

De adelaar en de leeuw

Verleden en heden van het Amerikaans- Iraanse conflict¹

Peyman Jafari

Vanaf het moment dat Donald Trump in november 2016 president werd, hangt de toekomst van het nucleaire akkoord met Iran aan een zijden draadje. De vervanging van Rex Tillerson door Mike Pompeo als minister van Buitenlandse Zaken en de benoeming van John Bolton tot zijn nieuwe nationale veiligheidsadviseur zijn in ieder geval geen goed teken voor de toekomst van de Amerikaans-Iraanse relaties. Pompeo staat bekend als tegenstander van het akkoord en van Iran in het algemeen. Bolton was als bondgenoot van George W. Bush een enthousiaste voorstander van de Irak-oorlog en hij pleit regelmatig voor het bombarderen van en *regime change* in Iran.²

Wat verklaart deze koers van harde confrontatie en hoe past die in de bredere Midden-Oostenstrategie van de VS? Het antwoord op die vraag is helder, zeggen Trump en zijn politieke medestanders. Iran zou verantwoordelijk zijn voor de chaos in de regio, of zoals de Amerikaanse minister van Defensie James Mattis het uitdrukte: "The Iranian regime, in my mind, is the single most enduring threat to stability and peace in the Middle East."³

Het gevaar van het Iraanse regime wordt teruggevoerd tot zijn autoritaire karakter, steun voor terrorisme, bewapening, en zucht naar regionale overheersing. De buitenlandpolitiek van Iran heeft ongetwijfeld abjecte en destructieve aspecten, zoals de steun voor het Assad-regime in Syrië, maar de genoemde elementen bieden geen goede verklaring voor het Amerikaans-Iraanse conflict. Het autoritaire karakter van het Saoedische regime weerhoudt de VS er niet van om dat regime als zijn belangrijkste bondgenoot in de regio te bestempelen. De Iraanse steun aan terrorisme verwijst vooral naar Hamas (Palestina), Hezbollah (Libanon), Iraakse milities en de Houthi's (Jemen). Het probleem hiermee is dat a) de definitie van terrorisme gepolitiseerd is en selectief wordt toegepast; b) de activiteiten van deze organisaties niet simpelweg tot terrorisme gereduceerd kunnen worden,

ook al maken ze zich daaraan schuldig; c) deze organisaties ontstaan zijn in een specifieke politieke context, en daarom een eigen dynamiek en sociale basis hebben. Kortom, ze zijn geen marionetten van Teheran. Bovendien wordt de Iraanse steun aan deze groepen niet in de eerste plaats, laat staan uitsluitend, bepaald door een revolutionaire ideologie (politieke islam); realpolitik en geopolitieke overwegingen zijn van veel groter belang.

Om de confrontatie tussen de VS en Iran in het Trump-tijdperk beter te begrijpen is het belangrijk om twee analyses te maken. Ten eerste moeten we kort terugkijken naar de geschiedenis van de Amerikaans-Iraanse verhoudingen om een beter beeld te krijgen van continuïteit en verandering daarin. Ten tweede moeten we proberen te begrijpen hoe Iran en de VS naar de recente geopolitieke verschuivingen in het Midden-Oosten kijken en welke rol ze zelf daarin spelen.

Van 'Twin Pillars' tot 'Dual Containment'

Tot 1979 was het Iran van de sjah, samen met Saoedi-Arabië, onderdeel van de Amerikaanse 'Twin Pillars'-strategie: samen moesten zij de externe invloed van de Sovjetunie, en de interne invloed van de communisten en



de nationalistische bewegingen bestrijden. Nadat de Britten zich in 1968 uit de Perzische Golf terugtrokken werd deze taak vooral door de sjah met groot enthousiasme opgepakt, toen hij bijvoorbeeld in 1972-75 4.000 soldaten naar Oman stuurde om een opstand van linkse rebellen te onderdrukken. Iraanse militaire interventies in de regio werden toen door het Westen enorm toegejuicht, in tegenstelling tot nu.

De revolutie die in 1979 de sjah ten val bracht veranderde de situatie. Die revolutie dreef voor een belangrijk deel op de woede tegen de VS, wat gezien kan worden als de *blowback* (CIA-term) uit 1953, toen de VS en Engeland via een staatsgreep de regering van de seculiere democraat en nationalist Mohammad Mosaddeq ten val brachten. Aan de Amerikaanse zijde werd er juist een trauma geboren, toen militante moslimstudenten met de zegen van Ayatollah Khomeini (stichter van de Islamitische Republiek) in november 1979 het Amerikaanse ambassadepersoneel 444 dagen lang gijzelden.

De internationale politiek van de Islamitische Republiek had in die begindagen een onmiskenbaar revolutionair karakter. Zoals na elke revolutie wilde ook het Iraanse regime de revolutie exporteren. De buitenlandpolitiek van Iran werd

geformuleerd op basis van verzet tegen de internationale orde die gedomineerd werd door de VS en de Sovjetunie. De Irak-Iran oorlog (1980-88) maakte echter korte metten met de illusie dat de Islamitische Republiek zo'n rol zou kunnen spelen. Die oorlog creëerde wel een nieuw trauma bij veel Iraniërs en vormde de mentaliteit van de politieke en militaire top van Iran. Hoewel de oorlog door Saddam Hoessein begonnen was, sprak de VN namelijk geen veroordeling uit en bijna alle Arabische landen gaven steun aan Irak (op cruciale momenten gold dat ook voor de VS). Syrië was het enige Arabische land dat Iran steunde, hetgeen de alliantie van beide landen beter verklaart dan het alevitische (aan sjiïse gerelateerde) geloof van de Assad-clan.

In de jaren negentig kreeg de buitenlandpolitiek van Iran een meer pragmatische koers, mede als gevolg van interne ontwikkelingen. Rond president Ali Akbar Hashemi Rafsanjani vormde zich een factie die de Iraanse economie enigszins opende voor de internationale markten, de relatie met Saoedi-Arabië herstelde, en de banden met Europa aanhaalde. De verkiezing van de hervormingsgezinde president Mohammad Khatami in 1997 en zijn lancering van "de dialoog tussen beschavingen" was een verdere stap in die richting.

Aan de Amerikaanse zijde werd na de Iraakse invasie van Koeweit in 1990 en het einde van de Koude Oorlog de strategie van “dual containment” ingevoerd om de Amerikaanse dominantie in de Perzische Golf te behouden. Deze strategie van het inperken van de invloed van Iran en Irak, via onder andere economische sancties en het balanceren van beide landen tegen elkaar, duurde tot het einde van de presidentschap van Bill Clinton.

De Iraanse macht in de regio is beperkter dan sommigen doen voorkomen

Het presidentschap van George W. Bush en de aanslagen van 9/11 leidden tot belangrijke veranderingen. De oorlog tegen Irak in 2003 maakte praktisch een einde aan “dual containment.” Maar het is belangrijk om ook de continuïteit tussen de Clinton- en Bushperiode te herkennen.⁴ De aanval op Irak was de voortzetting van Clintons wurgsancties die volgens de VN aan half miljoen Iraakse kinderen het leven kostten en van de regelmatige bombardementen in de jaren negentig. Ook onder Clinton was *regime change* in Irak altijd al het impliciete en soms expliciete doel geweest.

It is the geopolitics, stupid!

De Amerikaanse oorlogen tegen Afghanistan en Irak veranderden op dramatische wijze de veiligheidszorgen bij de Iraanse leiders; er waren immers opeens tienduizenden Amerikaanse troepen aan de oost- en westgrens van het land gestationeerd en uit Washington klonken geluiden voor *regime change* in Iran. Maar de leden van *The Project For A New American Century* die zo hard voor de Irak-oorlog hadden gepleit, bereikten het tegenovergestelde van het doel dat in de naam van hun denktank werd uitgedrukt. De bezetting van Irak en Afghanistan beschadigde niet alleen de economische, militaire en politieke macht van de VS, maar ook zijn *soft power*.⁵ Het wegvallen van Saddams regime betekende bovendien dat de Iraanse invloed toenam, niet door een vooropgezet plan van zijn leiders, maar door het machtsvacuüm dat de Amerikanen in Irak creëerden.

De afname van Amerikaanse macht in het Midden-Oosten werd verder versterkt door de Arabische revoltes, die pro-Amerikaanse regimes in Egypte en Tunesië ten val brachten. Aanvankelijk leek Iran hiervan te profiteren, maar de opstand tegen Assad bracht zijn Syrische bondgenoot in de problemen. De interne opstand in Syrië werd al gauw over-

schaduw door een proxy-oorlog die op Syrisch grondgebied werd uitgevochten tussen enerzijds Iran en Rusland, die Assad steunden, en anderzijds Turkije, Saoedi-Arabië en de VS, die de gewapende oppositie steunden.

De onderhandelingen over het nucleaire programma van Iran liepen parallel aan deze geopolitieke verschuivingen. Vanaf 2003 werd er onderhandeld, maar de partijen stonden te ver van elkaar. Iran eiste de erkenning van zijn recht om uranium te mogen verrijken. De Bush-regering in de VS wilde juist dat Iran uraniumverrijking stop zou zetten voordat er onderhandeld kon worden en slaagde erin om economische sancties aan Iran op te leggen. De interne problemen in Iran en de verkiezing van president Barack Obama in 2009 creëerden een nieuwe opening. In juli 2015 werd na serieuze onderhandelingen tussen de P5+1 (permanente leden van de VN-Veiligheidsraad + Duitsland) het *Joint Comprehensive Plan of Action* (het ‘nucleaire akkoord’) ondertekend. Daarmee werd het Iraanse recht op uraniumverrijking erkend, maar Irans nucleaire programma werd drastisch gereduceerd en onder streng internationaal toezicht geplaatst.

Belangrijker nog, het nucleaire akkoord betekende een impliciete erkenning van de invloed van Iran als een regionale machtsfactor — en precies dat, in plaats van het streven naar kernwapens, is naar mijn mening altijd al het doel van de Iraanse leiders geweest. Dat betekende een nieuwe machtsbalans in de regio. Obama leek die verschuiving schoorvoetend te willen accepteren, en zag de herbalancering tussen Iran en Saoedi-Arabië als een noodzakelijke stap om een meer zelfregulerende regionale orde te creëren. Dit kwam vooral voort uit strategische overwegingen: de Amerikaanse interventies in het Midden-Oosten hadden geleid tot een *imperial overstretch*, terwijl de VS juist een “pivot to Asia” moesten maken om de groeiende economische en militaire macht van China het hoofd te kunnen bieden.

Deze herbalancering in de regio stuitte echter op het verzet van Saoedi-Arabië en Israël, die daarom ook naar elkaar toe bewogen. Hun strategie was erop gericht om het nucleaire akkoord te voorkomen, en na de ondertekening te ondermijnen, Iran te laten bloeden in Syrië, en de VS tot een confrontatie met Iran aan te zetten. Net als Iran hebben ook Israël en Saoedi-Arabië veiligheidszorgen, en die zijn zeer begrijpelijk. Maar hun representatie van de regionale verhoudingen en Irans rol daarin staat ver af van de realiteit. Dit is wat de Israëlische premier Benjamin Netanyahu 6 maart 2018 in zijn toespraak op de bijeenkomst van de *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC) vertelde:



“Darkness is descending on our region. Iran is building an aggressive empire.”⁶ Volgens het Saoedische koningshuis is dit “empire” bovendien Perzisch en sjiiitisch, en het wordt ook nog eens geleid door een “nieuwe Hitler.”⁷ De typering Perzisch-sjiitisch is bedoeld om sektarisme aan te wakkeren om de soennitisch-Arabische publieke opinie tegen Iran te mobiliseren, terwijl de verwijzing naar Hitler gericht is aan de westerse publieke opinie.

De bewering dat Iran uit ideologische of religieuze overwegingen de regio wil overheersen is niet alleen onjuist, het gaat ook voorbij aan de rol die “nationale belangen” in de buitenlandpolitiek van Iran spelen. Lange tijd had Iran slechts Syrië als regionale bondgenoot. In Libanon heeft Iran geen controle, maar wel invloed via de sjiiitische beweging Hezbollah, die in een coalitie met christenen en soennieten het land bestuurt. Iran heeft pas na 2003 in Irak invloed gekregen, maar zeker geen controle, en zelfs die invloed is beperkt.

De logica achter de Iraanse steun aan de milities in de regio heeft weinig met religie te maken en veel meer met wat Vali Nasr noemt “forward defense”, vooruitgeschoven defensie.⁸ Dit wordt nog duidelijker als we naar de militaire

machtsverhoudingen in de regio kijken. In 2016 besteedde Iran drie procent van zijn BNP aan militaire uitgaven, flink minder dan de percentages die Saoedi-Arabië (10) en Israël (6) daaraan besteedden. Die kloof is zelfs groter als we naar de absolute cijfers kijken. In 2016 bedroegen de militaire uitgaven van Iran 12,7 miljard dollar. In dat jaar bedroegen de Israëlische militaire uitgaven 18 miljard dollar en die van Saoedi-Arabië 63,7 miljard dollar, dus vijf keer zoveel als de Iraanse. Bovendien staat zowel Saoedi-Arabië als Israël onder de militaire paraplu van de VS. De ontwikkeling van langeafstandsraketten door Iran is bovenal een poging om de enorme militaire kloof met zijn tegenstanders enigszins te compenseren.

We kunnen dus concluderen dat de Iraanse macht in de regio beperkter is dan sommigen doen voorkomen, maar die is daardoor natuurlijk niet onproblematisch. Mijn punt is meer dat als grootmachten zoals de VS de beweegredenen van Iran veel meer vanuit zijn veiligheidsoverwegingen en real-politik begrijpen, het vinden van diplomatieke en duurzame oplossingen voor het conflict met Iran makkelijker wordt. President Trump lijkt echter juist in de omgekeerde richting te bewegen, en daarmee zijn we terug bij de “waarom” vraag.

[Een Amerikaans marineschip lanceert een Tomahawk-kruisraket. Ook onder Clinton, die Irak regelmatig bombardeerde, was *regime change* in Irak altijd al het impliciete en soms expliciete doel geweest \(foto: U.S. Navy\)](#)

Continuïteit?

Door de geschiedenis van de relatie tussen de VS en Iran te beschrijven heb ik geprobeerd duidelijk te maken dat de conflicten uit het verleden zeer sterk doorwerken in hun wederzijdse wantrouwen. Bovendien blijft Iran een uitdager van de Amerikaanse geopolitieke belangen, niet meer als de revolutionaire speler van weleer, maar eerder als een revisi-onist. Iran wil in de regionale en mondiale structuren waar-van het is uitgesloten een sterkere positie opeisen. Daarmee lijkt de Iraanse visie, zoals Vali Nasr stelt, niet zozeer op die van Lenin en Mao, maar veel meer op die van Poetin en Xi Jinping — vandaar ook hun goede relaties.

Obama's nucleaire akkoord met Iran was tevens een middel om Iran hierin enigszins tegemoet te komen, maar Trump wil dit teruggedraaien en terugvallen op Amerika's traditio-nale bondgenootschap met de Arabische dictaturen, in het bijzonder met Saoedi-Arabië. Maar net zoals bij Clinton en Bush moet de continuïteit tussen Obama en Trump niet onderschat worden. Obama was bereid om het nucleaire akkoord te ondertekenen omdat hij van mening was dat de VS zich geen nieuwe oorlogen konden veroorloven en vanaf 2012 begon de militaire top in de VS de hoop op de val van Assad, en daarmee een fundamentele verzwakking van Iran, op te geven. Om de Arabische bondgenoten gerust te stel-len, stemde Obama bovendien in met enorme wapendeals en steunde hij de oorlog die Saoedi-Arabië in 2015 in Jemen begon.

De vraag die opkomt is waarom het Amerikaans-Iraanse conflict vergeleken met andere conflicten zo hoog oploopt en zo veel continuïteit vertoont, ongeacht wie er in het Witte Huis zit. Dit komt omdat een belangrijk deel van het Amerikaanse establishment bezorgd is over de afge-nomen macht van de VS op het wereldtoneel en die zorg koppelt aan Iran. Trumps leus "Make America Great Again" heeft niet alleen een binnenlandse, maar ook een sterk buitenlandse dimensie. De nieuwe Amerikaanse *National Security Strategy* benadrukt op alarmerende wijze dat de VS "moet reageren op de groeiende politieke, economische en militaire competitie" vanuit Rusland en China en noemt direct daarna de "destabiliserende rol" van Iran. Vergelijk dit met de strategienota die in 2012 onder Obama gepubli-ceerd werd onder de titel *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, waarin gesteld wordt: "In order to credibly deter potential adversaries and to prevent them from achieving their objectives, the United States must maintain its ability to project power in areas in which our access and freedom to operate are challenged. (...) States such as China and Iran will continue to

pursue asymmetric means to counter our power projection capabilities..."

Wie vanuit een geopolitiek perspectief naar de wereldkaart kijkt, ziet meteen waarom Iran en Amerika's hegemoniale strategie gekoppeld zijn. Iran heeft de tweede grootste gas-reserves en de vierde grootste oliereserves in de wereld; het heeft de potentie om het olietransport uit de Perzische Golf stil te leggen, en het functioneert als een bruggenhoofd tussen strategische regio's (China, Rusland, Europa). Zonder Iran had Rusland inderdaad niet via Syrië weer een voet aan de grond kunnen krijgen in het Midden-Oosten, en zonder Iran zal het 'One Belt en One Road Initiative' van China geen kans van slagen hebben. Het zijn dit soort overwegin-gen die op lange termijn de Amerikaanse houding tegenover Iran bepalen, maar Trumps gebrek aan een algemene strate-gie in het Midden-Oosten en zijn onberekenbaarheid kunnen op korte termijn krachten losmaken die de chaos in de regio flink kunnen vergroten.

Peyman Jafari is docent aan de Universiteit van Amsterdam.

Wilt u reageren?

Mail de redactie: redactie@atlcom.nl.

1. De leeuw is sinds de 19e eeuw het symbool van Iran.
2. Robin Wright, 'John (Bomb Iran) Bolton, The New War-monger in the White House', *The New Yorker* (23 maart 2018), www.newyorker.com.
3. Leo Shane III, 'General Mattis wants Iran to be a top focus for the next president (whoever it is)', *Military Times* (22 april 2016), www.militarytimes.com.
4. Voor een vroege herkenning van de militarisering van Amerikaanse buitenlandpolitiek onder Clinton, zie Andrew J. Bacevic, 'The Use of Force in the Clinton Era: Continuity or Discontinuity?', *Chicago Journal of International Law* 1 (2), 375 – 379.
5. Joseph S. Nye, Jr., 'The Decline of America's Soft Power', *Foreign Affairs* 83 (3), 16 – 21.
6. 'Full text of Netanyahu's 2018 address to AIPAC', *Times of Israel* (6 maart 2018), www.timesofisrael.com.
7. Ben Hubbard, 'Saudi Crown Prince Likens Iran's Supreme Leader to Hitler', *The New York Times* (15 maart 2018), www.nytimes.com.
8. Vali Nasr, 'Iran Among the Ruins: Tehran's Advantage in a Turbulent Middle East', *Foreign Affairs* 97 (2), 108-118.