschikt het land over een aanzienlijk nucleair arsenaal. Op het eerste gezicht lijkt een nucleair Iran niet onlogisch voor nucleair evenwicht in de regio. Echter de combinatie van voornemen met agressieve Iraanse retoriek, maakt een stabiele detente geen sinecure. Bovendien is op het niveau van de nucleaire afschrikking geen daadwerkelijke evenwicht in zicht. Zo heeft Israël een effectief waarschuwingssysteem (*early warning*), een werkend raketschild (de Arrow-raket kan de Shahab 3 onderscheppen) en een *second strike capability* (Israëlische onderzeeboten kunnen kruisraketten afvuren); elementen die volledig buiten bereik van Iran zijn. Gecombineerd met de agressieve houding van Iran impliceert dit juist een gevaarlijke nucleaire onbalans die kan leiden tot ernstige miscalculaties door beide partijen. Een preventieve aanval van Israël, analoog aan de luchtaanval op de Osirak kernreactor van Saddam Hoessein in 1981, behoort dan ook tot de mogelijkheden om nucleaire overmacht te behouden. Het gevolg hiervan zou bijzonder ongunstig zijn voor vrede in het Midden-Oosten.

Gevraagd naar hun mening over het nucleaire programma van Iran, vermelden veel Arabische regimes direct de dubbele maatstaven die gelden ten opzichte van de nucleaire wapens van Israël. Maar de Arabische landen zitten niet te wachten op een kernwapen in Perzische handen. Strategisch gelegen en met bijna 70 miljoen inwoners vormt de sjiïtische republiek van Iran een bedreiging voor de overwegende soennitische koninkrijken aan de Perzische Golf. Vrees voor export van revolutionair gedachtegoed, en het vermogen van Iran om te stoken bij onderdrukte sjiïtische minderheden leiden tot argwaan over de Iraanse ambities voor regionaal leiderschap. Iran heeft derhalve ook weinig bondgenoten in de regio; alleen Syrië heeft Iran bijgestaan tijdens de Iran-Irak oorlog (1980-1988), toen Iran eenzaam en geïsoleerd vocht tegen de inval van Irak. De traditioneel goede relaties tussen deze twee steeds meer onder druk staande landen werd bevestigd in een bezoek van Ahmadinejad aan Damascus in januari 2006. Het regime van Bashad al Assad, in het nauw gedreven door de moord op de Libanese oud-premier Hariri, is weliswaar een junior partner in het strategisch verband, maar hoopt door het sluiten van de gelederen met Teheran sterker te staan in Libanon. Iran zoekt op zijn beurt voldoende ruimte voor Hezbollah, nog steeds een effectief instrument tegen Israël. Tot slot wijzen rapporten op mogelijke afspraken waarbij Damascus in geval van sancties tegen Teheran Iraans 'materiaal' zou opslaan, in ruil voor onderdak aan gezochte Syrische leden van de veiligheidsdiensten.⁴

De ontwikkelingen in Irak zijn cruciaal voor de stabiliteit van de regio. Iran heeft geen baat bij een sterk Irak dat als bondgenoot van de Verenigde Staten optreedt, maar heeft ook niets te winnen met een burgeroorlog die het land verscheurt. Noordoost-Iran herbergt tenslotte eveneens een grote, onrustige Koerdische bevolkingsgroep. Het vermogen van Iran om de situatie in vooral Zuid-Irak te beïnvloeden is onderwerp van veel debat, maar het staat vast dat Teheran aanzienlijke steun kan mobiliseren mocht het nodig zijn. Zo is de sjiïtische Badr-militie uitgerust en getraind door de Iraanse Revolutionaire Garde, en heeft de geestelijke Moqtada al-Sadr laten weten dat als Iran door de Verenigde Staten wordt aangevallen, zijn militie (weer) de wapenen zal opnemen tegen de Amerikaanse troepen in Irak. Ook zijn Iraanse inlichtingendiensten actief in Zuid Irak, en Groot-Brittannië heeft Iran recentelijk

beschuldigd van betrokkenheid bij aanslagen tegen Britse troepen met *improvised explosive devices* (IED's) in Irak. Iran heeft meermaals laten doorschemeren dat Amerikaanse en Britse actie tegen het nucleaire programma gevolgen zou kunnen hebben op de fragiele situatie in Irak, maar het escalerend conflict tussen soennieten en sjiïeten zal eveneens een reactie van de soennitische buurlanden van Irak kunnen uitlokken.

Tot slot hebben de *Global War on Terror* en vele incidenten zoals beschietingen van moskeeën in Falluja en het Abu Ghraib-schandaal de antipathie in moslimlanden jegens Amerika en het Westen versterkt.⁵ De rel na de publicaties van tekeningen van de profeet Mohammed zijn niet alleen illustratief voor de groeiende kloof tussen culturen, maar zijn vooral door de regeringen van Iran en Syrië aangewakkerd en benut om de kracht van de publieke opinie te onderstrepen. Ontkenning van de holocaust, een tekenwedstrijd over de holocaust en de dreigementen over het voortbestaan van Israël; ze zijn alle bedoeld om het bredere buitenlandse moslimpubliek aan te spreken. Iran is zich goed bewust van het feit dat niet alleen het Midden-Oosten kampt met groeiende onvrede, maar dat ook aanzienlijke moslim minderheden in de Europese steden problemen kunnen veroorzaken. Zo werd de Franse ambassadeur ontboden op het ministerie van Buitenlandse Zaken in Teheran opdat Frankrijk harder zijn best zou doen om de rellen in voorsteden van Parijs op te lossen.⁶

De rol van olie

Dagelijks worden meer dan 80 miljoen vaten olie gewonnen, maar de mondiale vraag naar olie blijft stijgen. Het gevolg is een hoge olieprijs, momenteel zo'n \$ 60 dollar per vat, meer dan het driedubbele van de kostprijs in de duurste velden. Iran is de tweede producent van olie binnen de OPEC, heeft een grote invloed op het beleid van het kartel en bezit zo'n tien procent van de wereld oliereserves. Voorts herbergt Iran na Rusland de grootste gasreserves ter wereld. Dit gegeven is een krachtig wapen in handen van Teheran, en het wordt op een actieve en passieve manier uitgebuit.

Ten eerste heeft Iran de afgelopen jaren olie- en gascontracten afgesloten met verschillende landen. Zo is met India een contract afgesloten voor gasleveranties – middels een pijplijn die straks dwars over het grondgebied van aartsvijand Pakistan zal lopen – ter waarde van \$ 22 miljard. Tot grote spijt van Iran vond dit geen weerslag in het stemgedrag van India tijdens de IAEA Board of Governors vergadering in september 2005; India stemde vóór de mogelijke rapportage van Iran aan de Veiligheidsraad. Indiase steun voor het Amerikaanse beleid was immers noodzakelijk op de vooravond van het nucleair samenwerkingsverdrag met de Verenigde Staten. Belangrijker voor Iran is echter de samenwerking met permanent lid van de Veiligheidsraad, China.

In 2003 werd China de tweede grootste importeur van olie in de wereld. De onstuimige groei van de economie is afhankelijk van energie opgewekt door olie, kolen en gas. Het veiligstellen van de energievoorziening is inmiddels een van de hoogste prioriteiten voor Peking. In maart en oktober 2005 tekenden twee Chinese staatsbedrijven een contract ter waarde van \$ 100 miljard met Iran voor leveranties van vloeibaar aardgas (LNG) over 25 jaar, en een aandeel in de ontwikkeling van de Yadavaran gasvelden. Meer landen hebben omvangrijke energiecontracten afgesloten met China; onder meer Venezuela, Myanmar (Birma), Angola, Nigeria en Soedan. Met landen zoals Cuba en Zimbabwe heeft China vergaande overheidsbanden gekweekt. Het gevolg is dat landen die door mensenrechtenschendingen of een democratisch tekort worden gemeden door het Westen, nu waardevolle contracten of contacten hebben met China; een zogenaamde 'As van de Draak'. Chinese oliebelangen in Soedan hebben consensus in de Veiligheidsraad met betrekking tot de genocide in Darfur voorkomen, en de vraag is nu hoe zwaar de Chinese energiebelangen in Iran wegen. Als China niet instemt met eventuele sancties tegen Iran, dan is wellicht een keerpunt bereikt; interventies op voorwaarden van het Westen behoren tot het verleden.

Op het passieve vlak heeft Iran, mocht het worden geconfronteerd met sancties of directe actie, bedreigd met gebruik van het 'olie wapen'. Aangezien Iran primair olie en gas exporteert, en dit verantwoordelijk is voor zeker 50% van de staatsinkomsten, zijn sancties op de export bijzonder schadelijk voor Iran. Maar in tegenstelling tot de situatie in 2003 kan onttrekking van een deel van het olieaanbod op de wereldmarkt niet worden opgevangen door de reservecapaciteit van *swing producer* Saoedi-Arabië. De orkaan Katrina in de Verenigde Staten, onrust in Nigeria en de toenemende vraag leiden tot maximale productie. Kortom, beperking van de olie- of gasexport door of tegen Iran leidt tot een *zero sum game*: Iran riskeert een enorme terugval in inkomsten, en de wereld een prijsexplosie van energie. Directe militaire confrontatie zou tot het laatste kunnen leiden, aangezien Iran invloed kan uitoefenen op de doorvaart in de Straat van Hormuz. Een kwart van de wereldolie passeert dit knelpunt.

De oliemarkten bekijken de oplopende spanning over het nucleair programma van Iran met zorg, en dit heeft zichtbaar effect op de olieprijsen. De (verijdelde) aanslagen op raffinaderijen in Saoedi-Arabië zijn een omineus teken dat ook terroristen zich bewust zijn van de fragiliteit van de energievoorziening. Zonder het aanklaarten van *Doomsday scenarios* is het noemenswaardig dat de voormalige voorzitter van het Federal Reserve System (Fed), Alan Greenspan regelmatig opmerkte dat alle drie naoorlogse recessies werden veroorzaakt door een scherpe toename in de prijs van olie.

De status van de dollar

Een subtiele manier van Iran om de positie van de Verenigde Staten te ondermijnen is het opzetten van een oliebeurs, waar olie wordt verhandeld tegen euro's in plaats van dollars. Al doen wilde complottheorieën omtrent de Iranian Oil Bourse (OIB) de ronde, het verkopen van olie voor euro's is niet nieuw. Saddam Hoessein verkocht Iraakse olie voor euro's (dit werd na de inval in 2003 overigens teruggedraaid), De Russische president Poetin filosofeerde publiekelijk met het idee, Venezuela ruilt olie tegen economische handel en Noorwegen is voornemens om *Brent Crude* op een eigen beurs in euro's te verhandelen.

Veel olie-exporterende landen zoals Rusland drijven inmiddels meer handel met Europa dan de Verenigde Staten. Voor hen is oliehandel in euro's economisch niet onlogisch. Ook Iran drijft veel meer handel met de EU; het is immers nog steeds onderworpen aan unilaterale Amerikaanse sancties. Maar de handelingen van Saddam Hoessein en de Venezolaanse president Chávez, en de publieke overpeinzingen van Poetin waren duidelijke politieke signalen aan Washington. Door namelijk oliehandel in euro's te propageren wordt bijgedragen aan de afbreuk van de status van de dollar als reservevaluta van de wereld.

Sinds de jaren zeventig is de dollar de reservemunt van de wereld, volgens president De Gaulle een 'privilège exorbitante' omdat de Verenigde Staten naar believen dollars kunnen drukken die anderen in betaling nemen. Kort nadat dat de dollar werd losgekoppeld van goud, werd in overleg met Saoedi-Arabië en de andere OPEC landen besloten om olie alleen tegen dollars te verhandelen. Momenteel wordt de dollar echter geplaagd door een structureel probleem: de buitensporige schuldenlast van de Verenigde Staten. De VS zijn met een bedrag van meer dan \$ 8,1 triljoen (\$ 8,100,000,000,000) het land met de hoogste staatsschuld ter wereld; een jaarlijks begrotingstekort dat wordt opgejaagd door de enorme kosten van de oorlog in Irak en Afghanistan, een economie die twee keer zoveel importeert als exporteert, en een maatschappij die draait om aankopen op krediet. Veel van de staatsschuld zit vast in obligaties in handen van buitenlandse, voornamelijk Aziatische banken, die hiermee aanzienlijke dollarreserves hebben opgebouwd. Ook moet het import-export verschil worden opgevuld door inkomende kapitaalstromen. Als gevolg hiervan zijn de Verenigde Staten volledig afhankelijk van de 'vrijgevigheid' van anderen. Mochten bijvoorbeeld de Aziatische banken plotseling minder dollars willen kopen, zal de rente in de

VS stijgen om bestaande crediteuren te kunnen behouden. Het risico bestaat dat de dollar dan verder in waarde zakt en dat banken en beleggers die de waarde van hun dollars zien slinken, meer van de hand doen om hun verlies te beperken. Dit domino-effect kan leiden tot een zogenaamde 'hard landing' van de dollar, waarbij deze plotseling veel van zijn waarde verliest.

De enorme schuldenlast van de Verenigde Staten drukt de waarde van de dollar, maar de grote dollarreserves van de Aziatische banken blijven altijd nuttig om olie aan te kopen op de internationale markt. Dit voordeel vervalt als olie niet in dollars maar in euro's wordt verkocht. De Iraanse oliebeurs verhandelt maar een klein aandeel van de wereldmarkt, en zal zeker niet de aanzet zijn tot wereldwijde verkoop van olie voor euro's. Het knaagt echter wel verder aan de positie van de dollar. Belangrijker is de rol van Rusland en China. Het signaal van Poetin dat hij Russische energie voor euro's wilde verkopen kwam in het najaar van 2003, uit onvrede over het unilateraal optreden van de Verenigde Staten in Irak. Rusland was vorig jaar de grootste olieproducent in de wereld (met meer dan tweemaal de productie van Iran) en als Rusland besluit olie in euro's te verkopen, of als China speculeert over de verkoop van dollarreserves, kunnen wel reële gevolgen voor de dollar ontstaan. Steun van deze twee landen bij eventuele maatregelen tegen Iran lijkt vanuit dit oogpunt dan ook verstandig voor de Verenigde Staten.

Er wordt al jaren gespeculeerd over een val van de dollar, maar deze heeft nog steeds niet plaatsgevonden. Deskundigen zoals de oud-voorzitter van de Fed Paul Volcker en internationale belegger George Soros achtten de kans toch aanzienlijk dat de dollar scherp in waarde daalt voor 2010, en ondertussen blijven de Amerikaanse schulden toenemen. De oliebeurs van Iran zal niet de aanzet zijn tot wereldwijde verkoop van olie tegen euro's, maar een escalatie tussen Iran en met name de Verenigde Staten kan wel ingrijpende consequenties hebben voor de financiële markten. Bovendien kan de aanzet tot een daling van de dollar uit een totaal andere hoek komen. In de speculatieve wereld van internationale financiën hebben soms kleine gebeurtenissen grote onvoorspelbare gevolgen.

Conclusie

Het internationaal schaakspel om de kerncyclus van Iran wordt gespeeld op vier wankelende fronten, alle pilaren voor de huidige wereldorde. Ten eerste is de geloofwaardigheid van het NPV afhankelijk van de uitkomst van de strijd om de kerncyclus van Iran. Voorts speelt het strategisch gelegen Iran een belangrijke rol in het Midden-Oosten en veel landen en actoren kunnen betrokken raken als het conflict verder escaleert, met ernstige destabilisatie van de regio als gevolg. Ten derde is voldoende betaalbare olie essentieel voor de wereldeconomie, en de grootmachten schuwen in de regel weinig om voldoende aanvoer te verzekeren. Tot slot is de zwakte van de dollar een zorgwekkend fenomeen, waarbij een 'hard landing' of scherpe waardedaling grote gevolgen zal hebben voor de Verenigde Staten en de wereldeconomie. Deze vier schaakborden zijn met elkaar verbonden, en destabilisatie op één front kan direct gevolgen hebben op de andere.

De huidige confrontatie met betrekking tot de kerncyclus van Iran kan inderdaad goed worden vergeleken met de Cubaanse raketcrisis. In het standaardwerk *The Essence of Decision* wordt betoogd dat internationale handelingen niet alleen voortvloeien uit een rationeel denkend orgaan die een kosten-batenanalyse maakt met één bewust oogmerk.⁷ Vaak zijn besluiten een onverwacht resultaat van een ondoorzichtig bureaucratisch proces of de uitkomst van een persoonlijk onderhandelingstraject van enkele invloedrijke beleidsmakers. Soms is een ontwikkeling echter een toevallige samenloop van omstandigheden, en betrokkenen bij de Cubaanse raketcrisis spreken nog steeds van een onwaarschijnlijk geluk dat een kernoorlog niet werd ontketend tijdens deze gespannen dertien dagen. Bij de crisis in Iran staan andere zaken op het spel, en het is de hoop dat ook hier de afloop gunstig is. Anders zouden, zoals François Heisbourg van het International

Institute for Strategic Studies onlangs stelde, de gebeurtenissen in Iran wel eens het begin van een nieuwe wereldorde kunnen inluiden.⁸

Mr. S. Boeke is als marineofficier (LTZA 20C) verbonden aan het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'.

Noten

1. Zie de verklaring van directeur-generaal ElBaradei op www.iaea.org.
2. 'Good Nukes, Bad Nukes', *Washington Post*, 28 februari 2006.
3. *UN High Level Panel Report on Threats, Challenges and Change*. December 2004. <http://www.un.org/secureworld/report2.pdf>.
4. *Jane's Defence Weekly*, 20 december 2005.
5. Zie 'How the United States Is Perceived in the Arab and Muslim Worlds', Pew Global Attitudes Project, www.pewglobal.org.
6. Iranian Students News Agency, 13 november 2005.
7. Graham T. Allison & Philip Zelikow, *The Essence of Decision*, 2nd edition 1999.
8. François Heisbourg, 'La clé de la crise Iranienne est à Pékin', *Le Monde*, 1 september 2005.