

Utrikesdepartementet

Strategi för Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika 2021–2025

1. Inriktning

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utvecklingssamarbetet ska ta sin utgångspunkt i principerna om bistånds- och utvecklingseffektivitet liksom i Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris. Arbetet ska genomsyras av Sveriges feministiska utrikespolitik.

Strategin ska gälla under perioden 2021–2025 och omfattar sammanlagt 2,425 miljarder kronor, varav i genomsnitt 80 miljoner kronor per år för bilateralt bistånd till Jemen.

Strategin styr användningen av medel som anslås under anslagspost 17 i regleringsbrev avseende Sida för respektive budgetår.

Verksamheten ska bidra till följande mål:

Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer samt jämställdhet

- Stärkt kapacitet hos institutioner, civilsamhälle och media i syfte att främja demokratisk utveckling, samt ökad respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.
- Ett mer jämställt samhälle med fokus på kvinnors och flickors egenmakt, deltagande och inflytande.

Inkluderande hållbar ekonomisk utveckling och regional handel

- Vidareutvecklad och fördjupad regional ekonomisk integration.
- Ökad tillgång till produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor, med beaktande av kvinnors och ungas situation på arbetsmarknaden.

Miljö- och klimatomässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser

- Stärkt motståndskraft mot klimatförändringar, begränsad klimatpåverkan samt en miljömässigt hållbar utveckling.
- Hållbar förvaltning och hållbart nyttjande av gränsöverskridande naturresurser, och skydd och restaurering av biologisk mångfald.

Fredliga och inkluderande samhällen

- Stärkt kapacitet och processer för att förebygga, hantera och lösa konflikter på fredlig väg, med beaktande av kvinnors deltagande.

Fredlig utveckling i Jemen

- Förbättrade förutsättningar för en fredlig utveckling, med inkluderande dialog på olika nivåer.
- Stärkt respekt för de mänskliga rättigheterna.
- Ökad kapacitet att tillhandahålla grundläggande samhällstjänster och främja hållbar utveckling.

2. Regional kontext

Det regionala utvecklingsarbetet med Mellanöstern och Nordafrika (MENA) bedrivs i en kontext präglad av svag demokratisering, ett rättsväsende som brister i oberoende, bristande respekt för de mänskliga rättigheterna, socioekonomisk ojämlikhet och återkommande uttryck för folkligt missnöje. Avståndet mellan politiska ledare och befolkningen är ofta stort, och delaktigheten i det politiska livet begränsad. Kvinnor och flickor

utsätts för strukturell diskriminering, och i flertalet länder råder stor brist på jämställdhet. I flera länder råder konflikt- eller postkonfliktsituation.

Klimat- och miljöutmaningarna är omfattande, vilket också bidrar till ökade konfliktrisker. Det handlar exempelvis om vattenbrist, dramatisk temperaturökning, förlorad biologisk mångfald, otrygg livsmedelsförsörjning och degraderade ekosystem. Regionens långvariga vattenbrist har förvärrats ytterligare av effekterna av klimatförändringar, befolkningstillväxt och svaga förvaltningsstrukturer. Beroendet av fossil energi är starkt. Samtidigt är potentialen för omställning till förnybara alternativ såsom solenergi god.

Regionala spänningar och geopolitiska intressen påverkar både regionens pågående konflikter och förutsättningar för hållbar utveckling. Spridning av våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet är faktorer som ytterligare påverkar situationen.

Den ekonomiska tillväxten i regionen är otillräcklig, och den ekonomiska integrationen svag. Andelen kvinnor i arbetslivet är mycket låg, och ungdomsarbetslösheten en av de högsta i världen. Under senare år har andelen människor som lever i extrem fattigdom ökat kraftigt. Jemen står för en allt större andel av de extremt fattiga i regionen. Situationen i delar av MENA-regionen har gett upphov till världens största flykting- och migrationsströmmar.

Grundorsaker till både konflikter och fattigdom i regionen är således flera och inbördes sammanlänkade.

Covid-19-pandemin väntas påverka regionen ekonomiskt, socialt och miljömässigt, samt vad gäller respekt för de mänskliga rättigheterna under lång tid framöver. Kvinnor och flickor är särskilt påverkade, bland annat har könsrelaterat våld och sexuella övergrepp ökat på grund av pandemin. Även migranter, flyktingar och internflyktingar är ofta särskilt utsatta i den svåra situation som pandemin medför.

Regionala samarbetsorganisationer i Mellanöstern och Nordafrika är politiskt svaga, den regionala integrationen bristfällig och det regionala samarbetet överlag begränsat. En starkare regional samverkan motiveras därför av såväl politiska, ekonomiska som miljömässiga skäl, och skulle öka möjligheter att bemöta och hantera de fattigdoms- och utvecklingshinder som präglar många av länderna. Ökad regional dialog kan bidra till utbyte av erfarenheter

i olika landkontexter för stärkt demokratisk utveckling, stärkt respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer och för ökad jämställdhet. Regional samverkan krävs både för att förebygga, hantera och lösa konflikter, inklusive i Jemen, och för att minska fattigdom och främja en inkluderande hållbar utveckling.

Jemen präglas av en pågående utdragen väpnad konflikt. FN-ledda ansträngningar fortsätter för att nå en förhandlad politisk lösning. Situationen för befolkningen är akut i stora delar av landet, och utgör enligt FN världens mest allvarliga humanitära kris. Tillgången till sjuk- och hälsovård, livsmedel, vatten och sanitet, och livsviktiga förnödenheter är kraftigt begränsad för stora delar av befolkningen. Den humanitära krisen förvärras genom att landet också präglas av djupgående politisk, ekonomisk och social ojämlikhet, svaga institutioner och brist på demokrati. Dessa strukturella problem har förvärrats av konflikten. Långsiktiga insatser för fattigdomsminskning, för tryggad livsmedelsförsörjning och för att bidra till förutsättningar för en hållbar fred är därför nödvändiga. Marginaliserade grupper, etniska och religiösa minoriteter och internflyktingar är särskilt utsatta. Situationen för mänskliga rättigheter är mycket allvarlig. Kvinnor och flickors åtnjutande av de mänskliga rättigheterna är begränsat och de drabbas på särskilda sätt av konflikten.

3. Verksamhet

Sida ska genomföra, följa upp och redovisa verksamheten i linje med vad som föreskrivs i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053). I riktlinjerna framgår bland annat att verksamheten aktivt ska styras mot målen samt att faktiska resultat följs upp utifrån målen. Den årliga strategirapporten ska vara övergripande och bland annat innehålla en redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. Resultatinformation ska användas för beslutsfattande, lärande, ansvarsutkrävande och för att säkerställa transparens gentemot allmänheten. Uppföljningen ska ge tillförlitlig och användbar information om resultat på såväl kortare som längre sikt genom både kvalitativ och kvantitativ information, där så är möjligt. Resultatuppföljning ska i första hand svara på frågan om verksamheten gjort skillnad, hur och för vem. Uppföljningen ska med utgångspunkt i de förutsättningar som finns svara på i vilken omfattning utvecklingssamarbetet gjort skillnad.

Utvecklingssamarbetet bidrar till hållbar utveckling utifrån Agenda 2030, åtagandena om utvecklingsfinansiering från Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris. Verksamhetens bidrag är särskilt relevant för följande mål i Agenda 2030: Ingen fattigdom (mål 1), ingen hunger (mål 2), jämställdhet (mål 5), rent vatten och sanitet för alla (mål 6), hållbar energi (mål 7), anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt (mål 8), hållbar industri, innovationer och infrastruktur (mål 9), hållbar konsumtion och produktion (mål 12), klimat (mål 13), hav (mål 14), ekosystem och biologisk mångfald (mål 15), fredliga och inkluderande samhällen (mål 16) och genomförande och globalt partnerskap (mål 17). I strategirapporteringen till regeringen ska referenser till hur verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030 i relation till strategins prioriteringar också ingå. I sin helhet ska det svenska utvecklingssamarbetet bidra till att minska fattigdomen i Mellanöstern och Nordafrika, till bättre förutsättningar för en demokratisk utveckling, och till respekt för de mänskliga rättigheterna samt ökad jämställdhet.

Utvecklingssamarbetet inom ramen för denna strategi fokuserar på regional eller sub-regional verksamhet som kan genomföras i de tolv länder i regionen som enligt OECD:s biståndskommitté DAC kan vara mottagare av bistånd¹. Regionala insatser för att hantera gränsöverskridande utmaningar kan också röra angränsande länder som påverkar strategins genomförande.

Den regionala ansatsen kan vidare innebära att liknande verksamhet bedrivs parallellt i flera länder, och att ett regionalt mervärde skapas genom utbyten för inspiration och lärande. Det innebär att viss verksamhet också kan bedrivas som rör utmaningar som är gemensamma för många av regionens länder utan att nödvändigtvis vara gränsöverskridande.

Transparens och ansvarsutkrävande är en central del av genomförandet, och ska genomsyra verksamheten. Vikten av kvinnors meningsfulla deltagande ska också präglade genomförandet. Internflyktingar, flyktingar och migranter kan vara särskilt sårbara och ska inkluderas i arbetet. Dessutom ska ungas deltagande, i synnerhet unga kvinnors, liksom det civila samhällets roll och vikten av fri och oberoende media lyftas fram.

Sveriges utvecklingssamarbete ska vara relevant och effektivt. Det svenska utvecklingssamarbetet ska vidare bidra till att lägga grund för bredare och

¹ Algeriet, Egypten, Iran, Irak, Jemen, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Palestina, Syrien och Tunisien

mer självbärande relationer mellan Sverige och länderna i regionen. Att stimulera andra finansiella resurser bör utforskas. Samarbetet med den svenska resursbasen bör också fortsatt vidareutvecklas.

Synergier med Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika och med Folke Bernadotteakademin (FBA) ska eftersträvas. Därutöver kan andra svenska myndigheter spela en viktig roll, inklusive med erfarenheter från mellanstatligt regionalt samarbete.

Verksamheten på området **demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer** ska fokusera på det civila samhällets, medias och medborgarnas möjlighet utkräva ansvar; detta perspektiv ska även genomsyra arbetet med offentliga institutioner. Kvinnors meningsfulla deltagande är av särskild vikt. På detta område kan möjligheter med digitalisering tas tillvara. Potentialen i unga människors engagemang ska också beaktas. Regionala insatser kan drivas genom så väl lokala som regionala och internationella organisationer. Demokratiska politiska partiers roll att fånga upp engagemang och rörelse för demokrati, stärka demokratiska institutioner och utöva ansvarsutkrävande kan utgöra viktiga bidrag.

Kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga rättigheterna är centralt. Stöd till regionens kvinnorrättsorganisationer, nätverk och plattformar är en viktig del för att stärka kvinnor och flickors roll i samhället samt motarbeta diskriminering. Stärkt kapacitet för att arbeta med **jämställdhetsfrågor** i olika typer av regionala institutioner är prioriterat, inklusive genom ökad digitalisering, jämställdhetsanalys, politiskt deltagande och köns- och åldersuppdelad statistik.

Behovet av ekonomisk diversifiering är stort i regionen, och en **inkluderande och hållbar ekonomisk utveckling** ska främjas, vilket kan innefatta en cirkulär ekonomi som förbättrar miljön, begränsar klimatpåverkan och skapar gröna jobb. Förenklade handelsprocedurer, minskad korruption och ökad digitalisering kan bidra till ekonomisk integration och tillväxt. Sverige ska verka för stärkta förutsättningar för fri och rättvis handel med ökad tillgång till inhemska, regionala och globala marknader. Partnerskap med näringslivet utgör en viktig del av verksamheten, liksom möjligheten att använda garantier för att mobilisera investeringskapital och främja innovation. En inkluderande ekonomisk

utveckling ska främjas med bättre förutsättningar för företagande, **produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor**, och kan innefatta social dialog mellan arbetsmarknadens parter. Verksamheten ska bidra till ökad ekonomisk egenmakt för kvinnor, unga och marginaliserade grupper inklusive flyktingar och migranter.

Verksamheten ska bidra till att stärka kapacitet att hantera **miljö- och klimatförändringar**, inom såväl regionala institutioner som inom civilsamhällets nätverk och plattformar. Samtidigt ska verksamheten bidra till minskad klimatpåverkan, bland annat genom att främja förnybar energi, innovation, nya tekniska lösningar och samverkan med näringslivet. Genomförandet av strategin ska vidare bidra till skydd och restaurering av **biologisk mångfald** och dess ekosystemtjänster, och **hållbar förvaltning och nyttjande av naturresurser**, inklusive färskvatten, gränsöverskridande vattenresurser och havsmiljön. Möjlighet att skapa dialog och samarbete kring hållbart nyttjande och förvaltning av delade naturresurser för att främja bredare och långsiktigt samarbete mellan länderna i regionen, är särskilt relevant. Även på energiområdet finns skäl att stärka regionala samarbeten.

Stöd till regionala och subregionala mellanstatliga institutioner så väl som till civilsamhällesaktörer ska bidra till **fredliga och inkluderande samhällen**. Agendan för kvinnor, fred och säkerhet och agendan för unga, fred och säkerhet ska ge vägledning i genomförandet. Verksamhet för fredliga och inkluderande samhällen bidrar även till fattigdomsminskning. Förutsättningar för inkluderande dialog och deltagande, respekt för rättsstatens principer och minskad olovlig spridning av små och lätta vapen är viktiga aspekter för konfliktförebyggande och fredsbyggande. I detta sammanhang kan även frågor som rör våldsbejakande extremism beaktas.

För den bilaterala verksamheten i **Jemen** är det särskilt viktigt att tillämpa en integrerad ansats, som länkar det långsiktiga utvecklingssamarbetet till humanitärt stöd och fredsbyggande. Verksamheten ska bidra till inkluderande processer med kvinnors meningsfulla deltagande, inte minst som stöd för FN:s fredssträngningar. Stöd ska riktas till att förbättra situationen för marginaliserade grupper och minoriteter och deras möjligheter till meningsfullt deltagande i samhällsutvecklingen. Verksamheten ska bidra till att öka människors möjligheter att försörja sig, inklusive genom tryggad livsmedelsförsörjning och stärkt motståndskraft. Kvinnor har särskilt drabbats av konflikten, och deras situation och möjligheter till deltagande ska uppmärksammas, liksom situationen för

flickor och pojkar samt för unga människor. Verksamhet till stöd för civilsamhällesaktörer ska också prioriteras. Då kontexten präglas av stor osäkerhet och betydande risker och utmaningar för genomförande och uppföljning av verksamheten, är en konfliktkänslig och flexibel ansats nödvändig.

Utöver det bilaterala stödet, kan Jemen ingå i regionala samarbeten inom denna strategi när så är lämpligt enligt ovan.

Vid stöd till inkluderande dialog inom ramen för fredsprocesser, både regionalt och i Jemen, är det angeläget med flexibilitet, och Sida ska ha beredskap att genomföra särskilt strategiska, små, riktade och snabba insatser vid behov. För dessa områden är regelbundet samråd och dialog mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) och Sida av särskild vikt.

Sverige är en av få biståndsgivare som arbetar med en regional ansats i Mellanöstern och Nordafrika. Sverige ska verka för en sammanhållen och effektiv givarsamordning i regionen där så är möjligt. Samarbete med EU ska särskilt eftersträvas, inte minst i relation till EU:s södra grannskapspolitik samt i Jemen, inklusive med gemensam programmering om möjligt. Samverkan ska eftersträvas med Unionen för Medelhavet i frågor av gemensamt intresse, och kan även sökas med Anna Lindh-stiftelsen.

Stöd via multilaterala organisationer ska vara förenligt med svenska prioriteringar och förhållningssätt i samarbetet med de multilaterala organisationerna. Ökad samverkan mellan FN-systemets aktörer, i linje med pågående FN-reform, bör uppmuntras. Synergier och komplementaritet i samarbete med multilaterala systemet inklusive utvecklings- och investeringsbanker och FN-systemet ska eftersträvas.

En helhetssyn på det samlade svenska stödet till regionen ska säkerställas. Kopplingarna mellan långsiktigt utvecklingssamarbete, humanitärt bistånd och fredsbyggande ska tillvaratas. Synergier ska sökas mellan strategins olika områden, liksom med verksamhet inom ramen för andra relevanta strategier för det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. Verksamheten ska på sikt bidra till ett minskat beroende av humanitärt bistånd.