



**DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES**  
STRANDGADE 56 • 1401 Copenhagen K  
+45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

## **DIIS Brief**

# **Stadig et Trekantsdrama? Europæisk og amerikansk sikkerhedspolitik i Mellemøsten siden Irak-krigen**

**Helle Malmvig og Martin Fernando Jakobsen**  
April 2006

Mellemøsten har traditionelt været et af de områder, der har splittet Europa og USA, og med Irak krigen så det ud til, at de to sider af Atlanten for alvor var på vej i hver sin retning. Dette brief ser på udviklingen i amerikansk og europæisk Mellemøstpolitik siden spliden om Irak. I modsætning til Robert Kagans berømte påstand om, at USA er fra det maskuline Mars og Europa fra det feminine Venus, viser det, at der er stærke idealistiske elementer i amerikansk Mellemøstpolitik såvel som realistiske strenge i europæisk politik. På centrale områder har Europa og USA rent faktisk bevæget sig nærmere hinanden de seneste tre år, og til dels overtaget nogle af hinandens politikker. Den gælder især på tre vigtige punkter: 1) tilgangen til Irans nukleare program og brugen af pisk og gulerod, 2) vigtigheden af multilaterale politikker og institutioner i Mellemøsten, 3) tilgangen til demokratifremme overfor hensynet til sikkerhed og stabilitet .

**Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS**

## **Indledning:**

Europa fører de svages politik, mens USA kræver den stærkes ret. Europa skyr brugen af militær magt og mener, at verdenen kan blive et ligeså fredeligt sted som Europa selv, hvis blot internationalt samarbejde og international ret bliver sat i højsædet. USA derimod ved, at i sidste instans er det kun magt og nationale egeninteresser, der tæller. Europa og USA forstår derfor ikke længere hinanden, og de taler ikke længere samme sikkerhedspolitiske sprog. Europa står på planeten Venus, mens USA står på Mars. Robert Kagan maler med den brede pensel, når han i bogen '*Of Paradise and Power*' tegner dette provokerende billede af amerikansk og europæisk sikkerhedspolitisk tænkning; et billede som har vakt genklang hos forskere, medier og politikere.

Men holder Kagan's beskrivelse stik? I kølvandet på den amerikansk-europæiske strid om Irak krigen, fik fortællingen om "Mars og Venus" en enorm udbredelse. Den transatlantiske krise over Irak bekræftede for mange, at Europa og USA havde bevæget sig i to vidt forskellige retninger. Uenighederne handlede tilsyneladende ikke blot om de øjeblikkelige brændpunkter og divergerende politikker i regionen. Bag om de dagsaktuelle spørgsmål gemte der sig endnu dybere skel i den måde, hvorpå USA og Europa forholdt sig til de store temaer om magt og orden i international politik. Med Kagans analyse in mente blev USA og Europa eksponenter for hver sin konkurrerende strategi. Amerikansk sikkerhedspolitik blev set som eksponent for den såkaldte *Realisme*; dvs. den magtfuldes enegang, og den stærkes ret, mens Europa blev set som eksponent for den såkaldte *Idealisme*; de moralske synspunkter og de bløde sikkerhedsstrategier.

Dette brief vil se nærmere på den amerikanske og europæiske Mellemøstpolitik siden striden om Irak krigen. Det vil vise, at billedet af et realistisk og magttænkende USA og et idealistisk og magtskyende Europa på mange punkter ikke holder stik; selv når det gælder en så strategisk vigtig region som Mellemøsten. Den nuværende amerikanske Mellemøstpolitik indeholder således stærke idealistiske elementer, ligesom den europæiske politik har flere realistiske strenge. Forholdet USA, Europa, Mellemøsten er således ikke et nær så dramatisk trekantsdrama som for tre år siden. På centrale områder har Europa og USA rent faktisk bevæget sig nærmere hinanden siden 2003, og til dels "overtaget" nogle af hinandens politikker. Dette brief vil vise at den tendens især gælder på tre vigtige områder:

- Vægtningen af henholdsvis *forhandling og sanktioner, piskan og guleroden*, når det drejer sig om det helt aktuelle spørgsmål om styret i Teheran og Irans nukleare program.
- Tilgangen til *multilaterale initiativer og samarbejdsprogrammer* i regionen, eksempelvis indenfor rammerne af NATO og G8.
- Tilgangen til *demokratifremme og forandring* overfor hensynet til *sikkerhed og stabilitet*, eksempelvis i forhold til Irak eller det sikkerhedspolitiske samarbejde med Egypten og Saudi Arabien.

### **Piskan og guleroden: EU og USA's tilgang til Irans atomprogram**

Hvor stor en trussel er Iran, og hvordan skal præstestyret håndteres? Det er spørgsmål som traditionelt har splittet USA og Europa. Siden Shahens fald har USA forsøgt at inddæmme og isolere Iran, mens Europa har plæderet for dialog og handel. Diplomatiske forbindelser snarere end isolation er med til at åbne Iran for omverdenen og kan skubbe bag på de spirende politiske reformprocesser, lød det europæiske argument op igennem 1990erne. Indtil Iran har ændret adfærd, skal landet isoleres og udsættes for økonomiske sanktioner, lød det til gengæld fra Washington.

I 2002 brød disse europæisk-amerikanske uenigheder for alvor ud i lys lue. Præsident Bush udpegede styret i Teheran som en del af "Ondskabens akse" og to hidtil ukendte nukleare installationer blev fundet i Natanz og Arak i Iran. For USA betød det, at Vesten ikke længere kunne nære nogen forhåbninger om, at det iranske styre ville indlede interne reformer af sig selv, og at der skulle gribes hårdt ind over for Irans nukleare ambitioner. Iran skulle om muligt føres for FN's Sikkerhedsråd og i sidste ende sanktioneres med militær magt. De europæiske regeringer mente derimod stadig, at "dialog til gengæld for handelsaftaler" kunne være med til at trække Iran i den rigtige retning.

I oktober 2003 opnåede Storbritannien, Frankrig og Tyskland (EU3) et foreløbigt diplomatisk gennembrud. EU3 forhandlede en aftale på plads med Iran, hvor Iran lovede at stoppe berigelsen af uran og accepterede internationale inspektioner mod at få europæisk atomenergi

teknologi. Aftalen blev ikke blot en diplomatisk sejr for EU, i kølvandet på Irak krigen blev EU3-aftalen også opfattet som et klart signal til USA. EU demonstrerede i praksis, at diplomatiske forhandlinger kunne være effektive redskaber i international politik, og at Europa igen stod samlet efter spliden om Irak. Med udgangen af 2003 så det med andre ord ud til, at USA og Europa endnu engang indtog de klassiske Mars-Venus positioner.

Men Teheran indleder et nu velkendt forhalingsforløb og i sommeren 2004 genoptager styret officielt bygningen af centrifuger til det nukleare program. Det bliver startskuddet på en gradvis tilnærmelse og arbejdsdeling mellem USA og Europa. USA bakker i højere grad op om EU's diplomatiske forhandlingsspor, og i marts 2005 giver USA indirekte EU3 gruppen flere gulerødder at gøre godt med i forhandlingerne med Iran, idet et muligt WTO medlemskab også bliver en del af EU's forhandlingspakke med Iran. Til gengæld for USA's blødere linie, lover EU at ville støtte brugen af pisk og sanktioner, hvis forhandlingerne med Iran mislykkes endnu engang.

Få måneder efter EU's forhandlingsforsøg påbegynder Iran igen nukleare aktiviteter. Samtidig bliver den ultrakonservative Ahmadinejad valgt som præsident. EU afbryder endeligt forhandlingerne med Iran og har siden støttet USA i kravet om at få IAEA til at sende Iran for FN's Sikkerhedsråd. Sikkerhedsrådet gav den 30. marts 2006 Iran en frist på 30 dage til at indstille berigelsen af uran.

Siden 2003 har EU således bevæget sig et godt stykke væk fra sin tidligere dialog og forhandlingsorienterede tilgang. EU har revurderet sit syn på Iran som kommende kernevåbenmagt, og ser Iran som en langt større trussel end Unionen gjorde for blot tre år siden. Selvom de fleste europæiske regeringer er tøvende med at gribe ind militært over for Iran, så er EU nu villig til at gribe til sanktioner.

I løbet af 2004 bevægede USA sig også gradvist i en ny retning. USA var parat til at støtte op om EU's incitamentsbaserede tilgang og lade EU lede forhandlingerne. Det har gjort positionen overfor Iran stærkere, for europæerne snarere end amerikanerne har afgjort, hvornår forhandlingsspoet var udtømt, og dermed hvornår pilsken skulle træde i stedet for gulerødderne. Både USA og Europa har set fordelene ved en fælles tostrengt strategi, og dermed foreløbigt undgået at gentage striden om Irak. Som vi skal se i næste afsnit, har

spliden om Irak også spillet en afgørende rolle for de amerikanske forsøg på at lancere nye multilaterale initiativer i Mellemøsten.

### **Bedre sammen end hver for sig?: Unilateralisme og multilateralisme i Mellemøsten**

Med USA's enegang i både Afghanistan og Irak, blev unilateralisme et meget anvendt begreb til at beskrive amerikansk Mellemøstpolitik. Overfor den amerikanske unilateralisme blev der ofte opstillet et såkaldt multilateralistisk Europa: Et Europa som i modsætning til USA indgik i tæt dialog med sine allierede og landene i Mellemøsten og som søgte fredelige løsninger gennem internationalt samarbejde og regionale partnerskabsprogrammer. Siden Irak krigen har USA og Europa imidlertid lanceret flere fælles multilaterale initiativer og samarbejdsinstitutioner, blandt andet indenfor rammerne af G8 og NATO.

G8 initiativet<sup>1</sup> blev det ene af de nye programmer. Det er i store træk inspireret af Helsinki Processen, og ideen bag er at styrke økonomiske og demokratiske reformer i regionen i samarbejde med mellemøstlige regeringer og civilsamfundsgrupper. De to NATO initiativer<sup>2</sup> i Mellemøsten er inspireret af NATO's succesfulde partnerskabsprogram (PfP-program) med landene i Østeuropa. Ideen med initiativerne var dels at styrke NATO's eksisterende *Middelhavsdialog* og dels at styrke sikkerhedspolitiske samarbejde med landene i Golf regionen.

USA blev den drivende kraft både i G8 og NATO initiativerne. USA var den, der skubbede bag på processen med at få de nye multilaterale programmer i gang, hvorimod de europæiske regeringer var mere langmodige, når det gjaldt om at føre sikkerhedspolitik af nye multilaterale spor. I modsætning til Europa var det afgørende for USA at få introduceret et multilateralt initiativ som *BMENA*. I kølvandet på den dybe splid om Irak krigen ville USA gerne vise, at der var fælles fodslag blandt allierede og partnere om demokratisering af Mellemøsten. Det nye multilaterale initiativ skulle sende signaler om, at USA ikke bare gik solo, når det handlede om de store linier i regionen, og at Amerika også var parat til at indgå i forpligtende samarbejde om strategisk vigtige spørgsmål. Samtidig ville det multilaterale G8 forum også give de konkrete fremtidige demokratiseringsprojekter en større troværdighed i

---

<sup>1</sup> Først kaldet *Greater Middle East Initiative* og senere efter europæisk kritik af de imperialistiske konnotationer kaldet *Broader Middle East and North Africa Initiative*, *BMENA*

<sup>2</sup> NATO's såkaldte *Middelhavsdialog* og *Istanbul Cooperation Initiative*

regionen og hos de øvrige partnere. USA var derfor parat til at gå langt for at få lanceret en multilateral platform, med mange aktører ombord.

Flere europæiske regeringer var dog skeptiske overfor det kommende G8 initiativ. I månederne op til G8 topmødet i sommeren 2004 rejste europæiske – og mange arabiske – regeringer og kommentatorer flere kritikpunkter. De påpegede, at initiativet udelukkende fokuserende på demokrati og ikke tog højde for den arabisk-israelske konflikt, at initiativet ikke var udformet i dialog med de arabiske regeringer, og at det forsøgte at dække et alt for bredt og kunstigt område, der strakte sig fra Marokko i Vest til Pakistan i øst. Flere understregede også, at EU allerede havde et lignende initiativ indenfor rammerne af den ni år gamle *Barcelona Proces*, og at der ikke var nogen grund til at lancere flere nye og overlappende initiativer, når det gjaldt Mellemøsten. Unionen barslede allerede med nye demokratiseringstiltag og initiativer, der skulle gøre Barcelona Processen mere gennemslagskraftigt, og EU ville hellere satse på sit eget initiativ end BMENA.

I månederne op til topmødet stod de europæiske lande med andre ord i en god forhandlingsposition. G8 topmødets stærk reviderede slutdokument kom da også til at indeholde tydelige europæiske fingeraftryk, blandt andet når det gjaldt den arabisk-israelske konflikt. På mange måder lignede slutdokumentet et EU dokument til forveksling, både når det gjaldt sproget og de mange henvisninger til vigtigheden af ejerskab, dialog, og partnerskab. Siden lanceringen BMENA i 2004 har der været afholdt to store topmøder i henholdsvis Marokko og Bahrain, og flere nye lande og organisationer udenfor G8 kredsen er også blevet en del af initiativet, deriblandt Danmark, Holland og Tyrkiet. Men BMENA er foreløbigt ikke blevet den kraftige motor for amerikansk-europæisk samarbejde i regionen, som den oprindeligt var tænkt som, og det er stadig primært USA, som driver initiativet fremad både politisk og finansielt.

Skepsissen over for *BMENA* gjaldt til dels også planerne om nye NATO tiltag. USA så gerne, at NATO kunne være med til at gøre demokratisering af Mellemøsten til et fælles projekt, og at Mellemøsten kunne blive en ny samlende mission i det nordatlantiske samarbejde. Op til Istanbul Topmødet i 2004 blev det livligt debatteret, om NATO skulle bidrage med styrker til Irak, spille en større rolle i Afghanistan eller ligefrem indgå i en mulig israelsk-palæstinensisk fredsløsning. Men flere europæiske regeringer var kritiske, især når det drejede sig om give

NATO en egentlig rolle i Irak. Lande som Tyskland, Frankrig, og Spanien ville ikke legitimere Irak krigen ad bagdøren og afviste i første omgang at bidrage med nogen former for personel til Irak. Istanbul topmødet mundede derfor ud i en mindre ambitiøs dagsorden om at uddanne irakiske sikkerhedsstyrker – både i og udenfor Irak – og om at styrke det man kan kalde NATO's "bløde" tiltag i regionen. I 2005 gav alle NATO lande tilsagn om at støtte uddannelse af irakiske sikkerhedsstyrker – også Tyskland, Frankrig og Spanien - og der blev oprettet et fælles College udenfor Bagdad. Den politiske del af NATO's Middelhavsdialog blev også mere synlig og har fået mere kød på benet. Der er eksempelvis blevet afholdt møder på Forsvars- og Udenrigsministerniveau og senest et topmøde i selve Mellemøsten med det netop overståede møde i Marokko 6-7. April.

Men disse forholdsvist små skridt vidner også om, at NATO ikke er det afgørende forum for amerikansk og europæisk sikkerhedspolitik i Mellemøsten. Ser vi på G8 og NATO initiativerne har det tydeligt været USA, og ikke Europa, som siden Irak krigen har været mest ivrig efter at udbygge det multilaterale samarbejde i Mellemøsten.

### **Revolution eller de små skridts politik: Demokrati & forandring i Mellemøsten**

Fremme af demokrati og menneskerettigheder har længe været nogle af hovedingredienserne i den europæiske opskrift på, hvordan man skaber mere sikkerhed og stabilitet i Mellemøsten. EU har siden starten af 1990'erne forsøgt at komme de bagvedliggende årsager til ustabilitet, terrorisme og religiøs radikalisme til livs, og Unionen har gjort det – i alle fald i ord og tale - ved at tilskynde de mellemøstlige regeringer til politiske og økonomiske reformer. EU har i den forstand forladt sig på en klassisk "Venus" strategi om at bruge fredelige midler og økonomiske gulerødder for at dæmme op for de grundlæggende sikkerhedsproblemer i regionen

Med Bush administrationens omfattende demokratiprojekt blev det europæiske patent på demokratifremme imidlertid brudt. I kølvandet på terrorangrebene i 2001 proklamerede den amerikanske regering, at USA nu ville lægge sin sikkerhedspolitiske strategi om. USA ville ikke længere "købe" stabilitet hos de undertrykkende regimer på bekostning af demokrati og frihed. Bush administrationen havde nu indset at årtiers tætte samarbejde med mellemøstlige

diktatorer ikke havde givet amerikanerne mere sikkerhed. Tværtimod, udtalte administrationen, det gav os 11. September.

Mange europæiske regeringer så dog skeptiske til, mens USA tilsyneladende var ved at overtrumfe klassiske europæiske synspunkter om sammenhængen mellem demokrati og fred. Bush regeringen trak nemlig sin demokratiseringsstrategi i en langt mere radikal retning end europæerne hidtil havde gjort. Med Irak krigen og den såkaldte dominoteori indvarslede USA, at man ønskede en hurtig og omfattende forandring af hele det politiske landskab i Mellemøsten og om nødvendigt var parat til at skabe demokratiske ændringer med trusler og militær magt. Samtidig lød meldingen, at USA var villig til at bryde med sine tidligere allierede i den arabiske verden, hvis de fortsatte ud af samme diktatoriske kurs, og at administrationen ville acceptere ethvert resultat ved de arabiske valgurner, uanset hvem der måtte komme til magten ved demokratiske valg. Dermed drejede USA ikke bare sin Mellemøstpolitik i en skarp idealistisk retning, men også i en revolutionær retning, hvor Bush administrationen tilsyneladende var parat til at affinde sig med stor usikkerhed og ustabilitet på kort sigt, til gengæld for frihed og demokrati på lang sigt.

Det seneste år har den strategi dog mødt stærk kritik, ikke mindst fra traditionelle konservative kredse i USA. Republikanske rådgivere og tænketanke på den realistiske fløj har kritiseret Bush regeringen for at være ”revolutionære idealister”, der ikke tager højde for de destabiliserende og negative konsekvenser af at sprede idealerne om frihed og demokrati til Mellemøsten. Ligesom hovedpersonen Pyle i Graham Greenes berømte roman fra krigen om Vietnam<sup>3</sup>, så tror den idealistiske amerikaner fejlagtigt, at de rigtige værdier og gode viljer, automatisk vil lede til de gode og rigtige resultater, påpeger realisterne. I et nu berømt interview i *The New Yorker* udtaler den konservative og ærke-realistiske Brent Scowcroft, at det netop er de utilsigtede konsekvenser af den idealistiske sikkerhedspolitik, som gør den så farlig: Bush administrationen vil demokratisere Mellemøsten og gøre det til et bedre sted, men alt i mens bliver Mellemøsten kun et værre og mere ustabilt sted.<sup>4</sup> Denne interne konservative kritik er kun taget til det seneste år, i takt med at volden fortsætter i Irak trods demokratiske valghandlinger, regering og forfatning. Senest har Hamas’ valgsejr i det Palæstinensiske Selvstyre også fået regeringen selv til at genoverveje værdien af hurtige demokratiske valg i

---

<sup>3</sup> Greene, Graham *The Quiet American*, Heinemann Ltd, London, 1955.

<sup>4</sup> Goldberg, Jeffrey ‘What turned Brent Scowcroft against the Bush Administration?’ *The New Yorker* 2005-10-31.



Mellemøsten, og USA har foreløbigt - ligesom EU - indefrosset den økonomiske bistand til den palæstinensiske regering og administration.

Senest er der således tegn på, at USA har nedtonet de mere revolutionære og idealistiske dele af sin demokratidagsorden for Mellemøsten. Højtstående embedsmænd indrømmer bag lukkede døre, at USA ikke vil sætte tommeskruerne på de alt andet end demokratiske regimer i Saudi-Arabien og Egypten, da de begge er helt centrale allierede i regionen, ikke mindst når det gælder terrorbekæmpelse. Irak bliver heller ikke længere fremhævet som en inspirationsmodel for resten af Mellemøsten, og det er længe siden, at den demokratiske dominoeffekt er blevet nævnt i udenrigspolitiske kommentarer eller taler. I dag synes USA's demokratiindsats snarere at koncentrere sig om helt traditionelle demokrati- og bistandsprogrammer, som ligner de europæiske reform- og udviklingsprogrammer til forveksling. Indenfor rammerne af USA's bilaterale *MEPI-program*<sup>5</sup> og BMENA's *Forum for the Future* gives der eksempelvis støtte til træning af journalister og mediefolk, uddannelse af kvindelige iværksættere eller hjælp til udvikling af valgregistreringsprogrammer, ligesom der indenfor BMENA primært lægges vægt på økonomisk liberalisering og støtte til små private entreprenører, på samme måde som i EU's Barcelona Proces.

Samtidig med at USA har dæmpet de mest revolutionære og idealistiske elementer i sit demokratiseringsprojekt, har de europæiske regeringer til gengæld forstærket sine demokratiseringstiltag. Flere medlemslande – deriblandt Danmark - har søsat demokratiprogrammer i Mellemøsten og EU har lanceret nye initiativer, der i højere grad end tidligere vil bruge både pisken og guleroden til at fremme politiske reformer i den arabiske verden (fx *Det Strategiske Partnerskab* og *ENP Den Europæiske Naboskabspolitik*). USA og Europa har i den forstand nærmet sig hinanden, når det gælder tilgangen til demokratifremme i Mellemøsten.

### **Et forsat trekantsdrama ?: Konklusion og fremtidige perspektiver**

I lyset af den ophedede debat om Irak krigen blev Kagans karakteristik af Venus og Mars en udbredt metafor til at beskrive forskellene mellem amerikansk og europæisk politik i Mellemøsten. Siden Irak krigen har USA og Europa imidlertid nærmet sig hinanden på

---

<sup>5</sup> *Middle East Partnership Initiative* fra 2002.

afgørende politikområder. I løbet af 2005 kom USA og Europa til at arbejde stadig tættere sammen om den tostrengede forhandlings-sanktionsstrateg overfor Iran, og i dag er begge sider af Atlanten enige om den iranske trussel og nødvendigheden af sanktioner og pisk. Siden 2003 har Europa og USA ligeledes introduceret en hel række multilaterale initiativer med landene i Mellemøsten om alt fra reformer til udvikling og sikkerhedspolitik. På paradoksalt vis har det dog især været USA, som indtil nu har drevet det multilaterale spor. Når det gælder demokrati i Mellemøsten, har USA og Europa også bevæget sig mod en mere fælles linie. Europa har forstærket sin demokratiindsats i regionen, mens Bush regeringens demokratiprogrammer for Mellemøsten i dag stor set ligner de europæiske. Og selv i forhold til det Palæstinensiske Selvstyre og Israel, som traditionelt er et ømt punkt mellem USA og Europa, synes der i øjeblikket at være fælles fodslag om at indefryse den økonomiske bistand til den palæstinensiske regering.

Betyder det så, at Mellemøstpolitikken de kommende år kan samle snarere end dele USA og Europa? Kan Mellemøsten ligefrem blive et fælles transatlantisk projekt, sådan som mange internationale kommentatorer spåede i kølvandet på terrorangrebene den 11. September? Eller vil Mellemøsten på ny trække amerikansk og europæisk politik i forskellige retninger og fortsat udgøre et uroligt hjørne i trekanten: Europa, USA, Mellemøsten?

Tendensen har de seneste år gået i retning af større enighed om Mellemøstpolitikken, og aktuelt tegner der sig flere muligheder for samarbejde. Men på længere sigt er det langt fra givet, at europæisk og amerikansk mellemøstpolitik vil køre ud af samme spor. Det skyldes ikke at Europa befinder sig på et idealistisk Venus, men snarere at Mellemøsten geografisk er Europas nabo, og at Europa har meget tætte historiske og økonomiske bånd til regionen. Den nærhed giver Europa nogle andre strukturelle vilkår, og kan på sigt give en meget anden politik.