FAGFELLEVDERT

Främjar EU demokrati i Jordanien?

EU verkar för demokrati i de muslimska länderna runt Medelhavet. Men förverkligas politiken? Här analyseras detta genom olika perspektiv på fallet Jordanien. Resultaten tyder på att EU:s demokratifrämjande i stor utsträckning är retoriskt. I praktiken riskerar EU:s agerande att motverka demokratisering.

Ann-Kristin Jonasson, filosofie doktor, Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) och Institutionen för Globala Studier, Göteborgs universitet.

TEXT: Ann-Kristin Jonasson

I SYD OCH SYDOST gränsar Europeiska unionen (EU) mot en rad muslimska länder som inte kan anses vara demokratiska.¹ På olika sätt arbetar EU, inte minst av säkerhetsskäl, för att främja demokrati i detta område. Idag äger arbetet framförallt rum inom ramen för den europeiska Grannskapspolitiken (the European Neighbourhood Policy, ENP), som utvecklades som ett svar på EU:s utvidgning 2004.² EU prioriterar således demokratifrågan i relationen med sina muslimska grannar, men EU:s demokratifrämjande åtgärder har hittills givit magert resultat. De muslimska länderna söder och sydost om Medelhavet är fortfarande, om än i olika utsträckning, att betrakta som icke-demokratier.³

Varför har EU:s demokratifrämjande haft så begränsad effekt? EU investerar stora summor pengar i demokratifrämjan-

de åtgärder i de muslimska staterna runt Medelhavet, och man betonar ständigt vikten av demokratifrämjande i sina relationer med dessa länder. Totalt har EU-kommisionen budgeterat nära 12 miljarder euro för att stödja grannskapsländernas reformarbete under perioden 2007-2013.⁴ År 2007 utlovades t ex 252 miljoner euro till "government and civil society" i de södra grannskapsländerna.⁵

EU:s egen förklaring till den begränsade framgången är den besvärliga situationen i regionen, som försvårar varje reformförsök. Många forskare, såväl lokala som internationella, tvivlar dock på att EU verkligen vill ha demokrati i området. Forskarna diskuterar om inte säkerhet och stabilitet är EU:s främsta mål - och inte en demokratiseringsprocess som kan bli våldsam och orsaka stor osäkerhet i regionen och som kanske till och med resulterar i islamistiskt styre.⁶

För att bättre förstå den motsägelsefulla bilden av EU:s demokratifrämjande är det viktigt att studera hur olika aktörer ser på demokratifrämjandet, det vill säga att betrakta processen från såväl partnerhåll som EU-håll. I vilken utsträckning anser olika parter att EU når de uttalade målen med demokratifrämjandet? I hur stor utsträckning följs den fastställda politiken? Gör EU faktiskt det som man säger sig vilja göra, eller föreligger en skillnad mellan retorik och praktik?

Tidigare forskning inom den demokratiseringsteoretiska diskursen har identifierat ett flertal faktorer som anses bidra till demokratisering. Framför allt faktorer inom ett land pekas ut som avgörande.⁷ Dock har även externa påtryckningar ansetts ha effekt på demokratiseringen. Detta ligger till grund för en politik för

demokratifrämjande, det vill säga när en extern aktör aktivt verkar för demokratisering i ett odemokratiskt land.⁸ En brist i tidigare studier av demokratifrämjande och

Många forskare, såväl lokala som internationella, tvivlar på att EU verkligen vill ha demokrati i området.

externa aktörer är att fokus ofta ligger på metoderna i sig och på hur den demokratifrämjande aktören tänker sig att demokratifrämjandet ska gå till, och *inte* på hur dessa metoder uppfattas och tas emot av "mottagarsidan". Allt fler forskare pekar dock på att mottagandet är centralt för demokratifrämjandets effekt och att det därför är av avgörande vikt att mottagarnas perspektiv på demokratifrämjandet beaktas.⁹ Inte minst blir detta viktigt genom den ökade betoningen av lokalt ägarskap i allt utvecklingssamarbete.¹⁰

I min studie tar jag fasta på ovanstående, genom att särskilt fokusera på mottagarnas perspektiv på demokratifrämjandet. Jag undersöker hur grundläggande principer i EU:s demokratifrämjande, såsom de kommer till uttryck i EU:s Grannskapspolitik, uppfattas av såväl ett partnerland som av EU. Jag har valt att fokusera på partnerlandet Jordanien, ett av de länder som EU har ansett vara mest framgångsrikt bland de medelhavsländer som ingår i Grannskapspolitiken.¹¹

Jordanien

Jordanien är en semiauktoritär stat som dock har visat omfattande reformvilja, även

på det politiska området.¹² För detta syfte har en rad reforminitiativ satts, såsom National Charter (1991), Judicial Reform Initiative (2002), Jordan First (2002), National Agenda (2005) och We are all Jordan (2006). Trots detta har reformtakten i praktiken varit låg i Jordanien och implementeringen av de många reformförslagen har i mångt och mycket uteblivit. Bland särskilt problematiska områden ur demokratiskt perspektiv märks bristen på parlamentarism, det vill säga regeringen är inte beroende av stöd i parlamentet utan utses av kungen; valsyste­met, som genom sin konstruktion inte ger alla röster lika värde och som gynnar kungatrogna kandidater; lagarna som reglerar det civila samhället genom omfattande statlig kontroll; samt lagarna som reglerar media, som innebär censur – något som också leder till självcensur.¹³

I Jordanien håller kungen den yttersta makten i sin hand, och avgör hur långt reformerna ska gå. EU ser dock Jordanien som en "aktiv och konstruktiv partner i Grannskapspolitiken; en partner som anses visa ett starkt engagemang för omfattande sociala och ekonomiska reformer och som tar steg mot politisk reform".¹⁴

Inom EU:s Grannskapspolitik för bland annat Jordanien framträder tre principer som centrala vad gäller demokratifrämjandet: gemensamma värderingar, gemensamt ägarskap och dialog. Här återges kort vad dessa innebär.

Gemensamma värderingar

Den europeiska Grannskapspolitiken syftar till att skapa ett område runt EU:s gränser som utmärks av "välstånd, stabilitet och säkerhet för alla".¹⁵ För att nå detta mål erbjuder EU sina grannar ett "privilegerat

partnerskap, baserat på ett ömsesidigt åtagande om respekt för gemensamma värderingar (demokrati och mänskliga rättigheter, rättsstaten, god samhällsstyrning, marknadsekonomiska principer och hållbar utveckling).¹⁶ Grundtanken här är att "nivån och takten i EU:s relation med partnerlandet beror på i hur stor utsträckning landet delar de gemensamma värderingarna, liksom dess vilja och kapacitet att genomföra överenskomna prioriteringar".¹⁷ EU utlovar en "djupare politisk relation och ekonomisk integration" med partnerlandet i den utsträckning som partnerlandet i praktiken delar dessa gemensamma värderingar.¹⁸

EU:s politik härvidlag utmärks alltså av positiv konditionalitet; partnerländerna erbjuds fördelar i den utsträckning gemensamma värderingar delas. Begreppet "gemensamma värderingar" är dock intressant i detta avseende, eftersom de å ena sidan just benämns "gemensamma" och skulle alltså delas av EU och partnerlandet. Å andra sidan ger hela konstruktionen vid handen att de gemensamma värderingarna inte alls är gemensamma i praktiken. Frågan är då hur man från såväl EU-sidan som partnerlandets sida ser på dessa "gemensamma värderingar"? Vad avses med gemensamma värderingar? I vilken utsträckning finns sådana i praktiken? Detta ska jag återkomma till i analysen.

Gemensamt ägarskap

Utöver gemensamma värderingar baseras EU:s Grannskapspolitik på principen om gemensamt ägarskap. Båda parterna, EU och partnerlandet, har gemensamt ansvar för politiken. Inte minst partnerlandets inflytande betonas av EU. EU understryker att "EU inte ämnar påtvinga partnerstaten

vare sig prioriteringar eller villkor"; dessa ska istället "definieras genom samtycke".¹⁹ Demokratifrämjandet, liksom andra delar av Grannskapspolitiken, ska alltså bestämmas gemensamt mellan parterna. Vikten av lokalt ägarskap när det gäller just demokratiseringsprocesser framhålls även på annat håll av EU.²⁰ Men föreligger sådant gemensamt ägarskap i praktiken? Här ska diskuteras i vilken utsträckning parterna uppfattar att sådant delat ägarskap föreligger i EU:s demokratifrämjande i Jordanien.

Dialog

Vikten av dialog mellan parterna framhålls slutligen i EU:s Grannskapspolitik, och dialogen är inte minst kopplad till frågan om politisk reform. Dialog ska dels hållas mellan EU och partnerstatens regering – som en del i det gemensamma ägandet, dels med det civila samhället och samhället i övrigt.

EU framhåller alltså vikten av koppling mellan folken. Därför utfäster EU stöd till det civila samhället och frivilligorganisationer, med särskilt fokus på att "främja civila initiativ för demokrati och mänskliga rättigheter".²¹ Även i andra sammanhang framhäver EU vikten av att stödja det civila samhället i dess arbete för demokratifrämjande. EU har utvecklat ett instrument just för att stödja det civila samhället i detta avseende, European Instrument for Democracy and Human Rights, EIDHR. En central poäng i detta program är att EU kan stödja det civila samhället utan att gå via partnerstatens regering, något som är viktigt inte minst i känsliga frågor som demokrati och mänskliga rättigheter.²²

Handlingsplanen

EU:s Grannskapspolitik konkretiseras i en

handlingsplan som utvecklas av EU tillsammans med det enskilda partnerlandet. Handlingsplanen för Jordanien var bland de första att antas i Grannskapspolitikens medelhavsdimension. Särskilt prioriterade områden i handlingsplanen på det politiska fältet är främjandet av en nationell dialog om demokrati och det politiska livet inom ramen för den nationella politiska utvecklingsplanen; det fortsatta utvecklandet av ett oberoende och opartiskt domstolsväsen och fortsatt stärkande av den administrativa och dömande kapaciteten; ytterligare utökande av medias frihet och yttrandefriheten; ytterligare främjande av likabehandling av kvinnor genom att utveckla en plan för att öka kvinnors deltagande i det politiska och ekonomiska livet; samt stärkande av den politiska dialogen och samarbetet i frågor av internationellt och regionalt intresse, inklusive fredsprocessen i Mellanöstern och kampen mot terrorismen. Dessa prioriteringar specificeras i elva handlingsområden som i sin tur preciseras dels i ett antal kortsiktiga mål, dels i mål som ska nås på medellång sikt.²³ Det kan noteras att mer konkreta definitioner av vad olika begrepp såsom "demokrati" innebär saknas i handlingsplanen. Inte heller ges riktmärken att använda vid utvärdering av politiken. Uppföljning sker i återkommande rapporter.²⁴

Diskussionerna mellan Jordanien och EU ska ske på olika nivåer: i associationsråd med ansvariga ministrar, i associationskommittéer med högre tjänstemän och i olika underkommittéer för olika områden med såväl högre som lägre tjänstemän. Av dessa organ är underkommittéerna särskilt viktiga eftersom det är där det mer kontinuerliga arbetet sker, och det är där handlingsplanen konkretiseras

till faktisk handling. För demokratifrämjandet är underkommittén för mänskliga rättigheter, demokrati och samhällsstyrning central.

Perspektiv

Ett grundläggande teoretiskt antagande i denna studie är att demokratifrämjandets utsikter till framgång till stor del är beroende av hur det uppfattas på mottagarsidan. Till grund för analysen i denna artikel ligger därför främst samtalsintervjuer som genomförts med olika representanter i Jordanien. På den jordanska sidan har representanter från regeringen,²⁵ den islamistiska politiska oppositionen²⁶ och det civila samhället intervjuats;²⁷ för kompletterande information i olika avseenden har dessutom ett antal oberoende analytiker intervjuats.²⁸ Det är även av intresse att analysera EU:s syn på demokratifrämjandet. På EU-sidan har därför en representant från EU-delegationen i Amman intervjuats.²⁹

Gemensamma värderingar

JORDANSKA PERSPEKTIV

Samtliga personer som intervjuats på den jordanska sidan understryker att gemensamma värderingar föreligger mellan Jordanien och EU. I detta sammanhang hänvisar de till universella värderingar som sammanbinder hela mänskligheten, såsom fred, frihet, mänskliga rättigheter et cetera. Även om alltså alla är överens om att gemensamma värderingar finns på ett generellt plan, så skiljer sig intervjupersonerna åt vad gäller hur dessa värderingar kommer till uttryck i praktiken och vad konsekvenserna blir.

Regeringstjänstemännen, representanterna från det civila samhället och analytikerna pekar på att "gemensamma värder-

ingar” inte har definierats i EU-samarbetet och de facto inte diskuteras med EU. Vidare understryker de att det är viktigt att komma ihåg att alla värderingar inte är gemensamma, inte minst vad gäller värderingar kopplade till genusfrågor och det i

*I stället för att utöva påtryckningar,
så stödjer EU den semiauktoritära
regeringen.*

Jordanien djupt rotade stamsystemet. Därför finns det ett stort behov av att anpassa de gemensamma värderingarna till den lokala kontexten. Sådan anpassning har inte diskuterats med EU, något som leder till osäkerhet runt vad de gemensamma värderingarna egentligen innebär i praktiken.

Inte minst vad gäller demokratifrågan är anpassning viktig, menar de jordanska intervjupersonerna. Såväl regeringstjänstemännen, som analytikerna och den islamistiske representanten menar att demokratin bara har en chans att överleva om den anpassas till lokala värderingar och den lokala omgivningen. I anslutning till detta hänvisar den islamistiske representanten till de islamiska värderingarna. Islamisten betonar att de islamiska värderingarna utgör det jordanska samhällets grundläggande värderingar, som accepteras av majoriteten. Den islamistiske representanten jämför här demokrati med majoritetens uppfattning, och han verkar i stor utsträckning uppfatta ”demokrati” som ett i sig självt neutralt begrepp, utan inneboende värderingar.

Islamistens uttalanden härvidlag indike-

rar att det i praktiken kan råda en ganska stor skillnad mellan EU:s värderingar och de jordanska värderingarna. Detta understryks också av några analytiker, som menar att allt prat om ”gemensamma värderingar” bara används som en retorisk konstruktion i syfte att framhäva gemenskap mellan EU och Jordanien, men att det är inget som följs i praktiken. Istället menar representanterna från det civila samhället, den islamistiske representanten och analytikerna att EU i praktiken är eftergivet gentemot den jordanska regeringen. I stället för att utöva påtryckningar på regeringen för att få den att agera i enlighet med gemensamma värderingar såsom demokrati, så stödjer EU den semiauktoritära regeringen. Dessa intervjupersoner ifrågasätter därför starkt om EU verkligen arbetar för gemensamma värderingar, i samarbetet med Jordanien. Även om EU vill arbeta för demokrati, så vill inte den jordanska regeringen det, och det är regeringen som lägger ribban, menar de.

EU-PERSPEKTIV

Tjänstemannen vid EU:s delegation i Amman intygar att gemensamma, universella värderingar föreligger mellan Jordanien och EU. Problematiken runt att anpassa värderingarna till de lokala omständigheterna diskuteras inte av delegationstjänstemannen, som istället betonar det faktum att båda parter har undertecknat en rad olika överenskommelser och FN konventioner, baserade på vissa värderingar. Dessa värderingar måste därför anses vara gemensamma mellan EU och Jordanien. Lokal förankring blir därmed inget problem här.

Delegationstjänstemannen menar att EU försöker sluta olika överenskommelser

baserade på gemensamma värderingar med Jordanien, och att de på det viset arbetar för att främja gemensamma värderingar, såsom demokrati. Att främja demokrati är mycket viktigt för EU, framhåller tjänstemannen, men EU är noga med att inte främja en särskild modell. Respekten för de demokratiska principerna ställs i fokus. I det demokratifrämjande arbetet prioriteras institutionella frågor, och särskilt en reform av det jordanska valsystemet som delegationsstjänstemannen menar är snedvridet. Valsystemet måste ändras för att demokratin ska kunna förverkligas i Jordanien, enligt delegationstjänstemannen.

Gemensamt ägarskap

JORDANSKA PERSPEKTIV

På den jordanska sidan råder det samsyn mellan intervjupersonerna om att den jordanska regeringen har ett omfattande ägarskap när det gäller genomförandet av Grannskapspolitiken; här föreligger ett delat ägarskap de facto mellan EU och Jordanien, menar man. Jordanien anses till och med av vissa intervjupersoner ha full kontroll.

Olika slutsatser dras dock av detta faktum av olika representanter. Regeringstjänstemännen pekar på den mycket goda och ömsesidigt respektfulla dialogen mellan EU och Jordanien, och de anser att det handlar om ett i sanning jämlikt partnerskap. Representanterna från den islamistiska oppositionen och det civila samhället menar å sin sida att den jordanska regeringen innehar full kontroll, med betydande ägarskap, bara för att (och bara så länge) EU önskar det.

Analytikerna utvecklar denna idé. Vissa analytiker menar att medan EU i själva verket har övertaget genom att vara över-

lägset Jordanien i en ojämlik maktrelation, så tillerkänner de Jordanien ett långtgående ägarskap, till och med så långt att det som Jordanien överenskommit med EU ses som rekommendationer från Jordaniens håll. I praktiken har Jordanien således full kontroll. Men, menar dessa analytiker, detta långtgående ägarskap föreligger bara så länge som Jordanien håller sig inom vissa gränser. EU har, enligt dessa, det yttersta ägarskapet. Andra analytiker hävdar dock att Jordanien visst har ett stort, reellt spelrum, och ett omfattande ägarskap, eftersom EU inte kan kontrollera Jordaniens inre angelägenheter. Enligt denna syn är det Jordanien som sätter ramarna för samarbetet, och som därmed har det yttersta ägarskapet.

Mer i detalj har de båda parternas inflytande varit olika stort i olika delar av samarbetet. Även om det är EU som har initierat processen och har haft inflytande i förberedelsefasen, så har förhandlingarna med Jordanien varit hårda, och Jordanien har fortlöpande modifierat EU:s förslag, menar såväl regeringsrepresentanter som analytiker. Den lägre regeringstjänstemannen framhäver genomgående att samarbetet mellan EU och Jordanien baseras på kontinuerlig dialog, och sant gemensamt ägarskap, i alla fall i de bilaterala programmen som utgör huvuddelen av EU:s stöd till Jordanien. Implementeringen av dessa överlämnas dock i stor utsträckning till det jordanska planeringsdepartementet, även om EU har vissa övervakningsmekanismer.

EU-PERSPEKTIV

Delegationstjänstemannen understryker att Grannskapspolitiken i praktiken är gemensamt ägd mellan EU och Jordanien och att EU-politiken inte alls är något som

påtvingats Jordanien; det skulle EU inte ha någon möjlighet att göra, menar delegationstjänstemannen.

I praktiken handlar det dock mer om huvudägarskap för olika delar; medan EU:s inflytande är störst i beredningsfasen, så har Jordanien mest inflytande i implementeringsfasen, i alla fall gällande de bilaterala programmen som huvudsakligen genomförs av planeringsdepartementet, även om EU-delegationen utövar viss kontroll.

Frivilligorganisationer och samhället

JORDANSKA PERSPEKTIV

De jordanska intervjupersonerna pekar på olika problem i EU:s relation till jordanska *frivilligorganisationer* generellt. En regeringstjänsteman pekar på det lagliga ramverket i Jordanien, som reglerar vilka kontakter som är möjliga för frivilligorganisationer. Detta, tillsammans med det faktum att frivilligorganisationer måste godkännas av myndigheterna och dessutom kontrolleras av dessa, innebär att hinder föreligger för en obehindrad kommunikation mellan EU och jordanska frivilligorganisationer. Dessutom menar en representant för det civila samhället att den jordanska regeringen är benägen att resa hinder för finansiering av känsliga projekt som motverkar dess intressen.

De jordanska intervjupersonerna menar att det finns en rad olika brister i EU:s generella förhållningssätt gentemot frivilligorganisationer. Representanter från alla kategorier utanför regeringen uttrycker sitt missnöje över att EU inte anstränger sig för att nå ut till olika slags frivilligorganisationer. Den islamistiska representanten menar till exempel att EU borde söka upp islamistiska frivilligorganisationer (mer

om detta nedan). Representanterna från det civila samhället menar att kunskapen hos jordanska frivilligorganisationer generellt sett är mycket låg, såväl vad gäller samarbetet mellan EU och Jordanien överlag som EU:s stöd för frivilligorganisationer specifikt. Därför, menar de, är det endast ett begränsat antal frivilligorganisationer som drar nytta av EU:s stöd, något som konfirmeras av siffror från EU-delegationen, som visar att samma frivilligorganisation ofta tilldelas pengar.³⁰ Detta leder till en risk för att EU endast finansierar DON-GOs (eller kanske i detta sammanhang EUNGOS), det vill säga frivilligorganisationer som endast syftar till att få pengar och därför helt anpassar sig efter givaren (Donor-driven, eller här EU-driven, Non-Governmental Organisations), istället för frivilligorganisationer som arbetar för sina egna mål. Representanterna från det civila samhället uppmanar därför EU att bli mer aktivt i att söka upp olika typer av frivilligorganisationer. De pekar också på att kapacitetsbyggande är viktigt i lokala frivilligorganisationer, så att de kan utveckla sunda projekt baserade på sina egna behov, istället för på vad de tror att givarna vill finansiera.

Om representanterna från den islamistiska oppositionen och det civila samhället är eniga om att EU är dåligt på att nå ut till olika typer av frivilligorganisationer, så har analytikerna olika uppfattningar härvidlag. Vissa analytiker menar att EU visst når ut till olika typer av organisationer. Andra analytiker menar att EU gör lite för att nå olika frivilligorganisationer eller samhället i stort; dessa menar att EU endast är intresserat av att interagera med staten. De hävdar också att EU inte stödjer frivilligorganisationer som befinner sig i opposition mot

staten, antingen från liberalt eller islamistiskt håll, utan bara organisationer som har band med staten och/eller EU.

Representanter från det civila samhället kritiserar också att det är mycket komplicerat att ansöka om pengar från EU, vilket gör det svårt för lokala frivilligorganisationer att nå framgång med sina ansökningar. Ytterligare en kritikpunkt gäller det faktum att frivilligorganisationer inte tillåts delta i underkommittémötena om demokrati och mänskliga rättigheter, som hålls mellan EU och Jordanien.

De jordanska intervjupersonerna är vidare överens om att dialogen mellan EU och *olika samhällssegment*, inte minst de islamistiska, är otillräcklig. Olika representanter företräder dock olika synsätt på detta. En regeringstjänsteman menar att regeringen inte nödvändigtvis fungerar som en länk till folket i Jordanien, på grund av begränsningar i den demokratiska processen. EU kan därför inte sägas ha en dialog med folket genom den jordanska regeringen.

Islamisten från det Muslimska Brödraskapet menar att EU bara talar med regeringen och ingen annan i det jordanska samhället, inkluderande det Muslimska Brödraskapet och andra islamistiska frivilligorganisationer. Däremot menar han att det förekommer kontakter mellan EU och det islamistiska politiska partiet, den Islamiska Aktionsfronten, dock utan att specificera detta.³¹ Islamisten beklagar bristen på kontakt mellan det Muslimska Brödraskapet och EU, eftersom han menar att EU skulle kunna medla mellan det Muslimska Brödraskapet, som utgör den största oppositionen i landet, och den jordanska regeringen. Dock medger islamisten att det också funnits viss skepsis inom de egna

leden gentemot EU, inte minst till följd av krisen runt Muhammedkarikatyrerna. Vidare pekar han på att möjligheterna är små för kontakter mellan EU och islamisterna, eftersom regeringen motverkar varje försök till sådana och EU dessutom inte är intresserat.

Analytikerna pekar också på frånvaron av dialog mellan EU och islamisterna i Jordanien; EU verkar heller inte direkt stödja islamiska frivilligorganisationer. Inga av de organisationer som får stöd har islamisk-klingande namn, som de skulle haft om de vore islamistiska.³² En analytiker pekar på olika förklaringar till denna brist på kon-

*Islamisterna är inte i behov av
kontakter med EU, eftersom de inte
behöver EU:s stöd.*

takt. Å ena sidan är EU inte intresserat av att tala med islamisterna, eftersom det inte ligger i dess intresse att legitimera islamisterna och bereda väg för dem. Islamisterna, å andra sidan, är inte i behov av kontakter med EU, eftersom de inte behöver EU:s stöd. Dessutom värnar islamisterna om sin image, och kontakter med EU skulle inte se bra ut i en tid när Europa inte alltid framstår i ett positivt ljus, efter Muhammedkarikatyrerna, Irakkriget och Hamasfrågan efter det palestinska valet. Dock menar vissa analytiker att det finns ett intresse från den islamistiska sidan för kontakter med EU, även om intresset inte besvaras från EU-håll. Andra analytiker menar att bristen på intresse för samtal är ömsesidig, grundad på en ömsesidig brist på förtroende mellan parterna.

Denna brist på kontakt mellan EU och islamisterna beklagas av analytikerna. En dialog mellan dessa parter skulle behövas, inte minst för att diskutera de gemensamma värderingarna. Analytikerna betonar att EU måste diversifiera sina kontakter i Jordanien, inte minst eftersom den jordanska regeringen inte representerar det jordanska folket. Islamisterna har en nära koppling till folket, och därför skulle det vara av stort värde att inkludera dem i dialogen med EU.

Det generella ointresset från EU-håll för alla andra än för regeringen gäller också i förhållande till befolkningen i allmänhet, menar såväl islamisten som representanterna för det civila samhället och analytikerna. Resultatet av detta ointresse har blivit en allmän okunskap om EU och om dess samarbete med Jordanien. EU tar inte chansen att tala till folket på ett sätt som folket kan ta till sig. Representanterna pekar på att detta är särskilt problematiskt på grund av de odemokratiska förhållanden som råder i Jordanien. EU:s kontakt med samhället i allmänhet är särskilt viktigt eftersom den jordanska regeringen inte är demokratiskt vald, och därmed inte representerar folket – och heller inte återkopplar till folket såsom en demokratiskt vald regering måste göra.

EU-PERSPEKTIV

Delegationstjänstemannen verkar i allmänhet tillfreds med hur EU förhåller sig till de jordanska *frivilligorganisationerna*. Han anser att han har god kontakt med dem, och att kommunikationen dem emellan är mycket öppen, inte minst genom att de öppet kan lufta sin kritik mot EU.

Vad gäller kontakter med *samhället i övrigt*, gör delegationstjänstemannen klart

att EU främst samarbetar med den jordanska regeringen, inte med andra delar av det jordanska samhället. I svaret på frågan om i vilken utsträckning den jordanska regeringen representerar jordanierna, betonar delegationstjänstemannen att EU inte går in på den jordanska regeringens repre-

Referenserna till gemensamma värderingar blir bara en tom, retorisk konstruktion, menar flera.

sentativitet; de samarbetar med regeringen, de kan inte samarbeta med någon annan eftersom de är ett mellanstatligt organ.

Beträffande EU:s kontakter med islamisterna pekar delegationstjänstemannen på problemen som uppstått i samband med Hamasfrågan. Men delegationstjänstemannen vill inte kännas vid att EU inte skulle ha kontakter med islamisterna, eller att de inte skulle stödja islamistiska frivilligorganisationer. I själva verket menar han att stöd visst ges till moderata islamistiska frivilligorganisationer, även om han inte ger några exempel.

Slutsats

Den genomförda empiriska undersökningen visar att man i flera fall kan ifrågasätta om det i enlighet med EU:s egna målsättningar föreligger gemensamma värderingar, gemensamt ägarskap och dialog i samarbetet mellan EU och Jordanien.

Vad gäller gemensamma värderingar anser man från jordanskt håll att sådana föreligger, men bara på ett mycket generellt plan. I praktiken skiljer sig värderingarna

åt menar intervjupersonerna och EU gör inte mycket för att relatera värderingarna till den jordanska kontexten, eller för att utöva påtryckningar på den jordanska regeringen för att få dem att agera i enlighet med gemensamma värderingar, såsom demokrati. Referenserna till gemensamma värderingar blir bara en tom, retorisk konstruktion, menar flera intervjupersoner. Från EU-håll pekar man på att båda parter undertecknat avtal baserade på gemensamma värderingar, och man utgår därför ifrån att man delar dem. Istället för att diskutera värderingar, anser EU-representanten att man bör rikta in sig på att reformera odemokratiska institutioner.

Utifrån dessa perspektiv konstaterar jag att man kan ifrågasätta i hur stor utsträckning samarbetet mellan EU och Jordanien faktiskt vilar på gemensamma värderingar, och vad dessa i så fall innebär. Klart är att man måste diskutera hur man ska hantera denna fråga, och att de gemensamma värderingarna måste upp på förhandlingsbordet också i praktiken: Vad innebär de gemensamma värderingarna? Vad betyder demokrati och hur ska den mätas? Detta är frågor som måste diskuteras.

Representanter för båda parter hävdar med enfaset att ägarskapet för genomförandet av Grannskapspolitiken är gemensamt, även om inflytandet är olika stort i olika delar av processen; medan EU har mest inflytande i förberedelsefasen, så har Jordanien mest inflytande över genomförandet. Gemensamt ägarskap verkar således råda, helt i enlighet med EU:s målsättningar. Jag menar att man dock kan diskutera vad detta innebär. Särskilt intressant blir detta utifrån ett demokratifrämjandeperspektiv. Eftersom implementeringen av politiken framförallt handhas av den odemokratiska

jordanska staten anser jag att man kan ifrågasätta i vilken utsträckning de politiska beslutsfattarna verkligen är intresserade av att ge upp sin maktposition genom en demokratisering. Jag menar att man också kan ifrågasätta i vilken utsträckning EU egentligen är intresserat av en demokratisering av Jordanien, eftersom man i stor utsträckning verkar underlåta att utöva påtryckningar på den jordanska regeringen i dess implementering av Grannskapspolitiken. Detta tyder på att EU i praktiken i mångt och mycket accepterar den jordanska regeringens icke-demokratiska förehåanden. Därför, menar jag, verkar både EU och Jordanien arbeta, om än i olika utsträckning, för en demokratisering *inom* systemet i Jordanien, men inte *av* själva systemet. Ett sådant förhållningssätt kan innebära att EU riskerar att bidra till att Jordanien fastnar i ett system med betydande demokratiska brister.

Stark kritik riktas från jordanskt håll mot att EU inte söker dialog med många olika frivilligorganisationer och med samhället i allmänhet. En sådan dialog är särskilt viktig, framhåller många intervjupersoner, eftersom den jordanska regeringen inte är demokratiskt vald, och därmed inte representativ för befolkningen. Från EU:s sida delar man inte uppfattningen om att detta skulle vara ett problem, utan menar att man främst samarbetar med regeringen, eftersom man är ett mellanstatligt organ.

Jag anser att detta tyder på att EU därmed inte uppnår sitt mål att föra en dialog med partnerlandet i dess helhet, utan nästan uteslutande riktar in sig på regeringen. Också detta är särskilt allvarligt ur demokratifrämjandeperspektiv. Genom att undvika dialog med andra samhällsgrupper,

och inte minst med den politiska oppositionen, menar jag att det kan ifrågasättas om EU kan sägas verka för en genuin demokratisering av Jordanien.

Sammantaget pekar resultaten från denna undersökning, och de intervjuer som den vilar på, på att EU:s demokratifrämjande inom ramen för Grannskapspolitiken i Jordanien, som skulle baseras på gemensamma värderingar, gemensamt ägarskap och dialog, i stor utsträckning handlar om "bara prat". Demokratifrämjandet verkar äga rum främst på retorisk nivå och inte i praktiken. I praktiken kan det i stället finnas en risk för att EU:s agerande legitimerar och stärker den semiauktoritära jordanska regimen och därmed riskerar att stävja en möjlig demokratisering.³³ Detta är särskilt allvarligt eftersom EU:s arbete i Jordanien ofta framhävs som ett gott exempel i regionen.

• f •

- 1 Jag tackar Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) och Kungliga Vetenskaps- och Vitterhetssamhället i Göteborg för att de möjliggjort genomförandet av denna studie. Jag vill också tacka de två anonyma granskarna samt Helena Rohdén för deras konstruktiva kommentarer.
- 2 Algeriet, Armenien, Azerbajjan, Egypten, Georgien, Israel, Jordanien, Libanon, Libyen, Marocko, Moldavien, Palestinska Myndigheten, Syrien, Tunisien, Ukraina och Vitryssland ingår i Grannskapspolitiken.
- 3 Jämför till exempel Freedom House-mätningar, www.freedomhouse.org, 090303.
- 4 http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.1, 090227.
- 5 Commission of the European Communities: «Development Policy Annual Report 2007». Brussels: Commission of the European Communities, 2008.
- 6 Jämför till exempel Youngs, Richard (red): «How serious is the EU about supporting democracy and human rights in its neighbourhood? », 2008, Madrid: FRIDE och specialnumret av tidskriften Democratisation, vol. 16., No. 1, 2009.
- 7 Jämför till exempel Grugel, Jean: «Democratization. A Critical Introduction». Hampshire & New York: Palgrave, 2002.

- 8 Jämför Schmitter, Philippe C & Imco Brouwer: «Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection». EUI Working Paper SPS No 99/9. Florence: European University Institute, 1999.
- 9 Jämför betoningen inom socialkonstruktivismen på att normacceptansen är autentisk (till exempel i Björkdahl, Annika: "Norm-maker and Norm-taker: Exploring the Normative Influence of the EU in Macedonia", i European Foreign Affairs Review, vol. 10, 2005).
- 10 «Paris Declaration. Ownership, Harmonisation, Alignment and Mutual Accountability». Paris: OECD, 2005.
- 11 Jordanien definieras av EU som ett medelhavsland, trots att det inte ligger vid Medelhavet. Jordanien framhävs ofta jämte Marocko som särskilt framgångsrikt i Grannskapspolitikens södra dimension, jämför till exempel <http://euobserver.com/9/22922?rk=1>, "Morocco and Jordan lead EU 'neighbourhood' pack", 090303.
- 12 Jordanien rankas som "partly free" i Freedom House' ranking, www.freedomhouse.org, 090303.
- 13 För en omfattande genomgång av den politiska situationen i Jordanien, se till exempel Echagüe, Ana: «Planting an Olive Tree: The State of Reform in Jordan». Working Paper 56. March 2008. Madrid: FRIDE och Choucair, Julia: «Illusive Reform: Jordan's Stubborn Stability», Carnegie Papers, no. 76, 2006. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- 14 «European Neighbourhood Policy - JORDAN». Reference: MEMO/08/209. Date: 03/04/2008. Brussels: European Union.
- 15 http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm, 090113.
- 16 http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm, 090113, «Strategy Paper, European Neighbourhood Policy. Brussels: Commission of the European Communities, 2004, s. 3.
- 17 «Strategy Paper, European Neighbourhood Policy», op. cit., s. 8.
- 18 http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm, 090113, «Strategy Paper, European Neighbourhood Policy» op. cit., s. 13.
- 19 «Strategy Paper, European Neighbourhood Policy», op. cit., s. 3, 8.
- 20 http://ec.europa.eu/europeaid/where/worldwide/eidhr/details_en.htm, 090113.
- 21 «Strategy Paper, European Neighbourhood Policy», op. cit., s. 23.
- 22 «European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR). Strategy Paper 2007 - 2010». Brussels: Commission of the European Communities, s. 2.
- 23 «EU-Jordan Action Plan», 2005.
- 24 För 2007, se «Progress Report, Jordan». Brussels: Commission of the European Communities, 2008.

- 25 Regeringstjänsteman 1: Direktör, Office for Coordinating the Negotiations. Utrikesdepartementet, Amman. Intervju, 14 december, 2006. Regeringstjänsteman 2: Administratör, Support to the Implementation of the EU-Jordan Association Agreement Programme, Support to Human Rights and Good Governance Programme, Amman. Intervju, 12 december, 2006.
- 26 Muslimska broder. Medlem av den verkställande byrån, Muslimska brödraskapet i Jordanien, Amman. Intervju, 12 december, 2006.
- 27 Representant för det civila samhället 1: Verkställande direktör. Al Hussein Society for the rehabilitation/habilitation of the physically challenged, Amman. Samtal, 15 december, 2006. Representant för det civila samhället 2: Koordinator, Sisterhood is Global Institute, Amman. Intervju, 14 december, 2006. Representant för det civila samhället 3: Ledamot, The National Centre for Human Rights, Amman. Intervju, 13 december, 2006.
- 28 Analytiker 1: Professor i statsvetenskap, Jordan University, Amman. Intervju, 9 december, 2006. Analytiker 2: Dr, Institutionen för Internationella studier, Jordan University, Amman. Intervju, 10 december, 2006. Analytiker 3: Gästforskare, Institutionen för freds och utvecklingsstudier, Uppsala universitet. Intervju, 11 december, 2006. Analytiker 4: Ekonomisk konsult, Revisionsbyrån, Amman. Intervju, 9 december, 2006. Analytiker 5: Föreståndare, General of Middle East Studies Center. E-mailkommunikation, 8 maj, 2008. Analytiker 6: Föreståndare, Centre for Strategic Studies, Jordan University, Amman. Intervju, 17 december, 2006. Analytiker 7: Ledamot i National Agenda och i All Jordan Commission, Amman. Intervju, 13 december, 2006.
- 29 Delegationstjänsteman, Europeiska Unionens delegation till det hashemitiska kungadömet Jordanien, Amman. Intervju, 11 december, 2006.
- 30 De 38 projekt som finansieras av EU 2008 drivs av 22 frivilligorganisationer, enligt en lista sammanställd av EU-delegationen (e-mailkommunikation, 080611). Av dessa 22 listas 13 som mottagare av projektstöd från EIDHR, «Compendium by location. EIDHR activities, 2000-2006». Särskilt kvinnofrågor fokuseras; 34 % av projekten finansierade av delegationen 2008 riktade sig mot kvinnor.
- 31 Islamisten skiljer därmed på Det muslimska brödraskapet som social rörelse och Islamiska aktionsfronten som politiskt parti i detta avseende.
- 32 Lista sammanställd av EU-delegationen (e-mailkommunikation, 080611), «Compendium by location. EIDHR activities, 2000-2006».
- 33 Detta resultat stärks av annan forskning, både för Grannskapspolitiken generellt, se till exempel Balfour, Rosa och Antonio Missiroli, "Reassessing the European Neighbourhood Policy", i EPC Issue Paper no. 54, 2007 och Demokratisering, vol. 16., No. 1, 2009, och för Jordanien specifikt, se Echagüe, Ana : "How serious is the EU about supporting democracy and human rights in Jordan" i Youngs, Richard (red), op. cit. och Choucair, Julia, op. cit.