

Strategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika 2024-2027



Innehållsförteckning

1. Utgångspunkter och mervärde.....	3
2. Inriktning och mål för det svenska biståndet	3
3. Regional kontext.....	5
4. Verksamhet	7
5. Samverkan och partners.....	11

1. Utgångspunkter och mervärde

Mellanöstern och Nordafrika präglas av flera väpnade konflikter. Efter Hamas brutala terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023 är läget i regionen alltmer instabilt. När denna strategi beslutas är den humanitära situationen i Gaza mycket allvarlig. Oroligheterna i Jemens närområde bidrar också till ökad osäkerhet. De långfristiga konsekvenserna av den aktuella situationen kan ännu inte överblickas. Regionen kännetecknas sedan tidigare av svag demokratisering, bristande respekt för mänskliga fri- och rättigheter, diskriminering av flickor och kvinnor och socioekonomisk ojämlikhet. Brist på tillgång till rent vatten, otrygg livsmedelsförsörjning och bristfällig energitillgång utgör allvarliga hälsorisker, och i vissa länder även en säkerhetsrisk. Barn är särskilt utsatta för effekterna av fattigdom, konflikt, klimatförändringar och katastrofer. Behovet av klimatanpassning är stort i regionen.

Sverige har ett strategiskt intresse av att situationen i Mellanöstern och Nordafrika stabiliseras, att en demokratisk utveckling främjas och irreguljär migration och dess grundorsaker motverkas, återvändandet ökar och frivillig återvandring främjas. Förbättrad energiförsörjning och en grön omställning i regionen skulle indirekt kunna bidra till att minska dess beroende av andra aktörer. Svenskt biståndsgemenskap kan vidare bidra till att öka kännedomen om och stärka förtroendet för Sverige i regionen.

Strategin syftar till att stödja aktörer som verkar för en mer stabil demokratisk och hållbar utveckling i Mellanöstern och Nordafrika, inklusive i Palestina. Svenskt engagemang för fri och regelbaserad handel med ökad tillgång till inhemska, regionala och globala marknader, förenklade handelsprocedurer, minskad korruption och ökad digitalisering kan bidra till ekonomisk integration och tillväxt. Möjligheterna till synergier mellan utvecklingssamarbete, främjande, handels-, utrikes-, säkerhets-, och migrationspolitik är goda, och den bredare svenska resursbasen väntas kunna bidra till genomförandet.

2. Inriktning och mål för det svenska biståndet

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Svenskt bistånd utgör också en integrerad del av den svenska utrikespolitiken. Strategins mål utgår från det mervärde som Sverige kan bidra med i regionen, och från tidigare resultat som uppnåtts inom verksamhetsområdena.

Med utgångspunkt i Addis Ababa Action Agenda och principerna för utvecklingseffektivitet ska Sveriges utvecklingssamarbete vara effektivt, resultatorienterat, katalytiskt och stärka en långsiktig utveckling med brett lokalt ägarskap i partnerländer. Korruptionsbekämpning och stärkt ansvarsutkrävande ska genomsyra verksamheten.

Strategin styr användningen av medel som anslås under anslagspost 17 i regleringsbrev avseende Sida för respektive budgetår; samt medel som anslås under anslaget 1:1 Biståndsverksamhet, anslagspost 11, anslaget 11:6 och 11:7 avseende Svenska institutet för respektive budgetår.

Sida får indikativt använda cirka 350 miljoner kronor per år för verksamhet inom Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika 2024–2027, varav högst 165 miljoner kronor per år avser bilateralt bistånd till Palestina.

Svenska institutet får indikativt använda cirka 6,6 miljoner kronor per år för verksamhet inom Sveriges regionala utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika 2024–2027.

De faktiska årliga beloppen beslutas i myndigheternas regleringsbrev för respektive år.

Sidas och Svenska institutets verksamhet ska bidra till följande mål:

Ekonomisk utveckling, utbildning, handel och grön omställning

- Ökat jobbskapande, inklusive genom privatsektorutveckling, innovation, entreprenörskap och grön omställning, samt med inriktning på kvinnors och ungas ekonomiska egenmakt.
- God, likvärdig och inkluderande utbildning, inklusive yrkesutbildning, med särskild uppmärksamhet på flickor och kvinnor.

Sidas verksamhet ska bidra till följande mål:

- Vidareutvecklad regional ekonomisk integration med stärkta förutsättningar för fri och regelbaserad handel, förenklade handelsprocedurer och minskad korruption.
- Stärkt motståndskraft mot klimatförändringar, begränsad klimatpåverkan samt en miljömässigt hållbar förvaltning och nyttjande av naturresurser såsom mark och vatten.

Främja frihet och bekämpa förtryck

- Stärkt kapacitet hos människorättsförsvare, civilsamhälle och media i syfte att främja demokratisk utveckling samt ökad respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.
- Stärkta demokratiska institutioner och aktörer i regionen samt prioritera stärkta institutioner och samhällsviktiga sektorer i samarbetsländer som genomför reformer i demokratisk riktning.

- Ökad religionsfrihet, inklusive rätten till frihet från religion, och skydd av religiösa minoriteters rättigheter.

Stärka kvinnors och flickors frihet och egenmakt

- Stärkt jämställdhet och stärkta förutsättningar att främja kvinnors och flickors fri- och rättigheter egenmakt och inflytande,
- Ökat åtnjutande av lika rättigheter och likhet inför lagen samt motverkande av normer och sedvänjor som begränsar flickor och kvinnor.

Migration och återvändande

- Stärkta förutsättningar för återvändande och återtagande samt frivillig återvandring.
- Stärkta förutsättningar för hållbar återintegrering, inklusive genom jobbskapande.
- Stärkt kapacitet att hantera migration, med fokus på att motverka irreguljär migration, stärka asylhantering och bekämpa migrantsmuggling och människohandel.

Regional fred och säkerhet

- Stärkt kapacitet för att förebygga, hantera och lösa konflikter på fredlig väg, med beredskap att flexibelt bidra i förändrade kontexter.

Palestina

- Ekonomisk utveckling, förbättrad infrastruktur och jobbskapande, inklusive entreprenörskap och ungas och kvinnors ekonomiska egenmakt.
- Förbättrad tillgång till hälso- och sjukvård, inklusive sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, och med fokus på barns hälsa.
- Stärkt kapacitet för god samhällsstyrning, demokrati och rättsstatens principer samt ansvarsutkrävande, och främjande av en tvåstatslösning i enlighet med folkrätten.

3. Regional kontext

Det regionala utvecklingssamarbetet med Mellanöstern och Nordafrika (MENA) bedrivs i en kontext präglad av stor osäkerhet och instabilitet. Regionala spänningar och geopolitiska intressen påverkar både regionens pågående konflikter och förutsättningar för regionalt samarbete och hållbar utveckling. Efter Ramas brutala terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023

och det efterföljande kriget med allvarliga humanitära konsekvenser i Gaza, har spänningarna i regionen ökat ytterligare med långsiktiga följder som ännu inte kan överblickas.

Regionen präglas generellt av svag demokratisering, ett rättsväsende som brister i oberoende, bristande respekt för mänskliga fri- och rättigheter, socioekonomisk ojämlikhet och återkommande uttryck för folkligt missnöje som inte sällan kuvas med våld. Kvinnor och flickor utsätts för strukturell diskriminering och könsrelaterat våld, och i flertalet länder råder stor brist på jämställdhet. Korruptionen är utbredd i regionen. Civilsamhället verkar under allt svårare förutsättningar, och religiösa minoriteters rättigheter är hotade. Mediefriheten är kraftigt begränsad och oberoende journalister är utsatta.

I flera länder råder konflikt- eller postkonfliktsituation. MENA-regionen har gett upphov till världens största flykting- och migrationsströmmar och många har försökt ta sig från regionen till Europa, inte minst till Sverige, vilket har inneburit påfrestningar inom EU. Organiserad gränsöverskridande brottslighet, inklusive migrantsmuggling och människohandel, utgör också utmaningar i regionen.

Den ryska aggressionen i Ukraina har påverkat regionen direkt, med problem som rör exempelvis energiförsörjning och livsmedelssäkerhet. Klimat- och miljöutmaningarna är omfattande, vilket också bidrar till ökade konflikter sker och att människor tvingas förflytta sig. Det handlar exempelvis om brist på tillgång till rent vatten, dramatisk temperaturökning, förlorad biologisk mångfald och föroreningar. Beroendet av fossil energi är starkt. Samtidigt är potentialen för omställning till fossilfria alternativ såsom solenergi god.

Den ekonomiska tillväxten i regionen är otillräcklig, den privata sektorn är relativt sett liten, och den ekonomiska integrationen, genom exempelvis regional handel, är svag. Regionen har en mycket hög andel unga, den högsta ungdomsarbetslösheten och det lägsta deltagandet av kvinnor på arbetsmarknaden i världen. Barnäktenskap och tvångsäktenskap förekommer inom regionen. Även internflyktingar, flyktingar och migranter saknar ofta hållbara försörjningsmöjligheter. Under senare år har andelen människor som lever i extrem fattigdom ökat kraftigt. När denna strategi beslutas är det oklart hur läget i Palestina inklusive i Gaza, kan väntas utvecklas på sikt.

Grundorsaker till både konflikter och fattigdom i regionen är således flera, ofta gränsöverskridande och inbördes sammanlänkade. Regionala samarbetsorganisationer i Mellanöstern och Nordafrika är politiskt svaga, den regionala integrationen bristfällig och det regionala samarbetet överlag begränsat. EU:s politik gentemot det södra grannskapet, med en ny agenda för Medelhavet sedan 2021, ger stöd för ökad och stärkt regional samverkan. EU-kommissionen bedriver också regionalt utvecklingsamarbete, samt bilaterala program i Palestina.

En starkare regional samverkan motiveras av såväl politiska, ekonomiska som miljömässiga skäl, och skulle öka möjligheter att bemöta och hantera de fattigdoms- och utvecklingshinder som präglar många av länderna.

Situationen i Palestina är svår med hög arbetslöshet och en stor andel av befolkningen som är beroende av humanitärt stöd. Barn är särskilt utsatta och utgör halva befolkningen. Den långvariga israelisk-palestinska konflikten utgör ett stort utvecklingshinder. En framförhandlad tvåstatslösning i enlighet med folkrätten förblir den enda hållbara lösningen på konflikten.

Samtidigt har tilltron till en sådan lösning sjunkit kraftigt i både Palestina och Israel de senaste åren. Accelererad expansion av bosättningar på Västbanken, ökande extremism samt våldseskalering har också präglat situationen. Hamas terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023 och det efterföljande kriget och gisslansituationen utgör ett stort trauma för både israeler och palestinier, och har lett till mycket höga civila dödstal, omfattande förstörelse och en katastrofal humanitär situation i Gaza.

Utvecklingen har skapat en förhöjd risk för eskalering i regionen. På Västbanken har situationen förvärrats med bland annat tilltagande bosättningsvåld, utökade rörelserestriktioner, och en påtaglig ekonomisk försvagning. Den Palestinska myndighetens finanser är hårt pressade, samtidigt som den präglas av bristande legitimitet och förtroende hos befolkningen. Nationella val har inte ägt rum sedan 2006.

Rättsväsendets oberoende uppvisar brister efter åtgärder som undergrävt den dömande makten till förmån för den exekutiva. Civilsamhällets utrymme minskar. Korruption utgör ett allvarligt problem.

4. Verksamhet

Utvecklingssamarbetet inom ramen för denna strategi kan stödja regional eller sub-regional verksamhet som kan genomföras i de tolv länder i regionen som enligt OECD:s biståndskommitté DAC kan vara mottagare av bistånd. Denna strategi kan stödja både insatser som involverar ett antal eller ett fåtal länder, liksom insatser i enskilda länder. Regelbunden dialog om prioriteringar vad gäller Sidas och Svenska institutets genomförande av biståndsverksamheten ska föras med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet). Den årliga rapporteringen till Regeringskansliet

(Utrikesdepartementet) ska innehålla redovisning av hur biståndet fördelas geografiskt, inklusive vad gäller geografisk fördelning inom Palestina.

Där det bedöms effektivt kan verksamheten inriktas på att främja regionala lösningar på gränsöverskridande utmaningar. Liknande verksamhet kan bedrivas parallellt i flera länder, och där så är relevant kan regionalt mervärde skapas genom utbyten för inspiration och lärande. Det innebär att verksamhet också kan bedrivas som rör utmaningar som är gemensamma för flera av regionens länder utan att nödvändigtvis vara gränsöverskridande.

Områden och sektorer där svensk resursbas kan nyttjas för innovativa lösningar på samhällsutmaningar ska prioriteras.

Transparens och ansvarsutkrävande är en central del av genomförandet, och ska genomsyra verksamheten. Sida och Svenska institutet ska tydliggöra kravet på att mottagare av bistånd inte har kopplingar till våldsbejakande ideologier, extremism, terrorism eller hatretorik riktat mot individer eller grupper, och att de stödjer demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter. Kommunikation om biståndets resultat till relevanta målgrupper i regionen är av vikt, i nära samverkan med berörda utlandsmyndigheter och mellan Sida och Svenska institutet.

Sveriges utvecklingssamarbete ska vara effektivt och resultatinkänt. Utvecklingssamarbetet ska bidra till att lägga grund för bredare och mer självbärande relationer mellan Sverige och länderna i regionen. Att stimulera andra finansiella resurser för att generera katalytiska effekter ska eftersträvas. Svenskt näringsliv är världsledande inom viktiga områden såsom digitala lösningar och grön omställning och kan erbjuda hållbara lösningar som möter utvecklingsbehoven i MENA-regionen. Svenska myndigheter har expertis som också kan tas tillvara i genomförandet. Den svenska resursbasen ska användas strategiskt, ändamålsenligt och flexibelt för att bidra till svenska utvecklingspolitiska prioriteringar.

Ett eller flera delmål om klimat ska, där relevant, inkluderas i insatser som har ett annat huvudsyfte än klimat. All verksamhet ska genomgående beakta ett jämställdhetsperspektiv.

Ekonomisk utveckling och handel ska främjas, genom att bidra till ett förbättrat företagsklimat, ekonomisk diversifiering och en konkurrenskraftig privat sektor. Partnerskap med näringslivet utgör en viktig del av verksamheten, liksom möjligheten att använda garantier för att mobilisera investeringskapital från flera olika aktörer och främja innovation, inklusive inom gröna sektorer. Hållbara värdekedjor som bidrar till utveckling för människor och miljö kan eftersträvas. Ökad sysselsättning ska främjas, med anständiga arbetsvillkor. Verksamheten ska bidra till ökad ekonomisk egenmakt för kvinnor, unga och marginaliserade grupper inklusive minoriteter, internflyktingar, flyktingar och migranter samt personer som återvandrat till regionen. Utbildning i regionen ska stärkas för att bekämpa fattigdom, liksom för att möjliggöra sysselsättning och företagande.

Verksamheten ska bidra till att stärka kapacitet för grön omställning och att hantera miljö- och klimatförändringar. Samtidigt ska verksamheten bidra till klimatanpassning och minskad miljö- och klimatpåverkan, till exempel genom att främja fossilfri energi, innovation, nya tekniska lösningar och samverkan med Team Sweden och lokalt och svenskt näringsliv där så är relevant. Möjlighet att skapa dialog och samarbete kring hållbart nyttjande och förvaltning av delade naturresurser, inklusive färskvatten, för att främja bredare och långsiktigt samarbete mellan länderna i regionen, är också relevant, och bidrar även till verksamhetsmålen kring fred och säkerhet.

Verksamheten på området främja frihet och bekämpa förtryck ska fokusera på människorättsförsvarens, det civila samhällets och medias förutsättningar och möjlighet att verka på ett säkert sätt, bland annat för att kunna utkräva ansvar. Verksamhet kan främja religionsfrihet och religiösa minoriteters rättigheter, särskilt kristna som idag utgör en speciellt förföljd religiös grupp i regionen. Kvinnors och ungas frihet och egenmakt ska prioriteras och möjligheter med digitalisering tas tillvara. Verksamhet som främjar förutsättningar för fria val är också prioriterad, liksom verksamhet som stödjer demokratiska institutioner och aktörer, och samhällsviktiga sektorer som genomför reformer i demokratisk riktning.

Inom området stärka kvinnors och flickors frihet och egenmakt ska verksamheten fokusera på kvinnors och flickors fulla åtnjutande av de mänskliga fri- och rättigheterna. Stöd till regionens kvinnorrättsorganisationer, nätverk och plattformar ska prioriteras som en viktig del för att stärka kvinnor och flickors frihet, egenmakt och roll i samhället samt för att motarbeta diskriminering. Stöd till arbete med lika rättigheter och likhet inför lagen, liksom motverkande av normer och sedvänjor som begränsar flickor och kvinnor ingår också i strategin. Mot barnäktenskap ska prioriteras där det förekommer som sedvänja eller är lagligt, i syfte att stärka lagstiftningsarbete och ansträngningar som motverkar barnäktenskap.

Inom stödområdet migration och återvändande ska verksamheten bidra till att stärka partnerländernas kapacitet för migrationshantering och att motverka irreguljär migration. Därtill ska verksamheten bidra till förbättrade förutsättningar för ökat återvändande och återtagande. Verksamheten ska därutöver verka för frivillig återvandring och hållbar återintegrering.

Verksamheten kan koppla till stödområdet Ekonomisk utveckling, utbildning, handel och grön omställning, inklusive genom verksamhet som främjar produktiv sysselsättning och klimatanpassning vilket också kan bidra till minskad sekundärmigration. Kapacitetsstöd för migrations- och asylhantering bör genomföras, inklusive för att bekämpa migrantsmuggling och människohandel.

Möjligheter till samverkan med och inom EU, inklusive genom ett ruttperspektiv, ska tas tillvara i samverkan med regionala biståndsstrategier för Afrika.

Stöd till regionala och subregionala mellanstatliga institutioner så väl som till civilsamhällesaktörer kan bidra till regional fred och säkerhet. Verksamhet som bidrar till att förebygga våldsbejakande extremism och motverka radikaliserings ska genomföras. Agendan för kvinnor, fred och säkerhet och agendan för unga, fred och säkerhet kan bidra i genomförandet.

Den bilaterala verksamheten i Palestina ska ha som övergripande inriktning att motverka extremism, islamism och antisemitism samt bidra till en fredlig utveckling genom att främja de långsiktiga förutsättningarna för en framförhandlad tvåstatslösning i enlighet med folkrätten. Stor vilket bör

läggas vid verksamhet som syftar till ekonomisk utveckling genom en stärkt privatsektor, ökad sysselsättning och förbättrad infrastruktur. Detta är centralt för fattigdomsbekämpning, konfliktförebyggande och stärkt egenmakt, inte minst för kvinnor. Verksamheten ska bidra till att stärka tillgången till hälso- och sjukvård, med särskild inriktning på barns hälsa.

Sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, inklusive kvinnors och flickors självbestämmande, och arbetet mot barnäktenskap, är prioriterat. God samhällsstyrning, demokrati, rättsstatens principer och ansvarsutkrävande är viktigt för ökad frihet och egenmakt. Verksamhet som motverkar korrupcion och främjar en demokratisk och transparent förvaltning ska prioriteras. God samhällsstyrning utgör även grund för stärkta institutionella ramar för ekonomisk tillväxt och effektiv förvaltning, och kan därmed bidra till de övriga målen.

Situationen i Palestina är komplex och ställer krav på särskilt noggrann och systematisk riskhantering. Antalet samarbetspartners ska vara begränsat. Stödet ska framför allt gå genom väletablerade aktörer, exempelvis civilsamhällesorganisationer, multilaterala organisationer och internationella utvecklingsbanker. Det ska kontrolleras att mottagare av stöd inte har kopplingar till våldsbejakande ideologier, extremism eller islamism och att de stödjer demokratiska värderingar och mänskliga rättigheter. Vidareförmedling i flera led ska tillämpas restriktivt. Stöd till den Palestinska myndigheten kan framför allt ske genom kapacitetsstärkande insatser som inte primärt består av direkt finansiellt stöd. Kapacitetsutveckling kan ta formen av expert- och myndighetssamarbete.

Verksamheten ska initialt vara inriktad på Västbanken och ska, om så är möjligt efter krigets slut, stegvis även omfatta Gaza. Givet osäkerheten kring utvecklingen är ett adaptivt genomförande av strategin centralt inom ramen för en nära dialog mellan Utrikesdepartementet och Sida, inklusive vad gäller förutsättningarna för verksamhet på Gaza.

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

Vid stöd till initiativ inom ramen för fredsprocesser, både regionalt och i Palestina, är det angeläget med flexibilitet, och Sida ska ha beredskap att genomföra särskilt strategiska, riktade och snabba insatser vid behov. För denna verksamhet är regelbundet samråd och dialog mellan Regeringskansliet (Utrikesdepartementet), berörda utlandsmyndigheter och Sida av särskild vikt.

Verksamheten ska följas upp och redovisas i linje med vad som föreskrivs i gällande riktlinjer för biståndsstrategier. Den årliga strategirapporten ska bland annat innehålla redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. Konsuppdelad statistik ska ingå i redovisningen av verksamheten där så är möjligt.

Sida ska i sin strategirapportering till regeringen belysa hur verksamheten inom ramen för strategin bidrar till genomförandet av Agenda 2030.

5. Samverkan och partners

Civilsamhällets organisationer är viktiga partners i genomförandet av strategin. Synergier med arbetet som genomförs av Svenska dialoginstitutet för Mellanöstern och Nordafrika ska eftersträvas där så är tematiskt tillämpligt, och nära dialog ska föras med svenska utlandsmyndigheter i regionen. Därutöver kan andra svenska myndigheter spela en viktig roll, inklusive med erfarenheter från mellanstatligt regionalt samarbete. På området som rör jobbskapande, entreprenörskap och kvinnors och ungas egenmakt ska Sida och Svenska institutet aktivt söka inbördes synergier och komplementaritet. Motsvarande gäller för Sida på områdena som rör Palestina samt regional fred och säkerhet.

Sverige är en av få biståndsgivare som arbetar med en regional ansats i Mellanöstern och Nordafrika, och ska bidra till stärkt givarsamordning för regionalt utvecklingssamarbete där så är möjligt. Utifrån Team Europa-ansatsen ska samarbete med och inom EU särskilt eftersträvas, inte minst i relation till EU:s södra grannskapspolitik samt i Palestina.

Gemensam programmering och medverkan i Team Europa-initiativ ska prioriteras när så är möjligt. Samverkan ska eftersträvas med Unionen för Medelhavet i frågor av gemensamt intresse. Samverkan inom EU:s gemensamma satsning Global Gateway kan ske i sammanhang där svenska handelsintressen sammanfaller med strategins mål. En Team Sweden-ansats ska tillämpas, både regionalt och i länder där utvecklingssamarbetets och näringslivets intressen sammanfaller.

Synergier och komplementaritet i samarbete med multilaterala systemet inklusive utvecklings- och investeringsbanker och FN-systemet ska eftersträvas, liksom stärkt transparens, resultatfokus och effektivitet. I relevanta sammanhang bör uppmuntras till stärkt närvaro och engagemang från utvecklingsaktörer som Världsbanken och regionala utvecklingsbanker i sköra stater och konfliktområden där humanitära kriser pågår, särskilt i Palestina.

En helhetssyn på det samlade svenska stödet till regionen ska säkerställas. 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 bidra till ett minskat beroende av humanitärt stöd och på längre sikt ett minskat behov av bistånd.