

Danmark - Palæstina

Landepolitikpapier

2016-2020

UDKAST 05-10-2015

Indholdsfortegnelse

1. Indledning: Et samlet politisk og udviklingsmæssigt engagement.....	3
2. Vision og strategiske valg	5
3. Den nationale kontekst	6
3.1 Politisk kontekst.....	6
3.2 Økonomisk kontekst og udviklingsmæssige udfordringer	9
4. Strategiske målsætninger	10
4.1 Politiske mål	10
4.2 Udviklingssamarbejde og humanitær bistand	11
4.2.1 Støtte til statsopbygning	13
4.2.2 Fremme af økonomisk udvikling	13
4.2.3 Styrkelse af menneskerettighederne og demokratisk kontrol	14
4.2.4 Humanitær bistand.....	15
Bilag	17

1. Indledning: Et samlet politisk og udviklingsmæssigt engagement

Danmark har fastholdt et stærkt og vedvarende engagement i Palæstina siden etableringen af Det Palæstinensiske Selvstyre (PA) efter Oslo-aftalerne i 1993 og 1995. Det overordnede mål har været at støtte realiseringen af en to-statsløsning mellem Israel og Palæstina samt skabe et fundament for en levedygtig palæstinensisk stat.

Kernen i den israelsk-palæstinensiske konflikt er politisk. Der er tale om en konflikt om territorium, som kræver en omfattende politisk løsning. Dertil kommer, at der også skal tages hensyn til konfliktens varighed og udvikling. Besættelsen af det palæstinensiske område har været siden 1967, og udviklingen i området har, ikke mindst grundet den fortsatte udvidelse af de israelske bosættelser, gjort det stadigt vanskeligere at opnå en to-statsløsning. Samtidig udgør alvorlige inter-palæstinensiske udfordringer ligeledes en central forhindring, særligt den manglende forsoning mellem de primære politiske faktorer, hvilket bidrager til et stigende demokratisk legitimitetsproblem.

Der skal endvidere tages hensyn til de rammebetingelser, som selve konflikten skaber for det palæstinensiske udviklingspotentiale. Disse omfatter en stærk afhængighed af international bistand, eftersom den palæstinensiske økonomi ikke under de nuværende forhold kan blive selv bærende. Disse begrænsninger kan kun afhjælpes, hvis der sker et politisk gennembrud parterne imellem. Derfor er det danske engagement i Palæstina baseret på en samlet politisk og udviklingsmæssig tilgang og tæt koblet til Danmarks engagement med Israel.

Trods begrænsningerne og den langvarige konflikt er der opnået – og kan der opnås – mange håndgribelige resultater. Resultaterne omfatter opbygningen af offentlige institutioner, styrkelse af relevante statslige aktører og civilsamfundsaktører samt den private sektor. Det er vigtigt at holde sig de resultater, der er opnået, for øje og overveje, hvor realiseringen af en palæstinensisk stat ville have været i dag uden donorstøtte.

Det danske udviklingsengagement har, på linje med ligesindede donorers engagement, fra starten konsekvent fokuseret på støtte til statsopbygning, herunder også på lokalt plan samt på at fremme menneskerettighederne. Det internationale samfund fortsætter desuden med at yde langsigtet humanitær bistand, særligt via UNRWA, til de palæstinensiske flygtninge – som udgør en større gruppe end den del af den palæstinensiske befolkning, som ikke er flygtninge.

Det er afgørende, at fokus på Danmarks komparative fordele fastholdes, og at det løbende overvejes, hvordan man fra dansk side vil have størst mulig gennemslagskraft. Et af hovedelementerne i det danske engagement vil – i tråd med den overordnede strategi for Danmarks udviklingssamarbejde "Retten til et bedre liv" – være et stærkt fokus på at fremme menneskerettigheder og den humanitære folkeret. Dette stemmer godt overens med både Palæstinas og Israels klare forpligtelse til at overholde de højeste standarder inden for den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitære folkeret.

Det danske engagement i Palæstina og i den israelsk-palæstinensiske konflikt har til hensigt at forbedre både palæstinenserne og israelernes levevilkår og sikkerhed. Men den øgede trussel fra ekstremistiske, militante grupper i dele af den arabiske/muslimske verden gør behovet for fremdrift i den mellemøstlige fredsproces endnu mere presserende, da sådanne grupper bruger den uløste konflikt i deres propaganda for at rekruttere medlemmer. En fredelig løsning på konflikten er således også i Danmarks interesse.



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

2. Vision og strategiske valg

Det overordnede politiske mål for Danmarks engagement i Palæstina 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. Dette mål nyder bred opbakning i Folketinget, hvor alle partier med undtagelse af ét i januar 2014 stemte for et forslag til vedtagelse (V13), som udstak de overordnede principper for Danmarks politik.

For Danmarks og EU's vedkommende er de grundlæggende parametre for en omfattende, retfærdig og varig løsning baseret på FN-resolutioner, i særdeleshed Sikkerhedsrådsresolution 242 (1967), 338 (1973) og 1515 (2003). Endvidere har EU fastlagt sin holdning i forskellige udenrigsrådskonklusioner, herunder i december 2009, december 2010, maj 2012, juli 2014 og januar 2016. Disse parametre omfatter bl.a. behovet for en løsning baseret på 1967-grænserne, Jerusalem som hovedstad for to stater, Israels ret til fred og sikkerhed samt en normalisering af forholdet mellem Israel og de arabiske lande.

Danmark vil arbejde aktivt for at skabe et fundament for en palæstinensisk stat, herunder de nødvendige statslige og kommunale strukturer samt et stærkere økonomisk grundlag. Danmark vil ligeledes tilstræbe, bl.a. via EU, at modarbejde en udvikling på jorden, som underminerer mulighederne for en to-statsløsning, ikke mindst de fortsatte israelske bosættelsesaktiviteter.

Parallelt hermed vil Danmark arbejde for en forbedring af palæstinenserne menneskerettigheder og daglige levevilkår. De fundamentale principper om ikke-diskrimination, deltagelse og inklusion, gennemsigtighed og ansvarlighed vil ligge til grund for denne indsats. Indtil en forhandlet to-statsløsning er nået, bærer Israel hovedansvaret for at garantere menneskerettighederne for den palæstinensiske befolkning i de besatte områder. Men Palæstina har ligeledes – i kraft af sin tiltrædelse uden forbehold af en lang række internationale menneskerettighedskonventioner – sendt et tydeligt signal om, at man ønsker at blive målt mod de højeste standarder inden for den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitær folkeret på de områder, hvor Palæstina udøver kontrol. Ansvarshaverne på begge sider skal holdes ansvarlige. Endelig vil Danmark fortsat yde humanitær bistand til palæstinensere med behov herfor.

De følgende strategiske valg ligger til grund for Danmarks engagement i og med Palæstina:

EU - en hjørnestein i det danske engagement: Samarbejdet inden for EU udgør en hjørnestein i det danske engagement i Palæstina og i den mellemøstlige fredsproces, både på det politiske og det udviklingsmæssige område. Danmark vil operere inden for de generelle rammer, der er fastlagt af folkeretten og EU-politikker som beskrevet ovenfor.

Tæt kobling mellem politiske og udviklingsmæssige redskaber: Det internationale samfund kan ikke udvikle Palæstina ud af konflikten, uanset hvor mange midler der sættes ind på det. På grund af konfliktens komplekse rammer kan udviklingsinstrumenterne ikke stå alene, men må samtænkes med et politisk engagement. En tæt koordination mellem politiske og udviklingsmæssige redskaber er derfor afgørende.

De hårdt tiltrængte reformer i Palæstina kræver en ærlig, politisk dialog mellem internationale partnere, herunder Danmark, og Det Palæstinensiske Selvstyre. Lige så vigtigt er behovet for udviklingsaktiviteter, der kan skabe et fundament for en levedygtig to-statsløsning, og som kan bruges til at sende vigtige signaler om politiske prioriteter og målsætninger. Endvidere vil en jævnlig, politisk dialog med de israelske myndigheder om problemstillinger og politikker,

der har indflydelse på de palæstinensiske områder, realiseringen af en to-statsløsning og Danmarks udviklingsaktiviteter, udgøre en del af det danske engagement.

Udbygning af eksisterende udviklingssamarbejde: Som en relativt lille donor er Danmark nødt til at fokusere sin bistand på et begrænset antal centrale udviklingsmål. Det danske udviklingssamarbejde med Palæstina vil i høj grad være baseret på de prioriteter og aktiviteter, der er fastlagt i den dansk-palæstinensiske landestrategi 2014-2015, men med øget fokus på menneskerettigheder og demokratisk kontrol. De primære strategiske mål vil således være: (i) Støtte til statsopbygning, (ii) Fremme af økonomisk udvikling og (iii) Styrkelse af menneskerettigheder og demokratisk kontrol. Effekten af udviklingssamarbejdet vil fortsat blive styrket via strategiske alliancer, i særdeleshed fælles tilgange med ligesindede lande, EU, Verdensbanken, FN og civilsamfundet.

Behov for en fleksibel tilgang: Den danske udviklingsbistand til Palæstina er baseret på forudsætningen om, at en to-statsløsning kan opnås. Samtidig anerkendes det, at implementeringen af bistanden finder sted under de dominerende politiske rammebetingelser. Disse omfatter de generelle konsekvenser af besættelsen samt manglen på et fungerende palæstinensisk, politisk miljø. På grund af disse begrænsninger er fremtiden kendetegnet ved en høj grad af usikkerhed. Det danske engagement, herunder udviklingssamarbejdet, må derfor være tilstrækkeligt fleksibelt til, at det kan tilpasses forskellige fremtidige scenarier – og tillade en hurtig reaktion, hvis muligheder opstår. Det er dog afgørende, at de aktiviteter, som Danmark støtter, skaber forbedringer for palæstinenserne uanset udfaldet af fredsprocessen med Israel.

3. Den nationale kontekst

3.1 Politisk kontekst

Udviklingen på jorden har i stigende grad gjort det vanskeligt at opnå en to-statsløsning. En øget geografisk fragmentering er en konsekvens af den israelske besættelse og den fortsatte udvidelse af de ulovlige israelske bosættelser trods stærkt, internationalt pres. Antallet af bosættere på Vestbredden, herunder Østjerusalem, er steget betydeligt i løbet af de seneste årtier. Særligt bekymrende for EU er israelske bosættelsesaktiviteter og bosættelsesudmeldinger i de sensitive områder omkring Østjerusalem og Betlehem, herunder E1¹, som kan fragmentere disse byer og afskære dem fra resten af Vestbredden. EU har fordømt sådanne bosættelsesaktiviteter i flere erklæringer.

Der er etableret mere end 150 bosættelser samt ca. 100 såkaldte forposter på Vestbredden, herunder i Østjerusalem. Det anslås, at der nu bor mere end 500.000 bosættere i dette område. Dertil kommer, at omfattende restriktioner på palæstinenserne bevægelsesfrihed samt anvendelsen af store landområder på Vestbredden til bosætterveje, træningsområder for de israelske sikkerhedsstyrker, naturreservater osv. væsentligt begrænser palæstinenserne adgang til og indflydelse over de palæstinensiske områder. Palæstinenserne har kun adgang til at planlægge og bygge i 1 % af område C. Separationsbarrieren på Vestbredden og i Østjerusalem – hvor ca. 85 % af barrieren ifølge den planlagte rute vil befinde sig på den palæstinensiske side af den grønne linje – udgør en del af udfordringen.

¹ E1 er området mellem Østjerusalem og den store bosættelse Ma'ale Adumim, som endnu ikke er bebygget.

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 administrative opdeling af Vestbredden i område A, B og C udgør fortsat de politisk-geografiske rammer, som udviklingen finder sted under. Den israelske kontrol med sikkerhedshåndhævelse og planlægningsprocesser i område C og Østjerusalem giver anledning til en række bekymringer, herunder i forhold til nedrivninger af palæstinensiske strukturer, den ofte begrænsede opfølgning på vold udøvet af bosættere, udstrakt brug af administrativ frihedsberøvelse, afslag på byggetilladelser til palæstinensere og det stigende antal ensidigt tilbagekaldte opholdstilladelser for palæstinensiske beboere i Østjerusalem. Hertil kommer restriktionerne relateret til blokaden af Gaza, som Israel indførte i 2007, og som begrænser befolkningens bevægelsesfrihed og afskærer Gazastriben fra sine traditionelle eksportmarkeder i Israel og på Vestbredden. Mange af disse forhold har skabt bekymring i forhold til Israels overholdelse af dets internationale, juridiske forpligtelser.

En anden udfordring er den begrænsede tillid i den palæstinensiske befolkning til fredsprocessen mellem Israel og Palæstina. Adskillige runder af mislykkede forhandlinger har i palæstinenserens øjne medført konstante, negative forandringer på jorden og ført til udbredt frustration hos befolkningen. Den palæstinensiske ledelse har i stigende grad foretrukket en internationalisering af fredsprocessen baseret på ikke-voldelige, juridiske mekanismer. Palæstina har bl.a. tiltrådt Romstatutten for den Internationale Straffedomstol og accepteret domstolens kompetence fra den 13. juni 2014. Ifølge de palæstinensiske ledere udgør denne internationalisering ikke et alternativ til forhandlinger, men har til formål at øge Palæstinas indflydelse i processen.

Interne palæstinensiske faktorer udgør ligeledes en væsentlig udfordring. Ikke mindst splittelsen mellem PLO/Fatah på den ene side og Hamas på den anden side. Denne splittelse har medført et øget demokratisk underskud opstået som følge af de manglende parlaments- og præsidentvalg samt en lovgivende forsamling, der ikke har fungeret siden 2007. Dette har øget presset på befolkningens menneskerettigheder, herunder de civile og politiske rettigheder.

Den generelle menneskerettighedssituation vurderes at være relativt god på Vestbredden og Palæstinas tiltrædelse af de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner er prisværdig. Dog har EU udtrykt bekymring. I den officielle dialog med Palæstina i 2014 bemærkede EU, at det demokratiske rum er blevet mindre med klager over vilkårlig frihedsberøvelse, tortur og mishandling samt meldinger om krænkelser af ytrings- og forsamlingsfriheden. Endvidere er vold mod kvinder samt kvinders socioøkonomiske sårbarhed fortsat en udfordring generelt i Palæstina. Endelig er det en stor bekymring, at den Hamas-ledede *de facto*-regering i Gaza har udført henrettelser på trods af, at Det Palæstinensiske Selvstyre overholder et *de facto*-moratorium for dødsstraf. Det er dog positivt, at civilsamfundsorganisationer på

Vestbredden kan operere relativt frit, og at Det Palæstinensiske Selvstyre har foretaget en stramning af straffeloven, for så vidt angår æresdrab.

Uanset besættelsen og Israels ansvar på menneskerettighedsområdet har Palæstina et ansvar for at tage hånd om menneskerettighedsproblemerne inden for de områder, hvor man udøver kontrol samt sikre implementering af de tiltrådte menneskerettighedskonventioner.

Den interne splittelse har desuden forhindret palæstinenserne i at fremføre en fælles position internationalt. Af samme grund betragtede EU det som et positivt fremskridt, at der i april 2014 blev underskrevet en forsoningsaftale mellem de palæstinensiske fraktioner og kort derefter blev dannet en teknokratisk konsensusregering under ledelse af præsident Abbas, som forpligtede sig til at efterleve Kvartet-principperne², herunder princippet om ikke-vold og anerkendelse af Israels legitime ret til at eksistere.

Denne aftale indebærer ikke, at den langvarige strid mellem især PLO/Fatah og Hamas med ét forsvinder, og selv i bedste fald vil tilliden skulle opbygges gradvist. Der er således endnu ikke sket afgørende fremskridt i forsoningsprocessen, heller ikke på områder som reintegration af sikkerhedstjenesterne og den offentlige administration. Men som konflikten i Gaza i 2014 klart viste, så findes der ingen militære løsninger på den udfordring, som Hamas og andre militante grupper i Gaza udgør. En levedygtig og langsigtet løsning må baseres på en inklusiv palæstinensisk, politisk proces, som fuldt ud tillader det legitime Palæstinensiske Selvstyre at vende tilbage til Gaza, og på en fortsat forpligtelse til Kvartet-principperne. Som tingene er nu, er Hamas stadig på EU's sanktionsliste. En vellykket forsoning er også et vigtigt element på vejen mod afholdelse af nye demokratiske valg på nationalt plan i Palæstina.

Præcis hvor skrøbelig situationen i Palæstina er, må ikke undervurderes. Der er en risiko for, at ekstremistiske synspunkter på begge sider af kløften mellem Israel og Palæstina vinder frem. Det er vigtigt, at parterne på begge sider afstår fra opildnende handlinger og retorik, som bidrager til en yderligere eskalering af spændingerne. Blandt palæstinenserne, særligt de yngre generationer, er der en risiko for radikaliserings, hvis konflikten ikke bliver løst. Hovedparten af palæstinenserne kan forventes at afvise ekstremisme, men det kræver kun små grupper med en radikal dagsorden for at ændre konfliktens dynamik. Endvidere er den fortsatte konflikt stærkt problematisk i regional sammenhæng, hvor radikale grupper kynisk forsøger at udnytte konflikten som et middel til at skabe yderligere frustration i befolkningen, specielt den yngre del. Det internationale samfund må bidrage til at skabe et positivt, ikke-voldeligt narrativ for fremtiden. Konflikten i Gaza i sommeren 2014 – den tredje på mindre end seks år – illustrerede ligeledes klart de tragiske konsekvenser, som status quo har for både israelere og palæstinensere.

² Kvartetens principper refererer til de tre krav, der blev fastlagt af Mellemøstkvartetten. Kvartetten er en diplomatisk enhed bestående af FN, EU, Rusland og USA, og som mægler i den israelsk-palæstinensiske konflikt. De tre principper, som Kvartetten har opridset, er følgende: En palæstinensisk stat skal; 1. anerkende staten Israel uden på forhånd at dømme, hvilke klager og krav der er berettigede, 2. Efterleve tidligere diplomatiske aftaler og 3. Tage afstand fra vold.

3.2 Økonomisk kontekst og udviklingsmæssige udfordringer

Palæstina ligger i den nederste halvdel af kategorien 'mellemindkomstlande' og er således en del af den fattigste del af Mellemøsten og Nordafrika. Ifølge Verdensbanken er økonomien stadig akut sårbar over for effekten af Israels besættelse, specielt restriktionerne på adgang og bevægelsesfrihed, samt den fortsatte politiske usikkerhed. Dette skaber en række særlige udviklingsmæssige udfordringer og har medført langvarige perioder med økonomisk stagnation, skrøbelige offentlige finanser, stor fattigdom og massearbejdsløshed.

Siden etableringen af Det Palæstinensiske Selvstyre har væksten i den palæstinensiske økonomi været tæt kædet sammen med tilstrømningen af international bistand, særligt budgetstøtte. Den store økonomiske vækst, som Palæstina oplevede i perioden 2007-2011, er dog gået i stå, og væksten har været faldende siden 2012. Siden da har der været perioder med recession, primært på grund af den svindende økonomi i Gaza som følge af lukningen af størstedelen af de illegale tunneller mellem Gaza og Egypten i sommeren 2013. Denne udvikling har forstærket effekten af Gaza-blokaden, som har ført til hvad FN beskriver som en 'de-development' af området. Dette illustreres klart af det faktum, at Gaza i 2014 eksporterede ca. 225 vognladninger landbrugsprodukter sammenlignet med 15.000 i 2000. Udsigten til økonomisk vækst er ikke lovende, da området er ramt af såvel den seneste Gaza-konflikt, herunder ødelæggelse af landbrugsjord, fabrikker og fiskerbåde, som den fortsatte stagnation på Vestbredden.

Foruden restriktionerne på bevægelsesfrihed og adgang samt den politiske ustabilitet har manglen på klare erhvervsreguleringer og kløften mellem Gaza og Vestbredden bidraget til træge økonomiske resultater – og dermed også til en høj arbejdsløshed. Økonomien er koncentreret omkring serviceydelse og anlægsvirksomhed, som udgør ca. 2/3 af økonomien, mens produktionssektorerne, såsom landbrug og fremstillingsvirksomhed, kun udgør ca. 4-5 % af BNP.

Der er brug for handling fra Det Palæstinensiske Selvstyre, den israelske regering og det internationale samfund med henblik på at skabe bedre adgang til ressourcer og markeder, mindske politiske risici, reducere usikkerheden for virksomheder og investorer og promovere investeringer i teknologi, kvalifikationer og innovation. Verdensbanken vurderer, at der kan opnås en potentiel stigning på 35 % i BNP, hvis de palæstinensiske virksomheder og landmænd får adgang til at udvikle område C. Hvis blot de eksisterende israelsk-palæstinensiske aftaler blev implementeret, ville det øge potentialet for økonomisk udvikling på Vestbredden, inklusive område C, og i Gazastriben.

I 2013 var erhvervsfrekvensen 44 %, med tæt på 70 % for mænd men kun 17 % for kvinder. Arbejdsløsheden var tæt på 20 % på Vestbredden og 33 % i Gaza i 2013, men er steget siden da, særligt i Gaza. Ungdomsarbejdsløsheden er skyhøj, især i Gaza, hvor 60 % af de unge i arbejdsstyrken er arbejdsløse, mod 30 % på Vestbredden. Arbejdsløsheden blandt kvinder er 35 %. Ikke overraskende er der også stor fattigdom. Én ud af fire lever med konstant fødevareknaphed pga. manglende købekraft. I Gaza modtager 80 % af befolkningen en eller anden form for fødevarebistand.

Palæstinensiske kvinder står over for en række udfordringer i relation til adgang og ligestilling i forbindelse med en lang række civile, politiske, økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder. Generelt har kvinder færre jobmuligheder og er underrepræsenterede i lederstillinger. Der er behov for fokus på nationale lovændringer, der kan fremme ligestilling mellem kønnene, men udfordringen ligger også i lokal praksis og sociale normer.

Palæstina står over for en alvorlig økonomisk situation med et større underskud på statsbudgettet end forventet, mens den internationale budgetstøtte bliver mindre. Det Palæstinensiske Selvstyre har gjort en energisk indsats for at styrke sin finanspolitiske position, herunder taget skridt til at øge indtægterne og reducere udgifterne. Alligevel er Det Palæstinensiske Selvstyre kommet i restance i den private sektor og har måttet foretage indenlandsk gældsætning for at finansiere underskuddet. Denne politik underminerer økonomisk aktivitet og skatteopkrævning og har en negativ indflydelse på den private sektors produktive investeringer. Dertil kommer, at forudsigeligheden af Selvstyrets indtægter påvirkes af Israels skatteopkrævninger (told, eksterne skatter osv.) på Palæstinas vegne i overensstemmelse med Paris-protokollen fra 1995.

Danmark er enig i gentagne vurderinger fra Verdensbanken om, at Palæstina og Det Palæstinensiske Selvstyre, hvis de nuværende resultater inden for opbygning af institutioner og levering af offentlige serviceydelser opretholdes, har forudsætningerne for etableringen af en stat i en nær fremtid for så vidt angår de forvaltningsmæssige og administrative aspekter. Dette gælder i særdeleshed for Vestbredden. Men uden en politisk løsning på den israelsk-palæstinensiske konflikt, og hvis den palæstinensiske finanspolitiske situation forværres yderligere, er der en risiko for, at disse resultater undermineres.

Betingelserne for at bevæge sig i en mere kommercielt orienteret retning er langt fra optimale i Palæstina, selvom både danske og palæstinensiske privatsektoraktører har udtrykt interesse for dette. Den politiske usikkerhed og restriktionerne på bevægelsesfrihed og adgang udgør de væsentligste begrænsninger. Dertil kommer, at Palæstina er et relativt lille marked samt, at erhvervsmiljøet ikke er gearret til direkte, udenlandske investeringer. Der er dog forretningsmuligheder, særligt inden for handel. EU er Palæstinas anden vigtigste handelspartner med en samlet varesamhandel på EUR 0,155 milliard i 2014.

Der er begrænsede oplysninger til rådighed om omfanget af korruption i Palæstina. Der er en opfattelse af, at der fortsat er en høj risiko for korruption, særligt på strukturelt niveau snarere end i forbindelse med uformelle betalinger og såkaldt småbestikkelse. Den sidste samlede vurdering, foretaget af Verdensbanken i 2011, konkluderede dog, at Det Palæstinensiske Selvstyre har arbejdet for at forbedre den økonomiske styring og bekæmpe korruption, samt at større reformer for at styrke Palæstinas finansstyring er iværksat. Dette omfatter initiativer, der skal styrke de retlige og institutionelle rammer mod korruption, ligesom der er vedtaget en række anti-korrupsionslove. Trods fremskridt understregede Verdensbanken, at der var behov for reformer på en række væsentlige områder, såsom styring af statens jordaktiver, gennemsigtighed inden for bevillings- og forretningsrettigheder samt adgang til offentlig information. Generelt synes undersøgelser at indikere en uoverensstemmelse mellem det registrerede antal tilfælde af korruption og en mere udbredt opfattelse af risici, men donorernes valg af finansieringsmekanismer på baggrund af de opfattede risici kan være en del af forklaringen.

4. Strategiske målsætninger

4.1 Politiske mål

Inden for rammerne af FN-resolutionerne og EU-rådskonklusioner beskrevet i afsnit 1 vil Danmark arbejde for at opnå følgende politiske mål:

- Gennemførelse og håndhævelse af alle relevante FN- og EU-forpligtelser, -regler, -principper og -retningslinjer, der vedrører situationen, herunder EU's retningslinjer vedr. humanitær folkeret. Parterne forventes at gå ind i fredsprocessen i god tro. Dette omfatter at udvise tilbageholdenhed og undgå ensidige handlinger, som yderligere kan

underminere fredsindsatsen og en levedygtig to-statsløsning. EU har understreget, at man fortsat vil monitorere situationen og dens bredere implikationer nøje og forbliver klar til at tage yderligere skridt med henblik på at beskytte en to-statsløsningen.

- Opretholdelse af en levedygtig palæstinensisk stat baseret på grænserne fra før 1967. Dette indebærer, at arbejde for at modarbejde og rulle den igangværende territoriale fragmentering af Palæstina tilbage. Danmark vil fortsat have fokus på israelske bosættelsesaktiviteter. Der vil være særlig opmærksomhed på de sensitive områder omkring Østjerusalem og Betlehem.
- En fuldstændig og effektiv gennemførelse af eksisterende EU-lovgivning og nationale aftaler vedrørende produkter fra bosættelser.
- En forbedring af palæstinenserne menneskerettigheder og daglige levevilkår. Palæstinas og Israels overholdelse af den internationale menneskerettighedslovgivning og den humanitære folkeret er afgørende. Danmark vil arbejde for at sikre, at begge parter respekterer den palæstinensiske befolknings menneskerettigheder og vil adressere alvorlige krænkelse både bilateralt og i relevante multilaterale fora. Det vil være en dansk prioritet i internationale menneskerettighedsfora. Det voksende demokratiske underskud i Palæstina og de ikke-eksisterende fremskridt i forsoningsprocessen er ligeledes vigtige forhold, der vil blive adresseret.
- En langsigtet løsning på den ustabile situation i Gazastriben, som medfører, at blokaden løftes, og at Hamas og andre militante grupper i Gaza ikke længere udgør en trussel mod Israel. Gazastriben udgør en integreret del af en fremtidig palæstinensisk stat. En langsigtet løsning i forhold til Gaza hænger uløseligt sammen med realiseringen af to-statsløsningen. Danmark har udtrykt vilje til at bidrage til internationale monitorerings- og verifikationsmekanismer, som måtte oprettes med henblik på at nå dette mål.
- Øget palæstinensisk adgang til og udvikling af område C i overensstemmelse med EU-rådskonklusioner fra maj 2012. For at de danske udviklingsprogrammer på Vestbredden, herunder Østjerusalem, kan implementeres, er der behov for rimelige betingelser. Disse omfatter adgang for både humanitære og udviklingsmæssige aktører, både når det gælder monitorering og implementering af projekter.
- Bevare muligheden for, at Jerusalem kan blive en hovedstad for to stater som del af en endelig fredsaftale. I overensstemmelse med folkeretten betragter Danmark Østjerusalem som besat område, og Danmark har aldrig anerkendt Israels annektering af byen. Danmark støtter indsatsen for at øge Palæstinas tilstedeværelse i Østjerusalem, bl.a. via genåbningen af palæstinensiske institutioner i overensstemmelse med Køreplanen for Fred og bevarelse af de nuværende palæstinensiske hospitaler. Fastholdelse af status quo for Haram el-Sharif/Tempelberget er ligeledes en dansk prioritet.

Danmark vil forfølge de politiske mål gennem sine bilaterale relationer, herunder de regelmæssige, politiske dialoger med henholdsvis Palæstina og Israel, samt via relevante multilaterale instrumenter.

4.2 Udviklingssamarbejde og humanitær bistand

To årtier med international udviklingsbistand til Palæstina har skabt håndgribelige resultater på de følgende områder: (i) Opbygning af offentlige institutioner og levering af essentielle serviceydelser, (ii) Styrkelse af relevante statslige aktører og civilsamfundsaktører med henblik på at sikre overholdelse af menneskerettigheder og retsstatsprincipper samt (iii) Støtte til den private sektor, herunder fremme af et gunstigt erhvervsklima. På basis af resultater og

erfaringer fra tidligere international og dansk bistand, herunder Danmarks Transitionsprogram 2014-2015, vil de tre overordnede, strategiske målsætninger for det danske udviklingsprogram for perioden 2016-2020 være:

1. Støtte til statsopbygning
2. Fremme af økonomisk udvikling
3. Styrkelse af menneskerettigheder og demokratisk kontrol

Fremskridt inden for disse tre områder er afgørende for det overordnede mål om at støtte realiseringen af en to-statsløsning, idet sådanne fremskridt vil bidrage til en fremtidig levedygtig palæstinensisk stat. Palæstina er ikke et traditionelt udviklingsland. Frem for alt har Palæstina veluddannede menneskelige ressourcer at bygge på. Hovedudfordringen har været at skabe basis for en fremtidig stat baseret på demokratiske principper og med respekt for menneskerettigheder. Dette indebærer styrkelse af offentlige institutioner samt udvikling af en solid økonomi. Udviklingsmålene er derfor uløseligt forbundet med de politiske mål nævnt i det foregående afsnit, og der vil blive arbejdet på at skabe synergi mellem det udviklingsmæssige og det politiske engagement. Valget af strategiske udviklingsmål er endvidere baseret på en række kriterier:

- a) Danmarks komparative fordel, ikke mindst rollen som ledende donor i den kommunale sektor, samt eksisterende fælles mekanismer med andre partnere på områder som menneskerettigheder og statsopbygning,
- b) Afstemning med Det Palæstinensiske Selvstyres prioriteter,
- c) Omfattende donorkortlægning og evaluering af tidligere resultater samt
- d) Potentielt synergi, hvor en styrkelse af regeringsstrukturer er vigtig af hensyn til en øget levering af serviceydelser, styrkede menneskerettigheder og kontrolmekanismer samt fremme af et gunstigt erhvervsklima.

Interventionslogikken bag de strategiske prioriteter er, at økonomisk og teknisk bistand på disse områder, kombineret med et tilstrækkeligt internationalt, politisk engagement, kan bidrage til ændringer på kort og mellemlangt sigt. Vigtige elementer vil være en mere inkluderende, gennemsigtig og ansvarlig regeringsførelse og økonomiske resultater, herunder øget kapacitet hos Det Palæstinensiske Selvstyre og civilsamfundet. Over tid vil dette føre til bedre standarder inden for demokrati, regeringsførelse og serviceydelser, gevinster i forhold til den økonomiske udvikling, som kan styrke beskæftigelsen og indtægtsmulighederne samt højne menneskerettighedsstandarder, herunder kønsaspekter.

Interventionslogikken er afhængig af fire primære forudsætninger:

- (i) Det Palæstinensiske Selvstyres parathed til at arbejde med de nødvendige reformer,
- (ii) Et operationelt miljø som gør det muligt at udfylde kernefunktioner inden for regeringsførelse, herunder tilstrækkelig finansiering,
- (iii) Det Palæstinensiske Selvstyres fastholdelse af de prioriteter, der er opridset i den omfattende palæstinensiske nationale udviklingsplan, samt at
- (iv) Den israelsk-palæstinensiske konflikt ikke forværres yderligere.

Blandt de væsentligste risikoelementer er konsekvenserne af den aktuelle besættelse med dens restriktioner på bevægelsesfrihed og adgang, herunder blokaden af Gaza. Besættelsen bidrager også til at skabe et usikkert operationelt miljø og øger den politiske risiko for udenlandske investeringer. En række andre risikoelementer er forbundet med det inter-palæstinensiske politiske split og det voksende demokratiske underskud, herunder de relativt svage kontrolinstitutioner og de begrænsede lovgivningsmæssige reformer.

Da risikoen for korrupsion i Det Palæstinensiske Selvstyre fortsat vurderes at være høj, anvendes der ikke direkte budgetstøtte på dette stadie. I stedet vil man fra dansk side primært

anvende økonomiske EU- eller Verdensbankmekanismer, fælles donormekanismer med andre bilaterale donorer eller direkte finansiering via internationale NGO'er.

4.2.1 Støtte til statsopbygning

En vigtig dansk prioritet gennem årene har været støtte på det kommunale plan med henblik på at styrke lokal regeringsførelse, sikre levering af nødvendige serviceydelser samt som en vigtig metode til at øge det direkte engagement med borgerne. Danmark er den ledende donor i sektoren for lokal regeringsførelse, hvor Danmark arbejder for sektorreformer samt bistandseffektivitet. Den danske implementeringsmodel har ændret sig i årenes løb fra uafhængige projekter til medfinansiering af større og fælles bistandsprogrammer. Den væsentligste erfaring er, at sidstnævnte giver det bedste grundlag for en politisk dialog om reformtiltag. De væsentligste resultater har været øget administrativ og ledelsesmæssig kapacitet, som har ført til bedre levering af serviceydelser, hvilket Verdensbankens vurderinger har dokumenteret.

Danmark støtter desuden EU-programmet "Land Development and Basic Infrastructure in Area C", som har til formål at fastholde en palæstinensisk tilstedeværelse i området med henblik på at bevare et sammenhængende palæstinensisk territorium på Vestbredden, som er essentiel for levedygtigheden af en fremtidig palæstinensisk stat. EU-programmet, og andre indsatser i område C, er en udmøntning på EU's rådskonklusioner fra maj 2012. De specifikke programinterventioner fokuserer på at støtte basisinfrastruktur, hvor nye masterplaner er blevet udviklet med henblik på at forbedre levevilkårene for befolkningen.

Statsopbygningsindsatsen fortsættes med henblik på at støtte fuldt udviklede offentlige strukturer, som kan tjene hele befolkningen, herunder et mere gunstigt erhvervs-klima. Sidstnævnte er afgørende for en langsigtet, national bæredygtighed. Indsatser, der skal styrke demokratisering på lokalt plan gennem fokus på øget myndighedsansvar og medborgerindflydelse, vil blive opprioriteret. Ikke mindst indsatser for at inkludere marginaliserede grupper såsom unge, kvinder og beduiner.

De påtænkte statsopbygningsindsatser har til formål at skabe håndgribelige resultater i form af øget levering af serviceydelser, såsom uddannelse, sundhed, vandforsyning, veje osv. primært på kommunalt plan samt styrket offentlig kapacitet og kompetencer inden for udformning af politikker, kontrol og drift. Støtten til den kommunale sektor vil således søge at øge levering af serviceydelser via konsolidering af kommuner og landsbyråd for så vidt angår teknisk kapacitet og finansiell bæredygtighed. En styrkelse af lokaldemokrati gennem en selvstændiggørelse af rettighedshaverne er en af de vigtigste forudsætninger for at forbedre ansvarligheden og leveringen af serviceydelser på lokalt plan.

Generelt vil monitorering og evaluering være baseret på resultatrammeværk udviklet af partnerne kombineret med bilateral monitorering foretaget af det danske repræsentationskontor i Ramallah. Hvor der anvendes fælles mekanismer, vil disse rammer blive udarbejdet i samråd med de andre donorer, herunder de parametre og indikatorer, der skal anvendes til at måle resultaterne.

4.2.2 Fremme af økonomisk udvikling

Udviklingen af den palæstinensiske økonomi er gennem de senere år prioriteret højere. I den seneste palæstinensiske nationale udviklingsplan 2014-2016 betragtes udvikling af den private sektor som den primære drivkraft for økonomisk vækst. Det Palæstinensiske Selvstyre har opfordret donorerne til at engagere sig yderligere i dette område med henblik på at underbygge finansiell og økonomisk bæredygtig af statsopbygningsbestræbelserne foretaget

over de sidste to årtier. Etableringen af et sundt, økonomisk fundament betragtes som en essentiel forudsætning for en bæredygtig fremtid. Danmark vil på linje med Det Palæstinensiske Selvstyres prioriteter øge støtten til økonomisk udvikling.

Formålet med øget dansk støtte til dette område, ikke mindst til udvikling af den private sektor, er tosidet: For det første ønsker Danmark at bidrage til den nationale økonomi ved at øge imports substitutionen og øge eksporten i det omfang, det er muligt, trods de mange lag af restriktioner. For det andet ønsker Danmark at bidrage til jobskabelse og beskæftigelse. Sidstnævnte er ikke blot en nødvendighed set fra et økonomisk synspunkt, men også i et regionalt, sikkerhedsmæssigt perspektiv. Der er desuden en vigtig synergi mellem støtte til økonomisk udvikling og støtte til statsopbygning via udvikling på kommunalt plan. Der vil fortsat være særligt fokus på økonomisk selvstændiggørelse af kvinder.

Det styrkede danske engagement i økonomisk udvikling kan trække på erfaringer fra Danmarks engagement i landbrugsprogrammet i Mellemøsten (MERAP), som har kørt i 15 år. En vigtig erfaring er, at langsigtet samarbejde giver resultater, selv under vanskelige rammebetingelser. Forbedrede landbrugsmetoder har skabt vækst og beskæftigelse i landbrugsproduktionen. En af de muligheder, der er under overvejelse, er at fortsætte den danske støtte til landbrugets værdikæder – helst gennem et fælles engagement med andre donorer for dermed at øge effekten. Endvidere bidrager en opdyrkning af jorden i område C til at bevare jorden under palæstinensisk kontrol.

Danmark har endvidere støttet den økonomiske genopbygning i Gaza via et projekt implementeret af NGO'en Oxfam. Formålet har været at støtte små og mellemstore virksomheder (SMV'er) – med særlig fokus på virksomheder, der drives af kvinder – i at forbedre den eksisterende produktion og dermed sætte dem i stand til at konkurrere på hjemmemarkedet, som i øjeblikket er domineret af israelske produkter.

Det langsigtede mål er at forberede den private sektor til eksport, men dette kræver, at de strenge restriktioner på bevægelsesfriheden og adgangen til og fra Gaza ophæves. Selvom Oxfam-projektet i Gaza stadig er relativt beskedent, har det vist opmuntrende resultater trods de ekstremt vanskelige rammevilkår. Hensigten er fortsat at støtte små og mellemstore virksomheder i Gaza, hvor arbejdsløsheden er meget høj. Økonomiske aktiviteter i lille målestok, som forbedrer modstandsdygtigheden og grundlæggende overlevelse, er nødvendige under de nuværende rammevilkår for at tilbyde alternativer til arbejdsløshed eller militante aktiviteter.

Ved måling af fremskridt bør det bemærkes, at der relativt let kan udarbejdes specifikke resultatrammer med output-indikatorer, såsom øget produktion, jobskabelse, kvinders deltagelse og eksport, mens resultat-indikatorer såsom indflydelse på økonomisk vækst vil være mere vage på grund af de dominerende rammebetingelser.

4.2.3 Styrkelse af menneskerettighederne og demokratisk kontrol

Det er et vigtigt princip i det danske engagement, at den løbende politiske dialog med ansvarshavere suppleres med konkrete udviklingsaktiviteter, som skal hjælpe med at forbedre situationen og styrke de civilsamfundsorganisationer, der beskæftiger sig med menneskerettigheder, samt statsinstitutioner, som udfører kontrol med den udøvende magt.

Danmark har gennem mange år ydet støtte til palæstinensiske og israelske civilsamfundsorganisationer, der arbejder for menneskerettigheder for palæstinensere via HR/IHL-sekretariatet, som støttes af Sverige, Schweiz, Holland og Danmark. En af erfaringerne er, at civilsamfundsorganisationerne er blevet mere modne hvad angår dokumentation og fortalervirksomhed,

selvom visse civilsamfundsorganisationer stadig er svage. Danmark vil derfor fortsat yde støtte til HR/IHL-sekretariatet.

Der er endvidere et behov for at styrke andre kontrolinstitutioner i det palæstinensiske samfund. Danmark har tilsluttet sig andre donorer i støtten til den uafhængige menneskerettighedskommission (ombudsmanden), som har vist gode resultater i form af dokumentation af menneskerettighedskrænkelser og opfølgning over for de relevante myndigheder. Dette har medført, at myndighederne har iværksat korrigerende tiltag. Donorenes vurdering er, at ombudsmanden har spillet en vigtig rolle i at dæmme op for krænkelser af menneskerettighederne. Danmark vil fortsat støtte ombudsmanden, eventuelt i kombination med støtte til andre offentlige kontrolinstitutioner.

Målet med den danske støtte på dette område er at forbedre den demokratiske kontrol ved at styrke nationale institutioners tilsynsrolle som ansvarshavere samt civilsamfundsorganisationernes mulighed for at monitorere regeringen som repræsentanter for rettighedshaverne. For det andet er målet at øge det politiske rum, som muliggør fælles beslutningsprocesser og en større politisk dialog mellem civilsamfundet og beslutningstagerne. Dette vil omfatte støtte til organisationer, der har fokus på ytringsfrihed og mediernes professionalisering med henblik på at give rettighedshaverne en stærkere stemme.

Danmark støtter via UNFPA sundhedsministeriets arbejde med at reducere kønsbaseret vold, hvilket ifølge WHO ligger over det globale gennemsnit. Dette sker via støtte til påvisning af kønsbaseret vold, henvisning til og behandling på offentlige sundhedsklinikker. Overordnet set er formålet med projektet at styrke den nationale kapacitet til at yde integrerede, rettighedsbaserede sundhedsydelse af høj kvalitet på det seksuelle og reproduktive område.

Støtte til kulturområdet har hidtil været spredt i Danmarks tidligere engagement. Men som en del af Transitionsprogrammet 2014-2015 udarbejdes der nu et mere omfattende og strategisk kulturelt program, som vil give en klarere dansk profil og en større effekt. Støtte til både moderne kultur og kulturarv udgør en integreret del af en styrket indsats for palæstinensernes menneskerettigheder og understøtter statsopbygningen. Konsolideringen af de danske kulturelle støtteaktiviteter, som allerede er påbegyndt under Transitionsprogrammet, fortsættes.

De primære kilder til monitorering af status for menneskerettighederne vil være rapporter udarbejdet af FN og partnerorganisationerne, dvs. statslige kontrolinstitutioner, civilsamfundsorganisationer samt kulturelle organisationer. UNFPA vil monitorere resultaterne af deres arbejde med kønsbaseret vold.

4.2.4 Humanitær bistand

Støtte til at skabe et fundament for en fremtidig palæstinensisk stat indebærer også humanitær bistand til de palæstinensiske flygtninge via UNRWA. Antallet af palæstinensiske flygtninge i UNRWA's fem områder – Jordan, Syrien, Libanon, Gaza og Vestbredden (over 5 millioner) – er højere end antallet af palæstinensiske ikke-flygtninge på Vestbredden og i Gaza (under 3 millioner). Den første Human Development Report vedrørende en flygtningebefolkning, udarbejdet af UNRWA, viser, at den palæstinensiske flygtningebefolkning i det store og hele har samme forventede levealder, uddannelsesniveau og helbredstilstand som befolkningerne i hvert af de fem områder. Der er naturligvis forskelle områderne imellem. Denne store præstation udgør et vigtigt aktiv for Palæstina i landets stræben efter at blive en suveræn stat, der bygger på en solid menneskelig kapital.

Det er derfor afgørende fortsat at støtte det FN-mandaterede UNRWA i at yde beskyttelse og levere serviceydelser, primært skolegang og sundhedspleje, samt mikrofinansiering og uddannelse, således at flygtningene kan bryde den onde cirkel. Komparative studier har vist, at UNRWA er ret omkostningseffektiv i levering af serviceydelser. Der er ligeledes et fortsat behov for humanitær bistand som reaktion på FN-appeller, hvilket bl.a. ydes via bidrag til FN's nødhjælpsfond for Palæstina, som yder beskyttelse og nødhjælp i krisesituationer.

Støtte, som ydes via rammeaftalerne med danske NGO'er, der er aktive i Palæstina, supplerer det officielle udviklingssamarbejde og øger dermed effekten af den danske indsats i området. De danske NGO'ers interventioner fokuserer primært på udsatte grupper, uanset om de har status som flygtninge eller ej, herunder beduiner, kvindegrupper og mennesker, der er traumatiserede af konflikt. Det tilstræbes at opnå yderligere synergi og komplementaritet mellem udviklingsbistanden og den humanitære bistand via den næste humanitære strategi, som løber fra 2017. Dette er blevet yderligere accentueret i lyset af omfanget af de humanitære behov som resultat af ikke mindst de regionale konflikter.

Bilag

Bilag 1: Nøgletal

Vestbredden og Gazastriben

Økonomiske nøgletal	Vestbredden og Gazastriben	Kvinder (K)	Mænd (M)	Kilde
Areal	6.020 km ² VB: 5.655 km ² GS: 365 km ²			WDR PCBS, Palæstina i tal 2014, marts 2015 ³
Befolkning (2012)	4.046.901	49,2 %	50,8 %	WDR
BNI (2012)	11.262.141.134,4 USD			WDR
Årlig økonomisk vækst (BNP) (2012)	14,3 %			WDR
(2013)	-4,4 %			WDI
BNI pr. indbygger (2012)	3.070 USD			WDR
Vækst i BNI pr. indbygger (2012)	10,47 %			UGS
BNP pr. indbygger (2013)	-7,2 %			WDI
Ease of doing business-indeks (2014)	Placering: 143			Verdensbanken, <i>Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency</i> , 2014. ⁴
Økonomiske sektorer (andel af BNP) (2012):	Landbrug: 5,3 %			WDR
	Industrien: 25,1 %			
	Fremstilling: 16,2 %			
	Servicesektoren: 69,6 %			
Offentlige udgifter (% af BNP) (2012)	27,7 %			WDR
Skatteindtægter (ekskl. lån, % af BNP) (2008)	5,1 %			WDR
Skatteindtægter (2014)	8.314 mio. NIS			Finansministeriet, <i>skatteudvikling og makroøkonomiske resultater</i> , marts 2015.
Udviklingsbistand pr. indbygger (2012)	497 USD			WDR
Netto officiel udviklingsbistand (% af BNI) (2012)	16,6 %			WDR
Gældsbetjening (i forhold til eksport – TDS/XGS)	Manglende data			WDF

³ 60 % af Vestbredden er klassificeret som område C og er fortsat under fuld israelsk kontrol. På nuværende tidspunkt bor mere end 340.000 israelske bosættere i omkring 135 bosættelser og ca. 100 forposter i område C. Hertil kommer 200.000 israelske bosættere, der bor i Østjerusalem. Se UN-OCHA, http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_area_c_factsheet_august_2014_english.pdf og http://www.ochaopt.org/documents/ocha_opt_jerusalem_factsheet_august2014_english.pdf.

⁴ Kan downloades via: <http://www.doingbusiness.org/-/media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB15-Full-Report.pdf>

Sociale nøgletal	Vestbredden og Gazastriben	Kvinder (K)	Mænd (M)	Kilde
Befolkningstilvækst (gennemsnit pr. år) (2013)	3,0 %			WDI
Forventet levealder (2012)	73 år	74,8 år	71,4 år	WDR
Spædbarnsdødelighed (antal dødsfald pr. 1.000 levendefødte) (2012)	19 pr. 1.000 levendefødte			HDR 2014
Adgang til ret drikkevand (procent uden adgang) (2014)	Manglende data 38,5 %			HDR 2014 PCBS og sundhedsministeriet (2015)
Adgang til sundhedsfaciliteter (procent uden adgang)	Manglende data			HDR 2014
Antal læger (pr. 100.000 indbyggere)	Manglende data			HDR 2014
Andel hiv-smittede blandt 15-49 årige (1988-2012)	Manglende data			UNAIDS
Andel voksne, der kan læse og skrive (2005-2012)	95,3 %			HDR 2014
Grundskoleuddannelse (procent af børn i skolealderen) (2003-2012)	94 %			HDR 2014
Piger i grundskoleuddannelse (procent af piger i skolealderen) (2012)	Manglende data			HDR 2014
Sociale sektorer (procent af offentlige udgifter) (2012)	Manglende data			WDR
Offentlige udgifter til militæret (procent af BNP) (2012)	Manglende data			WDR
Indkomstfordeling (procent af nationalindkomst) (2009)	Rigeste 10 % af befolkningen: 27,4 % Fattigste 10 % befolkningen: 3,2 %			WDR
Miljørelaterede nøgletal	Vestbredden og Gazastriben			Kilde
Andel af områder i forhold til areal, der er beskyttet med henblik på at bevare biodiversitet	Manglende data (<i>note</i> : Palæstina ratificerede Biodiversitetskonventionen den 1. februar 2015, og blev part i konventionen d. 2. april 2015).			CBD/IUCN
CO2-emissioner pr. enhed og forbrug af ozonnedbrydende CFC-gasser (ODP-tons)	Manglende data (<i>note</i> : Palæstina har fortsat observatørstatus i FN's klimakonvention (UNFCCC), og der er derfor ingen tilgængelige data. Ifølge WDF var den årlige CO2-udledning			UNFCCC

	for Vestbredden og Gaza 0,6 metriske tons pr. indbygger i 2010)			
Nøgletal for menneskerettigheder	Vestbredden og Gazastriben			Kilde
Ratificering af vigtigste internationale menneskerettighedsinstrumenter (12 i alt)	Otte centrale menneskerettighedstraktater blev ratificeret i april 2014			OHCHR
Overholdelse af vigtigste internationale menneskerettighedsinstrumenter	Manglende data (Palæstina har erklæret, at man vil overholde tidsfristen for den indledende rapporteringsprocedure)			OHCHR

Bilag 2: Overblik over Danmarks udviklingssamarbejde med Palæstina

I 2013 blev det danske udviklingssamarbejde med Palæstina omorganiseret fra at være projektorienteret frem mod et fokuseret landeprogram. Første fase var at Transitionsprogram for 2014-2015 som overgang til et fuldt udviklet landeprogram fra 2016. De to overordnede tematiske målsætninger i Transitionsprogrammet var (i) Støtte til statsopbygning og menneskerettigheder og (ii) Fremme af økonomisk udvikling - begge på linje med palæstinensiske prioriteter. Supplerende til de foreslåede indsatser var igangværende aktiviteter inden for menneskerettigheder, et regionalt fredsopbygningsprogram samt humanitær assistance til palæstinensiske flygtninge gennem UNRWA. Det Dansk-Palæstinensiske Partnerskab 2014-2015 - den politisk-strategiske ramme for Transitionsprogrammet - fremhævede behovet for fleksibilitet i udviklingssamarbejdet for at kunne reagere hurtigt på politiske engagementer, for hvilket specifikke bevillinger ville blive bevilliget fra sag til sag.

(i) Støtten til statsopbygning og menneskerettigheder bestod af indsatser på nationalt og kommunalt niveau:

☐ På nationalt niveau, har støtten primært været øremærket budgetstøtte igennem EU mekanismen PEGASE. Siden 2012, hvor Danmark tilsluttede sig PEGASE, har den danske støtte været øremærket til betaling af lønninger og pensioner for PA embedsmænd. I Transitionsprogrammet blev dette ændret, således at støtten blev øremærket til betaling for behandling af palæstinensiske patienter på hospitalerne i Østjerusalem, hvilket er nogle af de få tilbageværende palæstinensiske institutioner i Østjerusalem og er en del af sygehusvæsenet på Vestbredden og i Gaza. Den danske støtte til PEGASE vil ophøre i det kommende Landeprogram som følge af budgetnedskæringer.

☐ I løbet af de sidste 15 år er der blevet ydet støtte til PLO's forhandlingssekretariat, som har mandat til at rådgive PLO's ledelse i forhandlinger vedrørende spørgsmål relateret til den israelske-palæstinensiske konflikt. Transitionsprogrammet inkluderede et sidste bidrag til forhandlingssekretariatet og dermed afsluttes den danske støtte i 2017. Det var forudset fra starten af, at PLO gradvist skulle overtage finansieringen af sekretariatet.

☐ Flagskibet i den danske støtte til statsopbygning, har været og er planlagt til at fortsætte med at være støtte til kommunaludvikling, hvilket omfatter god regeringsførelse, nærdemokrati og borgerrettigheder. Inden for rammerne af en fælles strategisk programramme og i tæt samarbejde med andre donorer, hvor Danmark er ledende donor, støttes udviklingen af bæredygtige, ansvarlige og effektive offentlige kommunale institutioner. Udover kapacitetsopbygningen og forbedringen af kommunale serviceydelser, fokuseres der på medborgerindflydelse, nærdemokrati, kontrol.

☐ Transitionsprogrammet inkluderede et fornyet fokus på kulturelle rettigheder, som tillige styrker statsopbygningen især gennem kulturarvsaktiviteter. Den tidligere støtte via en række forskellige partnere vil i fremtiden blive kanaliseret gennem Det Danske Hus i Palæstina, der er i gang med udarbejdelsen af den strategiske ramme for kultur, kulturarv og mediestøtte i Palæstina, herunder udvekslingsarrangementer mellem Danmark og Palæstina.

(ii) Fremme af økonomisk udvikling bestod af specifikke engagementer i Gaza og område C:

☐ I Gaza, støtter Danmark et program, der sigter mod økonomisk genopretning for små og mellemstore virksomheder via NGO'en Oxfam i samarbejde med palæstinensiske partnere. Programsamarbejdet blev indledt i 2011 og tager udgangspunkt i den komplekse krise, der karakteriserer Gaza som resultat af den israelske blokade siden 2007, lukningen af de ulovlige tunneller til Egypten i 2013, tilbagevendende krige samt Hamas's kontrol med det økonomiske og sociale liv. Formålet med programmet er at skabe acceptable eksistensvilkår for småvirksomheder og

familier. Programmet er centreret omkring landbrugsværdikæder samt IT. Særlig fokus er på kvinders selvstændiggørelse og unges beskæftigelse. Oxfam og dens partnere har demonstreret gode og opmuntrende resultater i den første fase af programmet og har dermed vist, at de kan operere i Gaza på trods af den vanskelige situation. Samarbejdet blev derfor fortsat i Transitionsprogrammet, og hensigten er at forsætte med samarbejdet givet omstændighederne i Gaza, der stadig kræver særlige tiltag for at forhindre, at endnu flere mennesker glider over i fattigdom og dermed behov for humanitært støtte.

☐ Til støtte for EU's rådskonklusioner i maj 2012, påbegyndte Danmark støtte til et relativt nyt EU program for område C. Dette program støtter udviklingen af infrastrukturen i område C, hvilket taget udgangspunkt i det israelske planlægningsystem i form af masterplaner med henblik på at forbedre levevilkårene i område C. Det er hensigten at forsætte denne støtte.

Forud for planlægningen og godkendelsen af Transitionsprogrammet blev yderligere støtte til menneskerettighedsområdet godkendt i slutningen af 2013, og det forsætter ind i 2016. Sammen med Nederlandene, Sverige og Schweiz støtter Danmark en fælles finansieringsmekanisme til støtte for civile menneskerettighedsorganisationer. Organisationerne er både israelske og palæstinensiske, som arbejder for at beskytte og fremme palæstinenserne menneskerettigheder samt fremme den humanitære folkeret i de okkuperede områder. De samme donorer samt Norge støtter ligeså den Uafhængige Kommission for Menneskerettigheder, den palæstinensiske ombudsmand, der arbejder for at beskytte borgernes rettigheder, hvilket sker gennem direkte støtte, fortalervirksomhed og interventioner over for de palæstinensiske myndigheder. Slutteligt, har Danmark i løbet af de sidste 15 år støttet et regionalt fredsopbygningsprogram i landbrugssektoren, the Middle East Regional Agricultural Programme (MERAP), hvilket har omfattet Egypten, Israel, Jordan og Palæstina. Programmet vil blive afsluttet ved udgangen af 2015. Det er hensigten at udnytte erfaringerne erfarede fra MERAP i fremtidige programmer med henblik på at styrke interventioner, der fremme den økonomiske udvikling.

Bilag 3: Overblik over fremskridt for 2015-målene på Vestbredden og i Gazastriben

2015 er skæringsdatoen for de globale 2015-mål, men den særlige situation i Palæstina gør det vanskeligt at vurdere prognoserne for fremskridt. Hvis der ikke sker fremskridt på den politiske front, og restriktionerne på adgang og bevægelsesfrihed ikke fjernes, er der ifølge UNDP fare for en nedadgående spiral, eftersom vilkårene forværres.

UNDP/PAPP har sideløbende med de otte 2015-mål fastsat fire centrale prioritetsområder, så 2015-målene bedre forankres i den palæstinensiske udvikling. Det drejer sig om følgende:

1. Integrering af 2015-målene i den nationale udviklingsplanlægnings- og ressourceallokeringsproces
2. Sektorspecifikke programmer og -politikker, der kan fremme 2015-målene (mål og delmål)
3. Udvikling og operationalisering af 2015-målene og rammer for fattigdomsmonitorering
4. Udvikling og implementering af effektive kommunikations- og fortalervirksomhedsstrategier for 2015-målene

Fremskridt for 2015-målene i de besatte palæstinensiske områder

De besatte palæstinensiske områder ligger i den nederste halvdel af kategorien 'mellemindkomstlande' på FN's Human Development Index. Med undtagelse af mål 1 ses positive fremskridt for at nå 2015-målene under den aktuelle besættelse og blokade. Der er fortsat stor national opbakning med henblik på opfyldelse af 2015-målene. Men kun en afslutning på besættelsen og etablering af en selvstændig palæstinensisk stat vil skabe de nødvendige betingelser for yderligere betydelige fremskridt.

Den igangværende samfundsøkonomiske og politiske krise i de besatte palæstinensiske områder generelt og i Gazastriben i særdeleshed forventes at medføre drastiske forringelser af indikatorerne for 2015-målene, især for så vidt angår fattigdom og sult, sundhed og uddannelse. Ud over den økonomiske og sociale lukning af området har de voldsomme prisstigninger på vigtige råvarer og basale fødevarer og den globale finanskriser gjort de nuværende nationale fattigdomsstrategier utilstrækkelige og ude af stand til at imødegå den aktuelle krise.

Uvisheden omkring den politiske situation skaber udfordringer for at opnå fremskridt i 2015. I nedenstående tabel, der er udarbejdet af UNDP, ses en oversigt over sandsynligheden samt de nuværende tendenser for opfyldelse af 2015-målene under fortsat israelsk besættelse eller i tilfælde af etablering af en suveræn palæstinensisk stat:

2015-mål	Selvstændig stat		Besættelse		Bemærkninger
	Opfyldes målet?	National opbakning	Opfyldes målet?	National opbakning	
Udrydde ekstrem fattigdom og sult	Sandsynligt	Stor	Usandsynligt	Stor	Vedvarende stor fattigdom og stigning i antallet af 'nye fattige' har en negativ indvirkning på fødevarsikkerheden som følge af besættelsen og lukningen
Sikre grundskoleuddannelse for alle	Sandsynligt	Stor	Sandsynligt	Stor	Trods gode resultater mht. indskrivning i grundskolen er der behov for at forbedre kvaliteten i grundskolen
Fremme ligestilling og styrke kvinders rettigheder	Sandsynligt	Stor	Sandsynligt	Stor	Positiv udvikling for den politiske deltagelse og på uddannelsesområdet, men kvinders økonomiske deltagelse er fortsat lav

Reducere børnedødelighed	Sandsynligt	Stor	Sandsynligt	Stor	Målet er næsten nået
Forbedre gravide og fødende kvinders sundhed	Sandsynligt	Stor	Potentielt	Stor	Både sundhedsministeriet og lokale palæstinensiske sundhedsarbejdere er i stand til at varetage og bevidste omkring behandling af gravide og fødende kvinders sundhed
Bekæmpe hiv/aids, malaria og andre sygdomme	Sandsynligt	Moderat	Sandsynligt	Moderat	Som følge af den lave forekomst af hiv/aids i de besatte palæstinensiske områder er fokus på forebyggelse af overførbare og seksuelt overførte sygdomme samt på behandling og pleje af hivsmittede og deres familier
Sikre miljømæssig bæredygtighed	Usandsynligt	Moderat	Usandsynligt	Moderat	Manglende kontrol over naturressourcer, især vand og land, pga. besættelsen, og tidligt stadie for miljøbeskyttelse
Skabe et globalt partnerskab for udvikling	Sandsynligt	Stor	Usandsynligt	Stor	Skift i donorers fokus fra nødhjælp og humanitær bistand til langsigtede udviklingsmål

Kilde: <http://www.undp.ps/en/mdgs/mdgmain.html>