

STRATEGISK RAMME FOR DANSK-PALÆSTINENSISK UDVIKLINGSSAMARBEJDE 2010-2012

1. Introduktion

Danmark yder en betydelig bistand til palæstinerne, herunder til den palæstinensiske selvstyremyndighed (også benævnt den Palæstinensiske Autoritet, herefter PA), og gennem UNRWA til de palæstinensiske flygtninge. Det overordnede formål er at understøtte det internationale samfunds bestræbelser på en forhandlet løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt baseret på en to-statsløsning med etablering af en levedygtig palæstinensisk stat, som eksisterer i fred og sikkerhed med sine naboer, i første række Israel. Udover bistanden bidrager Danmark fortrinsvis gennem EU med politikindsatser til fremme af en løsning på konflikten. Nærværende strategiske ramme vedrører alene bistanden og de politiktiltag, som er nært knyttet hertil.

Udviklingspotentialer i de besatte palæstinensiske områder er meget stort, men kan kun realiseres fuldt ud, hvis der findes en løsning på den politiske konflikt. Dansk bistand til Gaza, Vestbredden og Øst-Jerusalem er – og vil på kort og mellemlangt sigt fortsat være – underlagt de politiske rammebetingelser og begrænsninger, som er et resultat af den politiske og væbnede konflikt mellem Israel og palæstinerne i de besatte områder. Det gælder blandt andet de begrænsninger, som den israelske regerings politik lægger på udvikling i de besatte områder af hensyn til at varetage egne sikkerhedshensyn. Et andet politisk rammevilkår for det danske udviklingsarbejde er det internationale samfunds arbejde med konflikten, herunder EU's og Danmarks bestræbelser på at bidrage til en løsning på konflikten gennem en forhandlet fredsløsning, og Danmarks regionale indsats i forhold til at løse konflikterne i Mellemøsten.

Det seneste årti har ikke givet de forventede resultater i fredsprocessen. Der har været adskillige konflikter mellem parterne og tilbagevendende terrorangreb fra palæstinensisk side med gengældelsesaktioner fra israelsk side. Fortsat udvidelse af bosættelser og israelske foranstaltninger, der begrænser palæstinensisk adgang til jord og vand samt bevægelsesfrihed, er steget kraftigt siden år 2000. Disse forhold på jorden understøtter israelsk tilstedeværelse på Vestbredden og indikerer ikke muligheder for hurtige fremskridt i fredsprocessen og udgør den væsentligste hindring for udvikling i de palæstinensiske områder. Levevilkårene på Vestbredden er de sidste ti år generelt forværret, men udviklingen den seneste tid har vist positive tendenser. Der forventes således i 2009 en økonomisk vækst på ca. 7 pct. og flere vejspærringer er ophævet. Levevilkårene i Gaza er siden Hamas's magtovertagelse og den efterfølgende israelske blokade forværret drastisk. På palæstinensisk side er der indtrådt en dyb politisk fragmentering, som kulminerede i 2007 med Hamas' totale overtagelse af magten i Gaza. Denne udvikling svækker palæstinerne som fredspartner og svækker PA's forsøg på at opbygge statsinstitutioner.

Det internationale samfund, herunder Danmark, arbejder for en to-statsløsningen. Den amerikanske administration lægger et betydeligt engagement i to-statsløsningen, men det er ikke sikkert at denne kan opnås på kort sigt, og det kan ikke udelukkes at situationen vil forværres på kort sigt.

Det er disse rammebetingelser den danske bistand gennemføres under, og det indebærer en række risici og et behov for fleksibilitet for løbende at tilpasse indsatsen med udviklingen i de politiske rammevilkår. Trods udfordringerne er den danske indsats vigtig både af sikkerhedspolitiske og udviklingspolitiske grunde.

De i dette dokument beskrevne strategiske rammer udgør ikke en egentlig strategi. En sådan vil blive udarbejdet i løbet af 2010/2011 i lyset af den nye overordnede strategi for dansk udviklingsbistand (2010), ønsket om en samlet integreret ramme for indsatsen, og den videre udvikling i fredsprocessen.

2. De politiske og økonomiske rammebetingelser for bistandsindsatsen

2.1. Politiske rammebetingelser

Oslo-aftalerne i 1993 lagde grundstenen for en fredsproces, hvor der indenfor en femårig periode skulle indgås en fredsaftale mellem Israel og Den Palæstinensiske Befrielsesorganisation (Palestine Liberation Organization, herefter PLO). Sådan er det imidlertid ikke gået. I stedet er der siden den anden Intifada i 2000 sket en generel forværring af situationen i de besatte områder med alvorlige negative konsekvenser for udviklingen. Den nuværende situation er dog præget af nogenlunde ro på sikkerhedsfronten.

Det internationale samfund har udfoldet omfattende bestræbelser på at fremme fredsprocessen. Det danske EU-formandskab i 2002 spillede en afgørende rolle i udarbejdelsen af "Køreplanen" for fred. Køreplanen, som begge parter har accepteret og som er adopteret af FN's Sikkerhedsråd, står fortsat som et centralt referencedokument. Med Obama-administrationens tiltrædelse i 2009 kom der fornyet håb om relancering af en fredsproces og USA, stærkt støttet af EU, arbejder fortsat for at genstarte fredsforhandlingerne. Parterne har generelt ikke leveret tilstrækkeligt på centrale forpligtelser i Køreplanen. Det centrale spørgsmål i de amerikansk ledede bestræbelser på at relancere fredsforhandlingerne er spørgsmålet om bosættelser og gensidige arabiske skridt i forhold til normalisering af forholdet til Israel.

Oslo-aftalerne indebar, at Vestbredden blev opdelt i tre zoner, A, B og C, hvor palæstinenserne fik kontrol over zone A og delvis kontrol over zone B, hvorimod zone C er under fuld israelsk kontrol, se kort. Zone C, hvor der befinder sig et stort antal israelske bosættelser, gennemskærer Vestbredden, og er ledsaget af sikkerhedsforanstaltninger og infrastruktur, der medfører at de palæstinensiske områder nu reelt er opdelt i et antal enklaver. Israel kontrollerer adgangen til og imellem A-områderne, herunder for personer og varer.

Det fysiske rum, der i dag er til rådighed for palæstinenserne, er kraftigt reduceret som følge af Israels politik i forhold til at varetage egne sikkerhedsinteresser, som bl.a. indebærer bevægelsesregimet, forhindringerne, bosættelsernes udbygning, og et stadig stigende antal militære områder og sikkerhedszoner etableret af Israel. FN's humanitære koordinator (OCHA) anslår, at zone C i dag udgør op mod 60 % af Vestbredden. I Østjerusalem anslår OCHA, at palæstinenserne i dag kun har reel adgang til at bo i 13 % af Østjerusalem fra før besættelsen i 1967. Tilsvarende er der i Gaza begrænsning i arealet til rådighed for palæstinenserne, bl.a. et 300 m

bredt bælte omkring hele landsiden, en sikkerhedszone i den nordlige del af Gaza samt en lukning af adgangen til havet, bortset fra en bræmme på 3 sømil.

Opførelsen af en flere hundrede kilometer lang barriere efter den 2. intifada på bl.a. besat område på Vestbredden, samt etablering af omfattende infrastruktur, der skal holde israelsk og palæstinensisk trafik adskilt, er ligeledes en betydelig hindring for udvikling på Vestbredden og indvirker negativt på mange aspekter af palæstinenserne hverdag. Antallet af bevægelsesrestriktioner har over tid varieret meget. Antallet er næsten fordoblet siden midten af 2005, men er på det seneste blevet lempet noget. OCHA bemærker, at flere af de "closures", der er fjernet gennem de seneste måneder, har haft en signifikant effekt i forhold til at fremme bevægelsesmuligheder, særligt på den nordlige del af Vestbredden omkring Nablus, Qalqilya, Ramallah og Jericho.

En anden væsentlig udfordring for fredsprocessen og for bistandssamarbejdet er den manglende palæstinensiske forsoning mellem Fatah på Vestbredden og Hamas i Gaza. Egypten søger at mægle i konflikten, men endnu uden held. Fragmenteringen af de besatte områder øger desuden risikoen for eskalering, radikalisering og regional spredning af konflikten. Det moderate styre på Vestbredden, med præsident Mahmoud Abbas (Abu Mazen) og premierminister Salam Fayyad i spidsen har efter omstændighederne leveret gode resultater på Vestbredden (jf. afsnit 2.2.), men er under pres fra mange sider. Der skal efter planen være valg i de palæstinensiske områder i 2010.

Israels ensidige tilbagetrækning fra Gaza i 2005 har ikke medført den sikkerhed for det israelske folk, som man ønskede, og det sydlige Israel har siden været udsat for et stort antal raketangreb. Siden 2006 er situationen i Gaza voldsomt forværret med gentagne og omfattende ødelæggelser af fysisk infrastruktur som resultat af en længere række israelske militære operationer. Det har betydet, at humanitær bistand igen er kommet til at spille en større rolle, og FN's flygtningeprogram, UNRWA, har en afgørende funktion i forhold til at levere basale ydelser (uddannelse, sundhed mv.) til befolkningen. Hamas' magtovertagelse i Gaza i 2007 og indførelse af et stadig mere fundamentalistisk orienteret samfundssystem, udgør kontinuerligt et væsentligt anslag mod forsøget på at etablere en sekulær, sammenhængende demokratisk palæstinensisk retsstat og dermed også for en to-statsløsning. Bl.a. raketangreb ind i det sydlige Israel førte i vinteren 2008/2009 til Gaza-konflikten, og efterfølgende er den israelske blokade af Gaza blevet skærpet. Der kommer kun cirka 100 lastbiler ind i Gaza dagligt. Israel tillader kun indførelse af begrænsede mængder nødhjælp, og indførsel af byggematerialer til genopbygning efter konflikten, der resulterede i omfattende ødelæggelser af boliger og infrastruktur, er stærkt begrænset. Samtidig har isolationen af Gaza medført, at organiseret kriminalitet, der sikrer fødevarerforsyninger og andre forbrugsvarer gennem op mod 1000 tunneller mellem Egypten og Gaza, og ekstremistiske netværk har fået øget mulighed for at etablere sig. Det er stort set umuligt for beboerne i Gaza at forlade striben.

Situationen i Østjerusalem, hvor FN anslår, at der befinder sig 200-250.000 bosættere, er blevet forværret i de seneste år. Palæstinenserne tilstedeværelse vanskeliggøres ved bevægelsesrestriktioner, afslag på byggetilladelser, husødelæggelser og restriktiv planlovgivning, samt omfattende hindringer af palæstinensiske organisationers og kulturelle institutioners virke. Østjerusalem er

af stor betydning for hele den arabiske og muslimske verden idet Haram AsSharif (Klippemoseen m.v.), som er bygget ovenpå den vigtigste jødiske helligdom Grædemuren, er den tredje vigtigste helligdom i Islam. Det betyder også, at situationen i Jerusalem har et stærkt eskalationspotentiale, som radikale aktører på begge sider prøver at udnytte.

Situationen på jorden, og udviklingen heri, udgør potentielt en alvorlig hindring for en varig fredsløsning, hvor det bliver stadig mere vanskeligt at sikre opbakning til en fredsløsning på begge sider i konflikten. Der er i begge befolkninger en stigende apati i forhold til fredsbestræbelserne og en gensidig fornemmelse af, at man ikke får noget retur for sine anstrengelser: Israel: sikkerhed og palæstinenserne: selvstændig stat.

2.2. Økonomiske og sociale rammebetingelser

Ifølge Verdensbanken ("Palestinian Economic Prospects: Gaza Recovery and West Bank Revival, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee", June 2009) har der siden 1997 været tale om et faldende GDP pr. capita i konstante priser fra ca. USD 1.500 til i dag ca. USD 1.000. I 2008 anslås det, at arbejdsløsheden udgjorde 40 % i Gaza og 19 % på Vestbredden. Verdensbanken fastslår at i 2007 levede 30 % af alle husholdninger i Gaza og 19 % på Vestbredden under fattigdomsgrænsen. Væksten på Vestbredden forventes i 2009 at vise positive tendenser med en stigning på ca. 7 pct. primært drevet af donorinvesteringer i social infrastruktur, men også hjulpet af den seneste israelske lempelse af bevægelsesrestriktionerne. Derimod vil situationen yderligere forværres i Gaza, hvor der foregår begrænsede aktiviteter som følger af den israelske blokade. Såfremt Israel liberaliserer besættelsesrestriktionerne og tillader yderligere handel til, mellem og fra de palæstinensiske områder, vil dette kunne medføre et betydeligt løft i levestandarden, men det vil tage mange år før niveauet fra før år 2000 vil være genopnået. Verdensbanken vurderer, at en ophævelse af bevægelsesrestriktionerne vil betyde mere for væksten end opretholdelsen af den meget omfattende bistand.

Som følge af de omfattende ødelæggelser i Gaza efter konflikten i januar 2009, er PA's samlede eksterne finansieringsbehov for 2009 af Verdensbanken og IMF opgjort til USD 1,45 milliarder i budgetstøtte og USD 1,32 milliarder i projektstøtte. PA og UNRWA modtager årligt omkring 2 mia. USD fra det internationale samfund svarende til ca. 800 USD/capita. EU og EU's medlemslande bidrager med lidt over 50 pct. af al bistand. Heraf bidrager medlemslandene med ca. 50 pct. EU bidrager gennem alle sine instrumenter med ca. 500 mio. euro, herunder mere end 200 mio. euro i budgetstøtte. I det hele taget anvender donorerne i stigende grad budgetstøtte som bistandsmodalitet kanaliseret gennem multilaterale fonde, dette for at understøtte PA's mulighed for i stigende grad at agere som en selvstændig stat. Andre store donorer er USA, Saudi Arabien, Norge, Algeriet, UAE, Den Arabiske Liga og Japan. Med udarbejdelsen af den palæstinensiske reform- og udviklingsplan ("Palestinian Reform and Development Plan", PRDP) for årene 2008-10 fremlagde PA en samlet strategi for udviklingen af de palæstinensiske områder, som donorerne i stigende grad accepterer at knytte deres bistand til

Med tilkomsten af Fayyad-regeringen er der i de seneste år sket betydelige fremskridt i retningen af etablering af rammerne for en palæstinensisk stat. Fayyad-regeringen har over en bred front leveret fremskridt på reformområdet, herunder stabilisering af den makroøkonomiske situation, korruptionsbekæmpelse, samt stabilisering af sikkerhedssituationen på Vestbredden og

tiltag til at håndtere menneskerettighedskrænkelser – alt sammen væsentlige skridt på vejen til etablering af en palæstinensisk stat. Men uden fremdrift i fredsprocessen og lempelse af besættelsesregimet vil selvstyremyndigheden fortsat kæmpe med manglende troværdighed og popularitet i forhold til den palæstinensiske befolkning, hvilket der jævnligt ses stadigt forstærkede tendenser til.

FN-organisationen UNRWA er ved siden af besættelsesmyndighederne den længst eksisterende forvaltningsstruktur og serviceleverandør palæstinenserne kender til. Det er også en af forklaringerne på, at Hamas har måttet respektere UNRWA i Gaza, selvom UNRWA på mange måder er en konkurrent til Hamas, når det gælder sociale støtteforanstaltninger og forbedring af levevilkår. UNRWA udgør i øjeblikket den centrale institutionelle forudsætning for opretholdelsen af en minimal levestandard blandt palæstinenserne ikke mindst i Gaza og i flygtningelejrene i regionen.

De omfattende infrastruktur-ødelæggelser, som har præget israelske militære indgreb i de besatte områder i det seneste årti, har medført et stort spild og store tab af donor- og private investeringer samt tab af arbejdspladser og produktiv virksomhed.

Det palæstinensiske samfund i de besatte områder er i vidt omfang fortsat organiseret på grundlag af tilhørsforhold til storfamilier og klaner. Den langvarige besættelse har uden tvivl været en medvirkende årsag hertil, idet familierne og klanerne (og øvrige civilsamfund) har udgjort en altafgørende social støttestruktur. Langt den overvejende del af befolkningen (ca. 98 %) er sunni-muslimer, og ca. 2 % udgøres af en stadig mindre kristen befolkningsgruppe. Religiøse domstole i begge religionsgrupper afgør hovedparten af familie- og arveretlige stridigheder. PLO, som under den daværende formand Yassir Arafats ledelse tiltrådte Oslo-aftalerne, er en sekulær organisation. PLO udgjorde hovedfundamentet for selvstyret, men som følge af sammenbruddet i fredsprocessen og udbredt korrupsion er Fatah, som er hovedkraften i PLO, blevet svækket og den sekulære indflydelse har fået væsentlig konkurrence fra religiøst orienterede bevægelsers side, ikke mindst fra Hamas, der har givet selvstyremyndigheden konkurrence gennem sit eget sociale hjælpearbejde.

3. Erfaringerne med den hidtidige danske bistand

Danmark har høstet en række værdifulde erfaringer i løbet af de seneste 15 års bistandsengagement i de besatte områder. Efterkommende de palæstinensiske reform- og udviklingsprioriteter har den samlede danske indsats koncentreret sig om palæstinensisk statsopbygning, fredsopbygning og forbedring af levevilkårene i de besatte områder.

Erfaringerne med den skrøbelige fredsproces og den hidtidige bistandsindsats stiller store krav til den danske bistands tilpasningsdygtighed vis-a-vis den politiske og sikkerhedsmæssige udvikling og behovene i området.

Dansk bistand til palæstinenserne er forbundet med betydelige vanskeligheder, omkostninger og risici, herunder i forhold til investeringernes levetid og sikkerheden for det udsendte og lokale personale. Danmark har det til trods en række forudsætninger for, på visse områder, at yde et særligt værdifuldt bidrag til udviklingen: Den danske bistand har - sammenlignet med andre do-

norers bistand - en høj grad af fleksibilitet og en decentraliseret forvaltning, der muliggør korte beslutningsprocesser, der foregår tæt på udviklingen. Endvidere har Danmark en enstregen forvaltningsstruktur, der fremmer integrationen af det politiske engagement i fredsprocessen med bistanden. Det gør det muligt for Danmark hurtigt at iværksætte strategisk relevante indsatser, der bidrager til det internationale samfunds fredsbestræbelser.

FAKTABOKS: Erhvervsudvikling på den nordlige Vestbred

Danmark har haft stor succes med støtte til et projekt vedrørende erhvervsudvikling i og omkring Jenin på den nordlige Vestbred. Projektet er en opfølgning på en succesfulde handelsmesse afholdt i Jenin i november 2008, ligeledes støttet af Danmark (72.000 besøgende fra både Israel og Vestbredden i løbet af de tre dages handelsmesse). Jenin har var før intifadaen en central handelsby, der tiltrak handlende og forretningsfolk fra både Vestbredden og Israel. Denne samhandel blev sidenhen gradvist lukket ned af det israelske closure-regime, der effektivt umuliggjorde samhandel på tværet af separationsbarrieren. Messen er efterfølgende blevet fulgt op af arrangerede busture fra Israel til den nordlige Vestbred for at opretholde jævnlig interaktion mellem handlende og forretningsdrivende. Projektets succes har bestået i at bidrage til nedbrydning af de mentale barrierer, der er opstået mellem israelere og palæstinensere i kølvandet på intifadaen. Handelsmessen og de efterfølgende busture frem og tilbage mellem Israel og Vestbredden har således været startskuddet for en række vigtige processer: For det første begyndte erhvervslivet i Jenin at blomstre op igen til gavn for lokaludviklingen. For det andet, var det for første gang i lang tid muligt at bringe handlende fra hhv. Israel og de besatte områder sammen. For det tredje er det blevet påvist, at øget adgang gennem Jalameh check point kan ske uden tab af sikkerhed for israelerne, og at det er noget, der gavner alle parter. For det fjerde er det blevet understreget, at øget adgang, øget økonomisk vækst og øget stabilitet er elementer, der er positivt forbundet

Den danske hovedprioritet i udviklingssamarbejdet med de besatte områder er lokaludviklingsområdet, hvor Danmark i dag har rollen som lead donor. Gennem en lang række projekter, hvad enten implementeret direkte eller i samarbejde med internationale partnere, har Danmark opnået gode resultater i form af samarbejde om udvikling af kapaciteten i kommunerne og gennemførelse af kommunale infrastrukturinvesteringer. Netop lokaludvikling og opbygning af kommuner med demokratiske strukturer og velfungerende lokale servicestrukturer er en vigtig udviklingsaktivitet, der uagtet udviklingen i fredsprocessen har blivende værdi for de palæstinensiske lokalsamfund. Gode, relevante og velforvaltede offentlige serviceydelser er et væsentligt bidrag til at imødegå religiøse hjælpeorganisationer, der i mange tilfælde samtidig benytter hjælpearbejdet til politisk og militant hvervning og indoktrinering. Den danske lokaludviklingsindsats ikke mindst i Gaza har særligt som sigte at bekæmpe fattigdom og radikalisering. Målet er med andre ord at forbedre levevilkårene for de allerfattigste samtidig med at der skabes reelle alternativer til kriminalitet og et alternativ til Hamas' aktiviteter og leverancer på området. Udviklingen i Gaza, hvor det danske projekt har været gennemført gennem længere tid, har desuden vist at støtte til opbygning af stærke lokale institutioner øger lokalsamfundets egen modstandskraft i humanitære kriser og dermed alt andet lige bidrager til at reducere nødhjælpsafhængigheden.

Danskfinansierede bistandsaktiviteter gennemføres inden for rammerne af EU's beslutning om ikke at samarbejde med Hamas-regeringen.

FAKTABOKS: Lokaludvikling og kommunesammenlægning i Jenin

Med det overordnede mål at støtte udbredelsen af offentlige serviceydelser på lokalniveau, har Danmark siden 2007 støttet det såkaldte Local Development Programme (LDP) – Jenin. Projektet omfatter 14 mindre lokalråd, dækkende i alt ca. 40.000 indbyggere i den nordøstlige del af Jenin og har til formål at udvikle bæredygtige stordriftsmekanismer for udbredelsen af serviceydelser via en ny strategi for gennemførelse af sociale og fysiske infrastrukturprojekter. Ideen er at understøtte sammenlægningen af de mindre og ineffektive lokalrådsenheder til større, mere effektive kommunalenheder. Projektet omfatter støtte til aktiviteter, der vil kunne styrke samarbejdet mellem og kapacitetsopbygge internt i de mindre lokalenheder, bl.a. via etablering af fælles skoler, legepladser, vejnet, sundhedsfaciliteter og renovationsydelser. Disse delprojekter er samtidig med til at forbedre levevilkårene i området via jobskabelse og indkomstgenerering. Næste skridt under LDP – Jenin er at støtte den institutionelle udvikling af lokale råd ved etableringen af en sammenhængende lokaladministration, bl.a. via støtte til etablering af kontorer, anskaffelse af renovations- og anlægsudstyr, IT-systemer mv. Yderligere, og mere omfattende, fælles sociale og fysiske infrastrukturprojekter er iværksat. Projektet understøttes af en omfattende offentlighedskampagne, der skal tilsikre folkelig opbakning til overgangen fra mindre lokalenheder til færre, større kommunalenheder.

Danmark har også gennem årene ydet en væsentlig indsats for opbygningen af en retsstat. Danmark har bl.a. været medvirkende til at fremme respekten for menneskerettigheder og opbygning af en retsstat via støtte til opbygningen og træning af det civile palæstinensiske politi, herunder via den fælles europæiske indsats EUPOL COPPS; retsmedicinsk institut; støtte til domstolene og juridiske fakulteter; samt støtte til det palæstinensiske civilsamfunds menneskerettigheds-dagsorden (bl.a. via etableringen af en ombudsmandsinstitution); styrkelse af det palæstinensiske fredsforhandlingssekretariat via opbygningen af en kvalitativt og kvantitativt forbedret forhandlingskapacitet samt støtte til reform af det palæstinensiske valgsystem. Flere af disse dansk støttede aktiviteter har været udfoldet over en årrække og en del af dem er under fortsat udvikling. Fælles for dem alle er, at de har været – og fortsat vil være – vigtige for bestræbelserne på at realisere en demokratisk, levedygtig og sikker palæstinensisk retsstat.

Danmark har endelig stillet et stort antal observatører til rådighed til at bidrage til at hindre nye sammenstød mellem palæstinensere og israelere, ikke mindst det langvarige bidrag til TIPH (Temporary International Presence in Hebron) i Hebron.

FAKTABOKS: Menneskerettigheder og demokratisering

Siden Oslo-aftalen har Danmark været aktiv i fremme af menneskerettigheder og demokratisering via støtte til halvoffentlige institutioner og palæstinensiske civilsamfundsorganisationer. Nogle af de væsentligste aktiviteter omfatter: a) støtte til et "multidonorsekretariat" - sammen

med Sverige, Schweiz og Nederlandene - til koordineret finansiering af strategiske menneskerettigheds-NGO'er og menneskerettighedsindsatser (dansk bidrag på ca. 3 mio. kr. per år), b) støtte til den nationale menneskerettigheds- og ombudsmandsinstitution ICHR (Danmark har spillet nøglerolle i etableringen af denne institution) samt c) bidrag til det uafhængige og roste Ma'an News Network (blandt Mellemøstens allermost populære nyhedshjemmesider, hvis etablering Danmark har været med til at støtte) som en bæredygtig udfasning af tidligere støtte.

Bistanden gennemføres under vanskelige vilkår, hvor Israel med henvisning til sikkerhedshensyn, løbende stiller meget omfattende krav til tilladelser og efterfølgende dokumentation for at aktiviteterne faktisk er gennemført som aftalt. Det kan være f.eks. være visumrestriktioner for NGO'er og rådgivere og krav om tilladelser til at gennemføre aktiviteter aftalt med PA. Særlig vanskelige vilkår frembyder gennemførelsen af bistand i Gaza. Blokaden har i stigende grad umuliggjort indførsel af materialer til genopbygning og endog reparation af infrastrukturinvesteringer, såsom rensningsanlæg for drikkevand. Donorerne anvender betydelige kræfter på forhandling med de israelske myndigheder om indførelse af selv mindre kvantum byggematerialer og herefter betydelige ressourcer på dokumentation af at materialerne er anvendt som angivet. Vanskelighederne med at gennemføre bistanden understreger behovet for, at donorerne arbejder tættere sammen gennem multidonortiltag.

3.1. Bistandskoordination

Koordinationen er fortsat fragmenteret. Der er således et stykke vej endnu før donorerne over en bred kam tilpasser deres støtte til PA's planer. Fra dansk side vil man i perioden 2010-2012 fokusere yderligere på at fremme koordination og harmonisering af bistanden sammen med PA, for at sikre at PA i højere grad kan påtage sig et lederskab for udviklingen af områderne. Rammerne for samarbejdet er efterlevelse af DAC's principper for godt donorsamarbejde fra 2007.

På baggrund af den brede og solide erfaringsbase for så vidt angår lokaludvikling er Danmark – i fællesskab med den palæstinensiske minister for local government – i dag medformand for den arbejdsgruppe, der styrer den overordnede donorkoordinering for lokaludviklingsområdet. Desuden har man fra dansk side taget med-initiativ til oprettelsen af den såkaldte Jerusalem Fund, hvor en række donorer under ét støtter civilsamfundsaktiviteter i Østjerusalem, samt som nævnt tidligere været medinitiativtager til oprettelse af et NGO-sekretariat.

4. Den danske bistand - strategiske mål og indsatsområder

Dansk bistandssamarbejde til Gaza, Vestbredden og Øst-Jerusalem vil – på kort og mellemlangt sigt fortsat være – underlagt de politiske rammebetingelser og begrænsninger, som er et resultat af den politiske og væbnede konflikt mellem Israel og palæstinenserne i de besatte områder, og de begrænsninger den israelske regerings politik lægger på udvikling i de besatte områder. Et andet politisk rammevilkår for det danske udviklingssamarbejde er det internationale samfunds arbejde med konflikten, herunder EU's og Danmarks bestræbelser på at bidrage til en afslutning på konflikten gennem en forhandlet fredsløsning.

Den palæstinensiske reform- og udviklingsplan ("Palestinian Reform and Development Plan", PRDP) for årene 2008-10) udgør rammen for internationale investeringer og bistand til de besatte områder. Den danske indsats i Gaza og på Vestbredden, ikke mindst for så vidt angår lokaludviklingsstøtten, udmøntes under nøje hensyntagen til de palæstinensiske udviklingsprioriteter som fastsat netop i PRDP'en. I august 2009 præsenterede PA-regeringens samlede plan for etableringen af en uafhængig, palæstinensisk stat i løbet af to år, hvilket vil sige inden udgangen af 2011, "Palestine – Ending the Occupation, Establishing the State". Planen fokuserer på en konsolidering af de palæstinensiske regeringsinstitutioner i overensstemmelse med PRDP'en og opstiller en række nationale målsætninger, som samlet skal sikre at de palæstinensiske områder fra 2011 kan fungere som en egentlig stat.

Udfordringerne for den danske bistand de kommende år vil afhænge af om den nuværende situation fortsætter med udebleven forhandlet fredsløsning; fortsat israelsk besættelse, samt fortsat manglende palæstinensisk forsoning. Dermed vil der givetvis være et konstant og periodevist stigende behov for øget brug af humanitær bistand, hvilket vil blive forstærket ved en eventuel forværring af den politiske og sikkerhedsmæssige situation. Fleksibilitet og hurtig responskapacitet er derfor vigtigt.

Dansk bistand skal også være parat til at reagere på en positiv udvikling henimod en fredsløsning, hvor der kan opstå nye behov for støtte til elementer i en fredsaftale f.eks. sikkerhed eller flygtninges vilkår. Regeringen har allerede forudsat, at såfremt der sker fremskridt i fredsprocessen vil bistanden øges.

4.1. De overordnede målsætninger for dansk udviklingsbistand til de besatte områder
Den danske indsats i forhold til at fremme en fredelig løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt og dens videre regionale implikationer omfatter politiske tiltag fortrinsvis indenfor rammerne af EU samt en omfattende bistandsindsats ikke blot i forhold til Gaza-Vestbredden. Nærværende strategiske ramme vedrører alene tiltag – herunder politiske tiltag – som relaterer sig til gennemførelsen af bistandssamarbejdet i forhold til de besatte områder og de palæstinensiske flygtninge.

Baseret på rammebetingelserne og de hidtidige erfaringer, vil man fra dansk side koncentrere sig om flg. tre målsætninger for bistandssamarbejdet:

- Fredsopbygning
- Statsopbygning
- Forbedrede levevilkår for den palæstinensiske befolkning

Nedenfor følger en beskrivelse af de forskellige indsatsområder, man fra dansk side vil fokusere på som bidrag til realisering af målsætningerne. Det understreges at indsatserne er nært forbundne og gensidigt understøtter hinanden således at de fremstår som et samlet bidrag til realiseringen af tostats-løsningen på den israelsk-palæstinensiske konflikt. Danmark vil i gennemførelsen af bistanden arbejde for de i det danske bistandssamarbejde fastlagte tværgående hensyn,

4.2. De konkrete danske indsatsområder

4.2.1 Fredsopbygning

Formålet er at bidrage til fredsprocessen gennem danske aktiviteter til fremme af en forhandlet løsning baseret på Køreplanen for Fred og andre internationalt accepterede tiltag til at fremme to-statsløsningen.

Danmark og EU støtter i den sammenhæng den amerikanske linje og fortsatte engagement for en fredsløsning. I denne sammenhæng er det vigtigt at aktiviteter så vidt muligt fungerer som tillidsskabende foranstaltninger. En reel og fredelig forhandlingsproces mellem de to parter, som sikrer, at resultatet af fredsprocessen afspejler parternes interesser og dermed aftalens langsigtede bæredygtighed, forudsætter, at begge parter råder over den nødvendige forhandlingskapacitet. Samtidig indebærer udviklingen i de besatte områder en risiko for, at forhandlingsprocessen bliver overhalet af bosættelsesaktiviteten.

Danmark vil på baggrund heraf

- fortsat aktivt understøtte EU's og amerikanske fredsbestræbelser, herunder ved sekundering af personale til EU's Særlige Repræsentant og andre lignende relevante internationale forhandlingsunderstøttende initiativer (og i øvrigt være fleksibel i forhold til udsendelse af civil ekspertise);
- fortsætte samarbejdet om konfliktforebyggende tilstedeværelse af internationale monitoringsmissioner, herunder Temporary International Presence in Hebron (TIPH) og EU BAM/Rafah (når denne måtte reaktiveres);
- sammen med en række andre donorer fortsætte samarbejdet med Præsidentkontoret og PLO's forhandlingssekretariat (Negotiations Affairs Department). Sekretariatet leverer analyser og forhandlingsoplæg til PLO's ledelse, som på den palæstinensiske side er ansvarlig for fredsforhandlingerne;
- sammen med en række andre donorer fortsætte samarbejdet om Øst-Jerusalem (East Jerusalem Fund m.v.). Dette, der skal ses i et fredsforhandlingsperspektiv, har til formål at fastholde en palæstinensisk civilsamfundstilstedeværelse i Øst-Jerusalem og dermed underbygge, at det bliver muligt at nå frem til et afbalanceret forhandlingsresultat. Samarbejdet omfatter tilskud til kulturelle og sociale aktiviteter;
- sammen med en række andre donorer samarbejde om fredsfremmende og konfliktforebyggende initiativ vedrørende vand. Danmark vil sammen med andre samarbejdspartnere igangsætte aktiviteter, som belyser vands centrale konfliktskabende rolle og vil fremkomme med forslag til løsning af problemet, herunder også i et regionalt perspektiv.
- Styrke samarbejdet med øvrige internationale donorer for at få udvidet mulighederne for at gennemføre bistandssamarbejdet og få afviklet restriktionerne på levering af bistand, særligt ifht. bistand til Gaza

4.2.2. Statsopbygning

Formålet er at understøtte opbygningen af en suveræn, demokratisk leve- og bæredygtig, fredelig palæstinensisk stat, som kan garantere befolkningens menneskerettigheder og sikkerhed, skabe rammerne for økonomisk vækst, samt levere basale serviceydelser.

Danmark vil under statsopbygningskomponenten støtte andre aktiviteter, som også er forudsætninger for fredsprocessen, herunder samarbejde om retsstatsprincipper og retssikkerhed (rule of law) og regelmæssig afholdelse af valg. Referencepunktet er som tidligere nævnt Fayyad-regeringens planer, herunder den seneste plan om opbygning af en stat indenfor to år. For at kunne sætte den palæstinensiske side i stand til i praksis at kunne gennemføre et fredesresultat og en bæredygtig to-statsløsning er det af afgørende betydning, at der parallelt med fredsprocessen sker en opbygning af palæstinensiske demokratiske og administrative institutioner, og civilsamfund, samt domstole og politi, som lever op til internationale mindstestandarder. Samtidig er det afgørende at PA bringes i stand til at levere tjenesteydelser til befolkningen og dermed sættes i stand til at udgøre et reelt alternativ til religiøst funderede grupperinger. Civilsamfundets rolle i stats- og institutionsopbygning er en anden vigtig faktor. Danskfinansierede bistandsaktiviteter vil fortsat blive gennemført inden for rammerne af EU's beslutning om ikke at samarbejde med Hamas-regeringen.

Danmark vil derfor

- gennem valg af bistandsmodaliteter f.eks. multidonorsamarbejde, understøtte PA's bestræbelser på at stå i spidsen for den samlede udviklingsindsats i overensstemmelse med PA's egne udviklingsplaner, herunder bistå PA's bestræbelser på at sikre en effektiv bistandskoordination;
- fortsætte samarbejdet om en palæstinensisk retsstat gennem danske bidrag (finansielt og ved sekundering af personale) til EU's politi- og retsstatsmission EUPOL COPPS;
- fortsætte samarbejdet med relevante partnere om decentralisering og lokal demokratiopbygning gennem samarbejde om en multidonor sektorbred tilgang til styrkelse af lokal forvaltning;
- genoptage støtten til god regeringsførelse, herunder bistand til domstole og den øvrige retssekter, som sikrer palæstinenserne retssikkerhed og modvirker korrupsion;
- fortsætte samarbejdet med de demokratiske institutioner og kontrolmekanismer, bl.a. ved støtte til afholdelse af valg og yderligere effektivisering af den palæstinensiske ombudsmandsinstitution (Independent Commission for Human Rights - ICHR);
- understøtte udviklingen af civilsamfundet, herunder gennem det fælles NGO-sekretariat, der støtter uafhængige NGO'er, som beskæftiger sig med menneskerettighedsspørgsmål, demokratisering og anti-korrupsion;

- genoptage samarbejdet med palæstinensiske universiteter indenfor områderne jura, økonomi og statskundskab for at øge ekspertisen for så vidt angår god regeringsførelse og demokratiske retsstatsinstitutioner.

4.2.3. Forbedrede levevilkår for den palæstinensiske befolkning

Formålet er at understøtte befolkningens levevilkår og udviklingen af den private sektor med det formål at reducere fattigdom og imødegå radikaliserings.

Forbedrede levevilkår for den palæstinensiske befolkning via fattigdomsbekæmpelse har været og vil fortsat være en helt central målsætning for det danske bistandssamarbejde. Den danske indsats har et dobbelt sigte: Fattigdomsbekæmpelse og anti-radikaliserings.

Danmark vil derfor

- inden for de politisk givne rammer så vidt muligt fortsætte samarbejdet om udbredelse af essentielle, fattigdomsbekæmpende aktiviteter i Gaza via det danske projektkontor, herunder særligt støtte til social infrastruktur, primært via indkomstgenereringsprojekter for de allerfattigste og mest udsatte grupper;
- fortsætte samarbejdet med UNRWA om udbredelse af basale sundheds- og uddannelsesservices til de palæstinensiske flygtninge samt UNRWA's mere udviklingsprægede arbejde med mikrofinansiering, efteruddannelse, jobskabelse mv.;
- udvide samarbejdet om udvikling af den private sektor, f.eks. via lokale tiltag såsom handelsmessen og det efterfølgende bus-projekt i Jenin (se faktaboks 1). Hensigten er at stimulere privat økonomisk aktivitet, herunder investeringer mv.;
- fortsat understøtte arbejdet med at styrke de mindre lokalråd i Jenin-området, herunder via sammenlægning og kapacitetsopbygning af institutioner og personel. Formål er at styrke lokalstyret og dets serviceinstitutioner til gavn for den fattige befolkning på den nordlige Vestbred;

4.2.4 Humanitær bistand gennem danske NGO'er

I 2008 - 2009 har Danmark bevilget støtte til flere store danske NGO'er for humanitært arbejde i Israel og de palæstinensiske områder til et samlet beløb af ca. 45 mio. kr. Formålet med støtten har hovedsagligt været indkøb af medicin, medicinsk udstyr, psykosocial støtte til krigstraumatiserede børn, forebyggelse af tortur, uddeling af fødevarerhjælp og husholdningsudstyr, at reducere forekomsten af fejlernæring, samt støtte kvinders deltagelse i udviklingen. De gennemførte programmer har medvirket til lindring af befolkningens traumatiske situation og til at fremme et aktivt civilsamfund.

5. Indikative rammer for det danske bistandssamarbejde

Det forventes at den overordnede ramme for det danske bistandssamarbejde også i de kommende år vil udgøre ca. 200 mio. kr. årligt, idet der dog kan forekomme udsving heri afhængigt af

udviklingen i den humanitære situation og begrænsninger i mulighederne for at gennemføre bistanden. Der må i lang tid fremover forventes at være behov for en betydelig indsats igennem UNRWA med henblik på at forbedre levevilkår, men målsætningen vil være at øge den del af det danske bistandssamarbejde, der går til statsopbygning.

Fordelingen mellem de tre målsætninger i procent forventes at være som følger:

	2010-12
Fredsopbygning ¹	10
Statsopbygning ²	30
Levevilkår ³	60

6. Væsentlige risikofaktorer

Den danske bistand til de besatte palæstinensiske områder har været gennemført i perioder med varierende faser af politisk og sikkerhedsmæssig ustabilitet. Fortsat manglende fremskridt i fredsprocessen samt den nuværende intra-palæstinensiske konflikt udgør en betydelig risiko for opnåelsen af målsætningerne for bistandsindsatsen. Hvis PA på grund af manglende fremskridt politisk og økonomisk mister folkelig opbakning, vil man hurtigt kunne befinde sig i en situation, hvor modaliteterne for at gennemføre bistanden forskubbes markant. I tilgift til den overordnede israelsk-palæstinensiske konflikt, har de seneste år været præget af intra-palæstinensisk splittelse og vold. Adgangsforholdene til Gaza har stor indvirkning på det danske bistandssamarbejde. Palæstinensisk forsoning må forventes at indvirke positivt på gennemførelsen af bistandssamarbejdet.

Gennemførelse af bistandssamarbejdet i de besatte områder har været forsøgt tilpasset den stærkt omskiftelige politiske og sikkerhedsmæssige situation, de løbende konflikter, samt adgangsbegrænsninger til særligt Gaza, via en fleksibel tilgang til projekt-aktiviteter og -resultater. Den fortsatte blokade af Gaza, og EU's/Danmarks politik overfor Hamas, har resulteret i en række tilpasninger af måden hvorpå danske bistandsmidler forvaltes og håndteres i det danske projektområde, og indebærer at bistandssamarbejdet kører på lavt blus indtil videre. Denne strategiske og operationelle fleksibilitet vil fortsat være helt central for programmeringen af dansk udviklingsbistand til de besatte områder. Sikkerheden for særligt det danske personale der gennemfører bistanden er ligeledes en faktor, der konstant tages højde for.

Det danske bistandssamarbejde med palæstinenserne er endvidere afhængigt af udviklingen i regionen. Det er nødvendigt at se konflikterne mellem israelerne og palæstinenserne og den intra-palæstinensiske konflikt i en regional kontekst, herunder i forhold til skellet mellem sunni- og shia-muslimer og den stigende iranske indflydelse, som påvirker alle lande i regionen. Dette

¹ Herunder TIPH (ca. 8 mio. kr. årligt), visse NGO aktiviteter, samt støtte til PA's forhandlingskapacitet

² Herunder dele af lokaludviklingsstøtten, EUOPOL COPPS (ca. 4,5 mio.kr. årligt), visse NGO-aktiviteter.

³ Herunder UNRWA (70 mio. kr. i kernebidrag årligt), dele af lokaludviklingsstøtten, ca. 15. mio. kr. årligt gennem danske NGO'er og ekstraordinære bidrag som følge af Gaza-konflikten (20 mio.kr. til UNRWA i 2010 og tentative 50 mio.kr. ekstraordinært til udviklingsaktiviteter fordelt i 2010 og 2011).

søges der taget højde for i uformningen af den danske politiske ramme for støtten til palæstinsenerne.

Endelig er en risiko for bistandssamarbejdet en stigende grad af radikaliseriing i de palæstinensiske områder, som potentielt også vil vanskeliggøre gennemførelsen af bistandssamarbejdet. Dette er en meget reel risiko, og potentialet for stigende radikaliseriing er under de nuværende politiske forhold til stede. Det danske bistandssamarbejde har blandt andet til formål at opstille alternativer til radikaliseriing, gennem støtte til lokaldemokrati og lokaludvikling, f.eks. i Gaza, der udgør et alternativ til de militante grupper.