

Birthe Hansen og Carsten Jensen

Vejen til tryghed?

Sikkerhed og demokrati i Mellemøsten

I de senere år har vi set en række alarmerende udviklinger i Mellemøsten: daglig vold i Irak, fremgang for ekstrem islamisme og afbrændinger af danske flag og ambassader under karikatur-krisen i begyndelsen af 2006.

Alligevel er det gået bedre i Mellemøsten¹, end man kunne have frygtet efter invasionerne af Afghanistan og Irak. I årene frem til 2006 var der færre åbne konflikter i regionen end nogen sinde før. Samtidig har der aldrig været så mange demokratiske tiltag i regionen. Der er derfor grund til at bevare optimismen og fortsætte det gode arbejde på at udvikle et bedre forhold på tværs af Middelhavet.

Vejen til tryghed? beskriver de nye udviklinger i Mellemøsten og peger på morgendagens udfordringer. Vi prøver også at vurdere, hvordan det samlet set er gået i forhold til sikkerhed og demokrati efter invasionerne i Afghanistan og Irak, ligesom vi forsøger at pege på nogle af de nye problemer og udfordringer. Endelig har vi nogle forslag til, hvad Danmark kan gøre i årene fremover.

Fra koldkrigstid til invasioner

Efter Den Kolde Krigs afslutning i 1989 udviklede situationen i Mellemøsten sig negativt. Terrorisme, vækst i ekstrem islamisme og manglende økonomisk udvikling, kombineret med stor befolkningstilvækst, blev en farlig politisk cocktail. Invasionerne i 2001 og 2003 har ændret grundlaget for denne blanding – mendererstore omkostninger og udfordringer forbundet med forandringerne. Derfor er det

vigtigt, at USA og Europa samarbejder for at støtte de positive udviklinger.

Mellemøsten har i årevis været præget af borgerkrige og opstande, krige, masseødelæggelsesvåben, terrorisme og autoritære styreformer. Disse forhold er af afgørende betydning både for mennesker og stater i regionen. De er desuden centrale for resten af verden, herunder Danmark, fordi de skaber utryghed. Derfor fremprovokerer forholdene i regionen indsatser fra verdenssamfundet, der vil sikre sig mod de negative konsekvenser af usikkerheden i Mellemøsten. Det kan være i form af krav om humanitære eller forebyggende militære indsatser, ny politik i forhold til flygtningestrømme, tiltag mod økonomisk afmatning og arbejdsløshed ved 'oliekriser', udsving i samhandel samt mulighederne for at rejse og ytre sig frit. Endelig så man i januar-februar 2006, at hensynet til respekt for forskellige kulturer og bevarelse af grundlæggende frihedsrettigheder i multikulturelle samfund skal finde en ny balance. Det skete efter, at en dansk avis havde trykt karikaturer af figurer fra koranen.

Efter terrorangrebene den 11. september 2001 tog den amerikanske regering en række beslutninger, der fik stor international betydning. De efterfølgende angreb på det islamistiske Taliban-styre i Afghanistan og Saddam Husseins Irak vakte med rette bekymring i store dele af verden. Der var tale om angrebskrige, og resultatet var usikkert. Derefter har vi set Irak blive forvandlet til et brændpunkt for ikke-statslig vold med gidseltagninger, bombeangreb og uenighed. Samtidig har den irakiske civilbefolkning betalt en høj pris for indsatsen.

¹Med Mellemøsten forstås regionen i henhold til den konventionelle afgrænsning fra Marokko i vest, Yemen i syd, Tyrkiet i nord og Afghanistan i øst.

Siden den 7. oktober 2001, hvor "Operation Enduring Freedom" begyndte i Afghanistan, er der imidlertid også sket mange positive forandringer i Mellemøsten:

- Der er færre igangværende borgerkrige og færre interne opstande end nogensinde før i det moderne Mellemøstens historie;
- Der er færre regionale krige i gang;
- Der er blevet færre stater med masseødelæggelsesvåben-strategier;
- Omfanget af terroren i Mellemøsten er blevet koncentreret på færre stater;
- Der har været flere demokratiske tiltag end nogensinde før.

Der er dog også undtagelser, herunder som nævnt i Irak, men også i Iran, hvor der har været demokratiske tilbageskridt og fornyet satsning på landets atomprogram.

Borgerkrige og interne opgør før 2001

Siden det moderne Mellemøstens fremkomst efter afslutningen på Første og Anden Verdenskrig har regionen været genstand for adskillige borgerkrige og interne opgør i staterne.

Libanon, Algeriet, Yemen, Afghanistan og Irak er de stater, der har været hårdest ramt. Borgerkrigen i Libanon (1975-1989) anslås, lige som borgerkrigen i Algeriet i 1990'erne, at have krævet over 100.000 dræbte. De to borgerkrige var forskellige i intensitet, udstrækning og baggrund, men havde de blodige resultater til fælles.

I Yemen (tidligere Nord- og Sydyemen) og Afghanistan har der løbende været mindre borgerkrige og interne opgør. I 1994 udspillede der sig en kort, men heftig borgerkrig i Yemen, hvor der, med udgangs-

punkt i det tidligere Sydyemen, blev kæmpet for løsrivelse fra den forenede republik. I Afghanistan, hvor brugen af vold mellem de forskellige befolkningsgrupper har været meget udbredt, udspillede der sig en magtkamp i midten af 1990'erne. Resultatet var, at Taliban fik kontrol over størstedelen af landet.

Irak har sin helt egen blodige historie. I 1970'erne blev kurdiske oprør nedkæmpet ved tre lejligheder, og der blev iværksat voldsomme kampagner. Også i slutningen af 1980'erne blev kurderne angrebet. Formentlig blev 100.000 kurdere dræbt i forbindelse med disse kampagner.² I kølvandet på Iraks invasion af Kuwait, førte det irakiske nederlag til flere interne opstande. Mest markant nedkæmpede Saddam Hussein-styret et kurdisk løsrivelsesforsøg i 1991 og et efterfølgende shiitisk oprør i den sydlige del af landet samme år.

I tillæg til de massive interne opgør med store tab, som anslås til ca. 100.000 dræbte, har der i hele perioden fra 1970 frem til Saddam Hussein-styrets fald været tale om daglige krænkelser af menneskerettighederne, jævnlige henrettelser samt udrensninger i officerskorpset. Hertil kommer Iraks to angrebskrige i 1980-88 og 1990-91 og de sanktioner, der fulgte Iraks angreb på Kuwait. Sanktionerne ramte den irakiske civilbefolkning hårdt, og regimets håndtering af sanktionerne førte til mangel på mad, undervisning og lægehjælp. Resultatet var en forarmelse af den irakiske befolkning – ikke mindst af børn og svage voksne. Tilsammen har intern undertrykkelse,

² Den igangværende retssag mod Saddam Hussein vil forhåbentlig kaste mere lys over udrensningerne.

oprør og udenrigspolitiske eventyr, relateret til tiden under Saddam Hussein, kostet over en halv million menneskeliv – alene i Irak.

Iran tegner sig også for et højt tabstal som følge af interne opgør. I modsætning til i Irak er tallet imidlertid relateret til en enkelt proces, nemlig den iranske revolution. Mindst 100.000 mennesker menes dræbt under revolutionen og i årene umiddelbart herefter.

I 1970'erne var der også større opgør i Oman (Dhofar), Jordan (det palæstinensiske oprør i 1970) og, i mindre grad, i Saudi-Arabien. I 1980'erne var der desuden oprør i Tunesien (Gafsa), i Syrien (hvor islamister blev nedkæmpet i Hama), og i Israel, hvor den første palæstinensiske intifada fandt sted. I 1990'erne og frem til efteråret 2001 var der opgør i FN's sikre zone for kurderne i det nordlige Irak, hvor de to store kurdiske fraktioner KDP og PUK kæmpede mod hinanden. I Israel brød den anden palæstinensiske intifada ud i efter-sommeren 2000, og denne intifada blev noget mere blodig end den første.

Regionens borgerkrige og interne opgør var i perioden fra 1989 til 2001 geografisk spredt: fra Algeriet i Nordafrika, Yemen på Den Arabiske Halvø og Libanon på Den Frugtbare Halvmåne til Afghanistan i øst. De konkrete, historiske årsager til borgerkrigene var også forskellige: fra den langstrakte borgerkrig mellem muslimer og kristne i Libanon, det irakiske styres nedkæmpelse af kurdiske oprør og løsrivelsesforsøg, og den blodige iranske revolution med både klassemæssige og religiøse elementer, til klanopgør i Afghanistan, irakisk-kurdiske gruppers interne økonomiske opgør og islamisternes kamp mod et socialistisk styre i den algeriske borgerkrig. Endeligt kan man nævne, at intensitet og udstrækning også har varieret meget. Irak under Saddam

Hussein var det land, der mest konstant blev plaget af regelmæssige blodsudgydelser med høje tabstal, samtidig med at det led under daglig undertrykkelse og krige. Fra 1970 og frem til de amerikanske invasioner var interne opgør dermed et hyppigt fænomen i regionen.

Borgerkrige og interne opgør efter 2001

Fra invasionerne og frem til 2006 har der blot været ét større internt opgør i gang, nemlig i Irak.³ Dermed er der tale om den mest rolige periode i det moderne Mellemøstens historie, på det område vi har kaldt 'borgerkrige og interne opgør'.

Et af de forhold, som bidrog til at mindske forekomsten af borgerkrige og interne opgør i Mellemøsten i årene efter de amerikansk-ledede invasioner, var USA's massive militære tilstedeværelse, der fungerede som afskrækkelse. Den militære tilstedeværelse var en forudsætning for at kunne afskrække autoritære regimer fra stor voldsanvendelse mod deres egne befolkninger.

Et andet forhold var den amerikanske vægt på udbredelse af demokrati og folkelig deltagelse i regionen. I USA's Nationale Sikkerhedsstrategi fra 2002, og senere i løbet af 2003, samlede Præsident George W. Bush op på dele af USA's hidtidige Mellemøstpolitik

³ Vi har medtalt hændelser 1970-2006, der har været koncentreret i tid og rum (dermed ikke fx systematiske efterfølgelser og drab), som har kostet mindst 50 mennesker livet, og som har involveret enten de politiske styrer og en/ flere befolkningsgrupper eller flere befolkningsgrupper (dermed ikke interne opgør i eliten som fx begrænsede kup eller kupforsøg). Tidsrummet efter invasionerne er kort, og det betyder selvsagt, at en opgørelse ikke kan medtage eventuelle langsigtede konsekvenser.

og erklærede, at tiden nu var kommet til at sætte konsekvent på udbredelse af demokrati og menneskerettigheder.⁴ Desuden begyndte Bush-regeringen direkte at omtale de autoritære styreformer som et selvstændigt sikkerhedsproblem, der kunne medføre terrorisme. Dermed blev der sendt et signal til de mellemøstlige ledere om, at USA holdt øje med dem, og at det var blevet politisk uacceptabelt at sikre intern stabilitet ved hjælp af undertrykkelse.

Den amerikanske demokratiseringspolitik for Mellemøsten rummer imidlertid nogle store usikkerheder og problemer. På den ene side har politikken i årene efter 2001 bidraget til en pause i de interne opgør i regionen, og på længere sigt kan en demokratisering af Mellemøsten bidrage til nye og mere fredelige forhold. På den anden side indeholder overgangsprocessen betydelige konfliktrisici og farer for civilbefolkningen. Desuden har alvorlige menneskerettighedskrænkelser mindsket projektets troværdighed og undergraved tilliden til de regeringer, der har stået bag invasionerne.

Faren for konflikt blev virkelighed i Irak, da Saddam Hussein-styret blev væltet. Samtidig med at der blev indledt en demokratiseringsproces, blev Irak genstand for et uforsonligt internt opgør. På den ene side kæmpede dele af den tidligere sunni-muslimske magtbase og tilrejsende ekstreme islamister *mod* det nye, og på den anden side kastede shia-muslimske grupper sig ind i kampen om den nye magtdeling. Hertil kom en række hævnopgør mod den tidligere elite og en generel forråelse,

som det ofte ses i samfund i opløsning eller grundlæggende forandring.

Generelt kan man tale om tre forskellige risici for nye borgerkrige og interne opgør efter starten på den mellemøstlige transformationsproces. For det *første* er der risiko for hævnopgør og forråelse. For det *andet* er der risiko for oprørsforsøg mod de nye magtstrukturer fra repræsentanter fra den tidligere magtelite. For det *tredje* er der en mere permanent risiko for revolutionslignende opgør i tilfælde af, at reformprocesserne rammer større grupper for hurtigt og for hårdt – som det var tilfældet i Iran i slutningen af 1970'erne.

Udfordringerne i forhold til at mindske risikoen for nye borgerkrige og interne opgør under den mellemøstlige demokratiseringsproces er derfor:

- At fastholde afskrækkelseeffekten gennem fortsat militær tilstedeværelse i regionen;
- At bistå en positiv udvikling i Irak og at sikre de nye middelklasser udfoldelsesmuligheder, mens luften mildnes for de hidtil privilegerede grupper.

Krige

Når det gælder regionale krige, har Mellemøsten også været hårdt ramt. Mange mindre konflikter, sammenstød og indblandinger i borgerkrige har fundet sted. Derudover var regionen i 1970'erne stadig præget af de arabiske-israelske krige (udmattelseskrigen i 1970 og 1973-krigen), i 1980'erne dominerede Irak-Iran-krigen, og i 1990'erne invaderede Irak Kuwait. Siden har der ikke været udkæmpet regionale krige.

⁴ www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html.



Næsten dagligt præges Iraks hovedstad Bagdad af terrorangreb. – Et nødvendigt onde i overgangsfasen til demokrati eller starten på en permanent tilstand? Foto: AP / Polfoto

Efter 2001 har to internationale invasioner fundet sted: i Afghanistan i 2001 og i Irak i 2003. Men der har ikke været krige mellem de enkelte stater i Mellemøsten. USA's engagement efter terrorangrebene 11. september 2001 har altså ikke fremprovokeret nye krige. I stedet ser det ud til, at de arabisk-israelske krige stort set sluttede med 1973-krigen, hvor USA forhøjede sit atomberedskab og dermed satte en stopper for, at de 'små' kunne føre egentlige krige. Andre regionale angrebskrige stoppede i 1990-91, ved at den internationale koalition statuerede et eksempel, da Irak blev tvunget ud af Kuwait. Tendenserne blev dermed brudt før 2001.

Dette betyder ikke, at regionen er blevet fri for krige. I stedet er den efter koldkrigsafslutningen blevet et område, hvor internationale krige kan finde sted, da de ikke længere risikerer at føre til en supermagtskonfrontation og involvere de store kernevåben. Hvis USA trak sig helt ud af Mellemøsten, ville regionen til gengæld blive

'supermagtsfri', og dette ville medføre en risiko for regionale krige. Målet må være, at irakerne så hurtigt som muligt kan tage vare på egen sikkerhed, samtidig med at USA fortsat spiller en rolle i regionen.

Terrorisme

En væsentlig bekymring i forhold til de amerikanske invasioner har været, at de ville føre til mere civil terrorisme snarere end til mindre. I årene efter invasionerne var der imidlertid ikke markante forandringer. I Algeriet, Bahrain, Libyen, Tyrkiet, De Forenede Arabiske Emirater og Yemen faldt antallet af terrorangreb. I nogle lande var antallet stort set uændret, men tre steder steg antallet af angreb markant: i Afghanistan, Irak og Israel/De Palæstinensiske Selvstyreområder.⁵

⁵ Vurderingen bygger på tal fra databasen www.mipt.org samlet til formålet med hjælp fra stud.scient.pol. Mads Skjoldager. Det skal nævnes, at en række udsving og antal angreb er af så beskeden karakter, at man ikke må overvurdere de mulige konklusioner.

I Israel/De Palæstinensiske Selvstyreområder steg antallet som følge af al-Aqsa-intifadaen, som begyndte første amerikanske invasioner og dermed ikke kan tilskrives disse. I Afghanistan og – især – Irak steg antallet dramatisk efter invasionerne. Stigningen må anses for at være en direkte konsekvens af invasionerne, sådan som det ofte ses i lande, der bliver besat. I Irak har terrorangrebene i høj grad været en del af den interne magtkamp efter Saddam Husseins styrets fald.

Der kan også konstateres en stigning i antallet af dræbte per angreb. Dette kan overvejende henføres til al-Qaeda-terrorbølgen (der især udviklede sig i midten af 1990'erne – før de amerikansk-ledede invasioner), hvor man i stigende omfang har anvendt selvmordsbomber og har haft masse mord som strategi.

Samlet set kan man sige, at invasionerne har øget antallet af terrorangreb i Irak betydeligt, og at den mellemøstlige terrorisme, i hvert fald på kort sigt, er blevet koncentreret i Irak. Den statsponsorerede terrorisme, dvs. terror der finansieres, men ikke udføres direkte af staten, har været faldende siden sidst i 1980'erne, og siden efteråret 2001 har den stort set været et historisk fænomen i regionen. Mest illustrativt er det, at Libyen i 2003, efter mange års tovrækkeri, endegyldigt sagde officielt farvel til dette middel med accepten af ansvaret for bombningen af et fly over byen Lockerbie i Skotland i 1988 – og i stedet meldte sig i kampen mod terrorisme.

Der er også sket et stort fald i statsterror, dvs. når et land udfører terroraktioner mod sine egne eller andre landes borgere. Statsterror har tidligere ført til meget store tabstal i regionen. Dette så vi i afsnittet om interne opgør.

Når det drejer sig om terrorisme efter de amerikanske invasioner er der således flere og delvist modsatrettede konklusioner:

- Besættelsen af Irak har i stor stil øget irakisk-relateret terrorisme;
- Den al-Qaeda-relaterede terrorbølge, der opstod før de amerikansk-ledede invasioner, har ført til blodigere angreb (som følge af selvmordsterrorismen), men har afløst andre former for terrorisme;
- På kortere sigt er risikoen for terrorangreb forøget på grund af den lave grad af central kontrol med voldsmidler i Afghanistan og Irak. På længere sigt er der chance for mindre terrorisme med udgangspunkt i Mellemøsten, da en række af de faktorer, der kan udløse terrorisme, bliver formindsket;
- Flere stater i regionen har lagt afstand til statsponsoreret terrorisme;
- Statsterror er blevet væsentligt formindsket.

For at modarbejde terrorismen er det vigtigt at fortsætte støtten til stabiliseringsprocessen i Irak. Samtidig er det vigtigt at fortsætte med at afvise samarbejde med terrorister, men derimod samarbejde med dialog- og demokratisk orienterede kræfter.

Masseødelæggelsesvåben

Mellemøsten har i mange år været i søgelyset i forhold til udviklingen af masseødelæggelsesvåben. I 1970'erne var der tale om en reel oprustningsspiral i forhold til kemiske våben i regionen, og især i 1980'erne blev de anvendt militært.

Det var primært Irak, der brugte kemiske våben, herunder i mindst fjorten tilfælde under krigen mod Iran. Irak havde i 1980 invaderet Iran, men

krigslykken vendte hurtigt, og Irak kom under stort pres. For at undgå nederlag og for at kompensere for en underlegenhed i forhold til antallet af styrker, tog Irak de kemiske våben i brug. Resultatet blev, at krigen blev forlænget, og at tabstallene voksede.

Indtil 2003 var det overvejende mellemøstlige stater, der formodedes at have en kemisk kapacitet, og den faktiske anvendelse af kemiske våben i nyere tid har da også fundet sted med udgangspunkt i netop Mellemøsten. Hertil kommer, at Mellemøsten har rummet en væsentlig del af de såkaldte 'tærskelstater' (stater, der er tæt på at kunne lave kernevåben). Tærskelstater har historisk vist sig at satse på bluff-strategier, hvor man lader våbnene indgå i sin sikkerhedspolitiske retorik – uanset om man reelt råder over dem.

Krigen mod Irak i 2003 påvirkede masseødelæggelsesvåben-situationen i Mellemøsten på flere måder. På den ene side blev den irakiske bluff-strategi afsløret i forbindelse med Irak-krigen 2003, og Irak blev afskåret fra at gen- eller videreudvikle programmer inden for en overskuelig fremtid. Men det er fortsat et ubesvaret spørgsmål, hvorvidt oprørsgrupper, terrorister eller andre kriminelle tilranede sig irakisk viden eller materiale i perioden fra februar til maj 2003. I denne periode var det irakiske militær primært optaget af at forbedre og udføre sit eget forsvar, og koalitionen var primært fokuseret på at nå Bagdad og gennemtvinge et regime-skifte. Det irakiske militær prioriterede derfor ikke bevogtning af sekundære/langsigtede forsvarsværker, og koalitionsstyrkerne prioriterede ikke at udfylde det deraf følgende bevogtningstomrum.

På den anden side medvirkede Irak-krigen til, at Libyen officielt opgav sin masseødelæggel-

sesvåben-strategi. Libyen sendte i første omgang 25 tons udstyr, blandt andet højhastighedscentrifuger til brug for berigelse af uran, med fly til USA. Siden er yderligere materiale til brug for udvikling af kernevåben blevet sendt med skib til USA. I denne forbindelse fik FN's Internationale Atomenergiagentur, CIA samt den britiske efterretningstjeneste MI6 desuden mulighed for at spore udstyrets kilder.

En anden tærskelstat, Iran, drog de modsatte konsekvenser og intensiverede sit atomprogram. Iran formodes at være den mellemøstlige stat, der i forvejen var længst i sine bestræbelser, og som ønsker at krydse grænsen, før det er for sent. Dertil kommer, at der er folkelig opbakning i Iran til atomprogrammet.

Den samlede konklusion i forhold til masseødelæggelsesvåben i Mellemøsten er derfor, at der overvejende er sket en forbedring af situationen i Mellemøsten siden efteråret 2001. Den store udfordring er derfor den iranske politik. Iran er en tærskelstat, der er på kant med USA, og som ser en krydsning af atomtærsklen som et værn mod amerikansk pres. Omvendt ser USA det som et stort problem, hvis Iran gør sig 'usårlig' med a-våben og frygter, at en iransk kapacitet vil få andre stater i regionen til at overveje a-våben for at sikre sig mod Iran.

Mere sikkerhed?

Det samlede billede af sikkerhedssituationen i Mellemøsten er således blandet. Der er sket væsentlige forbedringer på kort sigt – både i forhold til borgerkrige og opstande, statsterror, regionale krige og masseødelæggelsesvåben. Den mest markante forværring er magtoppgøret i Irak.



Vejen til tryghed: Afghanske kvinder står her i kø for at stemme til landets første direkte præsidentvalg den 9. oktober 2004.

Foto: AP / Polfoto

Derudover er der, som vi vil se nedenfor, sket meget på demokratifronten. Udviklingen skaber imidlertid nye udfordringer, som er bundet til både de gamle styrers fald, den skrøbelige demokratiseringsproces, uvilje mod det nye og det, at mange menneskers livsgrundlag ændres i en så omfattende forandringsproces.

På den ene side er der derfor med de amerikansk-ledede invasioner skabt mere sikkerhed i forhold til tidligere tiders risiko for regionale krige, mens der på den anden side er skabt større usikkerhed internt i

landene på grund af de dybtgående forandringsprocesser. Stabilisering i Irak, en kontrolleret forandringsproces i det autoritære Syrien og en hindring af de iranske a-våben-planer er aktuelt set de store udfordringer.

Sikkerhed og demokrati i Mellemøsten

Som det ser ud i dag, er der tegn på, at Mellemøsten vil udvikle sig i en mere demokratisk retning. Det store spørgsmål er, hvordan udviklingen af demokratiske reformer i Mellemøsten vil påvirke regionens samlede sikkerhedssituation. Den generelle idé, som den amerikansk ledede alliance for tiden påvirkes af, er, at mere demokrati vil give mere sikkerhed. Samtidig søges den demokratiske idé virkeliggjort i de samfund, der er blevet invaderet (Afghanistan og Irak) og i de omkringliggende samfund, fx gennem pres på Saudi-Arabien og Egypten.

Forestillingen om sikkerhed via demokrati har meget, der taler for sig, hvis man anlægger et bredt, historisk perspektiv. Fx har det vestlige Europa været meget fredeligt siden demokratiet blev stadfæstet som norm efter Anden Verdenskrig. Amerikas Forenede Stater (USA) har også holdt fred indbyrdes, siden de blev sluttet sammen efter den amerikanske borgerkrig. Demokratiske samfund er som hovedregel mere sikre at leve i end autoritære samfund.

Imidlertid er det også rigtigt, at de overgangsprocesser, der har ført til demokrati, ofte har været præget af ufred og konflikter. I Mellemøsten i dag er ingen stater fuldt demokratiske i vesteuropæisk forstand, men mange er på vej. Det er godt nyt i den forstand, at det peger frem mod mere sikkerhed på langt sigt. På den anden side

er det også foruroligende, fordi det peger på konfliktfyldte overgangsprocesser på kort sigt.

Det vigtigste spørgsmål er, om der reelt er mulighed for, at mere demokrati i Mellemøsten vil føre til mere sikkerhed. Vi mener, at man kan svare på dette spørgsmål med udgangspunkt i de fire problemstillinger, som vi har behandlet i de foregående kapitler:

- Demokratiske tilstande kan give legitime og åbne måder at udkæmpe interne konflikter på i de mellemøstlige samfund. Dermed kan borgerkrige begrænses;
- Demokratiske samfund går som hovedregel ikke i krig mod hinanden, men finder andre måder at løse konflikter på. Dermed bliver der statistisk set færre krige, jo mere en region demokratiseres;
- I demokratier bliver konflikter som hovedregel ikke så tilspidsede, at der opstår brede rekrutteringsmuligheder for terrorbevægelser. Selvom der har været mange terrorbevægelser i demokratier, har demokratiernes konfliktløsningsmodeller ofte kunnet holde utilfredsheden på et niveau, der har været lavt i forhold til andre typer samfund;
- Hvad angår udbredelsen af masseødelæggelsesvåben stiller spørgsmålet sig lidt anderledes. Både autoritære og demokratiske stater har udviklet disse. Ingen ved i dag, om der findes en grundlæggende forskel på, hvorledes fx atomvåbenet på langt sigt vil blive brugt af de to forskellige statstyper. Den eneste stat, der har brugt atomvåben, er USA, som kan regnes blandt de demokratiske stater. På den

anden side har kemiske våben stort set kun været brugt af autoritære stater (fx af Irak i krigen mod Iran og af det kejserlige Tyskland i Første Verdenskrig).

Den samlede vurdering må være, at ud fra det vi ved i dag, vil en demokratisering af Mellemøsten alt andet lige give bedre betingelser for både regional og global sikkerhed.

Spørgsmålet er så, om der er udsigter til demokratisering af Mellemøsten og dermed en forbedring af sikkerhedssituationen. Svaret er ja. Hvis vi indskrænker os til at se på udbredelsen af demokratiske institutioner og handlinger siden 2001, kan vi konkludere, at der er blevet flere af disse i regionen.

Afghanistan og Irak har fået demokratiske institutioner og har afholdt demokratiske valghandlinger. Man kan vælge at se dem som påtvungne, men det ændrer ikke ved deres eksistens og den anerkendelse, de har fået af FN. Israel har, med de forbehold som situationen omkring Det Palæstinensiske Selvstyre nødvendigvis forudsætter, udviklet sig under demokratiske traditioner i mange år, og det samme kan (med det omvendte forbehold) siges om Det Palæstinensiske Selvstyre. Libanon har under vanskelige interne vilkår, og til dels under syrisk besættelse, formået at bevare og udvikle demokratiske træk. Alene udviklingen i disse politiske fællesskaber peger fremad mod mere demokrati.

I andre lande har udviklingen været mere sammensat. Iran har været på demokratisk kurs, men har i de senere år, via regimets udnyttelse af udemokratiske træk i forfatningen, bevæget sig længere væk fra frie valg. Egypten har i princippet en pluralistisk forfatning, men fungerer aktuelt på en und-

tagelseslovgivning, selvom der i de senere år er blevet givet mere plads til opstilling af regeringsuafhængige kandidater. Saudi-Arabien har haft spæde forsøg med valg, om end de har været meget begrænsede. Det samlede billede er dog, at der er en demokratisk strømning på vej i Mellemøsten. Den ikke er slået igennem overalt, men den har skabt forventninger om en fortløbende demokratisering, som det bliver svært for de siddende regimer at se bort fra i de kommende år.

Imidlertid er der også træk i den demokratiske proces i Mellemøsten, der peger i retning af mindre sikkerhed. De spæde demokratiske tendenser, der var undervejs i Iran, har fx betydet, at det er blevet lettere for regimet at true – og muligvis eksperimentere – med udvikling af a-våben. Hamas' aktuelle valgsejr i De Palæstinensiske Selvstyreområder peger umiddelbart både mod større indbyrdes palæstinensiske konflikter og på konflikter mellem Israel og Det Palæstinensiske Selvstyre.

De sidstnævnte konflikter bekræfter, at demokratiske overgangsprocesser er vanskelige og ofte konfliktfyldte. Dog kan de ikke stå alene i den samlede vurdering, men skal ses i forhold til den overordnede aktuelle udvikling. I dag eksisterer flere lande og langt flere borgere under tilstande, der nærmer sig demokrati end i tiden før oktober 2001. I den forstand er de samfundspolitiske betingelser for sikkerhed i regionen samlet set blevet forbedret.

Veje til tryghed

Forskeren Mehdi Mozaffari fra Institut for Statskundskab ved Århus Universitet har ved flere lejligheder stillet det mest centrale

spørgsmåldenaktuelledebatomMellemøsten: hvordan bliver regionen en producent af global sikkerhed frem for at være forbruger heraf, dvs. hvordan bliver Mellemøsten en ny partner i sikkerhedspolitikken?

Mellemøsten er ikke den eneste region med problemer. Hvis man forestiller sig den bedst mulige udvikling, vil Mellemøsten på længere sigt fx blive klar til at bidrage med at løse problemer i Afrika frem for selv at skabe ressourcekrævende problemer for omgivelserne. Også i forhold til vores globaliserede, multikulturelle verden vil det være en stor fordel, hvis Mellemøsten forandres i demokratisk retning. En del unge fra Mellemøsten føler sig undervurderede og ser sig selv som ofre for historiske uretfærdigheder. De kunne i stedet blive kapaciteter på de vestlige arbejdsmarkeder og være med til at bygge bro mellem regionerne.

De amerikansk-ledede invasioner i 2001 og 2003 har altså foreløbigt slået hul på den gamle situation, hvor Mellemøsten sad fast i autoritære styreformer, økonomisk tilbagegang og sikkerhedspolitiske problemer.

Irak blev offeret på alteret, da denne mellemøstlige forandringsproces blev tvunget i gang. *Irak var imidlertid også offeret før*: et samfund præget af brutal vold og ufrihed. På mange måder fortsætter Irak både før og nu: værst ramt før, værst ramt nu. Det er ikke så sært, at mange umiddelbart stiller spørgsmålet, om forandringsprocessen er prisen værd.

Det kontante svar på, om forandringerne har været prisen værd, skal hentes i et andet spørgsmål: spørgsmålet om hvorvidt den amerikanske verdensorden holder længe nok,

og om USA er stærk nok til at fastholde sit regionale engagement.

Invasionerne og forandringsprocesserne har skabt nye udfordringer, som kræver, at vi bistår og prioriterer. Statsbygningsprocesser, omstilling fra diktatur til demokrati samt ændringer af holdninger til fx kvinders deltagelse i samfundslivet er processer, der kræver mange ressourcer. Vi skal også være opmærksomme på, at vi har med processer at gøre, der langt fra er afsluttede, og som stadig kan ende galt. I forhold til disse processer er det derfor vigtigt med et vedholdende politisk pres såvel som støtte udefra. Her har både USA, EU og de enkelte EU-lande en vigtig rolle at spille, og det indbyrdes samarbejde vil være afgørende.

Amerikansk og europæisk mellemøstpolitik har haft forskellige udformninger. Det blev USA, der efter 9-11 slog hul på bylden, men EU og dets medlemslande har erfaringer med komplekse og langsigtede diplomatiske tiltag, der vil kunne bidrage til de fortsatte processer. Selvom de amerikanske og de europæiske politiske tilgange ikke er ens, er de ikke nødvendigvis modsætninger. De kan også ses som komplementære: en arbejdsdeling, hvor parterne gør, hvad de er bedst til.

EU har siden 1995 satset på en økonomisk-politisk-kulturel dialog med Mellemøsten gennem Barcelonaprocessen. Processen førte ikke til grundlæggende forandringer, men den har på en række områder været med til at skabe de første skridt til dialog og samarbejde. Nye, lignende processer, der ikke hæmmes af gamle konflikter, kunne derfor være et godt bud fra EU's side. Dette kunne samtænkes med væsentlig støtte til de dele af de mellemøstlige civilsamfund og moderne middelklasser, der vil blive ryggraden i et demokratiseret Mellemøsten.

Man kan uden forbehold slå fast, at vejen til tryghed, i form af sikkerhed og demokrati for de mellemøstlige befolkninger, er brolagt med forandringer. Man kan også slå fast, at der ikke kun er én vej, men en række veje. Endelig kan man slå fast, at vejene kræver en markant overvågning.

Vejen til Tryghed? har vist, hvordan regionen blev ført ind på nye veje i de første år efter invasionerne. Nu er det i høj grad op til både Mellemøsten selv, USA og EU – herunder også Danmark – om denne kurs kan fastholdes.

Litteratur

Andersen, Lars Erslev, m.fl. (red. 2005): *Mellemøsthåndbogen. Fakta om landene i Mellemøsten og Nordafrika*. Odense: Syddansk Uni-versitetsforlag.

Barak, Eitan (2003): 'Where Do We Go From Here? Implementation of the Chemical Weapons Convention in the Middle East in the Post-Saddam Era'. *Security Studies* 13, No. 1, Autumn, pp. 106-155.

Hansen, Birthe (2003): *Overmagt – USA og Europa i det 21. århundrede*. København: Gyldendal.

Hansen, Birthe og Carsten Jensen (2005): *Mellemøsten i opbrud*. København: Atlantsammenslutningen.

Karsh, Efraim, and Inari Rautsi (1991): *Saddam Hussein: A Political Biography*. Aylesbury (UK): Futura.

Keane, John (1996): *Reflections on Violence*. London: Verso.

Mozaffari, Mehdi (2004): 'Reshaping the Middle East: Why and how?' *Working Paper*, Department of Political Science, University of Aarhus.

Kommentarer til bogens konklusioner

På de efterfølgende sider diskuteres bogens konklusioner i lyset af et dansk politisk perspektiv.

Indlæg fra:

Medlem af Folketinget
Morten Helveg Petersen
(*Det Radikale Venstre*),

Udenrigsminister
Per Stig Møller
(*Det Konservative Folkeparti*) og

Medlem af Folketinget
Jeppe Kofod
(*Socialdemokraterne*)



Af MF **Morten Helveg Petersen**,
Forsvars- og sikkerhedspolitisk ordfører,
Det Radikale Venstre

Birthe Hansen og Carsten Jensen har med 'Vejen til Tryghed' forfattet en interessant bog. Danmarks forhold til Mellemøsten er med fortsat dansk militær deltagelse i Irak og i kølvandet på Muhammed-sagen meget anstrengt. Derfor er der behov for at gøre status og for at tænke nyt. Danmarks langsigtede interesse i Mellemøsten falder fortsat sammen med den øvrige vestlige verdens – for ikke at tale om det store flertal i Mellemøsten. Således er øget demokratisering det langsigtede mål, både sikkerhedspolitisk,

økonomisk og værdimæssigt. Her har vi en fælles interesse i og forpligtigelse til at understøtte en langsigtet forandringsproces. Stabilitet er ikke et mål i sig selv, hvis det indebærer at bevare et undertrykkende regime.

Udfordringen ved en forandringsstrategi er at imødegå den totalitære islamisme, der er i fremgang i både Mellemøsten og, inogen grad, i Europa. Hvor demokratiseringsudfordringen ofte indebærer at demokratisere korrupte og fejlslagne regimer, er den totalitære islamisme en mere fundamental udfordring, fordi denne ideologi afviser selve det moderne og åbne samfund. For islamisterne er den selvstændige og kritiske tanke i sig selv fjenden, og dermed er det ikke bare den vestlige politik, men det vestlige værdigrundlag, der er udset som det store onde. I kampen mod islamismen står vi sammen med det store flertal i Mellemøsten, der ønsker udvikling og demokrati. Balancegangen er dermed at støtte og samarbejde med det islamiske flertal, mens vi i fællesskab bekæmper islamismen. Her har vi særligt hjemme en udfordring i at se forskellen.

Det militære engagement i Irak udgør fortsat en central udfordring for dansk mellemøstpolitik. Den ulovlige invasion i 2003 og derefter den katastrofale mangel på realistiske planer for at vinde freden er hovedårsagerne til den vold, vi ser i dag. Tilstedeværelsen af udenlandske soldater er i stigende grad en del af problemet snarere end løsningen. En ny dansk mellemøstpolitik starter dermed med en exit-strategi for Irak.



Af Udenrigsminister **Per Stig Møller**,
Det Konservative Folkeparti

Overordnet er jeg enig med forfatterne i deres hovedkonklusioner. Mellemøsten gennemgår i disse år nogle voldsomme og fundamentale forandringsprocesser. Som en af Europas naboer er Mellemøsten en region, vi må og bør beskæftige os med politisk, økonomisk og kulturelt.

Reformer og demokratisk udvikling må som udgangspunkt ske på de enkelte landes egne præmisser og i et tempo, der respekterer samfundenes modenhed og parathed til demokrati. Undersøgelser viser, at befolkningerne i Mellemøsten jo netop

støtter demokratiske værdier. Grundlaget er derfor til stede for en fortsat konsolidering og udbygning af demokratiske værdier.

Forfatterne fremhæver, at de ekstreme politisk-religiøse kræfter er blevet synliggjorte, især i Irak i kølvandet på invasionen i 2003. Risikoen er, at de ekstreme kræfter kommer til at dominere offentlighedens opfattelse af hele regionen. For bl.a. at modarbejde dette forhold er jeg enig i behovet for dialog med de politiske og religiøse kræfter, der som minimum tager afstand fra vold og terror som politisk middel. Der vil altid være perifere ekstremister, som ikke kan nås via åben debat og meningsudveksling, men for langt hovedparten af de politiske og religiøse aktører vil politisk inklusion medføre en stor grad af ansvarliggørelse. Samtidig er denne ansvarliggørelsesproces ikke nem. Det er netop denne udfordring, vi står overfor med Hamas-regeringen, der må afsværges sig brugen af vold og anerkende Israels ret til eksistens samt allerede indgåede aftaler. – Sådan som vi må forvente det af enhver demokratisk valgt regering.

På længere sigt vil vejen til tryghed gå gennem globaliseringen af demokratiske værdier. Disse værdier er allerede i dag globaliserede i vidt omfang. Det er disse fælles opfattelser og sammenfaldende interesser, som langt de største befolkningsgrupper giver udtryk for. Udviklingen må ske på et gensidigt respektfuldt grundlag - dermed bevæger vi os frem mod en fælles fremtid. I modsat fald risikerer vi at bevæge os mod et fælles skibbrud.



Af MF **Jeppe Kofod**,
Udenrigspolitisk ordfører,
Socialdemokraterne

Birthe Hansen og Carsten Jensen påpeger utvivlsomt nogle vigtige pointer i forhold til, hvad Danmark og det internationale samfund i fremtiden bør gøre i Mellemøsten.

For det første er jeg enig i, at vi står i en undertiden uskøn, men efter min opfattelse helt nødvendig forandringsproces i Mellemøsten. Alt for længe har regionen levet i moderniseringens mørke og snoet sig udenom vigtige økonomiske og demokratiske samfundsreformer, hvilket bl.a. 'Arab Human Development'-rapporterne fra UNDP dokumenterer.

Desuden er det korrekt, at Europa har vitale interesser i demokratisering – og må jeg tilføje – økonomiske reformer, som kan fremme væksten i Mellemøsten. Det stigende antal arbejdsløse og fortvivlede unge udgør et perfekt rekrutteringsgrundlag for anti-moderne bevægelser og terrororganisationer. Dette forhold taler desuden for, at demokratiseringen skal ske på et moderat grundlag

fri for arrogance, hvilket er indlysende efter de tvivlsomme erfaringer fra Irak-krigen.

– Tanken om, at man kan demokratisere et land i Mellemøsten gennem invasion og efterfølgende besættelse, har ikke just båret frugt.

Til gengæld er forfatternes konklusioner på baggrund af krigen i Irak og Afghanistan til tider overraskende, ikke mindst sammenlignet med andre iagttageres langt mere dystre, og, efter min opfattelse, mere realistiske vurderinger. Eksempelvis er det blevet fremført, at demokratiseringsprocessen stort set er gået i stå, og at meningsmålinger i de arabiske befolkninger viser en stærkt bekymrende anti-amerikanske og antivestlige holdninger samt opbakning til Osama Bin Ladens terrorisme

Det vigtige spørgsmål er, hvilken rolle Danmark skal spille. Allerede i 2003 efterlyste Socialdemokraterne en langt mere proaktiv dansk indsats til støtte for demokratiseringen af Mellemøsten. Også som et mere realistisk alternativ til en meget militaristisk orienteret udenrigspolitik fra Bush og den amerikanske regering. Det på nogle områder acceptable Arabiske Initiativ fulgte da også, men hvor er eksempelvis Demokratifonden, der gennem civilsamfundssamarbejde med primært Øst- og Centraleuropa, for alvor satte skub i udviklingen af demokratiske samfund? Og hvor er det politiske pres for at få løst den israelsk-arabiske konflikt med snart 40 års ulovlig besættelse, der om noget er en stopklods for demokratisering af regionen?

Hvis Mellemøsten ikke moderniseres og demokratiseres, har vi næppe set den sidste krig – og fundamentalisterne kan gå på hugst blandt millioner af frustrerede unge. Der er derfor intet alternativ til et kæmpe engagement for demokratisering og modernisering, hvor EU og Danmark spiller en afgørende rolle.