



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
STRANDGADE 56 • 1401 København K
32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

DIIS Brief 35

Fra urolig periferi til venlige naboer? EU's naboskabspolitik for Middelhavslandene i Syd

Helle Malmvig, forsker ved DIIS

Januar 2004

”It is in the European interest that countries on our borders are well-governed. Neighbours who are engaged in violent conflict, weak states where organised crime flourishes, dysfunctional societies or exploding population growth on its borders all pose problems for Europe”¹

EU har sat forholdet til de nye nabostater på dagsordenen. Det bliver en af de største udenrigs- og sikkerhedspolitiske udfordringer efter udvidelsen: For EU vil skabe sikkerhed, demokrati og økonomiske reformer i landene omkring sig uden at stille et medlemskab i udsigt.

Med optagelsen af de 10 Central- og Østeuropæiske lande får EU nye naboer og andre rykker tættere på – fra Marokko i syd til Rusland i øst. Fælles for de nye nabostater er, at de ikke umiddelbart kan opnå medlemskab af Unionen. Samtidig er de alle politisk, socialt og økonomisk ustabile; de er præget af korrupte og udemokratiske regimer, af lave vækstrater og høj arbejdsløshed, og af interne religiøse og etniske spændinger.

¹ Javier Solana, *A Secure Europe in a Better World*, European Council, Thessaloniki, 20/06/2003.

I EU er der derfor bekymring for, at de ustabile vilkår i naboregionerne vil have negative konsekvenser for Europas egen sikkerhed. Særligt at det store politiske og økonomiske gab mellem staterne inden for og uden for fællesskabet, får spill-over effekter, i form af større illegal indvandring, flygtningestrømme, organiseret kriminalitet og terrorisme.

Efter Murens fald har EU primært håndteret ustabilitet og sikkerhedsproblemer i landene omkring dets grænser ved at stille et medlemskab af Unionen i udsigt. Det har været en succesfuld sikkerhedsstrategi. Optagelse i EU blev nemlig betinget af, at ansøgerlandene reformerede deres politiske og økonomiske systemer i overensstemmelse med EU's *acquis* og værdier. Udsigten til medlemskab blev en effektiv gulerod, der fik de tidligere socialistiske regimer i Øst- og Centraleuropa til at indføre demokrati og undergå skrappe økonomiske liberaliseringsprogrammer.

Men EU kan ikke udvides uendeligt. Rumænien, Bulgarien, Tyrkiet og landene på Vestbalkan kan blive de næste i rækken, og det er tvivlsomt om EU bagefter kan – eller vil – optage staterne i Kaukasus og Mellemøsten. Uden et tilbud om medlemskab frygter mange af de nye nabostater imidlertid, at de bliver ekskluderet fra Europas økonomiske udvikling og velfærd. De frygter, at EU vil bygge høje mure omkring sig, og at de vil forblive en fattig, urolig og afhængig periferi.

Dette er baggrunden for, at Unionen barsler med en samlet udenrigspolitik for de nye nabostater. EU vil designe en ny gulerod, der kan motivere nabostaterne til at gennemføre politiske og økonomiske reformer. I marts 2003 fremlagde Kommissionen sit bud på en naboskabspolitik, og få måneder senere fremsatte EU's udenrigspolitiske koordinator Javier Solana en ny europæisk sikkerhedsstrategi (COM(2003) 104 final). Også i dette oplæg står naboskabspolitikken centralt.

Dette research brief vil diskutere Kommissionens oplæg til en ny naboskabspolitik i forhold til Middelhavslandene i Syd.² Det vil argumentere for, at naboskabspolitikken skal vurderes i lyset af det allerede eksisterende samarbejde, som EU har med Middelhavslandene inden for rammerne af Barcelona Processen, og vise, at naboskabspolitikken risikerer at ”arve” mange af de problemer, som Barcelona Processen har været plaget af indtil nu.

Analysen falder i fire dele:

- Kommissionens udspil til en ny naboskabspolitik.

² Det vil sige Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Libyen, Marokko, Det Palæstinensiske Selvstyre, Syrien og Tunesien.

- Barcelona Processens ambitiøse målsætninger.
- Barcelona Processens forhindringer og dilemmaer.
- Naboskabspolitikken styrker og svagheder i forhold til den eksisterende Barcelona proces.

En ny gulerod

Målet med naboskabspolitikken er ambitiøst. Det handler om at skabe sikkerhed, demokratisering og velfærd i de stater omkring EU's nye grænser, som ikke umiddelbart har udsigt til medlemskab af Unionen.

Hvordan skal dette vanskelige mål nås? Kommissionens foreløbige svar er at kopiere den succesfulde model, som EU har brugt i forhold til udvidelsen med de Øst - og Centraleuropæiske lande. EU vil stille en ny attraktiv gulerod i udsigt, som kan motivere nabostaterne til politiske og økonomiske reformer. Den gulerod, som foreløbig er på tegnebrættet, er, at hver enkel nabostat gradvist kan få en *andel* i EU's indre marked. Nabostaterne kan altså på sigt opnå samme aftale, som Norge og Island har inden for rammerne af EØS- aftalen.

Til gengæld skal de gradvist tilpasse deres lovgivninger til EU's *acquis*, de skal liberalisere deres økonomier, og de skal demonstrere, at de tager del i EU's fælles værdier. Det vil sige demokrati, menneskerettigheder og retsstatsprincipper.

Det er med andre ord ikke forandringer, der kan ske over en nat. Derfor foreslår Kommissionen, at der bliver tilrettelagt et gradvist reformprogram for hvert enkelt land. Der skal således udarbejdes individuelle handlingsplaner, med specifikke tidsfrister og delmål, som det enkelte land skal leve op til. En gang årligt vil EU vurdere, om reformprocessen er på rette spor, og som belønning for at have opfyldt de fastlagte delmål, kan nabolandene få en større adgang til det indre marked og økonomisk støtte.

Den strategi, EU vil anvende til at skabe sikkerhed og stabilitet i de omkringliggende naboregioner, er således stærkt inspireret af "udvidelsesmodellen". Sikkerhed i EU's nærområde tænkes som et spørgsmål om at skabe demokratiske og økonomiske reformer, og vejen dertil nås ved økonomiske gulerødder og integration med EU.

Det er for EU en velkendt og velgennemprøvet strategi, der har nogle klare styrker. Den giver EU mulighed for at gøre det, EU kan bedst; at udnytte sine ”bløde” sikkerhedspolitiske instrumenter til at håndtere ”bløde” sikkerhedspolitiske trusler.

Inden for rammerne af Barcelona Processen har EU imidlertid allerede et omfattende samarbejde med nabostaterne i syd, som bygger på samme ”bløde” sikkerhedspolitiske strategi. I sit seneste oplæg om EU’s partnerskab med den arabiske verden, præsenterer Kommissionen således også naboskabspolitikken som en forlængelse af Barcelona Processen (D (2003) 10318). Men hvis naboskabspolitikken skal kunne styrke Barcelona Processen, så er det nødvendigt at se på de problemer, som har præget samarbejdet indtil nu.

Barcelona Processens mange mål

I 1990'erne blev der lanceret en række initiativer, som skulle fremme samarbejdet og integrationen mellem Middelhavslandene og Europa.³ Ingen af disse kan kaldes succeser, men Barcelona Processen er det initiativ, der har klaret sig bedst.

Da Barcelona processen blev indledt i 1995, så mange med optimisme på mulighederne for at skabe fred og større samarbejde mellem staterne omkring det sydlige Middelhav. Oslo Aftalen bragte håb om at den langvarige israelsk-palæstinensiske konflikt kunne løses, og den optimisme blev også afspejlet i Barcelona processens ambitiøse regionale målsætninger og organisering.

Barcelona Processen går således på tre ben. Det er både et bilateralt, regionalt og intra-regionalt samarbejde, som sigter på at forstærke relationerne mellem EU og Middelhavslandene og at fremme det regionale samarbejde mellem de arabiske stater og Israel.

Barcelona processen er også et bredt samarbejde, der omfatter økonomiske, sociale, kulturelle og sikkerhedspolitiske emner. Det er inddelt i tre sektorer eller søjler. Første søjle drejer sig om samarbejde inden for sikkerhed og politik, og målsætningen er at skabe en zone af fred og stabilitet i Middelhavsregionen. Anden søjle handler om økonomisk og finansielt samarbejde. Her er målet at skabe velfærd og frihandel. Tredje søjle omhandler social og kulturel udveksling, og målet er at opnå større forståelse mellem civilisationer og at forstærke båndene mellem civilsamfundene i EU og Middelhavslandene.

Målsætningerne for Barcelona Processens samarbejde ligner således naboskabspolitikken til forveksling. Ligesom naboskabspolitikken søger Barcelona Processen at skabe sikkerhed og stabilitet i staterne omkring det sydlige Middelhav gennem integration, økonomisk udvikling og demokratiske reformer.

Barcelona Processen har imidlertid ikke været en ubetinget succes. De mest kritiske røster har kaldt processen "et ineffektivt og glorificeret handelssamarbejde", mens de mere positive har lagt vægt på, at den har skabt et forum for dialog mellem EU og Middelhavslandene. Langt de fleste er dog enige om, at resultaterne ikke har stået mål med intentionerne.

³ Blandt andet CSCM-initiativet, 5 + 5-dialogen, NATO's Middelhavs Dialog, og Barcelona Processen.

Barcelona Processens mange forhindringer

Årsagerne til Barcelona samarbejdets begrænsede succes handler dels om de sikkerhedspolitiske forhold i regionen selv, herunder Middelhavslandenes opfattelse af samarbejdet, og dels om hvordan EU i praksis har håndteret Barcelona Processens mange vanskelige og modstridende mål.

Barcelona Processen set fra Syd

I forhold til Middelhavslandenes opfattelse af Barcelona Processen kan der peges på fire forhold, som har gjort samarbejdet vanskeligt. Disse handler om den israelsk-palæstinensiske konflikt, om Middelhavslandenes mistillid til EU's sikkerhedspolitiske motiver, om de destabiliserende virkninger af den økonomiske liberalisering og om regeringernes modvilje mod demokratiske og politiske reformer.

Den hendøende fredsproces i Mellemøsten har været en af de afgørende forhindringer for Barcelona Processens multilaterale samarbejde. Selvom Barcelona Processen og fredsprocessen *formelt* skulle holdes adskilt, så har den israelsk – palæstinensiske konflikt *reelt* lammet det regionale samarbejde om politik og sikkerhed. De arabiske stater har således ikke villet diskutere ”hårde” sikkerhedspolitiske spørgsmål om nedrustning, våbenkontrol eller ikke-spredning, så længe Mellemøstkonflikten ikke var løst, og med optrapningen af den israelsk-palæstinensiske konflikt har flere af de arabiske stater nægtet at deltage i topmøderne mellem EU og Middelhavslandene.

Middelhavslandenes mistillid til EU's intentioner og mål har også gjort samarbejdet vanskeligt. De har fra begyndelsen været skeptiske i forhold til EU's egentlige motiver til at lancere det omfattende samarbejde og ser på mange måder Barcelona Processen som et forsøg fra EU's side på at forfølge sin egen sikkerhedspolitiske dagsorden. EU er ifølge Middelhavslandene ikke interesseret i at åbne sine markeder og gå i dialog med Syd, men vil blot have landene til at patruljere deres grænser tilstrækkelig effektivt og sikre, at urolighederne og ustabiliteten ikke spreder sig til EU. Snarere end partnerskab og gensidig forståelse handler Barcelona Processen – fra Middelhavslandenes perspektiv – om, at EU vil imødekomme trusler fra Middelhavet mod Europa, i form af organiseret kriminalitet, islamistisk terror og illegal indvandring.

Mistilliden til EU gælder også på det økonomiske område. Her har den begyndende liberalisering af Middelhavslandenes økonomier og nedbrydelsen af told- og handelsbarrierer først og fremmest været til fordel for Europa. Blandt andet gælder frihandelsaftalerne mellem EU og Middelhavslandene kun for visse varer, idet landbrugs- og tekstilvarer er undtaget for at beskytte de

europæiske producenter. Den gradvise afskaffelse af toldbarrierer har også belastet Middelhavslanternes skrøbelige økonomier. Det skyldes dels, at deres statsbudgetter er afhængige af den indtægt, de får fra tolden på udenlandske varer, og dels at konkurrencen fra europæiske varer truer den hjemlige industri. Privatiseringen af industrien og konkurrencen fra de europæiske producenter truer også den sociale stabilitet i Middelhavslanternene og regimernes greb om magten. I flere af Middelhavslanternene er arbejdsløsheden på 30 procent og ungdomsarbejdsløsheden endnu højere. Yderligere økonomiske stramninger kan derfor lede til social uro og forstærke befolkningernes utilfredshed med de siddende regimer.

Regeringerne i Middelhavslanternene er dog ikke bare bekymret for at den økonomiske liberalisering kan lede til deres fald. De ser også Barcelona Processens målsætninger om fremme af demokrati og respekt for menneskerettighederne som et indgreb i deres nationale suverænitet og som et forsøg på at eksportere vestlige værdier til Middelhavsregionen. Det handler naturligvis også om, at de autoritære regeringer frygter, at deres politiske og økonomiske magtbaser bliver undermineret, hvis de indleder en egentlig liberalisering og demokratisering. Sporene fra Algeriet skræmmer: Frie valg kan bringe islamistiske oppositionspartier til regeringsmagten, sådan som det var tilfældet, da FIS (Front Islamique du Salut) vandt en overvældende sejr i den første runde af de algeriske parlamentsvalg i 1991, og hæren efterfølgende annullerede den anden valgrunde.

EU's håndtering af Barcelona Processens målsætninger

Barcelona processens manglende succes handler imidlertid også om, hvordan EU reelt har håndteret samarbejdets mange modsætningsfyldte og ambitiøse krav. EU har skullet balancere på en knivsæg og har ofte skullet vælge mellem kortsigtede og langsigtede målsætninger for samarbejdet og mellem konkurrerende forklaringer på årsagerne til Middelhavslanternenes problemer og ustabilitet.

Dilemmaet mellem det korte og det lange sigt gælder især for Barcelona Processens mål om at styrke retsstatsprincipper, menneskerettigheder og demokrati i Middelhavslanternene. EU har på den ene side set de autoritære regimer og den manglende demokratisering som en af de primære årsager til Middelhavslanternenes ustabilitet og de islamistiske gruppers fremmarch. På den anden side har EU ligeledes frygtet, at demokratisering og reformer kunne lede til politisk uro og føre islamistiske oppositionsbevægelser til regeringsmagten. På den vis er de siddende regimer både blevet set som garanter for stabilitet og en pro-vestlig orientering og som selve kilden til den politiske ustabilitet i Middelhavslanternene.

I praksis har det betydet, at EU har ført en paradoksalt politik. EU har været tilbageholdende med at stille betingelser om politiske reformer og med at yde støtte til ngo'ere og politiske bevægelser i civilsamfundene af frygt for konsekvenserne på kort sigt, og har dermed ikke kunnet forfølge Barcelona Processens langsigtede mål om at fremme politisk liberalisering og demokratisering.

I stedet er Barcelona Processens økonomiske samarbejde blevet prioriteret via MEDA-programmets økonomiske bistand til Middelhavslandene og indgåelsen af individuelle associeringsaftaler mellem EU og de enkelte Middelhavslande. Således er 0,5 procent af EU's samlede midler til Middelhavslandene gået til demokratistøtte, mens der er blevet givet 200 gange så meget i støtte til den økonomiske reformproces. Det skyldes blandt andet, at EU har set de økonomiske omstrukturingsprogrammer og frihandelsaftaler som et af de vigtigste instrumenter til at skabe politisk stabilitet og økonomisk udvikling på længere sigt. EU har håbet på at de økonomiske reformprogrammer og nedbrydningen af toldbarrierer ville lede til større vækst, handel og udenlandske investeringer, og at støtten til mindre private virksomheder kunne modvirke de økonomiske og sociale konsekvenser af statens tilbagetrækning fra økonomien og den øgede konkurrence fra udenlandske varer.

Frihandelsaftalerne og reformprogrammerne har imidlertid ikke ført til økonomisk vækst og øgede investeringer, snarere tværtimod. Handlen mellem EU og Middelhavslandene er steget, men det er EU, som indtil nu har draget fordel af den øgede liberalisering og handel. Landbrugs- og tekstilvarer har ikke været en del af associeringsaftalerne, og EU har fra begyndelsen understreget, at MEDA-programmet ikke skulle ses som en form for europæisk Marshallplan for Middelhavslandene i syd.

Dermed har EU ligeledes fulgt en paradoksalt strategi i forhold til Barcelona processens økonomiske målsætninger om øget velfærd og frihandel. Associeringsaftalerne og det økonomiske samarbejde har ikke ledt til økonomisk vækst og stabilitet, men i stedet genereret et handelsoverskud i EU's favør, der langt overstiger den økonomiske bistand, som EU giver gennem MEDA-programmet.

Naboskabspolitikken – tur –retur

Er naboskabspolitikken et svar på de mange udfordringer og dilemmaer som Barcelona Processen har været præget af? Eller vil Barcelona Processens problemer følge med over i den nye naboskabspolitik?

Kommissionens aktuelle udspil har tre klare styrker i forhold til Barcelona Processen. For det første gøres respekten for menneskerettigheder, demokrati og retsstatsprincipper til en af de tre betingelser, som regeringerne i Middelhavslandene skal opfylde for at opnå større økonomisk støtte og adgang til det indre marked. Hermed lægger Kommissionen op til, at kravene om politiske reformer skal tages mere seriøst, end de hidtil er blevet inden for rammerne af Barcelona Processen.

For det andet vil udarbejdelsen af individuelle handlingsplaner med benchmarks, tidsfrister og evalueringer virke forpligtende over for såvel Middelhavslandene som EU. Det vil blive langt sværere for EU at vende det blinde øje til, hvis regeringerne i Middelhavslandene ikke lever op til fastlagte krav om demokratisering og overholdelse af menneskerettighederne. Handlingsplanerne kan – i modsætning til Barcelona Processens generelle hensigtserklæringer – skabe større gennemsigtighed om, hvilke mål der skal nås, og hvornår de er blevet overtrådt.

For det tredje kan naboskabspolitikken bilaterale handlingsplaner og fokus på de enkelte stater skabe bedre betingelser for det sikkerhedspolitiske samarbejde om eksempelvis terrorisme bekæmpelse eller organiseret kriminalitet. Naboskabspolitikken nedtoning af det multilaterale samarbejde gør det muligt at omgå de regionale konflikter, som har blokeret store dele af det sikkerhedspolitiske samarbejde inden for Barcelona Processen. Samarbejdet kan dermed undgå at blive gidsel af udviklingen i den israelsk-palæstinensiske konflikt.

Imidlertid risikerer mange af Barcelona Processens grundlæggende problemer at følge med over i naboskabspolitikken. Middelhavslandenes mistillid til EU's sikkerhedspolitiske motiver vil fortsat være svære at overkomme, og følelsen, af at det er EU som sætter dagsordenen og betingelserne for samarbejdet, kan blive forstærket, fordi vægten bliver lagt på det bilaterale samarbejde og de individuelle handlingsplaner.

Dette gælder også for det økonomiske samarbejde og naboskabspolitikken krav om økonomisk liberalisering. For selv om en større adgang til det indre marked kan virke som en effektiv gulerod, så vil de skrappe økonomiske reformprogrammer tage tid. I overgangsperioden vil liberaliseringen stadig presse Middelhavslandenes hjemlige økonomier og risikere at øge de sociale spændinger og befolkningernes utilfredshed med de siddende regimer. Også i forhold til den politiske reformproces risikerer naboskabspolitikken – ligesom Barcelona Processen – at EU i praksis bliver fanget af de modstridende målsætninger om demokratisering og menneskerettigheder på den ene side og ønsket om stabilitet og øget samarbejde om terrorbekæmpelse på den anden.

Derudover er der en fare for, at naboskabspolitikken kaster nogle af Barcelona processens vigtige målsætninger om at styrke det intra-regionale samarbejde mellem Middelhavslandene overbords. Det er endnu ikke afklaret, hvordan naboskabspolitikken konkret skal supplere eller erstatte Barcelona Processen, men det er problematisk, hvis Barcelona Processens visioner om at fremme det indbyrdes samarbejde mellem Middelhavslandene falder bort. For hvis Middelhavslandene på sigt skal blive en ligeværdig samarbejdspartner, der kan løse nogle af sine egne regionale problemer og tale med én stemme over for EU, så gælder det også om at støtte udviklingen af sub-regionale samarbejdsorganisationer og initiativer.

Naboskabspolitikken kan puste nyt liv i Barcelona Processens forsøg på at skabe demokrati og økonomisk udvikling i Middelhavslandene. Men det er nødvendigt, at den i højere grad bygger på systematisk analyse af det hidtidige samarbejdes succeser og fiaskoer. Få kan være uenige i naboskabspolitikken's målsætninger, men Barcelona Processen viser, at vejen til deres realisering er belagt med forhindringer.

Udvalgt baggrundslitteratur

Batt, Judy, Lynch, Dov, Missiroli, Antonio, Ortega, Martin og Triantaphyllou, Dimitrios (2003), *Partners and Neighbours: A CFSP for a Wider Europe*, Chaillot paper no. 64, ISS.

Cassarino, Jean-Pierre (1999), "The EU-Tunesian Association Agreement and Tunisia's Structural Reform Program", *The Middle East Journal*, vol. 53, no.1, s.59-74.

Hollis, Rosemary (2000), "Barcelona's First Pillar: An Appropriate Concept for Security Relations?" i Behrendt, S. & Hanelt, C.P. (red.) *Bound to Cooperate – Europe and the Middle East* Bertelsmann Foundation Publishers: Güttersloh. s. 107-33.

Holm, Ulla (2001), "Maghreb: Europas sikkerhedspolitiske periferi". *Militært Tidsskrift*. årg. 130, nr. 3, s. 237-251.

Joffe, George (1999), "The European Union and the Maghreb in the 1990s" i Zoubir, H.Y. (red.) *North Africa in Transition. State, Society, and Economic Transformation in the 1990s*. University Press of Florida: Miami/Jacksonville.

Spencer, Claire (2001), "The EU as a Security Actor in the Mediterranean: Problems and Prospects" i Tanner, Fred (red.) *The European Union as a Security Actor in the Mediterranean*, Zürger Beiträge nr. 61, Zürich.

Wallace, William (2003), *Looking After the Neighbourhood: Responsibilities for the EU-25*, Notre Europe, Policy papers No. 4