

Indholdsfortegnelse

Abstract	1
1. Indledning.....	1
1.1. Problemformulering	1
1.2. En note om samtiden.....	1
1.3. Specialets disposition	1
2. Overvejelser om specialets kilder og metodologi.....	1
2.1. Udvælgelse af kilder	1
2.2. Analysestrategi	1
3. Demokratisering i Mellemøsten - Et fatamorgana?.....	1
3.1. Post-demokratisering.....	1
3.2. Islam - betydningen af en religion	1
3.3. Normalisering af Mellemøsten	1
3.4. Huller i historien.....	1
3.5. Nye perspektiver på vestlige initiativer i Mellemøsten.....	1
3.7. Opsummering.....	1
4. Et arabisk initiativ - en sikkerhedsliggørelse?	1
4.1. Konstruktionen af en sikkerhedsliggørelse	1
4.2. Sikkerhedsliggørelse i fokus for en analyse.....	1
4.3. Sikkerhed og udvikling.....	1
4.4. En sikkerhedsanalyse af Det Arabiske Initiativ.....	1
4.4.1. Sikkerhed - nye politikker i en verden i forandring.....	1
4.4.1. Dialog og reform - løsninger på et sikkerhedsproblem	1
4.4.2. Det Arabiske Initiativ - en sikkerhedsliggørelse tager form.....	1
5. Det Arabiske Initiativ - en problematiserende politik	1
5.1. What's the 'problem' represented to be?	1

5.2. Problematiserende politik	2
5.3. Problematiseringer	2
5.4. Æn analyse - flere problemer.....	2
5.4.1. Det Arabiske Initiativ i 2006.....	2
5.4.1.1. Tre centrale temaer	2
5.4.1.2. Alternativer	2
5.4.1.3. Problematiseringer anno 2006	2
5.4.2. Det Arabiske Initiativ i 2010.....	2
5.4.2.1. Et dialog- og reforminitiativ.....	2
5.4.2.2. Reform og dialog til diskussion.....	2
5.4.2.3. Problematiseringer anno 2010	2
6. Konsekvenser og effekter af Det Arabiske Initiativ.....	2
6.1. Teoripræsentation	2
6.1.1. Diskursive effekter af problematiseringer	2
6.2. Analyse af effekterne af Det Arabiske Initiativ.....	2
6.2.1. Problematisk dialoger.....	2
6.2.2. Begrænsninger i partnerskaberne.....	2
6.2.3. Muligheder og begrænsninger for reform og dialog.....	2
7. Refleksioner og konklusioner	2
7.1. Refleksion over specialets metoder og resultater	2
7.2. Konklusion.....	2
8. Litteratur	2
9. Bilag	2
9.1. Bilag 1: Formidlingsovervejelser	2
9.2. Bilag 2: Studieforløbsbeskrivelse.....	2
9.3. Bilag 3: Projekter og programmer - Det Arabiske Initiativ.....	2

Abstract

In 2003 the Danish government launched *The Danish-Arab Partnership Programme* in order to strengthen Danish-Middle Eastern cooperation and to support democratization and modernization in the Arab world.

When DAPP was established, it was presented as a part of the Danish contribution to the fight against international terrorism and also as a prerequisite for preventing the development of Islamic extremism. DAPP was funded from Danish development aid. Using development funds for international conflict resolution and security matters, was legitimized by the believe that lack of development leads to insecurity in the donor countries such as Denmark. In 2010, seven years after the first presentation of a Danish-Arab programme, to a greater extend DAPP was presented as a contributor to make dialogue possible between Middle Eastern and Danish civil society organisations and government institutions; and also to support the attempts to make reforms within the Arab societies. At first DAPP was primarily presented in connection with the fight against terrorism and later presented as a contributor to create dialogue between Denmark and the Arab world.

As shown the presentation of DAPP has changed over time. Therefore the object of this study is to analyse whether there also has been changes in the problems that DAPP as a policy tries to resolve; and furthermore, to estimate the influence of the *problem representations* in DAPP as a relevant program to support reform and dialogue in the Middle East.

The first part of the thesis is a discussion of the main research which has dominated the field of study concerned with democratization in the Middle East in the last twenty years. In my research I mainly draw on the knowledge of the latest of these approaches called *the post-democratization approach*. This approach has a critical perspective on the study of democratization and reform programmes such as DAPP, and this is the point of departure from which my critical study of DAPP can begin.

My analysis will begin with the establishment of DAPP. You cannot disregard the security aspect in an analysis of the Programme based on the political context in which it was founded. Therefore the analysis of the establishment of DAPP will be done with the theoretical tools of *securitization theory*. In this section I will arrive at the conclusion that DAPP can be defined in connection with a radicalisation of development aid in which underdevelopment is discursively constructed as an existential security threat, and that DAPP was established as a political reaction in continuation of this radicalisation. DAPP

was articulated as a policy that dealt with minimising the threat of terrorism from Islamic environments in the Middle East. The means to this end in DAPP is through a dialogue based on professional partnerships.

Next follows a diachronic analysis based on a critical approach to policy analysis. In this part I will conclude, that even though the problem representations in DAPP in 2010 to a greater extent than earlier has been problems with lack of reform and dialogue in the Middle East; and also dialogue between the Middle East and Denmark the policy still has an object of securitization, only now in a more institutionalised way.

The analysis so far has shown that even though the presentation of the problems in the programme has changed, the main objective in the Danish-Arab Partnership Programme is still to handle security issues. This argument I support with the final case-study where a selection of implementation projects is analysed with the aim of studying the discursive effects of DAPP. This angle on the Programme shows that it has consequences for the organisations carrying out the implementation of the policy, and that a security discourse influence the representation of problems in the policy, and hence on the possibilities of DAPP to support dialogue and reforms in the Middle East and partnerships between Danes and the citizens of the region.

1. Indledning

*we balance probabilities and choose the most likely.
It is the scientific use of the imagination, but
we always have some material basis
on which to start our speculations*

Sherlock Holmes
The Hound of the Baskervilles
(Conan Doyle, 2006)

At vælge at studere nye politiske tiltag som konsekvens af især 11. september 2001 og krigen i Irak fra 2003 er ikke nogen speciel epokegørende idé. Der er blevet skrevet millioner af avisartikler, tusindvis af opgaver og hundredevis af afhandlinger om de mange aspekter af disse begivenheder og deres påvirkning på samfund og befolkninger, især med fokus på den vestlige verden. Et studie af den danske regerings arabiske initiativ som endnu en konsekvens af de strømninger der var i international politik i starten af det 21. århundrede, kræver derfor en vis opfindsomhed for at tilføje nye vinkler på en omfangsrig debat. Jeg vil med dette speciale vove at gøre som Holmes, og tage fantasien i brug i min videnskabelig undersøgelse af Det Arabiske Initiativ.

Siden 11. september 2001 er dansk udviklingspolitik i højere grad end tidligere blevet koblet til udenrigs- og sikkerhedspolitik (Bach et al., 2008, s. 23). Dansk udviklingspolitik er blevet andet og mere end bistand til social og økonomisk udvikling. Det er blevet et udenrigspolitisk instrument med en værdi i sig selv, og ikke kun i kraft af at der ydes hjælp til verdens fattige (Olsen, 2005, s. 189). De militære reaktioner i Afghanistan og ikke mindst Irak, der fulgte terrorangrebene i USA, skabte et behov hos europæiske og amerikanske regeringer om at supplere de militære indsatser med mere bløde sikkerhedspolitiske taktikker (Bach et al., 2008, s. 414). En udbredt strategi blev, at benytte udviklingspolitikker til at supplere de militære, og der opstod hermed legitimitet til at bruge bistandsmidler til at lave politikker, der ikke var bundet til fattigdomsbekæmpelse, men i højere grad havde fokus på god regeringsførelse, menneskerettigheder og demokrati (Lancaster, 2007, s. 201). Det nye fokus viste sig i det initiativ, som den danske regering i 2003 tog i henhold til Mellemosten.¹ Danmark skulle nu være med til at støtte demokratisering og moderniseringsreformer i den arabiske verden samt styrke

¹ Mellemosten bliver her defineret som: Marokko, Algeriet, Tunesien, Ægypten, Sudan, Israel, Gaza og Vestbredden, Saudi Arabien, Yemen, Oman, Qatar, Bahrain, Kuwait, Iraq, Jordan, Syrien, Libanon, Tyrkiet og Iran. (Owen, 2004, s. 8)

dialog og den religiøse tolerance i regionen (UM, 2003a, s. 10). I *En verden til forskel - Regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand 2004-2008* (UM, 2003a) bliver det fremlagt, hvordan udviklingsbistanden er blevet en integreret del af udenrigs- og sikkerhedspolitikken, samt hvordan udviklingspolitikken i forlængelse heraf også skal forholde sig til en forandret verden med nye muligheder og ikke mindst nye udfordringer og trusler. Den mere traditionelle overordnede målsætning for den danske udviklingsbistand omkring fattigdomsbekæmpelse bliver hermed suppleret med øget fokus på blandt andet god regeringsførelse, hjælp til flygtninge i deres nærområder, miljø og terrorbekæmpelse (UM, 2003a, s. 2-3).

Det Arabiske Initiativ (DAI) blev lanceret i forlængelse af dette og kan dermed ses i relation til en sikkerhedspolitisk anvendelse af udviklingsmidler, da Initiativet blev præsenteret i forbindelse med regeringens indsats mod terrorisme i 2004 (UM, 2004, s. 29). I perioden 2004-2006 var finansiering af DAI underlagt finanslovens støtte til demokrati og menneskerettigheder, og de hundrede millioner kroner, der årligt blev afsat til Initiativet, skulle findes gennem en udfasning af udviklingsbistanden til Ægypten. I 2006 fik DAI sin egen underkonto på finansloven. (Rigsrevisionen, 2010, s. 12).

DAI blev oprettet med et langsigtet perspektiv, og det blev fra starten bestemt, at Initiativet løbende skulle analyseres og revideres, blandt andet fordi det var Danmarks første større indsats i Mellemøsten. Det må formodes, at der er sket ændringer i DAI siden Initiativet blev oprettet som en betydelig indsats i kampen mod terror, til det syv år senere bliver fremstillet noget mere uklart som en indsats, hvor stereotyper skal nedbrydes og broer skal bygges mellem Mellemøsten og Danmark (UM, 2010a, s. 3).

DAI er blevet analyseret og diskuteret i et stort omfang. Det er blandt andet blevet påpeget, at Danmark med DAI forsøger at eksportere vestlige værdier - værdier der opfattes som universelle. Dette kan ifølge Lars Erslev Andersen være med til at fremme civilisationskonflikter i stedet for at hindre dem, fordi initiativer som DAI ikke bliver fulgt op af muligheder for forbedringer af levevilkårene for befolkningerne i den arabiske verden, men i stedet indgår i et selvmodsigende samarbejde med de autokratiske regimer, hvis politiske magt DAI har som mål at erstatte med et styre af en mere demokratisk karakter (Andersen, 2009, s. 119). Mere generelt er de europæiske og amerikanske initiativer i forhold til støtte af demokratiske reformer i Mellemøsten blevet kritiseret for, ikke at have den store positive indflydelse på udviklingen af politiske styreformere i de arabiske stater. Disse initiativer bliver blandt andet

beskyldt for først og fremmest at have stabilitet og sikkerhed for den vestlige verden som mål, hvilket har medført udtalte konflikter mellem partnerskabsprogrammernes målsætninger og strategier (Cavatore, 2008, s. 33).

Initiativet anerkendes dog samtidig i en række rapporter, for de positive resultater i forhold til brugen af partnerskaber og de professionelle dialogtiltag, der bygger på organisationernes og deltagernes faglige samhørighed, bliver i stor udstrækning også anerkendt som en brugbar metode til at nedbryde fordomme mellem den arabiske verden og Danmark (Pedersen, 2009, s.1; Wegter og Pultz, 2010, s. 58). I disse rapporter bliver sikkerhedsaspektet ikke medtaget som en indflydelsesrig faktor.

Mit bidrag til denne allerede omfangsrige debat omkring DAI vil være at sætte spørgsmålstegn ved, hvorvidt det sikkerhedspolitiske aspekt er det altoverskyggende interesseområde for Initiativet i perioden 2003-2010, hvor det eksisterede under navnet Det Arabiske Initiativ. Dette vil jeg gøre uden samtidig at undervurdere betydningen af, at DAI blev oprettet som en del af en udviklingspolitisk indsats og i forbindelse med en reaktion på et problem, der blev fremstillet som at udgøre en trussel fra international terrorisme. Jeg mener ikke, at det er blevet tilstrækkeligt undersøgt, hvad DAI er både i kraft af dets opståen og udvikling. Mit bidrag vil derfor udgøre en omfattende analyse af Det Arabiske Initiativs mange facetter, hvorved det er muligt at få en større indsigt i, hvilken politik DAI udgør.

1.1. Problemformulering

Jeg vil i dette speciale gennemføre en række analyser, der skal bidrage til at konkludere, hvilke ændringer der er sket i fremstillingen af politiske problemer i Det Arabiske Initiativ i perioden 2003-2010 samt vurdere hvilken betydning problematiseringerne har for Det Arabiske Initiativ som en hensigtsmæssig indsats i forhold til at støtte reformer i Mellemøsten og dialog mellem Mellemøsten og Danmark.

1.2. En note om samtiden

Jeg har i gennem min forskning af DAI foretaget både empiriske og teoretiske valg, som jeg vil redegøre for i afsnit to, men jeg vil indledningsvis gøre rede for den afgrænsning, jeg har foretaget i forhold til specialets tidsmæssige begrænsninger.

Den første afgrænsning er i forhold til specialets fokus, der udelukkende vil være på Det Arabiske Initiativ. Det betyder, at jeg afgrænser mig fra at

analysere Initiativet efter 2010, hvor regeringen i samarbejde med Dansk Folkeparti og Kristendemokraterne vedtog en finanslovsændring der betyder, at ti ud af de bevilgede hundrede millioner kroner nu skal gå til at fremme dialogen og samarbejdet mellem israelere og arabere. Dette har også medført en ændring i navnet, så DAI nu hedder *Partnerskab for Dialog og Reform* (Finansministeriet, 2010, s. 57). Centralt for dette speciale er altså DAI i den form, Initiativet har haft siden de første tiltag blev taget i 2003 og frem til dettes skift i 2010.

Den anden afgrænsning handler om de oprør, der finder sted i større eller mindre grad i mange mellemøstlige lande lige nu. Hvad det internationale system og Danmarks indflydelse skal være i tiden, der kommer, er for visse eksperter på området helt tydeligt - Vesten skal udvise solidaritet og støtte til kravene om reformer i landene, men ellers blande sig udenom (Jyllands-Posten, 4. februar 2011). Det er dog ikke, hvad der bliver lagt op til i Partnerskab for Dialog og Reform (PDR). I den rapport, Udenrigsministeriet har udgivet i marts 2011 om PDR, understreges de nye muligheder som kravet om forandringer fra befolkningerne i Mellemøsten medfører for udviklingen af demokratiet i regionen (UM, 2011, s. 3). Der er i denne forbindelse blevet afsat 10 millioner af PDR's midler til at styrke de demokratiske reformer i Ægypten og Tunesien.² Jeg stiller mig afventende i forhold til, hvad udfaldet vil blive af disse utvivlsomt spændende begivenheder, men har i dette speciale ikke forsøgt at medtage den dimension, som disse opstande med stor sandsynlighed kan give et studie af demokratisering i Mellemøsten.

1.3. Specialets disposition

Specialet har syv overordnede afsnit. Efter at have præsenteret specialets både overordnede og mere specifikke problemfelt i det første kapitel vil jeg i det næste præsentere det empiriske materiale, der ligger til grund for opgavens analyse samt introducere de teoretiske og metodiske greb der vil blive anvendt på dette materiale. Derefter vil jeg redegøre for specialets forskningsmæssige relevans, i forhold til centrale dele af den eksisterende litteratur om demokratisering i Mellemøsten. Dernæst vil teorierne blive yderligere præsenteret og gjort brugbare til anvendelse i de tre efterfølgende afsnit. Hvert af disse afsnit består af henholdsvis en teoretisk redegørelse og en efterfølgende analytisk anvendelse, og de to første analyseafsnit udgør

2

<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/LandeOgRegioner/Mellemoesten/PartnerskabForDialogOgReform/PartnerskabForDialogOgReform/>

samtidig en diakron analyse af DAI, fra Initiativet blev stiftet i 2003 og frem til 2010. Alle afsnit vil bygge videre på de foregående afsnit, således at den viden, der bliver opnået i de løbende analyser, bliver akkumuleret for til sidst at give mulighed for en samlet konklusion, samt refleksion over specialets metoder og resultater.

2. Overvejelser om specialets kilder og metodologi

I dette afsnit vil jeg indledningsvis redegøre for det kildemateriale, der egner sig bedst til at danne grundlag for at svare på de forskellige dele af min problemformulering. Derefter vil specialets teoretiske felt blive præsenteret sammen med de metodiske tilgange, der tilsammen udstikker retningslinjerne for analysen af Det Arabiske Initiativ.

2.1. Udvalgelse af kilder

Den mest anvendelige empiri til at svare på specialets problemformulering er policy-papers og ekspertrapporter om DAI. Argumentet for dette valg er taget ud fra en indsigt i disse dokumenters anvendelighed for at analysere forandringsprocesser i politiske problemstillinger. I dette tilfælde forandringer over tid. Valget af empiri har først været centreret omkring udvælgelsen af få centrale dokumenter, der sammen med specialets teoretiske og metodiske tilgange, har haft indflydelse på det efterfølgende valg af det bredere empiriske materiale (Lynggaard, 2007, s. 225). Den empiri der ligger til grund for specialet udgør, to dele, og empirien vil i dette afsnit blive præsenteret i den rækkefølge den vil blive anvendt. Den første del danner grundlag for en undersøgelse af de problemer, hvormed DAI repræsenterer en politisk løsning og vil danne grundlag for analyserne i afsnit fire og fem. Den anden del af mit empiriske materiale giver mulighed for at undersøge, hvilken effekt DAI har og vil danne grundlag for afsnit seks.

For at kunne undersøge, hvordan der i DAI, som er et initiativ taget af den danske regering, bliver fremstillet politiske problemer, er det nødvendigt at tage udgangspunkt i officielle dokumenter om Initiativet. Det oplagte udgangspunkt for at vide mere om DAI som politisk projekt har været Udenrigsministeriets hjemmeside om Initiativet.³ Udgangspunktet for

3

<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/LandeOgRegioner/Mellemoesten/PartnerskabForDialogOgReform/PartnerskabForDialogOgReform/>

undersøgelsen af de politiske problemfremstillinger har endvidere været Udenrigsministeriets officielle skrivelser om Initiativet og det øvrige materiale hvor formålene og retningslinjerne er blevet kommunikeret ud til både offentligheden og de organisationer der har stået for implementeringen.

I det første analyseafsnit, afsnit fire, vil det betyde, at jeg for det første inddrager regeringens udenrigspolitiske strategi, *Danmarks internationale indsats - nye udfordringer i en verden i forandring* (UM, 2003b) og for det andet inddrager regeringens redegørelse om indsatsen mod terrorisme, *En verden i forandring - nye trusler nye svar* (UM, 2004). Et centralt officielt dokument jeg også har valgt at inddrage, er den pjece, der slet og ret hedder *Det Arabiske Initiativ* (UM, 2005). Denne pjece er blevet udgivet i flere udgaver - den første på 20 sider i 2005 og senere i forkortede udgaver. Disse senere udgaver findes også på arabisk, engelsk og fransk. Dette materiale om DAI er i analysen blevet suppleret med regeringens bud på prioriteter for udviklingsbistanden fra 2003 - *En verden til forskel* (UM, 2003a) samt ditto fra 2004 (Danida, 2004a) og Danidas årsberetning for 2003 (Danida, 2004b).

Det andet analyseafsnit - afsnit fem - tager udgangspunkt i to dokumenter, hvoraf det første er den politiske vedtagelse, *V80 Om Det Arabiske Initiativ* (Folketinget, 2006). Denne beslutning er blev truffet på baggrund af en række analyser af de to første år af DAI's eksistens. *Analysen af Det Arabiske Initiativ og anbefalinger til næste fase* (UM, 2006) er Udenrigsministeriets synteserapport, hvori dette store analysemateriale er blevet opsamlet. Synteserapporten har haft stor betydning for udformningen af DAI efter 2006 og vil sammen med et udvalg af analyserne af Initiativet danne grundlag for den del af analysen, der har fokus på denne periode. Disse analyser er ikke længere offentligt tilgængelige, men er rekvireret ved henvendelse til Udenrigsministeriet. Af disse analyser har jeg som empiri valgt at inddrage henholdsvis en perceptionsanalyse af Danmark i Mellemøsten (Red Associates, 2006) og et udvalg af et analysearbejde koordineret af Syddansk Universitet (SDU). De analyser fra SDU, som jeg finder relevante at analysere, er tre tematiske analyser, der hver især bygger på en faglig diskussion af et relevant emne og dets betydning for DAI: *Vestens og Danmarks rolle i Mellemøstens Værdikamp* (Andersen, 2006b), *Betingelser for dialog: Civilisationskonflikt eller anerkendelse* (Andersen, Hansen og Sinclair, 2006)

Udenrigsministeriets hjemmeside har undervejs i mit specialeforløb, lige som det nu hedengangne Arabiske Initiativ, skiftet navn til Partnerskab for Dialog og Reform. Indholdet på hjemmesiden har dog ikke ændret sig nævneværdigt, og det nævnte materiale findes der stadig.

samt *Islamismen i Egypten og Levanten* (Skovgaard-Pedersen, 2006). Derudover har jeg valgt at indrage fire landeanalyser, som har den primære interesse i forbindelse med DAI, nemlig *Jordan* (Valbjørn, 2006), *Marokko* (Hansen, 2006) og *Yemen* (Andersen og Fettah, 2006). Disse landeanalyser indeholder demografiske, økonomiske og politiske aspekter, men vægter også landenes individuelle karakter. Derudover er *Perspektiver for Det Arabiske Initiativ. Opsummering på Analysearbejdet* blevet anvendt (Andersen, 2006a.). For det mere udviklingspolitiske perspektiv på DAI i denne periode har jeg benyttet Danidas årsberetning fra 2006 (Danida, 2007).

Det andet dokument, der bliver taget udgangspunkt i i analysen i specialets afsnit fem er den målsætningsskrivelse, Udenrigsministeriet har udgivet, til brug for de organisationer, der skal implementere DAI - *Målsætninger og Retningslinjer for Gennemførelse af Bilaterale Aktiviteter Under Det Arabiske Initiativ (DAI)* (UM, 2010a). Denne blev efterfølgende fulgt op af en specifik udformning af fokusområderne for 2010 (UM, 2010b). Målsætningspapiret blev udformet på baggrund af en evaluering af DAI i perioden 2006-2009, *Review af Det Arabiske Initiativ* fra 2009 (Pedersen, 2009), som blev udført for Udenrigsministeriet af et privat konsulentfirma. For at kunne vurdere, hvilken betydning problemfremstillingerne har for implementeringen af DAI, er det nødvendigt at analysere effekterne af Initiativet. Empirien er projektbeskrivelser af strategisk udvalgte projekter og puljer under DAI. Jeg har i mit valg fokuseret på ét ud af tre temaer i DAI, nemlig grunlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse. Disse tre temaer vil blive præsenteret yderligere i analyserne af DAI, mens en oversigt over de gennemgående programmer og projekter fordelt på de tre temaer udgør specialets bilag 3. Jeg har udvalgt materiale fra fire implementeringsorganisationer: Beskæftigelsesministeriet, Institut for Menneskerettigheder, Mellemløst Samvirke og Dansk Ungdoms Fællesråd. Empirien til dette afsnit består både af projektbeskrivelser (Beskæftigelsesministeriet, 2008; MS, 2008a, The World Outgame Conference Project samt Agents of Change og Ambassadors of Dialogue) samt projektevalueringer (Gam3, 2009 samt MS, 2008b), foruden en række beskrivelser af de forskellige projekter fra organisationernes hjemmesider.

2.2. Analysestrategi

Jeg har valgt en kritisk tilgang til min analyse af DAI. Det betyder, at der bliver sat spørgsmålstejn ved det politikområde, DAI udgør for dermed at give

mulighed for en kritisk refleksion over de problemer, politikken bliver præsenteret som en reaktion på. Min metode vil i høj grad afspejle valget af teori, og jeg vil samlet redegøre for dem i det følgende.

Udgangspunktet for min analyse er at undersøge etableringen af DAI, og jeg vil derfor starte med at analysere, på hvilket grundlag Initiativet blev oprettet. I indledningen omtalte jeg, hvordan der i starten af 00'erne var en tendens i den danske udviklingspolitik til at benytte bistandsmidler til mere sikkerhedspolitiske indsatser end tidligere, og at det er i denne kontekst, DAI blev introduceret. For at undersøge, hvordan DAI kan ses som et udtryk for udviklingspolitik anvendt som sikkerhedspolitik, benytter jeg Mark Duffields argument fra *Global governance and the new wars: the merging of development and security*, der påpeger, at der er sket en radikalisering af udviklingsbistand i takt med, at der er opstået en forståelse blandt donorlande, hvori underudvikling bliver anskuet som noget farligt (Duffield, 2001, s. 16). For at kunne undersøge, hvorvidt dette har været tilfældet ved oprettelsen af DAI vil jeg gøre brug af Barry Buzans, Ole Wæver og Jaap de Wildes redskabsorienterede teori om sikkerhedsliggørelse i international politik, som Ole Wæver præsenterer i 1997, og som de tre udvikler i *Security - a new framework for analysis* (Buzan et al., 1998). Ved hjælp af denne teori kan jeg opnå en indsigt i, hvordan sikkerhedsliggørelsen er foregået ved først at se nærmere på, i hvilken sammenhæng sikkerhedsliggørelsen har fundet sted - hvornår et emne bliver fremstillet som en eksistentiel trussel, det vil sige en trussel der retfærdiggør ekstraordinære reaktioner til beskyttelse. Udgangspunktet for Buzan, Wæver og de Wildes teori er en definition af begrebet "sikkerhed" som overlevelse af en eksistentiel trussel samt mere generelt: Hvordan sikkerhed skal studeres? Sikkerhed, påpeger de, bliver her brugt som en henvisning (self-referential practice), hvorigennem et emne bliver et relevant i forhold til sikkerhed 'not necessarily because a real existential threat exists but because the issue is presented as such a threat.' (Buzan et al., 1998, s. 24). Sikkerhedstrusler bliver i denne teori anset for at være konstruktioner og sikkerhedsliggørelsen har dermed en konstruerende rolle. Det er dog ikke tilstrækkeligt for, at der er sket en sikkerhedsliggørelse, at en trussel bliver fremstillet som en eksistentiel trussel mod et objekt. Det er nødvendigt for en 'succesfuld' sikkerhedsliggørelse, at der er et publikum der accepterer sikkerhedsliggørelsen, og som dermed giver legitimitet til, at der kan anvendes ekstraordinære (ikke-demokratiske) midler til at imødegå truslen (Buzan et al., 1998, s. 25). Denne tilgang giver mulighed for at anvende Buzan, Wæver og de Wildes analysemodel på forskellige sektorer med det formål at skelne mellem

forskellige sikkerhedslogikker, og det bliver således nødvendigt at analysere DAI som en sikkerhedsliggørelse af en disse sektorer.

Danmark havde ikke meget erfaring med at samarbejde med den arabiske verden i 2003, og i erkendelse heraf blev de første to år efter oprettelsen af DAI anset som en pilotfase (UM, 2005, s. 10). I forlængelse heraf er Initiativet løbende blevet analyseret og der er blevet udarbejdet forskellige anbefalinger til de efterfølgende faser af DAI som præsenteret i ovenstående afsnit om specialets kilder. DAI gik fra primært at blive præsenteret i forbindelse med indsatsen mod terrorisme til at blive omtalt i forbindelse med civilsamfundsarbejde som for eksempel spejdeture i Tunesien (Danida, 2010, s. 59) og kvinderettigheder i Marokko (Danida, 2009, s. 28,). Den sikkerhedstrussel, som DAI blev oprettet som en reaktion på, blev således ikke anvendt lige så eksplicit over tid, og det er i forlængelse heraf interessant at undersøge, hvorvidt sikkerhedsliggørelsen spiller en rolle i DAI over tid, eller om den er blevet erstattet af mindre ekstreme politiske problematiseringer.

Hvor Buzan, Wæver og de Wilde kan give mig teoretiske redskaber til at svare på, i hvilken grad sikkerhed bliver fremstillet som et problem i DAI, kan teorien ikke hjælpe til en bredere forståelse af, hvilke andre problemer der kan være fremstillet i Initiativet. Den dekonstruerende metode, der bliver anvendt i teorien om sikkerhedsliggørelse vil jeg holde fast i i den anden del af analysen: Sikkerhedsliggørelse er en proces hvori et emne italesættes som et sikkerhedsproblem, der medfører, at en exceptionel reaktion er nødvendig - På samme måde er det muligt at analysere problematiseringer af emner som den proces hvori et emne italesættes som et problem, der medfører, at en bestemt politik er nødvendig. Formålet med dette speciale er ikke kun at vise, hvilken betydning sikkerhed har haft for oprettelsen af Initiativet, men også hvordan det har udviklet sig over tid. Derfor bliver det nødvendigt at supplere teorien om sikkerhedsliggørelse.

Jeg vil i afsnit fem analysere DAI for at opnå en større forståelse af, om der er blevet præsenteret andre, og i så fald hvilke, problemer end det sikkerhedsmæssige i Initiativet. Jeg vil tage udgangspunkt i, at politikker, frem for at rette sig mod virkelige eksterne problemer, udformer implicite politiske problemer i beslutningsprocessen (Bacchi, 2009, x). "Problem" betyder i denne sammenhæng en vanskelighed der skal overkommes og henviser dermed ikke til eksisterende problemer i samfundet: "Problem" refers simply to the kind of change implied in a particular policy proposal' (Bacchi, 2009, s. xi). For at opnå en større forståelse af, hvilke processer der har indvirkning på udformningen af

politikken som et centralt magtredskab i samfundet, er det nødvendigt at sætte denne proces af problemfremstillingen i centrum for analysen; det er kort sagt nødvendigt at studere problematiseringerne. (Bacchi, 2009, xiii). Denne tilgang til policyanalysen som den australske professor i statskundskab Carol Bacchi, fremlægger i sin bog *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* (Bacchi, 2009) vil danne grundlag for at analysere, i hvilken grad der er tale om fremstillingen af andre problemer end de sikkerhedspolitiske i DAI.

Udgangspunktet for analysestrategien er, at regeringer er aktive i at forme politiske problemer, hvilket betyder at disse konstruerede problemfremstillinger ikke skal tages for givet, men analyseres kritisk;

The goal of a 'what is the problem presented to be?' approach to policy is to problematise (interrogate) the problematisations in selected government policies, through scrutinising the premises and effects of the problem representations these problematisations contain. (Bacchi, 2009, s. xvi)

For at finde frem til problematiseringer i DAI skal Initiativet underlægges en kritisk analyse. Denne analyse har to lag, hvor det først skal gøres klart, hvordan fremstillingen af problemer er opstået - i mit tilfælde gennem en analyse af den kontekst, der har påvirket initiativtagerne til at fremstille de politiske problemer, der dominerer i DAI. Efter at have opnået en forståelse af, hvorfor en politik er blevet fremstillet, som den er, bliver det endvidere nødvendigt at undersøge, hvad der *ikke* er blevet en del af problemfremstillingen; dette er for at kunne opnå en indsigt i, hvordan fremstillingen er blevet til. Da problemfremstillinger ikke kan godtages som naturlige udviklinger, men som konsekvenser af politiske valg, er det nødvendigt for en kritisk analyse at gøre sig fravalgene bevidst. I den kontekst der er relevant i forhold til DAI betyder det, at jeg ønsker at undersøge, hvilken fremstilling af problemer der har været i DAI fra 2003-2010, og dette diakrone perspektiv vil udgøre strukturen i analyseafsnittet.

Efter at have undersøgt det politiske felt som DAI er en del af, leder Bacchis tilgang til en undersøgelse af, hvilke effekter en politik har. Analysen af disse effekter giver mulighed for at vurdere, om det politiske felt, der undersøges, er hensigtsmæssigt i forhold til løsningen af de problemer, der fremstilles. Derfor vil jeg i det afsluttende analyseafsnit beskæftige mig med effekterne af DAI. Bacchis strategi, der er at se på de diskursive effekter og subjektiveringseffekterne af en politik, kan hjælpe mig med at fokusere denne afsluttende del af analysen. Da Bacchis tilgang ikke giver mig tilstrækkelig basis for en forståelse af, hvor effekterne af DAI som udviklingsinitiativ skal findes,

ønsker jeg at supplere denne tilgang med David Mosses argument om effekterne af udviklingsarbejde, som han præsenterer i *Cultivating development: an ethnography of aid policy and practice*. Heri påpeger han, at effekterne af udviklingspolitikker er at finde i oversættelsen af politikkerne til brug i implementeringsorganisationerne (Mosse, 2005, s. 16). Effektanalysen vil tage form som et case-studie, med det formål at afprøve hypotesen om, at de(n) dominerende problematisering(er) i DAI har en indflydelse på udførelsen af Initiativets formål. Case-studier bliver anset som en gyldig metode til at afprøve udsagn, men hvor denne metode ofte bliver benyttet i forbindelse med falsifikation i afprøvningen af teser for dermed opnår at en indsigt i, hvordan teorier ikke altid bliver bekræftet i virkeligheden (Flyvbjerg, 2006, s. 228), vil jeg benytte mig af verifikation og dermed analysere hvorledes mine teser omkring effekterne af DAI kan bekræftes.

3. Demokratisering i Mellemøsten - Et fatamorgana?

Formålet med dette afsnit er for det første at introducere den forskning, jeg finder relevant for specialets problemstilling omkring sikkerhed i demokrati- og reforminitiativer i Mellemøsten. For det andet vil jeg klargøre og diskutere min position i forhold til at studere DAI som et sådant initiativ.

Fokus for denne forskningsoversigt er de forskellige akademiske bud på, hvorfor fraværet af demokrati og demokratisering i Mellemøsten er så markant. Jeg har valgt denne tilgang, da jeg analyserer DAI som et dansk bidrag til netop at øge demokratiske reformer i Mellemøsten. Derfor finder jeg det nødvendigt at danne mig et overblik over de diskussioner, der har været de dominerende inden for forskningsfeltet omkring demokratiseringens muligheder i Mellemøsten. Jeg mener, at det er nødvendigt at anskueliggøre de (formodede) årsager til fraværet af demokrati, førend man kan analysere demokratiseringsindsatsen meningsfyldt.

Der er de seneste år opstået en tilgang til studier i Mellemøsten, som bliver betegnet post-demokratisering. Senest har tidsskriftet *Middle East Critique* udgivet et særnummer om dette perspektiv. Heri bliver de mellemøstelige politiske styreformere analyseret i lyset af deres egen fortid med udgangspunkt i den forståelse af politik der findes i regionen. Ifølge redaktørerne på særnummeret: Morten Valbjørn og André Bank, står dette i modsætning til den teleologiske tilgang til demokratisering, der hidtil har hersket blandt mellemøstforskere (Valbjørn og Bank, 2010a, s. 181). Det post-demokratiske perspektiv er udgangspunktet for denne forskningsoversigt, da

jeg mener, at dette perspektiv kan bidrage med en analytisk vinkel, der giver plads til både den komplicerede fortid og den rolle, som det internationale samfund spiller i Mellemøsten idag. Dette er et perspektiv, som jeg finder centralt for at forstå, hvordan Danmark bidrager til de demokratiske reformprocesser i regionen.

Dette kapitel er først en kort introduktion til post-demokratisk forskningslitteratur, hvorefter tilgangen diskuteres i forhold til den litteratur, den er opstået som reaktion på, og derefter vil jeg gennemgå den post-demokratiske tilgangs bidrag til dette speciale. Tillige vil det sikkerhedspolitiske aspekt blive inddraget, og den anvendte forskning omkring dette perspektiv fremstillet.

3.1. Post-demokratisering

Hverken demokratisering eller øget frihed har slået igennem i Mellemøsten, og ved årtusindskiftet var det den eneste region, hvor dette nærmere var mindre udbredt end tidligere. Samtidig hermed kunne begreber og teorier fra den generelle demokratiseringslitteratur ikke give tilstrækkelige forklaringer på demokratiets fravær under mellemøstlige forhold. På trods af den udbredte begejstring for og støtte til demokratiet i de mellemøstlige og muslimske (civil)samfund og de i alt firs valg i regionen i perioden 1989-1999, fra fagforenings- til præsidentvalg, så er større reformer udeblevet. Dette har givet grobund for en ny tilgang til studierne af Mellemøsten - "Post-demokratisering" (Valbjørn, 2007, s. 124-125).

Den post-demokratiske tilgang som præsenteret af Frédéric Volpi og Francesco Cavatorta 'has the added advantage of not presenting politics as being at odds with theory, but rather theory as being 'at odds' with the 'real world'.' (Volpi og Cavatorta, 2006, s. 365). Det er således ikke mellemøstlige politiske styreformere, der ikke passer ind i teorierne, men de hidtidige teoretiske forklaringer på udeblivelsen af demokratiseringen i Mellemøsten, der ikke er tilpasset regionens politiske virkelighed. Dette ekspliciteres af Lisa Anderson, der påpeger, at demokratiniveauet i starten af det 21. århundrede er blevet set som den eneste legale måde at måle politikker på. Desværre medførte dette snævre syn på vestlige værdier og institutioner som de eneste og universelt gældende, at de europæiske og amerikanske politiske samfund ikke har kunnet vurdere modtagelsen af de demokratifremmende programmer i Mellemøsten. Den manglende vurdering af disse indsatser fra det akademiske miljø har medført, at den kritiske diskussion er udeblevet (Anderson, 2006, s. 191-192). Derfor bliver spørgsmålene omkring udsigterne for demokrati i Mellemøsten

ifølge Anderson svære at svare på, da spørgsmålene opstår i vestlige videnskabelige og politiske kredse, og ikke, som også Valbjørn og Bank påpeger, med udgangspunkt i den politiske virkelighed i regionen (Anderson, 2006, s. 189; Valbjørn og Bank, 2010b, s. 188). Dette forsøger den post-demokratiske tilgang at råde bod på ved netop at tage den savnede kritiske diskussion af eksisterende demokratiseringslitteratur op og opstille alternative tilgange til studier af demokratisering i Mellemøsten.

For at kunne opnå en forståelse af, hvad post-demokratiseringen er, er det nødvendigt først at forstå, hvad blikket bliver vendt væk fra, og hvilke forskningsdebatter, der er gået forud for post-demokratiseringens opståen. Derfor vælger jeg at diskutere post-demokratiseringen i forhold til to af de centrale forklaringer på fraværet af demokrati, der har gjort sig gældende i løbet af 1990'erne og ind i det 21. århundrede. Den første forklaring lyder, at islamismens historie og iboende karakter har gjort det ualmindeligt svært for demokratiet at udvikle sig i regionen. Den anden forklaring opstod i opposition hertil, hvor forskning i Mellemøstens demokratiske udvikling skete ud fra holdningen om, at regionen ikke er unormal i forhold til andre regioner i verden, hvor demokratiet har vundet frem, udviklingen er bare lidt langsommere. Disse forklaringer vil jeg uddybe i det følgende.

Det skal understreges, at ikke alle forskere jeg nævner i forbindelse med post-demokratisering, bruger denne betegnelse hverken om sig selv eller deres fremgangsmåde. Jeg vil dog argumentere for, at fællestrækkene hos de forskere, som jeg kategoriserer som "post-demokratiske", er markante nok til at placere dem under denne paraply.

3.2. Islam - betydningen af en religion

Volpi og Cavatorta, har bidraget til den voksende litteratur om post-demokratisering. De forklarer, hvordan en opfattelse af islam som tilbagestående og autoritær hænger direkte sammen med overbevisningen om, at religionen ikke er forenelig med demokrati. Når man begynder at opfatte demokrati og islam som to faste kategorier i opposition til hinanden, underminerer man muligheden for, at de to kan påvirke hinanden positivt, samtidig med at det giver en begrænset forklaring på fraværet af demokrati i muslimske lande. Selvom islam ikke bliver anerkendt som en årsagsforklaring på fraværet af demokrati i Mellemøsten i den postdemokratiske tilgang, er det stadig en vigtig faktor at overveje og medregne, hvis man ønsker at forstå demokrati i forhold til regionens lokale betingelser. Ikke mindst fordi det netop er islam der binder den muslimske verden og det meste af Mellemøsten sammen

på trods af landenes forskelligheder (Volpi og Cavatorta, 2006, s. 364-365). Ifølge den post-demokratiske tilgang er islam således ikke en årsag til fraværet af demokrati i de muslimske samfund i Mellemøsten, men en religion, der som kristendommen og jødedommen, er mulig at udlægge på adskillige måder (Anderson, 2006, s. 197). Dette inkluderende syn på islam står i opposition til andre betydningsfulde tilgange til de mellemøstlige muslimske samfund, som jeg her vil præsentere.

I den generelle komparative demokratiseringslitteratur har Mellemøsten ofte været behandlet som en undtagelse, både på grund af de begrænsede demokratiske erfaringer, men især religionen, islam, er blevet brugt som årsagsforklaring til fraværet af demokrati i regionen, som Julie Pruzan-Jørgensen og Raymond Hinnebusch gør opmærksom på (Pruzan-Jørgensen, 2007, s. 153; Hinnebusch, 2006, s. 375). I starten af 1990'erne opstod der, ifølge Zachary Lockman, udbredte diskussioner både blandt politiske beslutningstagere og akademikere omkring, hvorvidt islam i det hele taget var kompatibel med demokrati, eller om religionen i stedet udgjorde en trussel mod den vestlige verden (Lockman, 2004, s.221). Denne forskning har blandt andet den amerikanske historiker Bernard Lewis været en af de førende forskere i (Valbjørn, 2007, s. 119; Pappé, 2010, s. 245; Lockman, 2004, s. 130).

Lewis viser i sin forskning en kløft imellem det primært kristne Vesten, repræsenteret ved henholdsvis Europa og USA, og den muslimske arabiske verden. Han påpeger, hvordan der på den ene side er samfund udviklet i en reformeret kristen kultur med en opdeling af stat og kirke og med hele verden, også den muslimske, inden for rækkevidde. I opposition hertil, fastslår han, er de islamiske samfund med mangel på en reformation og tabet af det islamiske imperium til kristendommen, der har været en realitet siden den fejlslagne tyrkiske besættelse af Wien i 1683. Som andre religioner er der også i islam perioder, hvor tilhængerne inspireres af troen til en voldelig sindsstemning. En sådan periode, fastslår Lewis i 1990, er dele af den muslimske verden netop ved at gå igennem, og dele af denne vrede er rettet mod 'os' - den vestlige verden (Lewis, 1990, s. 47-49). Islamisk fundamentalisme har, ifølge Lewis, givet mål og form til den muslimske vrede, der er opstået med tabet af muslimers traditionelle værdier, deres værdighed og i et stigende omfang deres levebrød. Denne ophidselse er opstået i kampen mod den sekularisme og modernisering, som indtoget af vestlige værdier i den muslimske interessesfære har medført. Den er opstået som en reaktion på et historisk opgør imellem den islamiske civilisation og den kristne (og jødiske). Ikke kun på grund af

århundreders nederlag til muslimer, men også på grund af en stadig oprørthed over Vestens destruktive tendenser, der har vist sig i to altødelæggende verdenskrige og økonomisk indblanding i Mellemøsten uden afkast til de mange indbyggere (Lewis, 1990, s. 59). Forklaringerne på disse konflikter skyldes dog ikke, ifølge Lewis de mange eksterne påvirkninger på den muslimske verden, men bunder i sidste ende i den religiøse kultur som islam udgør, og religionen har derfor medført 'no less than a clash of civilizations' (Lewis, 1990, s. 60). Dette har ifølge Lewis blandt andet vist sig i et sammenstød mellem den vestlige ytringsfrihed og den muslimske mangel på samme. Som da befolkningen i Islamabad gjorde oprør mod en bogudgivelse, og Ayatollah Khomeini afsagde en dødsdom over den britisk/indiske forfatter Salman Rushdie, efter hans bog *De sataniske vers* var blevet publiceret i USA i 1989. (Ibid.) Lewis refererer til den islamiske verdens problematiske fortid for at argumentere for den manglende demokratiske udvikling i regionen, selvom han også anerkender en begrænset fremgang i muligheden for demokratisering (Lewis, 1993, s. 98).

Lewis' karakteristik af konflikterne mellem islam og Vesten som et civilisationssammenstød, blev taget op af Samuel Huntington i artiklen *The Clash of Civilizations?* fra 1993 (Huntington, 1993). Heri argumenterer Huntington for, at fremtidens konflikter vil foregå inden for nationalstatens rammer, men være kulturelt baseret som konflikter mellem civilisationer i modsætning til de ideologiske og økonomiske interesser, der havde styret konflikter hidtil (Huntington, 1993, s. 22). Civilisation for Huntington bliver defineret som det højeste kulturelle tilhørsforhold der adskiller én gruppe mennesker fra en anden, som for eksempel den vestlige civilisation over for den islamiske (Huntington, 1993, s. 24). Huntingtons indflydelse på den akademiske demokratiseringslitteratur er omdiskuteret (se eksempelvis Anderson, 2006, s. 197, Lockman, 2007, s. 235-236, Pruzan-Jørgensen, 2007, s. 153), men den politiske betydning, som hans antagelse har fået især efter 11. september 2001 kan ikke betvivles (ibid.).

Det post-demokratiske syn på mulighederne for demokratisering for de muslimske samfund i Mellemøsten står således i opposition til den tilgang, som Lewis og Huntington lægger for dagen, for, som den post-demokratiske tilgang argumenterer, vil demokratiseringen ikke lykkes uden inklusion af de islamistiske bevægelser (Hinnebusch, 2006, s. 385).

3.3. Normalisering af Mellemøsten

Den post-demokratiske tilgang til studiet af Mellemøsten er et opgør med den 'demo-crazy'-tendens, der dominerede dele af Mellemøststudier i 1990'erne, hvor forskere var engagerede i at lede efter demokratiseringstendenser i regionen (Valbjørn og Bank, 2010b, s. 184). Dette afsnit skal give baggrund for at forstå hvordan post-demokratiseringen er en reaktion på dette snævre syn, hvor forskerne var optaget af at 'spotte' demokratiseringsmuligheder i Mellemøsten. Samtidig anerkender den post-demokratiske tilgang, at denne positive tilgang til demokratiseringens muligheder i Mellemøsten har medført en mere nuanceret debat omkring regionens muligheder for politisk udvikling, (Valbjørn og Bank, 2010b, s. 187) end den, som blandt andet Lewis og Huntington lagde for dagen. Derfor vil der i dette afsnit blive redegjort for, hvordan demokratisering i Mellemøsten i 1990'erne blev anset som en reel mulighed.

I Ægypten og Tunesien blev der i 1990'erne åbnet op for mere liberale markeder samt begyndende demokratiske valg. På trods af åbenlyse manipulationer blev disse valg opfattet som et bevis for den demokratiske udvikling i regionen af både europæiske og amerikanske regeringer (Owen, 2004, s. 93-94). Dette positive syn på mulighederne for demokratisk reform, som vestlige regimer havde på den demokratiske udvikling, blev også genstand for forskningen. Mellemøstforskere begyndte at benytte den demokratiseringslitteratur, der var blevet udviklet i forbindelse med den demokratiske udvikling, der skete i andre dele af verden med fokus på især civilsamfundets betydning til at forklare de spirende tendenser til, at demokratisering også kunne lade sig gøre i islamiske samfund (Valbjørn, 2007, s. 123-124). Der opstod hermed en forskningstilgang, hvor Mellemøsten ikke blev antaget som noget ekceptionelt udemokratisk, eller at islam ikke var en religion der ikke var kompatibel med demokrati (Lockman, 2004, s. 222).

En af de centrale figurer inden for debatten omkring mulighederne for at udvikle demokratier, der tager udgangspunkt i islam var og er John L. Esposito (Lockman, 2004, s. 222). Esposito argumenterer ved hjælp af casestudier og kvantitative studier for, at islam og demokrati ikke er to inkompatible størrelser, men at der derimod er både vilje til og mulighed for demokratisering i muslimske lande. Demokratisering skal, ligesom med andre begreber som nationalisme og socialisme, forstås i sammenhæng med den påvirkning, som den lokale kontekst giver ved en overførsel fra vestlige til mellemøstlige muslimske forhold. I forbindelse med overførslen til mellemøstlige forhold har både nationalisme og

socialisme fået en islamisk karakter, hvilket også gælder for demokratisering - en islamisering der er nødvendig for at opnå folkelig forankring i de muslimske befolkninger (Esposito og Voll, 1996, s. 196).

En omfattende kvantitativ forskning underbygger påstanden om, at islam ikke i sig selv er i opposition til demokratiet. På baggrund af en Gallup-undersøgelse, der spændte over 6 år frem til 2007, blev der foretaget interviews blandt 50.000 repræsentanter for verdens 1.3 milliarder muslimer i 35 lande med en markant muslimsk befolkning (Esposito og Mogahed, 2008, s. 47.) Undersøgelsen viste ifølge Esposito og Mogahed, at konflikten mellem muslimer og Vesten handler om politik og rettigheder, og afviser hermed, at der er tale om et civilisationssammenstød (Esposito og Mogahed, 2008, s. 49).

Islam har således ikke gjort Mellemøsten uimodtagelig for demokratisering, og med sin antologi *Civil Society in the Middle East* viser Richard Norton, hvordan der i Mellemøsten, som andre steder, er et civilsamfund, og at dette er helt centralt for opkomsten af demokratiet (Norton, 1995, s. 8). Efter den Kolde Krigs afslutning prægede politiske ændringer især Latinamerika og Øst-Europa, hvor regimerne kom under øget pres fra befolkningerne og blev nødt til at indgå reformer (ikke nødvendigvis demokratiske reformer) for at modstå presset og beholde magten. Norton argumenterer i forlængelse heraf for, at 'the defining flavor of the 1990s is participation' men at det må forventes, at denne deltagelse i Mellemøsten uden tvivl vil udvikle sig med en islamisk karakter (Norton, 1995, s. 3-5). Demokratiseringen i Mellemøsten handler ud fra et civilsamfundsperspektiv om, at de autoritære regimer skal åbne op for reformer, samtidig med at disse regimer og de vestlige påvirkninger skal åbne op for, at et islamisk civilsamfund ikke nødvendigvis modarbejder demokratiseringen, men ofte tværtimod er en vigtig spiller i demokratiseringen (Norton, 2009, s. 146).

Det muslimske Mellemøsten bliver således ikke anset som unormalt i forhold til demokratiseringsmulighederne. Regionens dominerende religion, islam, bliver anset som kompatibel med demokratiseringen og det eksisterende civilsamfund kan være med til at sætte den på dagsordenen. Fokuseringen på demokratiets muligheder i Mellemøsten har dog, ifølge den post-demokratiske tilgang medført, at forskerne har været blinde over for de eksisterende forandringer i samfundene. Civilsamfundet i Mellemøsten har for eksempel ikke nødvendigvis været bundet op på krav om demokratisering, og regimernes reformtiltag har i højere grad understøttet regimernes autoritære magt end givet

magten ud til befolkningerne. Post-demokratiseringen skal modsat tidligere forskning være med til at ændre fokus for forskere i Mellemøsten;

This is supposed to be done by re-directing attention from the democracy-spotters normative and rather one-sided focus on *something desirable but absent* (i.e. Middle East democracy) to a more sober concern for *what in fact is going on*. (Valbjørn og Bank, 2010b, s. 188)

Modsat de ovenstående præsenterede tilgange, hvor fokus er på et fravær af demokratisering, eller et fravær af mulighederne for demokratisering, tager den post-demokratiske tilgang udgangspunkt i de eksisterende politiske og historiske kontekster, som de mellemøstlige samfund har.

Efter at have redegjort for hvad det post-demokratiske perspektiv står i forhold til, vil jeg nu præsentere de dele af tilgangen, der handler om det internationale samfunds demokratiseringstiltag i regionen, og hvordan denne tilgang kan bidrage til en analyse af Det Arabiske Initiativ. Men først, for at opnå en større forståelse af, hvorfor Mellemøsten ikke har opnået større grad af demokratisering end tilfældet er, vil jeg nu påpege de dele af det mellemøstlige politiske liv og historie, hvis indflydelse på demokratiske reformprocesser ikke tidligere har været tilstrækkeligt belyst. Denne manglende indsigt i historiens betydning gør Anderson opmærksom på, og konstaterer følgende huller i forskningen:

The history of the states established by European imperialism (...), the role of international competition in shaping the regimes of the region, and the growth of informal economies that violate the boundaries of the nation-state and challenge our capacity to record and measure regional markets (...) (Anderson, 2006, s. 210)

Det følgende vil derfor være et overblik over betydningen af de post-koloniale statssamfund, der præger Mellemøsten, de uformelle økonomier der i stor udstrækning er afhængige af rentierisme, og ikke mindst, i henhold til specialets fokus, betydningen af det internationale samfunds påvirkning på regimerne.

3.4. Huller i historien

Det post-demokratiske perspektiv gør opmærksom på, at der i store dele af den hidtidige mellemøstlitteratur med dens fokus på efterkrigstidens moderniseringsteori, ikke har været plads til historien. I hvert fald ikke en historie, der går længere tilbage end til Osmannerrigetets opløsning ved 1. verdenskrigs afslutning (Anderson, 2006, s. 192). Det har været en udbredt

opfattelse, at den mellemøstlige historie og udviklingen af områdets politiske form først begyndte ved staternes uafhængighed primært i 1940'erne og 50'erne. Dette har medført at, de konsekvenser det har haft for de mellemøstlige samfund at blive udformet i de europæiske staters billede, og de betydninger som lokale ikke-statslige faktorer har i Mellemøsten, i høj grad er blevet tilsidesat i forskningen om regionen. (Anderson, 2006, s. 192) Et post-demokratisk perspektiv tager således som udgangspunkt, hvad der i realiteten har præget den politiske virkelighed i Mellemøsten, som '(...) nation- og identitetsbygning, sekterisk politik, de sejlivede monarkier, uformelle økonomier og transnational terrorisme.' (Valbjørn, 2007, s. 126). Dette medfører ifølge Oliver Schlumberger et blik på, hvordan de autokratiske regimer har opnået ikke-demokratisk legitimitet for at bibeholde magten, blandt andet ved at påpege den strategiske betydning af rentierismen, der har muliggjort et vist omfang af velfærdsydelse til befolkningerne (Schlumberger, 2010, s. 248). Rentier-økonomierne er afhængige af udefrakommende midler gennem blandt andet salg af naturressourcer eller modtagelse af udviklingshjælp. Rentier-økonomierne er grunden til, at der i disse stater blandt andet ikke er blevet udviklet skattesystemer og dermed ikke et økonomisk afhængighedsforhold mellem befolkningen og staten (Anderson, 2006, s. 198). Anderson påpeger i forlængelse af dette, at forskning omkring rentier-økonomier, de europæiske koloniale politikker og Osmannerrigets sammenbrud kan give en større forståelse for, hvordan disse faktorer har modvirket udviklingen af moderne bureaukratiske institutioner og gjort staterne svage (Anderson, 2006, s. 209).

3.5. Nye perspektiver på vestlige initiativer i Mellemøsten

Post-demokratiseringslitteraturen bidrager med et nyt syn på studierne af demokratiets relevans og irrelevans i forhold til Mellemøsten foruden at påpege og uddybe den manglende forskning om udviklingen af de politiske og økonomiske systemer i Mellemøsten. Jeg vil i dette afsnit belyse, hvordan det post-demokratiske perspektiv, kan anvendes i forhold til DAI, og redegøre for, hvordan tilgangen kan bidrage med perspektiver på de eksisterende demokratiseringsindsatser som de vestlige stater og institutioner har oprettet, og som DAI, primært i EU-regi, er et eksempel på.

Den generelle demokratiseringslitteratur har ifølge Michelle Pace, Peter Seeberg, og Cavatorta, i stor udstrækning accepteret den betydningsfulde rolle, som eksterne aktører kan have på regimeforandringer, hvilket giver mulighed for nærmere at undersøge, hvordan bestemte politikker fra EU's side har haft

indflydelse i regionen (Pace et al., 2009, s. 6). Den europæiske beslutningstagning er ikke envejs, men bliver påvirket af opfattelserne og handlingerne blandt modtagerne i Mellemøsten. Med denne tilgang åbnes der op for muligheden for at se nærmere på, hvordan de mellemøstlige aktører selv påvirker samarbejdet med EU og andre eksterne aktører i regionen. Pace et al. påpeger, hvordan visse sekulære politiske partier og civilsamfundsbevægelser i Mellemøsten har aflæst EU's ønske om promoveringen af liberalt demokrati og dermed opnået fordelagtige goder gennem et samarbejde med unionen, men at partier og bevægelser sjældent har tilslutning i befolkningen og dermed er marginaliserede i de indre politiske anliggender (Pace et al., 2009, s. 4).

Også de autoritære regimer har aflæst kravene om demokratisering fra blandt andet EU. Regimer iscenesætter politiske systemer med demokratisk islæt i forsøget på at tilgodese donorer og samarbejdspartnere og legitimere deres magt både over for deres befolkning og ikke mindst over for det internationale samfund (Hinnebusch, 2006, s. 391). At EU ofte vælger at overse, at disse samfundsændringer ofte er rent kosmetiske, kan have enorme utilsigtede konsekvenser for Europa i form af tab af troværdighed og legitimitet i regionen. Dette kan i sidste ende presse Mellemøstens befolkninger ud i ekstreme og voldelige reaktioner på denne tilsidesættelse. De bevægelser, der er funderet i islam, nyder derimod i stor udstrækning støtte fra befolkningen. Disse bevægelser er ikke mål for EU's politikker til trods for, at mange af dem ville kunne inspirere de europæiske programmer til hvad det er, de søger i Mellemøsten (Pace et al., 2009, s. 17). EU ønsker at demokratisere Mellemøsten i sit eget billede, liberale kapitalistiske og sekulære samfund, og her passer de islamisk funderede organisationer med deres store religiøse islæt, modstand mod invasionen i Irak og stærke retorik over for Israel, ikke ind (Pace et al., 2009, s. 5). Dette har blandt andet været tilfældet med EU's forhold til Libanon, der er styret af EU's interne uenigheder omkring geopolitiske interesser frem for at anerkende Hizbollahs tiltagende engagement i de libanesiske demokratiske processer (Pace et al., 2009, s. 12).

Schlumberger forklarer det problematiske ved, at de vestlige donorer i deres forsøg på at finde frem til, hvad der får demokrati til at virke, fokuserer på deres eget eurocentriske ophav. Det betyder, at selvom demokratiseringsprogrammernes strategier måske oprindeligt stammer fra mere globalt orienterede demokratiseringsteorier, den såkaldte transitologi, så bliver de vestlige demokratier forbilleder, og det er politiske regimer og civilsamfund, der minder om disse der bliver støttet (Schlumberger, 2006, s. 41). På trods af at de

vestlige donorer giver udtryk for, at de ønsker demokrati hos deres partnere, er der ingen der vil opgive den stabilitet, som de autoritære regimer giver, til fordel for en periode med ustabilitet der, ifølge historisk erfaring, er nødvendig for overgangen til demokrati (Berman, 2007, s. 37). Politisk stabilitet og en overgangsperiode til demokrati er modsigende politiske mål, og Schlumberger konkluderer derfor, at vestlige mellemøstpolitikker kun har styrket de autoritære regimer frem for demokratiseringerne (Schlumberger, 2006, s. 39). Eller som Seeberg påpeger:

EU policies towards the Mediterranean have contributed to the continuous existence of authoritarian rule rather than democratization in the region. Further, (...) it has become part of an international democracy promotion regime in the Mediterranean and the broader Middle East. The attempts at promoting democracy, human rights and the rule of law have not been successful even though there have been short periods of progress within the last decades - in connection with windows of opportunities that have opened for short periods of time. (Seeberg, 2007, s. 21)

Selvom der har været enkelte demokratiseringssucceser, har de internationale demokratiseringspolitikker således i højere grad bidraget til en cementering af de autokratiske regimer end til øgede rettigheder for befolkningerne. Schlumberger tager i denne forbindelse udgangspunkt i en kritik af vestlige donorer, der 'danser med ulve'. Donorerne samarbejder med autokratiske og udemokratiske regimer, der implementerer institutioner med et demokratisk udseende, men uden at befolkningen kommer til at nyde godt af mere indflydelse på eller deltagelse i magten eller friheden (Schlumberger, 2006, s. 33-34). Derudover er der en tendens til, at støtte til reelle ændringer i de mellemøstlige samfund ikke får så høj prioritet, som retorikken kan antyde. For eksempel er den amerikanske regerings demokratiprogrammer i Mellemøsten langt underprioriterede, og USA giver én milliard US dollars i militær støtte til Mubaraks regime i Ægypten, mens USAID giver 250 millioner US dollars til demokratiprogrammer i hele den arabiske verden (Schlumberger, 2006, s. 37). Dette til trods for, at demokratisering, efter angrebet på USA den 11. september 2001, eksplicit blev fremsat som det vigtigste indsatsområde for amerikansk mellemøstpolitik til fordel for en nedprioritering af stabilitet (Andersen, 2007, s. 60). Selvom opretholdelsen af denne demokrati-dagsorden dog er blevet modereret, efterhånden som øget ustabilitet efter forholdsvis demokratiske valg i blandt andet Irak og Gaza blev en realitet (Malmvig og Jakobsen, 2006, s. 9), og stabilitet er stadig centralt i både de amerikanske og europæiske mellemøstpolitikker.

Det er således et problem, at der igennem de europæiske og amerikanske demokratiseringsprogrammer samarbejdes med Mellemøstens autoritære regimer, da dette medfører en styrkelse af disse udemokratiske regeringer på trods af en fremstilling af, at det modsatte er målet. Post-demokraterne argumenterer for, at de autoritære regimer ligefrem bliver styrket gennem demokratiseringerne, frem for at give øget indflydelse til befolkningerne i de mellemøstlige stater (Volpi og Cavatorta, 2006, s. 365). De autoritære regimer bliver en forklaring på, hvorfor demokratiseringen er udeblevet i Mellemøsten, da disse har formået at 'combine all the structural features which, even individually, are most resistant to democratization, namely personalist leadership, single party rule and a politicized army with stake in the regime.' (Hinnebusch, 2006, s. 382). Der er således en tendens til, at støtte yndes at blive givet til dem, der til gengæld kan opretholde et nogenlunde stabilt samfund frem for den ustabile nabo, man får gennem omfattende demokratiseringsprocesser (Schlumberger, 2006, s. 39).

Schlumberger mener, at europæiske og amerikanske donorer i fremtiden helt skal undgå brugen af udtrykket demokratisering i strategier, hvis mål det er at støtte politiske forandringer, da dette kræver, at regeringerne og landenes politiske eliter skal støtte en undergravning af deres eget magtmonopol ved at afgive suverænitæt til befolkningen. Selv blandt de mest tilbageholdende arabiske ledere er der i dag en følelse af, at reformer er nødvendige, og selvom målene for autokraterne er diskutabile, så kan det give mulighed for nye mellemstatslige samarbejder. Både regimer og donorer ønsker forandringer og at undgå voldelige optøjer, men donorerne må være tålmodige og tilbageholdende, da forandringerne kommer til at tage lang tid. Schlumberger mener, at donorstrategier skal følge videnskaben inden for området, og træde ind i den post-demokratiske æra (Schlumberger, 2006, s. 53). Dette kan gøres på samme måde som den post-demokratiske tilgang til forskning: I stedet for at finde en strategi for de vestlige demokratiserings-programmerne der forventes at passe alle, skal de respektive mellemøstlige regimer som udgangspunkt underlægges en undersøgelse, for at komme nærmere en forståelse af de mekanismer, der har gjort det muligt for dem at bibeholde deres magt så længe.

Et andet perspektiv på betydningen af de internationale demokratiseringsinitiativer er betydningen af samarbejdet med civilsamfundet. Civilsamfundets centrale rolle i demokratiseringen, som blandt andet Norton optimistisk har lagt for dagen, er som sagt udeblevet. Selvom det post-demokratiske perspektiv på flere måder, ifølge Valbjørn og Bank, er et opgør

med de forskere som de kalder 'democracy-spotters' (Valbjørn og Bank, 2010b, 186), som for eksempel Norton, så bliver der ikke taget afstand fra, at civilsamfundet har en betydning. Dette viser Pruzan-Jørgensen gennem sit antropologiske feltstudie i Marokko, hvor hun gennem arbejdet med en omfattende marokkansk familielov opnår indsigt i de islamiske organisationers positive og centrale rolle i landets politiske samfund. Pruzan-Jørgensen påpeger en central pointe, nemlig at hun ved sine besøg i Marokko stiftede bekendtskab med medlemmer af islamisk inspirerede kvindebevægelser, der samtidig var centrale aktører i det marokkanske politiske system. Virkelighedens civilsamfund var mere nuanceret end forventet, og hun påpeger, at opdelingen mellem demokratiske og islamiske civilsamfunds-organisationer som henholdsvis mulige/umulige samarbejdspartnere for demokratiske rettigheder ikke, i hvert fald ikke altid, har sin berettigelse (Pruzan-Jørgensen, 2007, s. 158-160).

Denne observation kan også bruges i forhold til et mere bredt civilsamfundssamarbejde mellem Vesten og Mellemøsten. I stater med stærke autoritære regimer er det nærmest umuligt at samarbejde med civilsamfundet uden regimernes samtykke, hvilket igen betyder, at det ikke er muligt at gennemføre demokratiseringsindsatser uden en vis billigelse fra regimerne.

Put somewhat provocatively, donors have good reason to question their own projects for DP [democracy promotion] should their authoritarian partners lend their support: This is often a signal of the fact that the recipient regime sees no threat to authoritarian rule arising from the respective measure. But of what use is DP if it does not challenge authoritarianism? Thus, DP strategies as currently implemented are not designed to work in authoritarian regimes. (Schlumberger, 2006, s. 49)

Schlumberger stiller sig således kritisk over for flere af aktørerne i demokratiseringssamarbejdet. Ovenfor var det de autokratiske regimer, der blev kritiseret som en troværdig partner i demokratiseringen, og her er det den typisk fortrukne partner i udviklingsarbejde, civilsamfundet (Schlumberger, 2006, s. 44). Det er problematisk, når det civilsamfund, som donorerne ønsker, ikke eksisterer, og det civilsamfund der faktisk eksisterer, ønsker donorerne ikke at samarbejde med. De sociale bevægelser, som eksisterer og har støtte i samfundet er ofte svære at genkende og samarbejde med. Derudover, hvis disse bevægelser virkelig er uafhængige af styret, gør det dem ofte ikke berettiget til donormidler. Organisationer der ved første øjekast virker uafhængige, viser sig ofte at arbejde tæt sammen med, eller være styret af, de autokratiske regimer, og det kan ofte være problematisk at modtage udenlandske donationer, på grund af de negative konnotationer om vestlig

imperialisme og geostrategiske interesser et sådan samarbejde medfører (Schlumberger, 2006, s. 45).

På baggrund af de erfaringer der er blevet gjort med demokratiseringsstrategier i Mellemøsten de seneste årtier, opstiller Schlumberger en række ændringer for de politiske og konceptuelle grundlag, der er nødvendige for at styrke programmerne. For det første skal demokratiseringsprogrammerne tages alvorligt, og hvis stabilitet er en central komponent for disse programmer, er det dette der skal fremhæves og ikke demokratisering. Derudover kan samarbejde med NGO'er kun foregå i den udstrækning, som de autoritære regimer tillader det, og derfor virker den vestlige forestilling om 'gode' civilsamfund i 'onde' stater ikke, da de sidste i høj grad styrer de første. Derfor forudsætter effektiv støtte til civilsamfundet et stort kendskab til dette - noget som er sjældent hos implementeringsinstitutionernes personale. Til sidst, hvis donorerne gennem demokratiseringsprogrammerne ikke ønsker at udfordre de siddende regeringer, men i stedet ønsker at se dem som partnere, må de kræve, at regeringerne samarbejder som partnere og insistere på, at politisk dialog og forbedringer i styrene er mulige, uden at de bliver væltet som politiske magter (Schlumberger, 2006, s. 51-52).

Når de vestlige, europæiske såvel amerikanske, regeringer fortsat vælger at indgå i samarbejde med de autoritære regimer, kan det ses som et udtryk for, at partnerskabspolitikkerne i højere grad handler om opnå stabile stater i regionen frem for at udtrykke et reelt ønske om at støtte reformer i Mellemøsten,. Jeg vil derfor slutte denne forskningsoversigt af med en bemærkning fra de forskere, som jeg i det ovenstående kapitel har sat i forbindelse med "post-demokratiseringen". Disse forskere understreger, at den politiske virkelighed i Mellemøsten i sit forhold til verden mod nord og vest, i stor udstrækning handler om sikkerhed og stabilitet.

I 2003 vedtog Europas stats- og regeringschefer for første gang en sikkerhedsstrategi for EU der, sammen med den nye Naboskabspolitik fra samme år, fremover skulle danne grundlag for den europæiske mellemøstpolitik (Seeberg, 2008, s. 54-55). De trusler, der bliver nævnt som årsag til denne nye europæiske sikkerhedspolitik, er blandt andet international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben samt dårlig regeringsførelse, der kan skabe usikre eller sammenbrudte stater og påvirker stabiliteten især i de omkringliggende lande. (Ministerrådet, 2003, s. 3-4) Disse nye trusler medfører, at EU's forsvarslinje nu vil være i lande udenfor Unionen, og EU indleder derfor en strategi, hvormed der skal arbejdes for en ring af stater syd og øst for

Europa, hvor god regeringsførelse dominerer, og hvor EU kan indgå i samarbejdsrelationer og pleje sine forbindelser. (Ministerrådet, 2003, s. 8)

I Europas forhold til Mellemøsten er disse nye aktive politikker blandt andet kommet til udtryk gennem økonomiske politikker, (Hollis, 2009, s. 340) samt indsatser i forhold til at løse konflikten mellem israelere og palæstinensere (Seeberg, 2007, s. 15). Til trods for at EU med de nye strategier har en intention om ikke længere at have et 'one size fits all' princip for politikkerne i forhold til landene i middelhavsområdet, så sættes der, ifølge Seeberg, ikke tilstrækkeligt fokus på de lokale staters særlige vilkår (Seeberg, 2008, s. 56). Dette skal ses i forbindelse med den holdning, der, ifølge Roland Dannreuther, var udbredt i Europa efter 9/11, nemlig at de arabiske muslimer blev opfattet som om, at de repræsenterede en trussel mod europæiske værdier og sikkerhed, og ydermere en frygt for at usikkerhed og konflikter i Mellemøsten ville have en afsmittende effekt på Europas stabilitet (Dannreuther, 2007, s. 45-46). Disse ambivalente holdninger til Mellemøsten og dets befolkninger afspejles også i partnerskabsprogrammerne. Cavatorta påpeger, at der er 'åbenlyse konflikter mellem målsætninger og taktik' i disse programmer (Cavatore, 2008, s. 33) I stedet for at forbedre de politiske forhold for de arabiske lande, fokuserer partnerskabsprogrammerne i stor udstrækning på europæisk sikkerhed.

3.7. Opsummering

I denne forskningsoversigt har jeg gennemgået centrale aspekter af forskningen om Mellemøsten. Mit fokus har været demokratisering og det post-demokratiserings perspektiv, hvis synspunkter jeg har redegjort for i relation til den øvrige forskning. Fraværet af demokrati i størstedelen af Mellemøsten har mange forklaringsfaktorer: Islam, de post-imperiale samfundsstrukturer eller at demokratiseringen blot er lidt langsommere om at vinde indpas i regionen. Ifølge den post-demokratiske tilgang er demokratisering i Mellemøsten ikke et fatamorgana, men derimod er de eksisterende forklaringerne på fraværet af demokratisering i Mellemøsten, der er uden baggrund i virkeligheden, og der skal således en radikal anden tilgang til i analyserne af mulighederne for politisk deltagelse og inklusion i disse samfund. For at kunne lave succesfuld dialog og bidrage til ønskværdige reformer (ønskværdige både for Mellemøstens og for Danmarks befolkninger) er det derfor vigtigt at opnå større kendskab til disse samfund og deres kulturer. Med dette post-demokratiske udgangspunkt for opgaven mener jeg at kunne bidrage til en kritisk analyse af DAI. Jeg vil undersøge, hvorvidt de problemer som de europæiske og amerikanske tiltag

har i forhold til Mellemøsten, med hensyn til både direkte og inddirekte støtte til de udemokratiske regimer, manglende inklusion af det islamiske civilsamfund samt det store fokus på demokratisering og sikkerhed, også gør sig gældende i det danske bidrag.

4. Et arabisk initiativ - en sikkerhedsliggørelse?

I dette afsnit vil jeg starte med begyndelsen, nemlig hvordan der i 2003 blev taget initiativ til en indsats i, og med, den arabiske verden for at styrke samarbejdet med Danmark og støtte moderniseringsprocesser og demokratisering (UM, 2003b, s. 10). Formålet med dette afsnit er at undersøge, hvordan DAI bliver etableret som en reaktion på de problemer fra international terrorisme, som Initiativet bliver sat i forbindelse med ved oprettelsen.

I afsnittet vil jeg starte med at redegøre for den teori om sikkerhedsliggørelse, som kort blev introduceret i analysestrategien. Herefter vil jeg anvende teorien på DAI for til sidst at konkludere, i hvilken udstrækning DAI er blevet oprettet som en sikkerhedsliggjort udviklingspolitik.

4.1. Konstruktionen af en sikkerhedsliggørelse

What we can study is this practice: Who can “do” or “speak” security successfully, on what issues, under what conditions, and with what effects? (...) What is essential is the designation of an existential threat requiring emergency action or special measures and the acceptance of that designation by a significant audience. (Buzan et al., 1998, s. 27)

Som præsenteret i det ovenstående citat, så kræver det først og fremmest en forståelse af forskellige delelementer for at kunne studere, hvordan et emne bliver sikkerhedsliggjort; nemlig *hvem* der taler om sikkerhed på baggrund, af *hvad* og *hvordan* der tales samt med *hvilken* effekt. At et emne bliver centralt for sikkerheden er ifølge Buzan, Wæver og de Wilde en proces, en sikkerhedsliggørelse. Derfor er dette afsnit bygget op omkring en redegørelse af den anvendte sikkerhedsteori i forhold til at forstå denne proces. Jeg vil starte med at redegøre for, hvad der menes med sikkerhed i dette speciale, og hvem der kan genkendes som aktører i italesættelsen af sikkerhedsproblemet; det vil sige, hvem der italesætter problemet, hvem problemet er en trussel mod, og hvem der genkendes som afsender af truslen.

Sikkerhed i international politik i denne teori forklaret ud fra et militær-politisk udgangspunkt, hvor sikkerhed handler om overlevelse for et objekt (referent objekt), oftest, men ikke nødvendigvis altid, staten. Begrebet kommer i spil, når der opstår en eksistentiel trussel mod dette objekt. Sikkerhedstruslen

bliver præsenteret, så den kan retfærdiggøre ekstraordinære reaktioner, ofte i form af brugen af militær magt, men det kan også være andre former for politikker, der tages i brug som en reaktion på denne undtagelsestilstand (Buzan et al., 1998, s. 21). Sikkerhedsliggjorte emner adskiller sig fra politiske emner ved at medføre unikke reaktioner på eksistentialistiske trusler. Reaktioner, der kan karakteriseres som nød-reaktioner, og som ligger ud over de normale politikkers bindinger (Buzan et al., 1998, s. 5). En eksistentialistisk trussel kan blandt andet være en trussel mod kollektive identiteter (Buzan et al., 1998, s. 23). En vigtig pointe her er, at fokus for teorien ikke er, hvorvidt der eksisterer en reel sikkerhedstrussel eller ej. Sikkerhedsliggørelsen er undersøgelsesobjektet i sig selv, og teorien beskæftiger sig ikke med de reelle trusler i samfundet (Buzan et al., 1998, s. 24-25). Trusler i denne teori skal ikke forstås som *faktiske* trusler, men som emner der italesættes *som* trusler og dermed bliver brugt som legitimitetsgrundlag for politisk handling, som medfører en sikkerhedsliggørelse (Wæver, 1997, s. 235). Det betyder i forhold til analysen af DAI, at det ikke bliver relevant at undersøge, hvorvidt international terrorisme udgør en reel trussel eller ej, men hvordan der bliver italesat et sikkerhedsproblem i forhold til international terrorisme, som DAI skal forholde sig til.

I teorien defineres sikkerhedsliggørelse som en talehandling, hvorigennem en eksistentiel trussel italesættes i forhold til et objekt som højst problematisk. En talehandling betyder, at det er udtalelsen i sig selv, der er en handling; at et emne bliver centralt for sikkerhed ved den blotte italesættelse i forbindelse med sikkerhed (Wæver, 1997, s. 221). Derfor er det nødvendigt først at slå fast, *hvem* der udfører talehandlingen - *hvem* er aktøren, der udfører sikkerhedsliggørelsen? Målet med sikkerhedsliggørelse er for aktøren at opnå legitimitet i befolkningen, for når aktøren fremstiller truslen som virkelig, bliver emnet for sikkerhedsliggørelse en ekstrem form for politik (Buzan et al., 1998, s. 23). Aktøren, der sikkerhedsliggør et objekt defineres som den person eller gruppe, der udfører talehandlingen - den eller dem, der italesætter et sikkerhedsproblem (Buzan et al., 1998, s. 40).

Målet for den sikkerhedsliggørelse aktøren italesætter, er det objekt eller den gruppe, der kan udpeges til at have en berettigelse til at overleve den eksistentielle trussel, og referencen er oftest en begrænset gruppe som staten, nationen eller en civilisation. I princippet kan både mindre grupper som enkeltpersoner eller organisationer, eller større som hele menneskeheden, blive italesat som et sikkerhedsobjekt, men hverken mikro- eller systemniveauet

opnår dog samme grad af legitimitet som de førstnævnte (Buzan et al., 1998, s. 36). Dette fokus på sikkerhedsliggørelse får ofte staten i centrum, ligesom mere traditionelle sikkerhedsteorier gør det. Adskillelsen eksisterer dog ved, at hvor andre teorier er statscentrerede med denne reference som den eneste gyldige for sikkerhedsliggørelse, er der her en mere åben tilgang. Sociale bevægelser og organisationer har for eksempel mulighed for at opnå legitimitet til at sikkerhedsliggøre et emne, selvom denne sikkerhedsliggørelse dog sjældent er mulig uden en reference til staten eller nationens sikkerhed (Buzan et al., 1998, s. 37). For at kunne analysere hvilken betydning sikkerhed har haft gennem DAI, bliver det derfor nødvendigt at undersøge, hvem eller hvad aktøren vil forsøge at beskytte med oprettelsen af Initiativet for at opnå en forståelse for i hvilket omfang sikkerhedsliggørelsen er foregået.

Det er dog ikke kun den aktør, der italesætter et emne som sikkerhed og det objekt, der bliver anset for truet, der spiller en rolle i teorien omkring sikkerhedsliggørelse, også det der bliver karakteriseret som funktionelle aktører kan påvirke processen. De funktionelle aktører forsøger at præge konteksten omkring sikkerhedsliggørelse, uden at være den aktør der påråber nødvendigheden af denne sikkerhedsliggørelse, og uden at være det objekt der bliver sikkerhedsliggjort (Buzan et al., 1998, s. 36). En central funktionel aktør for sikkerhedsliggørelsen af den samfundsmæssige sektor er medierne (Buzan et al., 1998, s. 124). Selvom jeg anerkender dette aspekt, og jeg mener at mediernes betydning for regeringers muligheder for at italesætte den internationale terrortrussel som en trussel mod samfundsidentiteter ikke bør undervurderes, finder jeg det ikke centralt for denne analyses formål. I stedet bliver den teoretiske pointe om, at andre end den sikkerhedsliggørende aktør påvirker processen, taget op senere i analysen for at vise, hvordan udviklingen af DAI er blevet påvirket fra flere sider.

I modsætning til mere traditionelle tilgange til sikkerhedsstudier differentieres der i den valgte teori om sikkerhedsliggørelse mellem fem sektorer af sikkerhedsinteresse. Sektorinddeling er en måde at simplificere kompleksiteter og reducere variabler for bedre at kunne foretage analysen (Buzan et al., 1998, s. 7-8). Sektoren er den referenceramme, hvorfra et emne giver legitimitet til en sikkerhedsliggørelse. I forhold til et studie af DAI er især den samfundsmæssige sektor interessant, da det herigennem bliver muligt at analysere logikken bag en italesættelse af sikkerhedspolitik som en reaktion på en trussel mod identiteter. I den samfundsmæssige sektor bliver samfundet slået fast som en enhed, der bliver legitimeret ved, at individer og

befolkningsgrupper identificerer sig selv som medlemmer af dette samfund (Buzan et al., 1998, s. 119). Manglen på sikkerhed i denne sektor bliver hermed genkendt som en trussel mod enhedens identitet. Denne enhed behøver ikke nødvendigvis at være nationen; det kan være religiøse eller etniske grupper, selvom det ofte er nationale grupper, der bliver refereret til (Buzan et al., 1998, s. 119-120). Den samfundsmæssige sektor handler om identitet, 'survival for a society is a question of identity, because the way a society will talk about existential threats is: if this happens, we will no longer be able to live as us.' (Wæver, 1997, s. 234). I forhold til den samfundsmæssige sektor italesætter en nation ikke sikkerhedsliggørelsen, men udvalgte personer eller grupper med reference til nationen taler på nationens vegne (Buzan et al., 1998, s. 41). Materialet, som analysen af DAI er baseret på, er for eksempel primært fra Udenrigsministeriet og regeringen, der har legitimitet til at sikkerhedsliggøre et emne over for den danske befolkning i kraft af deres magtposition i samfundet og demokratiske tilslutning i befolkningen.

Selvom den sektorspecifikke tilgang til analysen er valgt, anerkender jeg, at de forskellige sektorer er kunstige inddelinger, samt at det ville være givtigt at analysere DAI ud fra en af de andre sektorer. Sikkerhedsliggørelse af den politiske sektor, som jeg har fravalgt i min analyse af Initiativet, forsøger at gardere sig mod trusler mod den organisatoriske stabilitet og de politiske systemer og ideologier, der legitimerer stater og deres magt (Wæver, 1997, s. 234). Så selvom staten ofte er den instans, der taler om sikkerhed på samfundets vegne, kan de to sektorer adskilles (Wæver, 1997, s. 237). Hvor det for en sikkerhedsliggørelse af den samfundsmæssige sektor handler om identitet, handler det i den politiske sektor om statens overlevelse i dens eksisterende form. Dermed kan for den internationale terrorisme udført i islamismens navn for eksempel også italesættes som en trussel, der kræver ekstraordinære midler med legitimitet fra den politiske sektor, ved at blive fremstillet som en trussel mod demokratiet.

4.2. Sikkerhedsliggørelse i fokus for en analyse

I det foregående kapitel slog jeg fast, hvordan et emne bliver sikkerhedsliggjort, og selve sikkerhedsliggørelsen som proces er det centrale i den efterfølgende analyse.

Førend det er muligt at foretage en analyse, er det først nødvendigt at slå udgangspunktet for sikkerhedsliggørelsen fast. Derfor er formålet med dette

afsnit at vise, hvordan det er muligt at forstå et emne, som et emne der er centralt for sikkerhed.

“Security” is the move that takes politics beyond the established rules of the game and frames the issue either as a special kind of politics or as above politics. Securitization can thus be seen as a more extreme version of politicization.’ (Buzan et al., 1998, s. 23)

Det er centralt først at undersøge, hvornår et emne bliver fremsat som et emne for sikkerhed. Dette gør det efterfølgende muligt at have sikkerhedsliggørelsen i fokus i analysen, og det bliver centralt at kunne forstå, hvordan bestemte emner bliver italesat som vigtigere end andre og dermed opnår legitimitet til ekstraordinære reaktioner og ikke er en del af det almindelige politiske system.

Definitionen af den sikkerhedsliggørelse der foregår, og kriterierne for at opnå denne, er kontekstafhængige. Sikkerhedsliggørelsen består på den ene side af en trussel med tilstrækkelig kraft til at blive opfattet som eksistentiel, og på den anden side af en politisk vilje til at sætte denne trussel højst på dagsordenen. Derfor bliver studiet af sikkerhedsliggørelse et studie af den diskurs, hvorigennem en trussel retfærdiggøres som en eksistentiel fare for et samfunds identitet (gældende for den samfundsmæssige sektor), og det bliver centralt at analysere den policy, hvorigennem sikkerhedsliggørelsen er foregået. En sikkerhedsliggørelse af et emne opnåes ikke ved, at en aktør formår at italesætte en trussel som eksistentiel, men kun når, og hvis, talehandlingen accepteres af et publikum og aktøren dermed kan legitimere et brud med eksisterende regler (Buzan et al., 1998, s. 25) Et studie af sikkerhedsliggørelse bliver hermed et studie af, hvornår og hvordan det lykkes for en aktør at italesætte en trussel som eksistentiel og retfærdiggøre brugen af exceptionelle midler.

Det skæringspunkt, hvor en aktør formår at opnå legitimitet til sikkerhedsliggørelse blandt et publikum i sektoren, er centralt i analysen. I forhold til analysen af DAI fastslår jeg, at der bliver taget det indledende ‘*securitizing move*’ (Ibid.) da den diskurs, hvormed en eksistentiel trussel fra international terrorisme italesættes, opstår ved oprettelsen af DAI. Dette skridt medfører, at der opstår en mulighed for, at opnå legitimitet til at bruge danske udviklingsmidler til exceptionelle formål, og DAI præsenteres som en politisk reaktion på en eksistentiel trussel, og noget der skal have højere prioritet end andre emner. I forlængelse af dette sikkerhedsskridt bliver det også relevant at analysere, hvorvidt der tale om institutionalisering af sikkerhedsliggørelsen, eller hvorvidt der er tale om en af-sikkerhedsliggørelse (Buzan et al., 1998, s. 28-29). Det betyder i analysen af DAI, at det bliver relevant at undersøge, i hvilken

udstrækning en sikkerhedsliggørelse er blevet institutionaliseret i DAI, eller om der i højere grad har været tale om en udvikling af Initiativet i en retning, hvor det ikke længere bliver fremstillet som et modtræk til en eksistentiel trussel.

4.3. Sikkerhed og udvikling

For at kunne forstå DAI som en sikkerhedsliggørelse finder jeg det ikke tilstrækkeligt kun at se på DAI som en sikkerhedsliggjort politik, jeg vil derfor se nærmere på, hvilken slags sikkerhedsliggjort politik det er. Derfor vil jeg fokusere den ovenfor præsenterede sikkerhedsteori med Mark Duffields teori, der fokuserer på indlemmelsen af konflikthåndtering i bistandspolitikker. Med denne tilgang mener jeg, at analysen af sikkerhedsliggørelsen i DAI kan blive endnu mere fokuseret på fremstillingerne i den policy, DAI udgør.

Tidligere fik humanitær bistand legitimitet på baggrund af, at den støtte, der blev ydet, var en universel rettighed (Duffield, 2001, s. 75). I starten af 1990'erne havde det internationale samfund fokus på den humanitære del af konflikter, men et forsøg på at støtte civile i krigszoner havde ikke haft nogen stor succes. Denne manglende succes medførte, at udviklingsbistand i højere grad fik konflikthåndtering og genopbygning af samfund efter krige som indsatsområde (Duffield, 2001, s. 11). Golfkrigen i 1991 markerede starten på dette skift, hvor de allierede militære styrker gik direkte ind og gav tilladelse til humanitær hjælp i det kurdiske Nord-Irak, modsat under den kolde krig hvor FN i højere grad havde undgået at intervenere i eksisterende konflikter (Duffield, 2001, s. 57).

Ændringen i tilgangen til at yde udviklingsbistand karakteriserer Duffield som en radikaliserings af udviklingshjælpen. Denne radikaliserings afspejler en ny problematisering af sikkerhed, hvor modaliteterne for underudvikling bliver opfattet som trusler mod sikkerheden i donorlandene (Duffield, 2001, s. 16). Radikaliseringen kommer til udtryk gennem ændringer af fokus for bistanden. Fra at have et fokus på bistanden som en rettighed, der skulle yde økonomisk udvikling, ændrer den sig til, hvad han beskriver som et forsøg på at ændre hele samfund og deres befolkningers adfærd og holdninger (Duffield, 2001, s. 42). Duffield mener, at metoderne til udvikling ændrede sig i takt med, at en opfattelse af, at underudvikling medførte konflikter og vold. Inkorporeringen af konflikthåndtering i udviklingshjælp i 1990'erne og sikkerhed er nu en del af donorpolitikkerne: 'The focus of new security concerns is not the threat of traditional interstate wars but the fear of underdevelopment as a source of conflict, criminalised activity and international instability.' (Duffield, 2001, s. 7).

Dermed er argumentet for at yde udviklingsbistand ikke længere, at der ydes støtte til basale og universelle rettigheder, men at manglen på udvikling er en trussel, og bistand bliver dermed retfærdiggjort som en sikkerhedsindsats. Ligesom hos Buzan, Wæver og de Wilde handler sikkerhed for Duffield ikke længere kun om militære konflikter og konflikter mellem stater, men om en bredere forståelse af truslerne mod stabilitet og sikkerhed i donorlandenes samfund (Duffield, 2001, s. 18).

Det teoretiske fundament for en analyse af sammenhængen mellem DAI og sikkerhed er hermed blevet præsenteret, og jeg vil nu anvende teorien i praksis.

4.4. En sikkerhedsanalyse af Det Arabiske Initiativ

I analysen af den sikkerhedsliggørelse, der har fundet sted i DAI, vil jeg starte med at slå fast, hvordan der med påbegyndelsen af Initiativet blev taget det afgørende første skridt i retning af et nyt interesserområde for sikkerheden. Herefter vil de forskellige elementer i sikkerhedsliggørelsen blive undersøgt, hvorefter den legitimitet, som den samfundsmæssige sektor kan give til en sikkerhedsliggørelse, vil blive inddraget. Til sidst vil jeg diskutere, i hvilken grad en sikkerhedsliggørelse har fundet sted i DAI.

Argument for at analysere DAI som et brud med de eksisterende regler lyder at nedsættelsen af Initiativet er en exceptionel brug af de danske udviklingsmidler. Fra påbegyndelsen i 2003 og frem til 2006 blev finanseringen af DAI taget fra udviklingsmidler, der skulle bruges til støtte til demokratisering og menneskerettigheder. Midlerne til at finansere Initiativet blev opnået ved at udfase støtte til Ægypten (Rigsrevisionen, 2010, s. 12). Denne udfasning var en del af en omprioritering af bistandsmidlerne, hvor Ægypten ikke længere blev anset som et land der viste tilstrækkelig 'fremdrift' (UM, 2003b, s. 15) Med beslutningen om at etablere et initiativ, for og med den arabiske verden og mod international terrorisme, bliver der også taget initiativ til en ny måde at bruge bistandsmidlerne på, der ikke var blevet taget højde for, da rammen for midlerne blev diskuteret (Finansministeriet, 2002, s. 19). Derudover blev DAI ikke underlagt de samme krav om evalueringer, som mere traditionelle bistandsprogrammer er, og først i 2006 blev der foretaget gennemgribende erfaringsopsamlinger og analyser af Initiativet (UM, 2006, s. 2).

4.4.1. Sikkerhed - nye politikker i en verden i forandring

I dette afsnit vil jeg lægge ud med at analysere, hvad målet er for den sikkerhedsliggørelse, jeg antager finder sted i DAI - hvem er det, der bliver

opfattet som truet? Herefter vil jeg se på aktøren - hvem er det, der udfører sikkerhedsliggørelsen? Til sidst vil jeg diskutere, i hvilken udstrækning der foregår en sikkerhedsliggørelse i DAI.

I 2003 blev der taget et nyt initiativ i dansk udenrigspolitik, der havde til formål at modernisere og udvikle den arabiske verden. Udgangspunktet for indsatsen i Mellemøsten findes i regeringens udenrigspolitiske strategi fra 2003: *Danmarks internationale indsats - nye udfordringer i en verden i forandring*. Dette er den første officielle publikation, hvori der nævnes et kommende dansk initiativ i forhold til den arabiske verden. Dette initiativ bliver præsenteret i forbindelse med indsatser mod international terrorisme med fokus på støtte til demokratisering, flygtninge i deres nærområder og et bidrag til at opnå international stabilitet. Dette skulle på den ene side varetages gennem kortsigtede militære indsatser som i Afghanistan og Irak, og på den anden af humanitære initiativer, der skulle være med til at skabe udvikling og demokrati. Der skulle således ydes et dansk bidrag i kampen mod ekstremisme og fundamentalisme (UM, 2003b, s. 10).

Da dette initiativ er en del af Danmarks strategi i forhold til internationale indsatser, er det naturligt, at det nye initiativ bliver yderligere defineret i Udenrigsministeriet, hvilket dog ikke kun kommer til at foregå i forbindelse med udenrigspolitiske tiltag. I *Redegørelse fra Regeringen om indsatsen mod terrorisme* (UM, 2004) bliver DAI nævnt som en del af regerings overordnede strategi for terrorbekæmpelse og forebyggelse. Argumenterne for at oprette et initiativ, hvorigennem reformer skal støttes, bliver præsenteret således:

En af årsagerne til udbredelse af ekstremisme og terrorisme i den arabiske verden er en voksende frustration og utilfredshed med de udeblivende politiske og økonomiske reformer. De fleste arabiske lande er stadig præget af autokratiske styreform og økonomisk tilbagegang. Arbejdsløshed og fremmedgørelse over for globaliseringen er med til at skabe grobund for terrorisme og ekstremisme. (UM, 2004, s. 29)

Det understreges yderligere, at der sker en radikaliserings af ungdommen gennem koranskoler, hvilket medfører at, 'Regeringen er (...) dybt engageret i det mere langsigtede og forebyggende arbejde med at hjælpe til at ændre den udvikling, der driver regionens unge ud i religiøs og politisk ekstremisme' (UM, 2004, s. 29). Den danske regering italesætter hermed en eksistentiel trussel: Terrorismen er en trussel mod den enkelte, mod samfundet og mod samfundets bærende værdier (UM, 2004, s. 3).

I 2004 bliver en to-årig pilotfase for DAI påbegyndt med oprettelsen af projekter og programmer i Mellemøsten og Danmark. I 2005 bliver der for første

gang udgivet en omfattende pjece, der præsenterer offentligheden for indsatsen og de initiativer den skulle inkludere (UM, 2005). Heri fremgår det, at de arabiske lande samt Iran deler fælles bekymringer med Europa i forhold til en terrortrussel fra radikale islamister og 'en illegal emigration til Europa' (UM, 2005, s. 2). En faktor der skal være på plads for at undgå realiseringen af disse bekymringer, er udvikling gennem et fælles samarbejde i retning mod øget 'velstand og frihed i den arabiske verden' (UM, 2005, s. 2). Gennem en fælles europæisk/arabisk indsats og dialog skal der opnås 'Modernisering, reformer og regionalt samarbejde i den arabiske verden', da dette er 'forudsætninger for den fremgang i den arabiske verden, der kan gøre terrorisme og civilisationskonflikter utiltalende for de arabiske befolkninger.' (UM, 2005, s. 3). Det sikkerhedsproblem, der bliver fremstillet, og som den danske regering vil undgå og derfor grundlægger Det Arabiske Initiativ sammen med et engagement i multilaterale indsatser i blandt andet EU og NATO-regi, er en civilisationskonflikt og terrorisme der har sit udgangspunkt i de mellemøstlige samfunds manglende reformer. DAI bliver italesat som en reaktion på en 'krig mod den vestlige civilisation' og et 'globalt sammenstød mellem civilisationer' (UM, 2005, s. 1) og som en reaktion på en trussel mod de vestlige, og danske, identiteter og værdier. Politikken kan dermed analyseres som en reaktion på dette sikkerhedsproblem, og en problematisering af Danmarks forhold til Mellemøsten.

Den danske regering italesætter en eksistentiel trussel, der handler om civilisationskonflikter og international terrorisme for at retfærdiggøre det nye initiativ, der er blevet etableret. Men for at en sikkerhedsliggørelse er foregået, er det ikke tilstrækkeligt, at der påbegyndes et nyt tiltag, eller at ordet *sikkerhed* ytres. Det er centralt at undersøge, hvordan sikkerhedsliggjorte emner adskiller sig fra politiske emner ved at indeholde unikke reaktioner på en eksistentiel trussel; reaktioner der kan karakteriseres som reaktioner, der ligger ud over de normale politikkers bindinger. Centralt bliver det nu at genkalde sig Duffields pointe om, at der er sket en radikalisering inden for internationale udviklingshjælp, og at donorerne med deres politikker forsøger at påvirke hele samfund og befolkningerne i dem, fremfor at yde økonomisk bistand. Dansk bistandspolitik gik ved årtusindskiftet fra at have fokus på social og økonomisk udvikling i den tredje verden til at være et afgørende udenrigspolitisk instrument. Indsatserne blev ikke længere nødvendigvis retfærdiggjort gennem det udviklingsarbejde, der blev udført, men politikkerne havde legitimitet i sig selv (Olsen, 2005, s. 188). Dette ses blandt andet i den

periode, hvor DAI bliver oprettet, og hvor Danida udgav *En verden til forskel - Regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand 2004-2008* (UM, 2003a). Heri fremstilles fattigdomsproblemer som en trussel mod 'politisk stabilitet og sikkerhed', ikke kun i de direkte berørte områder primært i Afrika, men i hele verden (UM, 2003a, s.2). Derpå udpeges fem udfordringer, som de danske udviklingsindsatser skal forholde sig til, hvoraf den centrale for denne analyse omhandler 'Stabilitet, sikkerhed og kampen mod terrorisme' (UM, 2003a, s.2), som DAI bliver sat i forbindelse med i Danidas årsberetning for 2003 (Danida, 2004b, 52).

Den danske regering fremstiller Det Arabiske Initiativ som en reaktion på international terrorisme, der truer de danske værdier og det danske samfunds interesser. Fremstillingen af truslen får legitimitet ved at blive italesat som en trussel mod den samfundsmæssige sektor. Det er vigtigt i denne forbindelse at skelne imellem trusler mod individer i samfundet, som international terrorisme også bliver fremstillet som i det ovenstående, og trusler mod samfundet som en enhed. Kun den sidste er forbundet med den legitimitet, en italesættelse af en trussel imod den samfundsmæssige sektor giver - som en trussel mod de værdier, der knytter danskerne sammen som en Gemeinschafts enhed (Buzan et al., 1998, s. 139).

De objekter, der egner sig bedst til at blive brugt til at opnå legitimitet for en aktør i sikkerhedsliggørelsen er hverken hele menneskeheden eller enkelte individer, men enheder, som nationer eller civilisationer (Buzan et al., 1998, s. 36). Målet for terroristerne, som det bliver fremstillet i pjecen om DAI fra 2005, er 'den vestlige civilisation' (UM, 2005, s. 1), mens den større danske indsats mod terrorisme i 2004 fremstillede den trussel, som regeringen mener, Danmark står over for:

International terrorisme er en af vor tids alvorligste trusler mod international fred og sikkerhed. Terrorismen kan udgøre en både direkte og indirekte trussel mod Danmark og mod danske statsborgeres liv og sikkerhed. Danske samfundsinteresser påvirkes af den ustabilitet, som international terrorisme skaber. Også grundlæggende danske værdier er truet gennem den mangel på respekt for individet, og det angreb rettet mod fred, frihed og demokrati, der kommer til udtryk i de senere års voldsomme terrorangreb. (UM, 2004, s. 10)

Dette citat viser omfanget af den indsats mod terrorisme som, regeringen fremlagde i 2004. Terrortruslen bliver fremstillet som værende livstruende, men interessant for det teoretiske udgangspunkt for denne sikkerhedsanalyse er en mere åben tilgang til, hvilke objekter der bliver truet. I dette tilfælde hvordan truslen bliver italesat som værende én, der truer de danske samfundsinteresser

og værdier. Regeringen fremlægger DAI som en del af den nye aktive udenrigspolitik, der skal beskytte danske værdier, da 'Skærpelsen af den internationale terrorisme har sat en ny sikkerhedspolitisk dagsorden og understreget behovet for at sammentænke militære, humanitære og civile midler til fremme af stabilitet og sikkerhed' (UM, 2003b, s. 3) DAI bliver ved oprettelsen præsenteret som en reaktion mod den øgede internationale terrorisme og den indsats, der bliver valgt som metode til at forebygge truslen, er dialog og et langsigtet samarbejde med den arabiske verden (UM, 2004, s. 6). Den trussel, den danske regering italesætter i forbindelse med DAI, handler om utilfredsheden i de arabiske befolkninger med manglende økonomiske og politiske reformer, radikalisering af ungdommen og 'fremmedgørelse over for globaliseringen' (UM, 2004, s. 29), og

Kun gennem en effektiv, fokuseret og tidssvarende international indsats kan vi fremme de højst prioriterede danske interesser og værdier. Og kun derved kan vi yde et virkeligt bidrag til arbejdet for den verdensorden, vi på lang sigt ønsker. (UM, 2003b, s. 3)

Det, regeringen italesætter, som et refererende objekt - det, der skal beskyttes mod den eksistentielle trussel fra international terrorisme - er såkaldte danske værdier som fred, frihed og demokrati. Dette skal ikke kun ske gennem direkte militære indsatser som i Irak og Afghanistan, men gennem udbredelse af de selv samme danske værdier gennem et arabisk initiativ (UM, 2003b, s. 10).

4.4.1. Dialog og reform - løsningerne på et sikkerhedsproblem

Formålet med denne del af analysen er at vise, hvordan den danske regering fremstiller et tiltag, der skal styrke demokratisering i den arabiske verden og udbrede de såkaldte danske værdier ved at lave reform og dialogindsatser.

I den strategi for Danmarks internationale indsatser, hvori et arabisk initiativ første gang nævnes, fremstilles initiativet som en indsats mod problemer med 'politisk ekstremisme og fundamentalisme', som Danmark har interesser i og derfor bør yde en indsats, der bygger på 'demokratisering, god regeringsførelse og respekt for menneskerettigheder' (UM, 2003b, s. 10).

Etableringen af DAI bliver yderligere kontekstualiseret i 2004, hvor regeringen udgiver '*En verden i forandring - nye trusler, nye svar. En redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*' (UM, 2004). Heri præsenteres de trusler, regeringen mener, retssamfundet står over for, og hvilke indsatser der hermed skal prioriteres imod terrorisme. I denne forbindelse nævnes en lang række indsatsområder i forhold til at undgå og bekæmpe

terrorisme: Lovgivning, efterretning og efterforskning, finansering af terrorisme og vigtigheden af at undgå spredningen af masseødelæggelsesvåben til terroristernes hænder (UM, 2004, s. 3-7). Det påpeges også, at 'Konflikter (...) kan bidrage til international terrorisme' (UM, 2004, s. 5) og at det derfor er nødvendigt med styrkelse af internationale organisationer som EU, FN og NATO. Dermed bliver det en uopsættelig opgave for udenrigspolitikken at styrke dialogen og samarbejdet mellem Danmark og den arabiske verden, hvilket gøres i DAI ved at forebygge at unge drives ud i 'religiøs og politisk ekstremisme' (UM, 2004, s. 6). Denne indsats suppleres med en plan for, hvordan den danske udviklingsbistand kan bruges til at 'modvirke terrorismens årsager' (Ibid.).

I *En verden i forandring* italesættes metoden til at bekæmpe international terrorisme gennem en 'bred' satsning blandt andet repræsenteret ved DAI (UM, 2004, s. 3). Formålet med denne satsning var at styrke dialogen med landene i den arabiske verden samt at svække den politiske radikaliserings og den religiøse ekstremisme i landene gennem et fokus på demokratisering og en styrkelse af civilsamfundene (UM, 2004, s. 31). Den nødvendige indsats for at imødegå terrorisme bliver italesat som værende øgede demokratiske reformer i Mellempøsten. For at kunne forstå, hvorfor denne metode blev valgt, vil jeg her se nærmere på, hvordan et internationalt sikkerhedsperspektiv var blevet en del af den danske udviklingssektor, blandt andet gennem fokuseringen på en række nye indsatsområder. I 2003 var en prioritet i bistanden at yde et 'bidrag for stabilitet og sikkerhed og mod terrorisme' (UM, 2003a, s. 7) blandt andet gennem en 'aktivistisk og offensiv udenrigspolitik' (Ibid.) i Syd- og Centralasien og Mellempøsten. I den strategi for prioriteringer i udviklingsbistanden, Udenrigsministeriet udgav året efter, var DAI med som et centralt indsatsområde;

Arabisk initiativ - for fremskridt og reform: Regeringen vil med et partnerskab for fremskridt og reform understøtte modernisering og udvikling i den arabiske verden. Danmark forstærker dialogen med de arabiske lande og øger bistanden til en række konkrete initiativer. Særlig vægt lægges på at fremme bedre og lige adgang til sekulær uddannelse. (...) (Danida, 2004a, s. 3)

Der nævnes i i strategien en række faktorer i arabiske lande, der er problematiske både for disse og andre lande som blandt andet Danmark. De autokratiske regimer umuliggør både politiske og samfundsmæssige udviklinger, og økonomisk stagnation samt manglende demokratiske sanktionskanaler der medfører migration og uro. Derudover bliver tilfælde med religiøs

uddannelse som den eneste mulige uddannelse og en mistro over for Vesten anset som grunde, der kan føre til terrorisme og ekstremisme. De problemer, som ekstremisme kan medføre, er internationale, og dermed bliver de arabiske landes problemer, der ifølge den danske regering leder til ekstremisme, også internationale, og Danmark har et ansvar for at forhindre en udvikling i den retning. (Danida, 2004a, s. 9-10) Der skal således støttes alternative reformtiltag ud fra indsigten i den manglende rigiditet i de eksisterende styre. Sammen med en indsats for dialog for at begrænse mistilliden over for de vestlige lande vil den danske regering gennem DAI medvirke til en øget forståelse for interkulturel og religiøs tolerance og sekulær uddannelse.

DAI bliver oprettet på baggrund af danske og europæiske interesser i Mellemøsten, og for at regionen skal 'udvikles økonomisk og politisk i fred og stabilitet' (UM, 2005, s. 2), især efter udvidelsen af EU og NATO, hvor de sydlige og østlige områder af Middelhavet er rykket tættere på Danmark. DAI bygger i 2005 på konklusioner fra Arab Human Development Rapport (AHDR), der udgives af FN's udviklingsprogram. I AHDR bliver det ifølge pjecen fra DAI fra 2005 understreget, at 'en positiv udvikling i de arabiske lande bremses af manglende borgerrettigheder, mangelfuld spredning og brug af viden samt manglende muligheder for kvinder', og at omverdenens opgave derfor bliver 'at støtte de arabiske regeringers egne reform- og moderniserings-bestræbelser, herunder udviklingen af civilsamfundet.' (UM, 2005, s. 3). Disse fokuspunkter bliver centrale for udviklingen af DAI, og der er i DAI en erkendelse af, at civilsamfundet spiller en stor rolle i bestræbelserne på at reformere og modernisere regionen gennem partnerskaber både på et bi- og multilateralt niveau (UM, 2005, s. 7 og 16). Anvendelsen af den danske udviklingsbistand til at beskæftige sig med globale problemer er især blevet centralt efter strategien for udviklingsarbejdet *Partnerskab 2000* som blev udgivet i 2000 (Lancaster 2007, s. 191). En del af *Partnerskab 2000* var en strategi for støtten til civilsamfundet i udviklingslande, hvormed der skulle skabes en større sammenhæng mellem de mange civilsamfundsindsatser, der altid havde været et fokus for dansk udviklingsbistand (Danida, 2000, s. 5). Dette gjaldt også et fokus på demokrati og menneskerettigheder, og det bliver nu et område for bistanden at yde støtte til kapacitetsopbygning blandt civilsamfundsorganisationer der har social og politisk indflydelse i samfundet (Danida, 2000, s. 41). Det fokus, der er i DAI om at styrke civilsamfundet for at opnå politiske reformer, er således ikke en strategi, der kun anvendes over for den arabiske verden. DAI er også inspireret af den positive tilgang til demokratiseringens

muligheder, som mellemøstforskere som Norton og Esposito advokerer for. Dette har fået den danske regering til at indføre partnerskaber mellem danske og arabiske organisationer og institutioner som den primære metode til at udføre aktiviteter (UM, 2005, s. 7). Man ønskede at støtte de regionale initiativer, hvis formål stemte overens med det, man fremlagde i DAI, og partnere ville blive 'nøje udvalgt' i regionen til et samarbejde med lignende danske organisationer (UM, 2005, s. 10). Udviklingspolitikken var således dermed blevet sat i spil som en del af kampen mod terrorisme, og DAI var en indsats til at bekæmpe radikaliserings i Mellemøsten. Dette skulle gøres gennem støtte til reformer og dialog for at udbrede økonomisk fred og stabilitet i regionen.

4.4.2. Det Arabiske Initiativ - en sikkerhedsliggørelse tager form

Siden 2003 har den danske regering italesat Det Arabiske Initiativ som en policy, der bliver retfærdiggjort ved at yde en indsats i forhold til bekæmpelse af terrorisme. DAI fremstilles som en forbyggende indsats over for de radikaliseringsproblemer, der er opstået i Mellemøsten på grund af manglende sekulær uddannelse, samt på grund af fraværet af modernisering og demokratiske reformer. Dermed er brugen af udviklingsmidler i DAI et udtryk for det, Duffield karakteriserer som en radikaliserings af bistanden, hvor formålet er at ændre samfund og påvirke befolkningerne ud fra antagelsen om, at underudvikling er en sikkerhedstrussel. Regeringen fremstiller et sikkerhedsproblem og italesætter en ekstraordinær brug af udviklingsmidlerne, som bliver legitimeret ved, at truslen bliver fremstillet som en trussel mod danske værdier og danske samfundsinteresser. Dermed bliver en reaktion for at beskytte nødvendig. Den internationale terrortrussel retfærdiggør flere politiske reaktioner, både indenrigspolitisk og udenrigspolitisk, men fokus for dette speciale har været at undersøge, hvordan sikkerhedsliggørelsen er foregået i DAI. DAI som policy bliver italesat på flere platforme som udenrigs-, udviklings- og sikkerhedspolitik, og Initiativets nødvendighed bliver hermed understøttet. DAI blev således oprettet som en reaktion på et internationalt ansvar for at bekæmpe terrorisme samt for at forbedre Danmarks forhold til den arabiske verden. Indsatsen skulle sammentænkes med andre udenrigs- og udviklingspolitiske instrumenter for at styrke gennemslagskraften; indsatser, der inddrog militær magt samt fokuserede på en indsats i flygtninges nærområder. Den metode, der blev valgt til dette, var for DAI's vedkomne at styrke demokratiseringen og moderniseringen i den arabiske verden.

For at en sikkerhedsliggørelse er en realitet, er det nødvendigt, at den talehandling, der finder sted, bliver accepteret af et publikum. I 2006 bliver der for første gang vedtaget en politisk beslutning om DAI, *V 80 Om Det Arabiske Initiativ* (Folketinget, 2006), og fra 2007 fik DAI sin egen konto på finansloven (Rigsrevisionen, 2010, s. 12). Der er således tegn på, at diskursen omkring sikkerhed er blevet accepteret, og at der dermed er opnået en sikkerhedsliggørelse af udviklingspolitikken med DAI. Inden det er muligt at drage den konklusion, bliver det dog nødvendigt at undersøge, hvorvidt øget sikkerhed er det eneste emne, der retfærdiggør Initiativet.

5. Det Arabiske Initiativ - en problematiserende politik

Jeg viste i det foregående afsnit, hvordan oprettelsen af DAI kan analyseres ud fra Wæver, Buzans og de Wildes teori om politikker som reaktioner på fremstillingen af sikkerhedsproblemer. Deres teori kan dog ikke give tilstrækkelige redskaber til at undersøge, hvorvidt der har været fremstillet andre problemer end sikkerhedsproblemer i den policy, som DAI udgør, i perioden fra Initiativet bliver etableret og frem til 2010. De analyser, som DAI har været underlagt, har skullet undersøge Initiativets faser og vurdere dets relevans, foruden at give Udenrigsministeriet anbefalinger til de efterfølgende faser af udformningen og implementeringen af DAI. Udgangspunktet for udfærdigelsen af disse analyser har været, at der i DAI var mulighed for forbedringer og ændringer. Derfor vil jeg nu, for at kunne vurdere, hvorvidt der er sket ændringer i fremstillingen af politiske problemer i DAI, foretage en diakron analyse af Initiativet.

Den følgende del af analysen vil være en undersøgelse af, hvordan Initiativet er blevet påvirket og eventuelt har ændret sig over tid. Derfor forlader jeg et fokus på sikkerhedsliggørelsen i DAI for et stykke tid og åbner i stedet op for en bredere analyse af DAI som en policy. Hvor Wæver og Buzans teori har et smalt fokus på sikkerhedsliggørelse som den proces, hvori problemer bliver italesat, med et bredt fokus på hvor denne sikkerhedsliggørelse foregår, har Bacchi et bredt fokus på, hvilken problematisering der foregår, med et smalt fokus i forhold til, at det foregår i politikker. Jeg vil i det følgende redegøre for Bacchis tilgang til analysen af policy som hun benævner 'What's the 'problem' represented to be?'

5.1. What's the 'problem' represented to be?

Som præsenteret i kapitel 2.2. - specialets analysestrategi, så slår Bacchi med sin tilgang fast, at regeringer aktivt giver form til problemer i udfærdigelsen af politikker. Dette udgangspunkt for en policy-analyse udvikler Bacchi ud fra argumentet om, at '(...) how we perceive or think about something will affect what we think ought to be done about it' (Bacchi, 1999, s. 1). Det er nødvendigt at analysere, hvordan problemer fremstilles i politikker, da dette giver en større indsigt i, hvordan et emne bliver et problem for de beslutningstagere der nedsætter politikken. Med et udgangspunkt i, hvordan der i sociale politikker fremstilles problemer med ulighed i politikker for især kvinder, har Bacchi udviklet sin kritiske tilgang til policy-analysen (Bacchi, 1999). Hun tilpasser senere tilgangen, så den er mere anvendelig for analysen af andre emner end de kønspolitiske (Bacchi, 2009). Bacchi argumenterer for, at politikker ikke er faste størrelser, men at de skal underlægges kritiske analyser i forhold til deres nationale/internationale rækkevidde, samt i forhold til deres interne karakterforskelle som for eksempel udenrigspolitik eller uddannelsespolitik (Bacchi, 2009, s. xx). På samme tid udfordrer Bacchi den antagelse, at politikker bliver sat i verden for at løse virkelige problemer i de samfund, som politikkerne er rettet imod. Denne tilgang udfordrer et dominerende paradigme i tilgangen til politikker ved at flytte fokus fra, hvordan problemer løses med politikker til i højere grad at undersøge, hvad der rent faktisk sker i politikken (Bacchi, 2009, s. xvi).

Formålet med tilgangen er at give redskaber til at kunne analysere *hvilke* problemer, der bliver fremstillet i politikker, og ikke mindst *hvordan* de bliver fremstillet. Dette gøres med udgangspunkt i argumentet om, at siden politikker har indflydelse på stort set alle dele af menneskers liv, og siden politikker giver form til problemer, så bliver det centralt at analysere politikker som problemfremstillende, hvis man ønsker at opnå en forståelse for politikkerne.

Bacchi tilbyder en omfangsrig metode, hvor en policy underlægges seks kritiske spørgsmål, som skal anvendes til en analyse af den udvalgte politik.⁴ Jeg anerkender, at en styrke ved Bacchis teori netop er, at den formår at

⁴ '1) What's the 'problem' represented to be in a specific policy? 2) What presuppositions or assumptions underlie this representation of the 'problem'? 3) How has this representation of the 'problem' come about? 4) What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the 'problem' be thought about differently? 5) What effects are produced by this representation of the 'problem'? 6) How/where has this representation of the 'problem' been produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?' (Bacchi, 2009, s. 2)

rumme mange aspekter, men jeg fastslår samtidig, at de ikke alle har lige stor berettigelse i den problemstilling, jeg undersøger i dette speciale. I forhold til dette speciales fokus har det interesse, hvordan et problem bliver fremstillet i DAI. Hermed bliver det muligt at opnå en større indsigt i, hvilke problemer den danske regering mener, at DAI skal bidrage til at overkomme samt at kunne vurdere, hvordan fremstillingen af problemer har en betydning for implementeringen af politikken.

I dette afsnit vil jeg først redegøre yderligere for Bacchis teori, samt hvordan den vil blive anvendt i dette speciale. Målet med den efterfølgende analyse er at undersøge, hvilke problematiseringer der er i DAI i perioden 2003-2010 - og ikke mindst hvordan disse problematiseringer er opstået gennem en analyse af, hvordan et emne bliver fremstillet som et problem. Dette gøres ved først at undersøge, hvilke politiske problemer der er blevet fremstillet i de forskellige perioder. Nedslagspunkterne er blevet valgt ud fra, hvornår der har været nye tiltag i forhold til retningslinjer for DAI. Dette sker i henholdsvis 2006, hvor V 80 blev vedtaget i Folketinget og i 2010, hvor Målsætningspapiret blev vejledning for implementeringerne af Initiativets policies. Til sidst vil jeg diskutere, hvorvidt og i så fald hvilke ændringer der er sket i fremstillingen af politiske problemer fra oprettelsen i forbindelse med sikkerhedspolitikken i 2003 og frem til 2010.

5.2. Problematiserende politik

I dette afsnit vil jeg redegøre for formålet med at analysere en politik som problemskabende.

Policies give shape to 'problems'; they do not address them. (Bacchi, 2009, s. x)

Dette udsagn er et centralt sted at starte, når man skal forklare Bacchis tilgang til den politiske analyse. Det er et fokus på, hvordan politikker udgøres af problemer, der bliver fremstillet i politikken. Dette fokus udfordrer en mere konventionel analytisk tilgang til politikker som løsningsorienteret, da udgangspunktet er, som det ses i ovenstående citat, at "problemerne" først eksisterer, idet de bliver italesat i politikkerne. Problematiseringer er en nødvendighed for at lave politik, men en 'What's the 'problem' represented to be'-tilgang sætter fokus på vigtigheden af, hvordan 'problemet' bliver fremstillet, da en undersøgelse af denne problemfremstilling kan klarlægge, hvilken viden om et emne der dominerer diskurserne i en politik, hvordan de implicerede er

blevet behandlet samt hvilke muligheder, de implicerede har inden for politikken (Bacchi, 2009, s. 1). Ved at foreslå at regeringer via deres politikker selv giver form til problemerne, understreges den kreative og produktive rolle, som især regeringerne, men også alle andre, der søger at påvirke politikken på et område, spiller i forhold til at forme bestemte forståelser af 'problemer' (Bacchi, 2009, s. 2).

Bacchi sætter således fokus på skabelsen og udformningen af problemerne i den politiske process frem for at identificere egentlige problemer i samfundet (Bacchi, 2009, s. 33-34). Frem for at se på beslutningstagerne som nogle der adresserer et udenforstående problem i form af deres politikker, analyserer jeg derfor ved hjælp af Bacchi, hvordan beslutningstagerne er med til at *italesætte* problemerne gennem politikkerne. Her spiller regeringer en særlig rolle, fordi italesættelsen af politiske problemer får legitimitet gennem lovgivning og regeringsinstitutioner. 'Hence, these versions of 'problems' take on lives of their own. They exist *in the real*' (Bacchi, 2009, s. 33). Dette aspekt vil jeg uddybe i afsnittet om effekter af DAI.

En policy repræsenterer således politiske problemer, og det er fremstillingen af disse problemer der, ifølge Bacchi, er centrale at analysere for at opnå indsigt i, hvordan problematiseringen har fundet sted. Det er nødvendigt, at 'Study problematisations (through analysing the problem representations they contain), rather than 'problems' (Bacchi, 2009, s. 32). For at kunne overføre tilgangen til en brugbar metode i forhold til analyse af DAI, vil jeg nu redegøre for begrebet "problematisering".

5.3. Problematiseringer

Begrebet problematisering bliver i denne tilgang til en policy-analyse brugt til at forklare den proces, der foregår, når et emne bliver gjort til genstand for politik: Et emne bliver anset som et politisk problem - det problematiseres.

Fremstillingerne af problem i politik bliver opretholdt gennem diskurser. Diskurser henviser her ikke kun til sproglige ytringer, men i højere grad til viden, og hvordan viden er socialt skabt, samt hvilke muligheder og begrænsninger viden giver os for at tale, skrive og tænke om bestemte sociale genstande og praksisser (Bacchi, 2009, s. 35). Det betyder ikke, at diskurser kan defineres som betydningsbærere af bestemt viden, fordi at selve formålet med diskurser er, at definition spiller en vigtig rolle i beskrivelsen af 'viden', (Bacchi, 2000, s. 46) og man skal derfor holde sig fra at definere noget som en bestemt diskurs. En analyse af viden som diskurser giver her mulighed for at forstå, hvilke

konceptuelle betydninger og logikker der skal være på plads for, at en bestemt problemfremstilling giver mening i den policy, den bliver præsenteret i (Bacchi, 2009, s. 5). Lige som med sikkerhedsliggørelse er problematiseringer således en diskursiv proces.

For at kunne analysere hvordan en bestemt fremstilling af et 'problem' er blevet mulig, er det vigtigt i en WPR analyse ikke kun at analysere sig frem til de herskende diskurser inden for det område, der skal undersøges, men også at finde frem til den viden, der ikke er den dominerende, den undertrykte. Disse undertrykte former for viden kan både være akademisk viden og teorier, der ikke har vundet indpas eller 'indfødt viden', der ikke anerkendes som havende nogen værdi (Bacchi, 2009, s. 36). Metoden til at afdække disse former for viden er genealogisk, da 'By tracing the practices and processes that have produced a problem representation (...) it becomes possible to see that things could have been different.' (Bacchi, 2009, s. 43). Der skal således tages udgangspunkt i de centrale analyser af DAI, der tidligere er blevet fremhævet, og herfra arbejdes der ud af for at opnå en indsigt i alternative tilgange til de politiske problemer der fremstilles i materialet. Dette gøres ved både at se på analyser og reviews af Initiativet, hvor dele af analyserne ikke har vundet indpas i den endelige formulering af projektet i perioden. Samt se på dele af en mere generel forskning omkring lignende initiativer i forhold til Mellemøsten lige som materiale fra den bredere danske udenrigs- og udviklingspolitik vil blive inddraget.

For at analysere DAI som en problematiserende politik er det hermed nødvendigt at undersøge, hvilke problemer der fremstilles i DAI i perioden 2003-2010 - og ikke mindst hvordan dette er foregået. Først skal det dog understreges, at der i en policy som DAI er mange problemer, der bliver fremstillet, og mange formodninger der ikke inddrages. Det er umuligt at rumme alle disse i denne analyse, og jeg vælger derfor at fokusere på dem, som jeg finder mest centrale.

For det første skal det undersøges, hvordan problematiseringer har vundet indpas i en policy, og hvilke antagelser der ligger til grund for disse problematiseringer. Den udvalgte policy placeres i det net af politikker, som omgiver den (Bacchi, 2009, s. 158). Det Arabiske Initiativ opstod ikke i et politisk vakuum. Det net af politikker og den viden, der er opstået omkring problematiseringen af manglende reformer og dialog i Mellemøsten, er med til at give et overblik over, hvordan bestemte fremstillinger af problemer har opnået legitimitet i en policy. Herefter vil jeg se nærmere på, hvad der ikke er

blevet problematiseret i DAI. Politikker er ifølge Bacchi en simplificering, 'Only part of a story is being told.' (Bacchi, 2009, s. xii). Det er derfor nødvendigt at undersøge problemfremstillingen i en bredere politisk kontekst for at kunne forstå, hvordan denne fremstilling er blevet konceptualiseret (Bacchi, 2009, s. 155). Et overordnet formål med mit speciale er at foretage en kritisk undersøgelse af de fremstillinger af problemer, der er opstået via DAI, og derfor vil jeg undersøge de begrænsninger, jeg finder i Initiativet for at finde frem til, hvad der ikke er blevet omfattet af problematiseringen. I denne del af analysen vil jeg således på den ene side se nærmere på, hvordan en bestemt problemfremstilling er blevet mulig gennem en undersøgelse af selve politikken som diskurs, og på den anden side vil jeg sætte fokus på de udviklinger, bestemmelser og rivaliserende diskurser der er til stede og som gør, at politikken kunne have set anderledes ud.

5.4. Èn analyse - flere problemer

Da der i 2003 blev igangsat et arabisk Initiativ, havde Danmark ikke den store erfaring med at arbejde i eller sammen med den arabiske verden. De første to år, 2004-2005, var en pilotfase i DAI, og fasen blev efterfølgende underlagt en række omfattende analyser. Disse analyser dannede i en vis udstrækning grundlag for den synteserapport, der ledte til beslutningen *V 80 Om Det Arabiske Initiativ* i Folketinget i 2006 (Folketinget, 2006). I 2009 blev der foretaget et udredningsarbejde af de bilaterale indsatsen i DAI, og primært på baggrund af dette udfærdiger Udenrigsministeriet i 2010 *Målsætninger og retningslinjer for gennemførelse af bilaterale aktiviteter under Det Arabiske Initiativ*, der bliver den videre vejledning for implementeringerne af Initiativets policies (UM, 2010a).

Analysen er delt op i henholdsvis en analyse af DAI, som Initiativet blev fremstillet i 2006 og i 2010. I hver periode vil de problematiseringer, jeg mener er mest centrale i Initiativet, blive analyseret. Det betyder ikke, at dette er de eneste problematiseringer i DAI, da fremstillingerne af problemer i politikker ofte er mange og til tider modstridende (Bacchi, 2009, s. 4). Jeg anerkender derfor, at det vil være muligt at finde andre problematiseringer end dem jeg i det efterfølgende har valgt at fokusere på. Jeg mener dog at kunne argumentere for, at disse problematiseringer er de mest centrale for dette speciales formål. De to periode vil starte med en præsentation af de politiske problemer, der er centrale i DAI på det givne tidspunkt. Herefter vil de problematiseringer der er foregået i politikkerne blive analyseret gennem henholdsvis en analyse af

hvordan problematiseringerne har fundet sted - hvilke diskuser der dominerer, samt hvad er ikke blevet problematiseret i disse fremstillinger - den undertrykte viden. Afsnittene vil slutte af med en opsummering af de problematiseringer, der har været de dominerede i de respektive perioder.

5.4.1. Det Arabiske Initiativ i 2006

Udgangspunktet for DAI var, efter pilotfasen var ovre, vedtagelsen af V 80 (Folketinget, 2006). Denne beslutning blev truffet med en forholdsvis bred opbakning i Folketinget, og kun Enhedslisten stemte imod vedtagelsen. Beslutningen blev taget på grundlag af synteserapporten, som Udenrigsministeriet forinden havde sammenfattet. Udgangspunktet for denne del af analysen vil derfor være V 80, men da formålet med afsnittet er at afdække, hvordan den viden, der dominerer i beslutningsforslaget er blevet til, vil jeg inddrage synteserapporten samt de analyser, der ligger til grund for den. Der vil endvidere blive benyttet andet relevant materiale, som kan give en større forståelse af vedtagelsen.

Inden analysen af, hvordan bestemte problemfremstillinger dominerede DAI efter pilotfasen, er det nødvendigt først at slå fast, hvilke problemer der i 2006 retfærdiggjorde Initiativets eksistens.

Centralt i 2006 er et fokus på tre overordnede temaer: 'Frihedsrettigheder og god regeringsførelse, Videnssamfund og øget mediefrihed samt ligestilling', (Folketinget, 2006) og de bilaterale indsatser, bliver i 2006 fremsat som havende følgende formål: 'at etablere den nødvendige basis for en styrket dansk dialog med landene i MENA-regionen, og (...) at støtte specifikke reformprocesser igangsat af aktører i regionen.' (UM, 2006, s. 6). Fraværet af de overordnede temaer i Mellemosten udgør de problemer, som DAI bliver tilrettelagt som en indsats over for ved at støtte reform og dialogarbejde i regionen. Hvordan disse problematiseringer er opstået, vil blive ekspliciteret i det følgende.

5.4.1.1. Tre centrale temaer

For at opnå en indsigt i hvordan bestemte præmisser og forudsætninger har medført, at DAI efter pilotfasen er blevet fremstillet som en indsats for at styrke de tre områder, der blev gengivet ovenfor, vil jeg i denne del af analysen vise, hvilken viden der ligger til grund for disse fremstillinger.

DAI skal ses 'på baggrund af de udenrigspolitiske udfordringer og målsætninger, som regeringen ser for MENA-regionen de næste 15-20 år', nemlig 'konfliktforebyggelse og fredelig bilæggelse af eksisterende konflikter'

samt 'en bæredygtig politisk, økonomisk og social udvikling i MENA-regionen.' (UM, 2006, s. 5). På baggrund af de erfaringer, der er blevet gjort siden oprettelsen af Initiativet, er der blevet udviklet to primære tilgange til at gennemføre projekter under DAI: 1) Bilaterale partnerskabsaftaler, der er blevet indgået på både regerings og civilsamfundsniveau med henholdsvis Yemen, Jordan og Marokko, 2) samt regionale programmer inden for de centrale emneområder: mediefrihed, menneskerettigheder og unges deltagelse i samfundet. Derudover er der blevet oprettet et dansk-ægyptisk dialoginstitut (DEDI) i Kairo (UM, 2006, s. 8-9).

Valget af de tre temaer i DAI er truffet for at have en overordnet ramme, hvori partnerne der implementere politikken ifølge Udenrigsministeriet har en afgørende indflydelse på valget af indsatsområder. Dermed udstikker ministeriet de generelle retningslinjer, mens partnernes medindflydelse gør sig gældende under denne ramme disse retningslinjer sætter (UM, 2006, s. 21). Beslutningen om at benytte denne model bliver i synteserapporten præsenteret som en metode til, både at undgå at indsatserne i Initiativet bliver for spredte, samtidig med, at Udenrigsministeriet ønsker at bibeholde partnernes afgørende indflydelse på valget af indsats (UM, 2006, s. 15).

Et fokus på frihedsrettigheder og regeringsførelse har længe været centralt i dansk bistand til udviklingslande, og siden slutningen af 1980'erne har politiske betingelser for menneskerettigheder og demokrati haft afgørende betydning for støtten (Bach et al., 2008, s. 473). Arbejdet med rettigheder og god regeringsførelse gav problemer i forholdene til de lokale regimer, og Udenrigsministeriet begyndte i højere grad at benytte lokale organisationer og dermed styrke demokrati og menneskerettigheder 'fra neden' (Bach et al., 2008, s. 479). I DAI foregår arbejdet med regeringsførelse og frihedsrettigheder således både på regeringsniveau, blandt andet med oprettelsen af en ombudsmands-institution i Jordan og gennem støtte til menneskerettighedsgrupper og ungdomsprogrammer (UM, 2006, s. 22). I forbindelse med indsatserne i DAI er civilsamfundet blevet valgt som en primær samarbejdspartner (Folketinget, 2006), og disse organisationer bliver anset som vigtige partnere i en indsats for demokratiske rettigheder for befolkningerne i de mellemøstlige stater. Mellemøsten bliver således i DAI præsenteret som en region, hvor demokratisering er mulig, og især på grund af civilsamfundet har udvikling i denne retning gode udsigter. Samarbejdet med civilsamfundet, som Danmark indgår i Mellemøsten, bygger på den antagelse, at disse organisationer traditionelt varetager befolkningernes interesser over for blandt

andet regeringerne (UM, 2006, s. 23), Selvom det på samme sted i synteserapporten også påpeges, at det kan være utilstrækkeligt at samarbejde med civilsamfundsorganisationerne, da deres reelle effekt i samfundene kan anses for at være begrænset sammenlignet med regimerne. Denne begrænsede effekt forsøger man at komme ud over på to måder i DAI: For det første gennem et "både-og" -samarbejde - et samarbejde *både* med regimerne og med civilsamfundsorganisationerne, og for det andet, vil ethvert af disse samarbejder bygge på konkrete analyser (UM, 2006, s. 15). Der samarbejdes således også med 'reformvenlige regeringer' (Folketinget, 2006), og Udenrigsministeriet ønsker med DAI at dække et bredt spektrum af mulige samarbejdspartnere, der indbefatter både regeringer og civilsamfund, som ønsker at arbejde for reformer i samarbejde med Danmark under forudsætning af 'at disse arbejder på et fredeligt og demokratisk grundlag.' (UM, 2006, s. 27).

Det andet tema, hvis fravær i 2006 udgør et problem for Folketinget, handler om videnssamfund og manglende frihed for medierne i Mellemøsten. Som en konsekvens af udgivelsen af tolv tegninger af profeten Muhammad i Jyllands Posten kom Danmark 'ud i et ganske voldsomt stormvejr i mange muslimske lande i starten af 2006' (Danida, 2007 s. 43). Selvom en målsætning om at fremme 'Frie, uafhængige og professionelle medier.' (UM, 2005, s. 7) allerede var centralt i pilotfasen, er det blevet så meget desto mere centralt i 2006, og et fokus på videnssamfund og øget mediefrihed i Mellemøsten er i højere grad kommet i centrum i DAI. Problemerne med restriktioner på ytringsfriheden i de mellemøstlige stater er blandt andet blevet påpeget i landeanalysen af Jordan. Her er avisredaktører blevet fyret og arresteret for at udgive tegningerne (Valbjørn, 2006 s.11). Denne undertrykkelse af mediernes muligheder gør sig også gældende i Yemen. Her gør overfald på journalister og vedtagelsen af indskrænkende love for pressefriheden arbejdet for ytringsfriheden problematisk, og tegningerne fra Danmark medførte midlertidige lukninger af flere aviser og fængsling af én af redaktørerne efter at have udgivet tre af tegningerne i hans avis (Andersen og Fettah, 2006, s. 14-15).

I 2006, efter udgivelsen af Muhammad-tegningerne, får Udenrigsministeriet lavet et perceptionsstudie omkring opfattelsen af Danmark og danskere hos udvalgte opinionsdannere i henholdsvis Jordan og Ægypten. Dette studie konkluderer, at tegningkrisen har ændret jordanere og ægypteres opfattelse af Danmark til det negative. Samtidig gøres der dog opmærksom på, at der er et ønske om at opnå gode forhold til danskere, og at Danmark har en mulighed for at opnå dette, hvis situationen udnyttes korrekt. (Red Associates,

2006) I synteserapporten vurderes det, at der i maj 2006, hvor rapporten bliver udgivet, er et generelt ønske blandt de mellemøstlige partnere om at lægge sagen om Muhammad-tegningerne bag sig (UM, 2006, s. 13).

Udenrigsministeriet bliver således gjort opmærksom på den udbredte mangel på og undertrykkelse af ytringsfriheden, der finder sted i de lande, der er mål for DAI. Samtidig bliver der gjort opmærksom på, at en mellemfolkelig dialog er et ønske fra jordanerne og ægypterne for at imødegå konflikter som dem, der fulgte tegningerne af Muhammad, så danskere kan lære, hvorfor de skal respektere islamisk kultur og religion, og så muslimer kan forstå Danmarks håndtering af sagen (Red Associates, 2006). Temaet omkring medier opnår dermed en central plads i det politiske beslutningsforslag om DAI lige som et øget fokus på videnssamfund, hvis betydning også prioriteres i synteserapporten (UM, 2006, s. 23).

Det sidste centrale tema der blev vedtaget i 2006, handler om ligestilling. Fokus på kvinders muligheder samt fremme af ligestilling blev i denne periode opprioriteret i den danske udviklingsbistand. Dette blev gjort, så ligestilling ikke kun blev et mål i sig selv, men også et middel til at opnå mere effektiv bistand, og aspektet skulle hermed tænkes ind i den samlede danske bistand, både bi- og multilateralt (Danida, 2007, s. 26). Indsatsområdet er blandt andet interessant i forhold til arbejdet i Yemen, på grund af den forholdsvis demokratiske politik, der har været siden sammenlægningen af Nord- og Sydyemen til én republik i 1990 (Andersen og Fettah, 2006, s. 2). Kvinder har nu, ifølge loven, mulighed for at tage aktiv del i landets politiske aktiviteter og erhvervsliv og kan blandt andet uddanne sig til højesteretsdommere og stille op til præsidentvalg. I realiteten er yemenitiske kvinders muligheder dog begrænsede, og især tidlige ægteskaber og analfabetisme er et udbredt problem (Andersen og Fettah, 2006, s. 5). I forlængelse heraf opfordres der i 2006 til, at der i DAI satses på at forbedre kvinders leveforhold. Et indsatsområde, som også den lokale regering vil anerkende som værende værdifuldt (Andersen, 2006a, s. 6).

Ved kun at koncentrere sig om tre temaer vil det, ifølge synteserapporten være muligt at sikre, at Initiativet får en tyngde, der kan styrke det regionale samarbejde både på bi- og multilateralt niveau. De overordnede temaer skal være med til at sikre en synergieffekt mellem disse niveauer, der i pilotfasen ikke blev udnyttet tilstrækkeligt. Der bliver endvidere opfordret til, at indsatserne i DAI's bilaterale del skal koordinere og samarbejde med andre internationale organisationers indsatser og aktiviteter (UM, 2006, s. 25-26). For at der 'kunne

sikres en administrativ og bevillingsmæssig tyngde' (UM, 2006, s. 21), opfordres der til, at de tematiske fokuspunkter skal være styrepind for udvælgelsen af aktiviteter under Initiativet. Derudover er de bilaterale partnerskaber mellem den danske regering og de mellemøstlige styrer et centralt indsatsområde så længe, påpeges det i analysen, der genkendes en *vilje* til at fremme fokusområderne i samarbejdslandet (Ibid.).

På baggrund af anbefalingen om det skarpere fokus på de tre temaer opfordres der til, at visse aktiviteter fortsætter uden for Initiativets ramme, men i stedet inden for rammen af en bred dansk politik for Mellemøsten, som DAI også hører under. Denne brede politik indebærer blandt andet et EU-samarbejde med den arabiske verden omkring 'handelsrelationer, terrorbekæmpelse og sikkerhedspolitik' (UM, 2006, s. 26), og vigtigheden af, at DAI præsenteres som en del heraf, understreges. Derudover har Danmark mere generelle udviklingspolitiske mål ud over DAI med fokus på social og økonomisk udvikling. Disse bør forfølges i Mellemøsten, både gennem EU og under den traditionelle bistandsramme (UM, 2006, s. 24).

Der kan i Mellemøsten være en betydelig skepsis over for Vesten, og især efter tegningkrisen også Danmark, samt skepsis over for de motiver, der ligger bag et ønske om samarbejde med arabiske partnere. Derfor er det vigtigt, at Danmark spiller med åbne kort i DAI og fremlægger både motiver og værdier i Initiativet samt præsenterer det som en del af den danske udenrigspolitik, der også har sikkerhedspolitik og økonomisk politik i Mellemøsten i fokus. I den forbindelse påpeges det tematiske fokus igen, da en inkludering af sikkerhedspolitik i DAI udelukkende bør ske i forbindelse, med et fokus på frihedsrettigheder og demokratisering af sikkerhedsapparaterne i regionen, og det sikkerhedsproblem, der var så eksplicit i 2003 og ved oprettelsen i 2004, er blevet nedtonet. (UM, 2006, s. 26)

Et fokus på frihedsrettigheder og god regeringsførelse har medført regionale ungdomsprogrammer og støtte til reformer på det marokkanske arbejdsmarked. Videnssamfund og mediefrihed har betydet støtte til professionelle partnerskaber mellem danske og arabiske medieorganisationer, træning af journalister og samarbejder mellem universiteter, og temaet om ligestilling har blandt andet bidraget til fokus på tidlige ægteskaber og kvinders rettigheder (Bilag 3). Til udførelsen af disse tre tematiske områder blev partnerskaber indgået både på civilsamfunds- og regeringsniveau. Sammen med mellemfolkelig dialog blev partnerskaberne de primære metoder til at gennemføre DAI. Således blev udformningen af DAI i 2006 en fremstilling af en

række tematiske problemer, og det direkte fokus på Mellemøsten som et sikkerhedsproblem var ikke længere så eksplicit. Det er dog nødvendigt at uddybe analysen yderligere for at opnå en indgående forståelse af problematiseringerne i DAI i 2006. Ved at undersøge baggrunden for de bestemmelser, der er blevet taget i forbindelse med udformningen af DAI, er det blevet muligt at identificere de formodninger, der ligger til grund for politikken dominerende problemfremstillinger. For at kunne lave den grundige analyse, som den valgte kritiske tilgang giver mulighed for, skal problematiseringen problematiseres, hvilket gøres ved at analysere de alternative indsigter, der kan udfordre den viden, der dominerer diskurser i politikken (Bacchi, 2009, s. 39).

5.4.1.2. Alternativer

Udviklingen af DAI som en policy var ikke en naturlig udvikling, men en konsekvens af politiske beslutninger, og en analyse af selve Initiativets problemfremstillinger viser kun de problematiseringer, der har vundet indpas i den endelige policy, og viser dermed kun en del af den proces, der er foregået. For at kunne opnå en større forståelse af DAI vil jeg i det følgende sætte fokus på den viden, der ikke bliver fremstillet i Initiativet - den undertrykte viden.

Gennem en nærlæsning af de forskellige analyser fra SDU viser der sig en grundlæggende kritik af Initiativet, som hverken Folketinget eller Udenrigsministeriet har inddraget i henholdsvis V 80 og synteserapporten. For overskuelighedens skyld vælger jeg at dele den viden op, der er blevet undertrykt i det endelige officielle dokument om DAI, i forhold til centrale områder, der ikke er blevet problematiseret i politikken.

Demokratiske reformer og den mellemøstlige opposition

I baggrundsanalyserne af DAI fra SDU opsummeres ambitionerne i den danske mellemøstpolitik, som en politik hvor der både er 'visioner om et demokratisk Mellemøsten' og en 'realpolitisk nødvendighed', der 'indebærer, at Danmark er i en tæt alliance med USA i krigen mod terror' (Andersen, 2006a, s. 3). Denne kamp mod terror er tæt forbundet med, hvad der bliver anset som en indsats i forhold til demokratiske reformer. Problemet er dog, ifølge analysen af *Vestens og Danmarks rolle i Mellemøstens værdikamp*, at der er en stor modstand mod demokrati i Mellemøsten (Andersen, 2006b, s. 8). Der gives flere grunde til denne modvilje; i Syrien vil et mindretalsdiktatur ikke afgive magten, og i Jordan frygter den magtfulde kongefamilie, at landets høje antal af palæstinensere vil overtage magten i landet, hvis de får større medindflydelse. Et samarbejde med

civilsamfundsorganisationerne giver sjældent et bedre resultat, da disse ikke er uafhængige organisationer, og deres muligheder er underlagt regimernes vilje. Centralt i forhold til arbejdet i DAI er også, at store dele af de mellemøstlige befolkninger opfatter demokratiseringsindsatser 'som udtryk for en arrogant nedvurdering af dem.' (Andersen, 2006b, s. 9) Modstanden mod demokratisering bunder endvidere i visse islamisters frygt for, at demokrati ikke er foreneligt med islam. Samtidig hermed påpeges det, at de islamiske grupper er centrale politiske opponenter til de siddende regimer. Med den brede opbakning som de islamiske organisationer ofte nyder i befolkningen, er denne opposition vigtig at tænke ind i reforminitiativer som DAI (Andersen, 2006a, s. 3-4). Den islamistiske opposition skal ikke forstås som en samlet opposition, men som en fragmenteret, både i regionen og i de enkelte lande i Mellemøsten, selvom der også er centrale punkter, hvor de i høj grad er enige. Dette gælder blandt andet netop det skeptiske syn på Vestens demokratiseringsindsatser og en holdning til, at et sandt politisk grundlag skal findes i islam: 'For islamisterne er krigen mod terror først og fremmest Vestens forsøg på at opnå dominans ved at bekriige muslimerne og deres tro' og

For dem [islamisterne] indebærer de vestlige liberale værdier retten til at undertrykke og bekriige islam. Det er ikke et marginalt synspunkt, som kun findes hos en lille ekstremistisk gruppe fanatikere. Det har en bred forankring hos befolkningerne i Mellemøsten. (Andersen, 2006b, s. 2)

Argumenterne for Vestens formodede foragt over for islam og den brede opbakning til dette synspunkt i blandt befolkningerne i Mellemøsten bunder i den modstand mod muslimer, som mange opfatter sker i demokratiseringens navn som tortureringen af befolkningen i Irak, tilbageholdelsen af muslimer på Guantanamo og Vestens støtte til Israel og medfølgende hindring for oprettelsen af en palæstinensisk stat (Ibid.). En udfordring, som DAI står over for, er således at forbedre dette negative billede af Vesten, heriblandt Danmark, i Mellemøsten. Samtidig hermed skal oppositionen til de autoritære regimer anerkendes - den islamistiske opposition vel at mærke. Det er nemlig meningsløst for Danmark at forsøge at lave demokratisering i Mellemøsten uden at indtænke islamisterne (Skovgaard-Petersen, 2006, s. 12)

(...) Islamismen er en moderne bevægelse, der er opstået som reaktion på sekularisering, vestliggørelse og kolonialisme. Fra begyndelsen har den benyttet konflikten i Palæstina som mobiliserende løftesten. Den fastholder, at islam er et bestemt samfundssystem med en specifik lov. Dens store bærende organisationer er ngo'er med stærke netværk i de store arabiske byer, hvis middel- og underklasse de

betjener med sociale ydelser, og de kan mobilisere både penge og arbejdskraft i et omfang, der er langt større end andre organisationer. (Skovgaard-Petersen, 2006, s. 8)

De store islamistiske organisationer er blevet nationalistiske og mere demokratiske i deres udtryk, men samtidig betvivler blandt andet Det Muslimske Broderskab i Ægypten Vestens intentioner med indblandingen i Mellemøstlige affærer. Den øgede åbenhed over for demokratisering blandt islamister har vist sig som et ønske blandt disse om, at arabere og muslimer skal stå sammen imod USA og Europa. Jakob Skovgaard-Petersen henviser i sin analyse af islamisme til, at disse organisationer og deres tilhængeres tilslutning til demokratiet ikke er uproblematisk. De er ikke demokratiske internt, og selvom talsmændene for det ægyptiske Broderskab taler om demokrati, betyder det ikke nødvendigvis, at de enkelte islamister tilslutter sig øget demokratisering. Det er derfor vigtigt at holde øje med bevægelserne (Skovgaard-Petersen, 2006, s. 10). På samme måde påpeger han vigtigheden af at følge de islamistiske miljøer i Danmark samt deres globale netværk, også i forbindelse med DAI (Skovgaard-Petersen, 2006, s. 13). I synteserapporten bliver det påpeget, at det er vigtigt at inddrage danskere med rødder i Mellemøsten i arbejdet under DAI (UM, 2006, s. 28). Det bliver dog ikke nævnt, at det også er vigtigt at inkludere et religionsaspekt i dette arbejde, for dermed at leve op til den anbefaling, Skovgaard-Petersen kommer med.

Det er således ifølge de nævnte analyser ikke religionen, der er en hindring for demokratiseringen, og det er vigtigt at være opmærksom på, at demokrati og islam ikke er to kontrære samfundsopfattelser. Modstanden mod vestlige demokratiseringsindsatser handler i højere grad om, at islamisterne anser krigen i Irak og tegningerne af profeten Muhammad som en hån mod islam og som et udtryk for, hvad Vesten og demokratiet repræsenterer. Den ideologi, som de islamistiske bevægelser arbejder for inden for de enkelte lande, handler i stor udstrækning om at opnå retsstater med folkestyre, mindske korruption blandt politikere og give en tryk religiøs opvækst til ungdommen. Disse indsatsområder er ikke nødvendigvis modsætninger til de danske interesser i regionen, men Danmark har efter tegningkrisen vanskeliggjort det for sig selv at samarbejde med islamistiske bevægelser (Skovgaard-Petersen, 2006, s. 2). Det er derfor nødvendigt at arbejde for at forbedre det negative ry som et demokratisk Vesten, ikke mindst Danmark, har fået skabt, hvis et arbejde med reformer i de muslimske lande skal have en vis betydning. For et ønske blandt Mellemøstens indbyggere til at forbedre forholdet til Vesten eksisterer, i hvert fald i Jordan og Ægypten;

A very strong feeling of marginalization, humiliation, powerlessness and lack of respect from the West combined with strong dissatisfaction with the political and socio-economic development in their own countries means that the Egyptians and Jordanians generally hope for something or someone to improve relations with the West. (Red Associates, 2006)

Den metode der bliver valgt til at forbedre dette forhold, hvor ægyptiske og jordanske informanter i Perceptionsstudiet anser sig selv for at være den svage part i forholdet til Vesten, er dialog, og efter 2006 bliver dette et centralt element i DAI.

Dialog

En observation der, ikke er medtaget i synteserapporten, er sammenhængen mellem Det Arabiske Initiativ i 2006 og krigen mod terror.

Det betyder ikke, at den ikke længere har betydning. Krigen mod terror kan, ifølge Andersen, ses som en partisankrig. En kamp om legitimitet og værdier, der føres med irregulære metoder og uden for de regler, der er vedtaget i forhold til normal krigsførelse. Det betyder at

Krigen mod terrors værste fjende bliver (...) den[s] eget legitimitetsgrundlag: Hver gang Vesten bryder sine egne regler i krigen mod terror - som Vesten er tvunget til, hvis krigen skal vindes globalt - tabes legitimitet, hvilket giver modstandere mulighed for at påkalde sig legitimitet. (Andersen, 2006b, s. 6)

En dialog og et dialogprojekt foregår altid i en bestemt sammenhæng og med bestemte magtrelationer mellem parterne. Det betyder for det første, at en betingelse for dialog er at gøre dialogens forhold tydelig for begge parter (Andersen, Hansen og Sinclair, 2006, s. 4). For det andet betyder det, at når udgangspunktet for dialogen er grundlagt i kampen mod international terrorisme, som ovenstående citat påpeger tilfældet er med DAI, bliver dialogen asymmetrisk (Andersen, 2006a, s. 4). Det udgangspunkt må nødvendigvis ændre sig, for 'Kun når der er identificeret en fælles sammenhæng, kan dialogen føre til virkeliggørelse af et fælles mål' (Andersen, Hansen og Sinclair, 2006b, s. 4). Og som det påpeges i analysen af *Vestens og Danmarks rolle i Mellemøstens værdikamp* så handler reel dialog om, at arbejde sammen om at fremme sociale og politiske rettigheder for alle. (Andersen, 2006b, s. 8)

Vesten står i 2006, ifølge Andersen, ved en skillevej. Den ene vej fører til moralsk begrundede krige som blandt andet i Irak og Afghanistan, hvor kampen for at beskytte de regler og værdier, der begrunder en krig mod terror,

medfører, at dette legitimitetsgrundlag bliver brudt. Den anden vej leder til en indsats med afsæt i de rettigheder, de vestlige regeringer allerede tilslutter sig. Det betyder, at de værdier, Vesten ønsker at udbrede, også skal gælde for Vesten selv, der derfor bør moderere brugen af vold og magt for at indføre en bestemt verdensorden (Andersen, 2006b s. 6). Hvis Vesten, deriblandt Danmark, skal arbejde for de værdier, der bliver anset som værende de grundlæggende i deres samfund, skal dette skinne igennem i *hele* forholdet til Mellemøsten. For at Danmark kan opbygge en fornuftig og konstruktiv relation til Mellemøsten, er det derfor nødvendigt med et samarbejde der bygger på emner, der har tilslutning både blandt danskere, og blandt befolkningerne i Mellemøsten såsom sociale problemer, uddannelse og korrupsion (Andersen, Hansen og Sinclair, 2006b, s. 12). Demokrati bliver ikke anset som et emne med bred tilslutning, jævnfør diskussion ovenfor, og i stedet for demokratisering skal der ydes en indsats for, at Danmark ved hjælp af DAI skal opnå større tillid blandt befolkningerne i Mellemøsten og øge fokuset på 'rettigheder og retssikkerhed' (Andersen, 2006b, s. 8).

Dialogen i DAI bliver kritiseret for at have et skævt udgangspunkt i krigen mod terror, hvilket medfører en indbygget præmis der lyder at: 'I skal demokratisere, for at vi kan få større sikkerhed' (Andersen, 2006a, s. 4). Dialogaktiviteterne i pilotfasen bliver i forbindelse hermed kritiseret for at have været styret af en dansk dagsorden indgået med partnere, der har accepteret de danske præmisser. Det er sket, selvom hensigten i Initiativet har været formuleret på en måde, så lokale interesser hos de mellemøstlige partnere skulle blive mødt (Andersen, Hansen og Sinclair, 2006b, s. 12). Dette er tydeligst kommet til udtryk i forbindelse med tegningsagen i 2006:

Tegningsagen har endvidere været et eksempel på, at Danmark i praksis ikke ville dialogen, fordi modpartens synspunkter ikke blev anerkendt, og fordi indgåelse i dialog blev opfattet som ensbetydende med at give køb på egne værdier. Det skal i den forbindelse understreges, at det at anerkende den andens synspunkt ingenlunde er identisk med at acceptere synspunktet, men blot er den simple præmis, der er *sine qua non* for enhver dialog. (Andersen, 2006a, s. 5)

Det er således ikke er valget af dialog som redskab til at opnå de mål, der stilles med DAI, der er problematisk, men der sættes spørgsmålstejn ved udgangspunktet for dialogen og den måde, den bliver udført på. Efter tegningsagen blev dialog mellem civilisationer vigtig, også i DAI. Dialogen havde udgangspunkt i den af Huntington fremlagte civilisationskonflikt, hvilket i analysen af *Betingelser for dialog* i DAI blev anset som en selvudslettende dialog, da

disse initiativer (...) reproducerer Huntingtons begrebsunivers: Ved at insistere på en dialog mellem civilisationer cementeres forskellene mellem civilisationer, for hvordan kan man ellers tale om dialog mellem dem?
(Andersen, Hansen og Sinclair, 2006b, s. 4-5)

Dialogen, som den er foregået i pilotfasen, fører således til, at forskelle imellem parterne bliver slået fast frem for brudt. Den krise, der fulgte i kølvandet på offentliggørelsen af tegningerne og ikke mindst den danske politiske reaktion eller mangel på samme, har efterfølgende haft indflydelse på billedet af Danmark i Mellemøsten.

Civilsamfund og autoritære regimer

I forhold til målet om at yde en indsats for øget demokratisering i Mellemøsten er der et paradoks i DAI. Der samarbejdes nemlig både med regimer, der ikke har nogen interesse i demokratiseringen, da det vil betyde afgivelse af magt, og med civilsamfundsorganisationer, der i stor udstrækning kontrolleres og overvåges af selvsamme regimer, (Andersen, 2006a, s. 4). I stedet

kunne Vesten måske nå noget mere ved at ville noget mindre: At arbejde for, at de rettigheder alle mennesker sætter pris på, retten til personlig sikkerhed, til personlig indkomst og til personlig indflydelse på den politiske orden, forbedres alle vegne
(Andersen, 2006b, s. 7)

Derfor består 'Kunststykket (...) i at udpege felter, hvor Danmarks interesser går op i en højere enhed med regimernes og befolkningernes interesser' (Andersen, 2006a, s. 4) Ved at tage udgangspunkt i fælles interesser frem for et snævert fokus på demokratisering kan arbejdet i DAI dermed komme ud over nogle af de problemer, der er ved at arbejde i så udprægede autokratier, som dem der eksisterer i mange af de mellemøstlige stater.

Udfordringen med at arbejde for politiske reformer i de mellemøstlige stater, og hvorvidt dette arbejde er mere systembevarende end demokratiserende, påpeges i landeanalyserne fra SDU. I forbindelse med det bilaterale samarbejde med Jordan skal Danmark overveje sin position i forhold til støtten til systemet. I analysen af landet lægges der vægt på, at der har været gennemført forsigtige politiske reformer, men også at for Jordans vedkommende har de politiske reformer fra styrets side, ifølge Valbjørn, været mere tale end handling. Danmark skal derfor overveje, hvorvidt en støtte til det liberale autokrati er en fortsat støtte af et 'facadedemokrati' eller en reel vej mod demokratisering (Valbjørn, 2006, s. 1) På trods af, at Jordan formelt har et politisk system, der bygger på en tredeling af magten med et underhus, hvor

medlemmerne vælges direkte, og hvor der er en fordeling af pladserne både i forhold til etnicitet og køn, er den reelle magt hos Kong Abdallah og den politiske elite omkring ham (Valbjørn, 2006, s. 7). I landeanalysen bliver det påpeget, at to organisationer udgør den væsentlige opposition i landet - sammenslutningerne af faglige organisationer (professional associates) og Det Muslimske Broderskab, der både spiller en stor rolle i de faglige organisationers ledelser, samtidig med at Broderskabet er det eneste reelle politiske parti med bred opbakning i befolkningen (Valbjørn, 2006, s. 8-9). Regimet har en række restriktioner i lovgivningen, blandt andet i forhold til forsamlingsfriheden, men også i forhold til NGO'er, i forsøget på at hæmme Det Muslimske Broderskab som oppositionsparti (Valbjørn, 2006, s. 11). Valbjørn opsummerer miljøet for politiske reformer i Jordan således:

Den måske vigtigste barriere for reel demokratisering af Jordan er givetvis regimet selv, hvis overordnede målsætning altid har været at bevare Jordan som et *hashemitisk monarki*. Med andre ord kan regimet kun forventes aktivt at arbejde for implementeringen af økonomiske såvel som politiske reformer i det omfang de vurderes til at tjene dets egen overlevelse. (Valbjørn, 2006, s. 13)

I Marokko, der ligesom Jordan har en partnerskabsaftale med Danmark gennem DAI, er det lettere at gennemføre reformer på de sociale og økonomiske områder end på det politiske. Som i Jordan er der i Marokko en autokratisk styreform med en konge på toppen, der styrer den islamiske opposition, der har stor opbakning i store dele af den fattige underklasse (Hansen, 2006, s. 1). På trods af denne suveræne magt hos kongen er et af Marokkos islamistiske oppositionspartier det tredje største i parlamentet, og enkelte medlemmer formår at kritisere kongens status som religiøs leder. Den slags kritik er ikke helt ufarlig. Selvom marokkanere, sammenlignet med store dele af den arabiske verden, nyder en forholdsvis høj grad af ytringsfrihed og pluralisme både politisk og i civilsamfundet, er der stadig begrænsninger på kritiske udtalelser om kongen, religionen, udenrigspolitikken og omkring annekteringen af Vestsahara (Hansen, 2006, s. 4 og 7). Det er således forbundet med visse begrænsninger at arbejde inden for det allerede eksisterende marokkanske system, men til gengæld er der en betydelig opposition uden for parlamentet. Denne består både af religiøse organisationer, der går ind for en væbnet kamp, og af for eksempel en stor islamisk organisation - "Retfærdighed og Godgørelse" (*Al- Adl wa Al-Ihsan*) der ikke har tilladelse til at erklære sig for et politisk parti, men arbejder for en pluralistisk republik (Hansen, 2006, s. 6). På baggrund af disse analyser bliver

udgangspunktet for indsatserne i DAI i 2006 således udfordret. Ikke mindst bliver mulighederne for at indgå i et givtigt og ligeværdigt samarbejde på baggrund af Initiativet kritiseret. Det demokratiske og fredelige grundlag, som i DAI forventes af de arabiske partnere, bliver svært at finde, og endnu sværere så længe et samarbejde med de islamiske organisationer ikke bliver prioriteret.

5.4.1.3. Problematiseringer anno 2006

Jeg har i denne analyse af problematiseringerne i DAI i 2006 vist, hvordan bestemt viden fik plads i de officielle dokumenter om DAI, mens anden viden ikke blev anerkendt. De diskurser der dominerer på baggrund af denne viden, udtrykker en positiv indstilling over for mulighederne for DAI at have en reel indflydelse på de mellemøstlige samfund, og at Danmark dermed kan yde en betydningsfuld indsats i forhold til reformer igennem partnerskaber og dialogprojekter.

Den alternative viden til de fremherskende diskurser i DAI i denne periode er blandt andet, hvordan Initiativet skaber rammerne for en ulig dialog, så længe fundamentet for DAI bygger på krigen mod terror. Derudover kan den støtte, der gives til de mellemøstlige regimer, ses som en styrkelse af deres autoritære styrer, frem for en styrkelse af befolkningernes indflydelse. For at udfordre disse regimers magtmonopol er det nødvendigt at indlemme oppositionerne i landene, oppositionsgrupper, der også nyder en relativt stor folkelig opbakning. Den danske regering vægrer sig dog ved at samarbejde med denne islamistiske opposition på samme måde, som islamisterne især efter sagen omkring tegningerne af profeten Muhammad vægrer sig ved et samarbejde med Danmark

De problematiseringer, der er foregået i denne periode, er således, hvordan de dominerende diskurser i DAI understøtter antagelserne om, at bilaterale partnerskaber og regionale indsatser med fokus på de tre tematiske indsatsområder bliver opnået gennem dialog med regimer og civilsamfundsorganisationer. Indsatser omkring frihedsrettigheder og god regeringsførelse, videnssamfund og øget mediefrihed samt ligestilling bliver fremstillet som der, hvor Danmark kan yde en indsats for at mindske problemer i og med Mellemøsten.

5.4.2. Det Arabiske Initiativ i 2010

På foranledning af Udenrigsministeriet blev der i 2009 lavet et review af DAI, hvori resultaterne af Initiativet i perioden efter pilotfasen 2006-2009 blev vurderet, og det blev undersøgt, hvorledes anbefalingerne fra synteserapporten

var blevet implementeret (UM, 2009, s. 3). Reviewet omfatter kun den bilaterale del af DAI (UM, 2009, s. 8). I reviewet fremlægges først den overordnede konklusion: 'DAI er en succes' (UM, 2009, s. 1). Dette skyldes ifølge reviewteamet at den faglige partnerskabstilgang og de udvalgte tematiske fokuspunkter, har gjort det muligt at involvere et stort antal arabiske partnerskabsorganisationer, 329 i 2009 bestående af, 'både statslige-, medie-, og uddannelsesinstitutioner og civilsamfundsorganisationer' foruden 19 danske kerneorganisationer (Ibid.).

På baggrund af en anbefaling om 'At præcisere og forbedre kommunikationen vedrørende DAI's strategi og retningslinjer' (UM, 2009, s. 2) i reviewet nedskrev Udenrigsministeriet *Målsætninger og retningslinjer for gennemførelse af bilaterale aktiviteter under Det Arabiske Initiativ (DAI)* i 2010. I denne målsætningskrivelse bliver det fastslået, at der hvert af de følgende år vil være et opslag fra Udenrigsministeriet om det følgende års 'tematiske og geografiske prioriteter' (UM, 2010a, s. 11) baseret på eksisterende og tidligere aftaler om programmer og resultaterne heraf. Udgangspunktet for analysen af problematiseringerne, som de foregår i DAI i 2010 er derfor målsætningspapiret.

I målsætningspapiret er daværende udenrigsminister Per Stig Møllers indledende citat centralt for en forståelse af hvilke problemfremstillinger der har været i centrum i DAI i 2010:

Verden er mangfoldig, men folk i Danmark og i den arabiske verden deler de samme ønsker om fred, retfærdighed og velstand. Det er netop gennem stærke funderede partnerskaber, at vi kan overkomme stereotyper og bygge broer i en fælles bestræbelse på at nå dette fælles mål. (Udenrigsminister Per Stig Møller i UM, 2010a, s. 3)

Udenrigsministeren udtrykker hvorledes det er et problem med eksistensen af stereotyper og manglende broer mellem Danmark og den arabiske verden. Dette uddybes yderligere i målsætningspapiret, hvor det ene af de to overordnede formål med DAI uddybes som værende 'at fremme dialog og gensidig forståelse og dermed bekæmpe de gensidige stereotyper, der findes om "den anden" i både Mellemøsten og Danmark', derfor skal professionel dialog 'mellem regeringer, politikere, mediefolk, forskere og civilsamfunds-organisationer' fremmes (UM, 2010a, s. 6).

Dialog og reformer, der i 2006 primært havde været en metode til at opnå de overordnede tematiske formål, bliver i 2010 i højere grad et mål i sig selv. Derfor vil jeg i analysen af DAI i 2010 koncentrere mig om, hvordan der i Initiativet dominerer en viden omkring disse dialoger og reformer, som svare på

de problemer, Danmark står over for i forholdet til Mellemøsten. Jeg vil i den følgende analyse starte med at gøre det klart, hvordan denne viden er blevet legitimeret, hvorefter jeg vil diskutere alternative tilgange til problemfremstillingen for 2010.

5.4.2.1. Et dialog- og reforminitiativ

Jeg vil her undersøge, hvordan partnerskabstilgangen har opnået legitimitet til at blive den metode, hvortil problemerne med stereotyper og arbejdet for fred, retfærdighed og velstand opnås, jævnfør ovenstående citat fra udenrigsministeren.

I DAI i 2010 lyder tankegangen, at gennem et samarbejde om reformprocesser kan dialogen og forståelsen mellem de danske og de mellemøstlige partnere styrkes, og langsigtede partnerskaber er forhåbentlig mulige - partnerskaber, der rækker ud over de konkrete aktiviteter der tages udgangspunkt i (UM, 2010a, s. 5). Jeg vil i det følgende argumentere for, hvordan manglende dialog og reform i 2010 udgør de primære problemer som DAI skal bidrage til at løse.

Reform

I reviewet af DAI fra 2009 bliver begrebet reform ligesom tilfældet var med dialog understreget som centralt i Initiativet. Selvom det bliver påpeget, at politiske reformer er lang tid undervejs, og at det derfor er for tidligt at måle effekterne af DAI på dette område, så foretager review-teamet en vurdering af de hidtidige reformindsatser for herefter at give en række anbefalinger til Initiativets videre arbejde (Pedersen, 2009, s. 11). "Reform" dækker i reviewet over de tre tematiske indsatsområder der blev fastslået som centrale i 2006. Formålet med indsatsområderne, bliver således fokuseret, og de repræsenterer reformudfordringer i regionen på områder, hvor DAI har mulighed for at yde en indsats i forhold til ligestilling, menneskerettigheder og frie medier (Pedersen, 2009, s. 14.) Der bliver gjort opmærksom på, at de større politiske reformer der havde været forventet i Mellemøsten, er udeblevet, især på grund af de autoritære regimer. Derimod vil det være muligt for indsatser via DAI at have mulighed for indflydelse på mindre reformer i samarbejde med interesserede partnere (Pedersen, 2009, s. 1).

Udgangspunktet for de reformprocesser der bliver støttet med DAI, følger en "No-size-fits-all"-model, hvor der skal tages hensyn til det enkelte lands politiske og samfundsmæssige særkende (UM, 2010a, s. 6). Denne tilgang er

inspireret af den europæiske naboskabspolitik, der siden 2003 har været central for Europas forhold til især sine mellemøstlige naboer. Med ENP skulle europæisk politik ikke længere domineres af ensartede aftaler med de mellemøstlige stater, men tage højde for de enkelte landes særlige vilkår. (Seeberg, 2008, s. 56). At Initiativet skulle tage udgangspunkt i problemer, som de arabiske lande delte med Europa, blev allerede understreget i pilotfasen (UM, 2005, s. 2). I 2006 blev det påpeget, hvorledes den mellemfolkelige dialog skal styrkes efter tegningsagen, hvilket især skal ske gennem projekter, som partnerne har defineret i fællesskab (UM, 2006, s. 24). Tilgangen med de 'efterspørgsels-baserede' aktiviteter bliver fremstillet endnu mere eksplicit i 2010 end tilfældet har været tidligere (Pedersen, 2009, s. 8).

Gennem partnerskaber er det et af DAI's formål at støtte reformer, og disse partnerskaber skal, ligesom de foregående år, både foregå med arabiske regeringer og civilsamfundsorganisationer. En af målsætningerne for DAI er at inddrage civilsamfundsaktører, både de 'regerings eller kongetro NGO'er og [de] mere uafhængige organisationer' (UM, 2010a, s. 7). Det bliver således understreget, at man i DAI er klar over, at visse civilsamfundsorganisationer i Mellemøsten ikke er uafhængige, men derimod underlagt regimernes kontrol. Fokuset på civilsamfundet i DAI skal ses i forbindelse med det danske udviklingspolitiske fokus på civilsamfundet, blandt andet *Civilsamfundsstrategien* fra 2008. Heri understreges civilsamfundets rolle, og en central opgave for civilsamfundet er

(...) at bistå med opbygningen af effektive og demokratiske stater, og der vil i disse tilfælde ofte være et stort behov for indsatser, der tager sigte på at udvikle civilsamfundets kapacitet og institutionelle styrke som modspil og medspil til staten.' (Danida, 2008, s. 5)

At fremme civilsamfundet bliver i strategien fremsat som en betingelse for udviklingen af demokrati ikke kun i Mellemøsten, men ligeledes i udviklingslande i andre regioner (Danida, 2008, s. 7). Der bliver således i DAI trukket på en mere generel strategi for udviklingsbistand i forbindelse med civilsamfundet.

I de analyser, der blev lavet af Initiativet af Syddansk Universitet i 2006, bliver der lagt vægt på betydningen af de islamiske civilsamfund og oppositionsgrupper samt betydningen af at inkludere disse for at opnå succesfuldt reformarbejde i Mellemøsten. I 2010 bliver det påpeget, at islamiske bevægelser 'udgør en stærk, folkelig opposition i flere lande', og at flere af disse bevægelser 'arbejder for politisk liberalisering og reformer inden for rammerne

af det etablerede politiske system' (UM, 2010a, s. 7). Det er dog ikke de muligheder, som et samarbejde med de islamisk funderede organisationer giver, der er argumentet for at indgå i et samarbejde med dem, men derimod muligheden for at 'være med til at modvirke en radikaliserings af disse grupper og bevægelser.' (Ibid.) Selvom diskursen i DAI som et bidrag i kampen mod den religiøse ekstremisme, er blevet nedtonet siden oprettelsen af Initiativet, er det således stadigvæk et mål for det reformarbejde, der bliver udført.

Dialog

Indsatsen omkring øget dialog i Mellemøsten og også imellem regionens befolkninger og danskere er blevet diskuteret i et rimeligt omfang i forbindelse med DAI i 2006. Dette fokus drejer sig i stedet om, hvordan dialog i 2010 i højere grad end tidligere er et mål i sig selv. Jeg vil derfor i det følgende redegøre for den viden, der ligger til grund for denne beslutning: Hvordan dialog gennem partnerskaber er blevet et mål i sig selv.

I målsætningspapiret fremgår det, at der i Mellemøsten er en vis skepsis i befolkningen mod Vestens politikker i forhold til regionen, og at politikkerne af nogle bliver set 'som et udtryk for opportunistisk magtpolitik og [de] finder, at Vesten anvender dobbeltstandarder (...)' (UM, 2010a, s. 6) Dialogen mellem partnere er blevet valgt som en metode til at overkomme disse vanskeligheder, og ifølge review-teamet har det virket. I 2008 blev tegningerne af profeten Muhammad trykt igen, hvilket påvirkede størstedelen af projekterne under DAI. De negative konsekvenser kunne dog have været større. I en spørgeskemaundersøgelse lavet af teamet svarer 64% af de arabiske partnerorganisationer, at kontakten til deres partnere i høj eller nogen grad har bidraget til en større gensidig forståelse af og dialog omkring tegningerne, mens kun 14% svarer, at partnerskabet ikke har haft nogen indflydelse (Pedersen, 2009, s. 23).

På baggrund af de anbefalinger, der er i reviewet om, at der har været en 'uklar og tvetydig opfattelse af DAIs dialog-mål blandt aktører knyttet til DAI' (Pedersen, 2009, s. 22) vælger Udenrigsministeriet at tydeliggøre disse mål over for deres partnere. Med Per Stig Møllers ord er formålet med dialogen at *overkomme stereotyper og bygge broer*. En ligeværdig dialog gennem professionelle partnerskaber i DAI skal være med til at skabe et positivt fundament for samarbejdet mellem Mellemøsten og Danmark.

Den [ligeværdige dialog] vil være en betingelse for, at der mellem Mellemøsten og Danmark kan opbygges en gensidig tillid, der kan skabe grundlag for, at de to parter i

fremtiden i fællesskab kan tage de udfordringer op, som den globaliserede verden skaber. (UM, 2010a, s. 6)

Dialog bliver således et mål i sig selv for aktiviteterne under DAI, og sammen med reform afspejles dette fokus også i navneændringen af DAI i slutningen af 2010 - Partnerskab for Dialog og Reform.

5.4.2.2. Reform og dialog til diskussion

I analysen af DAI, som Initiativet blev fremstillet i 2010, er fokus på, hvordan dialog og reform bliver fremstillet som mål i sig selv, frem for kun metoder.

Dialogen har spillet en stor rolle i DAI lige fra begyndelsen (UM, 2003b, s. 11). Som vist ovenfor er dialogen dog blevet mere central i Initiativet med årene, og det er nødvendigt at diskutere hvilken undertrykt viden omkring dialogen, der ikke bliver fremstillet i dokumenterne fra DAI. Der er derfor vigtigt at genkalde sig Bacchis pointe om, at en policy er en simplificering (Bacchi, 2009, s. 12). Dermed er det muligt at opnå en større forståelse af, hvordan en problematisering er foregået ved kritisk at analysere denne simplificering. En simplificering, der tidligere er blevet gjort opmærksom på i forhold til dialogaspektet i DAI, er, hvordan Initiativets sammenhæng med kampen mod terror medfører et skævt udgangspunkt for dialogen. Dette vil jeg sætte yderligere fokus på her, for DAI bliver stadig i 2010 anvendt som en indsats mod terrorisme, og dialogindsatserne bliver fremstillet som en måde at forebygge opkomsten af radikale bevægelser på (Regeringen, 2010, s. 23). Derfor vil jeg i det følgende vise, hvordan dialogen, som den i stor udstrækning foregår i DAI, kan kritiseres ud fra dialogens forbindelse med sikkerhedsliggørelse.

Dialogen i DAI blev grundlagt som en metode til at løse de sikkerhedsproblemer, Danmark stod over for med den nye internationale terrortrussel, og selvom denne trussel ikke bliver så eksplicit fremstillet i 2010 som i 2003 og 2004, bliver dialogen stadig blive brugt som et sikkerhedspolitisk instrument, hvilket har indflydelse på, hvordan dialogen bliver udført. Helle Malmvig undersøger, hvilke konsekvenser det kan have at benytte interkulturel dialog som et redskab og således forbinde dialogen med negative konnotationer for fremtiden (Malmvig, 2005, s. 358). Malmvig påpeger tre områder, hvor de ekstraordinære politiske tiltag, som sikkerhedsliggørelse medfører, har indflydelse på dialogen: '(1) the question of who has access to dialogical interaction, (2) who decides which actors are granted access, and (3) which topics and themes can be debated in the dialogue.' (Malmvig, 2005, s.

359). Med udgangspunkt i disse områder er det muligt at udfordre brugen af dialog i DAI.

For det første kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvem der har mulighed for at deltage i dialogen. I DAI er der en 'No-size-fits-all' tilgang til samarbejdet om reformprocesser, og dialog aktiviteterne i Initiativet bør derfor tage udgangspunkt i samarbejdspartnerne og tilpasses de lokale omstændigheder (UM, 2010a, s. 6). Tidligere er det omfangsrige islamiske civilsamfund blevet nævnt som en mulighed for DAI at lave partnerskaber med, blandt andet fordi de i mindre grad end mange andre organisationer, er i opposition til de autoritære regimer. Dette samarbejde med islamister bliver dog stadig i DAI i 2010 set som problematisk. Selvom den moderate islamiske opposition bliver nævnt, så bliver inklusionen af islamister ikke forbundet med dialog, men med en mulighed for at modvirke radikaliseringsiblandt dem (UM, 2010a, s. 7). Den omstændighed, at inklusion af de islamiske oppositionsgrupper i partnerskaber kan legitimeres gennem begge parternes fælles ønske om for eksempel at bekæmpe korruption eller retten til at ytre sig, bliver således ikke fremstillet i DAI i 2010. Det andet område som Malmvig påpeger som centralt for sikkerhedsliggørelsen, er dermed relevant i forhold til DAI ved, at det i Udenrigsministeriets *Målsætninger og Retningslinjer for (...) DAI* bliver bestemt, hvem der har mulighed for at deltage i aktiviteterne, eller i hvert fald hvem der *ikke* har mulighed for at deltage. Dette emne vil jeg komme yderligere ind på i afsnittet om analysen af effekterne af DAI, hvori jeg vil undersøge nærmere, hvilke muligheder for implementering organisationerne, der arbejder i DAI-regi, har for at indgå i partnerskaber. For det tredje påpeger Malmvig sikkerhedsliggørelsens påvirkning i forhold til, hvilke emner der er mulige at tage op i dialogen, og hvordan valget af disse emner er blevet taget i forbindelse med sikkerhedsliggørelsen. Dermed bliver de deltagende partnere hæmmet i at formulere deres egne formål: 'The point is not that such decisions on themes and priority areas could or should be avoided, but that they are inherently political in the sense that they exclude some themes while including others' (Malmvig, 2005, s. 360). DAI bliver fremstillet som værende 'efterspørgselsdrevet' (UM, 2010a, s. 6), og det er et overordnet princip i Initiativet, at aktiviteterne skal afspejle de ønsker der er om reformer blandt de arabiske regeringer og civilsamfundsorganisationer, samt at aktiviteterne bliver formuleret og udført i samarbejde med deres danske partnere. Mulighederne for aktiviteter er dog ikke kun op til de danske og arabiske partnere, for som Malmvig påpeger, er dialogens rammer fastsat af politiske beslutninger, og i

2010 var dette for DAI 'at støtte eksisterende lokale reformprocesser i Mellemøsten og Nordafrika' (UM, 2010a, s. 5).

5.4.2.3. Problematiseringer anno 2010

Hvor problemerne ved oprettelsen bliver fremstillet som sikkerhedsproblemer ændre fremstillingerne karakter efterhånden som Initiativet udvikler sig. De problematiseringer der foregår i 2010 fremstiller i stedet problemerne med manglende dialog og reform som de primære i DAI, men jeg har i min analyse vist, at forventningerne med øget reform og dialog stadig er tæt forbundet med et formål om at mindske truslerne fra de mellemøstlige nabostater og deres indbyggere.

I 2010 bliver retningslinjerne og målsætningerne for DAI tilpasset, primært på baggrund af det review Udenrigsministeriet får lavet, og som opsamlede de erfaringer der er blevet gjort siden 2006. De emner der bliver problematiseret i DAI i 2010, og som DAI skal være en indsats over for, handler om problemerne med manglende reformer i Mellemøsten, og ikke mindst med manglende dialog både i Mellemøsten, men også i forholdet mellem regionen og Danmark. Forventningerne med øget reform og dialog er stadig tæt forbundet med et formål om at mindske truslerne fra de mellemøstlige nabostater og deres indbyggere. Dette kommer til udtryk gennem den udelukkelse af islamister i partnerskaberne, som de negative konnotationer i DAI omkring dem medfører, hvilket igen leder til, at arbejdet for dialog og reform udelukker store dele af de bevægelser, der har den folkelige opbakning i Mellemøsten, og som kan være med til at drive reformer frem. Så selvom dialogen bliver kritiseret for at foregå på ulig præmisser, og dermed ikke skabe det mål om gensidighed, der skulle være en effekt af DAI, bliver tilgangen endnu mere central i 2010, og er nu også et primært mål for Det Arabiske Initiativ.

6. Konsekvenser og effekter af Det Arabiske Initiativ

Efter at have undersøgt hvorledes fremstillingen af problemer i DAI i 2010 ikke er de samme som ved grundlæggelsen af Initiativet, men at en diskurs for DAI som en indsats til at styrke Danmarks sikkerhed løbende eksisterer i Initiativet, vil jeg nu analysere, hvilke effekter DAI har. Dette bliver gjort for at kunne vurdere, hvorvidt DAI er en hensigtsmæssig indsats i forhold til at støtte reformer og dialog, når sikkerhed samtidig er så centralt i Initiativet.

Det bliver både i reviewet af DAI samt i den *Beretning til Statsrevisionen om Det Arabiske Initiativ* som Rigsrevision udfærdiger i 2010 påpeget, at det endnu er for tidligt at vurdere de langsigtede effekter af Initiativets indsatser omkring dialog og især omkring politiske reformer (Pedersen, 2009, s. 11; Rigsrevisionen, 2010, s. 15). I Rigsrevisionens rapport påpeges det dog, under både temaet for vidensbaserede samfund og styrkelsen af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse, at de gennemførte aktiviteter 'formentlig har bidraget til projekternes formål', og at blandt andet ytringsfriheden og kvinders deltagelse i familien og samfundet er blevet styrket, fordi det har været et formål med projekterne (Rigsrevisionen, 2010, s. 19). I denne analyse accepterer jeg præmissen om, at resultaterne af arbejdet med reformer er lang tid om at indfinde sig, og at det kan være en grund til, at det endnu ikke er muligt at analysere effekterne af dette arbejde. Derimod giver den tilgang, jeg vælger til at se på effekterne af DAI mulighed for at analysere, hvordan den policy, Initiativet udgør, har en effekt på de diskurser og dermed de muligheder, organisationerne har for at implementere Initiativet. En analyse af effekter betyder her at identificere de indvirkninger, problemfremstillingerne har ud fra argumentet om, at de diskurser, der dominerer eller bliver undertrykt i en policy, har indflydelse 'på virkeligheden' (Bacchi, 2009, s. 40). Effekter følger i denne tilgang således ikke et forudsigeligt mønster, som det bliver forventet i Rigsrevisionens rapport, men indfinder sig, lige så snart en policy bliver oprettet.

Effekterne af DAI vil blive analyseret ud fra casestudier, men før dette er muligt, vil jeg præsentere den teoretiske tilgang til denne analyse, der tager udgangspunkt i David Mosses teori om effekterne af bistandspolitikker og bliver suppleret med Bacchis kritiske tilgang til analysen af policies.

6.1. Teoripræsentation

Effekter af bistandspolitikker adskiller sig fra effekter af det egentlige udviklingsarbejde foretaget 'i felten'. Det centrale i denne analysemetode er et fokus på oversættelse (translation), hvor '(...) the way in which heterogeneous entities - people, ideas, interests, events and objects (...) - are tied together by translation of one kind or another into the material and conceptual order of a succesful project' (Latour, 2000 i Mosse, 2005, s. 9). Hermed ønsker Mosse at bidrage med en metode til at se på forholdet mellem de modeller, som bistandsprojekter bygger på, og hvilke praktiske konsekvenser disse politiske modeller forventes at have (Mosse, 2005, s. 2). Hans bidrag bygger på en kritik

af henholdsvis det instrumentelle og det kritiske syn på udviklingspolitik. Den instrumentelle tilgang handler om at definere et problem som et udviklingsproblem for derefter at realisere et udviklingsprogram i praksis. Dette betyder ifølge Mosse, at donorer har en umådelig tillid til, at projekterne kan forvaltes direkte gennem politikkerne, og hvis de blot designes på den rigtige måde, vil problemerne blive løst (Mosse, 2005, s. 3). Ligesom Bacchi har Mosse en kritisk tilgang til policies og deres muligheder for at løse problemer. Mosse udfordrer den ureflekterede måde, hvorpå donoreres indflydelse gennem nedsatte policies formoder at have effekter i den strukturelle tilgang til udviklingspolitik (Mosse, 2005, s. 4). Den kritiske tilgang til udviklingspolitikker derimod ser på utilstrækkelighederne og påpeger de uforudsete og skjulte konsekvenser af politikkerne. For kritikerne er udviklingspolitik og -praksis samt de medfølgende diskurser en opretholdelse af institutionaliserede skæve, magtrelationer. Ifølge kritikerne følger en afpolitisering som ideologisk effekt: 'Development is not policy to be implemented, but domination to be resisted.' (Mosse, 2005, s. 5). Ud fra dette synspunkt handler magt om legitimiteten til at definere et problem, og derfor handler succesfuld udvikling om at stabilisere en bestemt forståelse af et problem, der bliver fremlagt i en udviklingspolitik. Mosse er enig med kritikerne i at den diskurs - det vil sige den bestemte forståelse af et problem, der har opnået legitimitet, og som fremlægges i politikken har effekter helt ned på implementeringsniveau. Han kritiserer dog samtidig begge tilgangene for at opfatte udviklingspolitik som en ren institutionel praksis (Mosse, 2005, s. 6).

Mosse argumenterer for, at de aktører, der udfører udviklingsarbejde, på den ene side har en hverdag, hvor arbejdet foregår stort set uafhængigt af donorerne politiske modeller, mens de på samme tid arbejder på at opretholde politikkerne aktivt, fordi det er i deres interesse at opretholde udviklingsprojektet (Mosse, 2005, s. 10). Mosse viser med sin tilgang, at det er disse to niveauer der foregår en oversættelse imellem.

Mosse argumenterer således for to niveauer af interesse for en analyse af effekterne af en udviklings-policy som DAI, nemlig den oversættelse, der sker fra policy til implementeringsorganisation og den oversættelse, som foregår mellem implementeringsorganisation og den lokale befolkning, der er målet for udviklingspolitikken. Han argumenterer for, at politiske modeller der kan legitimere og mobilisere politisk støtte, ikke kan anvendes i praksis, men at det i højere grad er den politiske virkelighed og kultur hos de organisationer der

implementerer politikken, der gør politikken anvendelig (Mosse, 2005, s. 16).
Mosse opsummerer således:

(a) that the discourse of policy acts internally and has internal effects (...) and (b) development policy ideas are important less for what they say than for *who* they bring together; what alliances, coalitions and consensuses they allow, both within and between organizations (Mosse, 2005, s. 15)

Det centrale for en analyse af effekterne af DAI bliver således, hvilke muligheder for samarbejde eller partnerskaber, organisationerne, der implementerer Initiativet, har mulighed for at indgå under de rammer diskurserne omkring problematiseringerne skaber.

Jeg har nu slået fast, hvor effekterne af Initiativet skal findes i denne analyse, og jeg vil nu redegøre for, hvordan effekterne skal analyseres. Til dette vender jeg tilbage til Bacchis tilgang til policy-analysen. Heri fremlægger hun en metode til at undersøge, hvordan bestemte fremstillinger af politiske problemer er til gavn for nogle grupper i samfundet, mens de er til skade for andre, og hvordan det gennem en analyse af effekterne er muligt at blive opmærksom på disse negative konsekvenser til fremtidig modificering af politikken (Bacchi, 2009, s. 15).

(...) a WPR [what's the problem represented to be] approach works from the premise that the discursive elaboration of problem representation constitutes political subjects of particular types, and that how this occurs has political ramifications - stigmatising some, exonerating others, and keeping change within limits.' (Bacchi, 2009, s. 42)

Problematiseringer indstifter således diskurser og har derfor diskursive effekter.

6.1.1. Diskursive effekter af problematiseringer

Ved at undersøge de diskursive effekter bliver der sat fokus på, hvordan bestemte grupper bliver udelukket eller inkluderet gennem den måde, hvorpå problemer bliver italesat gennem policies. Dette kan have konsekvenser for de mennesker, der er influeret af politikken. Fremstillingen af problemer på bestemte måder og de diskurser, det medfølger, kan gøre det svært for de implicerede at tænke på nye måder (Bacchi, 2009, s. 16). For at kunne undersøge de diskursive konsekvenser af DAI er det nødvendigt at se nærmere på, hvad det er muligt at tænke og gøre inden for den fastsatte problemfremstilling, samt at undersøge, hvilke alternative muligheder der er for at mindske de negative effekter af problemfremstillingen. Derfor er analysen af de diskursive effekter forbundet med de formodninger og antagelser, der er

indlejret i politikken, hvilke jeg redegjorde for i analysen af problematiseringerne i DAI. Heri udfordrede jeg den dominerende viden i DAI og konkluderede, at der er andre måder at lave indsatser i Mellemøsten på, end dem der får legitimitet gennem Initiativet.

En diskursiv effekt, som Bacchi tildeler udpræget opmærksomhed, er subjektiveringseffekten. Subjektet bliver blandt andet dannet gennem den måde, hvorpå der ved politikker opsættes muligheder for sociale relationer inden for bestemte diskurser og ved, hvordan subjektet positioneres inden for dette. Bestemte diskurser gør bestemte positioner mulige for subjektet (eksempelvis som potentiel terrorist eller potentiel partner) og giver et udgangspunkt, hvorfra den sociale verden bliver forstået, samtidig med at subjektet bliver gjort til genstand for den række diskurser, der fastslår positionen. På den måde indstifter en problemfremstilling således subjekter af bestemte slags hvilket har politiske følger, ved at stigmatisere nogle og indlemme andre. Det er her vigtigt at understrege, at regeringer gennem politikkerne ikke bestemmer formerne for subjektivitet; de udløser dem, ligesom strategier og praksisser initieret fra 'neden' også kan påvirke konstitueringen af subjektet (Bacchi, 2009, s. 42). Subjekter skal i denne analyse ikke forstås som enkelte individer, men de organisationer der virker i implementeringen er de "subjekter", der bliver italesat i bestemte positioner gennem de diskurser, der dominerer problemfremstillingerne i DAI.

6.2. Analyse af effekterne af Det Arabiske Initiativ

Formålet med denne sidste del af analysen af DAI er at undersøge, hvilken indflydelse problemfremstillingerne der udgør DAI har på mulighederne for at udfører projekter, der støtter reformer og dialog. Denne del af analysen er et case-studie og ud fra de problematiseringer, der er blevet analyseret i det ovenstående, vil den følgende analyse blive bygget op omkring to centrale effekter af Initiativet, hver repræsenteret ved to cases.

I denne analyse tager jeg udgangspunkt i de alternativer til den viden der dominerer diskurserne i DAI, som er blevet påpeget gennem den ovenstående kritiske analyse. En afgrænsning i valg af projekter, jeg vil anvende som cases, har medført, at jeg kun vil inddrage projekter, der hører under det tematiske område, der fokuserer på frihedsrettigheder og god regeringsførelse (se bilag 3). Jeg vælger at fokusere på to diskurser, jeg finder har været særligt omdiskuteret i forbindelse med Initiativet. Dette drejer sig om henholdsvis dialog og partnerskaber med de autoritære regimer, samt den subjektiveringseffekt,

der i forhold til stigmatiseringen af de islamiske organisationers i demokratiseringsinitiativerne.

6.2.1. Problematiske dialoger

I 2006 indgår det danske beskæftigelsesministerium et samarbejde med dets marokkanske ditto. Formålet med dette samarbejde er at styrke dialogen på det marokkanske arbejdsmarked, efter der i landet er blevet vedtaget en ny arbejdsmarkedslovgivning. Ifølge projektbeskrivelsen vil implementeringen af den marokkanske arbejdsmarkedslovgivning ikke blive influeret af fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer, uden at disse først bliver støttet i deres kapacitetsudvikling og bliver støttet til at slå deres rolle i denne implementering fast. Ved at yde denne støtte bidrager partnerskabsprojektet, ifølge det danske beskæftigelsesministerium, til den marokkanske demokratiseringsproces som kongen har påbegyndt i landet (Beskæftigelsesministeriet, 2008, s. 9). Argumentet for projektets relevans lyder, at det danske beskæftigelsesministerium bidrager til at styrke dialogen på det marokkanske arbejdsmarked, og i den forbindelse henviser ministeriet til, at det er i overensstemmelse med principperne i DAI at støtte igangværende demokratiseringsprocesser i landet (Beskæftigelsesministeriet, 2008, s. 14). Det er således en diskursiv konsekvens, at Beskæftigelsesministeriet samarbejder med regimets institutioner i et forsøg på at styrke landets demokratiseringsprocesser. Støtten til den marokkanske implementeringsproces kan dermed ses som en indirekte legitimering af den marokkanske konges magt, der på trods af demokratiseringstiltag leder et autoritært regime (Hansen, 2006, s. 1). En konsekvens af dette samarbejde kan være, at Danmark mister troværdighed i forhold til den marokkanske befolkning, og ikke mindst til den marokkanske opposition ved at samarbejde med regimet, og dermed undergraver DAI sit eget formål om at støtte politiske reformer til fordel for flere rettigheder for marokkanerne.

Et samarbejde mellem informations- og forskningscenteret Dansk Institut for Menneskerettigheder og Ministeriet for Menneskerettigheder i Yemen i perioden 2006-2007 kan underlægges en lignende kritik som den jeg fremlagde ovenfor for Beskæftigelsesministeriets projekt i Marokko. Målet med samarbejdet mellem Danmark og Yemen er en dialog, hvormed statsinstitutioner og civilsamfundsorganisationer skal opnå konsensus om en række anbefalinger omkring arbejdet på menneskerettighedsområdet. Gennem instituttets arbejde med det yemenitiske ministerium bliver regimets magt

legitimeret over for det internationale samfund - regimet viser, at det gør en indsats i forhold til menneskerettigheder. Samtidig hermed bliver magten også legitimeret over for befolkningen, især via et tiltag i projektet til at etablere en ombudsmands-institution i landet.⁵ Befolkningen i Yemen er vant til brudte løfter fra regimet, og modstanden mod præsident Saleh er stor. I både militante og moderate islamiske kredse samt hos mere sekulære grupper, er der en opfattelse af, at Salehs deltagelse i den vestlige kamp mod terror er et argument for at forfølge landets oppositionsbevægelser og koncentrere magten endnu mere i præsidentpaladset (Andersen og Fettah, 2006, s. 14). I landeanalysen fra 2006 bliver DAI således gjort opmærksom på, at det er problematisk at indgå i et samarbejde med det yemenitiske regime. Da samarbejdet med Vesten ifølge oppositionen bliver brugt til at forfølge dem, så risikerer Institut for Menneskerettigheder yderligere at bekræfte dette synspunkt ved selv at støtte op om regimets tiltag.

Beskæftigelsesministeriet og Dansk Institut for Menneskerettigheders valg om, at indgå i partnerskab med marokkanske og yemenitiske regeringsinstitutioner kan problematiseres ud fra den viden om et samarbejde mellem DAI og autoritære regimer, der ikke indgår i den dominerende diskurs i DAI. Det betyder, at DAI's indsatser for at styrke befolkningernes muligheder for at gennemføre demokratiske reformer i en hvis udstrækning undergraves af, at der samtidig bliver udført samarbejde med de autoritære regimer.

6.2.2. Begrænsninger i partnerskaberne

Ved oprettelsen af DAI var der fokus på betydningen af manglen på sekulær uddannelse og indflydelsen fra koranskoler på disse bærer af problemet, og et problem i 2010 bliver fremstillet i forbindelse med radikaliserings i islamiske grupper og bevægelser. En subjektiveringseffekt jeg derfor finder relevant at analysere, er, hvordan det påvirker mulighederne for de danske organisationer at indgå partnerskaber med arabiske organisationer funderet i islam, når disse bliver forbundet med radikaliserings.

Den første case jeg vil blive studere, er udviklingsorganisationen Mellempøkeligt Samvirkes mellemøstprogram *The MS MENA Youth Programme*, der siden 2006 er blevet finansieret gennem DAI (MS, 2008a, s. 3). Målsætningen for programmet er:

5

<http://humanrights.dk/international/geographical+regions/middle+east+and+north+africa/countries/yemen/components/human+rights+dialogues>

Enhanced capacity of youth in the MENA-region to participate in democratic reform processes and the strengthening of civil society and enhanced understanding of cultural values and increased dialogue between youth in Denmark and the MENA-region. (MS, 2008a, s. 3)

Den støtte der ydes for at styrke unges muligheder i de mellemøstlige samfund og styrke samarbejdet med unge fra Danmark, bliver udført gennem forskellige former for seminarer, workshops og kultur-udvekslingsprojekter. De mellemøstlige deltagere bliver valgt ud fra, at de inkluderer marginaliserede grupper, og at de arbejder for styrke indflydelsen i samfundene for disse grupper (MS, 2008a, s. 16). Et af MS' initiativer i arbejdet med Mellemøsten, er oprettelsen af puljen DEMENA Ungdomspulje. Danske NGO'er kan søge midler fra denne pulje, der støtter pilotprojekter med op til 100.000 kroner og partnerskabsprojekter med op til 1.000.000 kroner (DEMENA Ungdomspulje - ansøgningskriterier, s. 1). De projekter der er blevet gjort mulige på grund af støtte fra DEMENA-puljen, har i stor udstrækning haft marginaliserede grupper i fokus. Marginaliserede grupper er i denne sammenhæng en undertrykt politisk opposition, etniske minoriteter som kurdere samt kvinder og unge (MS, 2008a, s. 9-10).

Dette har blandt andet betydet støtte til et projekt i forbindelse med World Outgames, hvor DEMENA-puljens midler muliggjorde et udvekslingsprojekt for unge LGBTQ (Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender og Queer) fra Mellemøsten (The World Outgame Conference Project, s. 1). Også marginaliserede unge mennesker i Cairo og Beirut har fået glæde af puljen. Gennem projektet The Middle East Street Basketball Project har underprivilegerede unge, forældreløse og flygtninge nu fået mulighed for at dyrke sport og få træning i basketball (Gam3, 2009, s. 11). Ud af de i alt 18 pilotprojekter, og større projekter DEMENA har støttet,⁶ har kun ét haft fokus på en aktiv inddragelse af unge med en religiøs baggrund, nemlig Danmissions projekt Educating Future Leaders for Dialogue, der i perioden 2007-2008 blev støttet med 459.736 kroner (MS, 2008b, s. 11). Formålet med projektet var at uddanne kristne og muslimer fra Libanon, Syrien, Jordan og Danmark i dialog og konflikthåndtering. I 2008, hvor DEMENA-puljen blev evalueret havde 75 deltagere modtaget træning i dialog i forbindelse med Danmissions projekt (MS, 2008b, s. 16).

Det er et formål i MS' mellemøstprogram at bringe mennesker fra forskelligartede kulturelle baggrunde sammen, og det bliver understreget, at der i Danmark er en manglende viden om regionen, herunder en manglende viden

⁶ <http://www.ms.dk/sw97633.asp>

om religion i Mellemøsten (MS, 2008a, s. 16-17). Derudover påpeger MS i projektbeskrivelsen af puljen, at Det Muslimske Broderskab i Ægypten er den eneste politiske opposition med folkelig opbakning i landet (MS, 2008a, s. 7). Alligevel, så bliver den islamiske opposition ikke aktivt inkluderet i projekterne, som en samarbejdspartner i indsatserne for politisk styrkelse i regionen.

Dette er en subjektiveringseffekt af den måde, hvorpå de islamiske organisationer bliver italesat i de dokumenter fra Udenrigsministeriet, som MS implementerer. Mosse påpeger, hvorledes udviklingspolitikker er vigtige i forhold til hvilke organisationer de formår at samle, og dermed også hvilke organisationer de formår *ikke* at samle. I den ovenstående analyse af DAI har jeg påpeget, at radikale islamister bliver fremstillet som et problem i perioden 2003-2010, mens de islamiske bevægelser i meget begrænset omfang bliver fremstillet som en del af en løsning. Denne diskurs har indflydelse på MS' implementering af Initiativets formål om at styrke frihedsrettigheder og god regeringsførelse og gør det svært for MS at inkludere islamisk funderede partnere i deres arbejde. Det betyder, at målet med at tage udgangspunkt i de lokale samfundsmæssige og politiske omstændigheder, der bliver understreget både i Udenrigsministeriet retningslinjer for implementeringen af Initiativet og i MS' MENA-program ikke er muligt at implementere på dette område. Gennem den negative diskurs bliver det svært at inddrage den islamiske opposition og potentielle partnere i projekter finansieret af DAI.

Dansk Ungdoms Fællesråd (DUF), der er en interesseorganisation for unge, administrerer ligesom MS en del af det regionale ungdomsprogram under DAI. Det overordnede formål med DUF's ungdomsprogram i forhold til Mellemøsten er at gøre unge og ungdomsorganisationer både i Danmark og Mellemøsten i stand til at virke som talspersoner for børn og unges rettigheder og at yde en mere aktiv rolle i at ændre forholdene for disse grupper politisk (Agents of Change, s. 11). Dette bliver gjort gennem en 'ung-til-ung'-tilgang, der minder om den partnerskabstilgang, der bliver præsenteret i DAI. DUF arbejder med dialog både med ikke-organiserede unge på for eksempel uddannelsesinstitutioner, samt med "professionelle" dialoger der tager udgangspunkt i partnernes fælles udgangspunkt, hvilket vil sige at DUF's danske medlemsorganisationer mødes med deres mellemøstlige ditto (Agents of Change, s. 14). De organisationer der for tiden deltager i de professionelle partnerskaber udgøres primært af politiske organisationer, spejdere, studenter- og menneskerettighedsorganisationer samt organisationer der repræsenterer

danskere med en baggrund i regionen, og som er aktive i DUF's arbejde med Mellemøsten (Agents of Change, s. 13).

De ikke-professionelle dialogprojekter er for eksempel blevet udgjort af det omfangsrige dialog-ambassadørprojekt, der i pilotprojektet involverede 38 unge fra henholdsvis Jordan, Ægypten og Danmark, mens 1450 unge mennesker fra de tre lande deltog i forskellige aktiviteter under projektet (Ambassadors for Dialogue, s. 2). Ambassadørprojektets formål er at skabe nuancerede indsigter og forståelser samt at nedbryde fordomme mellem unge i Jordan, Ægypten og Yemen (Ambassadors for Dialogue, s.10). Målgruppen for fortsættelsen af dette projekt vil primært bestå af studerende på henholdsvis gymnasie- og universitetsuddannelser, mens en lille gruppe skal udgøre selve dialog-ambassadørene der er unge ressourcestærke mennesker fra regionen (Ambassadors for Dialogue, s. 12).

Selvom DUF for eksempel bruger religiøse netværk til at opnå forbindelse med nye unge (Agents of Change, s. 13), samt har en prioritet om at deltage i møder med Islamic Conference Youth Forum, en interesseorganisation for unge muslimer (Agents of Change, s. 23), ændre det ikke ved, at DUF ikke yder en aktiv indsats for at inddrage de agenter, der af både post-demokrater og kritikerne af DAI bliver slået fast som vigtige for at skabe ændringer i de mellemøstlige samfund. Det er ikke i sig selv et problem, at MS og DUF laver projekter og støtter programmer der ikke har islam eller partnerskab med islamister i centrum. Derimod er den måde hvorpå disse fremstilles i DAI et problem, da dette medfører en subjektiveringseffekt, der gør det svært for implementeringsorganisationerne at komme uden om denne dominerende diskurs.

6.2.3. Muligheder og begrænsninger for reform og dialog

Jeg har valgt at afprøve et udvalg af de alternativer til de dominerende diskurser i DAI, som jeg har åbnet op for i løbet af projektet. Formålet med afsnittet har været, gennem case-studier at undersøge, hvilken effekt de problemfremstillinger, der har været i DAI påvirker hvorvidt der kan ske en hensigtsmæssig indsats i forhold til at støtte reformer og dialog i Mellemøsten. Jeg mener ud fra disse case-studier yderligere at kunne argumentere for, at sikkerhedsaspektet i DAI, har en afgørende indflydelse på mulighederne for implementeringsorganisationerne for at indgå dialog med de partnere der i en vis udstrækning bliver anset reformbærer - islamisterne, og reformhindrende - regimerne. De partnerskaber der eksisterer, giver således ikke mulighed for de

reformer omkring god regeringsførelse, der bliver fremstillet som et formål med DAI. Samtidig med, at den dialog, der også i sig selv er et formål med DAI, ikke giver mulighed for, at indgå i partnerskaber med de islamistiske grupper, der er essentielle for at opnå reformer i de mellemøstlige samfund.

7. Refleksioner og konklusioner

7.1. Refleksion over specialets metoder og resultater

Det post-demokratiske perspektiv på specialet kan udfordres, ikke mindst set i lyset af den store rolle som flere af de post-demokratiske akademikere har haft på udviklingen af DAI. Mellemøstvidenskaberne som post-demokraterne repræsenterer, kan kritiseres for en anselig involvering i udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket har betydet, at forskerne ikke kun forholder sig akademisk til det politiske felt de studerer (Feldt, 2008, s. 8). Dette har for min analyse af DAI betydet, at forskere som Schlumberger og Valbjørn ikke kun er blevet anvendt til at bidrage med et kritisk perspektiv på DAI, men at deres egne analyser af Initiativet, foretaget på foranledning af Udenrigsministeriet, har dannet grundlag for dele af analysen. Jeg anerkender, at sammenhængen kan ses som problematisk, ikke mindst på grund af, at sammenblandingen kan gøre det svært at skelne imellem, hvornår der er en forskningsmæssig henholdsvis en politisk dagsorden i studierne af Mellemøsten (Ibid.). Dette forsøger jeg at imødekomme ved at problematisere de post-demokratiske løsningsforslag på udfordringerne imellem Danmark og Mellemøsten i konklusionen der følger.

Den kritiske tilgang jeg har valgt at have til analysen af DAI, vil uundgåeligt have en indflydelse på de konklusioner jeg vil drage. Det har blandt andet medført, at jeg i specialet undlader at kreditere DAI og de organisationer der står for gennemførelsen af Initiativet for den positive indflydelse, de har haft på mange af de implicerede. De oplevelser og den viden om hinanden, som de mange projekters deltagere, undertegnede inklusiv, har fået med et dansk mellemøst-initiativ skal ikke underkendes. Den kritiske tilgang og de begrænsninger, denne tilgang medfører, er dog et bevidst valg, da formålet med analysen i specialet er at sætte spørgsmålstejn ved, hvorvidt DAI har givet mulighed for at implementere hensigtsmæssige indsatser i forhold til Initiativets målsætning om at støtte reformer og dialog i og med Mellemøsten. Den kritiske tilgang betyder ikke, at jeg ser mig selv som hævet over analysen. Det betyder heller ikke, at de alternative problematiseringer til de allerede eksisterende, som jeg præsenterer i analysen, skal ses som mere gyldige end dem, der dominerer i Initiativet. Både valget af teorier samt opbygningen af opgaven har haft en

dekonstruerende metode, og den kritiske tilgang har haft til formål at stille spørgsmålstejn ved de antagelser, der er de fremherskende i DAI som policy. Det betyder, at de alternative forståelser af problemer, som jeg præsenterer, også bør underlægges et kritisk studie. En opgave, jeg dog har erkendt, er for omfangsrig for dette speciale.

7.2. Konklusion

Jeg har i dette speciale gennemført en række analyser, hvis formål har været at undersøge, hvilke problematiseringer der har været i Det Arabiske Initiativ i perioden 2003-2010, samt betydningen af disse problematiseringer for at gennemføre hensigtsmæssige projekter i forbindelse med Initiativet. Jeg har analyseret, hvordan udgangspunktet for DAI som en sikkerhedsliggørende udviklingspolitik skaber rammerne for den policy, der efterfølgende er blevet opretholdt. Initiativet er løbende blevet evalueret og revideret, og i 2010 er fremstillingen af politikken som en del af kampen mod terror mindre eksplicit end ved oprettelsen. Efterhånden som sikkerhedsproblemet er blevet mindre udtalt, bliver det heller ikke længere, i samme grad som tidligere, præsenteret som en del af de øvrige politiske tiltag i opgøret mod international terrorisme. I stedet bliver de problemer, der er centrale for DAI's formål, fremstillet som værende manglende reformer og dialog i Mellemøsten og i forholdet til Danmark. Jeg kan således konkludere, at dialog og reform er gået fra at være metoder til at opnå målet om mere sikkerhed til at blive mål i sig selv.

At den efterspørgselsdrevne dialog er blevet helt central i DAI i 2010 kan ses som et udtryk for, at DAI er trådt ind den post-demokratiske æra og dermed tager udgangspunkt i de lokale forudsætninger for at støtte reformer i de mellemøstlige samfund. Den post-demokratiske tilgang til vestlige initiativer i forhold til den arabiske verden advokerer for, at disse initiativer skal forlade det stærke fokus på demokratisering og i stedet arbejde mere rettighedsbaseret. De direkte henvisninger til demokratisering som policy er blevet mindre udtalte i præsentationen af DAI gennem årene, hvor problemerne ikke længere bliver fremstillet som en mangel på demokrati i Mellemøsten. Men jeg viser i min analyse, at selvom frihedsrettigheder er blevet en mere dominerende diskurs i DAI, så er demokratisering stadig et begreb, der spiller en central rolle for implementeringsorganisationernes arbejde. Både i partnerskaberne med de mellemøstlige regeringer og civilsamfundsorganisationer bliver støtte til demokratisering understreget som et centralt formål. Med det post-demokratiske perspektiv bliver der ydermere lagt vægt på, at de vestlige demokratiserings- og dialogprogrammer i stedet for at oprette en strategi, der

passer til alle de arabiske stater, skal fortage analyser af de enkelte lande, for dermed at kunne tage højde for deres særegenhed. I 2006 får Udenrigsministeriet foretaget en række uvildige analyser, der bliver gennemført af nogle af de forskere, der er toneangivende inden for post-demokratiske forskning.

Jeg kan konkludere at DAI ikke er trådt ind i den post-demokratiske æra, hvor der bliver taget udgangspunkt i, 'hvad der virkelig sker i Mellemøsten'. Det er ikke tilstrækkeligt, at Udenrigsministeriet får foretaget analyserne, men deres konklusioner og anbefalinger skal også indarbejdes i politikken. Dette har min analyse i stor udstrækning vist ikke har været tilfældet i DAI.

I den post-demokratiske tilgang lægges der vægt på betydningen af de post-koloniale samfundsordner og rentierøkonomiernes betydning for, at systemer baseret på rettigheder for befolkningerne har svært ved at slå igennem i Mellemøsten. Derudover kritiseres de vestlige demokratiseringsindsatser for i højere grad at legitimere disse autokratiske systemer, frem for at opnå rettigheder til befolkningerne. Der er således blevet skruet ned for forventningerne til, at hundrede millioner danske kroner skal kunne bringe nye samfundsordner til en hel region. Folkets styre er er ikke kommet let noget sted i verden, mindst af alt i Europa, og der er ingen grund til at tro, at de arabiske stater er anderledes på dette punkt. Hovedparten af disse stater har, udover en lang række individuelle træk, post-koloniale samfundsopbygninger, store sociale problemer med blandt andet arbejdsløshed og store ungdomsårgange, rentier-økonomier baseret på olie, lån og udviklingsmidler fra internationale og bilaterale donorer samt remitter. Jeg mener, at ved ikke at inddrage de lokale forhold tilstrækkeligt, undergraver DAI sig selv som en mulighed for at have en reel indflydelse på at forbedre forholdene for indbyggerne i Mellemøsten. Dette fremgår i min analyse af Initiativet tydeligst i forhold til, hvilke muligheder for partnerskaber DAI har, og dermed hvilke muligheder for dialog og reform organisationerne, der skal implementere politikken har. Jeg vurderer, at det er en tendens i implementeringen af DAI, at der bliver indgået samarbejde med de autoritære regimer, hvis vilje til at indføre politiske reformer til fordel for mere magt til befolkningerne kan betvivles, da det vil betyde tab af deres egen magt.

Post-demokraterne opfordrer dog til, at donorerne, hvis de insisterer på at samarbejde med regimerne som partnere, også må insistere på, at politisk dialog og forbedringer i styrerne er nødvendige for, at disse partnerskaber er ønskværdige for Danmark at opretholde. Under DAI er det blandt andet gennem de to projekter fra henholdsvis Beskæftigelsesministeriet og Institut for

Menneskerettigheder, hvor et sådan samarbejde om forbedring af politisk medindflydelse og menneskerettigheder, er i centrum. Selvom dette er tilfældet, konkluderer jeg, at de danske samarbejdsprojekter og Danmark, stadig risikerer at opstå som illegitime blandt landenes oppositionsgrupper. Grupper, der, blot fordi de er i opposition til regimerne ikke nødvendigvis står i modsætning til de områder, som DAI ønsker at støtte, så som politisk pluralisme og varetagelse af befolkningernes interesser frem for regimernes.

Mulighederne for at støtte udviklingen af reformer med udgangspunkt i den politiske virkelighed i Mellemøsten bliver yderlige problematiseret gennem den diskursive effekt, der er formuleret af DAI. Her bliver store dele af de mulige partnere i et sådant samarbejde udelukket idet de bliver italesat som en del af problemet i forhold til radikalisering og ikke en del af løsningen. De islamistiske organisationer og bevægelser er ikke de eneste faktorer der er nødvendige at inddrage i et samarbejde med Mellemøsten, men de er centrale. Flere af disse bevægelser har forsøgt at opnå politisk indflydelse af demokratisk vej, som tilfældet er med Det Muslimske Broderskab i Ægypten, og sammen med den store folkelige opbakning disse organisationer ofte har, gør det dem til en vigtig spiller i reformprocesserne og et reelt alternativ til et samarbejde med de autokratiske regimer. Den manglende inddragelse af det islamiske civilsamfund skal dog ikke kun ses som en diskursiv konsekvens af den måde, hvorpå DAI italesætter islamisterne. På grund af Vestens dårlige ry mange steder i Mellemøsten, kan det være problematisk for mange organisationer at modtage støtte fra donorer som Danmark. At modtage støtte kan virke som et udtryk for, at organisationerne ikke tager behørig afstand fra den vestlige imperialisme og krig mod islam, som store dele af befolkningerne finder, at de vestlige lande fører i de mellemøstlige samfund. Det betyder, at hvis disse organisationer indgår i et samarbejde med vestlige donorer, kan de miste en stor del af legitimiteten hos deres medlemmer og blandt indbyggerne i deres respektive lande.

Jeg har konkluderet, at oprettelsen af DAI kan ses som det indledende træk fra den danske regering til at sikkerhedsliggøre en del af den danske udviklingspolitik. Legitimiteten til at nedsætte denne politik får regeringen ved at italesætte en trussel fra international terrorisme mod danske værdier og fremstille denne trussel som en, der har baggrund i manglende alternativer til religiøs uddannelse, samt manglen på demokratisering og moderne politiske og økonomiske reformer. Selvom Initiativet siden oprettelsen har været underlagt en lang række analyser, og der er sket ændringer i fremstillingen af de

problemer, som politikken skal lette, hvilket har betydet et større fokus på mere specifikke tematiske indsatsområder, så mener jeg at sikkerhedsliggørelsen er blevet institutionaliseret i Initiativet. Dette med støtte fra Folketinget gennem vedtagelsen af den politiske beslutningen om Initiativet i 2006. Specialets analyse af den diakrone udvikling i DAI har vist, at der er sket ændringer i, hvad der bliver fremstillet, som de problemer DAI skal være en indsats for at løse. Jeg konkluderer ikke desto mindre, på baggrund af samlede analyse i specialet, at disse ændring ikke har betydet, at der i Initiativet er sket en af-sikkerhedsliggørelse, men i stedet at sikkerhedsliggørelsen er blevet institutionaliseret i mulighederne for at støtte dialog og reform. Det har betydet, at selvom dialog og reform er blevet de centrale formål i DAI, så er udførelsen stadig afhængige af diskurser omkring, at disse indsatser skal lede til at mindske mulighederne for, at radikaliserings udvikler sig blandt indbyggerne i Mellemøsten.

8. Litteratur

Andersen, Lars Erslev. "Democracy, U.S. Middle East Policy, and the Limits of World Order." I *Eu and the Mediterranean*, redigeret af Peter Seeberg. Odense: University Press of Southern Denmark, 2007.

———. "Det Er Ikke Værdierne, Men Politikken, Det Er Galt Med. Om Dansk Aktivistisk Mellemøstpolitik." *Kritik* 192, 2009.

———. "Reformkravets Spøgelse Går Gennem Mellemøsten." *Jyllands-Posten*, 4. februar 2011.

Anderson, Lisa. "Searching Where the Light Shines: Studying Democratization in the Middle East." *Annual Review of Political Science* 9, 2006.

Bacchi, Carol. *Analysing Policy*. Frenchs Forest: Pearson, 2009.

———. *Women, Policy and Politics*. London: Sage, 1999.

Bach, Christian Friis, Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk, and Nikolaj Petersen. *Idealer Og Realiteter*. [Kbh.]: Gyldendal, 2008.

Berman, S. "Lessons from Europe." *Journal of Democracy* 18, no. 1 2007.

- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. *Security : A New Framework for Analysis*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1998.
- Cavatore, Francesco. "Et 'Civilisationernes Sammenstød' Inden for Civilsamfundet? Om De Fejlslagte Demokratifremmestrategier I Mellemøsten Og Nordafrika." I *Et Andet Nyt Mellemøsten*, redigeret af Peter Seeberg og Morten Valbjørn. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008.
- Conan Doyle, Arthur. *The Hound of the Baskervilles*. Redigeret af Klinger Leslie S. New York: W. W. Norton & Company, 2006.
- Danida. "Danmarks Deltagelse I Det Internationale Udviklingssamarbejde. Danidas Årsberetning 2008." redigeret af Udenrigsministeriet. København: Udenrigsministeriet, 2009.
- . "Danmarks Deltagelse I Det Internationale Udviklingssamarbejde. Danidas Årsberetning 2009." København: Udenrigsministeriet, 2010.
- Dannreuther, Roland. "Recasting the Barcelona Process: Europe and the Greater Middle East." I *Eu and the Mediterranean*, redigeret af Peter Seeberg. Odense: University Press of Southern Denmark, 2007.
- Duffield, Mark. *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed, 2001.
- Esposito, John L., og Dalia Mogahed. "Who Will Speak for Islam?" *World Policy Journal* 25, no. 3. 2008.
- Esposito, John L., og John Obert Voll. *Islam and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Feldt, Jakob Egholm. "Mellemøststudier I Et Vadested (Igen)?" Odense: Center for Mellemøststudier, 2008.
- Finansministeriet. "Aftaler Om Finansloven for 2011." København: Rosendahls-Schultz Grafisk, 2010.
- . "Vækst, Velfærd Og Fornyelse. Finanslovsforslaget 2003." København: Schultz Grafisk, 2002.
- Flyvbjerg, Bent. "Five Misunderstandings About Case-Study." *Qualitative Inquiry* 12, no. 2. 2006.

- Hinnebusch, Raymond. "Authoritarian Persistence, Democratization Theory and the Middle East: An Overview and Critique - Democratization." *Democratization* 13, no. 3. 2006.
- Hollis, Rosemary. "Europe in the Middle East." I *International Relations of the Middle East*, redigeret af Louise Fawcett. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs* 72, no. 3. 1993.
- Lancaster, Carol. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. 2007.
- Lewis, Bernard. "The Roots of Muslim Rage." *Atlantic Monthly* 266, no. 3. 1990.
- . "Islam and Liberal Democracy." *Atlantic Monthly* 271, no. 2. 1993.
- Lockman, Zachary. *Contending Visions of the Middle East*. Cambridge University Press, 2004.
- Lynggaard, Kenneth. "Dokumentanalyse Af Ideer." I *Teknikker I Samfundsvidenskaberne*, redigeret af Lars Fuglsang, Peter Hagedorn-Rasmussen og Poul Bitch Olsen. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag, 2007.
- Malmvig, Helle. "Security through Intercultural Dialogue? Implications of the Securitization of Euro-Mediterranean Dialogue between Cultures." *Mediterranean Politics* 10, no. 3 2005: 349-64.
- Malmvig, Helle, and Martin Fernando Jakobsen. "Stadig Et Trekantsdrama? Europæisk Og Amerikansk Sikkerhedspolitik I Mellemøsten Siden Irak-Krigen.". København: DIIS, 2006.
- Ministerrådet. "Et Sikkert Europa I En Bedre Verden." Bruxelles: Ministerrådet, 2003.
- Norton, Augustus Richard. *Civil Society in the Middle East*, Social, Economic, and Political Studies of the Middle East. Leiden: E.J. Brill, 1995.
- . "The Puzzle of Political Reform in the Middle East." I *International Relations of the Middle East*, redigeret af Louise Fawcett. Oxford: Oxford University Press, 2009.

- Olsen, Gorm Rye. "Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments." I *Perspectives on European Development Co-Operation*, redigeret af Poul Hoebing and Olav Stokke. New York: Routledge, 2005.
- Owen, Roger. *State, Power and Politics in the Making of the Modern Middle East*. Routledge, 2004.
- Pace, Michelle, Peter Seeberg, og Francesco Cavatorta. "The Eu's Democratization Agenda in the Mediterranean: A Critical inside-out Approach." *Democratization* 16, no. 1, 2009.
- Pappé, Ilan. "The Moderne Middle East." Routledge, 2010.
- Pruzan-Jørgensen, Julie. "Politologien På Feltarbejde - Erfaringer Fra En Antropologisk Inspireret Studie Af Demokratisering I Marokko." *Politica* 39, no. 2, 2007.
- Rigsrevisionen. "Beretning Til Statsrevisorerne Om Det Arabiske Initiativ." redigeret af Rigsrevisionen. København: Folketinget, 2010.
- Schlumberger, Oliver. "Dancing with Wolves: Dilemmas of Democracy Promotion in Authoritarian Context." I *Democratization and Development*, redigeret af Dietrich Jung. United States of America: Palgrave Macmillan, 2006.
- . "Opening Old Bottles in Search of New Wine: On Nondemocratic Legitimacy in the Middle East." *Middle East Critique* 19, no. 3, 2010
- Seeberg, Peter. "Mellem Venner. Eu's Naboskabspolitik, De Autoritære Mellemøstlige Regimer Og Muligheder Og Begrænsninger for Demokratifremme I Mellemøsten." I *Et Andet Nyt Mellemøsten*, redigeret af Peter Seeber and Morten Valbjørn. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2008.
- Seeberg, Peter. "EU and the Mediterranean: Foreign Policy and Security." I *EU and the Mediterranean*, redigeret af Peter Seeberg. Odense: University Press of Southern Denmark, 2007.
- Udenrigsministeriet. "Dansk-Arabiske Partnerskaber I Mellemøsten Og Nordafrika. Resultater Af Partnerskab for Dialog Og Reform 2009-2010." København: Udenrigsministeriet, 2011.
- . "Danish-Arab Partnership Programme." København: Udenrigsministeriet, 2008.

Valbjørn, Morten. "Studiet Af Demokratiets (Ir)Relevans I Et (U)Almindeligt Mellemøsten." *Politica* 39, no. 2, 2007.

Valbjørn, Morten, and André Bank. "Examining the 'Post' in Post-Democratization: The Future of Middle Eastern Political Rule through Lenses of the Past - Middle East Critique." *Middle east Critique* 19, no. 3, 2010.

———. "Guest Editors' Note " *Middle East Critique* 19, no. 3, 2010.

Volpi, Frédéric, and Francesco Cavatorta. "Forgetting Democratization? Recasting Power and Authority in a Plural Muslim World." *Democratization* 13, no. 3, 2006.

Wegter, Marie-Louise, and Karina Pultz. "Dialoguing Partnerships." København, 2010.

Wæver, Ole. *Concepts of Security*, Licentiatserien. Copenhagen: Institute of Political Science, 1997.

Hjemmesider

Udenrigsministeriet. Partnerskab for Dialog og Reform. Dansk-Arabiske Partnerskaber
<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/LandeOgRegioner/Mellemoesten/PartnerskabForDialogOgReform/PartnerskabForDialogOgReform/> 11. april 2011

World Bank. Middle East and North Africa
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,menuPK:247619~pagePK:146748~piPK:146812~theSitePK:256299,00.html> 11. april

Kilder

Agents of Change. MENA-DK youth program 2010-2011. DUF. 2010

Andersen, Lars Erslev. "Perspektiver for Det Arabiske Initiativ. Opsummering på Analysearbejdet." 2006a.

Andersen, Lars Erslev. "Vestens og Danmarks rolle i Mellemøstens værdikamp." Center for Mellemøststudier. Syddansk Universitet. 2006b.

Andersen, Lars Erslev, Hansen, Gunna Funder og Sinclair, Kirstine. "Betingelser for dialog: Civilisationskonflikt eller anerkendelse." Center for Mellemøststudier. Syddansk Universitet. 2006.

- Andersen, Lars Erslev og Fettah, Marie Saliha. "Yemen." Center for Mellemøststudier. Syddansk Universitet. 2006.
- Ambassadors for Dialogue 2.0. Projektbeskrivelse. DUF
- Beskæftigelsesministeriet: Coopération tripartite dano-marocaine sur le dialogue social - Projektbeskrivelse. København: Beskæftigelsesministeriet, 2008.
- Danida. "Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene - herunder samarbejdet med de danske NGO'er. Analysedokument og strategi." Udenrigsministeriet, 2000.
- . "Sikkerhed, vækst og udvikling. Regeringens prioriteter for dansk udviklingsbistand 2005-2009" København: Udenrigsministeriet, 2004a.
- . "Danidas årsberetning 2003" København: Udenrigsministeriet, 2004b.
- . "Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde." Danidas Årsberetning 2006." København: Udenrigsministeriet, 2007.
- . "Civilsamfundsstrategien - Strategi for dansk støtte til civilsamfundet i udviklingslandene." København: Udenrigsministeriet, 2008
- Gam3. "Review of the Middle East Street Basketball Project 2008-2009." Copenhagen: GAM3 - Urban Sports Organization, 2009.
- Hansen, Gunna Funder. "Marokko." Center for Mellemøststudier. Syddansk Universitet. 2006.
- Pedersen, Finn Skadkær, Zeina Kamel Mohanna, Oliver Schlumberger, og Katja Gregers Brock. "Review Af Det Arabiske Initiativ." Skadkaer Consult, 2009.
- Red Associates. "Perception of Denmark and the Danes." Red Associates, 2006.
- Regeringen. "Regeringens Handlingsplan for Terrorbekæmpelse." redigeret af Statsministeriet. København: Statsministeriet, 2005.

- . "Indsatsen mod terrorisme." København, 2010
- Rigsrevisionen. "Beretning Til Statsrevisorerne Om Det Arabiske Initiativ." redigeret af Rigsrevisionen. København: Folketinget, 2010.
- Schlumberger, Oliver. "Comparative Study on External Programs and Initiatives for Political Reform and/or Dialogue in the Mena Region." Danish Ministry of Foreign Affairs, 2009.
- Skovgaard-Petersen, Jakob. "Islamismen i Egypten og Levanten." Dansk Dialog Institut. Cairo, 2006
- The World Outgames Conference Project. Large Project Application. The Youth DEMENA Fund.
- UM (Udenrigsministeriet). "En verden til forskel. Regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand 2004-2008." København: Schultz Grafisk, 2003a.
- . "Danmarks Internationale Indsats – Nye Udfordringer I En Verden I Forandring." København: Schultz Grafisk, 2003b.
- . "En Verden I Forandring - Nye Trusler, Nye Svar." København: Udenrigsministeriet, 2004.
- . "Det Arabiske Initiativ." København: Udenrigsministeriet, 2005.
- . "Analyse Af Det Arabiske Initiativ Og anbefalinger Til Næste Fase." København: Udenrigsministeriet, 2006.
- . "Målsætninger og retningslinjer for gennemførelse af bilaterale aktiviteter under Det Arabiske Initiativ (DAI)." 2010a
- . "Det Arabiske Initiativ. Strategisk udmelding. Fokusområder og prioriteringer i 2010." 2010b
- Valbjørn, Morten. "Jordan." Institut for Statskundskab. Århus Universitet. 2006

Hjemmesider kilder

Baggrundsanalyse 2006

<http://www.um.dk/da/menu/Udviklingspolitik/OmUdviklingspolitik/MaalOgStrategier/DetArabiskeInitiativ/AnalyseAfDetArabiskeInitiativ/Baggrundsanalyser/> 11. april 2011

Dansk Institut for Menneskerettigheder: Human Rights Dialogues
<http://humanrights.dk/international/geographical+regions/middle+east+and+north+africa/countries/yemen/components/human+rights+dialogues> 11. april 2011

Oversigt over bevilinger fra MS DEMENA Fund
<http://www.ms.dk/sw97633.asp> 11. april 2011

9. Bilag

9.1. Bilag 1: Formidlingsovervejelser

Dette speciale om Det Arabiske Initiativ har bidraget med nye vinkler og overvejelser om Initiativet, der i høj grad kan være relevante for både Udenrigsministeriet og de organisationer der til dagligt arbejder med at implementere politikken. Selvom fokus i dette speciale har været perioden 2003-2010, så mener jeg, at de konklusioner jeg drager i specialet også er relevante idag. Det vil derfor være oplagt, at rette formidlingen af specialet i retning af dem der stadig arbejder med politikken. Dette mener jeg kan opnåes mest optimalt, ved at skrive en artikel med udgangspunkt i specialets konklusioner, og få den udgivet i nyhedsbrevet om Initiativet.

Det er Center for Kultur og Udvikling (CKU), der udgiver nyhedsbrevet om PDR, ligesom det gjorde det om DAI. Nyhedsbrevet fungerer som en platform for informations- og erfaringsudveksling mellem de forskellige organisationer og projekter der er tilknyttet DAI/PDR. Nyhedsbrevet udkommer én gang om måneden, og det er finanseret gennem DAI/PDR midler.

Ved at skrive en artikel baseret på mit speciale til nyhedsbrevet, vil jeg nå ud til både de danske organisationer, der arbejder med implementeringen af politikkerne, samt eventuelle embedsmænd i Udenrigsministeriet. Derudover vil artiklen nå ud til de mange enkeltpersoner der modtager nyhedsbrevet, og dermed forhåbentlig være med til at nuancere debatten omkring Danmarks Mellemløstpolitik.

Kilde: www.detarabiskeinitiativ.dk

9.2. Bilag 2: Studieforløbsbeskrivelse

Studieforløb på den Humanistiske Basisuddannelse på Roskilde Universitet 2004-2006:

Bestående kurser og forelæsningsrækker:

1. semester: Grundkursus i Filosofi og videnskabsteori
Grundkursus i Tekst- og Tegnanalyse
2. semester: Grundkursus i Historie og Kultur
Grundkursus i Pædagogik/ Psykologi/Sociologi
3. semester: Specialkursus i History
Specialkursus i Sociologi
4. semester: Specialkursus i Politologi
Specialkursus i Dansk litteratur

Projekter:

1. Semester:

DAB som public service medie?

En kvalitativ undersøgelse af DR's muligheder i, at opfylde public servicekravene ved hjælp af DAB radioen.

Dimension: Historie og kultur.

2. Semester:

Angst og angstlyst.

En komparativ analyse af henholdsvis Freuds og Kierkegaards forståelse af angst og angstlyst.

Dimension: Videnskab og filosofi, Subjektivitet og læring.

3. Semester:

Fin-de-siècle Wien – kvinder og seksualitet

En analyse af udvalgte billeder af Gustav Klimt, set i lyset af deres historiske kontekst.

Dimension: Tekst og tegn, Historie og kultur, Ikke nordisk kulturområde, Fremmedsprog.

4. Semester:

Hedda – Kvinde eller queer?

En tekstanalyse af Henrik Ibsens *Hedda Gabler*, både som et moderne og et postmoderne teaterstykke.

Dimension: Tekst og tegn, Historie og kultur, Filosofi og videnskab.

Overbygning: Historie

1. modul efterår 2006

Fra socialistisk omvæltning til global jihad. En komparativ analyse af Rote Armee Fraktion og Al Quedas brug af medier

Dimension: Europa/Verden i moderne tid

2.modul forår 2008

Rømers Afrika. Hvordan værket *Tilforladelig Efterretning om Kysten Guinea*, er blevet brugt i udvalgte fremstillinger om den danske kolonitid.

Dimension: Danmark/Norden i ældre tid

Følgende kurser er fulgt og bestået på 1. og 2. modul:

- Breddekursus i Danmark/Norden nyere tid, 1750-2000
- Historisk teori og metode
- Biblioteks- og Informationssøgningskursus
- Formidlingsseminar

Overbygning: Internationale Udviklingsstudier

1. modul efterår 2007

Projekt: Hizballah – velfærd og værdier

En undersøgelse af betydningen af Hizballahs engagement i det sociale arbejde i Libanon.

Kurser: Grundkurset

2. modul efterår 2008

Udvekslingsophold på University of Haifa, Israel.

9.3. Bilag 3: Projekter og programmer - Det Arabiske Initiativ

Gennemgåede programmer og projekter fordelt på Det Arabiske Initiativs 3 temaer

Tema 1 – grundlæggende frihedsrettigheder og god regeringsførelse

1. Regionalt ungdomsprogram

Formål:

At styrke de unges kapacitet, bl.a. organisatorisk, deres muligheder for at deltage i den demokratiske reformproces og styrke det civile samfund samt forståelsen af kulturelle værdier og øge dialogen mellem unge i landene i Mellemøsten og Nordafrika samt i Danmark.

Administreres af:

Mellemfolkeligt Samvirke og Dansk Ungdoms Fællesråd.

Tilsagn:

42 mio. kr.

Periode:

2006-2009.

2. Menneskerettighedsprojekt i Yemen

Formål:

At skabe et bedre samarbejde mellem relevante institutioner på menneskerettighedsområdet i Yemen for at fremme, at menneskerettigheder efterleves i tæt dialog med civilsamfundet og det akademiske miljø.

Administreres af:

Institut for Menneskerettigheder.

Tilsagn:

13 mio. kr.

Periode:

2008-2009.

3. Program til forebyggelse af tortur i Jordan

Formål:

At forebygge tortur ved at opbygge kapacitet hos politiet og anklagemyndigheden, styrke lovgivningen i Jordan mod tortur og styrke bevidstheden om forebyggelse af tortur i samfundet og organisationer.

Administreres af:

Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre.

Tilsagn:

6 mio. kr.

Periode:

2007-2009.

4. Støtte til reformer og kapacitetsudvikling på det marokkanske arbejdsmarked: trepartssamarbejde om social dialog

Formål:

At støtte den igangværende reformproces på arbejdsmarkedet i Marokko ved at støtte en ny arbejdsmarkedslov fra 2004 og skabe rammen for et bilateralt trepartssamarbejde om social dialog i Marokko mellem danske og marokkanske partnerorganisationer.

Administreres af:

Beskæftigelsesministerierne i Danmark og Marokko samt arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationerne i begge lande.

Bevilling:

24,9 mio. kr.

Periode:

2005-2011.

Tema 2 – udvikling af vidensbaserede samfund

5. Regionalt medieprogram

Formål:

At styrke udviklingen af medier i Mellemøsten gennem etablering af stærke professionelle samarbejdsrelationer på regionalt, nationalt og internationalt niveau som led i – og vigtig forudsætning for – reformer med et demokratisk perspektiv.

Administreres af:

International Media Support.

Bevilling:

80 mio. kr.

Periode:

2004-2011.

6. Medieudviklingsprogram i Yemen

Formål:

At støtte nationale partnerorganisationer i at udvikle og gennemføre praktiske tiltag til fremme af ytringsfrihed, adgang til information og udvikling af en professionel og uafhængig medieverden i Yemen.

Administreres af:

International Media Support.

Bevilling:

19,1 mio. kr.

Periode:

2004-2009.

7. Samarbejde mellem Syddansk Universitet og universiteter i Jordan

Formål:

At udbyde uddannelse om EU og Mellemøsten for studerende fra den arabiske verden. Herudover er formålet at udvikle nye samarbejdsrelationer inden for forsknings- og undervisningsverdenen gennem pilotaktiviteter, der skal føre til etablering af et dansk-jordansk forsknings- og universitetscenter i Amman (Jordan). Centret skal ud over det akademiske miljø kunne betjene erhvervsliv, medier, civilsamfundsorganisationer mv.

Projektet er i pilotfase.

Administreres af:

Center for Mellemøststudier, Syddansk Universitet.

Tilsagn:

1,3 mio. kr.

Periode:

2008-2009.

8. Journalisttræning i Marokko

Formål:

At styrke marokkanske journalisters kapacitet inden for dybdeborende journalistik. Det er planlagt, at projektets formål skal nås ved at tilbyde uddannelse til 24 journalister fra både landsdækkende og lokale dagblade.

Administreres af:

Media Training Center.

Tilsagn:

86.000 kr.

Periode:

2009.

Tema 3 – fremme af ligestilling mellem kønnene og kvinders deltagelse i det sociale, politiske og økonomiske liv

9. Regionalt kvindeprogram

Formål:

At bidrage til fremme af ligestilling og kvinders rettigheder i Mellemøsten og Nordafrika og styrke samarbejdet mellem kvindeorganisationer i Danmark og i Mellemøsten.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

14 mio. kr.

Periode:

2007-2009.

10. Kampagne mod tidlige ægteskaber i Yemen

Formål:

At øge kvinders trivsel og mindske fattigdom hos kvinder og mænd ved at reducere hyppigheden af tidlige ægteskaber.

Administreres af:

Oxfam.

Bevilling:

8,2 mio. kr.

Periode:

2005-2008.

11. Ligestilling i Jordan

Formål:

At sikre en mere ligelig fordeling af mænds og kvinders deltagelse i den offentlige sfære ved at ændre samfundsbestemte normer og samtidig fokusere på at styrke kvinders muligheder for økonomisk deltagelse i samfundet.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

9,6 mio. kr.

Periode:

2006-2009.

12. Støtte til kvindeorganisationer i Marokko

Formål:

At fremme, beskytte og styrke kvinder i Marokko i familiesfæren, i den politiske sfære og i beslutnings sfæren.

Administreres af:

KVINFO.

Tilsagn:

4,9 mio. kr.

Periode:

2006-2007.

Andet: Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut

Formål:

At yde en selvstændig indsats for at styrke dialogen mellem Danmark og den arabiske verden og for at virke som resurse i forhold til at udvikle og gennemføre øvrige aktiviteter under Det Arabiske Initiativ. Der ydes derudover støtte til enkelte projekter i Egypten. Instituttet blev etableret i Kairo i 2004.

Administreres af:

Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut.

Bevilling:

44,5 mio. kr.

Periode:

2004-2009.

Kilde: Rigsrevisionen, 2010.