



DANSK-PALÆSTINENSISK PARTNERSKAB 2014-2015



http://www.ochaopt.org/documents/ochaopt_atlas_opt_general_december2011.pdf

Sammenfatning

Det *overordnede politiske mål* for det danske engagement er at støtte realiseringen af en to-statsløsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt, hvor staten Israel og en selvstændig, demokratisk, suveræn og sammenhængende palæstinensisk stat kan eksistere side om side i fred og sikkerhed. Det er afgørende, at der er tale om en levedygtig og ansvarlig palæstinensisk stat, og at Israels sikkerhed garanteres. Målet er at øge både den israelske og den palæstinensiske civilbefolknings beskyttelse.

Det faktum, at der fortsat ikke er fundet en permanent løsning på konflikten, er en stor kilde til både risiko og ustabilitet i regionen, der ligeledes påvirker sikkerheden i EU. Den danske regering vil inden for rammerne af folkeretten og fastlagte EU-politikker – i tæt samarbejde med EU og EU's medlemsstater på stedet – søge at fremme målet om en to-statsløsning, herunder anerkendelsen af en palæstinensisk stat, hvor dette måtte være relevant. De forandringer, der i øjeblikket sker i den arabiske verden, gør behovet for fremskridt i fredsprocessen i Mellemøsten endnu mere presserende. Det vil være nødvendigt at tage en lang række både politiske og økonomiske redskaber i anvendelse for at nå et sådant fremskridt. Danmark vil i de kommende år styrke sit engagement i den palæstinensiske statsopbygning, herunder gennem øget økonomisk bistand, i lyset af de kritiske udfordringer, som denne proces i øjeblikket står overfor.

Danmark støtter til fulde den indsats for en forhandlet løsning på konflikten, som USA er gået i spidsen for. Men de aktuelle udfordringer for to-statsløsningen skal ikke undervurderes. En del af disse udfordringer knytter sig til den israelske besættelse, herunder nedrivning af palæstinensisk ejendom, tvangsfordrivelse af civile og de fortsatte israelske bosættelser. Ud over direkte at være i strid med den humanitære folkeret og menneskerettighederne medfører den israelske tilgang også en uholdbar økonomisk situation for palæstinenserne. Det er ikke muligt at opbygge en levedygtig økonomi under de aktuelle forhold, og både Gaza og Vestbredden, herunder Østjerusalem, er i høj grad afhængig af donorstøtte. Men udfordringerne for to-statsløsningen vedrører også interne palæstinensiske faktorer, særligt det politiske split mellem Det Palæstinensiske Selvstyre (PA) på Vestbredden og den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza; behovet for yderligere at styrke palæstinensiske institutioner samt det mangeårige fravær af palæstinensiske præsident- og parlamentsvalg. Trods denne baggrund har gentagne vurderinger fra Verdensbanken konkluderet, at Det Palæstinensiske Selvstyre har opnået betydelige fremskridt og i nøgle-sektorer har nået et niveau, der ligger over tærsklen for en fungerende stat.

Palæstina har et betydeligt udviklingspotentiale, men det kan kun realiseres fuldt ud ved hjælp af en bæredygtig politisk løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt. Den danske udviklingsbistand til Palæstina vil på både kort og mellemlangt sigt fortsat være underlagt de dominerende politiske rammebetingelser, som skyldes effekten af besættelsen, særligt den fortsatte opførsel af bosættelser og den stigende territoriale in-

tegration af Vestbredden - herunder særligt Østjerusalem og område C - i Israel. Den strategiske tilgang til det dansk-palæstinensiske udviklingssamarbejde skal derfor være fleksibel nok til at kunne rumme forskellige, fremtidige scenarier. Særligt i lyset af de aktuelle fredsforhandlinger og de hurtige regionale forandringer, der finder sted i Mellemøsten, vil et af elementerne i denne fleksible tilgang være at begrænse strategien til en toårig periode. Det er dog afgørende, at de aktiviteter, som Danmark støtter, skaber forbedringer for palæstinenserne uanset udfaldet af de aktuelle fredsforhandlinger.

Den danske bistand vil blive udformet og implementeret inden for rammerne af en generel fredsopbygningstilgang med henblik på at sikre stabilitet og reducere skrøbelighed med udgangspunkt i en menneskerettighedsbaseret tilgang. Det overordnede mål er at støtte oprettelsen af en selvstændig palæstinensisk stat inden for rammerne af en to-statsløsning med en robust økonomi, bæredygtige institutioner og god regeringsførelse på både nationalt og kommunalt plan. Som en relativt beskedne donor, er det vigtigt, at den danske støtte centrerer om nogle få centrale mål, for at Danmark vil blive betragtet som en seriøs samarbejdspartner med tilstrækkelig vægt inden for de udvalgte sektorer. På baggrund af et ti år langt engagement vil de to konkrete strategiske mål således være:

- 1) *Palæstinensisk statsopbygning og borgerrettigheder* som et middel til at støtte god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder,
- 2) *Lige økonomiske muligheder* gennem stimulering af økonomisk udvikling, vækst og indkomstmuligheder.

Danmark har traditionelt haft et stærkt fokus inden for kommunal udvikling og lokal regeringsførelse, hvor Danmark er en ledende donor. Dette område suppleres nu med et nyt program, der har til formål at styrke lokalt demokrati og aktiv borgerdeltagelse i lokale politiske processer. Støtte til menneskerettighedsforkæmpere, ombudsmanden og andre kontrolforanstaltninger vil blive opretholdt og styrket efter behov.

Endvidere vil den forværrede situation for de mest udsatte palæstinensere i område C kræve øget europæisk og dansk støtte til dette område i tæt samarbejde med alle relevante interessenter. Danmark vil derfor også undersøge mulighederne for at udbygge sit engagement i område C, dog under hensyntagen til de udfordrende politiske rammer for aktiviteter i dette område.

Danmark vil desuden styrke sin indsats for at stimulere økonomisk vækst og jobskabelse i de kommende år og dermed støtte Det Palæstinensiske Selvstyres primære udviklingsmål, nemlig at udvikle økonomien som grundlag for en bæredygtig stat.

1. Den politiske situation

Den israelsk-palæstinensiske konflikt er en *politisk* konflikt om territorium. En løsning på konflikten kræver en omfattende politisk aftale, som tager højde for både parternes interesser, regionen som helhed og eksterne interessenter.

EU og Danmark har en fundamental interesse i stabilitet i regionen. Den fortsatte konflikt er en væsentlig årsag til uopfyldte økonomiske muligheder for regionen, og den udgør en *regional sikkerhedsrisiko*, som også har indflydelse på sikkerheden i EU. Det er et vigtigt element for varig fred, at der lyttes til de ønsker, befolkningen i regionen har, herunder palæstinenserens ønske om en stat og israelernes ønske om sikkerhed. Konflikten har en negativ indvirkning på forholdet mellem EU og den bredere arabiske og muslimske verden. Endvidere kan en manglende politisk løsning føre til donortræthed.

Den nuværende amerikanske regering har gjort den israelsk-palæstinensiske konflikt til en af sine primære udenrigspolitiske prioriteter. En ny runde fredsforhandlinger blev indledt i juli 2013 med USA som mægler og en tidsramme på ni måneder. Lederne på begge sider må roses for deres beslutning om at genoptage disse forhandlinger. De fornyede forhandlinger finder sted i en bredere regional kontekst, hvor der er sket mange forandringer som følge af det arabiske forår. Dette har indflydelse på både det israelsk-palæstinensiske forhold og den interne palæstinensiske dynamik på grund af Fatahs og Hamas' forskellige regionale tilknytninger, hvor sidstnævnte er en del af Det Muslimske Broderskab.

For EU's vedkommende er de *grundlæggende parametre for en retfærdig og varig løsning* baseret på FN-resolutioner og EU-erklæringer, særligt rådskonklusioner fra Rådet for Udenrigsanliggender af den 8. december 2009 og den 14. maj 2012.

Det *overordnede mål* er således klart. Danmarks og EU's engagement er styret af politiske hensyn og et ønske om at se alle relevante juridiske forpligtelser og principper vedrørende konflikten implementeret af alle parter inden for rammerne af en forhandlet løsning.

Men udviklingen i området har i stigende grad gjort det vanskeligt at opnå en to-stats-løsning. Ét element er Israels fortsatte udvidelse af de ulovlige bosættelser. Mere end 150 bosættelser samt ca. 100 såkaldte forposter er etableret på Vestbredden, herunder Østjerusalem. Det anslås, at der nu bor mere end 500.000 bosættere i dette område. Dertil kommer, at omfattende restriktioner på palæstinenserens bevægelsesfrihed og anvendelsen af store landområder på Vestbredden til bosætterveje, træningsområder for de israelske sikkerhedsstyrker, arkæologiske udgravninger samt naturreservater, væsentligt begrænser palæstinenserens adgang til og indflydelse på de palæstinensiske områder. Opførelsen af en flere hundrede kilometer lang mur på Vestbredden og i Østjerusalem efter den anden intifada – hvis den færdiggøres ad den planlagte rute vil ca. 85 % af

muren befinde sig på den palæstinensiske side af den grønne linje - udgør en del af udfordringen.

Område A, B og C

Siden Oslo-aftalen i 1993 og interim-aftalerne i 1995 mellem Israel og PLO har Vestbredden været opdelt i tre zoner; område A, B og C. Det Palæstinensiske Selvstyre (PA) har fået en vis kontrol over område A og B, mens Israel har beholdt den fulde sikkerhedsmæssige og civile kontrol i område C. Område C udgør mere end 60 % af Vestbredden, er det eneste sammenhængende område og indeholder de væsentligste landområder, der kan anvendes til palæstinensisk udvikling samt hovedparten af palæstinensiske landbrugs- og græsningsarealer. Område A udgør ca. 18 % af Vestbredden og er under palæstinensisk sikkerhedsmæssig og civil kontrol, mens område B udgør ca. 21 % af Vestbredden og er under palæstinensisk civil kontrol og fælles palæstinensisk og israelsk sikkerhedsmæssig kontrol.

Den israelske kontrol med sikkerhedshåndhævelse og planlægningsprocesser i område C og Østjerusalem giver anledning til en række bekymringer. Dette gælder især en række nedrivninger af palæstinensiske strukturer, den ofte begrænsede opfølgning på vold udøvet af bosættere, afslag på byggetilladelser til palæstinensere og det stigende antal tilbagekaldte opholdstilladelser for palæstinensiske beboere i Østjerusalem.

Som FN's rapport på mødet i Ad Hoc Liaison Committee (AHLC) i september 2012 fremhævede, er der akut behov for politisk handling, hvis ikke de fremskridt, der allerede er opnået i forhold til oprettelsen af en palæstinensisk stat, skal undermineres: "Fraværet af en troværdig politisk horisont for en endelig fredsftale, den fortsatte konflikt og besættelsen udgør endnu mere akutte udfordringer for denne udvikling, og bringer os frem til en afgørende skillevej, hvor det vil vise sig, om to-statsløsningen fortsat er levedygtig".

Interne palæstinensiske faktorer udgør dog også væsentlige politiske udfordringer. Navnlig splittet mellem Det Palæstinensiske Selvstyre på Vestbredden og den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza har undermineret det palæstinensiske forsøg på at fremstå som en enhed og udgør en væsentlig politisk og praktisk forhindring for opbygningen af en palæstinensisk stat. Dette split har ligeledes stået i vejen for præsident- og parlamentsvalg i Palæstina siden 2006, og det vil i stigende grad udfordre legitimiteten af en stat. Den potentielle konflikt mellem ønsket om at bevare enheden mellem Vestbredden og Gaza på den ene side og behovet for demokratisk ansvarlighed på den anden side, er et af de vanskeligste spørgsmål, de palæstinensiske ledere står overfor. Det palæstinensiske mål om en palæstinensisk stat er tæt forbundet med evnen til at overholde internationale standarder for demokrati, god regeringsførelse og menneskerettigheder.

På det politiske plan vil Danmark sammen med sine EU-partnere tage skridt til:

- Yderligere at støtte initiativer fra USA, FN og EU, som kan føre til en forhandlet to-statsløsning,
- At støtte gennemførelsen og håndhævelsen af alle relevante FN- og EU-forpligtelser, -regler, -principper og -retningslinjer, der vedrører situationen, herunder EU's retningslinjer for humanitær folkeret,
- At fortsætte støtten til opretholdelsen af en palæstinensisk stats levedygtighed baseret på grænserne før 1967. Dette indebærer støtte til gennemførelsen af en to-statsløsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt med staten Israel og en suveræn, selvstændig, demokratisk, sammenhængende og levedygtig palæstinensisk stat, der eksisterer side om side i fred og sikkerhed. Den aktuelle territoriale fragmentering af Palæstina skal modarbejdes og rulles tilbage,
- Fortsat at støtte en fuldstændig og effektiv gennemførelse af eksisterende EU-lovgivning og nationale aftaler vedrørende produkter fra bosættelser.

2. Den økonomiske situation

Det Palæstinensiske Selvstyre har markant forbedret sin evne til at planlægge, koordinere og implementere udviklingstiltag, både for så vidt angår investering af kapital og budgetstøtte. Selvstyrets kapacitet til at levere offentlige serviceydelser og institutionelle reformer er styrket, ligesom der er opnået betydelige forbedringer af retssystemet, den offentlige retsforfølgelse og det civile politi. Endvidere kan niveauet af offentlige serviceydelser, især inden for sundhed og uddannelse, stå sig i sammenligning med andre mellemindkomstlande i regionen.

Den *palæstinensiske nationale udviklingsplan (PNDP) 2011-2013* konsoliderer statsopbygningsbestræbelserne i daværende premierminister Fayyads toårige plan "Afslutning på besættelsen, etablering af staten" fra 2009 og den *palæstinensiske reform- og udviklingsplan 2008-2010*. På nuværende tidspunkt lægges sidste hånd på den *nationale udviklingsplan (NDP) 2014-2016* – der vil udgøre et af de vigtigste dokumenter i den løbende politiske dialog mellem Danmark og Det Palæstinensiske Selvstyre.

Danmark er enig med Verdensbanken, der flere gange har vurderet, at Palæstina og Det Palæstinensiske Selvstyre, hvis de nuværende resultater inden for opbygning af institutioner og levering af offentlige serviceydelser opretholdes, har forudsætningerne for at etablere en stat i en nær fremtid, for så vidt angår de forvaltningsmæssige og administrative aspekter, særligt på Vestbredden.

Trods en række år med relativ økonomisk stabilitet og positive vækstrater er den økonomiske situation på Vestbredden og i Gaza stadig stærkt afhængig af donorstøtte. Ifølge

Verdensbanken er den væsentligste hindring for økonomisk levedygtighed i Palæstina de restriktioner, som Israel har indført på flere niveauer. De begrænser investeringer, øger omkostningerne ved at gøre forretninger og hindrer økonomisk samhørighed. Mange af restriktionerne er ikke forbundet med de emner, der knytter sig til en endelig aftale. De årlige omkostninger ved besættelsen målt i mistet BNP anslås at være mere end USD 3 milliarder. Den samlede arbejdsløshed nåede i første halvdel af 2013 op på 22 %; mens ungdomsarbejdsløsheden var endnu højere. I Gaza er næsten hver anden palæstinenser i alderen 15-29 arbejdsløs.

På Vestbredden udgør den fortsatte geografiske fragmentering af område C en afgørende begrænsning for ægte økonomisk vækst. Som den eneste sammenhængende del af Vestbredden spiller område C en afgørende rolle for udviklingen af en offentlig infrastruktur, såsom transport-, vand- og elektricitetsnet, rensningsanlæg og lossepladser, privatsektor-udvikling samt udvikling og ekspansion af samfund i område A og B. I en rapport fra oktober 2013 om område C konkluderede Verdensbanken, at Palæstinas BNP ville være op til 35 % højere, hvis virksomheder og landbruget fik lov at udvikles i dette område. En frigørelse af økonomisk aktivitet i område C vil især have en stor indvirkning på udviklingen af landbrugsvirksomheder og udvinding af mineraler fra Det Døde Hav, men også andre sektorer ville kunne drage nytte af en bedre og billigere infrastruktur samt en øget efterspørgsel efter varer og serviceydelser.

Situationen i Gaza er fortsat usikker og uholdbar. Det er beklageligt, at den Hamas-lede-*de facto*-regering fortsat afviser basale principper i fredsprocessen. Det må dog også erkendes, at de fortsatte israelske restriktioner på adgang via land og vand sammenholdt med de egyptiske myndigheders lukning af de fleste illegale tunneller har skabt meget vanskelige økonomiske og humanitære forhold for den palæstinensiske befolkning i Gaza. En øjeblikkelig, varig og ubetinget åbning af grænseovergange for humanitær bistand, handelsvarer og personer til og fra Gaza er en prioritet, dog under samtidig anerkendelse af Israels legitime sikkerhedsinteresser. I modsat fald vil Det Palæstinensiske Selvstyre og det internationale samfund ikke være i stand til i tilstrækkeligt omfang at løse de påtrængende behov hos befolkningen i Gaza, som udgør ca. 35 % af den palæstinensiske befolkning i Palæstina og næsten halvdelen af Det Palæstinensiske Selvstyres budgetudgifter.

Uanset de eksterne begrænsninger i Gaza og på Vestbredden er det vigtigt, at Det Palæstinensiske Selvstyre fortsætter den økonomiske, politiske og demokratiske reformproces, som har medført mange positive resultater i det seneste årti. Disse omfatter en stigning i indenlandske indtægter, forbedret økonomisk forvaltning, styrkede foranstaltninger til bekæmpelse af korrupsion, uafhængige kontrolmekanismer samt kontrol med finansielle udgifter. Det er nødvendigt med fremskridt på disse parametre for at sikre et finanspolitisk spillerum for levering af basale serviceydelser til det palæstinensiske folk. Det er endvidere vigtigt at gennemføre lovgivning, som tillader investeringer i den private sektor. Danmark vil fortsat arbejde tæt sammen med Det

Palæstinensiske Selvstyre og ligesindede donorer med henblik på at fremme denne dagsorden. Men kombinationen af israelske restriktioner og de svage kommercielle rammebetingelser gør det vanskeligt for danske virksomheder at være aktive i Palæstina.

Den generelle økonomiske udvikling i Palæstina er meget følsom over for periodisk genopblussen af voldelig konflikt efterfulgt af indførelse af økonomiske og andre sanktioner.

3. Resultater af det danske engagement

Danmark kan se tilbage på næsten to årtiers dansk engagement med palæstinenserne og endnu flere års bistand til UNRWA. Danmark har dermed bidraget til at holde liv i visionen om et selvstændigt Palæstina og styrket fundamentet for en fremtidig stat. Dette er opnået trods den udfordrende og foranderlige situation i området. Det danske engagement har fundet sted i tæt samarbejde med EU og EU's medlemsstater samt andre donorer. En række konkrete resultater kan fremhæves:

- Fastholdelse af den palæstinensiske befolkning på området, om end inden for et stadigt mere begrænset fysisk område.
- Et aktivt politisk engagement med Det Palæstinensiske Selvstyre med henblik på at fremme en forhandlet løsning. Danmark har siden 2000 støttet PLO's forhandlingssekretariat, der som det eneste organ har mandat til at rådgive PLO's ledelse i forhold de emner, der knytter sig til en endelig aftale - som f.eks. sikkerhed, grænser, bosættelser, flygtninge og Jerusalem. Danmark stemte i 2012 for Palæstinas status som ikke-medlem observatørstat i FN.
- Introduktion af en frivillig mærkningsordning for produkter fra bosættelser i Danmark i oktober 2012.
- Bedre uddannelse og sundhed for palæstinensiske flygtninge gennem UNRWA, hvorved flygtninge har fået et fundament, de kan bygge en fremtid på.
- Via et regionalt landbrugsprogram er samarbejdet mellem tekniske aktører i regionen blevet forbedret som led i en teknisk fredsopbygningstilgang. Dertil kommer, at landbrugsmetoderne i Palæstina er blevet bedre i kraft af dette samarbejde.
- En forbedring af de basale levevilkår for befolkningen i Gaza og lindring af nogle af de humanitære konsekvenser af den fortsatte lukning af Gaza, herunder aktiviteter med sigte på økonomisk genopretning og jobskabelse.

- Opbygning af levedygtige institutioner, specielt i den kommunale sektor. Kommunerne er som institutioner af afgørende betydning for den palæstinensiske befolkning, uanset hvilket scenarie der udspiller sig i Palæstina.
- Opbygning af en retsstat og beskyttelse af menneskerettighederne gennem støtte til den palæstinensiske ombudsmandsinstitution, EU's politiuddannelsesmission (EUPOL COPPS) og det palæstinensiske civile politi. Danmark har ligeledes støttet den midlertidige, internationale tilstedeværelse i Hebron (TIPH) samt israelske og palæstinensiske NGO'er, der arbejder i de besatte palæstinensiske områder med det formål at sikre overholdelse af den humanitære folkeret samt øve indflydelse på ansvarshaverne (Israel, Det Palæstinensiske Selvstyre og den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza).
- En styrkelse af antikorrupsions-foranstaltninger i relevante institutioner, såsom den uafhængige, palæstinensiske antikorrupsions-kommission, som har til opgave at efterforske, retsforfølge og dømme korrupsionskriminalitet.
- Finansiering af samarbejde mellem danske NGO'er og palæstinensiske modparter inden for områder som humanitær folkeret, bistand til civile, der er traumatiserede af konflikten, fortalervirksomhed og levevilkår i Gaza og område C.

Europæisk donorkoordination er afgørende for at sikre en stærkere effekt af den betydelige humanitære bistand og udviklingsbistand, der ydes til Palæstina. Der er gjort en stor indsats for at fremme denne koordination via regelmæssige arbejdsgrupper, som EU's repræsentationskontor har været vært for. Danmark har spillet en aktiv rolle i bestræbelserne på at forbedre donorkoordinationen og vil fortsætte med at identificere muligheder for harmonisering og effektiv koordination mellem EU og medlemsstaterne samt andre donorer. Som et middel til at sikre større effekt vil Danmark også i den kommende planlægningsperiode arbejde hen mod en *mere effektiv EU-tilstedeværelse i området* og en maksimal udnyttelse af relevante EU-instrumenter.

4. Det dansk-palæstinensiske partnerskab

Den gennemsnitlige, årlige danske udviklingsbistand til Palæstina har siden 2009 udgjort ca. EUR 25-30 millioner. Dette niveau vil blive øget under gennemførelsen af denne strategi. På grund af udfordringer i forhold til adgang til fødevarer, serviceydelser og økonomisk aktivitet samt det faktum, at ca. en tredjedel af befolkningen er berørt af fødevarer- og sundhedsrisiko, er Palæstina et af omkring ti områder med langvarige og komplekse kriser, som Danmark prioriterer i sin levering af humanitær bistand. Den danske, direkte humanitære bistand til Palæstina har siden 2012 beløbet sig til ca. EUR 14 millioner.

Den væsentlige internationale bistand til Palæstina, den store politiske opmærksomhed omkring konflikten samt den komplekse situation i området understreger behovet for

nøje koordinering af både humanitær bistand og udviklingsbistand for på den måde at skabe synergieffekter og undgå duplikering og overlap. Det er en dansk prioritet at spille en aktiv rolle i de relevante koordineringsorganer.

Det dansk-palæstinensiske udviklingspartnerskab bygger på Palæstinas nationale udviklingsplaner, og der er en løbende politisk dialog mellem Det Palæstinensiske Selvstyre og Danmark med henblik på at optimere samarbejdet. Denne dialog tager udgangspunkt i en menneskerettighedsbaseret tilgang (HRBA), som støtter både ansvars- og rettighedshavere. De danske samarbejdsprogrammer vil endvidere være baseret på en omfattende analyse af menneskerettighedssituationen og forhold relateret til den humanitære folkeret, herunder de fire principper: ikke-diskrimination, deltagelse og inklusion, gennemsigtighed og ansvarlighed.

Den danske bistand vil således fortsat støtte Det Palæstinensiske Selvstyres reformdagsorden og samtidig forsøge at forbedre levevilkårene for nogle af de mest udsatte grupper i det palæstinensiske samfund med særlig fokus på flygtninge og borgere i Gaza. Med udgangspunkt i den menneskerettighedsbaserede tilgang vil den danske bistand til Palæstina sikre, at den palæstinensiske befolkning er engageret og får mulighed for aktivt at deltage i de nationale reform- og forandringsprocesser. Således betragtes ikke blot nationale regeringsreformatorer men i lige så høj grad det palæstinensiske civilsamfund, som en vigtig partner, der skal være fuldt ud involveret i beslutninger, planer og strategier, som har indflydelse på palæstinenserens dagligdag.

Den forværrede situation for de mest udsatte palæstinensere i område C kræver styrket europæisk og dansk støtte til dette område i tæt samarbejde med alle relevante interessenter. Derfor vil Danmark også undersøge mulighederne for at udbygge sit engagement i område C, dog under hensyntagen til de udfordrende politiske rammer for aktiviteter i dette område.

Danmark vil med dette formål og i tråd med den danske regerings udviklingsprioriteter sigte efter at fortsætte sin støtte til langsigtet fredsopbygning i Palæstina og i regionen. Det overordnede mål er at bidrage til at afbøde lokal og regional ustabilitet ved at forbedre mulighederne for, at palæstinensere og israelere kan indgå en levedygtig og retfærdig fredsftale. Danmark vil støtte oprettelsen af en selvstændig palæstinensisk stat inden for rammerne af en to-statsløsning med en robust økonomi, bæredygtige institutioner og god regeringsførelse på både nationalt og kommunalt plan. Den danske bistand vil i denne henseende fokusere på *to umiddelbare strategiske mål*:

- 1) *Palæstinensisk statsopbygning og borgerrettigheder* inkl. styrkelse af den administrative kapacitet, god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder,
- 2) *Lige økonomiske muligheder* gennem stimulering af økonomisk udvikling, vækst og indkomstmuligheder.

Grundet den usikkerhed, den israelsk-palæstinensiske konflikt medfører, herunder det uvisse udfald af de igangværende fredsforhandlinger, vil der blive afsat en pulje ikke-allokerede midler med henblik på at håndtere presserende behov eller pludseligt opståede muligheder, hvor der kan bidrages til at fremme en forhandlet to-statsløsning. Disse ikke-allokerede midler forventes brugt inden for de to umiddelbare strategiske mål.

Mål 1: Palæstinensisk statsopbygning og borgerrettigheder

Det langsigtede mål for det danske engagement i opbygningen af en palæstinensisk stat er at fremme god regeringsførelse, demokrati og menneskerettigheder ved at hjælpe palæstinensiske reformatorer med at opbygge effektive, ansvarlige og levedygtige statsinstitutioner, som kan indgå i et produktivt samvirke med befolkningen og fremme en bæredygtig udvikling. En del af den danske tilgang til opbygningen af en palæstinensisk stat går ud på at øge det palæstinensiske civilsamfunds muligheder for at spille en rolle i de beslutningsprocesser, der påvirker palæstinenserne hverdag. Der udkommer hyppigt rapporter fra den palæstinensiske ombudsmand og civilsamfundsorganisationerne om menneskerettighedskrænkelser relateret til krænkelser af retten til liv, anholdelser, tortur og andre former for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling samt om forhindringer for demokratisk reform. Kvinder og marginaliserede grupper, såsom bebuiner, er specielt udsatte, når de fanges mellem traditionelle roller og uretfærdig behandling.

Et af kerneindsatsområderne vil fortsat være den danske støtte til kommunal udvikling og lokal regeringsførelse (MDLG). Bistanden til den lokale forvaltning, regeringsførelse samt udvikling af infrastruktur vil være baseret på de gode resultater, der er opnået gennem årene. Sammen med støtten på nationalt niveau understøtter disse aktiviteter det strategiske mål om bæredygtig og demokratisk palæstinensisk statsopbygning og styrker de politiske og forvaltningsmæssige strukturer. Med andre ord kan de lokale myndigheder, som et af de ældste, eksisterende niveauer inden for offentlig myndighed, siges at udgøre ryggraden i den offentlige forvaltning i det palæstinensiske samfund.

Selv i tider med politisk og økonomisk krise har de lokale myndigheder vist sig at være robuste leverandører af basale serviceydelser og regeringsførelse til det palæstinensiske folk. Sektoren for kommunal udvikling og lokal regeringsførelse betragtes således som en forholdsvis fleksibel sektor, når det gælder udviklingspolitisk relevans - ikke mindst i forhold til scenarier med en eskalerende konflikt og/eller en mulig opløsning af Det Palæstinensiske Selvstyre. De danske aktiviteter inden for sektoren for kommunal udvikling og lokal regeringsførelse (MDLG) dækker i øjeblikket *alle* kommuner i Gaza og på Vestbredden. Sammen med kommuneministeriet vil Danmark fortsat være medformand for MDLG-sektorarbejdsgruppen, med fokus på det overordnede mål udstukket i den nationale udviklingsplan for 2014-2016: ”At selvstændiggøre lokale

myndigheder og bringe offentlige serviceydelser tættere på borgerne". Den danske støtte til MDLG-sektoren kanaliseres via multidonorprogrammet for kommunal udvikling (MDP), som har fokus på kapacitetsopbygning af lokale myndigheder med det mål at forbedre den økonomiske forvaltning, sikre ensartet planlægning, gennemsigtighed, ansvarlighed og levering af serviceydelser. Dertil kommer, at Danmark frem til udgangen af 2014 støtter sektoren gennem sit bilaterale lokale udviklingsprogram (LDP), som har fokus på en forbedret levering af serviceydelser og kommunesammenlægninger.

I de kommende år vil Danmark bygge videre på sin nøglerolle og de resultater, der er opnået i MDLG-sektoren og lancere et landsdækkende program med henblik på at styrke lokalt demokrati og aktiv involvering af borgerne i lokale politiske processer.

Danmark vil fortsat være aktiv inden for menneskerettighedssektoren, både via støtte til den palæstinensiske ombudsmandsinstitution, den uafhængige menneskerettighedskommission (ICHR) og gennem et donorkonsortium, der beskæftiger sig med civilsamfunds-NGO'er involveret i denne sektor. Den danske støtte til ICHR er en måde at sikre palæstinensiske borgeres rettigheder i forhold til de aktuelle statsopbygningsbestrebelse. En velfungerende menneskerettighedsombudsmand sikrer, at det palæstinensiske civilsamfund har et virkningsfuldt redskab til at holde Det Palæstinensiske Selvstyre på Vestbredden og den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza ansvarlige og sikre, at de reagerer på og er afstemt med befolkningens behov. Dansk støtte til donorkonsortiet på menneskerettighedsområdet bidrager også hertil, primært via fortalervirksomhed, mens de samtidig adresserer de krænkelse af menneskerettighederne, der udspringer af den israelske besættelse, Det Palæstinensiske Selvstyre og den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza.

Som resultat af Det Palæstinensiske Selvstyres forbedrede økonomiske og institutionelle resultater er Danmark begyndt at kanalisere midler direkte til Det Palæstinensiske Selvstyre via EU-instrumentet for direkte finansiel støtte (PEGASE). PEGASE yder økonomisk støtte til Det Palæstinensiske Selvstyre til dækning af dens regelmæssige udgifter såsom løn og pension til tjenestemænd, sociale udgifter, restancer i den private sektor og essentielle offentlige serviceydelser samt støtte til område C til at kræve landområder tilbage, herunder kompensation og mindre infrastruktur.

Mål 2: Lige økonomiske muligheder

Målet er at forbedre levevilkårene i Palæstina og reducere fattigdom ved at skabe jobmuligheder og sætte gang i en bæredygtig økonomisk vækst. Men på grund af de alvorlige begrænsninger, der eksisterer for økonomien, som beskrevet ovenfor, befinder Palæstina sig i en situation, hvor der stadig er behov for humanitær bistand til udsatte grupper. Det danske engagement på dette område skal derfor fokusere på både de umiddelbare behov, især i forhold til de palæstinensiske flygtninge, og på en mere langsigtet

indsats med henblik på at fremme en bæredygtig økonomisk udvikling. Ud over det særlige fokus på flygtninge vil Gaza også forblive et prioritetsområde.

Den danske indsats for at stimulere økonomisk vækst har hidtil primært fokuseret på Gaza. Forbedringerne i Gaza efter den våbenhvile, der fulgte eskaleringen af fjendtligheder i november 2012, har kun haft en begrænset effekt, og den egyptiske lukning af størstedelen af de illegale tunneler til Gaza har yderligere reduceret strømmen af varer. Den langvarige krise i Gaza har fået de få tilbageværende aktører på det humanitære og udviklingsmæssige område til at indse, at den nuværende humanitære bistand med fødevarerhjælp og "cash for work" er uholdbar og skaber bistandsafhængighed. For at modvirke dette deltager Danmark i et omfattende økonomisk genopretningsprogram implementeret af Oxfam. Programmet har en innovativ tilgang til udvikling i Gaza med fokus på støtte til en bæredygtig økonomisk genopretning, socioøkonomisk selvstændiggørelse og øgede beskæftigelsesmuligheder generelt - og særligt for unge og kvinder.

Danmark regner med fortsat at yde støtte til økonomisk genopretning i Gaza i de kommende år. Men da støtte til økonomisk vækst er en af Det Palæstinensiske Selvstyres vigtigste prioriteter, vil målet være at øge den danske bistand til også at omfatte aktiviteter på Vestbredden. Vigtigheden af et øget fokus på privatsektordrevet vækst som et middel til at reducere den betydelige arbejdsløshed, fremhæves i det Økonomiske Initiativ, som USA og Kontoret for Kvartettens Repræsentant har fremsat som en del af de aktuelle fredsforhandlinger.

Inden for den humanitære bistand fortsætter Danmark med at støtte de palæstinensiske flygtninge via UNRWA. Fokus er på at sikre basale sundhedsydelser og adgang til uddannelse samt flere udviklingsaktiviteter såsom mikrofinansiering, erhvervsuddannelse og jobskabelse. Hvis der ikke opnås en løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt, vil det internationale samfund fortsat have en moralsk forpligtelse til at fastholde sit erklærede tilsagn om hjælp til de palæstinensiske flygtninge. Ud over at opfylde flygtningenes menneskelige og udviklingsmæssige behov indebærer denne forpligtelse også en fortsat indsats for at sætte skub i fredsprocessen med henblik på, at der kan findes en hurtig løsning på det palæstinensiske spørgsmål i overensstemmelse med relevante FN-resolutioner. Endvidere må den stabiliserende effekt af UNRWA's arbejde i regionen ikke undervurderes.

UNRWA står over for en eskalerende økonomisk krise, da udgifterne vokser hurtigere end indtægterne, primært på grund af det konstant voksende antal palæstinensiske flygtninge. Det bringer UNRWA i en udfordrende situation og tvinger organisationen og alle dens interessenter til at finde nye måder at lindre de negative konsekvenser af den svære økonomiske situation. Danmark har været involveret i en række af UNRWA's reformprojekter med henblik på at gøre organisationen mere effektiv i dens implementering af støtte til de palæstinensiske flygtninge. For at understøtte dette

reformarbejde og sikre UNRWA's aktiviteter på langt sigt er det årlige danske bidrag til UNRWA blevet øget med DKK 20 millioner til DKK 90 millioner fra 2012. Danmark vil fortsat støtte UNRWA, både økonomisk og i forhold til fortsatte reformer. Den strategiske dialog med UNRWA vil bl.a. fokusere på at forbedre organisationens resultater og effektivitet.

En række danske NGO'er er i årenes løb fortsat med at yde bistand til de mest udsatte samfund i marginaliserede områder på Vestbredden og i Gaza. Mange af disse indsatser har haft som formål at forbedre indkomstmulighederne og sikre adgang til basale servicenydelser. Danmark har et mangeårigt partnerskab med en række danske humanitære NGO'er, som spiller en central rolle i leveringen af nødhjælp, og således supplerer Danmarks udviklingsprojekter i området.

5. Risikovurdering

Den danske udviklingsbistand til Palæstina vil på kort og mellemlangt sigt fortsat være underlagt de politiske rammebetingelser, som følger af den israelsk-palæstinensiske konflikt. Palæstina har et betydeligt udviklingspotentiale, men det kan kun realiseres fuldt ud via en levedygtig og retfærdig politisk løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt.

Det Palæstinensiske Selvstyre har begrænset kontrol over størstedelen af Vestbredden, og det er usandsynligt, at det vil udvide sin kontrol i område C, Østjerusalem og Gaza, væsentligt på kort sigt. Danmark løber således (sammen med resten af det internationale donorsamfund) en risiko ved at støtte et statsopbygningsprojekt, der reelt ikke kan bygge bro over den geografiske opdeling af Palæstina, og som således ikke støtter det overordnede mål om en levedygtig to-statsløsning.

For så vidt angår *politiske* risici i forhold til det dansk-palæstinensiske udviklingspartnerskab og det overordnede mål om en to-statsløsning, har det seneste årti ikke givet nogen resultater i form af fremdrift i fredsprocessen. Trods de aktuelle internationale indsatser for at fremme fredsprocessen, er det uvist, om der kan nås en to-statsløsning på konflikten. Visse kernerdonorer har antydnet, at det, hvis det ikke lykkes at nå en to-statsløsning under denne runde af fredsforhandlingerne, vil rejse alvorlige spørgsmål om, hvordan man kan støtte den palæstinensiske sag.

Med andre ord; *det internationale samfund kan ikke bringe Palæstina ud af denne konflikt gennem udviklingsbistand alene*, uanset hvor mange midler der afsættes til det. Uanset de væsentlige palæstinensiske fremskridt inden for institutionelle reformer i de seneste år (som har ført til Palæstinas nuværende parathed til at blive en stat), foreligger der en risiko for, at en fortsat manglende politisk løsning på konflikten vil opveje de resultater, der allerede er opnået.

Der er endvidere også visse *operationelle* risici forbundet med implementeringen af dansk udviklingsbistand. En forværret politisk og sikkerhedsmæssig situation i Palæstina grundet manglende fremdrift i fredsprocessen kan forsinke og/eller forhindre implementeringen af donorinterventioner, herunder aktiviteter som støttes af Danmark, ikke mindst inden for statsopbygning. Endvidere kan voldelige reaktioner på den fortsatte besættelse af Palæstina underminere de palæstinensiske reformators indsats og sætte de resultater, der allerede er opnået, over styr.

Den vedholdende interne palæstinensiske fragmentering udgør en reel risiko for udviklingsmålene statsopbygning og forbedrede levevilkår i Palæstina.

Det er vanskeligt for de humanitære aktører at få nødhjælpen frem til den palæstinensiske civilbefolkning, der har behov for den, på grund af de israelske myndigheders politik og ageren. Blandt udfordringerne er forhindring af adgang, konfiskering af nødhjælpsudstyr og nedrivning af bygninger, strukturer og infrastrukturer.

Den danske udviklingsbistand til Palæstina leveres under forhold, som har været kendetegnet af omfattende korrupsion og andre former for misbrug. Men Den Internationale Valutafonds (IMF) seneste rapporter til Ad Hoc Liaisons Committee understreger generelt de vigtige resultater, som Det Palæstinensiske Selvstyre har opnået i forhold til forbedring af den offentlige økonomiske forvaltning. Disse resultater må værnes om, da de udgør et kritisk og positivt grundlag for den fortsatte danske udviklingsbistand til Palæstina.

Som nævnt oven for er mange af de risici, der er forbundet med det danske engagement i Palæstina, relateret til udfaldet af fredsprocessen og det generelle forhold mellem Palæstina og Israel. Som en forholdsmæssig lille aktør i denne forbindelse må Danmark se realistisk på sine muligheder for at påvirke disse processer. Det gælder også muligheden for at reducere disse risici. Men inden for den generelle fredsopbygningstilgang efterstræber det danske engagement at fremme mulighederne for fred. For så vidt angår de operationelle risici, er den løbende reformdialog mellem Danmark og de centrale palæstinensiske aktører af afgørende betydning, i tæt samarbejde med ligesindede lande, EU og FN. Danmarks støtte til den palæstinensiske antikorrupsions-kommission udgør ligeledes en af de faktorer, der skal reducere ovennævnte risici.

Bilag 1: Økonomiske og sociale nøgletal

Økonomiske nøgletal		Enhed	Kilde
Areal		6220 km ²	CIA – World Factbook 2012
Befolkning		4,2 mio.	WDR 2013, s. 341
BNI pr. indbygger (2011)		2669,7 USD	PCBS ¹
Årlig økonomisk vækst (BNP) (2000-10)		-0,9 %	WDR 2012, s. 399
Ease of Doing Business-indeks (år)		Placering: 135	DB
Økonomiske sektorer:			PCBS
	Landbrug	5,5 %	
	Industrien	19,1 %	
	Fremstilling	12,9 %	
	Servicesektoren	22,0 %	
	Andre sektorer	40,5 %	
Netto udviklingsbistand pr. indbygger (2009)		748 USD	WDR 2013, s. 401
Udlandsgæld (år)		n/a	(WDF)
	Samlet udlandsgæld (EDT)	n/a	
	- heraf multilateral gæld	n/a	
	Nutidsværdi af udlandsgæld (i forhold til eksport af varer og tjenesteydelser – PV/XGS)	n/a	
	Gældsbetjening (i forhold til eksport - TDS/XGS) (år)	n/a	(WDF)
Sociale nøgletal		Enhed	Kilde

¹ Palæstinas statistiske centralbureau. Verdensbanken henviser til disse statistikker i rapportererne.

Befolkningstilvækst (gennemsnit pr. år) (2000-10)	3,2 %	WDR 2012, s. 393
Forventet levealder (2009)	M: 72 år K: 75 år	WDR 2012, s. 385
Spædbarnsdødelighed (antal dødsfald i det første leveår pr. 1000 levendefødte) (2010)	20,6	WHO
Adgang til rent drikkevand (procent uden adgang) (2011)	19 %	WBD
Adgang til sundhedsfaciliteter (procent uden adgang)(år)	n/a	(HDR)
Antal læger (pr. 100.000 indbyggere) (2010)	0,017	PCBS
Andel hiv-smittede blandt 15-49-årige (år)	n/a	(UNAIDS)
Andel af voksne, der kan læse og skrive (2005-9)	95 %	WDR 2012, s. 393
Grundskoleuddannelse (procent af drenge i skolealderen) (2009)	79 %	WDR 2012, s. 383
Piger i grundskoleuddannelse (procent af piger i skolealderen)(2009)	79 %	WDR 2012, s. 383
Sociale sektorer (procent af offentlige udgifter) (år)	n/a	(WDR)
Offentlige udgifter til militæret (procent af BNP)	n/a	(WDR)
Indkomstfordeling (procent af nationalindkomst)	n/a	(WDR)
	Andel ejet af befolkningens rigeste 10 %	
	Andel ejet af befolkningens fattigste 10 %	

(WDR): World Development Report, Verdensbanken.

(DB): Doing Business Report, Verdensbanken.

(HDR): Human Development Report, UNDP.

(WDF): World Development Finance, Verdensbanken.

(UNAIDS): UNAIDS-rapporten om den globale AIDS-epidemi

(WBD): Verdensbankens database.

(WHO): Verdenssundhedsorganisationen