



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K

+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief

TID TIL CHAMPAGNE?

Den politiske krise i Libanon og Doha-aftalerne

Rune Friberg Lyme

Marts 2008

Abstrakt:

En risikabel regeringsbeslutning fik den 6. maj 2008 den langvarige politiske konflikt i Libanon til at flamme op i de blodigste sammenstød mellem væbnede politiske grupper siden borgerkrigens afslutning i 1990. Den væbnede shi'a-islamiske organisation Hizb'allah vendte for første gang i historien sine våben mod politiske modstandere udenfor den shiitiske befolkningsgruppe i Libanon og i kamp med regeringspartiernes militser demonstrerede organisationen og dens allierede hurtigt sin store dominans. Dette forskubbede magtbalancen mellem de politiske modstandere og internt i de politiske grupper, hvilket brød det eksisterende politiske *dead lock* i Libanon og lagde grund til Doha-aftalerne og valget af en ny præsident. Dette DIIS brief forklarer, hvad konflikten handler om samt hvorfor Doha-aftalerne ikke løser de fundamentale problemstillinger i konflikten.

Parterne i den væbnede konflikt

De væbnede kampe i starten af maj var en foreløbig kulmination på en langvarig politisk konflikt, der brød ud i kølvandet på mordet på den tidligere premierminister Rafiq Hariri i februar 2005 og Syriens efterfølgende tilbagetrækning i slutningen af april samme år.

Konflikten har polariseret landet. Polariseringen har materialiseret sig i to politiske koalitioner, der ofte benævnes henholdsvis 8. marts-koalitionen og 14. marts-koalitionen, som hver især går på tværs af de konfessionelle grupper. Førstnævnte tæller blandt andre Hizb'allah og den sekulære shiitiske organisation, AMAL. Derudover tæller koalitionen de to kristentdominerede partier Marada og Free Patriotic Movement, med henholdsvis Suleiman Franjeh og Michel Aoun i spidsen samt druserlederen Talal Arslans Democratic Party.

14. marts koalitionen tæller, på den anden side, mest signifikant søn af tidligere premierminister Rafiq Hariri, Saad Hariri's sunnimuslimskdomineret al-Mustaqbal (Future movement) parti, den kristne Gemayyel-families al-Kata'eb (Phalangisterne) og Samir Geagea's Lebanese Forces samt druserlederen Walid Jumblatts Progressive Socialist Party (PSP).

De seks dages væbnede kampe, som ifølge presserapporter har kostet mellem 65 og 82 dræbte og 200 sårede, blev udkæmpet af bevæbnede grupper fra de to polariserede grupperinger. I Vestbeirut kæmpede bevæbnede sunnimuslimske al-Mustaqbal-folk forgæves mod de allierede shiitiske partier, Hizb'allah og AMAL, samt det Syrienstro Syrian Socialist National Party. Efter to dages kampe overtog Hizb'allah-ledede styrker kontrollen med det sunnidominerede område, før de overgav området og anholdte militsfolk til den libanesiske hær. I det bjergrige drusisk/maronitiskdomineret Aley-distrikt udenfor Beirut stod kampen mellem Hizb'allah tilhængere og den drusiske leder Arslans Demokratiske Parti på den ene siden og den indflydelsesrige drusiske leder Walid Jumblatts PSP-folk på den anden. De voldsomme kampe i området blev kortvarige, før Arslan og Hizb'allah overtog kontrollen og igen videregav den til hæren. I det tredje primære kampområde, det sunnidominerede Tripoli i det nordlige Libanon, stod kampene primært mellem al-Mustaqbal-folk og Hizb'allah-støttende alawitter, en mindre konfessionel gruppe, indtil hæren lagde sig imellem.

Når der i medierne refereres til kampe mellem Hizb'allah og regeringstro eller regeringsvenlige grupper bør dette således forstås som væbnede grupper fra den politiske gruppering, som domineres af Hizb'allah, og væbnede grupper der er tilknyttet den politiske gruppering, der sidder i og støtter den siddende regering og ikke regeringen som statsinstitution. Der har ikke været tale om et angreb på Libanons statsinstitutioner som sådan, men om kampe mellem politiske modstandere.

Det er værd at bemærke, at udover sporadisk deltagelse i de indledende uroligheder, har de kristne grupper holdt sig udenfor de væbnede kampe. Dette på trods af at netop den intra-kristne konfliktlinje syntes at være den mest betændte og i fare for at udvikle sig voldeligt, før de væbnede kampe begyndte.

Den libanesiske hær har spillet en passiv, men yderst central rolle. Under hærchef og på det tidspunkt præsidentkandidat Michel Suleiman ledelse undlod hæren at implementere regeringens beslutning om fjernelse af Hizb'allahs telekommunikationsnetværk ligesom de afholdte sig fra direkte involvering i de væbnede kampe. Hærens primære funktion har været at overtage

kontrollen af de af Hizb'allah okkuperede områder og anholdte væbnede modstandere samt at lægge sig i mellem som buffer i nogle af de urolige områder. Dette har i manges øjne fået hæren til i høj grad at fremstå som Hizb'allahs rengøringsfolk. Ikke desto kunne involvering have været fatal.

Den libanesiske hær står i dag som den eneste neutrale statsinstitution i Libanon og den sidste bastion for sammenhængskraft i landet. Neutraliteten var efter offentliggørelsen af Suleiman som eneste kandidat til den ledige præsidentpost kraftigt testet med en myriade af mindre væbnede angreb i starten af året. Ved at afholde sig fra at svare igen på disse sporadiske angreb samt direkte involvering i maj månedes væbnede kampe har Suleiman undgået at blive direkte part i konflikten. Direkte involvering ville have fjernet hærens neutralitet, og med den Suleimans mulighed for at blive præsident, samt bragt den i overhængende risiko for opsplnitning langs konfessionelle linjer, som borgerkrigen var vidne til.

Hærens tilbageholdenhed førte til, at omkring fyrrer officerer efter kamphandlingerne indgav deres afskedsbegæring, men sådanne sprækker er dog billigt sluppet. Risikoen for et engagement mod Hizb'allah kunne meget let have resulteret i et langt større frafald, da shiiterne, som i stort tal støtter Hizb'allah, udgør et flertal i hæren. Da den libanesiske hær ej heller besidder våbenstyrke til at modgå organisationen, havde direkte involvering i kampene været yderst risikable.

Baggrunden for de væbnede kampe

Kampene blev udløst af regeringens forflyttelse af lufthavnens shiitiske sikkerhedschef som følge af anklager for samarbejde med Hizb'allah og, vigtigst, ulovliggørelsen af Hizb'allahs telekommunikationsnetværk.

Det underjordiske telekommunikationsnetværk betragtes af Hizb'allah som vital for den væbnede modstand. Efter offentliggørelsen af regeringens beslutninger kaldte Hizb'allahs generalsekretær Hassan Nasrallah således kommunikationsnetværket for *Modstandens* vigtigste våben og gjorde det klart, at organisationen betragtede beslutningen som en krigserklæring fra en regering, der løb USA's og Israels ærinde.

Netop al-Muqawamah, Modstanden (mod Israel), som Hizb'allahs væbnede del ofte benævnes, står helt centralt i den politiske konflikt, som har præget Libanon siden 2005.

Hizb'allah så det i 2005 nødvendigt at gå med i den libanesiske regering for ad politisk vej at sikre organisationens væbnede modstand mod indenlandsk og udenlandsk pres for afvæbning, efter Syrien trak sig ud af Libanon i april 2005. Manglen på opbakning til den væbnede modstand fra premierminister Fouad Siniora og et flertal af regeringens ministre under 2006-krigen med Israel fik Hizb'allah og organisationens shiitiske allierede til at trække sine ministre i protest. Uden repræsentation af shiiter i regeringen kaldte de den resterende regering illegitim, da den ikke længere reflekterede Libanons multikonfessionelle identitet. I stedet krævede Hizb'allah, at oppositionen/8.marts-koalitionen blev tildelt et blokerende mindretal i regeringen, en tredjedel plus en, hvilket i praksis vil give dem mulighed for at blokere for beslutninger, der vedrører Modstanden og således også spørgsmål om eventuel afvæbning. For at få opfyldt kravet om øget politisk indflydelse, blokerede Hizb'allah og organisationens allierede for valget af en præsident til at overtage taburetten, der har stået tom siden november 2007.

Konflikten hænger uløseligt sammen med de magtfordelingsspørgsmål, som har ligget til grund for alle konflikter i Libanon siden landets uafhængighed i 1943, herunder borgerkrigen fra 1975 til 1990. Politiske og administrative positioner fordeles på baggrund af konfessionelle skillelinjer efter en fordelingsnøgle, baseret på den seneste folketælling fra 1932, der langt fra reflekterer den demografiske fordeling af landet i dag. Shiitterne er således tildelt 21,1 % af parlamentssæderne, men udgør efter de seneste estimater et sted mellem 40 til 55 % af befolkningen. Landets komplicerede valgeregler er flere gange i historien blevet ændret for at sikre de aktuelle magthavere frem for at fungere som et neutralt institutionelt rammeværk. Det betyder, at en løsning af konflikten forudsætter en afklaring af de allermost fundamentale problemstillinger i landet.

Regionale aspekter af krisen

En del af den libanesiske krises kompleksitet skyldes den store regionale og internationale involvering i landet. Libanon fremstår med sine atten forskellige konfessionelle grupper som et mikrokosmos af Mellemøsten. Gruppernes relative svaghed har gjort næsten samtlige politiske aktører afhængige af regional eller international støtte, hvilket i årtier har gjort Libanon til arena for udenlandske aktører. Også i den nuværende fase har konflikten stærke konnotationer af regional og international magtkamp med alle parter stærkt afhængige af udenlandsk støtte. Hizb'allah er økonomisk, ideologisk og politisk afhængig af Iran og er derudover politisk allieret med Syrien, som fortsat spiller en stor rolle i Libanon på trods tilbagetrækningen i 2005. 14. marts-koalitionen derimod kompenserer for mindre folkelig opbakning indenlandsk ved at læne sig op af stor international og regional opbakning. Mest signifikant blandt støtterne tælles USA og Saudi Arabien. For såvel USA som Saudi Arabien udgør konflikten med Hizb'allah en inddæmning af Syriens og ikke mindst Irans indflydelse i regionen. På den måde fremstår den politiske konflikt i Libanon som en international magtkamp mellem USA og Saudi Arabien samt Iran og Syrien og dermed internationale aktører, der alle har store aktier i udfaldet, hvilket har været en væsentlig forhindring i løsningen af konflikten.

En politisk rystetur

Den Hizb'allah-ledede koalitions dominans i de væbnede kampe førte til, at regeringen valgte at annullere sine beslutninger den 15. maj, hvilket banede vejen for politiske forhandlinger i Doha, Qatar, ledet af den Arabiske Liga. Efter få dages intense forhandlinger resulterede mødet i et sæt aftaler, som afrundede de aktuelle uroligheder. Aftalerne består af fem punkter:

- 1) Valg af Michel Suleiman som præsident.
- 2) Dannelsen af en national enhedsregering bestående af 30 ministre, hvoraf flertallet/14. marts koalitionen udpeger 16 ministre, oppositionen/8. marts-koalitionen 11 ministre og præsidenten 3.
- 3) Vedtagelse af en midlertidig parlamentsvalglov for det kommende 2009-valg, baseret på 1960-valgloven, samt videreudvikling af en varig lov på området.
- 4) Afholdelse fra anvendelse af våben internt i Libanon og udbredelse af den libanesiske stats suverænitet til hele det libanesiske territorium.
- 5) Afholdelse fra retorisk tilskyndelse til sekterisk og politisk konflikt.

Aftalerne sikrer dermed valget af en præsident og har ført til, at de langvarige spændinger i Libanon nedtones.

Aftalens mest signifikante udvikling består dog i, at Hizb'allah og organisationens allierede ifølge aftalen tildeles 11 ministre, hvorved de opnår et blokerende mindretal. Dermed har Hizb'allah fået sit mest fundamentale krav igennem, nemlig en de facto-vetoret, som sikrer Modstanden. Hizb'allahs forøgede politiske indflydelse reflekteres endvidere i accepten af en valgmodel, som 8. marts-koalitionen forsøgte at få vedtaget allerede i april i år.

Aftalerne reflekterer, at de væbnede kampe har fungeret som en politisk rystetur, der med ændrede magtstrukturer internt i og mellem koalitionerne har skabt tilstrækkeligt momentum til at bryde Libanons politiske *dead lock*.

Kampene har svækket de involverede 14. marts-lederes position i deres respektive bagland. Den ellers urørlige drusiske leder Walid Jumblatt mistede meget terræn til sin mangeårige rival, den Hizb'allah-allierede Talal Arslan, hvilket på sigt kan undergrave Jumblatts indflydelse i den drusiske befolkningsgruppe til fordel for en Hizb'allah-allieret drusisk leder.

Også for leder af 14. marts-koalitionen, Saad Hariri, kan kampene vise sig ganske omkostningsfulde. Al-Mustaqbals nederlag i Beirut risikerer at medføre en erosion af organisationens indflydelse i det sunnimuslimsk domineret nord til fordel for radikale sunni-islamistiske organisationer, inklusiv væbnede salafi-bevægelser, der som de eneste råder over et ideologisk, infrastrukturel, teknisk og politisk kohærens til at sætte sig op mod, hvad ses som Hizb'allahs angreb på sunniernes politiske indflydelse. En nedbremsning af den udvikling forudsatte en hurtig politisk løsning.

Den militære underlegenhed i forhold til den Hizb'allah-ledede koalition og interne svækkelse i 14.marts-koalitionen betød, at de har haft meget lidt at komme til forhandlingsbordet med og derfor måtte give markante indrømmelser til Hizb'allah. Selv om aftalerne er blevet applauderet internationalt, var det dog bestemt ikke en situation, hverken Riyadh, Washington eller Tripoli havde håbet på.

Doha-aftalernes accept af Hizb'allahs fundamentale krav om et blokerende mindretal til oppositionen fremstår som en sejr for organisationen, men de væbnede kampe kan vise sig at blive en pyrrhusejr.

Hizb'allah står reelt ubestridt i den shiitiske befolkning, hvilket blev understreget i de væbnede kampe, men da Hizb'allah traf det grænseoverskridende valg at bruge sine våben indenlandsk risikerede de også 17 års hårdt arbejde og en grundpille for egen succes. Hizb'allah har siden 1991 praktiseret en såkaldt *infita*-politik, åbenhedspolitik, hvor organisation har søgt samarbejde på tværs af konfessionelle grupper for at sikre opbakning til Modstanden ved at fremstille sig som såvel hele Libanons beskytter som spydspids for den pan-islamiske nation, *ummah*, i kampen mod Israel. Denne tilgang har været afgørende for den i perioder meget brede, multikonfessionelle støtte til Hizb'allahs status som legitim modstandsbevægelse og væbnede kamp mod Israel og har hjulpet med at bygge broer til sunni islamiske organisationer, såvel internt i Libanon som regionalt.

Efter Hizb'allah vendte våbnene indad og primært mod sine sunnimuslimske politiske modstandere, har sunnimuslimsk skepsis overfor Hizb'allahs våben fået fornyet næring. Det bliver derfor uhyre vanskeligt for Hizb'allah at genvinde gehør hos sunnimuslimske befolkningsgrupper på nationalt og regionalt plan, selvom Hizb'allah fremstiller sine handlinger

som en håndhævelse af forbuddet mod militser og et forsvar af en legitim modstandsbevægelse mod Israel. De har, med andre ord, de-legitimeret deres egne våben i mange libaneseres øjne. For - om muligt - at dæmpe den frygt for Hizb'allahs våben, som med kampene har fået fornyet liv i dele af befolkningen, bør det ikke overraske, at Hizb'allah gik med til at acceptere en klausul om ikke at anvende våbnene indad igen. En sådan klausul kan endvidere fungere som lynafleder, således at diskussioner om Hizb'allahs afvikling af sine våben udskydes. I mellemtiden er det ikke usandsynligt, at Hizb'allah vil forsøge at genskabe Modstandens tabte legitimitet. Dette kan meget vel føre til snarlige udvekslinger af libanesiske (og muligvis palæstinensiske) tilfangetagne fanger mellem Israel og Hizb'allah.

Doha aftalerne lægger med valget af en præsident og forøgelsen af Hizb'allahs politiske indflydelse låg på den aktuelle opblusning af den politiske konflikt, men ikke desto mindre er der dog grund til at være afdæmpet i sin begejstring. Aftalerne tilbyder således ikke en løsning på de fundamentale problemstillinger i Libanon, men udskyder blot behandlingen af de spørgsmål, som har dannet grundlag for samtlige konflikter siden landets uafhængighed.

På den korte bane må i første omgang forventes vanskelige udfordringer omkring udpegelse af den nye regering og i anden omgang at få den nye samlingsregering til at samarbejde om at løse de store økonomiske og udviklingsmæssige problemer, som tillige spiller ind i konflikten.

Doha-aftalernes største svaghed er dog, at de med vedtagelsen af en midlertidig valglov ikke har adresseret de fundamentale og komplicerede magtfordelingsproblematikker, men blot skubbet dem ud i fremtiden. Skal de politiske spændinger i Libanon løses, og ikke blot forliges på midlertidig basis, er det en forudsætning at finde en varig løsning på disse spørgsmål. På den måde fremstår Doha-aftalerne som en forudsætning for en varig løsning af den politiske konflikt i Libanon, men ikke en løsning i sig selv.