

De arabiske oprør og de sikkerhedspolitiske perspektiver i Middelhavsregionen

Peter Seeberg

På grundlag af de forandrede betingelser for sikkerhedssituationen i Middelhavsområdet som følge af de arabiske oprør i 2011-12, er det formålet med denne artikel at diskutere EU's sikkerhedspolitiske relationer til landene syd og øst for Middelhavet. For det første undersøges sikkerhedspolitiske aspekter af de seneste migrationstendenser i forbindelse med de arabiske oprør. For det andet belyses den aktuelle situation i Syrien, der har skabt nye sikkerhedspolitiske udfordringer for EU. For det tredje diskuteres de sikkerhedsmæssige perspektiver af den nylige valgsucces for islamistiske organisationer i Nordafrika. Endelig vurderes NATO's Libyen-operation i 2011, der kan ses som en understregning af, at sikkerheden i den mediterrane region spiller en afgørende rolle for EU.

De arabiske oprør havde allerede fra starten klare sikkerhedspolitiske implikationer. Den første indikation på dette var da borgmesteren på den italienske ø Lampedusa, Bernadino Rubeis, på baggrund af den kritiske situation med måske op mod 5.000 tunesiske flygtninge, der illegalt var ankommet til øen, udtalte de allerede nu berømte ord: "En hel nation forsøger at undslippe Tunesien for at nå til Italien og så videre til Europa".

Både fra daværende ministerpræsident Berlusconi og fra EU's side blev der lagt pres på myndighederne på Lampedusa – tydeligvis var der europæisk frygt for et fornyet migrationspres som en følge af de overraskende begivenheder i Mellemøsten, der lige havde taget deres begyndelse. De overfyldte fiskerbåde blev symboler på en ny virkelighed, som for en umiddelbar betragtning tegnede et optimistisk billede af et nyt demokratisk Mellemøsten, men også potentielt udfordrede den gældende sikkerhedspolitiske orden i det mediterrane rum.

Migrationsspørgsmålet har været omtalt meget i forbindelse med de arabiske oprør – formentlig fordi det er så forholdsvis håndgribeligt og konkret. Men der er også andre sikkerhedspolitiske sider af de arabiske oprør. Det handler om mulige kommende forandrede regionale magtstrukturer og ændrede betingelser for de traditionelle alliancer mellem internationale aktører og de mellemøstlige modparter.

Et aktuelt eksempel på omkalfatring af den sikkerhedspolitiske situation i det mediterrane rum er *Friends-of-Syria*-mødet i Tunesien (i sig selv interessant, at det foregår dér), hvor en repolitiseret arabisk liga, en række vestlige lande og FN diskuterer hvordan man tackler den tragiske situation i Syrien, hvor der som en central præmis for diskussionen indgår de uoverskuelige sikkerhedspolitiske konsekvenser af en evt. militær intervention i landet.

Endelig betegner situationen i Libyen i løbet af 2011 en interessant sikkerhedspolitisk udvikling med henblik på NATOs rolle. NATO har siden murens fald internt i organisationen arbejdet med at redefinere sine opgaver i forhold til den internationale sikkerhedspolitiske scene og NATOs rolle i Libyen i 2011 repræsenterer en af de mere positive erfaringer for organisationen.

Denne artikel vil – set i lyset af nu mere end et års udvikling i de arabiske oprør – diskutere en række sikkerhedspolitiske dimensioner af oprørene, ud fra en ambition om at bringe nye perspektiver ind i diskussionen om den væsentlige, men også på mange måder uforudsigelige nye udvikling i Middelhavsområdet.

De arabiske oprør og EU's migrationspolitik

Som udtrykt i en udtalelse fra EU-kommissionen af 24. maj 2011 (EU-Commission, 2011b), har de arabiske oprør ført til betragtelige befolkningsbevægelser i det mediterrane område, og derved skabt ny migrationsbevægelser, som er både komplekse og heterogene. Udtryk for disse nye tendenser har kunnet ses f.eks. i forbindelse med de ovenfor nævnte tunesiske migranter, der forsøgte at komme til Europa, med migranter fra Libyen (om det nu var egyptiske gæstearbejdere, som forlod Libyen, eller transitmigranter fra andre afrikanske stater, som forsøgte at nå Europa via Middelhavet), eller syriske flygtninge, der søgte beskyttelse i Jordan, Libanon eller Tyrkiet. Den sydlige europæiske kystlinje og Middelhavsøerne oplevede i 2011 endnu en gang at blive eksponeret for migrationsprocesser, som tog deres udgangspunkt i de arabiske stater syd og øst for Middelhavet, denne gang som en følge af uventede oprør i regionen, hvis konsekvenser det endnu er alt for tidligt at forudsige. Reaktionen i de europæiske medier eksponerede den europæiske ambivalens: på den ene side det langsigtede behov for arbejdskraft, på den anden side det negative perspektiv: Europa rendt over ende af millioner af arabiske og afrikanske immigranter (den Hertog, 2011).

Yderligere har europæiske officielle institutioner i 2011-12, nationale såvel som europæiske, registreret et voksende pres fra asylsøgere, som det f.eks. dokumenteres i EU-statistik, Eurostat mv, hvor det påpeges af Alexandros Bitoulas, at: "there was a large increase in asylum applicants in the second quarter of 2011 compared with the same quarter of the previous year (...) Reflecting the civil and political crisis in North Africa..." (Bitoulas, 2012). Det kan ikke siges at være fastslået med sikkerhed, at der er en med sikkerhed påvist sammenhæng mellem de arabiske oprør og det voksende antal asylsøgere, men det forekommer sandsynligt, at de to fænomener havde en form for forbindelse. Peter Feuilherade har for nylig beskrevet de "massive movements of refugees and displaced people across the Middle East and North Africa", og specielt hæftet sig ved Syrien, Libyen og Egypten, men også nabostater som Irak, Jordan, Libanon, Palæstina og Tyrkiet (Feuilherade, 2012).

Som det er blevet understreget, bl.a. af Myron Weiner (Weiner, 2011), er migrations og flygtningespørgsmål ikke længere alene anliggender for arbejds- eller integrationsministre, men er blevet til "high international politics", der engagerer statschefer og andre nøgleministerier, der er optaget af sikkerhedspolitiske spørgsmål. Det uforudsigelige ved de arabiske oprør tenderer til at gøre

migration til et endnu mere betydningsfuldt udenrigs- og sikkerhedspolitisk spørgsmål, som må forventes at blive et centralt forskningsfelt i de kommende år. En række forskningsprojekter har undersøgt migrationsbevægelser i Middelhavsområdet i de senere årtier og, hvis man tager udgangspunkt i EU, kan det hævdes at den politiske og institutionelle udvikling skaber store udfordringer for bestræbelserne på samarbejde i regionen. På den ene side har de komplekse vilkår for EU i Mellemøsten ført til pragmatiske tendenser i europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Seeberg, 2010a), på den anden side har også EU's egen udviklingsproblemer, institutionelt såvel som økonomisk, medført at udviklingen er blevet bremset og på nogle punkter sat i stå (Seeberg, 2010b).

EU har efter begivenhederne i 2011-12 at gøre med et Mellemøsten, hvor en depoliteret politisk kultur kendetegnet ved apati og valgabstinens er blevet erstattet med mere aktiv politisk deltagelse og en ny dynamisk offentlighedssfære. De arabiske oprør har påvirket relationerne mellem EU og de sydlige og østlige mediterrane stater, både i bred, overordnet forstand og mere specifikt hvad angår migration. Denne realitet reflekteres bl.a. i de officielle EU-hjemmesider, hvor EU har tilføjet en række nye initiativer med henblik på at forholde sig til migrationsspørgsmålet (Seeberg, 2012).

I en pressemeddelelse 18. november 2011 siger den svenske EU-kommissær for indre anliggender, Cecilia Malmström, at EU er i færd med at skabe "a strategic policy framework for migration and development, which is clear and consistent (...) The new EU Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) represents the strategic framework which is necessary to bring added value to the EU's and Member States' action in this area."¹ Et væsentligt element i GAMM er etableringen af såkaldte *Mobility Partnerships*, der i første omgang vil blive tilbudt EU's umiddelbare naboer, herunder Tunesien, Marokko og Egypten. Strategien forekommer dog tvetydig. På den ene side er det ambitionen at sikre, at Europa fortsat er en attraktiv destination i den globale konkurrence om arbejdskraft og talentmasse. Dette indebærer en voksende indvandring til Europa, for at kompensere for de demografiske ændringer hér. På den anden side vil EU skulle beskæftige sig med og udvikle politikker om ulovlig indvandring, illegal migration og den eksterne dimension af asyl- og flygtningespørgsmålet (Echagüe et al., 2011).

¹ European Commission, Press Release 18/11-2011: Stronger cooperation and mobility at the centre of the renewed EU migration strategy.

Perspektiverne i den europæiske aldring nævnes som en forudsætning for, hvad der sker fremover i forholdet mellem EU og de sydlige og østlige nabostater. Dokumentet insisterer desuden på at inddrage partnerlandene i samarbejdet om at bekæmpe de forskellige former for irregulær migration, i høj grad i et sikkerhedsperspektiv. GAMM-strategien rummer således fire temaer, som man vil beskæftige sig med, nemlig (1) at organisere og facilitere lovlig migration og mobilitet, at (2) forebygge og reducere ulovlig indvandring og menneskehandel, at (3) fremme international beskyttelse og forbedre den eksterne dimension af asylpolitikken og endelig (4) at optimere udviklingsdimensionen af migration og mobilitet.

Det understreges, at GAMM skal være migrant-centreret. Dog er det ikke nærmere specificeret, hvad der menes hermed, bortset fra at generelle bemærkninger understreger, at migranten er helt central for arbejdet og så vidt muligt skal have adgang til mobilitet. Migranternes menneskerettigheder er et afgørende tema GAMM, og denne dimension er i fokus for alle fire søjler. Hvert tema er beskrevet mere detaljeret i det officielle EU-dokument (EU-Commission, 2011a), der indeholder en lang række forslag og planer for arbejdet i forbindelse med migration, asyl og flygtninge. Mange af initiativer er imidlertid ikke blevet oprettet endnu. Der synes at være tale om forberedende arbejder, projekter i forskellige stadier eller direktiver under forhandling mellem EU-institutionerne.

De arabiske oprør og de regionale sikkerhedsperspektiver

Som påpeget af Daniel L. Byman og Kenneth Pollack har de arabiske oprør "shattered important geopolitical alignments, causing new ones to emerge. Diplomatic relationships, such as between Turkey and Syria and between Egypt and Israel, are under strain" (Byman and Pollack, 2011: 235). Det væsentlige i forbindelse med disse overvejelser er indtil videre ikke så meget de konkrete sikkerhedspolitiske forandringer, der er indtruffet som en konsekvens af begivenheder i 2011-12, men de ændringer, der kan blive en realitet.

For det første må det forventes, at den repolitiserede offentlighed i den arabiske verden medfører, at lokale og indenrigspolitiske spørgsmål markeres tydeligere. Den såkaldte "arabiske gade" har spillet en vis rolle for de arabiske regimers politiske praksis, men det lave niveau af politisk legitimitet i regionen har også altid haft til konsekvens, at den folkelige indflydelse har været underordnet regimernes egne interesser. Nye regeringer, der i højere grad afspejler befolkningernes opfattelser, kan få afgørende konsekvenser for de regionale alliancer og internationale alliancer.

Som et eksempel på dette kan nævnes den aktuelle situation i forholdet mellem Syrien og Libanon, der i meget høj grad influeres af den tragiske udvikling i forholdet mellem Bashar al-Assads regime og den syriske opposition. På grund af den "traditionelle" alliance mellem styret i Damaskus og Hizbollah, har Hassan Nasrallah i sine taler bakket op om de syriske overgreb og derved mistet enorme mængder af politisk kapital hos de arabiske masser, såvel i Libanon og generelt i Mellemøsten, hvor han ellers har stået som en af de få politiske ledere, der udfordrede Israel. I videre forstand er der næppe tvivl om, at den aktuelle udvikling har svækket ikke bare Syrien og Hizbollah, men dermed også den iranske indflydelse i Mashreq-området. I det perspektiv har udviklingen i Syrien også stor betydning for EU's muligheder for at varetage sine udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser i regionen, aktuelt i en kompleks situation, hvor russiske og kinesiske interesser også markerer sig med stor indflydelse på den videre udvikling.

Et andet eksempel er den udtalte valgsucces for de islamistiske partier ved valgene i 2011 i Egypten, Marokko og Tunesien (måske også ved kommende valg i Algeriet og Libyen). Indtil videre synes dette ikke at føre til de store forandringer, men givet en tilspidset situation i udviklingen fremover, hvor det f.eks. kommer til konflikt mellem islamisterne og repræsentanterne for de gamle regimer, kan dette få betydning for den regionale udvikling. I forhold til de regionale perspektiver, herunder ikke mindst forholdet til EU, er der potentielt store problemer i den politiske udvikling i Nordafrika. EU har traditionelt haft vanskeligheder med at nærme sig islamistiske partier i sine udenrigspolitiske aktiviteter i Mellemøsten (Seeberg, 2009) og den aktuelle politiske succes for islamisterne resulterer internt i EU i politiske konfrontationer baseret på markant forskellige opfattelser heraf hos de europæiske politiske ledere.

Kampen mod Gadaffi i Libyen bragte, på baggrund Sikkerhedsrådsresolution 1973, NATO på banen som aktør i konflikten. I marts 2011 etablerede NATO en no-fly zone over Libyen, som fik stor, måske afgørende, indflydelse på krigens forløb. Den 18. oktober karakteriserede generalsekretær Anders Fogh Rasmussen missionen som "one of the most succesful in NATO history". Også hvad udviklingen i Libyen angår, er det umuligt at sige, hvordan fremtiden vil forme sig i det hårdt plagede land, men det er et væsentligt sikkerhedspolitisk vilkår, at NATO synes at have spillet en positiv rolle, som kan få betydning for organisationens fremtid. I en evaluering af Libyen-operationen udtalte Rasmussen: "The security challenges facing Europe include conflicts in its neighborhood, such as in Libya; terrorism from failed states further away; and emerging

threats such as the proliferation of weapons of mass destruction (...) Making European defense more coherent, strengthening transatlantic ties, and enhancing NATO's connections with other global actors is the way to prevent the economic crisis from becoming a security crisis."² Synspunktet rummer en væsentlig sikkerhedspolitisk pointe, derved at det knytter EU's aktuelle problemer sammen med den rolle, som NATO har spillet i Libyen og understreger, at sikkerheden i det mediterrane rum er et for både EU og NATO afgørende spørgsmål.

Sammenfatning: EU og de sikkerhedspolitiske konsekvenser

På grundlag af de forandrede betingelser for sikkerhedssituationen i Middelhavsområdet, har det været ambitionen med denne artikel at diskutere EU's politiske relationer over for landene syd og øst for Middelhavet i lyset af de arabiske opstande i 2011-12. Med tendenserne siden 9.11 og tragedierne i Madrid og London i 2004 og 2005 til at sikkerhedsliggøre migrationsstrømmene mod EU som baggrund, har sammenknytningen af sikkerhed og migration udviklet nye dimensioner knyttet til de seneste migrationstendenser. Den uforudsigelige karakter af migrationsprocesserne i forbindelse med de arabiske oprør i 2011-12 bidrager til den intense sikkerhedsfokus knyttet til dem.

Den aktuelle situation i Syrien, der i sig selv har ført til flygtningestrømme ud af landet, har skabt nye sikkerhedspolitiske udfordringer for EU. De politiske alliancer i regionen. f.eks. mellem Iran, Hamas, Hizbollah og Syrien, påvirkes af den nye udvikling og dette fører til potentielle politiske konfrontationer, som kan få vidtrækkende regionale sikkerhedspolitiske konsekvenser.

En voksende europæisk fokus på de sikkerhedsmæssige konsekvenser af den nylige valgsucces for de islamistiske organisationer i Mellemøsten synes at være en realitet. Islamisterne har opnået stor succes ved valgene i Egypten, Marokko og Tunesien og i den europæiske offentlige sfære er der blevet givet udtryk for skeptiske synspunkter for ikke at sige afstandtagen til de foreløbige resultater af en ny demokratisk politisk kultur i nogle af de tidligere autoritære stater. Det forekommer nødvendigt med et europæisk paradigmeskift inden for dette felt, der rummer en erkendelse af, at politisk islam vil stå centralt i det politiske landskab fremover.

² Se NATOs hjemmeside: NATO After Libya. The Atlantic Alliance in Austere Times - by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen (http://www.nato.int/cps/en/SID-DBC5DBFC-3C2D4291/natolive/opinions_75836.htm)

Sikkerhedspolitisk vil det være en frugtbar antagelse, at nye konflikter i regionen snarere kommer fra (fortsat) social indignation end fra de nye (islamistisk dominerede) regeringer. Desuden vil det være væsentligt, at EU ikke åbenlyst vælger side, når der skal samarbejdes politisk, men samtidig også, at EU udvikler et overordnet strategisk svar på de nye udfordringer – der stiller krav (f.eks. til SCAF) og samtidig ærligt vedkender sig sine sikkerhedspolitiske prioriteringer.

NATO's Libyen-operation kan ses som en understregning af, at sikkerheden i den mediterrane region spiller en central rolle for EU – og for NATO. Operationen synes samtidig at antyde, som et interessant sikkerhedspolitisk vilkår, at NATOs rolle i forbindelse med opgøret med Gadaffi kan få betydning for organisationens fremtid.

Litteratur

- BITOULAS, A. 2012. Population and Social Conditions. *Eurostat. Statistics in Focus*. Brussels: European Commission.
- BYMAN, D. L. & POLLACK, K. 2011. Regional Actors. The Changing Balance of Power in the Middle East. In: POLLACK, K., ET AL (ed.) *The Arab Awakening. America and the Transformation of the Middle East*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- DEN HERTOOG, L. 2011. Revolutions and their immigrants: EU's response. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- ECHAGÜE, A., MICHOU, H. & MIKAIL, B. 2011. Europe and the Arab Uprisings: EU Vision versus Member State Action. *Mediterranean Politics*, 16, 329–335.
- EU-COMMISSION 2011a. The Global Approach to Migration and Mobility. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. In: EU-COMMISSION (ed.). Brussels.
- EU-COMMISSION 2011b. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A new response to a changing Neighbourhood. In: EU-COMMISSION (ed.). Bruxelles.
- FEUILHERADE, P. 2012. Refugee tides surge across Arab world. *The Middle East*, January/February 2012, 30-33.
- SEEBERG, P. 2009. The EU as a realist actor in normative clothes: EU democracy promotion in Lebanon and the European Neighbourhood Policy. *Democratization*, 16, 81-99.
- SEEBERG, P. 2010a. European Neighbourhood Policy, post-normativity and pragmatism. *European Foreign Affairs Review*, 15, 663-679.
- SEEBERG, P. 2010b. Union for the Mediterranean – pragmatic multilateralism and the de-politicization of European-Middle Eastern relations. *Middle East Critique*, 19, 287-302.
- SEEBERG, P. 2012. The Arab uprisings and the EU's migration policies – the cases of Egypt, Libya and Syria. *The 13th Mediterranean Research Meeting*. European University Institute. Robert Schumann Centre for Advanced Studies, Montecatini Terme (Italy), 21 - 24 March 2012.
- WEINER, M. 2011. Security, Stability, and International Migration. In: GEDDES., A. (ed.) *International Migration*. Los Angeles, London etc.: Sage.