

Det arabiske oprør og den europæiske pragmatik

Peter Seeberg

Det europæisk-mellemøstlige forhold udfordres i høj grad af hvad der i medierne er blevet døbt "det arabiske oprør" her i foråret 2011. Den europæiske reaktion afspejler EU's egen udvikling hvad angår mulighederne for at kunne spille en rolle. I den forbindelse kan der være god grund til at undersøge den transformation, der har fundet sted de senere år især med henblik på EU's institutioner og de rammer, der som en følge heraf sættes for EU's handlemuligheder.

Artiklen ser nærmere på EU's reaktioner siden begyndelsen af det arabiske oprør og diskuterer hvordan EU har tacklet udfordringerne fra Tunesien, Egypten og Libyen.

Aktuelle problemer og muligheder i EU's udenrigspolitiske struktur

Det er en væsentlig pointe, at der langt fra hvad angår det arabiske oprør er identitet mellem hvad man kan kalde EU's reaktion og de reaktioner, der er kommet fra de forskellige EU-medlemsstater. EU's nye udenrigspolitiske *set-up*, etableret på baggrund af Lissabon-traktaten, har ikke afgørende røkket ved EU's status som en aktør, der er kendetegnet ved at medlemsstaterne fortsat i høj grad ser sig selv som selvstændige stater med egen udenrigspolitik.

Som vist af bl.a. Desmond Dinan er udviklingen af EU's udenrigspolitik kendetegnet ved at være episodisk. Forandringerne af de traktater, der udgør fundamentet for EU's udenrigspolitiske aktiviteter, er foregået i trinvis bevægelser, ofte knyttet til nationale afgørelser, hvor EU-skeptiske befolkninger i Irland, Holland, Danmark osv. har blokeret for eller udskudt at EU skulle udvikle sig til en egentlig union med mere entydige statsagtige træk.

EU er en statslignende entitet og EU's udenrigspolitik har statsagtig karakter, men EU vil formentlig aldrig for alvor udvikle sig til en fuldt udviklet aktør – og slet ikke en superstat. EU vil snarere fortsætte med at være en samling af stater – stater, som anerkender værdien af at dele suverænitet og ressourcer inden for et spektrum af politikområder, men fortsætter med at se sig selv som integrerede dele af et internationalt system, hvor den enkelte stat fastholder ansvaret for de centrale dele af udenrigspolitikken, specielt hvad angår sikkerhed.

Med dobbeltudpegningen i 2009 af Cathrine Ashton som EU's høje repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og samtidig næstformand for EU-kommissionen, var det idéen at skabe en stærkere enhed i udenrigspolitikken. Samtidig skulle Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (European External Action Service) sætte en effektiv organisation bag den nye instans og sikre gennemslagskraft for EU udadtil. Det er ikke nogen hemmelighed, at kommissionsformand José Manuel Barroso ikke har været begejstret for det ændrede institutionelle *set-up* og med hans stærke profil i EU-arbejdet og mangeårige anciennitet i spidsen for EU's mest magtfulde politiske organ, kommissionen, bliver der jævnligt rejst tvivl om hierarkiet. Udpegningen af Herman von Rompoy til formand for Det Europæiske Råd har yderligere bidraget til dette og hvad der var tænkt som en stærk treenighed i spidsen for EU (euforisk udråbt til EU's "dreamteam" efter udpegningen i december 2009) er i det mindste for en tid endt som et ikke specielt velfungerende hierarki med Ashton som den reelt lavest placerede af de tre EU-ledere.

Udviklingen af Tjenesten for EU's Optræden Udadtil er ikke på plads endnu og verden har endnu til gode at se, hvordan dette udenrigspolitiske instrument

vil udvikle sig. Dertil kommer, at EU's seneste organ til Euro-Mediterrant samarbejde, Union for det Middelhavsregion, er gået helt i stå i sin udvikling, således at etableringen af det nye sekretariat i Barcelona angiveligt ikke har noget at foretage sig. At den tidligere egyptiske præsident, Hosni Mubarak, der blev udpeget som medpræsident for Unionen sammen med Nicolas Sarkozy, er trådt tilbage og nu er fængslet, tjener kun til at fuldende historien om udenrigspolitisk stilstand.

EU og oprørets forløb

Det arabiske oprør tog sin begyndelse i Tunesien i december 2010, hvor den heroiske grønthandler, Mohamed Bouazizi, tog sit eget liv. Dette førte til omfattende demonstrationer, der til slut endte med "forvisningen" af præsident Zine el-Abidine Ben Ali. Helt præcist foregik dette den 14. januar 2011, hvor Ben Ali efter 23 år ved magten officielt trådte tilbage og flygtede til Saudi-Arabien.

Tre dage efter Ben Alis flugt, den 17. januar 2011, udsendte Ashton en lidt uklarer meddelelse, hvori det hed, at "We are urging the Tunisian authorities to act responsibly, preserve peace, show restraint and avoid further violence and casualties. We condemn any actions aiming at further destabilising the security situation (...) Tunisia has reached a point of no-return. The EU will stand side by side with Tunisians as they pursue their peaceful and democratic aspirations." Udtalelsen vakte opsigt, idet udsagnet om ikke at destabilisere landet, blev opfattet som det forsigtige EU's ønske om stabilitet frem for alt. Der var således ikke nogen entydig opbakning til oprørerne og det blev der lagt mærke til i Mellemøsten.

Oprøret i Egypten, den arabiske verdens folkerigeste stat og hjemsted for Den Arabiske Liga, blev overalt i verden fulgt intenst. Selvsagt også i Bruxelles, der i mange år havde støttet Mubaraks regime og var blevet kritiseret for det. Oprøret indledtes i januar og den indtil det tidspunkt største manifestation fandt sted den 25. januar på en national fridag, hvor der foruden i Cairo var demonstrationer i byerne Alexandria, Assiut, Aswan, Mansura og Tanta. Den 29. januar opløste Mubarak regeringen, men fastholdt at han ikke selv ville træde tilbage.

Få dage efter, den 1. februar, meddelte Mubarak imidlertid, at han ikke ville genopstille til præsidentvalget i september. Dette afstedkom en reaktion fra EU's side, idet Ashton, i en officiel meddelelse, markerede, at: "Mr Mubarak has already made it clear that he is not standing again. How they do this transition must be for them to do, and for us to support them in doing. It is really important now that we see calm, we see dialogue, we see things move forward, and for a timetable that gives confidence to people, that things are going to

change." Hun oplyste samtidig, at hun ville tage til Cairo og holde møder med styret, men også at dette ikke var nært forestående.

Denne politik blev i de efterfølgende måneder fulgt op med støtte til de demonstrerende egyptere, men også med opfordringer til moderation og hensyn til stabilitet og sikkerhed. I modsætning til hvad man kunne have frygtet forløb den egyptiske opstand forholdsvis fredeligt. I det perspektiv forekom den europæiske reaktion næppe uhensigtsmæssig, men et mere entydigt pres fra europæisk side havde naturligvis været en mulighed og kunne måske have bidraget til en anderledes, mere forpligtende demokratisk proces.

I Libyen indledtes oprøret med demonstrationer i Benghazi, der ret hurtigt blev fulgt af en udvikling, som pegede i retning af Gaddafi-regimets snarlige fald. Det lykkedes imidlertid Gaddafi at retablere dominansen i store dele af landet og en overgang så det ud til at oprøret ville blive nedkæmpet igen. Stillet over for en trussel om en massakre i Benghazi besluttede FN at etablere et flyveforbud over Libyen for, som det hed i resolutionen, at udtrykke sin "determination to ensure the protection of civilians and civilian populated areas", som det siden blev NATO's opgave at gennemføre militært.

EU's rolle i forbindelse med Libyen har været inkonsekvent og uklar, ikke mindst i form af modsætninger mellem enkeltstater og den officielle EU-linje, både i henseende til, at nogle enkeltstater har ønsket en mere aktiv praksis, eventuelt i form af direkte militær intervention og også det modsatte: der har været markeringer, som tilkendegav at man ikke skulle gå ud over FN-mandatet, men snarere det modsatte. Trods alt har der vel været en vis grad af konsensus om en hårdere linje over for Gaddafi og i det perspektiv forekom det bemærkelsesværdigt, at tonen i Ashton's statements over for Gaddafi ikke blev skærpet mere end tilfældet var. Så sent som den 5. maj fremsatte hun således denne udtalelse om politikken fra EU's side "the focal point for the work we will now undertake with a view to a ceasefire and an inclusive national dialogue (...) must lead to a political transition that reflects the will of the Libyan people." Der er næppe tvivl om, at dette var hvad man på baggrund af FN's resolution om Libyen kunne blive enige om, man alligevel kan det undre, at der ikke fremsattes en mere entydig kritik af Gaddafis regime. Man kunne berettiget spørge, om det så langt henne i den interne konflikt i Libyen var nødvendigt at foreslå en våbenhvile, som man vidste, ville blive afvist af oprørerne?

EU's udenrigspolitiske pragmatik

Det forekommer relevant at spørge, hvorfor den europæiske udenrigspolitik fortsat har denne forsigtige, kompromissøgende karakter. Årsagen skal utvivlsomt findes i flere forskellige årsager. For det første skyldes det EU's egen udvikling, præget af de episodiske ændringer i EU's udenrigspolitiske institutio-

ner. Denne udvikling resulterer i, at der kun langsomt foregår en opbygning af en bevidsthed om at EU rent faktisk i dag er ved at have udviklet udenrigspolitiske instrumenter, som kunne indebære en betydelig mere aktiv global rolle. Så længe der ikke er en europæisk konsensus om dette, vil det være vanskeligt at opnå større handlekraft.

Politikken har været baseret på naboskabspolitikens ambition om en ring af stabilitet og ro i nærområdet. EU har således i det seneste årti (siden 11. september 2011) funderet sin politik i den mediterrane region på sikkerhed. Det har været baggrunden for en pragmatisk, stiltiende støtte til de autoritære regimer i en mere eller mindre velbegrundet formodning om, at alternativet ville være islamisme eller en kaotisk, "libaniseret" tilstand af ustabilitet eller i værste fald borgerkrig. Siden 2003/4 har EU søgt at udfolde sin Naboskabspolitik (ENP), som netop har til hensigt at sikre stabilitet, ro og orden. Politikken er blevet til gennem etableringen af bilaterale aftaler, som skulle binde EU's omgivelser til en kontrakt – den positive konditionalitet, der er en central byggesten i EU-samarbejdet med de 16 stater, der indgår i ENP. I 2008 blev Union for the Mediterranean etableret, men indtil videre er dette initiativ ikke blot tilnærmelsesvist blevet realiseret.

Meget tyder på, at den pragmatisk anlagte ENP i flere år fremover vil være det dominerende udenrigspolitiske instrument for EU. Såfremt dette er tilfældet, vil det styrke indtrykket af EU som en pragmatisk aktør, der lægger stor vægt på at udenrigspolitisk aktivitet i Mellemøsten handler om stabilitet, sikkerhed, ro og orden. Dette afspejles i de udspil, som EU er fremkommet med i foråret 2011 – foråret, hvor Mellemøsten afgørende forandredes på baggrund af det arabiske oprør. Det hører med til historien, at personspørgsmålet også spiller en rolle: Ashton står svagt i kampen om at komme til at udfylde den position, hun principielt er tiltænkt.

EU har gennem de senere år udviklet en udenrigspolitisk praksis knyttet til de instrumenter, som er blevet etableret, ikke mindst den europæiske naboskabspolitik, som i dag fremstår som det mest troværdige og måske også mest effektive udenrigspolitiske instrument. Meget tyder på, som det er blevet fremhævet af Federica Bicchì og Richard Gillespie, at naboskabspolitikken vil være den dominerende udenrigspolitiske tilgang fremover – fremhævet bl.a. i det nyeste nummer af tidsskriftet *Mediterranean Politics*.

Konklusion

EU's officielle politik repræsenterer det muliges kunst, en pragmatisk stillingtagen, der synes at bygge på en historisk tradition for ikke at lægge sig ud med nogen – hverken internt (enkelstaternes behov for at kunne forfølge sin egen dagsorden og om nødvendigt lægge låg på en folkelig skepsis) eller eksternt

(EU's omgivelser i øst og syd, der sjældent – end ikke retorisk – udfordres). EU's langsommelige og episodiske institutionsudvikling bærer en del af "skylden", men det er formentlig også et mere principielt vilkår, som har at gøre med, at EU næppe nogensinde vil blive en statslig aktør i traditionel forstand.

Måske kan det arabiske oprør bidrage til i en vis grad at ændre dette billede, for der er næppe tvivl om, at støtten til en demokratisk udvikling i Mellemøsten er en populær sag, som det ikke koster stemmer at forfægte. Der vil derfor formentlig være en både folkelig og mediemæssig opbakning til forholdsvis skarpe udmeldinger fra EU's side. At disse ikke ligefrem har præget forløbet indtil nu, har at gøre med et bredspektret sæt af forklaringer, der strækker sig fra en svag "udenrigsminister" Ashton til EU's udenrigspolitiske udvikling i forlængelse af Lissabon-traktatens implementering.

Litteratur

Alexander, Christopher. The Rise and Fall of Ben Ali, in Glasser, Susan B., Marc Lynch & Blake Hounshell (eds., 2011). *Revolution in the Arab World. The Unmaking of a Region*, Foreign Policy, The Slate Group.

Bicchi, Federica. The Union for the Mediterranean, or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations, *Mediterranean Politics*, 2011, 16, 1, pp. 3–19.

Dinan, Desmond. *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, New York, Palgrave Macmillan, 3rd Edition, 2005.

Europakommissionens officielle hjemmeside: http://europa.eu/index_en.htm

FN's resolution om Libyen, se <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/39/PDF/N1126839.pdf?OpenElement>

Golia, Maria. Egyptians usher in a new era of democracy, *The Middle East*, Issue 422, May 2011.

Heydemann, Steven. What Tunisia Will Mean for Arab Democracy, in Glasser, Susan B., Marc Lynch & Blake Hounshell (eds., 2011). *Revolution in the Arab World. The Unmaking of a Region*, Foreign Policy, The Slate Group.

Hounshell, Blake: The Revolution Is Not Over, in Glasser, Susan B., Marc Lynch & Blake Hounshell (eds., 2011). *Revolution in the Arab World. The Unmaking of a Region*, Foreign Policy, The Slate Group.

Seeberg, Peter. European Neighbourhood Policy, post-normativity and pragmatism. *European Foreign Affairs Review*, 15, 2010, pp. 663-679.

Seeberg, Peter. Union for the Mediterranean – pragmatic multilateralism and the de-politicization of European-Middle Eastern relations. *Middle East Critique*, 19, 2010, pp. 287-302.

Vesely, Milan. Why is the West bombing Libya? *The Middle East*, Issue 422, May 2011.