

Utviklingen av EUs middelhavspolitik Fra EMP til UFM (1995-2008)

Jonas Kristiansen

Masteroppgave i historie

Institutt for arkeologi, konservering og historie

Universitetet i Oslo

Høst 2010

Forord

Min interesse for EU og internasjonal politikk medførte at oppgaveskrivingen både ble spennende og lærerik. Jeg vil først takke mine veiledere Robin Marc Allers og Dag Axel Kristoffersen. Veiledningen fra dere har vært grundig og aldeles utmerket. En stor takk går også til min far Ivar Kristiansen for korrekturlesing og god hjelp på mange andre områder under skrivingen. Jeg vil også rette en stor takk til min øvrige familie og venner. Det Norske Nobelinstituttets bibliotek fortjener også en stor takk for god service og det fantastiske utvalget av EU-litteratur.

Jonas Kristiansen,

Oslo, november 2010.

Innhold

Forord.....	iii
Forkortelser	vii
1 Innledning.....	1
Oppgavens tema.....	1
Forklaringer og fortolkninger	3
Problemstillinger og hypoteser	6
Kilder og litteratur.....	6
Oppgavens oppbygging	8
2 Fra GMP til EMP (1972-1995).....	9
Europeisk politisk samarbeid.....	10
Global middelhavspolitik og Dialog med den arabiske verden	11
Økt fokus på tredjeland.....	15
Revurdert middelhavspolitik	18
Barcelona-prosessen	21
Oppsummering.....	24
3 Demokratisering i tredjeland.....	26
Demokrati på den europeiske agendaen	27
EU som sivil og normativ makt	29
Demokrati i den arabiske verden	33
Oppsummering.....	36
4 Forsvarsutvikling og praktisk gjennomføring av middelhavspolitikken.....	38
Europas forsvarspolitiske utvikling	40
Fremdeles sivil makt?	44

Utelukkelse av islamistiske organisasjoner	47
Lav vektlegging på demokrati	49
Libya og Lockerbie	50
Borgerkrigen i Algerie	52
Sammenbrudd i fredsprosessen i Midtøsten	55
Det palestinske valget i 2006	58
Oppsummering	60
5 Sikkerhetspolitisk intensivering.....	64
Internasjonal kamp mot terrorisme	65
Stereke vektlegging på demokrati	67
Styrket immigrasjonspolitik.....	69
Sikkerhetspolitisk samarbeid	70
Sikkerhetspolitikk og demokrati.....	72
Sosial og kulturell dialog	75
Oppsummering	76
6 Bilateralisme og intergovernmentalisme.....	79
Den europeiske naboskapspolitikken	80
Differensiering og bilateralisme	83
Europeisk grensepolitikk	85
Marginalisering av EMP	87
Middelhavsunion.....	89
Union for Middelhavet.....	92
Oppsummering	96
7 Konklusjon	98
Sikkerhetspolitikk fremfor demokrati	99
Mer bruk av maktpolitikk	103

Bibliografi	106
Kilder.....	106
Litteratur.....	111

Forkortelser

ACP – African, Caribbean and Pacific Group of States

CAP – Common Agricultural Policy

CSCM – Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean

EDC – European Defence Community

EMCPS – Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability

EMP – Euro-Mediterranean Partnership

EMU – Euro-Mediterranean Union

ENP – European Neighbourhood Policy

ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument

EPS – Europeisk politisk samarbeid

ESDP – European Security and Defence Policy

EU – Den europeiske union

FN – De forente nasjoner

FUSP – Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk

GMP – Global Mediterranean Policy

ISF – Islamic Salvation Front

MEDA – Mediterranean Development Assistance

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NGO – Non-Governmental Organization

NLF – National Liberation Front

OPEC – Organization of Petroleum Exporting Countries

PCA – Partnership and Cooperation Agreements

PHARE – Poland and Hungary: Aid for Reconstruction of the Economy

PLO – Palestine Liberation Organization

TACIS – Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States

TEC – Treaty establishing the European Community

TEU – Treaty on European Union

UFM – Union for the Mediterranean

UNDP – United Nations Development Programme

WEU – Western European Union

ØMU – Den økonomiske og monetære union

1 Innledning

Oppgavens tema

Frankrikes nyvalgte president Nicolas Sarkozy presenterte i mai 2007 et forslag om en politisk union bestående av land med grense til Middelhavet. Sarkozy hadde planer om et regionalt samarbeid beslektet med Den europeiske union (EU) i middelhavsregionen. Målet med den såkalte Middelhavsunionen var felles bekjempelse av immigrasjon, terrorisme og organisert kriminalitet (EurActiv.com 2007). Det franske forslaget skapte umiddelbar debatt i EU, fordi det ville ekskludere medlemsland som ikke grenser til Middelhavet. Tyskland tok forslaget mest kritisk. Ifølge forbundskansler Angela Merkel kunne Frankrikes forslag true EUs samhörighet og helhetspreg. Tyskland kunne sammen med østlige EU-land grunnlegge en østeuropeisk union, hevdet Merkel (Spiegel Online 2007).

Samtidig har den geografiske nærheten til Europa medført at middelhavspolitikken har hatt høy prioritet i den europeiske utenrikspolitikken. De politiske, økonomiske og sosiale forholdene i middelhavslandene betraktes som utfordringer for europeisk sikkerhet. Europa har vært bekymret for økt immigrasjon, organisert kriminalitet, fundamentalistisk islam og terrorisme. I mars 2008 vedtok Det europeiske råd opprettelse av en såkalt Union for Middelhavet (Union for the Mediterranean, UFM), som inkluderer alle EU-medlemsland sammen med land omkring middelhavsregionen (Council of the European Union 2008, Annex 1).

Med bakgrunn i eksportavhengighet til vesteuropeiske markeder, fikk Roma-traktaten og opprettelsen av Det europeiske fellesskapet (1957) konsekvenser for middelhavsland uten medlemskap. Flere middelhavsland konkurrerte med Italia og Frankrike om eksport av landbruksprodukter til Nord-Europa (Pomfret 1992:79). For å kompensere de økonomiske kostnadene, ble det fullført økonomiske avtaler mellom fellesskapet og middelhavsland. Fellesskapet utarbeidet Den globale middelhavspolitikken (Global Mediterranean Policy, GMP) i 1972 for å samordne de bilaterale avtalene med middelhavslandene. GMP møtte imidlertid flere vanskeligheter som hindret utvikling. For det første kom Oktoberkrigen i Midtøsten i 1973 og en etterfølgende Dialog mellom fellesskapet og arabiske oljeproduserende land (Euro-Arab Dialogue) til å ta mye oppmerksomhet fra GMP. I likhet

med GMP, møtte også Dialogen flere vanskeligheter som hindret utvikling, hovedsakelig forårsaket av partenes forskjellige mål og konflikten i Midtøsten (Regelsberger 1990:56-8).

GMP møtte enda flere vanskeligheter etter utvidelsen med Hellas, Portugal og Spania på 1980-tallet, som førte til overproduksjon av middelhavsprodukter i fellesskapet (Pomfret 1992:79). Middelhavslandenes andeler ble også truet etter den kalde krigens slutt, da landene i Sentral- og Øst-Europa startet forhandlinger om tilknytningsavtaler med fellesskapet. Begynnelsen på 1990-tallet ble imidlertid starten på en revurdert middelhavspolitik. Den kalde krigens slutt skapte strategiske omveltninger som Sovjetunionens og kommunismens sammenbrudd. Samtidig oppstod det nye konflikter i fellesskapets grenseområder, som Gulfkrigen og konfliktene i det tidligere Jugoslavia. Dette var hendelser som medførte at det europeiske målet ble å utvikle en langt mer aktiv og helhetlig utenrikspolitikk (Nuttall 2000:270).

Styrkingen av middelhavspolitikken på begynnelsen av 1990-tallet hadde først og fremst sikkerhetspolitiske begrunnelser. Det var særlig søreuropeiske medlemsland som var bekymret for at de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i middelhavslandene kunne overføres til Europa (European Commission 1990:2). Med bakgrunn i konflikten i Midtøsten, var det på begynnelsen av 1990-tallet vanskelig å inkludere både den østlige og sørlige middelhavsregionen i et felles rammeverk (Piening 1997:79). Imidlertid ble det fremgang i fredsprosessen etter at Israel og Palestina signerte Oslo-avtalen i 1993. Det europeiske råd vurderte et regionalt rammeverk der både Israel og Palestina ble inkludert, som det mest tilstrekkelige for å løse problemene i middelhavslandene (European Council 1994a:9-10).

EUs mål ble å bruke erfaringene fra politikken som ble rettet mot tidligere østblokkland etter Sovjetunionens sammenbrudd, for å utvikle et lignende og helhetlig rammeverk for middelhavslandene (Piening 1997:79). I november 1995 samlet EU sammen tolv middelhavsland til en konferanse i Barcelona. Konferansen ble starten på Barcelona-prosessen og partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (Euro-Mediterranean Partnership, EMP). Under konferansen ble partene enige om en erklæring som inkluderer et trefoldig partnerskap; Politisk og sikkerhetspolitisk; Økonomisk og finansielt; Sosialt og kulturelt (Barcelona Declaration 1995). Den nye middelhavspolitikken fikk for første gang mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene.

I likhet med GMP og Dialogen med araberlandene har også EMP møtt flere hindringer i utviklingen. Det viktigste forholdet har vært sammenbruddet i fredsprosessen i Midtøsten.

Etter signeringen av Oslo-avtalen i 1993 ble en tostatsløsning betraktet for å være innen rekkevidde (Tocci 2005:5). Sammenbruddet ble et faktum etter et omfattende palestinsk opprør i 2000, med bakgrunn i at Camp David II-forhandlingen ikke nådde en endelig løsning (Pappe 2006:274-5). Ettersom EMP er et multilateralt rammeverk og inkluderer hele middelhavsregionen, har sammenbruddet hindret den regionale utviklingen.

Sammenbruddet i fredsprosessen har vært en sentral bakgrunn for endringer i middelhavspolitikken. I forbindelse med utvidelsen med ti nye medlemsland i 2004, ble Den europeiske naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy, ENP) opprettet. I ENP ble middelhavslandene plassert i samme politiske rammeverk som fem land fra EUs østlige naboregion. ENP opphevet ikke EMP, men har forsøkt å utvikle det politiske rammeverket (European Commission 2003b:15). Ettersom EMP og den regionale tilnærmingen ikke har oppnådd en ønskelig utvikling, er ENP basert på differensiering og bilateralisme i forholdet til partnerlandene. Grunnlaget er basert på positiv kondisjonalitet. Partnerland som gjennomfører politiske og økonomiske reformer oppnår flere fordeler (Ferrero-Waldner 2006e:140).

Med bakgrunn i at ENP hovedsakelig ble opprettet som et resultat av utvidelsen i 2004, mente flere europeiske regjeringer at EMP og middelhavslandene ble marginalisert. EUs økte fokus på den østlige naboregionen var sentralt da president Sarkozy fremmet forslaget om Middelhavsunionen (Balfour and Schmid 2008:1). Etter Det europeiske råds vedtak om å inkludere alle EU-medlemsland i det nye rammeverket, ble EMP integrert i UFM. Den største endringen ble at middelhavslandene fikk fullt eierskap til politikken. UFM etablerte et samarbeidspresidentskap bestående av en president fra et EU-land og en president fra et ikke-EU-land (European Commission 2008:6).

Forklaringer og fortolkninger

Oppgaven undersøker utviklingen av EUs middelhavspolitikkk fra etableringen av EMP i 1995 og frem til UFM i 2008. Hovedforklaringen på valget av periode er at det var først med EMP at EU utviklet en mer helhetlig middelhavspolitikkk og fikk konkrete mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene. Opprettelsen av UFM markerte et skille ettersom partnerlandene fikk fullt eierskap til politikken. Oppgaven tar spesielt for seg EUs forsøk på spredning og utvikling av demokrati i middelhavslandene. I Barcelona-erklæringen godtok middelhavslandene forpliktelsen til utvikling av demokratiske systemer. Erklæringens

innledning understreker at demokrati er grunnleggende for å utvikle en region preget av felles fred, stabilitet og velstand (Barcelona Declaration 1995). Den europeiske Kommisjon fremholder en sammenkobling mellom demokrati og fred, der den argumenterer for at demokratier ikke går til krig mot hverandre (European Commission 2001:4). Ifølge utenrikskommissær Benita Ferrero-Waldner (2005) bidrar demokratisering i tredjeland dermed til å styrke europeisk sikkerhet.

Sammenlignet med Barcelona-erklæringens mål om økonomisk liberalisering i middelhavslandene, er forpliktelsen til demokrati begrenset. Barcelona-erklæringen vektlegger prinsippet om selvbestemmelsesrett og ikke-intervensjon. Hvert partnerland har rett til å velge utvikling av eget politisk og økonomisk system (Barcelona Declaration 2005). Det mest betydelige i EMP har vært gjennomføring av økonomiske reformer, der det konkrete målet har vært etablering av et felles frihandelsområde innen år 2010. Barcelona-erklæringen markerte imidlertid et vendepunkt, ettersom middelhavspolitikken for første gang inkluderte mål om politisk utvikling i middelhavslandene (Youngs 2002:41).

Med hvert partnerland har det blitt fullført tilknytningsavtaler som EU har brukt for å få middelhavslandene til å gjennomføre politiske reformer. Tilknytningsavtalene betinger at demokrati er vesentlig og at avtalene kan opphøre dersom middelhavslandene bryter forpliktelsen (European Commission 2003c:11). Mediterranean Development Assistance (MEDA) har vært EUs økonomiske program for gjennomføring av aktivitetene i EMP. MEDA understreket at bistand kunne opphøre dersom det forekom brudd på de demokratiske forutsetningene (European Council 1996, Article 3).

Bak det europeiske forsøket på spredning av demokrati, har den diplomatiske dialogen med middelhavslandene vært grunnleggende. Den europeiske politikken skal ikke pålegge politiske reformer i middelhavslandene, men gjøre sitt ytterste for å støtte partnerlands egne reformer og overgang til demokrati (Ferrero-Waldner 2007). EUs mål har vært å fremstå som "Civilian Power" og "Normative Power" i utenrikspolitikken. Forestillingen om Det europeiske fellesskapet som sivilmakt ble først antydnet av Francois Duchêne (1973). Ifølge Duchêne (1973:19-20) foretrekker sivilmakter bruk av økonomisk makt, fremfor militær makt, og følger det normgivende i utenrikspolitikken. Sivilmakters mål er å fremme sosial rettferdighet, internasjonal fred og demokratisk standard (Duchêne 1973:19-20). Ian Manners (2002:236-7) mener EU har en normativ makt som er særegen i sammenligning med andre internasjonale aktører. Normativ makt er bruk av diplomati for å løse internasjonale

konflikter, multilateralisme fremfor unilateralisme, økonomisk makt fremfor militær makt og forpliktelse til internasjonale lover og regler. Det er nært slektskap mellom begrepene. Den viktigste karakteristikken av sivil makt er bruk av ikke-militær makt eller økonomiske midler i utenrikspolitikken. Normativ makt foretrekker også bruk av ikke-militær makt og økonomiske midler, men bygger mer på normer til etterfølgelse og er mer forpliktet til internasjonale lover og regler i relasjonen til tredjeparter (Manners 2002:241).

Det er likevel usikkert om den sivile og normative makten har vært tilstrekkelig når det gjelder innføring av demokrati i middelhavslandene. FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) *Arab Human Development Report* fra 2004, betegner de demokratiske forholdene i middelhavslandene og i den arabiske verden generelt, som mer fraværende enn i andre verdensregioner. Selv om det eksisterer få unntakelser, karakteriserer rapporten de demokratiske forholdene i den arabiske verden som mangelfull og utilstrekkelig (United Nations Development Programme 2004:84). UNDPs rapporter blir av EU brukt som argument for å fremme demokrati i middelhavslandene (European Commission 2003c:2).

Et viktig forhold i EMP er at Barcelona-erklæringens forpliktelser er langtidsmål. Med bakgrunn i de politiske og økonomiske forskjellene mellom EU og middelhavslandene, har partnerskapet heller fremstått som et langtidsmål fremfor en realitet (Philippart 2003:11). Demokratisering er et langtidsmål for å hindre immigrasjon fra middelhavslandene til Europa. I oppstarten av EMP var EU oppmerksom på at politisk forandring ikke skulle fremkalle ustabilitet. Bekymringen var at umiddelbar politisk omveltning kunne bli fordelaktig for islamistiske bevegelser, som dermed kunne bidra til enda mer immigrasjon (Youngs 2002:42).

I dette forholdet var fredsprosessen i Midtøsten viktig. Med bakgrunn i at EMP inkluderer både den østlige og sørlige middelhavsregionen, var det viktig at middelhavslandenes regjeringer støttet utviklingen av fredsprosessen, ettersom det i flere partnerland har eksistert islamistisk opposisjon mot fred mellom Israel og Palestina (Youngs 2002:41).

Sammenbruddet i fredsprosessen har hindret den regionale utviklingen av EMP og har medført at partene har rettet oppmerksomheten mot fred og stabilitet i regionen (Aliboni 2004:8). Demokratisering er et langtidsmål og skal skje når de sikkerhetspolitiske forholdene blir lagt til rette (Youngs 2002:43).

Økt sikkerhetspolitisk samarbeid for å regulere immigrasjon og bekjempe fundamentalistisk islam og terrorisme, har vært et karakteristisk trekk siden oppstarten av EMP. Forholdet ble tydeligere etter sammenbruddet i fredsprosessen og særlig terrorangrepet mot USA i 2001.

ENP og UFM ble også delvis opprettet som et resultat av det sikkerhetspolitiske samarbeidet. Naboskapspolitikken foretrekker den bilaterale dialogen fordi den regionale løsningen i EMP ikke har nådd en ønskelig utvikling. Land som forplikter til samarbeid med EU, mottar flere fordeler. UFM har en mer mellomstatlig karakter, ettersom middelhavslandene fikk fullt eierskap til politikken (Aliboni and Ammor 2009:14).

Problemstillinger og hypoteser

Hensikten med oppgaven er å undersøke følgende problemstillinger: 1. Hva var årsaken til at EU utviklet en mer helhetlig middelhavspolitikk? 2. Hva slags interesser har drevet EUs middelhavspolitikk fra EMP til UFM? 3. Har EU fulgt det normative grunnlaget i middelhavspolitikken? Dette skal undersøkes ved hjelp av to hypoteser:

1. Med Barcelona-erklæringen i 1995 etablerte EU konkrete mål om utvikling av demokrati i middelhavslandene. Partene signerte erklæringen og godtok forpliktelsen til utvikling av demokrati. Foruten offisielle meldinger og erklæringer har EU i realiteten aldri presset middelhavslandene til innføring av politiske reformer. For EU har det sikkerhetspolitiske samarbeidet med middelhavslandene i økende grad vært det viktigste. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har undergravd målet om demokratisering. Sikkerhetspolitikk har blitt prioritert foran det normative grunnlaget og demokratisering.

2. EMP har foretrukket en multilateral tilnæringsmåte. Ifølge EU var en regional tilnærming best egnet for å utvikle en region preget av fred og stabilitet. Den europeiske tilnærmingen har etter hvert foretrukket økt bruk av bilateralt og mellomstatlig samarbeid for å bekjempe det begge parter betrakter som sikkerhetsutfordringer. Det normative grunnlaget har i økende grad blitt erstattet av mer maktpolitikk.

Kilder og litteratur

Oppgaven er i stor grad basert på offisielle EU-dokumenter. Dette gjelder særlig meldinger fra Den europeiske Kommissjon til Rådet for Den europeiske union og Europaparlamentet, samt konklusjoner fra Det europeiske Råd. Oppgaven er også basert på offisielle traktater, erklæringer, taler fra EU-representanter og konklusjoner fra Barcelona-prosessens utenriksministerkonferanser. Oppgaven består konsekvent av åpne kilder.

Når det gjelder sekundærlitteraturen har jeg spesielt brukt litteratur som tar for seg det politiske partnerskapet i EMP og det europeiske forsøket på spredning av demokrati (Barcelona-erklæringens første partnerskap). En stor del av den nyere utviklingen i EMP er hentet fra tankesmiene EuroMeSCo og Centre for European Policy Studies (CEPS). EuroMeSCo (Euro-Mediterranean Study Commission, www.euromesco.net) forsker på politiske og sikkerhetspolitiske oppgaver i EMP og består av medlemmer fra partnerskapets 39 medlemsland (27 EU-land og tolv middelhavsland). Tankesmien ble etablert i 1996 og mottar finansiell støtte fra Kommisjonen. CEPS (www.ceps.eu) er en tankesmie basert i Brussel (etablert i 1983) og driver forskning på områder som europeisk økonomisk politikk, energi- og miljøpolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk (særlig naboskapspolitikken). Ellers er mye litteratur hentet fra tidsskrifter som *Journal of Common Market Studies* (JCMS) og *European Foreign Affairs Review* (EFAR). JCMS har i 40 år vært et tidsskrift der artikler om den europeiske integrasjonen blir presentert, særlig politiske og økonomiske forhold i Europa. EFAR (fra Kluwer Law International) fokuserer på politiske, rettslige og økonomiske aspekter av EUs utenrikspolitikk.

I forhold til spørsmålet om det europeiske forsøket på spredning av demokrati i middelhavslandene, har det vært viktig med litteratur som tar for seg EUs utenrikspolitiske karakter og hva som ligger til grunn for den politikken som er blitt ført i tredjeland. Francois Duchênes *The European Community and the Uncertainties of Interdependence* (1973) blir mye brukt i EU-litteratur om dette temaet, fordi han spådde at det europeiske målet fremover kom til å være rettet mot sivile former for makt. Ian Manners (2002; 2006) er sentral i litteraturen der EU som utenrikspolitisk aktør blir beskrevet. Begrepet ”normativ makt” er en videreutvikling av Duchêne (1973) og defineringen av ”sivil makt”.

For å gi et bilde over den historiske utviklingen før EMP, har jeg brukt litteratur der den tidligere middelhavspolitikken blir beskrevet. Simon Nuttalls *European Political Co-operation* (1992) beskriver utviklingen av Det europeiske politiske samarbeidet (EPS), som var fellesskapets utenrikspolitikk før Unionstraktaten og Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP). Desmond Dinans *Europe Recast: A History of European Union* (2004) har også blitt brukt for å gi en analyse over EPS, samt Europas forsvarspolitiske utvikling. Christopher Pienings *Global Europe: The European Union in World Affairs* (1997) beskriver blant annet utviklingen av middelhavspolitikken fra GMP til EMP. Simon Nuttalls *European Foreign Policy* (2000) og Charlotte Bretherton and John Voglers *The European*

Union as a Global Actor (2006) er blant bøkene jeg har brukt for å undersøke overgangen fra EPS til Unionstraktaten og FUSP, da målet ble en mer aktiv og helhetlig utenrikspolitikk.

Oppgavens oppbygging

Oppgavens andre kapittel beskriver utviklingen av den europeiske middelhavspolitikken frem til Barcelona-prosessen og EMP i 1995. Kapitlet analyserer årsaken og bakgrunnen for at EU utviklet en middelhavspolitikk som inkluderte mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene. Kapittel 3 tar for seg hvorfor demokrati er grunnleggende i den europeiske utenrikspolitikken mot tredjeland og EUs utenrikspolitiske karakter. Hensikten er å analysere hva som ligger bak den europeiske utenrikspolitikken og hva slags type aktør EU har forsøkt å være i internasjonal politikk. Det tredje kapitlet beskriver også de faktiske forholdene innen demokrati i middelhavslandene, basert på internasjonale undersøkelser. Kapittel 4 tar for seg hendelser som kan utfordre det europeiske målet om det sivile og normative grunnlaget i utenrikspolitikken. På det sivile området gjelder dette den europeiske forsvarsoppbyggingen på 1990-tallet, mens det på det normative området gjelder den praktiske gjennomføringen av middelhavspolitikken. Kapittel 5 undersøker de sikkerhetspolitiske tiltakene EU gjorde i etterkant av terrorangrepet mot USA i 2001 og hva slags konsekvenser dette fikk for EMP. Oppgavens sjette kapittel tar for seg nye politiske rammeverk der målet har vært å styrke EMP. Dette gjelder naboskapspolitikken og Union for Middelhavet.

2 Fra GMP til EMP (1972-1995)

Den geografiske nærheten til Europa medførte at middelhavslandene fra starten var prioritert i Det europeiske fellesskapets utvendige politikk. Før Barcelona-prosessen var Europas forhold til middelhavslandene først og fremst preget av økonomisk samarbeid og bilateral kontakt og dialog. Den tidligere middelhavspolitikken opplevde flere hindringer som hemmet utviklingen.

Kapittelet beskriver først kort utviklingen mot Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) i 1970. Med EPS etablerte fellesskapet et samråd der deltakerlandenes utenriksministre tok del i et forsøk på å koordinere den utvendige politikken. Kapittelet tar deretter for seg starten på den europeiske middelhavspolitikken. Grunnet middelhavslands avhengighet til vesteuropeiske markeder, ble det etablert forskjellige økonomiske avtaler mellom fellesskapet og middelhavsland utenfor fellesskapet. Den globale middelhavspolitikken (Global Mediterranean Policy, GMP) ble etablert som et forsøk på å samordne de ulike avtalene fellesskapet hadde med middelhavslandene. Videre blir hendelser som tok mye av oppmerksomheten fra GMP undersøkt. Dette gjelder først Oktoberkrigen (Yom Kippur) i Midtøsten i 1973 og den påfølgende energikrisen. Etter energikrisen ble det utviklet en Dialog mellom fellesskapet og den arabiske verden (Euro-Arab Dialogue). I likhet med GMP, møtte også Dialogen flere hindringer mot utvikling. Særlig gjaldt dette partenes ulike mål med den og konflikten i Midtøsten. GMP møtte flere nye utfordringer på 1980-tallet, etter innlemmelsen av Hellas, Portugal og Spania i fellesskapet. Innlemmelsen av de europeiske middelhavslandene medførte overproduksjon av middelhavsprodukter i Europa.

Etter undersøkelsen av middelhavspolitikkenes vanskeligheter, tar kapittelet for seg det økte fokuset på tredjeland som kom på slutten av 1980-tallet. Med Den europeiske Enhetsakten i 1987 fikk Kommisjonen en lovfestet stilling og det ble tatt til orde for en styrket dialog med tredjeland. Etter den kalde krigens slutt ble imidlertid dialogen med landene i Sentral- og Øst-Europa den mest fremtredende. Den kalde krigens slutt førte også til en gradvis utvikling i fokuset på middelhavsland utenfor fellesskapet. Med Unionstraktaten eller Traktaten om Den europeiske union og Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) ble målet en mer samkjørt og aktiv utenrikspolitikk. På begynnelsen av 1990-tallet kom det flere meldinger fra Kommisjonen der det ble tatt til orde for en mer aktiv middelhavspolitikk. Det ble argumentert for at de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i middelhavslandene kunne

overføres til Europa. Samtidig var det fremgang i fredsprosessen i Midtøsten etter signeringen av Oslo-avtalen i 1993, noe som førte til at målet fremover ble å inkludere alle land med grense til Middelhavet i et felles politisk rammeverk.

Den siste delen av kapittelet tar for seg den endelige overgangen fra GMP til Barcelona-prosessen og partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (Euro-Mediterranean Partnership, EMP). Under Barcelona-konferansen i 1995 signerte EU-medlemslandene og tolv land med grense til det østlige og sørlige Middelhavet under på en erklæring som inkluderer et politisk, økonomisk og sosiokulturelt partnerskap. Den europeiske middelhavspolitikken gikk fra å bestå av konsekvent økonomisk samarbeid, til å bli et rammeverk der målet ble politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene.

Europeisk politisk samarbeid

Roma-traktaten eller Traktaten om Det europeiske fellesskap (1957) sørget for en gradvis overgang av ansvar for de seks medlemslandenes handelspolitikk til fellesskapets institusjoner, mens den utvendige politikken ble lagt under medlemslandenes utenriksministre. Charles de Gaulle kom til makten i Frankrike den 1. juni 1958 og ønsket intergovernmentalisme fremfor overnasjonalitet i Europa. President de Gaulle forestilte seg et Europa bestående av stater, fremfor europeisk føderalisme. Mellom 1959 og 1962 fremmet de Gaulle og Frankrike to forslag om en europeisk politisk union. Det første forslaget handlet om et fellesskapelig utenrikspolitisk samarbeid under fransk ledelse. Det andre hadde mål om mellomstatlig samarbeid om politiske, økonomiske, kulturelle og forsvarspolitiske oppgaver (Dinan 2004:98-9).

Belgia og Nederland gikk imidlertid mot det franske forslaget, fordi de var bekymret for fransk lederskap i fellesskapet og ønsket britisk deltakelse. Nederland nektet å diskutere forslaget før Storbritannia ble invitert som deltaker og forslaget strandet dermed i april 1962. De Gaulle var motstander av britisk medlemskap, grunnet Storbritannias nære forhold til USA og motstanden mot utviklingen av Den felles landbrukspolitikk (Common Agricultural Policy, CAP). Frankrike fryktet også at et britisk medlemskap kunne true den franske posisjonen i fellesskapet (Dinan 2004:100). Dette var grunnen til at de Gaulle nedla veto mot britisk medlemskap i fellesskapet i 1963 og 1967.

Charles de Gaulles avgang som president i april 1969 førte til en fornyet fransk Europa-politikk og fremgang for den europeiske integrasjonsprosessen. Den nye franske presidenten, Georges Pompidou, så behovet for å utvikle en europeisk utenrikspolitikk. Haag-konferansen i desember 1969 la grunnlaget for utviklingen mot en økonomisk union og var starten på forhandlinger med Storbritannia og andre kandidatland. Et hovedtema under konferansen var å styrke evnen til å fremme en mer samkjørt utenrikspolitikk for å øke den europeiske tilstedeværelsen i verdenspolitikken. President Pompidou foreslo regelmessige utenriksministerkonferanser for å samkjøre medlemslandenes utenrikspolitikk (Nuttall 1992:47-9). Haag-konferansen banet vei for Luxembourg-rapporten¹ fra oktober 1970 der grunnlaget for Det europeiske politiske samarbeidet (EPS) ble lagt (Nuttall 1992:51).

EPS var en prosess der fellesskapet forsøkte å koordinere den utvendige politikken og utvikle en utenrikspolitisk identitet sammen med den økonomiske politikken. Frem til 1987 var EPS basert på avtaler og konvensjoner mellom utenriksministrene og hadde ingen lovfestet eller formell stilling blant medlemslandene. Konvensjonene ble satt i verk av tre rapporter; Luxembourg-rapporten (1970), København-rapporten (1973) og London-rapporten (1981) (Nuttall 1992:11). Luxembourg-rapporten tok imidlertid ikke utgangspunkt i at fellesskapet skulle gjennomføre en felles utenrikspolitikk, men en gradvis utvikling mot mer samkjøring. Fellesskapet ble oppfordret til økt samordning av utenrikspolitikken der det fremtidige målet var å snakke med én stemme i den utvendige politikken (Nuttall 1992:52). København-rapporten (1973) erstattet ikke Luxembourg-rapporten, men kompletterte den og videreutviklet EPS. Rapporten la grunnlaget for fellesskapets utenrikspolitikk for de kommende åtte år (Nuttall 1992:75).

Global middelhavspolitikk og Dialog med den arabiske verden

Med bakgrunn i den geografiske nærheten til fellesskapet, var middelhavslandene utenfor fellesskapet, fra begynnelsen av et utenrikspolitisk hovedtema. I begynnelsen startet den europeiske utvendige politikken først og fremst i Europas grenseområder. Roma-traktaten og etableringen av Det europeiske fellesskapet fikk konsekvenser for middelhavslandene, med bakgrunn i avhengigheten av eksport til vesteuropeiske markeder (Pomfret 1992:79). Flere

¹ Arbeidet med rapportens forberedelser ble gjennomført av en gruppe embetsmenn fra deltakerlandenes utenriksdepartement. Med bakgrunn i det belgiske presidentskapet i fellesskapet i første halvdel av 1970, ble gruppen ledet av den belgiske diplomaten Etienne Davignon. Rapporten blir derfor ofte omtalt som Davignon-rapporten (Nuttall 1992:51).

middelhavsland konkurrerte med Italia og Frankrike om eksport av landbruksprodukter (sitron, oliven, vin, frukt og grønnsaker) til Nord-Europa. Gjennomføringen av CAP på 1960- og 1970-tallet fikk dermed konsekvenser for middelhavslandene. Algerie, Marokko og Tunisia var tidligere franske kolonier, og ble lovet spesialbehandling i Roma-traktaten (Pomfret 1992:85).

For å kompensere for de økonomiske kostnadene etableringen av tollunionen medførte, ble det forhandlet frem ulike typer avtaler mellom fellesskapet og middelhavslandene.

Fellesskapet fullførte privilegerte handelsavtaler med Israel og Libanon i 1964. Disse ble etterfulgt av avtaler med Marokko og Tunisia i 1969 og med Egypt i 1972.

Tilknytningsavtaler ble fullført med Tyrkia (1963), Malta (1970) og Kypros (1972). På begynnelsen av 1970-tallet var Kommisjonens mål å fullføre samarbeidsavtaler med majoriteten av de østlige og sørlige middelhavslandene. Avtaler ble fullført med Algerie, Marokko og Tunisia i 1976 og med Egypt, Jordan og Syria i 1977 og med Libanon i 1978.

For å samordne de forskjellige bilaterale avtalene og forholdene fellesskapet hadde med middelhavslandene, ble Den globale middelhavspolitikken (Global Mediterranean Policy, GMP) opprettet under Det europeiske råd i Paris i oktober 1972. I GMP fikk middelhavslandene tollfri inngang med industriprodukter til de europeiske markedene, fordelaktig behandling for eksport av landbruksprodukter og økonomisk bistand (Pomfret 1992:79). Utviklingen av fellesskapets middelhavspolitikkk hadde hovedsakelig en økonomisk forklaring. Fellesskapet forsøkte å utvikle tette partnerskap med middelhavslandene der det endelige målet var etablering av et frihandelsområde i middelhavsregionen (Piening 1997:74). Imidlertid kom den såkalte Oktoberkrigen (Yom Kippur) i Midtøsten og den påfølgende Dialogen mellom fellesskapet og den arabiske verden (Euro-Arab Dialogue), til å ta mye oppmerksomhet bort fra GMP.

Under seksdagerskrigen i juni 1967 hadde Israel annektert Sinai til Suez-kanalen og Gazastripen fra Egypt, Vestbredden med Øst-Jerusalem fra Jordan, samt Golanhøyden fra Syria. Yom Kippur-krigen der Egypt og Syria angrep Israel den 5. oktober 1973, førte til at fellesskapet vurderte det politiske og økonomiske forholdet til den arabiske verden. Frankrike og Storbritannia forsøkte først å presse frem våpenhvile og forhandlinger. Imidlertid ble det europeiske forsøket vanskelig ettersom situasjonen i Midtøsten forverret seg ytterligere. Den 16. oktober truet Organisasjonen av petroleumseksporterende land (Organization of Petroleum Exporting Countries, OPEC) med en økning av oljeprisen på 70 prosent, dersom

ikke palestinerne fikk tilbake selvbestemmelsesretten og Israel gjennomførte en tilbaketrekking fra de okkuperte territoriene. Dagen etter vedtok OPEC nedskjæringer av produksjonen på 25 prosent i forhold til september nivået og månedlige kutt på fem prosent. OPEC innførte også total embargo overfor land organisasjonen hevdet stod på den israelske siden av konflikten, som Nederland og USA (Nuttall 1992:94).

Fellesskapet fremmet en melding der målet var vedvarende fred gjennom forhandlinger under De forente nasjoners (FN) rammeverk. Brussel-erklæringen fra den 6. november 1973 anmodet Israel om en tilbaketrekking fra de okkuperte territoriene og anerkjenne den palestinske befolkningens rettigheter. OPECs arabiske regjeringer mottok den europeiske stillingen med interesse og opphørte regelen om fem prosent reduksjon av olje til fellesskapet (Nuttall 1992:95). Samtidig fremmet de arabiske regjeringene ideen om en dialog mellom Europa og den arabiske verden. Fellesskapet var i utgangspunktet usikker på hvordan det skulle forholde seg til den arabiske forespørselen om dialog. Forholdet gjaldt særlig hvordan fellesskapet skulle forholde seg til et eventuelt arabisk krav om å oppheve samarbeidet med Israel. Samtidig gjaldt det et eventuelt krav om å anerkjenne Den palestinske frigjøringsorganisasjonen (Palestine Liberation Organization, PLO) som representant for den palestinske befolkningen (Regelsberger 1990:58). Under Det europeiske råd i København i desember 1973, ble imidlertid middelhavsregionen og Midtøsten vurdert som strategisk viktig. For fellesskapet var målet samarbeid for å utvikle og opprettholde fred og stabilitet i regionen (European Community 1973, Article 13).

Dialogen mellom fellesskapet og den arabiske verden (Euro-Arab Dialogue) ble undertegnet den 31. juli 1974 under et møte mellom Den arabiske ligaen og Den europeiske Kommisjon og Rådet. Flere hindringer hemmet imidlertid utvikling av Dialogen. Fellesskapet understrekte en dialog basert på ikke-politiske forhold og forsøkte å utvikle økonomisk og kulturelt samarbeid med araberlandene. For den arabiske parten var Dialogen først og fremst politisk og forsøkte å få den til være en konsekvent dekning av den politiske situasjonen i Midtøsten. Det økonomiske og sosiale forholdet med fellesskapet var av mindre betydning. Yom Kippur-krigen hadde lært araberland med store energiresurser å bruke den politisk. Med bakgrunn i den vesteuropeiske avhengigheten av arabiske tilførsler, forsøkte den arabiske parten å påvirke den europeiske Midtøsten-politikken (Regelsberger 1990:56-8). Den arabiske parten forsøkte å presse fellesskapet til å velge den arabiske siden i konflikten mellom Israel og Palestina. Samarbeid og stabile energitilførsler for Europa skulle gis som vederlag for politisk støtte i Midtøsten-konflikten.

Den arabiske parten ønsket likevel å opprettholde en dialog med fellesskapet. Dersom energiresursene ikke kunne brukes politisk i fremtiden, var det viktig å utvikle en bærekraftig dialog for å påvirke den europeiske Midtøsten-politikken (Regelsberger 1990:58). Uenigheten mellom fellesskapet og den arabiske parten førte til et kompromiss, slik at regelmessige møter mellom 1976 og 1978 dekket både politiske og andre oppgaver.

Dialogen ble imidlertid forhindret av Camp David-avtalen signert mellom Egypt og Israel den 26. mars 1979. President Anwar El Sadat fra Egypt reiste til Jerusalem i november 1977 for å forhandle frem en fredsavtale med Israel. USA støttet det egyptiske initiativet og ble tildelt meglerrollen i fredsprosessen. Camp David-forhandlingen førte til at fellesskapet måtte følge forhandlingene på sidelinjen etter amerikansk krav om å holde døren igjen mot økt internasjonal involvering. Fredsavtalen fikk likevel ikke frem en løsning på Palestina-problemet, ettersom Israel fikk beholde de okkuperte territoriene på Vestbredden og Gazastripen (Nuttall 1992:161). En konsekvens ble at Egypt ble suspendert fra Den arabiske ligaen (ekskluderingen varte til 1989). Fellesskapet kritiserte utestegningen og mente den var ødeleggende for utviklingen av Dialogen (Regelsberger 1990:60).

For fellesskapet var det likevel viktig å opprettholde Dialogen, men den skulle imidlertid fornyes ved å utvikle den europeiske politiske dimensjonen (Regelsberger 1980:60). Fellesskapet hadde ingen tiltro til Camp David-avtalen, fordi en regional tilnærming ble foretrukket for å fremme fred i Midtøsten. Ifølge fellesskapet var det behov for en tilnærming der alle parter i regionen var deltakere (Piening 1997:75). Avtalen inneholdt heller ingen konkret plan om en fremtidig palestinsk stat. Fellesskapets alternativ ble Venezia-erklæringen fra den 13. juni 1980, som ble det europeiske rammeverket for å fremme en fredelig løsning på konflikten i Midtøsten. Ifølge erklæringen var grunnlaget for fred retten til eksistens og sikkerhet for alle parter i regionen og anerkjennelse av den palestinske befolkningens selvbestemmelsesrett. Den var rettet mot alle parter i regionen, også PLO, som ifølge fellesskapet måtte inkluderes i forhandlingene. Ifølge erklæringen ble den israelske okkuperingen av palestinske områder betraktet som et sentralt hinder mot fred (European Community 1980).

Forsøk på å gjenopplive Dialogen på 1980-tallet slo likevel feil. Konfliktene i Midtøsten utgjorde fremdeles den sentrale hindringen mot utvikling. I andre halvdel av 1980-tallet fremkom det britisk motstand mot Dialogen. Bakgrunnen var Storbritannias forsøk på å bekjempe internasjonal terrorisme, som den britiske regjeringen hevdet flere deltakere fra den

arabiske parten var sponsor av, særlig Syria. Storbritannias holdepunkt ble imidlertid ikke delt av de resterende medlemmene av Det europeiske politiske samarbeidet (EPS), som anså Syria som viktig i utviklingen mot fred i Midtøsten. Konsensus var det rådende prinsippet i EPS. Som følge av at Egypt returnerte til Den arabiske ligaen, ble det etter fransk initiativ holdt et møte i Paris i desember 1989. Møtet samlet sammen utenriksministrene fra alle deltakerland på begge sider. Den britiske regjeringen sådde likevel fremdeles tvil om Dialogens nytteverdi, ettersom den hevdet representanter fra den arabiske siden var involvert i terrorhandlinger (Regelsberger 1990:61).

Innlemmelsen av Hellas (1981), Portugal og Spania (begge i 1986) førte til økt konsentrasjon overfor middelhavsland utenfor fellesskapet. Imidlertid ble forholdene for middelhavslandene forverret, ettersom tollpreferansene sank. De europeiske middelhavslandene ble integrert og medlemmer av CAP, noe som medførte en økning av produksjon av middelhavsprodukter i fellesskapet. Europa ble mer selvforsynt av middelhavsprodukter (Pomfret 1992:79). For middelhavsland utenfor fellesskapet, ble GMP av denne bakgrunn mottatt som et skuffende prosjekt. Middelhavslandenes markedsandeler og fordeler ble også truet av hendelser som slutten på den kalde krigen påførte, da landene i Sentral- og Øst-Europa forsøkte å utvikle partnerskap med fellesskapet.

Økt fokus på tredjeland

London-rapporten fra oktober 1981 fulgte Luxembourg- og København-rapporten (1970 og 1973) og la grunnlaget for videreføringen av EPS før 1987. Rapporten forutså at tredjeland mer enn tidligere ønsket regelmessig kontakt med fellesskapet. Derfor fikk rapporten frem betydelige endringer på det operasjonelle nivået i utenrikspolitikken. Kommisjonen fikk full deltakelse, mens det roterende presidentskapet i Det europeiske råd ble gitt en tydeligere rolle i forholdet til tredjeland (Nuttall 1992:177-9). Helt siden Luxembourg-rapporten ble det vurdert å gi Kommisjonen en mer fremtredende rolle for å styrke samhandlingen mellom medlemslandene og utenrikspolitikken. Luxembourg-rapporten erklærte at Kommisjonen måtte få en tydeligere rolle dersom aktivitetene i EPS skulle påvirke fellesskapet. I medlemslandene var det imidlertid sterk mistro mot en økt rolle for Kommisjonen, ettersom grunnlaget bak EPS var å holde aktivitetene adskilt fra fellesskapets politikk (Nuttall 1988:104). Konsekvensen ble at Kommisjonen for det meste ble ekskludert fra

hovedaktivitetene i EPS. Med London-rapporten ble Kommissjons fulle tilknytning understreket.

Kommissjonens fulle tilknytning ble lovfestet i Den europeiske Enhetsakten (Single European Act 1986, Title III, Article 30.3), signert av fellesskapets tolv medlemsland i februar 1986 (trådte i kraft i juli 1987). Kommissjonen ble fra nå av deltaker i alle EPS-møter på alle nivåer. Kommissjonens president ble medlem av Det europeiske råd, der hovedoppgaven ble å være mellomledet mellom fellesskapet og utenrikspolitikken (Nuttall 1988:104-6). For Kommissjonen ble dialogen med tredjeland viktig. Med bakgrunn i det roterende presidentskapet i Det europeiske råd, har Kommissjonen for tredjeland vært den eneste vedvarende samtalepartneren (Nuttall 1988:110).

I Enhetsakten ble fellesskapet og EPS slått sammen i en lovfestet tekst. Der ble grunnlaget for den europeiske integrasjonens mål om en europeisk union lagt og samtidig opprette det indre marked innen 1992. Fellesskapet skulle mer effektivt enn tidligere fremme europeiske verdier som demokrati og respekt for menneskerettigheter, samt bevare internasjonal fred og sikkerhet i overensstemmelse med De forente nasjoners (FN) pakt (Single European Act 1986, Preamble). Fellesskapet ble oppfordret til å gjennomføre en mer samkjørt og koordinert utenrikspolitikk (Single European Act 1986, Title III, Article 30.1-2). Målet ble at fellesskapet og EPS skulle legge grunnlaget mot en europeisk enhet (Single European Act 1986, Title 1, Article 1). Reguleringen forårsaket imidlertid ikke endringer i utførelsen av EPS. Medlemslandene tok fremdeles del i et samråd for å koordinere utenrikspolitiske oppgaver der alle delegasjoner hadde like rettigheter (Nuttall 1992:12).

EPS ble etablert for at nasjonal suverenitet i gjennomføring av utenrikspolitiske aktiviteter ikke skulle sammenblandes med det fellesskapelige verktøyet. Medlemslandene tok ikke i bruk de fellesskapelige verktøyene i utenrikspolitikken. Enhetsakten la grunnlaget for at medlemslandene skulle organisere politiske dialog med tredjeland og regionale grupperinger når det ble ansett for å være nødvendig (Nuttall 1992:292). Den mest fremtredende ble imidlertid dialogen med land i Sentral- og Øst-Europa. Den kalde krigens slutt og Sovjetunionens og kommunismens sammenbrudd i 1989, førte til at tidligere østblokkland betraktet fellesskapet som en naturlig partner i gjennomføring av politiske og økonomiske reformer. For å bistå tidligere østblokkland opprettet fellesskapet det såkalte PHARE-programmet. Programmet ble etablert i 1989 som Poland and Hungary: Aid for

Reconstruction of the Economy (PHARE), men ble utvidet med Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia, Slovenia og Tsjekkia (Bretherton and Vogler 2006:149).

For fellesskapet var den eksisterende utenrikspolitikken betraktet som tilstrekkelig, ettersom det for Europas fremtid var fremgang i partnerskapene med de tidligere østblokklandene. Den internasjonale utviklingen etter den kalde krigens avslutning førte imidlertid til at fellesskapet anså det nødvendig å utvikle en mer effektiv politikk overfor regioner preget av uløste konflikter og mangel på demokrati. Den irakiske invasjonen av Kuwait i august 1990 og utbruddet av Gulfkrigen tidlig i 1991, ble en bekreftelse på utenrikspolitikken utilstrekkelighet (Nuttall 2000:147). Fellesskapet var maktesløst da krigføringen begynte, der medlemslandene tok individuelle avgjørelser om deltakelse. Tyskland mottok omfattende kritikk fordi landet ikke deltok militært, mens Frankrike følte ubehag over den avhengigheten fellesskapet hadde til USA (Nuttall 2000:147). Konflikten i det tidligere Jugoslavia fra 1991 ble også en bekreftelse på utenrikspolitikken utilstrekkelighet. Ettersom dette var en europeisk konflikt, ønsket fellesskapet å være hovedaktøren i fredsmeglingen. Fellesskapets politikk var likevel utilstrekkelig og ga uttrykk for manglende erfaring som megler i konflikter. I 1992 ble fellesskapet bistått av FNs fredsbevarende styrker (Bretherton and Vogler 2006:166-7).

Hendelsene ble en bekreftelse på nødvendigheten av en felles europeisk utenriks- og sikkerhetspolitikk (Nuttall 2000:270). Unionstraktaten eller Traktaten om Den europeiske union ble signert av fellesskapets tolv medlemsland den 7. februar 1992 i Maastricht i Nederland (trådte i kraft den 1. november 1993). Traktaten fikk frem Den europeiske union (EU) og består av tre hovedsøyler: Søyle 1. Det europeiske fellesskap. Søyle 2. Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk. Søyle 3. Det politi- og strafferettslige samarbeidet.² Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) erstattet dermed EPS. Årsaken kom bare delvis som resultat av ambisjoner i Europaparlamentet. Inkluderingen av FUSP kom først og fremst fordi Frankrike og Tyskland tok avgjørelsen om at utenrikspolitikken ble en del av unionsperspektivet. Frankrike ønsket Den økonomiske og monetære union (ØMU) for å binde sammen et gjenforent Tyskland, mens tyskerne brukte en politisk union som kompromiss for deltakelse i ØMU (Nuttall 2000:271).

² Før Amsterdam-traktaten (trådte i kraft den 1. mai 1999) het den tredje søylen Retts- og innenrikspolitisk samarbeid. Med Amsterdam-traktaten ble områder som immigrasjon, organisert kriminalitet og terrorisme overført fra den tredje til den første søylen (Det europeiske fellesskap). Områdene ble da i stor grad lagt under medlemslandenes politikk.

Unionstraktaten skulle skape bedre forhold for en mer aktiv utenrikspolitikk. Det betydde en mer samkjørt utenrikspolitikk og sterkere tilgang til utenrikspolitiske verktøy (Bretherton and Vogler 2006:167). FUSP ble mer byråkratisk oppbygd og lovfestet enn EPS. Den mest betydelige endringen ble et institusjonelt rammeverk for utenrikspolitikken, der FUSP hovedsakelig ble en Brussel-aktivitet. I EPS ble møtene avholdt i landet som ledet presidentskapet. Det ble mindre rom for ytre påvirkning og mer formalisert makt og styring (Nuttall 2000:273). Målet med FUSP ble en sterkere vektlegging av europeiske verdier, grunnleggende interesser og sikre samsvar med grunnsetningene i FN-pakten. FUSP skulle styrke den europeiske sikkerheten, bevare internasjonal fred og sikkerhet, fremme internasjonalt samarbeid og utvikle demokrati, respekt for menneskerettigheter og grunnleggende frihet (Treaty on European Union 1992, Article J.1.2).

Revurdert middelhavspolitikk

Med FUSP kom det flere utenrikspolitiske oppgaver, som startet med integreringen av tidligere østblokkland og hendelsene i det tidligere Jugoslavia. Den kalde krigens slutt førte også til at fellesskapet i økende grad rettet oppmerksomheten mot de østlige og sørlige middelhavslandene utenfor fellesskapet. Innlemmelsen av Hellas, Portugal og Spania førte til et sterkere fokus på middelhavslandene. De søreuropeiske medlemslandene var bekymret for at den politiske, økonomiske og sosiale ustabiliteten i middelhavslandene kunne overføres til Europa, i form av økt immigrasjon, organisert kriminalitet, religiøs fundamentalisme og terrorisme. Fellesskapets europeiske middelhavsland var også bekymret for at integreringen av de tidligere østblokkland kunne komme på bekostning av oppmerksomheten mot den sørlige naboregionen. Samtidig hadde Gulfkrigen ført til sterkere antivestlige holdninger i den arabiske verden. Den økte oppmerksomheten mot middelhavslandene hadde sterke sikkerhetspolitiske begrunnelser.

Til tross for etableringen av GMP og forsøket på en bærekraftig Dialog med araberlandene, var fellesskapets forhold til middelhavslandene hovedsakelig av bilateral karakter. De ulike avtalene med middelhavslandene ble opprettholdt, mens Dialogen mellom fellesskapet og araberlandene ikke oppnådde den ønskelige utvikling, hovedsakelig forårsaket av partenes forskjellige mål og Midtøsten-konflikten. Samtidig var den arabiske parten preget av mangel på koordinering. Et fremtredende eksempel kom i juli 1987, da Marokko søkte om

medlemskap i fellesskapet. Marokko fikk avslag fordi landet ikke er europeisk (Piening 1997:78).

Begynnelsen på revurderingen av den europeiske middelhavspolitikken kom i overgangen til 1990-tallet, da Kommisjonen fremmet en rekke meldinger til Rådet og Europaparlamentet om nødvendigheten av å utvikle middelhavspolitikken. I 1990 fremmet Kommisjonen en melding der det ble tatt til orde for en mer aktiv middelhavspolitikk. Den geografiske nærheten til Europa gjør at stabilitet og velstand i middelhavslandene er i fellesskapets interesse, fordi en feilaktig middelhavspolitikk kan få konsekvenser for europeisk sikkerhet. Ifølge Kommisjonen hadde derfor fellesskapet plikt til å fremme demokrati og markedsøkonomi i middelhavslandene (European Commission 1990:2). Utvikling av demokrati er grunnleggende for å styrke båndene mellom de østlige og sørlige middelhavslandene og fellesskapet (European Commission 1990:3).

En melding fra Kommisjonen i april 1992 fremmet forslag om partnerskap mellom fellesskapet og tre land i Maghreb-regionen (Algerie, Marokko og Tunisia). Fellesskapet skulle fremme demokrati og økonomisk utvikling der det endelige målet var et frihandelsområde (European Commission 1992:5-6). Partnerskapene skulle dekke politisk dialog, økonomisk og finansielt samarbeid og frihandel (European Commission 1992:19).

Kommisjons forslag om partnerskap mellom fellesskapet og maghreblandene ble undertegnet av Det europeiske råd i Lisboa i juni 1992. Under toppmøtet i Lisboa ble den østlige og sørlige middelhavsregionen vurdert som prioriterte områder for den kommende FUSP (European Council 1992:19). Den geografiske nærheten gjorde at den kommende unionen hadde interesse av å fremme demokrati og økonomisk utvikling til middelhavslandene. De politiske og økonomiske forholdene ble vurdert som antatte utfordringer for europeisk sikkerhet og det var derfor behov for å redusere de økonomiske forskjellene mellom Europa og middelhavslandene (European Council 1992:20-1).

Grunnet konflikten i Midtøsten ble et regionalt rammeverk som inkluderte både den østlige og sørlige middelhavsregionen vurdert som vanskelig (Piening 1997:79). Imidlertid fremkom det en sterk forbedring i forholdet mellom Israel og Palestina etter signeringen av Oslo-avtalen i september 1993. Mot slutten av Gulfkrigen ble fredsprosessen i Midtøsten innledet med Madrid-konferansen fra 30. oktober til 3. november 1991. Konferansen ble samlet sammen av USA og Russland, selv om den russiske rollen var symbolsk. Fellesskapet ble invitert til konferansen, men ikke som deltaker.

Representanter fra Israel og PLO møttes i Oslo under hemmelige forhandlinger for å fremme en løsning på konflikten i Midtøsten. Yasser Arafat og PLOs krav var palestinske flyktningers rettighet til returnering og etablering av en uavhengig palestinsk stat, med Jerusalem som hovedstad og fri for israelske bosetninger. Kravet var tilbaketrekking fra de okkuperte territoriene fra 1967, deling av Jerusalem og en fornuftig løsning på flyktningproblemet. Israel var villig til å starte fredsforhandlinger om de territorielle kravene. Etter vellykkede forhandlinger i Oslo signerte Yasser Arafat og Israels statsminister Yitzhak Rabin the Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements i Washington i september 1993 (Pappe 2006:240-1).

I erklæringen ble partene enige om fremtidige forhandlingsmål, som inkluderte spørsmålet om Jerusalem, palestinske flyktninger og den jødiske bosetningen i de okkuperte territoriene. Israels krav var en vellykket og fredelig gjennomføring av den midlertidige avtalen (Pappe 2006:242). Palestinerne godkjente den midlertidige avtalen på grunnlag av erklæringens Artikkel 5 der det står at Israel i løpet av en femårig overgangsperiode skulle gjennomføre en tilbaketrekking fra Gazastripen og byen Jeriko på Vestbredden. Deretter skulle Israel gjennomføre en gradvis overføring av makt til PLO og en endelig tilbaketrekking fra alle palestinske byer og områder. Den endelige løsningen på problematikken skulle avgjøres i slutten av den femårige overgangsperioden (United Nations General Assembly Security Council 1993).

Signeringen av Oslo-avtalen førte til at Israel for første gang i historien anerkjente PLOs status i områdene. Avtalen førte til opprettelsen av Den palestinske selvstyremyndigheten og at palestinerne fikk selvstyre i de okkuperte territoriene. Dette var viktige steg i retningen mot målet om oppbygging av en selvstendig palestinsk stat. Under Det europeiske råd på Korfu i Hellas i juni 1994 fikk Kommisjonen og Rådet for Den europeiske unionen i oppgave å undersøke muligheter som kunne styrke middelhavspolitikken. Det europeiske råd understrekte at et regionalt rammeverk der både Israel og Palestina ble inkludert, var den ideelle metoden for å løse de politiske, økonomiske og sosiale problemene i middelhavslandene (European Council 1994a:9-10). Etter Oslo-avtalen ble det for EU viktig å skape et nytt rammeverk for å utvikle og forsterke fredsprosessen.

En melding fra Kommisjonen i oktober 1994 fremmet forslag om et partnerskap mellom EU og middelhavslandene. I meldingen blir oppbygging av fred og stabilitet i middelhavsregionen vurdert som en grunnleggende prioritet for EU. For å utvikle fred og

stabilitet var det behov for politiske og økonomiske reformer (European Commission 1994:5). EUs mål fremover ble å styrke den politiske dialogen med middelhavslandene, med særlig vekt på utvikling av demokrati og stabile regjeringsforhold. Kommisjonen foreslo å avholde en felles konferanse i 1995 der det skulle opprettes en plattform for partnerskapets politiske og økonomiske samarbeid. Alle land som grenser til Middelhavet og har bilaterale avtaler med EU, skulle inviteres til konferansen. Målet var å avtale de politiske og økonomiske retningslinjene for det kommende partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (European Commission 1994:15).

Kommisjons forslag ble undertegnet av Det europeiske råd i Essen i Tyskland i desember 1994. I Essen ble det erklært at det var behov for mer likevekt mellom politikken som ble rettet mot EUs østlige og sørlige naboregioner (European Council 1994b, External Relations). EU ønsket å bruke erfaringene fra politikken som ble rettet mot de tidligere østblokkland etter den kalde krigens slutt. Ut i fra erfaringene fra den østlige utenrikspolitikken, ikke minst gjennom PHARE-programmet, fant EU god grunn til å tro at et lignende rammeverk kunne bli brukt for å styrke middelhavspolitikken (Piening 1997:79).

Under Det europeiske råd i København i juni 1993 ble det utviklet en rekke kriterier som de tidligere østblokklandene og kommende kandidatland må gjennomføre forut for medlemskap. Kandidatland måtte fullføre krav som ble kjent som København-kriteriene. Kommende medlemsland måtte garantere demokrati, rettsikkerhet, respekt for menneskerettigheter og innføring av markedsøkonomi (European Council 1993:13). I tillegg måtte kommende medlemsland slutte seg til EUs *acquis communautaire*, som omfatter grunnsetninger og bestemmelser fra traktatene. København-kriteriene virket som politiske normer for de tidligere østblokklands demokratiseringsprosess. Målet ble å skape en lignende tilnærming til middelhavslandene for å bygge opp en region preget av fred og stabilitet.

Barcelona-prosessen

Under Barcelona-konferansen den 27-28. november 1995 ble Barcelona-prosessen eller partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (Euro-Mediterranean Partnership, EMP) offisielt innledet. EMP er det generelle rammeverket for forholdet mellom EU og landene som grenser til det østlige og sørlige Middelhavet. I 1995 var det følgende tolv land; Algerie, Egypt, Den palestinske selvstyremyndigheten, Israel, Jordan, Kypros, Libanon, Malta,

Marokko, Syria, Tunisia, og Tyrkia. Den nye middelhavspolitikken representerte et skifte ved at den integrerte mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene. Barcelona-konferansen fikk frem en felles erklæring og arbeidsprogram der et trefoldig partnerskap ble etablert; Politisk og sikkerhetspolitisk partnerskap, der målet ble å utvikle en felles region preget av fred og stabilitet; Økonomisk og finansielt partnerskap, der målet ble felles velstand, hovedsakelig gjennom etablering av et frihandelsområde innen år 2010; Sosialt og kulturelt partnerskap, for å skape større forståelse mellom kulturer og sivilisasjoner mellom deltakerlandene (Barcelona Declaration 1995).

En Euro-Mediterranean konferanse med deltakerlandenes utenriksministre og en Euro-Med komité av embetsmenn har hatt ansvar for aktiveringen og gjennomføringen av arbeidsprogrammet. Begge har vært ledet av EUs presidentskap (medlemslandet som holder det roterende presidentskapet i Det europeiske råd). Komiteen består av EU-troikaen og en representant fra hvert partnerland (Philippart 2003:2). EU-troikaen består av fire medlemmer; presidentskapet, den øverste representanten for Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), representant fra Kommisjonen og det neste presidentskapet (Bretherton and Vogler 2006:165). Euro-Med komiteen har møttes seks ganger årlig for å vurdere den politiske gjennomføringen av partnerskapets arbeidsprogram. Kommisjonen har i stor grad kontrollert forberedelser og oppfølging av møtene. Andre land og organisasjoner har vært inkludert i partnerskapets handlinger, og har blitt invitert som observatører og spesialgjester under partnerskapets utenriksministerkonferanser. Dette gjelder Libya, Mauritania, Den arabiske liga og Den arabiske Maghreb union (Philippart 2003:2).

EMP er et multilateralt rammeverk. EU har likevel opprettholdt bilaterale partnerskapsavtaler med hvert middelhavsland. De ulike bilaterale avtalene fellesskapet signerte med individuelle middelhavsland, ble oppgradert og videreutviklet til Euro-Mediterranean Association Agreements³ (tilknytningsavtaler) for partnerland som ikke var aktuelle EU-kandidatland (Philippart 2003:2). Etter Barcelona-konferansen har EU fullført tilknytningsavtaler med Den palestinske selvstyremyndigheten (1997, midlertidig grunnlag), Tunisia (1998), Israel (2000), Marokko (2000), Jordan (2002), Egypt (2004), Algerie (2005) og Libanon (2006). Forhandlingen med Syria ble fullført i 2004, men Rådet har enda ikke signert avtalen. Forklaringen er politisk, som mangel på demokrati og respekt for menneskerettigheter. Dårlig behandling og undertrykkelse av den politiske opposisjonen og sivilsamfunnet, har vært

³ Samtlige tilknytningsavtaler er tilgjengelig på: http://eeas.europa.eu/euromed/barcelona_en.htm.

vanlige trekk i syrisk politikk. Rådet venter derfor på at de politiske forholdene skal forbedres.

En tilknytningsavtale med Libya har ikke vært et tema, fordi landet ikke har akseptert Barcelona-erklæringen. Libya betrakter hovedsakelig seg selv som afrikansk, fremfor arabisk. Landet ønsker først og fremst samarbeid med land i Afrika sør for Sahara og aksepterer ikke å være en del av det regionale samarbeidet med mål om en løsning på en konflikt i den østlige middelhavsregionen (Aliboni 2005:9). Malta, Kypros og Tyrkia ble EU-kandidatland i 1999, noe som medførte at landene kom innenfor en nærmere tilslutning til EU enn hva EMP kan tilføre. Malta og Kypros ble EU-medlemsland i 2004. Under Det europeiske råd i Helsingfors i 1999 ble Tyrkia erklært som offisielt kandidatland der kravet ble å fullføre København-kriteriene (European Council 1999b, Article 12). EU var bekymret for at det ikke kom til å bli demokratisk utvikling i Tyrkia etter at islamistpartiet Justice and Development Party kom til makten i 2002. Imidlertid var Tyrkia gjennom en betraktelig utvikling mot København-kriteriene (Emerson and Noutcheva 2005:12). Under Det europeiske råd i Brussel i desember 2004 ble det avgjort at inngangsforhandlinger med Tyrkia skulle starte i oktober 2005 (Council of the European Union 2005, Article 22).

Hver tilknytningsavtale blir administrert av et råd bestående av representanter fra EU-medlemsland og Kommisjonen på den ene siden, og en representant fra hvert middelhavsland på den andre siden (Philippart 2003:3). EU har brukt tilknytningsavtalene for å få middelhavslandene til å gjennomføre politiske reformer. Tilknytningsavtalene betinger at demokrati er vesentlig og at avtalene kan opphøre dersom middelhavslandene ikke følger opp forpliktelsen (European Commission 2003c:11). Mediterranean Development Assistance (MEDA) har vært EUs økonomiske hovedprogram for gjennomføringen av aktivitetene i EMP. 90 prosent av midlene har blitt forbeholdt bilaterale prosjekter, mens de resterende midlene har blitt viet regionale aktiviteter. I MEDA har det eksistert politisk kondisjonalitet, der økonomisk bistand kunne opphøre dersom det forekom brudd på demokrati (European Council 1996, Article 3).

Den multilaterale formen i EMP har grunnlagt et partnerskap mellom EU og middelhavslandene. Det er viktig å understreke at partnerskapet har vært en ønskelig form. EMP har vært et langtidsprosjekt for å fremme regionalt samarbeid mellom regioner og land der det er politiske, økonomiske og sosiale forskjeller (Philippart 2003:11). Den europeiske integrasjonen blir brukt som grunnlag for EUs politikk rettet mot tredjeland. Historien om den

europiske integrasjonen beviser at oppbygging av union er et langtidsperspektiv. Med sin historiske bakgrunn betrakter EU oppbyggingen av partnerskapet som en langtidsprosess, der målet er å integrere middelhavslanene med den vestlige, liberale verden (Attina 2003:196). Middelhavslanene har samtidig vært avhengig av vestlige kapitaloverføringer. Den ulike maktfordelingen gjør at EMP heller kan betraktes som en enkel form for europeisk hegemoni, fremfor et likverdig partnerskap (Philippart 2003:11).

Oppsummering

Grunnet den geografiske nærheten til fellesskapet, ble middelhavslanene uten medlemskap vurdert som viktig i Det europeiske politiske samarbeidet (EPS). Den globale middelhavspolitikken (Global Mediterranean Policy, GMP) ble opprettet for å samordne de bilaterale avtalene fellesskapet hadde med middelhavslanene. Middelhavspolitikken opplevde flere hindringer mot utvikling. Yom Kippur-krigen og den påfølgende energikrisen medførte at fellesskapet prioriterte utviklingen av Dialogen med arabiske oljeproduserende land. I likhet med GMP, nådde heller ikke Dialogen en ønskelig utvikling. Uenighet om mål og innhold mellom partene var den største hindringen mot utvikling, samt den arabiske partens mangel på koordinering. Innlemmelsen av de europeiske middelhavslanene på 1980-tallet medførte økt oppmerksomhet overfor middelhavslanene utenfor fellesskapet. Likevel førte forholdet til vanskeligere forhold for middelhavslanene, fordi det ble overproduksjon av middelhavsprodukter i Europa.

Med Enhetsakten fikk Kommisjonen for første gang en lovfestet stilling i utenrikspolitikken. Forholdet var viktig fordi Kommisjonen ble mellomleddet mellom fellesskapet og utenrikspolitikken og fikk en hovedrolle i forholdet til tredjeland. Enhetsakten tok også til orde for en mer aktiv utenrikspolitikk, der fellesskapet mer effektivt enn tidligere skulle utvikle og styrke dialogen med tredjeland. Etter Sovjetunionens sammenbrudd var det først og fremst dialogen med de tidligere østblokkland som ble den mest fremtredende. De tidligere østblokklandene betraktet fellesskapet som en naturlig partner i gjennomføringen av politiske og økonomiske reformer.

Den kalde krigens slutt førte også til en gradvis økning i oppmerksomheten mot middelhavslanene. Det var særlig søreuropeiske medlemsland som var bekymret for at svake politiske og økonomiske vilkår i middelhavslanene kunne utgjøre utfordringer for europeiske

sikkerhet. Det økte fokuset på middelhavslandene hadde sterke sikkerhetspolitiske begrunnelser. Viktig i dette forholdet var også lanseringen av Unionstraktaten og FUSP, der målet fremover ble å styrke den europeiske sikkerheten og bevare internasjonal fred og sikkerhet. Den reviderte middelhavspolitikken ble karakterisert av meldingene fra Kommisjonen på begynnelsen av 1990-tallet om nødvendigheten av politiske og økonomiske reformer i middelhavslandene.

Utviklingen av fredsprosessen i Midtøsten var et viktig forhold bak realiseringen av den revurderte middelhavspolitikken. Verken GMP eller Dialogen med araberlandene oppnådde ønsket utvikling. Forholdet til middelhavslandene var hovedsakelig av bilateral karakter. Etter signeringen av Oslo-avtalen i 1993 ble det europeiske målet å utvikle et politisk rammeverk der både den østlige og sørlige middelhavsregionen ble inkludert. Det europeiske råd vurderte en regional dialog som den mest tilstrekkelige for å utvikle en region preget av fred og stabilitet. Viktig i dette forholdet var også erfaringene fra den østlige utenrikspolitikk etter Sovjetunionens sammenbrudd. Det europeiske råd tok til orde for mer likevekt i politikken mellom de tidligere østblokklandene og middelhavslandene. Det europeiske målet ble å bruke erfaringene fra den østlige utenrikspolitikk og dermed utvikle et lignende rammeverk for middelhavslandene.

Barcelona-konferansen i 1995 introduserte den endelige overgangen fra GMP til partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (Euro-Mediterranean Partnership, EMP). Det multilaterale rammeverket fikk for første gang mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene. Den tidligere middelhavspolitikken omhandlet konsekvent økonomisk samarbeid. EMP opprettholdt den bilaterale formen og oppgraderte avtalene til Euro-Mediterranean tilknytningsavtaler, som EU har brukt for å få partnerlandene til å gjennomføre politiske og økonomiske reformer. Det er viktig å understreke at partnerskapsformen ikke har vært det faktiske forholdet, men et langtidsmål for å integrere middelhavslandene med den vestlige og liberale verden.

3 Demokratisering i tredjeland

Det økonomiske samarbeidet mellom EU og middelhavslandene utgjør kjernen i EMP. For å opprettholde den økonomiske samhandlingen, er fred og stabilitet viktig. Dersom felles velstand og sikkerhet skal realiseres, er det ifølge EU behov for demokratiske reformer. Oppgavens tredje kapittel starter med en undersøkelse av hvorfor det først var på begynnelsen av 1990-tallet at Det europeiske fellesskapet fikk konkrete mål om demokratisering i tredjeland. Før denne tid ble demokratiske reformer betraktet som vanskelig og for inntrengende. De søreuropeiske middelhavslandenes demokratiseringsprosess før medlemskapet i fellesskapet, samt starten på de tidligere østblokklands demokratisering etter den kalde krigens slutt, ble beviset på at innføring av demokratiske reformer var mulig i tredjeland. Kapitlet undersøker dernest hvorfor EU vektlegger demokrati i utenrikspolitikken. Ifølge EU vil demokratisering styrke den menneskelige utviklingen, hindre konflikter og fremme fred. Det økonomiske partnerskapet er det viktigste i EMP. Med Barcelona-erklæringen fikk imidlertid EU konkrete mål om demokratisering.

Etter undersøkelsen om hvorfor EU vektlegger demokrati i forholdet til tredjeland, tar kapitlet for seg hva som ligger til grunn bak det europeiske forsøket på demokratisering. Det europeiske målet er at innføring av demokrati ikke skal skje med bruk av tvangsmetoder, men gjennom dialog og diplomati. Dette er bakgrunnen som gjør at flere betegner EU som sivil og normativ utenrikspolitisk aktør. Sivil makt bruker økonomiske og ikke-militære midler, fremfor militær makt. Den normative makten følger en normgivende utenrikspolitikk og er basert på forpliktelser til internasjonale lover og regler. Det er likevel usikkert om den sivile og normative makten har vært tilstrekkelig, ettersom demokrati er en mangelvare i middelhavslandene. Kapitlets siste del tar for seg de faktiske forholdene innen demokrati i middelhavslandene, basert på internasjonale undersøkelser fra Freedom House og FNs utviklingsprogram. Undersøkelsene betegner de demokratiske forholdene i den arabiske verden som fraværende og utilstrekkelig.

Demokrati på den europeiske agendaen

Mellom det nordlige og sørlige Middelhavet eksisterer det et gjensidig avhengighetsforhold. For de fleste landene i den sørlige naboregionen er EU den viktigste handelspartneren. På den andre siden er EU avhengig av middelhavsregionen som transportrute for energi produsert i middelhavsland. Deltakerlandene i EMP har felles interesse av fred og stabilitet for å opprettholde den økonomiske samhandlingen (Biscop 2003:187). Dette forholdet er sentralt i EMP og målet om en gradvis utvikling av en felles region preget av fred og stabilitet. Målet med EMP har vært en gradvis utvikling av det Karl Deutsch (1957:5) definerer som et sikkerhetsfellesskap. Sikkerhetsfellesskap oppstår når en gruppe mennesker er blitt integrert. Integrasjon forekommer når statene eller folkegruppene innenfor regionen har skapt en følelse av et fellesskap, der de individuelle parter i gruppen løser politiske og sosiale problemer gjennom fredelige forhandlinger. Et sikkerhetsfellesskap oppstår derved når fellesskapets medlemmer forsikrer at væpnede konflikter er utelukket som konfliktløsningsmiddel. Barcelona-erklæringen forplikter deltakerlandene til demokrati, fordi demokrati ifølge EU er grunnleggende for utviklingen av en region preget av fred og stabilitet.

Grunnleggende referer demokrati til makt legitimert med henvisning til folket. Begrepet blir som oftest brukt til å karakterisere de liberale demokratiene i Vest-Europa og Nord-Amerika. Der finnes de eldste demokrati og den mest vellykkede legitimeringen av makt. Vesten har lagt grunnlaget for defineringen av demokrati som liberale system der makten ikke bare er legitimert av folkestyre, men også begrenset med rettsikkerhet. Karakteristikk av demokrati er regjeringsansvarlighet, frie og rettferdige valg og like rettigheter uavhengig av status eller bakgrunn (Reis 2008:6).

I desember 1998 meddelte EU at innføring av demokratiske reformer i tredjeland er et vesentlig mål i den europeiske utenrikspolitikken (European Union 1998, Paragraph A). I de fleste avtaler EU har med tredjeland er økonomisk samarbeid betinget av demokratiske reformer. Fra EU-hold eksisterer troen på at det er mulig å fremme demokratisering i tredjeland.

Demokrati har ikke alltid vært vesentlig i den europeiske utenrikspolitikken. I 1973 var demokrati grunnleggende for den europeiske identiteten (European Community 1973, Article 1), men ikke i utenrikspolitikken. Det var først på begynnelsen av 1990-tallet at fellesskapet fikk konkrete mål om å fremme demokrati og stabile regjeringsforhold til tredjeland. Demokrati var da et erklært utenrikspolitisk mål hos internasjonale aktører som USA,

Verdensbanken og individuelle europeiske land (Smith 2003:122). Før denne tid ble demokrati betraktet som en vestlig regjeringsform og var begrenset til noen få vestlige stater. I forholdet til tredjeland ble demokratisering ansett som vanskelig og for inntrengende, ettersom oppfordring til demokrati kunne innebære omveltning av regjeringer (Smith 2003:125-6). Demokratiske reformer i østblokkland ble ansett som urealistisk, fordi demokratioppbygging innebar oppløsning av det kommunistiske systemet. Kommisjonen forsøkte derfor å opprettholde en slags nøytralitet overfor tredjelands utviklingsprogrammer, der målet var gradvis demokratisering.

Imidlertid ble innføringen av demokrati i de europeiske middelhavslandene på 1970- og 1980-tallet (Hellas, Portugal og Spania) og i de tidligere østblokklandene etter den kalde krigens slutt, beviset på at demokratiske systemer ikke var synonymt med Vesten (Smith 2003:126-7). De strategiske omveltningene som den kalde krigens slutt skapte, kunne også gi rom for utvikling av demokrati. Den kalde krigens slutt førte til at demokrati kom på den europeiske agendaen, som først startet med integreringen av de tidligere østblokkland, der demokratiske reformer ble kriteriet for partnerskapsavtaler og økonomisk bistand. I erklæringen fra Det europeiske råd i Luxembourg i juni 1991, ble demokrati vurdert som grunnleggende i fellesskapets forhold til tredjeland. Demokrati, pluralisme, ansvarlige regjeringer, frie valg, samt respekt for menneskerettigheter, var grunnleggende forutsetninger for sosial og økonomisk utvikling (European Council 1991:25-6).

Ifølge EU er det en sammenkobling mellom demokrati og respekt for menneskerettigheter. Grunnleggende menneskerettigheter er en forutsetning for individers utvikling, mens et demokrati er nødvendig for at menneskers rettigheter skal virkeliggjøres. Demokrati er derfor grunnleggende bak den menneskelige utviklingen (European Commission 1995b:10). Fra europeisk hold eksisterer det også en sammenkobling mellom demokrati og fred, der det blir argumentert for at demokratier ikke går til krig mot hverandre. Ifølge Kommisjonen er det mindre sannsynlig at demokratiske stater der minoriteters rettigheter blir respektert, utvikler nasjonalisme eller konflikter (European Commission 2001:4). Ifølge utenrikskommissær Benita Ferrero-Waldner (2005) bidrar demokratisering dermed til å styrke europeisk sikkerhet. EU betrakter mangel på demokrati som en sentral årsak bak ustabilitet og forsøker å fremme demokratiske reformer for å forebygge konflikter. Demokrati er grunnlaget for en rettferdig og bærekraftig utvikling. Fattigdomsbekjempelse er et hovedmål i den europeiske utenrikspolitikken og kan bare realiseres i stater der demokratiet fungerer (European Commission 2001:4).

Den indiske økonom Amartya Sen (1999:147-8) fremholder en sammenkobling mellom demokrati og økonomisk utvikling. Demokrati er en viktig drivkraft for å fremme økonomiske reformer. Sen (1999:148-53) betrakter tre områder der viktigheten av demokrati kommer til uttrykk. Demokrati har for det første en direkte funksjon der det gir befolkningen mulighet til politisk og sosial deltakelse. For det andre brukes demokrati som verktøy, der det av befolkningen brukes til å fremme politiske krav og oppmerksomhet. Demokrati blir av befolkningen brukt for å bli hørt, eksempelvis krav om økonomiske prioriteringer. Regjeringen er satt til å svare på offentlige krav. Det er på dette området anvendelsen av demokrati kan utgjøre merkbare forskjeller, fordi regjeringene er avhengig av den folkelige støtten. For det tredje har demokrati en konstruktiv rolle. Krav om økonomiske prioriteringer og åpenhet medfører krav om politisk handling. Dialog og åpen utveksling av informasjon og ekspertise mellom regjeringen og tredjeparter er en sentral del av demokratiets prinsipper. Demokrati er derfor sentralt i utviklingen av informerte samfunn og bak dannelsen av regjeringers valg og prioriteter (Sen 1999:148-53).

Barcelona-erklæringens innledning understreker at et styrket demokrati er grunnleggende for å utvikle en felles region preget av fred, stabilitet og velstand. Partene godtok utvikling av demokrati i de politiske systemene og ble forpliktet til å følge likestilling mellom mennesker og enkeltindividets selvbestemmelsesrett (Barcelona Declaration 1995). Likevel er forpliktelsen til demokrati begrenset i sammenligning med Barcelona-erklæringens mål om økonomisk liberalisering. Erklæringen vektlegger prinsippet om selvbestemmelsesrett og ikke-intervensjon. Hvert partnerland har rett til å velge utvikling av eget politisk, sosiokulturelt, økonomisk og rettslig system (Barcelona Declaration 1995). Det mest betydelige i EMP er gjennomføringen av økonomiske reformer, der det konkrete målet er etablering av et frihandelsområde innen år 2010. Målet er at økonomiske reformer og innføring av markedsøkonomi skal føre til politisk liberalisering (Youngs 2002:52). EMP ble likevel et vendepunkt ettersom politikken for første gang inkluderte mål om demokratisering i middelhavslandene.

EU som sivil og normativ makt

Grunnleggende bak EUs forsøk på å fremme demokrati, er den diplomatiske dialogen med tredjeland. EU bruker ikke tvangsmetoder bak forsøk på demokratisering. Ifølge Kommisjonen er et konstruktivt partnerskap med partnerlandenes regjeringer, basert på

dialog, den mest effektive metoden for å oppnå politiske mål (European Commission 2001:8). I en tale Ferrero-Waldner (2007) holdt i Madrid i januar 2007, ble det erklært at den europeiske politikken ikke skal pålegge politiske reformer i middelhavslandene, men gjøre sitt ytterste for å støtte partnerlandenes egne reformer og overgang til demokrati. Denne formen har alltid vært sentral i EMP. Bruk av dialog og diplomati fremfor tvangsmetoder, gjør at begreper som "Soft Power", "Civilian Power" og "Normative Power" er blitt brukt for å karakterisere den europeiske utenrikspolitikken. Det er nært slektskap mellom begrepene.

Ifølge Joseph S. Nye (2004:5) forsøker en internasjonal aktør med Soft Power å tiltrekke andre aktører i verdenspolitikken uten bruk av tvangsmetoder. Den internasjonale aktøren bruker tiltrekning, samarbeid og integrering, fremfor kondisjonalitet (betingelser til bistand), sanksjoner og militær makt, for å oppnå politiske mål (Nye 2004:5). Hazel Smith (2002:271) mener det er viktig at EU følger en etisk riktig utenrikspolitikk. Den utvendige politikken blir overvåket fra flere hold, som medlemslandene og deres parlamenter, Europaparlamentet og den folkelige opinionen. EU kan ikke følge en unilateral politikk der egne, nasjonale interesser kommer i første rekke. For at EUs utenrikspolitikk skal opprettholde støtte fra medlemslandenes 27 forskjellige parlamenter, opinionen og media, kreves en politikk med bred folkelig støtte. Denne forklaringen ligger bak prinsippet om å følge en etisk riktig utenrikspolitikk, der målet er å støtte humanitært arbeid og bevare fred. Europa består av små og mellomstore land som ikke har egenskaper til å føre en unilateral politikk. Denne bakgrunnen er en del av forklaringen på at medlemslandene verdsetter EU-medlemskapet (Hill 2004:155).

Francois Duchêne (1973:19) hevder at den første og andre verdenskrigs ødeleggelser og krigføring mellom europeiske stater skapte antimilitære holdninger i den vesteuropeiske befolkningen. Krigene svekket Europas tradisjonelle militærmakt. Dette medførte mer oppmerksomhet mot sivile former for makt. Bruk av militær makt var på retur, mens økonomisk makt fremover kom til å bli viktigere. Sivilmakter foretrekker bruk av økonomisk makt, fremfor militær makt, og følger det normgivende i utenrikspolitikken og bruker en kontraktmessig politikk for å løse internasjonale konflikter (Duchêne 1973:19). Europas begrensede militære ambisjon hadde ingen materiell forklaring. Den sivile makten bygger på ivaretagelse av grunnleggende verdier der demokrati og innbyggernes rettigheter blir vektlagt. Sivilmakters mål er å fremme sosial rettferdighet, internasjonal fred og demokratisk standard (Duchêne 1973:20).

Sivil makt står i motsetning til militær makt. En internasjonal aktør med militær makt bruker militære midler og tvangsmetoder for å påvirke andre aktører. Militærmakters handlinger er unilaterale og har mål om territoriell ervervelse og oppbyggelse av mer militær makt.

Politikkens tilblivelse er udemokratisk (Smith 2005:5). Den økte betydningen av økonomisk makt fremfor militær makt, ble bekreftet etter Yom Kippur-krigen og den påfølgende energikrisen i 1973. Krisen bekreftet at tradisjonell militærmakt var et utilstrekkelig verktøy for å forandre OPECs økonomiske politikk. Organisasjonens økende innflytelse ble bekreftet da Det europeiske fellesskapet forsøkte å utvikle Dialogen med den arabiske verden og fordømte Israels maktbruk.

I begynnelsen av perioden som president i Kommisjonen, erklærte Romano Prodi (president fra 1999-2004) i en tale holdt i Strasbourg, at EU (fremdeles) har mål om å være en global sivilmakt. Den europeiske integrasjonen har utviklet grunnsetninger basert på demokrati, frihet og solidaritet. EUs mål er å være en global sivilmakt som fremmer europeiske verdier til grenseområdene. Dette målet er grunnleggende bak EUs strategiske sikkerhet (Prodi 2000).

Ifølge Ian Manners (2002:240) har EU en normativ makt som er særegen i sammenligning med andre internasjonale aktører. Normativ makt er bruk av diplomati for å løse internasjonale konflikter, multilateralisme foran unilateralisme, økonomisk makt fremfor militær makt og forpliktelse til overnasjonale institusjoner og internasjonale lover og regler (Manners 2002:236-7). EUs normative makt har en historisk forklaring (Manners 2002:240). Den europeiske integrasjonsplanleggingen kom til i det internasjonale miljøet i etterkant av den andre verdenskrig, der europeisk nasjonalisme var årsak til krigføring og folkemord. Det europeiske fellesskapets politikk og institusjoner ble grunnlagt i en tid da Europa forpliktet seg til å forene krefter mot nasjonalisme og styrke frihet og fred (European Union 2006, TEC, Preamble).

Av denne årsak har traktatens innhold og regler vært vesentlige faktorer som har bestemt den internasjonale identiteten. EU ble grunnlagt av demokrati, respekt for menneskerettigheter, grunnleggende frihet og rettsikkerhet (European Union 2006, TEU, Article 6). Den europeiske ideologien er forklaringen bak den politikken som blir ført utad. EU forsøker å fremme det politiske grunnlaget som unionen selv ble grunnlagt av og har utenrikspolitiske mål der demokrati, rettssikkerhet, respekt for menneskerettigheter og grunnleggende frihet blir fulgt (European Union 2006, TEC, Article 177; European Union 2006, TEU, Article 11).

EU er forpliktet til å følge universelle normer i utenrikspolitikken (Manners 2002:241). Den europeiske utenrikspolitikken bygger mer på egen, europeisk politikk og internasjonale konvensjoner, enn hva tilfellet er med andre internasjonale aktører. Som eksempel på at EU bruker normativ makt i utenrikspolitikken, henviser Manners (2006:172) til at EU skal utvikle relasjoner og partnerskap med tredjeland og organisasjoner som følger normative verdier, som demokrati, rettsikkerhet, respekt for menneskerettigheter, grunnleggende frihet, grunnsetningene fra FN-pakten og internasjonale lover og regler (Treaty establishing a Constitution for Europe 2004, Article III-292).

Det er et nært slektskap mellom den sivile og normative makten. Manners (2006:175-6) fremholder likevel noen vesentlige forskjeller mellom sivil og normativ makt. Francois Duchêne (1973:19-20) understreker især betydningen av økonomiske ressurser fremfor militær makt, når han definerer sivil makt. Den viktigste karakteristikken er bruk av ikke-militær makt eller økonomiske midler i utenrikspolitikken. Definisjonen understreker materielle verdier som grunnleggende for en sivilmakt. Normativ makt bygger ikke på materielle forhold og er mer basert på normer til etterfølgelse og tiltrekning. Den sivile makten er i tillegg hovedsakelig anvendt til fordel for aktøren som fremmer utenrikspolitikken. Sivilmakter har nasjonale mål, interesser og verdier. Den normative makten er mer forpliktet av internasjonale regler og konvensjoner i relasjon til tredjeparter (Manners 2002:241).

Ifølge Thomas Diez (2005:620) er ikke den normative makten særegen for EU. Historisk har det vært flere tilfeller der internasjonale aktører har brukt sivil og normativ makt. Imidlertid vil det være usikkert hvorvidt spredningen av universelle normer har vært målet med politikken. Diez (2005:621) bruker USA som eksempel, fordi den amerikanske utenrikspolitikken har blitt brukt som kontrast bak beskrivelsen av EU som normativ makt. Historisk har mesteparten av amerikansk utenrikspolitikk hatt et normativt grunnlag. USAs normative makt ble tydelig observert i etterkrigstiden, da den amerikanske utenrikspolitikken støttet opp etableringen av en rekke internasjonale institusjoner for å sivilisere verdenspolitikken. Den normative retningen var også grunnleggende bak den amerikanske invasjonen av Irak i 2003, fordi hovedgrunnlaget var oppbygging av demokrati (Diez 2005:621).

USAs normative makt er imidlertid forskjellig fra den europeiske, fordi den amerikanske utenrikspolitikken i større grad er basert på egenproduserte normer (Diez 2005:622). Manners

(2002:241) understreker EUs forpliktelser til internasjonale konvensjoner når han begrunner EU som normativ makt. Sammenlignet med USA har EU inngått forpliktelser til langt flere internasjonale konvensjoner og traktater. Diez (2005:622) mener dette forholdet ikke kan brukes for å definere forskjellen mellom normativ makt og tradisjonell militærmakt. Normativ og militær makt er ikke nødvendigvis uforenlig. Forholdet kan heller brukes som et advarende tegn mot den normative makten om at militær makt i økende grad er blitt mer viktig. Det normative grunnlaget er alltid sentralt i amerikansk utenrikspolitikk. Imidlertid har det blitt et økende behov for bruk av militær makt.

Demokrati i den arabiske verden

Det er likevel usikkert om EUs sivile og normative makt har vært tilstrekkelig når det gjelder demokratisering i middelhavslandene. Den etterfølgende utviklingen har ikke vist arabiske forpliktelser til det partene ble enige om i Barcelona-erklæringen. Middelhavslandene blir betraktet som udemokratiske eller gjennomgår prosesser som *kan* føre til overgang til liberale demokratier. Unntaket er Israel, som politisk og økonomisk er nærmere europeisk nivå.

Freedom House er en uavhengig organisasjon som gjennomfører forskning og beskriver forholdene innen demokrati og menneskerettigheter i verden. Organisasjonen gir årlig ut rapporter der den globale friheten blir vurdert (www.freedomhouse.org). Undersøkelsene vurderer innbyggeres grad av politiske rettigheter og borgerrettigheter. Politiske rettigheter definerer muligheten til fri deltakelse i politiske valg. Dette inkluderer muligheten til fritt valg av representanter og regjeringalternativer, deltakelse i offentlige embeter og organisasjonsfrihet. Borgerrettigheter beregner ytringsfrihet, rettsikkerhet og personlig myndighet uten statlig innblanding. Undersøkelsenes resultater blir vurdert av regionale eksperter og forskere. Rapportenes undersøkelser er resultater fra en rekke forskjellige kilder, som inkluderer utenlandsk og nasjonal media, akademiske analyser, ikke-statlige organisasjoner (Non-Governmental Organization, NGO) og landsbesøk (www.freedomhouse.org).

Politiske rettigheter og borgerrettigheter blir vurdert mellom 1 og 7, der 1 representerer høyeste grad av frihet, mens 7 betegner laveste nivå av frihet. Land der gjennomsnittet mellom politiske rettigheter og borgerrettigheter er mellom 1.0 og 2.5, blir betegnet som ”fri”, 3.0 og 5.0 får ”delvis fri”, mens 5.5 og 7.0 er ”ikke fri”. I 2008-rapporten får alle 27 EU-land

betegnelsen ”fri”. Blant de tolv middelhavslandene som signerte Barcelona-erklæringen i 1995, er forholdene langt mer varierte.

Kypros og Malta ble EU-medlemsland i 2004 og får som nevnt betegnelsen ”fri”, mens Tyrkia som startet inngangsforhandlinger i 2005 får ”delvis fri”. Blant de resterende ni middelhavslandene er det bare Israel som får betegnelsen ”fri”. Jordan, Libanon og Marokko får ”delvis fri”, mens Algerie, Den palestinske selvstyremyndigheten, Egypt, Syria og Tunisia får karakteren ”ikke fri” (Map of Freedom 2008). Vurderingene betegner demokrati som utilstrekkelig og mangelvare i middelhavslandene. I de palestinske okkuperte territoriene, blir både Den palestinske selvstyremyndigheten og Israel som okkupasjonsmakt, betegnet som ”ikke fri” (Map of Freedom 2008). Freedom House tar ikke hensyn til den mangfoldige konflikten mellom Israel og Palestina. Vurderingen fremlegger likevel et tydelig eksempel på sammenhengen mellom mangel på demokrati og konflikter.

FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme, UNDP) *Arab Human Development Report* fra 2004 bekrefter mangelen på demokrati i middelhavslandene. Rapporten er i tillegg samlet sammen av arabiske forskere og bruker data fra Freedom House. UNDPs rapporter blir av EU brukt som argument for nødvendigheten av å fremme demokratiske reformer (European Commission 2003c:2). Selv om det eksisterer få unntakelser, karakteriserer rapporten de demokratiske forholdene i den arabiske verden som mangelfull og utilstrekkelig (United Nations Development Programme 2004:84).

Arabiske myndigheter forsøker å holde folkelige bevegelser og motstridende meninger så langt fra det politiske sentrum som mulig. Det arabiske politiske systemet er ikke lagt til rette for demokratisk deltakelse. Politiske partier blir marginalisert fordi staten fremmer tradisjonelle sosiale strukturer i form av klaner, stammer eller sekter. Den politiske oppbyggingen er lettere for staten å kontrollere. Enkelte arabiske stater anerkjenner flerpartisystem. Imidlertid eksisterer ikke friheten til å etablere politiske partier. Konsekvensen er utvikling av autoritære politiske fraksjoner preget av religiøs fundamentalisme. I tillegg har majoriteten av fraksjonens medlemmer dårlige rettigheter og får ikke bidra til utvikling av politiske programerklæringer (United Nations Development Programme 2004:84).

Friheten til etablering og organisering er begrenset av lovverk. Foreninger og organisasjoner er i tillegg utsatt for sterke former for overvåking. Staten har makt til å suspendere og oppheve foreninger og organisasjoner. I Syria er eksempelvis en rettslig gransking av denne

rettigheten forbudt, der fengsling i mange tilfeller er konsekvensen av lovfortredning. Retten til etablering av foreninger og organisasjoner har blitt brutt av regjeringer i Algerie, Egypt, Jordan og Tunisia. Personer som forsøker å utvikle foreninger eller organisasjoner er blitt stoppet og eksisterende foretak er blitt stanset. Mange av forbrytelsene er gjort mot menneskerettighetsorganisasjoner (United Nations Development Programme 2004:87). De aller fleste valg i den arabiske verden har resultert i lav representasjon av opposisjonelle og kvinner. Det har heller ikke vært åpne presidentvalg, fordi det bare eksisterer en kandidat. Blant middelhavslandene er det bare Algerie og Palestina som har direkte presidentvalg med mer enn en kandidat. Tunisia har direkte presidentvalg, men uten begrenset valgperiode for den valgte president. I Syria og Egypt blir presidenten nominert av parlamentet etter at nasjonale valg er blitt avholdt (United Nations Development Programme 2004:88).

Blant middelhavslandenes regjeringer er det en minoritet som er enig i vurderingene fra Freedom House og UNDPs *Arab Human Development Report*. Flertallet protesterer og hevder slike vurderinger er basert på vestlige forestillinger og er forutinntatt (Aliboni 2004:7). Til tross for at demokrati er et grunnleggende rammeverk i EMP, har det også vært en kilde til uenighet mellom EU og middelhavslandene. Denne uenigheten har vært en hindring mot gjennomføringen av målene fra Barcelona-erklæringen (Aliboni 2004:10). For EU er målet å fremme demokrati slik begrepet blir oppfattet og definert i Vesten. Majoriteten av middelhavslandene bestrider den europeiske formen og betrakter demokrati som en europeisk verdi.

Det vil samtidig være et spørsmål hvordan resultatene i EMP skal måles. I høy målestokk vil middelhavslandenes resultater måles i sammenligning med den politiske og økonomiske utviklingen de tidligere østblokklandene har oppnådd etter Sovjetunionens sammenbrudd. Et lavt vurderingsgrunnlag vil være en sammenligning mellom de politiske og økonomiske forholdene mellom middelhavslandene og deres naboland i Midtøsten og Afrika sør for Sahara (Emerson 2008:3). Middelhavslandene har på langt nær som de tidligere østblokklandene gjennomført demokratiske reformer. Demokratisk er forholdene i middelhavslandene like mangelfull som i de afrikanske landene sør for Sahara. På den andre siden er forholdene i middelhavslandene adskillig bedre enn de er i en rekke land i Midtøsten. Middelhavslandenes autoritære karakter er ikke like ekstrem som islamiststyrene i Iran og Saudi-Arabia. Det har heller ikke vært tilfeller av ekstreme borgerkriger og folkemord, som har forekommet i flere afrikanske land sør for Sahara (Emerson 2008:3).

Det må legges til at de politiske og økonomiske forholdene i de tidligere østblokklandene etter Sovjetunionens sammenbrudd, var på et høyere nivå enn middelhavslanene har vært (Comelli 2007:16). Samtidig var de tidligere østblokklandenes langsiktige mål EU-medlemskap. Gjennomføring av politiske og økonomiske reformer var sentralt i København-kriteriene. Det viktigste forholdet er imidlertid at middelhavslanene har vært langt mindre villig til å gjennomføre politiske reformer. Demokratisering kan innebære regjeringsskifte. Regjeringene har blokkert reformer av frykt for å miste makt (Attina 2003:191). Middelhavslanene har heller ingen ambisjoner om EU-medlemskap, med unntak av den marokkanske søknaden om medlemskap i fellesskapet ifra 1987. Muligheten for innføring av demokrati har av denne årsak vært vanskelig fra starten av EMP og kan ikke bli like effektiv som utvidelsespolitikken (Comelli 2007:16). Middelhavslanene har benyttet de økonomiske fordelene av EMP og har ønsket at politikken utelukkende skal handle om sikkerhet og stabilitet (Aliboni 2004:9).

Oppsummering

Det var først på begynnelsen av 1990-tallet at den europeiske utenrikspolitikken fikk konkrete mål om demokratisering. Under den kalde krigen ble demokratisering ansett som vanskelig og for inntrengende, fordi innføring kunne innebære politiske omveltninger. De søreuropeiske middelhavslanenes demokratisering på 1970- og 1980-tallet og starten på innføringen av demokrati i de tidligere østblokklandene etter den kalde krigens slutt, beviste at politiske reformer var mulig i tredjeland. På begynnelsen av 1990-tallet ble demokrati vurdert som grunnleggende i alle avtaler som ble fremforhandlet med tredjeland. Ifølge europeiske meldinger og erklæringer er demokrati grunnleggende for ethvert samfunns utvikling. Det eksisterer en sammenkobling mellom demokrati og respekt for menneskerettigheter og mellom demokrati og fred. Demokrati blir betraktet som en hovedårsak bak konflikter og ustabilitet. Det blir også argumentert for at demokrati er grunnleggende for økonomisk utvikling.

I Barcelona-erklæringen signerte middelhavslanene forpliktelsen til demokrati. Erklæringens grunnelement er det økonomiske partnerskapet der det konkrete målet er utviklingen av frihandelsområdet. Samtidig blir prinsippet om selvbestemmelsesrett understreket. Hvert partnerland har rett til utvikling av eget politisk og økonomisk system. EMP ble imidlertid et

vendepunkt i den europeiske middelhavspolitikken, fordi den for første gang inkluderte mål om politisk utvikling og demokratisering i middelhavslandene.

Et viktig forhold i den europeiske utenrikspolitikken er at demokratisering ikke skal skje med bruk av tvangsmetoder. For EU er diplomati og dialog med tredjeland grunnleggende i middelhavspolitikken. Dette forholdet har medført at den sivile og normative makten har vært den vanligste karakteristikken av den europeiske utenrikspolitikken. Både sivil og normativ makt vektlegger dialog og diplomati fremfor hard makt. Den viktigste karakteristikken av sivil makt er bruk av økonomiske og ikke-militære midler, mens den normative makten er mer basert på normer til etterfølgelse og forpliktelsen til internasjonale lover og regler. Ikke alle er enig i at den sivile og normative makten er særegen for EU. Thomas Diez (2005) mener det historisk har vært flere tilfeller der internasjonale aktører har brukt sivil og normativ makt, samt at den normative makten alltid ligger til grunn i amerikansk utenrikspolitikk.

EUs sivile og normative makt har ikke vært tilstrekkelig i forsøket på demokratisering i middelhavslandene. Freedom House og UNDP betegner demokrati som fraværende og utilstrekkelig i den arabiske verden. De internasjonale undersøkelsene fastslår at demokrati er mer fraværende i den arabiske verden enn i andre regioner. Erfaringene fra politikken overfor de tidligere østblokklandene etter Sovjetunionens sammenbrudd var viktig bak opprettelsen av EMP. Middelhavslandene har imidlertid ikke vært i nærheten av de politiske endringene de tidligere østblokklandene har gjennomført etter den kalde krigens slutt. Demokratisk er middelhavslandene utenfor EU på samme nivå som de afrikanske landene sør for Sahara. Sammenligningen er imidlertid urettferdig, ettersom de tidligere østblokklandene på begynnelsen og midten av 1990-tallet var på et politisk og økonomisk høyere nivå enn middelhavslandene. Ingen middelhavsland har hatt ambisjoner om EU-medlemskap. Middelhavslandenes konsekvente mål har vært opprettholdelse av makt og har ønsket at politikken utelukkende skal omhandle sikkerhet og stabilitet.

4 Forsvarsutvikling og praktisk gjennomføring av middelhavspolitikken

Barcelona-erklæringen er en form for sivil makt der den har forsøkt å sivilisere forholdene mellom middelhavslandene og mellom EU og partnerlandene. Erklæringen er også en normativ form for makt der den forplikter deltakerlandene til utvikling av demokrati (Diez 2005:630). Hovedgrunnlaget i EMP var å inkludere middelhavslandene i en økonomisk region under europeisk ledelse. Samtidig ble middelhavslandene plassert i et rammeverk som inkluderer et politisk og sosialt partnerskap. Middelhavslandene godtok Barcelona-erklæringens sivile og normative form, fordi de erkjente viktigheten av europeiske kapitaloverføringer. I ettertid har EU kritisert middelhavslandenes regjeringer for å motvirke innføringen av demokrati. Samtidig har det vært et økende oppsving av immigranter fra middelhavslandene til Europa (Attina 2003:185).

Konsekvensen er at EU har brukt mer maktpolitikk overfor middelhavslandene (Attina 2003:186). Det sivile og normative grunnlaget har i økende grad blitt byttet ut til fordel for mer maktpolitikk for å forsvare europeiske interesser. Flere mener derfor at den sivile og normative karakteristikken av EU er utilstrekkelig. På det sivile området gjelder dette EUs forsvarspolitiske utvikling på 1990-tallet, mens det på det normative området gjelder den praktiske gjennomføringen av utenrikspolitikken.

Oppgavens fjerde kapittel tar først for seg Europas forsvarspolitiske utvikling. Forsøket på å etablere Det europeiske forsvarsfellesskap (European Defence Community, EDC) strandet etter at det franske parlamentet stemte mot ratifisering av traktaten i 1954. Planen om en selvstendig, europeisk forsvarsdimensjon kom først på begynnelsen av 1990-tallet. Omveltninger i det internasjonale samfunnet etter den kalde krigens slutt og fellesskapets utilstrekkelighet under Gulfkrigen og i det tidligere Jugoslavia, førte til en europeisk debatt om behovet for å utvikle en selvstendig militær dimensjon. Vendepunktet kom under det fransk-britiske toppmøtet i Saint-Malo i 1998, da det ble erklært at EU måtte kunne fremme uavhengig handling, med bruk av militære styrker for å håndtere internasjonale krisesituasjoner. Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikk (European Security and Defence Policy, ESDP) ble bekreftet av Det europeiske råd i 2001.

Dernest kommer en diskusjon om hvorvidt den forsvarspolitiske utviklingen har svekket eller styrket EU som sivil makt. Karen E. Smith (2000; 2005) mener EU har oppgitt det sivile grunnlaget, mens andre mener forholdet tvert om har styrket den sivile makten. Utviklingen av ESDP styrket EUs sivile makt og rolle som global aktør. Den forsvarspolitiske utviklingen mottok kritikk fra middelhavslandene, fordi regjeringer der mener den er rettet mot den arabiske verden.

Etter den forsvarspolitiske utviklingen og diskusjonen om hvorvidt EU har styrket eller svekket statusen som sivilmakt, tar kapittelet for seg den praktiske gjennomføringen av utenrikspolitikken. Først blir den europeiske bevilgningen av økonomisk bistand beskrevet. Omkring tildelingen har middelhavslandenes regjeringer vært en nøkkelfaktor og EU har uttrykt forbehold mot støtte til islamistiske bevegelser. En del mener at islamistiske bevegelser ikke kan utelukkes i det europeiske forsøket på demokratisering, grunnet den store oppslutningen bevegelsene har i den arabiske verden.

Videre blir den lave vektleggingen på demokrati undersøkt. Når det gjaldt Kommisjonens bevilgninger til demokratistøtte i andre halvdel av 1990-tallet, mottok middelhavslandene mindre enn ACP-landene (African, Caribbean and Pacific Group of States) og Latin-Amerika. Ingen middelhavsland har heller fått trukket tilbake bistand som følge av mangel på demokrati, til tross for at det økonomiske MEDA-programmet understreket at handling kunne bli konsekvensen dersom forpliktelsen ble brutt. Ingen tilknytningsavtaler har heller blitt opphevet.

Kapittelet tar dernest for seg hvorfor Libya ble utelukket som deltaker i EMP. Utelukkelsen gjaldt terrorhandlinger på slutten av 1980-tallet. Terrorhandlingen over Lockerbie i 1988 og mangel på libysk samarbeid i etterforskningen, førte til at FNs medlemsland ble pålagt innføring av sanksjoner mot Libya. Sanksjonene ble formelt opphevet i 2004 og Libya ble da invitert som deltaker i EMP, på tross av mangel på demokrati og misbruk av menneskerettigheter. Deretter blir borgerkrigen i Algerie på 1990-tallet beskrevet. Krigen der startet etter at den algeriske militærjuntaen i 1992 kansellerte andre valgrunde av det lovgivende parlamentsvalget, etter at det ble forventet at Den islamske redningsfront (Islamic Salvation Front, ISF) kom til å oppnå flertall. Kanselleringen førte til omfattende konflikter mellom militærregimet og islamistbevegelsens støttespillere. Av sikkerhetspolitiske årsaker kritiserte ikke europeiske regjeringer vedtaket om kanselleringen og forsøkte heller å utvikle et avgrenset samarbeid med Algeries autoritære regjering.

Mot slutten av kapittelet blir tilbakegangen og sammenbruddet i fredsprosessen i Midtøsten etter Oslo-avtalen i 1993 fremstilt. Den israelske bosetningen i de okkuperte territoriene vedvarte, mens det for Israel ble vanskelig å fortsette fredsprosessen forårsaket av flere tilfeller av selvmordsangrep begått av fundamentalistiske muslimer i israelske byer. Tilbakegangen i fredsprosessen gjorde at det ble nødvendig å prioritere oppbygging av stabilitet i middelhavslandene, noe som førte til at politiske reformer kom i bakgrunnen. Fredsprosessen sammenbrudd kom etter et omfattende palestinsk opprør, hovedsakelig fordi Camp David II-forhandlingene i 2000 ikke nådde en endelig løsning for palestinerne sak. Til slutt blir valget i de palestinske selvstyreområdene i 2006 undersøkt, der islamistbevegelsen Hamas oppnådde flertall. EU godtok ikke det demokratiske valgresultatet, fordi Hamas betraktes som et udemokratisk parti og benytter voldshandlinger for å fremme politiske mål. Konsekvensen av det europeiske vedtaket ble omfattende kritikk i den arabiske verden og blant palestinerne.

Europas forsvarspolitiske utvikling

Hedley Bull (1983:151) var et svar til Francois Duchêne (1973) og hevder sivilmakters styrke er betinget av strategiske forhold skapt av stater med militærmakt. Europa må utvikle den militære makten for å kunne bli betraktet som global aktør. På 1970-tallet ble det i den vestlige verden antatt at sivil maktstyrke, særlig økonomisk makt, fremover kom til å bli viktigere enn tradisjonell militærmakt. Yom Kippur-krigen og den påfølgende energikrisen ble en tid med knappe ressurser og bekreftet viktigheten av tilgang til såkalte viktige energiressurser. Det amerikanske nederlaget i Vietnam ble en bekreftelse på at tradisjonell militærmakt for å fremme politiske mål ble en utilstrekkelig metode. Den tradisjonelle maktpolitikken opplevde tilbakegang. Bull (1983:149-50) hevder internasjonale relasjoner på 1970-tallet var preget av idealistiske perspektiver og karakteriserer epoken som neoidealistisk. Den tradisjonelle maktpolitikken kom likevel tilbake i overgangen til 1980-tallet.

Tilgang på viktige, økonomiske ressurser var en styrke for militært svake stater bare så lenge militærmakter unngikk å bruke maktstyrken (Bull 1983:150). Ifølge Bull (1983:163) eksisterer det ikke et overnasjonalt fellesskap i Europa, men et samvirke av en gruppe stater der grunnlaget ligger i områder der stormaktene deler interesser. På det forsvarspolitiske området vil likevel ikke et overnasjonalt fellesskap fungere. Bull har et realistisk perspektiv

og vektlegger enkeltstaten som den viktigste aktøren i internasjonal politikk. Kilden til makt ligger i de selvstendige statene og dermed evnen til å fremme kollegialitet og krigføring.

Ifølge Christopher Hill (1993:306) var det på begynnelsen av 1990-tallet innhold i Bulls argumenter. Erfaringene fra Gulfkrigen og konflikten i Jugoslavia beviste at fellesskapet manglet kollektivism og handlingsegenskaper. Ifølge Hill (1993:306) var det for høye forventninger til den europeiske utenrikspolitikken. Det fremkom et brudd mellom evner og forventninger. Politiske og økonomiske forventninger fra tredjeland, Kommisjonen og medlemsland var urealistiske, fordi EU manglet ressurser og en klar politisk strategi (Hill 1993:315).

De økte forventningene oppstod i forkant av Unionstraktaten. Den kalde krigens slutt og Sovjetunionens og kommunismens oppløsning skapte omveltninger i internasjonal politikk. Forhandlingen om Unionstraktaten og Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) skapte inntrykk av et fellesskap preget av stabilitet. Det internasjonale fokuset på fellesskapet ble større enn tidligere og fikk konsekvenser i form av økte krav og forventninger. Det blir imidlertid lagt til at EU var i en omstillingsfase og at den videre utviklingen kunne føre til at unionen opptrådte mer kollektivt i utenrikspolitikken (Hill 1993:305). Hill (1993:318) støtter likevel Hedley Bull (1983) og mener EU må utvikle en forsvarspolitisk dimensjon for å bli en betydelig aktør, med evne til forsvar og fremsette militærmakt.

En felles europeisk forsvarspolitikk har vært et vanskelig tema for den europeiske integrasjonen. Etter utbruddet av Korea-krigen i 1950 kom spørsmålet om vesttysk medlemskap i Den nordatlantiske traktats organisasjon (North Atlantic Treaty Organization, NATO) på agendaen. Av strategiske årsaker ønsket Vest-Tysklands forbundskansler Konrad Adenauer tysk remilitarisering. På den østtyske siden hadde regjeringen med sovjetisk støtte utviklet en forsvarsstyrke. Med bakgrunn i den nordkoreanske invasjonen av Sør-Korea, fryktet Adenauer at et lignende forhold kunne skje fra Øst- til Vest-Tyskland. USA og Storbritannia støttet den vesttyske forsvarsplanen og argumenterte for at en tysk militærstyrke måtte integreres i NATOs styrker i Europa. Frankrike gikk imidlertid mot planen om tysk remilitarisering og presenterte et alternativ med den såkalte Plevin-planen i oktober 1950. Frankrikes statsminister René Plevin foreslo en overnasjonal europeisk styrke der det tyske bidraget skulle bestå av små infanteristyrker direkte under den europeiske hæren (Dinan 2004:57-8). Det viktigste forholdet var at Tyskland ikke måtte utvikle en selvstendig

forsvarsenhet. USA avsto det franske forslaget fordi det ikke ble vurdert som gjennomførbart og var urettferdig.

Den franske statsmannen Jean Monnet klarte likevel å overtale USA om den franske planen, fordi amerikanerne erkjente viktigheten av det europeiske bidraget i NATO. Adenauers og USAs mål var fremdeles tysk medlemskap i NATO, men med amerikansk støtte ble avtalen om Det europeiske forsvarsfelleskap (European Defence Community, EDC) signert i mai 1952. EDC skulle bestå av en Kommissjon av ni medlemmer, et Råd av ministre og en parlamentarisk forsamling. Det tyske bidraget måtte ikke overskride en tredjedel av den totale styrken. Samtidig foregikk det en offentlig debatt i Frankrike om betydningen av EDC. Våpenhvilen i Korea-krigen og Josef Stalins død i mars 1953, førte til at motstanderne av EDC i det franske parlamentet mer enn tidligere argumenterte mot nødvendigheten av tysk remilitarisering (Dinan 2004:59-60). EDC ble skrinlagt etter at det franske parlamentet stemte mot ratifisering av traktaten i 1954. Under den kalde krigen ble det dermed NATO og de nasjonale forsvarsgrenene som ivaretok den vesteuropeiske sikkerheten (Stavridis 2001:2).

Etter den kalde krigen skjedde det imidlertid hendelser som ble avgjørende faktorer for utviklingen av den forsvarspolitiske dimensjonen i Europa. Den tyske gjenforeningen (offisiell i oktober 1990) førte til at et forent Tyskland kom innenfor den vesteuropeiske strukturen. Hendelsen var en sentral årsak til at FUSP erstattet Det europeiske politiske samarbeidet (EPS), noe som ble antatt som en forutsetning for en felles forsvarsdimensjon. Den kalde krigens slutt førte også til at USA trakk tilbake mange av de militære styrkene fra Europa, fordi amerikanerne betraktet behovet for utplasseringen som mindre viktig enn tidligere. Europeiske regjeringer følte derfor behov for å utvikle en forsvarspolitisk enhet, ettersom Europa i større grad enn tidligere fikk ansvar for den europeiske sikkerheten (Smith 2000:14).

Den kalde krigens slutt medførte også historiske forandringer, som Sovjetunionens og kommunismens oppløsning, demokratiseringen av de tidligere østblokklandene, Gulfkrigen og konfliktene i det tidligere Jugoslavia. De internasjonale konfliktene som oppstod var krisesituasjoner der det var behov for rask utplassering av styrker og fredsbevarende oppgaver (Smith 2000:14). Dette var også konflikter som ikke kunne løses med dialog og diplomati, men gjennom bruk av militære midler (Bretherton and Vogler 2006:195). Det ble forventet at fellesskapet opptrådte kollektivt under Gulfkrigen og i konfliktene i det tidligere Jugoslavia. Fellesskapets utilstrekkelighet førte til en europeisk debatt om behovet for å utvikle en militær

dimensjon for å støtte politiske mål. Samtidig har USA i flere tilfeller foretrukket en unilateral utenrikspolitikk, fremfor innføring av internasjonale lover og regler og mangel på mandat fra FN. Flere europeiske regjeringer følte derfor behov for en europeisk forsvarsdimensjon (Stavridis 2001:3).

Etter skrinleggingen av EDC foreslo den britiske utenriksministeren Anthony Eden å videreutvikle Brussel-traktaten fra 1947 (Dinan 2004:61). Dette var en pakt mellom Storbritannia, Frankrike og beneluxlandene for å holde vakt over Tyskland (Dinan 2004:36). Edens forslag var å endre pakten til Den vesteuropeiske union (Western European Union, WEU) og inkludere Vest-Tyskland og Italia. WEU dekte både kultur, utdanning og forsvarspolitiske oppgaver og var en mellomstatlig organisasjon. Gjennom WEU fikk Vest-Tyskland mulighet til remilitarisering og ble medlem av NATO i 1955 (Dinan 2004:61). I Unionstraktaten ble WEU definert som den europeiske forsvarsgrenen (Treaty on European Union 1992, Article J.4.2). Traktaten antydte også en utvikling som over tid kunne lede frem til en felles europeisk forsvarspolitikk (Treaty on European Union 1992, Article J.4.1).

Det var imidlertid grunnleggende uenighet mellom medlemslandene om forholdet og utviklingen av en europeisk forsvarspolitikk. Hovedkilden bak uenigheten var hvorvidt en europeisk forsvarsdimensjon skulle være innenfor EU eller NATO. Frankrike, Italia, Spania og Hellas betraktet WEU som en europeisk forsvarsgren og støttet en sammenslutning mellom EU og WEU. Landene fremmet viktigheten av de såkalte Petersbergoppgavene,⁴ som omfatter humanitære og fredsbevarende operasjoner (Smith 2000:15). Storbritannia gikk først i mot dette forslaget og ønsket sammen med Nederland, Portugal og Danmark å styrke den europeiske forsvarsgrenen i NATO. Hovedaktørene på begge sider var Frankrike og Storbritannia, grunnet landenes militærmakt og seter i FNs Sikkerhetsråd (Stavridis 2000:3).

Unionstraktaten antydte en utvikling som over tid kunne realisere en europeisk forsvarspolitikk. Amsterdam-traktaten (signert den 2. oktober 1997 og trådte i kraft den 1. mai 1999) omformet setningen fra Unionstraktaten og erklærte en økende utvikling mot en felles forsvarspolitikk og enda tettere tilknytning mellom EU og WEU (Treaty of Amsterdam 1997, Article J.7.1). WEU og EU ble i all vesentlighet sammensluttet (Smith 2000:15). EU kunne gjennomføre Petersbergoppgavene.

⁴ Oppgaver medlemslandene i WEU ble enige om under et møte i Petersberg i Tyskland i 1992. Omfatter humanitære og fredsbevarende oppgaver.

Valget i Storbritannia i 1997 ble sentralt i utviklingen mot en felles europeisk forsvarspolitik. Storbritannia var tidligere motstander av en uavhengig europeisk forsvarsdimensjon, men valget av Tony Blair og Labour førte til et mer Europa-orientert Storbritannia, med forsvarspolitiske planer. Frankrike hadde som mål å utvikle en uavhengig europeisk forsvarspolitik, med motvekt til USA og komplementær med NATO. Både Storbritannia og Frankrike mente også at den europeiske sikkerhetspolitikken var utilstrekkelig når det gjaldt de nye forholdene som slutten på den kalde krigen hadde skapt. Den britiske og franske enigheten ledet frem til Saint-Malo-erklæringen i desember 1998. Det fransk-britiske toppmøtet i Saint-Malo ble det virkelige startskuddet for utviklingen mot en europeisk forsvarspolitik (Stavridis 2000:4). Erklæringen meldte at EU måtte kunne fremme uavhengig handling, med bruk av militære styrker for å håndtere internasjonale konflikter. EU måtte utvikle en selvstendig forsvarsdimensjon dersom unionen skulle bli en fullverdig aktør på den internasjonale arenaen (Saint-Malo Declaration 1998).

Under Det europeiske råd i Köln i juni 1999 ble det erklært at EU måtte ha evne til selvstendig handling, støttet av troverdige forsvarsstyrker for å kunne behandle internasjonal krisehåndtering. Utviklingen av en europeisk forsvarsdimensjon var et viktig steg i oppbyggingen av EU (European Council 1999a, Annex III). Under Det europeiske råd i Helsingfors i desember 1999 ble målet at EUs medlemsland skulle klare å utplassere 50,000-60,000 soldater innen år 2003, for å gjennomføre Petersbergoppgavene (European Council 1999b, Article 28). Utviklingen mot Den felles sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy, ESDP) ble bekreftet av Det europeiske råd i Nice i desember 2000 (European Council 2000b, Article 11-2). ESDP ble formelt klar under Det europeiske råd i Laken i Belgia i desember 2001. I konklusjonen fra Laken står det at EU nå har kapasitet til å lede oppgaver under internasjonale krisehåndteringer og gjennomføre Petersbergoppgavene i full grad (European Council 2001, Article 6).

Fremdeles sivil makt?

Målet med etableringen av ESDP var å gi EU en militær styrke for fredsbevaring. Den militære dimensjonen skulle sammen med de økonomiske og diplomatiske verktøyene forsterke rollen som global aktør. Karen E. Smith (2000:12) mener imidlertid at den forsvarspolitiske utviklingen har ført til at det ikke lenger er mulig å karakterisere EU som sivilmakt, selv om den militære makten sannsynligvis er det siste verktøyet som vil brukes for

å fremme en løsning på konflikter. Smith (2005:9) definerer fredsbevarende styrker som et militært verktøy, fordi målet er utadrettet intervensjon. En internasjonal aktør som besitter verktøyet er ikke en ekte sivilmakt. Kollektivt forsvar av egne territorier er mer ”sivilt” enn bruk av styrker i andre land.

Utenrikspolitisk fremstod Det europeiske fellesskapet som sivil makt (Smith 2000:13-4). Forklaringen var mangel på militære midler og bruk av økonomisk makt og diplomati for å påvirke utenforstående aktører. Fellesskapet hadde i tillegg utenrikspolitiske mål som var forskjellig i sammenligning med den kalde krigens to supermakter (USA og Sovjetunionen). Målet var å fremme regionalt samarbeid og eksportere den europeiske, fellesskapelige modellen. For fellesskapet var økonomisk stabilitet avgjørende for å utvikle politisk stabilitet. Det viktigste var at fellesskapet aldri benyttet trusselen om bruk av militær makt for å nå utenrikspolitiske mål. Fellesskapets sivile makt hadde likevel utenrikspolitisk innflytelse. Beviset var de økende kravene og forespørslene fra tredjeland om politiske dialoger, økonomisk bistand eller handelsavtaler.

Smith (2000:16) mener de mest vellykkede utenrikspolitiske handlingene har kommet med bruk av sivil makt, særlig når det gjelder utvidelsespolitikken. Samtidig har de utenrikspolitiske målene vært av sivil karakter, som spredning av demokrati, forsøk på regionalt samarbeid og hindre konflikter og fremme fred. Midlene den europeiske utenrikspolitikken har brukt bak målene, har også vært sivile, som økonomisk bistand, tilknytningsavtaler og diplomati.

Inkluderingen av den militære dimensjonen vil heller ikke øke den europeiske innflytelsen på den internasjonale arenaen (Smith 2000:20). Smith (2000:22) har vanskeligheter med å se hvordan militær makt skal forminske det EU betrakter som sikkerhetsutfordringer. NATO er tilstrekkelig når det gjelder forsvar av det europeiske territoriet. Dersom det forekommer en reel trussel om angrep mot europeiske territorier, vil det ikke oppstå problemer med å organisere et felles forsvar. Sikkerhetsoppbyggingen kan også påføre negative konsekvenser, fordi utviklingen gir signal om intensjoner. Målet med utviklingen var å gi EU evnen til militær intervensjon, som i utgangspunktet kan brukes mot tredjeland. Oppbyggingen av forsvarsdimensjonen gir signal om at det (fremdeles) er behov for militær styrke og at den skal brukes for å fremme EUs interesser. Dette kan gi tredjeland betenkeligheter, særlig i EUs sørlige naboregion (Smith 2000:24).

Stelios Stavridis (2001:4-5) står i motsetning til Karen E. Smith og mener utviklingen av den militære dimensjonen gjør at EU endelig kan fremstå som en betydelig sivilmakt og internasjonal aktør. Hendelsene i det tidligere Jugoslavia ble eksempler på EUs begrensninger som internasjonal aktør ettersom det var mangel på det militære verktøyet (Stavridis 2000:20). Oppbyggingen av den militære dimensjonen gjør at EU mer effektivt enn tidligere kan fremme demokratiske reformer. For spredning av demokrati er det iblant nødvendig med bruk av militær makt (Stavridis 2000:10).

Stavridis (2000:15) hevder den sivile makten er utilstrekkelig dersom den konsekvent består av ikke-militære midler. Bruk av militære midler kan være sivil makt dersom den fremmer demokratisering. Det viktigste er hvordan den sivile makten anvendes i praksis og utenrikspolitikkenes effekt. Besittelse av militær makt gir den globale aktøren flere verktøy. Tilgang til militær makt betyr ikke det samme som at den internasjonale aktøren bruker den konsekvent, men aktøren har mulighet til å bruke makten dersom det betraktes som nødvendig. I konflikter er det også behov for ikke-militære midler, som eksempelvis økonomisk bistand og diplomati. EUs sivile makt har derfor et godt grunnlag for å bruke den nye makten (Stavridis 2000:17-8).

Robert Cooper⁵ (2000:37-8) fremholder selvtillfreds pasifisme som meget farefullt for EU. Målet er det sivile og normative grunnlaget i utenrikspolitikken. I naboregionene er det imidlertid andre forhold og regler som gjelder. Når EU forsøker å fremme politiske reformer i tredjeland, må også de lover og regler som eksisterer der tas i bruk.

Den europeiske sikkerhetsoppbyggingen ble kritisert i middelhavslandene. Utviklingen av den europeiske forsvarsdimensjonen førte til et vanskeligere forhold til partnerlandene. På 1990-tallet utviklet også den franske, italienske og spanske regjeringen to multinasjonale forsvarsenheter (EUROFOR og EUROMARFOR). Målet med de europeiske forsvarsstyrkene ble å fremme humanitært arbeid og fredsforhandlinger. Samtidig legger Barcelona-erklæringen vekt på ikke-intervensjon. Regjeringer i middelhavslandene har likevel kritisert utviklingen av styrkene og hevder de er rettet mot den arabiske verden. Middelhavsland har fryktet europeisk intervensjon. EU fikk også kritikk for at forsvarsstyrkene ble utviklet uten konsultasjon med middelhavslandene (Attina 2003:187). Ifølge middelhavslands regjeringer betrakter EU partnerlandene som sikkerhetsutfordringer, fremfor verdifulle partnere for å

⁵ Rådgiver for Javier Solana (EUs øverste representant for Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, FUSP).

bekjempe de antatte sikkerhetsutfordringene. Israel kritiserte den forsvarspolitiske utviklingen, fordi landet var bekymret for at det kunne bortlede den amerikanske dominansen i regionen (Biscop 2003:189).

Sven Biscop (2003:184-5) hevder det er vanskelig for EU å fremme en unilateral sikkerhetspolitikk uten konsultasjon med middelhavslandene. På tross av den forsvarspolitiske utviklingen, har EU en mangfoldig forestilling om sikkerhet og konflikter. Årsaken til konflikter og ustabilitet har ofte bakgrunn i flere forskjellige forhold. Det kan være politiske, økonomiske, sosiale, kulturelle eller demografiske årsaker. For å håndtere konflikter er det behov for en politikk der det blir brukt mer enn bare tradisjonell militærmakt. EU foretrekker bruk av flere forskjellige verktøy for konflikthåndtering, som eksempelvis utviklingshjelp, spredning av demokrati, politisk dialog og diplomati.

Samtidig legger EU vekt på partnerskapsformen. De sikkerhetspolitiske målene skal skje i samarbeid med partnerlandene i naboregionene, fremfor en unilateral europeisk politikk. EUs mål er å fremme en felles sikkerhetspolitikk som begge parter har interesse av og utvikling av felles verdier. Nøkkelen for å fremme partnerskapsformen og samarbeid med tredjeland er politisk dialog og diplomati, fremfor hard makt (Biscop 2003:185). Den mangfoldige forestillingen om sikkerhet og konflikter og partnerskapsformen er sentral i EMP. Den sivile og normative karakteren gjør det vanskelig for EU å fremme en unilateral sikkerhetspolitikk uten konsultasjon med middelhavslandene.

Utelukkelse av islamistiske organisasjoner

I middelhavslandene har EU hovedsakelig støttet europeiske eller vestlig inspirerte NGOs (Youngs 2004:427). Samtidig har den økonomiske bistanden hovedsakelig blitt tildelt NGOs som er nært tilknyttet og godkjent av middelhavslandenes regjeringer (Gillespie and Whitehead 2002:197). Regjeringene i middelhavslandene har dermed vært en nøkkelaktør bak det europeiske forsøket på demokratisering. Kommisjonen har viket tilbake i forsøk på å støtte prosjekter som regjeringene har opponert mot. Middelhavslandene har etablert regjeringskontrollerte organisasjoner, der målet har vært å demme opp mot støtten til uavhengige organisasjoner (Youngs 2002:56).

EU har uttrykt forbehold mot støtte til religiøse bevegelser, både når det gjelder moderate og radikale grener. Islamistiske demokrati- og menneskerettighetsorganisasjoner har ikke mottatt

bistand (Gillespie and Whitehead 2002:197; Youngs 2004:427). Richard Youngs (2004:430) mener den europeiske utenrikspolitikken dermed har røtter i strategiske egeninteresser, fremfor det normative grunnlaget. Forklaringen har en sikkerhetspolitisk bakgrunn, fordi fundamentalistisk islam blir ansett som en utfordring for europeisk sikkerhet.

Dette forholdet beskriver ikke i direkte grad en europeisk mangel på vilje til demokratisering. Forholdet beviser likevel en begrenset evne til samhandling med alle mulige aktører i samfunnet. Gudrun Krämer (1995:41-2) mener den arabiske verden ikke klarer å gjennomføre riktig demokratisering uten deltakelse fra moderate islamister. Fundamentalistiske bevegelser har betydelig tiltrekningskraft i den arabiske verden og har stor støtte fra de fleste samfunnslag. I Egypt og Tunisia har fundamentalistiske bevegelser stor støtte fra middelklassen og blant høgskole- og universitetsstudenter. Fundamentalistisk islam fremstår i store trekk som både politiske og sosiale styrker, noe som gjør det umulig å ekskludere bevegelsene fra samfunnet og politisk deltakelse. Ettersom de autoritære regjeringene forsøker å fastholde den politiske makten, er det nødvendig for vestlige reformatorer å utvikle tilknytning til mer representative krefter i samfunnet (Hamzawy 2005:4).

Det har likevel vært vanskelig å vurdere moderasjonen. Blant utenforstående aktører har det vært vanlig å bruke utenrikspolitikken som målestokk. Der blir moderasjon målt etter bevegelsers holdning og politikk overfor Vesten, særlig Israel og USA. Blant utenforstående observatører blir fundamentalistiske bevegelser betraktet som moderate dersom de velger samarbeid med Vesten og forsøker å utvikle fredelig sameksistens med Israel. De bevegelser som forkaster begge forhold blir betegnet som radikale eller militante. Palestinske Hamas, libanesiske Hizbollah og den jordanske delen av Muslim Brotherhood er eksempler på radikale eller militante bevegelser. Krämer (1995:42-3) betegner bevegelser som moderate dersom de erklærer forpliktelse til demokrati og pluralisme og ikke bruker voldshandlinger for å oppnå politiske mål.

Moderate islamistbevegelser har klandret de arabiske landenes autoritære regjeringer for de politiske og sosiale forholdene som eksisterer. Bevegelsene betrakter derfor politiske reformer som grunnleggende for å bedre økonomiske og sosiale forhold (Hamzawy 2005:2).

Marokkanske Justice and Development Party og egyptiske Muslim Brotherhood er eksempler på moderate islamistbevegelser som forkaster radikal politikk og fremmer gradvis utvikling av demokrati for å utfordre de autoritære regjeringene. På tross av bred folkelig støtte har ikke

moderate islamistbevegelser klart å påvirke politiske forhold i arabiske land. Som resultat har moderate grener erkjent nødvendigheten av demokratiske reformer (Hamzawy 2005:2).

Det handler imidlertid ikke om en vestlig, sekulær form for demokrati. Moderate islamister fremmer islamske former for demokrati der styrking av menneskerettigheter, politisk deltakelse og regjeringsansvarlighet blir fremmet. Liberalisme og sekularisme blir betegnet som umoralsk og kilde til ustabilitet. Majoriteten av muslimer tolker islam som et politisk system som i motsetning til andre religioner omfatter religion og statens oppgaver (Krämer 1995:52). Både radikale og moderate bevegelser former det politiske grunnlaget i det religiøse. Likevel er den moderate grenen mer fleksibel når det gjelder områder utenfor religionen. Ifølge moderate islamister skal islam først og fremst fremme de religiøse lover og regler og ikke en politisk orden. Demokratisering er i orden dersom det ikke berører islamske verdier (Krämer 1995:53).

Lav vektlegging på demokrati

Den økonomiske bevilgningen til demokratisering i middelhavslandene har vært lav. I andre halvdel av 1990-tallet ble kun 0,5 prosent av all økonomisk bistand til middelhavslandene bevilget til demokratistøtte. Over 200 ganger mer penger ble bevilget til programmer for økonomisk omstrukturering. Av Kommisjonens totale budsjett for støtte til demokratisering, mottok middelhavslandene mindre enn ACP-landene og Latin-Amerika. ACP og de latinamerikanske landene mottok henholdsvis 21 og 17 prosent av Kommisjons budsjett for støtte til demokratisering, mens middelhavslandene mottok 14 prosent av den totale støtten (Youngs 2002:55). EU-medlemslandenes støtte til demokratisering i middelhavslandene har også vært lav. De europeiske regjeringene har foretrukket at støtten skal være tilknyttet til og bli ledet av Kommisjonen. Nordlige EU-land har først og fremst foretrukket fattigdomsbekjempelse, mens sørlige EU-land har forsøkt å fremme kommersielt samarbeid med middelhavslandene (Youngs 2002:56).

Artikkel 2 i samtlige tilknytningsavtaler signert mellom EU og middelhavslandene understreker forpliktelsen til demokrati. Partnerskapet er basert på demokratiske prinsipper og utgjør et grunnleggende element i avtalene. Tilknytningsavtalene kan oppheves dersom middelhavslandene ikke forplikter seg til demokrati (European Commission 2003c:11). EU har aldri benyttet klausulen, på tross av mangelen på demokrati i middelhavslandene. I

tilknytningsavtalene er det samtidig lav vektlegging på demokratiske reformer, ettersom hovedinnholdet omgir handel og regionalt samarbeid. Det står heller ingen ting om hvor omfattende bruddene må være før tiltak blir gjennomført.

Det økonomiske MEDA-programmet understreket forpliktelsen til demokrati og at bistand kunne bli trukket tilbake dersom middelhavslandene brøt den (European Council 1996, Article 3). Politisk kondisjonalitet har imidlertid ikke blitt brukt. Ingen middelhavsland har fått trukket tilbake bistand som følge av mangel på demokrati. De mer reformvennlige middelhavslandene mottok heller ingen økte fordeler (Youngs 2002:47). De politiske rettighetene i Tunisia og Egypt ble i økende grad begrenset, men landene mottok likevel en betraktelig økning i bistand fra MEDA (Youngs 2005:2).

Libya og Lockerbie

Det var ikke mangel på demokrati som var årsaken til at Libya ble utelukket som deltaker i EMP, men terrorisme. Pan American flight 103 eksploderte over den skotske byen Lockerbie den 21. desember 1988 der 270 mennesker mistet livet. Den 19. september 1989 eksploderte franske UTA flight i Niger med 179 mennesketap (Niblock 2001:24). Etter etterforskning fremmet USA, Storbritannia og Frankrike krav om at Libya tok det fulle ansvaret for terrorhandlingene og utleverte de mistenkte for rettssak. Den libyske regjeringen nektet imidlertid for involvering i terrorhandlingene og avslo det vestlige kravet om utlevering av de mistenkte. Ifølge den libyske regjeringen var det mangel på bevis for at den libyske staten var involvert i terrorhandlingene. Det libyske avslaget førte til at de vestlige partene fremmet saken for FNs Sikkerhetsråd, som fremla Resolusjon 731 der Libya ble anmodet om samarbeid og bekjempelse av alle former for terrorisme (United Nations Security Council 1992a).

Flere møter mellom Libyas leder Muammar al-Gaddafi og FNs spesialutsending Vasily Safronchuk, førte til at den libyske regjeringen ble mer samarbeidsvillig i etterforskningen, men krevde ytterligere bevis for libysk involvering i terrorhandlingene (Niblock 2001:37-38). Den libyske regjeringen foreslo at rettsbehandlingen ble holdt i et tredjeland og at FN opprettet en komité bestående av nøytrale dommere for å undersøke om anklagene var velbegrunnet. Dersom dommertribunalet fant anklagene velbegrunnet, kunne Libya akseptere utlevering av de mistenkte. FNs generalsekretær Boutros Boutros-Ghali godtok imidlertid

ikke de libyske kravene og fremholdt at Resolusjon 731 ikke var etterkommet (Niblock 2001:39-40). Den 31. mars 1992 fremla Sikkerhetsrådet Resolusjon 748 der FNs medlemsland ble oppfordret til iverksetting av sanksjoner mot Libya. FNs medlemsland ble pålagt innføring av våpenembargo, en betraktelig redusering av diplomatisk og konsulært personell i Libya, samt landingsforbud for libysk luftfart, med unntak av humanitære behov (United Nations Security Council 1992b). Sanksjonene skulle opprettholdes så lenge Libya ikke etterkom FNs krav om samarbeid.

Libya nektet likevel utlevering av de mistenkte bak Lockerbie til britisk og amerikansk rettsbehandling, men var villig til samarbeid med fransk etterforskning av terrorhandlingen i Niger (Niblock 2001:44). Den 24. august 1998 fremmet Storbritannia og USA forslag om å holde rettsaken mot de terrormistenkte bak Lockerbie i Nederland, der tre skotske dommere skulle avgjøre saken. Dersom de mistenkte ble funnet skyldig skulle fengselsoppholdet være i Skottland. Oppheving av sanksjonene var en del av forslaget (United Nations Security Council 1998). Storbritannia og USA aksepterte dermed det libyske kravet om rettsak i et tredjeland. Årsaken var at sanksjonsordningen ikke oppnådde en ønskelig effekt. Selv om sanksjonene fikk økonomiske konsekvenser for Libya, var det ingen tegn på at den libyske regjeringen godtok de vestlige kravene (Niblock 2001:50-1).

Den libyske regjeringen godtok det vestlige kravet om å holde rettsbehandlingen i Haag i Nederland i 2001. Libya forlangte imidlertid at sanksjonene ble opphevet og at rettsbehandlingen ikke ble et politisk angrep på den libyske rettsstaten. Den libyske regjeringen mottok forsikringer om at rettsaken utelukkende gjaldt terrorhandlingen over Lockerbie og at de mistenkte kom til å motta en menneskelig behandling dersom de ble funnet skyldig (Niblock 2001:56-7). Løsningen på Lockerbie, samt oppgivelse av programmer for masseødeleggelsesvåpen i 2003, førte til en nærere tilknytning mellom EU og Libya. Både Storbritannias statsminister Tony Blair, Tysklands forbundskansler Gerhard Schröder og Frankrikes president Jacques Chirac, besøkte al-Gaddafi i 2004. Politiske forhold var imidlertid ikke på agendaen. Libya ble da invitert som deltaker i EMP, på tross av mangel på demokrati. Da sanksjonene formelt ble opphevet i september 2004, var det bare Danmark og Irland som uttrykte kritikk mot mangel på demokrati og misbruk av menneskerettigheter. EUs mål med Libya har først og fremst vært samarbeid om immigrasjon, hindre utvikling av masseødeleggelsesvåpen og økonomiske reformer (Youngs 2005:9).

Libya ble påført sanksjoner forårsaket av terrorisme. EU har aldri innført sanksjoner mot middelhavsland for å styrke demokratiet. Foruten europeiske ikke-medlemsland og middelhavsland har 56 prosent av EUs totale sanksjoner globalt blitt gitt som følge av demokratiske mangler og brudd på menneskerettigheter (Kreutz 2005:20).

EU har vært bekymret for at krav om demokrati skal undergrave hovedmålet om fred og stabilitet og ødelegge de diplomatiske forbindelsene med middelhavslandene. Sanksjoner mot land i EUs grenseområder har sikkerhetspolitiske forklaringer, der bekymringen er at konflikter kan overføres til Europa. Sanksjoner rettet mot andre steder i verden har bakgrunn i EUs normative karakter der demokratiet og forpliktelsen til internasjonale lover og regler skal beskyttes (Kreutz 2005:20). Ifølge James Mayall (2000:73) har imidlertid bruk av sanksjoner for å fremme demokrati ingen effekt mot autoritære regjeringer, ettersom de bruker alle mulige midler for å beholde makten. Konsekvensen blir at befolkningen lider av kostnadene. Sanksjoner kan samtidig gi autoritære regjeringer verdifull agitasjon, fordi de kan skylde på den internasjonale avsenderen når statens økonomiske situasjon skal forklares for befolkningen.

Borgerkrigen i Algerie

Det europeiske målet har vært demokratisering i middelhavslandene. Siden oppstarten av EMP har imidlertid EU vært oppmerksom på at politisk forandring ikke skal fremkalle ustabilitet. Målet om å fremme demokrati skulle ikke undergrave middelhavslandenes regjerende regimer. Av sikkerhetspolitiske årsaker var bekymringen at umiddelbar politisk omveltning kunne bli fordelaktig for islamistiske bevegelser, som dermed kunne bidra til enda mer immigrasjon. Demokratisering er et langtidsmål for å hindre immigrasjon fra middelhavslandene til Europa (Youngs 2002:42).

Borgerkrigen i Algerie på 1990-tallet ble et fremtredende eksempel der EU valgte strategiske sikkerhetsinteresser fremfor demokratisering (Youngs 2002:43). Samtidig kom den europeiske bekymringen for fundamentalistisk islam til uttrykk. I oktober 1988 fremkom det offentlige opptøyer i Algerie grunnet mangel på demokrati og økonomiske reformer. Den nasjonale frigjøringsfront (National Liberation Front, NLF) hadde styrt Algerie siden uavhengigheten fra Frankrike i 1962 og ble av befolkningen beskyldt for økonomisk ueffektivitet og økende korrupsjon. De voksende kravene førte til at president Chadli

Benjedid og den NLF-dominerte nasjonalforsamlingen våren 1989 valgte innføring av flerpartisystem. Etter innføringen av demokrati vant Den islamske redningsfront (Islamic Salvation Front, ISF) lokalvalgene i juni 1990 (Spencer 1994:152). Islamistbevegelsen oppnådde 60 prosent av representantene i lokalvalgene og 55 prosent av kommunerådene (Wright 1992:4). I motsetning til regjeringene i naboland som Tunisia og Egypt, hadde ikke den algeriske regjeringen kontroll over islamistbevegelsens politiske program, til tross for at det var kjent at ISF stod for en intolerant og kvinneundertrykkende politikk (Spencer 1994:153).

Parlamentsvalget i 1992 skulle etter planen være andre del i overgangsfasen til demokrati. I første valgrunde i desember 1991 oppnådde ISF 188 av 231 mandater. Det ble dermed forventet at islamistbevegelsen kom til å oppnå flertall i 1992 (Wright 1992:5). Andre valgomgang fant imidlertid aldri sted. I januar 1992 tok den algeriske militærjuntaen over makten og erstattet president Benjedid med en statlig rådsforsamling bestående av fem medlemmer. Militærjuntaen kansellerte andre valgomgang og erklærte unntakstilstand i Algerie. Etter påstått frykt fra andre partier om innføring av teokrati, ble ISF forbudt og lederskapet arrestert (Spencer 1994:153).

Kanselleringen av parlamentsvalget førte til at Algerie kom inn i en langvarig kriseperiode, som ble fremstilt som en krig mellom sivile og militærregimet. Etter forbudet mot ISF ble bevegelsen splittet opp i mindre grupperinger, der de mest fremtredende var Armed Islamic Movement og Armed Islamic Group. Støttespillerne hevdet militærregimet frarøvet ISF den demokratiske valgseieren og utførte derfor voldshandlinger mot sivilbefolkningen, som de hevdet støttet militærregimet. Fra november 1993 foregikk det også attentater mot utlendinger. Det førte til økt internasjonal oppmerksomhet mot problematikken, selv om det ikke kom særlig mange konstruktive tilbakemeldinger. Mangel på internasjonal kritikk førte til at militærjuntaen under general Liamine Zeroual i økende grad tok over kontrollen av staten. Konflikter og attentater ble i vesentlig grad tilknyttet islamistbevegelsens støttespillere. Islamistene var imidlertid ikke skyld i alle voldshandlingene. Militærregimets sikkerhetsstyrker stod bak voldsomme gjengjeldelser og torturhandlinger mot islamistbevegelsens støttespillere (Spencer 1994:149-50). 9000 av dem ble arrestert og plassert i fangeleirer i den sørlige Sahara-ørkenen (Wright 1992:5).

Valget av Zeroual som president i november 1995 ble betraktet som en bedre utsikt til fred og forsoning. Diplomater, journalister og internasjonale observatører betraktet valget som

optimistisk med tanke på landets fremtid. Den tidligere generalen hadde vært president siden 1994 og ble av befolkningen betraktet som reformvennlig. Zerouals mål var å fremme politiske løsninger og dialog med innsatte ledere fra ISF. Etter valget i 1995 antok myndighetene at befolkningen ønsket regjeringspolitik. Den algeriske befolkningen fikk håp om demokratisering etter valgløfte om lovgivende valg etter seks måneder. Det optimistiske håpet forsvant imidlertid raskt og volden økte betraktelig. Zeroual ble i realiteten innsatt av militærregimet, mens den algeriske befolkningen ønsket demokrati. Befolkningens legitimitet hadde i realiteten gått bort etter at militærjuntaen kansellerte andre valgogang av det lovgivende parlamentsvalget i 1992 og tok makten selv. Valget av islamistbevegelsen ble betraktet som en protest mot mangel på demokratiske og økonomiske reformer, og ikke en stemme til et islamistisk parti med strenge lover og regler (Marginedas 1998:205).

Regjeringens autoritære politikk kom i gang rett etter valget. President Zeroual holdt ikke valgløftet om lovgivende valg innen seks måneder, men endret grunnloven slik at regjeringen sikret seg vetorett i alle lovsaker. Ingen lovgivning ble passert uten samtykke fra regjeringen. Det ble heller ingen dialog med de innsatte lederne fra ISF. Folkeavstemningen i november 1996 ble holdt uten demokratiske garantier, noe som førte til at majoriteten av befolkningen holdt seg borte fra valglokalene. Den autoritære regjeringen gjennomførte en betraktelig økning i kontroll over media og opposisjon fra andre politiske partier. Truende advarsler fra regjeringen til riksmidia ble vanlig, noe som førte til at kontroversielle handlinger ble vanskelig å rapportere om. Det politiske lederskapet i opposisjonelle partier ble underordnet og erstattet av personer som stod nær den autoritære regjeringen (Marginedas 1998:206).

Europeiske regjeringer var passive og kritiserte ikke det autoritære regimet, noe som førte til at regjeringen kunne kontrollere og håndtere den blodige borgerkrigen uten innblanding utenfra og bortforklare krav om politisk forandring (Marginedas 1998:205). For å få europeisk støtte og sikre seg mot internasjonale krav om innføring av demokrati, fremmet den algeriske regjeringen en overdreven fremstilling av faren med fundamentalistisk islam (Blunden 1994:143).

Mellom 1992 og 1998 mistet cirka 60,000 mennesker livet som følge av konflikten mellom militærregimet og islamistbevegelsens støttespillere. Krigen i Algerie var viktig for EU av sikkerhetspolitiske årsaker, fordi den forårsaket økt immigrasjon til Europa. Europeiske regjeringer fremmet meldinger til militærregimet der volden mot befolkningen ble fordømt, men ingen der regjeringens udemokratiske politikk og årsaken bak voldshandlingene ble

kritisert (Stavridis and Hutchence 2000:50-1). Årsaken har en sikkerhetspolitisk forklaring. Europeiske og de fleste arabiske regjeringers respons til militærjuntaens vedtak om å kansellere andre valgrunde i 1992, var i all hovedsak en stilltiende støtte (Blunden 1994:144). Arabiske regjeringer fryktet at et første tilfelle av en demokratisk valgt regjering i den arabiske verden kunne true deres maktposisjon. Europeiske regjeringer var bekymret for at en islamistisk regjering kom til å føre en udemokratisk politikk og ikke være i stand til å fremme en politikk der Algeries økonomiske problemer ble forbedret. Det ble hevdet at en islamistisk regjering vil miste befolkningens tillit. Når en islamistbevegelse først får makten, har den imidlertid ikke lenger behov for befolkningens støtte (Blunden 1994:144).

Europeiske regjeringers bekymring var at en islamistisk valgseier ville skape politisk ustabilitet og føre til økt immigrasjon til Europa. Den franske regjeringen var bekymret for en dominoeffekt. En økt spredning av islamistiske regjeringer i den arabiske verden ville forverre forholdene ytterligere. Militærdiktaturet ble oppfattet som en tryggere maktfaktor for europeisk sikkerhet. Konsekvensen av mangel på kritikk fra EU, ble en økt antieuropeisk holdning blant islamistiske bevegelser i Algerie (Blunden 1994:145).

President Zeroual mottok ikke kritikk på grunn av mangel på demokratiske reformer. EU forsøkte heller å utvikle et avgrenset politisk og økonomisk samarbeid med Algerie, fremfor krav om innføring av vestlig demokratistandard. EUs mål var opparbeidelse av innflytelse, der innføring av demokrati ble et langtidsmål (Youngs 2002:43). EU avbrøt forhandlingen om tilknytningsavtale med Algerie i 1997. Årsaken var ikke direkte krav om demokratiske reformer, men at den algeriske regjeringen utviklet sterkere institusjoner for å gjennomføre politiske forpliktelser. Forhandlingen om tilknytningsavtalen ble gjenåpnet i 1999, ettersom den algeriske regjeringen tilsynelatende hadde utviklet sterkere institusjoner. Det demokratiske forholdet var likevel ikke blitt forbedret (Youngs 2002:48). Tilknytningsavtalen mellom EU og Algerie ble signert i 2002 og trådte i kraft i 2005.

Sammenbrudd i fredsprosessen i Midtøsten

Etter starten av EMP var en bærekraftig utvikling av fredsprosessen i Midtøsten viktig for gjennomføring av demokratiske reformer. Ettersom EMP er et multilateralt rammeverk og inkluderer både den østlige og sørlige middelhavsregionen, var det viktig at middelhavslandenes regjeringer støttet utviklingen av fredsprosessen etter Oslo-avtalen i

1993. I flere middelhavsland har det eksistert islamistisk opposisjon mot fredsprosessen og fredelig sameksistens mellom Israel og Palestina. EUs hovedmål i de palestinske selvstyreområdene har vært samarbeid med Den palestinske selvstyremyndighetens posisjon mot opposisjonelle bevegelser (Youngs 2002:42). Med borgerkrigen i Algerie i bakgrunnen, var bekymringen at politiske omveltninger kunne bli fordelaktig for islamistiske bevegelser og dermed enda mer økning i immigrasjon. Denne bakgrunnen har vært en sentral forklaring for at demokratisering er et langtidsmål og skal gjennomføres når de sikkerhetspolitiske forholdene blir lagt til rette.

Etter signeringen av Oslo-avtalen var en tostatsløsning betraktet for å være innen rekkevidde (Tocci 2005:5). EUs medlemsland økte den økonomiske bistanden til Den palestinske selvstyremyndigheten for å støtte utviklingen mot en fremtidig palestinsk stat. Etter signeringen av Barcelona-erklæringen forhandlet EU frem en midlertidig tilknytningsavtale med Den palestinske selvstyremyndigheten, fordi det lå forventninger om at opprettelsen av den palestinske staten var innen rekkevidde (Tocci 2005:5).

Imidlertid vedvarte den israelske bosetningspolitikken i de okkuperte territoriene. Det fremkom ingen løsning på flyktningproblemet eller spørsmålet om Jerusalem. Attentatet på Israels statsminister Yitzhak Rabin i november 1995 ble også et vendepunkt for tilbakegangen i fredsprosessen. Rabin ble myrdet av en fundamentalistisk jøde og motstander av fredsprosessen, som hevdet Rabin ble valgt på grunnlag av støtten fra den palestinske minoriteten i Israel (Pappe 2006:272-3). Sammen med ledere fra det israelske arbeiderpartiet, nådde Mahmoud Abbas (palestinernes daværende hovedmegler) en rekke midlertidige avtaler om de okkuperte territoriernes fremtid. Fremtidige forhandlinger ble imidlertid totalt forkastet da Benjamin Netanyahu og det israelske Likud-partiet kom til makten i april 1996. For Israel var det vanskelig å akseptere fredsprosessen med bakgrunn i flere tilfeller av selvmordsangrep forårsaket av fundamentalistiske muslimer i israelske byer. Palestinernes håp om en utvikling av fredsprosessen ble ødelagt etter at den israelske regjeringen i september 1996 bestemte seg for å åpne en tunnel under Tempelhøyden (Haram al-Sharif) i gamlebyen av Jerusalem. Åpningen av tunnelen førte til palestinske voldshandlinger (Pappe 2006:274-5).

Som en konsekvens av tilbakegangen i fredsprosessen forlangte middelhavslandenes regjeringer forhandling om etablering av en Pakt for fred og stabilitet (Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability, EMCPS). Ifølge konklusjonen fra partnerskapets utenriksministerkonferanse i Stuttgart i april 1999, skulle EMCPS virke som et verktøy for

gjennomføringen av målene i Barcelona-erklæringen som omhandler fred og stabilitet (Euro-Mediterranean Ministerial Conference 1999, Article 11). Gjennom forhandlingsperioden fra 1996 til 2000 kom de politiske reformene i bakgrunn, fordi det ble nødvendig å bygge opp stabilitet i middelhavslandene (Aliboni 2004:8).

Kommisjonen slo i en melding fra juni 2000 fast at tilbakegangen i fredsprosessen har hindret og begrenset den regionale utviklingen i EMP. Politisk og økonomisk er middelhavslandene på forskjellig nivå. Likevel har flere middelhavsland vært mer påvirket av utviklingen av fredsprosessen enn andre. Etersom EMP er en multilateral politikk har oppmerksomheten rettet mot fredsprosessen hindret en mer aktiv dialog mellom EU og middelhavslandene (European Commission 2000:3-4). Ifølge Kommisjonen ble det derfor nødvendig å styrke EMP på viktige områder. Økonomiske bevilgninger fra MEDA skulle bli mer betinget av betydelig fremgang på demokrati og stabile regjeringsforhold (European Commission 2000:12-3). Meldingen erklærte at partene skulle bli enig om EMCPS under neste utenriksministerkonferanse i november 2000. EMCPS skulle bli anvendbar når det fremkom tilstrekkelig utvikling i fredsprosessen (European Commission 2000:13).

I Santa Maria da Feira i Portugal i juni 2000 fremmet Det europeiske råd en felles strategi for middelhavsregionen for å styrke EMP (European Council 2000a). Strategien skulle bidra til utviklingen mot fred i Midtøsten og være sentral når underbyggingen av fred ble befestet (European Council 2000a, Article 6). Målet fremover ble å gjenopplive EMP og gjøre politikken mer resultatorientert (European Council 2000a, Article 11). Det betydde en mer aktiv politikk for å fremme demokratiske institusjoner og stabile regjeringsforhold, samt gjennomføring av EMCPS når den trådte i kraft (European Council 2000a, Article 14-5). Strategien ble imidlertid undergravd av utbruddet av den andre palestinske intifada⁶ i oktober 2000.

Utviklingen av fredsprosessen endte i total tragedie etter et omfattende palestinsk opprør, etter at Camp David II-forhandlingene i juli 2000 mellom USAs president Bill Clinton, formann for Den palestinske selvstyremyndigheten Yasser Arafat og Israels statsminister Ehud Barak, ikke nådde en endelig forhandlingsløsning (Pappe 2006:275). Tretten israelsk-palestinere ble myrdet av israelske styrker etter å ha protestert mot de feilslåtte Camp-David II-forhandlingene og den daværende israelske opposisjonspolitikeren Ariel Sharons besøk til

⁶ Arabisk begrep for opprør eller motstand. Den første intifada skjedde i desember 1987, som et forsøk på å stanse den israelske tilstedeværelsen på Vestbredden og Gazastripen (Pappe 2006:231).

Tempelhøyden i Jerusalem. Hendelsene etter Sharons besøk førte til at palestinere i større grad enn tidligere brukte selvmordsbombing som verktøy bak forsøket på å få opphørt den israelske okkupasjonen (Pappe 2006:276-7). Den israelske reaksjonen ble sterkere enn tidligere. Israel reokkuperte områder på Vestbredden som var forlatt etter Oslo-avtalen og startet oppbygging av en mur som skiller Israel fra Vestbreddens territorier, for å sikre at den israelske bosetningen ble på den israelske siden av skillet. Denne muren var imidlertid ikke den første. På midten av 1990-tallet innkretset Israel Gazastripen med mur og vakttårn. Det ble også gjort en rekke drap på islamistiske ledere (Pappe 2006:278).

Under utenriksministerkonferansen i Marseille i november 2000 diskuterte partene situasjonen i Midtøsten og de negative konsekvensene den hadde for den regionale stabiliteten (Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2000, Article 4). Forårsaket av de politiske forholdene vedtok ministrene å utsette tiltredelsen av EMCPS på ubestemt tid (Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2000, Article 11). Utsettelsen var en reaksjon mot den palestinske opptrappingen og den sterke, israelske reaksjonen (Aliboni 2004:9).

Som et resultat av den negative utviklingen i konflikten mellom Israel og Palestina ble Midtøsten-Kvartetten opprettet i Madrid i 2002. Kvartetten består av EU, FN, Russland og USA. I mai 2003 undertegnet Kvartetten et Veikart for en fredelig løsning i konflikten i Midtøsten. Målet i Veikartet var en tostatsløsning innen år 2005 der begge parter lever side ved side innenfor sikre og trygge grenser. Tostatsløsningen kunne bare oppnås dersom det ble stans i alle former for voldshandlinger og terrorisme og når den palestinske befolkningen fikk en demokratisk regjering basert på frihet og toleranse. En endelig løsning skulle resultere i en uavhengig og demokratisk palestinsk stat og stanse den israelske okkuperingen fra 1967 (United Nations Security Council 2003a, Annex). Kvartettens Veikart ble undertegnet av FNs Sikkerhetsråds Resolusjon 1515 (United Nations Security Council 2003b).

Det palestinske valget i 2006

For EU har demokratiske valg i middelhavslandene vært et erklært mål. EU har understreket viktigheten av demokratiske valg i Palestina som grunnlag for en fredelig sameksistens med Israel. Under det demokratiske valget i de palestinske selvstyreområdene den 26. januar 2006 oppnådde islamistbevegelsen Hamas 74 av 132 representanter i det palestinske parlamentet. EU sendte egne valgobservatører som erklærte at valget var rettferdig og demokratisk.

Imidlertid har EU nektet å akseptere det demokratiske valgresultatet og har avslått diplomatiske relasjoner med Hamas-bevegelsen (Pace 2007:3). EU ignorerte dermed den palestinske befolkningens demokratiske valg og mening. Med bakgrunn i det europeiske forsvaret av demokrati og det erklærte målet om oppbygging av en selvstendig, demokratisk palestinsk stat, mottok EU omfattende kritikk fra den palestinske befolkningen og den arabiske verden (Pace 2007:3).

Michelle Pace (2007:16) mener den europeiske reaksjonen bestrider normativ makt og står i sterk kontrast til det erklærte målet om demokrati og frie valg i middelhavslandene.

Hendelsen markerte imidlertid ikke et nytt forhold i den europeiske middelhavspolitikken.

Ifølge den europeiske definisjonen er ikke islamistiske partier demokratiske. Hamas er ikke et demokratisk parti og har vært delaktig i selvmordsangrep med internasjonal fordømmelse som resultat. Som under borgerkrigen i Algerie, blir palestinernes autoritære lederskap foretrukket fremfor en islamistisk regjering. Sikkerhetspolitikk er den viktigste forklaringen. EU har vært bekymret for at islamistiske regjeringer kan innebære ytterligere immigrasjon til Europa.

Bekymringen for fundamentalistisk islam er også årsaken til at EU konsekvent har utelukket bistand til islamistiske bevegelser.

I en tale EUs øverste representant for Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), Javier Solana, holdt for Europaparlamentet i Strasbourg i april 2006, oppfordret han Hamas til å unngå bruk av voldshandlinger som metode for konfliktløsning, samt anerkjenne Israel som stat og overholde tidligere avtaler signert mellom Israel og Palestina. Solana oppfordret Hamas til å akseptere europeiske forpliktelser og krav dersom EU skal anerkjenne islamistbevegelsen (Solana 2006:2-3). Dersom Hamas oppgir bruk av terrorisme og starter forhandlinger om å anerkjenne Israel som stat, kan det komme europeisk anerkjennelse (Solana 2006:5). I Solanas tale ble også Israel oppfordret til å gjøre transporten av humanitær bistand til den palestinske befolkningen lettere, samt befolkningens bevegelser i de okkuperte territoriene (Solana 2006:4).

EU og europeiske regjeringer har vært en betydelig donator av økonomisk bistand til Den palestinske selvstyremyndigheten. En sentral forklaring er det europeiske håpet om at økonomisk bistand skal bidra til utvikling av fredsprosessen og føre til fredelig sameksistens med Israel. Etter valget i 2006 stanset EU direkte bistand til Den palestinske selvstyremyndigheten. Den totale bistanden har likevel økt. Midtøsten-Kvartetten opprettet en finansieringsmodell der bistanden går utenom Hamas og direkte til prosjekter og den

palestinske befolkningen. Modellen ble satt opp i juli 2006 og blir administrert av Verdensbanken (Pace 2007:5).

Selv om det har blitt fremmet en rekke erklæringer der den israelske okkupasjonen blir fordømt, har ikke EU gjort virkelige handlinger for å stanse den. Heller ikke når Israel har ødelagt palestinske prosjekt finansiert av EU, har det kommet europeiske handlinger. Israel har ikke blitt påført sanksjoner forårsaket av den ulovlige bosetningspolitikken. En delvis forklaring ligger i europeisk bekymring for israelsk kritikk. Bakgrunnen har en historisk forklaring der bekymringen er at Israel skal karakterisere EU som anti-semitisk. For enkelte medlemsland vil en slik karakteristikk fremkalle negative bilder fra fortiden (Pace 2007:13).

En viktig forklaring er det normative grunnlaget i den europeiske utenrikspolitikken. Dialog og diplomati med konfliktparter blir foretrukket fremfor tvangsmetoder. EU har bare i enkelttilfeller innført sanksjoner mot middelhavsland. Sanksjoner i grenseområdene har konsekvent blitt innført som følge av terrorisme. Forklaringen er den europeiske oppmerksomheten mot sikkerhet og stabilitet. Bekymringen er at ustabile forhold skal overføres og få konsekvenser for europeisk sikkerhet. Michelle Pace (2007:9) begrunner den europeiske politikken overfor Israel som den normative maktens begrensning og svakhet. EUs normative makt hindrer utenrikspolitisk handling og rollen som global aktør. Konsekvensen er et brudd mellom den retoriske forpliktelsen til internasjonale lover og regler og faktiske handlinger (Pace 2007:13).

Oppsummering

Etter at det franske parlamentet stemte mot EDC-traktaten i 1954, kom ikke en felles forsvarsdimensjon frem på den europeiske integrasjonsagendaen. Under den kalde krigen ble det dermed NATO og de nasjonale forsvarsgrenene som ivaretok den europeiske sikkerheten. Den kalde krigens slutt og Sovjetunionens og kommunismens sammenbrudd, førte til en ny debatt om nødvendigheten av en europeisk forsvarspolitik. Den amerikanske tilbaketrekkingen fra Europa, samt fremkomsten av nye konflikter i grenseområdene der det ble behov for rask utplassering av styrker, var sentrale forhold. Den utenrikspolitiske utilstrekkeligheten under Gulfkrigen og i det tidligere Jugoslavia, påvirket det europeiske argumentet om behovet for utvikling av en forsvarsdimensjon.

Vendepunktet ble den fransk-britiske Saint-Malo-erklæringen fra 1998, som uttrykte behov for å kunne anvende selvstendig militær handling. Både den franske og britiske regjeringen argumenterte for at den europeiske sikkerhetspolitikken ikke var tilstrekkelig når det gjaldt de nye forholdene som den kalde krigens slutt hadde skapt. Med Amsterdam-traktaten i kraft fra 1999 kunne EU foreta Petersbergoppgavene. ESDP ble formelt klar under Det europeiske råd i Laken i 2001.

Karen E. Smith (2000; 2005) mener den europeiske forsvarsoppbyggingen har redusert EUs sivile makt. Fredsbevarende styrker er et militært verktøy og EU kan dermed ikke lenger karakteriseres som en virkelig sivilmakt. For Stelios Stavridis (2001) har derimot forsvarsoppbyggingen styrket EUs sivile makt. Tilgang på militær makt gjør at den internasjonale aktøren har flere tilgjengelige verktøy. Forsvarsoppbyggingen ble kritisert i middelhavslandene, som mener styrkene er rettet mot den arabiske verden. Sven Biscop (2003) mener det sivile og normative grunnlaget i EUs utenrikspolitikk gjør det vanskelig å fremme en unilateral sikkerhetspolitikk uten konsultasjon med middelhavslandene. I konflikter er det også bruk for mer enn bare tradisjonell militærmakt. Her har EUs sivile og normative makt et godt grunnlag.

Bistandsbevilgningen har hovedsakelig blitt tildelt vestlig inspirerte NGOs. Islamistiske demokratiorganisasjoner har ikke mottatt bistand. Forklaringen er at EU betrakter fundamentalistisk islam som en utfordring for europeisk sikkerhet. Richard Youngs (2002; 2004) mener den europeiske utenrikspolitikken dermed har røtter i strategiske egeninteresser, fremfor det normative grunnlaget. Det europeiske målet med EMP er først og fremst sikkerhet og stabilitet, fremfor spredning av demokrati. Forholdet fremstiller ikke i direkte grad en europeisk mangel på vilje til demokratisering, men mangel på evne til å inkludere flere aktører i sivilsamfunnet. Flere mener det er umulig å utelukke islamistiske bevegelser fra den vestlige demokratiseringen, grunnet posisjonen bevegelsene har i den arabiske verden.

Den økonomiske bevilgningen til demokratisering i middelhavslandene har vært lav. Mesteparten har blitt bevilget til økonomiske reformer, ettersom det økonomiske partnerskapet har vært det viktigste i EMP. Forpliktelsen til demokrati er like fullt en vesentlig del av partnerskapet. Både tilknytningsavtalene og det økonomiske MEDA-programmet understreker at handling kan bli konsekvensen dersom middelhavslandene bryter politiske forpliktelser. Dette har aldri skjedd. Libya mottok sanksjoner grunnet terrorisme, men ikke forårsaket av mangel på demokrati. Sanksjonene ble formelt opphevet i 2004 og

Libya ble da invitert som deltaker i EMP. Dette forholdet har først og fremst en sikkerhetspolitisk forklaring, ettersom den europeiske bekymringen er at konflikter og terrorisme skal få konsekvenser for Europa. EU har forsøkt å utvikle et sikkerhetspolitisk samarbeid med den autoritære regjeringen i Libya.

Under borgerkrigen i Algerie på 1990-tallet valgte EU den sikkerhetspolitiske prioriteringen, fremfor det normative grunnlaget. Samtidig ble den europeiske bekymringen for fundamentalistisk islam demonstrert. Europeiske regjeringer valgte en indirekte støtte til militærjuntaens vedtak om å kansellere andre omgang av det lovgivende valget. Bekymringen var hva en islamistisk regjering ville gjøre dersom den fikk makt. Ifølge europeiske regjeringer ville en islamistisk regjering forårsake økning av immigrasjon til Europa og dermed forverre forholdene ytterligere. Militærdiktaturet ble betraktet som en tryggere maktfaktor for europeisk sikkerhet. EUs mål var å utvikle et avgrenset forhold til Algeries autoritære regjering, fremfor kritikk og krav om umiddelbar innføring av vestlig demokratistandard. Den europeiske holdningen til borgerkrigen i Algerie ble en tydelig illustrasjon på at demokrati er et langtidsmål.

Fredsprosessen i Midtøsten var viktig i denne sammenhengen. Konflikten der har hovedsakelig påvirket den østlige middelhavsregionen, men ettersom EMP er et multilateralt rammeverk var det viktig at middelhavslandenes regjeringer støttet utviklingen av fredsprosessen. EU har prioritert samarbeid med middelhavslandenes autoritære regjeringers kamp mot islamistisk opposisjon og motstand mot utvikling av fred mellom Israel og Palestina. Målet var at demokratisering skulle gjennomføres når det fremkom en bærekraftig utvikling av fredsprosessen og de sikkerhetspolitiske forholdene ble lagt til rette. Med Borgerkrigen i Algerie i bakgrunnen, var bekymringen at umiddelbare politiske omveltninger i middelhavslandene kunne medføre islamistisk maktovertakelse og dermed økning i immigrasjon til Europa. EU har prioritert sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandenes autoritære regjeringer.

Etter signeringen av Oslo-avtalen var det fremgang i fredsprosessen. For palestinerne ble det imidlertid vanskelig å godta fortsettelsen av den israelske bosetningspolitikken, mens Israel ikke kunne akseptere flere tilfeller av terrorvirksomhet fra fundamentalistiske muslimer. Fredsprosessens sammenbrudd ble et faktum etter de feilaktige Camp David II-forhandlingene og det palestinske opprøret etter Ariel Sharons besøk til Tempelhøyden i

Jerusalem i 2000. Konsekvensen ble at partene rettet konsentrasjonen mot oppbygging av sikkerhet, fremfor innføring av politiske reformer.

Et fremtredende eksempel på den europeiske bekymringen for fundamentalistisk islam ble demonstrert etter det palestinske valget i 2006. Ifølge EU er ikke Hamas et demokratisk parti og står på den internasjonale listen over terrororganisasjoner. EU anerkjente ikke den palestinske befolkningens demokratiske valg og mening. Med bakgrunn i det normative grunnlaget og målet om utvikling av en demokratisk palestinsk stat, mottok EU omfattende kritikk i den arabiske verden og blant palestinerne. Hendelsen markerte ikke et nytt forhold i EUs middelhavspolitik. Som under borgerkrigen i Algerie, har EU av sikkerhetspolitiske årsaker foretrukket autoritært styresett, fremfor en demokratisk valgt islamistisk regjering. Diplomatiske relasjoner og bistand til islamistiske bevegelser har konsekvent blitt utelukket. EU har heller ikke gjort virkelige handlinger for å stanse den ulovlige, israelske okkuperingen av palestinske territorier. Den sentrale årsaken er den normative karakteren. EUs normative makt har hindret utenrikspolitiske handlinger. Sanksjoner i EUs grenseområder har konsekvent blitt innført som følge av terrorisme. Det sikkerhetspolitiske er forklaringen. Bekymringen har vært at terror og konflikter skal få konsekvenser for Europa.

5 Sikkerhetspolitisk intensivering

Siden Barcelona-prosessens oppstart har EUs politikk gradvis blitt mer konsentrert om det som blir ansett for å være sikkerhetspolitiske utfordringer. EU har i økende grad prioritert sikkerhetspolitikk foran demokratisering i middelhavslandene. Den sikkerhetspolitiske prioriteringen ble enda klarere etter terrorangrepet i New York den 11. september 2001. Terrorhandlinger har også truffet europeisk jord. Bombene i Madrid den 11. mars 2004 og i London den 7. juli 2005. Handlingene understreket viktigheten av den maktformen EU ikke har vært tilhenger av, nemlig bruk av harde maktmidler.

Opgavens femte kapittel tar først for seg den europeiske responsen på terrorangrepet mot USA i 2001. EU fremmet støtteerklæringer til den amerikanske befolkning og regjering og understreket forpliktelsen til samarbeid med USA i kampen mot internasjonal terrorisme. Handlingen følte som et angrep mot vestlige verdier. Europeiske regjeringer støttet den amerikanske krigføringen i Afghanistan ettersom Europa også hadde strategiske mål der. Afghanistan var base for internasjonale terrororganisasjoner. Med bakgrunn i det sivile og normative grunnlaget i utenrikspolitikken, var det den amerikanske invasjonen i Irak europeiske regjeringer hadde problemer med å godta. Irak-spørsmålet førte til sterk splittelse mellom EUs tradisjonelle stormakter og hindret målet om å snakke med én stemme i utenrikspolitiske spørsmål.

Kapittelet tar deretter for seg tiltakene EU gjorde i etterkant av terrorhandlingene. For det første ble det en sterkere understreking på viktigheten av demokrati i middelhavslandene. Kommisjonen tok til orde for sterkere innhold i demokratiseringen. Likevel kom det ikke en økning i demokratistøtte og heller ikke økt kritikk mot middelhavslandenes autoritære regjeringer. Den europeiske immigrasjonspolitikken ble ytterligere intensivert etter 2001, selv om prosessen startet på begynnelsen av 1990-tallet. Immigrasjonspolitikken har vært en utfordring, fordi den både angår den innvendige og utvendige politikken.

Terrororganisasjoner forsøker også å rekruttere medlemmer i Europa. Dette har skapt utfordringer for det europeiske målet om mest mulig frihet for egne innbyggere.

Videre undersøker kapittelet det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom EU og middelhavslandene, som i økende grad har vært et karakteristisk trekk siden oppstarten av EMP. EU har prioritert samarbeid med middelhavslandenes regjeringers kamp mot

fundamentalistisk islam og motstand mot fredsprosessen i Midtøsten. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet ble mer markant etter 2001. Borgerkrigen i Algerie og økningen av islamistiske bevegelser, var sentrale årsaker til at middelhavslandenes regjeringer startet intensivering av det sikkerhetspolitiske arbeidet før 2001. Etter terrorhandlingen ble fundamentalistisk islam i tydeligere grad en felles utfordring og fiende. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har i økende grad blitt foretrukket fremfor demokratisering.

Målet om sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandene er blitt presentert i sammenheng med målet om demokratiske reformer. I meldinger har det sikkerhetspolitiske samarbeidet blitt presentert i overensstemmelse med viktigheten av demokrati. EU har fulgt en sammenkobling mellom begge forholdene. Flere mener imidlertid at det først og fremst er den europeiske sikkerheten som står i sentrum. Barcelona-erklæringen er hovedsakelig rettet mot partnerlandene som ikke har gjennomført europeiske verdier. EU fremmer demokrati først og fremst for å styrke europeisk sikkerhet og har dermed fulgt strategiske egeninteresser.

Den siste delen av kapittelet tar for seg den økte betydningen Barcelona-erklæringens tredje partnerskap har hatt etter 2001. For å fremme sikkerhet har EU forsøkt å utvikle den sosiale og kulturelle dialogen med middelhavslandene. Det europeiske målet har vært å fremme dialog og gjensidig respekt, fremfor forestillingen om et sammenstøt mellom forskjellige sivilisasjoner.

Internasjonal kamp mot terrorisme

EU reagerte med solidaritet og støtteerklæringer etter terrorhandlingene som rammet USA den 11. september 2001. Den ideologiske likheten og politiske samhandlingen mellom Europa og USA, gjorde at den forferdelige handlingen følt som et angrep på hele det vestlige demokratiet. Selvsagt har det eksistert anti-amerikanisme i europeiske samfunn. Europa har likevel ikke glemt den amerikanske støtten under den første og andre verdenskrig, og den amerikanske Marshallplanen, som var det økonomiske hjelpeprogrammet for oppbygging og restituering av Europa i etterkant av verdenskrigene. For europeiske demokratier var det også naturlig å velge parti med det amerikanske demokratiet, fremfor en fundamentalistisk islamistisk bevegelse (Hill 2004:145). I tillegg var elleve av EUs da femten medlemsland medlem av NATO. Kjernen i NATO er Artikkel 5 der det blir fastslått at et angrep på ett medlemsland er å regne som et angrep på hele organisasjonen.

Presidenten for Kommisjonen (Romano Prodi), EUs øverste representant for FUSP (Javier Solana), presidenten for Europaparlamentet (Nicole Fontaine) og Rådet for Den europeiske union, fremla den 12. september 2001 en formell erklæring der det ble uttrykt solidaritet med den amerikanske regjering og befolkning. Erklæringen meldte at EU vil samarbeide nært med USA i kampen mot internasjonal terrorisme (European Union 2001).

Den amerikanske krigføringen i Afghanistan startet den 7. oktober 2001. Det sivile og normative grunnlaget i den europeiske utenrikspolitikken, gjør at dialog og diplomati blir foretrukket foran bruk av militær makt. Afghanistan representerte imidlertid strategiske mål som også var i europeisk interesse, med bakgrunn i at landet fremstod med baser for islamistorganisasjonene Taliban og Al-Qaeda, som ble holdt ansvarlig for terrorhandlingen. I tillegg var det bare Storbritannia blant europeiske land som var sterkt delaktig i selve krigføringen, sammen med USA og den afghanske Nordalliansen (Hill 2004:147-8).

I ettertid ble den europeiske forpliktelsen til å stå ved siden av USA i kampen mot internasjonal terrorisme svekket. For Europa ble det vanskelig å godta og stå bak metodene og midlene USA brukte i kampen mot terrorisme og fundamentalistisk islam. Hovedsakelig var det den amerikanske invasjonen i Irak Europa hadde vanskeligheter med å godta.

USA og George W. Bush-administrasjonen anså Irak som sponsor av internasjonal terrorisme og dermed som et realistisk angrepsmål. Våren 2002 startet den europeiske debatten om hvorvidt Europa kunne forsvare et angrep på Irak der målet var regimeendring (Hill 2004:151-2). Majoriteten i den europeiske opinionen var motstander av et angrep på Irak. EU klarte likevel ikke å fremme et kollektivt standpunkt. Hovedforklaringen var forskjellige ståsteder mellom EUs tradisjonelle stormakter. Statsminister Tony Blair klarte å presse og overbevise det britiske parlamentet og Labour om at det var riktig å støtte det amerikanske kravet om regimeendring, selv om han uttrykte behov for mandat fra FN. Tysklands forbundskansler Gerhard Schröder støttet den folkelige opinionen og gikk mot den amerikanske planen. Schröders motstand ble en avgjørende faktor for at han ble gjenvalgt som forbundskansler i september 2002, ettersom motstanden ble brukt i valgkampen.

Som fast medlem av FNs Sikkerhetsråd ville ikke Frankrike og president Jacques Chirac gi USA og Storbritannia ubegrenset fullmakt. Frankrike har viktige interesser i den arabiske verden og anså krigføring som skadelig for forholdet mellom Europa og araberlandene og valgte derfor side med Tyskland og den europeiske opinionen. Frankrike ønsket heller ikke at USA og Storbritannia ensidig skulle ta avgjørelser i internasjonal politikk. Det franske

standpunktet førte til splittelser i EU og NATO. Den europeiske debatten førte til at oppmerksomheten mot krigen og terrorisme ble avledet og hindret EU i å snakke med én felles stemme. EUs stormakters forskjellige overbevisning hindret europeisk kollektivism og FUSP fra å være et seriøst verktøy i verdenspolitiske forhold (Hill 2004:153). Italia og Spania valgte den amerikanske og britiske overbevisningen, mens de resterende medlemslandene valgte det tyske og franske standpunktet. Støtten til USA fra de daværende kandidatlandene var et eksempel på EUs manglende tiltrekningskraft (Hill 2004:154).

Irak-spørsmålet presenterte et dilemma for EUs sivile og normative grunnlag. Storbritannia foretrakk bruk av militær makt for å oppnå regimeendring, mens Tyskland og Frankrike ønsket å bruke sivil og normativ makt som metode for konfliktløsning. Under debatten om Irak kom det klare tilfeller av nasjonale frafall som hindret et kollektivt standpunkt. Den internasjonale terrorismen og krigføringen i Irak skapte splittelser mellom EUs tradisjonelle stormakter. Begge parter argumenterte for at deres posisjon burde bli foretrukket i den europeiske utenrikspolitikken. Ingen parter gjorde noen forsøk på å samkjøre et felles standpunkt og unngå splittelser (Hill 2004:160-1). Kollektivismen kom imidlertid sterkt til uttrykk i den raske reaksjonen etter terrorhandlingen i USA og i de sikkerhetspolitiske tiltakene EU gjorde i ettertid.

Sterkere vektlegging på demokrati

Etter terrorhandlingen i 2001 understreket Kommisjonen, Europaparlamentet og medlemslandene en sterkere vektlegging på demokratisering i middelhavslandene. Det ble fremmet offisielle erklæringer der nødvendigheten av demokratiske reformer ble understreket. I en melding fra mai 2003 oppfordret Kommisjonen til et sterkere innhold i demokratiseringen. Ifølge Kommisjonen måtte det utvikles en felles agenda med klare mål og gjensidige forpliktelser mellom EU og middelhavslandene (European Commission 2003c:11). Demokratisering har vært et sentralt mål i den politiske dialogen med tredjeland, men målet ble at dialogen skulle bli mer resultatorientert og tematisk, eksempelvis understreke kvinners rettigheter og sivilsamfunnets rolle (European Commission 2003c:13).

En bakgrunn for den sterkere vektleggingen på demokrati var at nordlige EU-land ble mer involvert i middelhavspolitikken. EMP opplevde økt europeisering, der medlemslandene ble mer samstemte i middelhavspolitikken (Emerson et al. 2005:20). Samtidig erkjente sørlige

EU-land betydningen av demokrati som grunnleggende for å utvikle en region preget av fred og stabilitet. Tidligere prioriterte sørlige EU-land først og fremst det sikkerhetspolitiske aspektet i EMP. Spania og Frankrike var motstridende til at krav om demokrati ble inkludert i Barcelona-erklæringen, men godtok Europaparlamentets krav om at middelhavslandene måtte forplikte innføring av demokrati (Gillespie and Whitehead 2002:193).

EMP opplevde sterkere europeisering, men det har fremdeles eksistert geografiske ulikheter mellom EU-landenes utenrikspolitiske mål og interesser. Det har fremdeles vært betydelige forskjeller når det gjelder understrekingen av demokrati. Samtlige EU-land har mål om demokratisering, men sammenlignet med sørlige EU-land, har nordlige EU-land, hovedsakelig Sverige, Danmark, Nederland og Storbritannia, forsvart en mer aktiv politikk. Nordlige EU-land har fremstått som mer kritisk til misbruk av menneskerettigheter og mangel på demokrati. Sørlige EU-land har ønsket å fremme mer europeisk innflytelse i middelhavslandene. Ifølge sørlige medlemsland har EUs oppgave først og fremst vært å bekjempe partnerlandenes motstand mot europeisk innflytelse, fremfor bekymringer om demokratiske mangler (Emerson et al. 2005:22). For nordlige EU-land har økonomiske reformer vært grunnleggende dersom middelhavslandene skal utvikle liberale demokratier. Sørlige EU-land har lagt vekt på Barcelona-erklæringens sosiale og kulturelle partnerskap som grunnlag for utvikling av demokrati (Emerson et al. 2005:23).

Etter 2001 understreket EU viktigheten av demokratisering i middelhavslandene. Det skjedde imidlertid ikke en umiddelbar økning i demokratistøtte. Bevilgningen fra Europaparlamentets European Initiative on Democracy and Human Rights (etablert i 1994) har gått ned siden 2001 (Youngs 2005:3). Det skjedde heller ikke en økt kritikk mot middelhavslandenes autoritære regjeringer. Under det algeriske presidentvalget i 2004 var det restriksjoner mot valgdagsmålinger og utstrakt pressekontroll. I 2004 innførte den syriske regjeringen en strengere kontroll av demokratiaktivister og skjerpet kontrollen over den kurdiske minoriteten i landet. Marokko vurderte innskrenking av tillatelse for politiske partier, mens det i Egypt eksisterer begrensninger av NGOs og opposisjonspartier. Det ble fremmet flere europeiske initiativ til utvikling av demokrati. Imidlertid var det ikke sammenheng mellom ord og handling (Youngs 2005:4).

Styrket immigrasjonspolitik

Terrorhandlingene førte til at den europeiske immigrasjonspolitikken ble ytterligere intensivert. Prosessen startet imidlertid på 1990-tallet. Store strømmer av immigranter fra Kanariøyene, Kypros, Hellas, Lampedusa og Malta, gjorde det nødvendig for europeiske regjeringer å intensivere grensekontrollen. Europeiske regjeringer rettet mer enn tidligere oppmerksomheten mot immigrasjonskontroll, grensekontroller og integrering av immigranter. Immigrasjon ble i økende grad betraktet som en sikkerhetspolitisk utfordring mot europeiske verdier (Collinson 2007). Institusjonaliseringen av Det politi- og strafferettslige samarbeidet (Søyle 3 i Unionstraktaten) førte til at EU inkluderte områdene som ble betraktet som sikkerhetsutfordringer i en felles politikk. Områder som immigrasjon, terrorisme og organisert kriminalitet ble inkludert sammen som eget område i Unionstraktaten.

Europeiske land har forsøkt å integrere de muslimske minoritetene i Europas samfunn. Samtidig har den europeiske befolkningen i økende grad betraktet islam i sammenheng med terrorisme og voldshandlinger. Den nære sammenknytningen mellom islam og undertrykkelse og økningen av muslimer i Europa, har ført til flere sosiale spenninger mellom europeiske innbyggere og de muslimske minoritetssamfunnene (Galli 2008:7). Den europeiske befolkningen har utviklet sterke synspunkter om islam og den økende immigrasjonen fra den arabiske verden. Særlig har det blitt en spredning av negative holdninger om politisk islam. Immigrasjon og integrering av muslimske minoritetssamfunn har vært vanskelige temaer på nasjonalt nivå i europeisk politikk. For å bekjempe fundamentalistisk islam har europeiske regjeringer forsøkt å kontrollere minoritetssamfunnene og fremmet lovgivning der den grunnleggende friheten og muslimers individuelle rettigheter har blitt påvirket (Galli 2008:7).

Immigrasjonspolitikken ble ytterligere intensivert etter terrorhandlingene i USA, Madrid og London. Angrepene førte til at immigrasjon i større grad enn tidligere ble knyttet sammen med fundamentalistisk islam og terrorisme. En feilaktig immigrasjonspolitik er blitt brukt som en delvis forklaring på terrorhandlingene. Angrepene understøttet dermed forestillingen om at europeisk sikkerhet og beskyttelse er avhengig av mer effektive og sterke grensekontroller. Særlig har Frankrike intensivert grensekontrollen og begrenset inngangen av immigranter fra Nord-Afrika (Collinson 2007). Konsekvensen er vanskeligere forhold for Europas muslimske minoritetssamfunn.

Immigrasjonspolitikken har vært utfordrende, ettersom den angår både den innvendige og utvendige politikken. Terrorismen i sammenheng med fundamentalistisk islam blir betraktet

som både en innvendig og utenrikspolitisk utfordring (Hill 2004:150). Intern sikkerhet i Europa har etter hvert fått like høy prioritet som behovet for grensekontroll. Forklaringen er at internasjonale terrororganisasjoner har forsøkt å rekruttere medlemmer fra de muslimske minoritetssamfunnene i Europa. Den europeiske sikkerhetspolitikken har både vært rettet mot terrororganisasjoner i den arabiske verden og fundamentalister blant Europas muslimske minoritetssamfunn (Galli 2008:7). Forholdet har særlig vært merkbart i europeiske land der det er betydelige andeler av fellesskap med immigranter, som Frankrike og Storbritannia.

Med bakgrunn i manglende integrering og samhandling med immigranter, har sikkerhetsutfordringen blitt opplevd som betydelig i mange europeiske samfunn. For EU har det vært en utfordring å finne balansen mellom egen sikkerhetspolitikk og målet om mest mulig frihet for egne innbyggere (Hill 2004:150). Immigrasjonspolitikken har skapt utfordringer for den europeiske vektleggingen på frihet, åpenhet og toleranse, verdier som er grunnleggende for en vellykket integrering av immigranter og samhold mellom ulike nasjonaliteter. Dette forholdet har ført til økt fremmedgjøring, marginalisering og radikalisering blant Europas muslimske minoritetssamfunn (Collinson 2007). Den økte immigrasjonskontrollen har medført en indre uoverensstemmelse mellom liberale verdier og en maktpolitisk sikkerhetsmodell (Collinson 2007).

Sikkerhetspolitisk samarbeid

De sikkerhetspolitiske tiltakene er blitt gjort i sammenheng med den sikkerhetspolitiske intensivering i Middelhavslandene gjorde allerede før terrorhandlingen i 2001 (Galli 2008:9). Middelhavslandenes regjeringer klarte å fremme en samkjørt politikk mot terrorisme før EU og individuelle europeiske land. Borgerkrigen i Algerie og økning av islamistiske bevegelser i Middelhavslandene er sentrale årsaker. På 1990-tallet gjennomførte Middelhavslandene en undertrykkende politikk mot det de anså som sikkerhetspolitiske trusler. Regjeringene forsøkte å nøytralisere og oppheve islamistiske bevegelser fra samfunnet. Både Den arabiske ligaen og Den islamske konferansen fremmet erklæringer der målet var undertrykking av terrorisme og fundamentalistisk islam. Eksempelvis ble the Arab Convention for the Suppression of Terrorism signert av medlemslandene av Den islamske konferansen i april 1998 (Galli 2008:9).

Middelhavslandenes undertrykkende politikk førte til at mange medlemmer av islamistiske bevegelser forsøkte å søke asyl i europeiske land. Middelhavslandenes regjeringer har reagert mot spredningen av fundamentalistisk islam og kritisert europeiske regjeringer i tilfeller der medlemmer av islamistiske bevegelser har fått innvilget asyl. Ifølge middelhavslandenes regjeringer har medlemmene utgjort sikkerhetstrusler mot Europa og har derfor ikke fortjent oppholdstillatelse. Europeiske regjeringer har ignorert klagene og heller kritisert middelhavslandenes politikk. Ifølge europeiske regjeringer er det mangel på demokrati i middelhavslandene som har vært forklaringen på økningen av immigrasjon til Europa. Denne uoverensstemmelsen førte til at middelhavslandenes regjeringer karakteriserte den europeiske sikkerhetspolitikken som mangelfull mot bekjempelse av terrorisme (Galli 2008:9).

Bekymringen for fundamentalistisk islam har vært karakteristisk i den europeiske middelhavspolitikken. EU har konsekvent utelukket økonomisk bistand til islamistiske bevegelser og har støttet de autoritære middelhavslandenes kamp mot islamistiske, opposisjonelle bevegelser. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har i økende grad vært det karakteristiske trekket i EMP. Terrorhandlingene i USA, Madrid og London forsterket den europeiske holdningen mot fundamentalistisk islam og førte til et intensivert sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandenes autoritære regjeringer. Oppmerksomheten mot det sikkerhetspolitiske samarbeidet har undergravd forsøket på spredning av demokrati (Galli 2008:10). Sikkerhetspolitikk har i økende grad kommet foran det normative grunnlaget og demokratisering.

Politikken handler mer om lokalisering av terrorister og deres nettverk, fremfor gransking av hvordan fundamentalistisk islam oppstår (Collinson 2007). Dette er en politikk der enkeltstaten har en dominerende rolle for å bekjempe antatte sikkerhetsutfordringer. Den sikkerhetspolitiske orienteringen har også forklaring i at det har virket lettere å inngå samarbeid med middelhavslandene når demokrati har kommet i bakgrunnen (Collinson 2007).

EU har holdt fast på at samarbeid om bekjempelse av terrorisme skal føyes inn i alle nye tilknytningsavtaler. Denne paragrafen ble pålagt under forhandlingen med Algerie. Artikkel 90 i tilknytningsavtalen (signert i 2002, trådte i kraft i 2005) erklærer at partene har godkjent samarbeid om bekjempelse av alle former for terrorisme (European Union 2005). Felles bekjempelse av terrorisme har også blitt et sentralt tema under partnerskapets utenriksministerkonferanser. I handlingsplanen fra utenriksministerkonferansen i Valencia i april 2002, erklærte partene at felles bekjempelse av terrorisme er et sentralt mål i EMP. En

effektiv bekjempelse av terrorisme kan bare realiseres gjennom felles, regional handling (Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2002b, Article 2).

Samarbeid om immigrasjonspolitik har vært et karakteristisk trekk i EMP. Flere ressurser er blitt bevilget for å hindre økt immigrasjon fra middelhavslandene, fremfor demokratisering. Nye avtaler om immigrasjon har blitt forhandlet frem mellom Italia og Libya, Frankrike og Algerie og Spania og Marokko. Store bistandsprosjekter er blitt viet til programmer for redusering av immigrasjon. Marokko mottok eksempelvis 40 millioner Euro for et slikt program (Youngs 2005:8).

Ifølge europeiske meldinger og erklæringer har demokrati vært grunnleggende for felles sikkerhet og stabilitet. Demokratisering skal utvikle fred. Ifølge EU har mangel på demokrati hindret en bærekraftig freds- og velstandsutvikling. Konsekvensen av den europeiske politikken er at de sikkerhetspolitiske forholdene i middelhavslandene blir usikker. Det økte fokuset på felles sikkerhet hemmer middelhavslandenes demokratiske utvikling og dermed målet om opprettelse av et sikkerhetsfelleskap (Galli 2008:19). Middelhavslandenes regjeringer kan bruke mindre tid på politiske reformer og først og fremst rette konsentrasjonen mot sikkerhetspolitikk (Youngs 2005:8). Forholdet utgjør også en risiko for EU, ettersom fred og stabilitet i middelhavslandene blir betraktet som viktig for europeisk sikkerhet. Målet med demokratiseringen er å utvikle stabile forhold i middelhavslandene, som dermed skal styrke den europeiske sikkerheten (Ferrero-Waldner 2005).

Sikkerhetspolitikk og demokrati

Det intensiverte samarbeidet om sikkerhetspolitikk er blitt presentert i overensstemmelse med mål om demokratisering. Konklusjonen fra møtet mellom deltakerlandenes utenriksministre i Haag i november 2004, erklærte at samarbeid om bekjempelse av terrorisme skal respektere menneskerettigheter og politisk deltakelse (Council of the European Union 2004, Article 20).

Ifølge Helle Malmvig (2004:9) har EU fulgt en sammenkobling mellom mål om sikkerhetspolitisk samarbeid og demokratisering, for å bygge opp en middelhavsregion preget av fred og stabilitet. Denne sammenkoblingen er en sentral forklaring på de svake resultatene og mangelen på demokrati i middelhavslandene. I det første forholdet, målet om sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandene, blir områder som immigrasjon, religiøs fundamentalisme og terrorisme, betegnet som utfordringer for begge parter. I Barcelona-

erklæringens innledning blir politiske, økonomiske og sosiale forhold definert som felles utfordringer og områder der det er behov for kollektiv handling (Barcelona Declaration 1995). For å bekjempe sikkerhetsutfordringene er det nødvendig å utvikle en sterkere dialog, som inkluderer felles anstrengelse for å utvikle et sikkerhetsfelleskap. I det sikkerhetspolitiske samarbeidet har ikke målet vært politisk forandring i middelhavslandene, men fredelig sameksistens. Barcelona-erklæringens politiske, økonomiske og sosiale partnerskap blir brukt for å styrke dialogen (Malmvig 2004:11).

I det andre forholdet har EU forsøkt å fremme sikkerhet gjennom spredning av demokrati. Her blir imidlertid årsaken bak sikkerhetsutfordringene lagt på middelhavslandenes autoritære regjeringer (Malmvig 2004:14). Sikkerhetsutfordringer oppstår forårsaket av mangel på demokrati, økonomisk vekst og grunnleggende frihet. Ifølge Kommisjonen har den autoritære karakteren vært forklaringen på økningen av fundamentalistisk islam og konflikter (European Commission 2003c:4). EUs mål med innføring av demokratiske reformer har vært bekjempelse av fundamentalisme (European Commission 1995a:2).

I det sikkerhetspolitiske samarbeidet har forestillingen vært basert på et partnerskap for å bekjempe det begge parter betrakter som sikkerhetsutfordringer. I det andre forholdet, spredning av demokrati for å bekjempe sikkerhetsutfordringer, blir middelhavslandene omtalt som problematiske og underutviklet. Middelhavslandene og de autoritære regjeringene er hovedkilden bak problemene, mens EU har evnen som skal til for å bekjempe de negative forholdene (Malmvig 2004:16). Med Barcelona-erklæringen definerte EU problemene som eksisterer i middelhavslandene og hva slags reformer partnerlandene må gjennomføre.

Under Det europeiske råd i København i 1993 ble de politiske og økonomiske kriteriene for EU-medlemskap utviklet (European Council 1993:13). De såkalte København-kriteriene er en del av den europeiske representasjonen og er fremstående eksempler der det blir forklart hvordan EU ønsker at kandidatland skal bli. Gjennomføring av København-kriteriene er krav for å bli EU-medlem og fremstår dermed som karakteristikk av medlemslandene (Diez 2005:630). Ifølge Barcelona-erklæringen er det inngått et partnerskap mellom EU og middelhavslandene. Imidlertid er erklæringen hovedsakelig rettet mot middelhavslandene uten medlemskap i EU. Forklaringen er at EU-landene på grunnlag av København-kriteriene har gjennomført forpliktelsene i Barcelona-erklæringen. Forpliktelsene er dermed rettet mot land som ikke har gjennomført det EU karakteriserer som europeiske standarder og verdier (Diez 2005:631).

Malmvig (2004:16) mener demokratisering er et eksempel der EU følger strategiske egeninteresser, fordi det først og fremst er den europeiske sikkerheten som er målet. Demokratisering skal skape økonomisk vekst og sosial utvikling i middelhavslandene og dermed styrke europeisk sikkerhet. Malmvig (2004:19) mener EMP først og fremst er en politikk for å bekjempe sikkerhetsutfordringer med opphav i middelhavslandene. Partnerskapsformen og dialogen med middelhavslandene er mer eller mindre EU-retorikk. Målet er først og fremst å håndtere det EU betrakter som sikkerhetsutfordringer.

For Javier Solanas rådgiver, Robert Cooper (2000), fremstår EU som hovedeksemplet på en postmoderne verden. Imidlertid er EU omringet av naboregioner som fremdeles eksisterer i den førmoderne og moderne verden. Den førmoderne verden består av kaotiske land der staten ikke har rettmessig monopol på bruk av militær makt. Staten er autoritær og har ingen legitimitet. Flere land i Afrika og Midtøsten eksisterer i den førmoderne verden (Cooper 2000:15). I den moderne verden er statssuvereniteten sterk og staten har monopol på bruk av militær makt. Statene godtar ingen innblanding fra andre land i den innvendige politikken, hovedsakelig fordi statene konsentrerer seg om egen politikk, sikkerhet og integrering. Landene i den moderne verden er ikke moderne i ordets betydning, men gjennomgår en moderniseringsprosess (Cooper 2000:16-17).

I den postmoderne verden er statssuvereniteten betraktelig mindre vektlagt. I motsetning til de kaotiske forholdene i den førmoderne verden, har forholdet ført til forbedret orden. EUs politiske system er utviklet for gjensidig inngripping i hvert medlemslands innvendige politikk. Vest-Europas første steg i overgangen fra en moderne verden kom med Roma-traktaten og Det europeiske fellesskapet i 1957. Et sentralt mål med traktaten var å bygge ned nasjonalisme og statssuverenitet. Den første og andre verdenskrigs ødeleggelser for europeiske land, gjorde det klart at det ble nødvendig å forandre og bygge ned europeisk statssuverenitet. Europa var forpliktet til å forene krefter mot nasjonalisme og styrke frihet og fred. Med Roma-traktaten forsøkte vesteuropeiske land å rette på feiltakelsene som ble gjort i den moderne verden (Cooper 2000:20).

Den endelige overgangen fra den moderne til den postmoderne verden kom i 1989. For fellesskapet ble den kalde krigen en tid der det europeiske prosjektet ble videreutviklet (Cooper 2000:8). Den postmoderne verden er preget av fred og stabilitet, men er omringet av regioner i den førmoderne og moderne verden, preget av trusler og kaotiske tilstander (Cooper 2000:34). Naboregionene har ikke gjennomført den vellykkede integreringen Europa har

gjort. Den europeiske overgangen til den postmoderne verden medførte imidlertid nye forpliktelser og arbeidsoppgaver. For å bevare sivile og normative verdier, må EU utvikle dialog og fremme demokrati i naboregionene (Cooper 2000:34).

Sosial og kulturell dialog

Etter 2001 har europeiske meldinger og erklæringer understreket viktigheten av demokrati i middelhavslandene. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har imidlertid vært det mest karakteristiske forholdet i EMP. I flere meldinger har EU lagt vekt på en sammenkobling av begge forholdene. Etter 2001 har også forsøk på å utvikle den sosiale og kulturelle dialogen med middelhavslandene vært et karakteristisk trekk i EMP. Under partnerskapets utenriksministerkonferanse i Valencia i 2002, ble det vedtatt å styrke den sivile dialogen og øke aktiviteten i Barcelona-erklæringens tredje partnerskap. Det ble bestemt å opprette en Euro-Mediterranean Foundation for Dialogue between Cultures and Civilisations, for å fremme dialog mellom mennesker på begge sider av Middelhavet (Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2002a:3). Stiftelsen ble i 2005 offisielt innviet under navnet Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for Dialogue between Cultures (Malmvig 2007:104). Samtidig er det blitt etablert bilaterale sosiokulturelle programmer med individuelle middelhavsland.

EUs vektlegging på sosial og kulturell dialog står i sterk kontrast til Samuel Huntington (1993) og begrepet "Clash of Civilizations". Huntington betrakter møtet mellom islam og Vesten som et sammenstøt mellom to forskjellige sivilisasjoner og spådde at fremtidens konflikter ville være mellom forskjellige sivilisasjoner. Verdenskrigene var konflikter mellom nasjonalstater og den kalde krigen en ideologisk konflikt mellom kommunisme og vestlig demokrati. Utgangen av den kalde krigen markerte et slutt punkt på konflikter mellom nasjonalstater og ideologier og over til konflikter mellom den vestlige og ikke-vestlige sivilisasjoner og konflikter mellom sistnevnte. Under den kalde krigen var verden delt mellom den første, andre og tredje verden. Land og geografiske områder ble da gruppert etter politisk og økonomisk system eller økonomisk utvikling. Den første verden bestod av vestlige demokratier, den andre verden av kommunistiske stater og den tredje verden av land med lav økonomisk utvikling. I ettertid er det blitt mer vanlig å gruppere land og områder etter sivilisasjoner.

Huntington (1993:2) definerer sivilisasjoner som den øverste kulturelle grupperingen av mennesker. Europeiske regioner har forskjellige kulturelle karakteristikk. Eksempelvis er den søreuropeiske kulturen i flere tilfeller forskjellig fra den nordeuropeiske. Europeiske regioner er likevel innenfor en felles europeisk kultur som skiller seg fra den arabiske verden. Europa og den arabiske verden har ikke en felles kulturell enhet og utgjør dermed to forskjellige sivilisasjoner. Den kulturelle forskjellen mellom den vestlige og arabiske sivilisasjonen er grunnleggende og statisk. Karakteristikkene er først og fremst formet av religion, men også av historie, språk og tradisjon. Den viktigste forskjellen er oppfatningen av religionens rolle i politikk og synet på enkeltindividet. De ulike forholdene er langt mer grunnleggende og statisk enn den ideologiske konflikten under den kalde krigen og dermed vanskeligere å løse (Huntington 1993:3).

Den religiøse og kulturelle forskjellen har skapt ulike syn på det politiske system. Konsekvensen er at vestlige forsøk på å fremme demokrati blir møtt med motreaksjoner, fordi den arabiske verden vil mobilisere med støtte i religion (Huntington 1993:6). Økt samhandling mellom den vestlige og arabiske verden og Vestens forsøk på utvikling av demokratiske reformer forsterker de antivestlige holdningene som eksisterer i den arabiske verden. Møtet mellom islam og vestlig demokrati karakteriseres som ”Clash of Civilizations” (Huntington 1993:8).

EU bestrider begrepet om sivilisasjoners sammenstøt. Barcelona-erklæringens sosiale og kulturelle partnerskap er blitt brukt som motvekt mot forestillingen. Målet i EMP er felleskulturell dialog, respekt og forståelse mellom begge parters befolkning. Ifølge utenrikskommissær Benita Ferrero-Waldner er det blitt brukt for mye tid på tanken om sammenstøt mellom sivilisasjoner. Den største utfordringen i EMP er gjensidige misoppfatninger og ignorering. Målet er å fremme dialog og gjensidig respekt (Ferrero-Waldner 2006b).

Oppsummering

EU viste solidaritet og fremmet støtteerklæringer til den amerikanske befolkning og regjering etter terrorangrepet i 2001. Europeiske regjeringer støttet den amerikanske krigføringen i Afghanistan, fordi landet var et strategisk mål som også var i europeisk interesse. Majoriteten av EUs medlemsland var også NATO-medlemmer. Det var spørsmålet om deltakelse i

krigføringen i Irak som ble presentert som et dilemma for den europeiske utenrikspolitikken. Debatten skapte klare splittelser mellom EUs stormakter og hindret målet om å snakke med én stemme i utenrikspolitikken. Ingen medlemsland konkluderte likevel med at Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) er et ubrukelig verktøy. Samtidig kom kollektivismen sterkt til uttrykk i den raske reaksjonen på angrepet på USA og de sikkerhetspolitiske tiltakene som ble gjort i ettertid.

Terrorangrepene førte til endringer i den europeiske utenrikspolitikken. Det var imidlertid ikke snakk om brudd med tidligere politikk. EU forsøkte heller å utvikle EMP. Etter terrorhandlingen i 2001 fremmet EU meldinger og erklæringer der viktigheten av demokratisering i middelhavslandene ble understreket. Det var likevel ikke sammenheng mellom ord og handlinger. Det fremkom ikke en umiddelbar økning i demokratistøtte og middelhavslandene mottok heller ikke økt kritikk for den autoritære karakteren. Den europeiske immigrasjonspolitikken ble intensivert på 1990-tallet, men opplevde en ytterligere forsterkning etter 2001. Den europeiske politikken har i økende grad blitt konsentrert om immigrasjonskontroll, grensekontroll og integrering av immigranter. Forholdet har vært en utfordring, ettersom det europeiske målet er mest mulig frihet for egne innbyggere, som har vært et grunnelement i den europeiske integrasjonen.

Det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom EU og middelhavslandene har fra starten av EMP vært det mest karakteristiske trekket. EUs mål har vært sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandenes autoritære regjeringer for å bekjempe fundamentalistisk islam, terrorisme og regulere immigrasjon. Dette forholdet ble enda tydeligere etter 2001. Fundamentalistisk islam har i økende grad blitt betraktet som den største utfordringen mot felles sikkerhet. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har undergravd det europeiske målet om demokratisering, fordi middelhavslandenes regjeringer har fått mulighet til å rette full konsentrasjon mot sikkerhet og stabilitet.

I europeiske erklæringer har målet om sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandene blitt presentert sammen med målet om demokratisering. I tilnærmingen har EU fulgt en sammenkobling mellom mål om sikkerhetspolitisk samarbeid og demokratiske reformer. Flere mener målet med demokratiseringen først og fremst er å styrke europeisk sikkerhet. Demokratiske reformer er dermed et eksempel på at EU følger strategiske egeninteresser. Barcelona-erklæringen har konsekvent vært rettet mot partnerlandene, ettersom EU på vegne av København-kriteriene har gjennomført forpliktelsene i erklæringen. EMP har først og

fremst vært en politikk for å bekjempe det EU betrakter som sikkerhetsutfordringer, med opphav i middelhavslanene. For Robert Cooper (2000) har imidlertid EU plikt til å fremme demokratiske reformer så lenge den førmoderne og moderne verden fremdeles eksisterer i den postmoderne verdens grenseområder. EU må fremme demokrati for å bevare sivile og normative verdier.

Økt aktivitet i Barcelona-erklæringens tredje partnerskap har også vært et karakteristisk trekk etter 2001. For å fremme sikkerhet har EU forsøkt å utvikle den sosiale og kulturelle dialogen med middelhavslanene. Målet har vært å styrke den menneskelige samhandlingen mellom begge sider av Middelhavet. Barcelona-erklærings tredje partnerskap har blitt brukt som motvekt mot Huntingtons (1993) forestilling om sivilisasjoners sammenstøt.

6 Bilateralisme og intergovernmentalisme

Det sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom EU og middelhavslandene har i økende grad vært det karakteristiske trekket i EMP. Forholdet ble enda klarere etter terrorhandlingene i USA, Madrid og London. Nye politiske rammeverk bar også preg av den sikkerhetspolitiske prioriteringen. Med bakgrunn i at den regionale tilnærmingen ikke har oppnådd ønskelige resultat, har politikken i økende grad foretrukket bilateralt og mellomstatlig samarbeid.

Oppgavens sjette kapittel undersøker først bakgrunnen for opprettelsen av Den europeiske naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy, ENP) i 2004. Foran den kommende utvidelsen i 2004 startet EU utviklingen av en ny politikk overfor nye naboland. Det ble hevdet at det var behov for en styrket politikk i EUs naboregioner, for å håndtere immigrasjon og organisert kriminalitet fra nye naboland til et utvidet EU. ENP inkluderer fem land fra den østlige naboregionen, sammen med middelhavslandene. Målet med ENP har ikke vært å oppheve EMP, men å bygge videre på det politiske rammeverket. Naboskapspolitikken markerte likevel viktige forandringer for middelhavslandene, som kapittelet dernest analyserer. ENP er hovedsakelig bilateral og har brukt differensiering mellom partnerlandene. Land som forplikter til europeiske verdier og gjennomgår politiske og økonomiske reformer mottar flere fordeler. Mellom EU og hvert partnerland er det blitt forhandlet frem handlingsplaner, som har omtrent samme form som avtalene EU har hatt med kommende medlemsland.

ENP kom først og fremst som resultat av utvidelsen i 2004 og ikke utviklingen i EMP. Flere mener det nye rammeverket av den grunn ble en dårlig egnet politikk for å utvikle politiske og økonomiske reformer i middelhavslandene. Målet med ENP var å styrke EMP, men opprettelsen førte heller til en marginalisering av middelhavslandene. Kapittelet undersøker deretter responsen denne marginaliseringen ble møtt med. Flere hendelser i EMP førte til at søreuropeiske regjeringer så behovet for å styrke middelhavspolitikken og argumenterte for at den institusjonelle delen av rammeverket måtte utvikles. Det ble argumentert for at middelhavslandene måtte få mer eierskap til politikken. Kapittelet tar dernest for seg forslagene som kom for å styrke EMP. Frankrikes nyvalgte president Nicolas Sarkozy foreslo i 2007 opprettelse av en middelhavsunion bestående av land med grense til Middelhavet. Forslaget skapte umiddelbar debatt i EU, fordi den franske planen var en union konsekvent

for land med grense til Middelhavet. Særlig var Tyskland kritisk til det franske forslaget, fordi det ifølge forbundskansler Angela Merkel kunne true EUs samhörighet og helhetspreg.

Kapittelet undersøker til slutt årsaken til at det franske forslaget måtte omarbeides og inkludere alle EU-land sammen med land omkring middelhavsregionen. I 2008 vedtok Det europeiske råd opprettelse av en Union for Middelhavet (Union for the Mediterranean, UFM). Opprettelsen førte til at EMP ble integrert i UFM. Barcelona-erklæringen og de bilaterale avtalene EU har hatt med middelhavslandene er fremdeles grunnlaget, men opprettelsen av UFM førte til at middelhavslandene for første gang fikk fullt eierskap til politikken. UFM har etablert et samarbeidspresidentskap bestående av en president fra et EU-land og en president fra et partnerland. Eierskapsformen har medført at det europeiske forsøket på innføring av politiske reformer har blitt mindre pågående. UFM har en mer mellomstatlig karakter enn den tidligere middelhavspolitikken og har blitt en politikk EU nå deler med partnerlandene.

Den europeiske naboskapspolitikken

Utvidelsen med Estland, Kypros, Latvia, Litauen, Malta, Polen, Slovakia, Slovenia, Tsjekia og Ungarn i mai 2004, førte til at EU fikk nye naboland og grenseområder. Før den kommende utvidelsen utviklet EU en ny politikk overfor naboland som ikke ble ansett som aktuelle kandidatland eller medlemsland i nær fremtid. Den nye politikken ble dermed et svar til den nye geopolitiske sammensetningen som utvidelsen i 2004 skapte.

I et brev fra Storbritannias utenriksminister Jack Straw i januar 2002 til den spanske motparten Josep Piqué, ble det foreslått en styrket politikk mot Hviterussland, Moldova og Ukraina. Det britiske forslaget hadde først og fremst sikkerhetspolitiske hensikter. Med bakgrunn i den geografiske nærheten, advarte Straw mot økt organisert kriminalitet og immigrasjon fra nabolandene til et utvidet EU. Straw oppfordret EU til å utvikle en sterkere politikk for å håndtere kommende grenseutfordringer (Europolitics 2002). I bytte mot innføring av demokrati, markedsøkonomi og andre forpliktelser, ville landene motta tettere politisk, økonomisk og sikkerhetspolitisk samarbeid med EU. Den nye politikken skulle ikke inkludere perspektivet om medlemskap. Sveriges utenriksminister Anna Lindh etterlyste derimot en mer aktiv og bredere politikk der de østlige nabolandene ble plassert sammen med middelhavslandene. I april 2002 ga Rådet Kommisjonen og Javier Solana i oppgave å sette i verk planen for det fremtidige forholdet til kommende naboland (Europolitics 2002).

Den europeiske nabolikspolitikken (European Neighbourhood Policy, ENP) kom først frem i en *Commission Communication on Wider Europe* i mars 2003 (European Commission 2003b) og ble etterfulgt av en mer utviklet *European Neighbourhood Policy Strategy Paper* i mai 2004 (European Commission 2004). Kommisjonen erklærte at ENP skal samsvare og være komplementær med EMP. Hensikten med ENP var ikke å oppheve EMP, men å supplere og bygge videre på det politiske rammeverket (European Commission 2003b:15). Nabolikspolitikken skulle gjennomføres i overensstemmelse med EMP og tilknytningsavtalene med hvert middelhavsland (European Commission 2004:6). ENP omfatter også to land fra Øst-Europa (Moldova og Ukraina) og de tre landene fra Sør-Kaukasus (Armenia, Aserbajdsjan og Georgia). Hviterussland må gjennomføre demokratiske reformer dersom landet skal bli deltaker i ENP (Bretherton and Vogler 2006:149).

Målet med ENP har vært å dele de fordeler som utvidelsen i 2004 skapte med de nye nabolandene, i form av styrket stabilitet, sikkerhet og velstand. Nabolikspolitikken har også forsøkt å hindre utvikling av skillelinjer mellom et utvidet EU og de nye nabolandene, som skulle få anledning til å delta i politisk, økonomisk, kulturelt og sikkerhetspolitisk samarbeid med EU (European Commission 2004:3).

Håndtering av sikkerhetsutfordringer fra de nye nabolandene var sentralt bak opprettelsen av ENP. Ifølge Ferrero-Waldner (2006a) har EU med ENP etablert en omfattende politikk for å håndtere lovlig immigrasjon, samt forebygge illegal immigrasjon og organisert kriminalitet. Roberto Aliboni (2005:1) hevder politikkenes røtter har bakgrunn i Den europeiske sikkerhetsstrategi (European Security Strategy) fra 2003. Med fremkomsten av Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy, ESDP), var det første gang EU formulerte en felles sikkerhetsstrategi. Der ble de store sikkerhetsutfordringene definert, som terrorisme, oppbyggelse av masseødeleggelsesvåpen, regionale konflikter, statsammenbrudd og organisert kriminalitet. Strategien erklærte at det er i europeiske interesser at naboregioner blir regjert etter tilstrekkelige metoder. Land der det eksisterer konflikter, organisert kriminalitet og befolkningsøkning, kan påføre problemer for den europeiske sikkerheten (European Council 2003:7). Bekymringen er at forholdene skal overføres til Europa og den geografiske nærheten gjør at graden av sikkerhetsutfordringer kan bli større.

Ifølge Kommisjonen har hovedmålet med ENP vært å fremme politiske reformer og bistå partnerlands utvikling av demokrati (European Commission 2003b:12). Kommisjonens

president Romano Prodi hevdet at målet med den nye politikken kom til å bli spredning av demokrati, styrking av menneskerettigheter og stabile regjeringsforhold. Den nye politikken skulle fremme europeisk standard og verdier til de kommende nabolandene (Prodi 2002). Utenrikskommissær Ferrero-Waldner hevder at det europeiske målet med ENP ikke er innføring av en bestemt demokratimodell fra utsiden, men støtte innvendige reformer (Ferrero-Waldner 2006c). EU skal bruke normativ makt i spredning av demokrati, gjennom overtalelse og overbevisning. Målet med ENP har også vært større involvering i konflikthåndtering, særlig når det gjelder Midtøsten-konflikten (European Commission 2003b:12).

I januar 2007 ble MEDA og TACIS⁷ slått sammen og erstattet til Det europeiske naboskaps- og partnerskapsinstrumentet (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). For perioden 2007-2013 vil det bli tildelt tolv milliarder Euro til ENPI. Det er en økning på 32 prosent i forhold til MEDA/TACIS fra forrige periode. Målet med ENPI har vært støtte til demokratisering og styrking av menneskerettigheter. Samtidig har Kommissjons plan vært å tildele 300 millioner Euro for perioden 2007-2013 til de partnerlandene der det blir gjort mest betydelige fremskritt i gjennomføring av demokratiske reformer (Barbé and Johansson-Nogués 2008:87). European Instrument for Democracy and Human Rights ble opprettet i 2006 og skal erstatte European Initiative for Democracy and Human Rights (opprettet i 2002). For perioden 2007-2013 tildeler det nye programmet en milliard Euro for innføring av demokrati og styrking av menneskerettigheter. I programmet kan tildelinger kanaliseres direkte til aktører i sivilsamfunnet der det arbeides med demokrati og menneskerettigheter (Barbé and Johansson-Nogués 2008:87). Det er av denne grunn Ferrero-Waldner (2006d) karakteriserte ENPI som det nye demokrativerkøyet.

⁷ Blant landene i det tidligere Sovjetunionen var det bare de tre baltiske landene (Estland, Latvia og Litauen) som ble offisielle kandidatland og kom innenfor PHARE-programmet. Siden 2000 har også de vestlige balkanlandene vært innenfor PHARE. Overfor de resterende landene fra det tidligere Sovjetunionen (Samveldet av uavhengige stater, SUS), har EU brukt det økonomiske TACIS-programmet (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States). TACIS har støttet landenes overgang til demokrati og markedsøkonomi. Blant landene fra det tidligere Sovjetunionen, var det bare landene fra Sør-Kaukasus som kom med i ENP. EUs forhold til de sentralasiatiske landene er definert gjennom PCA (Partnership and Cooperation Agreements) (Bretherton and Vogler 2006:149-50).

Differensiering og bilateralisme

Naboskapspolitikken har ikke opphevet EMP, men er vesentlig forskjellig på viktige områder og har brukt flere av de samme metodene som utvidelsespolitikken. I likhet med inngangsforhandlingene med kommende medlemsland har politikken hovedsakelig vært differensiert og bilateral (Emerson and Noutcheva 2005:7). EMP består av en bilateral politikk ved at det har blitt forhandlet frem tilknytningsavtaler med middelhavslandene. Tilknytningsavtalene har imidlertid hatt omtrent samme form og innhold. EMP har forsøkt å inkludere hele middelhavsregionen i en regional tilnærming og mente den multilaterale politikken var den mest riktige for å utvikle fredsprosessen i Midtøsten. Kommisjonen anså den regionale dialogen som den mest kreative i EMP, ettersom politikken var rettet mot problemer som ble betraktet som felles for mange av middelhavslandene (European Commission 2003a:5).

EMP har mottatt mye kritikk for den multilaterale og regionale politikken. Den politiske og økonomiske forfatningen mellom middelhavslandene varierer og flesteparten har aldri verdsatt å bli plassert sammen i en felles gruppe med rivaler eller fiender (Del Sarto and Schumacher 2005:29). Israel har eksempelvis ønsket tettere integrering til EU. Forklaringen er landets europeiske verdier og geografiske plassering i arabiske Midtøsten. Israel har opplevd den regionale dimensjonen i EMP som ubekvem og den bilaterale formen i ENP som mer fordelaktig (Emerson and Noutcheva 2007:26).

Det bilaterale grunnlaget i ENP skulle ikke erstatte den multilaterale dimensjonen i EMP. Det multilaterale rammeverket i EMP skulle være komplementær med den bilaterale formen i ENP og fremme regionalt samarbeid mellom middelhavslandene (European Commission 2004:8). Målet med differensieringen har vært å opptre på et mer individuelt grunnlag og dermed være en sterkere støttespiller for partnerland som forsøker og ønsker å utvikle demokratiske reformer. I likhet med utvidelsespolitikken er naboskapspolitikken basert på betingelsesvilkår (Ferrero-Waldner 2006e:140). Partnerland som fullfører forpliktelsen til demokrati og markedsøkonomi vil motta flere tilskyndelser og fordeler som tidligere har vært forbeholdt EU-medlemsland, som integrering til fellesmarkedet, involvering i europeiske programmer, økt bistand og handelsfordeler (Ferrero-Waldner 2006e:140). Tettere økonomisk integrering med EU avhenger av konkret utvikling og gjennomføring av politiske og økonomiske reformer (European Commission 2003b:4).

På dette grunnlaget har ENP forandret formen på bruken av kondisjonalitet. Teoretisk inneholder EMP negativ kondisjonalitet, der motbør kan bli konsekvensen dersom det er mangel på forpliktelse til demokrati. Som tidligere nevnt har denne klausulen aldri blitt brukt. EMP har heller ikke brukt positiv kondisjonalitet, der land som viser fremgang vil profitere på å fortsette utviklingen (Del Sarto and Schumacher 2005:22). Positiv kondisjonalitet er det sentrale i ENP. Bare partnerland som deler EUs *acquis communautaire* og forplikter seg til gjennomføring av demokratiske reformer vil oppnå noe med ENP. Politikken er basert på oppfordring til reformer og er ikke en politikk der partnerland blir pålagt gjennomføring av reformer (Ferrero-Waldner 2006e:140).

Sørlige EU-land har vært kritisk til kravet om at middelhavslandene må gjennomføre demokratiske reformer for å motta økt bistand og handelsfordeler. Terrorhandlingene i første halvdel av 2000-tallet førte imidlertid til at det fremkom europeisk enighet om bruken av positiv kondisjonalitet. Spania støtter bruken av kondisjonalitet av strategiske og sikkerhetspolitiske årsaker. Etter terrorhandlingen i Madrid i 2004 har Spania ønsket at reformvennlige middelhavsland mottar ekstra bistand og handelsfordeler (Emerson et al. 2005:21).

Den bilaterale dimensjonen i nabolikspolitikken er karakterisert av handlingsplaner (European Neighbourhood Policy Action Plans) fullført mellom EU og hvert partnerland. Hvert deltakerland har en handlingsplan som har omtrent samme oppbyggingsform som avtalene EU har hatt med kommende medlemsland. Handlingsplanene inneholder København-kriteriene, EUs *acquis communautaire* og regler for den frie bevegelsen av varer, tjenester, arbeidskraft og kapital (de fire friheter), samt politiske regler for fellesmarkedet. Hver handlingsplan definerer partnerlandenes forpliktelser og evner. Sammenlignet med tilknytningsavtalene i EMP legger handlingsplanene mer vekt på at partnerlandene skal integrere EUs regler og standarder (Emerson and Noutcheva 2005:7-8). Handlingsplanene har ikke erstattet tilknytningsavtalene, men skal berike innholdet og gjennomføringen av avtalene (Council of the European Union 2004, Article 4). Handlingsplanene er ikke internasjonalt forpliktende avtaler, ettersom den kontraktmessige avtalen mellom partene allerede er regulert gjennom tilknytningsavtalene (Comelli 2007:10).

EU har fullført handlingsplaner med Den palestinske selvstyremyndigheten, Israel, Jordan, Marokko, Tunisia (alle i 2005), Libanon (2006) og Egypt (2007). Algerie har ingen handlingsplan, fordi den algeriske regjeringen betrakter ENP som diktering og ikke et

partnerskap. Av denne grunn vurderer ikke EU Algerie som et prioritert partnerland i ENP. En delvis forklaring er Algeries rike tilgang på olje og gass som blir brukt for å forsikre landets regionale rolle. Algerie ønsker egne, nasjonale reformer og har en motvillig holdning til internasjonal innblanding (Emerson and Noutcheva 2007:28). EU har ekskludert Syria som deltaker i ENP av politiske årsaker. Syrias tilknytningsavtale er enda ikke signert og trådt i kraft. Algerie og Syria er likevel deltakere i EMP og har mottatt bistand fra MEDA/ENPI (Emerson and Noutcheva 2007:28).

Når det gjelder Syria og Libya har EUs mål først og fremst vært å hindre en utvikling av masseødeleggelsesvåpen, fremfor demokratiske reformer. USA har forsøkt å hindre EU i å forhandle frem tilknytningsavtale med Syria. EU hevder derimot at en tilknytningsavtale med Syria kan bli et viktig verktøy for syriske reformister. En avtale har likevel sterke sikkerhetspolitiske mål, grunnet den påståtte utviklingen av kjemiske våpen og støtten til den islamistiske Hizbollah-bevegelsen i Libanon (Youngs 2005:8-9). Forholdet har vært enda mer merkbart i relasjonen til Libya. Løsningen på Lockerbie og opphevelsen av sanksjonene førte til en tettere tilknytning mellom EU og Libya. Målet har derimot vært sikkerhetspolitisk samarbeid. Libya gjennomgår forhandling om inkludering i EMP og ENP.

Europeisk grensepolitikk

Den differensierte politikken gjør det mulig for EU å fremme demokratisering på et individuelt grunnlag overfor hvert partnerland. Den bilaterale formen gjør det også enklere for partnerland å fremme sine interesser til EU. ENP erkjenner feiltakelsene som ble gjort i EMP og har forsøkt å rette på politikken. Imidlertid fremkom ikke naboskapspolitikken som et direkte resultat av vurdering av tidligere politikk. ENP kom ikke som resultat av utviklingen i EMP, men først og fremst som følge av EUs indre utvikling i sammenheng med utvidelsen i 2004. Utvidelsen skapte ikke bare flere medlemsland og større befolkning, men også nye grenseland. ENP ble en revurdering av nye grenseområder og et svar til de nye forholdene som utvidelsen skapte (European Commission 2004:2). ENP er dermed en dårlig egnet politikk for å løse problemer i middelhavslandene og politiske reformer defineres som et biprodukt i gjennomføringen av naboskapspolitikken (Del Sarto and Schumacher 2005:25-6).

Differensieringen gjør at ENP er mer basert på felles eierskap til politikken. Det betyr større forpliktelse dersom EU og partnerlandene kommer frem til felles avgjørelser. På den andre

siden betyr felles eierskap mindre forpliktelse til å ta felles avgjørelser. Differensieringen gjør det mulig for partnerlandene å innføre eller forkaste forpliktelser. Middelhavslanenes forpliktelser har dermed blitt redusert, noe som førte til at det politiske forholdet til EU ble forminsket. Utvidelsen i 2004 og opprettelsen av ENP førte dermed til en marginalisering av middelhavslanene og EMP (Aliboni 2005:12).

Målet med ENP har vært å skape mindre skillelinjer mellom EU og grenseområdene. Bruken av differensiering og positiv kondisjonalitet vil derimot skape større skillelinjer i grenseområdene og mellom partnerlandene. Forholdet til EU avhenger av hvor godt partnerlandet integreres til fellesmarkedet. Differensieringen vil føre til at naboland integreres på forskjellig måte og bidrar dermed til å skape ulike typer partnerland (Del Sarto and Schumacher 2005:26).

Med ENP har EU forandret middelhavspolitikken. EMP har foretrukket den regionale løsningen og fremmet viktigheten av et samarbeid mellom EU og partnerlandene og mellom middelhavslanene. ENP legger derimot mer vekt på et sentrum-periferi-forhold der EU står i midten. EU fremstår som den universale organisasjonen som vet hvordan demokrati skal utvikles. Dersom middelhavslanene skal motta økt bistand og handelsfordeler, må de følge EUs politikk og *acquis communautaire* (Del Sarto and Schumacher 2005:27). Målet er fremdeles det normative grunnlaget i middelhavspolitikken, men det ulike maktforholdet mellom EU og middelhavslanene blir demonstrert. ENP er et eksempel der EU bruker maktstyrken til å fremme strategiske egeninteresser, fordi det først og fremst er den europeiske sikkerheten som står i sentrum (Del Sarto and Schumacher 2005:28).

Ulla Holm (2005:25) mener ENP og bruken av kondisjonalitet kan bli vurdert som neokolonialisme. Både EU og middelhavslanene frykter en tilbakevending til fortiden. Den europeiske bekymringen er at fundamentalistisk islam og terrorisme skal ødelegge Europas demokratiske systemer. Terrorismen er udemokratisk og gir assosiasjoner til hvordan fortidens totalitære ideologier påførte ødeleggelser for Europas innbyggere. Middelhavslanene har vært bekymret for at konsekvensen av den europeiske politikken kan bli en tilbakevending til den koloniale fortiden (Holm 2005:25). Den europeiske politikken fremstår som universal og skal være normgivende for middelhavslanene (Holm 2005:3). Bruken av kondisjonalitet gjør det klart at middelhavslanene må kjempe sammen med EU i kampen mot internasjonal terrorisme. Bare middelhavsland som forplikter seg til samarbeid og innfører demokrati og markedsøkonomi, mottar økte fordeler. Motvillige partnerland skal oppmuntres.

Marginalisering av EMP

ENP var ment å supplere og bygge videre på EMP. EUs sørlige medlemsland betraktet opprettelsen av ENP som marginalisering og ekskludering av middelhavslandene, fordi politikken først og fremst kom som et resultat av utvidelsen i 2004. EMP har heller ikke oppnådd en ønskelig fremgang og har tvert om blitt forminsket og redusert (Aliboni et al. 2008a:8). EUs østlige og sørlige naboregion deler få fellestrekk når det gjelder kultur, religion, politikk og historie. Plasseringen av begge regioner i et felles politisk rammeverk ble ikke ønsket velkommen av noen av regionene (Emerson 2008:6).

Flere hendelser i EMP har påvirket denne marginaliseringen. Partnerskapets utenriksministerkonferanse i Marseille i november 2000 var betydningsfull i dette forholdet. Grunnet sammenbruddet i fredsprosessen bestemte partene seg for å utsette forhandlingen om Pakten for fred og stabilitet (EMCPS) på ubestemt tid. Viktig var også Barcelona-toppmøtet i 2005, som var partnerskapets tiårsmarkering og skulle for første gang siden oppstarten av EMP samle sammen alle deltakerlandenes regjeringsledere. Toppmøtet fikk frem et femårig arbeidsprogram, som inkluderer et fjerde partnerskap om immigrasjon, sosial integrering, rettferdighet og sikkerhet (Euro-Mediterranean Summit 2005, Article 11). Målet med toppmøtet var gjennomgang og vurdering av EMP. Imidlertid ble det fullstendig mislykket forårsaket av det store fraværet av middelhavslandenes regjeringsledere. EU landenes daværende 25 regjeringsledere deltok, mens bare Den palestinske selvstyremyndighetens president Mahmoud Abbas og Tyrkias statsminister Recep Erdogan deltok fra middelhavslandene. De resterende middelhavslandene sendte representanter fra lavere rang.

Marginaliseringen av EMP er blitt møtt med varierende respons. Flere europeiske regjeringer mener rammeverket er uerstattelig og en uunnværlig del av utenrikspolitikken. EMP har vært det eneste politiske rammeverket i regionen og er den eneste regionale ordningen der Israel deltar sammen med arabiske land. Andre forsøk på å samle sammen land på begge sider av Middelhavet er blitt raskt oppløst eller har ikke hatt andre ambisjoner enn utvikling av dialog og konsultasjon.

Konferansen for sikkerhet og samarbeid i middelhavsregionen (Conference on Security and Cooperation in the Mediterranean, CSCM) ble foreslått av Italias utenriksminister Gianni de Michelis under utenriksministerkonferansen for Dialogen mellom Det europeiske fellesskapet og arabiske oljeproduserende land i desember 1989. Forslaget hadde en sikkerhetspolitisk bakgrunn, der det ble hevdet at ustabile forhold i middelhavslandene kunne overføres til

Europa. CSCM ble bare et forslag og resulterte i en ikke-bindende rapport. Særlig Frankrike hevdet at det var for tidlig å utvide samarbeidet i middelhavsregionen (Calleya 2004:9). Middelhavsforumet (Mediterranean Forum) ble satt i gang i 1994 etter initiativ fra Egypt og Frankrike og inkluderer elleve land: Algerie, Egypt, Frankrike, Hellas, Italia, Malta, Marokko, Portugal, Spania, Tunisia og Tyrkia. Forumet har etablert arbeidsgrupper for politiske, økonomiske og sosiale områder. Imidlertid mangler forumet et institusjonelt rammeverk og et økonomisk program for å sikre gjennomføring av politiske prosjekter. Forumet er blitt utviklet til en slags tankesmie for EMP og fremmer politiske forslag (Calleya 2004:6-7).

Det vestlige middelhavsforumet: 5+5 Dialogen (Western Mediterranean Forum: 5+5 Talks) var et fransk initiativ i 1990 og samlet sammen fem søreuropeiske land (Frankrike, Italia, Malta, Portugal og Spania) sammen med fem land fra Maghreb union (Algerie, Libya, Mauritania og Tunisia). Målet med 5+5 Dialogen var å skape et sikkerhetsforum i Middelhavet basert på samarbeid. Ministermøter skulle bli holdt hvert år for å diskutere områder som ørkenspredning, immigrasjon og bevaring av kulturell arv. Den politiske samhandlingen ble imidlertid begrenset og sikkerhetsspørsmål ble fraværende (Calleya 2004:6). Det tredje ministermøtet skulle etter planen holdes i Tunisia i 1992, men ble ikke virkeliggjort forårsaket av tiltalen mot Libya etter Lockerbie. En hovedhindring mot utviklingen av dialogen var også at den ikke klarte å tiltrekke seg oppmerksomhet fra resten av Europa. 5+5 Dialogen ble imidlertid reaktivert av Portugal i januar 2001 (Calleya 2004:6).

NATO lanserte i desember 1994 en Middelhavsdialog (Mediterranean Dialogue). Imidlertid har dialogens grunnlag vært å informere om NATOs mål i region og dermed ikke skape misforståelser. Dialogen inkluderer sju land fra middelhavsregionen uten NATO-medlemskap: Algerie, Egypt, Israel, Jordan, Marokko, Mauritania og Tunisia (Philippart 2003:9).

EMP har ikke nådd en ønskelig utvikling og middelhavslandene har ikke gjennomført forpliktelsen til demokrati. Deltakerlandene har ikke vært enig i årsaken bak de negative resultatene. Blant middelhavslandene uten EU-medlemskap er forklaringen den negative utviklingen av fredsprosessen i Midtøsten etter Oslo-avtalen. Denne forklaringen blir forkastet av Israel, som hevder EMP ikke ble etablert for å løse konflikter i middelhavsregionen, men som et utviklingsprogram for handel mellom EU og middelhavslandene. For det første har programmet blitt mislykket ettersom EU i liten grad har inkludert middelhavslandenes

landbruksvarer i fellesmarkedet. For det andre har ikke middelhavslandene gjennomført forpliktelsen til demokratisering (Aliboni et al. 2008a:4).

Frankrike har hevdet at de negative resultatene kan forklares med bakgrunn i mangel på politisk eierskap for middelhavslandene. Ifølge Frankrike er det bare de sørlige EU-landene som har vist interesse for EMP, mens det samtidig har det vært mangel på forslag til prosjekter fra EU-hold. Rammeverket måtte utvikles dersom EU skulle klare å håndtere sikkerhetsutfordringer fra middelhavsregionen (Aliboni et al. 2008a:4). Den institusjonelle oppbyggingen måtte oppgraderes for å styrke middelhavslandenes eierskap i EMP. Mellom 2006 og 2007 gjennomgikk Euro-Med komiteen en rekke forslag for å utvikle den organisatoriske delen av EMP og gjøre rammeverket mer effektivt (Aliboni et al. 2008a:9).

Middelhavsunion

Spania fremmet i 2007 forslag om å endre EMP til en Euro-Middelhavsunion (Euro-Mediterranean Union, EMU). Spanias utenriksminister Miguel Moratinos fremmet forslaget i en tale han holdt ved universitetet i Malta den 4. mai 2007. Forslaget ble deretter presentert i en artikkel i den spanske avisen *El Pais*. Målet med EMU var ikke å forsterke den institusjonelle delen av EMP, men å åpne for mer menneskelig bevegelsesfrihet. Moratinos uttrykte at unionsformatet vil medvirke til at integreringen mellom den nordlige og sørlige delen av Middelhavet blir forsterket (Aliboni et al. 2008a:9).

Under pressekonferansen etter det franske presidentvalget den 6. mai 2007, presenterte Frankrikes nyvalgte president Nicolas Sarkozy forslag om en middelhavsunion. Forslaget ble videreutviklet under en tale president Sarkozy holdt i Tanger i Marokko den 23. oktober 2007. Den franske planen var en politisk og økonomisk union bestående av land med grense til Middelhavet (Emerson 2008:1). Hovedperspektivet i planen var sikkerhetspolitikk, som felles bekjempelse av immigrasjon, terrorisme og organisert kriminalitet. Sarkozy hadde planer om et regionalt samarbeid beslektet med EU i middelhavsregionen, som skulle organiseres av et permanent Råd, lignende Rådet for Den europeiske union (EurActiv.com 2007).

Frankrike ønsket å styrke den franske rollen i EU og i middelhavspolitikken. Samtidig ønsket Frankrike å om dirigere Tyrkias forhold til EU, fra offisielt kandidatland til medlemskap i en løsere form for regionalt samarbeid. Målet var å styrke EMP, som ifølge Sarkozy var blitt svekket forårsaket av det europeiske fokuset på den østlige naboregionen (Balfour and

Schmid 2008:1). Utvidelsen i 2004 og i 2007 med Bulgaria og Romania skapte bekymring i Sør-Europa. De søreuropeiske landene mente utvidelsene med de tidligere østblokklandene og ENP medførte enda sterkere fokus på EUs østlige naboregion.

Frankrikes forslag hadde sterke, nasjonale interesser. Det spanske forslaget om EMU var basert på et langtidsmål om integrering av folkegrupper mellom det nordlige og sørlige Middelhavet. Middelhavsunionen reflekterte derimot Sarkozy's politiske plattform og er basert på konfrontasjonen mot den arabiske verden. Middelhavsunionen var et konservativt forslag og bestod av kontroll over immigrasjon og terrorisme, fremfor den frie bevegelsen mellom folkegrupper, som var midtpunktet i det spanske forslaget om EMU (Aliboni et al. 2008a:10). Det spanske forslaget var dermed ideologisk og politiske nærmere EU enn Frankrikes forslag om Middelhavsunionen.

EMU var basert på EUs verdier om frihet og integrasjon, mens Middelhavsunionen utkommer fra den europeiske renasjonaliseringsprosessen som særlig har vokst frem etter utvidelsene og terrorhandlingene (Torreblanca 2008). Unionstraktaten og FUSP var et viktig steg i retningen mot et mer samkjørt EU i verdenspolitikken. Imidlertid har EUs stormakter i flere tilfeller trukket seg tilbake og dermed redusert målet om å snakke med én stemme i utenrikspolitiske spørsmål. Tony Blair ønsket i starten av statsministerperioden å trekke Storbritannia nærmere EU. Blair og Storbritannia har likevel mottatt kritikk for å opptre som makker for president George W. Bush og USA i kampen mot internasjonal terrorisme. Resultatet av Tony Blairs statsministerperiode (1997-2007) ble et mer splittet Europa og et mindre europeisert Storbritannia.

José I. Torreblanca (2008:4) mener det samme har vært tilfellet i utviklingen av Tysklands utenrikspolitikk. Den tyske gjenforeningen i 1990 har ikke ført til mer europeisering, men tvert om en renasjonalisering. Eksempelvis har Tyskland arbeidet aktivt med å oppnå fast plass i FNs Sikkerhetsråd og var under Gerhard Schröders periode som forbundskansler (1998-2005), aktiv med å utvikle et bilateralt energipolitisk samarbeid med Russland. Sarkozy's planer om Middelhavsunionen sammenfaller med de andre eksemplene fra den europeiske renasjonaliseringsprosessen. Forslaget hadde klare visjoner om fransk ledelse og formørket EUs mål om felles grunn mellom nasjonale og europeiske interesser (Torreblanca 2008:4).

Frankrikes forslag ville ha ekskludert EU-land som ikke grenser til Middelhavet og dermed marginalisert det europeiske bidraget i EMP. Planen skapte begeistring i de søreuropeiske

EU-landene, ettersom de er direkte innblandet i middelhavspolitikken og var mulige medlemmer i prosjektet. Et møte i Roma den 20. desember 2007 mellom regjeringene i Frankrike, Italia og Spania drøftet planen om Middelhavsunionen uten deltakelse fra EU-land som ikke grenser til Middelhavet. Etter ønske om deltakelse fra de resterende medlemslandene, ble forslaget nyansert til å omfatte delvis deltakelse fra Kommisjonen (Aliboni et al. 2008a:5).

Prosjektets form måtte imidlertid omarbeides etter europeiske og mulige partnerlands reaksjoner. President Sarkozy besøkte Algerie, Egypt, Libya, Marokko og Tunisia, for å presentere forslaget. I Europa ble forslaget presentert uten særlig konkret innhold. For middelhavslandenes regjeringer var det viktig at prosjektet var komplementært med EMP. Tyrkia var innstilt på å delta i prosjektet så lenge det ikke forandret det tyrkiske EU-kandidaturet. Spania betrakter kollektiv EU-deltakelse i middelhavsregionen som viktig for å dele på utfordringer som stammer fra regionen, især illegal immigrasjon (Balfour and Schmid 2008:1-2).

Frankrikes forslag skapte engstelse blant nordlige og østlige EU-land, ettersom middelhavspolitikken har hatt høy prioritet i utenrikspolitikken. Forslaget kunne innebære at middelhavspolitikken ble en søreuropeisk aktivitet. Samtidig erklærte Den europeiske sikkerhetsstrategi fra 2003 at det var viktig å fortsette det europeiske engasjementet i middelhavslandene. EMP er et viktig rammeverk for å håndtere politiske og økonomiske problemer, samt uløste konflikter (European Council 2003:8). EUs nordlige og østlige medlemsland har i utgangspunktet vært motvillig til et sterkere fokus på middelhavslandene. Terrorhandlingene på begynnelsen av 2000-tallet førte imidlertid til en økt forståelse for den strategiske viktigheten middelhavsregionen har. Økningen av immigrasjon, islamistiske bevegelser i europeiske land og debatten som etterfulgte Mohammed-karikaturene, som danske Jyllandsposten publiserte i 2005, medførte at europeiske land i større grad enn tidligere anså middelhavsregionen i sammenheng med sikkerhetsutfordringer (Aliboni et al. 2008a:15).

Det franske forslaget skapte umiddelbar debatt i EU. Tyskland mottok forslaget mest kritisk. Kritikken hadde ikke bakgrunn i en eventuell forandring og reformering av EMP. Tysklands forbundskansler Angela Merkel kritiserte forslaget fordi det var begrenset til land med kystlinje til Middelhavet og at EU skulle bruke europeiske midler til å støtte et utenrikspolitisk prosjekt ledet av Frankrike. Tyskland insisterte på at landet hadde full

rettighet til å være deltaker i prosjektet (Balfour and Schmid 2008:1). Ifølge forbundskansler Merkel må ethvert samarbeid med EUs naboregioner inkludere alle medlemsland. Nordlige og østlige EU-land er også medansvarlig for den politikken som føres i middelhavslandene, på samme måte som at sørlige medlemsland er ansvarlig for politikken som blir ført i nordlige og østlige grenseområder. Ifølge Merkel kunne en fransk-ledet middelhavsunion true EUs samhörighet og helhetspreg. Merkel advarte om at Tyskland sammen med Ukraina og andre østeuropeiske land kunne grunnlegge en østeuropeisk union. Konsekvensen kan bli en regionalisering av EUs utenrikspolitikk, der medlemsland blir plassert i enkeltgrupper for å føre EU-politikk i utvalgte geografiske områder (Spiegel Online 2007).

Tyske regjeringer har siden starten av EMP understreket betydningen av middelhavspolitikken. Tyskland har forsøkt å skape likevekt mellom tyske og sørlige EU-lands krav. Det har hele veien vært forsøkt å skape likevekt mellom det tyske fokuset på EUs østlige naboer og den søreuropeiske oppmerksomheten mot middelhavslandene. Tyskland har imidlertid vært kritisk til EMP og har hevdet at rammeverket er lite effektivt og fremstått som en arena for noen få sørlige EU-land. Så lenge konflikten i Midtøsten pågår, er det umulig å virkeliggjøre målene i Barcelona-erklæringen. Tyskland har i realiteten aldri forstått poenget med EMP (Aliboni et al. 2008a:14). I starten av det tyske presidentskapet i Det europeiske råd i første halvdel av 2007, presenterte forbundskansler Merkel presidentskapets arbeidsprogram for Europaparlamentet. Der understreket hun viktigheten og betydningen av å forsterke naboskapspolitikken. Imidlertid var det bare det østlige aspektet av ENP som ble nevnt som forbedringsmål. Konflikten i Midtøsten ble nevnt, men ikke de politiske og økonomiske forholdene i middelhavslandene (Schumacher 2007).

Union for Middelhavet

Merkels og Tysklands mål var å begrense det franske lederskapet i Middelhavsunionen og forhindre et politisk brudd med Frankrike. Det viktigste var å inkludere hele EU i prosjektet, for å bevare samhörigheten i europeisk politikk og unngå fragmentering. Det ble raskt klart at det franske forslaget måtte europeiseres, fordi det i EU handler om kompromiss og samsvar i utenrikspolitikken. Kommisjonen var bekymret for at prosjektet kunne undergrave EMP og at Frankrikes opprinnelige plan var å hindre et kommende tyrkisk medlemskap i EU (Spiegel Online 2007). Under et møte mellom forbundskansler Merkel og president Sarkozy i

Hannover den 3. mars 2008, ble partene enige om å inkludere alle EU-land og integrere Middelhavsunionen i EMP (EurActiv.com 2008).

Under Det europeiske råd i Brussel den 13-14. mars 2008 ble medlemslandene enige om en Union for Middelhavet (Union for the Mediterranean, UFM), som inkluderer alle medlemsland sammen med land i middelhavsregionen uten medlemskap i EU. For å unngå forvirring mellom Middelhavsunionen og Den europeiske union ble prosjektet omdøpt til Union for Middelhavet (Balfour and Schmid 2008:2). Det europeiske råd ga Kommisjonen i oppgave å legge grunnlaget for politikken i UFM og en sammenslåing mellom EMP og UFM under navnet Barcelona-prosessen: Union for Middelhavet (Council of the European Union 2008, Annex 1). Kommisjonen presenterte forslaget den 20. mai 2008. Etter det utarbeidet Kommisjonen en felles erklæring for det kommende Paris-toppmøtet den 13. juli 2008, der medlemslandenes regjeringsledere signerte avtalen. For øvrig samme dag som det franske presidentskapet i EU startet. Områder som gjelder den overordnede forvaltningen av UFM ble foretatt under partnerskapets utenriksministerkonferanse i Marseille den 3-4. november 2008.

Frankrike gikk med på at det nye rammeverket ble et initiativ styrt av EU, ettersom grunnsetningen bygger på en samkjørt og felles utenrikspolitikk. Avgjørelsen under Paris-toppmøtet gjorde det imidlertid klart at nordlige og østlige EU-land måtte anerkjenne den nye middelhavspolitikken. De nordlige og østlige EU-landenes utenrikspolitiske interesser er likevel mer i samsvar med regional politikk enn middelhavsregionen. Etter at Frankrike fremmet forslaget om Middelhavsunionen, annonserte Polen og andre østeuropeiske medlemsland interesser i å skape et lignende prosjekt mellom EU og østlige naboland uten medlemskap, hovedsakelig Ukraina (Aliboni and Ammor 2009:20-1).

EMP har blitt integrert i UFM, som ble det nye rammeverket i EUs middelhavspolitik. Det nye rammeverket fikk først det offisielle navnet Barcelona-prosessen: Union for Middelhavet, for å sikre kontinuitet og det komplementære forholdet med EMP. Under Marseille-konferansen bestemte ministrene seg for å droppe "Barcelona-prosessen" fra tittelen etter at UFM-hovedkvarteret ble etablert i Barcelona (Aliboni and Ammor 2009:4). UFM er et multilateralt partnerskap og omfatter alle 27 EU-medlemsland og Kommisjonen, sammen med de andre deltakerlandene og observatørland av EMP (Algerie, Den palestinske selvstyremyndigheten, Egypt, Israel, Jordan, Libanon, Mauritania, Marokko, Syria, Tyrkia og Tunisia) og andre land med grense til Middelhavet (Albania, Bosnia-Herzegovina, Kroatia, Monaco og Montenegro). Libya har avslått å slutte seg til. Totalt 43 medlemsland der alle har

akseptert og signert Barcelona-erklæringen. UFM har dermed inkludert to land som er under forhandling om EU-medlemskap (Kroatia og Tyrkia) og tre potensielle kandidatland (Albania, Bosnia-Herzegovina og Montenegro) (Paris Declaration 2008, Article 13).

De offisielle erklæringene som har fått frem UFM⁸ har gjort det klart at målet er å styrke EMP. Barcelona-erklæringens tre partnerskap utgjør fremdeles grunnlaget i UFM. Det samme gjelder det femårige arbeidsprogrammet som ble vedtatt under tiårsmarkeringen i 2005, som inkluderer det fjerde partnerskapet om immigrasjon, sosial integrering, rettferdighet og sikkerhet (European Commission 2008:4). Kommisjonen følger fremdeles de regionale og bilaterale aktivitetene som har vært i EMP. UFM vil være komplementær med EUs bilaterale forhold med medlemslandene. Dette gjelder middelhavsland med tilknytningsavtaler og handlingsplaner i ENP, ACP-avtalen i Mauritania tilfelle og inngangsforhandlinger for de offisielle og potensielle kandidatlandene. De bilaterale avtalene ligger fremdeles under direkte kontroll av EU og Kommisjonen (Paris Declaration 2008, Article 13).

Etableringen av UFM har gjort at EMP har gått fra å være en politikk som sterkt påvirket middelhavslandene til å bli en politikk EU nå deler med partnerlandene. UFM har en todeling av forvaltningen og beslutninger mellom den nordlige og sørlige regionen av Middelhavet. For å styrke følelsen av eierskap til politikken, har UFM etablert et samarbeidspresidentskap bestående av en president fra et EU-land og en president fra et ikke-EU-land (European Commission 2008:6). EU-presidenten skal være overensstemmende med EUs eksterne representasjon i forhold til traktatens forholdsregler (Paris Declaration 2008, Article 22). I forhold til Roma- og Unionstraktaten blir EU-presidenten tilsatt ved rotering for en periode på seks måneders varighet. Lisboa-traktaten (trådte i kraft den 1. desember 2009) har imidlertid som utgangspunkt at EU-presidenten skal velges. EU-presidentskapet i UFM vil da korrespondere med presidenten av Det europeiske råd og Kommisjons president (European Commission 2008:6).

Presidenten fra ikke-EU-landet blir valgt ved konsensus for en toårig (ikke-fornybar) periode (Paris Declaration 2008, Article 22; Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2008, Article 5). Bakgrunnen er at en roteringsregel kan bli avbrutt dersom det kommer et arabisk avslag mot en israelsk president eller andre former for opposisjon innenfor ikke-EU-gruppen (Aliboni and Ammor 2009:6). Kilden til legitimitet blir forskjellig; Konsensus når det gjelder

⁸ Gjelder European Commission 2008; Paris Declaration 2008; Euro-Mediterranean Ministerial Conference 2008.

ikke-EU-presidenten og rotering og valg i EU-kollegaens tilfelle. For øvrig har det første presidentskapet vært et unntak, der president Sarkozy innehadde et toårsmandat sammen med president Hosni Mubarak fra Egypt. Denne formen ble akseptert under utenriksministerkonferansen i Marseille (Aliboni and Ammor 2009:7).

Både EU og middelhavslandene har vært overbevist om at en mer likverdig status for den sørlige delen vil styrke dialogen. Middelhavslandenes regjeringer har siden Barcelona-prosessens oppstart protestert mot den europeiske politikkenes forpliktelser til felles handling, basert på europeiske krav. Etter de feilaktige forhandlingene under Marseille-konferansen i 2000 og tiårsmarkeringen i 2005, har det blant europeiske regjeringer vært en diskusjon om sameierskapsformen kan utvikle EMP (Aliboni and Ammor 2009:13). Flere europeiske regjeringer mener den politiske dialogen i EMP ble mislykket fordi middelhavslandene opplevde de europeiske kravene som påtrengende. Politiske løsninger kom ikke frem som resultat av samarbeid, men heller fordi middelhavslandenes nasjonale interesser stemte overens med europeiske krav, hovedsakelig på områder der middelhavslandene har tjent på kravene.

Deltakerlandene er forpliktet til å styrke demokrati og politisk pluralisme (Paris Declaration, Article 6), samt følge Barcelona-erklæringens politiske forpliktelser. Sameierskapsformen gjør det likevel klart at det europeiske forsøket på spredning av politiske reformer er mindre pågående i UFM. Både EMP og UFM er multilaterale rammeverk, men sameierskapsformen har ført til at UFM har en mer mellomstatlig karakter enn forgjengeren (Aliboni and Ammor 2009:14). Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har i økende grad vært det karakteristiske trekket i EMP. Felles samarbeid om bekjempelse av fundamentalistisk islam og regulering av immigrasjon har ført til at politiske reformer har kommet i bakgrunnen. Middelhavslandene har siden starten av EMP ønsket at politikken konsekvent skal omhandle sikkerhet og stabilitet, fremfor europeiske krav om innføring av politiske reformer. I UFM har middelhavslandene fått eierskap til politikken og de europeiske kravene blir definitivt mindre pågående.

Oppsummering

Bakgrunnen for opprettelsen av naboskapspolitikken hadde sterke sikkerhetspolitiske hensikter. Det ble advart mot økt immigrasjon og organisert kriminalitet fra nye naboland til et utvidet EU. ENP hadde dermed røtter i Den europeiske sikkerhetsstrategi fra 2003, som definerte de store sikkerhetsutfordringene og erklærte at det var i europeisk interesse at naboregionene ble styrt patent. Den viktigste forandringen var bruk av differensiering og bilateralisme. Partnerland som forplikter seg til samarbeid med EU og innfører politiske og økonomiske reformer, mottar økt støtte. EMP har hovedsakelig vært en multilateral politikk. Kommisjonen betraktet en regional tilnærming som det beste alternativ for å utvikle fred og stabilitet i middelhavsregionen. Fredsprosessen sammenbrudd, samt terrorhandlingene og utvidelsesprosessen, førte til at EU i økende grad foretrakk den bilaterale dialogen i utenrikspolitikken.

ENP ble imidlertid ikke opprettet på grunnlag av vurdering og gjennomgang av EMP, men oppstod først og fremst som et resultat av utvidelsen i 2004. Forholdet førte dermed til en marginalisering av EMP og middelhavslandene. Det differensierte og bilaterale samarbeidet førte til mer eierskap til politikken for partnerlandene. Dette medførte større forpliktelser dersom begge parter kom frem til felles avgjørelser, men mindre forpliktelse til å ta felles avgjørelser. Partnerlandene fikk mulighet til å innføre eller forkaste forpliktelser. Målet med ENP har vært å unngå skillelinjer mellom partnerlandene og mellom EU og partnerlandene. Differensieringen vil imidlertid medføre at partnerlandene integreres på ulik måte til EU og dermed ulike typer partnerland. Dette vil tvert om skape større skillelinjer i grenseområdene.

EMP har foretrukket den regionale løsningen, mens ENP i større grad er basert på et sentrum-periferi-forhold der EU er plassert i midten. EU er den universale organisasjonen og oppfordrer partnerlandene til å følge europeiske verdier. Det ulike maktforholdet mellom partene kommer tydeligere frem i ENP. Bare partnerland som forplikter seg til samarbeid med EU i kampen mot illegal immigrasjon, fundamentalistisk islam og terrorisme, samt innfører politiske og økonomiske reformer, oppnår fordeler med naboskapspolitikken. ENP markerte en overgang fra den normative og multilaterale løsningen til en mer maktpolitisk og bilateral politikk.

Ettersom ENP først og fremst oppstod som en konsekvens av utvidelsen, mente de søreuropeiske regjeringene at middelhavslandene og EMP ble forminsket og redusert. Samtidig førte flere forhold til at de søreuropeiske EU-landene så behovet for å styrke

middelhavspolitikken og vekke interessen fra middelhavslandene. Særlig gjaldt dette forhandlingsutsettelsen av Pakten (EMCPS) under partnerskapets utenriksministerkonferanse i Marseille i 2000 og den feilaktige tiårsmarkeringen i 2005. EMP har vært en viktig del av den europeiske utenrikspolitikken og det eneste politiske rammeverket i regionen, samt den eneste ordningen der Israel deltar sammen med araberland. Andre forsøk har blitt raskt oppløst eller har ikke hatt andre mål enn utvikling av dialog mellom den sørlige og nordlige middelhavsregionen. Det ble klart at rammeverket måtte styrkes for å håndtere det EU betrakter som sikkerhetsutfordringer med opphav i regionen. Målet var å om dirigere det økte fokuset på den østlige naboregionen etter utvidelsene i 2004 og 2007.

Frankrike foreslo en middelhavsunion bestående av land med grense til Middelhavet. Forslaget var å ekskludere land som ikke grenser til Middelhavet og styrke den franske rollen i EU og i middelhavspolitikken. Hovedgrunnlaget i Middelhavsunionen var sikkerhetspolitikk og skulle bestå i felles bekjempelse av fundamentalistisk islam og immigrasjon. Forslaget skapte bekymring blant nordlige og østlige EU-medlemsland, hovedsakelig fordi målet var å ekskludere land som ikke grenser til Middelhavet. Mest kritisk var Tyskland, som var bekymret for fragmentering og at middelhavspolitikken ble en søreuropeisk aktivitet. Kommisjonen var bekymret for at forslaget kunne undergrave EMP og vedtok en sammenslåing av EMP og UFM. Alle EU-medlemsland og land omkring middelhavsregionen ble deltakere i UFM, som ble den nye middelhavspolitikken.

EMP gikk fra å være en politikk der EU forsøkte å innføre reformer basert på europeiske krav, til å bli en politikk EU nå deler med middelhavslandene. Sameierskapsformen i UFM medfører at de europeiske kravene definitivt er mindre pågående. Både EMP og UFM er multilaterale rammeverk, men den sistnevnte har en mer mellomstatlig karakter.

Middelhavslandene har fra starten av Barcelona-prosessen ønsket at politikken utelukkende skal handle om sikkerhet og stabilitet. Det karakteristiske trekket, særlig etter 2001, har vært det sikkerhetspolitiske samarbeidet i EMP. Sameierskapsformen gjør at partene nå kan rette konsentrasjonen fullt ut mot antatte sikkerhetsutfordringer. UFM og den mellomstatlige karakteren ble et resultat av den europeiske trenden siden oppstarten av EMP. EU har i økende grad vært konsentrert om sikkerhet og har foretrukket det sikkerhetspolitiske samarbeidet med middelhavslandene. UFM ble dermed nok en markering bort fra det normative grunnlaget, til mer bruk av tradisjonell maktpolitikk.

7 Konklusjon

Oppgaven tar utgangspunkt i spørsmålet om årsaken bak utviklingen av den mer helhetlige middelhavspolitikken. De feilaktige forsøkene på å utvikle Den globale middelhavspolitikken (Global Mediterranean Policy, GMP) fra 1972 og Dialogen med den arabiske verden (Euro-Arab Dialogue) fra 1974, var sentrale årsaker bak vedtaket om å etablere partnerskapet mellom EU og middelhavslandene (Euro-Mediterranean Partnership, EMP) i 1995. Den mer aktive og helhetlige middelhavspolitikken var resultat av mangel på tidligere fokus på middelhavslandene.

Den geografiske nærheten til Det europeiske fellesskapet førte til at middelhavslandene uten medlemskap ble betraktet som viktig i den europeiske utenrikspolitikken. Både GMP og Dialogen nådde ikke en ønskelig utvikling av flere årsaker. GMP ble først avledet av Dialogen, som ble opprettet etter energikrisen på begynnelsen av 1970-tallet. Dialogen ble vanskelig forårsaket av partenes forskjellige mål. Den arabiske parten ønsket en politisk dialog om konflikten i Midtøsten, mens fellesskapet forsøkte å utvikle en økonomisk og kulturell dialog. GMP opplevde også vanskeligheter på 1980-tallet i forbindelse med utvidelsen av de søreuropeiske middelhavslandene, fordi det ble overproduksjon av middelhavsprodukter inntil fellesskapet.

Det var etter den kalde krigens slutt fellesskapet på alvor startet utviklingen mot den mer helhetlige og aktive middelhavspolitikken. De søreuropeiske medlemslandene var bekymret for at de politiske, økonomiske og sosiale forholdene i middelhavslandene kunne få konsekvenser for europeisk sikkerhet. Bekymringen var økning i immigrasjon, organisert kriminalitet og fundamentalistisk islam og terrorisme. Det sikkerhetspolitiske veide tungt bak vedtaket om å styrke middelhavspolitikken.

Målet med Unionstraktaten (trådte i kraft den 1. november 1993) og Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP) var en mer aktiv og samkjørt utvendig politikk. Den mer aktive utenrikspolitikken startet med integreringen av tidligere østblokkland. Etter søreuropeisk krav tok Det europeiske råd til orde for mer likevekt i politikken mellom den østlige og sørlige utenrikspolitikken. Erfaringen fra den østlige utenrikspolitikken skulle brukes for å skape et lignende rammeverk for middelhavslandene. Fremgang i fredsprosessen i Midtøsten etter signeringen av Oslo-avtalen i 1993, gjorde det også mulig å inkludere både den østlige og

sørlige middelhavsregionen i et felles politisk rammeverk. Barcelona-konferansen i 1995 ble den endelige overgangen fra GMP til EMP. Den nye middelhavspolitikken representerte et vendepunkt ved at den inkluderte mål om politisk, økonomisk og sosial utvikling i middelhavslandene. GMP var konsekvent basert på økonomisk samarbeid.

Foranledningen til Den europeiske naboskapspolitikken (European Neighbourhood Policy, ENP) var ikke vurdering og gjennomgang av EMP, men først og fremst utvidelsen østover i 2004. I naboskapspolitikken ble også middelhavslandene plassert i samme politiske rammeverk som EUs østlige naboland, noe som ikke ble ønsket velkommen av noen av partene. EUs østlige og sørlige naboregion deler få likhetstrekk når det gjelder kultur, religion og historie. Forårsaket av den økte oppmerksomheten mot EUs østlige naboregion i forbindelse med utvidelsen, opplevde EMP og middelhavslandene en marginalisering.

EMP ble et resultat av søreuropeiske krav om mer likevekt i politikken mellom EUs østlige og sørlige naboregion og bekymringen for de sikkerhetspolitiske forholdene i middelhavslandene. Det samme forholdet var bakgrunnen for at Frankrike og president Nicolas Sarkozy fremmet forslaget om Middelhavsunionen. Det voksende fokuset på den østlige naboregionen og sikkerhetsutfordringer med opphav i middelhavslandene, medførte et fransk krav om at middelhavspolitikken måtte styrkes. Forslaget om Middelhavsunionen skapte en intens debatt i EU og det ble raskt klart at prosjektet måtte inkludere alle medlemsland. I mars 2008 vedtok Det europeiske råd opprettelsen av Union for Middelhavet (Union for the Mediterranean, UFM). Markeringen medførte at EMP ble integrert i UFM og middelhavslandene fikk for første gang fullt eierskap til politikken. De sikkerhetspolitiske forholdene i middelhavslandene utenfor EU har vært sentral bak de europeiske vedtakene om å styrke middelhavspolitikken.

Sikkerhetspolitikk fremfor demokrati

Oppgavens første hypotese tok utgangspunkt i at sikkerhet er blitt prioritert foran demokrati. Barcelona-erklæringen formulerte konkrete mål om utvikling av demokrati i middelhavslandene. Med unntak av meldinger og erklæringer har ikke EU forsøkt å presse middelhavslandene til demokratisering. Forklaringen er at det sikkerhetspolitiske samarbeidet med middelhavslandenes autoritære regjeringer har kommet foran det normative grunnlaget og spredning av demokrati.

Det viktigste grunnlaget i EMP har vært målet om økonomisk utvikling i middelhavslandene. Barcelona-erklæringens konkrete mål har vært etablering av frihandelsområdet innen år 2010. Erklæringen understreket også deltakerlandenes selvbestemmelsesrett og ikke-intervensjon. Denne bakgrunnen forklarer at demokratisering ikke har vært det fremste målet og at innføringen har vært vanskelig. Med Barcelona-erklæringen fikk imidlertid EU for første gang konkrete mål om demokratisering i middelhavslandene.

Det europeiske målet har vært å følge det sivile og normative grunnlaget i middelhavspolitikken. Målet har vært dialog og diplomati og ikke innføring av en bestemt modell fra utsiden, men bruke tiltrekning og overbevisning for å støtte innvendige reformer. Det er dette som ligger bak Barcelona-erklæringens prinsipp om at hvert partnerland har rett til utvikling av eget politisk og økonomisk system. Den sivile og normative makten har ikke vært tilstrekkelig når det gjelder demokratisering, ettersom middelhavslandene ikke har fullført forpliktelsen til politiske reformer. Internasjonale undersøkelser betegner demokrati som fraværende og mangelvare i middelhavslandene og i den arabiske verden generelt.

Erfaringene fra politikken som hadde blitt ført overfor tidligere østblokkland etter Sovjetunionens sammenbrudd, var en viktig faktor bak opprettelsen av EMP. Middelhavslandene har imidlertid ikke vært i nærheten av den politiske og økonomiske prosessen de tidligere østblokklandene har gjennomført. Mangelen på demokrati i middelhavslandene er like fraværende som i Afrika sør for Sahara. En sammenligning mellom middelhavslandene og de tidligere østblokklandene er likevel en urettferdig målestokk. På begynnelsen og midten av 1990-tallet var de tidligere østblokklandene både politisk og økonomisk på et høyere nivå enn middelhavslandene. De tidligere østblokklandenes langsiktige mål var EU-medlemskap, der kriteriet var gjennomføring av politiske og økonomiske reformer. Ingen middelhavsland har hatt ambisjon om EU-medlemskap. Det har for øvrig heller ikke vært den europeiske intensjonen med middelhavspolitikken. Det viktigste er at middelhavslandene har vært langt mindre villig til å gjennomføre demokratiske reformer. Regjeringer har fryktet at demokratisering kan innebære politisk omveltning og har prioritert opprettholdelse av makt.

Både tilknytningsavtalene og det økonomiske MEDA-programmet understrekte at hensiktsmessige handlinger kunne bli konsekvensen dersom middelhavslandene brøt forpliktelsen til demokrati. Ingen tilknytningsavtaler er blitt opphevet og ingen middelhavsland har fått trukket tilbake bistand som følge av brudd på politiske forpliktelser.

Spørsmålet er om EU kan forvente bedre resultater. Foruten meldinger og erklæringer har EU i realiteten aldri presset middelhavslandene til innføring av demokrati. En viktig forklaring ligger også i det sivile og normative grunnlaget. Bruk av tvangsmetoder og sanksjoner ligger ikke i EUs natur. Det er imidlertid dette som er den normative maktens begrensninger. Det utenrikspolitiske grunnlaget har hindret utvendige handlinger. I dette forholdet har EU fulgt det normative grunnlaget. Den normative makten har derimot ikke vært tilstrekkelig.

Middelhavslandene har ikke fulgt opp forpliktelsen til demokrati samtidig som det har vært et oppsving av immigranter fra sør til nord. Konsekvensen ble at EU i økende grad har foretrukket mer bruk av maktpolitiske midler for å fremme europeiske interesser. Den sivile og normative makten har i økende grad blitt byttet ut til fordel for mer maktpolitikk. På det sivile området ble dette karakterisert av den europeiske forsvarsoppbyggingen på 1990-tallet. Det var særlig den franske og britiske regjeringen som argumenterte for at den europeiske sikkerhetspolitikken ikke var tilstrekkelig for å håndtere sikkerhetspolitiske forhold etter den kalde krigens slutt. Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitik (European Security and Defence Policy, ESDP) ble opprettet for å gi EU en militær styrke for fredsbevaring. Middelhavslandene kritiserte den forsvarspolitiske utviklingen og mente den var rettet mot den arabiske verden, på tross av Barcelona-erklæringens vekt på ikke-intervensjon. De sikkerhetspolitiske forholdene medførte imidlertid at EU anså forsvarsoppbyggingen som nødvendig. Utviklingen av ESDP eksemplifiserte den økte betydningen europeisk sikkerhet har fått.

Det økonomiske partnerskapet har vært det viktigste i EMP. For EU har den økonomiske utviklingen i middelhavslandene vært viktig, men middelhavspolitikken har hovedsakelig vært drevet av strategiske sikkerhetsinteresser. Det viktigste har vært å hindre økt immigrasjon, organisert kriminalitet og fundamentalistisk islam og terrorisme. Sikkerhetspolitiske interesser har undergravd demokratiske reformer og det normative grunnlaget. Det viktigste har ikke vært demokratisering, men å fremme fred og stabilitet. For EU har fundamentalistisk islam i økende grad fremstått som den største utfordringen mot europeisk sikkerhet. Islamistiske demokratiorganisasjoner ikke har mottatt bistand.

EUs forhold til Libya har vært et fremtredende eksempel på den sikkerhetspolitiske prioriteringen. Bakgrunnen for at Libya ble utelukket som deltaker i EMP var ikke politisk, men terrorhandlingen over Lockerbie i 1988 og mangel på samarbeid i den påfølgende etterforskningen. Sanksjonene ble formelt opphevet i 2004 og Libya ble da invitert som

deltaker i EMP, på tross av mangel på demokrati og brudd på menneskerettigheter. EU har forøkt å utvikle et sikkerhetspolitisk samarbeid med Libya, som omhandler immigrasjon og hindre libysk utvikling av masseødeleggelsesvåpen. Libyas utelukkelse fra EMP står i sterk kontrast til årsaken til at EU ikke har ratifisert tilknytningsavtalen med Syria. Årsaken er mangel på demokrati og brudd på menneskerettigheter. Dette forholdet markerer at krav om demokrati ikke er fullstendig fraværende i middelhavspolitikken.

Under borgerkrigen i Algerie på 1990-tallet ble valget av strategiske sikkerhetsinteresser og bekymringen for fundamentalistisk islam demonstrert. I 1992 valgte den algeriske militærjuntaen å kansellere andre runde av det demokratiske valget, fordi det ble forventet at Den islamske redningsfront (Islamic Salvation Front, ISF) kom til å oppnå flertall. Europeiske regjeringer valgte en indirekte støtte til militærjuntaens vedtak. Borgerkrigen i Algerie medførte økt immigrasjon til Europa. Den europeiske bekymringen var at en islamistisk regjering ville medføre enda mer immigrasjon og dermed en ytterligere forverring av forholdet. Frankrike var også bekymret for en dominoeffekt i den arabiske verden og spredning av islamistiske regjeringer. EU betraktet Algeries autoritære regjering som en tryggere maktfaktor for europeisk sikkerhet.

Den europeiske holdningen til valget i Algerie demonstrerte imidlertid et forhold som har vært viktig i EMP. Demokratisering kan innebære politiske omveltninger. Med borgerkrigen i Algerie som bakgrunn, var EU bekymret for at umiddelbar demokratisering i middelhavslanene kunne medføre at islamistiske bevegelser kom til makten. Fremfor kritikk av mangel på demokrati, forsøkte EU å opparbeide innflytelse og et avgrenset forhold til Algeries autoritære regjering. Hovedforklaringen er at demokratisering har vært et langsiktig mål. Et viktig forhold i denne sammenhengen har vært utviklingen av fredsprosessen i Midtøsten etter signeringen av Oslo-avtalen i 1993. Ettersom EMP har foretrukket den regionale dialogen og inkluderer både den østlige og sørlige middelhavsregionen, var det viktig at middelhavslanenes regjeringer støttet utviklingen og fremgangen i fredsprosessen, fordi det har eksistert islamistisk opposisjon mot den i flere middelhavsland. Demokratisering er et langtidsmål og skal skje når de sikkerhetspolitiske forholdene blir lagt til rette.

Sammenbruddet i fredsprosessen har dermed hemmet den regionale utviklingen av EMP. Forholdet har ført til at EU har prioritert oppbygging av fred og sikkerhet i regionen, fremfor krav om politiske reformer. EU har valgt samarbeid med middelhavslanenes autoritære regjeringers forsøk på å bekjempe islamistisk opposisjon mot fredsprosessen. Forholdet ble

demonstrert etter det demokratiske valget i de palestinske selvstyreområdene i 2006, da den europeiske bekymringen for fundamentalistisk islam nok en gang kom til uttrykk. Ifølge den europeiske definisjonen er ikke Hamas et demokratisk parti og har vært delaktig i omfattende terrorvirksomhet. Av sikkerhetspolitiske årsaker valgte EU å ignorere den palestinske befolkningens mening og demokratiske valg. På samme grunnlag som under borgerkrigen i Algerie, var bekymringen at en islamistisk regjering vil innebære økt immigrasjon til Europa. Målet har hele veien vært innføring av demokrati, bare makten blir lagt på demokratiske partier. Det sikkerhetspolitiske har drevet EUs middelhavspolitik.

Mer bruk av maktpolitikk

Oppgavens andre hypotese bygger på at maktpolitikk i økende grad har erstattet det normative grunnlaget. EMP har fulgt den multilaterale dialogen med middelhavslandene. Kommisjonen betraktet den regionale ordningen som den mest tilstrekkelige for å utvikle en region preget av felles velstand, fred og stabilitet. I økende grad har multilateralismen blitt erstattet av bilateralisme og intergovernmentalisme for å bekjempe felles sikkerhetsutfordringer. Det normative grunnlaget har i økende grad blitt erstattet av mer maktpolitikk.

Bekymringen for at politisk omveltning skulle bli fordelaktig for islamistiske regjeringer og sammenbruddet i fredsprosessen i Midtøsten, førte til at EU rettet konsentrasjonen mot det sikkerhetspolitiske. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet har vært sentralt siden oppstarten av EMP. Etter terrorangrepet mot USA i 2001 ble dette forholdet enda mer merkbart.

Borgerkrigen i Algerie og økningen av islamistiske bevegelser førte til at middelhavslandenes regjeringer intensiverte det sikkerhetspolitiske på 1990-tallet. Middelhavslandenes regjeringer har ført en undertrykkende politikk overfor islamistiske bevegelser. Etter terrorhandlingen i 2001 ble fundamentalistisk islam i tydeligere grad en felles fiende i EMP. Det sikkerhetspolitiske samarbeidet ble dermed enda mer markert. Den fremste prioriteringen ble felles bekjempelse av fundamentalistisk islam og terrorisme og regulering av immigrasjon.

I flere meldinger og erklæringer har EU presentert en sammenkobling mellom målet om sikkerhetspolitisk samarbeid med middelhavslandene og innføring av demokrati. Det økte fokuset på sikkerhetspolitisk samarbeid har medført at middelhavslandene konsekvent kan rette konsentrasjonen mot å antatte sikkerhetsutfordringer. Dette har undergravd forpliktelsen til demokrati. Forholdet har på den andre siden medført en risiko for begge parter sikkerhet.

Ifølge europeiske meldinger og erklæringer har målet med demokratisering vært å fremme fred og hindre konflikter. Samtidig skal innføring av demokrati styrke europeisk sikkerhet. Konsekvensen av den europeiske politikken blir dermed usikre sikkerhetsforhold på begge sider.

Fredsprosessens sammenbrudd, terrorhandlingen i 2001 og den kommende utvidelsen i 2004, var sentrale årsaker til at EU foretrakk mer bruk av bilateralisme i utenrikspolitikken. Naboskapspolitikken kom først og fremst som resultat av utvidelsen med de tidligere østblokklandene. Bekymringen var økt immigrasjon og organisert kriminalitet fra nye naboland til et utvidet EU. EMP har foretrukket den multilaterale dialogen i forsøket på utvikling av fred og stabilitet. Grunnet fredsprosessens sammenbrudd har ikke den multilaterale dialogen i EMP nådd en ønskelig utvikling. Dette førte til at EU foretrakk mer bruk av bilateralisme i middelhavspolitikken. Partnerland som forplikter seg til samarbeid med EU i bekjempelse av immigrasjon, fundamentalistisk islam og terrorisme og gjennomfører politiske og økonomiske reformer, oppnår betydelige fordeler.

Målet med den bilaterale løsningen har vært samarbeid med partnerlandene på et mer direkte grunnlag, for å bekjempe felles sikkerhetsutfordringer. Målet med ENP har vært å skape mindre skillelinjer mellom EU og partnerlandene. Naboskapspolitikken og den differensierte og bilaterale tilnærmingen vil imidlertid føre til at partnerland integreres til EU på ulike måter og vil dermed skape ulike typer partnerland. Dette vil tvert om utvikle større skillelinjer mellom partnerlandene og mellom EU og partnerlandene. ENP og den bilaterale formen demonstrerer også det ulike maktforholdet. EU er plassert i sentrum og oppfordrer partnerland på utsiden til å godta europeiske krav. Bare partnerland som velger samarbeid med EU i kampen mot immigrasjon og terrorisme, oppnår noe i naboskapspolitikken. Motvillige partnerland skal oppmuntres. ENP markerte en overgang fra den multilaterale og normative politikken, til mer bruk av bilateralisme og maktpolitikk.

Naboskapspolitikken skulle tillegge EMP en bilateral politikk ettersom den regionale dialogens potensial ikke har nådd ønskelige resultater. ENP var ikke en revurdering av EMP, men et resultat av EUs indre utvikling i sammenheng med utvidelsen i 2004. Etter den omfattende debatten etter Frankrikes forslag om Middelhavsunionen, vedtok Det europeiske råd opprettelsen av Union for Middelhavet (Union for the Mediterranean, UFM), som i likhet med EMP er et multilateralt rammeverk. UFM har imidlertid fulgt det karakteristiske trekket siden 1995 og ble et resultat av den økte prioriteringen av det sikkerhetspolitiske samarbeidet

mellom partene. UFM har en mer mellomstatlig karakter enn forgjengeren ettersom middelhavslandene har fått fullt eierskap til politikken. Det fulle eierskapet i UFM gjør at det europeiske forsøket på demokratisering definitivt er mindre pågående enn det var i EMP. Middelhavslandenes mål med EMP har vært at rammeverket konsekvent skal omhandle sikkerhet og stabilitet. Sameierskapsformen gjør at partene nå kan rette full konsentrasjon mot felles bekjempelse av sikkerhetsutfordringer. UFM markerte andre del i overgangen fra det normative grunnlaget og over til sikkerhetssamarbeid med middelhavslandene.

Bibliografi

Kilder

- Barcelona Declaration (1995). *Barcelona Declaration for the Euro-Mediterranean Partnership*. Adopted at the Euro-Mediterranean Conference. Barcelona, 27-28 November 1995.
- Council of the European Union (2004). *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs* (The Hague, 29-30 November 2004). Brussels, 30 November 2004. 14869/04 (Presse 331).
- Council of the European Union (2005). *Presidency Conclusions of the Brussels European Council 16-17 December 2004*. Brussels, 1 February 2005. 16238/1/04.
- Council of the European Union (2008). *Presidency Conclusions of the Brussels European Council 13-14 March 2008. Annex 1: Statement on "Barcelona Process: Union for the Mediterranean"*. Brussels, 20 May 2008.
- EurActiv.com (2007). "Sarkozy sounds out basis for Mediterranean Union". Published: 16 July 2007. URL: <http://www.euractiv.com/en/energy/sarkozy-sounds-basis-mediterranean-union/article-165541>
- EurActiv.com (2008). "Germany and France reach agreement on Mediterranean Union". Published: 05 March 2008. URL: <http://www.euractiv.com/en/enlargement/germany-france-reach-agreement-mediterranean-union/article-170739>
- European Commission (1990). *Communication from the Commission to the Council. Redirecting the Community's Mediterranean Policy: Proposals for the period 1992-1996*. Brussels, 01.06.1990. SEC (90) 812 final.
- European Commission (1992). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Future of Relations between the Community and the Maghreb*. Brussels, 30.04.1992. SEC (92) 401 final.
- European Commission (1994). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Establishing a Euro-Mediterranean Partnership*. Brussels, 19.10.1994. COM (94) 427 final.
- European Commission (1995a). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing a Euro-Mediterranean Partnership*. Brussels, 08.03.1995. COM (95) 72 final.

- European Commission (1995b). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union and the External Dimension of Human Rights Policy: From Rome and Maastricht and Beyond*. Brussels, 22.11.1995. COM (95) 567 final.
- European Commission (2000). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. To Prepare the Fourth Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers: "Reinvigorating the Barcelona Process"*. Brussels, 06.09.2000. COM (2000). 497 final.
- European Commission (2001). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The European Union's Role in Promoting Human Rights and Democratisation in Third Countries*. Brussels, 08.05.2001. COM (2001) 252 final.
- European Commission (2003a). *Europe and the Mediterranean: Towards a Closer Partnership. An Overview of the Barcelona Process in 2002*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003:38 pp.
- European Commission (2003b). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Brussels, 11.03.2003. COM (2003) 104 final.
- European Commission (2003c). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Reinvigorating EU Actions on Human Rights and Democratisation with Mediterranean partners: Strategic Guidelines*. Brussels, 21.05.2003. COM (2003) 294 final.
- European Commission (2004). *Communication from the Commission to the Council and European Parliament. European Neighbourhood Policy: Strategy Paper*. Brussels, 12.05.2004. COM (2004) 373 final.
- European Commission (2008). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. Brussels, 20.05.2008. COM (2008) 319 final.
- European Council (1991). *Luxembourg European Council: Presidency Conclusions*. Luxembourg, 28-29 June 1991. Bulletin 02.07.91.
- European Council (1992). *Lisbon European Council*. Lisbon, 26-27 June 1992. Reproduced from the Bulletin of the European Communities 1992 (6). URL: http://aei.pitt.edu/1420/01/Lisbon_june_1992.pdf
- European Council (1993). *Copenhagen European Council: Presidency Conclusions*. Copenhagen 21-22 June 1993.

- European Council (1994a). *Corfu European Council: Presidency Conclusions*. Corfu, 24-25 June 1994.
- European Council (1994b). *Essen European Council: Presidency Conclusions*. Essen, 9-10 December 1994.
- European Council (1996). *Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership*. 30 July 1996. OJ L 189.
- European Council (1999a). *Cologne European Council. Presidency Conclusion. Declaration of the European Council and Presidency report on Strengthening the European Common European Policy on Security and Defence*. Cologne, 3-4 June 1999.
- European Council (1999b). *Helsinki European Council: Presidency Conclusions*. Helsinki, 10-11 December 1999.
- European Council (2000a). *Common Strategy on the Mediterranean Region*. Santa Maria da Feira, 19 June 2000 (2000/458/CFSP).
- European Council (2000b). *Nice European Council: Presidency Conclusions*. Nice, 7-10 December 2000.
- European Council (2001). *Laeken European Council: Presidency Conclusions*. Laeken, 14-15 December 2001.
- European Council (2003). *A Secure Europe in a Better World*. Brussels, 12 December 2003.
- Euro-Mediterranean Ministerial Conference (1999). *Third Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers. Chairman's Formal Conclusions*. Stuttgart, 15-16 April 1999.
- Euro-Mediterranean Ministerial Conference (2000). *Fourth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers. Presidency's Formal Conclusions*. Marseilles, 15-16 November 2000.
- Euro-Mediterranean Ministerial Conference (2002a). *Fifth Euro-Mediterranean Ministerial Conference of Foreign Affairs. Presidency Conclusions*. Valencia, 22-23 April 2002. 8254/02 (Presse 112).
- Euro-Mediterranean Ministerial Conference (2002b). *Fifth Euro-Mediterranean Conference for Foreign Ministers: Action Plan*. Valencia, 23 April 2002. Final Version.
- Euro-Mediterranean Ministerial Conference (2008). *Union for the Mediterranean Ministerial Conference: Final Statement*. Marseille, 3-4 November 2008.

- Euro-Mediterranean Summit (2005). *10th Anniversary Euro-Mediterranean Summit in accordance with the Barcelona Declaration of 1995. Five Year Work Programme*. Final Text. URL: http://eeas.europa.eu/euromed/summit1105/five_years_en.pdf
- European Community (1973). *Document on the European Identity*. Published by the Nine Foreign Ministers. Copenhagen, 14 December 1973. URL: http://www.ena.lu/declaration_european_identity_copenhagen_14_december_1973-020002278.html
- European Community (1980). *Venice Declaration*. Venice, 13 June 1989.
- European Union (1998). *Declaration on the Occasion of the 50th Anniversary of the Universal Declaration on Human Rights*. Vienna, 10 December 1998. URL: http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/docs/50th_decl_98_en.pdf
- European Union (2001). *Declaration by the European Union. Terrorism in the US. Summary: September 12, 2001: Special Council meeting – General Affairs*. Brussels, 12 September 2001. URL: http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_56_en.htm
- European Union (2005). *Euro-Mediterranean Agreement. Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the People's Democratic Republic of Algeria, of the other part*. Official Journal of the European Union. 10.10.2005.
- European Union (2006). *Consolidated versions of the Treaty on European Union (TEU) and of the Treaty establishing the European Community (TEC)*. Official Journal of the European Union C 321. 29.12.2006.
- Europolitics (2002). "EU/Eastern Europe: Who will be Included in a Wider Europe?" Published: 12 July 2002. URL: <http://www.europolitics.info/eu-eastern-europe-who-will-be-included-in-a-wider-europe-artr189097-44.html>
- Ferrero-Waldner, Benita (2005). "European Neighbourhood Policy: Helping ourselves through helping Neighbours". Conference of Foreign Affairs Committee chairman of EU member and candidate states. London, 31 October 2005. SPEECH.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006a). "Migration, External Relations and the European Neighbourhood Policy". Conference on Reinforcing the Area of Freedom, Security, Prosperity and Justice of the EU and its Neighbouring Countries. Brussels, 24 January 2006. SPEECH/06/30.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006b). "Clash of Civilisations or Dialogue of Cultures: Building Bridges across the Mediterranean". Bibliotheca Alexandrina and Anna Lindh Foundation Lecture. Alexandria, Egypt, 6 May 2006. SPEECH/06/279.
- Ferrero-Waldner, Benita (2006c). "The EU, the Mediterranean and the Middle East: A Partnership for Reform". The German World Bank Forum "Middle East & Germany: Change & Opportunities". Hamburg, 2 June 2006. SPEECH/06/341.

- Ferrero-Waldner, Benita (2006d). "Democracy Promotion: The European Way". Conference organized by the European Parliament's Alliance of Liberals and Democrats for Europe. Brussels, 7 December 2006. SPEECH/06/790.
- Ferrero-Waldner, Benita (2007). "The Middle East in the EU's External Relations". "Madrid: Fifteen Years Later" Conference. Madrid, 11 January 2007. SPEECH/07/7.
- Paris Declaration (2008). *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*. Paris, 13 July 2008.
- Prodi, Romano (2000). "2000-2005: Shaping the New Europe". Speech to the European Parliament. Strasbourg, 15 February 2000. SPEECH/00/41.
- Prodi, Romano (2002). "A Wider Europe – A Proximity Policy as the Key to Stability": "Peace, Security and Stability International Dialogue and the Rule of the EU". Sixth ECSA – World Conference. Jean Monnet Project. Brussels, 5-6 December 2002. SPEECH/02/619.
- Saint-Malo Declaration (1998). *Joint Declaration on European Defence issued at the British-French Summit*. Saint-Malo, 4 December 1998. URL: http://www.ena.lu/francobritish_st_malo_declaration_december_1998-03-29715
- Single European Act (1986). Official Journal L 169. 29 June 1987.
- Solana, Javier (2006). "Middle East Peace Process". Appearance before the European Parliament. Strasbourg, 5 April 2006. SPEECH S101/06.
- Spiegel Online (2007). "Berlin Rejects EU "Corrosion". Merkel Slams Sarkozy's Club Med' Plans". Published: 12 June 2007. URL: <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,521743,00.html>
- Treaty establishing a Constitution for Europe (2004). Official Journal C 310. 16 December 2004.
- Treaty of Amsterdam (1997). Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Related acts. Official Journal C 340. 10 November 1997.
- Treaty on European Union (1992). Official Journal C 191. 29 July 1992.
- United Nations General Assembly Security Council (1993). *Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements*. General A/48/486 S/26560. 11 October 1993.
- United Nations Security Council (1992a). *Resolution 731*. Adopted by the Security Council at its 3033rd Meeting, on 21 January 1992. S/RES/731 1992.
- United Nations Security Council (1992b). *Resolution 748*. Adopted by the Security Council at its 3063rd Meeting, on 31 March 1992. S/RES748 1992.

United Nations Security Council (1998). *Resolution 1192*. Adopted by the Security Council at its 3920th Meeting, on 27 August 1998. S/RES/1192 1998.

United Nations Security Council (2003a). *Resolution 529. A Performance-based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict*. Letter dated 7 May 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. S/RES/529 2003.

United Nations Security Council (2003b). *Resolution 1515*. Adopted by the Security Council at its 4862nd Meeting, on 19 November 2003. S/RES/1515 2003.

Litteratur

Aliboni, Roberto (2004). “Common Languages on Democracy in the Euro-Mediterranean Partnership”. *EuroMeSCo Paper* 2004 (31).

Aliboni, Roberto (2005). “The Geopolitical Implications of the European Neighbourhood Policy”. *European Foreign Affairs Review* 10 (1):1-16.

Aliboni, Roberto, Ahmed Driss, Tobias Schumacher and Alfred Tovias (2008a). “Putting the Mediterranean Union in Perspective”. *EuroMeSCo Paper* (68).

Aliboni, Roberto, George Joffe, Erwan Lannon, Azzam Mahjoub, Abdallah Saaf and Alvaro de Vasconcelos (2008b). “Union for the Mediterranean: Building on the Barcelona acquis”. *European Union Institute for Security Studies*. Paris 2008 (1).

Aliboni, Roberto and Fouad M. Ammor (2009). “Under the Shadow of “Barcelona”: From the EMP to the Union for the Mediterranean”. *EuroMeSCo Paper* 2009 (77).

Attina, Fulvio (2003). “The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views”. *European Foreign Affairs Review* 8 (2):181-199.

Balfour, Rosa and Dorothée Schmid (2008). “Union for the Mediterranean, Disunity for the EU?” *European Policy Centre Policy Brief*. February 2008.

Barbé, Esther and Elisabeth Johansson-Nogués (2008). “The EU as a modest “force for good”: the European Neighbourhood Policy”. *International Affairs* 84 (1):81-96.

- Biscop, Sven (2003). "Opening up the ESDP to the South: A Comprehensive and Cooperative Approach to Euro-Mediterranean Security". *Security Dialogue* 34 (2):183-197.
- Blunden, Margaret (1994). "Algeria in Crisis". *Survival* 36 (2):134-148.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler (2006). *The European Union as a Global Actor*, 2nd ed. London: Routledge.
- Bull, Hedley (1983). "Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?" in Loukas Tsoukalis (ed.), *The European Community: Past, Present & Future*. Oxford: Basil Blackwell.
- Calleya, Stephen C. (2004). "The Euro-Med Partnership and Sub Regionalism: A Case of Region Building?" Institute of European Studies: Working Paper 2004.
- Collinson, Sarah (2007). "Security or Securitisation? Migration and the Pursuit of Freedom, Security and Justice in the Euro-Mediterranean Area". *EuroMeSCo Paper* 2007 (19).
- Comelli, Michele (2007). "Building Security in its Neighbourhood through the European Neighbourhood Policy?" Paper to be presented at the EUSA Tenth International Conference. Montreal, Canada May 17-May 19, 2007. URL: <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/comelli-m-02b.pdf>
- Cooper, Robert (2000). *The Post-Modern State and the World Order*. London: Demos.
- Del Sarto, Raffaella A. and Tobias Schumacher (2005): "From EMP to ENP: What's at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?" *European Foreign Affairs Review* 10 (1):17-38.
- Deutsch, Karl (ed.) (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Diez, Thomas (2005). "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering Normative Power Europe". *Millennium* 33 (3):613-636.

- Dinan, Desmond (2004). *Europe Recast: A History of European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Duchêne, Francois (1973). “The European Community and the Uncertainties of Interdependence”, in Max Kohnstamm and Wolfgang Hager (ed.), *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London: Macmillan.
- Emerson, Michael (2008). “Making sense of Sarkozy’s Union for the Mediterranean”. *Centre for European Policy Studies*. Policy Brief 2008 (155).
- Emerson, Michael and Gergana Noutcheva (2005). “From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues”. *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2005 (220).
- Emerson, Michael, Senem Aydin, Gergana Noutcheva, Nathalie Tocci, Marius Vahl and Richard Youngs (2005). “The Reluctant Debutante: The European Union as Promoter of Democracy in its Neighbourhood”. *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2005 (223).
- Emerson, Michael, Gergana Noutcheva and Nicu Popescu (2007). “European Neighbourhood Policy Two Years on: Time indeed for an “ENP plus””. *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2007 (126).
- Ferrero-Waldner, Benita (2006e). “The European Neighbourhood Policy: The EUs Newest Foreign Policy Instrument”. *European Foreign Policy Review* 11 (2):139-142.
- Galli, Francesca (2008). “The Legal and Political Implications of the Securitisation of Counter-Terrorism Measures across the Mediterranean”. *EuroMeSCo Paper* 2008 (71).
- Gillespie, Richard and Laurence Whitehead (2002). “European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects”, in Richard Gillespie and Richard Youngs (ed.), *the European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. London: Frank Cass.
- Hamzawy, Amr (2005). “The Key to Arab Reform: Moderate Islamists”. *Carnegie Endowment for International Peace*. Policy Brief 2005 (40).

- Hill, Christopher (1993). "The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role". *Journal of Common Market Studies* 31 (3):305-328.
- Hill, Christopher (2004). "EU Foreign Policy since 11 September". *Journal of Common Market Studies* 42 (1):143-163.
- Holm, Ulla (2005). "EUs Neighbourhood Policy: A Question of Space and Security". *Dansk Institut for Internationale Studier*. Working Paper 2005 (22).
- Huntington, Samuel P. (1993). "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 1993. URL: http://www.unipa.it/~mcometa/Huntington_Clash%20of%20Civilizations.pdf
- Krämer, Gudrun (1995). "Cross-Links and Double Talk? Islamist Movements in the Political Process", in Laura Guazzone (ed.), *The Islamist Dilemma: The Political Role of Islamist Movements in the Contemporary Arab World*. Reading: Ithaca Press.
- Kreutz, Joakim (2005). "Hard Measures by a Soft Power? Sanctions Policy of the European Union 1981-2004". *Bonn International Center for Conversion* 2005 (45).
- Malmvig, Helle (2004). "Cooperation or Democratisation? The EUs conflicting Mediterranean Security Discourses". *Dansk Institut for Internationale Studier*. Working Paper 2004 (8).
- Malmvig, Helle (2007). "Cooperation, Reform or Dialogue: The EUs Ambivalent Security Discourses in the Mediterranean", in Peter Seeberg (ed.), *EU and the Mediterranean: Foreign Policy and Security*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Manners, Ian (2002). "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *Journal of Common Market Studies* 40 (2):235-258.
- Manners, Ian (2006). "The European Union as a Normative Power: A Response to Thomas Diez". *Millennium* 35 (1):167-180.
- Map of Freedom (2008). *Freedom in the World 2008 Report*. Washington DC: Freedom House 2008. URL: <http://freedomhouse.org/template.cfm?page=363&year=2008>
- Marginedas, Marc (1998). "Algeria: Passive Response Sends wrong Signals". *World Today* 54 (2):8-9.

- Mayall, James (2000). "Democracy and International Society". *International Affairs* 76 (1):61-75.
- Niblock, Tim (2001). *"Pariah States" and Sanctions in the Middle East: Iraq, Libya, Sudan*. Boulder: Lynne Rienner.
- Nuttall, Simon (1988). "Where the European Commission Comes in", in Alfred Pijpers (ed.), *European Political Cooperation in the 1980s: a Common Foreign Policy for Western Europe?* Dordrecht: Nijhoff.
- Nuttall, Simon (1992). *European Political Co-operation*. Oxford: Clarendon Press.
- Nuttall, Simon (2000). *European Foreign Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Pace, Michelle (2007). "The Construction of EU Normative Power". In Print (*Journal of Common Market Studies*). September 2007. URL: <http://www.fscpo.unict.it/europa/michellepace2007.pdf>
- Pappe, Ilan (2006). *A History of Modern Palestine: One Land, Two Peoples*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- Philippart, Eric (2003). "The Euro-Mediterranean Partnership: Unique Features, First Results and Future Challenges". *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2003 (10).
- Piening, Christopher (1997). *Global Europe: The European Union in World Affairs*. Boulder: Lynne Rienner.
- Pomfret, Richard (1992). "The European Community's Relations with the Mediterranean Countries", in John Redmond (ed.), *The External Relations of the European Community: The International Response to 1992*. New York: St. Martin's Press.
- Regelsberger, Elfriede (1990). "The Euro-Arab Dialogue: Procedurally Innovative, Substantially Weak", in Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger (ed.), *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation*. New York: St. Martin's Press.

- Reis, Bruno C. (2008). "Political Change in the Mediterranean: Impact on Euro-Mediterranean Relations". *EuroMeSCo Paper* 2008 (70).
- Schumacher, Tobias (2007). "The German Presidency and the Southern Mediterranean". *EuroMeSCo E-News* (11). January 2007. URL: http://www.euromesco.net/media/enews11_en.pdf
- Seeberg, Peter (2007). "EU and the Mediterranean: Foreign Policy and Security", in Peter Seeberg (ed.), *EU and the Mediterranean: Foreign Policy and Security*. Odense: University Press of Southern Denmark.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*. New York: Knopf.
- Smith, Hazel (2002). *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*. London: Pluto Press.
- Smith, Karen E. (2000). "The End of Civilian Power EU: A Welcome Demise or Cause for Concern?" *The International Spectator* (35) 2:11-28.
- Smith, Karen E. (2003). *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity.
- Smith, Karen E. (2003). "Understanding the European Foreign Policy System". *Contemporary European History* 12 (2):239-254.
- Smith, Karen E. (2005). "Still Civilian Power EU?" *LSE European Foreign Policy Unit*. Working Paper 2005 (1):19 pp.
- Spencer, Claire (1994). "Insecurity on Europe's Southern Flank". *Survival* 36 (2):149-163.
- Stavridis, Stelios (2001). "Why the "Militarising" of the European Union is strengthening the Concept of a "Civilian Power Europe"". *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*. 2001 (17).
- Stavridis, Stelios and Justin Hutchence (2000). "Mediterranean Challenges to the EU's Foreign Policy". *European Foreign Affairs Review* 5 (1):35-62.
- Tocci, Nathalie (2005). "Conflict Resolution in the Neighbourhood: Comparing the Role of the EU in the Turkish-Kurdish and Israeli-Palestinian Conflicts". *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2005 (221).

- Tocci, Nathalie (2007). "Profiling Normative Foreign Policy: The European Union and its Global Partners". *Centre for European Policy Studies*. Working Document 2007 (279).
- Torreblanca, José Ignacio (2008). "Sarkozy's Foreign Policy: Where do European Interests and Values Stand?" *FRIDE* (European Think Tank for Global Action) *Comment*. February 2008. URL: <http://www.fride.org/publication/355/sarkozy%27s-foreign-policy:-where-do-european-interests-and-values-stand>
- United Nations Development Programme (2004). *Arab Human Development Report 2004: Towards Freedom in the Arab World*. New York: UNDP.
- Wright, Robin (1992). "Islam, Democracy and the West". *Foreign Affairs* 71 (3):1-17.
- Youngs, Richard (2002). "The European Union and Democracy Promotion in the Mediterranean: A New or Disingenuous Strategy?" in Richard Gillespie and Richard Youngs (ed.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. London: Frank Cass.
- Youngs, Richard (2004). "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EUs External Identity". *Journal of Common Market Studies* 42 (2):415-435.
- Youngs, Richard (2005). "Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform?" *FRIDE* (European Think Tank for Global Action) *Comment* January 2005 (2). URL: <http://www.fride.org/publication/57/working-paper>