

Samarbetsstrategi för
utvecklingssamarbetet med

Västbanken och Gaza

juli 2008 – december 2011



2008-06-25

Mellanöstern- och Nordafrikaenheten

Strategi för det svenska stödet till Västbanken och Gaza 1 juli 2008 – 31 december 2011

Sammanfattning

Ett framgångsrikt utvecklingssamarbete med Västbanken och Gaza förutsätter en politisk fredsprocess som baseras på folkrätten och syftar till en permanent lösning på den israelisk-palestinska konflikten och upprättandet av en palestinsk stat. En framtida palestinsk stat måste grundas på respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer samt vara ekonomiskt bärkraftig. De svenska specifika målen för utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza är därför att främja fredsbyggande och fredsprocessen, samt att främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande.

Situationen för den palestinska befolkningen har förvärrats under de senaste åren. Den tilltagande israeliska avspärrningspolitiken innebär stora begränsningar i rörelsefriheten för den palestinska befolkningen, med betydande negativa sociala, ekonomiska och humanitära effekter som följd. I Gaza råder en humanitär kris. Den humanitära krisen förvärras av våld från båda sidor, inklusive oproportionerliga israeliska våldshandlingar och palestinska terroristdåd. Den politiska situationen, tidvis under väpnad konflikt, har bidragit till att det svenska biståndet blivit fragmenterat och utspritt på ett stort antal insatser. En stor utmaning är därför att öka biståndets effektivitet. Målsättningen med denna strategi är att det svenska utvecklingsbiståndet ska koncentreras. Detta kan ske genom programstöd med bl. a FN, EU-kommissionen och Världsbanken, genom ökat direktstöd och en bättre givarsamordning. Sidans resultatuppföljning ska vara tydligt kopplad till denna målstyrning och särskilt redovisa hur utvecklingssamarbetet koncentrerats.

2008-06-25

De palestinska egna prioriteringarna och det palestinska ägarskapet ska genomsyra stödet till Västbanken och Gaza. I samband med givarkonferensen i Paris december 2007, presenterade den palestinska regeringen sin reform- och utvecklingsplan, som givarsamfundet ställde sig bakom. Denna plan är styrande för den palestinska myndighetens budget, och ska vara vägledande för det svenska utvecklingsbiståndet under strategiperioden. Planen ger också möjligheter till en förbättrad givarsamverkan.

I ett konfliktområde som Västbanken och Gaza är den politiska utvecklingen svår att förutse. Utvecklingssamarbetet måste därför vara flexibelt och kunna anpassas till utvecklingen av konflikten och fredsprocessen. Fortlöpande ska konfliktutvecklingen och fredsprocessens förlopp med eventuella framsteg eller bakslag beaktas. Flexibilitet måste finnas att omfördela biståndet inom och mellan de olika samarbetsområdena. För att kunna koncentrera biståndet krävs samtidigt att alla insatser noga ska prövas enligt de två specifika målen, att främja fredsprocessen och fredsbyggande, och att främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande, samt enligt samarbetsområdena under dessa mål. Vid radikalt förändrade förutsättningar måste det svenska utvecklingssamarbetet ses över i grunden och beredskap finnas att ompröva strategin i sin helhet.

Del 1. Samarbetets mål och inriktning

1 Övergripande mål för samarbetet

Målet för *Sveriges politik för global utveckling* (PGU) är att bidra till en rättvis och hållbar global utveckling. Målet för det svenska utvecklingssamarbetet är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Utgångspunkten för samarbetet är de två perspektiven i PGU: fattiga människors perspektiv på utveckling och rättighetsperspektivet.

De specifika målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Västbanken och Gaza är att:

- Främja fredsbyggande och fredsprocessen
- Främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande

2008-06-25

Dessa mål preciseras nedan. Regeringen har vidare angett tre tematiska prioriteringar: demokrati och mänskliga rättigheter; miljö och klimat – särskilt rättvist och hållbart utnyttjande av vattenresurser – samt främjande av jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen. FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnors deltagande i fredsprocesser, politik och ekonomisk utveckling samt tillgång till rättvisa och skydd ska särskilt beaktas, liksom resolution 1612 om barn i väpnad konflikt.

Planering och genomförande av svenska insatser ska ske i linje med Parisdeklarationen om effektivitet i biståndet samt EU:s uppförandekod för arbetsdelning. Biståndet skall också vägledas av EU:s riktlinjer och OECD/DAC:s riktlinjer för utvecklingssamarbete med sviktande stater.

EU:s och Sveriges fredsansatser syftar till en av parterna framförhandlad tvåstatslösning, baserad på 1967-års gränser och relevanta säkerhetsrådsresolutioner. Respekten för folkrätten är utgångspunkten för Sveriges och EU:s inställning till konflikten.

I ett palestinskt sammanhang förutsätter ett framgångsrikt utvecklingssamarbete en politisk fredsprocess syftande till en permanent lösning på konflikten och upprättandet av en palestinsk stat. En framtida palestinsk stat måste grundas på respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer samt vara ekonomiskt bärkraftig. För att utvecklingen ska vara hållbar måste kompromisserna i ett fredsavtal vara acceptabla för befolkningsmajoriteterna på båda sidor. En långsiktigt hållbar utveckling förutsätter vidare en palestinsk försonings- och reformprocess och ett fortsatt arbete mot våld och terrorism. Det är ett grundläggande krav att terrorism bekämpas och att oproportionerligt våld i strid med internationell rätt motverkas, varifrån våldet än kommer. De svenska utrikes- och säkerhetspolitiska ansträngningarna att stödja den politiska fredsprocessen och utvecklingssamarbetet ska så långt möjligt förstärka varandra.

För att uppnå detta ska utgångspunkterna för utvecklingssamarbetet ska vara följande:

2008-06-25

- Folkrättsliga aspekter inklusive frågor rörande rörelsefrihet och tillträde, samt de relevanta säkerhetsrådsresolutionerna ska beaktas.
- En permanent politisk uppdelning av de palestinska områdena ska motverkas.
- Planering och genomförande ska ske i enlighet med EU:s regelverk om restriktiva åtgärder i syfte att bekämpa terrorism¹ och EU:s riktlinjer för främjande av efterlevnaden av internationell humanitär rätt.
- Utvecklingsamarbetet ska vara tillräckligt flexibelt (konfliktkänsligt) för kunna anpassas till behov, säkerhetsläge och rådande förutsättningar (vid en drastisk förändring av utvecklingen förutses justeringar av föreliggande strategi).
- Samarbetet ska ge stöd till fredsprocessen respektive vägledas av den palestinska regeringens reform- och utvecklingsprogram.

Den palestinska regeringens reform- och utvecklingsplan

Annapolisprocessen kopplades till en uppmaning till givarsamfundet om att bidra med ökat bistånd till den palestinska myndigheten. Inför ett givarmöte i Paris i december 2007 lade den palestinska regeringen fram ett ramverk för en *palestinsk reform- och utvecklingsplan* (PRDP) för perioden 2008-2010. Vid mötet gjordes utfästelser om ca 7,6 miljarder USD för perioden 2008-2010. Den svenska utfästelsen var ca 300 MUSD under en treårsperiod. I denna summa inkluderas både utvecklingsbistånd och uppskattat behov av humanitärt bistånd.

PRDP:s målsättning är en framtida palestinsk stat som är en stabil demokrati, med religionsfrihet, respekt för mänskliga rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män. Förutsättningar ska skapas för en dynamisk privatsektor som drivkraft för en god ekonomisk utveckling. Planen redovisar utvecklingsmål inom fyra huvudområden: demokratisk samhällsstyrning; social utveckling; ekonomisk utveckling, inklusive utveckling av den privata sektorn; samt infrastruktur. Vidare konstateras att dess genomförande förutsätter framsteg i fredsprocessen, och lättnader i den israeliska ockupationspolitiken.

¹ Rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/GUSP om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism och Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism. Vilka grupper eller enheter som omfattas framgår av bilagor till den gemensamma ståndpunkten och rådets förordning.

2008-06-25

Planen fungerar som en utgångspunkt för den palestinska myndighetens (PA) egen budgetprocess och bygger på en ökad biståndsfinansiering varav en stor del syftar till att möta löpande statsutgifter. PA avser att vidareutveckla och fördjupa innehållet i planen. För att stärka det palestinska ledarskapet och ägandet ska planen vara vägledande för det svenska stödet.

1.1. Övergripande processmål och dialogfrågor

För att ökad biståndseffektivitet ska kunna uppnås under strategiperioden ska följande processmål gälla:

- Biståndet ska under strategiperioden effektiviseras och övergå till att huvudsakligen kanaliseras genom programstöd, ökat direktstöd och koncentreras till färre områden.
- Givarsamordningen ska förbättras och samfinansiering med andra givare ska öka, särskilt EU-kommissionen (KOM), Världsbanken (VB) och FN.
- Sveriges insatser ska även fortsatt i hög grad komplettera det bistånd som lämnas via EU-kommissionen.
- Det palestinska strategiska ledarskapet ska stärkas och det palestinska ägarskapet för utvecklingsprogram och insatser ska öka.
- Samverkan mellan det långsiktiga utvecklingssamarbete och det humanitära biståndet ska öka.

I dialogen med den palestinska myndigheten och andra aktörer ska fattiga människors situation särskilt lyftas fram. Dialogen ska också riktas in på motverkande av korruption och motverkande av en permanent uppdelning av de palestinska områdena.

2 Inriktning och omfattning

Koncentration: Det svenska biståndet ska koncentreras och i högre grad än tidigare inriktas på större projekt, tydligare prövas emot de specifika målen och samarbetsområdena och samordnas med andra givare. På så sätt ska Sverige bidra till ett effektivare bistånd med starkt palestinskt ägarskap. Alla insatser ska noga prövas utifrån de två specifika målen för det svenska utvecklingssamarbetet; 1) att främja fredsprocessen och fredsbyggande samt 2) främja demokratiskt statsbyggande.

2008-06-25

Flexibilitet mellan och inom samarbetsområdena och beträffande mottagare: Samtidigt som strävan efter ökad koncentration är central, måste flexibilitet finnas att omfördela resurser mellan samarbetsområdena om de politiska förutsättningarna förändras. Insatser inom de båda specifika målen kan riktas till den palestinska myndigheten, internationella eller andra organisationer, och det civila samhället.

Synergieffekter: Samarbetet ska utformas så att det skapas synergieffekter mellan insatser inom olika områden och, så långt möjligt mellan det humanitära och det långsiktiga utvecklingsarbetet. När möjlighet finns bör insatserna länkas till det regionala samarbetet i Mellanöstern, särskilt vad gäller fredsbyggande, mänskliga rättigheter, demokrati, vattenfrågor och handel enligt regeringens regionala strategi för Mellanöstern och Nordafrika.

2.1 Samarbetsområden

Det svenska biståndet ska efter perioden ha bidragit till stärkta förutsättningar för varaktig fred och en demokratisk palestinsk stat genom att främja fredsbyggande och fredsprocessen, och främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande.

2.1.1 Främja fredsprocessen och fredsbyggande

Målen för samarbetsområdet är:

- *förstärkt palestinsk förhandlingskapacitet*
- *stärkta freds- och försoningsprocesser som baseras på folkrätten*
- *ökat förtroende och samarbetstillfällen mellan israeler och palestinier*
- *ökat deltagande bland kvinnor i fredsprocessen.*

Det svenska utvecklingsarbetet ska direkt eller indirekt bidra till fredsbyggande. Strävan att medverka till *förstärkt palestinsk förhandlingskapacitet* för deltagande i fredsförhandlingar kan exempelvis genomföras genom stöd för framtagande av dokumentation och kartläggning av frågor av betydelse för fredsprocessen och genom expertstöd till palestinska förhandlingsstrukturer. *Freds- och försoningsprocesser* inom det palestinska samhället bör också stödjas. Insatser kan också göras för att uppnå *ett ökat förtroende och samarbetstillfällen* mellan israeler och palestinier och mellan olika

2008-06-25

grupper i det palestinska samhället. Dessa insatser bör ha ett särskilt fokus på kvinnligt deltagande.

Vid en fredsuppgörelse kan mer omfattande insatser för försoning, fredsbevarande och fredsbyggande bli aktuella. Insatser inom området ska bygga på ett nära samråd mellan Utrikesdepartementet och Sida.

2.1.2 Främja ett demokratiskt palestinskt statsbyggande

2.1.2.1. Demokratiskt palestinskt statsbyggande: stöd till demokratiska institutioner på lokal och central nivå, inklusive rättsektorn och god samhällsstyrning

Målen för samarbetsområdet är:

- *ett väl fungerande palestinskt rättsväsende*
- *ökad respekt för de mänskliga rättigheterna*
- *en effektiv och demokratisk förvaltning på lokal och central nivå*

Att stärka det palestinska statsbyggandet är en svensk politisk målsättning. Ett demokratiskt statsbyggande sker genom stöd till den palestinska myndigheten för utveckling av dess offentliga förvaltning, till det privata näringslivet och det civila samhället. Det måste genomföras på flera nivåer, såväl på nationell som lokal nivå och genom väl fungerande samarbete dem emellan.

Konkreta insatser ska göras för att stärka den palestinska myndigheten i att bygga upp ett väl fungerande *rättsväsende och en ökad respekt för de mänskliga rättigheterna*. Stöd bör samordnas med andra givare, särskilt EU:s insatser. Stödet till civilpolisen och det övriga rättsväsendet som kanaliseras via EU:s krishanteringsinsats (f.n. kallad EUPOL COPPS) ska öka. Parallellt med detta ska även insatser övervägas i samråd med andra givare, som exempelvis stöd till det palestinska åklagar- och domstolsväsendet. Ökat direktstöd till den palestinska myndigheten bör övervägas. Stöd för insatser med särskild fokus på kvinnors och barns rättigheter ska fortsätta, t.ex. genom att kanaliseras till organisationer som bevakar och motverkar rättsövergrepp respektive främjar samarbete mellan israeliska och palestinska människorättsorganisationer. I alla insatser inom samarbetsområdet ska motverkande av korruption präglade genomförandet.

2.1.2.2. Infrastruktur och samhällsbyggnad

2008-06-25

Målet för samarbetsområdet är: stärkt kapacitet för samhällsbyggnad och infrastrukturutveckling, där miljö- och klimatfrågor beaktas med särskilt fokus på tillvaratagande av vattenresurser.

Konkreta insatser ska göras för att stärka *kapaciteten för samhällsbyggnad och infrastrukturutveckling*, d v s att tillgodose bättre tillgång till grundläggande samhällsservice, särskilt för fattiga människor. Sverige bör bidra till att bygga kompetens och kapacitet på lokal nivå för hållbar lokal utveckling, sysselsättning, kommunal service och tillgång till rent vatten, sanitet och energi. Miljö- och klimatfrågor, med särskild betoning på ett rättvist och hållbart utnyttjande av vattenresurser, ska särskilt beaktas.

2.1.2.3. Privatsektorutveckling och utveckling av internationell handel

Målen för samarbetsområdet är

- *bättre förutsättningar för utveckling av det privata näringslivet*
- *ökat palestinskt deltagande i internationell handel.*

Begränsningarna i rörelsefrihet och tillträde för personer och gods, och andra effekter av ockupationen är för närvarande de främsta hindren för handel, produktion och investeringsvilja. Konkreta insatser ska göras för att *utveckla kapaciteten inom det privata näringslivet och öka palestinskt deltagande i internationell handel* med syfte att åstadkomma ekonomisk tillväxt och ökad sysselsättning. Insatser för att uppmärksamma och belysa rörelsebegränsningarnas effekter på näringslivet ska övervägas. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt kompetenshöjande åtgärder för att uppnå ökat kvinnligt deltagande i näringslivet och främja kvinnligt företagande. Sysselsättningsfrågor och förutsättningarna för små och medelstora företag bör också uppmärksammas. Strävan bör vara att dels förbättra näringslivs- och handelsklimatet och bättre anpassa palestinska varor till en internationell marknad, dels bidra till att stärka kompetensen och konkurrenskraften inom det privata näringslivet. Fungerande forum för policydialog och partnerskap mellan näringslivet och den palestinska myndigheten bör stödjas.

2.1.2.4. Det civila samhället

Målet för samarbetsområdet är: ett stärkt civilt samhälle, vilket är en förutsättning för demokratisk utveckling och respekt för de mänskliga rättigheterna.

2008-06-25

Det civila samhället spelar en central roll som granskande funktion i relation till institutionerna och för de mänskliga rättigheterna och för att säkerställa grundläggande samhällsservice, där institutionerna av olika skäl inte kunnat bära det fulla ansvaret. En förutsättning för demokrati är ett starkt civilt samhälle och stort folkligt deltagande. Kvinnors och barns rättigheter ska även fortsättningsvis ägnas särskild uppmärksamhet. Verksamheten ska bidra till preventiv konflikthantering och till skydd för utsatta människor, främst kvinnor och barn, mot våld i hemmet eller som civila offer för konflikten.

2.2 Biståndsformer

Långsiktigt utvecklingsamarbete

Alla insatser ska noga prövas utifrån de två specifika målen fredsbyggande och demokratiskt statsbyggande och inom ramen för samarbetsområdena. Koncentrationen kommer i huvudsak att ske genom programstöd, ökat direktstöd samt ökad samverkan med andra givare så som FN, EU-kommissionen och Världsbanken. Dialogen och påverkansarbetet kommer därmed att öka, samtidigt som antalet avtal bör kunna minska.

Direktstöd

För att den palestinska myndigheten på kort och medellång sikt ska kunna möta sina löpande kostnader finns behov av generellt finansiellt stöd, vilket betonas av Ad Hoc Liaison Committee (AHLC) och Världsbanken. Sådant stöd måste utgå i former som är förenliga med god finansiell styrning och kontroll. Omfattningen av stödet får bedömas kontinuerligt under strategiperioden. Strävan är att ökat direktstöd ska kunna utgå.

Stöd till enskilda organisationer

Svenska och internationella enskilda organisationer är strategiska samarbetsparter med sina palestinska samarbetsorganisationer. Samverkan för effektivitet och givarsamordning avseende stöd till näringslivet och det palestinska civila samhället ska eftersträvas.

Humanitärt bistånd

Sveriges humanitära stöd till Västbanken och Gaza styrs av den svenska regeringens strategi för Sidas humanitära bistånd (skr UD 2007/47656/SP), vars mål är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla

2008-06-25

mänsklig värdighet i omedelbar anslutning till katastrofsituationer. Det humanitära imperativet och grundprinciperna för humanitärt stöd – humanitet, opartiskhet, neutralitet och oberoende – är vägledande för det behovsbaserade humanitära biståndet.

I enlighet med den svenska regeringens strategi för Sidas humanitära bistånd bör Sverige fortsätta att kanalisera en betydande del av det humanitära biståndet via FN:s humanitära samordning, *Consolidated Appeal Process*, CAP. Stöd till svenska och internationella organisationer samt till Internationella rödakorsrörelsen ska fortsätta. Stöd till spridande av information om internationell humanitär rätt, skall fortsatt få stöd. Vidare ska en hög beredskap för ett snabbt gensvar på nya och hastigt uppkomna humanitära kriser i Västbanken och Gaza upprätthållas.

Stärkt samverkan mellan långsiktigt utvecklingsarbete och det humanitära biståndet ska eftersträvas. Detta ska ske genom ökad dialog mellan UD och Sida för överbrygga klyftan mellan den humanitära situationen och en återuppbyggnadsfas när det är möjligt. Omfattningen av samverkan måste definieras efter hand då avvägningarna är beroende av hur fredsprocessen och konflikten utvecklas.

2.3 Dialogfrågor

Sverige bör i genomförandet av insatser ha en kontinuerlig dialog med den palestinska myndigheten och andra aktörer i det palestinska samhället där särskilt tre dialogfrågor ska lyftas fram, som bör vara vägledande för planering och genomförande. Dialogfrågorna ska följas upp på de årliga mötena mellan Sverige och den palestinska myndigheten, där både UD och Sida deltar.

Den första gäller fattiga människors perspektiv och rättighetsperspektivet. Kvinnors, barns och särskilt utsatta gruppers behov ska uppmärksammas. Den andra gäller dialog för att motverka korruption. Det omfattande biståndet till Västbanken och Gaza har bidragit till att öka riskerna i redan korruptionsutsatta områden. Den tredje gäller motverkande av en permanent uppdelning mellan de palestinska områdena. Den politiska situationen har medfört att relationerna mellan Västbanken och Gaza försämrats. I dialogen med den palestinska myndigheten ska framhållas vikten av att PA verkar för

2008-06-25

att utvecklingsinsatser kan genomföras i Gaza eller kommer befolkningen i Gaza till del.

I dialogen med den palestinska myndigheten och andra intressenter, bör även diskuteras hur biståndet kan bidra till att förebygga våld och terrorism.

2.4 Omfattning

Det långsiktiga utvecklingssamarbetet beräknas öka från den tidigare strategiperioden då det årliga beloppet var cirka 170 MSEK.² Volymen ska uppgå till ca 807 MSEK under strategiperioden. Den årliga volymen ska vara ca 215 MSEK för 2008, ca 225 MSEK för 2009, ca 235 MSEK för 2010 och ca 240 MSEK för 2011.³ Stödet ska omfatta både Västbanken och Gaza. En halvtidsöversyn ska genomföras under våren 2010. Översynen ska inkludera en prövning av om det finns anledning att göra förändringar i inriktning och volym. Inför eventuella förändringar ska samråd ske mellan UD och Sida.

3 Genomförande

Förutsättningarna för genomförandet av utvecklingssamarbetet kan ändras beroende på hur fredsprocessen, och den politiska situationen i regionen utvecklas. Även fördelningen mellan långsiktigt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd påverkas av dessa faktorer. Det måste därför finnas en betydande *flexibilitet* att löpande justera inriktning och omfattning av samarbetet. Vid radikalt förändrade förutsättningar i förhållande till de som råder idag måste beredskap finnas att ompröva strategin i sin helhet.

Strategin ger möjlighet att anpassa genomförandet beroende på hur utvecklingen på marken förändras. Detta kan ske genom bland annat förskjutningar i fokus mellan och inom olika samarbetsområden, t ex institutionsutveckling på nationell respektive lokal nivå, mellan offentliga institutioner och det civila samhället samt ytterst i

² Det sammanlagda svenska biståndet, inklusive humanitära insatser och UD:s stöd, uppskattas till ca 650 MSEK per år. En resultattabell för åren 2005-2007 finns i bilagan.

³ Nivån på det humanitära stödet kan dock endast uppskattas preliminärt eftersom stödet är behovsbaserat. Beloppen kan komma att revideras beroende på den politiska utvecklingen.

2008-06-25

fördelningen mellan humanitära insatser och långsiktigt utvecklingssamarbete.

Den största osäkerhetsfaktorn kring genomförandet av denna strategi är den politiska utvecklingen, t. ex en eventuell våldsinriktad radikaliserings eller väpnade konflikter som omöjliggör ett fredsbyggande arbete för en tvåstatslösning. Förekomsten av grupper som är föremål för EU:s sanktioner mot terrorism kräver fortsatt noggranna kontrollmekanismer för att säkerställa att inga finansiella medel går till dessa grupper eller deras verksamhet. En kontinuerlig inventering av möjliga internationella kontrollmekanismer och förvaltningsfonder bör göras.⁴ Etablerade kontroll- och granskningsrutiner ska upprätthållas och alltid tillämpas innan nya avtal eller utbetalningar görs.⁵

3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer

Genom en ökad programansats som vägleds av den palestinska reform- och utvecklingsplanen (PRDP) kommer samarbetet företrädesvis ske genom internationella organ såsom EU, FN och Världsbanken. Ett riktat finansiellt stöd för genomförande av PRDP har påbörjats i samverkan med EU-kommissionen. Stödet för att förstärka rättssektorn bör kunna ske främst genom ökade EU-insatser. Fortsatt samarbete kan ske med Världsbanken, exempelvis för stöd till den kommunala utvecklingsfonden (MDLF). Sverige kan även komma att samverka med FN:s utvecklingsprogram, UNDP, som avser att förstärka sin fredsbyggande verksamhet.

I maj 2008 blev Sverige för första gången inbjuden till *Ad Hoc Liaison Committee* (AHLC). AHLC inrättades 1993 som ett resultat av det multilaterala mötet i Madrid 1991, vilket i sin tur lade grunden för fredsprocessen i Mellanöstern. AHLC är det främsta forumet för givarnas policysamordning och utvecklingsdialog med PA.

⁴ Sverige har i de internationella diskussionerna att ta ställning till vad som kännetecknar en godtagbar kontrollmekanism. I korthet bör godtagbara kontrollmekanismer vara sådana att bidragsgivaren känner sig övertygad om att medlen inte blir tillgängliga för Hamas eller någon annan av EU terroristlistad organisation vare sig direkt eller indirekt.

⁵ Detta ska göras för att försäkra att pengarna går till konton som kontrolleras direkt av samarbetsparten, med särskild försäkran om att inga medel kommer Hamasrörelsen tillgodo; och att inga förändringar som ökar risken för överträdelse eller kringgående av de ekonomiska sanktionerna mot en av EU terroristlistad organisation har skett i det palestinska konstitutionella ramverket med avseende på respektive organisation.

2008-06-25

Under 2006 inrättades en EU-fond, *Temporary International Mechanism (TIM)*, för en form av riktat budgetsstöd till palestinska myndigheten. Den inrättades för att hantera EU:s sanktioner om terrorism och undvika att medel kom Hamas tillgodo. TIM har väsentligen varit en form för att möta akuta behov av att täcka löpande kostnader för löner, varor som mediciner och bränsle mm. Fonden ersattes under våren 2008 av ny EU-fond, PEGASE, med ett längre mandat som syftar till ett mer utvecklingsinriktat stöd till PA och PRDP. Världsbanken har också inrättat en fondmekanism för stöd till PA:s reformplan, vilken Sverige parallellt med PEGASE bör överväga att använda.

3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering

Det nuvarande projektbaserade internationella biståndet måste utvecklas. Biståndet ska under strategiperioden övergå till att huvudsakligen kanaliseras genom programstöd och ökat direktstöd och ska koncentreras till färre områden. Givarsamordningen ska förbättras och samfinansiering med andra givare ska öka. Sverige kommer aktivt att delta i samverkansgrupper som leds av den palestinska myndigheten i syfte att förbättra biståndets effektivitet. Sverige ska även aktivt uppmuntra till samordning inom det civila samhället och det privata näringslivet och deras samverkan med den palestinska myndigheten.

Sedan Osloavtalet i början av 90-talet finns en struktur, *Local Development Forum*, (LDF), för givarsamordning. LDF har dock inte i kunnat bidra till ökad samordning i någon större utsträckning. Resultatet är ett fragmenterat och projektbaserat biståndslandskap. Sverige ska under strategiperioden verka för att samordningen inom LDF förbättras med ett tydligt fokus på palestinskt ägarskap.

4 Uppföljning

Ett nära samråd mellan UD och Sida ska ske regelbundet. Vid de årliga uppföljningsmötena med den palestinska myndigheten ska både UD och Sida delta. Sida ska ta fram en kommunikationsplan när strategin är fastställd. Sidas resultatuppföljning ska vara tydligt kopplad till målstyrningen i denna strategi och särskilt redovisa hur utvecklingsarbetet koncentrerats. Sidas kontroll av finansiella resurser och annan uppföljning ska fortlöpande ses över.

2008-06-25

Då PRDP för närvarande saknar indikatorer får formerna för uppföljning gradvis utvecklas. En uppföljning av strategins övergripande mål kommer att göras genom årlig uppföljning av PRDP, så långt möjligt i samarbete med PA och andra givare. Detta bör ske vid de årliga uppföljningsmötena mellan Sverige och den palestinska myndigheten.

Uppföljning av stödet till Gaza behöver följas kontinuerligt och stå i särskilt fokus så länge Gaza är avspärrat, och/eller isolerat från Västbanken för att motverka en permanent uppdelning av områdena. Periodvisa uppföljningsmöten mellan UD:s Mellanöstern och Nordafrikaenhet och Sida ska genomföras. Då humanitära frågor berörs ska UD-SP/HUM samt Sida humanitära grupp inbjudas att delta.

Del 2. Bakgrund

1 Sammanfattande landanalys

EU:s och Sveriges fredssträngningar syftar till en av parterna framförhandlad tvåstatslösning, baserad på 1967 års gränser och relevanta säkerhetsrådsresolutioner. Respekten för folkrätten är utgångspunkten för Sveriges och EU:s inställning till konflikten. Folkrätten, inklusive den internationella humanitära rätten som reglerar förhållandet mellan en ockupationsmakt och den ockuperade befolkningen, är *de jure* fullt tillämplig i de ockuperade palestinska områdena. Israel har en legitim rätt att försvara och skydda sina medborgare mot säkerhetshot, inklusive terrorism. Denna rättighet måste dock utövas i former som är förenliga med folkrätten, inklusive konventionerna om de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten.

Som ockupationsmakt har Israel, enligt den fjärde Genèvekonventionen, inte bara skyldighet att ombesörja den palestinska befolkningens grundläggande sociala och ekonomiska behov, utan även tillåta humanitär verksamhet inom ockuperat område. Svårigheterna för de humanitära organisationerna att få tillträde till och röra sig på de ockuperade områdena har ökat kraftigt på grund av de israeliska avspärningarna och andra begränsningar i rörelsefriheten.

Enligt svensk syn, i linje med det rådgivande utlåtande som lämnats av den internationella domstolen i Haag och sedan endosserats av FN:s generalförsamling (A/RES/59/124), kränker det israeliska byggandet av

2008-06-25

en separationsbarriär på ockuperat område (Västbanken) folkrätten i flera avseenden. Därutöver försvåras det humanitära tillträdet.

Den politiska utvecklingen

Israeler och palestinier har ett gemensamt ansvar för att nå en fredlig lösning på konflikten. I november 2007 tog USA initiativ till en nystart av fredsprocessen mellan israeler och palestinier genom mötet i Annapolis. Enligt tidplanen ska fredsprocessen resultera i att grunden för en fredsuppgörelse om en tvåstatslösning ska vara klar till slutet av 2008.

Sedan juli 2007 leds den palestinska myndigheten av en expeditionsminister under ledning av premiärminister Salam Fayyad. Det internationella samfundet har ställt sig bakom denna regering. Gaza kontrolleras emellertid av Hamas. För närvarande finns därmed *de facto* två regeringar, en på Västbanken och en i Gaza. Parlamentet fungerar för närvarande inte till följd av de inrikespolitiska motsättningarna och att ett stort antal parlamentsledamöter har fängslats av Israel. Den nuvarande expeditionsministären har därför inte kunnat underställas parlamentet för godkännande. Lagar stiftas för närvarande genom dekret från presidenten.

Fattigdom och den ekonomiska situationen i de palestinska områdena

Situationen för den palestinska befolkningen har förvärrats under de senaste åren. FN:s utvecklingsprogram, UNDP, uppskattar att två miljoner palestinier lever i fattigdom (baserat på indikatorer för *Millennium Development Goals*). Den tilltagande israeliska avspärrningspolitiken innebär stora begränsningar i rörelsefriheten för den palestinska befolkningen, med betydande negativa sociala och ekonomiska effekter som följd. Den humanitära krisen förvärras av våld från båda sidor, inklusive oproportionerliga israeliska våldshandlingar och palestinska terrorisdåd. Enligt Världsbanken har detta inneburit att kvinnors deltagande på arbetsmarknaden minskat och barns undernäring ökat sedan 2004. Den humanitära, ekonomiska och sociala situationen för befolkningen i Gaza har ytterligare försämrats efter de interna stridigheterna i juni 2007 och efter avspärrningen som inleddes sommaren 2007. Bl.a. FN-organen UNRWA, FN:s hjälporganisation för palestinaflyktingar, och FN:s koordineringsenhet för humanitära frågor, OCHA, beskriver situationen som en humanitär katastrof. BNP har i reella termer minskat med ca 40 % mellan 1999 och 2006.

2008-06-25

I Gaza har det privata näringslivet i princip kollapsat. Enligt OCHA lever 80% av befolkningen på Gaza av humanitär hjälp. Arbetslösheten är mellan 30 och 40% på Västbanken och ännu högre i Gaza. Kvinnors deltagande är bland de lägsta i världen. Totalt beräknas 56 % av befolkningen vara fattiga. Gaza uppvisar den klart högsta andelen fattiga i befolkningen med 79%, medan Västbanken har 49%.

Den israelisk-palestinska konfliktens regionala påverkan är avsevärd. Cirka 4,4 miljoner palestinier är registrerade flyktingar enligt UNRWA, och majoriteten av dessa lever i grannländerna.

2 Sammanfattande resultatbedömning

En resultatanalys har gjorts av Sida över perioden 2005 – 2007. För strategiperioden rådde tre delmål: att lindra effekterna av den pågående konflikten, att främja fredsförhandlingar och att främja det palestinska nationsbyggandet. I det följande ges en sammanfattning av Sidas resultatbedömning.

Resultatanalysen hänvisar till Världsbankens bedömning att effektiviteten i det samlade biståndet har utvecklats negativt genom att det har varit fragmenterat och inte har styrts av en gemensam ansats mot bredare ekonomiska frågor och gott regeringsutövande. Konflikten i sig har också stoppat eller försenat många program. Under 2006 har givarna inte haft några samlade palestinska planeringsdokument att samordna sig kring.

Sida konstaterar att den samlade bilden är att det svenska samarbetet har genomförts i linje med vad som lagts fast i strategierna. Samarbetet har varit relevant och kunnat genomföras i hög omfattning. Goda resultat finns i många insatser. Det stora antalet insatser gör biståndet arbetskrävande och ytterligare ansträngningar måste göras för att rationalisera. Samtidigt får inte samordning ske på bekostnad av det palestinska ägarskapet. En högre grad av integration mellan olika områden inom ramen för enskilda insatser bör eftersträvas för bättre samordning och troligen bättre långsiktiga effekter. Projekt för att främja mänskliga rättigheter, demokrati och barnperspektiv kan med fördel integreras i andra projekt.

2008-06-25

Enligt analysen har Sida satsat på att säkerställa god kontroll i genomförandet. Fokusering på upphandlingsfrågor och revisionsarbete har gjorts, och ett antal utvärderingar genomförts. Biståndet syns ha genomförts under god kontroll givet de svårigheter som avspärrningar och säkerhetsproblem ger. Ansträngningarna för att säkerställa god kontroll bör fortsätta.

När det gäller främjandet av det palestinska nationsbyggandet, konstateras att Sverige lämnar ett omfattande och brett stöd till statsbyggande, såväl till PA som till det civila samhället och näringslivet. Då stödet försvåras av läget på marken, konstateras att resultaten av detta stöd är beroende av utveckling i den politiska processen och ytterligare ansträngningar på det utrikespolitiska planet. Sida har bidragit till insatser för att främja fredsförhandlingarna bl.a. genom kapacitetsstöd till presidentens kontor och till PLO:s förhandlingsenhet. I resultatanalysen konstateras att infrastrukturstödet levererar konkreta resultat, med undantag för stora projekt som är svåra att genomföra. Ökad samfinansiering med andra givare föreslås. Vidare understryks betydelsen av ett institutionsbyggande arbete på det lokala planet.

När de gäller delmålet att lindra effekterna av den pågående konflikten, konstateras att det humanitära biståndet är omfattande och har ökat kraftigt sedan andra intifadan år 2000. Det humanitära biståndet är alltmer betydelsefullt för många människors överlevnad och har i ökande grad riktats mot kortsiktiga överlevnadsfrågor. Sida kommer i resultatanalysen till slutsatsen att det finns behov av en ökad samverkan mellan det långsiktiga utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet till de ockuperade områdena. Det svenska stödet bör särskilt värna om den försämrade situationen i Gaza.

3 Sammanfattande analys av andra givares roller och insatser

Ett stort antal givare är engagerade i stöd till Västbanken och Gaza. I samband med givarkonferensen i december 2007 kunde konstateras att givarkretsen ökat från ett 40-tal till ca 70 bilaterala och multilaterala givare. Detta innebär en stor uppslutning bakom PRDP med en total utfästelse om 7,6 miljarder USD inklusive beräknat humanitärt stöd, varav 1,1 miljarder i budgetstöd. EU är den största givaren följt av USA. Utfästelserna i Paris innebär att inom EU blir Storbritannien den största enskilda givaren, följt av Sverige, Frankrike och Spanien.

2008-06-25

Storbritanniens stöd är dock villkorat av att framgång i fredsprocessen nås. Norge hör också till de större givarna.

Effektiviteten hos det samlade biståndet begränsas dock av olika skäl, särskilt genom inskränkningarna i rörelsefriheten.

4 Sammanfattande analys av Sveriges roll i Västbanken/Gaza

4.1 EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

Biståndet ska planeras och genomföras i enlighet med EU:s sanktionslagstiftning. Direkt eller indirekt tillhandahållande av ekonomiska tillgångar och finansiella tjänster till en organisation som omfattas av sanktionerna, såsom Hamas eller PFLP, är förbjudet enligt gällande EG-lagstiftning och straffbelagt i svensk lag. Svenskt bistånd kan därför endast kanaliseras direkt till särskilt utvalda insatser, under noggrann kontroll och uppföljning från svenskt/internationellt håll, i syfte att säkerställa att pengarna går till avsett ändamål. EU-ländernas regeringar har nått en politisk överenskommelse om att tills vidare inte ha några politiska kontakter med Hamasmedlemmar som har politiska funktioner.

Ett associeringsavtal mellan EU och PLO, som representant för den palestinska myndigheten, slöts 1997 och fungerar på tillfällig basis sedan dess. På grund av bl.a. begränsningarna i rörelsefrihet och tillträde, är dock handeln mellan de palestinska områdena och EU begränsad.

4.2 Samstämmighet för utveckling

Bistånd till Västbanken och Gaza kan inte varaktigt förbättra levnadsvillkoren för palestinerna utan politiska framsteg. Säkerhets- utrikes- och biståndspolitik påverkar i hög grad varandra. Situationen har försämrats på grund av den politiska situationen. Målsättningen är att Sveriges utvecklingsbistånd till Västbanken och Gaza ska samverka med de utrikespolitiska ambitionerna att främja fredsprocessen och ett demokratiskt palestinskt statsbyggande. Handeln mellan Sverige och de palestinska områdena är liten. Svenska biståndsinsatser för privatsektorutveckling kan, då det bedöms lämpligt, kombineras med insatser på andra politikområden inom ramen för Politiken för global utveckling, t ex i form av handelsfrämjande.

4.3 Andra svenska relationer

2008-06-25

Förutom biståndet och politiska kontakter är Sveriges relationer med Västbanken och Gaza mycket begränsade. Turismen har minskat betydligt p.g.a. den politiska oron. Svenska kyrkan, och en del andra trossamfund, har dock en sedan lång tid etablerad verksamhet framförallt i Jerusalem. Ett stort antal svenska organisationer har etablerat samarbete med palestinska parter. Det gäller bland annat olika frivilligorganisationer och högskolor med samarbete inom bl.a. frågor om mänskliga rättigheter, media, kvinnors och barns rättigheter, primärhälsovård, samarbete mellan palestinska grupper och mellan palestinier och israeler samt för humanitära insatser. Inom vissa områden, som t ex stöd till organisationer som arbetar med mänskliga rättigheter, insatser för kvinnor och barn, lokal infrastruktur och program för sysselsättning, har Sverige varit en av de ledande givarna. Ett visst samarbete mellan svenska, palestinska och israeliska företagare pågår, och stöds av Sverige genom Näringslivets Internationella Råd och Palestine International Business Forum.

4.4 Sveriges komparativa fördelar

Sveriges långvariga närvaro och engagemang har skapat ett stort förtroendekapital i Västbanken och Gaza och medfört viktiga erfarenheter. Kännedomen om de lokala förhållandena är god. Den palestinska myndigheten framhåller Sveriges förmåga att agera snabbt och flexibelt som en komparativ fördelar. Sverige har vidare gott anseende genom stödet till offentlig förvaltning t.ex. stöd till presidentens kansli i den palestinska myndigheten.

5 Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet

Situationen för den palestinska befolkningen har förvärrats under de senaste åren. De stora begränsningarna i rörelsefriheten för den palestinska befolkningen har bidragit till att trots ett omfattande bistånd, ett stort antal givare och ett stort politiskt intresse från omvärlden, har situationen för befolkningen på Västbanken och Gaza inte kunnat förbättras under de senaste åren. Enligt Sidas resultatanalys har dock det svenska biståndet under rådande förutsättningar kunnat genomföras med förhållandevis gott resultat.

Sveriges utrikespolitiska målsättning i Västbanken och Gaza är att främja fredsbyggande och fredsprocessen, samt att främja ett palestinskt demokratiskt statsbyggande, för att kunna uppnå målsättningen om en självständig demokratisk palestinsk stat som lever sida vid sida med

2008-06-25

Israel i fred och säkerhet. För att denna målsättning ska kunna genomföras, krävs att biståndet samverkar med den utrikespolitiska målsättningen. Alla insatser måste därför särskilt prövas enligt dessa två specifika mål. Samtidigt ska de egna palestinska prioriteringarna och det palestinska ägarskapet genomsyra stödet till Västbanken och Gaza, och den palestinska reform- och utvecklingsplanen ska därför vara vägledande för det svenska stödet. I Gaza råder en humanitär katastrof. Även vid en förbättring i den politiska situationen kommer det under de närmaste åren att finnas ett fortsatt relativt stort behov av humanitärt stöd och utvecklingsinsatser som riktas direkt mot fattiga och utsatta grupper.

Mot bakgrund av den svåra politiska situationen har det svenska biståndet varit fragmenterat och utspritt på ett stort antal insatser. Fragmenteringen av biståndet gör dock att samarbetet måste koncentreras genom färre insatser som är mer samordnade med andra givare. Samtidigt gör den oförutsägbara politiska situationen att en omfattande flexibilitet måste finnas för att kunna genomföra biståndet oavsett om den politiska situationen förvärras eller förbättras. Flexibilitet måste därför finnas att omfördela biståndet inom och mellan de olika samarbetsområdena. Om situationen kraftigt försämras, kan ökade fredsfrämjande insatser komma att behövas, liksom att balansen mellan utvecklingsbiståndet och det humanitära biståndet kan komma att ändras.

Sveriges långvariga närvaro och engagemang har skapat ett stort förtroendekapital i Västbanken och Gaza och medfört viktiga erfarenheter. Övervägandena om vilka samarbetsområden Sverige ska fokusera på, har gjorts mot bakgrund av de svenska politiska prioriteringarna, palestinska egna prioriteringar och önskemål och med beaktande av de områden där Sverige kan bidra med ett mervärde genom omfattande erfarenhet och expertis.

2008-06-25

Bilaga

Sidas och UD:s sammanlagda bistånd 2005-2007. Tabellen omfattar både utvecklingsbistånd och humanitärt bistånd.

Sidas insatsområde i TSEK	2005	2006	2007
Hälsa och undervisning	27 109	75 428	23 448
MR och demokrati nationsbyggande	57 173	59 021	122 481
Konflikt, fred och säkerhet	14 327	6 162	6 253
Infrastruktur	32 439	36 815	25 747
Näringsliv, handel	5 631	3 009	4 535
Annat	31 252	22 929	13 638
Totalt Sida utveckling	167 928	203 363	196 102
Humanitärt	92 690	155 690	150 560
EU POL COPPS	0	0	1 745
ME REG: NIR	0	5 000	2 500
ME REG: Peace	2 043	4 086	2 043
Tiph	14 540	10 300	10 649
Totalt Sida utanför räkningsskonto	94 733	175 076	167 497
Totalt Sida	262 661	378 439	363 599
UD:s insatser			
UNRWA ⁶	210 000	230 000	242 000
NIR	0	0	1 600
Interpeace	1 700	1 700	477
Decaf	0	0	2 000
Track 2	0	0	163
EU BAM Rafah	12 500	7 000	4 200
EU POL Copps	21 900	11 050	3 200
UNRWA övrigt	40 000	2 000	206
Totalt UD	286 100	251 750	253 846
TOTALT Sida och UD	548 761	630 189	617 445

⁶ Omfattar stöd till palestinska flyktingar på de ockuperade palestinska områdena, samt Libanon, Jordanien och Syrien.



REGERINGSKANSLIET

Utrikesdepartementet

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: www.ud.se

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2008

Artikelnummer: UD 08.021