

ANALYSE AF DET ARABISKE INITIATIV OG ANBEFALINGER TIL NÆSTE FASE



MAJ 2006

Indhold

Resumé	2
1. Introduktion	4
2. Udfordringerne i Mellemøsten og Nordafrika frem til 2020	4
3. Det Arabiske Initiativ, status og resultater	6
3.1 Baggrund: Lancering af Det Arabiske Initiativ i 2003	6
3.2 Forberedelsesproces	7
3.3 Bilaterale indsatser	8
3.4 Multilaterale indsatser	10
3.5 Tegningesagens konsekvenser for videreførelsen af Det Arabiske Initiativ	12
4. Vurdering af Det Arabiske Initiativ: Ti centrale spørgsmål og udfordringer.....	14
4.1 Er Det Arabiske Initiativ for spredt fægtning?	14
4.2 Er der en rigtig prioritering af samarbejdet med henholdsvis regering og civilsamfund?	15
4.3 Bør der være mere fokus på fremme af økonomisk udvikling?	16
4.4 Vægtning af mellemfolkelig dialog og ”People to People” samarbejde?	16
4.5 Er Det Arabiske Initiativ for topstyret?	17
4.6 Kan der skabes bedre sammenhæng mellem multilaterale og bilaterale aktiviteter – samt lokal koordinering?	18
4.7 Bør Danmark tage mere hensyn til Vestens image og anklager om dobbeltmoral?	18
4.8 Er der uhensigtsmæssigt stort fokus på demokratiske valg ?	19
4.9 Hvordan håndteres spørgsmålet om nødvendigheden af politisk inklusion?	19
4.10 Udnyttes den ressource, som danskere og indvandrere med rødder i regionen udgør?	19
5. Anbefalinger til næste fase af Det Arabiske Initiativ	20
5.1 Tematisk og geografisk fokusering	21
5.2 Systematisk inddragelse af civilsamfundet	23
5.3 Støtte til økonomisk udvikling og reform	24
5.4 Fremme af mellemfolkelig dialog	24
5.5 En mere centralt rolle til danske private organisationer og dansk ressourcebase	25
5.6 Samspil mellem multilaterale og bilaterale indsatser	25
5.7 Modvirke generel skepsis mod vestligt engagement i Mellemøsten	26
5.8 Balanceret fokus på valg og sikring af grundlæggende rettigheder	27
5.9 Politisk inklusion	27
5.10 Inddragelse af danskere og indvandrere med rødder i MENA-regionen i Det Arabiske Initiativ	28
5.11 Budget	28
Bilag:	28
1. Oversigt over bevillinger under Det Arabiske Initiativ 2004-2006	
2. Oversigt danske samarbejdspartnere	

Resumé

Denne rapport sammenfatter de vigtigste erfaringer fra pilotfasen (2004 – 2005) af Det Arabiske Initiativ og giver anbefalinger til initiativets videreførelse. Rapporten er Udenrigsministeriets syntese af et omfattende analysemateriale bestående af et uafhængigt udredningsarbejde vedr. udviklingen i regionen, en spørgeskemaundersøgelse blandt involverede danske organisationer, et perceptionsstudie af de arabiske befolkningers opfattelse af Danmark efter tegningesagen og en bred høring af den danske ressourcebase samt af de danske repræsentationer i regionen.

Det Arabiske Initiativ, der blev lanceret i 2003, dækker Mellemøsten og Nordafrika (MENA-regionen) fra Marokko i vest til Iran i øst og er en integreret del af dansk udenrigspolitik. Initiativet omfatter to spor: Målet med det multilaterale spor er at styrke de multilaterale foras indsatser, særligt EU's, i forhold til at støtte reformprocesser i regionen. Målet med det bilaterale spor er at styrke Danmarks dialog med landene i MENA-regionen og at støtte specifikke reformprocesser igangsat af aktører i regionen.

Størstedelen af initiativets projekter er fortsat i en opstartsfasen, og det er for tidligt at vurdere effekten af Det Arabiske Initiativ på reformprocesser i MENA-regionen. Der kan dog konstateres stor interesse i regionen for at deltage i initiativet, og Danmark er inviteret til at samarbejde om en række reformprocesser, der potentielt kan bidrage til væsentlige langsigtede reformer. Initiativets grundlæggende princip om at udvikle bilaterale partnerskabsprogrammer i dialog med og efter efterspørgsel fra de enkelte lande i regionen har været afgørende for den positive interesse for Det Arabiske Initiativ i regionen. Med tegningesagen er Danmark blevet udsat for et imageskifte, der ændrer præmisserne for initiativets udfoldelse. Blandt regeringer, hos organisationer og i befolkningerne konstateres dog fortsat interesse for en ligeværdig dialog og et gensidigt samarbejde med Danmark. Analysen giver herudover en række indsigter, som vil være vigtige at tage højde for i initiativets videreførelse. Disse opsummeres i en række spørgsmål, der besvares med en eller flere **anbefalinger**, hvoraf de væsentligste er:

For at fokuser Det Arabiske Initiativ uden at undergrave princippet om, at partnere har afgørende indflydelse på valg af indsatser, anbefales:

- Tematisk fokus på: 1. Frihedsrettigheder og god regeringsførelse, 2. Udvikling af videnssamfund og uddannelse, 3. Fremme af ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet.
- At valg af regeringspartnere i regionen sker på basis af en vurdering af regeringernes vilje til fremskridt inden for disse tre temaer.
- At der etableres bilaterale partnerskabsaftaler i maksimalt seks ud af 18 mulige lande. Udover de eksisterende partnerskabsprogrammer i Marokko, Jordan og Yemen, arbejdes der i første omgang videre med udvikling af partnerskabsprogrammer i Algeriet og Libanon.
- At der som konsekvens heraf ikke gennemføres bilaterale aktiviteter i Iran.
- At samarbejdet med Egypten om Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut og om enkeltprojekter inden for de overordnede tre temaer fortsættes.
- At regionale programmer følger de tre temaer, men fortsat inkluderer civilsamfundsdeltagelse fra hele regionen, inklusiv Irak, Israel (arabiske mindretal) og de Palæstinensiske Selvstyreområder.

- At de tre temaer også forfølges i det multilaterale spor, særligt i EU, men også Forum for the Future og OSCE, og at synergieffekten mellem de bilaterale og multilaterale spor optimeres.
- At inkluderingen af de mere sikkerhedspolitisk rettede elementer under det multilaterale spor nøje ses i sammenhæng med deres strategiske betydning for styrkelsen af frihedsrettighederne i regionen, herunder deres bidrag til at styrke den regionale sikkerhedsarkitektur og til at gennemføre demokratiske reformer i sikkerhedssektoren.

I anerkendelse af, at social og økonomisk udvikling er afgørende for, at arabiske lande kan imødegå de udfordringer, som de står overfor anbefales det, at regeringen udover Det Arabiske Initiativ, tager følgende initiativer:

- At der under NGO-rammen åbnes op for, at danske NGO'er under bistandsrammen kan søge om tilskud til fattigdomsorienterede projekter i Det Arabiske Initiativs bilaterale partnerskabslande.
- At fortsætte Business-to-Business programmet i Egypten.

Tegningesagen viser, at der er brug for en øget mellemfolkelig dialog. Det anbefales,

- At fokus på den mellemfolkelige dialog fastholdes i Det Arabiske Initiativ, men at en sådan dialog fortsat primært søges etableret om konkrete dagsordener af fælles interesse og af relevans for de tre overordnede fokusområder.

Med henblik på at give NGO'erne og græsrodderne friere spillerum i Initiativet anbefales,

- At der etableres begrænsede puljer for NGO-ansøgninger inden for de tematiske områder.

I erkendelse af, at Vesten, inklusiv Danmark, i brede kredse i MENA-regionen er under anklage for at have dobbeltstandarder og ikke at leve op til de værdier, som vi har baseret vores eget samfund på, herunder de basale menneskerettigheder og for at føre en politik med skjulte motiver, som ikke svarer til regionens egentlige problemer, anbefales

- At der gøres en øget public diplomacy indsats for at kommunikere motiver og værdier for det danske engagement i Mellemøsten og for at præsentere Det Arabiske Initiativ som del af en samlet dansk udenrigspolitik for Mellemøsten, der i lige så høj grad prioriterer de sikkerhedspolitiske og socio-økonomiske aspekter.
- At de regionale tematiske programmer fortsat inkluderer deltagelse fra hele regionen, inklusiv Irak, Israel (de arabiske mindretal) og de Palæstinensiske Selvstyreområder.

Med henblik på at trække på den ressource, der findes blandt danskere og indvandrere med rødder i regionen anbefales,

- At der arbejdes mere systematisk for at inddrage danskere og indvandrere med rødder i Mellemøsten som ressourcepersoner i gennemførelsen af programmet.

1. Introduktion

I 2003 lancerede regeringen Det Arabiske Initiativ (på engelsk: Partnership for Progress and Reform) som del af regeringens nye udenrigspolitiske strategi ”En verden i forandring”. I starten af 2004 påbegyndtes en 2-årig pilotfase. Fra starten var det hensigten, at næste fase af initiativet i 2006 skulle udformes på grundlag af en erfaringsopsamling og vurdering af resultaterne fra denne pilotfase. I lyset af de seneste måneders udvikling har det desuden været klart, at erfaringsopsamlingen også skulle omfatte en vurdering af tegningesagens betydning for fortsættelsen af initiativet.

Analyseprocessen har indeholdt følgende elementer:

- Et udredningsarbejde koordineret af Syddansk Universitet og udført af 18 uafhængige Mellemøstforskere for Udenrigsministeriet, hvor centrale mellemøstlige udviklingstemaer er blevet analyseret, ligesom der er udarbejdet lande- og organisationsanalyser vedrørende de vigtigste samarbejdspartnere.
- En faktuel gennemgang af igangsatte projekter, bevillinger, og involverede danske organisationer.
- En gennemgang af de enkelte landeindsatser i form af en drøftelse mellem forskere og de danske organisationer involveret i initiativet med henblik på at identificere behovet for ændringer af mål og strategi.
- En spørgeskemaundersøgelse blandt de involverede danske organisationer vedrørende deres vurdering af de mellemøstlige samarbejdspartneres reelle vilje til at fortsætte samarbejdet.
- Et perceptionsstudie af, hvorledes Danmark og danskere opfattes i Mellemøsten efter tegningesagen.
- En høring af den danske ressourcebase, som omfatter danske Mellemøsteksperter, relevante danske universiteter og samtlige involverede danske organisationer.
- En høring af de danske repræsentationer i Nordafrika og Mellemøsten samt repræsentationer for relevante multilaterale fora.

Rapporterne, der er udarbejdet som del af denne proces, kan findes på www.um.dk. Denne synteserapport er baseret på dette materiale sammenskrevet af Udenrigsministeriets Kontor for Mellemøsten og Nordafrika.

2. Udfordringerne i Mellemøsten og Nordafrika frem til 2020

Udviklingen i Mellemøsten og Nordafrika (MENA) i de kommende år vil være af central betydning for Danmark. Med EU's udvidelse er MENA-landene blevet EU's naboer mod syd- og sydøst. Det er samtidig klart, at MENA-regionen og EU i de kommende årtier står overfor store udfordringer, der kræver fælles og fremadrettede løsninger.

Det Arabiske Initiativ er en del af den danske udenrigspolitik i forhold til Mellemøsten. Initiativets udformning og indsatsområder skal således ses på baggrund af de udenrigspolitiske udfordringer og målsætninger, som regeringen ser for MENA-regionen de næste 15-20 år:

Konfliktforebyggelse og fredelig bilæggelse af eksisterende konflikter vil være forudsætning for en positiv politisk, økonomisk og social udvikling i regionen. Israel-Palæstina konflikten har i årtier været en vedvarende kilde til politisk ustabilitet, hindret økonomisk vækst samt bremsset politisk og økonomisk samarbejde mellem landene i regionen. Konflikten har over tid fået en kolossal symbolværdi i Mellemøsten, ikke mindst som illustration *par excellence* af konflikten mellem Vesten og den arabiske/muslimske verden. Fra dansk side var man under det danske EU formandskab i efteråret 2002 med til at lægge grundlaget for ”køreplan for fred”, der havde til formål at skabe en endelig, forhandlet aftale om en selvstændig palæstinensisk stat inden for rammerne af en to-statsløsning. I Irak er der en langsom fremadskridende proces, der imidlertid stadig undermineres af den sekteriske vold i landet. Dertil kommer flere andre latente konflikter i regionen, som man, først og fremmest via FN, må søge at løse, inden de udvikler sig voldeligt.

Det vil være centralt at sikre en bæredygtig politisk, økonomisk og social udvikling i MENA-regionen. UNDP's Arab Human Development rapporter har påpeget, at 1) mangel på frihed og god regeringsførelse, 2) mangel på uddannelse og information og 3) mangel på ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet umiddelbart er de centrale forhindringer i forhold til at skabe en sådan positiv udvikling i regionen.

Flere lande i regionen har i de seneste år gennemført forsigtige politiske reformer og eksperimenteret med frie valg, hvorigennem gradvist større dele af befolkningerne i disse lande har taget del i de politiske processer. Reform og god regeringsførelse er blevet centrale begreber i den politiske debat i regionen. Blandt befolkningerne og i civilsamfundet er der udbredte krav om at sikre grundlæggende borgerlige rettigheder. I de senere år er der samtidig sket en styrkelse af islam som kulturel referenceramme, og en stigende opbakning til islamiske sociale og politiske organisationer præger samfundene i Mellemøsten og Nordafrika. Der er dog stor mangfoldighed i disse organisationer, og deres indflydelse på landene i regionen går i mange forskellige retninger, politisk, socialt og kulturelt. Der er blandt andet tydelige tegn på, at flere moderate islamistiske organisationer bevæger sig bort fra målet om fuld indførelse af sharia som lovgrundlag og hen imod en mere fleksibel indstilling om at anvende sharia som grundlag for lovgivning. Tilsvarende arbejder flere for politisk liberalisering og reformer inden for det etablerede politiske system, side om side eller i alliance med sekulære politiske grupperinger.

Landene i regionen har vidt forskellige økonomiske betingelser og indtægtskilder – fra rige olie-stater på den arabiske halvø til f.eks. Egypten, hvor den årlige bruttonationalindkomst per indbygger var US\$ 1250 i 2004. Et fællestræk for mange af landene i regionen er, at en meget stor andel af deres befolkninger er unge under 24 år, og at der også fremover forventes en meget betydelig befolkningstilvækst. Sikring af job- og uddannelsesmuligheder for unge gennem økonomisk vækst udgør en kæmpemæssig politisk udfordring. Manglende muligheder for at påvirke egen livssituation og for politisk indflydelse vil gøre de unge mere sårbare overfor ekstremisme og radikaliserings og kan skabe grobund for sociale og politiske spændinger.

Der ligger en stor udfordring - og et stort potentiale - i at inddrage kvinder mere i det økonomiske og det politiske liv. Som UNDP's Arab Human Development Report konstaterer, er der fortsat en meget lav andel af kvinder repræsenteret i parlamenter og regeringer i regionen, ligesom kvinder fortsat kun i få lande nyder samme borgerlige og politiske rettigheder. Dertil kommer, at kvinder i kun meget begrænset omfang er til stede på arbejdsmarkedet. Konsekvensen heraf er bl.a., at en stor del af samfundenes vækstpotentiale går tabt, hvilket betyder lavere familieindkomster og levestandard.

3. Det Arabiske Initiativ, status og resultater

3.1 Baggrund: Lancering af Det Arabiske Initiativ i 2003

Det Arabiske Initiativ blev i 2003 præsenteret som en del af regeringens nye udenrigspolitiske strategi, "En verden i forandring", og omfattede to spor - det multilaterale og det bilaterale. På det multilaterale område var målet med initiativet at styrke Danmarks profil i de multilaterale fora, særligt i EU og i Euro-Med-samarbejdet, og derigennem yde et aktivt bidrag til reformprocesser i regionen. På det bilaterale område etableredes et Partnerskabsprogram, der skulle støtte konkrete samarbejdsprojekter. Formålet med det bilaterale program var 1) at etablere den nødvendige basis for en styrket dansk dialog med landene i MENA-regionen, og 2) at støtte specifikke reformprocesser igangsæt af aktører i regionen.

Det Arabiske Initiativ er således ikke et klassisk bistandsprogram, men en udenrigspolitisk indsats rettet mod at styrke Danmarks samarbejde med den arabiske verden og fremme igangværende reformprocesser.

Det blev understreget, at de to parallelle indsatser – den multilaterale og den bilaterale – måtte ses i sammenhæng. Et isoleret bilateralt dansk program kunne kun yde et begrænset bidrag til de store udfordringer, som MENA-regionen står overfor. Mere omfattende indsatser for reformer og udvikling i regionen måtte ydes gennem det multilaterale samarbejde. Det vurderedes imidlertid, at Danmark måtte have en større bilateral tilstedeværelse, viden og kapacitet for at kunne få adgang til de centrale drøftelser og beslutninger om centrale forhold i regionen. Hidtil havde Danmarks tilstedeværelse i regionen været relativt begrænset – både hvad angik officielle samarbejdsrelationer og civilsamfundsrelationer.

Der blev afsat en beløbsramme på op til DKK 100 millioner om året til de konkrete aktiviteter under den bilaterale del af Det Arabiske Initiativ. Der var tale om en samlet ramme, der reelt finansieredes over de midler, der i det første år blev sparet gennem udfasningen af udviklingsbistanden til Egypten. Det var således hensigten, at aktiviteterne under Det Arabiske Initiativ skulle indføres gradvist over nogle år, indtil man nåede den fastlagte årlige budgetramme på DKK 100 millioner.

Geografisk blev de bilaterale aktiviteter afgrænset til landene i Mellemøsten og Nordafrika – fra Marokko i vest til Iran i øst. Initiativet omfattede dog ikke bilaterale indsatser i Irak og De palæstinensiske Selvstyreområder, der var omfattet af selvstændige samarbejdsprogrammer.

De regionale indsatsområder blev som udgangspunkt defineret på basis af den første Arab Human Development Report fra 2003, der som nævnt ovenfor beskrev de udfordringer, som MENA-regionen stod overfor under tre hovedoverskrifter: 1) mangel på frihed og god regeringsførelse, 2) mangel på uddannelse og information, og 3) mangel på ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet.

Et grundprincip i gennemførelsen af initiativet har været, at konkrete projekter og programmer skulle fastlægges ud fra de ønsker og behov, der blev defineret af partnerne selv. Udgangspunktet for planlægningen var en anerkendelse af, at forandringsprocessen måtte komme fra samfundene selv. Samarbejdet ville fra dansk side naturligt være forankret i en dansk/skandinavisk model, der nyder stor anerkendelse i regionen. Men snarere end at eksportere denne model var ambitionen at støtte eksisterende positive processer i de arabiske samfund. Samarbejdet skulle bygge på en gensidig dialog, hvor projekter og programmer til gensidig fordel kunne identificeres. Derfor blev Det Arabiske Initiativ også formuleret som en langsigtet indsats med et tidsperspektiv på 15-20 år i erkendelse af, at det tager tid at opbygge den tillid, der ligger til grund for enhver åben og konstruktiv dialog.

3.2 Forberedelsesproces

Den danske udenrigsminister gennemførte i 2003 konsultationer med en række regeringschefer og udenrigsministre om etableringen af Det Arabiske Initiativ. Udenrigsministeriets implementering startede i efteråret 2003 med en række møder med eksterne ressourcepersoner. I begyndelsen af 2004 gennemførtes grundige konsultationer med andre europæiske lande samt en første konsultation med civilsamfundsrepræsentanter i Mellemøsten. I marts og april 2004 udsendes delegationer til de lande i regionen, der umiddelbart havde indikeret interesse i samarbejde med Danmark. Det gjaldt Marokko, Algeriet, Jordan, Libanon, Syrien og Yemen. Hver delegation bestod af et hold eksperter under ledelse af Udenrigsministeriet.

Under besøgene fremlagdes forslaget om etablering af bilaterale samarbejdsrelationer – og der blev søgt identificeret områder, hvor der var interesse for et sådant dansk-mellemøstligt samarbejde. Konsultationsprocessen omfattede møder med ministre og højt placerede embedsmænd, parlamentarikere, mediefolk, arbejdsmarkedets parter, akademikere, internationale organisationer og NGO'er, udenlandske repræsentationer samt lokale NGO'er. Konsultationer med Egypten foregik parallelt i tilknytning til det eksisterende udviklingssamarbejde.

Fra dansk side blev der lagt vægt på at identificere partnerskabslande, hvor der kunne tales om en reformvilje, og hvor der var den fornødne interesse for et samarbejde med Danmark. Interessen samlede sig i første omfang om Yemen, Jordan og Marokko samt Egypten, hvor Danmark allerede havde en lang tradition for bistandssamarbejde.

Baseret på denne indledende identifikation af geografiske indsatsområder og nøgleaktører i den arabiske verden samt de udtrykte ønsker om specifikke samarbejdsområder, blev der identificeret mulige danske samarbejdspartnere. I løbet af 2004 og 2005 gennemførtes en lang række pilotprojekter, hvorunder de danske og arabiske partnere i fællesskab nærmere definerede rammer og mål for det fremtidige samarbejde.

Samtidig med de bilaterale programmer blev der identificeret emner for regionale programmer indenfor tematiske områder. Også her blev samarbejdsmuligheder, -rammer og indhold fastlagt gennem pilotprojekter, hvor partnerne mødtes i såvel MENA-regionen som Danmark.

I og med at Det Arabiske Initiativ er baseret på et princip om, at samarbejdsprojekter skal defineres ud fra lokale ønsker og behov, har der ikke i pilotfasen været gennemført en stram styring af emnevalget. Tilgangen har været at afprøve partnerskaber og gennem dialog med disse indkredse og definere fælles interesseområder.

Under de bilaterale programmer har følgende kriterier været anvendt:

- Er der et lokalt udtrykt ønske om at samarbejde med Danmark?
- Er det foreslåede tema centralt for reformprocesser i det pågældende land vurderet i forhold til den overordnede problemdefinition i Arab Human Development Report og konkrete landeanalyser?
- Er der forandringsaktører tilstede, der ønsker at samarbejde med danske partnere?
- Er der inden for området danske partnere med faglig indsigt, som har mulighed for og lyst til at indgå i et partnerskab?
- Giver det samlede valg af samarbejdsprojekter en hensigtsmæssig balance mellem regeringsprojekter og civilsamfundsprojekter?

3.3 Bilaterale indsatser

Baseret på erfaringerne i pilotfasen er der udviklet to primære modaliteter for projektgennemførelse under Det Arabiske Initiativ: 1) bilaterale partnerskabsprogrammer og 2) regionale programmer.

Det Arabiske Initiativ har tidsmæssigt været lanceret tæt op ad initiativer fra anden side (bl.a. USA og EU) med tilsvarende grundidéer og tilbud om at yde støtte til demokratisering og reformprocesser i MENA-regionen. Det er vurderingen, at den danske tilgang med udvikling af bilaterale partnerskabsprogrammer, der udvikles i dialog med de enkelte lande i regionen, sammenholdt med opfattelsen af Danmark som en lille skandinavisk velfærdsstat med grundfæstede demokratiske traditioner og uden kolonial fortid i regionen, har betydet, at Det Arabiske Initiativ har kunnet skille sig positivt ud fra de øvrige initiativer. Der har således været en betydelig interesse for at drøfte et nærmere samarbejde med Danmark fra flere af regionens lande.

Der er foreløbigt etableret bilaterale partnerskabsaftaler med Yemen, Jordan og Marokko. I aftalerne indgår, at der etableres et fælles teknisk kontor, der kan rådgive partnerne omkring projektgennemførelse og –administration. Målsætningen for alle programmer er at udvikle et bredt samarbejde, hvori indgår både dialog og samarbejde om konkrete projekter. Som det kan ses af oversigten i bilag 1, gennemføres de enkelte projekter under de bilaterale programmer i samarbejde mellem danske – og i enkelte tilfælde internationale - partnere og lokale samarbejdsorganisationer (der omfatter både regering og civilsamfund).

Eksempler på de reformprocesser, Danmark er blevet involveret i, kan ses i boks 1.

Der er endvidere i alle lande etableret parallelle samarbejdsrelationer mellem civilsamfundsorganisationer i Danmark og i partnerskabslandene. Generelt er det vurderingen, at kombinationen af regering-til-regering samarbejdet med civilsamfundssamarbejdet har potentiale for at være gensidigt supplerende og ikke mindst bidrage til en balanceret forståelse af og indsats i partnerskabslandene.

BOKS 1. Bidrag til reformprocesser under Det Arabiske Initiativ – kan effekterne måles?

Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af det danske bidrag til at fremme reformprocesser i MENA-regionen. Det, der på nuværende tidspunkt kan konstateres er, at Danmark er inviteret til at indgå i et samarbejde om en række reformprocesser, der potentielt kan bidrage til væsentlige langsigtede reformer.

Det gælder bl.a.:

- Etablering af en ombudsmandslignende institution i Jordan.
- Udmøntning af den nye progressive familielovgivning i Marokko.
- Etablering af en forening for undersøgende journalistik i Mellemøsten.
- Gennemførelse af programmer for medieovervågning i forbindelse med valg handlinger.
- Udvikling af klagesystem for menneskerettighedsovertrædelser i Yemen.
- Overvejelser om etablering af en slags ”Kommunernes Landsforening” i Yemen.
- Udvikling af decentraliseringspolitikken i Jordan med henblik på at fremme lokalt selvstyre og kvinders deltagelse heri.

Den fulde liste af projekter fremgår af [bilag 1](#).

Når det kommer til spørgsmålet om at vurdere den mulige effekt af disse samarbejdsprojekter, er der imidlertid grund til at tage nogle forbehold. Først og fremmest må det anerkendes, at reformer tager tid, ikke mindst politiske reformer. I Danmark tog det 66 år fra grundloven blev skrevet til kvinderne fik stemmeret. Ligeledes er den umiddelbare virkning af konkrete reforminitiativer ikke givet på forhånd. Etablering af en antikorrupsionsenhed kan f.eks. ses som et fremskridt for etablering af et retssamfund, men kan også misbruges af et regime til at skaffe politiske modstandere af vejen. Valg handlinger kan manipuleres og bruges til at befæste autoritære regimer. Tiltag, der åbner for udviklingen af civilsamfundsorganisationer, kan være udtryk for en reel vilje til politisk inklusion, men kan også bruges af et regime til at styrke dets egen magtbase gennem promovering af regeringsvenlige bevægelser. Nogle gange er de reelle hensigter let gennemskuelige. Men i mange tilfælde er målsætninger tvetydige, og en vurdering af om konkrete samarbejdsprojekter er overvejende systembevarende eller reformerende, vil derfor altid komme an på en specifik analyse. I nogle tilfælde vil kun historien give det endelige svar.

I Egypten er der etableret et Dansk-Egyptisk Dialoginstitut med sæde i Al Ahram Foundation, der bl.a. rummer Mellemøstens mest velrenommerede politiske tænketank samt en af den arabiske verdens største og mest seriøse aviser (”Al Ahram”). Institutet blev etableret for at yde en selvstændig indsats for at styrke dialogen mellem Danmark og den arabiske verden og for at virke som ressource i forhold til udviklingen og gennemførelsen af øvrige aktiviteter under Det Arabiske Initiativ. Der vil i løbet af 2006 blive foretaget en evaluering af Dialoginstituttet, men det kan allerede nu konstateres, at Institutet har ydet en uundværlig indsats for at fremme dialogen og forståelsen både i Danmark og i Egypten og den øvrige arabiske verden i forbindelse med tegningesagen. En indsats, der også vil være central fremover.

Regionale programmer er etableret inden for centrale emneområder som menneskerettigheder, medier og unges deltagelse i det politiske liv. Gennemførelsen er uddelegeret til relevante danske organisationer (eller konsortier af organisationer), der etablerer samarbejdsrelationer til søsterorganisationer og partnere i MENA-regionen. Også her har der været opereret med pilotprojek-

ter, hvor ideer og samarbejdsmuligheder er afprøvet, før der er truffet en endelig beslutning om iværksættelse.

Det er endnu for tidligt at evaluere de regionale programmer, men det vurderes, at de regionale programmer har et godt potentiale for tematisk at knytte de enkelte landeprogrammer sammen og dermed bidrage til erfaringsudvekslinger og øget virkning af de enkelte indsatser.

En samlet oversigt over igangværende programmer og projekter per 1. april 2006 er indeholdt i bilag 1. Det fremgår heraf, at der i 2004 er ydet bevillinger på DKK 57,6 millioner, i 2005 på DKK 108,7 millioner og i 1. kvartal af 2006 på DKK 29,4 millioner. Hvad angår faktiske forbrugte midler i pilotfasen, blev der i 2004 og 2005 anvendt henholdsvis DKK 38 millioner og DKK 58 millioner, mens der for 2006 opereres med et anvendt budget på DKK 100 millioner.

Ét af to formål med Det Arabiske Initiativ var at fremme *dialogen* mellem Danmark og den arabiske verden. I dette begreb indgår både fremme af en politisk dialog og en bredere mellemfolkelig dialog og forståelse. Det har fra initiativets start været erkendt, at kendskabet til og kontakter til regionen i Danmark har været begrænsede. Med henblik på at skabe en basis for videreførelsen af Det Arabiske Initiativ og samtidig udbygge danske kompetencer i forhold til regionen, har det derfor i pilotfasen været en målsætning at fremme involvering af en bred vifte af danske organisationer og institutioner i initiativet.

I bilag 2 findes en liste over de danske samarbejdspartnere, der har været involveret i Det Arabiske Initiativs pilotfase. Som det fremgår, omfatter denne liste over 50 organisationer, herunder en række ungdomsorganisationer. Kun en begrænset del af de danske samarbejdspartnere havde samarbejdsrelationer med regionen før Det Arabiske Initiativs start. Det har betydet, at mange af de danske organisationer har skullet lære og drage egne erfaringer under samarbejdet med deres arabiske partnere, lige som de mellemøstlige civilsamfundsorganisationer har skullet lære at samarbejde med danske organisationer. Dette stemmer imidlertid godt overens med den egentlige hensigt med en dialog: gensidig erfaringsudveksling og udvidet horisont på begge sider. Erfaringerne har vist, at dialog om konkrete emner har gode vilkår.

3.4 Multilaterale indsatser

Det Arabiske Initiativs multilaterale spor har hidtil indbefattet fire parallelle indsatser: For det første at bidrage til styrkelse af EU's fremme af reformer og demokratisering i Mellemøsten samt at forbedre EU's dialog med regionen. For det andet at iværksætte et langsigtet initiativ til fremme af en regional multilateral sikkerheds- og samarbejdsstruktur i Mellemøsten. For det tredje at styrke NATO's samarbejde med MENA-regionen. Endelig for det fjerde, at blive en aktiv partner i G8's Forum for the Future. Desuden har der parallelt hermed været andre indsatser, som har været beslægtet med indsatserne under Det Arabiske Initiativ, herunder Danmarks engagement i OSCE.

1) Danmark har spillet en afgørende rolle i tilblivelsen af EU's Strategiske Partnerskab med Middelhavsområdet og Mellemøsten, som oprindeligt blev lanceret på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i juni 2003. Formålet med denne partnerskabsramme er at fremme reformer i Mellemøsten gennem udbygning og strømlining af EU's eksisterende og fremtidige sam-

arbejdsprogrammer med regionen, herunder Euro-Middelhavspartnerskabet (Barcelona-processen), den Europæiske Naboskabspolitik samt EU's samarbejdsrelationer med Golf-regionen. Derudover har Danmark spillet en aktiv rolle i udviklingen af den Europæiske Naboskabspolitik, der blev vedtaget i juni 2004. Det er formålet med den Europæiske Naboskabspolitik at skabe tættere relationer mellem EU og dets mellemøstlige, nordafrikanske og østeuropæiske naboer gennem vedtagelsen af forpligtende bilaterale handlingsplaner. Samtidig er hensigten at fremme reformer og demokratisering i nabolandene. Fra dansk side har man støttet fortsat styrkelse af den Europæiske Naboskabspolitik som ramme for et konkret og gensidig forpligtende samarbejde, der ville kunne løfte de store, fælles udfordringer, EU og MENA-regionen står over for i fremtiden. Desuden har det været en dansk ambition at bidrage aktivt til implementeringen af EU's Strategiske Partnerskab med Middelhavsområdet og Mellemøsten vis-à-vis Golf-regionen. Dette har vist sig særdeles vanskeligt. Forhandlingerne om en frihandelsaftale mellem EU og Golfens Samarbejdsråd (GCC) skrider langsommeligt fremad, og Golf-staterne har tilkendegivet, at udviklingen i det politiske samarbejde må afvente disse forhandlinger. Danmark støtter en øget grad af samarbejde mellem EU og de arabiske lande, f.eks. gennem et samarbejde mellem EU og den Arabiske Liga.

2) Danmark har siden 2003 været engageret i bestræbelser på at fremme en multilateral regional sikkerheds- og samarbejdsstruktur i det bredere Mellemøsten. Danmark har således i samarbejde med den canadiske regering støttet non-guvernmentale initiativer, der undersøger og fremmer mulighederne for at iværksætte politiske og sikkerhedsmæssige integrationsprocesser i regionen. Samtidig har Danmark og Canada gennemført en række politiske konsultationer vedrørende disse initiativer på regeringsniveau med udgangspunkt i den svage regionale sikkerhedsarkitektur. I begyndelsen af 2005 oprettede man et konsortium bestående af fem arabiske forskningsinstitutioner samt henholdsvis den danske og canadiske regering med henblik på at gennemføre en konferencerække om regional sikkerhed og samarbejde i Mellemøsten. Det er formålet med denne konferencerække at udvikle og forankre tanker om en mellemøstlig sikkerheds- og samarbejdsstruktur samt at skabe en konkret og fremadrettet strategi for, hvorledes processen på længere sigt kan overføres til regeringsniveauet. Foreløbigt er der gennemført to succesrige konferencer med arabisk og israelsk deltagelse. Processen har opbakning fra en række regeringer i regionen, om end enkelte betydningsfulde stater forbliver skeptiske. Danmark, Canada og de arabiske partnere drøfter nu perspektiverne for det fremtidige samarbejde, herunder mulighederne for at etablere et permanent forum for regional sikkerhed og tilskynde regionale regeringer til at deltage mere aktivt og åbenlyst. Det er blevet stadigt mere indlysende, at disse bestræbelser kræver tålmodighed og vedholdenhed.

3) På et topmøde i 2004 vedtog NATO en beslutning om at udbygge NATO's eksisterende samarbejde med MENA-regionen, idet den eksisterende Middelhavsdialog (Algeriet, Egypten, Israel, Jordan, Marokko, Mauritanien og Tunesien) skulle udvides med et lignende samarbejde med Golflandene gennem det såkaldte Istanbul Cooperation Initiative. Danmark har spillet en aktiv og højt profileret rolle i forbindelse med lanceringen og implementeringen af Istanbul Cooperation Initiative og Middelhavsdialogen, hvilket er kommet til udtryk både på udenrigs- og forsvarsministermøder og på embedsmandsniveau.

4) Danmark blev i 2005 optaget i *Forum for the Future*, som er G8-landenes ambitiøse reform-samarbejde med den arabiske verden. Den danske udenrigsminister deltog således i det årlige møde i *Forum for the Future* den 12. november 2005 i Bahrain. Det er en dansk ambition at blive en aktiv og konstruktiv partner i *Forum for the Future*. Inden for rammerne af dette forum har Danmark derfor engageret sig som medstiftende partner i henholdsvis *Foundation for the Future* og *Fund for the Future*. Det førstnævnte initiativ har til formål at støtte uafhængige civilsamfunds- og demokratiseringsprojekter i regionen, mens det sidstnævnte vil støtte små og mellemstore virksomheder i arabiske erhvervssektorer med betydelig vækst- og jobskabelsespotentialer.

Udover ovennævnte indsatser har Danmark været en af de mest aktive partnere på vestlig side i OSCE's Middelhavspartnerskab. Man har således fået vigtige erfaringer og ekspertise fra OSCE's løbende dialog med en række arabiske lande, navnlig vedrørende demokrati og frihedsrettigheder, og har dermed også skabt forventninger blandt de arabiske partnere om et fortsat og øget engagement.

Det har været hensigten, at Det Arabiske Initiativs bilaterale og multilaterale indsatser skulle komplementere hinanden og skabe gensidig synergi. Dette er i nogen udstrækning lykkedes. Danmarks optagelse i *Forum for the Future* må således anses som en anerkendelse af de danske resultater og erfaringer under Det Arabiske Initiativs bilaterale del. De styrkede bilaterale relationer under Det Arabiske Initiativ har ligeledes haft gavnlig indflydelse på de dansk-canadiske bestræbelser på at fremme en regional integrationsproces. Overordnet må det imidlertid konstateres, at den potentielle synergieffekt mellem Det Arabiske Initiativs bilaterale og EU-relaterede indsatser endnu ikke har været opnået.

3.5 Tegningesagens konsekvenser for videreførelsen af Det Arabiske Initiativ

Den 30. september 2005 trykte Morgenavisen Jyllands-Posten 12 satiriske tegninger, der resulterede i omfattende protester fra såvel danske muslimer som fra enkeltpersoner, organisationer og regeringer i en række muslimske lande, ikke mindst i MENA-regionen. I januar – februar 2006 eskalerede sagen i form af, at flere lande hjemkaldte deres ambassadører i Danmark, udbredt boykot af danske varer i store dele af regionen, og ikke mindst gennem en række voldelige protester og angreb på danske repræsentationer.

Tegningesagen, som forløbet er blevet kaldt, har medført, at nogle aktiviteter under Det Arabiske Initiativs bilaterale spor er forløbet langsommere end planlagt. I februar 2006 gav regeringspartnere i både Yemen og Jordan udtryk for et ønske om, at regering-til-regering aktiviteter blev sat på lavere blus. Samtidig underskrev Marokko imidlertid partnerskabsaftalen under Det Arabiske Initiativ med Danmark, og forberedelsen af projekter blev her fortsat med usvækket kraft. Ligeledes fortsatte en række aktiviteter gennemført af danske NGO'er i både Jordan og Yemen, ligesom en række af de regionale samarbejder blev fortsat med visse justeringer.

I februar og marts gennemførtes en række dialogindsatser – flere finansieret under Det Arabiske Initiativ – hvor danske og mellemøstlige repræsentanter mødtes for at diskutere tegningesagen. I de fleste tilfælde har deltagere givet udtryk for, at de har opnået et bedre kendskab - og på visse områder forståelse - for hinandens synspunkter, og der har generelt været et ønske om at fortsætte og udbygge den mellemfolkelige dialog.

Primo maj 2006 er det den overordnede vurdering, at der i regionen generelt er et ønske om at lægge tegningesagen bag sig. Den officielle meddelelse fra Marokko, Jordan og Yemen er, at man ønsker at videreføre de bilaterale partnerskabsprogrammer som planlagt. I befolkningerne kan der imidlertid stadig være vrede mod Danmark. Spørgsmålet er således, hvorvidt der blandt de enkelte samarbejdspartnere i MENA-regionen fortsat er et ønske og en vilje til at fortsætte projekter under Det Arabiske Initiativ?

For at vurdere dette er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse med deltagelse af de involverede danske partnere. I alt har danske partnere, der repræsenterer 21 samarbejdsprojekter besvaret spørgeskemaet. Tilbage meldingen er overvejende positiv, idet der dog i forhold til enkelte partnere vurderes, at der vil være en mindre interesse for samarbejdet i fremtiden.

For 18 ud af 21 projekter angives det, at der har været kontakt med samarbejdspartneren under tegningesagen, og i 12 ud af de 21 projekter er de planlagte aktiviteter blevet gennemført uanset tegningesagen.

Kun i to ud af de 21 projekter angives, at man forventer, at planlagte aktiviteter inden for de næste tre måneder ikke vil blive gennemført. Således forventes det for 13 projekter ud af de 21, at arbejdet vil kunne videreføres uden større påvirkning, mens det i syv projekter forventes, at arbejdet vil kunne videreføres, men i langsommere tempo. Dette reflekterer, at man for 17 ud af de 21 projekter forventer, at partnerne vil have uændret interesse for at samarbejde med Danmark.

Det er interessant at bemærke, at de danske partnere i 11 af de 21 projekter forventer, at tegningesagen vil have en positiv effekt på organisationens interesse i at deltage i Det Arabiske Initiativ. Dette følger af, at det for 15 ud af de 21 projekter gælder, at partnerne vurderer, at Det Arabiske Initiativ er blevet mere relevant efter tegningesagen, mens tre finder situationen uændret. En rapportering fra spørgeskemaundersøgelsen kan findes på www.um.dk.

For bedre at forstå den virkelighed og det bagland, som de lokale samarbejdspartnere skal agere i forhold til, har Udenrigsministeriet tillige fået gennemført perceptionsstudier i to udvalgte lande (Egypten og Jordan), hvor man har søgt at afdække, hvordan den mere grundlæggende opfattelse af danskere og Danmark er blandt udvalgte opinionsdannere ovenpå tegningesagen.

Studiet bekræfter, at opfattelsen af Danmark er ændret som resultat af sagen. Fra at give relativt positive associationer til et liberalt og frisindet velfærdssamfund, associeres Danmark i dag tæt med det "Vesten" under ledelse af USA, som typisk opfattes som kynisk og dobbeltmoralisk. Der er imidlertid også positive elementer i analysen. Den skandinaviske model opfattes meget positivt, og man skelner i vidt omfang mellem Danmark og danskere. Ligeledes er der et udtrykt ønske om dialog, hvor der er en ægte gensidighed. Der kan således konstateres et bredt ønske om dialog, hvor begge parter i udgangspunktet anerkender eksistensen af forskelle samt udviser en vilje til også at forholde sig til problemerne i ens eget samfund.

For begge undersøgelser vedkommende skal man gøre sig klart, at der er tale om et øjebliksbillede. Spørgeskemaundersøgelsen viser imidlertid, at de mellemøstlige partnere helt overvejende synes interesserede i at fortsætte samarbejdet. Det samme gør de danske organisationer. Perceptionsstudiet peger på nogle udfordringer. Især det imageskifte, som Danmark er blevet udsat for i forbindelse med tegningesagen - fra et lille upartisk land uden kolonial fortid og uden underliggende politiske dagsordener til nu at være eksponent for det mere udefinerbare "Vesten" - ændrer præmisserne for Det Arabiske Initiativ udfoldelse. Det vil blive et langt sejt træk at reetablere et positivt image for Danmark med udgangspunkt i det reelle Danmark, som et fredeligt skandinavisk land. Men undersøgelsen peger også på, at der fortsat er interesse for en dialog, hvis denne er ligeværdig og gensidig. Og der er stadig positive associationer til nogle af kerneværdierne i det danske samfund.

Samlet er det således vurderingen, at Det Arabiske Initiativ vil kunne fortsætte til gensidig fordel for Danmark og den arabiske verden også efter tegningesagen.

4. Vurdering af Det Arabiske Initiativ: Ti centrale spørgsmål og udfordringer

De fleste af de igangværende projekter under Det Arabiske Initiativ er kun godt ét år gamle og flere er fortsat i en opstartsfasen. Det har derfor ikke givet mening at igangsætte en egentlig evaluering, hvor resultaterne sammenlignes med de beskrevne målsætninger.

I ovennævnte spørgeskemaundersøgelse giver de danske samarbejdspartnere deres vurdering af, om det er sandsynligt, at Det Arabiske Initiativ også efter tegningesagen kan opnå dets mål; dialog og fremme af reformprocesser. Svaret fra de danske organisationer er helt overvejende positivt.

Samtidig påpeger landeanalyser og tematiske udredninger såvel som møderne, hvor de tre igangværende bilaterale partnerskabsprogrammer blev drøftet mellem de danske partnere og Mellemøstforskere, en række kritiske indsigter, som er vigtige at tage højde for i en videreførelse af initiativet. Flere af disse punkter er blevet gentaget og uddybet i den høring, der blev gennemført den 3. maj 2006 med deltagelse af den danske ressourcebase.

De kritiske indsigter er nedenfor søgt opsummeret i nedenstående ti spørgsmål og udfordringer:

4.1 Er Det Arabiske Initiativ for spredt fægning?

Det er fra flere sider blevet bemærket, at der synes at være fare for, at initiativet resulterer i "for meget spredt fægning". Faren ved en spredt indsats er generelt, at de mange (mindre) projekter bliver for små til at få en effekt på reformprocessen, og at der ikke blandt de danske samarbejdspartnere bliver opbygget den nødvendige indsigt og viden til at sikre en gennemførelse på tilstrækkelig højt fagligt niveau. Det er uomtvisteligt, at disse antagelser også i et vist omfang kan gøres gældende i forhold til Det Arabiske Initiativ.

Hvad mere specifikt angår Det Arabiske Initiativ skal det påpeges, at spredningen i nogen grad har været en bevidst strategi for opstartsfasen, hvor der har været ønske om at afprøve flere

tilgange, temaer og partnere, før der blev truffet beslutning om, hvor den langsigtede indsats skal prioriteres. Samtidig er spredningen en konsekvens af den grundlæggende tilgang, at emneområder og projekter i de bilaterale landeprogrammer er bestemt ud fra samarbejdspartneres konkrete ønsker og behov i forhold til de reformprocesser, der er iværksat, det stadie, som reformerne er på, øvrige samarbejdspartnere, og ikke mindst en konkret vurdering af lokale samarbejdspartneres seriøsitet og kapacitet. Endelig kan en vis spredning i indsatsen have en positiv effekt i forhold til inddragelse af et bredere spektrum af samarbejdspartnere - både i Mellemøsten og Danmark. Spredningen kan ud fra den betragtning siges at have en positiv effekt i forhold til det langsigtede mål om at styrke dialogen, den strategiske netværksdannelse, tilstedeværelsen samt opbygningen af kompetencer i den danske ressourcebase, men vil – sandsynligvis – give en mindre entydig effekt på kort og mellemlang sigt i forhold til målet om at fremme reformprocesser.

I den forbindelse skal det imidlertid holdes for øje, at strategien har været at søge at anvende den viden og indsigt, der skabes gennem det bilaterale projektsamarbejde som løftestang til positivt at påvirke og fremme multilaterale aktiviteter. Ligeledes kan risikoen for en begrænset effekt i forhold til reformprocesser til en vis grad opvejes ved at koordinere/samordne indsatserne med andre bilaterale og multilaterale aktiviteter i landet (se afsnit 4.6).

Samlet synes der efter pilotfasen at være behov for finde veje til at fokusere indsatsen, men uden at dette kommer på tværs af princippet om, at partnere har den afgørende indflydelse på valg af indsatser, og således at den fortsatte inddragelse af partnere i dybden sikres.

4.2 Er der en rigtig prioritering af samarbejdet med henholdsvis regering og civilsamfund?

Et centralt spørgsmål i vurderingen af, hvordan man fra dansk side bedst kan understøtte reformer er, hvilken rolle henholdsvis regeringer og civilsamfundet kan og vil spille? Der er her blevet fremført kritik fra to sider: Nogle har fremhævet, at samarbejde med regeringer er systembevarende og dermed blokerer for reformer. Andre har fremhævet, at samarbejde med svage civilsamfundsorganisationer er uden reel effekt, og at aktiviteterne netop bør rettes mod regeringsaktører, der har magt til at gennemføre reformer.

Som det er fremgået af både analyser og drøftelser i forbindelse med denne gennemgang af Det Arabiske Initiativ er der i praksis ikke tale om ”enten-eller”, men ”både-og”. I hvert tilfælde må det komme an på en konkret analyse.

En gennemgang af lokale samarbejdspartnere i Det Arabiske Initiativs programmer og projekter afspejler en sådan balance i valget af samarbejdspartnere. I samtliche de regionale programmer er hovedsamarbejdspartnerne ikke-regerings organisationer. Under det bilaterale partnerskabsprogram indgår civilsamfundsorganisationer som samarbejdspartnere i 9 ud af de 13 projekter, mens fire omfatter regering-til-regeringsamarbejde.

4.3 Bør der være mere fokus på fremme af økonomisk udvikling?

I det udredningsarbejde, der er blevet koordineret af Syddansk Universitet, rejses spørgsmålet om økonomisk udvikling i flere af rapporterne. Der er en række helt overordnede overvejelser om, hvorvidt økonomisk udvikling og vækst er en forudsætning for politiske reformer. Ligeledes påpeges det i en del af landeanalyserne, at det for almindelige mennesker - såvel som landets ledere - i de fattigste arabiske lande er økonomisk udvikling og social sikkerhed, der står øverst på dagsordenen.

Det er almindeligt anerkendt, at god regeringsførelse har en positiv effekt på økonomisk udvikling. Der fremkom da heller ikke i udredningsarbejdet antagelser om, at samarbejdet omkring forskellige typer af politiske reformer skulle have en negativ effekt på økonomisk vækst. Spørgsmålet er imidlertid, om samarbejdet om politiske reformer kan kombineres med et større fokus på økonomisk udvikling. Samtidig må det erkendes, at der er en klar sammenhæng mellem rodfæstelsen af demokratiske reformer og økonomisk velstandsniveau.

I det bilaterale bistandssamarbejde mellem Egypten og Danmark, der i disse år er under udfasning, er der høstet fine erfaringer med et *Business-to-Business* program, der har involveret samarbejde mellem egyptiske og danske virksomheder. Bl.a. på baggrund af de konkrete erfaringer i dette program, er Danmark blevet bedt om at deltage i et program under G8's *Forum for the Future* kaldet *Fund for the Future*. Dette program er finansieret i samarbejde mellem Egypten, Marokko og USA og har til formål, at bidrage med kapitalinvesteringer til små og mellemstore virksomheder, bl.a. med henblik på at bidrage til at udvikle en reformorienteret middelklasse.

Som det er understreget i indledningen, er Det Arabiske Initiativ imidlertid ikke tænkt som et klassisk bistandsprogram. Den beløbsramme, der er afsat, giver ikke mulighed for at iværksætte eller støtte brede sociale projekter eller erhvervsfremmetiltag. Generelt bør et dansk bidrag til sociale reformer og økonomisk udvikling således ske gennem EU og andre multilaterale kanaler, herunder *Fund for the Future*. Herudover bør *Business-to-Business* programmet med Egypten videreføres, også efter afslutningen af programsamarbejdet med Egypten.

4.4 Vægtning af mellemfolkelig dialog og ”People to People” samarbejde?

Der er overvejende enighed om, at tegningesagen viser, at der er brug for en øget mellemfolkelig dialog, herunder en styrkelse af den gensidige forståelse og bekæmpelse af stereotyper og misinformation. Som nævnt har fremme af mellemfolkelig dialog fra starten været et af målene med Det Arabiske Initiativ, og i løbet af pilotfasen er rammerne da også skabt for udveksling og dialog mellem såvel civilsamfundsaktører og offentlige institutioner. Det er af forskere blevet påpeget, at f.eks. tværreligiøse dialogindsatser, der specifikt fokuserer på modsætninger og forskellige værdisæt, kan være med til at skabe en selvopfyldende profeti. Ligeledes advares der mod at tro, at man (på nogen af siderne) kan finde dialogpartnere, der rimeligvis kan siges at repræsentere en hel religion eller kultur – endsiige civilisation.

Strategien i Det Arabiske Initiativ har været at undgå disse ”over kløften” dialoger og i stedet lade dialogen tage udgangspunkt i konkrete projekter, der er defineret ud fra fælles ønsker og interesser. Ved udviklingen af sådanne projekter er det erfaringen, at der kan skabes en gensidig forståelse i respekt for de forskelligheder, der åbenbarer sig undervejs i dialogen.

Desuden har særligt tre programmer haft dialog og fremme af strategiske netværk mellem grupper i Danmark og Mellemøsten som eksplicit formål. Det gælder det regionale ungdomsprogram og det regionale kulturprogram (hvorunder der bl.a. er ydet støtte til festivalen *Images of the Middle East*) foruden Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut i Cairo. Også her er dialogen imidlertid knyttet an til en række konkrete temaer og målsætninger (f.eks. fremme af unges deltagelse i det politiske liv og fremme af kulturinstitutioners bæredygtighed).

Som direkte opfølgning på tegningesagen har det imidlertid været nødvendigt at fokusere på forskelligheden for at forstå hændelsesforløbet og forsøge at undgå lignende konflikter. Et akut behov, der også er reflekteret i perceptionsanalysen af egyptisk og jordansk syn på dialog efter tegningesagen. Der er derfor givet begrænset støtte til dialoginitiativer, der som specifikt formål har haft at sætte danske/vestlige værdier i en kontekst og en forståelsesramme samtidig med, at der er søgt større indsigt i baggrunden for muslimske reaktioner på tegningesagen. Et eksempel er *Next Stop Denmark*, hvor 46 unge fra hele Mellemøsten besøgte Danmark i én uge.

4.5 Er Det Arabiske Initiativ for topstyret?

Blandt enkelte danske NGO'er har der været kritik af, at Det Arabiske Initiativ er for styret fra Udenrigsministeriet. Det fremhæves, at danske NGO'er skal have mulighed for - uden indblanding fra Udenrigsministeriets side - at definere projekter med ligesindede partnere i MENA-regionen, og der henvises i den forbindelse til retningslinjerne for Danidas NGO-ramme. Andre NGO'er fremhæver de gode erfaringer med dialogen med Udenrigsministeriet i forbindelse med konkretiseringen af Det Arabiske Initiativ og de enkelte projekter. Der peges endvidere på, at de danske NGO'er risikerer at blive mødt med en særlig mistæksomhed, hvis projekter er kontrolleret af Udenrigsministeriet. Andre påpeger, at så længe NGO'erne er tæt på 100% finansieret af den danske regering, betyder de specifikke rammer for, hvordan bistanden bliver leveret, mindre.

Som udgangspunkt var der blandt danske private organisationer, herunder de klassiske udviklings-NGO'er, en relativt begrænset erfaring fra arbejde i MENA-regionen. Ud fra almindelige projektvurderingsprincipper var meget få organisationer derfor ved pilotfasens start kvalificerede til at arbejde i regionen, hvilket tilsagde et andet udvælgelsesprincip. Samtidig viste erfaringer fra Danidas overgangsbistandsprogrammer (hvor der er blevet stillet en fri pulje til rådighed for NGO-ansøgninger), at der ofte kommer en uhensigtsmæssig spredning i indsatsen, hvis projekter drives af NGO'ernes tidligere erfaringer og eksisterende samarbejdspartnere – snarere end af strategiske målsætninger formuleret på baggrund af en analyse af behov og muligheder. Af disse to årsager tilrettelagdes udvælgelsen af danske organisationer mere strategisk i forhold til de identificerede samarbejds muligheder for Det Arabiske Initiativ.

En udfordring for designet af en ny fase af Det Arabiske Initiativ vil være at finde en form, hvori Udenrigsministeriet sikrer den fornødne fokusering gennem nogle overordnede prioriteringer og tematiseringer – mens NGO'erne indenfor disse rammer får større spillerum. Samtidig er det givet, at der er behov for en løbende konsultation med såvel danske NGO'er, private organisationer og den bredere ressourcebase med Mellemøstekspertise om udviklingen af Det Arabiske Initiativ som helhed.

4.6 Kan der skabes bedre sammenhæng mellem multilaterale og bilaterale aktiviteter – samt lokal koordinering?

Som nævnt har det været hensigten, at Det Arabiske Initiativs bilaterale og multilaterale indsatser skulle supplere hinanden og skabe gensidig synergi. Dette er kun i begrænset omfang lykkedes under pilotfasen. Dette skyldes ikke mindst, at den bilaterale side først nu er ved at være tilstrækkeligt udviklet i form af tilstedeværelse af lokale rådgivere. Men der kan også sættes spørgsmål ved, om fokusområderne i henholdsvis de multilaterale og de bilaterale indsatser har været tilstrækkeligt samtænkte.

Det vurderes således at være en kilde til uklarhed, at den multilaterale indsats i pilotfasen har omfattet meget forskellige spor, der i beskrivelsen af initiativet er blevet præsenteret under samme formålsbeskrivelse som det bilaterale samarbejde. Enkelte dele af det multilaterale spor bidrager således i højere grad til de bredere målsætninger for dansk Mellemøstpolitik, der bl.a. inkluderer en sikkerhedspolitisk dagsorden.

Samtidig er der rejst spørgsmål ved, om danske indsatser i højere grad kunne koordineres med indsatser støttet af andre internationale organisationer (både bilaterale og multilaterale). Overvejelserne kendes fra udviklingsbistanden, hvor man har kunnet konstatere, at et meget stort antal individuelle bilaterale projekter underminerede effekten af det enkelte projekt og medførte store transaktionsomkostninger. Erfaringerne fra udviklingsbistanden er vigtige at tage ved lære af. Det er således klart, at hvor der skal ydes effektiv støtte til egentlige reformprocesser, vil en isoleret bilateral dansk indsats af beskedent omfang ofte kun have begrænset effekt. Der er således et behov for, men også potentialer i, at fremme konkret samspil mellem multilaterale og bilaterale indsatser, såvel som at være opmærksom på muligheden for koordinering med andre internationale organisationers indsatser.

4.7 Bør Danmark tage mere hensyn til Vestens image og anklager om dobbeltmoral?

Danske samarbejdspartnere såvel som forskere og det gennemførte perceptionsstudie har peget på, at Danmark i højere grad bør anerkende, at der i store dele af Mellemøsten ses med meget skeptiske øjne på hensigterne bag Europa og Vestens politik i forhold til MENA-regionen. Mange i regionen anser den vestlige politik som udtryk for opportunistisk magtpolitik og finder, at Vesten anvender dobbeltstandarder, ikke mindst i forhold til den israelsk-palæstinensiske konflikt. Ligeledes gøres opmærksom på, at flere vil argumentere for, at Mellemøstens primære problemer skal findes i de regionale konflikter, der udgør en væsentlig barriere for både økonomisk og politisk udvikling i regionen.

Samtidig anerkendes det, at der rent faktisk er et stort værdifællesskab mellem Mellemøsten og Vesten. Mellemøsten og Europa har udviklet sig side om side i årtusinder; de tre monoteistiske religioner har fælles udspring, et stort antal borgere fra regionen bor i dag i Europa, og opinionsundersøgelser viser, at et flertal i Mellemøsten ønsker reform og demokratisering. Der er således også positiv grund at bygge samarbejde på.

4.8 Er der uhensigtsmæssigt stort fokus på demokratiske valg ?

I de udredningsarbejder, der er gennemført af mellemøstforskere i forbindelse med analysen, er det af flere påpeget, at der fra Vesten sættes uhensigtsmæssigt meget fokus på gennemførelsen af frie, demokratiske valg, mens man forsømmer de politiske rammebetingelser herfor, herunder etablering af et retssamfund og sikring af de grundlæggende frihedsrettigheder, bl.a. ytringsfrihed. Hvis der gennemføres valg, uden at de grundlæggende forudsætninger for et repræsentativt demokrati er til stede, kan dette give bagslag, lyder argumentet, og der henvises til erfaringerne med valg, senest i Egypten og Det palæstinensiske Selvstyre. Danmark bør derfor i første omgang vægte samarbejde omkring sikring af rettigheder, god regeringsførelse, informationsfrihed og opbygning af en retsstat.

Argumentet er selvsagt ikke uden et vist grundlag, men det må også fastholdes, at der er en sammenhæng mellem etableringen af rimelige forudsætninger og rammebetingelser for demokratiske processer – og så beslutningen om at en regering skal stå til regnskab over for vælgerne ved frie valg. Uden at presse på for det sidste taber det første formentlig noget, og i nogle tilfælde endda meget, reformmæssigt momentum.

I forhold til Det Arabiske Initiativ er problemstillingen herudover heller ikke høj-relevant. Der er reelt ikke under Det Arabiske Initiativ iværksat nævneværdige indsatser, jfr. bilag 1, der har været målrettet mod bistand til forberedelse og gennemførelse af valg. Udenfor Det Arabiske Initiativ har Danmark imidlertid støttet gennemførelsen af frie valg i bl.a. de Palæstinensiske Selvstyreområder og Irak.

4.9 Hvordan håndteres spørgsmålet om nødvendigheden af politisk inklusion?

I kapitel 2 påpeges det, at der i de senere år er sket en styrkelse af islam som kulturel referenceramme, og at opbakningen til islamiske sociale og politiske organisationer i regionen har været stigende. I de udarbejdede landeanalyser, påpeges det næsten over én kam, at de islamistiske grupper udgør den stærkeste og mest velorganiserede opposition i landene. Samtidig peger analyserne på, at dele af de islamistiske organisationer arbejder for politisk liberalisering og reformer inden for det etablerede politiske system side om side med sekulære politiske grupperinger. Forskerne påpeger, at man kan være med til at skubbe dem i armene på radikale kredse ved ikke at anerkende disse organisationer, og at man derfor må arbejde for, at de inkluderes i den politiske proces.

Der er derfor behov for, at Danmark både i de enkelte programmer, men også i sin politiske dialog med regeringerne, rejser spørgsmålet om bred politisk inklusion.

4.10 Udnyttes den ressource, som danskere og indvandrere med rødder i regionen udgør?

I høringsen af den danske ressourcebase er det blevet fremført, at Det Arabiske Initiativ i udviklingen af dialogen mellem Danmark og Mellemøsten i for ringe omfang har involveret de ca. 85.000 indvandrere og efterkommer af indvandrere fra regionen, der bor i Danmark. Mens personer med rødder i regionen har været involveret som enkeltpersoner i udviklingen af konkrete projekter, har Det Arabiske Initiativ ikke mere systematisk søgt at inddrage disse grupper. Det er oplagt, at denne ressource skal udnyttes bedre i en fortsat udvikling af initiativet.

5. Anbefalinger til næste fase af Det Arabiske Initiativ

Det Arabiske Initiativ skal ses som en integreret del af dansk mellemøstpolitik

I kapitel 2 er der skitseret en række af de udfordringer, som MENA-regionen står overfor frem mod år 2020. Nedenstående anbefalinger for næste fase af Det Arabiske Initiativ skal ses i lyset af de brede udenrigspolitiske målsætninger for MENA-regionen samt i lyset af anbefalingerne fra regeringens globaliseringsråd og Udenrigsministeriets kommende globaliseringsanalyse. Det gælder:

- Konfliktforebyggelse og fredelig bilæggelse af eksisterende konflikter
 - Danmark vil via et aktivt engagement i fredsprocessen i Mellemøsten, støtten til De palæstinensiske Selvstyreområder (kanaliseret udenom Hamas) samt sit engagement i Irak fortsætte med at yde direkte bilaterale bidrag for at fremme en fredelig udvikling i Mellemøsten, ligesom bestræbelser med samme formål vil fortsætte i multilaterale fora og i det transatlantiske samarbejde.
 - Danmark vil, først og fremmest via FN, arbejde aktivt på at løse øvrige regionale konflikter, inden de udvikler sig voldeligt.
 - Danmark vil multilateralt og bilateralt samarbejde med MENA-landene om bekæmpelse af terrorisme og imødegåelse af radikaliserings-tendenser.
 - Danmark vil fortsætte støtten til fremme af en multilateral regional sikkerheds- og samarbejdsstruktur i det bredere Mellemøsten (indenfor rammerne af det såkaldte dansk-canadiske initiativ).
- En bæredygtig politisk, økonomisk og social udvikling i MENA-regionen
 - Danmark vil primært gennem EU-samarbejdet, men også i andre relevante multilaterale sammenhænge (inkl. Verdensbanken), støtte en social og økonomisk udvikling i Mellemøsten med vægt på styrkelse af uddannelse og jobskabelse.
 - Danmark vil arbejde for, at mellemøstlige bestræbelser for at fremme politiske reformer, god regeringsførelse og respekten for menneskerettighederne og for at inkludere alle væsentlige befolkningsgrupper og politiske holdninger i det politiske liv, opmuntres og støttes.

Den bilaterale del af Det Arabiske Initiativ vil særligt fokusere på det sidste punkt – dialog og samarbejde om politiske reformer. Det bilaterale spor vil også i fremtiden have til formål at skabe de nødvendige kontakter og den nødvendige indsigt i regionen på basis af hvilken, Danmark aktivt og kvalificeret kan spille en rolle i de multilaterale fora og i forhold til hele spektret i den danske udenrigspolitik i forhold til MENA-regionen. Regeringens generelle opfølgning på anbefalingerne fra rapporten vedr. ”De danske ressourcer til samarbejde med Mellemøsten” (juni 2005) vil yderligere bidrage hertil.

Anbefalinger til justeringer med henblik på næste fase af Det Arabiske Initiativ

I forlængelse af den overordnede gennemgang og vurdering af initiativet fremgår det, at de overordnede målsætninger kan og bør fastholdes. Det er endvidere den overordnede vurdering, at princippet om, at initiativets dagsorden tager udgangspunkt i problemområder defineret af partnerne, og at samarbejdet udvikles i dialog med henblik på at nå frem til et gensidigt udbytte- rigt samarbejde, har været afgørende for de resultater, der er opnået i pilotfasen. En fastholdelse af denne tilgang og bibeholdelse af den dobbelte målsætning og et langsigtet perspektiv, er af samtlige danske partnerskabsorganisationer og forskere blevet fremhævet som væsentligt. Mens det således anbefales at videreføre målsætningerne og grundprincipperne, er der samtidig i analysearbejdet, som nævnt ovenfor, identificeret ti centrale spørgsmål og udfordringer, der må tages op i udformningen af næste fase af Det Arabiske Initiativ. I punkterne herunder opstilles som et resultat af det omfattende analysearbejde en række anbefalinger til ændringer og justeringer, som bør gennemføres under næste fase af Det Arabiske Initiativ.

5.1 Tematisk og geografisk fokusering

Analyse: Der synes efter pilotfasen at være behov for at fokusere indsatsen på en måde, der undgår at svække princippet om, at partnere har den afgørende indflydelse på valg af indsatser, og som sikrer fortsat inddragelse af partnere i dybden.

Overordnet tematisk fokusering af Det Arabiske Initiativ

Det anbefales, at aktiviteterne under Det Arabiske Initiativ fremover *generelt* fokuseres på tre overordnede temaer:

1. Frihedsrettigheder og god regeringsførelse.
2. Udvikling af videnssamfund og uddannelse.
3. Fremme af ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet.

Med kun tre overordnede temaer vil der kunne sikres en administrativ og bevillingsmæssig tyngde, der vil gøre det muligt at skabe et styrket regionalt samarbejde på de nævnte områder, og som i landeprogrammerne vil danne fokus for de danske bilaterale aktiviteter såvel som i samarbejdsrelationer under initiativet inden for EU og øvrige relevante multilaterale fora.

Et begrænset antal bilaterale partnerskabsprogrammer

De tre temaer bør som anført udgøre rammen for indholdet af partnerskabsprogrammerne. Det er imidlertid væsentligt her at erindre, at Danmark ikke vil blive inviteret til et regerings-samarbejde om centrale reformprocesser uden en grundlæggende tillid til, at samarbejdet kan foregå i et ligeværdigt partnerskab og i fuld respekt for, at ejerskabet og målsætningerne for processerne ligger lokalt. Valg af regeringspartnere i Mellemøsten anbefales på den baggrund at ske på basis af en vurdering af regeringernes vilje til at fremme politiske frihedsgrader og god regeringsførelse, fremme et videnssamfund og styrke kvinders rettigheder og deltagelse i samfundslivet.

Som en konsekvens af dette kriterium for landevalg anbefales det, at der ikke gennemføres bilaterale aktiviteter under Det Arabiske Initiativ i Iran.

Kravene til samarbejdslande indebærer, at den potentielle landekreds i første omgang vil være relativt begrænset. Det anbefales, at der blandt principielt 18 mulige samarbejdslande i MENA-regionen søges etableret bilaterale partnerskabsaftaler med maksimalt seks lande. De eksisterende partnerskabsaftaler med Jordan, Yemen og Marokko anbefales videreført. De tre lande er meget forskellige, også hvad angår fremskridt i forhold til de tre anslåede temaer. Det er dog vurderingen, at de tre landes regeringer genuint forsøger at fremme reformorienterede dagsordener på væsentlige områder, ikke mindst hvad angår kvinders rettigheder. Forudsætningerne for at fremme disse dagsordener er imidlertid meget forskellige, og særligt Yemen er presset af stor fattigdom og bærer præg af, at landets moderniserings- og demokratiseringsproces er af yngre dato (fra genforeningen af landet i 1990). De ambitiøse målsætninger, der også på det politiske område, er fastsat i landets fattigdomsstrategi, vidner imidlertid om regeringens ønske om at fremme reformer på trods af meget vanskelige omstændigheder.

Herudover anbefales det, at der i første omgang arbejdes videre med udvikling af partnerskabsprogrammer med Algeriet og Libanon.

Med sin politiske tyngde i forhold til udviklingen i regionen, og henset til det langvarige dansk-egyptiske programsamarbejde over udviklingsbistanden, opfattes Egypten som en nøgleaktør i forhold til Det Arabiske Initiativ. Det anbefales således, at fortsætte samarbejdet med Egypten om Det Dansk-Egyptiske Dialoginstitut, ligesom enkeltprojekter inden for de overordnede tre temaer bør kunne støttes. Endelig anbefales *Business-to-Business* samarbejdet med Egypten videreført også efter programsamarbejdets udfasning i 2008.

Nye prioriteringer inden for tre overordnede temaer

De tre overordnede temaer vil omfatte aktiviteter i form af projekter inden for de *bilaterale* partnerskabsprogrammer og i form af tematiske *regionale* programmer, ligesom de vil være fokusområder i det multilaterale arbejde. Nedenfor skitseres kort, hvordan eksisterende aktiviteter kan kombineres med nye tiltag.

- *Frihedsrettigheder og god regeringsførelse.*

Der er etableret to regionale indsatser, der ligger inden for rammerne af dette tema. Det drejer sig om støtten til netværk af menneskerettighedsgrupper og om ungdomsprogrammet, der bl.a. har til formål at fremme unges deltagelse og indflydelse i det politiske liv. Ligeledes arbejdes der på pilotbasis på et projekt til fremme af velfungerende arbejdsmarkeder. I de bilaterale partnerskabsprogrammer er yderligere iværksat en række projekter inden for dette tema. Det gælder støtte på menneskerettighedsområdet, samarbejde om etablering af en ombudsmandsinstitution samt samarbejde om fremme af nærdemokrati og lokalforvaltning i Yemen og Jordan såvel som social dialog og arbejdstagerrettigheder i Marokko. Det anbefales, at der arbejdes på øget synergi og sammenhæng mellem de ovennævnte indsatser.

- *Udvikling af videnssamfund og uddannelse:*

Dette tema er for indeværende primært dækket via det regionale medieprogram og det regionale kulturprogram. I forhold til de bilaterale indsatser er der etableret et medieprogram i Yemen.

For at styrke indsatsen inden for dette område anbefales det som nyt element i Det Arabiske Initiativ at yde en strategisk indsats for at fremme samarbejde mellem universiteter i Danmark og Mellemøsten, bl.a. med henblik på udveksling af studerende, forskningssamarbejde, udvikling af curricula etc. Det bør i givet fald undersøges, om en sådan indsats kan placeres i sammenhæng med det nye danske Videnscenter om Mellemøsten og den muslimske verden (som foreslået i regeringens globaliseringsrapport).

På medieområdet anbefales en styrkelse af samproduktion og udveksling mellem journalister og mediefolk. I pilotfasen af Det Arabiske Initiativ er der etableret en række projekter med henblik på at fremme en fri presse. Den samlede indsats på dette område vil blive gennemgået i begyndelsen af 2007 med henblik på at styrke og fokusere indsatsen.

- *Fremme af ligestilling og kvinders deltagelse i samfundslivet:*

I alle tre eksisterende bilaterale partnerskabsprogrammer er der på pilotbasis iværksat kvindeprojekter, der bidrager til dette tema. Det anbefales, at der i næste fase af Det Arabiske Initiativ etableres et tematisk regionalt program vedr. ligestilling og kvinders rettigheder, der kan sikre netværksdannelse og erfaringsudveksling mellem de lokale partnere i de enkelte partnerskabslande samt øvrige relevante lande i regionen.

Endelig anbefales det, at de tre temaer forfølges i det multilaterale arbejde gennem en aktiv dansk indsats inden for EU, både i forhold til den overordnede i dialog i Barcelonaprocessen og i forbindelse med Nabokabsprogrammerne samt i den konkrete prioritering af EU's MEDA-midler.

5.2 Systematisk inddragelse af civilsamfundet

Analyse: Gennemgang af de igangværende aktiviteter viser, at der generelt er en omfattende inddragelse af civilsamfundsorganisationer i Det Arabiske Initiativ. Det strategiske valg i forhold til samarbejde med henholdsvis civilsamfundsorganisationer og Regierungsorganisationer kan dog med fordel præciseres.

Grundige konsultationer med både regering og civilsamfund samt tilbundsgående landeanalyser, vil i hvert tilfælde være forudsætningen for, at Danmark indgår aftale om et bilateralt partnerskabsprogram. I lande, hvor det vurderes, at regeringerne reelt ønsker reformer, vil det som oftest være ønskeligt at samarbejde med regeringen. Samtidig bør det være ambitionen at fremme civilsamfundet som medspiller i reformprocesserne og at bidrage til at fremme interaktionen mellem regering og civilsamfund. Civilsamfundsorganisationer har klassisk rollen som varetager af borgernes interesser overfor bl.a. regeringen. Der kan være behov for at styrke NGO'ernes evne til at adressere regeringen med deres problemer, og regeringen vil på sin side ofte have behov for at styrke evnen til at respondere på borgernes behov og interesser.

Det anbefales, at der fortsat ikke bør være tale om "enten-eller", men et "både-og", og at hvert tilfælde må komme an på en konkret analyse, samt at de tematiske regionale programmer fortsat primært bør rette sig mod civilsamfundet i partnerskabslande, såvel som øvrige lande i regionen.

5.3 Støtte til økonomisk udvikling og reform

Analyse: Det anerkendes, at positiv social og økonomisk udvikling er afgørende for, at arabiske lande kan imødegå de udfordringer, som de står overfor. Det Arabiske Initiativ er imidlertid ikke et traditionelt bistandsprogram. Generelt bør et dansk bidrag til sociale reformer og økonomisk udvikling ske gennem de multilaterale kanaler. Det bør dog overvejes, om Danmark ud af de almindelige bistandsmidler kan støtte økonomiske og sociale indsatser i regionen.

Det anbefales, at Danmark fortsat søger at fremme det udenrigspolitiske mål om økonomisk og social udvikling i MENA-regionen via det generelle økonomiske samarbejde (handel og investeringer) samt via EU-samarbejdet. Disse indsatser anbefales suppleret med følgende initiativer:

- Under den danske NGO-ramme at åbne for, at danske NGO'er – under bistandsrammen og efter de sædvanlige NGO-retningslinier – kan søge om tilskud til at støtte fattigdomsorienterede projekter i Det Arabiske Initiativs bilaterale partnerskabslande, d.v.s. også de partnerlande, der evt. ligger over de gældende landeindkomstgrænser.
- I Egypten at forsætte det *Business-to-Business* program, der er etableret under det nuværende programsamarbejde. Dette program forventes umiddelbart at have en synergieffekt i forhold til *Fund for the Future*, nævnt ovenfor.

5.4 Fremme af mellemfolkelig dialog

Analyse: Der er overvejende enighed om, at der efter tegningesagen er brug for at styrke den mellemfolkelige dialog. Strategien om, at dialogen så vidt muligt skal have et konkret udgangspunkt i fælles definerede projekter, bør dog fastholdes. Således er det ikke et spørgsmål om at igangsætte nye rene dialogprojekter, men at fremme den gensidige dialog i eksisterende og kommende reformprojekter og -programmer.

Det anbefales, at fokus på den mellemfolkelige dialog fastholdes i Det Arabiske Initiativ, men at en sådan dialog fortsat primært søges etableret om konkrete dagsordener af fælles interesse og af relevans inden for de tre overordnede temaer.

Der har fra flere sider været peget på muligheden for etablering af en ny demokratifond. Erfaringen fra den tidligere demokratifond var imidlertid, at indsatserne ikke havde en effekt, der svarede til investeringerne, da der ikke blev defineret fælles mål for indsatserne, og derfor blev tale om isolerede besøgsrejser uden opfølgning og spredningseffekt. Det kan på den baggrund ikke anbefales, at der laves selvstændige dialogpuljer.

5.5 En mere centralt rolle til danske private organisationer og dansk ressourcebase

Analyse: En udfordring for næste fase af Det Arabiske Initiativ vil være for Udenrigsministeriet at sikre rammerne for den fornødne fokusering, men inden for disse rammer at give NGO'erne et større spillerum. Ligeledes er der behov for en løbende styrkelse af og konsultation med den danske ressourcebase på Mellemøstområdet med henblik på udviklingen af Det Arabiske Initiativ.

Som det er fremhævet ovenfor, er en hovedanbefaling for udviklingen af Det Arabiske Initiativ, at der sker en fokusering af initiativet. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at etablere en fri ansøgningspulje, som enkelte NGO'er har argumenteret for. Imidlertid anbefales det, at der inden for hvert af de tre temaer etableres begrænsede frie puljer, der er åbne for ansøgninger inden for det tematiske og strategiske fokus.

Yderligere anbefales det, at der indledes en dialog med danske NGO'er om, hvordan man inden for Danidas eksisterende NGO-ramme kan fremme interessen og muligheden for, at danske NGO'er iværksætter projekter i Mellemøsten.

Endelig anbefales det, at der etableres en mekanisme for gennemførelse af løbende konsultationer med ressourcebasen om udviklingen og gennemførelsen af Det Arabiske Initiativ. Det bør være formålet at skabe en dialog, der sikrer, at de praktiske erfaringer, akademisk viden og indsigt udnyttes maksimalt i gennemførelsen af initiativet.

5.6 Samspil mellem multilaterale og bilaterale indsatser

Analyse: Overordnet må det konstateres, at den potentielle synergieffekt mellem Det Arabiske Initiativs bilaterale og multilaterale indsatser er forblevet stort set uudnyttet. Samtidig er der rejst spørgsmål ved, om danske indsatser i højere grad kunne koordineres med indsatser støttet af andre internationale donorer.

I årene frem til år 2020 forventes EU at danne rygraden i Danmarks multilaterale indsats for fremme af målsætningerne i Det Arabiske Initiativ. Man vil søge at videreudvikle partnerskabet med de lande, der er omfattet af EU's Strategiske Partnerskab med Middelhavsområdet og Mellemøsten, som er den overordnede ramme for EU's indsats i det bredere Mellemøsten. Danmark har et særligt ansvar for implementeringen af dette partnerskab, idet det blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Thessaloniki i 2003 på dansk initiativ.

En stor udfordring i den videre udvikling af det Arabiske Initiativ bliver dermed, hvordan der i praksis sikres synergi og samspil mellem det bilaterale og det multilaterale arbejde.

Det anbefales, at de tre overordnede temaer bliver fælles omdrejningspunkt for både den bilaterale og den multilaterale indsats. Efterhånden som der høstes erfaringer og faglig viden fra de udvalgte temaer og samarbejdslande, vil det bilaterale spor i stigende grad komme til at understøtte de multilaterale bestræbelser, og Danmark får dermed mulighed for at berige samarbejdet i de internationale fora og fremføre synspunkter med større tyngde.

Det anbefales tillige, at Danmark i såvel identifikation og planlægning af aktiviteter indtænker mulighederne for at fremme synergi og systematisk arbejder på at påvirke EU's reformarbejde, herunder allokeringen af de betydelige MEDA-midler, i retning af danske målsætninger på området.

Tilsvarende anbefales det, at man arbejder på at sikre, at der skabes synergieffekt mellem de bilaterale indsats og den danske deltagelse i øvrige relevante multilaterale fora, som *Forum for the Future* og OSCE.

Det anbefales over for offentligheden klarere at præsentere Det Arabiske Initiativ som en integreret del af en bredere dansk politik for Mellemøsten og Nordafrika, og i den forbindelse give de enkelte spor i Det Arabiske Initiativ en skarpere profil i forhold til initiativets overordnede målsætninger. Blandt aktiviteterne, der således kunne forfølges uafhængigt af initiativet i fremtiden er det såkaldte dansk-canadiske initiativ, ligesom den multilaterale indsats inden for NATO-samarbejdet kunne forfølges som selvstændig del af dansk udenrigspolitik. Også EU's samarbejde med den arabiske verden er tematisk og geografisk betydeligt bredere, end det samarbejde, der lægges op til i Det Arabiske Initiativs bilaterale spor. Eksempelvis omfatter EU's samarbejde vigtige områder som handelsrelationer, terrorbekæmpelse og sikkerhedspolitik. Disse er alle områder, som Danmark fortsat vil følge og engagere sig i.

De mere sikkerhedspolitisk rettede elementers fortsatte inklusion i initiativet bør derfor nøje ses i sammenhæng med deres strategiske sammenhæng med styrkelsen af frihedsrettighederne i regionen, herunder bidrage til at styrke den regionale sikkerhedsarkitektur og gennemføre reformer i sikkerhedssektoren, der samlet sigter på at demokratisere sikkerhedsapparaterne.

Det bliver i den forbindelse væsentligt at signalere, at Danmark ikke dermed nedprioriterer de multilaterale aktiviteter, der ligger uden for de tre overordnede temaer, og at disse fortsættes med samme danske engagement som en del af en aktiv dansk Mellemøstpolitik.

Endelig anbefales, at de bilaterale aktiviteter søges koordineret med øvrige internationale organisationers aktiviteter inden for samme temaer. Hvor relevant og under hensyntagen til de overordnede målsætning for initiativet, bør der ligeledes søges etableret fælles projekter med andre relevante bilaterale aktører.

5.7 Modvirke generel skepsis mod vestligt engagement i Mellemøsten

Analyse: Vesten, inklusiv Danmark, er under anklage for ikke at leve op til de værdier, som vi har baseret vores eget samfund på, herunder de basale menneskerettigheder, og for generelt at føre en politik med skjulte motiver, som ikke svarer til regionens egentlige problemer.

Det anbefales, at der i planlægningen af bilaterale samarbejdsprogrammer er opmærksomhed på, at der kan være en betydelig skepsis overfor vestlige motiver til samarbejde. Der bør således kommunikeres ærligt om motiver og værdier for det danske engagement i Mellemøsten. Det er ligeledes vigtigt at understrege, at Det Arabiske Initiativ kun er én del af den samlede danske

udenrigspolitik for Mellemøsten, der i lige så høj grad prioriterer de sikkerhedspolitiske og økonomiske aspekter. Det anbefales i den forbindelse også, at de regionale tematiske programmer kan inkludere deltagelse fra hele regionen, inklusiv Irak, Israel (de arabiske mindretal) og de Palæstinensiske Selvstyreområder.

Efter tegningesagen – og det imageskifte Danmark har taget fra et upartisk lille land uden kolonial fortid og magtpolitiske interesser til eksponent for ”Vesten” – vil stringent efterlevelse af vore egne principper formentlig være den mest effektive løftestang for at genvinde tillid og troværdighed i samarbejdet med de mellemøstlige lande.

5.8 Balanceret fokus på valg og sikring af grundlæggende rettigheder

Analyse: I de udredningsarbejder, der er gennemført, har flere påpeget, at Vesten sætter uhenigtsmæssigt meget fokus på gennemførelsen af frie, demokratiske valg, mens man forsømmer de politiske rammebetingelser herfor, såsom etablering af et retssamfund og sikring af de grundlæggende frihedsrettigheder.

Grundlæggende skal det anerkendes, at styreformer kan og må udvikles fredeligt og gradvist i henhold til historie, tradition og kultur. Det skal endvidere bemærkes, at flere af de igangværende projekter under initiativet netop er centreret omkring støtte til opbygning af et retssamfund og fremme af frihedsrettigheder. Det anbefales, at princippet om ikke at møde med en facitliste for den demokratiske udvikling fortsat efterleves, og at udgangspunktet såvel som resultatet af en udviklingsproces er samarbejdspartnernes egne. De tre overordnede temaer er bredt anerkendte som centrale udfordringer for regionen. Hvordan der indenfor disse prioriteres, og i hvilken rækkefølge de forskellige dagsordner forfølges, vil blive bestemt i dialog med de mellemøstlige samarbejdspartnere. Danmark vil og bør dog altid påtale brud på de grundlæggende menneskerettigheder.

5.9 Politisk inklusion

Analyse: Landestudierne påpeger, at islamistiske bevægelser, der ofte udgør en stærk, folkelig opposition, i flere lande omfatter moderate islamistiske organisationer, der arbejder for politisk liberalisering og reformer inden for det etablerede politiske system. Ved ikke at anerkende disse organisationer og ikke at søge at inkludere dem i den politiske proces, kan man være med til at skubbe dem i armene på radikale kredse.

Som det fremgår af de overordnede principper for Det Arabiske Initiativ fastlægges lokale samarbejdsprojekter ud fra konsultationer i det enkelte land. Det anbefales, at konsultationer om Det Arabiske Initiativ bredt dækker de grupper, der ønsker at samarbejde med Danmark om relevante lokale reformer (omfattende både regering og civilsamfund), samt at Danmark i dialogen med MENA-landenes regeringer taler for inklusion af alle politiske aktører og grupperinger i den politiske proces, selvsagt forudsat at disse arbejder på et fredeligt og demokratisk grundlag.

5.10 Inddragelse af danskere og indvandrere med rødder i MENA-regionen i Det Arabiske Initiativ

Analyse: Mens personer med rødder i regionen har været involveret som enkeltpersoner i udviklingen af konkrete projekter, har Det Arabiske Initiativ ikke mere systematisk søgt at inddrage disse grupper.

De ca. 85.000 indvandrere og efterkommere fra MENA-regionen, der lever i Danmark har særlige sproglige og kulturelle kompetencer, som vil være af stor værdi i forhold til gennemførelse af Det Arabiske Initiativ. Gennem deres kulturelle og sociale rødder i regionen vil de endvidere potentielt kunne bidrage positivt til den politiske og kulturelle dialog, der er ét af målene med programmet, herunder at sætte programmet i perspektiv i forhold til den hjemlige danske debat om kulturmøde og multietnicitet. Det anbefales derfor, at der arbejdes på at inddrage danskere og indvandrere med rødder i MENA-regionen mere systematisk som ressourcepersoner i gennemførelsen af initiativet.

5.11 Budget

Gennemførelsen af de ovennævnte ti anbefalinger vil kræve, at budgettet for Det Arabiske Initiativ øges gradvist over de kommende år. Regeringens konkrete overvejelser herom vil blive fremlagt i forbindelse med fremlæggelsen i august måned af Forslag til Finanslov for 2007.

Bilag:

1. Oversigt over bevillinger under Det Arabiske Initiativ 2004-2006
2. Oversigt danske samarbejdspartnere

BILAG 1

Oversigt over bevillinger under Det Arabiske Initiativ 2004 - 2006

Titel	Danske samarbejdspartnere	Mellemøstlige partnere	BEVILLING		2006 (1. april)
			2004	2005	
Regionale programmer			12,09	49,76	19,67
Medier og fri presse (2004-2007)	International Media Support, Dansk Journalistforbund, Foreningen af Undersøgende Journalistik, Den Danske Filmskole og Cosmo Film	Aktører indenfor den arabiske mediesektor og NGO'er	4,88	28,50	
Fremme af menneskerettigheder (2003-2008)	Dansk Institut for Menneskerettigheder, Euro Mediterranean Human Rights Network	Menneskerettighedsorganisationer og kommissioner	7,21	11,21	
Fremme af unges deltagelse i samfundsudviklingen (2005-2007)	DUF, MS og Cross Cultures Project Association, samt op til 20 danske ungdomsorganisationer	Mellemøstlige ungdomsorganisationer og - NGO'er		5,87	15,7
Kulturprogram - dialog mellem kulturer. Pilotprojekt (2005-2006)	Center for Kultursamarbejde med Udviklingslandene	Kulturinstitutioner i Mellemøsten		3,70	
Ligestilling og kvinders rettigheder Pilotprojekt (2006-2007)	KVINFO og Folkekirkens Nødhjælp	Mellemøstlige kvindeorganisationer -og netværk			3,97
Arbejdsmarkedsprogram i Mellemøsten, Pilotprojekt (2005-2005)	Ulandssekretariatet, LO	Nøglepersoner i fagbevægelsen		0,48	
Yemen - Bilateralt Partnerskabsprogram			10,12	33,93	
Demokratisering. Parlament og valg (2005-2006)	Folketinget	Yemens parlament, nyoprettet kvindekontor i Yemens valgkommission / NGO'en Civic Democratic initiatives support Foundation	0,12	4,12	
Decentralisering og lokal deltagelse (2004-2006)	Kommunernes Landsforening	Fire kommuner i Hadramout provinsen, Ministry of Local Administration og UNDP	1,50	4,00	
Samarbejde indenfor menneskerettighedsområdet (2005-2007)	Dansk institut for Menneskerettigheder	Menneskerettighedsministeriet og menneskerettigheds-NGO'er	0,15	10,27	
Kvindes rettigheder - kampagne mod tidlige ægteskaber (2004-2008)	Int. Partner: Oxfam UK, og dansk universitet	Women National Committee, Women's Studies Reserach Centre, og lokale kvindeorganisationer	8,35		

Medieprogram (2004-2006)	Danmarks Journalisthøjskole	Menneskerettigheds-NGO'er, medieorganisationer og -virksomheder, Informationsministeriet		6,84	
Fremme af unges deltagelse og kapacitetsopbygning af Yemens Røde Halvmåne Selskab (2004-2007)	Dansk Røde Kors og Ungdommens Røde Kors	Yemens Røde Halvmåne		3,90	
Etablering af Technical Advisory Office i Sana'a (2005-2007)				4,80	
Jordan - Bilateralt Partnerskabsprogram			11,4	9,09	
Ombudsmandsprogram (2004-2006)	Folketingets ombudsmand	Jordanske regering	3,66	1,14	
Støtte til decentralisering og kvinders deltagelse i Jordan (2005-2006)	Kommunernes Landsforening og KVINFO	Ministry of Planning and International Cooperation, Ministry of Local Administration, Jordanian National Commission for Women og 5 kvindeorganisationer		3,00	
Familie - børne og kvinderettigheder (2004-2006)	Red Barnet, Politiskolen, Statens Institut for Folkesundhed	Family Protection Unit, børnerettigheds NGO'er, National Commission for Family Affairs, NHRC	7,74	0,15	
Technical Advisory Office i Amman (2005-2007)				4,80	
Marokko - Bilateralt Partnerskabsprogram				10,10	
Støtte til kvindeorganisationer i Marokko (2006-2007)		Kvindeorganisationer og UNIFEM		4,40	
Samarbejde vedr. implementering af den nye familielovgivning i Marokko (2005-2006)	Civilretsdirektoratet, Familiestyrelsen, Københavns Byret, Københavns Overpræsidium, Københavns retshjælp	Det marokkanske Justitsministerium		1,10	
Samarbejde vedr. resocialisering af ungdomskriminelle i Marokko (2005-2006)	Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgens Uddannelses Center, Statsfængslet i Sønder Omme	Den marokkanske regering		2,00	
Trepartssamarbejde på arbejdsmarkedet med fokus på arbejdssikkerhed i Marokko (2005)	Beskæftigelsesministeriet, LO og DI	Marokkanske arbejdsmarkedsparter		2,60	

Egypten			20,00	3,00	
Dansk - Egyptisk dialoginstitutet (2004-2006)		Al-Ahram Foundation	20,00		
Støtte til civilsamfundet (2005)		Egyptiske NGO'er		3,00	
Iran - Menneskerettigheds indsatser			0,86	0,52	
Fremme af menneskerettigheder (2004-2005)	Dansk Institut for Menneskerettigheder/DIIS		0,86	0,52	
Dialoginitiativer som opfølgning på tegningesagen	Danmission, Dansk Institut for Internationale Studier, MS, IMS/CKU, FKN, Dansk Missionsråd, Mandag Morgen, DUF	Coptic Evangelical Organization for Social Services (CEOSS), Arab Group for Christian Muslim Dialogue, The Forum for Development, Culture and Dialogue			5,38
Projekter vedr. identifikation og formulering af programmer under DAI (2004-2007)	MS, Røde Kors, Dansk Institut for Internationale Studier	Røde Halvmåne	1,15	0,52	4,06
Multilaterale aktiviteter (2004-2007)		International Crisis Group, International Criminal Law Network, Jordan Institute of Diplomacy	1,94	1,74	0,25
Bevilling total (mio. kr.)			57,56	108,66	29,36

BILAG 2:

Danske samarbejdspartnere involveret i aktiviteter under Det Arabiske Initiativ

(liste pr. 16. marts 2006)

Beskæftigelsesministeriet

Dansk Ungdoms Fællesråd (Ungdommens Røde Kors, Det Danske Spejderkorps, KFUM-Spejderne i Danmark, Økumenisk Ungdom, IKON, Israelsmissionens Unge, Frivilligt Dreng og Pigeforbund, Danske Studerendes Fællesråd, KFUM og KFUK i Danmark, IMCC, Youth for Understanding – Danmark, CISV, Radikal Ungdom, Socialistisk Folkepartis Ungdom, Danmark Socialdemokratiske Ungdom, Venstres Landsorganisations Ungdom, Konservativ Ungdom, Sehat, Munida, Muslimer i dialog)

Cross Cultures Project Association (CCPA)

Civilretsdirektoratet

Centre for Kulturudveksling med Udviklingslandene (CKU)

Cosmo Film

Den Danske Filmskolen

Dansk Institut for Internationale Studier

Danmarks Journalisthøjskole

Danmission

Dansk Journalistforbund

Dansk Industri

Dansk Missionsråds Udviklingsafdeling

Dansk Røde Kors

Den Sociale Højskole

The Euro-Mediterranean Human Rights Network (EMHRN)

Familiestyrelsen

Folkekirkens Nødhjælp

Folketinget

Folketingets Ombudsmand

Foreningen af Undersøgende Journalistik

Institut for Menneskerettigheder

International Media Support

Kommunernes Landsforening

Kriminalforsorgen

Krogerup Højskole

KVINFO (Center for tværfaglig information om kvindeforskning)

Kriminalforsorgens Uddannelses Center

Københavns Byret

Københavns Overpræsidium

Københavns retshjælp

LO

Mellemfolkeligt Samvirke

Politiskolen

Red Barnet

Statens Institut for Folkesundhed

Statsfængslet i Sønder Omme

Ulandssekretariatet LO/FTF

