

# Diplomati og Det Arabiske Forår

**Rolf M.H.P. Holmboe, fellow ved The Canadian Global Affairs Institute,  
Ottawa, Canada, rolhol@gmail.com<sup>1</sup>**

Det Arabiske Forår i 2011 var kun begyndelsen på en længere periode med omvæltningspres i Mellemøsten og Nordafrika. Regimerne er fanget imellem massive udfordringer og begrænsede handlingsmuligheder, og regionen vil uden en større kursomlægning blive fastholdt i relativ politisk, økonomisk og social stilstand med ustabilitet, stadig større spændinger, stigende radikalisering og mulighed for nye, revolutionære omvæltninger og regional magtkamp til følge. I den kontekst skal diplomater håndtere et større og bredere opgavefelt i et højpolitisk spændfelt, skal kunne forstå og agere i et bredere felt af interesser og aktører og skal kunne operere under de mere udfordrende arbejds- og sikkerhedsvilkår, der følger af regionens kroniske ustabilitet.

Det Arabiske Forår i 2011 og den efterfølgende kroniske ustabilitet var det synlige udtryk for et massivt omvæltningspres i Mellemøsten og Nordafrika og indvarslede begyndelsen på et grundlæggende politisk, økonomisk og socialt paradigmeskift, som vil præge regionen i de kommende årtier. Omvæltningerne ændrer hele den måde, politik skabes på i regionen. Det ændrer vilkårene for diplomatiets funktion, og det øger udfordringerne for diplomatiet, ikke mindst i forbindelse med konflikterne, deres afledte effekter – også for Europa – og det deraf følgende behov for et øget internationalt engagement til stabilisering i regionen.

I denne artikel analyseres for det første Det Arabiske Forår og dets dynamikker samt de dybe udfordringer, det skaber. For det andet analyseres de grundlæggende konsekvenser for den diplomatiske gerning i Mellemøsten i form af mere komplekse opgaver, nye udfordringer og vanskeligere arbejdsvilkår.

## **Regimer under stadig stigende pres**

Det Arabiske Forår i 2011 ramte det meste af Mellemøsten og Nordafrika med en omfattende bølge af protester mod de siddende regimer og deres manglende evne til at leve op til befolkningernes levevilkårsforventninger. Der er ikke tale om én protestbølge, men om flere med grundlæggende forskellige ophav og mål. Protesterne begyndte i de store byer og blev organiseret af unge primært fra middelklassen med krav om politiske og økonomiske reformer og regimeskift til et mere demokratisk styre. Mange steder bredte protesterne sig fra de unge i byerne til de store, fattige grupper i byernes randområder og på landet med krav om meget konkrete levevilkårsforbedringer, men med helt andre politiske forventninger. I disse protester spillede de muslimske brødre eller lignende religiøst-baserede grupper en stor rolle. I visse lande udviklede protesterne til et mere sekterisk udtryk i form af mindretalsgruppers krav om magtdeling, som f.eks. shia-gruppers prote-

ster i Bahrein, Saudi-Arabien og Yemen og sunni-gruppers utilfredshed med shiitisk dominans i Irak, Yemen og Syrien.

Mellemøstens monarkier og autokratier kan helt eller delvist karakteriseres som *rentier-stater*, der henter deres primærindtægter fra eksterne kilder snarere end fra befolkningen gennem skat, hvad enten det er fra olieproduktion, som i tilfældet Golflandene, eller fra økonomisk støtte udefra, som i tilfældet ressourcefattige lande som f.eks. Jordan (Beck, 2013). I den situation er regimets primære fokus at pleje de eliter, der understøtter autokraten og som er direkte involveret i den eksterne indtægtssøgning. Regimestøtter tilbydes stillinger til høje lønninger i en oppustet stat, hvor forfremmelseskriterierne er alder og forbindelser snarere end formåen og resultater. Selv om korrupsion og ineffektive bureaukratier er blandt befolkningernes væsentligste kritikpunkter, er bureaukratierne blevet mere ineffektive siden 2011, ikke mindre (Economist, 2014). Forsøg på at overgå til meritbaserede ansættelser i Egypten og Libanon er f.eks. kollapsede på grund af faren for at tippe den delikate balance mellem forskellige konkurrerende eliter. Samlet set er der tale om en helt anden form for økonomisk omfordeling i autokratiske eller semi-autokratiske regimer, der fokuserer på at binde eliterne i et afhængigheds- og loyalitetsforhold til monarken eller autokraten. Det betyder, at et regime ikke bare kan afskaffe korrupsion eller nepotisme/favoritisme, fordi det er helt afgørende elementer i, hvordan et regime binder eliten til sig. I forhold til den brede befolkning forventes staten kun at levere basale serviceydelser som skoler, hospitaler og subventionerede priser på benzin og brød.

Indebyrden er, at statssektoren er langt større end den private sektor, at regimerne er dybt infiltreret i økonomien og topstyrer alle udviklingsprocesser i landet. Den elite-dominerede stat antager sit »eget liv«, der ikke har nogen interesse i en stærk privatsektor eller i

en udvikling væk fra elitens monopolistiske greb om staten og dens ressourcer. Det betyder derfor også at mange økonomiske sektorer er vanskeligt tilgængelige for den brede befolkning, der holdes fastlåst i primærsektoren, småhandel og småproduktion.

### **Presset fra en dynamisk modernisering og globalisering**

De statiske autoritære regimer i Mellemøsten udsættes for et stadig større pres fra dynamiske moderniserings- og globaliseringsprocesser, fordi netop det er med til at udvikle et samfunds værdier fra traditionelle værdier, over sekulært-rationelle-værdier til selvopfyldelsesværdier (World Values Survey, 2014). Mellemøsten er karakteriseret ved et stort spænd mellem de brede fattige gruppers traditionelle værdier og middelklassens og eliternes sekulært-rationelle og selvopfyldelsesværdier, men også af en høj grad af politisering af disse værdisæt. Det skaber stadig større spændinger både mellem befolkningsgrupperne i regionens samfund og mellem befolkning og de statiske regimer.

Globaliseringen har tilføjet en ekstra dimension til moderniseringen, fordi det skaber stadig mere åbne samfund, accelererer moderniseringsprocesserne og gør det endnu sværere for autokratier at holde deres land i repressiv kontrol. Åbne samfund skaber flere aktørgrupper, der har indflydelse, og systemets evne til at modstå pres for omvæltninger kommer mere og mere til at hænge mere sammen med evnen til at holde sammen på et repressivt sikkerhedsapparat.

En måde at forklare sammenhængen mellem globalisering, udvikling og ustabilitet på er den såkaldte »J-curve«. J-kurven er i den »politiske« udgave opfundet af Ian Bremmer og er et mål for den ustabilitet, der hænger sammen med overgangen fra mere lukkede til mere åbne samfund (Bremmer, 2011). Hvis man indsætter stabilitet på y-aksen i et diagram og åbenhed på x-aksen, vil der frem-

komme en kurve, der minder om bogstavet J, der er halvvejs væltet ned til højre. De fleste lande starter som lukkede og stabile samfund og ender som åbne og endnu mere stabile samfund end før. Men mellem de to punkter er der en mere turbulent overgangsperiode: når åbenhed stiger, falder stabilitet indtil et punkt, hvor stabilitet igen begynder at stige i takt med øget åbenhed.

Bremmer peger på, at Mellemøsten fra at være lukket og afskåret fra globaliseringen inden for de seneste år er gået over til en markant åbning med større adgang til uddannelse/information, medier og rejse samt større økonomisk integration med omverden, om end de er forblevet politisk lukkede. Den øgede åbning fører i øjeblikket landene ned ad J-kurven i retning af større ustabilitet, og spørgsmålet er, hvornår bunden nås og udviklingen vender. Byrden er, at overgangsprocesserne i Mellemøsten vil vedblive med at skabe ustabilitet i den kommende periode.

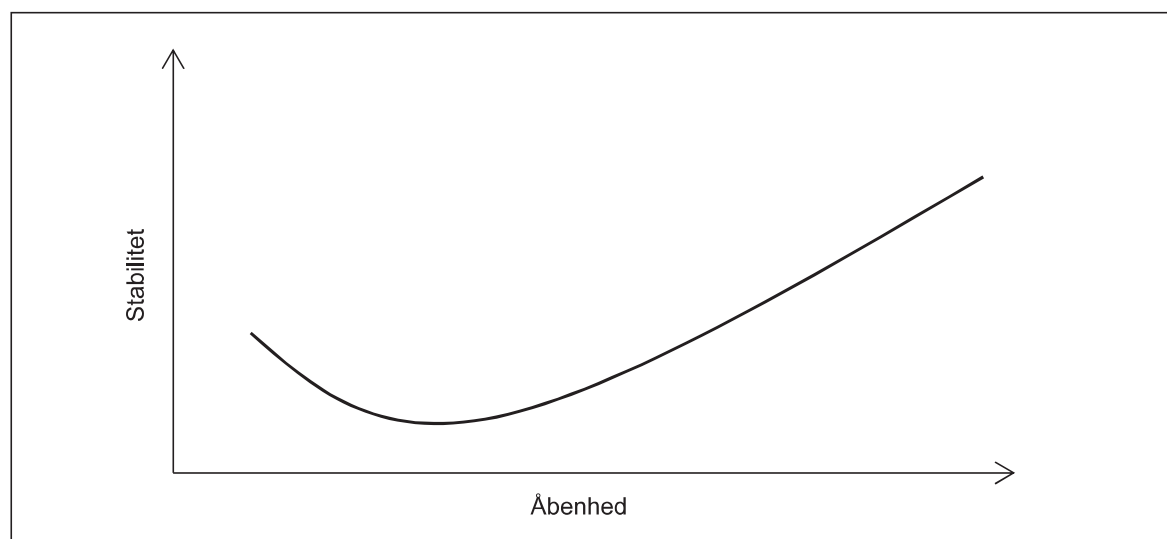
#### **Presset fra ungdomspukler og stræben efter værdighed**

Forskere peger på ungdomspukler som en væsentlig strukturel årsag til voldelige uro-

ligheder, ikke mindst fordi det kan mobilisere unge til at starte de protester, der i kombination med andre faktorer kan vokse til en egentlig opstand (Wrigley, 2010). En ungdomspukkel opstår, når mindst 30 pct. af en befolkning hører til »the fighting age cohorts« på mellem 15 og 29 år. I Mellemøsten er den ratio netop 30 pct., eller over 100 millioner unge i regionen. Da faderen typisk kun kan nedarve 1-2 jobs til sine sønner og landets økonomi ikke kan ekspandere arbejdsmarkedet i samme tempo som befolkningstilvæksten, skaber det en kritisk gruppe af »vrede unge mænd« uden arbejde og muligheder og med lavt selvværd i marginen af samfundet. Uden arbejde og stabil indkomst har unge mænd vanskeligt ved at blive gift og har derved ikke legal adgang til sex. Kun 50 pct. af mænd i kategorien 25-29 år er gift, og en hel række undersøgelser peger på giftermål som unge mænds vigtigste bekymring. Ud over den åbenlyse frustrationsfaktor kan det føre til stigende emigration og massiv tilførsel af rekrutter til organiseret kriminalitet og væbnede/radikaliserede grupper (Urdal, 2004).

Værdighed er en central faktor for en persons holdninger og udsyn, særligt for de unge. Re-

*Figur: Ian Bremmers J-kurve*



volutionen i Tunesien i 2011 fandt f.eks. sted under sloganet »værdighed før brød«. I den arabiske optik indeholder begrebet »værdighed« to aspekter: (1) individets værdighed i forhold til autokrater, der fratager borgere, familier og klaner rettigheder og indflydelse og behandler dem med foragt; og (2) den kollektive stolthed over sit land og det at være araber, som samme autokrater bringer til skamme ved deres korruption og ineffektivitet. Trangen til værdighed er en stor del af baggrunden for, at fundamentaliserede cirkler kan indtage både klanernes og statens sociale rolle for det brede fattige flertal og skabe en ny slags værdighed i fattigdommen.

### **Presset fra økonomisk stagnation og socio-økonomisk krise**

Mellemøsten har haft verdens højeste befolkningstilvækst (i perioden 1950-2000 voksede MENA-regionens befolkning gennemsnitligt 2,7 pct. hvert år), verdens højeste arbejdsløshedsrater (MENA-regionens ungdomsarbejdsløshedsrater er i 2014 ifølge »International Labour Organization« oppe på 28-30 pct. i forhold til et globalt gennemsnit på 13 pct.) og har fortsat en stagnerende økonomisk udvikling, som med undtagelse af Golf-landene dårligt står mål med befolkningstilvæksten (Verdensbankens seneste forventning over den økonomiske vækst i MENA-regionen i 2015 er 2,8 pct. (mod 2,2 pct. i 2014 og 0,4 pct. i 2013, Verdensbanken, 2015a). Den økonomiske stilstand skyldes en kombination af autokraternes nepotistiske monopolisering af økonomien, som begrænser konkurrencen og lukker markeder, og den forværres af regionens konflikter og af den regionale magtkamp, som hæmmer de regionale økonomiske og handelsmæssige relationer, og den påvirkes endelig ikke mindst af udsving i den globale økonomi.

Den relativt lave økonomiske vækst vil medvirke til at fastholde et forandringspres nedefra, men vil også medvirke til at gøre gradvise politiske, økonomiske og sociale reformpro-

cesser vanskeligere, fordi selv velmenende politiske repræsentanter vil have svært ved at levere på befolkningens levevilkårsforventninger. Mellemøstens lande har brug for økonomiske vækstrater, der er væsentlig højere end befolkningstilvæksten – formentlig mindst 5 pct. per år – for at befolkningen kan føle en positiv effekt i form af forbedrede levevilkår og bedre adgang til arbejde. Det er den simple konklusion i en Verdensbank-rapport, at MENA-regionen skal skabe 44 mio. nye jobs frem til 2050 for at absorbere den demografiske tilvækst (Verdensbanken, 2009).

### **Regionens massive udfordringer for det internationale samfund og diplomatiet**

I den kommende periode vil regionen skulle håndtere en række store udfordringer, som i væsentlig grad vil påvirke behovet for internationalt engagement i regionen og grundlæggende vil forandre den måde, det internationale samfund og derved også diplomatiet må forholde sig til regionen.

En første udfordring er, at regionen fortsat vil være fastlåst i en ond cirkel af dårlig regeringsførelse og relativ økonomisk stilstand, der vil skabe stadig større sociale spændinger og derved lægge grunden til ny ustabilitet med mulighed for nye regimesammenbrud og afledte konflikter. Presset for omvæltninger kommer, når regimerne ikke kan levere, og det vil være reglen snarere end undtagelsen i den kommende periode. Dilemmaet for regimerne er simpelt: at svare igen med mere repression, og derved øge sandsynligheden for uro og revolution, eller at sætte ind med reelle reformer, som udfordrer eliternes privilegier, og som derfor i sig selv vil true regimerne. Det kan føre til meget forskellige udfald.

I den kommende periode vil en første gruppe af lande i Mellemøsten og Nordafrika bevæge sig på grænsen af regimesammenbrud og/eller være i fare for at blive fejlslagne stater. Denne gruppe omfatter i øjeblikket blandt andet Syrien, Irak, Libyen og Yemen. Også

Egypten og Algeriet har potentialet til at bevæge sig ned i denne gruppe. Nogle lande i en anden gruppe sætter ind med begrænsede reformprocesser, særligt på de økonomiske og sociale områder, og søger at balancere modsatrettede pres fra deres egne eliter på den ene side og de brede befolkninger på den anden side. For denne anden gruppe er spørgsmålet, om de kan eller vil reformere sig hurtigt nok og om de formår at accelerere den økonomiske udvikling i forhold til befolkningspresset for politisk og økonomisk inklusion og levestandardforbedringer. Denne gruppe omfatter lande som Marokko, Algeriet, Jordan, Bahrein, De Forenede Arabiske Emirater, Saudi-Arabien, Oman og Kuwait. Endelig er der en mindre tredje gruppe af lande, der allerede er under en eller anden grad af politisk, økonomisk og social udvikling, såsom Tunesien og Libanon, eller som er underlagt andre dominerende dynamikker, som f.eks. Det Palæstinensiske Selvstyre. De vil blive presset af ustabiliteten og af den økonomiske stagnation i regionen omkring dem.

En anden udfordring er udviklingen i og mellem regionens fire stormagter, Iran, Tyrkiet, Saudi-Arabien og Egypten. De væsentligste effekter af den igangværende regionale sunni/shia-konflikt, der skaber stigende spændinger i et bælte fra Iran til Middelhavet, og som i øjeblikket udkæmpes som proxy-krig i Yemen, Irak og Syrien, er for det første en cementering af de autokratiske regimer og derved af regionens onde cirkel af dårlig regeringsførelse og økonomisk stilstand, for det andet en forværring af den regionale ustabilitet med en generel regional økonomisk afmatning til følge samt endelig for det tredje en eskalation af sekteriske spændinger og proxy-krige med betydelige demografiske forskubninger og en *de facto*-etablering af nye grænser langs sekteriske skillelinjer, som udfordrer de nuværende statsgrænser.

En tredje udfordring er den stigende radikaliserings i regionen og det større råderum

for ekstremistiske grupper. De autokratiske regimers evne til at fastholde sit greb om regionen med begrænsede reformer, skin-demokratiske processer og kosmetiske regeringsudskiftninger har i høj grad været med til at underminere den folkelige tiltro til demokratiske processer og er en væsentlig del af årsagen til den tiltagende radikaliserings i regionen, som helt afviser den demokratiske model. Radikaliserings er ikke primært drevet af religiøs fanatisme, den er politisk og hænger tæt sammen med den manglende politiske udvikling i regionen. Hvor den sekulære opposition primært har været middelklasse-baseret, er den religiøst-baserede opposition særligt vokset frem efter kommunismens fald og har rod blandt regionens brede fattige grupper. Regimernes succes i at underminere den moderate opposition, herunder den mere moderate islamistiske opposition omkring de muslimske brødre, ligger bag den bølge af radikaliserings, som regionen aktuelt undergår. Oppositionen overgår i stigende grad til mere ekstremistiske religiøse grupper (salafister), og radikaliserings fremstår for alt for mange som den eneste reelle opposition til de siddende magthavere.

En fjerde udfordring er den stigende vandmangel, der i den kommende periode vil forværre regionens kriseparametre og i stigende grad være et element i regionens konflikter (Maddocks et al., 2014). Vandmangel vil i løbet af de næste årtier betyde øget behov for fødevarerimport, tvinge flere folk fra landområder til byerne, hæve vand- og fødevarerpriser og potentielt betyde faldende levestandard og drive større befolkningsgrupper ned i fattigdom. Mellemøsten og Nordafrika har 6,3 pct. af den globale befolkning, men kun 1,4 pct. af verdens ferskvandsressourcer. Knap halvdelen af verdens vand-fattigste lande vil være at finde i Mellemøsten. Fordelingen af vand har længe været en parameter i f.eks. den israelsk-palæstinensiske konflikt, i de aktuelle Syrien- og Irak-krige og i Houthis oprøret i Yemen.

### Diplomatens nye udfordringer

I det »gamle Mellemosten« før Det Arabiske Forår begrænsede diplomatiets rolle sig i kernefunktionen til det »kremlologiske«. Politik var *top-down*, og diplomatens interessefelt koncentrerede sig om toppen og magtspillet, mens »bunden« og dens dynamikker ofte blev negligeret, fordi den ikke blev set som politisk relevant. Magt var koncentreret i hænderne på ganske få, og skulle man gøre sig begreb om at forstå magtprocesser i landet eller regionen – eller prøve at influere herpå – gjaldt det om at forstå ledernes interesser, personligheder og indbyrdes rivalisering. Der var typisk et klart magthierarki: indenrigsministeren, forsvarsministeren og sikkerhedscheferne var de reelle regimebevarende magthavere, mens de økonomiske ministerposter typisk var det pæne udstillingsvindue udadtil og besat med personer, der kommunikerede godt med eksterne partnere, som f.eks. Verdensbanken, EU og vestlige diplomater. Sektorministre (f.eks. for vand, uddannelse og sociale affærer) kunne sagtens være fra oppositionen for give landet et figenbladsskær af inklusivt demokrati.

Situationen er en anden i dag. Selv om autokratiernes magt er blevet eroderet over en længere periode, var det alligevel Det Arabiske Forår, der for alvor gjorde det klart, at politik ikke længere kun er *top-down*, men i stadig stigende grad også *bottom-up*. Det er et nyt grundvilkår, at balancen mellem stat og samfund har ændret sig radikalt med flere politisk-relevante aktører uden for statens kontrol, som vil interagere på tværs af grænser og blive inspireret globalt. Det betyder, at diplomaten må interessere sig for et langt bredere felt af aktører og prøve at forstå meget bredere processer end før.

Det skaber nye dilemmaer for diplomaterne, ikke mindst over for nye politiske aktører, som regimerne søger at fastholde som illegitime. Men det er ikke længere muligt at agere i den nye politiske kontekst uden at kende og

have kontakt til politiske aktører »på bunden«, som for størstedelens vedkommende er islamistiske som f.eks. de muslimske brødre, deres pendant Hamas for palæstinenserne eller deres shiitiske pendanter i Libanon, Irak, Syrien og Yemen med forbillede i det libanesiske Hizbollah. Regimerne og de sekulære elitegrupper i byerne binder ofte mentale bånd til det diplomatiske korps, og derfor betyder diplomatiets reaktioner på udviklinger i opholdslandet også meget. Et diplomati, der udelukkende koncentrerer sig om de pæne aktører og de stuerene lokale NGO'er og politiske oppositionsgrupper, medvirker til at holde et regime fastlåst i en farlig eksklusionspolitik over for de reelle oppositionsgrupper og afskriver sig muligheden for at medvirke til at moderere aktører og gøre politikker mere inkluderende. Effekten er tydelig: jo større polarisering i et samfund, jo større ustabilitet, og i takt hermed opstår tendensen til de såkaldte »green zones«, hvor eliterne samler sig i sikre, men isolerede områder. Borgerkrigen i Gaza i 2007, hvor Hamas tog magten fra Det Palæstinensiske Selvstyre, er et eksempel på en sådan polarisering, der koger over. Hamas vandt regeringsmagten ved et valg i januar 2006, men blev nægtet retten til at danne regering med stiltiende international accept, og en manglende forståelse for udviklinger og aktører »på bunden« forstærkede denne politik. Polariseringsen voksede, og til sidst kaldte palæstinenserne selv regeringsområdet i den grønne zone i Gaza City for »the dream zone« – beslutningerne, der kom ud derfra, havde ingen relevans uden over zonen selv. Det hele kulminerede, da Hamas simpelthen tog magten mod numerisk meget større regeringsstyrker i en borgerkrig, der kun varede i tre dage. Det samme spørgsmål gør sig nu gældende for den mere radikaliserede og systemafvisende opposition – salafisterne, der er blevet styrket ved de muslimske brødres vanskeligheder ved at få adgang til den politiske scene via de demokratiske processer.

Et andet dilemma er det voksende problem

med håndteringen af ekstremister og deres mulige kontakter eller støtte til egentlige terrorgrupper, den opbakning, de får fra lokalbefolkningen, og ikke mindst de bånd, de danner til diasporagrupper i vor egen verden. Ofte er opfattelsen hos os af sådanne bevægelser, og hvordan de skal håndteres, meget politiseret og sort/hvid, mens den set tættere på helt naturligt opfattes mere nuanceret. Diplomaten skal derfor hele tiden bevæge sig på en grænseflade og skal finde måder at støtte udviklingen af politikker på, der mest effektivt kan håndtere de forskellige sider af udfordringen fra ekstremisme. På mange måder eksemplificerer den tiltrækning, som ISIS udgør på alt for mange unge muslimer, udfordringerne fra den globalisering af værdisæt i forskellig retning, der præger Mellemøsten. Det viser tydeligt, at dynamikker i Mellemøsten kan finde vej til vore breddegrader og mobilisere på et radikaliseret værdisæt, mens den massive tilgang af »fremmede krigere« fra hele verden har givet ISIS den støtte, der har gjort det muligt at vokse sig til regionens hidtil største ekstremistiske bevægelse.

Det Arabiske Forår og Syrien-krigen øger behovet for, at ambassader og diplomater i regionen opbygger brede kontaktnetværk for at kunne analysere situationen og informere om aktører, deres holdninger. Det er nødvendigt, ikke mindst for at regeringen, Udenrigsministeriet og andre relevante aktører i Danmark har det bedst mulige grundlag for at kunne udvikle dansk politik og danske holdninger og for at kunne bidrage til en dansk støtte af EU's indsats og internationale tiltag for at finde en politisk løsning på Syrien-konflikten. Det er ikke længere nok kun at forstå f.eks. den syriske regerings holdninger og politikker; det er vigtigt at kende og forstå den nye myriade af aktører på den syriske militær-politiske scene og ikke mindst også i hele regionen for at kunne analysere og forstå, hvor konflikten bærer hen og hvordan den kan håndteres. Dette eksemplificeres f.eks. af udnævnelsen i 2013 af en dansk særlig

repræsentant til den syriske opposition, der netop skal varetage kontakten til de nye syriske politiske eksilgrupper i Tyrkiet. Med den sekteriske konflikt i Mellemøsten, der er opstået som følge af krigene i Irak og Syrien, er det også centralt at kunne forstå dynamikkerne mellem regionens religioner og etniske grupper. En dansk virksomhed blev for eksempel fanget i et internt opgør mellem sekteriske grupper i Libanon, hvor den ene side kontrollerede fagansvaret for en større konstruktionsopgave og den anden side kontrollerede finansministeriet, som skulle foretage udbetalingerne på kontrakten. Magtkampe mellem de to sider gjorde, at betalinger ikke blev iværksat og hele kontrakten var i fare. Uden et dybt kendskab til de sekteriske dynamikker og uden et bredt netværk til at presse en positiv beslutning igennem ville det ikke have været muligt at nå en løsning i sagen. Det giver behov for at have fingeren på pulsen og for kontakter med et noget bredere felt af aktører end tidligere.

#### **Diplomatens mere komplekse opgaver**

Syrienkonflikten har vist, hvor meget en naboregion som Europa kan blive ramt af udfaldet fra blot én konflikt. Tre effekter fremstår tydeligt: den største humanitære krise siden Anden Verdenskrig med massiv migrationsbølge mod Europa, ISIS' super-ekstremistiske såkaldte Kalifat i Irak og Syrien med en mobilisering og spredning af radikalisme og terrorisme også til Europa og en regional sunni/shia-konflikt, der rykker hele regionen dybere ned i krise med dybe politiske, økonomiske og sociale effekter i og udover regionen. Hvis en skrøbelig stat som Egypten med mere end 80 mio. indbyggere går ned i intern konflikt, kan effekterne på regionen og Europa blive så meget større. Hvis en hel stat med alle dens ressourcer kommer under kontrol af en ekstremistisk gruppe, kan også det potentielt set blive en udfordring for Europa på samme niveau som eller større end den, som ISIS i øjeblikket byder det internationale samfund.

Før omvæltningerne satte ind, koncentrerede diplomatiet sig i det store hele om »klassiske« diplomatiske opgaver i regionen, som f.eks. eksportfremme, håndtering af bilaterale politiske og diplomatiske sager, sikkerhedspolitisk monitorering og borgerservice, politisk og økonomisk rådgivning og diplomati samt kulturelt samarbejde. I de fleste lande i regionen spillede eksportfremme den største rolle, og Danmark havde i en periode et stigende handelssamkvem og eksport til regionen og vandt en række større kontrakter.

Siden Det Arabiske Forår, og ikke mindst siden Syrien-krigen startede, har mellemøstlige ambassaders og danske diplomater skullet støtte et meget bredere opgavefelt ved siden af de andre opgaver. Siden 2012 er den danske humanitære indsats til at stabilisere forhold for syriske flygtninge i nabolandene, ikke mindst i Libanon og Jordan, mangedoblet. Det kræver en helt anden deltagelse fra ambassadernes side i monitorering og koordination med lokale og internationale humanitære aktører for at kunne informere og rådgive Udenrigsministeriet bedst muligt om indsatsen, og det på et område, som ikke har været et »normalt« arbejdsområde for diplomater i regionen. Danske NGO'er engagerer sig også i den humanitære indsats, og det kræver et nyt og dybt engagement til støtte og koordination. Dansk Flygtningehjælp har for eksempel i de første år af Syrienkrigen været den største internationale humanitære NGO engageret i Syrien og i Libanon med en massiv indsats. Samtidig har Danmark iværksat en række støtteprogrammer i regionen og leder et større EU-program til at skabe stabile forhold for syriske flygtninge i nabolandene til Syrien, således at det gøres muligt for dem at forblive i nærområdet. Også det kræver en helt ny og større indsats til at monitorere og koordinere indsatsen med andre lokale partnere.

Diplomatens sikkerhedspolitiske virkefelt har udviklet sig fra det klassiske (krig og fred mellem stater) til et noget mere komplice-

ret og broget billede. Siden 2012 er danske statsborgere rejst ned for at deltage i Syrienkrigen, de fleste med ekstremistiske grupper som f.eks. ISIS og Jabhet anNusrah, men også nogle for Den Frie Syriske Hær og på den anden side af frontlinjen for det syriske regime. Ofte er familierne til de yngre såkaldte »fremmede krigere« ulykkelige over situationen, og et antal af de danske fremmede krigere er blevet dræbt i kamp eller er blevet tilbageholdt i regionen. Det skaber helt nye og vanskelige borgerserviceopgaver. Flere danskere er blevet kidnappet i forbindelse med konflikten, både i Syrien og Libanon, hvilket også betyder helt nye og krævende opgaver og stiller store krav om intensive kontakter med lokale myndigheder og andre. I 2014 engagerede Danmark sig i koalitionen mod ISIS og sendte kampfly til Golfen og danske soldater til Irak, hvilket betyder etablering af helt nye bilaterale aftaler mellem Danmark og værtslandet, overflyvning af en række lande med kampfly og bistand til de danske styrkers ophold i regionen.

#### **Diplomatens vanskeligere arbejdsvilkår**

Ambassader i Mellemøsten og Nordafrika har generelt været vant til en relativt stabil arbejdssituation med undtagelse af de krige, der har ramt regionen, der enten har været så korte, at effekten på den diplomatiske funktion har været begrænset, som f.eks. krigen mellem Israel og dets nabostater, eller så lokaliserede, at ambassaderne kunne trækkes tilbage til et naboland, som f.eks. i Libanon under borgerkrigen 1975-90.

Siden 2000 har der været en generel stigning i antallet af danske ambassader i sikkerhedsmæssigt udfordrede områder, og det skaber store sikkerhedsudfordringer. I 2002 brød Den Anden Intifada ud på Vestbredden og i Gaza, og Det Danske Repræsentationskontor i Ramallah lå i bogstaveligste forstand midt i frontzonen. Ambassaden i Bagdad blev genoprettet i 2004 efter Irak-krigen og blev sammen med andre ambassader direkte mål

for ekstremistiske grupper i takt med stigningen i ustabiliteten i landet. Ambassaden i Beirut blev genåbnet i 2007, året efter krigen mellem Israel og Hizbollah i 2006 og i en generelt ustabil periode, som blev markant forværret efter Syrien-krigens udbrud. I 2011 blev sikkerhedssituationen for ambassaden i Damaskus også vanskelig i takt med at opstanden mod Assad udviklede sig til et oprør, og i 2012 blev ambassaden evakueret til Beirut med korte missioner tilbage til Damaskus. Et antal danske ambassader og kontorer blev angrebet under Muhammed-krisen i 2006, og danske repræsentationer og diplomater har siden måttet leve med et generelt større sikkerhedsstrusselsniveau, hvilket blev tydeliggjort ved alQaedas angreb på den danske ambassade i Islamabad i 2008. Med Det Arabiske Forår har ustabiliteten – og usikkerheden om, hvornår nye uroligheder bryder ud – spredt sig til andre dele af Mellemøsten, og udfordringerne med funktion i sikkerhedsmæssigt udfordrede områder er nu blevet normen snarere end undtagelsen.

Sikkerhedsudfordringerne har stor betydning for den fysiske indretning af ambassader og boliger, for hvordan arbejdsopgaverne løses og for behovet for at kunne analysere sikkerhedsudviklinger og -udfordringer med henblik på at kunne støtte andre danskere, danske kommercielle interesser i området og diplomaterne selv.

Der er for det første en meget større bevidsthed om at placere ambassader i de mest sikre områder af en hovedstad og indrette dem på en måde, så angreb bliver vanskeliggjort. Da en bilbombe sprang i Beirut i december 2013, var det bombefilm på vinduerne, der reddede medarbejderne på det svenske ambassadekontor fra at blive ramt af tusindvis af glasstumper. Det er i høj grad etableringen af en sikkerhedsafstand fra indgang til ambassadebygning, der gjorde, at bilbomben mod den danske ambassade i Islamabad i 2008 aldrig nåede frem til ambassadebygningen, hvor ho-

vedparten af medarbejderstaben befandt sig. Da kampene stod tæt på Damaskus' centrum i efteråret 2012, flyttede medarbejderne væk fra ydervinduer og fra den øverste etage, som i værste fald kunne blive ramt af mortergranater fra en frontzone, der lå blot to kilometer væk på tidspunktet.

Et andet spørgsmål er, hvordan arbejdsfunktionerne udføres. Det var det forhold, at køretøjet var armeret og kunne modstå skud, der sammen med den lokale chaufførs sikkerhedsuddannelse og ekspertise gjorde, at en bil med flere danske diplomater slap uskadt igennem til sikkerhed, da den faldt i baghold på Vestbredden i 2004 og blev ramt af et større antal skud. Mange steder i regionen ville det ikke være muligt at gennemføre de diplomatiske funktioner uden armerede køretøjer, og i dag er sådanne biler normen ved ambassaderne snarere end undtagelsen. Men køretøjet er ikke i sig selv nok; både chauffører og medarbejdere skal have træning i, hvordan man forholder sig ved pludseligt opstående sikkerhedssituationer, og der skal udarbejdes procedurer og bestemmelser for at skabe sikre arbejdsforhold og ikke mindst for transport. Libanon er blevet ramt af bombekampagner og en generelt højere ustabilitet, i takt med at Syrien-krigen har delt den libanesiske befolkning i to lejre og har trukket libanesiske militser ind i krigen i Syrien. Men visse områder er mere sikre end andre, og en standardprocedure er for eksempel at undgå områder, der erfaringsmæssigt kan være usikre. Under missioner fra Beirut til Damaskus, mens byen var belejret af oprørere, var der altid fragmentationsveste (ofte lidt misvisende kaldet »skudsikre veste«) og hjelme samt udvidet førstehjælpsudstyr med i bilerne, og missionerne blev gennemført efter tætte konsultationer med partnere med sikkerhedsfolk på stedet og ofte i konvoj med andre køretøjer, således at hurtig undsætning var mulig, hvis et køretøj af en eller anden grund skulle få forfald. De mest udsatte poster tilknyttede ofte professionelle sikkerhedskoordinatorer,

og missioner kan om nødvendigt gennemføres med støtte fra lokale sikkerhedsfirmaer.

Et tredje spørgsmål er behovet for at have et meget dybere og mere »hands on« kendskab til sikkerhedssituationen i opholdslandet og dens mulige udviklinger. Det er en væsentlig del af en ambassades virke at kunne støtte danskere og danske kommercielle interesser i udlandet, ikke mindst i usikre områder. Ambassader må i dag opbygge en kapacitet til konstant monitorering af sikkerhedssituationen og må opbygge netværk, der løbende kan give informationer om sikkerhedsudviklinger, og som kan medvirke til en analyse af mulige udviklinger i sikkerhedssituationen. Nogle af de største opgaver af den art, som en dansk ambassade har ydet danskere i nød i usikre områder, er evakueringen af over 5000 danskere fra Libanon under krigen mellem Israel og Hizbollah i 2006.

### **Regimer eroderer og guerilla-diplomaten træder til**

I en samlet betragtning vil presset på de mellemøstlige og nordafrikanske regimer for levilkårsforbedringer og politisk og økonomisk inklusion stige i den kommende periode. Det er et nyt grundvilkår, at regimernes magt og autoritet er eroderet, og at de ikke længere råd til at fastholde adgangen til jobs og pris-subsidier i en opsvulmet offentlig sektor, som tidligere var grundlaget for at holde eliter og befolkning i passiv accept. Autokratierne skal derfor finde nye måder at understøtte deres magtposition på, og for indeværende er det at indgå alliancer med middelklassen og minoriteter og ikke mindst også med det internationale samfunds diplomatiske repræsentanter. Men det holder fortsat det store fattige flertal uden for adgang og indflydelse, skaber en farlig polarisering af de mellemøstlige samfund og gør risikoen for voldelige omvæltninger så meget større.

Den primære politiske udvikling i Mellemøsten vil derfor i den kommende periode med

nogle undtagelser næppe udvikle sig mod egentlige demokratier med åbne økonomier, men kan i bedste fald forme sig som en evolution fra autokratiske regimer, der holder udviklingen tilbage og fordeler ressourcer til de få, til autokratier med visse demokratiske elementer, der giver større rum for økonomisk udvikling og med en bedre økonomisk fordeling. Det kan skabe grundlag for en stabilisering og videre politisk, økonomisk og social udvikling i de følgende faser. I værste fald vil Mellemøsten og Nordafrika blive fastholdt i politisk, økonomisk og social stilstand med ustabilitet, stadig større spændinger og stigende radikaliserings til følge og med mulighed for nye, revolutionære omvæltninger med flere radikale regimeskift.

Det er en normal og menneskelig reaktion over for komplicerede og langvarige konflikter, der viser sig svære at håndtere og løse, at isolere problemerne – sætte en osteklokke ned over konflikten – og lade parterne selv kæmpe det ud. Problemet er selvfølgelig, at det sjældent kan lade sig gøre at isolere sig selv fra konsekvenserne af konflikter og ustabilitet, hvilket Syrien-krigen er et tydeligt eksempel på. Dybere engagement i Mellemøsten og Nordafrika – både diplomatisk og med forskellige direkte engagementer – vil i den kommende periode ikke rigtig være et valg for det internationale samfund, det vil være et *must*.

Udviklingen over de seneste år viser, hvordan diplomatens funktion i denne tumultariske region har ændret sig fra en etableret norm – den klassiske diplomat – til en type diplomat, som den canadiske tidligere diplomat Daryl Copeland beskriver som »guerilla diplomat« (Copeland, 2009). En diplomat, der efter behov skal kunne håndtere et helt nyt sæt af opgaver og engagere sig fleksibelt og pragmatisk på alle niveauer og med meget forskellige aktører – fra præsident til gadesælger – med ét mål for øje: hvordan sikres vore interesser bedst muligt i den mere dif-

fuse og anarkiske kontekst, som kendetegner en del af verden midt i en større omvæltning. Den udvikling af den diplomatiske funktion vil blive accentueret i de kommende år, og ikke kun i Mellemøsten.

Arbejde i en ustabil og sikkerhedsmæssigt uforudsigelig region betyder en hel del om-lægninger både af ambassadernes fysiske rammer og af arbejdsrutiner for ambassade-personalet, og det sætter fokus på behovet for et større fokus på sikkerhedssituationen og på muligheder for at mitigere de udfordringer, der er. Det er en del af vilkårene for at kunne arbejde i en region, der er – og vil være i en tid endnu – inde i en voldsom omvæltnings-proces, der ikke kan undgå at påvirke vore egne breddegrader på en lang række områder!

#### Note

1. Rolf M.H.P. Holmboe er tidligere dansk ambasadør i Syrien, Libanon og Jordan (2012-2015) og dansk repræsentant til Det Palæstinensiske Selvstyre (2005-2009).

#### Litteratur

- Beck, Michael (2013), »Corruption as a Pillar of the Politico-Economic Systems of the Middle East«, paper delivered for the conference on »Corruption and Citizenship in the Arab World«, organized by the Visions Center for Strategic and Development Studies«, Amman, Jordan, February 11 to 13.
- Bremmer, Ian (2011), »The J-curve Hits the Middle East«, *Financial Times*, 16. februar.
- Copeland, Daryl (2009), *Guerrilla Diplomacy. Re-*

*thinking International Relations*, London: Lynne Rienner Publishers.

Economist, The (2014), »Friends in High Places – How Cronyism Undermines Growth, Jobs and Competition«, 11. oktober.

Maddocks, Andrew, Robert Samuel Young og Paul Reig (2015), »Ranking the World's Most Water-Stressed Countries in 2040«, World Resources Institute, august.

Momani, Bessma (2015), *Arab Dawn*, Toronto: University of Toronto Press.

Muasher, Marwan (2015), *The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism*, New Haven and London: Yale University Press.

UNDP (2002), »Arab Human Development Report 2002«, New York: UNDP.

Urdal, Henrik (2004), »The Devil in the Demographics: the Effect of Youth Bulges on Domestic Armed Conflict, 1950-2000«, social development papers, no. 14, Conflict Prevention and Reconstruction, Washington: World Bank.

Verdensbanken (2009), »A New MENA Report. »Shaping the Future«: A Long-Term Perspective of People and Job Mobility for the Middle East and North Africa«, marts, Washington: World Bank.

Verdensbanken (2015a), »Economic Outlook for the Middle East and North Africa«, oktober, Washington: World Bank.

Verdensbanken (2015b), »Jobs or Privileges : Unleashing the Employment Potential of the Middle East and North Africa«, Washington: World Bank.

Wrigley, Patrick (2010), *Youth Bulges in the Middle East and North Africa: Risk or Asset?*, MENA Knowledge and Learning Fast Brief Series 74, Washington: Verdensbanken.

World Values Survey (2014), [www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSCContents.jsp).