

Executive summary

Når 39 statsledere mødes under pomp og pragt i Paris den 13. juli for at lancere den nye Union for Middelhavet, har den franske præsident Sarkozy lovet, at der vil blive tale om et historisk rendezvous. Dette policy brief vil give et bud på, hvorvidt den nye Union for Middelhavet kan give den fornødne energi og gennemslagskraft til Barcelona-processen. Briefet konkluderer, at Middelhavsunionen slår gode takter an, når det gælder ejerskab, synlighed og timing, men at de nuværende tiltag ikke løser de helt store knaster i Barcelona-processens samarbejde; navnlig den konfliktfyldte sikkerhedsstruktur i regionen, manglen på demokrati og menneskerettigheder, og nødvendigheden af at gå i dialog med civilsamfundsgrupper, der står uden for de snævre regeringseliter. Mest af alt skal den nye Union for Middelhavet ses som en drejning i EU's målsætninger og prioriteter, når det gælder Mellemøsten og Middelhavsregionen. Demokrati, menneskerettigheder og civilsamfundsdialog får nu mindre vægt, mens økonomisk- og sikkerhedspolitisk samarbejde med de siddende regeringer igen sættes i højsædet.

Juli 2008

Historisk rendezvous i Paris?

**Vil Sarkozys Middelhavsunion
puste nyt liv i Barcelona-
processen?**

Helle Malmvig

hma@diis.dk

www.diis.dk/hma

Introduktion

Når 39 statsledere mødes under pomp og pragt i Paris den 13. juli for at lancere den nye Union for Middelhavet (UfM), har den franske præsident Sarkozy lovet, at der vil blive tale om et historisk rendezvous. Topmødet i Paris er en unik historisk chance for at skabe fred og forsoning hen over Middelhavet. Det er en af den slags muligheder, som man skylder sine børn og kommende generationer at gøre, hævder Sarkozy. Imidlertid har den franske præsident været tvunget til at ændre størstedelen af sit oprindelige projekt. Sarkozy¹ har været på hastigt fransk tilbagetog, siden han under præsidentvalgkampen i februar 2007 lancerede sine første tanker om et eksklusivt Middelhavssamarbejde uden deltagelse af de nord- og østeuropæiske lande. Siden blev Sarkozy sat på plads af den tyske kansler Merkel, og initiativet er nu blevet grundigt europeiseret. UfM skal være en del EU's eksisterende samarbejde med Middelhavslandene og skal derfor frem for alt ses som endnu et forsøg på at puste nyt liv i EU's oversete Barcelona-proces.

Dette policy brief vil se på baggrunden for lanceringen af Unionen for Middelhavet og give et bud på, hvorvidt de nuværende forslag kan give den fornødne energi og gennemslagskraft til Barcelona-processen. Briefet konkluderer, at Middelhavssunionen slår gode takter an, når det gælder ejerskab, synlighed og timing, men at de nuværende tiltag ikke løser de helt store knaster i samarbejdet; navnlig den konfliktfyldte sikkerhedsstruktur i regionen, manglen på demokrati og menneskerettigheder, og nødvendigheden af at gå i dialog med grupper, der står udenfor de snævre regeringseliter. Mest af alt skal den nye Union for Middelhavet ses som en drejning i EU's målsætninger og prioriteter, når det gælder Mellem-

østen og Middelhavsregionen. Demokrati, menneskerettigheder og civilsamfundsdialog får mindre vægt, mens økonomisk og sikkerhedspolitisk samarbejde med de siddende regeringer igen sættes i højsædet.

Optakten: fra fransk enegang til fælleseuropæisk initiativ for at styrke Barcelona-processen

Under et besøg i Toulouse i februar 2007 lufter Sarkozy for første gang sine tanker om en Middelhavssunion. Sarkozys tale går relativt ubemærket hen i de fleste europæiske hovedstæder og ses mest af alt som en del af fransk indenrigspolitik. Men da Sarkozy i efteråret – nu som fransk præsident – på ny lancerer idéen om en Middelhavssunion, vækker det furore. Unionen skal nemlig alene omfatte landene omkring Middelhavet og ignorerer tilsyneladende EU's eksisterende samarbejde med Israel, Tyrkiet og otte arabiske Middelhavsstater indenfor rammerne af den såkaldte Barcelona-proces.

Ifølge Sarkozy har EU's tretten år gamle Barcelona-proces nemlig ikke givet mange resultater. Sarkozy peger især på tre årsager: 1) Samarbejdet har ikke reelt været ligeværdigt, og partnerlandene har ikke følt nok ejerskab. Det har i praksis været EU, der har sat dagordenen, og EU der alene har finansieret Barcelona-processen. 2) Barcelona-processens aktiviteter har ikke været konkrete og synlige nok for almindelige mennesker. Der har været for meget snak, og for lidt konkret kød på samarbejdet. 3) Barcelona-processen har bygget på en misforstået idé om, at der skal herske tillid og fred mellem medlemslandene, før der kan samarbejdes. Men tillid og fred kan ikke være en forudsætning for samarbejde, ifølge Sarkozy. Sna-

¹ Discours de M Nicolas Sarkozy devant les étudiants de l'Institut National des Sciences appliqués et de Technologie (Tunis, 30 avril 2008) www.diplomatie.gouv.fr

Boks I. Hvad er Barcelona-processen?**Barcelona-processens målsætninger og organisering**

Det Euro-Mediterrane Partnerskab (EMP), også kendt som Barcelona-processen, er et omfattende samarbejde mellem EU og ti lande i Mellemøsten og Nordafrika: Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Det palæstinensiske Selvstyre, Syrien, Tunesien og Tyrkiet. Samarbejdet blev indledt i 1995. Her herskede der en generel optimisme om mulighederne for fred og regionalt samarbejde omkring Middelhavet/Mellemøsten, og den optimisme er til dels også afspejlet i Barcelona-processens ambitiøse målsætninger og organisering. Barcelona-processen går således på tre ben. Det er både et bilateralt (EU+I), et multi-lateralt (EU+10) og et subregionalt samarbejde. Det er opdelt i tre kapitler, også kaldet søjler. Første søjle dækker politik og sikkerhedspolitik, og det langsigtede mål er at skabe en fælles zone af fred og stabilitet. Anden søjle dækker økonomiske emner, og her er målsætningen at skabe velstand og frihandel, herunder et frihandelsområde i 2010. Tredje søjle omhandler sociale og kulturelle emner, og formålet er at styrke båndene mellem civilsamfundene i EU og partnerlandene.

Barcelona-processens *acquis*

Gennem Barcelona-deklarationen forpligter parterne sig til at fremme demokrati og grundlæggende retsstatsprincipper. I de bilaterale associeringsaftaler defineres respekt for demokratiske principper og fundamentale menneskerettigheder som en essentiel del af aftalen. Barcelona-deklarationen og associeringsaftalerne udgør derved en del af Barcelona-processens *acquis*, det vil sige den samling af rettigheder og forpligtelser, der er bindende for eksisterende og kommende partnere i Barcelona-processen.

rere viser Europas egne erfaringer efter 2. verdenskrig, at det er konkret samarbejde, der skaber tillid og fred. Endelig peger Sarkozy uden mange omsvøb på, at de nordeuropæiske medlemmer aldrig rigtig har interesseret sig for Barcelona-processen. De har været alt for optaget af østudvidelsen, og derfor er der brug for et initiativ, der alene omfatter de Middelhavsstater, der reelt har en interesse i regionen.

Sarkozys analyse af Barcelona-processen er ikke så provokerende, som den måske umiddelbart lyder. Det er en kritik, der har været rejst af involverede analytikere og embedsmænd gennem flere år. Mange dele således Sarkozys analyse af problemerne, men ikke den franske løsning. Frem for alt frygter regeringerne både syd og nord for Middelhavet Sarkozys bagvedliggende dagsorden. Tilsyneladende har han ikke konsul-

ret de øvrige EU medlemmer om sine ideer forinden – ikke engang Spanien og Italien – og det får konspirationsteorierne til at blomstre. Tyrkiet og flere nordeuropæiske lande frygter at Middelhavunionen alene er et middel til at undgå at tilbyde Tyrkiet medlemskab af EU, andre ser initiativet som Sarkozys ’undskyldning’ for at styrke samarbejdet med Israel i det normalt pro-arabiske Frankrig, mens de fleste opfatter udspillet som et slet skjult forsøg på at køre Barcelona-processen ud på et sidespor og genskabe fransk dominans i Nordafrika og Levanten.

Det er imidlertid Tyskland, og ikke mindst kansler Merkel, som er mest bramfri i sin kritik af Sarkozys Middelhavspunkt. Alt hvad der foregår syd for Middelhavet, er naturligvis i hele Unionens interesse, og et projekt der ikke har alle EU medlemslande med, vil nødvendigvis fejle, under-

streger Merkel. Hvis Frankrig går videre med Middelhavsumionen, truer det EU's kerne, udtaler Merkel ligefrem². Den afgørende franske-tyske akse er dermed i dyb krise. Sarkozy aflyser det faste fransk-tyske Blaesheim-møde med en særdeles forkølet undskyldning, og Merkel udtaler til gengæld, at Tyskland under ingen omstændigheder vil sige god for Middelhavsumionen på det kommende EU-topmøde i marts. For første gang trækker Barcelona-processen og Middelhavssamarbejdet overskrifter også i nordeuropæiske og danske aviser og får dermed ironisk nok den synlighed, som mange så længe har efterlyst.

I starten af marts må Sarkozy på hastigt tilbage-tog for at redde hvad reddes kan af sit oprindelige projekt. Få dage efter bliver Merkel og Sarkozy enige. Middelhavsumionen skal være et fælles europæisk initiativ og skal være en del af (eller tilføjelse til) den eksisterende Barcelona-proces. UfM vil bygge på Barcelona-processens *acquis*, og Barcelona-processen bliver ved samme lejlighed omdøbt til Barcelona-processen: Union for Middelhavet (BPUM), der endelig skal vedtages ved topmødet i Paris. Efter et års storpolitiske magtkampe er Middelhavsumionen således gået fra at være et initiativ, der potentielt kunne undergrave Barcelona-processen, til et initiativ der nu skal være med til at give helt nyt liv til samarbejdet.

Endnu er alle delene i den nye union (BPMU) ikke faldet på plads. Men følgende hovedelementer tegner sig efter at have været gennem Kommissionen, de enkelte regeringer, og i konsultation hos partnerlandene i syd:

- **Unionen skal være projektorienteret**

Unionen skal bestå af konkrete samarbejdsprojekter, hvor landene oplever håndgribelige gevinst ved at samarbejdet. Typisk vil projekterne have en mere 'teknisk' end politisk karakter.

²Escribano, Gonzalo, Lorca, Alejandro. 2008. The Mediterranean Union: a union in search of a project. Real Instituto Elcano Working Paper 3/2008, s. 18

ter. De første projekter, som i øjeblikket ligger på tegnebrættet, er eksempelvis: Rensning af Middelhavet og kysterne fra miljøforurening, en trans-magrebinsk motorvej, og et fælles europæisk-mediterrant universitet med hovedsæde i Slovenien³.

- **Unionen skal sikre ejerskab og ligeværd gennem en ny organisatorisk struktur**

Unionen skal have et fælles sekretariat og vil blive ledet af et dobbeltformandskab, hvor den ene formand vælges fra EU gruppen og den anden fra partnerlandene i syd. Derudover skal der holdes to årlige topmøder mellem regeringsoverhoderne fra alle 39 lande.

- **Unionen skal være rettet mod den private sektor og gerne støttes af det private erhvervsliv**

Der vil efter alt at dømme ikke blive tilført nye EU midler til Unionen, i stedet skal den særligt tiltrække privat kapital til de nye projekter. Ligeledes skal den nye union særligt rettes mod erhvervsledere i partnerlandene og facilitere at forretningsfolk fra små og mellemstore virksomheder mødes på tværs af eksisterende grænser i regionen.

Vil disse tre overordnede tiltag så kunne give saft og kraft til Barcelona-processen og dermed imødekomme nogle af de kritikpunkter, som er blevet rejst gennem årene? De næste afsnit vil se nærmere på den nye BPMU's muligheder og begrænsninger.

³Universitetet er allerede blevet indviet i juni måned 2008.

Et frisk fransk pust: Barcelona-processen, unionen for Middelhavets muligheder

Sarkozys initiativ har på godt og ondt givet større synlighed til Middelhavssamarbejdet og skabt fornyet interesse hos medlemslandene. Ikke mindst hos de nordeuropæiske EU lande. Det seneste års tovtrækkeri har således åbnet for en tiltrængt diskussion på højeste regeringsniveau om nødvendigheden af et fornyet fokus på Middelhavsområdet og en samlet europæisk middelhavspolitik. Lande som Danmark, Tyskland og Storbritannien har traditionelt ikke interesseret sig synderligt for Barcelona-processen og EU's 'sydlige grænse', og denne skillelinje mellem de nord- og sydeuropæiske lande er kun blevet forstærket med EU's udvidelse mod øst. Her har Sarkozys indledende enegang fået de nordeuropæiske medlemmer – og ikke mindst Tyskland, som aldrig har været kendt for sin store Middelhavsinteresse – til at råbe vagt i gevær: "Middelhavsområdet er også i vores interesse". Denne gryende fælles europæiske erkendelse af Middelhavsregionens vigtighed kan i sig selv bruges som løftestang til at få sat yderligere skub i Barcelona-processen. Når Sarkozy formår at samle de 39 statsoverhoveder i Paris den 13. juli – her i blandt regeringsledere fra Israel, Det palæstinensiske Selvstyre, Libanon, og Syrien – er det således også et kraftigt signal om, at regeringerne mener, at der er noget vigtigt i spil⁴.

Fra starten har Sarkozy lagt vægt på at Middelhavunionen skulle være projektorienteret. Denne projektidé er blandt andet blevet kritiseret for at være ren symbolpolitik og alt for vagt formuleret. Barcelona-processen består allerede af en mangfoldighed af projekter, derfor kan nye motorveje, jernbaner eller universiteter ikke sætte revolutio-

nerende ændringer i gang, lyder kritikken. Imidlertid har Sarkozy fat i den lange ende, når han peger på, at samarbejdet skal gøres mere håndgribeligt for partnerlandene i syd. De har længe klaget over, at Barcelona-processen er for meget snakkeklub og for lidt handling. Hvor europæerne ofte fremhæver, at det er en bedrift i sig selv at eksempelvis israelere og palæstinensere sidder rundt om samme bord inden for rammerne af Barcelona-processen, så efterlyser partnerlandene flere konkrete fordele ved samarbejdet. Der er ingen tvivl om, at der har været afholdt mange dialogmøder de senere år, og her vil det såkaldte projektfokus kunne trække i en ny retning ved at vise partnerlandene, at der også er helt håndgribelige gevinster ved samarbejdet.

Sarkozy er ikke blevet kendt for sin gode timing. Men med lanceringen af den nye BPUM har Sarkozy ramt et rigtigt tidspunkt. Ligesom Barcelona-processen blev startet på et tidspunkt præget af optimisme og gunstige sikkerhedspolitisk vilkår, kan det samme til dels siges at gælde for Middelhavsregionen/Mellemosten i dag. På trods af et sørdeles ustabilt Golfområde, hvor Iran fortsætter sit uranberigelsesprogram, mens konkurrerende militser og terrorbomber hærger Irak, så er der positive tegn på opbrud i resten af regionen: Israel og Syrien er således i fredsforhandlinger med Tyrkiet som mellemmand, Libanon har endelig fået en regering, som ligeledes har taget de første skridt i retning af Israel, når det gælder fangeudveksling, og Syrien er formentlig på vej væk fra Iran og tilbage i den 'arabiske fold'. Disse første tegn på opbrud er med til at give den nødvendige klangbund for et forstærket multilateralt samarbejde. For uden et sikkerhedspolitisk tøbrud, vil det være noget nærmuligt på at få landene i regionen til at engagere sig i konkret samarbejde inden for rammerne af BPUM. Samtidig med at de regionale forhold bevæger sig i en positiv retning, står USA også svagt i regionen. Det har ligeledes skabt mulighed for at EU i højere grad kommer på banen, når det gælder

⁴Det er dog endnu ikke sikkert at Algeriet vil møde op, og Libyen har meldt afbud.

regionens politiske, økonomiske og sikkerheds-mæssige problemer.

Kort sagt slår BPUM flere gode takter an, når det gælder synlighed, ejerskab og timing. Men som vi vil se nedenfor, er udspillet også præget af store problemer, der vil gøre det svært for initiativet at få den gennemslagskraft, som Sarkozy og EU håber på.

Barcelona minus: Middelhav-unionens begrænsninger

BPUM største problem er, at den ikke tager fat på de virkelige knaster og kontroversielle spørgsmål, som har præget Barcelona-processen siden 1995, såsom fremme af demokrati, dialog med islamistiske grupper eller frihandel for landbrugsvarer. Det har fået flere analytikere til at tale om BPUM som Barcelona ”minus” snarere end Barcelona ”plus”. Først og fremmest forholder initiativet sig ikke til spørgsmål om demokratisering og menneskerettigheder i Middelhavsregionen. Fremme af menneskerettigheder og demokrati har fra starten været en del af Barcelona-processens grundlag og formål, men den nye BPMU nedprioriterer tydeligt denne del. Således lægger BPMU op til øget samarbejde med de siddende regimer og tilknyttede erhvervseliter snarere end til at styrke politiske reformprocesser og menneskerettigheder. Flagskibet i BPMU er de regionale samarbejdsprojekter, men disse betinges eksempelvis ikke af hvordan regeringerne klarer sig, når det gælder demokratiskreformer eller beskyttelse af grundlæggende menneskerettigheder. I en tid hvor USA har lagt det mellemøstlige ’demokratiseringsprojekt’ på hylden og terrorismebekæmpelse står højt på dagordenen, sender BPUM således et kraftigt signal til de siddende regimer om, at EU ligeledes prioriterer samarbejde højere end reformer.

BPUM sigter særligt mod, at landene i syd skal føle større ejerskab, og at den private sektor i højere grad skal involveres i samarbejdet. Imidlertid

er det tvivlsomt, om et dobbeltroterende formandskab og et fælles sekretariat i syd for alvor vil løse problematikken om ejerskab og give afgørende momentum til samarbejdet. Sandsynligvis vil den nye struktur lede til endnu mere politisk tovtrækkeri, ineffektivitet og kamp om snævre nationale interesser. Den øgede magt til regeringerne – snarere end EU-kommisionen – vil nok give større politisk bevågenhed til BPUM, men den giver ikke nødvendigvis større handlekraft. Eksempelvis er det svært at forestille sig, at de arabiske partnerlande skulle gå med til at Israel bliver valgt som ”deres” formand, ligesom EU sandsynligvis kan se frem til flere år med politiske studehandler før placeringen af sekretariatet er på plads. Da Barcelona-processens sekretariat for Anna Lindh-fondens Dialog mellem Kulturer endelig blev oprettet i 2004 i Alexandria, var der brugt megen national magt og prestige på at afgøre, hvem der skulle huse det lille sekretariat. Også dengang håbede EU på, at Anna Lindh-initiativet ville tiltrække finansiering fra den private sektor, og at initiativet ville give større synlighed og ejerskab til Barcelona-processen. Blot fire år senere er der kun få, der har beholdt troen på at Anna Lindh-initiativet kan drive Barcelona-processen fremad. I stedet lanceres der nu endnu et initiativ, der skal revitalisere Barcelona-processen. I partnerlandene giver det formentlig en følelse af déjà-vu, snarere end en følelse af ejerskab.

At nye initiativer aldrig for alvor har rykket Barcelona-processen, skyldes ikke mindst, at ethvert nyt tiltag er prisgivet de eksisterende sikkerhedsstrukturer og konflikter i regionen. Dette gælder også for den kommende BPUM. Sarkozys idé med Middelhavunionen er, at konkret samarbejde skal dæmme op for de konflikter og den mistillid, der præger regionen. Middelhavunionen skal så at sige ’omgå’ den arabisk-israelske konflikt, den marokkansk-algeriske splid om Vestsahara, eller spændingerne mellem Syrien og Libanon gennem konkrete samarbejdsprojekter om eksempelvis infrastruktur, uddannelse og klima.

Dette har imidlertid også været Barcelona-processens kongstanke – og dens akilleshæl. For de arabiske lande vil ikke samarbejde med Israel (eller bare sidde ved samme bord), når Israel-Palæstina-konflikten er på sit højeste, og Marokko og Algeriet vil ikke tale om en transmagrebinsk jernbane, når de toppe om Vestsahara. Det er altså en klassisk ond cirkel, hvor landene ikke for alvor vil samarbejde, før der hersker relativ fred og tillid, men hvor det på samme tid er svært at skabe fred og tillid på andre måder end gennem samarbejde. Dette dilemma vil BPUM's tilsyneladende apolitiske og mere teknisk orienterede samarbejdsprojekter vanskeligt kunne ændre på.

Konklusion og perspektiver

Til trods for store armbevægelser og løfter om et historisk rendezvous, vil de nuværende forslag formentlig ikke for alvor sætte skub i Barcelona-processen. Forslagene indeholder gode pointer og analyser, når det gælder ejerskab og synlighed – og timingen er rigtig. Men BPUM tager ikke fat på store udfordringer i samarbejdet såsom den grundlæggende sikkerhedsstruktur i regionen, manglen på demokrati og menneskerettigheder, eller mulighederne for at gå i dialog med islamistiske grupper, der står uden for de snævre regeringseliter. Derfor truer BPUM med at blive endnu et perfekt initiativ i en lang række af tiltag som siden 1995 har skullet revitalisere Barcelona-processen.

I det lys er debatten om Middelhavsumionen mest af alt interessant i forhold til, hvad den siger om

EU's overordnede strategi og prioriteringer i Mellemøsten og Middelhavsregionen. EU har siden terrorangrebene den 11. september 2001 lagt større vægt på demokratifremme, dialog og støtte til civilsamfundsgrupper. Men med den nye BPUM synes pendulet at være svunget tilbage til EU's strategi fra midt halvfemserne. Her skulle regionalt samarbejde – særligt mellem partnerlandene selv – også lede til fred og økonomisk udvikling, ligesom tanken er med den nye BPUM. Demokratidagsordenen synes til gengæld at være blevet skubbet godt ned ad EU's prioriteringsliste, og der satses igen på at forstærke samarbejdet med de siddende regeringer omkring Middelhavet og Mellemøsten om terrorbekämpelse, migration, energi og grænsekontrol.

Med BPUM's fokus på at aktivere regeringerne i partnerlandene bliver et af de helt store kontroversielle spørgsmål også sparket til hjørne: nemlig diskussionen om, hvorvidt EU skal engagere moderate islamistiske grupper inden for Barcelona-processens rammer. I en årrække har analytikere, Kommissionen og visse EU-lande diskuteret mulighederne for at åbne for deltagelse af moderate islamistiske grupper i Barcelona-processens aktiviteter. Alle ved at det ikke er en stor sællert i den europæiske offentlighed, og at regimerne i partnerlandene vil sætte sig voldsomt imod tiltag, der går i den retning. Med den nye BPUM er det nu givet, at der ikke bliver taget hul på den slags ømtålelige spørgsmål. Hvis EU vil i kontakt med andre end snævre regeringseliter og i stedet nå civilsamfundene i Middelhavsregionen, så er det imidlertid her, der skal tages fat.

Læs mere om Barcelona-processen, Unionen for Middelhavet:

Aliboni, Roberto, Driss, Ahmed, Schumacher, Tobias, Tovias, Alfred. 2008. Putting the Mediterranean Union in perspective. *EuroMeSCo Paper 68*, June.

Aliboni, Roberto, Joffe, George, Lannon, Erwan, Mahjoub, Azzam, Saaf, Abdallah, Vasconcelos, Alvaro. 2008. *Union for the Mediterranean: building on the Barcelona acquis*. ISS Report, no. 1, 13 May.

Escribano, Gonzalo, Lorca, Alejandro. 2008. *The Mediterranean Union: a union in search of a project*. Real Instituto Elcano Working Paper 3/2008.

Schumacher, Tobias. 2008. *From Paris with love: Euro-Mediterranean dynamics in the light of French ambitions*. The GCC-EU research bulletin 'Insight', issue no. 10, May.

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STANDGADE 56 · 1401 KØBENHAVN K · DENMARK
TEL. +45 32 69 87 87 · diis@diis.dk · www.diis.dk