
GODE RÅD ER DYRE –
*POLITISKE EKSPERTERS INDFLYDELSE PÅ IRAN
POLITIKKEN I CLINTONS FØRSTE PERIODE*

SØREN NYGAARD HANSEN 2014



VEJLEDER: MICHAEL KJELDEN

FAG: HISTORIE

ROSKILDE UNIVERSITET

ABSTRACT

This is a study of US foreign policy making in relation to the Islamic Republic of Iran during Clinton's first period as president of the United States. It offers a new assessment of US-Iranian relations by exploring the impact policy experts from democratic think tanks had on the Clinton-administrations strategy and sanctions regime.

Clinton had been involved in the think tank community when he was still a Governor but this engagement would soon evolve. When he ran for president in 1992 he joined forces with the *Progressive Policy Institute*, a newly established think tank which formed the core of his political program. It was evident Clinton recognized the sheer value of the policy experts from the public policy institutions and used them to form his new government. With regards to Iran the State Department and Congress played a significant role in the Clinton administration foreign policy-making process. In the State Department one think tank stood out. Founded in 1985, praised as Washington's most influential think tank on Middle East affairs in 1989, the *Washington Institute for Near East Policy* made its way into office with Clinton. Officials from the State Department affiliated with this institute would play a key role in the development of the dual containment policy - the administration's official strategy towards Iran.

In 1994 the Republican party won the majority of Congress and this altered the sanctions game. Strong Senators were eager to punish Iran for their wrong doings including opposing the peace process in the Middle East, supporting acts of terrorism, and Iran's desire to acquire dual-use technology in pursuit of developing weapons of mass destruction. These were the claims the Washington Institute had put forward, and these were the claims the State Department and the Congress put forward to impose additional sanctions.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING	4
1.1. PROBLEMFELT	7
1.2. PROBLEMFÖRMULERING	8
1.2.1. AFGRÆNSNING	9
1.2.2. NØGLEBEGREBER	10
1.3. METODE	11
1.3.1. ANALYSESTRATEGI	12
1.4. FORSKNINGSOVERSIGT	16
1.5. KILDER	21
2. DE AMERIKANSK-IRANSKE RELATIONER	24
3. OM MAGT, INDFLYDELSE OG GODE IDEER	29
3.1. DE UDENRIGSPOLITISKE RAMMER	29
3.2. UDVALGTE TÆNKETANKE	35
3.3. CENTRALE PERSONER	42
4. CLINTON, TÆNKETANKE OG IRAN	44
4.1. OVERGANGSPERIODEN	44
4.2. VEJEN TIL MAGTEN ER BROLAGT MED GODE IDEER	46
4.3. FRA INDDÆMNING TIL UDVIDELSE	48
4.4. SANKTIONSREGIMET UNDER CLINTON	57
5. KONKLUSION	64
6. LITTERATUR	67
WWW	69
BILAG	71
FORMIDLINGSAFSNIT	71
STUDIEFORLØBSBESKRIVELSE	73

Sider a' 2400 anslag: 69

Anslag : 167.315

1. INDLEDNING

Da Bill Clinton blev præsident fik USA mere end en ny leder, de fik også en ny Iran politik hvis strategi blev tegnet af de politiske eksperter som Clinton valgte at rådføre sig med. Jeg vil i modsætning til den brede litteratur ikke kun forholde mig til hvorfor og hvordan Iran politikken under Clinton udviklede sig, men fokusere på de politiske eksperter og deres tilhørsforhold, hvis engagement fremstår som overset.

Clinton administrationen gjorde det hurtigt klart, at mellemøstpolitikken ville ændre sig, og der blev i hans første tid efter hans indsættelse brugt kræfter på at forklare hvordan USA i fremtiden ville håndtere Mellemøsten. Der blev fremlagt nye politikker og strategier der skulle sikre befolkningen i regionen muligheden for demokrati, men det var samtidig også klart at ikke alle stater var parate til at lade sig transformere til en demokratisk stat. Men som man havde set det i de østeuropæiske lande, fandtes der metoder som kunne fremme de demokratiske kræfter. De kulturelle forskelle og en svær nedbrydelig mistro til hinanden havde forplumret alle forsøg på forsoning mellem USA og Iran, og desværre var Iran grundet deres regionale rolle og geostrategiske placering et onde som krævede stillingtagen.

USA's Iran politik er et led i en større kæde som uløseligt hænger sammen med mellemøstpolitikken generelt. En politik som er præget af, hvordan skiftende regeringer i USA tolker såvel den globale som den regionale situation, og hvilke muligheder de har, nationalt i forhold til Kongressen, i forhold til regionen samt det internationale samfund i det hele taget, for at få gennemført deres politik. USA og Iran har siden den islamiske revolution i 1979 haft et ambivalent forhold, som mildest talt har været præget af en ualmindelig hård retorik fra begge sider. De diplomatiske relationer har siden angrebet på den amerikanske ambassade i Teheran været afbrudt, en begivenhed som ligeledes markerede starten på det sanktionsregime som sidenhen har karakteriseret USA's Iran politik. Den amerikanske strategi i Golfen var inden Clinton blev præsident at skabe en magtbalance mellem en regional magt overfor en anden. Iran og Irak udgjorde en brik i den strategi, hvor USA først støttede Iran i et forsøg på at skabe regional stabilitet og siden støttede Irak i forsøget på at inddæmme revolutionen i Iran. En strategi som i begge tilfælde viste sig at fejle fælt, hvor først Iran faldt til fordel for et USA fjendsk

regime og i Iraks tilfælde forsynede man en diktator med et arsenal som han siden vendte først mod sit eget folk og derefter nabostaten Kuwait¹.

De problematiske relationer mellem de to nationer har været offentligt kendte, og i nogle tilfælde til offentlige skue, i mange år uden at der er blevet fundet en holdbar løsning. Der er mange faktorer på spil for begge parter, faktorer som ofte er i direkte modstrid med hinanden. Iran vil gerne være en afgørende magtfaktor i regionen, med et tilsyneladende brændende ønske om at blive en atommagt. En position som USA er stor modstander af, og som de har modarbejdet med (næsten) alle midler. USA's prioriteter hænger sammen med fred, stabilitet og forsyningssikkerhed, og selvom man kunne argumentere for, at Iran ønsker det samme, har det ikke været muligt at finde et fælles ståsted. Konservativt kræfter i Iran har ikke ønsket at gå på kompromis, og i USA har interne magtkampe mellem regeringen og Kongressen også bidraget til at komplicere politikken. Dertil kommer, at hele regionen er et sammensurium af religioner, kulturer, politiske holdninger, alliancer og modarbejdende grupperinger som alle har forskellige holdninger til hvem, hvad og hvordan man skal samarbejde, hvilket bidrager til de problemer som udgør den samlede diskussion og som vidner om den kompleksitet der præger det politiske felt i og om regionen.

Bag den amerikanske præsident er et enormt embedsapparat som støtter og rådgiver præsidenten i at fremføre administrationens politik. Blandt de rådgivere finder man politiske eksperter med en tilknytning til diverse tænketanke, som ofte er håndplukket af præsidenten selv. Det er et kendt fænomen, at beslutningstagere har behov for hjælp til at fordøje den enorme mængde af informationer som de forventes at tage stilling til. Det er også kendt, at tænketanke tilbyder denne hjælp til politikere og andre med adgang til magten. Mindre kendt er omfanget af denne industri som ifølge forskere er massivt til stede i hele den politiske proces², lige fra ideudvikling til implementering til udførelse. I USA har tænketanke udviklet sig til en kæmpe industri, som flere forskere mener har en enorm betydning for det politiske arbejde:

¹ Lake, 1994: pp. 47-48

² Lynn Hellebust, 1996. Abelson, 2002, 2006, James McGann, 2007 og Diane Stone 2004 har alle beskrevet den indflydelse som tænketankene mener at have på den politiske proces

In the Unites States, think tanks have a significant impact on public policy at both the state and national levels... their comments and studies have tremendous influence on policy makers. Yet most think tanks are little known or understood.

Lynn Hellebust³

Helt præcist hvordan denne indflydelse kommer til udtryk er meget forskellig fra en tænketank til en anden, og omfanget er meget afhængig af de øjne som hviler på processen. Nogle tænketanke søger ikke den direkte indflydelse, men mener mere specifikt, at deres mission er oplysning. De vil oplyse politikere så de kan træffe nogle rationelle beslutninger, andre tænketanke er meget mere fokuseret på at ændre politikken i den retning som de mener, er den rigtige – en strategi som til forveksling kan minde om lobbyisme. Tænketanke yder ekspertise på samtlige stadier i lovgivningsprocessen, analyserer aktuelle politikker og forelægge alternative vinkler. De udarbejder rapporter om komplekse politiske emner, de afholder orienteringsmøder og konsultationer. De afholder seminarer og workshops og agerer vidner i høringer og informere Kongressen. Tænketanke bevæger sig i rummet mellem den politiske dagsorden og mediernes verden hvor de udfører samfundsrelevant forskning til glæde og til gavn for alle med interesse i deres felt. Ekspertes fra amerikanske tænketanke anvendes ofte af både medier og politikere til at kommentere og rådgive om nationale såvel som internationale begivenheder. Anvendelsen af eksperter fra diverse tænketanke har længe været en vigtig og naturlig del af den offentlige debat i USA, og grundet deres markante tilstedeværelse kan det derfor undre, at der i det store hele er et begrænset kendskab til det arbejde de udfører. Tænketanke har en stor pallet af forskellige strategier som de kan tage i brug for at influerer den offentlige debat, men er målet derimod at sætte deres præg på en bestemt politik, er det en fordel hvis de politiske eksperter bliver tilknyttet administrationen. Hermed styrker de relationerne til beslutningstagerne, og bliver selv en del af den etablerede magt hvorfra de store linjer tegnes.

³ Hellebust, 1996: p. vii

1.1. PROBLEMFELT

Of the many influences on U.S. foreign policy formulation, the role of think tanks is among the most important and least appreciated.

Richard Haass⁴

There are few ways experts from think tanks can get closer to the policy-making process than by becoming policymakers themselves.

Donald Abelson⁵

Disse to citater indfanger på en meget kort og præcis måde problemfeltet. Richard Haass er et eksempel på en toppolitiker som sideløbende med hans karriere i offentlige embeder har haft tætte relationer til forskellige tænketanke og hans udtalelse er interessant fordi denne forbindelse mellem tænketanke og formuleringen af udenrigspolitikken sjældent bliver behandlet i den brede litteratur. Donald Abelson er en blandt få som har undersøgt ikke bare om tænketanke har indflydelse, men også hvordan de opnår indflydelse. Med inspiration fra de to herrer vil jeg, indenfor en afgrænset periode, undersøge et afgrænset felt indenfor udenrigspolitikken: USA's Iran politik i Bill Clintons første periode som præsident.

Jeg har længe været fascineret af Iran der har formået at modstå et enormt amerikansk og senere også internationalt pres, men som desværre har resulteret i store omkostninger for befolkningen og uden at fravriste det omdiskuterede præstestyre magten. USA har siden gidseldramaet i 1979 ført en hård linje overfor Iran, der i mange henseender har været en torn i øjet på verdens mest magtfulde nation, blandt andet på grund af de mange gidseltagninger i Mellemøsten som ofte kunne spores tilbage til Iran. Da Bill Clinton indsættes som præsident for USA var situationen vis-a-vis Iran en ganske anden end den var for hans forgængere. De internationale spilleregler ændrede sig med

⁴ U.S. Foreign Policy Agenda, 2002: p. 1. Citatet stammer fra en artikel han har skrevet sammen to forskere (Abelson og McGann, som jeg også er repræsenteret i dette speciale) og et par direktører fra ledende tænketanke. Han har været tildelt store embeder under begge Bush præsidenter og arbejdet indenfor det politiske felt det meste af hans karriere.

⁵ Abelson, 2002: p. 79. Abelson har som andre forskere lavet en større udredning over de strategier og muligheder som tænketankene anvender i deres søgen efter indflydelse, og hvor den som nævnes i citatet er en blandt mange. Jeg vender tilbage denne indflydelsessfære senere i specialet.

afslutningen på den kolde krig, Irans økonomi skranter og for første gang siden Carter var præsident, var der ikke nogen amerikanske gidsler i Mellemøsten⁶. Personligt havde Clinton ikke et egentligt politisk forhold til Iran og man skulle hermed mene, at forholdene for en ny amerikansk Iran politik var til stede. Præcist hvad der ligger til grund for, at en politik udformes som den gør, kan være svært at sige noget om fordi der er så mange faktorer og aktører involveret i processen, men allerede som Guvernør lod Bill Clinton sig inspirere af gode ideer fra tænketanke, og dette samarbejde skulle vise sig at fortsætte i hans præsidentembede. I forhold til USA's Iran politik er den farvet af historik, geopolitik, økonomi, kold krig og meget mere og alene af den grund er omfanget enormt. Grundet USA's rolle som førende stormagt er deres udenrigspolitik af betydning for alle nationer, og antallet af aktører kan derfor siges at overstige alle andre områder. Hermed også sagt, at det ikke vil være muligt i et speciale af denne størrelsesorden at finkæmme samtlige aspekter af den politiske proces. Det vil derimod være realistisk at udpege nogle enkelte individer i magtens centrum der i litteraturen omtales som værende centrale for udformningen af USA's Iran politik, men hvis politiske engagement i en tænketank sjældent bliver diskuteret. At tænketanke er involveret i den politiske proces har længe været en tradition i USA og der er ikke noget fordækt i dette samarbejde, men beskrivelsen er mangelfuld i den litteratur som har til formål at afdække udviklingen af USA's Iran politik.

Hermed ikke sagt at jeg bevæger mig ind på et nyt udforsket område, andre før mig har undersøgt tænketankes indflydelse på udenrigspolitiske emner⁷, og min opgave bliver heller ikke at vurdere hvorvidt en politik var en fiasko eller succes, men at vurdere hvorvidt og i hvilket omfang den førte politik trækker tråde tilbage til en tænketank.

1.2. PROBLEMFORMULERING

Hvilken rolle spillede politiske eksperter fra demokratisk orienterede tænketanke, i udformningen af den første Clinton administrations strategi og sanktionspolitik over for den islamiske republik Iran?

⁶ Murray, 2010

⁷ Her er særligt Donald Abelson værd at nævne som en forsker og han har bl.a. skrevet bogen "A Capitol Idea - Think Tanks and US Foreign Policy" hvor han anvender det nationale missil forsvar som en case til at beskrive tænketankenes indflydelse på processen.

1.2.1. AFGRÆNSNING

I et projekt som dette bliver man gennem sit materiale hele tiden trukket i nye og spændende retninger hvilket er med til at forme den vej der leder hen til det endelige resultat. Jeg har kastet mig over et så overvældende emne som USA's udenrigspolitik og at nå til en snæver og specifik problemformulering kræver derfor en meget klar afgrænsning og bevidste fravalg.

Jeg har valgt at fokusere på USA's Iran politik i Clintons første periode som præsident. Kort forinden Clinton blev valgt som præsident ændrer verdensbilledet sig markant med afslutningen på den kolde krig, som i mange år har været det altoverskyggende tema i amerikansk udenrigspolitik. Iran kan derfor ikke længere betragtes som en brik i det store koldkrigsspil. Dertil kommer, at den muslimske revolutionsfader Ayatollah Khomeini døde i 1989, og to af de største konstruktører af et amerikansk fjendebillede er dermed væk. Sikkerhedsstrategien i USA's udenrigspolitik ændrer karakter fra at være en inddæmningspolitik af kommunismens udbredelse, til et fokus på de såkaldte "rogue states", eller slyngelstater – et begreb som i øvrigt markerer tilblivelsen på udenrigspolitikken i Clinton administrationen. Den nationale sikkerhedsrådgiver Anthony Lake udfolder regeringens forståelse af begrebet i en artikel og kort efter anvender Bill Clinton begrebet i en tale til de europæiske ledere, som omhandler det nye trusselsbillede, et billede som Iran er en del af⁸. I centrum for min analyse bliver hvordan dette trusselsbillede bliver konstrueret og hvordan centrale personer i administrationen med tilknytning til tænketanken *Washington Institute for Near East Policy* er involveret i denne proces. Af de mange tænketanke som kan siges at have indflydelse på debatten om, og selve udformningen af Iran politikken har jeg udvalgt nogle ganske få som har nære relationer med de rådgivere som præsidenten omgiver sig med. Det bliver hermed ikke et fyldestgørende billede af den generelle indflydelse som tænketanke har på Iran politikken, men et konkret billede som kan illustrere at der finder en påvirkning sted. Irans egen udenrigspolitiske udvikling vil heller ikke blive inddraget, for selv om dette kunne bidrage til et mere nuanceret billede bliver det for omfattende.

Der er meget teori om udenrigspolitik, om internationale relationer og om hvorfor nationer reagerer som de gør, men jeg har undladt at forfølge disse fordi de, på trods af

⁸ <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=188> set d. 09.06.2013

deres forklaringsmuligheder rækker ud over min hensigt med specialet og at følge i sporet på disse retninger bliver for overvældende. I forskningen om tænketanke er det til stor diskussion om de har nogen reel indflydelse på den politiske proces og i så fald hvor meget indflydelse de kan tilskrives. At svare på sidstnævnte har sine problemer fordi "indflydelse" er et flygtigt begreb som kan tolkes på mange måder og som er svært målbart, og i nedenstående vil der derfor være at finde en afklaring.

1.2.2. NØGLEBEGREBER

Centrale begreber for specialet er *Rolle og Indflydelse* – som i dette speciale er nært beslægtede da det er i kraft af deres rolle da kan øve indflydelse - og *Tænketank*. Med rolle menes der om tænketankene har stillet sig til rådighed for administrationen og Kongressen. Dette kan være personelt med permanente eller midlertidige ansættelser i offentlige embeder. Det kan være foran Kongressen eller ved høringer i udvalg hvor de agere eksperter. Har de spillet en stor eller lille rolle er afhængigt af de input som de har bidraget med. Hvilken strategi tænketankene anvender for at placere sig i en rolle som har indflydelse vil blive udfoldet i metode afsnittet. En tilfredsstillende og kortfattet definition af en tænketank har endnu ikke set dagens lys, hvilket blandt andet skyldes kulturelle (mis)forståelser i anvendelsen af begreber som typisk bruges til at beskrive disse, men som ofte tillægges forskellige betydninger. Dette besværliggøres yderligere grundet forekomsten af en tendens til at sidestille organisationer som udfører politisk forskning eller som analyserer eller rådgiver embedsmænd, med tænketanke. Et misbrug af begrebet der helt ser bort fra den organisatoriske struktur som ellers er kendetegnet ved denne form for organisation⁹.

Indflydelse er ligeledes underlagt mange fortolkninger og der har i forskningen været en tendens til at tage begrebet for givet, uden at redegøre for de faktorer der muliggør dette¹⁰. Med respekt for forskning om tænketanke, har jeg trukket den viden og de begreber ud, som jeg mener, kendetegner disse to flygtige begreber.

- En **tænketank** er en nonprofit organisation som udfører forskning på forskellige områder med relevans for samfundet, og er det professionelle bindeled mellem

⁹ Stone, 2004: pp. 2-4

¹⁰ Abelson har blandt andet diskuteret dette og konkludere at forskning som undlader, at forholde sig til dette ikke kan bruges til at sige noget specifikt om tænketanke og indflydelse.

akademiske studier og politik i praksis. Generelt om tænketanke kan siges, at de tilbyder politikere og andre med adgang til magten, studier, forskning og analyser af udviklingen i samfundet. Denne udlægning kan ikke nødvendigvis overføres til alle tænketanke, men det beskriver den overordnede funktion som er tiltænkt de tænketanke der er udvalgt til denne afhandling.

- **Indflydelse** er et vidt begreb, og det er ikke lykkedes mig at finde en enkel definition som jeg mener, beskriver den tilgang jeg ønsker at tillægge ordets betydning. Jeg er bevidst om at en politik kan gennemføres under indflydelse fra mange steder, men jeg ønsker at synliggøre de steder som jeg finder åbenlyse i forhold til den førte politik og de ideer som er genereret af tænketanke. Når jeg taler om indflydelse, taler jeg om evnen til at påvirke andre til at forfølge en dagsorden som er i tråd med ens egen overbevisning. I forhold til tænketanke handler det om hvorvidt de er i stand til at formidle deres forskning på en måde så det får betydning for den politik der føres overfor Iran. Jeg gør i mit metodeafsnit rede for de strategier som menes at have relevans og som kan tænkes at bidrage til at kaste lys over dette aspekt af den politiske proces.

1.3.METODE

Specialet bliver bygget op i tre dele med tre overordnede afsnit, hvoraf de to første er tænkt som baggrundsafsnit hvis funktion er at sætte scenen til den egentlige analyse. Selv om disse ligger lidt udenfor selve problemformuleringen, mener jeg de er nødvendige for at forstå de vilkår som Iran politikken dannes på under Clinton.

Efter indledningen kommer det første afsnit til at omhandle forholdet mellem USA og Iran. Dette bliver en kort behandling af et utroligt spændende og konfliktfyldt forhold som gennem flere præsidentperioder ikke har været muligt at normalisere. Perioden er afgrænset til at omhandle tiden fra revolutionen og frem til Clintons præsidentembede. Hensigten med afsnittet er at lede frem til en forståelse af hvorfor USA agerer som de gør overfor Iran.

Afsnit tre drejer sig om den politiske struktur, om tænketanke og om Clintons præsidentkampagne som er et eksempel på hvordan en tænketank kan sætte den

politiske dagsorden. Underafsnittet om den politiske struktur har til formål, at beskrive præsidentens og Kongressens rolle på det udenrigspolitiske område hvilket er vigtigt for at forstå samspillet og til tider modspillet mellem disse to vigtige organer, som tilsammen udgør søjlerne i amerikansk udenrigspolitik. Dernæst vil de tænketanke der er udpeget som værende i tæt relation med Clinton administrationen blive introduceret og placeret i en historisk og traditionsmæssig sammenhæng. Politiske personligheder hvis engagement er centralt for formuleringen af Iran politikken, og som har huseret hos både tænketankene og regeringen ligeledes blive introduceret.

Analysen bliver at finde i afsnit fire. Her vil jeg gøre rede for Iran politikken og følge det hold af politiske eksperter hvis fingeraftryk tydeligt er placeret på de linjer der bliver udstukket fra administrationen. Dette vil blive belyst gennem inddragelse af officielle dokumenter, gennem forskning og rapporter fra tænketankene selv der kan underbygge en affilieret persons standpunkt i forhold til Iran politikken.

Ved at have disse fokuspunkter kan jeg være mere specifik i min analyse. Fordelen ved denne fremgangsmåde er, at en enkelt tænketank kan placeres i diskussionen, hvilket muliggør at sige noget om den indflydelse de øver på den førte politik.

1.3.1. ANALYSESTRATEGI

Forskningen om tænketanke er et utrolig vigtigt bidrag til behandlingen af den valgte problemstilling, ligesom udgivelserne fra udvalgte tænketanke er det. De store linjer i afhandlingen er baseret på forskningslitteratur og det er også fra dette udgangspunkt begreberne er hentet og hvorfra hele baggrunden for forståelsen af tænketanke er bygget op. I den brede litteratur er der enighed om, at tænketanke har indflydelse. Der er også enighed om, at man ikke kan generalisere fordi mangfoldigheden er så stor og fordi de opererer på forskellig vis. Der har i mange år været en tendens i forskningen til at fokusere på de store tænketanke, fordi de grundet deres størrelse, enorme budgetter og antallet af ansatte, er blevet opfattet som de mest indflydelsesrige. Jeg vurderer dette som værende sket i forsøget på at beskrive en hel industri som ikke uden videre lader sig definere og som derfor sjældent siger noget konkret om måden disse institutioner øver indflydelse og jeg vil derfor ikke lade mig binde af den tilgang. Derudover mener jeg også, at den største gruppe af tænketanke ikke bliver tilgodeset i forskningen,

selvom de i antal overstiger de store tænketanke. Jeg vil derimod fokusere på de personer som kan tilskrives en forbindelse mellem tænketanke og den politiske elite uanset størrelsen på den tænketank som de er tilknyttet.

Jeg lader mig inspirere af forskningen til at opstille nogle indflydelsesparametre som skal holdes op imod det arbejde der finder sted i tænketankene og i den politiske sfære. Denne inspiration er hentet fra henholdsvis den brede forskning, repræsenteret af Donald Abelson, Diane Stone og James McGann¹¹, og tænketankene selv. Diane Stone deltog i 2001 med en række andre forskere i et internationalt forskningsprojekt om forbindelsen mellem forskning og politik¹². Årsrapporterne fra de fleste tænketanke blev gennemgået med henblik på at redegøre for de teknikker og foranstaltninger som skulle indikere deres bidrag til den politiske proces og offentlige debat. I projektet søgte man altså at opsætte nogle generelle indikatorer for indflydelse, som tænketankene selv mente var relevante. I skemaet kan ses de indflydelsesparametre som jeg vil anvende i min undersøgelse af tænketankens roller og indflydelse på Iran politikken:

INDFLYDELSESPARAMETRE

Indirekte	Direkte
<ul style="list-style-type: none"> • Afholdelse af seminarer, konferencer og orienteringsmøder med deltagelse af professionelle og politiske personer • Informere Kongressen og agere ekspert ved høringer i udvalgene 	<ul style="list-style-type: none"> • Udnævnelse af forskning personale til regeringens rådgivende organer • Karriereudvikling for forskere i statslige eller internationale organisationer

¹¹ Se Abelson, 2002. McGann, 2007. Stone, 2001

¹² Bridging Research and Policy. An international workshop funded by the UK department for International Development, Warwick University. Paper prepared by: Diane Stone with Simon Maxwell, Michael Keating

Ovenstående er velkendte strategier som anvendes i større eller mindre omfang af de fleste organisationer. Men om anvendelsen af disse strategier udmønter sig i reel indflydelse, er udtryk for evnen til at skabe et godt netværk eller blot er et spørgsmål om opmærksomhed er der ikke universel enighed om. Litteraturen peger på, at det som et minimum hjælper tænketanke med at promovere deres ideer til personer i den politiske og erhvervsmæssige elite. Jeg vælger at læne mig op af den holdning som mener, at dette er et udtryk for indflydelse.

Der er forskel på hvordan forskerne betragter indflydelse. I nogle tilfælde taler man om direkte og indirekte indflydelse (McGann, 2007. Stone, 2004), andre taler om offentlig- og privat indflydelse (Abelson, 2002 og 2006). På trods af forskellene minder struktur og indhold meget om hinanden. Den indirekte eller offentlige indflydelse er observerbare og relativt nemme at dokumentere, i modsætning til de direkte eller private som finder sted under andre omstændigheder. De direkte eller private kan tage sig ud på en række måder, men blandt de mest set er hvor politiske eksperter fra tænketanke bliver ansat i enten midlertidige og permanente udvalg ligesom de kan blive tilbudt stillinger i selve administrationen. Det omvendte forekommer også, hvor politikere og embedsmænd bliver ansat hos en tænketank, eller valgt ind i bestyrelsen. Man ser også at politikere som pludselig befinder sig i opposition lader sig indlemme hos en tænketank, men vender tilbage til en politisk stilling når vinden igen vender til deres partis fordel, og tænketanke bliver derfor også betragtet som en opbevaringssted for politikere der er i venteposition. Dette fænomen vil ofte blive henvist til som "the revolving door"¹³ - svingdøren om man vil. Til forskel for de fleste andre politiske kulturer er der en større åbenhed i USA, hvilket gør det muligt for personer fra det private marked i større antal at indtage højt profilerede politiske positioner og her fungerer særligt tænketanke som udklækningssted¹⁴. Svingdørs-fænomenet udspiller sig kontinuerligt, men er mest tydelig i forbindelse med indsættelsen af en ny præsident. Jeg vil følge denne strategi og se hvordan den udspiller sig i virkeligheden i Bill Clintons sammensætning af hans regering. Den direkte indflydelse finder også sted når udvalgte politikere bliver inviteret til lukkede konferencer og workshops hvor politik kan diskuteres uden indblanding fra offentligheden, og i nogle tilfælde bliver der udført forskning udelukkende med henblik på formidling til politikere. Dette er ikke

¹³ Se bl.a. Richard Haass i U.S. Foreign Policy Agenda, Volume 7 number 3 eller McGann og Sabatini, 2011

¹⁴ McGann og Sabatini, 2011: pp. 37-38

almene strategier som alle tænketanke har til rådighed, men for mange nærmere en ønskværdig mulighed. Udover selve bevågenheden som følger en ansættelse ved et højtstående embede i eksempelvis administrationen er fordelene, at den pågældende tænketank øger deres prestige og danner endnu tættere bånd til den politiske elite.

Mellem de to punktopstillinger fra henholdsvis den indirekte og direkte indflydelse er relationen til politikerne, eller det politiske netværk, vigtig for at sige noget om de politiske eksperters rolle i den politiske proces og disse parametre udgøre derfor et afgørende element i analysen, da jeg mener det er her tænketankene har størst mulighed for at udfolde deres holdninger og præge den politiske dagsorden. Det bliver hermed også en kombination af de førnævnte offentlige og private former for indflydelse som bliver undersøgt. For tænketankene handler det meget om at skabe relationer med regeringen og medlemmerne af kongressen og deres personale, og dette gøres bedst ved fysisk tilstedeværelse, ansigt til ansigt. Diane Stone benævner denne interaktion som et led i det politiske netværk – *"A policy network is a mode of governance that incorporates actors from both inside and outside government to facilitate decision-making and implementation. Through networks, think tanks can be integrated into the policy-making process"*¹⁵. Denne tilgang er interessant fordi den forsøger at beskrive bindeledet mellem relationer og indflydelse. Der er her tale om forskellige aktører med fælles interesser, hvis roller er forskellige, men som samarbejder hen mod et fælles mål. Tænketankenes rolle er at levere vigtige oplysninger og analytiske ressourcer, initiere og udføre forskning og udvikle netværkets infrastruktur, såsom nyhedsbreve, databaser, konferencer og websites¹⁶. Ovenstående strategier er et billede af de mest anvendelige metoder i jagten på indflydelse og der vil ikke blive lagt lige meget vægt på hver enkelt strategi, men jeg vil tillade mig at plukke de elementer ud af strategierne som kan påvise min pointe om indflydelse.

¹⁵ Stone, 2004: p. 13

¹⁶ Stone m.fl., 2001

1.4. FORSKNINGSOVERSIGT

Der har været sagt og skrevet meget om forholdet mellem USA og Iran og særligt omhandlende perioden fra revolutionen og frem. USA og Iran er ofte involveret i mange af de samme problemstillinger som enten forekommer i eller har ophav i Mellemøsten og temaerne for at skrive om de to nationer virker derfor uendelige, hvilket bliver tydeligt når man søger på litteratur med de to stater som emneord. Af den grund er det overraskende, at der findes forbavsende få bøger som beskæftiger sig med USA's Iran politik, udelukkende med den hensigt at beskrive det udenrigspolitiske forhold set fra USA's synspunkt. Ofte ser man at forskningen søger at forklare en udvikling med udgangspunkt i en begivenhed, hvor særligt revolutionen, Iran/kontra-skandalen, fredsprocessen, atomprogrammet eller statssponsorert terrorisme er yndede temaer. Der er også mange eksempler på at Iran anvendes som en case-study ud af flere i en bog som vil forklare USA's rolle i Mellemøsten eller USA's håndtering af politisk islam, ligesom det er udviklingen under flere præsidenter der bliver undersøgt. Og selv om disse bøger er brugbare og også diskuterer nogle af de samme emner som jeg søger svar på, er det ikke en direkte parallel med min problemstilling. Udover bøger er der naturligvis også udgivet forskning om USA og Iran i mange andre formater, hvilket et væld af rapporter og artikler vidner om. Blandt de første som evaluerer Clinton administrationens Iran politik i den første periode er Zbigniew Brzezinski, Brent Scowcroft og Richard Murphy der i 1997 skriver artiklen *"Differentiated Containment – Policy toward Iran and Iraq"* til magasinet *Foreign Affairs*. I artiklen revser de tre kompetente herrer Clinton administrationen for manglende sammenhæng i Iran/Irak politikken og kommer med en længere redegørelse for hvorfor den har fejlet og hvordan de mener den fremover skal se ud. Clinton administrationens forsøg på en "dual containment" var mere af navn end af gavn. Omkostningerne var enorme både økonomisk og diplomatisk og intet tydede på, at den havde nogen effekt. Saddam Hussein var stadig ved magten seks år efter en international koalition besejrede ham, og den internationale konsensus om at fortsætte inddæmningen af Irak smuldrede. USA's vedholdende kampagne for at isolere Iran, skubbede Iran og Rusland tættere sammen, og rev USA og deres tætte allierede fra hinanden¹⁷. Golfstaterne havde ikke samme opfattelse af den trussel som Iran og Irak mentes at udgøre, og den amerikanske strategi blev ikke drøftet tilstrækkeligt med disse stater. Utilstrækkelig dialog og unilaterale

¹⁷ Brzezinski m.fl., 1997: pp. 20-21

handlinger forårsagede en vis usikkerhed i regionen og svækkede tilliden til USA. Brzezinski og hans medforfattere mente at den største trussel mod USA var atomspørgsmålet og at fokus burde være herpå. Den behandling USA udsatte Iran for kunne ikke retfærdiggøres, og i stedet for konsekvent at straffe landet kunne man arbejde hen mod en accept af et civilt atomprogram til gengæld for tilbagevendende inspektioner af faciliteterne. Modstanden mod den arabisk/israelske fredsproces og terrorisme var også store problemer som skulle håndteres, men de unilaterale sanktioner virkede åbenlyst ikke og forårsagede store gnidninger mellem USA og deres allierede – *"[it] lacks the support of U.S. allies and is a leaky sieve"*¹⁸.

I tråd med denne argumentationsfremførelse finder man en anden, tidligere toppolitiker Gary Sick som i 1998 skriver artiklen *"Rethinking Dual Containment"* for magasinet Survival. Sick undersøgte dual containment strategiens oprindelse og mål, dens resultater og mangler og dens udfordringer og muligheder. Sick kritiserer strategien for at være unødigt stiv og mente at en mere fleksibel politik ville have været mere effektiv og ville have undgået et sammenstød med den selvsamme koalition som havde vist sig så succesfuld under Golfkrigen¹⁹. Hver enkelt af de trusler som Iran mente at udgøre blev gennemgået, men med en langt mere pragmatisk tilgang end ellers set, særligt i forhold til atomprogrammet. Det store problem med Clinton administrationens politik var at den undervurderede Iran: *"Iran is too large, too wealthy and too political active to be isolated, especially by unilateral measures"*²⁰. Dertil kom Irans enorme olie- og gasreserver som i fremtiden ville spille en stor rolle for den internationale energisektor. Frem for at isolere Iran var det bedre at inkludere dem i den internationale økonomi og regionale sikkerhed.

I samme udgave som førnævnte magasin skriver Patrick Clawson artiklen *"The Continuing Logic of Dual Containment"*, som forklarer hvorfor denne strategi til stadighed var den rigtige vej at gå. Han sammenligner den med inddæmningspolitikken af Sovjetunionen, og mener at Iran og Irak på den lange bane vil kollapse. Clawson forsvare Clinton administrationens Iran politik som han, til forskel fra før nævnte artikler, ikke mente isolerede Iran, men inddæmmede Iran. Det er lidt utydeligt helt præcist hvori forskellen ligger, men hans argument er, at Clinton administrationen hele

¹⁸ Brzezinski m.fl., 1997: p. 29

¹⁹ Sick, 1998: pp. 5-6

²⁰ Ibid: p. 20

tiden har været åben for dialog med Iran²¹. I forhold til sanktionsregimet vedkender Clawson, at der kunne være nogle humanitære problemer, men mente under alle omstændigheder at sanktionerne bidrog til at øge sikkerheden i regionen fordi regimerne blev frataget midler som ellers ville være blevet brugt på militær oprustning. Hvis ikke USA havde sanktioneret Iran, havde USA været nødt til at opgradere deres militære tilstedeværelse i regionen for at imødekomme den forøgede militære trussel som Iran ellers ville have været i stand til at stille. Dette ville øge omkostningerne for USA og bidrage til forøget spænding i regionen.

Kenneth Pollack har med en fortid som Iran/Irak analytiker i CIA og efterfølgende i det nationale sikkerhedsråd, som direktør for Near East South Asian Affairs og som direktør for Persian Gulf Affairs under Bill Clinton, en meget indgående erfaring med Iran. Han har derudover været tilknyttet tænketankene Council on Foreign Relations og The Washington Institute for Near East Policy og siden starten af 00'erne arbejdet for Brookings Institute ligeledes med henblik på forskning i Iran. I hans mangeårige arbejde med disse lande har han skrevet flere bøger og skrevet flere artikler som kunne inddrages her, men jeg vil fremhæve hans bog *"The Persian Puzzle – The Conflict Between Iran and America"* fra 2004 som, med et insider perspektiv, beskriver de begivenheder der har formet USA – Iran relationerne fra revolutionen og frem. Han beskriver de strategier og motiver som ligger til grund for de beslutninger og for de positioner de to lande har indtaget overfor hinanden, hvilket inkluderer en beskrivelse af perioden med Bill Clinton som præsident. Gennem hans beskrivelser af de mange kriser som har formet det indbydes forhold mellem USA og Iran leder det frem til en gennemgang af de politiske muligheder han mener, eksisterer og de fordele og ulemper som de menes at være forbundet med.

Sasan Fayazmanesh har skrevet bogen *"The United States and Iran – Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment"* (2010). Hovedformålet med denne bog er ifølge Sasan at undersøge hvornår og hvorfor USA besluttede at føre en politik om en dobbelt inddæmning, men uden at gøre som andre har gjort det før ham. Sasan mener at den dobbelte inddæmningsstrategi i henhold til Iran er blevet forskningsmæssigt forsømt da Irak er løbet med det meste af opmærksomheden²². Som bogens titel antyder, hænger sanktioner, krig og politikken om dobbelt inddæmning sammen, og Sasan anvender de

²¹ Clawson, 1998: p. 39

²² Fayazmanesh, 2008: kap 1.

to første punkter til at beskrive politikken opståen og udvikling i perioden fra 1979 til 2007. Israel og den israelske lobby fylder meget i Sasans analyse, og denne fokusering bliver til tider så overvældende, at hans argumentation bliver konspiratorisk i sin art. Sasan forsøger, at forbinde den israelske lobby med udviklingen af den dobbelte inddæmningspolitik, hvilket blandt andet foregår gennem den pro-israelske tænketank *Washington Institute for Near East Policy*, en tænketank som viste sig at være utrolig dygtig til at placere sig i magtens centrum. Gennem tænketanke og lobbyindustrien bliver Israels politiske manøvrering fulgt gennem magtens korridorer i både Kongressen og det hvide hus i bestræbelserne på at beskrive hvordan eksterne aktører kan påvirke de politiske beslutningstagere.

I Donette Murrays bog "*US Foreign Policy and Iran – American-Iranian relations since the Islamic revolution*" fra 2010 inddrager nogle overordnede betragtninger om USA's udenrigspolitik og den kompleksitet som følger i beslutningstagningen. Dette gør hun ved at undersøge rationalerne, effektiviteten og konsekvenserne af den førte politik fra Jimmy Carter til George W Bush i en kronologisk struktur, med et fokus på den amerikanske dimension og med en udtalt bevidsthed om at Irans eget perspektiv ikke får samme opmærksomhed, men er inkorporeret når det skønnes nødvendigt²³. Murray er blevet kritiseret for at undlade at inddrage Irans bidrag til de dårlige relationer. Murrays analyse handler i sidste ende om hvorfor USA's Iran politik har udviklet sig som den har, hvilket bliver gjort i en skarp og naturlig opdeling mellem de fem præsidenter som repræsenterer den valgte periode. Murray går kronologisk til værks og præsenterer en tidslinje ved begyndelsen af hvert afsnit som ligeledes fungerer som en opdeling mellem de fem amerikanske præsidenter der har været ved magten i denne periode. Murray søger gennem en analytisk tilgang at forklare kompleksiteten bag beslutningsprocessen. Hun gør rede for de begivenheder, personligheder, misforståelser, fejlfortolkninger, interne stridigheder mellem administrationen og Kongressen og hensynet til eksterne aktører i Mellemøsten såvel som i magtens korridorer der alle er med til at forme denne årelange konflikt, og som har stået i vejen for at forbedre relationerne. Og ligesom Sasan mener Murray, at den israelske lobby har været særdeles aktiv i udformningen af politikken, og hermed også en hæmsko, særligt under Clinton med en pro-israelsk Kongres, men i modsætning til Sasan er det en konstatering af tingenes tilstand og ikke et selvstændigt tema i hendes analyse.

²³ Murray, 2010: p. 9

De to anmelderroste bøger *"America and Political Islam – Clash of Cultures or Clash of Interests"* fra 1999 af Fawaz A. Gerges og *"Den Amerikanske Orden – USA og det Moderne Mellemøsten"* fra 2005 (3. udgave. Første gang udgivet i 2003) af Lars Erslev Andersen, er begge bøger der er blevet beskrevet som værende utrolige vigtige bidrag til forståelsen af USA's mellemøstpolitiske udvikling. Deres dagsorden er tydeligvis en anden end blot at beskrive USA's Iran politik og de bevæger sig derfor udenfor specialets forskningsfelt, men er alligevel inddraget her fordi begge bøger bidrager til den samlede diskussion i kraft af deres omfattende analyser af USA's Iran politik. Fælles for deres måde at arbejde med USA's mellemøstpolitik minder meget om hinanden, en fremgangsmåde som er kendetegnende for denne form for forskningstradition, hvor det valgte emne bliver udfoldet og placeret i en historisk kontekst og dernæst bliver en hypotese underbygget gennem en række casestudies. Deres tilgang er interessant, fordi de gennem deres analyse af USA's mellemøstpolitik under forskellige administrationer blandt andet fremviser en tilknytning til tænketanke. Fawaz Gerges skildrer den politiske debat om islamisme som han mener den har udviklet sig i perioden fra Carter til Clinton, hvilket han gør ved at undersøge de historiske, politiske, kulturelle og sikkerhedsmæssige faktorer der alle betragtes som værende afgørende for det syn USA har på islam og islamiske stater. Indledningsvis gøres det klart hvad hovedformålet med bogen syntes at være: "A major goal of this study is to determine the extent to which U.S. policy is driven by opinion makers, steered by popular emotions, daily headlines, and purely domestic political considerations"²⁴ - blandt de nationale meningsdannere finder man blandt andet medierne, Kongressen og tænketankene²⁵. I et bredt historisk afsnit bliver Kongressens indflydelse præsenteret i et underafsnit for sig, og de politiske eksperter fra tænketankene bliver løbende introduceret i Gerges behandling af de forskellige administrations udformning og måde at føre udenrigspolitik på.

Lars Erslevs bog har til formål at undersøge baggrunden for USA's politik i Mellemøsten, om baggrunden for krigen mod terrorisme og om Mellemøstens fremtid. Erslev mener, at man skal se mellemøstpolitikken som en del af en bredere sikkerhedspolitisk diskussion, der i sagens natur ændre sig markant i overgangen fra den kolde krig til det George Bush i 1990 kaldte den ny verdensorden. Nærmere bestemt skal mellemøstpolitikken og til dels den erklærede krig mod terrorisme ses i lyset af

²⁴ Gerges, 1999: p. 3

²⁵ Ibid: p. 1

diskussioner om, hvordan truslerne efter den kolde krig skulle tolkes og tackles, hvilken forsvarsstrategi og udenrigspolitik der aftegnede sig i de skiftende amerikanske regeringer, og hvilke konsekvenser det har haft for mellemøstpolitikken. Et andet perspektiv som skal medtages i det samlede billede af mellemøstpolitikken har at gøre med den nye trussel, som etablerer sig i midten af 1990'erne der består af en kombination af global terrorisme, masseødelæggelsesvåben og slyngelstater, eller hvad Erslev kalder for den asymmetriske trussel, et trusselsbillede som hele mellemøstpolitikken skal ses i sammenhæng med²⁶. Den bærende ide med bogen er, at analysere og fremstille de skiftende amerikanske regeringers mellemøstpolitik i lyset af det civilisationsbegreb, der er styrende for deres fortolkning af international politik, hvilket er med til at danne en teoretisk ramme for Erslev hvori han mener, at kunne forklare USA's handlingsmønster over for Mellemøsten.

1.5. KILDER

Følgende afsnit er en redegørelse for brugen af det kildemateriale, som ligger til grund for min analyse af amerikanske tænketankes indflydelse på den udenrigspolitiske proces. Formålet med afsnittet er at levere en indsigt i kilderne og et argument for brugen af dem i bestræbelserne på at besvare min problemformulering. Den overvejende del af det empiriske materiale er allerede nævnt i forskningsoversigten og indholdet af disse tekster vil derfor ikke blive gentaget.

De historiske forhold mellem USA og Iran er blevet beskrevet i en kombination af historisk faglitteratur, internettets nyhedsdistributører som i dag har så veludviklede hjemmesider at det er muligt at søge på materiale som er af ældre dato og rapporter fra tænketanke. Særligt sidstnævnte vil ofte afspejle en vis holdning, hvilket vil blive benævnt når det findes nødvendigt. Faglitteraturen omfatter flere værker som alle beskæftiger sig med USA's relationer med Iran, og som ofte tager afsæt i perioden fra revolutionen og frem. Dette er meget naturligt fordi forandringerne og kontinuiteten bliver fortolket i et kronologisk forklaringsmønster som ofte minder om hinanden. Formålet med disse værket syntes tit at være at forklare enten hvorfor der er sket forandringer i relationerne mellem disse to stater og/eller forklare hvorfor udviklingen

²⁶ Erslev, 2005: kap. 1

er fortsat i samme spor gennem en længere periode. Disse værker fungerer godt til at danne et overblik over forholdet mellem USA og Iran og som inspiration til at finde nye og spændende kilder. Disse kilder kan være et interview med en anonym person som arbejder i regeringen og derfor ikke er tilgængelig kilde for mig. Jeg må i disse tilfælde affinde mig med forfatterens fortolkning med alle de farer som det indebærer. Særligt Donett Murray har været dygtig til at "infiltrere" embedsværket og henviser flere gange til unavngivne personer som har ønsket, at være anonyme. Dilemmaet er så om oplysninger er korrekte, hvilket jeg ikke kan vurdere.

I forhold til at sige noget om den officielle politik som blev udstukket fra regeringen har taler fra ledende politikere været meget brugbare og været en direkte kilde fra hestens egen mund. Disse taler er ikke nødvendigvis skrevet af de personer som fremfører dem, men de repræsenterer en holdning, og det er denne holdning som jeg gerne vil have frem i lyset og analysere på. Det samme gør sig gældende med de nationale sikkerhedsstrategier som den siddende præsident er ansvarlig for at fremlægge hvert år. Det er selvfølgelig ikke præsidenten der personligt har skrevet sikkerhedsstrategien, men den er godkendt af præsidenten, og den viser det politiske ståsted som regeringen repræsenterer. Udtalelser til medierne og mediernes gengivelser af officielle udtalelser fra forsamlinger i eksempelvis Kongressen bliver også benyttet. De fleste af bøgerne er skrevet mange år efter begivenhederne, har fundet sted, og det udgør altid et fortolkningsproblem, men tidshorisonten er i et historisk perspektiv ikke så stor og perioden er velbeskrevet alene i kraft af mediernes rolle. Jeg ville ønske, jeg også kunne skrive Kongressens høringer på her som en kilde, men høringer som er af ældre dato er endnu ikke blevet digitaliseret²⁷. Høringerne er særligt vigtige i forhold til sanktionsregimet og Hossein Alikhanis bog *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy* fra 2001 følger notorisk udviklingen og har været et vigtigt bidrag til at levere en indsigt i disse forhold. Tre kilder som er skrevet i samtiden er Zbigniew Brzezinski, Brent Scowcroft og Richard Murphys artikel "*Differentiated Containment*", Gary Sicks "*Rethinking Dual Containment*" og Patrick Clawsons artiklen "*The Continuing Logic of Dual Containment*". Disse artikler er skrevet af personer som kender det politiske system indefra og har i forskellige grader været med til at udvikle udenrigspolitikken,

²⁷ På U.S. Government Printing Office hjemmeside kan man se hvilke høringer som er blevet gjort tilgængelige.

<http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collection.action?collectionCode=CHRG&browsePath=104%2FSENA TE&isCollapsed=false&leafLevelBrowse=false&ycord=381> set d. 7.6.2013

enten i kraft af deres politiske embeder, eller deres mangeårige position som politisk ekspert med tilknytning til Kongressen.

Jeg har i videst muligt omfang inddraget forskning af nyere dato og i den udstrækning det er muligt benyttet den del af forskningen som har et fokus på udenrigspolitik. Om udgivelserne fra tænketankene vil det hovedsageligt være materiale som er at finde på deres respektive hjemmesider. Disse er som regel velopbygget med gode muligheder for at søge i deres arkiver. I nogle tilfælde er det ligeledes muligt at se hvem der har været inviteret som taler ved diverse arrangementer. En information som kan vise sig at være interessant i de tilfælde hvor personen er et medlem af Kongressen eller en højt placeret embedsmand i eksempelvis udenrigsministeriet. Det forekommer at en eller flere tænketanke indgår i et samarbejde. Denne form for projekter vil ikke blive inddraget i denne analyse, da det ikke er muligt at se hvem der er den egentlige afsender af de holdninger som måtte komme til udtryk. Det hænder at eksperter som er tilknyttet en tænketank udtaler sig offentligt om en specifik politik som er i strid med de holdninger som tænketanken repræsenterer. Derfor er det afgørende, at jeg er opmærksom på hvem der er den egentlige afsender af det pågældende materiale.

Selv om bøgerne har en anden indgangsvinkel, end den jeg har pålagt dette speciale er det vigtigt for mig at dele af forskningen vægter tænketankene, eller eksperterne herfra højt, hvilket bekræfter at disse organisationer er vigtige aktører, som udøver en så stor indflydelse, at deres nærvær er værd at nævne i studier hvis intention er at forklare USA's udenrigspolitik i en større sammenhæng. De politiske eksperter (og tænketankene) bliver beskrevet som værende en del af det politiske liv og det er derfor tydeligt, at de har en vis rolle at spille i de politiske initiativer. Men til forskel for den almindelige måde at diskutere det politiske virke, hvor disse eksperter optræder som personer på linje med alle andre som påvirker politikken, vil jeg fokusere på deres specifikke rolle. Ikke for at afsløre et stort komplot, men for at beskrive den påvirkning en ekstern faktor spiller på udformningen af en bestemt politik. Andre nævner disse personer, men deres tilhørsforhold bliver ikke understreget og på den måde adskiller jeg mig fra den almindelige litteratur. Fælles for samtlige af de tekster som her er gennemgået er den vægt der ligges på strategien om en dobbelt inddæmning, som har vist sig at være kendetegnede for Iran politikken under Bill Clinton.

2. DE AMERIKANSK-IRANSKE RELATIONER

Det som kendetegner perioden og forholdet mellem USA og Iran fra revolutionen og frem til starten af 90'erne bliver i korte træk belyst for at illustrere den politiske udvikling. I årene efter revolutionen udspiller der sig en række begivenheder, som har vist sig at have stor betydning for relationerne mellem USA og Iran og for den politik som USA fremover indtog overfor det teokratiske regime²⁸. Grundlaget for det forhold vi er vidne til i dag bliver etableret i denne periode og er derfor også vigtig for at sige noget om den periode som specialet er afgrænset til. Formålet er at lede frem til Clinton administrationen som vil blive underkastet en nærmere undersøgelse med henblik på at sammenholde politikken med de anbefalinger som tænketankene repræsenterer.

I første halvdel af det 20. århundrede var USA's forhold til Iran meget begrænset og USA viste ingen større interesse i landet. Dette ændrede sig da Irans premierminister Mohammed Mossadegh planlagde at nationalisere det udenlandske olieselskab, Anglo Iranian Oil Co. USA så med stigende bekymring på udviklingen af den nationale bevægelse, som de frygtede skulle sprede sig. På trods af bred opbakning fra befolkningen blev Mossadegh styrtet ved et militærkup i 1953 med afgørende hjælp fra CIA. Shahen blev udstyret med enevældig magt, men kontrolleret af USA som derved var blevet en afgørende magtfaktor i landet. Denne konstellation holdt frem til den islamiske revolution i 1979 hvor Shahen blev afsat. I opposition til Shahen fandtes forskellige grupperinger, hvoraf den stærkeste var den religiøse. Den islamiske revolution vakte håb mange steder i den islamiske verden og der var ligeledes spredt begejstring over, at det var lykkedes at knuse USA's militære og økonomiske planer i regionen. Modstanden mod USA kom til udtryk da en gruppe studerende indtog USA's ambassade i Teheran og tog personalet som gidsler. En række dokumenter fundet på ambassaden blev offentliggjort, og de viste at CIA havde været dybt involveret i styringen af det politiske liv i Iran. Med gidseltagningen på den amerikanske ambassade ændrede forholdet mellem Iran og USA sig fra at være venligtsindet til at være fjendtligt. Den iranske stat gjorde intet for at forhindre angrebet og det stod hurtigt klart, at handlingerne var støttet af den nye teokratiske regering. USA reagerede prompte ved at udstede sanktioner som skulle straffe Iran for deres handlinger²⁹. Den 8. november

²⁸ Rubin, Barry and Rubin, Judith Colp, 2002: kap. 3

²⁹ Miyagawa, 1992: pp. 120-121

1979 blev en forsendelse af militært udstyr til en værdi af \$ 300 millioner tilbageholdt, indtil en løsning var fundet på gidselsituationen, selv om Iran allerede havde betalt for det militære isenkram. Amerikanske embedsmænd vurderede, at delene var vitale for opretholdelsen af den iranske militære kapacitet, da Iran havde været afhængige af USA som leverandør af militært udstyr. Den 12. november 1979 annoncerede USA's Præsident Carter et importforbud af iransk olie. USA havde købt 600.000 tønder olie om dagen svarende til en værdi af cirka \$ 13.8 millioner om dagen. Anthony H. Cordesman m.fl. har i en rapport fra Center for Strategic & International Studies (CSIS) fra 2012 lavet en opgørelse over, hvad de mener, er de vigtigste unilaterale sanktioner som USA har udstedt mod Iran. Den første på deres liste er Executive Order 12170, hvis indhold kort lyder: "*Blocked all property owned by the Central Bank and the government of Iran within US jurisdiction*"³⁰. Hensigten med indefrysningen af iranske aktiver samt det frømtalte importforbud var rettet mod Irans købekraft, som skulle forårsage vanskeligheder ved enhver form for økonomisk transaktion og i sidste ende betyde mangel på nødvendige materialer³¹. Iran forsøgte at modarbejde disse sanktioner ved blandt andet at trække deres midler ud af de amerikanske banker, hvilket i henhold til før nævnte sanktion ikke længere var muligt. Iran afviste efterfølgende at betale af på deres gæld til den amerikanske regering og nægtede at modtage betaling for salg af olie i amerikanske dollars. Irans olieminister sagde tillige at de ikke længere ville sælge olie til USA, og at importforbuddet slet ikke ville betyde noget, og at Iran blot ville finde andre aftagere for deres olie. Et par uger senere advarede Iran andre lande om at udvise fjendtlighed over for Iran, da de også ville blive udsat for lignende olie-boycot³². At den normale procedure for alt handel med olie foregik i amerikanske dollars gennem amerikanske banker var derfor en hæmsko for denne manøvre og Iran foreslog derfor, at man gik væk fra at bruge den amerikanske valuta ved olietransaktioner. Irans modforanstaltninger havde ikke den effekt som de havde håbet på og oliehandlen fortsatte i amerikanske dollars.

I det store koldkrigsspil var Mellemøsten en vigtig region med enorme mængder naturressourcer, som supermagterne begærede og muligheden for at få fodfæste, både til lands og til vands i regionen, var derfor af stor betydning. Iran ligger i den strategisk vigtige Persiske Golf, som siden indgangen til det 20. århundrede har haft afgørende

³⁰ Cordesman, 2012: p. 27

³¹ Miyagawa, 1992: p. 121

³² Ibid

sikkerhedspolitisk interesse for stormagterne. I 1980'erne var det fortsat Sovjetunionen som var den altoverskyggende fjende, som alle andre konflikter blev målt i forhold til og Ronald Reagan var bekymret for, at det sovjetiske imperium ville angribe Iran og herigennem sikre sig adgang til havnene og olien i Golfen³³, et scenarium som for alt i verden skulle forhindres gennem strategisk inddæmning. I 1980'erne var USA's udenrigspolitik kendetegnet ved en realisme strategi som betød, at USA var villig til at samarbejde med et hvilket som helst styre så længe det ikke var kommunistisk og samarbejdet med Saddam Hussein var netop et udtryk for dette. Da krigen brød ud mellem Iran og Irak valgte USA officielt at støtte Irak. Selv om det var et valg mellem to under mente man, at Saddam var den mest medgørlige og på sigt kunne vise sig at være en ny allieret i regionen. Uofficielt var støtten næppe helhjertet, for allerede i 1981 påbegyndte repræsentanter fra USA og Iran at diskutere muligheden for at indgå en aftale om handel med våben³⁴, en lyssky affære som senere skulle udvikle sig og blive kendt som Iran-Contra skandalen. USA ønskede på trods af en officiel politik om at blokere for våbensalg til Iran at få et bedre forhold til det strategisk vigtige Iran og forhandle en aftale på plads om frigivelsen af amerikanske gidsler, Hizbollah holdt fanget i Beirut. Tilnærmelserne til Iran brød med regeringens stålfaste princip om aldrig at forhandle med terrorister, men ifølge Donette Murray var det også et led i en større strategi, som overordnet set havde til formål at spille Iran og Irak ud mod hinanden så ingen af dem ville vinde krigen og dermed blive dominerende i regionen³⁵.

I Ronald Reagans nationale sikkerhedsstrategi fra 1987 gøres der rede for de interesser USA har i regionen: *"Our principal interest in the Middle East include maintaining regional stability, containing and reducing Soviet influence, preserving the security of Israel and our other friends in the area, retaining access to oil on reasonable terms for ourselves and our allies, and curbing state-sponsored terrorism"*³⁶. Det som står i vejen for at lade disse hensigter realisere menes at være Iran-Irak krigen, spændingerne mellem Israel og den arabiske verden, antivestlige grupperinger og brugen af terror som en del af den benyttede politik som set hos særligt Libyen, Syrien og Iran. Det er også i denne periode, USA benytter en massiv økonomisk afstraffelse af stater som handler imod USA's interesser. I forhold til Iran havde det såkaldte sanktionsregime først og fremmest

³³ Erslev, 2005: pp. 129-138

³⁴ Murray, 2010: p. 38

³⁵ Ibid: pp. 53-54

³⁶ National Security Strategy, 1987: p. 17

baggrund i gidselsituationen. På trods af en afklaring af gidselsituationen fortsatte sanktionerne, men begrundelsen var på baggrund af begivenheder i et andet land. Islamisk Jihad bombede i 1983 den amerikanske ambassade og militære barakker i Libanon som USA beskyldte Iran for at være involveret i, og Iran blev formelt erklæret som en sponsor af international terrorisme³⁷. USA's reaktion kom blandt andet til udtryk gennem et forbud mod slag af våben til Iran, den såkaldte "US Arms Export Control Act", og året efter i 1987 udsteder Reagan Executive Order 12613 som forbyder al iransk import til USA. I bekendtgørelsen kan læses, at forbuddet sker for at sikre, at USA ikke yder økonomisk støtte til terror gennem handel med Iran. Forfatteren til bogen *Sanctioning Iran – Anatomy of a Failed Policy*, Hossein Alikhani mener, at Reagans stramning er en konsekvens af stemningen i Kongressen, hvor demokraterne netop havde fået flertallet³⁸. USA havde lige afsluttet en stor oliehandel med Iran og der var et flertal for at mindske handlen med den islamiske republik, og Reagan ønskede ikke at se mindre hård ud end Kongressen og derfor vedtog han bekendtgørelsen³⁹. Overordnet havde sanktionerne mod Iran i 80'erne til formål at få sat en stopper for terrorisme – *"US sanctions were intended to try to compel Iran to cease supporting acts of terrorism and to limit Iran's strategic power in the Middle East more generally"*⁴⁰.

Under den efterfølgende Bush regering er verden vidne til det største paradigmeskifte i nyere tid med sammenbruddet af Sovjetunionen, som indvarsler en helt ny periode i verdenshistorien med USA som den eneste reelle supermagt - det er med Bush' ord "a new world order". Samme år engagerede USA sig i Golfkrigen mod deres forhenværende venner fra Irak der året forinden havde invaderet Kuwait. Iraks storstilede planer bliver fordømt af Iran og landet vælger at forholde sig neutralt i konflikten⁴¹, og gennem denne handling opnår Iran at genoprette de diplomatiske forbindelser med Storbritannien og Saudi Arabien, men også at skaffe landet en fordelagtig løsning på grænsestriden med Irak. USA åbner op for en forbedring af forholdet mellem de to nationer, men sætter som en betingelse, at Iran ikke må yde nogen form for støtte til gidseltagning eller andre former for terrorisme⁴² og i den sammenhæng ser man faktisk,

³⁷ Sabatini, 2010

³⁸ Alikhani, 2001: p. 156

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Katzman, 2013: p. 1

⁴¹ Incitamentet for at gå krig med Irak igen var samtidigt meget lille da både den økonomiske og militær kapacitet stadig var dårlig.

⁴² National Security Strategi 1991: p. 10

at Hizbollah stopper med at udpege amerikanske borgere og interesser som mål⁴³. På trods af denne tilnærmelse er relationerne meget svære at genoprette og i USA har man flere bekymringer. I Washington mente man, at Iran ville opildne shiitterne i det sydlige Irak til at vælte styret og der var grund til at tro, at Iran havde indsat soldater i området til at forstærke uroen. USA kunne eventuelt med hjælp fra Iran have fjernet Saddam fra magten, men blandt kritikerne af sådan en løsning var, ifølge Murray, stærke røster fra ledende eksperter, William Quandt som arbejder for Brookings, og Richard Perle som havde været rådgiver under Reagan og nu var ansat af American Enterprise Institute. De mente at en vigtig modvægt til Iran hermed ville forsvinde og unødigt forstærke deres position i regionen hvilket ville give dem frit råderum og meget sandsynligt udløse en ny og omfattende konflikt⁴⁴. Det kan også nævnes at USA's allierede, Israel og Saudi Arabien nok heller ikke ønskede at se USA danne nogen form for alliance med Iran som til stadighed var en stor trussel mod dem. Derudover forholdt det sig stadig sådan, at amerikanske borgere blev holdt som gidsler, dog i Libanon med direkte tilknytning til Iran, hvilket blev åbenlyst med løsladelsen af de sidste gidsler, da det var på Irans opfordring at fremskynde processen⁴⁵. Bush havde hele tiden haft en klar politik: Så længe der er gidsler bliver der ikke tale om en forbedring af relationerne. Bush regeringen havde i flere omgange talt om at de ville udvise stor taknemlighed og at "god vilje ville avle god vilje", så fremdeles at målsætningen om at afslutte situationen med de amerikanske gidsler ville blive mødt, men i sidste ende var det alligevel ikke nok til at genoprette et positivt forhold. Bush ønskede for alt i verden ikke at rose en stat som så åbenlyst havde været med til at skabe mange af de problemer USA havde i regionen og som oven i købet havde kostet amerikanske borgere livet og mulighederne for forsoning syntes hermed at forsvinde.

Under tre meget forskellige præsidenter var det ikke lykkedes at etablere et diplomatisk forhold til en af de vigtigste aktører i Mellemøsten, hvilket først og fremmest skyldtes den enorme mistillid der var opbygget mellem USA og Iran. Døren var i perioder åben for tilnærmelser, men luner i iransk politik gjorde det meget svært, ligesom misforståelser, fejlfortolkninger og dårlige beslutninger var en del af processen.

⁴³ Murray, 2010: p. 81

⁴⁴ Ibid

⁴⁵ Ibid: p. 83

3. OM MAGT, INDFLYDELSE OG GODE IDEER

Der er mange forhold, som bidrager til hvordan og hvorfor Iran politikken udvikler sig som den gør. Præsidenten har ikke kun de historiske forhold at tage hensyn til, der er også nogle statslige og eksterne påvirkninger (såsom medierne, befolkningen, lobbyindustrien, det militære industrikompleks osv.) som har indflydelse på hvordan de internationale relationer udspiller sig: Beslutningstagningen og formuleringen af politikker er forbundet med stor kompleksitet hvilket skyldes interne dynamikker, såsom spændinger mellem regeringens afdelinger, mellem Kongressen og regeringen, og her vejer det også tungt om præsidenten har et flertal i de to kamre, mellem politiske personligheder og ikke mindst arven fra tidligere administrationer. Disse interne stridigheder påvirker alle sammensætningen og konturerne i USA's internationale relationer, men tænketankene er også et led i denne ligning, fordi de gerne opererer på det statslige niveau, ikke nødvendigvis på samme vilkår som de offentligt ansatte, men med invitation fra regeringen og medlemmerne af Kongressen.

Hensigten med dette afsnit er at forklare disse forhold ved kort at beskrive de rammer hvor udenrigspolitikken dannes gennem henholdsvis præsidentens og Kongressens rolle og samspil i den proces. Dette er med til at forklare hvor og hvordan tænketankene har mulighed for at influere den politiske proces. Dernæst vil de tænketanke der er blevet udpeget som værende indflydelsesrige i forhold til udformningen af Iran politikken under Bill Clinton blive præsenteret og placeret i en historisk og politisk kontekst.

3.1. DE UDENRIGSPOLITISKE RAMMER

I USA har man ligesom i Danmark en tredeling af magten bestående af den *Lovgivende*, *Udøvende* og *Dømmende* magt. Den dømmende magt vil ikke underligge en nærmere forklaring, da dennes område er uinteressant for specialets problemstilling. Derimod er de resterende to organer, præsidenten og dennes regering (the executive branch) og kongressen (the legislative branch), af stor betydning for den udenrigspolitiske proces. Skaberne af den amerikanske forfatning var omhyggelige med at skabe et system af "checks and balances" for at sikre, at hver af de tre grene var ansvarlige overfor de

andre. Forfatningen tildeler både præsidenten og Kongressen en rolle i udenrigspolitikken, men det kan nogle gange være svært at regne ud hvem der gør hvad. Nedenstående er nogle af de udenrigspolitiske beføjelser hver af de to grene har, og den kontrol der holder dem i balance med hinanden.

Det står klart, at præsidenten er den største og mest indflydelsesrige aktør i udformningen af amerikansk udenrigspolitik, men bestemt ikke den eneste. Jeg henviser ofte til den amerikanske præsident som den person hvorfra alle beslutninger kommer, og det er naturligvis ikke sådan at det forholder sig, for selvom præsidenten indtager en helt central rolle i amerikansk udenrigspolitik, bliver politikken til indenfor nogle rammer som inkluderer et tæt samarbejde både i regeringen og med Kongressen. Den amerikanske forfatning giver Kongressen omfattende beføjelser til at forme udenrigspolitikken, men Kongressens aktivitet og indflydelse på udenrigspolitikken kan ikke siges at være stabil og har varieret over tid. Lovgivere interagerer sjældent direkte med andre nationer om politik, men de love som Kongressen vedtager, eller traktater som Senatet godkender, kan påvirke de amerikanske interaktioner med andre lande. Udenrigspolitikken har været en kilde til spændinger gennem årene mellem Capitol Hill og Det Hvide Hus, især over emner som sanktioner og udenlandsk bistand, handel og menneskerettigheder⁴⁶.

Det lovgivende organ består af Repræsentanternes Hus og Senatet, eller de to kamre, som tilsammen udgør Kongressen. Repræsentanternes Hus er tiltænkt som værende den del af Kongressen der skulle være tættest på befolkningen. Valgperioden er kun to år hvilket skulle være med til at sikre, at repræsentanterne er mere optaget af at varetage deres vælgeres interesser frem for at følge partiets politiske linje. Til at holde styr på denne brogede forsamling er Senatet og den til tider dominerende Speaker of the House. Bill Clinton havde eksempelvis store problemer med republikanske Newt Gingrich som i 1995 blev "speaker" og som tilmed sikrede sig flertallet i begge kamre. Denne position blev udnyttet til at føre republikansk politik i direkte modstrid med den som regeringen ønskede at føre. Alle stater har hver to medlemmer i Senatet⁴⁷ og i modsætning til Repræsentanternes Hus er Senatet mindre påvirket af populistiske strømninger da deres valgperiode er på seks år. Medlemmerne af Senatet og

⁴⁶ Grimmett, 1999

⁴⁷ Forsamlingen består af 100 senatorer som repræsenterer 50 stater – USA's selvstyrende territorier er ikke repræsenteret.

Repræsentanternes Hus er alle medlemmer af forskellige udvalg. Der findes mere end 200 udvalg og underudvalg i Kongressen. Det er i disse udvalg, lovgivningsarbejdet foregår. Der er fire typer udvalg i Kongressen: 1) Standing Committees er faste udvalg, ligesom de områder de beskæftiger sig med er det. 2) Select or Special Committees er midlertidige udvalg som arbejder med et specifikt opstået problem. 3) Joint Committees har medlemmer fra begge kamre som både kan være midlertidige og permanente. Her produceres der sjældent konkrete lovforslag, men oftere henstillinger og opfordringer. 4) Conference Committees arbejder med at gøre lovforslagene ens, hvis de undervejs i processen ender ud på forskellig vis. Dette kan ske fordi et lovforslag bearbejdes separat i de to kamre, og i tilfælde af for store uoverensstemmelser nedsættes et udvalg til at søge en fælles løsning, som derefter igen skal vedtages⁴⁸. Hvert udvalg er specialiseret i et eller ganske få tæt relaterede politiske områder og det er her størstedelen af det arbejde, kongressen udfører, foregår. Det er i udvalgene man søger at afvikle de fleste spørgsmål og eventuelle problemer gennem høringer, forhandlinger og stemmeafgivelse⁴⁹. De vigtigste udvalg i kongressen er de stående udvalg (standing committees) og typisk også dem som er de mest populære at besidde. Dette hænger sammen med deres forhøjede status, men dernæst hænger det også sammen med, at de tiltrækker den største opmærksomhed og presseomtale. Af de udvalg som er af størst interesse indenfor det udenrigspolitiske område er henholdsvis "Foreign Relations" i Senatet som arbejder indgående med USA's udenrigspolitik og "International Relations" i Repræsentanternes Hus som arbejder med lovforslag og undersøgelser, der har at gøre med deres udenrigspolitik. Begge udvalg er stående og meget prestigefyldte, det førstnævnte er dog at betragte som det mest magtfulde⁵⁰.

Udvalgene i Kongressen har en række muligheder for at øve indflydelse på den politiske dagsorden. De behandler forslag som er stillet af enten medlemmerne af Kongressen eller Præsidenten, de udarbejder lovforslag, de fører opsyn med regeringens arbejde og de afholder høringer⁵¹. Sidstnævnte er interessante, fordi de er offentlige, med mindre man vurderer nationens sikkerhed er på spil, og de kan være med til at skabe opmærksomhed og debat om et emne. Dertil kommer at høringer betragtes som værdifuld dokumentation "*The value of hearings as social and economic documents, while*

⁴⁸ Grant, Alan, 1986: p. 33, p. 57

⁴⁹ Delury, George E., 1999

⁵⁰ Nelson, Garrison and Stewart, Charles III, 2011

⁵¹ Grant, Alan, 1986: p. 33

always recognized by scholars, is more fully appreciated today than ever before and they are generally considered among the most important of the Congressional publications"⁵².

Udvalgene indkalder vidner som de mener kan kaste lys over det emne som er i fokus og disse repræsenterer gerne forskellige holdninger så et bredest muligt syn på sagen opnås og tænketanke er i den sammenhæng storleverandører af eksperter til disse høringer.

Sammenspillet mellem præsidenten og kongressen er kendetegnet ved at der gennem forfatningen er pålagt beføjelser til begge enheder således, at udenrigspolitikken bliver fremstillet i fællesskab. Præsidenten og Kongressen kan enten støtte hinandens tiltag eller søge at ændre eller tilpasse forslagene. Præsidenten kan nedlægge veto mod et forslag, men Kongressen kan med 3/4 flertal alligevel få gennemført deres forslag⁵³ (hvilket både kan være svært og tage meget lang tid). Som nedenstående vil vise har både præsidenten og Kongressen mange muligheder for at samarbejde om udenrigspolitikken, influere udenrigspolitikken eller modarbejde hinanden, hvis uenigheden er for stor.

Af de mange muligheder som præsidenten har til rådighed, kan her nævnes: 1) Aktuelle begivenheder i fremmede lande eller en pludselig handling fra en udenlandsk regering kan udfordre amerikanske interesser og som leder af Foreign Service, de væbnede styrker og efterretningstjenesterne er det normalt for præsidenten at reagere på sådanne begivenheder og indlede en politik⁵⁴. Kongressen støtter normalt præsidenten under disse omstændigheder, men den kan også forsøge at ændre i politikken. Revolutionen og gidsel situationen i Iran er et eksempel på at præsidenten skrider til handling. Præsident Carter udstedte som nævnt en "Executive Order" som er et direktiv der har samme beføjelser som føderal lov og disse er en klar indikation på regeringens udenrigspolitiske linje⁵⁵. 2) Administrationen kan forslå en lovgivning hvis den ønsker at påbegynde et udenrigspolitisk program som kræver lovgivning eller bevillinger.

⁵² Severson, Andrea, 2007: p. 1 – uddyber, at de offentligt tilgængelige høringer forekommer som værende værdifulde fordi alle deltagerne bliver noteret og alt hvad de siger, bliver noteret. De officielle referater dokumenterer, hvem der er indkaldt som vidne, hvem der er til stede fra Kongressen og hvordan de pågældende personer positionerer sig. Ved at give adgang til høringerne skaber man yderligere en enestående mulighed for forskere, journalister og andre med interesse i sagen for, at få indsigt i en del af den research som er lagt i en høring og som derved er lagt i forarbejdet til en lov.

⁵³ http://www.senate.gov/reference/glossary_term/override_of_a_veto.htm set d. 3.10.2013

⁵⁴ Grimm, 1999

⁵⁵ <http://answers.usa.gov/system/templates/selfservice/USAGov/#!/portal/1012/article/4436/Presidential-Executive-Orders> set d. 3.1.2014

Kongressen skal tage stilling til lovgivningen og de kan enten vælge at godkende den, modificere den eller helt at ændre den. 3) Forhandlinger af internationale aftaler giver præsidenten en dominerende rolle i udenrigspolitikken, men der skal stadig tages højde for Kongressens mening fordi disse aftaler ofte skal godkendes af Senatet eller Kongressen. En sjælden gang imellem laver præsidenten aftaler udenom Kongressen, hvilket skete i forbindelse med frigivelsen af gidslerne i 1981 i Iran, men er der tale om egentlige traktater skal den godkendes med 3/4 flertal i Kongressen. 4) Politiske erklæringer er en måde for præsidenten at fastlægge udenrigspolitikken gennem ensidige erklæringer eller fælles erklæringer med andre regeringer. Erklæringerne kan ofte betragtes som en bred beskrivelse af USA's målsætninger og er ikke bindende, men er de formuleret i fællesskab med andre regeringer har præsidenten på sin vis lovet at engagere sig. Der er tale om en erklæring når USA enten taler eller stemmer i et internationalt forum, som FN⁵⁶. 5) Politisk implementering er en kontinuerlig proces, for selv når Kongressen har fastlagt udenrigspolitikken ved lov, er det administrationen der i det daglige fortolker og anvender de forskellige bestemmelser i loven. 6) Lejlighedsvis foretager præsidenten sig en dramatisk eller pludselig udenrigspolitisk handling før kongressen er fuldt ud informeret om det. Kongressen står derefter i den situation, enten at støtte præsidenten eller at gå imod hvilket som regel betyder, at der vedtages en lov, som forhindrer præsidenten i lignende tiltag i fremtiden. Kongressen har jo så yderligere den fordel at afvente folkets dom på præsidentens handlinger før de afgiver deres.

Kongressen har også visse muligheder for enten at skabe eller forme udenrigspolitikken: 1) Resolutioner og erklæringer bliver ofte introduceret af enten Huset, Senatet eller, hvis der er enighed, Kongressen og disse signalerer holdningen i de to kamre. Resolutioner er ikke lovmæssigt forankret hvilket betyder, at regeringen kan vælge at ignorere dem, men regeringen risikerer dermed også at udsætte sig selv for stor kritik af medlemmer af Kongressen. Selv om en resolution ikke bliver billiget af regeringen kan de skabe så stor omtale, at regeringen må forholde sig til dem. Dette er gerne tilfældet hvis der under høringerne kommer informationer frem som er af stor betydning. 2) Kongressen indleder undertiden en udenrigspolitik ved hjælp af lovgivning til at etablere et nyt program, fastsætte mål og retningslinjer, godkende og lede regeringen til at foretage bestemte aktiviteter og ved at øremærke bevillinger der

⁵⁶ Grimmert, 1999

skal anvendes på et angivet område. Dette foregår gerne i et samarbejde med administrationen, da lovforslaget efterfølgende skal godkendes. I 1992 vedtog Kongressen med et stort flertal at udstede nye sanktioner og øgede kontrollen med Iran og Irak og nationer eller personer som assisterede dem med at erhverve masseødelæggelsesvåben⁵⁷. 3) Kongressen kan sommetider også presse regeringen i en ny retning ved at true med at vedtage en lovgivning. Dette kan også foregå indirekte gennem lovgivning som truer andre lande med at fratage dem deres økonomiske støtte og disse kan så lægge yderligere pres på regeringen. 4) Kongressen er mest synlig i sin udenrigspolitiske rolle, når den begrænser præsidentens handlefrihed i udenrigsanliggender. Kongressen har mulighed for at forbyde handlinger gennem lovgivning, men kan også undlade at bevillige midler. Mange store konfrontationer mellem Kongressen og regeringen er sket fordi den har pålagt præsidenten restriktioner. Reagan administrationen blev udsat for talrige lovmæssige begrænsninger af Kongressen med hensyn til militær bistand til de mellemamerikanske lande. I 1983 indskrænkede Kongressen midlerne som efterretningstjenesten måtte bruge på militære aktiviteter i Nicaragua og i 1987 blev der sat en stopper for al militær bistand til Kontraerne⁵⁸. 5) Medlemmerne af Kongressen kan også forme udenrigspolitikken ved at yde rådgivning til regeringen ad uformelle veje. Sådant rådgivning kan gives ved møder mellem regeringen og medlemmerne, hvor ingen formel beslutningstagning er påtænkt, og hvor reaktionerne til potentielle politiske initiativer, anmodet af præsidenten kan diskuteres uden forbehold. 6) Kongressen kan påvirke udenrigspolitikken gennem regelmæssig overvågning af regeringens håndtering af samme, som indebærer høringer og undersøgelser. Især høringer om de årlige tilladelser og bevillinger til regeringen og dens underafdelinger giver udvalgets medlemmer mulighed for at stille spørgsmål og påvirke aktiviteter og politikker. I 1987 blev der nedsat et midlertidigt udvalg til at undersøge afsløringerne om salg af våben til Iran i bytte for gidsler og med en videreforsendelse af overskuddet til Kontraerne i Nicaragua.

At udvikle udenrigspolitik er på ingen måde gnidningsfrit og er en yderst kompleks proces. Både den udøvende og lovgivende magt har begge mulighed for at initiere og ændre på udenrigspolitikken, og deres beføjelser overlapper hinanden, hvilket er med

⁵⁷ Grimmett, 1999

⁵⁸ Ibid

til at øge kompleksiteten⁵⁹. Forfatningen giver præsidenten retten til at forhandle alle aftaler med andre nationer, og præsidenten er også øverstbefalende for de væbnede styrker. Det er præsidenten som i samråd med sin forsvarsminister beslutter, hvorledes USA's væbnede styrker skal benyttes. Kongressen har på papiret retten til at erklære andre nationer krig på USA's vegne, men præsidenten kan sende hæren på mindre missioner. Kongressen kan gennem overvågning, lovgivning og restriktioner påvirke og forme udenrigspolitikken, men al erfaring peger på, at et samarbejde mellem den udøvende og lovgivende magt er afgørende for en stærk og effektiv udenrigspolitik⁶⁰

The constitutional separation and division of power between the executive and legislative branches has led to what some refer to "as an invitation to struggle" over the shaping of American foreign policy. Compared to other political systems, the United States political system allows for a vast array of actors to have a role in the formulation of American foreign policy

Brian Schmidt⁶¹

Ligesom Brian Schmidt mener Richard Grimmett, at der er mange faktorer og aktører involveret i den udenrigspolitiske proces. Dette betegnes ikke som noget negativt, tværtimod mener Grimmett ligefrem, at det er en fordel og at det styrker demokratiet. Politik er ikke kun for de få, men en folkelig sag som gerne skal involvere så mange som muligt. Dette kan holdes op mod forskningens og tænketankenes indflydelsesparametre og det bliver ganske klart, at indflydelse kan opnås af mange kanaler.

3.2. UDVALGTE TÆNKETANKE

Antallet af tænketanke er steget i takt med brugen af dem i amerikansk politik. Intet andet land i verden har så mange tænketanke som USA, men kendskabet til deres virke rækker sjældent ud over Washington⁶². Der er stor forskel på tænketankene i deres størrelse, budget, antallet af ansatte, mediedækning, og forskningsområder, men en ting

⁵⁹Grimmett, 1999

⁶⁰Ibid

⁶¹Cox, Michael og Stokes, Doug (2008): *US Foreign Policy*. Oxford University Press. Kapitel 1 *Theories of US foreign policy* af Brian Schmidt

⁶²Weidenbaum, 2011

er fælles for tænketankene, de søger alle penge og indflydelse hvilket på sin vis er grundvilkårene for deres overlevelse. Sideløbende med at politik er blevet mere komplekst har behovet for indsigtfuld og omfattende analyser vist sig afgørende⁶³, og det er ikke noget nyt at politikere anvender tænketanke, eller at de selv er affilieret med en for at imødekomme dette pres, og i modsætning til mange andre lande er det kutyme at tænketanke involveres i det politiske virke på mange niveauer. I forhold til Clinton administrationen stikker nogle få tænketanke frem og bliver anvendt i et bredt spektrum i udviklingen af den nationale såvel som den internationale politik. Tre tænketanke vil i den sammenhæng blive beskrevet, ligesom enkelte personer med en tilknytning hertil og en fremtrædende rolle i udformningen af Iran politikken vil blive fremhævet.

Tænketanke kan kategoriseres som værende enten store og forskelligartede, store og specialiserede eller små og specialiserede⁶⁴. De store er kendetegnet ved store budgetter og et stort antal ansatte, de små har et mindre budget og færre ansatte. De store producerer langt flere udgivelser og har i kraft af deres økonomi flere muligheder for at øge opmærksomheden på organisationen. De små er mere afhængige af et godt netværk som kan tilslutte sig deres projekt. Murray Weidenbaum skriver i sin bog *The Competition of Ideas – the world of the Washington think tanks* at "*Washington-based think tanks spend \$411 million a year in a continuing battle for influence and attention in the world of national policymaking. Among them, five influential think tanks spend \$140 million a year in a competition for attention in the dominant newspapers, on the nightly news, and in the halls of legislators*"⁶⁵. Kampen for at blive hørt er åbenlyst hård og også meget dyr. Brookings Institute hører til blandt de fem som Weidenbaum omtaler og som er inkluderet her fordi den gentagne gange er kåret som den mest indflydelsesrige tænketanke i USA⁶⁶, er en repræsentant for de store og forskelligartede og er et klassisk eksempel på hvordan "svingdøren" fungerer i praksis. Fra den anden kategori, stor og specialiseret, finder man *Washington Institute for Near East Policy* (WINEP) der med en

⁶³ CRS Library of Congress - <http://www.loc.gov/crsinfo/about/> set d. 19.6.2013

⁶⁴ Weidenbaum, 2011: pp. 9-11

⁶⁵ Ibid: p. 1. Weidenbaum har arbejdet for Ronald Reagan som politisk rådgiver og har været tilknyttet de fem store tænketanke i Washington, som han har valgt at kalde for "DC-5". DC-5 består af Brookings Institute, American Enterprise Institute (AEI), Center for Strategic and International Studies (CSIS), Cato Institute og Heritage Foundation.

⁶⁶ Michael Dolny har i mange år ført statistik over de 25 mest citerede tænketanke og her indtager Brookings en klar 1. plads. McGann har ligeledes lavet et "go to think tank index" som placerer Brookings på en 1. plads

stålsat vilje formår at placere sig i magtens centrum. I den sidste kategori er *The Progressive Policy Institute* (PPI), en lille tænketank som opnår et tæt samarbejde med Bill Clinton.

Der er en tendens til at tale om udbredelsen af tænketanke som værende sket i bølger. Tænketankene fra hver periode adskiller sig fra hinanden og derfor taler man om forskellige generationer. Både McGann og Abelson taler om denne udvikling som en evolution der har fundet sted fra starten af 1900 tallet og frem til nu og de er, med små udsving, enige i de perioder hvor bølger med tænketanke er skyllet ind over det amerikanske samfund. Den første generation er at finde i perioden fra 1900 til 1945. Særligt tiden omkring 1. verdenskrig og den efterfølgende nedtur var af stor betydning. Denne generation havde rødder i den sociale videnskab og var meget optaget af studier som havde fokus på de økonomiske og sociale problemer som kendetegnede perioden. Det er ofte i beskrivelsen af denne generation, man finder betegnelsen "universities without students"⁶⁷, fordi det primære formål var at producere viden – viden om sociale, økonomiske og politiske emner som influerede samfundet. Selvom denne viden blev fremført på seminarer og workshops som kan minde om dem man ser på universiteterne, var modtagerne ikke studerende, men derimod politikere⁶⁸. I mange tilfælde udeblev politiske motiver til fordel for politisk viden som kunne anvendes af statslige organer på tværs af det politiske spektrum uden hensynstagen til den politiske orientering hos de enkelte magtfulde kongresmedlemmer, eller indflydelsesrige donorer. Enkelte forskere udtalte sig til tider for eller imod en bestemt politik, men det primære formål var at støtte og forberede politikerne i beslutningsprocessen⁶⁹. Ved at engagere sig i politiske studier blev der knyttet tætte bånd til politikerne. Samtidig var der en stor donorvillighed fra store fonde som kunne sikre en økonomisk sikkerhed, hvilket muliggjorde langtidsstudier af eksempelvis politiske tiltag. Derudover betød den økonomiske ordening, at institutionerne var uafhængige af staten, som havde den fordel, at de frit kunne kommentere og kritisere den førte politik uden at risikere deres økonomiske grundlag. Det er i denne generation etableringen af Brookings Institute finder sted. Brookings betragtes som en liberal tænketank der blev skabt på basis af den

⁶⁷ Et udtryk der første gang blev brugt af Kent Weaver i artiklen "*The Changing World of Think Tanks*", og som sidenhen hyppigt er blevet brugt af andre. Artiklen er udgivet i 1989 fra Brookings hvor han arbejder på daværende tidspunkt.

⁶⁸ Abelson, 2002: pp. 18-19

⁶⁹ Stone, 2004

sociale videnskab som den tog sig ud i årene efter første verdenskrig. Formålet har aldrig været at arbejde for en bestemt politisk ideologi, men derimod at føre en ikke-politisk drevet forskning. Brookings siger selv, at de udfører forskning for at informere og bidrage til den offentlige debat, snarere end at fremme en politisk dagsorden⁷⁰. Selvom Brookings ikke følger en politisk linje, mener Weidenbaum at spore en klar tendens i deres rekruttering af medarbejdere, som ofte har en baggrund i en demokratisk administration og sjældent i en republikansk. Et af Brookings kerneområder er deres udenrigspolitiske program, hvilket omfatter centre som udfører forskning indenfor en bestemt region eller område⁷¹. Brookings spreder deres forskning gennem hovedsageligt tre veje: i) Undervisning, som inkluderer afholdelsen af seminarer og workshops i deres "Executive Education" program som tilbyder kurser til "... federal employees that explore critical issues, the policymaking process, and public leadership"⁷². ii) Medierne som bearbejdes på de kendte platforme og i deres eget TV studie. iii) Bogudgivelser.

Brookings er dygtig til at udnytte svingdøren og fra Clinton administrationen har man Martin Indyk, som jeg vender tilbage til, James Steinberg, som oprindeligt kom fra tænketanken RAND, der var i direktør for den politiske planlægning i administrationen og derefter national sikkerhedsrådgiver for præsidenten, og som efterfølgende blev vicepræsident for Brookings og direktør for Foreign Policy Studies. Strobe Talbott blev ansat i udenrigsministeriet, hvor han først blev særlig rådgiver for ministeren, og derefter viceudenrigsminister. Talbott har siden afslutningen på Clintons præsidentembede været direktør for Brookings.

Med afslutningen på 2. verdenskrig fulgte den anden bølge af tænketanke. Denne generation var kendetegnet ved det nogen kalder "government contractors"⁷³. På det forskningsmæssige område adskiller denne generation sig ikke fra ovenstående. Derimod er det en direkte modsætning af måden som instituttet finansieres på. Det økonomiske fundament hænger uløseligt sammen med statslige organer, som ligeledes er deres primære og ofte eneste klient⁷⁴. Disse kontraktbundne forskningsinstitutioner

⁷⁰ Weidenbaum, 2011: p. 20

⁷¹The Saban Center for Middle East Policy er af mest interesse fordi den arbejder med større og mindre studier om Mellemøsten <http://www.brookings.edu/about/programs/foreign-policy/centers-and-initiatives> set d. 30.08.2013

⁷² <http://www.brookings.edu/about/execed> set d. 18.12.2013

⁷³ Abelson, 2006

⁷⁴ Ibid: pp. 46-47

opstod som en reaktion på den nye rolle, USA havde opnået som verdensmagt i den forgangne periode. Det var ligeledes blevet en efterspurgt ydelse fra amerikanske politikeres side, som grundet deres position på den internationale scene oplevede et større pres fra både ind- og udland. Grundet den uvurderlige forsvars-forskning som havde fundet sted under krigen, følte Truman administrationen behovet for at styrke finansieringen af privat- og universitetsbaserede forskning og udvikling hvis ekspertise kunne udnyttes til at imødekomme egne og omverdens krav og forventninger til USA i den nye verdensorden. Det var i denne ånd den anerkendte tænketank RAND blev etableret i 1948⁷⁵. Denne generation af tænketanke skal nævnes fordi den er en vigtig del af de traditioner hvorfra amerikanske tænketanke stammer.

I starten af 1970'erne finder udbredelsen af en mere målrettet og aggressiv type tænketank sted. Det nye ved disse tænketanke er ikke deres måde at organisere sig på, hvilket man har set før, men antallet og hastigheden som de spreder sig i. Den nye tidsalder med "advocacy think tank" så hermed dagens lys. Denne type af tænketank stiller sig ikke tilfreds med at observere og kommentere, de ønsker derimod at være en del af den politiske proces. Deres formål er ikke at udføre langvarig forskning, men derimod at påvirke den nuværende politiske dagsorden ved at presse beslutningstagere til at implementere politikker som er i overensstemmelse med deres egen og deres generøse sponsoreres ideologi⁷⁶. The Heritage Foundation betragtes som spydspidsen for denne generation: *..."specializing in quick response policy research, Heritage emphasized the need to provide members of Congress and the executive with hand-delivered one-to-two-page briefing notes on key domestic and foreign policy issues"*⁷⁷. Udover denne nye tilgang til politik, hvor "gode ideer" overleveres direkte til beslutningstagerne, blev vigtigheden af at markedsføre sine ideer til medierne også understreget. Stifter og mangeårige præsident for The Heritage Foundation, Edwin Feulner, har udtalt følgende: *"our role is trying to influence the Washington public policy community ... most specifically the Hill, secondly the executive branch, thirdly the national*

⁷⁵ RAND er en sammentrækning af research and development. Den primære opgave var i de første år, at levere forskning til The Department of Defence hvor de skulle analysere og udtænke mulige og umulige krigsscenarier. Mange af deres ressourcer gik til at advisere flyvevåbnet om hvordan USA bedst kunne forsvares (Stone, 2004)

⁷⁶ Stone, 2004

⁷⁷ Abelson, 2002: p. 32

*news media*⁷⁸. En udtalelse som kort og godt forklarer det standpunkt som denne type tænketank repræsenterer. WINEP og PPI tilhører denne generation.

I 1982 blev Martin Indyk tilbudt en stilling i den magtfulde lobby organisation *American Israel Public Affairs Committee (AIPAC)*, hvor hans opgave blev at oprette en forskningsenhed, men hans forskning bliver ikke taget seriøst fordi den udbredte holdning til AIPAC er, at den er en israelsk propaganda maskine⁷⁹. Med støtte fra AIPAC's bestyrelse og med et bidrag på \$ 100.000 bliver tænketanken WINEP i 1985 etableret og Indyk bliver indsat som administrerende direktør. Fire år senere, da George H. W. Bush indtager det hvide hus, betragtes WINEP som den tænketank med mest indflydelse på USA's mellemøstpolitik⁸⁰. WINEP er en konservativ tænketank hvis succes bygger på et omfattende netværk af forbindelser i medierne, hos politikere og akademikere, rigeligt med finansiering og en vedholdende fokusering på sin centrale politiske målsætning – at holde den strategiske forbindelse med Israel i centrum for USA's mellemøstpolitik⁸¹. Inspireret af Brookings' projekt fra 1975 *Toward Peace in the Middle East* som har held med at vinde indpas i den senere Carter administration⁸², nedsætter WINEP i 1988 en studiegruppe som udarbejder projektet *Building for Peace: An American Strategy for the Middle East*. Målgruppen for rapporten er den kommende administration, og seks af studiegruppens medlemmer får store stillinger i Bush administrationen⁸³ og påvirker derigennem måden som regeringen fører dens mellemøstpolitik på. *Enduring Partnership* er et andet prestigefuldt projekt som formår at tiltrække sig meget opmærksomhed og elleve personer herfra bliver tilknyttet den nye Clinton Administration hvoraf kan nævnes Anthony Lake, Madeleine Albright, Stuart Eizenstat og Les Aspin.

I 1989 bliver PPI grundlagt som en direkte konsekvens af demokraternes præsidentkandidat, guvernøren Michael Dukakis' valgnederlag til den forrige republikanske vicepræsident, George H. W. Bush. Tre perioder med republikansk lederskab viste sig for meget for den demokratiske organisation "Democratic

⁷⁸ Stone, 2004: p. 220

⁷⁹Fayazmanesh, 2008: p. 63

⁸⁰ Beinlin, 1993

⁸¹ Ibid

⁸² Tre af studiegruppens medlemmer, Zbigniew Brzezinski, Cyrus Vance og Philip Klutznick opnår store stillinger i Carter administrationen

⁸³ Lawrence, Eagleburger, Dennis Ross (som vendte tilbage til WINEP som direktør), Richard Haass, Harvey Sicherman, Francis Fukuyama og John Hannah.

Leadership Council” som oprettede PPI, med henblik på at styrke fremtidige præsidentkandidater. PPI er en pragmatisk tænketank som arbejder ud fra ideen om ”the third way” hvilket var med til at udvikle det idépolitiske grundlag for Bill Clintons ”New Democrats”⁸⁴ – beundringsværdigt for en tænketank med fem ansatte. The third way refererer til en politisk ide om at kombinere politikker fra både venstre- og højrefløjen og de partipolitiske demokrater som læner sig op ad den filosofi kendetegnes som new democrats. PPI’s værdigrundlag omfatter kompromisløs støtte til et frit marked med fri handel, et stærkt militær med global tilstedeværelse og en reduktion af regeringens rolle i udviklingspolitikken.

Vanity eller candidate-based think tanks var populære i 1990’erne og er den seneste form for tænketank, men som Abelson påpeger, er det næppe den sidste⁸⁵. Denne type minder meget om førnævnte, men er meget mindre i størrelse, både hvad angår økonomi og ansatte. De er ofte stiftet af politiske ledere for at yde intellektuel støtte til deres politiske platform ved at generere nye ideer eller blot forstærke den igangværende politik⁸⁶. Der er også et økonomisk incitament. Ved at oprette en tænketank kan en politiker omgå den føderale lov som vedrører kampagnedonationer. Der er et loft på hvor store beløb man må donere til kongres- og præsidentkandidater, men donationer til en nonprofit organisation må være uendelig store og så har de den fordel, at de kan trækkes fra i skat.

De fire ovenstående beskrevne generationer af tænketanke skal ses som det overordnede billede der tegnes af forskerne, også selvom der er lidt uenighed om perioderne. Vigtigst er det, at der gennem denne konstruktion er blevet dannet et fælles grundlag at diskutere ud fra. Det har muliggjort en klassificering af de forskellige typer af organisationer som er dækket af begrebet tænketank og ligeledes afdækket de motivationer som har været kendetegnende for de forskellige perioder.

⁸⁴ <http://www.progressivepolicy.org/about/> set d. 11.11.2014

⁸⁵ Faktisk er der efter terrorangrebene i 2001 sket en stigning af nyetablerede tænketanke, som nogen mener, er en direkte respons på hændelserne. Denne gruppe er ikke blevet navngivet endnu, og figurerer derfor ikke på denne liste.

⁸⁶ Abelson, 2002

3.3. CENTRALE PERSONER

Der er allerede blevet nævnt flere politiske personer som er på den ene eller anden måde er affilieret med en tænketank. Fokus vil nu være på de personer som konsekvent bliver nævnt i litteraturen omhandlende USA's udenrigspolitik, og hvis aftryk er tydelige på Iran politikken. Martin S. Indyk er vokset op i Australien og det er også her han starter sin karriere indenfor mellemøstlige anliggender som rådgiver for premierministeren og han bliver senere tilbudt en lignende stilling for den israelske premierminister. Under Bill Clintons valgkampagne orienterede Indyk flere gange den kommende præsident, og i slutningen af 1992 blev Indyk tilbudt et job i det nationale sikkerhedsråd som senior direktør for mellemøstlige anliggender. Der var dog et problem som lige skulle løses inden Indyk kunne træde ind i regeringen, han var stadig australsk statsborger, men ugen inden han blev præsenteret fik han et amerikansk statsborgerskab⁸⁷. Indyk fungerede som særlig rådgiver for præsident Bill Clinton og han blev også udpeget til at lede kontoret for mellemøstlige anliggender i udenrigsministeriet, og i to omgange har han fungeret som USA's ambassadør i Israel⁸⁸. Indyk er i dag vice-præsident og direktør for det udenrigspolitiske program ved Brookings, men har i øjeblikket orlov herfra fordi han er blevet udpeget som USA's særlige udsending for de israelsk-palæstinensiske fredsforhandlinger. Indyk er derudover medlem af bestyrelserne ved *New Israel Fund* og i de israelske tænketanke *Israel Democracy Institute* og *Institute for National Security Studies*. Det er ikke uden grund, at Indyk betegnes som en mand med tætte relationer til Israel, hvilket i sig selv kan være harmløst, men når man har en position i den politiske top med indflydelse på mellemøstpolitikken er denne relation værd at nævne.

Anthony Lake skal nævnes, fordi det var ham der udpegede Indyk som den rette person til jobbet i det nationale sikkerhedsråd, hvor han selv fungerede som den nationale sikkerhedsrådgiver. Lake blev første gang ansat i udenrigsministeriet i 1962 og under Carter blev han direktør for den politiske planlægning i administrationen. Sammen med Indyk viste Lake sig at have stor indflydelse på hvordan USA's relationer med Iran udviklede sig i de første år under Clinton. En anden person fra den tidligere Carter administration var Warren Christopher, der på daværende tidspunkt havde fungeret som vise-udenrigsminister, hvor han blandt andet bidrog til løsladelsen af gidslerne fra

⁸⁷ Abelson, 2002

⁸⁸ <http://www.brookings.edu/experts/indykm?view=bio> set d. 3.11.2013

den amerikanske ambassade i Teheran. Efter Bill Clinton vandt præsidentvalget blev Christopher udpeget til at lede præsidentens overgangs-hold (presidential transition team) og var med til at finde de personer som skulle arbejde under Bill Clinton. Selv blev han udvalgt til at varetage posten som udenrigsminister i Clintons første præsidentperiode. Christopher sad indtil hans død i 2011 i det såkaldte "board of advisers" hos WINEP⁸⁹.

Patrick Clwason er en politisk ekspert og han er forskningsdirektør ved WINEP hvor han også leder forskningsafdelingen *the Iran Security Initiative*. Han er meget aktiv i medierne hvor han hyppigt er at finde på TV eller i radioen, og han har flere gange skrevet artikler for de store aviser som New York Times, Wall Street Journal og Washington Post. I mere end tyve tilfælde har Clawson afgivet forklaring overfor udvalgene i Kongressen, og i mere end tredive føderale sager mod Iran har han været indkaldt som ekspertvidne⁹⁰. Clawson har en fortid som professor ved *The National Defense University's Institute for National Strategic Studies* og som senior forsker ved både den Internationale Valuta Fond og Verdensbanken.

Alfonso D'Amato var en republikansk senator som havde et meget tæt forhold til den israelske lobby, særligt AIPAC. D'Amato var ikke direkte tilknyttet hverken WINEP eller PPI, men indirekte i kraft af deres fælles ven, AIPAC. Han beskrives som værende i lommen på AIPAC og han taler deres sag i Kongressen⁹¹. D'Amato skal nævnes fordi han konsekvent er fortalere for yderligere stramninger af sanktionsregimet mod Iran og det lykkedes ham i flere omgange at fremlægge lovforslag for Kongressen som opfordrer til dette⁹². Hans argumentation for at føre disse sanktioner ud i livet, mener Fayazmanesh, har en slående lighed med dem som WINEP fremfører.

Disse personers rolle i forhold til Iran vil blive tydeliggjort i næste afsnit, ligesom forholdet til en tænketank vil blive det.

⁸⁹ <http://www.washingtoninstitute.org/about/board-of-advisors> set d. 5.1.2014

⁹⁰ <http://www.washingtoninstitute.org/experts/view/clawson-patrick> set d. 19.12.2013

⁹¹ Fayazmanesh, 2008: pp. 73-4

⁹² Alikhani, 2001: kap. 5

4. CLINTON, TÆNKETANKE OG IRAN

I starten af 90'erne er Iran politikken flerstrengt og mildest talt forvirrende, for mens retorikken skærpes og den iranske præsident Rafsanjani opfordrer til terroraktioner mod amerikanere, og der er store diskussioner i Kongressen om hvordan man strammer grebet om Iran, var USA en af Irans vigtigste handelspartnere, hvor amerikanske virksomheder køber en femtedel af landets samlede olieeksport⁹³. Selv med de restriktioner der var pålagt eksporten til Iran og den manglende politiske kontakt, steg amerikanske virksomheders eksport til Iran dramatisk. I 1989 løb beløbet op i \$ 60 mio., i 1992 var det beløb steget til \$ 750 mio. og dermed var USA Irans sjette største handelspartner⁹⁴. Det er på en og samme tid en interessant og modsætningsfyldt periode hvis politik peger i flere retninger, af grunde som jeg vil undersøge med henblik på at inddrage tænketankenes virke i og udenfor administrationen.

4.1. OVERGANGSPERIODEN

I overgangsperioden mellem Bush' sidste år som præsident og Clintons indsættelse på præsidentembedet er der fortsat store spændinger mellem USA og Iran, og med udsigt til et valgår har Bush ikke råd til at se blød ud i forhold til Iran, og i Kongressen var der bestemt heller ikke stemning for en opblødning af politikken. Hele situationen med amerikanske gidsler i Mellemøsten er overstået, hvilket havde været den største hæmsko for en genoprettelse af de diplomatiske forbindelser fra USA's side, men hermed ikke sagt at der ikke var andre emner som stod i vejen for forsoning. Embedsværket mente ikke dette var en håndsrækning til USA, men nærmere for at vise Europa at Iran besad viljen til at løse store problemer⁹⁵. For selvom der skulle have været en vilje fra amerikansk side mente man ikke, at Iran var interesseret i at tage initiativ til dette da deres forhold til USA var bundet sammen af ideologi, geostrategiske overvejelser, økonomi, en lang historie med amerikansk involvering i iranske affære og mere end 10 års bitter fjendtlighed, og det ville i bedste fald betyde en trinvis

⁹³ Erslev, 2005: pp. 130-131

⁹⁴ Alikhani, 2001: p. 164

⁹⁵ Murray, 2010: p. 94

opbyggelse af et normaliseret forhold⁹⁶. Erfaringer fra Bush administrationen viste også at Rafsanjanis hard-line politik var bundet sammen med en udenrigspolitisk strategi der var fast besluttet på at drive USA ud af Golfen, øge deres indflydelse i hele regionen og afspore fredsprocessen. I regeringen såvel som i Kongressen var man meget optaget af spørgsmålene om regional sikkerhed, regional nedrustning, den arabisk/israelske fredsproces, terrorisme og menneskerettigheder som på ingen måde var løst, og som Iran havde formået at placere sig selv lige midt i. Derudover var spredningen af masseødelæggelsesvåben stadig et politisk tema som, på trods af afslutningen på den kolde krig, rangerede højt på dagsordenen og der blev set med meget stor bekymring på Irans oprustningsprogram som man mente med stor sandsynlighed involverede erhvervelsen af masseødelæggelsesvåben⁹⁷. I en tale foran Kongressen fortalte CIA direktøren, hvordan Iran forsøgte at købe sig adgang til atom- og missilteknologi både på de vestlige markeder, men også de asiatiske hvor der allerede var mistanke om leveringen af kinesisk knowhow og nordkoreanske missiler⁹⁸. I bestræbelserne på at stoppe en sådan udvikling, blev der i de sidste måneder inden præsident skiftet vedtaget den hidtil mest restriktive lovgivning overfor Iran. I en undersøgelse iværksat på opfordring af Kongressen kom det frem i høringerne ved Husets Foreign Affairs udvalg, at det amerikanske handelsministerium havde godkendt 48 eksportlicenser til virksomheder hvis varer inkluderede computere, konverteringsmaskiner, navigationsudstyr og lignende til en værdi af mere end \$ 180 mio.⁹⁹. På baggrund af disse begivenheder var der et flertal for en opstramning af lovgivningen. Udarbejdet af Senatets Foreign Relations udvalg så "the Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act" dagens lys, i hvilken der blandt andet står: *It shall be the policy of the United States to oppose, and urgently to seek the agreement of other nations to oppose, any transfer to Iran and Iraq of any goods or technology, including dual use goods or technology, whenever that transfer could materially contribute to either country's acquiring chemical, biological, nuclear, or destabilizing numbers and types of advanced conventional weapons*¹⁰⁰. Det gøres yderligere klart, at enhver som hjælper Iran og Irak med at udvikle eller tilegne sig masseødelæggelsesvåben eller avancerede konventionelle våben, vil blive pålagt

⁹⁶ Ibid: p. 84

⁹⁷ Sabatini, 2010

⁹⁸ Murray: 2010: p. 85

⁹⁹ Alikhani: 2001: p. 163

¹⁰⁰ Den originale er endnu ikke blevet lagt op på Kongressens biblioteks hjemmeside, men en kopi af akten kan ses i Hossein Alikhani's *Sanctioning Iran: Anatomy of a failed policy* fra 2001 side 171-6

sanktioner¹⁰¹. Der var ligeledes et stort flertal i Kongressen om at tilskynde præsidenten til at yde støtte til den iranske modstandsbevægelse Mujahedin. At Iran havde indtaget tre øer i Golfen, havde sendt materiel og mænd til muslimernes kamp i Bosnien og havde udført attentater mod kurdiske agenter i Berlin betød, at Kongressen ikke længere betragtede Iran som regional trussel, men et internationalt problem og i kølvandet på disse begivenheder påbegyndte USA en diplomatisk kampagne som skulle overbevise deres allierede om faren ved at sælge militær-teknologisk viden til Iran¹⁰².

Der havde været forsøg på at få Iran til at mødes, men Iran var ikke interesseret i nogen former for officielle møder med USA. På trods af modstanden erkendte Bush' nationale sikkerhedsrådgiver, Brent Scowcroft, at mere skulle have været gjort for at løse problemet med Iran¹⁰³. Bush var parat til at lancere et andet initiativ i sin anden valgperiode, men grundet omstændighederne blev rådet om en åbning som var værd at forfølge videregivet til Clinton¹⁰⁴.

4.2. VEJEN TIL MAGTEN ER BROLAGT MED GODE IDEER

Det er altid nemt at kritisere andre for deres politiske resultater, eller mangel på samme, og i løbet af en valgkampagne er der rig mulighed for dette, men skal der være noget mere substans i de anklager man kommer med, er det en fordel at fremlægge alternativer til de politikker som så "åbenlyst" har fejlet. Bill Clinton har som mange andre præsidentkandidater før ham gjort brug af tænketanke, ikke kun for at lade sig inspirere og informere om relevante samfundsmæssige problemstillinger, men også til at forme og forstærke deres valgkamp til præsidentembedet¹⁰⁵.

Det er blevet normalt for præsidentkandidater at knytte tætte bånd til tænketanke og politiske eksperter, som kan formidle store politiske initiativer på en mere forståelig måde. Tænketankene står nærmest i kø for at få lov til at indgå i et tæt samarbejde med en kandidat, da det betyder, at det netop er deres forskning og deres udlægning af

¹⁰¹ Cordesman, 2012

¹⁰² Murray, 2010: pp. 86-87

¹⁰³ Ibid: p. 89

¹⁰⁴ Scowcroft tilkendegiver denne holdning i et interview med Murray i 2009, hvor han siger, at detaljerne ikke var helt på plads da Bush taber valget, men de indebar en afslutning på restriktionerne på reservedele til fly. Dette er delvist beskrevet på side 89, og delvist på side 190 i note 186.

¹⁰⁵ Abelson, 2006: pp. 18-19

virkeligheden, som når ud til både medier, politikere og befolkning i en (lang) valgkamp, hvor der virkelig er mulighed for at diskutere og analysere de politiske visioner som bliver fremlagt af kandidaterne. Den massive mediebevågenhed betyder, at både den pågældende tænketank får rettet opmærksomheden på deres forskning, men også at de får lov til at forklare, uddybe og analysere videre i et væld af nyhedsmagasiner som netop inviterer disse eksperter ind i studiet eller hen på redaktionen for at diskutere den offentlige debat. Martin Anderson fra The Hoover Institution og rådgiver for en lang række republikanske præsident kampagner¹⁰⁶ har udtalt følgende om hvorfor tiden med præsident kampagner er ideelle lejligheder for tænketanke at sætte dagsorden; *“it is during this period that presidential candidates solicit the advice of a vast number of intellectuals in order to establish policy positions on a host of domestic and foreign policy issues. Presidential candidates exchange ideas with policy experts and test them out on the campaign trail. It’s like a national test marketing strategy”*¹⁰⁷. Her er altså tale om gensidig udnyttelse af hinandens potentialer, hvilket er alment kendt og et anerkendt værktøj som de fleste politikere anvender i kampen om spaltepads og politisk indflydelse.

Inden Bill Clinton blev valgt som demokraternes præsidentkandidat, var han i 1990 blevet udpeget som bestyrelsesformand for den demokratiske organisation ”Democratic Leadership Council”, den selvsamme organisation som var med til at oprette PPI. I 1992 udsendte PPI deres manifest ”Mandate for Change” hvis formål var at fodre demokraternes spidskandidat, Bill Clinton, med gode ideer og ”buzzwords” der kunne bruges i hans præsidentkampagne. PPI var tydeligvis inspireret af en anden tænketank som med stor succes havde anvendt denne strategi. The Heritage Foundation havde et årti tidligere udsendt deres politiske skrift ”Mandate for Leadership” til stor gavn for Ronald Reagan, og som titlen antyder, var det ikke kun fremgangsmåden som PPI var inspireret af. Det var PPI som skabte kernen i Clintons politiske program og derfor blev PPI henvist til som ”Bill Clintons idea mill”. Clintons tætte relationer med organisationen blev blandt andet kommenteret i avisen The Baltimore Sun: *“No other single group has such representation and so much influence on the Clinton transition, or is*

¹⁰⁶ Hele Martin Andersons selvbiografi kan ses på <http://www.hoover.org/fellows/10209> set d. 17.6.2013

¹⁰⁷ Artikel skrevet af Richard Haass 2002 på udenrigsministeriets hjemmeside <http://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15506.htm> set d. 16.6.2013

likely to play such an extensive role in formulating the administration's policies"¹⁰⁸. En påstand som skulle vise at være sand, også i forhold til at flere personer fra PPI blev tildelt embeder i Clinton administrationen. De store diskussioner under valgkampen var præget af spørgsmål som omhandlede den nationale politik hvilket var en reaktion på den politiske atmosfære i USA som var meget fokuseret på den skrantende økonomi¹⁰⁹, og Clintons slogan "it's the economy, stupid" vidner om dette. Dermed ikke sagt, at udenrigspolitikken slet ikke var en del af debatten. I 1992 var USA involveret i at inddæmme Irak, støtte Haiti, brødføde Somalia, støtte den arabisk/israelske fredsproces, opmuntre Rusland og forsøge at ignorere Bosnien. Clinton kritiserede Bush for hans håndtering af disse problemer og for ikke at gøre noget ved diverse diktatorer, som han mente var en klar mangel på lederskab og muligheder¹¹⁰. Problemet for Clinton var, at han arvede flere af disse problemer, og der var nu en forventning om, at han kunne finde en løsning på dem. Man havde ligeledes en tro på, at verden gik bedre tider i møde, og at FN og USA fremover kunne samarbejde om at tackle de konflikter som måtte opstå i fremtiden. I Washington havde der indfundet sig en holdning til de utallige konflikter rundt om i verden, at de var begrænsede og håndterlige og slet ikke på niveau med den trussel man havde set under den kolde krig¹¹¹. Af disse grunde var Iran politikken derfor ikke et varmt emne, men i forhold til diskussionen om brugen af tænketanke og deres indflydelse er det værd at nævne.

4.3. FRA INDDÆMNING TIL UDVIDELSE

Da Clinton kom til magten var situationen fuldstændig forandret, og i stedet for at holde Iran og Irak i et gensidigt magtforhold skulle USA formulere en politik, der direkte konfronterede de to lande uafhængigt af hinanden. Ved at inddrage udtalelser fra de centrale personer, hvad enten det er i en tale foran Kongressen eller ved en konference, et debat indlæg eller en artikel i et magasin, fortæller det både noget om USA's Iran politik generelt, men også om det syn administrationen havde på Iran.

¹⁰⁸ Lewthwaite, 1992

¹⁰⁹ Anthony Lake i et interview med Chris Bury fra PBS i år 2000

<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/interviews/lake.html> set d. 16.6.2013

¹¹⁰ Murray, 2010: p. 92

¹¹¹ Erslev, 2005: p. 61

På trods af at de udenrigspolitiske emner ikke var de mest presserende i valgkampen er det fuldstændigt utænkeligt, at en amerikansk præsident i den moderne tidsalder ikke tager stilling til udenrigspolitiske anliggender og Bill Clinton skal heller ikke beskyldes for dette. Under hans valgkampagne fremlagde han det, han kaldte for en "demokrati-orienteret udenrigspolitik" hvor fokus i henhold til Mellemøsten var på at promovere interessen for amerikanske virksomheder i udlandet, udvikle samarbejdet med aktørerne i regionen, dæmme op for tilgangen af masseødelæggelsesvåben og fremme omfattende fred i Mellemøsten¹¹². Dette "demokrati projekt" fulgte med ind i administrationen og banede vejen for måden regeringen ville anskue verden på, i det den anlagde det Lars Erslev kalder for et *universelt civilisationsbegreb*. Et begreb som står i skærende kontrast til Huntingtons tese om et sammenstød mellem civilisationerne, hvilket er nævneværdigt fordi denne tese var til stor diskussion i disse år og fordi Clinton og hans rådgivere konsekvent afviste denne tese¹¹³, men derimod lagde op til en dialog inden for civilisationen. Tanken med Clinton-administrationens måde at anskue civilisationsbegrebet på er, at vi alle lever i den samme civilisation, som kulturelt set har mange former, men som ikke forhindrer muligheden for dialog og fællesskab¹¹⁴. Politikken hviler på en grundholdning om, at islam som religion ikke er en fjende af USA, men det er derimod de radikale muslimer som bruger religionen i politisk øjemed. Dialog er vejen frem, men Clinton-administrationen anerkendte også, at nogle stater ikke var modtagelige overfor dialog, og at et eksternt pres derfor var nødvendigt i bestræbelserne på, at lade visse radikale stater skifte kurs. Denne måde at forstå civilisationen på var styrende i Clinton-regeringens forsøg på at formulere en politik over for politisk islam og den konfliktfyldte region i Mellemøsten.

Som nævnt var der en forventning om, at den nye regering ville løse, eller som et minimum tage stilling til de problemer som den forrige regering ikke havde formået at afslutte, hvilket præsenterede Clinton for et dilemma: Hvis han ignorerede de udenrigspolitiske synspunkter som han havde talt om, ville det betyde alvorlige skader på hans troværdig. Men hvis han forfulgte den udenrigspolitiske dagsorden som der var blevet lagt op til, var det i modstrid med hans eget ønske om, at fokusere på USA's interne opbygning¹¹⁵. Clinton vidste fra meningsmålinger om udenrigspolitik, at dette

¹¹² Indyk, 1993

¹¹³ Erslev, 2005: p. 62

¹¹⁴ Ibid

¹¹⁵ Hendrickson, 1994: p. 27

var et område hvor der var meget spil og kunne koste rigtig meget, men som sjældent gav noget igen på den nationale front, og han overlod derfor dette ansvar til en gruppe individer som havde erfaringer med dette område¹¹⁶. I spidsen for denne gruppe var udenrigsministeren, Warren Christopher og den nationale sikkerhedsrådgiver Anthony Lake¹¹⁷. Christopher havde fra begyndelsen et dårligt forhold til Iran. Grundet hans rolle som vice-udenrigsminister i Carter Administrationen og som chef forhandler ved Algier-aftalen var Christopher gentagne gange udsat for hån fra medlemmer af den iranske regering, og da han blev udnævnt til udenrigsminister af Bill Clinton fortsatte brugen af ukvemsord. Ved den årlige fejring af belejringen af den amerikanske ambassade, holdte Irans spirituelle leder, Ayatollah Ali Khomeini, en tale hvori han bandlyste enhver snak om en aftale med USA og "that ugly-faced foreign minister"¹¹⁸. Fayazmanesh mener dette resulterede i, at Christopher udviklede en bitterhed overfor Iran og at denne fortørnelse skulle vise sig at spille en stor rolle for formuleringen og implementeringen af Iran politikken. Fra Christopher indtog posten som udenrigsminister udviste han åbenlys fjendtlighed overfor Iran ved blandt andet at udtale "*Iran is not a diplomatic abstraction but a living menace*" og "*Iran is a outlaw nation resisting the Middle East peace process as well as being involved in terrorist actions in many countries around the world*"¹¹⁹. Disse beskyldninger var de samme som Indyk og WINEP havde fremført i deres kampagne mod den tidligere regering i bestræbelserne på at indføre stadig strammere sanktioner mod Iran¹²⁰. Stærke røster fra Senatet, personificeret ved John McCain og Joe Lieberman, var fortalere for yderligere stramninger af sanktionerne og ønskede at udvide den nuværende lovgivning¹²¹. At ændre lovgivning er en meget langsommelig proces, og deres klagesang fandt om ikke andet gehør hos Christopher som også var opsat på at presse Irans økonomi. Muligheden skulle vise sig da Iran forsøgte at optage et lån hos Verdensbanken hvor Christopher hurtigt var ude at gentage sine beskyldninger om statsstøttet terrorisme og Irans ihærdige forsøg på at erhverve sig masseødelæggelsesvåben. Iran var et farligt land som under ingen omstændigheder skulle tilbydes et lån, og han opfordrede USA's allierede til ligeledes at

¹¹⁶ Murray, 2010: pp. 92-93

¹¹⁷ Madeleine Albright som på daværende tidspunkt var FN ambassadør blev ifølge Murray også betragtet som en del af denne lille, men magtfulde gruppe.

¹¹⁸ Fayazmanesh, 2008: p. 71

¹¹⁹ Murray, 2010: p. 93 og Fayazmanesh, 2008: p. 71.

¹²⁰ Se eksempelvis WINEPS Research Memorandum nr 9 fra 1988: *Chemical weapons in the Middle East* eller nr. 16 fra 1991: *Towards Middle East peace negotiations: Israeli postwar political-military options in an era of accelerated change*.

¹²¹ Den førnævnte Iran-Iraq Arms Non-Proliferation Act

modsætte sig Verdensbankens velvilje. Hans bestræbelser medførte, at yderligere lån i første omgang blev forsinket, men efterfølgende godkendt¹²². Som nævnt har medlemmerne af Kongressen mulighed for at påvirke udenrigspolitikken ved at rådgive eller indkalde til et uformelt møde. Ifølge en artikel i New York Times fra 7. januar 1993, indkaldte Joe Lieberman, der også selv er tilknyttet WINEP gennem deres "board of advisors", Christopher til et møde af denne karakter på hans kontor sammen med formanden for the Conference of Presidents of Major American Jewish Organisations og vise-præsidenten fra AIPAC, hvor der blev udtrykt en bekymring for om Clinton administrationen ville leve op til den pro-israelske udenrigspolitik som Clinton havde lovet under hans valgkamp¹²³. Denne kombination af et direkte pres og Christophers egen fjendtlighed overfor Iran sikrede, at Martin Indyk havde gode vilkår for at implementere regeringens nye Iran politik, den såkaldte "dual containment" politik.

Få måneder efter Clintons indsættelse præsenterede den nye chef for mellemøstkontoret i udenrigsministeriet, Martin Indyk, regeringens mellemøstpolitik på WINEP's årlige konference for politikere, forskere og journalister, det såkaldte *SOREF SYMPOSIUM*. Grundet opblomstringen af den islamiske fundamentalisme var der et selvskrevet pres på Clinton regeringen om at forholde sig til denne problemstilling og herunder Mellemøsten da flere militante grupper havde nære relationer til denne region. Bill Clinton nåede dårligt at sætte sig til rette før USA blev ramt af et terrorangreb. Den 26. februar 1993 udløste islamiske terrorister en bombe i det ene af de to tårne i World Trade Center. Terroraktionen havde ingen forbindelser til Iran, men Irans forbindelser til islamiske ekstremister af samme kaliber som dem der havde udført terroraktionen, skærpede opmærksomheden. Taget Indyks fortid i betragtning er det næppe nogen tilfældighed, at han valgte at fremlægge regeringens retningslinjer for Mellemøsten blandt sine "venner" på en konference hos WINEP da deres relationer er tætte og politikken er i tråd med den linje WINEP repræsenterer, og man kan med sikkerhed sige at han derfor var på sikker grund i dette forum. Indyks karrierespring fra WINEP til en position i regeringen er også en fin illustration på den svingdør der er mellem tænketankene og den politiske elite, som muliggør en gensidig udnyttelse af hinandens spidskompetencer til gavn for egen selvpromovering. Dette et godt eksempel på den indirekte indflydelse, der som beskrevet i analysestrategien, er en metode som

¹²² Fayazmanesh, 2008: pp. 71-2

¹²³ <http://www.nytimes.com/1993/01/07/us/the-new-presidency-christopher-and-heads-of-jewish-groups-talk.html> set. d. 1.2.2014

tænketanke med et godt netværk har mulighed for at bruge i den kontinuerlige kamp for at skabe opmærksomhed om deres "produkt", og en begivenhed med en stor politisk personlighed på talerstolen er netop hvad det skaber. Konferencer som disse er vigtige for tænketankenes image da det øger en tænketanks troværdighed og anerkendelse og generer ikke mindst massiv medieomtale. WINEPs omtalte konference er kendt for at have deltagelse fra ledende politiske figurer, men hvem bedre at placere på talerstolen end en hjemvendt ekspert som selv har været med til at skabe det politiske fundament som organisationen hviler på.

Indyk indleder sin tale med at fortælle om sin vision for Mellemøsten, hvis fremtid er en balancegang mellem to mulige udfald: *"one in which extremists, cloaked in religious or nationalist garb, would hold sway across the region, wielding weapons of mass destruction loaded onto ballistic missiles; and the other future in which Israel, its Arab neighbors and the Palestinians would achieve an historic reconciliation that would pave the way for peaceful coexistence, regional economic development, arms control agreements and growing democratization throughout the Middle East"*¹²⁴. Det er vist ingen hemmelighed, at USA foretrak sidstnævnte scenarie og ønskede at bekæmpe det første, og et af de lande som viste sig at stå i vejen for sådan en udvikling var Iran. Iran benævnes som værende en stat der skaber postyr i hele Golfen, og endvidere i Egypten, Libanon og Algeriet. Iran har i kraft af dens finansiering, bevæbning og uddannelse af Hizbollah og Hamas en evne til at blande sig i den arabisk-israelske fredsproces og deres indkøb af nordkoreanske missiler er med til, at skabe utryghed i hele regionen¹²⁵. Indyk var en ledende figur i formuleringen af den nye politik overfor Iran, som tog afstand fra den tidligere strategi hvor Iran og Irak var brikker i et magtbalancespil, hvis formål var at afbalancere hinanden, en politik som Indyk mente havde udtjent sig selv og vist sig uduelig. Han mente ikke USA skulle være med til at opbygge nogen magt som så åbenlyst var fjendtligt indstillet overfor amerikanske interesser i regionen. Strategien om en dobbelt inddæmning i Golfen handlede om at inddæmme, eller indkapsle de to slyngelstater, Iran og Irak, indtil de ændrede deres adfærd så de ikke var i direkte modstrid med de amerikanske interesser, eller endnu bedre indtil regimerne brød sammen og provestlige regeringer kunne dannes, hvilket man netop havde set i Østeuropa var en reel mulighed. Mens USA i 1993 allerede havde et samarbejde med FN

¹²⁴ Indyk, 1993

¹²⁵ Ibid

og sine allierede om Irak forholdt det sig anderledes med Iran. Det ville i første omgang være en unilateral politik med et ønske om at tiltrække de allierede til at deltage og Indyk lagde ikke fingre imellem for at overbevise det internationale samfund om vigtigheden i, at inddæmningen af den iranske trussel helt sikkert ville være vanskelig, men højst nødvendig. Han siger i sin tale, at de iranske målsætninger og formåen er en farlig sammensætning for vestlige interesser og at Iran er involveret i det han kalder for en femleddet udfordring for USA og det internationale samfund:

1. *It is the foremost state sponsor of terrorism and assassination across the globe*
2. *Through its support for Hamas and Hezbollah, Iran is doing its best to thwart our efforts to promote peace between Israel, the Palestinians and the Arab states.*
3. *Through its connections with Sudan, Iran is fishing in troubled waters across the Arab world, actively seeking to subvert friendly governments.*
4. *Through its active efforts to acquire offensive weapons, Iran is seeking an ability to dominate the Gulf by military means.*
5. *And perhaps most disturbing, Iran seeking a weapons of mass destruction capability including clandestine nuclear weapons capability and ballistic missiles to deliver weapons of mass destruction to the Middle East¹²⁶*

Udover disse meget alvorlige beskyldninger taler Indyk for, at tidspunktet for at isolere og sanktionere Iran er gunstigt netop nu, fordi Irans økonomi er hårdt ramt og man kunne derfor forvente at den ville bryde sammen som man havde set det med den sovjetiske, og han siger ligefrem at Iran ikke længere er en god kommerciel forretning. Iran er \$ 5 mia. bagud i tilbagebetalingerne på internationale lån, og dette tal vil kun stige. Inflationen er på 30 procent og det samme er arbejdsløsheden og Iran er derfor en dårlig investering i både kommerciel og strategisk henseende, ikke bare for USA, men for alle ansvarlige medlemmer af det internationale samfund¹²⁷. Dertil kom at Irans truende hensigter overgår dets formåen, men dette vil ikke vare ved. Indyk mener, at hvis de ikke slår til nu vil Iran om fem år i langt højere grad være i stand til at udgøre en trussel mod Israel, mod den arabiske verden og mod Vestens interesser i regionen.¹²⁸. Men ligeså vigtigt er det, at grundet svækkelsen af Irak som en konsekvens af Golf krigen og de massive sanktioner er Iran stærkere end sin nabo, hvilket betyder at

¹²⁶ Indyk, 1993

¹²⁷ Jeg har ikke fakta tjekket disse tal, men henviser til Indyks tale. Erslev henviser til de samme tal i hans diskussion af Indyk og dual containment strategien.

¹²⁸ Indyk, 1993

magtbalancen ikke er ligelig fordelt, hvilket reelt betyder at Iran er den stærkeste magt i regionen og derfor udgør en reel trussel mod USA og deres allieredes interesser i regionen. Indyks dual containment politik var en måde, at håndtere de såkaldte slyngelstater i Golfen på, men den var også et led i en større udenrigspolitisk strategi som senere blev præsenteret af Anthony Lake i det anerkendte tidsskrift *Foreign Affairs*.

I tråd med ovenstående holdning gjorde den nationale sikkerhedsrådgiver Anthony Lake rede for regeringens forståelse og måde at håndtere de muslimske stater på, som han siger skal inddeles i henholdsvis moderate og radikale stater. Lake skriver i 1994 artiklen "Confronting Backlash States" til det førømtalte magasin. Artiklen bygger på delelementer fra en tale han holdt ved John Hopkins School for Advanced International Studies i Washington med overskriften "From Containment to Enlargement", hvor han i generelle vendinger talte om USA udenrigspolitiske rolle efter Sovjetunionens sammenbrud. Han omtaler Iran og Irak som værende reaktionære backlash states som truer demokratiet og som derfor skal isoleres, men der nævnes intet om dual containment politikken. Lakes "Confronting Backlash States" menes at være skrevet af Indyk¹²⁹ hvilket kunne være sandsynligt alene af den grund, at en mand i hans position ofte har folk til at skrive for ham. Uanset hvem der har skrevet artiklen, bliver der henvist til Lake, da det er hans navn der står som afsenderen. Lake skriver, at et kernepunkt for Clinton administrations udenrigspolitik er at pleje og fremme de demokratiske værdier. De stater som ikke ønsker at deltage eller ligefrem angriber disse værdier betragtes som backlash stater og tæller: Cuba, Nordkorea, Iran, Irak og Libyen¹³⁰. De fem stater har nogle fælles karakteristika. De er styret af en elite som kontrollerer magten gennem tvang og ved at undertrykke grundlæggende menneskerettigheder og fremme radikale ideologier. Mens deres politiske systemer varierer, deler deres ledere et fælles antipati mod enhver form for folkelig deltagelse der kan undergrave det eksisterende regime. Disse stater udviser en manglende evne til at engagere sig konstruktivt med omverdenen, og de fungerer ikke effektivt i alliancer. De er i defensiven, og de bliver i stigende grad kritiseret og påført sanktioner i internationale fora. I et misforstået forsøg på at beskytte deres regime kaster de sig gerne over ambitiøse og kostbare militære programmer som ofte involverer

¹²⁹ Fayazmanesh, 2008

¹³⁰ Lake, 1994: p. 45

masseødelæggelsesvåben¹³¹. USA har i kraft af deres position som eneste supermagt et ansvar for at neutralisere eller inddæmme og gennem pres at udvikle landende til konstruktive medlemmer af det internationale samfund. Der er ikke nogen generel metode eller strategi som kan overføres til de fem stater, da hver stat har en unik historie og kultur der er underlagt forskellige begivenheder og som nødvendiggør at en amerikansk strategi skræddersys i overensstemmelse hermed. Det syntes at være en god strategi at tilpasse deres politik til hvert enkelt land. Derfor kan det undre at USA valgte at samle Iran og Irak under en' strategi og behandle dem som et fælles projekt, når der tydeligvis var tale om to meget forskellige lande. Det bidrog til forvirringen at USA, som netop havde været i krig med det ene land, i stor stil handlede både våben og olie med det andet. Man blev derfor efterladt med et indtryk af at regeringen betragtede de to lande som værende ens, hvilket naturligvis ikke var tilfældet. Efter Lake har forklaret hvad han mener, er kendetegnede for disse forbryderiske stater går han videre med det som syntes at være artiklens hovedfokus: 1) forklare logikken bag dual containment strategien, 2) og forklare den iranske udfordring. Reaktionerne på Indys dual containment strategi var blandede, men der var en erkendelse af at den tidligere strategi havde fejlet. Der var en udbredt bekymring for, at sammenførelsen af to forskellige lande under samme strategi ville forhindre fleksibiliteten og havde potentialet til drive Iran og Irak tættere på hinanden og muligvis skabe det scenarie hvor de to lande etablerede en alliance mod Vesten¹³². Der var heller ingen grund til at tro, at USA's europæiske allierede ville indlede sig på et nyt overvågnings- og sanktionsregime mod Iran, som tilfældet havde været mod Irak. Dertil kom, at EU netop havde lanceret en ny politik som fordrede et større engagement i Iran gennem en udvidelse af handel og investeringer¹³³. Lakes forklaring på logikken i dual containment strategien er i første omgang en gentagelse af den som Indyk allerede har fremlagt, men dernæst er det en præcisering af at administrationen arbejder med en inddæmning af de stater som derved gør den dobbelt, men det skal ikke forveksles med en identisk inddæmning. Det grundlæggende formål er at modvirke den fjendtlighed som kommer fra både Bagdad og Teheran, men udfordringen er meget forskellig. Saddam Husseins regime er aggressivt, modernistisk, sekulært og grådigt, mens Iran er et teokratisk regime med en følelse af kulturel og politisk skæbne som er forbundet med et stort had

¹³¹ Ibid: p. 46

¹³² Murray, 2010: pp. 96-97

¹³³ Ibid

til USA. Iran er på en og samme tid både en mindre og en større udfordring for USA. På den ene side er Iran ikke en aggressiv stat som invaderer svagere nabostater og hvis Iran udviste en oprigtig villighed til at overholde internationale normer og undgik at skade fredsprocessen kunne der godt etableres normale relationer. På den anden side lader de politiske forskelligheder sig næppe løse nemt da Iran er en revolutionær stat som bærer nag over det tætte bånd der var til Shahan og hvis fjendtlige indstilling tydeligvis er rettet mod USA og amerikanske interesser. Helt i tråd med det som tidligere er blevet nævnt understreger Lake, at dette ikke skal misforstås som et "clash of civilizations" eller en modstand mod et teokratisk styre. Washington har ikke et problem med den islamiske dimension af den Islamiske Republik Iran, problemet er ekstremisme hvad enten den er religiøs eller sekulær¹³⁴.

Alt i alt er Lakes indlæg en udlægning af regeringens inddæmningspolitik som skal overbevise andre om hvordan og hvorfor særligt Iran skal "straffes", samtidigt med at USA ikke skal fremstå som magtbegærlig: *This is not a crusade, but a genuine and responsible effort, over time, to protect American strategic interests, stabilize the international system and enlarge the community of nations committed to democracy, free markets and peace*¹³⁵. Hvordan straffen bliver eksekveret lader sig udfolde i næste afsnit om sanktionsregimet. I den nationale sikkerhedsstrategi fra 1994 bliver Indyks og Lakes påvirkning slået fast. Den nationale sikkerhedsstrategi er udgivet af regeringen, beregnet til at være en omfattende redegørelse for de verdensomspændende mål og interesser USA har og som menes, at være vigtige for deres sikkerhed. Det forventes at der gøres rede for de tiltag der er nødvendige for at afskrække aggression og gennemførelse af sikkerhedsstrategien. Præsidenten er pålagt at fremlægge denne rapport til Kongressen hvert år¹³⁶. Strategien 1994 havde overskriften *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* og der er tydeligvis et stort fokus på Iran som nævnes adskillige gange. Indyks dual containment strategi er indskrevet i sikkerhedsstrategien, som den vej regeringen vil fortsætte ad så længe Iran udgør en trussel for USA og dens interesser.

Hvis hensigten for Bill Clinton var at skabe en vedvarende dialog med Iran om at ændre deres adfærd, var det en stor opgave. Ikke kun på grund af deres historik, men også

¹³⁴ Lake, 1994: p. 52

¹³⁵ Lake, 1994: p. 55

¹³⁶ <http://nssarchive.us/> set d. 2.12.2013

fordi mange kræfter i USA mente Iran var en fjende som skulle bekæmpes med hårde midler. At sige noget om den politiske linje der bliver ført overfor Iran kræver mange input fra mange forskellige vinkler. Lige præcis hvad eller hvem der influerer præsidenten til at træffe nogle valg frem for nogle andre kan være svært at være præcis om. Men det er muligt at sige noget om de faktorer og personer som menes at påvirke beslutningsgrundlaget for politikken, og her mener jeg at have argumenteret for at Indyk, Christopher og Lake har spillet en stor rolle. Præsidenten af USA har mange hensyn som skal plejes og Clintons regering var i den position, at den var i undertal i kongressen, hvilket betød at senatet kunne yde ekstra pres på præsidenten for forme en politik som tilgodeså deres holdninger.

4.4. SANKTIONSREGIMET UNDER CLINTON

Sanktioner er et hyppigt anvendt værktøj som har givet USA muligheden for at håndtere problematiske regimer der handler imod amerikanske interesser på en måde som indebærer en lille risiko. Sanktioner er billigere end militær intervention og er bedre end ikke at gøre noget. Under den kolde krig var succeskriteriet for en sanktion ikke nødvendigvis om der blev opnået en overensstemmelse, men om sådanne foranstaltninger resulterede i forebyggelsen af en negativ begivenhed, såsom gidseltagninger af amerikanske borgere eller udbredelsen af sovjetisk indflydelse. Under Clinton er det terrorisme og masseødelæggelsesvåben som er højest på sanktionsregimets dagsorden. Med Indyks tale om en inddæmningsstrategi, som Christopher i en tale foran Foreign Relations udvalget forstærkede ved at kalde det for aktiv inddæmning¹³⁷, og Lakes fordømmelse af Iran som en reaktionær "backlash state", var der fra start lagt op til en hård linje overfor Iran. Clinton havde arvet et sanktionsregime fra de tidligere administrationer, hvorfra den politiske strategi om en dobbelt inddæmning havde sit udspring. Personer som enten er fortalere for eller modstandere af sanktionsregimet vil blive fremhævet, men det er vigtigt at understrege at det ikke er en analyse af hvorvidt sanktionerne virker eller ej, men analyse af den udvikling sanktionsregimet gennemgår i denne periode.

¹³⁷ Murray, 2010: p. 97

Administrationen stod overfor et dilemma, at mens medierne kaldte præstestyret for det fængende *The Atomic Ayatollahs* og Kongressen pressede på for yderligere stramninger af sanktionerne, var det svært for udenrigsministeren at underbygge sådanne handlinger. Iran forsøgte åbenlyst at tilegne sig "dual-use" teknologi – altså teknologi, som havde en dobbelt funktion. Det kunne anvendes til både militære og civile/fredlige formål -, men at gå derfra til at sige at Iran var ved at lave atomvåben, mente flere eksperter var indicier¹³⁸. Samtidigt måtte man erkende, at Iran levede op til bekendtgørelserne i NPT-aftalen (Nuclear Non-Proliferation Treaty)¹³⁹. Da det blev alment kendt at Rusland og Kina havde positioneret sig selv som hovedleverandører af dual-use teknologi til Iran rasede Kongressen, og Newt Gingrich truede fra hans position som Speaker of the House, med at afskære alt økonomisk støtte til Rusland hvis de ikke ændrede adfærd. Dertil kom at der var påstået diskussioner om de store handelsaftaler der var arvet fra de tidligere administrationer og som pumpede penge ind i det regeringen kaldte for en slyngelstat.

Senator Alfonso D'Amato var en af de oprindelige iværksættere af den tidligere omtalte Iran-Irak Arms Non-Proliferation Act, men han ønskede tilsyneladende at stramme lovgivningen yderligere. Det var alment kendt at D'Amato var støttet af AIPAC og at han talte jødernes sag i Senatet – Alikhani kalder ham for "*AIPAC's champion in the Senate*"¹⁴⁰. I Januar 1995 introducerede D'Amato et lovforslag, *the Comprehensive Iran Sanctions Act* (CISA), som skulle forhindre alt handel med Iran, og i hans iver efter at overbevise Kongressen om at vedtage hans lovforslag, tyede han til hård retorik og beskyldninger som ofte var overdrevne og uden gyldig belæg¹⁴¹. Uden et egentligt bevis sagde D'Amato, at Iran havde placeret kemiske våben på en række øer i Hormuzstrædet og opstillet Hawk-missiler langs Den Persiske Golf. Taget Irans kriminelle løbebane i betragtning var USA nødt til at reagere, da dette, argumenterede han, var en direkte trussel mod Vestens olieforsyning. D'Amatos beskyldninger vandt genhør i Kongressen og regeringen var nødt til at handle. Clinton forsøgte at stoppe lovforslaget både fordi han vidste det ville være svært at sælge til deres europæiske allierede, men også fordi det undergravede den politik han mente var vejen frem. Dagen inden høringerne til

¹³⁸ Ibid: p. 98

¹³⁹ En aftale fra 1968 som skal forhindre spredningen af kernevåben, men som samtidigt slår fast at fredelig udnyttelse af atomkraft er acceptabel.

¹⁴⁰ Alikhani, 2001: p. 179

¹⁴¹ Fayazmanesh: 2008: p. 74

D'Amatos lovforslag begyndte, udstedte Clinton Executive Order 12957 som forbød amerikanske virksomheder at deltage i udviklingen af Irans olieressourcer. Det var kommet frem at den amerikanske olievirksomhed Conoco havde indgået en aftale med Irans nationale olieselskab til en værdi af \$ 1 milliard. Handlen havde været undervejs i flere år og overtrådte ingen love, alligevel blev den genstand for hård kritik. Ifølge Gary Sick, politisk ekspert og professor i internationale studier ved Columbia University, var det et iransk forsøg på en venlig gestus overfor en amerikansk virksomhed som på sigt kunne udvikle sig til mere og forbedre de dårlige relationer, men dette blev af flere højtstående politikere betragtet helt anderledes¹⁴². Udenrigsminister Warren Christopher sagde ved en tale i Israel at aftalen var i direkte modstrid med principperne i dual containment politikken, hvortil han tilføjede *"whereever you look you will find the evil hand of Iran in the region"*¹⁴³. Conoco handlen blev trukket tilbage og Clintons Executive Order forhindrede lignende aftaler.

Det forhindrede dog ikke at D'Amatos frembrusende adfærd og høringerne til CISA fortsatte som planlagt. Under disse sagde D'Amato at amerikanske virksomheder eksporterede dual-use teknologi for mere en \$ 750 mio. til Iran, hvilket var direkte løgn. Det var korrekt at amerikansk eksport løb op i det beløb, men dual-use teknologien udgjorde kun ca. to procent af den samlede eksport¹⁴⁴. Industrien var tilbageholden med at reagere på hans beskyldninger fordi de nødtigt ville stemples som upatriotiske og grådige. Redaktøren fra det månedlige nyhedsbrev *Eksport Control News* var derimod ikke bange for at tage bladet fra munden: *"News Flash: The Iranians are capable of converting toilet paper into tank tread, desks into missile launch pads and Wheaties into rocket fuel. At least that's what Senator Alfonso D'Amato (R-NY) implied last month in lobbying for a bill ...Wake up Alfonso: US companies sell nothing of strategic value to Iran"*¹⁴⁵. Han tilføjede at den eneste måde Iran kunne tilegne sig amerikanske varer der kunne bruges til militære formål, var ved at smugle dem og det ville alverdens sanktioner alligevel ikke kunne dæmme op for.

Men D'Amato stod ikke alene. Som den normale procedure foreskriver, indkaldes der eksperter som på bedste vis forklarer situationen. Nogle eksperter mente, at det ville have en meget lille effekt på Irans økonomi, og at den eneste skade det ville forvolde var

¹⁴² Sick, 1998: p. 9

¹⁴³ Alikhani, 2001: p. 182

¹⁴⁴ Ibid: p. 180

¹⁴⁵ Ibid

på forholdet til Europa og på amerikanske virksomheder som ville tabe terræn i regionen. Andre eksperter var helt på linje med D'Amato, Fayazmansh skriver "*...D'Amato then produced the testimony of a star witness estimating the effects of comprehensive United States sanctions on Iran*"¹⁴⁶. Eksperten, eller vidnet om man vil, var Patrick Clawson. Clawson var et kendt ansigt og en ofte anvendt ekspert i Kongressen på områder omhandlende Iran og Irak. Clawson anklagede Iran for at være et problematisk land, med en aggressiv udenrigspolitik, en slyngelstat som støttede terrorisme, og han var fortaler for sanktionerne som han mente minimum ville koste Iran millioner af dollars om året, muligvis flere hundrede millioner dollars om året. Det kunne sågar fremprovokere et tab af investeringer i den Iranske økonomi. Han understregede dog at disse sanktioner i sig selv ikke ville være nok til at vælte styret eller få Iran til at forlade deres antivestlige politik¹⁴⁷. Det er interessant, at Clawson er af den opfattelse at Iran vil blive påført betydelige økonomiske omkostninger ved indførelsen af CISA, mens flere eksperter peger på det stik modsatte. Denne uoverensstemmelse nævnes af både Alikhani og Fayazmanesh og sidstnævnte mener det er symptomatisk for Clawson at overdrive og frembringe ukorrekte oplysninger som ikke kan bakkes op af konkrete beviser¹⁴⁸. Dette illustrerer hvordan de målrettede og aggressive tænketanke opererer, ikke at de har for vane at overdrive og fremlægge ukorrekte oplysninger, men hvordan de i praksis fremmer deres dagsorden. Man kan nærmest tale om en strategisk cyklus, som fuldender sig selv: De gennemfører samfundsrelevante studier. De presser på for en lovændring og kommer med forslag til hvordan den kan tage sig ud. Dernæst bruger de deres nære kontakter i Kongressen og/eller i regeringen til at fremsætte et lovforslag og så påvirke udvalgene under høringerne i kraft af deres rolle som eksperter.

Clintons Executive Order og D'Amatos lovforslag splittede regeringen. Udenrigsministeriet med Christopher i front, og med Indyk ved sin side, gik ind for yderligere stramninger af sanktionerne mod Iran. Energiministeriet, handelsministeriet og finansministeriet var derimod modstandere af disse og yderligere sanktioner mod Iran, fordi det forhindrede amerikanske virksomheders frie bevægelighed og fordi de mente unilaterale sanktioner var vanskelige at praktisere. Vice-udenrigsministeren, Bill Wyatt, mente det var ulogisk at efterstræbe unilaterale sanktioner i et multinationalt

¹⁴⁶ Fayazmanesh: 2008: p. 74

¹⁴⁷ Alikhani, 2001: p. 184

¹⁴⁸ Fayazmanesh, 2008:p. 74. Se også Alikhani, 2001: p. 184

markeded "...you can't have unilateral embargo in today's oilmarket"¹⁴⁹. Der var til stadighed en modvilje i administrationen mod at indføre et fuldstændigt forbud mod alt handel med Iran, og stemningen var nærmere at arbejde hen mod et kompromis som både kunne forsvares at leve op til inddæmningsstrategien, men som gav amerikanske virksomheder muligheden for at investere og tjene penge i hele verden. Ifølge Murray vidste Bill Clinton, at hans forbud mod Conoco handlen ikke var nok til at stille Kongressen tilfreds, men der var ikke enighed i regeringen om hvordan man skulle fortsætte. Selv forsvarsministeriet advarede mod yderligere isolation af det iranske styre, da man mente det ville bidrage til en endnu større radikaliserings af landet¹⁵⁰, og antagelsen om at et svækket Iran ville udgøre en mindre trussel, var ifølge nogle analytikere direkte forkert¹⁵¹. Udsigten til et kompromis, sammenholdt med regeringens mangel på sammenhold, banede vejen for et modangreb. Høringerne til CISA var stadigvæk i gang, men D'Amato var nu overbevist om at de ikke var omfattende nok, fordi de ikke også dækkede ikke-amerikanske virksomheder. D'Amato foreslog derfor et nyt lovforslag som skulle påføre sanktioner mod alle personer og virksomheder der handlede med Iran: "*simply put, a foreign corporation or person will have to choose between trade with the United States or trade with Iran*"¹⁵². Clinton kunne hverken støtte eller afvise lovforslaget: Hvis han støttede det var han på kollisionskurs med Europa og Japan, hvis han afviste det var han på kollisionskurs med den jødiske lobbyindustri, hvis støtte han havde brug ikke mindst ved næste års præsidentvalg¹⁵³. I forsøget på at bibeholde de gode relationer med Europa og Japan og samtidig tilfredsstille Kongressen, annoncerede Clinton at han ville udstede endnu en Executive Order (12959) som forbød al handel med Iran¹⁵⁴. Clintons argumenter var helt i tråd med de som Indyk havde fremført i forbindelse med hans præsentation af dual containment strategien: Iran forhindrede fredsprocessen, de støttede terrorisme og prøvede stadig at anskaffe sig teknologien til at fremstille atomvåben hvilket blev betragtet som en uacceptabel adfærd. Fayazmanesh mener der var tale om gamle undskyldninger som WINEP havde opfundet flere år tidligere i deres indædte kamp for

¹⁴⁹ Alikhani, 2001: .p. 186

¹⁵⁰ Murray, 2010: p. 97

¹⁵¹ Ibid: p. 96

¹⁵² Alikhani, 2001: p. 186

¹⁵³ Alikhani, 2001: kap. 6 og Murray, 2010: kap. 4

¹⁵⁴ Murray, 2010: p. 99

at vælte det iranske styre¹⁵⁵. Dette var først og fremmest et forebyggende angreb som skulle forhindre yderligere lovforslag fra Kongressen, men præsidentens Executive Orders har også den fordel at de, i modsætning til resolutioner, uden større besvær kan tilbagekaldes hvilket giver præsidenten en vis grad af frihed. Clintons fremgangsmåde var i første omgang en succes. D'Amato indvilligede i at udskyde lovforslagene, hvis regeringen til gengæld kunne overbevise G7 landene ved et kommende møde, om deres støtte til de amerikanske sanktioner¹⁵⁶. Det viste sig hurtigt at Clintons kompromis med senatoren havde ringe udsigter for allerede inden bekendtgørelsen blev underskrevet havde EU annonceret at de ikke ville tage del i de nye sanktioner. Uden udsigt til at præsidenten kunne leve op til kravene som havde været en forudsætning for at sætte lovforslagene i bero, startede debatten igen. D'Amato introducerede endnu et nyt lovforslag rettet mod internationale investeringer i Irans olieindustri, og denne gang lykkedes det. Modstanderne i Clintons regering kunne intet stille op, da D'Amato havde bred opbakning i begge kamre til at gennemføre en afstemning. Efter tre måneders pres stemte Senatet enstemmigt for lovforslaget om sanktioner mod udenlandske virksomheder som hjalp Iran med at udvikle deres olie- og gasindustri. Helt præcist ville Senatet straffe alle virksomheder som investerede mere end \$ 40 mio. i Iran¹⁵⁷. Stemningen i Kongressen var tydeligvis hård overfor Iran for mens lovgivningsarbejdet stod på, mente flere medlemmer at der skulle handling bag ordene. CIA havde bedt om \$ 4 mio. til at dæmme op for Irans ekspansionistiske ambitioner, og Gingrich greb muligheden for at gøre noget konkret. Gennem hans magtfulde position som Speaker of the House og hans nære relationer til efterretningsudvalget fik Gingrich bevilliget \$ 20 mio. til hemmelige operationer i Iran som skulle undergrave det iranske styre¹⁵⁸, til stor irritation for CIA. For det første mente CIA ikke at det var muligt fjerne regimet, for det andet mente de ikke at politikere vidste det fjerneste om hemmelige operationer og for det tredje havde debatten spoleret hemmeligholdelsen af CIA's involvering og mulige indtrængen i Iran. Sidstnævnte var uden for enhver tvivl da Iran truede med et sagsanlæg mod USA for brud på Algier-aftalen, som foreskrev at USA ikke måtte blande sig i Irans interne politik¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Fayazmanesh, 2008: p. 76

¹⁵⁶ Alikhani, 2001: pp. 193-4

¹⁵⁷ Fayazmanesh, 2008: p. 77

¹⁵⁸ Gerges, 1999: pp. 56-7

¹⁵⁹ Murray, 2010: p. 100

To begivenheder var med til at præge lovgivningsarbejdet. Den første var et terrorangreb på Khobar Towers i Saudi Arabien som kostede 19 amerikanske soldater livet. Indicier pegede på at Iran havde forbindelse til angrebet og militær gengældelse blev diskuteret¹⁶⁰. Få uger senere styrtede et transatlantisk fly ned og hvilket var tæt på at få USA til at erklære krig mod Iran¹⁶¹. Inden det kom så vidt fandt man ud af flyet var styrtet ned på grund af tekniske fejl. Men det var i denne atmosfære de sidste aftaler og godkendelser kom på plads hvilket betød at Libyen var blevet inkluderet i lovforslaget grundet forbindelse til terrorangrebet på Pan Am 103, den såkaldte Lockerbie-ulykke. Den 5. august 1996, et år efter D'Amato havde forslået loven, underskrev Bill Clinton Iran-Libya Sanctions Act (ILSA). Fayazmanesh mener at Clinton må have vidst at de beregnede effekter af ILSA ikke kunne være korrekte da mange lande åbenlyst havde taget afstand fra loven og ikke havde tænkt sig at leve op til kravene, hvilket i øvrigt fik D'Amato til at lange voldsomt ud efter de lande¹⁶².

Clintons var tydeligvis presset fra flere sider og hans håndtering producerede meget få håndgribelige gevinster for administrationen. Warren Christopher og Martin Indyk havde hele tiden været fortalere for en hård behandling af Iran og Kongressens pres var vand på deres mølle. Afbrydelsen af handelsforbindelserne med Iran fik fjernet en stor uoverensstemmelse med inddæmningspolitikken og lagde noget kraft bag administrationens Iran politik. Problemet var bare, med undtagelse af udenrigsministeriet, at det ikke var regeringens politik men et resultat af et åbenlyst pres fra Kongressen. Clinton var fortaler for multilaterale aftaler, men at fører sådan en politik var svært når udenrigsministeriet og Kongressen med et republikansk flertal ville noget andet.

¹⁶⁰ Ibid: p. 101

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Fayazmanesh: 2008, pp. 77-8

5. KONKLUSION

Da jeg startede på dette speciale havde jeg aldrig hørt om *The Washington Institute for Near East Policy* eller *The Progressive Policy Institute*. Jeg har tidligere beskæftiget mig med USA's sanktionsregime og Iran, i en helt anden kontekst, men mindes ikke de har været nævnt. Da jeg startede på min research til dette speciale, var det i første omgang med det formål for øje at få en dybere viden om tænketanke, men heller ikke her blev de nævnt. Det var først da jeg læste den forskning som direkte beskæftigede sig med USA's udenrigspolitik og Iran at WINEP blev nævnt som en aktør. Min pointe er at forbindelsen mellem tænketanke og Clinton administrationen ikke er åbenlys, den er heller ikke skjult, men man skal lede efter den og at nå frem til min problemformulering har derfor været en lang proces hvor flere lag skulle skrælles af før den åbenbarede sig.

Ved at undersøge hvilken rolle de politiske eksperter med tilknytning til de omtalte tænketanke havde på Clinton administrationens strategi og sanktionspolitik over for Iran, placerer jeg mig mellem forskningen om tænketanke, som undersøger organisationernes indflydelse som helhed, og forskningen om USA's udenrigspolitik og Iran der fokuserer på individer som har vist sig afgørende for den udvikling de undersøger. Gennem denne kombination bliver der åbnet op for en anden tilgang end den der ellers bliver praktiseret. Som nævnt i min analysestrategi har jeg været inspireret af forskningen og udvalgt nogle kendte strategier som tænketankene gør brug af i deres søgen efter indflydelse. Der er mange måder og metoder som anvendes til at vurdere tænketankes indflydelse og mulige påvirkning på den politiske proces, hvilket inkluderer website hits og antallet af citationer i medierne. Jeg har fravalgt de fleste fordi jeg vurderede at disse spillede en mindre rolle og den iagttagelse står jeg stadig fast ved. Jeg mener at have vist at fysisk tilstedeværelse, et godt netværk og gode relationer er afgørende for tænketankene hvis de vil spille en stor rolle for udformningen af udenrigspolitikken og dermed også for Iran politikken. Det bedste eksempel på dette er Martin Indyk. Indyk kom direkte fra WINEP og ind i administrationen, hvor han udviklede dual containment strategien og sanktionspolitikken, som var en del af strategien. Hans tilstedeværelse og politiske overbevisning påvirkede den retning som regeringen fulgte.

Der er flere steder hvor de politiske eksperter og tænketankene har påvirket udviklingen af USA's Iran politik: udnævnelsen af Martin Indyk som senior direktør i det

nationale sikkerhedsråd spiller en rigtig stor rolle, og det gør det af flere årsager. I Indyk finder udenrigsminister, Warren Christopher, en artsfælle som vil det samme som ham, motivationen er sandsynligvis forskellig, men de vil begge to føre en hård politik overfor Iran blandt andet på grund af den ustabilitet og usikkerhed som landet skaber i regionen, og straffen mente de burde være inddæmning og sanktioner. Indyk formulerede Clinton administrationens officielle Iran politik, og den blev tilmed præsenteret på en prestigefyldt konference hos WINEP og WINEP kunne vel næppe have bedt om mere. Grundlagt af den israelske lobby har WINEPs mission hele tiden været at fremhæve Israels interesser og med indsættelsen af Indyk, som selv havde været med til at grundlægge organisationen, på et centralt embede i administrationen, hvilket ville være betydningsfuldt for enhver tænketank, var fundamentalt for WINEP.

Jeg kan ikke sige om Clinton administrationen alligevel var endt med at følge den kurs uden Martin Indyk, men særligt Christopher skal fremhæves som værende modtagelig for og have magten til at skubbe på for sådan en udvikling. Hans retorik og politiske tilgang til Iran var meget lig den som Indyk og WINEP repræsenterede og han holdt sågar et møde med en anden ekstern rådgiver for WINEP, Senator Joe Lieberman, ved indgangen af den første Clinton periode, hvor muligheden for at følge den tilgang som WINEP repræsenterede blev diskuteret. Uanset Clintons intentioner om multilateralisme udviklede sanktionspolitikken sig i den modsatte retning. Dette mener jeg blandet andet hang sammen med Indyks, Christophers, og Lakes insisteren på at inddæmme og sanktionere Iran, men Republikanernes overtag i Kongressen spillede om end en lige så stor rolle. Det var i forbindelse med Kongressen at en anden af tænketankenes strategi kom i spil. Til forskel fra ovenstående hvor der var tale om direkte indflydelse, var der med deltagelse fra politiske eksperter mulighed for at øve indirekte indflydelse gennem høringerne i Kongressen (se skema i afsnit 1.3.1). Patrick Clawson blev nævnt i den sammenhæng, hvor hans ekspertudtalelser, vidneudsagn om man vil, var med til at overbevise medlemmerne af Kongressen om det fornuftige ved at fortsætte og gerne stramme sanktionerne mod Iran.

Jeg mener at have præsenteret forskellige metoder som tænketankene anvender i deres evige kamp efter indflydelse, og de politiske eksperter er deres fornemste våben. Det er gennem de politiske eksperter at netværket spreder sig og *The Revolving Door* er helt afgørende for den proces. Den enorme udskiftning af embedspersonale ved et

regeringsskifte er som en åben invitation for de politiske eksperter. Dette er en helt normal procedure i USA og det skal ikke fremstå som en kritik, men nærmere en beundring over at man rent faktisk ansætter eksperter med en stor viden på de områder som de sættes til at varetage. Og selvfølgelig vil der være forskel på fra hvilke tænketanke man finder disse eksperter, men dette er ikke anderledes end at der også er forskel på politikerne.

Jeg mener min konklusion i forhold til udviklingen af USA's Iran politik er klar: Politiske eksperter fra tænketanke spillede en stor rolle. Denne konklusion svarer muligvis på en snæver problemstilling, men den åbner alligevel op for en langt bredere tilgang til et kendt stof. Nye og spændende tilgange til USA's Iran politik og amerikansk politik generelt kan undersøges ud fra samme præmis. Jeg bevæger mig til tider i disse yderområder, men undlader at gå i dybden med dem. Kunne USA's konflikt med Iran have været stoppet/ eller betydeligt forbedret under Clinton, med en rådgivning som arbejdede ligeså målrettet mod sådan et resultat? Det bliver på et spekulativt niveau, men en hypotese kunne bygge på de ekspertvurderinger som talte for en mere pragmatisk tilgang til Iran, hvoraf kan nævnes en sværdvægter som Brzezinski der mente (som nævnt i forskningsafsnittet) at inddæmningspolitikken var mere af navn end af gavn. Der er mange argumenter for hvorfor Iran ikke burde have Atomvåben, men set fra Irans side er der ligeså mange argumenter for hvorfor de burde have det – de er omgivet af fjender og flere af dem har atomvåben. Det fremstår ikke som en reel mulighed for Clinton administrationen at gennemføre en normalisering af forholdet til Iran fordi presset fra udenrigsministeriet og Kongressen er for stort. Muligheder blev overhørt og hvad der fremstod som unødvendige og upraktiske stramninger af sanktionsregimet blev alligevel gennemført. Det ville også give lejlighed til at undersøge, hvorfor Iran reagerede som landet gjorde. Var der åbninger, og i så fald hvilke, der blev overset og var der en mangel på forståelse af den Iranske (politiske) kultur som forårsagede misforståelser og som derfor unødvendigt trak konflikten i langdrag? En undersøgelse som denne kunne ligeledes lede hen til en vurdering af de spørgsmål, som jeg bevidst har undladt at svare på, da de rækker ud over specialets problemfelt: var tænketankenes og de politiske eksperters bidrag godt eller dårligt? Var Clintons strategi og sanktionsregime i forhold til Iran en succes eller fiasko? At arbejde med disse tilgange kunne tilføje en ny og interessant dimension til den samlede diskussion.

6. LITTERATUR

Abelson, E. Donald (2002): *Do Think Tanks Matter? Assessing the Impact of Public Policy Institutes*. Québec. McGill-Queen's University Press

Abelson, E. Donald (2006): *A Capitol Idea - Think tanks and US foreign policy*. Québec. McGill-Queen's University Press

Alikhani, Hossein (2001): *Sanctioning Iran: Anatomy of a Failed Policy*. London. I.B. Tauris

Andersen, Lars Erslev (2005): *Den Amerikanske Orden – USA og det moderne Mellemøsten*. 3. udgave, 1. oplag. Ashehoug

Brzezinski, Zbigniew, Scowcroft, Brent and Murphy, Richard (1997): *Differentiated Containment – Policy Toward Iran and Iraq*. Foreign Affairs, vol. 76, no. 3. Council on Foreign Relations

Clawson, Patrick (1998): *The Continuing Logic of Dual Containment*. Survival, vol. 40, no. 1. International Institute for Strategic Studies

Cordeman Anthony m.fl. (2012): *U.S. and Iranian Strategic Competition – Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*. Center for Strategic and Internal Studies

Delury, George E. (1999): *World Encyclopidia of Political Systems and Parties*. New York. Facts On File, Inc.

Fayazmanesh, Sasan (2008): *The United States and Iran – Sanctions, wars and the policy of dual containment*. Oxfordshire. Routledge

Gerges, Fawaz A. (1999): *America and Political Islam – Clash of Cultures or Clash of Interest?* Cambridge. Cambridge University Press

Grant, Alan R. (1986): *The American Political Process*. Hants, England. Gower Publishing Company Limited.

Hellebust, Lynn (1996): *Think Tank Directory – a Guide to Nonprofit Public Policy Research Organizations*. Kansas. Government Research Service

Hendrickson, David C. (1994): *The Recovery of Internationalism – Stemming the Isolationist Impulse*. Foreign Affairs, vol. 73, no. 5

Katzman, Kenneth (2003): *Iran – Current Developments and U.S. Policy*. Issue Brief for Congress. Congressional Research Service

Katzman, Kenneth (2013): *Iran Sanctions*. Congressional Research Service

- Lake, Anthony (1994): *Confronting Backlash States*. Foreign Affairs, vol. 73, no. 2. Council on Foreign Relations
- McGann, G. James (2007): *Think Tanks and Policy Advice in the United States – Academics, advisors and advocates*. Oxon. Routledge
- McGann, G. James og Johnson, C. Erik (2005): *Comparative Think Tanks, Politics and Public Policy*. Cheltenham. Edward Elgar Publishing Limited
- McGann, G. James og Sabatini, Richard (2011): *Global Think Tanks – Policy networks and governance*. New York. Routledge
- Medvetz, Thomas (2012): *Think Tanks in America*. Chicago. The University of Chicago Press
- Miyagawa, Makio (1992): *Do Economic Sanctions Work?* London. Macmillan Press ltd.
- Murray, Donette (2010): *US Foreign Policy and Iran – American-Iranian relations since the Islamic revolution*. Oxon. Routledge
- National Security Strategy of the United States – 1987; 1991; 1994. The White House
- Nelson, Garrison and Stewart, Charles III (2011): *Committees in the U.S. Congress 1993-2010*. Washington. CQ Press
- Ott, J. Steven, ed. 2001. *Understanding Nonprofit Organizations: Governance, Leadership, and Management*. Boulder, Colo. Westview Press
- Rubin, Barry and Rubin, C. Judith (2002): *Anti-American Terrorism and the Middle East – a documentary reader*. Oxford. Oxford University Press
- Sick, Gary (1998): *Rethinking Dual Containment*. Survival, vol. 40, no. 1, spring, pp. 5-32. International Institute for Strategic Studies
- Smith, Ben and Young, Tim (2010): *Middle East Peace Process – historical background and a detailed chronology from 1990 to the present*. International Affairs and Defence Section. House of Commons Library
- Stone, Diane (2004): *Think Tank Traditions: Policy analysis across nations*. Manchester. Manchester University Press
- Stone, Diane and Maxwell, Simon and Keating, Michael (2001): *Bridging Research and Policy*. Warwick University
- The U.S. Department of State (2003): *The role of think tanks in U.S. foreign policy*. U.S. Foreign Policy Agenda - Volume 7, number 3
- Widenbaum, L. Murray (2011): *The Competition of Idea - the world of the Washington think tanks*. New Jersey. Transaction Publishers

Beinin, Joel (1993): *Money, Media and Policy Consensus – The Washington Institute for Near East Policy*. <http://www.merip.org/mer/mer180/money-media-policy-consensus> (set: 16.11.2013)

Bury, Chris (2000): *The Clinton Years*.
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/clinton/interviews/lake.html> (set: 16.6.2013)

Dolny, Michael (1998): *What's in a label? Right-wing think tanks are often quoted, rarely labeled*. <http://fair.org/extra-online-articles/whats-in-a-label/> (set: 9.6.2013)

Friedman, Thomas L. (1993): *U.S. Vision of Foreign Policy Reversed*.
<http://www.nytimes.com/1993/09/22/world/us-vision-of-foreign-policy-reversed.html?src=pm> (set: 23.9.2013)

Gorden, Benjamin (1996): *Islam – Washingtons Nem Dilemma*.
<http://www.meforum.org/289/islam-washingtons-new-dilemma> (set: 9.9.2013)

Grimmet, Richard F. (1999): *Foreign Policy Roles of the President and Congress*.
<http://usinfo.org/enus/government/forpolicy/fpolicy.html> (set: 28.6.2013)

Haass, Richard N. (2002): *Think Tanks and U.S. Foreign Policy – A Policy-Maker's Perspective*. <http://2001-2009.state.gov/s/p/rem/15506.htm> (set: 28.6.2013)

Indyk, Martin (1993): *The Clinton Administration's Approach the Middle East*.
<http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-clinton-administrations-approach-to-the-middle-east> (set: 7.5.2013)

Lake, Anthony (1993): *From Containment to Enlargement*.
<https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/lakedoc.html> (set: 7.5.2013)

Lewthwaite, Gilbert A. (1992): *Think tank offers text for Clinton years Institute is font of "New Democrats"* http://articles.baltimoresun.com/1992-12-07/news/1992342083_1_progressive-policy-institute-democratic-leadership-council-democratic-party/2 (set: 21.5.2013)

Patrick, John J., Pious, Richard M. and Ritchie, Donald A. (2012 – online version): *The Oxford Guide to the United States Government*. Oxford University Press.
<http://www.oxfordreference.com/view/10.1093/acref/9780195142730.001.0001/acref-9780195142730> (set: 13.6.2013)

Reidel, Bruce O.: *The Clinton Administration*.
<http://iranprimer.usip.org/resource/clinton-administration> (set: 10.10.2013)

Reidel, Bruce (1998): *U.S. Policy in the Gulf – Five Years of Dual Containment*.
<http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/u.s.-policy-in-the-gulf-five-years-of-dual-containment1> (set: 13.10.2013)

Sabatini , Richard (2010): *Economic Sanctions: Pressuring Irans nuclear program*
<http://www.nti.org/analysis/articles/pressuring-irans-nuclear-program/> (set: 7.8.2013)

Sciolino, Elaine (1993): *Christopher Signals a Tougher U.S. Line Toward Iran.*
<http://www.nytimes.com/1993/03/31/world/christopher-signals-a-tougher-us-line-toward-iran.html> (set: 17.12.2013)

The Middle East Quarterly (1994): *Perspectives from the White House.*
<http://www.meforum.org/219/perspectives-from-the-white-house> (set: 11.1.2014)

United States House of Representatives: *The Legislative Process.*
http://www.house.gov/content/learn/legislative_process/ (set: 12.11.2013)

United States Senate: *Powers and Procedure.*
http://www.senate.gov/pagelayout/history/one_item_and_teasers/powers.htm (set: 12.11.2013)

US Department of State. Dispatch Magazine Volume 4, Number 39, September 27, 1993.
<http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dispatch/1993/html/Dispatchv4no39.html>
(set: 12.11.2013)

BILAG

FORMIDLINGSAFSNIT

Jeg har en uddannelse som folkeskolelærer, og grunden til at jeg valgte at læse en kandidatuddannelse var med det formål for øje at tilegne mig kompetencer som underviser på gymnasieniveau. Mit formidlingsafsnit er derfor rettet mod undervisningen i gymnasiet.

I studentereksamens bekendtgørelse gøres det klart at eleverne skal opnå en forståelse for et europæisk såvel som et globalt perspektiv - *Historiefagets kernestof er centrale begivenheder, perioder og udviklingslinjer i såvel Danmarks historie som verdenshistorie med særlig vægt på Europas historie*¹⁶³. I historiefaget er kernestoffet fordelt ud over nogle perioder med et forudbestemt indhold som i en eller anden udstrækning skal behandles, men hvordan og hvor meget er ikke afgjort, og der henvises til at dette skal suppleres med stof hvor der arbejdes med andre historiske temaer. Ved at arbejde med et tema som amerikansk udenrigspolitik og Iran kommer man i berøring med flere punkter i bekendtgørelsen blandt andet det som omhandler det globale samfund i perioden fra 1989-til i dag og hvor konflikter udgør en del af det emne.

USA er om nogen en global aktør og amerikansk udenrigspolitik har om noget været med til at forme verdenshistorien og det er helt afgørende at beskæftige sig med amerikansk politik hvis man vil forstå international politik. Ved at fokusere på konflikten mellem USA og Iran er der mulighed for at diskutere en historisk konflikt som stadig er under udvikling og hvis afslutning vi endnu ikke har set. Der er mange aspekter af konflikten som har samfundsrelevans: Iran var en del af magtspillet i den kolde krig, Iran spiller en rolle for konflikten mellem Israel og Palæstina, Iran har været involveret i statsstøttet terrorisme, Iran har gennem mange år forsøgt at erhverve sig masseødelæggelsesvåben, Iran har olie og gas og Iran har indflydelse på forsyningen af dette i Hormuzstrædet. Og fællesnævneren for alle disse punkter er at de enten har været eller stadig er højt prioriteret i USA's udenrigspolitik.

¹⁶³ <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=132647#B3> set d. 20.2.2014

Argumentet for at undervise om forholdet mellem USA og Iran burde hermed være på plads, men det er klart at der tillægges en ekstra dimension i det øjeblik at man introducere tænketankene. Her bevæger man sig i de bagvedliggende årsager til at udenrigspolitikken har udviklet sig som den har. Jeg mener at det kræver en vis viden og vis forståelse for nogle af de førnævnte historiske forhold og også gerne for international politik hvis en undervisning skal løftes op på et medrivende niveau hvor eleverne pludselig ser en helt anden side af nogle historiske begivenheder som de ellers mente de havde hørt nok om. Ved at inddrage de politiske eksperter mener jeg at de studerende kan få "aha" oplevelsen som ellers kan være svær at etablere som underviser. Hvis man breder tidsperioden ud til at omhandle tiden fra revolutionen og frem til George W. Bush, men stadig med et fokus på USA's Iran politik, vil man automatisk blive ført gennem mange store historiske begivenheder fra 1980'erne og frem, og her er dual containment politikken og sanktionsregimet blot en lille del af det samlede billede. Jeg mener med andre ord at mit problemfelt er for snævret til et egentligt tema ved undervisningen på et gymnasium, men hvis det bredes ud både med hensyn til den tidsmæssige periode og med hensyn til antallet af aktører, mener jeg at det kunne være et rigtig spændende undervisningstema for gymnasieelever på et højere niveau.

Modul: K1 Historie

Kurser:

- Breddekursus i Ældre tid: Danmark/Norden og Europa/verden før 1750 (Europa i støbeskeen: Magt, ret og religion, ca. 500-1500)
- Historisk teori og historiografi

Projekt: 1. kandidatmodul: Mundtlig prøve med udgangspunkt i projektrapport.

- Emne: De danske bispers rolle i reformations indledende fase
- Breddekrav: Danmark/Norden – Verden før 1750

Intern evaluering

K1: Internationale Udviklingsstudier

- Kurser: Intern prøve i Fagmetodeseminar, Intern prøve i Fragile States, Conflict and Civil Society (Seminar).

Projekt: 1. kandidatmodul: Mundtlig prøve med udgangspunkt i projektrapport.

- Emne: Foreign land investment for biofuel production – an analysis of the debate and the EU sustainability policies on biofuels.

Modul: K2 Internationale Udviklingsstudier

Projekt: 2. kandidatmodul: Mundtlig prøve med udgangspunkt i projektrapport.

- Emne: Amerikanske sanktioner mod Iran

Mit adgangskrav til nuværende studie blev opfyldt i kraft af min eksterne bachelor fra lærerseminariet. Mit ene valgfag fra dette studie var historie. Af de temaer som blev behandlet på faget var: den kolde krig, Københavns historie, kulturmøder – Andalusien og Israel/Palæstina konflikten.

Af de opgaver som skulle afleveres var nogle rent didaktiske og vil derfor ikke blive nævnt. Af de opgaver som havde relevans kan nævnes: Begyndelsen på den kolde krig –

Truman doktrinenes betydning; Københavns historie – Om Christian 4.; Al Andalus – et kultmøde.

Mit Bachelor projekt blev skrevet i samfundsfag. Dette var en analyse af den demokratiske dannelse og hvordan man integrere denne i undervisningen.