

Birthe Hansen & Carsten Jensen

Mellemøsten i opbrud



This publication is co-financed
by the North Atlantic Treaty Organisation





Udgiver:

Atlantsammenslutningen
Ryvangs Allé 1
Postboks 2521
2100 København Ø
Tlf.: 39 27 19 44
Fax: 39 27 56 26
e-mail: atlant@atlant.dk
Hjemmeside:
www.atlant.dk

Mellemøsten i opbrud

Forfattere

Birthe Hansen,
Ph.D., Lektor i
statskundskab,
Københavns Universitet

Carsten Jensen,
Ph.D., forsker,
Institut for
Statskundskab,
Københavns Universitet

Redaktør

Torben Jensen
Sekretariatschef

Design og omslag:

Folkmann Design A/S

Tryk:

Als Offset ApS

1. udgave

Oplag: 5000 ekspl.
juli 2005

ISBN

87-87008-599

Ved henvendelse til
Sekretariatet kan
interesserede rekvirere
hæftet mod et mindre
administrationsgebyr.

Hæftet kan også findes på
Atlantsammenslutningens
hjemmeside.

Atlantsammenslutningen
har udgivet en lang række
publikationer om
international
sikkerhedspolitik.
Se hjemmesiden for
yderligere information.

Forord



Mellemøsten er i opbrud. Et opbrud der foregår på baggrund af mange og dybe problemer, og som efter 11. september 2001 er blevet af central interesse for Danmark og hele det øvrige internationale samfund.

Med USA i spidsen lægger det internationale samfund løbende pres på staterne i det mellemøstlige område for, at de skal udvikle sig i demokratisk retning.

I "Mellemøsten i opbrud" redegør forskerne i international politik Birthe Hansen og Carsten Jensen for vilkår og perspektiver for Mellemøstens udvikling: Vil vi se en bølge af demokratisering lig den, Central- og Østeuropa oplevede i årene efter Berlinmurens og Sovjetunionens fald? Vil stilstand og autoritære styre tegne billedet eller vil demokratiseringsprocessen udvikle sig i voldsomme bevægelser uden en endegyldig garanti for succes i alle lande?

En stærk magt uden for regionen, der kan garantere et forpligtende samarbejde mellem de mellemøstlige stater, kombineret med et politisk og økonomisk engagement i form af pres og støtte fra omverdenen, synes at være den bedste recept på, hvad der måtte kunne udvikle sig til en vellykket demokratiseringsproces i Mellemøsten.

Læs her, læs videre andetsteds, følg med og tag stilling.

God fornøjelse

Troels Frøling
Generalsekretær

Atlantsammenslutningen
-oplysning om sikkerhedspolitik.

Birthe Hansen & Carsten Jensen

Mellemøsten i opbrud

Efter afslutningen på Den Kolde Krig oplevede verden en omfattende demokratiseringsbølge, der dog ikke umiddelbart kom til at omfatte Mellemøsten. Det fik mange til at lede efter træk ved regionen, som forhindrer udvikling af demokrati. F.eks. mente den amerikanske demokratiforsker Samuel Huntington, at den islamiske civilisation i sig selv rummer forhindringer herfor (Huntington 1996). Desuden oplevede Mellemøsten en økonomisk nedtur i 1990'erne, befolkningerne og arbejdsløsheden voksede, og efter terrorangrebene den 11. september 2001 kom regionen i søgelyset som udgangspunkt for terrorbevægelser. Det gik kort sagt ikke godt. Efter krigen i Irak og Saddam Husseins styrets fald i 2003 har Mellemøsten imidlertid oplevet en række forandringer. Regionen er i opbrud, og der er kommet forhåbninger om bedre tider for Mellemøsten.

Demokratisering er en mulig udviklingsvej, men det er en vanskelig vej, og det er ikke den eneste. Ved siden af de demokratiske tiltag har der været vold og konflikter i Irak. Regionen står også over for en række andre forandringer: Magtbalancen mellem staterne er blevet ændret, aldrende ledere står over for afløsning, og de mellemøstlige civilsamfund begynder at røre på sig. I *Mellemøsten i opbrud* har vi forsøgt at beskrive nogle af barriererne og potentialerne i den regionale forandringsproces¹. I en globaliseret verden foregår forandringsprocesser i et tæt samspil med omverdenen, og derfor er den internationale dimension også taget med som en del af udviklingen.

Det er karakteristisk, at demokratiseringsprocesser kan være skrøbelige. Når de gamle magtforhold vinder, og befolkningsgrupper står over for hinanden uden erfaringer med, hvordan man bygger nye, er der basis for konflikter. Nogle grupper reagerer med frygt, og andre

handler udelukkende med tanke på hurtige gevinster for dem selv. Når den politiske kultur skal ændres, er der naturligvis risiko for, at noget går galt. Hertil kommer etniske og religiøse spændinger, samt spændingerne mellem traditionelle klan- og familiemønstre og moderne demokratisk organisering. Derfor er udviklingen i Mellemøsten usikker og sårbar. Omvendt ser det ud til, at Huntingtons tese om, at den islamiske civilisation ikke rummer demokratiske potentialer (Huntington 1996), allerede har mistet sin forklaringskraft. Godt nok kunne Mellemøsten ikke selv sætte en demokratisk udvikling i gang, og demokratiseringen måtte forsøges iværksat udefra (Mozaffari 2005). Til gengæld har tiden efter den amerikanske ledede invasion af Irak vist, at regionen har demokratiske potentialer.

Opbrudsfasen bliver formentligt en urolig tid, og der er ingen garanti for, at den ender i fred og demokrati. Der er imidlertid mange tegn på, at de mellemøstlige regimer gennemlever en omstillingsproces. Lederne er blevet nødt til at indlede demokratiske initiativer, og i befolkningerne vejrer mange grupper morgenluft og efterspørger flere initiativer. Samtidig er USA og det internationale samfund for alvor blevet interesserede i processen og lægger løbende pres på staterne for, at de skal udvikle sig i demokratisk retning.

Det er en stor udfordring, der venter. Ikke bare for Mellemøsten, men også for det internationale samfund. En hel region er i opbrud, og det foregår på baggrund af mange og dybe problemer. En international indsats er afgørende for om processen får et vellykket forløb, og Danmark er et af de lande, der har engageret sig.

Demokratiseringstiltag

I foråret 2005 lod den *egyptiske* præsident - Hosni Mubarak - pludseligt høre, at han ville tillade modkandidater til det kommende præ-

¹ Forfatterne takker Ali Alfoneh, Søren Bach og Torben Jensen for nyttige kommentarer.

sidentvalg, og det egyptiske parlament ophøjede præsidentens ord til lov. Mubarak overtog embedet efter mordet på sin forgænger - Anwar Sadat - i 1981, og det er første gang i sine 24 år ved magten, at han har accepteret opstilling af modkandidater. Mubaraks initiativ bør dog ses i sammenhæng med den repressive linje, som de egyptiske myndigheder havde lagt over for potentielle modkandidater. Således blev den egyptiske politiker Ayman al-Noor for nylig fængslet i en periode. Mubaraks initiativ kan derfor ikke ses som en utvetydig demokratisering, men som tegn på at omverdenens krav om politiske reformer i Egypten synes at have gjort indtryk på landets politiske elite. Samtidig ændrer dette ikke ved, at når idéen om valg med flere kandidater først er blevet udbredt, vil den være svær at trække tilbage.

Også Saudi-Arabien har eksperimenteret med nogle spæde forsøg på politisk åbning. I begyndelsen af 2005 blev der holdt lokalvalg. Det var dog kun nogle mænd og ingen kvinder, som havde valget til rådene, og rådene blev heller ikke stillet direkte indflydelse i udsigt. Erfaringerne fra lokalvalgene må således siges at være begrænsede. Mere positivt kan valget fortolkes som Saud-dynastiets erkendelse af, at det er nødvendigt at lytte til omverdenens krav om demokratisering.

Andre demokratiske tiltag har været mere substantielle. I de palæstinensiske selvstyreområder blev der gennemført lokalvalg i januar 2005. Gennemførelsen blev rost af de internationale observatører. I Libanon gav det politiske klima i foråret 2005 anledning til storstilede demonstrationer både for og imod den syriske hærs tilstedeværelse i den lille republik. Demonstrationerne førte til en regeringskrise, og Syrien trak sine styrker ud af landet i slutningen af april 2005. To måneder senere åbnede et frit valg til det libanesiske parlament et nyt kapitel i det libanesiske politiske systems historie. Efter nogen debat fik Kuwaitis kvinder stemmeret i for-

sommeren 2005. I Irak satte vælgerne livet på spil for at deltage i parlamentsvalgene i slutningen af januar. Der var frygt for selvmordsbomber mod køerne ved valglokalerne, men alligevel trodsede mange irakiske borgere denne frygt og begav sig af sted. Andre eksempler på en bevægelse i retning mod en mere dynamisk mellemøstlig region er opløsningen i den kontroversielle familielovgivning i Marokko, forøget engagement blandt politiske aktivister i Syrien og slogan-bærende æsler i gadebilledet i Oman.

Demokratisering af Mellemøsten – barrierer og potentialer

Det er klart, at de mellemøstlige samfund er meget forskellige, men de har også en række fællestræk. En stor barriere for en demokratisering af Mellemøsten er, at der findes store og magtfulde grupper i landene, som ikke ønsker demokratisering. Demokratisering kan tilendebringe deres politiske og økonomiske privilegier, og mange af dem vil også frygte at blive stillet til regnskab for deres hidtidige magtudøvelse. Det er indlysende, at nogle religiøse miljøer absolut ikke ser frem til frigørelse af kvinder, ligestilling eller demokrati til afløsning af deres egne religiøst baserede magtpositioner. Mere komplicerede situationer relaterer sig til demokrati i et 'tomrum'. Kvindedemonstrationer i Marokko er et eksempel på dette fænomen, hvor kvinder protesterer mod ligestilling i familiemæssige sammenhænge. Forståeligt nok forekommer udsigten til at miste kravet på mandens deltagelse i forsørgelsen af familien næppe særligt attraktivt.

I Irak har vi set omfattende vold efter Bâ'athstyrets sammenbrud, og det er ikke vanskeligt at identificere de grupper, som gør modstand mod indførelse af demokrati. Den gamle sunnimuslimske herskende elite fra Bâ'ath-partiet, radikale islamistiske shiitter, gemene kriminelle og forræde samt omrejsende terrorister har ingen aktier i et vellykket irakisk demokrati.



Mellemøsten



Syriske tropper på vej ud af Libanon. Foto: AFP PHOTO Ramzi HAIDAR / Polfoto

Derfor brugte de det politiske kaos umiddelbart efter Saddam Husseins fald til at væbne sig. Disse grupper har intet at vinde ved den aktuelle udvikling mod demokrati og satses derfor alt på at undergrave processen.

Også *etniske opgør* og *klanrivalisering* spiller ind i demokratiseringsprocessen i de mellemøstlige lande. I mange moderne samfund har den slags konflikter mistet betydning i takt med den politiske udvikling. Samfundenes konflikter udspiller sig mellem forskellige partier, og også sociale bevægelser spiller en rolle. Rammerne om konflikter er for eksempel parlamenter og medier. I traditionelle samfund, som er udbredte i Mellemøsten, mangler disse moderne rammer, og derfor har politisk magtkamp ofte at gøre med, hvordan folk er i familie med hinanden, hvor de kommer fra, hvilke vaner de ønsker at bevare, og hvilke religioner de tilslutter sig.

Irak efter Saddams styrets fald har vist, hvordan de traditionelle forhold spiller ind. I Irak har sunnierne i midten af landet deres fortolkning af islam. I syd har mange shiiter en helt anden fortolkning, som de prøver at præge det nye Irak med, men også internt blandt shiiterne kæmper man om, hvilken fortolkning af trosretningen, der skal være fremherskende. Parlamentsvalgene har vist, at disse gamle opdelinger stadig spiller en rolle for, hvilke partier, der stemmes på. Den slags opdelinger virker forsinkende på udviklingen af velfungerende demokratier.

De traditionelle opdelinger spiller tilmed sammen med kampen for andre politiske projekter. I Irak har det især været løsrivelsesbestrebelse blandt kurderne i nord, der har været en udfordring. Bå'ath-styret og Saddams Husseins diktatur var uden sammenligning det værste dikta-

tur i det gamle Mellemøsten og Irak tilmed et kompliceret og sammensat land. Landet udgør derfor en prøvesag: hvis det kan lykkes at få demokrati i Irak, kan det lykkes andre steder.

Desuden står Mellemøsten med en *politisk arv* fra den autoritære periode, der også kan blive svær at tackle. Det drejer sig om den type islamistiske bevægelser, der er både voldelige og udemokratiske.

På den ene side har det amerikanske engagement sat skub i demokratiske krav fra deres egne befolkninger, samtidig med at også USA og det internationale samfund kræver reformer. På den anden side har fundamentalistisk-islamiske oppositioner fået vind i sejlene. Disse oppositioner er tilmed de bedst organiserede, da mulige konkurrerende strømninger blev holdt nede i den autoritære fase. Islamisterne var organiseret på en sådan måde, at de var sværere at angribe fra regimerne. De baserede sig nemlig på 'moskemiljøer' og klan- og familiemønstre. Derved var de så at sige beskyttet af samfundenes traditionelle opbygning. De var bedre i stand til at modstå regimernes kritik end mere moderne organisationer som for eksempel partier og fagforeninger, der netop bryder med disse mønstre.²

Et stort problem er, at hvis de islamiske bevægelser vinder et valg, vil de kunne afskaffe demokratiet. Den strategiske udfordring består derfor i at sikre, at demokratiet ikke kan afskaffes. Undervejs vil man skulle træffe konkrete valg i forhold til, hvilke af disse bevægelser (evt. hvilke dele af bevægelserne), der vil kunne

² Den amerikanske forsker Lisa Anderson har ud fra sine studier konkluderet, at arabiske samfund har "de islamister, de fortjener". Hendes pointe er, at de islamiske organisationer favner meget bredt, og de stater, der har slået hårdt ned på revl og krat, har fået sig nogle meget yderliggående organisationer. Omvendt har de stater, der har været villige til at lade organisationerne indgå i det politiske liv, udviklet mindre radikale organisationer. Et eksempel på dette er Jordan.

indgå i det politiske liv. På længere sigt vil det også være nødvendigt at forholde sig til, hvordan de formelle demokratiske institutioner kommer til at virke i praksis og bliver dele af et *reelt* demokrati.

Det er relativt let at skabe valgret, valginstitutioner og parlamenter. Det er relativt svært at ændre forhold i det civile samfund i retning af accept af liberale og demokratiske rettigheder (den autoritære periode har skabt en afstand mellem borgere og myndigheder, og den har skabt frygt for deltagelse i politiske processer). Påtrængende spørgsmål er f.eks., hvordan kvinder i traditionelle miljøer får praktiske muligheder såvel som social accept i forhold til at indgå i den demokratiske proces.

Landene i Mellemøsten har haft en *negativ økonomisk udvikling* siden koldkrigsafslutningen, hvilket har skabt sociale problemer og utilfredshed. Tidligere har de mellemøstlige lande i stort omfang brugt deres oliepenge på at købe social ro. Der har været tale om at skabe økonomisk tilslutning, men til gengæld har der ikke været politiske rettigheder og frihed. Mange af regeringerne har været forsigtige med at øge den politiske frihed af frygt for, at den indenrigspolitiske situation ville komme ud af kontrol – ikke mindst i lyset af den voksende, sociale utilfredshed og de islamistiske bevægelses vækst.

Til gengæld er der også en række potentialer i regionen, der kan bygges på. Der er mange grupper i Mellemøsten, som *ønsker forandring*. En stort anlagt undersøgelse viste i 2003, at de mellemøstlige befolkninger generelt ønsker demokrati (Norris and Inglehart 2003). Undersøgelsen var vigtig, fordi man ved meget lidt om, hvad befolkningerne i regionen faktisk mener.

Den lange periode med autoritære regimer har betydet, at mange vægrer sig mod at udtale sig, mens andre udtrykker det modsatte af, hvad

de mener. Hertil kommer, at udenrigspolitik har domineret den offentlige dagsorden, fordi indenrigspolitiske spørgsmål ikke på samme måde har kunnet diskuteres i aviser og andre medier. Derfor er det svært at vurdere dybden i demokratiseringsønskerne. Ønsket om demokrati skal endvidere vejes mod en række af de øvrige udfordringer i regionen. Særligt skræmmende er forestillingen om, at større politisk indflydelse til borgerne vil ske på bekostning af den enkelte borgers personlige sikkerhed, som man har set i overgangsfaser.

Et af Mellemøstens øvrige potentialer er de økonomiske ressourcer, der kan danne baggrund for udviklingen af robuste samfund omkring demokratiseringen, hvis de økonomiske ressourcer vel at mærke bliver udnyttet til dette. Dette gælder både realiseringen af halvdelen af arbejdsstyrken, hvis kvinderne kommer ind på det formelle arbejdsmarked og olieressourcerne, der kan udnyttes på helt andre måder. En forandring af samfundsøkonomierne i produktiv retning er ligeledes et stort potentiale.

Derudover er regionen kommet på den internationale dagsorden. Det betyder, at der er opmærksomhed, pres og bistand i forhold til den spirende demokratisering, og det kan de mellemøstlige lande udnytte. Disse forhold er svære at veje mod hinanden, men i lyset af, at de mellemøstlige stater oplevede svækkelser i 1990'erne ved en tilbagegang på næsten alle økonomiske målestokke, og generelt set er svage stater, må det antages, at det har en væsentlig betydning, at regionen er kommet på den internationale dagsorden.

Stærke arabiske ledere

De fleste arabiske samfund i dag er præget af, at der i begyndelsen af 1970'erne kom en række stærke ledere til. De kom til efter et par årtier med kup og voldsomme magtkampe. Generationen af stærke ledere konsoliderede deres magt på basis af efterhånden etablerede so-

cialle grupper, undertrykkelse og militære midler og nogle desuden ved hjælp af oliepenge. Fra denne generation er palæstinenserne Yassir Arafat, kong Hussein af Jordan, kong Hassan af Marokko, præsident Hafez al Assad i Syrien og Abu Dhabis sheik Zayid bin Sultan al Nayan døde inden for de seneste år, og Saddam Hussein er blevet væltet. Kong Fahd af Saudi-Arabien er reelt ude af billedet, og Omans sultan Quaboos er begyndt at forberede sin afløsning (Katz 2004).

I de tilfælde, hvor lederne gik bort, før Saddamstyret faldt, blev de typisk afløst af sønner (Kong Abdullah af Jordan, Kong Mohammed af Marokko og præsident Bashir al Assad i Syrien). Jordan og Marokko var på mange områder relativt frie stater i regionen, men i Syrien skete der ikke de store forandringer. Dog forsøgte Bashir al Assad sig med nogle reforminitiativer, da han kom til magten i 2000: Syrien oplevede en periode med en relativ høj grad af ytringsfrihed og dannelsen af politiske fora og sociale bevægelser. Men denne periode – kaldet det syriske forår – endte brat i starten af 2002, hvor regeringen lukkede de fleste politiske fora og arresterede mange aktivister. I Irak og De Palæstinensiske Selvstyreområder er der sket betydelig mere markante demokratiseringstiltag – om end begge områder er præget af konflikt.

Det amerikanske engagement siden Irak-krigens begyndelse har betydet, at nye regenter ikke længere blot kan vælge at fortsætte den autoritære linje, som om intet var hændt. I hvert fald ikke, hvis de vil stå sig godt med USA. Desuden er staterne typisk så svækkede, at der ikke er noget alternativ til udvikling. Politisk og økonomisk status quo vil alligevel undergrave deres legitimitet og position, fordi den fremkalder omfattende utilfredshed i befolkningerne. I det hele taget har den amerikanske overmagt betydet, at det politiske råderum er blevet ændret i Mellemøsten. Dette er især sket efter den 11. september 2001, hvor USA blev mere

aktiv i regionen. Der er ikke længere en sovjetisk supermagt, som de mellemøstlige kan alliere sig med i stedet, og de amerikanske idéer for udvikling (demokrati og verdensmarked) har opbakning i de fleste af verdens betydende magter. Betingelserne for demokratisering i Mellemøsten synes derfor bedre, end de hidtil har været, men der er fortsat store barrierer.

Kan demokrati indføres udefra?

I den offentlige debat er påstande som "man kan ikke indføre demokrati udefra" eller "man kan ikke indføre demokrati med bomber og krig" gængse. Men de har den historiske erfaring og det empiriske datagrundlag imod sig. Det kan således med rette hævdes, at krigsførelse og demokratisering er tæt forbundne fænomener, og at demokrati i adskillige tilfælde med held er blevet indført ude fra.

Skabelsen af Forbundsrepublikken Tyskland og Japan efter krigsafslutningen i 1945 må i denne sammenhæng nævnes som de bedste eksempler. Den parlamentariske tradition i Tyskland blev afbrudt med Det Tredje Riges nazistiske diktatur, og Japan havde ingen demokratiske traditioner overhovedet. Ikke desto mindre lykkedes det de allierede med USA i spidsen at forvandle det vestlige Tyskland til en demokratisk republik og at indføre et bæredygtigt demokrati i Japan. Eksemplerne viser netop, at demokrati kan udvikles i kølvandet på militære nederlag.

Det er klart, at der i øvrigt er store forskelle på Forbundsrepublikken Tyskland og Japan efter Anden Verdenskrig og de mellemøstlige stater i dag. Men der er også vigtige ligheder: Den regionale tilstedeværelse af amerikanske styrker og det udefrakommende pres for demokrati. De allierede styrker med USA i spidsen var den centrale magt i Vesttyskland og Japan umiddelbart efter krigen. De havde derfor mulighed for – i samarbejde med de demokratiske interne kræfter – at udvikle de nye grundlæggende politiske spilleregler.

Både Tysklands og Japans aktuelle demokratiske systemer har direkte rod i efterkrigstidens forfatninger. Der er ingen grund til at tro, at en lignende udvikling ikke kan finde sted i Irak. Eller at erfaringerne med det nye demokrati i Irak ikke vil kunne overføres til andre mellemøstlige stater.

Irak-krigen i 2003

Den seneste Irak-krig bragte Saddam Husseinstyret til fald, gav forhåbninger til mange mellemøstlige befolkningsgrupper og stoppede en regional nedtur. Irak-krigen havde midlertid også en skyggeside: Omfattende vold fulgte i Irak efter styrets fald, og selve beslutningen om krigen gav anledning til dybe politiske uenigheder. USA, Storbritannien, Spanien, Italien, Danmark, Polen og en række ex-sovjetiske republikker støttede USA i at gribe ind i Irak, mens Tyskland, Frankrig og flere arabiske lande talte stærkt imod. USA's synspunkt – at Iraks overtrædelser af tidligere resolutioner var stærke nok til en militær aktion – kunne ikke skabe tilslutning i FN's Sikkerhedsråd. Samtidig var landene i både NATO og EU splittede på spørgsmålet.

Efter krigen trak en række af koalitionslandene sig hjem fra Irak. Manglende opbakning og valgnederlag i hjemlandene, den farlige situation i Irak samt terrorfrygten var de primære årsager. Den vigtigste faktor bag uenighederne var formentlig USA's meget håndfaste politik. Uanset de konkrete grunde til at gribe ind i Irak, var der i mange lande bekymring over USA's måde at handle på. En meget stærk supermagt, der tog beslutninger hen over hovedet på sine allierede, virkede ikke som en attraktiv partner for mange europæere.

For de lande, der valgte at indgå i koalitionen under Irak-krigen, var der også forskellige grunde til beslutningen. Der var bekymringen over mulige irakiske masseødelæggelsesåben, Saddams Hussein-styrets underminering af FN's



Tusindvis af franske studerende demonstrerer i Paris den 20. marts 2003 mod krigen i Irak. På banneret står der: "Hvor er de moralske værdier?" Foto:: AFP PHOTO THOMAS COEX / Polfoto

autoritet gennem sin vedholdende ikke-samarbejdende politik, indignation over styrets karakter samt frygten for, hvad der ville ske med Mellemøsten i løbet af de kommende år, hvis ikke der skete noget nyt. Hertil kom alliancepolitiske hensyn i forhold til at stå sig godt med USA.

Danmark var blandt de lande, der valgte at deltage i koalitionen. Det var en vidtgående beslutning, da der var tale om en angrebskrig, og Danmark ikke selv stod over for en direkte trussel fra Irak.

Den officielle danske begrundelse var Iraks vedholdende overtrædelse af FN-resolutionerne om våbeninspektion. På dette grundlag besluttede et flertal i Folketinget at deltage i krigen.

Den danske indsats fortsatte efter krigens afslutning. Den ustabile situation med megen vold i Irak var baggrund for, at Folketinget besluttede at fortsætte den danske tilstedeværelse som led i den USA-ledede koalition. Siden magtoverdragelsen til den foreløbige nye irakiske regering i forsommeren 2004, har de internationale styrker opereret på basis af et FN-mandat og en invitation fra den irakiske regering. De danske styrker har været udstationeret i det sydlige Irak i området omkring Basra. Det har været et af de relativt rolige områder i landet. Oprøret mod den nye situation og de internationale koalitionsstyrker har især fundet sted i det centrale Irak omkring Bagdad og i den såkaldte sunni-trekant, hvor det gamle styre rutterede sine støtter.

Der har været flere markante problemer i forbindelse med stabiliseringen af Irak efter Saddam-styrets fald. For det første blev der tilsyneladende sendt for få internationale styrker til stabiliseringsopgaven. For det andet blev koalitionen så smal, at den af mange blev oplevet som en vestlig alliance mod et islamisk land. Koalitionens legitimitet ville have været større,

hvis der havde været flere - herunder muslimske - lande med. Endelig blev den gamle irakiske hær opløst. På den ene side sendte opløsningen af den irakiske hær mange våbenføre ud i arbejdsløshed og utilfredshed. På den anden side betød opløsningen, at der manglede irakiske styrker til at imødegå de følgende oprør og kriminalitet. En væsentlig international opgave har siden været at bistå med uddannelsen af nye irakiske sikkerhedsstyrker. Denne opgave er blevet vanskeliggjort ved, at fungerende sikkerhedsstyrker har været mål for bagholdsangreb og terror. Oprørsstrategien har haft til hensigt at skræmme irakere fra at melde sig til sikkerhedsstyrkerne og derved øge kaos i landet. Oprørerne har satset på, at kaos og utryghed ville få de øvrige irakere til at ønske koalitionsstyrkerne ud af landet og bane vej for en magtovertagelse.

Stabiliseringsopgaven er afgørende for både Iraks fremtid og den regionale udvikling. Et demokratisk og stabiliseret Irak vil kunne ud-

Modstanden i Irak var massiv. Billedet viser FN's hovedkvarter i Bagdad ødelagt af bombe den 19. august 2003. Foto:: UN PHOTO UNE 3749



gøre en model, som andre mellemøstlige stater under demokratisering vil kunne samarbejde med. Om kaos eller stabilitet kommer til at råde i Irak vil også være afgørende for accepten af den amerikanske tilstedeværelse i Mellemøsten. I øjeblikket findes der i de arabiske befolkninger forskellige holdninger til USA. For nogle står USA som et sted, man drømmer om og ønsker at rejse til. For andre er USA roden til alt ondt og centrum for utilfredsheden.

Strategiske valg

Indtil Irak-krigen i 2003 var der uenighed i både analytiske og politiske kredse om især to spørgsmål. Det ene var, om der skulle gøres noget for at ændre udviklingen i Mellemøsten, eller om det ville være så omkostningsfuldt, at man hellere skulle lade være. Det andet spørgsmål handlede direkte om Irak i tiden op til krigen. Skulle man bruge alle midler - herunder militære - for at opnå et regimeskifte, eller skulle man lade tiden og FN's sanktioner arbejde. Da Irak blev angrebet i marts 2003, ændrede debatten sig selvstændigt. Spørgsmålet om, hvilke midler, der skulle bruges, var blevet afklaret foreløbigt - hvad enten man var enig eller ej. Det første spørgsmål, der vedrørte Mellemøstens udvikling, var også blevet - i hvert fald delvist - afklaret. Der var blevet foretaget et så stort indgreb i regionen, at der er opstået en mulighed for udvikling i retning af demokrati.

De store spørgsmål drejer sig nu om regionens fremtid i lyset af udviklingsmulighederne. Hvis en demokratisering er målet, kan spørgsmålene til processen sammenfattes i tre punkter: Hastighed, omfang og karakter.

Hastigheden vedrører det tempo, man ønsker, at demokratiseringsprocessen skal finde sted i. Der er fordele ved en hurtig proces, da problemerne i regionen har nået sig op: Som følge af Irak-krigen og lederskifterne er der et momentum, og mange befolkningsgruppers forventninger til et bedre liv er høje og påtrængende.

Omvendt er der også store ulemper forbundet med hurtige processer: Man risikerer blandt andet, at store grupper af borgere blive hægtet af. Det er i sig selv ikke ønskværdigt, og desuden risikerer man voldsomme modreaktioner.

Erfaringerne fra Iran i slutningen af 1970'erne, hvor netop sådanne modreaktioner bragte præstestyret til magten, skræmmer stadig. En hurtig proces vil også fordr et engagement fra omverdenen, der næppe er til stede i tilstrækkelig grad. Hvis alle ressourcer blev prioriteret hertil, ville det koste opmærksomhed i forhold til andre dele af verden.

EU har hidtil stået for en langsom proces, hvor man udviklede samarbejdsrelationer i det små og skabte dialog på en række områder. Man har frygtet voldsomme udviklinger i sit nærområde med flygtningestrømme og økonomiske krav til følge. USA har også stået for en sådan proces i kombination med meget store økonomiske bidrag til det oliefattige, men folkerige Egypten. Da strategien ikke førte til de ønskede mål, gik USA mere bastant til værks i 2003. Det ser dermed ud til, at balancen i hastighedsregnestykket er ændret til en prioritering af et hurtigere tempo end tidligere.

Omfanget af demokratiseringsprocessen er også et spørgsmål, man skal tage stilling til. Skal man prioritere demokrati i dybden i et eller nogle få lande, eller skal man støtte bestræbelser bredt i regionen? Den brede tilgang, som EU har stået for, har rummet især tre problemer. For det første, at landene er forskellige, for det andet, at de har indbyrdes politiske konflikter, og for det tredje, at tilgangen er meget omkostningsfuld, hvis den skal være effektiv. Med Irak-krigen valgte USA at supplere den brede tilgang med et tiltag, hvor et land blev forandret i dybden. Foreløbig ser det ud til, at den dybe forandring har ført til både reforminitiativer fra oven og demokratiseringskrav fra

neden i en række af de øvrige lande. Selv om man ikke kan tale om en domino-effekt, kan man i hvert fald tale om en inspirations-effekt.

Spørgsmålet om *karakteren* af bestræbelserne er det vanskeligste spørgsmål, da det vedrører stort set alle områder af demokratiseringsprocessen. Vigtige aspekter er imidlertid, hvilke grupper man især skal støtte, og hvilke områder af samfundslivet det vil være mest effektivt at påvirke. Det mest indlysende sted at prioritere en indsats er de mellemøstlige civilsamfund. 'Civilsamfund' forstås typisk som den del af det organiserede samfundsliv, der ikke er stat eller marked. Det kan i stedet f.eks. være kvindeorganisationer, forlag og uafhængige kirkesamfund. Civilsamfundene er vokset i regionen i de senere år, og de kan spille en væsentlig rolle både i forhold til demokratisering og stabilisering. I forhold til demokratiseringen vil civilsamfundene kunne være med til at gøre processen mere robust, og de vil i sig selv være en del af den. Tidligere har mange organisationer været forbudte i regionen, og man er kommet til at mangle sammenhængskraft mellem borgere og stat.

I forsøget på at bistå de mellemøstlige civilsamfund samler interessen sig ydermere specielt om kvinderne. De har hidtil været holdt ude af mange formelle og uformelle politiske miljøer. Der er ikke noget, der tyder på, at kvinder agerer anderledes end mænd i politiske sammenhænge, men en inddragelse vil fordoble civilsamfundenes styrke og udvikle den politiske kultur.

Hidtil har de arabiske civilsamfund været domineret af familier, klaner, religiøse miljøer og i nogen grad islamistiske organisationer. Organisationerne har i et vist omfang været tilladt i modsætning til politiske partier, og mange har udviklet organisatoriske kompetencer. Her vil det være hensigtsmæssigt at indlede en dialog med de 'bløde' islamister, da disse spiller en

væsentlig rolle i lokalsamfundene. Desuden vil man derved kunne udsone de radikale islamister.

Danmark og Mellemøsten

'Mellemøsten' har traditionelt ikke været af særlig interesse for Danmark hverken strategisk, politisk eller økonomisk. Det nye danske engagement ligger i forlængelse af den aktivisme, der har kendetegnet dansk udenrigspolitik i tiden efter koldkrigsafslutningen. Interessesområdet er imidlertid nyt, og engagementet har været betydeligt siden den 11. september 2001.

Omdrejningspunktet i den aktuelle danske politik er *Det Arabiske Initiativ*. Initiativet har tre økonomiske og politiske prioriteringer, der søges gennemført i et multilateralt regi: At udvikle EU's strategi for regionen, at fremme regionale tiltag for samarbejde og sikkerhed og at styrke NATO's dialog med de mellemøstlige lande. Det ville være overmodigt at hævde, at et lille land som Danmark kan yde en særlig indsats. Til gengæld er demokratiseringsopgaven så stor og kompliceret, at selv Danmark næppe kan undværes.

Der vil være brug for så mange lande som muligt, der bistår processen. I denne proces kan Danmark bidrage med en indsats, der afspejler områder, som Danmark har erfaring med og traditionelt set anses for at have kompetencer i forhold til. Det kan være en indsats i forhold til at styrke de arabiske civilsamfund, til at udbrede dialog fra det statslige til det folkelige niveau og endelig til at bistå med omstilling af de arabiske hære, der må forventes at skulle spille en noget anden rolle i samfundene, end de hidtil har gjort.

Fremtidsperspektiver for Mellemøsten

Afslutningsvist kan man spørge, hvad der vil ske i Mellemøsten fremover. Der er kræfter og dynamikker, som peger på tre vidt forskellige udviklingsretninger: 1) Mellemøstlige stater

med kaos og vold; 2) fortsatte autoritære styre og fortsat stilstand eller 3) demokratisering ad den vanskelige vej. Formentlig vil vi se mere af det hele i de kommende ti år. Historisk set har omvæltninger ofte haft træk af alle tre retninger.

I den aktuelle verdensorden er der imidlertid erfaringer, som kan give håb og positive forventninger. Erfaringerne fra 1990'ernes omvæltninger i de gamle østblok-lande viste, at selv meget omfattende samfundsmæssige forandringer kan gennemføres med overraskende fredelige og beherskede midler. Sovjetunionens opløsning, Polens overgang til demokrati og Tjekkoslovakiets deling i to stater havde alle de klassiske potentialer til ekstremt voldelige konflikter, der kunne have påvirket deres omgivelser med negative effekter. I yderste konsekvens kunne følgevirkningerne have været lokale atomkrige i det sovjetiske tilfælde. Alligevel blev demokratiseringsbølgen i den del af verden en afslutning på århundredes autoritære styre, efter at koldkrigsafslutningen havde løst de gamle magtforhold.

Med krigen i Irak og Saddam-styrets fald er gamle magtforhold også blevet løst i Mellemøsten. Her kan man også have forhåbninger til en demokratisk og positiv udvikling, for så vidt omverdenen lægger pres på den mellemøstlige region og fortsat engagerer sig i den vanskelige overgangsproces samt yder den fornødne støtte. Det er en vigtig forudsætning, at en stærk magt kan garantere et forpligtende samarbejde mellem de mellemøstlige stater. USA stod efter Anden Verdenskrig stærkt placeret i Vesteuropa, og det gav de vesteuropæiske stater chancen for at turde indlede den europæiske integrationsproces. En fortsat amerikansk tilstedeværelse i Mellemøsten vil, hvis den bliver anset for at være legitim, derfor kunne bidrage til, at der kommer et regionalt samarbejde i gang.

Litteratur

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

Huntington, Samuel: *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York: Simon & Schuster, 1996.

Jerichow, Anders: *Arabien – Palads eller parlament?* København: Akademisk, 2002.

Katz, Mark N.: 'Assessing the Political Stability of Oman', *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 8:3, September 2004.

Mozzafari, Mehdi: *Reshaping the Middle East: Why and How?* Aarhus: Aarhus University, Department of Political Science, 2004.

Norris, Pippa, and Ronald Inglehart: 'Public Opinion Among Muslims and the West'. In Pippa Norris, Montague Kern and Marion Just (eds.): *Framing Terrorism*. London: Routledge, 2003, pp. 203-228.

Henry, Clement N., and Robert Springborg: *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press 2001.

Arab Human Development Report 2004. United Nations Development Programme, 2003.
World Development Indicators 2000. World Bank, Washington D.C., 2000.

Mellemøsten er i opbrud! Det internationale engagement i Mellemøsten er massivt, og demokratiske kræfter i regionen rører på sig. Er Mellemøsten på vej mod fred og demokrati? Hvilke forhindringer er til stede for en demokratisk udvikling – og hvordan kan de overvindes? I dette hæfte kan du bl.a. læse om sådanne spørgsmål og forhåbentlig få idéer til nogle mulige svar.

Atlantsammenslutningen
- oplysning om sikkerhedspolitik
www.atlant.dk

