

Utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika

Förhållningssätt

April 2002



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

Asienavdelningen

Målsättningen, inriktningen och omfattningen avseende Sidas utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika, inklusive Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd, presenteras i föreliggande *Förhållningssätt för Sidas utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika*. Förhållningssättet fastställdes av Sidas generaldirektör i april 2002 (GD 41/02) och gäller t.o.m. december 2004, med möjlighet till förlängning. För utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza finns en särskild strategi antagen av regeringen.

Stockholm 2002-05-16

Innehållsförteckning

1	Bakgrund.....	1
2	Utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika	2
2.1	Sidas utvecklingssamarbete med MENA-regionen	2
2.1.1	<i>Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, internationella kurser och U-krediter.....</i>	<i>3</i>
2.1.2	<i>Enskilda organisationer</i>	<i>4</i>
2.2	Andra givares utvecklingssamarbete med regionen.....	5
3	Regionens utvecklingsproblem	6
4	Generella överväganden	10
5	Mål för utvecklingssamarbetet	10
6	Former och kanaler för utvecklingssamarbetet	11
6.1	Konfliktförebyggande insatser och humanitärt bistånd.....	11
6.2	Internationella organisationer	11
6.3	Svenska enskilda organisationer	12
6.4	Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS).....	13
6.5	Kultursamarbete.....	13
6.6	Forskningssamarbete	13
6.7	Internationella kurser och annat utbyte med regionen	14
6.7.1	<i>Internationella kurser.....</i>	<i>14</i>
6.7.2	<i>Svenska Institutet i Alexandria</i>	<i>14</i>
6.7.3	<i>Svenska Institutets expertutbyte</i>	<i>14</i>
6.8	U-krediter och garantier.....	15
6.9	Biträdande bilaterala experter (BBE), Nationella experter och s.k. Junior Professional Officers (JPO).....	15
7	Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd	15
8	Sammanfattning av åtgärder	17
9	Volym, inriktning och administrativa resurser.....	18
9.1	Volym och inriktning av utvecklingssamarbetet.....	18
9.2	Administrativa resurser.....	19
Bilaga 1	20

Tabeller

Tabell 1	Sidas utvecklingssamarbete 1996–2000, tkr
Tabell 2	Planerad anslagsbelastning 2002–2004, mkr
Tabell 3	Sidas utvecklingssamarbete per sektor 2000, tkr
Tabell 4	Sidas utvecklingssamarbete via enskilda organisationer 2000, tkr
Tabell 5	MENA-statistik
Tabell 6	Regional distribution of ODA by DAC donors, million \$

1 Bakgrund

Svenskt utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika¹ (MENA-regionen) har – med undantag för Palestina-frågan och Västbanken/Gaza samt i ett tidigare skede Tunisien – varit av begränsad omfattning alltsedan biståndets början på 60-talet. Det har huvudsakligen omfattat Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS), s.k. U-krediter och Internationella kurser (IK), humanitärt bistånd och bistånd genom enskilda organisationer.

Sveriges medlemskap i EU har inneburit ett ökat fokus på MENA-regionen, en region där Sida har få egna erfarenheter av utvecklingssamarbete. Det har därför uppstått behov av strategier och riktlinjer för utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika, som inte funnits tidigare. Sidas Generaldirektör fastställde i maj 1998 riktlinjer för Sidas arbete med EU:s Medelhavs bistånd (Gd 65/98). Riktlinjerna tillkom i ett läge då Utrikesdepartementet delegerade till Sida att företräda Sverige i EU-kommissionens biståndsförvaltande kommittéer, bland annat i den s.k. MED-kommittén som behandlar EU:s omfattande Medelhavs bistånd.

Utrikesdepartementet såg ett behov av en övergripande policy/strategi för Sveriges politik med MENA-regionen omfattande alla relevanta politikområden, inklusive utvecklingssamarbetet, och regeringen tillsatte i slutet av 1998 (UD1416/98/MENA) en arbetsgrupp med uppgift att utarbeta ett förslag till en integrerad svensk strategi för Mellanöstern och Nordafrika. Utredningen fick namnet MENA-projektet.

Samarbete upprättades mellan UD:s arbetsgrupp och Sida rörande frågor kring utvecklingssamarbetet i strategiarbetet. Sida tillsatte en arbetsgrupp (beslut ASIEN 42/99), vars arbete hade två huvudsyften. Dels att bidra till och medverka i utformningen av avsnittet om utvecklingssamarbete i den kommande strategin, dels att, om möjligt, parallellt med strategiarbetet ta fram operationella riktlinjer för utvecklingssamarbetet med MENA-regionen. Den första delen av uppdraget genomfördes. Behovet av riktlinjer för det bilaterala utvecklingssamarbetet kvarstod och presenteras i föreliggande *Förhållningssätt för Sidas utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika*.

Resultatet och slutsatserna av MENA-projektets utredningsarbete presenterades hösten 1999 av UD i departementspromemorian "Tradition och förnyelse – en studie av Nordafrika och Mellanöstern" (Ds 1999:63). Tillsammans med huvudstudien har 16 delstudier och ett antal underlag om olika aspekter av MENA-regionen tagits fram.

Studien (Ds 1999:63) ska enligt Sidas regleringsbrev för budgetåret 2002 vägleda Sidas verksamhet och det bilaterala utvecklingssamarbetet ges en inriktning mot två huvudområden; demokratisering och konfliktlösning. Inom ramen för dessa huvudområden är utbytet mellan länder, organisationer och människor ett prioriterat område i sig. Det svenska biståndet till regionen bör därmed utformas så att ökade kontakter främjas.

¹ Mena-regionen; Marocko och Västsahara, Algeriet, Tunisien, Libyen, Egypten, Syrien, Libanon, Israel och de ockuperade territorierna Västbanken och Gaza, Jordanien, Irak, Iran, Kuwait, Saudiarabien, Jemen, Oman, Förenade Arabemiraten, Qatar, Bahrain.

2 Utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika

2.1 Sidas utvecklingssamarbete med MENA-regionen

Sidas utvecklingssamarbete med MENA-regionen uppgick till drygt 1,7 mrd kr under femårsperioden 1996–2000. Biståndet till regionen är litet i jämförelse med samarbetet med t.ex. övriga Asien och Afrika söder om Sahara. Detta beror till stor del på att MENA-länderna, med undantag för Jemen, är så kallade medelinkomstländer med relativt god utbildningsstandard och någorlunda starka institutioner och därför inte är i linje med svenskt utvecklingssamarbetes huvudinriktning mot fattiga länder.

På 1960- och 1970-talen var Tunisien ett svenskt programland med ett omfattande stöd till bl.a. fiskesektorn. Detta fasades dock ut, främst för att Tunisien inte tillhör de allra fattigaste länderna. Idag är det endast med Västbanken och Gaza (VB/G) som Sverige har ett omfattande samarbete. VB/G är att betrakta som ett programland, med fleråriga ekonomiska utfästelser. Utvecklingssamarbetets inriktning i VB/G styrs av en landstrategi fastställd av regeringen 2001-07-26 och behandlas därför inte i detta dokument.

För regionen i övrigt utvecklades, till en början via Beredningen för Teknisk-Ekonomiskt Samarbete (BITS) och senare Sida, under 1980- och 90-talen ett samarbete med de instrument som främst används för medelinkomstländer, nämligen kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS), internationella kurser och så kallade U-krediter. Dessutom gavs bidrag genom de svenska enskilda organisationerna samt någon enstaka regional insats för att främja skyddet för mänskliga rättigheter. Ett stort humanitärt stöd har också utgått till regionen som en följd av krig och konflikter.

Utöver Sidas utvecklingssamarbete ger Sverige också multilateralt bistånd, bl.a. ett betydande årligt bidrag (160 mkr år 2000) till UNRWA², FN:s specialorgan för de palestinska flyktingarna på Västbanken och i Gaza, Libanon, Syrien och Jordanien.

Nedanstående tabell 1 visar Sidas utvecklingssamarbete med MENA-regionen 1996–2000.

² United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees.

Tabell 1: Sidas utvecklingssamarbete 1996–2000, tkr

Länder/år	1996	1997	1998	1999	2000	Totalt
Algeriet	13509	475	22286	16079	1784	54133
Egypten	75708	14240	8282	7400	12905	118535
Marocko	2143	1333	2537	4892	7199	18104
Tunisien	4917	3882	3240	12447	3476	27962
Regionalt Nordafrika	0	0	209	1528	5879	7616
Summa Nordafrika	96277	19930	36554	42346	31243	226350
Iran	2000	100	0	258	0	2358
Irak	23454	98231	59261	68258	61894	311098
Israel	0	0	8000	3890	250	12140
Jordanien	8940	5086	9680	16045	8038	47789
Kuwait	0	0	750	1500	0	2250
Libanon	12690	23338	14804	16104	12913	79849
VB/G	185242	151020	132862	207741	297638	974503
Syrien	0	19	364	757	8789	9929
Jemen	4877	4252	6130	4507	8314	28080
Regionalt Mellanöstern	0	5934	1303	979	11429	19645
Summa Mellanöstern	237203	287980	233154	320039	409265	1487641
TOTALT MENA-regionen	333480	307910	269708	362385	440508	1713991

Källa: Sida Statistical report 1999 & 2000

Mer än hälften av Sidas totala samarbete med regionen sker med Västbanken och Gaza. Det humanitära biståndet till regionen är betydande och uppgick år 2000 till ca 90 mkr; 4 mkr i Nordafrika och 86 i Mellanöstern (främst Irak; 59 mkr). Tonvikten för Sidas utvecklingssamarbete sett i hela MENA-regionen, exkl. VB/G, låg år 2000 på de sociala sektorerna (38%) följt av MR/demokrati (29%) och Infrastruktur m m (22%), se tabell 3 i bilaga.³

2.1.1 Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete, internationella kurser och U-krediter

Sedan 1977 uppgår Sidas, och tidigare Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete (BITS), kontraktsfinansierade tekniska samarbete med MENA-regionen till drygt 330 mkr. Största mottagarländer i regionen har varit Egypten och Tunisien. Idag uppgår samarbetet till ca 30 mkr per år i de sex länder i regionen som för närvarande står öppna för denna samarbetsform; Marocko, Tunisien, Egypten, Jordanien, Libanon och Syrien.

I Egypten har energisamarbetet kommit att dominera alltsedan samarbetet inleddes 1978. En utvärdering av samtliga projekt inom energisektorn 1978–99 (70 mkr) inklusive Sidas internationella kurser inom sektorn pekar bl.a. på att Sidas stöd varit relevant för den långsiktiga utvecklingen av det egyptiska elektricitetssystemet. Effekterna har varit svåra att påvisa då det svenska stödet varit mycket litet jämfört med andra givares stöd inom energisektorn. Insatsernas hållbarhet ("sustainability") har varit god vad avser kunskapsöverföring, egyptisk egenfinansiering och det svenska stödets förenlighet med andra givares insatser i sektorn. Det tekniska samarbetet har vidare gett svenska konsultföretag tillgång till den egyptiska marknaden och de har också inbjudits att delta i upphandlingar av andra projekt. Jämställdhetsaspekterna har dock negligerats. Av fyra finansierade projekt på vatten- och avloppsområdet har ett befunnits lyckat medan tre befunnits ha medfört mycket liten nytta.⁴

³ På Västbanken och i Gaza övervägde år 2000 Infrastruktur m.m. (58%) finansiellt sett framför sociala sektorer (38%) och MR/demokrati (29%).

⁴ Sida Evaluation 99/20; Sida support to the Energy Sector in Egypt och Sida Evaluation 98/7; Sewerage and Water Sector Projects in Egypt.

Även det begränsade samarbetet med Syrien och Jordanien återfinns för närvarande främst inom energiområdet. Stödet till Jordanien har avsett väldefinierade behov i den jordanska energisektorn och varit värdefulla för mottagarorganisationerna. Projekten har varit relativt framgångsrika vad avser effekt och hållbarhet ("impact and sustainability"), dock med vissa brister vad avser lokal kapacitetsuppbyggnad.⁵

I Tunisien har Sverige sedan mer än 20 år finansierat ett 25-tal miljöprojekt, främst avloppsvattenrening, till en kostnad av 32 mkr. Tunisien har en lång tradition inom miljöområdet med aktiva institutioner sedan 30 år tillbaka, vilket gett en god grund för den svenska teknik- och kunskapsöverföringen. Det svenska stödet har bl.a. bidragit till uppbyggande av miljöinstitutioner, t.ex. National Sewage Authority, och ökat Tunisien's möjligheter att erhålla annat givarstöd för byggande av avloppsreningsverk.⁶

Även i Marocko dominerar miljösamarbetet. En utvärdering av sex KTS-finansierade miljöstudier under perioden 1992–96 till en kostnad av 15 mkr visar på goda resultat ("output") i form av genomförda studier, men osäkra effekter i form av faktiskt genomförda projekt som följd av dessa studier och rapporter, något som i slutändan är det som förbättrar miljön. Avsaknaden av konkurrensupphandling innebär också risk för höga projektkostnader, enligt utvärderarna.⁷

I vissa länder är KTS-samarbetet på väg att breddas även till andra samhällssektorer. I Marocko och Egypten har projekt inom mänskliga rättigheter respektive jämställdhet efterfrågats och i Egypten också genomförts. Samtidigt med en breddning av samarbetet har utbetalningsnivån sjunkit de senaste åren. Striktare upphandlingskrav har inneburit längre startsträcka för KTS-projekten och, åtminstone under en övergångsperiod, en lägre utbetalningsnivå. Utbetalningsnivån kan också komma att påverkas av en ökande andel projekt inom demokrati/MR-sektorn då dessa projekt innebär nya kontakter med en annan svensk resursbas samtidigt som projekten ofta är små, komplexa och arbetsintensiva.

En bredare krets av länder i regionen deltar i de internationella kurserna. 14 länder har de senaste tre åren skickat 554 deltagare till kurser i Sverige. Egypten och Jordanien har skickat avsevärt flest deltagare⁸. 80% av kursdeltagarna kom under perioden 1989–97 från fyra länder; Egypten, Jordanien, Tunisien och Marocko. Endast 26% av kursdeltagarna var kvinnor den senaste treårsperioden, dock en viss ökning jämfört med tidigare år. Utvärderingen av energisamarbetet i Egypten och Jordanien pekar på möjligheterna att öka det kvinnliga deltagandet genom införande av lokala kurser.

U-krediter är i oftast bundna till svensk export och ges vanligtvis till icke kommersiellt bärkraftiga projekt i länder med en BNP/capita under USD 3030 i enlighet med överenskommer i OECD. Sida vägleds i sina beslut om U-krediter av Exportkreditnämndens bedömning av projekt- och landrisk. Under 10-årsperioden 1989–99 fattade Sida beslut om U-krediter för 770 mkr (anslagsbelastning 277 mkr), varav hälften till Tunisien.

2.1.2 Enskilda organisationer

Enskilda organisationer är betydelsefulla kanaler för en stor andel av Sidas utvecklings-samarbete och humanitära stöd i regionen. Av de totalt 143 mkr (exklusive VB/G) som utbetalades i bistånd 2000 kanaliserades ca 100 mkr, motsvarande 70% av biståndet,

⁵ Sida Evaluation 99/21; Sida support to the Energy Sector in Jordan.

⁶ Sida Evaluation 99/7; Environmental Projects in Tunisia and Senegal.

⁷ Sida Evaluation 00/13; Environmental Projects in Morocco.

⁸ Egypten skickade 152 deltagare 1998-2000 och Jordanien 127 st under samma period.

genom enskilda organisationer (se tabell 4 i bilaga).⁹ Det humanitära stödet till regionen, bl.a. stora humanitära bidrag till stöd för det irakiska folket, kanaliseras framförallt genom svenska och internationella enskilda organisationer.

De *svenska* enskilda organisationernas samarbete uppgick år 2000 till ca 90 mkr (varav ca 42 till VB/G). Västbanken/Gaza och Irak stod tillsammans för 78% av utbetalningarna under året, mycket beroende på det stora humanitära biståndet till Irak. Av ramorganisationernas bistånd år 2000 på drygt 40 mkr dominerade VB/G följt av Jemen, Egypten och Libanon. Sett under perioden 1992/93–98 tog dessa fyra länder emot närmare tre fjärdedelar av ramorganisationers samlade bistånd till regionen.

Nästan alla de svenska enskilda organisationer som engagerar sig i regionen finns representerade eller finansierar projekt på Västbanken och i Gaza. I övrigt finns åtminstone tre svenska organisationer engagerade också i Egypten, Irak, Jordanien och Libanon. Endast Svenska Missionsrådets Biståndsnämnd och Diakonia har dock en geografisk bredd i sin verksamheten såtillvida att de finansierar aktiviteter i sex respektive fem olika länder/områden. Andra organisationer tenderar att ha sin tyngdpunkt i något enskilt land, t.ex. har Rädda Barnens insatser framförallt i Jemen (tidigare också Algeriet), medan Olof Palmes Internationella Centrum framförallt finansierar verksamhet på Västbanken och i Gaza.¹⁰

Sett över tiden 1992/93–98 är Svenska Missionsrådet avgjort största finansiär följt av Rädda Barnen och Diakonia. Dessa tre organisationer står för 75% av bidragen under perioden. Ca 75% av de svenska enskilda organisationernas bidrag har gått till sektorerna undervisning, hälsovård och övrig social infrastruktur. Stödet till socialt inriktade insatser har på senare tid gett plats för en ökad satsning på stöd till demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter.

2.2 Andra givares utvecklingssamarbete med regionen

OECD/DAC-ländernas (22 bilaterala givare och EU) samlade bistånd till Mellanöstern och Nordafrika uppgår till ca 40 miljarder kr per år (se tabell 6 i bilaga). De största givarna USA, EU, Frankrike, Japan och Tyskland står tillsammans för mer än 75% av biståndet till regionen.

EU:s samarbete med regionen gick in i en ny fas i och med den s.k. Barcelona-deklarationen i november 1995, och biståndet till regionen har därefter ökat kraftigt. EU:s Medelhavs-bistånd¹¹ uppgick år 2000 till ca 9 mrd kr (900 meuro). Sveriges andel av EU:s budget är ca 3%, varför vi kan säga att Sveriges bidrag till EU:s Medelhavs-bistånd uppgår till ca 270 miljoner kronor per år.

EU:s samarbete med Medelhavsländerna inom den s.k. Barcelona-processen omfattar EU:s 15 medlemsländer och 12 Medelhavsländer¹². Målen med samarbetet är flera, men en av de viktigaste målsättningarna är inrättandet av ett frihandelsområde för Medelhavs-regionen till år 2010. EU:s Medelhavs-bistånd ges främst genom det s.k. MEDA-biståndet, men även genom lån från Europeiska Investeringsbanken (EIB).

⁹ I Västbanken och Gaza kanaliseras samma år 26% av utvecklingsbiståndet genom enskilda organisationer.

¹⁰ Svenska Röda Korsets (SRK) bistånd i MENA-regionen har p.g.a ett fel inte kommit med i det statistiska underlaget. SRK finansierar bl.a. IFRCs regionaldelegation i Amman och postkonfliktinsatser i Irak.

¹¹ Med EU:s bistånd avses den Europeiska Gemenskapens bistånd, dvs EG-biståndet, som hanteras av EU-kommissionen (EU:s bistånd omfattar egentligen utöver EG-biståndet även alla EU-medlemsstaters bistånd)

¹² Marocko, Algeriet, Tunisien, Egypten, Jordanien, Västbanken/Gaza, Syrien och Libanon får del av EU:s bilaterala Medelhavs-bistånd. Turkiet, Malta, Cypern och Israel får p.g.a sin högre utvecklingsnivå endast del av EU:s regionala stöd till området.

Förutom Barcelona-deklarationen regleras samarbetet i bilaterala associationsavtal mellan EU och Medelhavsländerna, i vilka referenser till MEDA-biståndet återfinns, och MEDA-förordningen. MEDA-biståndet styrs genom bilaterala landstrategier (Country Strategy Papers) och bilaterala programöversikter (National Indicative Programmes) samt en regional strategi (Regional Strategy Paper) och programöversikt (Regional Indicative Programme). MEDA-biståndet främsta målsättningar är att stödja ekonomiernas omställning till ett frihandelsområde och dämpa de negativa sociala och ekonomiska effekter som ett införande av frihandel ger upphov till i Medelhavsländerna. Stöd ges bl.a. till ekonomiska och sociala reformprogram, utveckling av privata sektorn, god samhällsstyrning ("good governance") samt regionalt samarbete inom flera områden. Större delen av MEDA-biståndet genomförs av statliga institutioner men stöd utgår även till civilsamhället.

Utöver MEDA-biståndet ger EU även stöd från särskilda s.k. horisontella budgetanslag; t.ex. ges årligen 100 mkr till MEDA-länderna från European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) till stöd för god samhällsstyrning ("good governance"), demokrati, mänskliga rättigheter, konfliktförebyggande, valstöd m m.

Vid beredningen av det svenska biståndet till regionen bör andra givares insatser närmare kartläggas. Koordinering med andra givares insatser, framförallt EU:s bistånd, bör sökas för att undvika överlappning och för att utgöra ett komplement till andra insatser inom området fred, demokrati och mänskliga rättigheter.

3 Regionens utvecklingsproblem

MENA-regionen består i vår definition av 18 länder¹³ samt två områden, Västsahara och Västbanken/Gaza, som gör anspråk på självständighet. Regionen har språkligt, religiöst och kulturellt vissa gemensamma drag. Den arabiska identiteten baseras främst på språket och historien. Regionen är dock samtidigt socialt och etniskt mycket diversifierad, innehållande länder som det icke-arabiska, men muslimska, Iran och den judiska staten Israel.

Stora skillnader i levnadsstandard råder såväl inom som mellan regionens länder. Israels ekonomiska förhållanden är av västeuropeisk karaktär medan det fattiga Jemen har en levnadsstandard i världens bottenliga. Variationerna i levnadsstandard mellan länderna beror bl.a. på ojämn fördelning av naturtillgångar och skillnader i politiska relationer med omvärlden. Med några undantag (Israel, Jordanien och Jemen) har MENA-länderna varit sämre än världsgenomsnittet på att konvertera nationalinkomst till levnadsstandard mätt som Human Development Index¹⁴.

Uppkomsten av oberoende, nationella stater i arabvärlden i början av 1900-talet drevs på av en ottomansk och europeisk avkolonisation, men där ekonomiska och militära intressen ofta kvarstod. Kolonialtiden efterlämnade vissa institutionella problem, t.ex. ett svagt civilsamhälle och korruption.

Regionens underskott på demokrati och politiska fri- och rättigheter kan inte hänföras till enskilda förklaringsmodeller, t.ex. religionens betydelse, utan beror på en kombination av förklaringsfaktorer. En viktig faktor är att själva statsbyggnadsprocessen kom att äga rum mot bakgrund av en eskalerande arabisk-israelisk konflikt som kom att överskugga det

¹³ Mena-regionen; Marocko och Västsahara, Algeriet, Tunisien, Libyen, Egypten, Syrien, Libanon, Israel och de ockuperade territorierna Västbanken och Gaza, Jordanien, Irak, Iran, Kuwait, Saudiarabien, Jemen, Oman, Förenade Arabemiraten, Qatar, Bahrain.

¹⁴ Ländernas ranking vad avser Human Development Index är lägre än dess ranking baserad på köpkraftsparetsjusterad BNP/capita.

politiska livet i regionen i decennier och innebära början till slutet på pan-arabiska ambitioner. Auktoritära stater kunde många gånger legitimera sig själva genom en uppgift större än demokratin, t.ex. kampen mot imperialism, arabisk enighet, Palestinas befrielse etc. De arabiska frihetsrörelserna ledda av militäreliten i t.ex. Egypten, Libyen och Syrien lyckades inte i omvandlingen till demokratiska statsskick.

En annan faktor är den traditionella politiska kultur som länge karaktäriserats av ett patron-klient förhållande där ledaren personifierat nationen och dess aspirationer. Statsapparaten, byråkratin och armén utgör mäktiga intressegrupper som genom att sysselsätta stora befolkningsgrupper befäster befolkningens beroendeställning. Staten saknar ofta folklig förankring och flexibilitet att möta förändringar i omvärlden och klyftan mellan styrande och styrda har växt. Civilsamhället är ofta hårt trängt och det är svårt för medborgarna att engagera sig i frivilligorganisationer eller politiska partier. Demokratisträvandena har också sammanfallit med en ekonomisk och finansiell kris samt ränteekonomiernas tillkortakommanden¹⁵. Beroendet av externa resurser innebär ofta en svagt utvecklad skatteuppbörd vilket hämmar kraven på demokratiska reformer.

Försiktiga politiska öppningar och demokratisträvanden, t.ex. i form av val har på 1990-talet skett i länder som Marocko, Algeriet, Egypten, Jordanien, Libanon och Kuwait, Oman, Iran, Jemen och de palestinska områdena. De nyligen genomförda ledarskiftena i Marocko, Jordanien, Syrien och Bahrain har dock inte fått något större genomslag på den förda politiken.

Kränkningar av de mänskliga rättigheterna är ofta förekommande och mycket återstår att göra inom detta område. Någon offentlig dialog om MR-frågor förekommer knappast. Vissa öppningar på MR-området har dock skett i regionen det senaste året, t.ex. Algeriets inbjudan till internationella MR-organisationer att besöka landet, öppnande av ett MR-center i Marocko etc.

Den enda konvention på rättighetsområdet som samtliga MENA-stater anslutit sig till är 1989 års barnkonvention, dock med ett antal reservationer. Dödsstraff används i samtliga länder förutom Oman, Qatar och Tunisien. Yttrande-, församlings- och föreningsfriheten är starkt beskurna i en stor del av regionen. T.ex. är Internet svårtillgängligt för allmänheten i Irak, Libyen och Syrien. En rad incidenter förekommer där kända företrädare för civilsamhället fängslats. Många länder, t.ex. Saudiarabien, Libyen, Irak och Syrien saknar oberoende lokal media och i Tunisien och Egypten stryper de statliga medierna ofta oberoende och kritiska röster. MR-organisationer rapporterar om förföljelse av journalister. Vidare är rättsväsendet i regionen inte oberoende. Förhållandena i fängelser är undermålig och tortyr är vanligt förekommande.

Traditioner och rättsregler påverkar kvinnornas och flickornas rättsliga och sociala status i flertalet länder och kvinnors rättigheter är i många fall kraftigt beskurna. Den ojämlika situationen reflekteras i en hög andel kvinnliga analfabeter, hög mödradödlighet, lågt kvinnligt deltagande i det politiska livet, i arbetslivet etc. Våld mot kvinnor är vanligt förekommande och kvinnlig könsstympning utförs i Jemen och Egypten. Tolv länder; Irak, Israel, Egypten, Jordanien, Kuwait, Libanon, Marocko, Libyen, Algeriet, Tunisien, Jemen och sedan förra året Saudi Arabien har skrivit under CEDAW-konventionen¹⁶, men länderna har fortfarande en nationell lagstiftning som i många fall går stick i stäv mot konventionen.

Fattigdomens förekomst och djup i regionen är mindre än i andra utvecklingsregioner. Andelen absolut fattiga (4,1%) har minskat något det senaste decenniet, men antalet

¹⁵ Med ränteekonomi menas att statens resurser är externt genererade utan att medföra någon omfattande produktion, t.ex. oljeutvinning men även internationellt bistånd.

¹⁶ Convention on the Elimination of Discrimination against Women.

absolut fattiga (10,7 miljoner 1993) har ökat på grund av befolkningsökningen¹⁷. Stor variation föreligger dock mellan regionens länder där Jemen, Irak, Marocko och Egypten uppvisar förhållandevis hög fattigdom. Fattigdomen på landsbygden överväger, men fattigdomen i städerna är på frammarsch. Regionens många konflikter ökar fattigdomen, både direkt och indirekt genom höga andelar militärutgifter, lägre utländska direktinvesteringar och minskad handel m m.

Med undantag för GCC-länderna¹⁸ är undersysselsättningen och arbetslösheten hög i regionen. I flera av de södra Medelhavsländerna ligger arbetslösheten kring 25 procent. Kvinnors andel av den vuxna arbetskraften är låg; 20% jämfört med ett globalt genomsnitt på 42%.

Befolkningstillväxten är hög och har lett till en kraftig urbanisering av Medelhavets södra kustremsa, en expansion på jordbruksmarkens bekostnad. Miljöproblemen har ökat och Medelhavet är ett av världens mest nedsmutsade hav. Även till lands ökar miljöproblemen i form av luftföroreningar och markförstöring. MENA-regionen är en av världens torraste regioner och vattenbristen är stor. Fem procent av världens befolkning samsas om en procent av dess vattentillgångar. Redan idag sker ett överutnyttjande av vattenresurserna i flera länder, bl.a. i Israel inkl. de ockuperade palestinska områdena, med framtida problem vad avser odling och därmed försörjning. Tillgången och förbrukningen av vatten utgör ett särskilt problem, inte minst ur ett konfliktperspektiv. Den israeliska vattenkonsumtionen är t.ex. 3–4 ggr större än den palestinska.

Regionen är en av världens mest konfliktfyllda med stora återverkningar på bl.a. ekonomi och social utveckling. Konflikterna har, i kombination med auktoritära regimer, protektionistisk ekonomisk politik, svällande byråkrati och korruption, sedan mitten av 1980-talet medfört fallande investeringar och sjunkande tillväxt. Även faktorproduktiviteten har fallit, dvs länderna har inte förmått utnyttja tillgängliga produktionsresurser lika effektivt som tidigare. Den stora outnyttjade potentialen för ekonomiskt samarbete och regionens svåra socio-ekonomiska problem, kan också sägas utgöra en faktor i ett bredare säkerhetspolitiskt perspektiv. Konflikter och fattigdom påverkar i båda riktningarna.

Ett antal länder i regionen anses ha tillgång till massförstörelsevapen och två gånger har sådana kommit till dokumenterad användning efter andra världskriget. Ett antal stater i MENA-regionen har varken undertecknat B- och toxinvapenkonventionen eller C-vapenkonventionen. Israel är den enda stat i regionen som inte är part till 1968 års icke-spridningsavtal (NPT). Israel har dock undertecknat det fullständiga provstoppsavtalet (CTBT), vilket varken Irak eller Syrien gjort. Ett långsiktigt mål om en region fri från massförstörelsevapen förutsätter en lösning av FN:s konflikt med Irak och den arabisk-Israeliska fredsprocessen. Förutom massförstörelsevapen är förekomsten av konventionella vapen stor och Mellanöstern anses vara världens största vapenmarknad. Försvarsutgifterna är höga, i genomsnitt nästan sju procent av BNP jämfört med ett världsgenomsnitt på 2,7 procent.

Under perioden 1980–97 har 30 olika konflikter identifierats i regionen; 16 mellanstatliga och 14 inomstatliga. Över hälften av konflikterna i regionen har gällt territorium. Gulfstaterna är otvivelaktigt den mest konfliktfyllda subregionen där åtta konflikter nått nivån krig de senaste 20 åren. Det är dock endast fyra stater, Irak, Iran, Kuwait och Jemen, som varit involverade i dessa konflikter. I subregionen Mellanöstern återfinns de långlivade territoriella konflikterna där Israel varit och är en part i alla utom en konflikt. Nordafrika är den subregion som varit minst konfliktfylld. Den dominerande konflikten där har stått mellan regering och islamistisk opposition.

¹⁷ Fattigdomen mäts här i antal/andel människor som lever på mindre än 1 USD/dag (PPP)

¹⁸ GCC; Gulf Cooperation Council, bildades 1981 och består av Bahrain, Förenade Arabemiraten, Kuwait, Oman, Qatar och Saudiarabien.

En reducering av konflikterna och den militära dominansen skulle bidra positivt till ekonomisk utveckling och fattigdomsreduktion. En lösning på konflikten mellan Israel och dess grannländer kan sägas vara av central betydelse för fred och säkerhet i hela regionen. De svenska ansträngningarna, bl.a. annat genom det bilaterala biståndet till Västbanken och Gaza för att främja en lösning på konflikten mellan Israel och palestinierna, ska ses i detta regionala perspektiv.

Den ekonomiska variationen till trots kan samtliga MENA-länder sägas vara små, men stabila, ekonomier¹⁹. Bortsett från svängningar i inkomster följt av oljeprisets upp- och nedgång har samtliga länder, med undantag för Syrien, Irak och efter den senaste tidens oroligheter även de palestinska självstyrande områdena, en makroekonomisk stabilitet. Många av regionens länder är beroende av inkomster från utvinningen av naturtillgångar, främst olja och naturgas, antingen direkt eller för de länder som saknar egna oljetillgångar, indirekt genom export av arbetskraft till oljeexporterande länder m m 65% av världens erkända oljereserver och 30% av världens erkända gasreserver finns i Mellanöstern. Länderna i Nordafrika har jämförelsevis mindre tillgångar på olja och gas, men olje- och gasexporten är ändå betydelsefull för t.ex. Libyens och Algeriets ekonomier.

MENA-länderna deltar endast marginellt i den globala ekonomin²⁰ och exporten växer långsammare än i övriga världen. Det finns en outnyttjad potential för politisk och ekonomisk utveckling och ökat internationellt utbyte. Förutsättningarna för regionalt samarbete borde vara relativt gynnsamma då regionen trots allt kan ses som relativt homogen språkligt, religiöst och kulturellt. Den intraregionala handeln i regionen är dock låg – 5% av regionens totala handel – men har ökar något²¹. En rad faktorer, bland annat de västliga kolonialmakternas ambitioner för det sönderfallande ottomanska imperiet, skapade och förstärkte inneboende rivaliserande krafter mellan de nationalstater som bildades efter första världskriget, vilket fortfarande förklarar en del av den misstro och samarbetsvärigheter som finns. Även i Maghreb-regionen finns länkar mellan kolonialtiden och dagens konflikter, t.ex. Algeriet och Västsahara-konflikten.

1995 initierades Europa-Medelhavssamarbetet, den s.k. Barcelonaprocessen, med målet att utvidga och fördjupa kontakterna mellan EU och de södra Medelhavsländerna i syfte att säkra fred, stabilitet och välfärd i Medelhavsregionen. Partnerskapet omfattar 27 länder; EU:s 15 medlemsländer och 12 länder runt Medelhavet. Tre områden kom att prioriteras; en politisk/säkerhetspolitisk dialog, ekonomiskt och finansiellt samarbete inklusive upprättande av ett frihandelsområde samt kulturellt, socialt och mellanmänniskt samarbete. Till detta knöts ett finansiellt bistånd till Medelhavsländerna, det s.k. MEDA-biståndet.

Syftet med den politiska/säkerhetspolitiska dialogen är att öka förtroendet mellan länderna och söka samsyn, dock inte att lösa regionens existerande konflikter. Målsättningen med det ekonomiska och finansiella samarbetet rör handel och bistånd, främst etablerandet av ett frihandelsområde år 2010. Detta är tänkt att ske genom upprättande av s.k. associationsavtal. Avtalen omfattar dock inte fiske- eller jordbruksprodukter.

¹⁹ Saudiarabien vars ekonomi är den största i regionen hade 1997 en BNI som utgjorde ca 55% av den svenska.

²⁰ Regionens export utgör endast 3,1% av världens samlade export.

²¹ Inom den Arabiska Maghrebunionens länder (Union du Maghreb Arabe bildades 1989 och består av Mauretanien, Marocko, Algeriet, Tunisien och Libyen) utgör intraregionala handeln mindre än en procent, medan EU står för ca 75 procent av dess handel. Detsamma gäller för GCC-staterna (Gulf Cooperation Council, bildades 1981 och består av Bahrain, Förenade Arabemiraten, Kuwait, Oman, Qatar och Saudiarabien).

Sveriges handel med regionen är begränsad. Exporten till regionen uppgick 1998 till 18 mrd kr, motsvarande 2,7% av svensk export. Importen var betydligt lägre, 5,2 mrd kr (0,96% av total svensk import) varför utbytet karaktäriseras av ett betydande, och växande, handelsunderskott. Sveriges viktigaste exportmarknad är Saudiarabien, Egypten, Israel och Iran. Våra största importländer är Saudiarabien, Israel och Iran. De svenska direktinvesteringarna är mycket små jämfört med andra regioner i världen.

4 Generella överväganden

- Regionen har en låg andel materiellt fattiga människor jämfört med andra utlandsregioner. Konfliktbilden och bristerna ifråga om demokratiska och andra rättigheter utgör ett långsiktigt hot mot regionens utveckling och kan potentiellt leda till ökad fattigdom. Tillsammans innebär dessa faktorer att utvecklingssamarbetets koppling till fattigdomsmålet bör ges en något annorlunda inriktning än i andra regioner.
- Samarbetet bör primärt utgå från den fattigdom i bred mening som rättighetsinskränkningar innebär. Auktoritära regimer, bristande demokrati, patron-klientförhållanden, korruption, kränkningar av mänskliga rättigheter, det civila samhällets utsatthet, begränsningar i yttrandefrihet, brist på jämställdhet m m bildar utgångspunkter för inriktningen av arbetet.
- Regionens konflikter och deras negativa inverkan på bl.a. demokratisering, fattigdom och ekonomisk utveckling skapar behov av fortsatt humanitärt stöd och vissa riktade insatser för fred och säkerhet vid sidan av strukturellt stabiliserande fredsfrämjande insatser som t.ex. stöd till demokratisrövanden.
- Det svenska utvecklingssamarbetet med regionen bör ha en regional ansats.
- Det svenska utvecklingssamarbetet med regionen bör utgöra ett komplement till EU:s bistånd.
- Det svenska utvecklingssamarbetet med regionen bör planeras så att det kan genomföras utan ytterligare permanent fältnärvaro.

5 Mål för utvecklingssamarbetet

Målen för svenskt utvecklingssamarbete med MENA-regionen ska vara att:

- Främja demokrati och respekten för de mänskliga rättigheterna, särskilt ökad jämställdhet, samt
- Främja fred och säkerhet.

Utvecklingssamarbetet bör utformas så att utbyte och kontakter med regionen främjas.

6 Former och kanaler för utvecklingssamarbetet

6.1 Konfliktförebyggande insatser och humanitärt bistånd

Målsättningen med verksamhetsgrenen *humanitärt bistånd och konfliktförebyggande* är att skydda människoliv i enlighet med internationell humanitär rätt och därtill hörande principer, samt att bidra till att lindra följderna för de drabbade av väpnade konflikter och naturkatastrofer.

Konfliktförebyggande verksamhet och konflikthantering kan delas upp i *fredsbyggande insatser* och *strukturellt konfliktförebyggande insatser*. Fredsbyggande insatser avser framförallt dialog- eller säkerhetsfrämjande insatser och syftar till att (åter)skapa förtroende mellan parter i en konflikt. Sida ger idag sådant stöd huvudsakligen i samband med Israel-Palestina-konflikten. Även fortsättningsvis kommer huvuddelen av det konfliktförebyggande stödet att ges inom ramen för denna konflikt. I övriga delar av regionen saknas förutsättningar att göra mer djupgående insatser inom det direkt fredsfrämjande/fredsbyggande området. Genom Sveriges begränsade resursbas och avsaknaden av Sida-personal i fält finns inte de komparativa fördelarna för ett mer aktivt stöd liknande det i Israel-palestina-konflikten. I sammanhang där Sverige kan spela en roll i främjandet av dialogen i en konflikt genom s.k. "track II diplomacy" (ung. inofficiell politisk dialog) bör Sida dock ha beredskap att diskutera eventuella insatser av begränsad karaktär efter samråd med UD.

Ett strukturellt konfliktförebyggande perspektiv tar sin utgångspunkt i hur ekonomiska, sociala och kulturella faktorer påverkar stabilitet och säkerhet. Strukturellt konfliktförebyggande insatser eller främjande av strukturell stabilitet handlar om att angripa bakomliggande orsaker till olika konflikter inom och mellan stater. Här kan t.ex. ingå rättssäkerhet, mänskliga rättigheter, social och ekonomisk utveckling och stöd till utvecklandet av dynamiska och representativa politiska institutioner som klarar av att lösa meningsmotsättningar på fredlig väg.

MENA-regionens storlek och existerande konflikters komplexitet omöjliggör en mer aktiv insats av Sida vad avser olika bakomliggande faktorer för existerande konflikter. Bara ett sådant land som Algeriet skulle i detta perspektiv kunna sluka hur stora resurser som helst. Samtidigt är det viktigt att som i det svenska handlingsprogrammet "Att förebygga väpnade konflikter" (Ds 1999:24) och i regeringens skrivelse "Att förebygga väpnade konflikter" (2000/01:2) lyfta fram det ömsesidiga beroendet mellan t.ex. säkerhet och demokrati. En stärkt demokrati konsoliderar fred och nedanstående föreslagna insatser till stöd för demokratisering och mänskliga rättigheter bör därför ta hänsyn till de strukturella orsakerna till konflikter.

Det humanitära biståndet kommer fortsatt att spela en viktig roll i MENA-regionen till stöd för fred och säkerhet. Genom sitt arbete för att öka respekten för den humanitära rätten, dvs krigets lagar, motverkas övergrepp mot civilbefolkningen i samband med väpnade konflikter. Inom ramen för det humanitära biståndet ges stöd till såväl grundläggande behov såsom mat, vatten, hälsa, tak över huvudet och skydd mot övergrepp som återuppbyggnadsinsatser, exempelvis minröjning.

6.2 Internationella organisationer

Främjandet av demokrati och ökad respekt för mänskliga rättigheter kräver dialog, vilket i sin tur kräver närvaro. Det även framledes begränsade bilaterala utvecklingssamarbetet i

regionen samt ett mycket begränsat antal personer i fält medför att Sverige och Sida måste förlita sig på andra metoder och kanaler än direkt bilateralt samarbete.

Sverige är en stor givare till multilaterala organ, bland annat EU, UNDP och UNICEF. UNDP har ett regionalt ”governance”-program i regionen som bland annat inriktar sig mot reformering av rättsväsendet, kvinnors deltagande, stärkande av den lagstiftande församlingen, relationen stat-civilsamhälle, valreformer m m UNDP samarbetar i regionen med såväl lokala organisationer som vissa internationella organisationer, t.ex. the International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Ett långsiktigt multibibistånd inom ”governance”-området, genom t.ex. UNDP, kan övervägas i frånan av ett bilateralt bistånd. För att det ska vara effektivt att komplettera det svenska basbidraget till någon multilateral organisation med multibibistånd, bör ett sådant bidrag vara strategiskt inriktat mot sektorer eller processer av stor betydelse för utvecklingen mot ökad demokratisering, öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter. Ett multibibistånd kan med fördel vara av regional karaktär för att även främja intraregional samverkan.

Ett multilateralt bistånd eller multibibistånd till stöd för en reformering av förvaltningen el dyl. bör kombineras med stöd till det civila samhället. Sida (DESO/DESA) stödjer redan idag några internationella organisationer inriktade på demokrati och mänskliga rättighetsfrågor med verksamhet i bland annat MENA-regionen; t.ex. International Federation of Human Rights Leagues (FIDH) som har ett program i Nordafrika för MR-aktivister, El-Taller i Tunis och International IDEA som har ett nätverksprojekt tillsammans med sex länder inom regionen för diskussion om olika aspekter av demokratisk samhällsstyrning. Sidas Asienavdelning finansierar för närvarande några få insatser, bl.a. stöd till det Världsbanksinitierade Mediterranean Development Forum och ett regionalt MR-projekt genom Search For Common Ground.

Ovanstående stöd genom DESO/DESA bör fortsätta och kompletteras med stöd till regionala och/eller subregionala nätverk som arbetar med frågor omkring fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter.

6.3 Svenska enskilda organisationer

Det civila samhällets roll i regionen är viktig för ökad demokratisering. Betydande olikheter finns såväl vad avser hur utvecklat och livskraftigt civilsamhället är i regionens olika länder som dess möjligheter att verka. De svenska enskilda organisationernas utvecklings-samarbete i regionen utgör en viktig samarbetsform som bidrar till demokratisering och kompetensuppbyggnad av regionens civilsamhällen. Utbyte och kontakter med regionens civilsamhällen skapar också ökad öppenhet i länder som annars tenderar att kväsa civilsamhällets funktion.

De bidrag som svenska enskilda organisationer allokera till MENA-regionen uppgår idag till ca 40 msek per år. De flesta finansierar någon form av verksamhet i regionen, dock med stark geografisk betoning på Västbanken och Gaza. Endast några få organisationer har en större geografisk bredd i sitt samarbete.

Sida är positiv till ett fortsatt engagemang från svenska enskilda organisationer i MENA-regionen. Vidare bör Sida överväga att initiera ett riktat finansiellt bidrag via svenska enskilda organisationer för samarbete med enskilda organisationer i regionen för att ytterligare främja dessa kontakter och stödja regionens civilsamhälle inom områden relevanta för fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Ökad jämställdhet kan vara ett sådant prioriterat område. Övervägningar att arbeta med svenska enskilda orga-

nisationer inom detta område bör göras inom ramen för DESOs beredning av framtida projekt och program.

6.4 Kontraktsfinansierat tekniskt samarbete (KTS)

Den övergripande målsättningen med det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet är att främja utveckling i låg- och medelinkomstländer samt förmedla kunskap inom områden som är av strategisk betydelse för samarbetsländernas utveckling. Det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet ska främja ett ökat utbyte av kompetens och erfarenhet mellan Sverige och samarbetsländerna samt verka för att en bred krets av svenska aktörer deltar i samarbetet; företag, myndigheter, organisationer m.fl. Sida fastställer årligen de länder med vilka samarbete kan förekomma.

KTS-samarbetet bör i högre utsträckning än idag riktas mot områden som till övervägande del syftar till att uppfylla de övergripande målsättningarna för det svenska utvecklings-samarbetet med regionen, exempelvis inom områdena god samhällsstyrning, demokratisering, jämställdhet, mänskliga rättigheter. Ibland kan det dock vara strategiskt betydelsefullt att ett mer slutet och auktoritärt land exponeras för arbetssätt och värderingar, som i sig påverkar attityder och kulturer, inom ramen för ett KTS-projekt även om detta projekt inte faller inom ramen för de svenska prioriterade områdena. Genom ett öppet, demokratiskt och jämställt arbetssätt kan KTS-samarbetet då introducera en demokratisk kultur.

6.5 Kultursamarbete

Grunden i ett demokratiskt bygge är en idéernas och fantasins mångfald. Att främja en demokratisk utveckling med ett brett folkligt deltagande och att värna om det fria ordet är de viktigaste målen i Sidas kultur- och mediestöd.

Det existerar redan idag en rad initiativ för att främja dialog och förståelse mellan MENA-regionen och Europa; den s.k. Barcelonaprocessen, Euro-islam-samarbetet och Alexandria Institutets arbete syftar alla till att på olika sätt främja dialog över gränserna – bland annat, men inte endast, genom kulturaktiviteter. Ett bilateralt kultursamarbete med regionen kan på olika sätt utvidga och komplettera ett sådant utbyte och bidra positivt till en demokratisk utveckling i regionen. Ett regionalt förhållningssätt med fokus på intraregionalt kultursamarbete underlättas av de för regionen gemensamma utgångspunkterna såsom språk, historia, sedvänjor, religion m m.

Ett regionalt kultursamarbete med MENA-regionen bör initieras och inriktas mot verksamheter som stödjer demokratisering, ökad öppenhet och respekten för de mänskliga rättigheterna. Stöd till det fria ordet och medier bör utgöra fokus. T.ex. har regionala medienätverk på andra håll ökat det professionella kunnandet och stärkt respekten för individer och yrkesgrupper i förhållande till maktinnehavare i de egna länderna och i omvärlden. Erfarenheter från det svenska kulturstödet till Västbanken och Gaza bör tillvaratas.

6.6 Forskningssamarbete

Det svenska stödet till forskning i och om MENA-regionen är idag mycket begränsat. Ett ökat samarbete mellan MENA-regionens forskare och det svenska forskarsamhället för att främja utbyte, ömsesidig kunskapsutveckling, större öppenhet och dialog kan bidra till att uppfylla målen för samarbetet med regionen. Ett forskningssamarbete med MENA-regionen bör därför initieras genom Sidas avdelning för forskningssamarbete (SAREC).

Inom ramen för ett sådant forskningssamarbete bör bidrag kunna utgå till forskare vid lokala universitet och forskningsinstitutioner som knutit initiala kontakter med svenska forskare och gemensamt formulerat en ansökan. För att främja intraregionalt samarbete bör forskningssamarbetet stå öppet för regionala projekt där fler än ett MENA-land medverkar. Förslagsvis kan en regional kommitté med representanter från regionen i samråd med svenska forskningsråd stå för bedömningen av gemensamma projektansökningar. Genom att engagera de svenska forskningsråden i kvalitetsbedömningen av forskningsprojekten främjas internationalisering inom ordinarie forskningsfinansiering, ett mål som sammanfaller med ambitionen att stärka och bredda svensk internationell kunskap och kompetens. Sida/SAREC bör stå för den svenska relevansbedömningen.

Eventuella synergier mellan regionens forskning och Sidas internationella- och regionala kurser bör tillvaratas. Det svenska institutet i Alexandria torde i mån av kapacitet kunna vara SAREC behjälpligt med bedömningar av forskningsråd i Egypten och andra länder i regionen.

Viss egenfinansiering av programmet bör vara möjlig. De närmare formerna och den slutliga ämnesmässiga inriktningen för forskningssamarbetet får bedömas i beredning på SAREC i samråd med aktörer i regionen och i Sverige.

6.7 Internationella kurser och annat utbyte med regionen

6.7.1 Internationella kurser

Målet med kursverksamheten är att främja kompetensutveckling i låg- och medelinkomstländer genom att förmedla kunskap inom områden som är av strategisk betydelse för samarbetsländernas utveckling. De Internationella kurserna ska främja ett ökat utbyte av kompetens och erfarenhet mellan Sverige och samarbetsländerna. Avsikten är att kursdeltagarna ska ha direkt nytta i sina verksamheter av förvärvad kunskap. Kurserna arrangeras normalt i Sverige, men uppföljningsseminarier i deltagarnas hemländer förekommer också.

Vilka länder i MENA-regionen som har möjlighet att delta i Sidas internationella kurser fastställs årligen i en så kallad landlista. Ett stort antal kurser finns att tillgå och en rad olika överväganden görs för att fastställa såväl medverkande länder som vilka kurser de bör erbjudas. Kriterium för deltagande är bland annat landets utvecklingsnivå (BNP/capita), landets egna önskemål och svenska prioriteringar.

Sida bör erbjuda de för respektive land och subregion strategiskt intressanta kurser som bäst uppfyller de övergripande målsättningarna för MENA-regionen. Ett stort antal länder i regionen bör inbjudas i syfte att främja såväl kontakterna mellan Sverige och MENA-regionen som ökat intraregionalt samarbete. Andelen kvinnliga deltagare bör öka.

6.7.2 Svenska Institutet i Alexandria

Det svenska institutet i Alexandria (SIA) har till uppgift att främja breda kontakter mellan Sverige och MENA-regionen och det bör prövas om en samverkan mellan SIA och de Internationella kurserna kan etableras. SIA kan förslagsvis pröva att, tillsammans med Sidas enhet för internationella kurser, arrangera lokala och subregionala kurser och/eller uppföljningsseminarier med deltagande från MENA-regionen inom strategiskt viktiga områden som motsvarar såväl Sidas som Alexandriainstitutet prioriteringar.

6.7.3 Svenska Institutets expertutbyte

Sedan november 1998 har Svenska Institutet Sidas uppdrag att administrera ett expertutbytesprogram med Asien och MENA-regionen. Programmet syftar till att genom expertutbyte skapa underlag för verksamhet och kontakter mellan Sverige och berörda länder.

Kontakterna syftar vidare till att stärka det internationella nätverket mellan personer i deras arbete med bland annat demokrati, mänskliga rättigheter och miljö. I MENA-regionen ingår förutom Västbanken/Gaza, Egypten, Libanon, Jordanien, Marocko och Tunisien, från och med 2001 även Iran och Syrien. Den totala finansieringen för utbyte med Asien och MENA-regionen uppgår till ca 1 mkr per år. Programmet bör fortsätta.

6.8 U-krediter och garantier

De länder i regionen som bedöms vara kreditvärdiga och har godkänts av OECD för utlåning på mjuka villkor har möjlighet att erhålla U-krediter. Bedömning av möjligheten till krediter i MENA-regionen görs från fall till fall. Även garantier kan bli aktuella i regionen.

6.9 Biträdande bilaterala experter (BBE), Nationella experter och s.k. Junior Professional Officers (JPO)

Relativt få svenskar har innehaft positioner som BBE, Nationella experter eller JPO i regionen. Detta är till en del en reflektion av det begränsade svenska biståndet och fält-närvaron i regionen där t.ex. BBE-programmet traditionellt fokuserats till Sidas bilaterala verksamhet i Afrika och Asien. Idag finns inga BBE, Nationella experter eller JPO i MENA-regionen. Att öka antalet personer på dessa funktioner i regionen kan vara ett sätt att öka kontaktytorna mellan regionen och Sverige och att bredda kunskapsbasen i Sverige.

7 Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd

Sidas arbete med EU:s bistånd kommer att behöva ta hänsyn till ett antal kommande förändringar inom EU-biståndet, bl.a. den omfattande reformen av EU:s biståndsförvaltning som påbörjats. Reformen innebär bl.a. en decentralisering av befogenheter till EU-delegationerna i fält, tillskapandet av en ny enhet – EuropeAid Co-operation Office – för att hantera hela projektcykeln och en förstärkning av personalresurserna såväl i fält som i Bryssel. Att följa upp genomförandet av den pågående reformen blir en mycket viktig uppgift för Sida.

Den nya MEDA-förordningen (MEDA II) som reglerar EU:s Medelhavsbistånd för perioden 2000-2006 kommer också att medföra vissa förändringar. Under MEDA II kommer införandet av övergripande strategier (6-åriga landstrategier och 3-åriga nationella indikativa program) och årliga finansieringsplaner, i vilka alla projektförslag för ett specifikt land samlat behandlas, att kräva nya arbetssätt. Vidare har ett nytt ramverk för hur EU:s landstrategier ska utarbetas antagits för att förbättra kvaliteten på strategiprocessen och i någon mån harmonisera processen för olika regioner. Genomförandet av detta ramverk har påbörjats och bör också följas noga.

Sidas arbete med EU:s Medelhavsbistånd bör, liksom Sidas generella arbete med hela EU:s bistånd, verka för en ökad koppling mellan rådets biståndsresolutioner och kommissionens implementering av biståndet genom att rådets policies och strategier ges genomslag i biståndet. Det är inte minst viktigt att verka för att biståndsmål och horisontella frågor såsom fattigdom, miljö, jämställdhet, demokrati/MR och konfliktförebyggande i ökad utsträckning genomsyrar strategier och projekt. Sida bör också arbeta för att stärka

samordningen mellan kommissionen, Europeiska Investeringsbanken (EIB), EU:s medlemsländer och andra biståndsgivare.

Tyngdpunkten i Sidas granskning av EU:s landstrategier och finansieringsplaner kommer att ligga på metodfrågor; bl.a. bör kopplingen mellan finansieringsplaner och landstrategier granskas liksom underliggande analysers kvalitet och andra metodfrågor såsom utvärderingar och uppföljning.

Vad avser EU:s biståndsstrategier bör Sida särskilt inrikta sig på att förbättra kvaliteten på EU:s landstrategiprocesser i enlighet med EU:s nya ramverk för landstrategier. En regelbunden uppföljning av strategidokumentet är viktig liksom tillvaratagandet av gjorda erfarenheter. Sida bör också verka för en ökad tydlighet vad gäller kriterier och riktlinjer för fördelningen av MEDA-biståndet över länder och sektorer och ett mer överskådligt regionalt bistånd med klara urvalskriterier.

Det är viktigt att ambassaderna i möjligaste mån deltar i EU:s nya landstrategiprocess och rapporterar om denna. Detta gäller särskilt mot bakgrund av den pågående reformen av EU:s biståndsförvaltning med ökad delegering från kommissionen i Bryssel till EU-delegationerna i fält eftersom detta ökar betydelsen av medlemsländernas lokala biståndssamordning. I landstrategiprocessen måste också länkar finnas mellan MED-kommitténs arbete i Bryssel och den lokala samordningen i fält.

För att kunna följa landstrategiprocessen och verka för att den förankras och genomförs måste vi på svensk sida ha viss insyn på projektnivå, även om en sådan av kapacitetsskäl måste bli begränsad. I huvudsak kommer diskussioner och granskning av projekt fortsättningsvis att ske en gång om året då Sida och ambassaderna tillsammans granskar EU:s årliga finansieringsplaner för respektive mottagarland. Finansieringsplanerna kommer att diskuteras såväl lokalt i fält som i MED-kommittén. Roller och ansvar är dock ännu inte helt fastställda.

Utöver den årliga granskningen av finansieringsplaner bör projekt följas endast när särskilda skäl föreligger, t.ex. då EU:s projekt ligger nära svenska bilaterala insatser. Eftersom fokus för de bilaterala insatserna föreslås inriktas mot områden som demokratisering och konfliktlösning, kan det bli relevant att ägna särskild uppmärksamhet åt EU-projekt inom dessa områden.

Löpande information om projekt eller genomförande av utvecklingssamarbetet i fält som delges ambassaderna bör även fortsättningsvis vidarebefordras till Sidas enhet för multilateral samordning som en kunskapsbas för fortsatt agerande, bl.a. vad avser metodfrågor. Kunskapsinhämtningen från fältet är särskilt betydelsefull i ljuset av de förändringar som den nya MEDA-förordningen medför, då enskilda projektförslag inte annat än i undantagsfall kommer att behandlas i MED-kommittén.

De viktigaste fora Sida använder sig av i arbetet med EU:s Medelhavs bistånd är:

- deltagande i MED-kommittén
- samverkan inom likasinnadegruppen och med andra medlemsländer,
- direktkontakter med kommissionens tjänstemän i Bryssel,
- deltagande i rådsarbetsgrupperna via UD,
- samverkan och kunskapsinhämtning på fältet t.ex. genom kontakter med EU-delegationerna och mottagarländerna (via ambassaderna eller genom resor),
- nationella experter (inom DG External Relations och nyinrättade EuropeAid Co-operation Office, samt i fält),
- deltagande av svenska sakkunniga i kommissionens expertgrupper,
- deltagande i §14-kommittén på EIB i Luxemburg,

- deltagande i Humanitarian Aid Committee,
- deltagande i Human Rights Committee.

Samordning mellan de svenska aktörer som är inblandade i arbetet med EU:s bistånd på olika nivåer är grundläggande för ett enhetligt svenskt agerande. På övergripande rådsnivå agerar UD, men det är viktigt att Sida involveras när tillfälle där ges till konkreta diskussioner om EU:s bistånd. Allmänna policy- och strategifrågor handläggs såväl av UD och representationen i Bryssel i EU:s ministerråd (rådet), som av Sida i MED-kommittén vad avser Medelhavsområdet. På en mer konkret strategi- och projektnivå involveras såväl de svenska ambassaderna, UD:s regionavdelning (UD/Mena), Sidas regionavdelning (Sida/Asien/Med), Sidas enhet för multilateral samordning som berörda ämnesavdelningar inom Sida.

Sammanfattningsvis ska generella metodfrågor även fortsättningsvis utgöra grunden för Sidas arbete med EU-biståndet. Ett ökat fokus på fältet och på landstrategiprocessen samt indirekt på bl.a. demokratisering och konfliktlösning förutses i linje med de förändringar som väntas inom EU-biståndet och inom ramen för Sidas Förhållningssätt för utvecklings-samarbetet i Mellanöstern och Nordafrika.

8 Sammanfattning av åtgärder

- DESO/Desa kompletterar sitt nuvarande stöd till internationella organisationer som har vissa program i regionen med stöd till regionala och/eller subregionala nätverk som arbetar med frågor omkring fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Även multibistånd inom t.ex. "governance"-området, bör kunna komma ifråga.
- DESO/Kultur initierar ett kultursamarbete med regionen för att utvidga och komplettera Barcelona-processen och bidra positivt till en demokratisk utveckling i regionen. Kultursamarbetet ges en regional ansats med fokus på yttrandefrihet och media.
- I sin beredning överväger DESO ett riktat finansiellt bidrag via svenska enskilda organisationer för samarbete med enskilda organisationer i regionen för att ytterligare främja dessa kontakter och stödja regionens civilsamhälle inom områden relevanta för fred, säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Ökad jämställdhet kan vara ett sådant prioriterat område.
- KTS riktas i högre utsträckning än idag mot projekt som till övervägande del syftar till att uppfylla den övergripande målsättningen för det svenska biståndet till regionen, exempelvis inom områdena god samhällsstyrning, demokratisering, jämställdhet, mänskliga rättigheter. Inom andra samhällssektorer kan KTS-samarbetet, där så är möjligt, introducera arbetssätt och arbetskulturer som främjar öppenhet, demokrati och jämställdhet.
- Sida inbjuder regionens länder att delta i de strategiskt intressanta kurser som bäst uppfyller Sidas övergripande målsättningar för samarbete med MENA-regionen. Ett stort antal länder i regionen bör inbjudas att delta i syfte att främja ökade kontakter såväl mellan Sverige och MENA-regionen som intraregionalt samarbete. Andelen kvinnliga deltagare bör öka. Vidare prövar Sidas internationella kurser, i samarbete med Alexandriainstitutet, att arrangera lokala och subregionala kurser samt uppföljningsseminarier med kursdeltagare från MENA-regionen.

- Sidas avdelning för forskningssamarbete (SAREC) initierar ett forskningssamarbete med regionen för ett ökat samarbete mellan MENA-regionens forskare och det svenska forskarsamhället för att på så vis främja utbyte, ömsesidig kunskapsutveckling, större öppenhet och dialog.
- Vad avser EU-samarbetet kommer generella metodfrågor även fortsättningsvis att utgöra grunden för Sidas arbete. Genom EU-biståndets förändring, bl.a. en decentralisering, förutses ett ökat fokus på landstrategiprocessen och fältverksamheten. Viss uppföljning av EU:s aktiviteter bör ske inom områden relevanta för det svenska utvecklingssamarbetet med regionen, t.ex. inom demokrati, mänskliga rättigheter och konfliktlösning.

9 Volym, inriktning och administrativa resurser

9.1 Volym och inriktning av utvecklingssamarbetet

Utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika, exkl. Västbanken och Gaza, bör på sikt öka med ca 20 mkr per år jämfört med nuvarande nivå (se tabell 2). Ökningen bör ske successivt under åren 2002–2004.

En högre grad av styrning av utvecklingssamarbetet till prioriterade sektorer bör ske.

Det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet bör fortsatt ligga i storleksordningen 30–40 mkr per. Nivån kan dock komma att justeras beroende på i vilken grad samarbetet riktas mot prioriterade sektorer.

Ett forskningssamarbete bör initieras under de kommande 2–3 åren. Inledningsvis kommer samarbetet att ligga på en nivå om ca 2–3 mkr per år och ca 10 mkr fullt utbyggd.

Ca 40 mkr per år bör vidare avsättas för insatser inom DESOs verksamhetsområde; fred, demokrati, mänskliga rättigheter och kultur. En successiv anslagsökning bör ske de kommande åren då programmet byggs upp. Det fåtal regionala MR-insatser som idag handläggs på Asienavdelningen bör snarast överföras till DESO/Desa. Inom ramen för DESOs program bör även övervägningar göras om en särskild satsning på stöd genom svenska enskilda organisationer.

Behov av fortsatt humanitärt bistånd bedöms kvarstå i regionen under de närmaste åren och planeras fortgå i stort sett enligt föregående år, d.v.s. fortsatt stöd till framförallt civilbefolkningen i Irak, palestinska flyktingar i Libanon och Västsahariska flyktingar i Algeriet. Vidare planeras fortsatt årligt stöd till Internationella röda kors kommittéen (ICRC) och Internationella rödakors/rödahalvmåne federationens (SRK/IRKF) verksamhet i regionen.

Direktstödet till fredsprocessen i Mellanöstern förväntas fortsätta på ungefär nuvarande nivå, men planeras och styrs av landstrategin för Västbanken och Gaza.

Tabell 2: Planerad anslagsbelastning 2002-2004, mkr

Former för utvecklings-samarbetet	Asiens anslag 2001	Övriga anslag 2001	Föreslagen anslagsbelastning av Asienanslaget 2002-2004	Föreslagen belastning av övriga anslag 2002-2004
KTS	ca 40-60	0	ca 30-40	0
IK	0	ca 15		ca 15
DESOs verksamhetsområde; fred, demokrati, MR, kultur	0	0 ej planerat	ca 25-40	0 ej planerat,
Humanitärt bistånd	0	uppskattningsvis 90 ej planerat,	0	uppskattningsvis 100 ej planerat,
Sv enskilda org rammedel	0	uppskattningsvis 40	0	uppskattningsvis 40
Forskning	0	0	2-5	0
SI expertutbyte	0,5	0	0,5	0
U-krediter, garantier	0	ej planerat?	ej planerat?	ej planerat?
TOTALT	40,5-60,5	ca 145-?	57,5-85,5	ca 155-?
Föreslagen anslagsökning			17-25	

9.2 Administrativa resurser

Sida har, med undantag för utsänd personal i Jerusalem, endast en tjänst i regionen (regionalt KTS-ansvar med placering i Kairo). Även de samlade svenska resurserna i regionen är begränsade; de svenska ambassaderna har endast liten kapacitet att arbeta med utvecklingsfrågor och nedläggningen av ambassaderna i Tunis och Beirut har inneburit ytterligare begränsningar för ett framtida utvecklingssamarbete med regionen.

Med hänsyn till ovanstående ska projekt och program utformas så att de primärt kan handläggas av Sidas ämnesavdelningar i Stockholm (DESO/Desa, DESO/Kultur, INEC/KTS, PEO/IK, SEKA/HUM, SEKA/EO, SAREC, REG/Multi) med tillgängliga resurser.

Den fälttjänst i Kairo som sedan 2001 temporärt inrättats för det kontraktsfinansierade tekniska samarbetet avslutas vid utgången av år 2002. Från och med år 2003 bör en sakanslagsfinansierad tjänst inom DESOs arbetsområde placeras i regionen, förslagsvis vid Svenska Institutet i Alexandria, med uppgift att under en avgränsad tidsperiod om 2–3 år stödja DESO vid uppbyggnaden av DESOs program i regionen. I mån av kapacitet bör en sådan tjänst även stödja de internationella kurserna och SAREC i deras arbete med att genomföra Förhållningssättet för MENA-regionen.

Bilaga 1

Tabell 3: Sidas utvecklingssamarbete per sektor 2000, tkr

<u>Länder/år</u>	<u>MR & demokratisk samhällsstyrning</u>	<u>Sociala sektorer</u>	<u>Infra, handel & urban</u>	<u>Natur- resurser</u>	<u>Övrigt</u>	<u>Totalt</u>
Algeriet	0	1494	0	0	290	1784
Egypten	2649	1749	2981	211	5314	12904
Marocko	220	112	6609	258	0	7199
Tunisien	1339	1077	597	2	461	3476
Regionalt						
Nordafrika	2792	1629	41	1417	0	5879
Summa						
Nordafrika	7000	6061	10228	1888	6065	31242
Iran	0	0	0	0	0	0
Irak	20821	29378	10895	61	738	61893
Israel	0	0	0	250	0	250
Jordanien	528	545	6958	4	3	8038
Kuwait	0	0	0	0	0	0
Libanon	2728	6486	183	3203	313	12913
VB/G	57059	48711	173736	9962	8170	297638
Syrien	725	3079	3260	1462	265	8791
Jemen	1830	5549	77	80	778	8314
Regionalt						
Mellanöstern	7305	3736	0	0	389	11430
Summa						
Mellanöstern	90996	97484	195109	15022	10656	409267
Totalt MENA- regionen	97996	103545	205337	16910	16721	440509
Totalt MENA- regionen exkl VB/G	40937	54834	31601	6948	8551	142871

Källa: Sida 2000 Statistical report, sid 12-14

Tabell 4: Sidas utvecklingssamarbete via enskilda organisationer 2000, tkr

<u>Länder/år</u>	<u>Ram- organisationer</u>	<u>Övriga svenska NGO:er</u>	<u>NGO:er i mottagar- landet</u>	<u>Internationella NGO:er</u>	<u>Övriga NGO:er</u>	<u>Totalt</u>
Algeriet	290	-1064	0	0	2559	1785
Egypten	3580	0	0	0	0	3580
Marocko	0	0	0	0	0	0
Tunisien	1219	0	0	0	750	1969
Regionalt Nordafrika	1560	0	0	1770	0	3330
Summa Nordafrika	6649	-1064	0	1770	3309	10664
Iran	0	0	0	0	0	0
Irak	2668	25038	0	35073	-885	61894
Israel	0	0	0	0	0	0
Jordanien	113				500	613
Kuwait	0	0	0	0	0	0
Libanon	3754	1326	0	1770	1000	7850
VB/G	17833	24334	21043	10729	0	73939
Syrien	1150	0	0	0	250	1400
Jemen	8314	0	0	0	0	8314
Regionalt Mellanöstern	0	0	0	4040	5750	9790
Summa Mellanöstern	33832	50698	21043	51612	6615	163800
Totalt MENA-regionen	40481	49634	21043	53382	9924	174464

Källa: Sida 2000 Statistical report, sid 34-36

Table 32. Regional Distribution of ODA by DAC Donors^a

Net Disbursements	\$ million, two year averages									
	Sub-Saharan Africa		South and Central Asia		Other Asia and Oceania		Middle East and North Africa		Latin America and Caribbean	
	1988-89	1998-99	1988-89	1998-99	1988-89	1998-99	1988-89	1998-99	1988-89	1998-99
Australia	102	84	136	92	547	580	16	20	10	16
Austria	61	86	17	31	47	88	33	10	10	35
Belgium	336	273	37	24	41	42	16	42	36	75
Canada	589	369	344	168	177	145	117	53	216	177
Denmark	368	571	142	193	49	116	36	82	34	129
Finland	270	106	81	37	38	42	39	22	38	27
France	2 577	1 724	316	137	928	1 002	446	852	195	237
Germany	1 361	1 280	556	498	404	760	514	424	477	556
Greece	..	8	..	8	..	1	..	11	..	9
Ireland	20	100	2	7	1	5	1	5	1	9
Italy	1 534	643	283	180	213	100	224	93	390	152
Japan	1 416	1 305	1 487	2 852	3 062	5 202	365	568	524	870
Luxembourg	..	37	..	7	..	9	..	8	..	20
Netherlands	659	732	295	260	278	149	88	141	312	406
New Zealand	3	9	2	8	58	85	0	1	1	4
Norway	389	466	136	145	44	80	16	98	59	108
Portugal	73	155	0	2	0	35	0	3	0	4
Spain	84	233	26	42	20	76	19	129	110	348
Sweden	618	475	254	146	134	119	42	75	107	157
Switzerland	197	251	79	134	52	52	20	43	63	96
United Kingdom	898	1 017	403	485	175	209	73	105	135	342
United States	969	1 418	764	813	406	640	2 302	1 212	1 145	816
TOTAL DAC	12 525	11 343	5 381	6 209	6 676	9 634	4 368	3 997	3 063	4 593
<i>of which:</i>										
EU Members	8 859	7 440	2 412	2 058	2 329	2 754	1 531	2 002	1 045	2 505

a) Including imputed multilateral flows, i.e. making allowance for contributions through multilateral organisations, calculated using the geographical distribution of multilateral disbursements for the year of reference. Excluding Europe and unspecified.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE
105 25 Stockholm, Sweden
Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64
Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91 586 2120 2