



EVALUERING AF DET DANSKE ENGAGEMENT I PALÆSTINA

EVALUERING RESUMÉ

2015.02

Det danske engagement i Palæstina har bidraget positivt til opbygning af institutioner og organisationer i Palæstina, som er vigtige forudsætninger for etablering af en levedygtig palæstinensisk stat. Men målet om en palæstinensisk stat side om side med Israel kan ikke nås med bistand alene. Der må gang i en politisk proces. Det er konklusionen på en netop gennemført uafhængig evaluering af bistanden til Palæstina med fokus på perioden 2009-2013. Evalueringen er gennemført af det nederlandske konsulentfirma Ecorys.

Danmark har gennem en årrække bidraget til Palæstina med udviklingsbistand og humanitær bistand baseret på Oslo-aftalerne fra 1993 med det formål at understøtte opbygningen af en levedygtig palæstinensisk stat som led i en to-statsløsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt. Med støtte fra det internationale samfund, herunder Danmark, er der sket store fremskridt i retning af etablering af en palæstinensisk stat. Men der er grænser for, hvad bistanden kan opnå i en situation, hvor der ikke er fremdrift i fredsprocessen mellem Israel og Palæstina, hvor den israelske besættelse af Vestbredden og blokade af Gaza hindrer den økonomiske og politiske udvikling i Palæstina, og hvor palæstinenserne er splittede mellem PLO og Hamas og de afledte politiske problemer det giver. Disse forhold udgør ifølge evalueringen rammebetingelser indenfor hvilke, bistanden skal virke.

Danmarks politiske og bistandsmæssige engagement i Palæstina og beslutningen om at yde bistand til det palæstinensiske folk og opbygningen af en palæstinensisk stat, hviler på en række folketingsvedtagelser, som et bredt flertal i Folketinget står bag. Derudover er det danske engagement i Palæstina baseret på FN's Sikkerhedsråds resolutioner og EU-rådskonklusioner. Den danske bistand til Palæstina er en vigtig brik i Danmarks bidrag til de internationale bestræbelser på at finde en varig løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt.

Det danske bistandsengagement

Danmark har gennem hele sit lange engagement i Palæstina haft et stærkt fokus på at fremme danske kerneværdier relateret til demokrati og menneskerettigheder. Gennem de seneste årtier har det givet sig udslag i et stærkt engagement i lokal udvikling med fokus på velfungerende kommuner, opbygning af en retsstat samt støtte til menneskerettighedsorganisationer og civilsamfundet. Et andet kerneområde har været støtte til palæstinensiske flygtninge i Palæstina og i regionen gennem UNRWA. Først i de senere år har Danmark også ydet større bidrag til det nationale niveau gennem støtte til PEGASE.

Bistand til statsopbygning udgør 41 pct. af den samlede bistand til Palæstina og omfatter støtte til lokal udvikling, støtte til menneskerettighedsorganisationer og i de senere år PEGASE. Humanitær bistand udgør 46 pct.; bistanden til fredsopbygning 7 pct. og omfatter bl.a. støtte til PLO's forhandlingssekretariat; bistanden til økonomisk udvikling udgør 2 pct.; endelig udgør bistanden via danske civilsamfundsorganisationer 4 pct.

PEGASE

PEGASE (Mécánisme Palestino-Européen de Gestion et de l'Aide Socio-Economic) er en EU mekanisme som yder budgetstøtte til Det Palæstinensiske Selvstyre. Danmark har bidraget med 80 mio. kr. i 2012-2013, med det formål at sikre Selvstyrets finansielle levedygtighed.

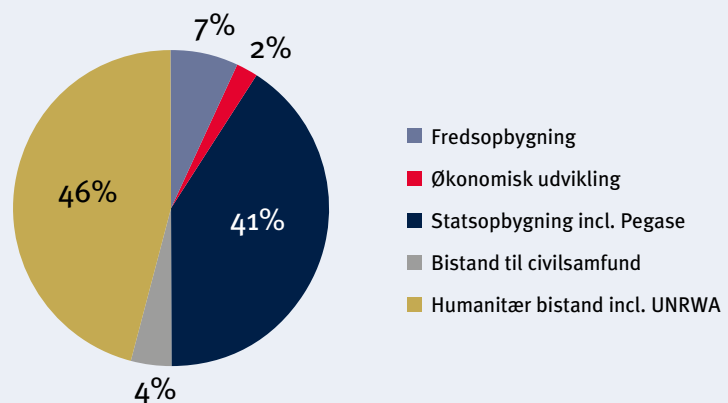
Støtte til lokal udvikling

Evalueringen finder, at den danske støtte til lokal udvikling, hvor Danmark er ledende donor, har givet mange væsentlige resultater. Kommuner både på Vestbredden og i Gaza er gradvist blevet bedre i stand til at udfylde deres rolle i forhold til at levere serviceydelser til borgerne. Danmark har gennem støtte til en multi-donor trust fund, som støtter infrastruktur i kommunerne, bidraget til at finansiere mere end 200 udviklingsprojekter i kommunerne, herunder veje, kloakering og offentlige bygninger. Gennem støtte til kapacitetsudvikling er gennemsigtigheden i forvaltningen af midlerne blevet styrket, ligesom tiltag er iværksat for at styrke vedligeholdelse af infrastrukturprojekter. Der er gennemført undersøgelser af, om kommunernes borgere bliver mere tilfredse med serviceydelserne – og her ses en opadgående tendens fra 2009 til 2013 – fra 50 pct. tilfredshed til 57 pct. tilfredshed. Danmark bidrog også positivt til fremme af reformer indenfor lokal udvikling.

BISTANDENS DOBBELTE ROLLE I PALÆSTINA

Det overordnede mål med at yde bistand til Palæstina er at understøtte opbygningen af en palæstinensisk stat som led i en to-stats-løsning. Rammebetingelserne (den israelske besættelse og splittelsen på palæstinensisk side) fastlægger det rum, der er for Danmark og andre donorer til at yde bistand til Palæstina. Evalueringen vurderer, at bistanden i mangel af en politisk løsning på konflikten - alene bidrager til at opretholde stabilitet i de palæstinensiske områder ved at sørge for basale behov og støtte opbygningen af palæstinensiske institutioner, mens den samtidig utilsigtet giver Israel meget begrænsede incitamenter til at ændre sin politik vis-a-vis Palæstina. I følge evalueringen bidrager det internationale samfund gennem bistanden til at betale for konsekvenserne af den israelske besættelse.

DEN DANSKE BISTAND TIL PALÆSTINA UDGJORDE I PERIODEN 2009 TIL 2013 I ALT 1,2 MIA. KR.



Evalueringen finder dog, at Danmark kunne have gjort mere for at sikre bedre inddragelse af borgerne i beslutningsprocessen på lokalt niveau. Det samme gælder i forhold til reformer, hvor Danmark i kraft af sin lederrolle blandt donorerne kunne have gjort mere, men havde for ensidig fokus på effektivisering og sammenlægning af de mange små kommuner.

Støtte til menneskerettigheder

Evalueringen er også meget positiv overfor den rolle Danmark har spillet på menneskerettighedsområdet, hvor støtten har ført til en kraftig styrkelse af menneskerettighedsorganisationer og -institutioner. Den danske støtte til den Uafhængige Menneskerettighedskommission har bidraget til denne organisations betydning i Palæstina som referenceorganisation for dokumentation af menneskerettighedskrænkelser og behandling af klagesager. Den danske støtte til menneskerettighedsorganisationer i civilsamfundet har ført til, at mange tusinde mennesker har fået deres klage over menneskerettighedskrænkelser behandlet, ligesom organisationernes arbejde har ført til frikendelse af borgere,

der har været uretmæssigt tilbageholdt, omstødelse af israelske beslutninger om at rydde palæstinensiske boliger, sikret rejsetilladelser for palæstinensere, ligesom disse organisationer har været aktive i forhold til udarbejdelse af love.

På trods af disse mange positive tiltag, så peger evalueringen også på, at der fortsat er væsentlige menneskerettighedsproblemer i Palæstina. Dette skyldes først og fremmest den fortsatte israelske besættelse og det forhold, at sikkerheden på Vestbredden er fælles ansvar for Israel og Det Palæstinensiske Selvstyre, samtidig med at rivaliseringen mellem de palæstinensiske fraktioner også medfører krænkelser.

Øvrige områder

Evalueringen peger desuden på, at den danske bistand via støtten til PEGASE har bidraget til at de palæstinensiske myndigheder har kunnet udbetale lønninger, opretholde administrationen og levere serviceydelser. Den humanitære bistand har bidraget til at sikre uddannelse, sundhed og overlevelse for millioner af palæstinensiske flygtninge. Og endelig

har støtte til kultur og sociale aktiviteter i Østjerusalem bidraget til bedre levevilkår for de mange palæstinensere dér samt dialog mellem israelske og palæstinensiske borgere.

Den politiske kontekst og bistanden

Evalueringen finder, at Danmark er meget opmærksom på de begrænsninger som den israelske besættelse og den splittede politiske situation på palæstinensisk side betyder for samarbejdet og for mulighederne for at nå det overordnede mål med bistanden. Evalueringen peger dog samtidig på, at Danmark sammen med det øvrige internationale samfund burde have indtaget en langt mere proaktiv rolle for at sikre, at bistanden kan virke. Det gælder ikke mindst i forhold til Israel, hvis besættelse og blokade af Gaza, hindrer palæstinensisk udvikling og fordyrer bistanden.

KONKRETE RESULTATER AF STØTTE TIL MENNESKERETTIGHEDSOMRÅDET

- Juridisk rådgivning og repræsentation af mere end 27.000 mennesker i forhold til israelske og palæstinensiske domstole og administrative enheder.
- Løsladelse af 183 uretmæssigt tilbageholdt
- Forhindring af legalisering af bosættelser
- Forhindring af rydning af palæstinensiske hjem og bistand til 320 personer, som blev hjemløse efter deres hjem var blevet overtaget af bosættere.
- Sikring af palæstinensiske borgeres bevægelsesfrihed, herunder på Vestbredden.
- Repræsentation af palæstinensiske arbejdere overfor israelske arbejdsgivere, hvor ca. 1 mio. kr. blev vundet til arbejderne.



Map by Evan Centanni based on: Natural Earth, B'Tselem, U.N. OCHA oPt. www.polgeonow.com/2012/12/is-palestine-really-country.html.

Område A: Palæstinensisk kontrol.

Område B: Delt kontrol.

Område C: Israelsk kontrol.

Evalueringen henviser til, at Danmark sammen med de øvrige EU-lande har vedtaget en række resolutioner om disse spørgsmål, men i praksis viger tilbage fra at rejse kontroversielle spørgsmål med Israel, herunder om bistandens effektivitet og menneskerettighedsspørgsmål. Evalueringen finder også, at dialogen med den palæstinensiske regering om emner som menneskerettighedsproblemer, god regeringsførelse, og reform kan styrkes. Danmark, som ledende donor indenfor lokal udvikling, har en særlig forpligtigelse til at udvikle dialogen med palæstinensiske partnere på dette område. Evalueringen finder, at der i høj grad er brug for at donorerne forstærker politikdialogen med både Israel og Selvstyret om gennemførelsen af en mere effektiv bistandsindsats i Palæstina.

I følge evalueringen er den danske tilgang med fokus på det lokale niveau med til at reducere den risiko, der er ved at give bistand til Palæstina – uanset hvordan situationen udvikler sig over de kommende år, vil der være behov for serviceydelser til befolkningen. Evalueringen peger på det problematiske i, at bistanden fortrinsvis går til de områder på Vestbredden,

hvor det palæstinensiske selvstyre har kontrollen (område A og B) (se figur), samt til Gaza og Østjerusalem hvor de fleste mennesker bor. Der er behov for også at nå de palæstinensere der bor i område C, som er under fuld israelsk kontrol. Evalueringen finder, at det internationale samfund i langt højere grad bør drøfte udvikling af område C med Israel.

Evalueringens anbefalinger

Evalueringen fremkommer med en række anbefalinger, hvoraf flere er under implementering. De omfatter blandt andet:

- Bistanden til Palæstina bør baseres på en politik, som integrerer den politiske, bistandsmæssige og økonomiske indsats bedre, og som indeholder forandringsteorier koblet med klare mål for indsatsen. Gennemførelsen af bistanden skal forholde sig til rammebetingelserne og den risiko de udgør for at nå målene med bistanden. Behovet for en dialog med Israel herom understreges.

- Bistanden bør nå hele Palæstina – inklusiv Vestbreddens område C og Østjerusalem, som er under fuld israelsk kontrol. Danmark bør gå sammen med EU om en strategi herfor, også i forhold til Israel.
- Danmark bør fortsætte bistanden til Palæstina baseret på komparative fordele. Særligt bistanden til lokal udvikling og menneskerettigheder anbefales fortsat baseret på de gode resultater, der opnået hidtil, men med større fokus på dialogen med Israel og det Palæstinensiske Selvstyre.
- Danmark skal fortsætte med at fokusere indsatsen og i højere grad arbejde sammen med andre donorer i multi-donor-samarbejder. Dette vil også muliggøre en større indsats på det politiske område.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER

Udenrigsministeriet hilser evalueringen velkommen og er enig i hovedkonklusionen om, at Danmark gennem sit bistandsengagement i Palæstina har bidraget positivt til opbygning af institutioner og levering af serviceydelser til befolkningen på trods af de politisk vanskelige rammebetingelser.

Evalueringen var tilrettelagt således, at dens anbefalinger kunne informere både den kommende Landepolitik for Palæstina 2016-2020 og bidrage til den kommende landeprogrammering. Anbefalingerne er således indarbejdet i det videre danske engagement i Palæstina.