

Organisations analyse

OIC – Organization of the Islamic Conference

Lone Beukel
Center for Mellemøststudier,
Syddansk Universitet

Katja Tolstrup
Center for Mellemøststudier
Syddansk Universitet

Maj 2006

OIC – Organization of the Islamic Conference

Indledning

Denne analyse redegør for OIC's mulige rolle som samarbejdspartner i forbindelse med udviklingen af Det Arabiske Initiativ (DAI) næste projektfase. Analysen tager udgangspunkt i en kort gennemgang af OIC's historiske baggrund, motivet for organisationens oprettelse og dens vedtægter. Derefter analyseres OIC's organisationsstruktur og dens ledelse. Uunderafdelinger beskrives kort. OIC's holdning til international politik efter Irak-krigen i 2003 præciseres, og organisationens betydning hhv. regionalt og internationalt analyseres. Afslutningsvis analyseres organisationens håndtering af og rolle i tegningsagen.

OIC omfatter en lang række lande, som er arabiske. Organisationens lande er endvidere kendetegnet ved, at mange og forskellige fortolkninger af islam gør sig gældende. Endvidere forvalter medlemslandene islam meget forskelligt. Dermed vanskeliggøres en fælles forståelse for organisationens fundament. På baggrund af aspekter som disse afsluttes analysen med en samlet vurdering af organisationen som mulig samarbejdspartner for DAI.

Historisk baggrund, vedtægter og mærkesager

OIC blev formelt grundlagt i maj 1971 på et møde mellem muslimske religiøse overhoveder i Rabat, Marokko, som følge af en konference i september 1969, hvor man havde forsøgt at finde fælles fodfæste og fordømme et brandattentat på Al-Aqsa moskéen i Jerusalem. Der var på daværende tidspunkt 24 medlemslande. Herefter mødtes de respektive landes udenrigsministre årligt med det formål at *”fremme øget samarbejde og fælles hjælp inden for økonomiske, videnskabelige, kulturelle og spirituelle områder inspireret af den udødelige islamiske lære”*.

I 1972 blev OIC's vedtægter sammenfattet, og ifølge disse er organisationens formål følgende:

- At fremme islamisk solidaritet mellem medlemslandene
- At styrke samarbejdet mellem medlemslandene inden for de økonomiske, sociale, kulturelle og videnskabelige områder
- At opfordre til udryddelse af racisme og diskrimination og udrydde alle former for kolonialisme
- At støtte international fred og sikkerhed baseret på retfærdighed
- At tage de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for at sikre de hellige steder og støtte det palæstinensiske folk og hjælpe dem til at genvinde deres rettigheder og befri deres land
- At styrke alle muslimers kamp for at sikre deres værdighed, uafhængighed og nationale rettigheder
- At skabe en atmosfære til fremme for samarbejde og forståelse blandt såvel medlemslande som andre lande

Den palæstinensiske sag har, som det fremgår af OIC's vedtægter, spillet en vigtig rolle - i hvert fald retorisk. Da Egypten i 1979 indgik en fredsaftale med Israel, blev landet udelukket fra OIC, og i 1981 vedtog organisationen en støtteerklæring til fordel *”for befrielsen af Jerusalem og de besatte områder”* samt en islamisk økonomisk boykot af Israel. Samme år blev der vedtaget en aftale om økonomisk, teknisk og handelsmæssigt samarbejde mellem medlemslandene. I 1994 blev planen revideret, og der blev lagt yderligere vægt på den private sektor. Imidlertid er resultaterne af planerne vanskelige at få øje på, og OIC har senest i 2003 fremlagt yderligere planer for at accelerere implementeringen.

I 1982 var det fortsat Israel-Palæstina konflikten, der havde OIC's interesse, og medlemslandenes udenrigsministre vedtog militær støtte til PLO. I 1984 blev Egypten atter godkendt som medlem, trods protester fra 7 medlemsstater.

Siden da er antallet af medlemmer vokset og OIC tæller i dag 57 medlemsstater fra det meste af verden: fra Albanien i Europa over Mozambique i Afrika og Guyana i Latinamerika til Indonesien i Asien. Dermed har OIC lige over en fjerdedel af FN's medlemsstater, og repræsenterer – på papiret – mere end 1/5 af verdens befolkning.

Med Iraks invasion af Kuwait i 1990 brød uenighederne mellem medlemsstaterne for alvor ud. OIC fordømte Iraks invasion og krævede, at de irakiske styrker trak sig tilbage, og i august 1991 forsøgte Irak forgæves at få vedtaget en resolution, der krævede, at de økonomiske sanktioner mod landet blev ophævet. Ved det årlige møde, der skulle afholdes i Senegal, nægtede repræsentanter fra 12 medlemsstater at deltage i protest mod Jordan og PLO's tilstedeværelse, idet disse havde udtrykt støtte til Irak. PLO var ligeledes årsag til splittelse i organisationen, da et flertal af medlemslandene samme år besluttede at stoppe OIC's støtte til PLO's kamp i de besatte områder for at fremme fredsforhandlingerne.

I 1993 tildelte OIC-landene \$80 mio. i nødhjælp til muslimer berørt af krigen i Bosnien, og syv OIC-lande lovede at sende 17.000 tropper til FN's fredsbevarende styrker i Bosnien. Samtidig opfordrede OIC også til ophævelsen af våbenembargoen mod de bosniske muslimer. I 1994 var OIC's opmærksomhed i nogen grad rettet mod Kashmir. Organisationens vedtog en resolution, der fordømte indiske sikkerhedsstyrkers overtrædelse af menneskerettighederne i området. I slutningen af 1990'erne var det igen Mellemøsten, der var på OIC's dagsorden. Organisationens tog formelt afstand fra USA's godkendelse af Jerusalem som Israels hovedstad, ligesom organisationen opfordrede til en afslutning af truslerne om militære aktioner mod Irak grundet de internationale våbeninspektørers manglende adgang til landets mulige militære anlæg. OIC har gentagne gange i stærke vendinger udtrykt fordømmelse af handel med Israel og af Israels politik overfor palæstinenserne. OIC udtrykte også vrede mod den handelsaftale, Tyrkiet underskrev med Israel i 1996. I marts 2000 fungerede OIC-medlemmer som mæglere mellem de stridende parter i Afghanistan. OIC's generalsekretær fordømte i stærke vendinger angrebene på World Trade Center og Pentagon 11. september 2001, og terrorisme har siden da spillet en væsentlig rolle på OIC's dagsorden.

Organisationsstruktur

OIC udgøres af tre primære organer:

- Statsoverhovederne, der er OIC's højeste autoritet, og som mødes hvert tredje år for at strukturere organisationens overordnede politik.

- De respektive medlemslandes udenrigsministre, der mødes årligt for at analysere implementeringen af organisationens politiske beslutninger.
- Generalsekretariatet, der er organisationens udøvende organ og ansvarlig for implementeringen af beslutninger foretaget af de to ovennævnte instanser. Generalsekretariatet assisterer desuden organisationens fonde og udvalg i implementeringen af deres programmer. Generalsekretariatet er siden 2005 blevet ledet af tyrkeren Ekmeleddin Ihsanoglu, der blev generalsekretær ved et for OIC utraditionelt tæt opløb mellem Ihsanoglu og en kandidat fra Bangladesh. Ihsanoglu har bl.a. planer om, at OIC skal have en fast repræsentation i FN.

Organisationen har flere permanente underafdelinger, der på forskellig vis søger at fremme OIC's mål. Lederne af de enkelte underafdelinger udpeges af den siddende generalsekretær. En af underafdelingerne er "*Islamic Solidarity Fund*" (ISF), der blev etableret i 1974, og som har hovedkvarter i Jeddah. Fonden har til formål at yde bistand til, hvad der betegnes som islamiske samfund i nød, herunder også samfund i ikke-medlemslande. Desuden finansierer fonden bygning af moskeer, hospitaler, skoler og universiteter. OIC har via ISF oprettet flere islamiske universiteter, i bl.a. Uganda og Niger. En anden underafdeling af OIC er "*Statistical, Economic and Social Research & Training Center for the Islamic Countries*" (SESRTCIC), der har base i Ankara, Tyrkiet, og som indsamler og analyserer data af betydning for medlemslandenes økonomiske og sociale strukturer. SESRTCIC udgiver hvert kvartal "*The Journal of Economic Cooperation among Islamic Countries*" og "*InfoReport*", og årligt "*Statistical Yearbook of the OIC Countries*".

"*The Islamic Development Bank*" er ligeledes oprettet under OIC, og har til formål at medvirke til økonomisk vækst og sociale fremskridt i OIC-medlemslande, bl.a. via lån, og i overensstemmelse med islamisk lovgivning. Desuden findes følgende underafdelinger af IOC: "*The Islamic Fiqh Academy*" i Jeddah, der søger at udbrede kendskabet til islamisk lovgivning, *sharia*, "*The Research Center for Islamic History, Art and Culture*" (IRCICA) i Ankara, hvor man forsker, holder konferencer, foredrag mm. om islamisk kultur og civilisation, samt "*The Islamic Center for the Development of Trade*" (CIDC), i Casablanca, der bl.a. rådgiver medlemslandene om samarbejds muligheder og metoder.

OIC havde i året 2002/2003 et samlet budget på \$11.4 mio., der er finansieret via obligatoriske indbetalinger fra de respektive medlemslande. Dog er der 10 lande, der de seneste 10 år ikke har betalt til organisationen. Set i lyset af det brede spektrum af projekter, målsætninger osv. organisationen har, må budgettet siges at være forholdsvis begrænset. Dette er formentlig en medvirkende årsag til OIC's manglende implementering og iværksættelse af dets målsætninger, ligesom det vidner om den begrænsede betydning, de mange medlemslande tillægger organisationen.

Efter 11. september 2001 og international terrorisme samt krigen i Irak i 2003

Aktuelt er der to historiske hændelser, der præger de resolutioner, diskussioner, uenigheder og udtalelser, der kommer fra OIC – nemlig terrorangrebet på USA 11. september 2001 og det efterfølgende internationale fokus på international terrorisme, herunder diskussion af islamisk terror, og den USA-ledede alliances invasion af Irak i marts 2003.

Overordnet set har terrorisme og bekæmpelse af terror og terrororganisationer været et emne, der har affødt mange udtalelser og resolutioner fra OIC's side. OIC har, ganske som Den Arabiske Liga, siden terrorangrebene på USA i 2001 ofte gentaget en skarp fordømmelse af terrorisme. OIC vedtog i 1994 *Code of Conduct for Combating International Terrorism*. Dog har OIC også understreget, at intet arabisk eller muslimsk land skulle angribes med den begrundelse, at det var terrorisme, man ville udrydde.

Slutteksten fra topmødet i Mekka 8. december 2005 indeholder en lang, detaljeret og skarp fordømmelse af terrorisme i alle afskygninger, samt en understregning af behovet for en global indsats mod terrorisme. Men teksten understreger også, at der bør være en klar forskel på terrorisme og på modstandskamp, som finder sted uden at gøre skade på uskyldige civile. Der har ofte i udtalelser fra OIC vedrørende terrorisme været henvist til det i OIC's optik sørgeligt negative billede af islam, som vestlige lande og medier har – eller i mere konfrontatoriske termer og med tidligere generalsekretær Abdelouahed Belkeziz' ord, "deres åbenlyse fjendtlighed mod islam". Mange af OIC's udtalelser understreger, at organisationen ser det som sin opgave at videregive et mere korrekt billede af islam som "fredens islam" og dermed også at afskrive brug af islam som legitimering af terror. Men ofte efterfølges dette udsagn af, at dette ikke gælder for legitim modstand mod fremmed besættelse.

Som nævnt var den irakiske invasion af Kuwait i 1990 kilde til fordømmelse fra OIC og rejste et krav om tilbagetrækning. Den 1. Golfkrig og holdningen blandt især de mellemøstlige medlemmer af OIC gjorde, at de mere lokal-politiske hensyn var med til at bryde den tilsyneladende enstemmighed hos OIC-medlemmerne i forhold til Iraks aggressive fremfærd overfor Kuwait. I forhold til den amerikanske ledede invasion af Irak i 2003 optrådte OIC på samme måde enstemmigt i starten. I længden blev denne enighed dog stærkt udfordret af forskellige medlemmers særlige regionale forhold og politiske interesser.

Under den lange periode, som ledte op til den amerikanske invasion af Irak i marts 2003, opfordrede OIC i 1998 til, at truslen mod Irak skulle trækkes tilbage. Man opfordrede også til ophævelse af sanktionerne mod Irak. OIC kritiserede de amerikanske luftangreb, som fandt sted fra 1998, for at være illegitime, da FN ikke bakkede disse angreb op. Men samtidig havde Saudi-Arabien, Kuwait, Qatar og Tyrkiet alle et tæt samarbejde med den amerikanske hær gennem udstationeringer og tilladelse til at bruge de respektive landes luftrum, da invasionen startede. Et samarbejde, der var nødvendigt for den amerikanske hær.

I marts 2003 mødtes OIC's medlemmer i Qatar til et ekstraordinært møde om situationen i Irak og truslen om amerikansk invasion. Her modtog de islamiske ledere varmt Saddams regimes accept af Sikkerhedsrådets resolution 1441, der var en sidste og stærk opfordring til Irak om at samarbejde med de internationale våbeninspektører, samt det irakiske regimes officielt udtrykte vilje til at samarbejde med internationale våbeninspektører.

Kort tid efter krigen fremsatte flere medlemmer, bl.a. Egypten, ønsker om og opfordringer til, at OIC burde spille en vigtig rolle i genopbygningen af Irak. Men egentlige indsatser og reel indflydelse har det skortet på. Perioden efter den amerikanske overtagelse af Irak, bød på en række nederlag til OIC. Et vigtigt nederlag var FN's vedtagelse af resolution 1511 (16. oktober 2003), hvor Sikkerhedsrådet enstemmigt gav en amerikansk ledet multi-national styrke legitimitet og støtte.

I begyndelsen af 2004 kom der flere gange udtalelser fra OIC, der understregede det nødvendige i, at FN blev tildelt en central rolle og havde en klar forpligtelse til medvirken til

indførelse af fred, sikkerhed og stabilitet for dermed at undgå det truende anarki i landet. Kravet blev bl.a. fremført i en udtalelse efter et hasteindkaldt møde i april, hvor dog kun 20 af de 57 medlemmer var til stede. Udtalelserne kan ses i sammenhæng med det på det tidspunkt forværrede forhold mellem USA og de islamiske lande, der bl.a. også kritiserede præsident Bushs opbakning til Israels ministerpræsident Sharons plan om tilbagetrækning af bosættere fra Gaza samtidig med forstærkning af andre bosættelser på Vestbredden.

Flere medlemmer af OIC har også udtrykt vilje til at sende fredsbevarende missioner til Irak men som regel under de klare krav, at dette skulle ske på et ønske fra den irakiske befolkning og under FN's overvågning og resolution. Et eksempel er et forslag i 2004, hvor det toneangivende medlem Saudi-Arabien kom med forslag om at sende arabiske fredsbevarende styrker til Irak. Egypten havde haft de samme overvejelser i 2003. Ingen af planerne blev dog realiseret, men medførte en debat i organisationen om, hvordan man kunne komme til at spille en mere afgørende og indflydelsesrig rolle i forhold til udviklingen i Irak.

Slutteksten fra OIC's topmøde i Jeddah i december 2005 understregede, at FN bør spille den helt centrale rolle i Iraks genopbygning. Samtidig udtrykte man forhåbning om, at Iraks territoriale enhed blev bevaret, samt at de kommende valghandlinger ville føre frem til dannelsen af en regering i Irak.

OIC 's regionale betydning

OIC må siges at have en begrænset betydning i den mellemøstlige region. Hensigten med OIC er dels at fremme islamiske interesser globalt, dels at fremme samarbejdet mellem medlemslandene og støtte den palæstinensiske sag. Sidstnævnte har dog vist sig yderst vanskeligt, da medlemslandene har forskellige og ofte modsatrettede interesser. Desuden omfatter organisationen lande, der ikke har særlige interesser i Palæstina-Israel konflikten udover den retoriske støtte. Hvad angår det økonomiske samarbejde, har de storstillede planer, organisationen har skitseret, vist sig vanskelige og tidskrævende at realisere. Der har været mange planer om etablering af islamiske satellitkanaler, universiteter, fællesmarked osv., men planerne er ikke ført ud. OIC har etableret en række fonde, universiteter m.m., hvis betydning må anses for at være mere lokal end global. OIC har som sådan ingen folkelig forankring og kan således vanskeligt betegnes som en demokratifremmende instans. Dette ikke mindst set i lyset af, at organisationen er nedsat af statsoverhoveder, hvoraf hovedparten ikke regerer på baggrund af demokratiske valgprocesser. Samlet set kan OIC's rolle i Mellemøsten betegnes som mere retorisk end reel.

OIC på den internationale scene

OIC's rolle på den internationale politiske scene har været præget af megen retorik og en mængde udtalelser om mange forskellige emner, kriser og situationer verden over, men kun i få tilfælde en reel implementering af resolutioner og beslutninger. Organisationens bliver ofte i den internationale presse refereret til som noget, der mest af alt minder om en kaffeklub. Det kan synes vanskeligt at se lige linier mellem OIC's intentioner og deres handlinger, da interne uenigheder og medlemmernes forskellige interesser også har præget den store organisation. Et eksempel på udtalte uenigheder internt i OIC er de udtalelser, der kom efter topmødet i Malaysia i 2003. Her stod styrkelsen af de islamiske staters rolle og indflydelse på den internationale politiske scene på dagsordenen. Men der var flere mishagsyttringer blandt

mødedeltagerne. Nogle mente ikke, at irakerne burde deltage, da de repræsenterede et amerikansk udpeget styre. Samtidigt lød der kritik af, at Tyrkiets overvejelser om at sende styrker til Irak til støtte for den amerikanske ledede alliance. Dette forehavende blev senere opgivet af Tyrkiet. Derudover blev værten Malaysia kritiseret for at have inviteret Rusland til mødet med henvisning til de russiske myndigheders overgreb mod tjetjenerne.

Dog skal det understreges, at OIC fortsat forsøger at puste liv i sine tiltag og udtalelser og komme tilbage i det internationale politiske rampelys. Senest har den saudiske Kong Abdullah i forbindelse med vedtagelsen af en større handlingsplan på organisationens møde i december 2005 i Jeddah understreget det vigtige i, at OIC forfølger og konfronterer ekstremisters udtalelser og samtidig støtter op om dialog med andre religioner og øget økonomisk udvikling i fattige, muslimske lande. Kongen forsøgte med disse og andre udtalelser at sætte en moralsk kurs. Han udtrykte bl.a. også stor beklagelse og chok over muslimske landes manglende reaktion i forbindelse med jordskælvet i Pakistan.

Som den korte historiske gennemgang af OIC viser, er der mange områder i verden, der i kortere eller længere perioder har haft OIC's opmærksomhed, men som sjældent har opnået et reelt resultat af denne opmærksomhed. OIC har gennem historien vist, at de deklamationer og opfordringer der vedtages på dets møder er yderst vanskelige at føre ud i livet, ikke mindst set i lyset af, at organisationen repræsenterer så mange forskellige stater, med så mange forskellige og til tider modsatrettede interesser, at det er vanskeligt ikke blot at give udtryk for fælles holdninger, men også at lade disse holdninger udmønte sig i konkrete projekter. Dertil kommer, at historien har vist, at den "islamiske sag" ikke er så entydig, som OIC's vedtægter indikerer. De lande, hvis fundament i større eller mindre grad baseres på islamiske principper, forvalter religionen yderst forskelligt – OIC tæller så forskellige lande som Iran og Egypten – og dette vanskeliggør en fælles forståelse af islam som organisationens fundament.

Tegningesagen

Som reaktion på krisen omkring de 12 karikatur-tegninger, der blev udgivet i Jyllands-Posten i september 2005, en krise som for alvor tog fart i februar 2006, blandede OIC sig i det mangestemmige kor af meninger om tegningerne. OIC's generalsekretær udtalte, at ytringsfriheden ikke kan bruges som legitimering af f.eks. tegninger af blasfemisk karakter. Han udtalte sig endvidere imod en boykot af europæiske og danske varer i muslimske lande, men krævede samtidig en undskyldning i forbindelse med trykningen af tegningerne. Afghanistans præsident, Hamid Karzai udtrykte under et besøg i Danmark en stærk fordømmelse af tegningerne, men samtidig forståelse for den danske regerings reaktion overfor avisen, og at den ikke kunne gøre mere end det, der allerede var sagt og gjort. Siden har det set ud til, at der har været en vis opblødning i de barske krav og den hårde retorik fra OIC – en opblødning, der er blevet kritiseret lokalt af islamiske lærde fra bl.a. Pakistan.

OIC måtte endvidere opgive at presse en tekst igennem i UNESCO om at lade ytringsfriheden begrænse af religionshensyn og om at indføre en bindende, international aftale med UNESCO som kontrollerende instans.

OIC har haft et strengt religiøst fokus i sin kritik af hele sagen omkring karikaturtegningerne og har understreget det blasfemiske i karikaturerne. I forhold til ambassadeafbrændinger og voldelige demonstrationer har OIC gentagne gange fordømt vold og understreget, at islam i sit udgangspunkt er en fredens religion – et argument ofte fremsat, bl.a. i forbindelse med

spørgsmål og diskussioner, der relaterer sig til det øgede internationale fokus på terrorisme. I den aktuelle situation har Den Arabiske Liga udtalt sin fulde støtte til gennemførelsen af den stort anlagte Images of the Middle East, bl.a. med henvisning til det øgede behov for dialog landene imellem ovenpå krisen om tegningerne. OIC er ikke fulgt op med tilsvarende udtalelser, men samtidig fortsætter arbejdet mellem festivalens arrangører og ISESCO – OIC's kulturelle underorganisation.

Opsamling og vurdering i forhold til DAI

OIC's rolle på den internationale politiske scene har været præget af mange udtalelser, men kun i få tilfælde en reel implementering af resolutioner og beslutninger. Der er flere punkter, der gør et samarbejde mellem Det Arabiske Initiativ og OIC vanskeligt. Først og fremmest tæller OIC så mange og så forskellige lande, at OIC ikke kan betegnes som en arabisk eller en mellemøstlig organisation, hvorfor dens interesser ikke er begrænsede til det mellemøstlige område. Man kan således ikke forvente, at udefrakommende initiativer, der kun har enkelte af medlemslandenes interesse, kan få opbakning og opmærksomhed fra det brede flertal.

OIC er som udgangspunkt en pan-islamisk organisation, der søger at styrke muslimer og muslimske stater verden over. Dens definition af den islamiske sag har imidlertid vist sig yderst vanskelig at håndtere, idet medlemmernes opfattelse af islam og den islamiske sag er temmelig forskellig. OIC er i udgangspunktet en pan-islamisk organisation, der tager udgangspunkt i det øgede had mod islam rundt omkring i verden. Her gør OIC ofte opmærksom på, at den udgave af islam, der bl.a. legitimerer terrorisme, er en uvederhæftig og forkert udgave af fredens religion, islam.

Organisationen er nedsat på statsniveau, og har som sådan ikke en folkelig forankring. Trods det, at organisationen på papiret repræsenterer en stor del af verdens befolkning, har den ikke et omfattende budget, ligesom dens indflydelse er begrænset. Trods et utal af deklamationer, vedtagelser, afstandtagen og fordømmelser etc. fremstår organisationen ikke som en samlet enhed, og der er kun i få tilfælde en reel implementering af resolutioner og beslutninger.

Med henblik på overvejelser omkring hvorvidt OIC egner sig som samarbejdspartner for Det Arabiske Initiativ bør det allerede nævnte fokus fra organisationen på fremme af islamiske interesser og understregningen af islam som fællesreference inddrages. Derudover bør det også grundigt overvejes, hvorvidt OIC med dette religiøse fokus og med fraværet af diskussion om beskyttelse af etniske og religiøse mindretal i muslimske lande, arbejder indenfor en referenceramme, som er direkte anvendelig eller i overensstemmelse med de fokusområder og forudsætninger for samarbejde, som Det Arabiske Initiativ lægger vægt på.