

# **REFORMER FÖR POLITISKA FRI- OCH RÄTTIGHETER I MENA-REGIONEN**

**– en rapport efter rundfråga till utlandsmyndigheterna**



## FÖRORD

Mänskliga rättigheter och demokrati betonas särskilt i Sveriges politik för Mellanöstern och Nordafrika (MENA). Detta kommer bl.a. till uttryck i Sveriges aktiva engagemang i Barcelonaprocessen och i den svenska strategi för regionalt utvecklingssamarbete med MENA-regionen som antogs 2006. En positiv utveckling för de mänskliga rättigheterna och reformer i demokratisk riktning är viktiga i sig och dessutom avgörande för att uppnå uthållig säkerhet och fred i regionen. Under senare år har omvärlden kunnat konstatera att vissa sådana reformer genomförts. Men dessa har inte med säkerhet medfört någon verklig eller varaktig förändring av situationen för de mänskliga rättigheterna. Även bakslag i utvecklingen har förekommit.

Sveriges engagemang ger anledning att granska de senaste årens utveckling i MENA-regionen inom områdena mänskliga rättigheter och demokrati. Ett projekt har därför genomförts i samarbete mellan Analysfunktionen (ANA) och Mellanöstern- och Nordafrikaenheten (MENA) på UD. Det har resulterat i följande rapport som har sammanställts som ett bidrag till fortsatt analys och policyformulering inom UD. Förhoppningen är att texten kan stimulera till vidare diskussion inom departement och myndigheter.

Rapporten har begränsats till området politiska fri- och rättigheter och behandlar de senaste årens utveckling fram till och med juli 2006 samt förutsättningarna för reformer under de närmaste åren. Texten bygger på rapportering från svenska utlandsmyndigheter i regionen efter en rundfråga från UD och på UNDP:s Arab Human Development Reports samt till viss del på material från internationella tankesmedjor. Projektet har utförts av Amelie Lind som också är huvudförfattare till texten. Per Saland har fungerat som projektledare och en referensgrupp med representanter för närmast berörda enheter på UD och representationen i Bryssel har bistått i projektet.

De uppgifter och ståndpunkter som presenteras i rapporten återspeglar inte nödvändigtvis en officiell svensk syn.

Peter Tejler

Chef för  
Mellanöstern- och Nordafrikaenheten  
Utrikesdepartementet

Ulla Gudmundson

Chef för  
Analysfunktionen  
Utrikesdepartementet



## REFORMER FÖR POLITISKA FRI- OCH RÄTTIGHETER I MENA-REGIONEN – NÅGRA PRELIMINÄRA SLUTSATSER SAMMANSTÄLLDA EFTER RUNDFRÅGA TILL UTLANDSMYNDIGHETERNA

### SAMMANFATTNING

Rapporten har sammanställts som ett bidrag till fortsatt analys och policyformulering i UD inom området politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen. Texten bygger på rapportering från svenska utlandsmyndigheter i regionen efter en rundfråga från UD och på UNDP:s Arab Human Development Reports samt till viss del på material från internationella tankesmedjor. Rapporten har begränsats till att behandla de senaste årens utveckling.

Från stora delar av regionen rapporterar man att förutsättningar för fria media och öppen samhällsdebatt har förbättrats under senare år. Men den generella utvecklingen anses i övrigt snarast ha varit negativ, framförallt på grund av att regimerna undvikit att förverkliga tidigare aviserade eller påbörjade reformer. Utlandsmyndigheterna betvivlar att det finns förutsättningar för någon omfattande positiv utveckling under de närmaste åren. Flera befarar snarare en negativ utveckling. Den mest troliga förändringen i positiv riktning är olika former av reformering av valsystemen.

Rapporterna identifierar interna initiativ eller förhållanden som den främsta orsaken till förändringar i både positiv och negativ riktning. Regimernas<sup>1</sup> rädsla för förlorad legitimitet har medfört intresse för reform. Men oro för instabilitet i samhällsstrukturen - framförallt efter islamisters politiska framgångar - liksom en ökad rädsla för våld och terrorism har verkat hämmande. Den internationella kampen mot terrorism har dessutom erbjudit regimerna en möjlighet att återropa ökad terrorism som argument mot reformer. Medvetenhet och respekt för regimernas oro är en förutsättning för ett verkningsfullt främjande av politiska fri- och rättigheter.

Civilsamhället i MENA-regionen är svagt och kontrolleras ofta av regimerna. Förutsättningarna för omvärlden är därför dåliga för att i närtid påverka utvecklingen för politiska fri- och rättigheter i positiv riktning enbart genom bidrag till civilsamhället. Bidragen bör kombineras med andra former av MR-främjande. Det breda folkliga stödet i MENA-regionen innehas varken av det sekulära civilsamhället eller av sekulära, liberala partier utan av muslimska grupper. Genom att dessutom vara mer välorganiserade än några andra utgör dessa en kraft som externa främjare måste beakta. Försök till dialog med moderata och reformvänliga grupper kan medföra en möjlighet att intressera dem för demokrati och för att ta avstånd från våld. Isolering verkar troligen kontraproduktivt.

Externa förhållanden och aktörer tycks framförallt ha haft en negativ inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. Regimerna har undvikit att genomföra reformer med hänvisning till den ökande regionala oron och risken för försämrad nationell säkerhet. Isoleringspolitik och sanktioner mot delar av regionen har samtidigt försämrat

---

<sup>1</sup> ”Regim” skall i detta material inte uppfattas som ett värdeomdöme.

förutsättningarna att främja reformer. Uppfattningen i regionen att framförallt USA men också Europa agerar med dubbelmoral har förstärkt misstron mot deras intentioner. Externt politisk tryck för reform riskerar därmed att tolkas som ett led i en dold agenda för regimskifte.

Men utlandsmyndigheterna rapporterar att främjande av politiska fri- och rättigheter genom incitament med långsiktiga perspektiv har goda förutsättningar att påverka regimerna. Det gäller särskilt incitament från EU. Regimer med legitimitetsproblem är troligen mottagliga för krav på förändring om kraven kombineras med förbättrade förutsättningar för handel och andra former av samarbete. Samtidigt har flera av de reformer som regimerna genomfört under senare år egentligen inte inneburit någon verklig förändring. Därför bör man inte bara koppla krav på varaktiga resultat till EU:s incitament för reform utan dessutom följa upp reformer, eller brister på verkliga reformer, med positiva respektive negativa åtgärder.

Initiativ till politisk dialog, präglad av ömsesidig respekt, bör komplettera konkret samarbete. Medborgerliga rättigheter som god samhällsstyrning, kvinnans rättigheter och barnets rättigheter kan i en sådan dialog visa sig lättare att föra på tal än de politiska fri- och rättigheterna. Samförstånd inom mindre politiskt känsliga områden kan förbättra förutsättningarna för främjande av andra mänskliga rättigheter.

\* \* \*

## 1 INLEDNING

I Sveriges Mellanösternpolitik betonas särskilt främjande av mänskliga rättigheter och demokrati. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i ett aktivt engagemang i Barcelonaprocessen och i en år 2006 antagen svensk strategi för regionalt utvecklingssamarbete med hela MENA-regionen (MENA-strategin). Strategin kompletterar existerande strategier för Västbanken och Gaza respektive Irak. Sveriges engagemang motiverar granskning av de senaste årens utveckling i regionen inom områdena mänskliga rättigheter och demokrati. En sådan kan bidra till fortsatt analys och policyformulering inom UD. Följande rapport har sammanställts som ett bidrag till detta arbete.

Enigheten är stor om att reformer i demokratisk riktning är avgörande för att uppnå uthållig säkerhet och fred i MENA-regionen. Respekt för de mänskliga rättigheterna bidrar till och är i stor utsträckning en förutsättning för en sådan demokratisering. Flera av ländernas konstitutioner garanterar vissa grundläggande rättigheter, men de begränsas samtidigt av rättsliga regleringar och av sociala eller politiska strukturer. Motiveringen till detta är ofta behovet av att upprätthålla nationell säkerhet och enighet. Under senare år har vissa reformer noterats i regionen men de har inte säkert inneburit någon verklig eller varaktig förändring.

Målet med denna rapport är inte att leverera ett stort upplagt förslag till åtgärder för demokratisering av MENA-regionen. Istället är syftet att samla policyrelevant kunskap inom det avgränsade området politiska fri- och rättigheter, definierat som åsikts- och yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet, allmän rösträtt och fria och återkommande val. Dessa utgör betydelsefulla men inte tillräckliga förutsättningar för demokrati. Förändringar av kvinnans ställning i samhället liksom ökad tillgång till utbildning spelar t.ex. viktiga roller i utvecklingen mot demokrati, men de har inte behandlats specifikt i denna rapport. Däremot ingår kvinnors politiska rättigheter som en del i rapportens allmänna diskussion om denna typ av rättigheter.

Texten bygger på rapportering från svenska utlandsmyndigheter i regionen efter en rundfråga från UD och på analyser från Arab Human Development Reports (AHDR) samt till viss del på

material från internationella tankesmedjor. Redogörelser för de senaste årens utveckling och vad som troligen orsakat eller bidragit till den har sammanställts. Dessutom presenteras utlandsmyndigheternas bedömning av vilka reformer som är realistiskt genomförbara under de närmaste åren liksom en diskussion om hur Sverige bör verka för att stärka förutsättningarna för en sådan positiv utveckling. Svaren på rundfrågan har varit olika utförliga och materialet medger därför inte mer djupgående analyser eller slutsatser med anspråk på allmängiltighet. Det utgör ändå ett relevant underlag för intern diskussion.

Möjligheten att åtnjuta politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen varierar markant mellan länderna. Vissa har ett mycket begränsat utrymme för politiska fri- och rättigheter, medan andra har formaliserat och börjat respektera många av dem. Men rapporten syftar inte till att diskutera den absoluta nivån på åtnjutna politiska fri- och rättigheter utan *förändringarna* av läget. Den presenterar en sammanfattning av utlandsmyndigheternas information och utgör inte någon exakt återgivning av förhållandena i varje land. Enskilda länders utveckling tas upp i deras egenskap av belysande exempel. Få systematiska skillnader i utveckling och förutsättningar för reformer mellan olika områden har kunnat utläsas i materialet. Operationaliserat demokratifrämjande kräver dock hänsyn till länders skilda förutsättningar.

Projektet har begränsats till att gälla de senaste årens utveckling fram till och med juli 2006. Rapporten är disponerad så att de senaste årens utveckling presenteras i kapitel 2, följt av utlandsmyndigheternas bedömning av vilka reformer som länderna i närtid kan komma att genomföra i kapitel 3. I kapitel 4 diskuteras vilka interna respektive externa faktorer som kan ha utlöst förändringen. Kapitel 5 presenterar förslag till hur externa aktörer kan stödja förutsättningarna för en positiv utveckling. Detta kapitel är uppdelat i avsnitten "Förändrade strukturer" och "Kanaler för folkviljan". I båda avsnitten diskuteras både kortsiktiga och långsiktiga perspektiv.

## **2 FÖRÄNDRINGAR FÖR POLITISKA FRI- OCH RÄTTIGHETER**

### ***2.1 POSITIVA***

Utlandsmyndigheterna rapporterar att i flera länder i regionen har regimerna utformat en politisk agenda för reform. Men viljan till genomförande varierar, och bara enstaka verkliga reformer har genomförts. Nya vallagar eller införande av val rapporteras från hela MENA-regionen. I delar av Nordafrika och GCC-länderna har man också genomfört vissa förändringar i strukturen för den exekutiva makten. Detta har medfört större transparens och bättre möjlighet till ansvarsutkrävning. Men den tydligaste både positiva och reella utvecklingen under de senaste åren gäller förutsättningarna för fria media i GCC-länderna och i de nordafrikanska länderna utom Libyen. Enligt utlandsmyndigheterna har media i dessa områden fått en friare ställning genom ny lagstiftning eller mildrade restriktioner. En ökad tillgång till satellitkanaler har också medfört ett ökat och mer varierat utbud av information. Självcensuren har minskat, och i takt med ett tilltagande självförtroende hos journalisterna har man berett utrymme för samhällskritisk diskussion i en utsträckning som tidigare inte var möjlig.

### ***2.2 NEGATIVA***

Samtidigt som en viss positiv utveckling har skett tyder utlandsmyndigheternas rapporter på att utvecklingen för politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen under de senaste åren på många sätt har varit negativ. En stor del av det som utifrån har uppfattats som en positiv utveckling har aldrig tillåtits ha någon reell inverkan på maktstrukturerna. Vissa länder, t.ex. Jordanien och Irak, anses ha drivit igenom rena försämringar för redan existerande fri- och rättigheter. Båda länderna har upplevt minskad mötesfrihet och Jordanien dessutom inskränkningar i vallagar, yttrandefrihet och pressfrihet. Enligt utlandsmyndigheterna består den vanligaste negativa utvecklingen i regionen i att regimen avstår från att förverkliga

tidigare aviserade eller påbörjade reforminitiativ. Om Marocko, de palestinska områdena och flera av Iraks grannländer rapporteras att regimerna saktar ner genomförandet av redan aviserade reformer – temporärt eller varaktigt. Tunisien och Marocko upplever också ständiga förseningar i förarbetet inför aviserade reformbeslut. GCC-länderna, Irak och de palestinska områdena är präglade av en medveten och uttalad långsamhet i och försiktighet inför utformandet av nya reformer. Både Egypten och Jordanien karaktäriseras av att ett flertal redan genomförda reformer visat sig vara enbart kosmetiska.

### **3 REALISTISKT GENOMFÖRBARA REFORMER UNDER DE NÄRMASTE ÅREN**

Utlandsmyndigheterna betvivlar att det finns förutsättningar för någon omfattande positiv utveckling för de politiska fri- och rättigheterna under de närmaste åren. Detta överensstämmer med rapporter från flera tankesmedjor. Inbromsningar och förseningar kan väntas fortsätta. Från Egypten rapporterar man en risk för att läget för redan existerande fri- och rättigheter kommer att försämrats med nedskuren mötesfrihet och förändrade vallagar. Orsaken är en ökad rädsla för islamisternas framgångar. I Irak kan konstitutionen komma att ändras till nackdel för de politiska fri- och rättigheterna när man eventuellt vidtar åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för nationell säkerhet. I GCC-länderna finns vissa förutsättningar för en positiv utveckling. Men denna kommer i så fall att präglas av en kraftig återhållsamhet och knappast medföra några markanta förändringar ens för de egna medborgarna. GCC-länderna, men även andra länder i regionen, hyser stora grupper gästarbetare från Asien, Afrika eller från fattigare grannländer. Dessa saknar i allmänhet helt politiska fri- och rättigheter. Generalkonsulatet i Jerusalem har uttalat något som tycks gälla på många håll i regionen:

- Frågan är inte vilka reformer som kan genomföras inom den närmaste framtiden utan snarare hur man kan rädda det som räddas kan.

Samtidigt skulle vissa av de senaste årens regiminitierade bakslag kunna tolkas som regimernas svar på en utveckling de upplever sig sakna kontroll över - befolkningens ökande anspråk på politiska friheter. Den mer utbredda samhällskritiken i media kan t.ex. vara ett uttryck för en trend mot ökad medvetenhet och intresse för samhällsdebatt hos allmänheten. De reformer till förmån för politiska fri- och rättigheter som rapporteras vara realistiskt genomförbara inom de närmaste åren gäller framförallt förbättrade valsystem. Det handlar om förändringar i vallagar, genomförande av val och kvinnligt deltagande på både nationell och kommunal nivå. Dessutom gäller det förändringar i strukturen för den exekutiva makten till förmån för ökad transparens samt till viss del till ökad pressfrihet.

### **4 UTLÖSANDE FAKTORER FÖR FÖRÄNDRING**

Utlandsmyndigheternas rapporter tyder på att interna initiativ eller förhållanden är vanligare än externa som utlösande faktorer för såväl positiv som negativ förändring. De externa faktorer som utlandsmyndigheterna tar upp, inklusive de regionala konflikterna, anses framförallt ha haft en negativ inverkan på utvecklingen. I flera länder i regionen uppfattas extern påverkan från det man betecknar som "Väst" (framförallt USA och Europa) som något misstänkt per se.

#### **4.1 INTERNA FAKTORER**

##### **1. Regimen**

Den främsta orsaken till både positiva och negativa förändringar för politiska fri- och rättigheter har enligt utlandsmyndigheterna varit initiativ från regimerna som inte omedelbart orsakats av vare sig externt eller uttalat inrikespolitiskt tryck. En vilja till reformer från regimens sida, utlöst av behovet av att stärka haltande legitimitet, är i hela regionen den vanligaste förklaringen till positiv utveckling. Enligt AHDR har legitimitetsproblem tidigare

lett till att regimerna sökt associera sig med tradition (stam/religion), revolution (nationalism/frigörelse) eller patriarkala mönster (visdom/familjeöverhuvud). Men i och med att legitimitetskriserna fördjupades då regimerna inte lyckades lösa uppkomna samhällsproblem tvingades de söka andra legitimitetsskapande vägar. De satsade istället på åtgärder som de skulle kunna framställa som framsteg, t.ex. åtgärder för modernisering och ekonomisk utveckling.

Rapporterna visar dock på en tydlig trend mot att regimerna nu hindrar eller bromsar tidigare annonserade reformer. Den åtminstone till synes positiva utvecklingen har därmed avbrutits eller saktats in. Orsaken till detta är framförallt att regimerna önskar bevara stabilitet i samhällsstrukturen och samtidigt försäkra sig om sin egen överlevnad i ett läge där man upplever en förändring i den internpolitiska maktbalansen. Från Tunisien, Egypten och Förenade arabemiraten (FAE) rapporteras särskilt att regimens rädsla för islamistiska gruppers framsteg haft en negativ inverkan på utvecklingen. Enligt AHDR använder vissa regimer en politisk retorik som går ut på att reella alternativ till regimen och den existerande strukturen helt saknas och att kaos eller tyranni skulle uppstå om man förändrade systemet. Som ett led i detta motverkar regimerna alla alternativa politiska krafter, vilket försvårar möjligheten att överhuvudtaget nå ut med ett politiskt budskap. Den exekutiva makten används godtyckligt för att kontrollera både motståndare och vänner.

Enligt vissa tankesmedjor påverkar regimernas negativa inställning till islamister dessutom islamisternas inre maktkamp, eftersom den försvagar reformvännerna i rörelserna. AHDR framhåller samtidigt att flera regimer i regionen söker stärka sin legitimitet genom att hävda sin närhet till islam och därigenom trygga sin position gentemot det upplevda hotet från islamistiska grupper. Detta gäller t ex Syrien. Men om Syrien rapporteras också att regimen flirtar med de islamistiska rörelserna för att locka dem till samförstånd. Från Iran rapporteras att regimen stöttar islamistiska grupper så länge de inte motsätter sig regimens politiska doktriner eller agerande.

Enligt utlandsmyndigheterna är regimerna överlag positiva till reform, men bara på deras egna villkor. Reformerna är initierade, utformade och implementerade uppifrån för att säkra en fullständig kontroll. Regimerna genomför dem långsamt för att när som helst kunna bromsa dem om de upplevs som hotfulla. Att reformerna de senaste åren har saktats ner kan också tyda på att många reformer aldrig varit menade att drivas igenom så länge de utgör en riskfaktor för regimen. De skulle i sådana fall kunna betecknas som kosmetiska.

## **2. Nationell säkerhet**

Enligt både AHDR och utlandsmyndigheterna har nationell säkerhet som första prioritet varit en viktig utlösande faktor för förändringar eller orsak till brist på förändringar för politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen. Kamp mot terrorism har på många håll verkat negativt eller inbromsande när säkerhet har ställts före frihet. Rädslan för minskad nationell säkerhet har tilltagit inte bara efter inhemska terroråd utan också på grund av oron för att utvecklingen i Irak ska spridas i regionen. Dessutom har den internationella kampen, och särskilt USA:s ”krig”, mot terrorismen använts som ett legitimerande argument för inskränkningar eller inbromsningar i reformer för yttrande-, åsikts- och mötesfrihet.

## **3. Ekonomi**

Utlandsmyndigheterna tar endast i begränsad utsträckning upp ekonomiska förhållanden som bakgrundsfaktor till förändring av situationen för politiska fri- och rättigheter. Om Tunisien och FAE rapporteras bl.a. att den välfärd som status quo representerar verkar som en hämsko på utvecklingen. Stark ekonomi har medfört att incitament till förändring saknats. AHDR påpekar att vissa länder i regionen präglas av system där staten inte utkräver skatt. Det medför

att folket inte heller kan kräva förmåner. Statlig finansiering ställer istället folket i tacksamhetsskuld, vilket ger staten möjlighet att kräva lojalitet för sina gåvor.

Vissa forskare har ifrågasatt om ekonomisk liberalisering verkligen är en så stark förklarande faktor till en positiv utveckling mot demokrati som många hävdar. Även om den troligen spelar en viktig roll när redan införd demokrati ska befästas är det inte säkert att ekonomisk utveckling i sig öppnar för demokrati. Detta skulle vara särskilt tydligt i MENA-regionen. Ekonomisk utveckling har där på vissa håll visserligen skapat en ny samhällsklass, men denna samarbetar snarare med regimen än ställer krav på liberalisering av samhället. Från t.ex. Bahrain rapporterar man att den försvagade ekonomin har haft en positiv inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. De ekonomiska problemen har medfört en vilja hos regimen till förändring av samhället för att möta de krav som följer med globalisering och folkligt missnöje över utvecklingen.

Samtidigt har man i t.ex. Egypten tidigare framhållit den höga arbetslösheten som förevändning för att undvika politiska reformer. Man har hänvisat till att sådana måste föregås av ekonomiska reformer. Även om Jordanien rapporteras att regimen kan använda den ekonomiska krisen som argument mot reformer som skulle kunna äventyra den politiska och ekonomiska elitens ställning. I Iran har regimen försökt vända frustrationen över den alltmer försämrade ekonomiska situationen till ett ännu starkare förakt för ”Väst” och allt västorienterat. Förhoppningen är att därmed kunna rädda sin egen legitimitet.

#### **4. Svag administration**

En av de direkta orsakerna till försämrade förutsättningar för politiska fri- och rättigheter i Irak är att den administrativa apparaten inte fungerar, enligt rapporteringen. Men den verkar också som en hämsko för utvecklingen i t.ex. Libyen (vid sidan av den dominerande Qadhafis politik). En svag administration ger dåliga förutsättningar för att genomföra reformer. Samhället klarar inte heller att upprätthålla de reformer som genomförts när den struktur som ska implementera dem saknas.

#### **5. Folkligt missnöje och inhemsk politisk debatt**

Rapporteringen beskriver knappast alls folkligt missnöje och inhemsk politisk debatt som direkt utlösande faktorer för förändringarna de senaste åren. När de omnämns specifikt handlar det snarast om en påverkan i negativ riktning - om än indirekt. I Syrien och Iran försöker t.ex. regimerna vända det folkliga missnöjet i riktning mot ”Väst” och därmed också mot demokratiska reformer i allmänhet eftersom dessa påstås vara västorienterade. Från de palestinska områdena rapporterar man att den väpnade inrikespolitiska maktkampen har hindrat reformer för ökade friheter. På flera håll i regionen har folkliga missnöjesyttringar, t.ex. demonstrationer i Egypten, medfört massiva säkerhetsåtgärder och restriktiva åtgärder från regimen. Endast från Tunisien rapporteras att folkligt missnöje har haft en direkt inverkan i positiv riktning (minskad Internetcensur).

Men det är ingen tvekan om att det finns ett folkligt intresse för demokrati i regionen. Enligt World Value Survey vill en majoritet av den arabiska befolkningen ha demokrati. Enligt utlandsmyndigheterna är en av de främsta orsakerna till att regimerna initierar reformer just rädslan för förlust av inhemsk legitimitet och trygghet i maktinnehavet. Men detta handlar snarare om en regimernas oro efter en lång utveckling av allmänt folkligt missnöje än om missnöjet i sig som direkt utlösande faktor.

#### **6. Civilsamhället**



Utlandsmyndigheterna rapporterar liksom AHDR att civilsamhället<sup>2</sup> i hela MENA-regionen, med undantag av Marocko, Libanon och de palestinska områdena, är svagt och ofta kontrollerat av regimen. Samhället saknar strukturer som gynnar enskilda organisationer och de organisationer som finns är sällan välstrukturerade. De är dessutom ofta antingen initierade och direkt kontrollerade av regimen eller indirekt kontrollerade genom beroendeskapande regimstöd och/eller restriktioner som hindrar dem från att verka fritt. Det sekulära civilsamhället saknar dessutom ofta legitimitet och folkligt stöd och därmed den kanske viktigaste förutsättningen för att fungera som katalysator för demokratisk utveckling. Muslimska NGO:er har större folkligt stöd men angränsar ofta till sådana muslimska, däribland islamistiska, grupper som man snarare kan beteckna som trossamfund eller partirörelser och som därför inte ingår i det egentliga civilsamhället i denna rapports mening.

Ingen av utlandsmyndigheterna rapporterar att civilsamhällets engagemang har verkat som en utlösande faktor för förändring i utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. AHDR menar att det regimberoende civilsamhället är en del av den politiska krisen i MENA-regionen och därför har haft en begränsad möjlighet att motverka den. Regimerna tycks ofta ha sett en möjlighet att blidka externa bidragsgivare i att stödja utbyggnad av civilsamhället. Men samtidigt har de behållit kontrollen över de enskilda organisationerna.

## **4.2 EXTERNA FAKTORER**

### **1. Den regionala situationen**

Utlandsmyndigheternas rapportering tar upp den regionala situationen som den vanligaste externa orsaken till förändring av läget för de politiska fri- och rättigheterna i de olika länderna. GCC-länderna har t.ex. påverkat varandra i positiv riktning - om än av olika anledningar. Om Saudiarabien rapporteras att grannländerna, särskilt de övriga GCC-länderna med sin något starkare ställning för politiska fri- och rättigheter, har ett positivt inflytande på liberaliseringsprocessen i landet. I Bahrain och Qatar har istället den upplevda utsattheten i att omgärdas av större grannländer inverkat positivt på utvecklingen. Genom reformer hoppas man kunna modernisera samhället och därmed stärka den nationella sammanhållningen gentemot omvärlden.

Regional oro har haft en negativ inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter, framförallt i länderna kring Israel respektive Irak. Regimerna har undvikit reformer för politiska fri- och rättigheter och i vissa fall infört ytterligare restriktioner med hänvisning till risken för att den regionala situationen kan försämra den nationella säkerheten. Olösta konflikter i regionen kan också erbjuda viss möjlighet för regimerna att undvika fokus på inhemska problem och folkligt missnöje. Regimerna kan därför till och med ha ett intresse av att upprätthålla en viss grad av konflikt. Den regionala utvecklingen används också som ett mått på ärligheten i USA:s och Europas engagemang för regionen. Man övervakar noga ”Västs” förehavanden, och tar uppfattad dubbelmoral som en inteckning för att externt demokratifrämjande inte handlar om omsorg om MR och demokrati utan om en önskan att utvidga västlig kontroll. Den fortsatt förvärrade säkerhetssituationen i Irak har också använts som ett argument för att demokrati bara leder till problem.

Många befarade att Hamas valseger i de palestinska områdena skulle erbjuda regimer i MENA-regionen argument för att undvika reformer för politiska fri- och rättigheter. Inställningen till valutgången har dock varierat mellan länderna i regionen. I Jordanien har man sett med misstänksamhet på utvecklingen. Men Saudiarabien respekterade valutgången åtminstone utåt, och Tunisien, Iran och Syrien uppges ha varit positivt inställda. Endast i fråga

---

<sup>2</sup> Religiösa sammanslutningar och politiska partier inräknas inte i civilsamhället i denna rapport.

om Egypten anses valutgången ha medfört försämrade förutsättningar för en positiv utveckling för politiska fri- och rättigheter. Regimen skrämde av det starka stödet för islamistiska organisationer. Att många länder utanför regionen delade denna rädsla har haft en viss indirekt inverkan på utvecklingen genom att de externa påtryckningarna för reformer från framförallt USA har minskat.

## **2. Externt politiskt tryck och misstänksamhet mot ”Västs” intentioner**

Externa påtryckningar från framförallt USA och Europa tycks ha haft en viss men inte entydig inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen. Där uppfattar man i stor utsträckning USA och Europa som opålitliga och inkonsekventa i sina ambitioner i regionen. Ofta anklagas ”Väst” för att agera med dubbelmoral. Detta gäller särskilt i Palestinafrågan, inte minst efter Hamas valseger. Men man upplever också att framförallt USA:s kritik mot länder i regionen har varit betydligt starkare i vissa fall än i andra.

Utlandsmyndigheterna rapporterar att externt politiskt tryck under perioder har inverkat positivt på utvecklingen i t.ex. Jordanien, Egypten, de palestinska områdena och Irak. Men det framhålls också att redan initierade reformer har avbrutits i dessa länder (utom Irak) efter att trycket från framförallt USA minskat till följd av bl.a. Hamas valseger. Att många av reformerna inte fick någon djupgående verkan kan tyda på att de från början snarast hade karaktären av kosmetiska åtgärder, genomförda för att blidka externa intressen. Det minskade externa trycket skulle i sådana fall i realiteten bara ha haft en begränsad betydelse för utvecklingen för de politiska fri- och rättigheterna.

Externt politiskt tryck verkar i vissa länder ha haft en direkt inverkan på reformtaket. Om Tunisien rapporteras att extern kritik i samband med FN:s Världstoppmöte i Tunis om informationssamhället ledde till vissa förbättrade förutsättningar för pressfrihet. Från de palestinska områdena rapporteras istället en tydlig försämring av förutsättningarna för reformer efter den så kallade Kvartettens krav på Hamas. Inte någon utlandsmyndighet rapporterar att isoleringspolitik eller sanktioner haft annat än negativ inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. Vad gäller Syrien anser bedömare t.ex. att isoleringspolitiken snarast har stärkt ”hardliners” och försvagat reformvänner.

AHDR påpekar att regimer i MENA-regionen ofta framhåller att den i ”Väst” definierade demokratin inte passar i regionen på grund av den specifikt arabiska kontexten. I takt med att misstron mot ”Väst” förstärks har också synen på demokrati som ett förment västligt koncept indirekt lett till alltmer försämrade förutsättningar för att förbättra läget för politiska fri- och rättigheter. Anledningen till den ökade misstron är dels upplevelsen av ”Västs” dubbelmoral och dels att vissa regimer lyckats rikta en frustration över inhemska förhållanden mot ”Väst”. Krisen kring karikatyrerna av profeten Muhammed förstärkte upplevelsen av att ”Väst” agerar med dubbelmoral. I Egypten och Jordanien medförde krisen också försämringar i utvecklingen för yttrande- och pressfrihet.

## **3. Intryck utifrån**

Utlandsmyndigheterna rapporterar endast i begränsad utsträckning att intryck från länder utanför regionen har påverkat utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. Förutsättningarna för de politiska fri- och rättigheterna sägs vara förbättrade i FAE efter att regimen beslutat att landet måste anpassa sig till den alltmer komplexa globaliserade världen. Om Marocko rapporteras intryck från bl.a. Europa till följd av turism, satellit-TV och migration haft en i huvudsak positiv inverkan genom att ha bidragit till att etablera demokratiska värderingar. Men marockanska myndigheter uppges samtidigt vara tveksamma till att ge utlandsmarockaner rösträtt, eftersom vissa av dessa hyser islamistiska sympatier.

Intryck från utlandet kan också användas som alibi för att en utveckling mot demokrati inte behövs - i alla fall inte ännu. Enligt vissa Mellanösternbedömare använder regimerna i regionen allt oftare Kinas framgångar som exempel på att modernisering och internationell framgång är möjlig även utan politiskt systemskifte. Vissa regimer har också framhållit att t.ex. Sydkorea genomförde politiska reformer först efter att omfattande ekonomiska reformer visat sig framgångsrika.

## **5 HUR KAN FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR REFORMER STÖDJAS?**

Utlandsmyndigheternas rapporter tyder på att interna moderniseringsansträngningar medfört en reell och positiv utveckling för politiska fri- och rättigheter. Men interna omständigheter har också framhållits som den främsta orsaken till tillbakagång. Även externa incitament med långsiktiga perspektiv tycks ha haft effekt. Direkta och kortfristiga påtryckningar utifrån har däremot knappast medfört annat än kosmetiska reformer. De anses till och med ibland ha motverkat en utveckling i positiv riktning. I avsaknad av ett uppenbart recept för demokrati i regionen krävs därför att man på förhand fastställer syfte, tidsram och strategi inför initiativ för främjande av t.ex. politiska fri- och rättigheter. Politiken måste kombinera mer konkret samarbete (handel, bistånd etc. av den typ som bl.a. EU sedan tidigare etablerat) med verkliga initiativ till politisk dialog. Av trovärdighetsskäl krävs också konsekvens och koherens. Kollision eller sammanblandning med andra politiska agendor bör i möjligaste mån undvikas.

I MENA-regionen är demokratibegreppet infekterat och uppfattas ofta som en västkonstruktion. Demokratifrämjande insatser som undviker begreppet ”demokrati” och istället fokuserar på demokratins olika delar, var för sig, har troligen bättre förutsättningar att nå framgång än andra. Det kan därför vara en fördel att undvika lansering av politiska fri- och rättigheter som en del av ett större demokratipaket.

Former och fora för främjande av politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen bör anpassas till förhållandena i de länder främjandet gäller, eftersom länderna från början har vitt skilda förutsättningar för utveckling. Ett alltför diversifierat förhållningssätt kan å andra sidan uppfattas som uttryck för en dubbelmoral från Västs sida, med målet att tjäna egna syften. Externa aktörer måste vara medvetna om detta för att inte riskera att äventyra demokratifrämjandets legitimitet. Diskussioner kring stöd bör både ha en regional ansats och ta hänsyn till länderspecifika förhållanden vilket bäst sker i samråd med respektive utlandsmyndigheter.

Demokratifrämjande i MENA-regionen måste också kombinera insatser för reformer i närtid med ett mer långsiktigt perspektiv. Hastigt genomförda reformer medför inte säkert någon verklig förändring på kort sikt. Men reformer som från början var kosmetiska kan vid ett senare tillfälle få en större politisk betydelse än vad som från början var avsett. Från Algeriet rapporteras t.ex. att vissa institutionella reformer som genomfördes hastigt efter folkligt missnöje under 80-talet har överlevt, trots flera bakslag i demokratiseringsprocessen. Den stora reformen av Libanons konstitutionella system på 70-talet uppges däremot idag snarast hindra utvecklingen, eftersom den utformats för att passa ett samhälle som inte längre existerar.

Makten i MENA-regionen är koncentrerad till den politiska toppen. Enligt AHDR har den frihet som ändå tillåts i samhället knappast någon inverkan på statens grepp om makten. De sociala och politiska aktörer som hade kunnat vända regimernas legitimitetskris till sin fördel har hindrats av politiska, sociala och ekonomiska strukturer. För att reformer för politiska fri- och rättigheter ska ha någon reell betydelse för demokratiutveckling måste de medföra större möjlighet för folkviljan att komma till uttryck i den styrande strukturen. De som vill främja politiska fri- och rättigheter bör därför verka både för förändrade strukturer och för bättre förutsättningar för folket att göra sig hörda.

Diskussionen i följande text har delats upp i enlighet med dessa utgångspunkter. Under 5.1 diskuteras åtgärder som kan påverka den styrande strukturen och under 5.2 åtgärder som kan påverka förutsättningarna för folket att göra sig hörda. Inom båda områdena diskuteras förslag för både lång och kort sikt.

### ***5.1 FÖRÄNDRADE STRUKTURER – Legitimitet som maktbas***

Regimerna har själva har den största enskilda möjligheten att förändra maktstrukturerna. Den negativa utveckling som utlandsmyndigheter och tankesmedjor förutspår till följd av det upplevda terroristhotet och regimernas ökande rädsla för obalans i maktsystemet är oroande. Utmaningen ligger i att motivera regimerna till en verklig och hållbar positiv förändring.

Regimerna har ofta en svag legitimitet efter att ha misslyckats med att hantera samhällsutvecklingen och sina egna förtroendekriser. Flera regimer väljer att initiera reformer och modernisering först när de upplever att status quo innebär en större risk att förlora makten än regiminitierad samhällsförändring. Dessa regimer kan potentiellt vara mottagliga för externa incitament för reform. Incitamenten bör utformas så att de erbjuder regimerna en möjlighet att stärka sin legitimitet. Externa aktörer kan erbjuda gynnsamma möjligheter för modernisering genom att skapa ännu bättre förutsättningar och former för samarbete, handel m.m. men samtidigt kombinera detta med krav på reformer. Barcelonaprocessen och ENP utvecklades i enlighet med ett sådant resonemang och arbetet med att på så sätt ytterligare förbättra förutsättningarna bör fortsätta.

Flera regimer försöker stärka sin egen legitimitet genom att försvaga legitimiteten för alternativen. Det sker genom förtryck och/eller begränsningar av politiska alternativ men också genom försök att rikta inhemskt missnöje mot "Väst". På detta sätt kan de aktivera en latent aggression som riskerar att ta sig uttryck i förakt för demokrati som styrelseform och för externa initiativ till förändring. Gentemot dessa länder är externt demokratifrämjande än mer komplicerat. Regimerna ser anledning att frukta att eftergifter mot "Väst" ytterligare skulle försvaga deras legitimitet.

#### **5.1.1 Kort sikt**

##### ***Respektfull dialog och utvärdering***

Tankesmedjor har pekat på att splittring mellan reformvänner och konservativa inom regimerna i regionen skulle kunna erbjuda en möjlighet att påverka regimerna. Dialog och stöd till reformvänliga falanger kan stärka förutsättningarna för en positiv utveckling. Men utlandsmyndigheterna framhåller inte några betydande splittringstendenser inom regimerna. Från Saudiarabien rapporteras en viss förmodad splittring. Men när frågor av vikt för kungafamiljen och landet avhandlas är eventuella sprickor i regimen utan betydelse. Kungen anses dessutom själv representera en relativt reformvänlig falang. Viss rivalitet uppges prägla regimen i Iran men det finns ingen splittring i beslutsfattandet. Från Syrien rapporteras en viss splittring mellan konservativa och reforminriktade i regeringen. Men där anses det inte vara regeringen utan presidenten och säkerhetstjänsterna som har det största inflytandet och dessa motverkar alla typer av reform. Irak är det enda land som har en uppenbart splittrad regering. Här är dock splittringen så stor att den snarast har en negativ inverkan på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. Flera aviserade reformer har visat sig sakna förankring hos andra än initiativtagaren och därmed inte genomförts.

Eftersom regimerna har en avgörande betydelse för utvecklingen av politiska fri- och rättigheter bör externa aktörer söka föra en politisk dialog med dem, oavsett om där finns en splittring som kan utnyttjas i positivt syfte eller inte. Dialogen måste präglas av ömsesidig respekt. Man bör undvika sådant som kan uppfattas som en dold agenda för regimskifte eller

annan dubbelmoral. Detta rapporteras från hela regionen vara avgörande för regimernas inställning till reformer för demokrati och politiska fri- och rättigheter.

Samtidigt måste regimernas reforminitiativ utvärderas och inte per automatik belönas som framgångar eftersom många av dem aldrig medfört några verkliga förändringar. Vissa regimer tycks ha genomfört reformer med det enda målet att snabbt bli belönade av externa bidragsgivare. Därför bör man tillfoga krav på varaktiga resultat till incitamenten för reform och dessutom följa upp reformerna med belöningar respektive återtagna förmåner.

### ***Oro för våld och terrorism***

Demokratifrämjare måste också ta hänsyn till att en ökad oro för våld och terrorism utgör en viktig orsak till den uppbromsade utvecklingen för politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen. Medvetenhet om och respekt för denna oro är en förutsättning för en fungerande dialog med regimer. Konstruktiva förslag till incitament som tar hänsyn till rädslan för våld och terrorism krävs. Respekt för mötes-, opinions- och yttrandefrihet bör samtidigt finnas med i alla gemensamt utarbetade strategier mot terrorism. Ett sådant bredare perspektiv förespråkas också t.ex. för Jordanien. Diskussion kring detta sker redan i EU:s associeringsråd och i andra relevanta samarbetsstrukturer, men processen kan och bör fördjupas ytterligare.

### ***Regionen***

Enligt utlandsmyndigheterna tar regimerna ofta intryck både av den regionala utvecklingen och av externa aktörers handlande i regionen. Detta påverkar förutsättningarna för demokratifrämjande. Vikten av att agera utan dubbelmoral i Palestinafrågan framhålls särskilt. Hållningen i denna fråga är avgörande för uppfattningen om ”Västs” legitimitet. Satsningar på säkerhet och fungerande institutioner i Irak är också viktiga, eftersom utvecklingen i Irak verkar som ett regionalt exempel på följderna av att införa demokrati. Vikten av goda regionala exempel gör att man bör premiera de reformvänliga krafter och länder som redan har genomdrivit och upprätthållit reformer.

### ***Valsystem***

Ändrade valsystem och genomförande av val framhålls som några av de viktigaste förändringarna under senare år och dessutom som de mest troliga i den närmaste framtiden. Genom stöd till översyn av tidigare lagar och utformning av nya lagförslag kan man stödja denna utveckling. Myndigheter kan också erbjudas kompetensutveckling med syfte att säkra välfungerande former för valförrättning. Konkret stöd till utbildning av valförrättare föreslås t.ex. för FAE. Den politiska utvecklingen efter det palestinska valet 2006 har dock möjligen försämrat förutsättningarna för att länderna i regionen ska acceptera bidrag till valprocesser. EU:s trovärdighet minskade efter att man först gav omfattande stöd till förberedelserna och övervakningen av valet och sedan bröt kontakten med den palestinska regeringen på grund av Hamas valseger i ett val som var demokratiskt.

Uppmuntran av ansatser till ökat erkännande av kvinnors politiska rättigheter i form av förändrade valsystem innebär också indirekt stöd till utvecklingen av kvinnors ställning i allmänhet. Kvinnors rösträtt kan medföra ett större intresse hos den politiska makten för att ta hänsyn till frågor som specifikt påverkar kvinnors situation, vilket nyligen t.ex. skedde i Kuwait.

## **5.1.2 Lång sikt**

### ***Kapacitetsuppbyggnad***

Flera utlandsmyndigheter framhåller att man bör stödja kapacitetsuppbyggnad inom den statliga administrationen. För t.ex. Jordanien, Syrien, de palestinska områdena, FAE och

Libyen finns förslag om stöd till utbildning av tjänstemän och upprustning av den statliga förvaltningen. Genom kapacitetsuppbyggnad kan man ge redan inrättade institutioner med syfte att stärka politiska fri- och rättigheter kompetens att verka i enlighet med sitt mandat. På sikt kan kapacitetsuppbyggnaden också bidra till en demokratisk byråkratisk kultur - en förutsättning för att upprätthålla framtida institutioner för politiska fri- och rättigheter. Någon ambassad framhåller också parlamentarikerutbyten där Sverige kan tillhandahålla exempel på demokratiskt välfungerande parlamentariskt arbete som en väg att pröva. Det skulle t.ex. kunna gälla Marocko.

Ett stort problem för administrationen och det politiska systemet i många länder i MENA-regionen är den utbredda korruptionen. Intresset för att finna lösningar på problemet delas ofta av regimer och externa biståndsgivare. Förutsatt att man ger utrymme för regimernas egna intressen i diskussionen bör samarbete mot korruption kunna erbjuda en välkommen möjlighet till samförstånd. Denna typ av samförstånd kring gemensamma intressen skulle på sikt kunna bidra till ett förbättrat ömsesidigt förtroende och till bättre förutsättningar för diskussion inom andra mer politiskt känsliga områden. Initiativ till samarbete för att främja ”good governance” (god samhällsstyrning), med förbättrad rättssäkerhet, transparens, möjlighet till ansvarsutkrävning och låg korruption, bör på sikt kunna bidra till bättre förutsättningar för främjande av politiska fri- och rättigheter. Stöd skulle kunna ges till utarbetandet av ny lagstiftning mot korruption i t.ex. Jordanien.

### ***Ekonomisk utveckling och handel***

Rapporterna tyder på att ekonomiska framgångar inte i sig har förutsättningar att säkerställa en utveckling mot ökade politiska fri- och rättigheter i MENA-regionen - även om liberalisering kan vara önskvärd av andra anledningar. Däremot påpekar man att handel och ekonomiskt samarbete kan främja en sådan utveckling på sikt. Återkommande kontakttillfällen kan erbjuda naturliga öppningar också för dialog om politiska fri- och rättigheter. En sådan dialog skulle tydligare än idag kunna föras inom ramen för existerande associerings-, handels- och samarbetsavtal. Man bör också verka för politiska reformer som direkta villkor för främjande åtgärder inom handel och ekonomi. Samtidigt kan avbrutna handelsrelationer liksom isolering i övrigt inverka negativt på utvecklingen bl.a. genom att understödja en misstro mot externa intressenters intentioner.

### ***5.2 KANALER FÖR FOLVILJAN – Vikten av folkligt stöd***

För att folkviljan ska kunna komma till uttryck måste politiska rörelser med ett brett folkligt stöd kunna göra sig hörda. Rörelserna måste också vara välorganiserade för att ha möjlighet att inte bara utnyttja eventuella öppningar i maktstrukturen utan också bibehålla sitt folkliga stöd. Folkligt missnöje uppges inte direkt ha medfört förändringar i utrymmet för politiska fri- och rättigheter. Men rörelser som lyckas kanalisera det stora latent missnöjet i regionen kan potentiellt utmana status quo i samhället.

#### **5.2.1 Kort sikt**

##### ***Dialog med moderata muslimska grupper***

Utlandsmyndigheterna bekräftar rapporter från tankesmedjor som framhåller att varken sekulära, liberala partier eller det sekulära civilsamhället har något direkt folkligt stöd i MENA-regionen. Allmänt muslimska och mer utpräglad islamistiska grupper har ett större stöd än några andra. Det beror framförallt på att de har övertagit det politiska budskapet om social rättvisa från arabsocialisterna och lyckats kombinera detta med religiös ideologi och icke-korruption. Stödet förstärks av att rörelserna ofta följer upp budskapen genom att de facto leverera samhällsservice som uteblivit från staten (t.ex. utbildning, sjukvård och jordbruksstöd). I vissa länder föredrar samtidigt andra oppositionspartier av ideologiska skäl

att samarbeta med icke-demokratiska regimer framför att bilda opposition med muslimska grupper .

Utanför regionen har dessa islamistiska grupper hittills ofta betraktats med vaksamhet, bl.a. på grund av det som av omvärlden uppfattas som en främmande sammanblandning av religiösa dogmer och politik. Men med sin breda politiska plattform och mer välorganiserade struktur än några andra i regionen har grupperna en kraft som externa demokratifrämjare måste beakta. Deras stora försprång gör dem inte bara till den mest relevanta kanalen för folkviljan utan också till det mest troliga alternativet till status quo i samhället. Snabba politiska förändringar skulle kunna leda till att grupperna övertar exekutiv makt lokalt eller nationellt. Externa demokratifrämjare bör därför ha ett intresse av att hålla öppet för en dialog med dessa grupper. En respektfull dialog på tillbörlig nivå med moderata och reformvänliga falanger ger åtminstone en möjlighet att intressera dem för demokrati och för att ta avstånd från våld och annan extremism. Både utlandsmyndigheter och tankesmedjor rapporterar att isolering enbart har negativa effekter för utvecklingen av politiska fri- och rättigheter. Isolering understödjer uppfattningen att ”Väst” endast saluför västorienterade och anti-muslimska koncept.

Flera islamistiska rörelser, eller åtminstone mera reformvänliga delar av dem, tycks uppfatta demokrati som den kanske bästa möjligheten att påverka systemet och få tillgång till den exekutiva makten. Islamistiska grupper har också tidigare anpassat sig till den parlamentariska processen och utvecklats i enlighet med den, t.ex. i Libanon. Vissa, t.ex. Muslimska brödrskapet i Egypten, har aktivt presenterat program för politiska reformer och demokratiutveckling. Många har betvivlat att grupperna skulle upprätthålla demokrati vid ett maktövertagande och varnar för en utveckling av typen en röst – ett val – en gång. Men om demokratiskt valda islamistiska grupper motarbetas ger man dem direkt anledning att betvivla att demokratin verkligen kan gynna deras intressen.

Valet av dialogpartner bör vägledas av om det finns reformvänliga delar av rörelserna samt av rörelsernas konkreta politiska handlande. Förutsättningarna för dialog är inte självklart goda. Detta beror i huvudsak på en utbredd skepsis mot ”Västs” intentioner och på stora ideologiska skillnader, framförallt relaterade till förhållandet mellan religion och politik. I de fall där grupperna på något sätt finns representerade i parlamentet bör man normalt kunna föra dialogen via parlamentsföreträdare.

### ***Media***

Eftersom utlandsmyndigheterna beskriver ökad mediafrihet som en av de största förändringarna i positiv riktning de senaste åren och som ett realistiskt reformmål i nära framtid, bör satsningar på media ha förutsättningar att bli särskilt verkningsfulla. Flera utlandsmyndigheter framhåller också vikten av att satsa på pressfrihet och media. För Marocko förordas t.ex. journalistutbyten. Reellt ökad mediafrihet bör kunna förstärka förutsättningarna för att en uttalad folkvilja skall få genomslag.

### **5.2.2 Lång sikt**

#### ***Civilsamhället***

Att civilsamhället i de flesta länder i regionen är svagt utvecklat, kontrollerat av regimen och saknar folkligt stöd ger dåliga förutsättningar för att via civilsamhället påverka utvecklingen för politiska fri- och rättigheter i en nära framtid. Civilsamhället kan idag i de flesta delar av Mellanöstern varken fungera som en kanal för folkligt missnöje eller som ett medel för att påverka regimen att öppna upp maktstrukturerna. Det kommer att ta tid innan detta förändras.

Vikten av ett långsiktigt perspektiv i demokratifrämjande och det faktum att ett civilsamhälle har ett egenvärde oavsett demokratiutveckling, motiverar ändå stöd till civilsamhället i

regionen. Utlandsmyndigheterna i Marocko, Libanon, Egypten, Bahrain, Qatar, FAE och Irak framhåller också att sådant stöd är värdefullt. Men den tilltro till civilsamhällets potential som härrör från demokratifrämjande i andra delar av världen får ändå inte överskugga det faktum att det i MENA-regionen normalt är andra rörelser som innehar folkligt stöd, kompetens och självständighet från regimen och därmed har en långt större potential att förändra samhället i närtid. Stöd till civilsamhället bör därför bara utgöra en del av ett bredare stöd till utveckling till förmån för politiska fri- och rättigheter.

Tankesmedjor har framhållit att externa demokratifrämjare som önskar stötta civilsamhället bör samarbeta direkt med de inhemska delarna av detta snarare än med de externa NGO:er som verkar i regionen. Annars riskerar främjarna att äventyra sin egen legitimitet. Det finns också exempel på samarbete mellan t.ex. europeiska enskilda organisationer och inhemska eller regionala organisationer som tycks ha fungerat bra och kan vara värda att studera. Främjare måste dock vara medvetna om att många inhemska NGO:er är hårt kontrollerade och regimtrogna. Satsningar bör också gälla muslimska NGO:er eftersom dessa har det största folkliga stödet i civilsamhället. Man bör satsa på kapacitetsbyggande hos organisationerna och inte enbart på programfinansiering (programme funding), eftersom extern finansiering av själva aktiviteterna ibland riskerar att äventyra deras legitimitet.

### ***Regionala kontakter***

Vikten av ett regionalt perspektiv i främjandet av politiska fri- och rättigheter återspeglas bl.a. i att många utlandsmyndigheter framhåller regional dialog via Alexandriainstitutet som viktig för positiv förändring - särskilt på lång sikt. Regional dialog kan erbjuda möjlighet att utforma ett regionalt formulerat demokratimål med den arabiska kulturen och islam som utgångspunkt. Detta skulle ha långt större legitimitet hos folket än den ”färdiga” västerländska demokratiform som många aktivt tar avstånd från. Regional dialog mellan arabiska och andra muslimska intellektuella skulle på sikt också kunna behandla behovet av förändringar i vissa ännu djupt förankrade religiösa och kulturella traditioner - förändringar som krävs för att få till stånd en varaktig demokratisk kultur i regionen. Förtroendet för Anna Lindh-stiftelsen och Alexandriainstitutet är stort hos utlandsmyndigheterna. Förhoppningsvis kan även MENA-strategins regionala ansats i ökad grad bidra till insatser som kan underlätta utbyten där intryck och diskussion om demokrati kan överföras mellan länder.

### ***5.3 GENOM VILKET FORUM, MED VILKA VERKTYG?***

Ett stort problem för externt demokratifrämjande i regionen är att förtroendet minskar för både ”Väst” och demokratikonceptet i sig. EU har t.ex. förlorat i legitimitet på grund av att många uppfattar dess politik som alltför avvaktande och ofta präglad av dubbelmoral. Ändå rapporterar flera utlandsmyndigheter att EU erbjuder en bra utgångspunkt för att stärka förutsättningarna för reform, särskilt efter att USA:s demokratifrämjande förlorat mycket av sin trovärdighet i regionen. Endast vissa utlandsmyndigheter har särskilt framhållit fördelarna med att verka via FN, som representerar hela det internationella samfundet.

Den potential som EU trots legitimitetsproblemen uppges ha gäller överlag i MENA-regionen. Men man måste anpassa formerna för främjandet efter de olika länderna, framförallt med anledning av att det ekonomiska beroendet av EU varierar. De flesta länder i regionen har trots allt någon form av intresse för ett ytterligare utvecklat samarbete med EU, om det så gäller bistånd, handel eller migration. Formerna bör varieras i enlighet med dessa intressen. Rapportering om Marocko, Tunisien och Jordanien framhåller att EU:s grannskapspolitik (ENP) har goda förutsättningar att där inverka positivt på utvecklingen av politiska fri- och rättigheter. Detsamma gäller för Egypten där en handlingsplan inom ENP fortfarande är under utarbetande, liksom för Syrien med EU:s färdigförhandlade men ännu inte undertecknade associationsavtal. I GCC-länderna finns potentialen snarare i det strategiska partnerskap som man eventuellt kan börja utveckla efter att frihandelsavtalet med EU sluts. EU:s



gemenskapsbistånd anses ha förutsättningar att påverka t.ex. Irak och Jordanien, förutsatt att man först stärker både effektiviteten och samordningen.

Utlandsmyndigheterna uppger att incitament från EU också kan ha en långsiktigt positiv inverkan utöver att främja direkta reformer. I fallet Syrien rapporteras t.ex. att även om undertecknande av associationsavtalet inte skulle medföra förändring i närtid skulle det ha en långsiktigt positiv effekt på det politiska systemet, bl.a. genom att undergräva regimanknutna oligopol. Både Anna Lindhstiftelsen och det svenska Alexandriainstitutet anses ha goda förutsättningar att långsiktigt förankra en inomarabisk eller bredare muslimsk diskussion om demokrati i regionen i stort.

EU bör fortsatt verka för politisk reform på både kort och lång sikt inom alla dessa fora och strukturer. Samtidigt är en av de viktigaste utmaningarna för EU i MENA-regionen att kunna kombinera aktivt demokratiframjande med värnande av andra europeiska intressen, t.ex. i fråga om olja, migration och säkerhet. Det alltmer utbredda avståndstagandet från "Väst" försvårar möjligheten att ställa krav och samtidigt förvänta sig samarbete på andra områden. EU bör därför undvika ett alltför påstridigt och missionerande närmande som riskerar att vända regimerna mot både demokratiframjande och annat samarbete med EU. Detsamma gäller isolerings- och sanktionspolitik, vilket snarast kan försvaga reformvänner och stärka "hardliners" inom regimerna. Istället bör man välja att utnyttja den attraktionskraft som EU trots allt rapporteras ha i hela regionen. Med morötter och respektfylld dialog kan man troligen väcka ländernas intresse för en positiv utveckling av politiska fri- och rättigheter utan att äventyra relationen inom andra områden.

Eftersom främjande av de politiska fri- och rättigheterna i regionen kompliceras av en misstro mot främjarnas intentioner finns det också fördelar i att kombinera en direkt politik med en indirekt. Medborgerliga rättigheter som att åtnjuta god samhällsstyrning eller barnets rättigheter kan visa sig vara lättare att föra på tal än de politiska fri- och rättigheterna, eftersom de förra inte på samma sätt kan tolkas som ett led i en dold agenda för regimskifte. Samråd med regimerna inom sådana mindre politiserade områden kan förbättra förutsättningarna för att främja andra fri- och rättigheter bl.a. därför att förtroendet mellan länderna förbättras.

En fråga som diskuteras särskilt i rapporterna är USA:s inverkan på demokratiframjande. Om Saudiarabien rapporteras att USA:s möjlighet att utöva ett direkt politiskt inflytande över utvecklingen är begränsad med anledning av att man samtidigt är beroende av goda relationer med landet. I Jordanien anses USA ha ett så avgörande inflytande över reformtakten att det där kan vara en fördel att samarbeta med USA i politiska reformfrågor. Rapporten från Egypten och FAE bekräftar istället varningar för att samarbete med USA i frågor som rör demokratiframjande i MENA-regionen riskerar att äventyra den egna legitimiteten. Med tanke på USA:s stora inflytande kan främjare av politiska fri- och rättigheter dock inte bortse från amerikanska initiativ i regionen. Istället bör man vara uppdaterad om amerikanska strategier och projekt och beredd att förhålla sig till dem. Samordning och koordinering med amerikanska projekt kan i vissa fall vara möjlig. Men man bör normalt undvika direkta och öppna samarbeten med USA i dessa frågor.

Utlandsmyndigheterna framhåller att Sverige fortfarande har ett stort förtroendekapital i MR-frågor, även om det möjligen är något försvagat efter krisen kring karikatyrerna av profeten Muhammed. För sådana länder i regionen som kan uppfattas som mer traditionella biståndstagare än andra, t.ex. Marocko, Egypten och Jordanien, rapporteras MENA-strategin ha förutsättningar att inverka positivt på utvecklingen för politiska fri- och rättigheter. NGO:er och biståndsgivare måste dock vara medvetna om den ökade västkritiska inställningen i regionen och därför hela tiden tydligt motivera sitt arbete för att inte förlora

legitimitet. Från GCC-länderna rapporterar man istället att man bäst bör kunna främja politiska fri- och rättigheter genom utbyten med det officiella Sverige. Det kan handla om utbyten inom ett flertal olika områden av relevans för politiska fri- och rättigheter, såsom media, utbildning, arbete inom parlament, valsysteem och organisering av kvinnor. Alexandriainstitutets dialogverksamhet ger förutsättningar att utveckla det viktiga bredare och mer långsiktiga perspektiv som förhoppningsvis kan definieras från regionen.