

# Foredrag i Oslo Militære Samfund Mandag 5. november 2007

## Kjetil Selvik

Førsteamanuensis II ved Universitet i Oslo



Foto: Stig Morten Karlsen, Oslo Militære Samfund

## Hvor går Midtøsten? Nye konfliktmønstre og utviklingstrekk

### Sammendrag

*Foredraget tar for seg tre alarmerende utviklingstrekk som i Midtøsten-sammenheng representerer nye sikkerhetsutfordringer. Det første er statssammenbrudd som Midtøsten-regionen tidligere har vært spart for, men nå har vist sin relevans gjennom borgerkrigen i Irak og på Gaza-stripen. Det andre er tegn til fremvekst av regionale konfliktformasjoner. Konfliktene i Libanon og Irak er langt større enn sine respektive nasjonale rammer og bidrar til konfliktsementering over landegrensene. Det tredje er striden over Irans atomprogram. I seg selv representerer dragkampen mellom USA og Iran intet nytt i regionen, men utfallet vil til gjengjeld med stor sannsynlighet åpne nye konfliktdimensjoner*

### Innledning

Formann, mine damer og herrer.

Det sies at intet er nytt under solen. Solrike Midtøsten – her definert i vid forstand som den arabiske verden fra Marokko i vest til Oman i øst i tillegg til Israel, Tyrkia og Iran – kan intuitivt synes som en god illustrasjon. Statssystemet som ble opprettet av kolonimaktene etter 1. verdenskrig har sementert seg og de autoritære regimene som styrte regionen ved inngangen til 1970-tallet har med svært få unntak overlevd frem til i dag. Kurdernes forsøk på å utfordre statssystemet møter veggen i Tyrkia og Iran. Israel er stadig i konflikt med

sine nabostater og den bitre krigen med palestinere raser som aldri før. Vestlige stormakter på jakt etter olje- og energiresurser intervensjoner politisk og militært for å sikre sine interesser og blir møtt av anti-imperialistisk vrede. Regionen splittes mellom antivestlige stater og regimer som har alliert seg med Vesten. Militante islamister rammer vestlige mål og autoritære herskere i regionen. Mot dette bakteppet, kan en så snakke om nye konfliktmønstre og utviklingstrekk i Midtøsten?

Det er liten tvil om at drivkreftene bak konflikt i Midtøsten på mange måter er "mer av det samme": Israel; olje; amerikansk imperialisme; kamp mot autoritære styresett, militant islamisme og etnisk rivalisering. Den langsiktige konsekvensen av "mer av det samme" er imidlertid en annen enn i går. Åpningen av en ny og blodigere slagmark i Irak parallelt med de "tradisjonelle" konflikter i Libanon og Palestina gir også en regional dybde til krisen som – hvis de grunnleggende problemer forblir uløst – kan trekke flere land ned i dragsuget.

Jeg skal i dette foredraget ta for meg tre alarmerende utviklingstrekk som i Midtøsten-sammenheng representerer nye sikkerhetsutfordringer. Det første er statssammenbrudd. Dette har tidligere vært en problemstilling forbeholdt Afghanistan og Afrika sør for Sahara, men borgerkrigen i Irak og på Gaza-stripen har demonstrert scenariets relevans også i Midtøsten. Det andre er gryende tegn på regionale konfliktformasjoner slik vi kjenner dem fra Sentral- og Vest-Afrika, Balkan og Sentral-Asia. Konfliktene i Libanon og Irak er langt større enn sine respektive nasjonale rammer og bidrar til konfliktsementering over landegrensene. Det tredje er konflikten over Irans atomprogram. I seg selv representerer dragkampen mellom USA og Iran intet nytt i regionen, men dens utfall vil til gjengjeld med stor sannsynlighet åpne nye konfliktdimensjoner.

### **Frykt for statssammenbrudd**

Midtøsten oppfattes ofte som kronisk ustabil. Medienes fokus på krig og selvmordsaksjoner har skapt et feilaktig inntrykk av en region preget av kaotiske politiske systemer. I realiteten har Midtøsten tvert imot vært kjennetegnet av ekstrem politisk stabilitet i betydningen *regimestabilitet* siden 1970. De politiske systemer så vel som enkeltpersonene og elitegruppene som kontrollerer dem, har med unntatt av Shahens Iran og Saddam Husayns Irak vist en helt spesiell evne til å overleve. Mekanismene herskerne benytter for å videreføre autoritært (og i mange tilfeller upopulært) styre går imidlertid ofte på bekostning av statsapparatets effektivitet og autoritet. Ledere med svak politisk legitimitet fyller for eksempel statsapparatet (og ikke minst de væpnede styrker) med familiemedlemmer, venner og slektninger for å opprettholde sin kontroll. Politisk lojalitet er imidlertid slett ingen garanti for styringsmessig *kvalitet*. Tvert imot fører denne typen "kapping" av staten som regel til omfattende korrupsjon.

Midtøsten betaler slik en høy pris for at autoritære herskere har hatt som hovedprioritet å forlenge sitt maktmonopol i snart 40 år. Skadevirkningen er omvendt proporsjonal med regimenets legitimitetsgrunnlag fordi makthavere uten anerkjennelse i folket må ty til ikke-meritokratiske utnevnelser, splitt-og-hersk-metoder, undertrykking og opprustning i særlig høy grad. Saddam Husayn var skrekkeeksempelet på hvordan slik "overlevelsespolitikk" kan tære på en stat. Men også klansbaserte regimer som Mu'ammars Qaddhafis Libya, Hafiz og Bashar al-Asads Syria og 'Ali 'Abdallah Salih's Jemen har kraftig undergravet statsapparatets autoritet.

Under slike forhold kan et ytre eller indre sjokk forstyrre likevekten stabiliteten er bygget på og sette i gang en nedbrytende prosess. Det var det som skjedde da USA invaderte Irak militært og rokket ved hjørnesteinene Saddam Husayn hadde bygget sin politisk kontroll

med. Oppløsningen av den irakiske hæren og avvisningen av ledere med bakgrunn i Ba'th-partiet – som den midlertidige amerikanske okkupasjonsregjeringen CPA gjennomførte med løfter om å bygge en ny og demokratisk stat – ble særlig utslagsgivende for den irakiske statens sammenbrudd. Sikkerhetsvakumet som oppsto ble fylt av sekteriskbaserte militser som beskyttet "sine" nabolag og terroriserte de andre. Slik ble det voldelige opprøret mot amerikansk okkupasjon gradvis doblet av bitter borgerkrig. Shia-militsene som den sterkeste part sikret seg kontroll over den irakiske regjeringen. De politiske institusjonene som var blitt opprettet i forsøk på å bygge en ny irakisk stat ble slik til krigsherrers personlige len.

I de palestinske områdene på Vestbredden og i Gaza har 40 års okkupasjon brutt ned forutsetningene for en levedyktig stat. Israel har siden den selvstyremyndigheten ble opprettet som en del av Oslo-avtalen forfulgt en paradoksalt politikk overfor palestinerne, hvor de på den ene siden har ønsket seg en fredsavtale, men på den andre siden ikke har tillatt en levedyktig motpart å konsolidere seg for å kunne implementere en løsning på palestinsk side. Oslo-prosessen har i stedet sørget for å splitte palestinerne mellom Fatah og Hamas hvor førstnevnte som leder for selvstyremyndighetene har mistet kontakt med grasroten, mens sistnevnte til tross for masseoppslutning har blitt ekskludert fra de politiske prosesser. De borgerkrigs-lignende tilstandene på Gazastripen i juni 2007, og påfølgende splittelse mellom Fatah-dominerte Vestbredden og Hamas-kontrollerte Gaza, er et sikkert tegn på at de palestinske områdene har nådd smertegrensen.

Et annet land i faresonen er Libanon som har vært rammet av krig og borgerkrig og hvor det politiske lederskap er delt i en bitter splid om maktfordeling, identitet og politisk orientering. På den ene siden har sunnimuslimere og flertallet av de kristne dannet allianse rundt krav om uavhengighet fra Syria og (politisk som økonomisk) åpning mot Vesten. På den andre siden står Hizballah som siden 2006 har inngått en strategisk avtale med Michel Aoun, den sterkeste enkeltpersonen på kristen side. Hizballah vil forsvare sin posisjon som den eneste effektive arabiske motstandsbevegelse mot Israel, stå imot "vestlig imperialisme" og kjempe for Libanons shiamuslimere som tradisjonelt har vært en utsatt og underprivilegert gruppe. I rekken av politiske kriser som har utløst drap på parlamentsmedlemmer, "sit-in" aksjoner og store folkelige protester er presidentvalget 12. november den neste store utfordringen for landet. Dersom eliten ikke makter å finne en samlende presidentkandidat og, mer generelt, et politisk *modus vivendi*, risikerer Libanon ny politisk ustabilitet og i verste fall borgerkrig. Faren forbundet med et slikt scenario er ekstra stor fordi Hizballah-militsens militære slagkraft er sterkere enn den libanesiske hærens.

### **Regionale konfliktformasjoner**

Parallelt med at bærebjelkene i statssystemet svikter antar konfliktene i Midtøsten en stadig mer regional karakter. Krisene i Libanon og Irak kan verken forstås eller løses isolert fra sine nabostater og sterke subnasjonale nettverk. På det militære plan har krigere i det irakiske sunni-opprøret blitt rekruttert fra Syria og palestinske flyktingleirer i Libanons. Hizballah anklages av amerikanske myndigheter for å ha gitt opplæring og våpen til irakiske shia-militser. Motsatt har transnasjonale al-Qa'ida-nettverk (under navnet *al-qa'ida fi bilad al-sham*) gjort inntreden på den libanesiske scene. Fatah al-islam-bevegelsen som i juni 2007 lå i krig med den libanesiske hæren var sammensatt av krigere fra hele den arabiske verden. Sentrale politiske aktører er også bundet til hverandre gjennom sosiale nettverk. Shia-religiøse ledere i Irak og Libanon er for eksempel tett integrert gjennom studier i Najaf, familiebånd og felles iranske forbindelser.

Sunni-stammene i Nord-Irak har sitt domene over grensen til Syria som de bruker til smugling av olje og personell.

Bølgen av flyktninger som de siste årene har strømmet over grensen fra Irak er også en mulig kilde til konflikt i nabolandene. Særlig er flyktningstrømmen krevende for Syria som har mottatt det største antall (og minst bemidlede) irakere. Vi vet foreløpig lite om flyktingenes religiøse sammensetning og politisering til å forutsi langsiktige effekter, men uavhengig av hvorvidt de nyankomne er sunni- eller shia-muslimer vil flyktingene endre den sekteriske balansen i Syria, og i verste fall bli et ledd i etnisk konflikt.

Aktørene i de ulike konfliktene i den fruktbare halvmåne (Palestina, Jordan, Libanon, Syria og Irak) henter ikke minst symbolsk kapital fra hverandres slagmark. Hendelser og aksjoner i én kontekst er ofte knyttet til drivkrefter i en annen. Det syriske regimet oppfattet for eksempel USAs invasjon av Irak i 2003 som en direkte trussel mot sin egen eksistens og markerte sin avstand deretter. Bashar al-Asad advarte om at operasjonen ville bli en gigantisk krise og anklaget USA for, under påskudd om demokratisering, å ville skape kaos i Midtøsten. Da det gikk troll i Bashar al-Asads ord ble retorikken effektiv – og for Syria kjærkommen – av andre grunner: Damaskus utnyttet frykt for ustabilitet til å undertrykke demokratiforkjempere på hjemmebane og rettfærdiggjøre Syrias inngripen i Libanon. Nødvendigheten av å stå imot et ”vestlig-israelsk komplott” blir fortsatt brukt for å nekte samarbeid med Hariri-tribunalet.

De libanesiske aktørene selv er overbevist om at deres konflikt til syvende og sist er en regional affære. Den vestligorienterte alliansen av sunnimuslimer og kristne klandrer Iran og Syria for krisen i landet deres, mens Hizballah støtter Syrias syn om Libanons problem er vestlig imperialisme. Partene fordømmer interessant nok det de kaller ”irakifisering” (*'arqana*) av Libanon, der sunni-kristen-alliansen med dette mener Hizballah-militsens undergraving av statsapparatet og Hizballah sikter til USAs forsøk på å etablere sitt hegemoni. I Irak har Muqtada Sadrs Mahdi-bevegelse organisert støttedemonstrasjoner for Hizballah. Samtidig har mange irakere gått hardt ut mot det de kaller ”libanonifisering” av landets politiske system, med henvisning til hvordan den USA-ledede gjenoppbyggingsstrategien hadde fordelt makt etter sekterisk tilhørighet.

Sekterisk vold og spenning i Libanon og Irak forsterker også skillelinjer mellom shia- og sunnimuslimer i andre deler av regionen. Befolkningen i andre sammensatte stater som Syria, Bahrain og Saudi-Arabia synes å polariseres i sine etnisk-religiøse identiteter. I forlengelsen av shia-muslimenes nyvunne grep om irakisk politikk har dessuten frykt for iransk innflytelse i den arabiske verden gjort seg gjeldende. Jordans kong 'Abdallah har sågar advart mot at en shia-muslimsk halvmåne fra Iran gjennom Irak og Syria til Hizballah er i ferd med å destabilisere regionen. Sunni-shia-skillet er imidlertid ikke dypere enn at det fortsatt overskygges av Israel-spørsmålet. Israel-Palestina-konflikten er fortsatt langt viktigere i flertallets forestillingsverden enn kamp mot en tenkt ”shia-akse”. Så vel Hizballah som Irans president Ahmadinejad har da også vunnet popularitet i sunni-miljøer etter konfrontasjon med Israel.

En løsning av Israel-Palestina-konflikten vil derfor utvilsomt være den beste enkeltmedisin mot regional konfliktspredning. Fredsforhandlinger minner imidlertid mer og mer om et skudd i blinde. Erfaringen fra Oslo-prosessen sier at gradvise tillitskapende skritt med tanke på å bygge grunn for en senere endelig løsning – slik USA tenker den planlagte konferansen i Annanapolis – ikke fungerer. Ved å betinge løsning på gradvis forbedring gir en ytterliggående grupper mulighet til å torpedere prosessen. Samtidig finnes det ikke aktører per i dag som kan forhandle frem og implementere en varig løsning. Mangelen på

politikere med effektiv kontroll over befolkningen er særlig stor på palestinsk side. Fatah er ikke lenger en folkebevegelse, Hamas får ikke innpass i PLO og internasjonal aksept, og Israel nekter å la karismatiske ledere som Marwan Barghuti (som potensielt kunne samlet bred folkelig støtte) slippe ut av fengsel og mobilisere.

### Atomstriden

Den potensielt farligste enkeltkrisen i dagens Midtøsten er striden rundt Irans atomprogram. Jeg skal ikke gå inn på bakgrunnen for saken som er vel kjent for de fleste, men heller ta for meg veien fremover og sannsynlige følger for Midtøsten-regionen. Siden desember 2006 har FNs sikkerhetsråd med USA i spissen gradvis trappet opp sanksjonsregimet mot Teheran. Iran nekter like fullt å etterkomme kravet om stans i anrikingsprosessen med henvisning til NPTs artikkel IV som garanterer signaturstaters "ukrenkelige rett" til utvikle atomenergi til fredelige formål. Israel har samtidig gjort det klart at landet vil bruke alle tenkelige midler for å unngå at Iran får atomvåpen. Militæraksjonen i det østlige Syria i september 2007 var en tydelig advarsel til Iran om hva Israel er i stand til og vurderer å gjøre.

En kan grovt skissere tre tenkelige utfall av den pågående konflikten. Det første er en forhandlingsløsning, det andre er krig og det tredje at Iran blir verdens tiende atommakt. Av disse er alternativ 1 dessverre kanskje minst trolig, mens alternativ 2 og 3 begge vil få store konsekvenser for konfliktbildet i Midtøsten.

En forhandlingsløsning sitter langt inne fordi den krever gjensidige sikkerhetsgarantier fra to parter som overhodet ikke stoler på hverandre. Iran glemmer ikke Bush-administrasjonens demonisering og uttalte mål om regimeskifte i landet. USA har ikke minst angrepet Irans naboland i øst og i vest og blitt stående med over 150 000 styrker. Vesten viser på sin side til Irans støtte til Hamas og Hizballah og president Ahmadinejads ønske om å slette Israel fra kartet. USAs offisielle retorikk er at Iran gir statlig støtte til terror, et utgangspunkt som i seg selv vanskeliggjør forhandlinger (for som det heter "we don't negotiate with terrorists"). Problemet er bare at dess hardere USA presser den islamske republikken, dess sterkere blir Irans overbevisning om at landet trenger atomvåpen for å forsvare seg. Teheran har også trukket den slutning at USA vil fortsette å presse mot det overordnede mål regimeskifte uansett hva Iran tilbyr, og derfor lagt seg strategisk høyt på banen.

Skulle det likevel ligge en mulighet til løsning måtte det være i at lederskapet i Iran konkluderte med at kostnadene ved å forfølge atomprogrammet ble for store og ble tilbudt en så god forhandlingsløsning at den politiske gevinsten ved å signere den oppveide faren ved å bli sett som å tape ansikt. Et omfattende diplomatisk løft da vil være påkrevd for å finne kompromisser på alt fra energisikkerhet til teknologioverføring, WTO-medlemskap, Hizballah og situasjonen i Irak. USA vil måtte endre retorikk og oppheve isolasjonen av sin erkefiende slik Baker-kommisjonen anbefalte for å stabilisere Irak. Selv om et slikt forlik vil være en lykke for Midtøsten og i teorien er mulig er det grunn til å tvile på hvor vidt det er politisk realiserbart. En forhandlingsløsning krever handlekraftige politikere og omfattende koordinering, og skal ikke minst "selges" til en interessegrupper i alle involverte land. Slik verden ser ut i dag har imidlertid Iran og USA knapt begynt å snakke sammen, Irans leder Ali Khamene'i er presset og syk, George Bush relativt handlingslammet og "hardlinere" på begge sider setter agendaen.

Den andre tenkelige dreining i saken er at USA og/eller Israel gjennomfører bombeangrep for å slå ut Irans atominstallasjoner. Tilhengerne av en militær løsning hevder

forhandlinger er fåfengt og kun vil kjøpe det iranske regimet tid. Israels aksjon mot Osirak-reaktoren i Irak blir hentet frem som "bevis" for at bombing virker. Skulle angrepet komme vil konsekvensene for konfliktbildet i Midtøsten bli store. Iran vil for det første ha betydelig større kapasitet til å svare – om enn i hovedsak asymmetrisk – enn Irak i 1981: Et lojalt og slagkraftig Hizballah vil med stor sannsynlighet ramme Israel og destabilisere Libanon; iranske agenter i Irak vil angripe vestlige styrker; shia-militser som så langt har samarbeidet med USA vil kunne erklære full krig; Iran vil kunne ramme oljetransport gjennom Hormuz-stredet (som per i dag er transitt rute for 40 % av verdens oljeforsyninger) og mer til.

For det andre vil de innenrikspolitiske konsekvensene i Iran trolig bli katastrofale. Atomstriden har allerede bidratt til å styrke autoritære trekk i det iranske regimet. Opptrappingen av USAs retoriske angrep siden "Axis of evil" talen i 2001 har gått hånd i hånd med styrkingen av en ny og kompromissløs konservativ fraksjon i landet, med bakgrunn fra de væpnede styrker og krav om en "fast hånd" for å styre Iran ut av krisen. Stilt overfor et ytre angrep vil denne fraksjonen kunne legitimere undertrykkelsen av indre dissens og innføre et militærdiktatur. I motsetning til dagens situasjon vil regimet i et slikt scenario kunne mobilisere brede lag av befolkningen mot sine fiender. Et relatert biprodukt vil være iransk nasjonalisme av en langt mer aggressiv type, en ideologisk utvikling som både vil bli kilde til konflikt mellom Iran og dets nabostater og landets mange etniske grupper.

Skulle krig med Iran bli langvarig og regimet svekkes vil for det tredje militær intervensjon true med statssammenbrudd. Iranske atominstallasjoner er mange, spredt og vel beskyttet. Å slå dem ut vil kreve en militæraksjon av et slikt format at faren for "collateral damage" og vil være enorm. Flere av installasjonene ligger blant sivile bosettinger. Bruk av taktiske atomvåpen er ikke utelukket. Atomekspertise, utstyr og eventuelle ukjente anlegg vil dessuten overleve et angrep. Dermed kan ytterligere angrep etter kort tid bli nødvendig for å stoppe utvikling av en atombombe som Iran i mellomtiden vil ha utviklet en innbitt ambisjon om å ferdigstille så raskt som overhode mulig. Gjentatte bomberaid vil øke risikoen for at Iran lider Iraks skjebne og kollapser. Bryter den islamske republikken sammen vil en i Midtøsten stå overfor et sammenhengende belte av "failed states" fra Pakistan i vest via Afghanistan til Irak (for ikke å si Syria og Libanon) i øst.

I fravær av en forhandlingsløsning og med de mange fallgruver forbundet med et militært angrep er det siste og trolig mest sannsynlige utfallet av krisen at Iran blir verdens tiende atomvåpenmakt. Russland og Kinas utakt med Vesten i atomspørsmålet og USAs sårbarhet økonomisk (olje) og militært (Irak og Afghanistan) peker i samme retning. Spørsmålet blir da hvilke konsekvenser iranske atomvåpenmissiler vil ha på konfliktbildet i Midtøsten. Optimistene ser for seg en avskrekkende atombalanse mellom Iran og Israel som gjenskaper stabilitetssuksessen mellom USA og Sovjetunionen under den kalde krigen. Det de overser er at andre stater i regionen – i første rekke Saudi-Arabia, Tyrkia, Egypt og Jordan – vil søke å utvikle enge atomvåpen for å møte den iranske faren. Dermed vil det allerede galopperende våpenkappløpet i Midtøsten nå nye høyder og Israel vil måtte forholde seg til et spekter av atomutfordringer.

Å stanse denne utviklingen på en bærekraftig måte kan bare gjøres gjennom fornyet innsats for det internasjonale ikkespredningsregimet (NPT). Stormaktenes doble standard med våpenoppgradering på hjemmebane og nedrustning pålagt alle andre er i krise. Stiltiende aksept for israelske atomvåpen har vært den beste oppskrift på atomvåpenkappløp i Midtøsten. Ethvert helhjertet forsøk på å løse Iran-krisen må sette

handling bak NPT-forhandlingenes ambisjon fra 1995 om å gjøre Midtøsten til atomvåpenfri sone.

### **Konklusjon**

Jeg har i dette foredraget advart mot tre utviklingstrekk som truer stabiliteten i Midtøsten. Det internasjonale samfunn bør gjøre alt som står i dets makt for å demme opp mot trendene gjennom demokratibyggende tiltak, en fredsløsning i Israel-Palestina og styrking av internasjonal rett. "Mer av det samme" vil ikke gi løsning på Midtøstens problemer.