

Danida

UDENRIGSMINISTERIET

DAC sektor: 72030 Bistand til internt fordrevne



BISTAND TIL INTERNT FORDREVNE



evalueringresumé

2005.02

I maj 2003 blev Danmark, Holland, Sverige og EU enige om at gennemføre en fælles evalueringsproces af bistanden til internt fordrevne personer i en række forskellige lande. Senere sluttede donororganisationer fra USA, Storbritannien, Irland og et par FN-organisationer sig også til. I alt er der gennemført 17 evalueringer af både bilateral og multilateral bistand til internt fordrevne i 10 forskellige lande. For at sammenfatte iagttagelser og konklusioner fra de mange og omfattende rapporter blev John Borton, Margie Buchanan-Smith og Ralf Otto fra Channel Research i Belgien bedt om at skrive en synteserapport med henblik på at fremme en konstruktiv og velfunderet international debat om, hvordan bistanden gives bedst muligt til den sårbare gruppe, som internt fordrevne udgør.

1. Baggrund

I 2003 var ikke færre end 25 millioner mennesker i omkring 50 lande verden over på flugt på grund af konflikter uden at have krydset en landegrænse. De var internt fordrevne. Det er mere end dobbelt så mange som de 12 millioner mennesker, der defineres som flygtninge, fordi de har bevæget sig over en landegrænse.

Alligevel har internt fordrevne i mange år været en temmelig overset gruppe. For eksempel har der ikke været nogen internationalt anerkendt definition af, hvad det vil sige at være internt fordrevet.

Men fra starten af 1990'erne er der kommet mere fokus på denne gruppe. Der har været forskellige forsøg på at klargøre deres juridiske status og på at forbedre koordineringen, planlægningen og gennemførelsen af den humanitære bistand til internt fordrevne. I maj 2003 besluttede udenrigsministerierne i Danmark og Holland i samarbejde med Sida (Sverige) og EU's Humanitære Kontor (ECHO) at gennemføre et fælles evalueringsforløb af indsatsen til internt fordrevne. Siden slut-

tede også USAID, DfID (Storbritannien), DCI (Irland), FN's Kontor for Humanitære Anliggender (OCHA), FN's Højkommissær for Flygtninge (UNHCR) og Verdensfødevareprogrammet (WFP) sig til samarbejdet. I alt er der gennemført 17 evalueringer af både bilateral og multilateral bistand til internt fordrevne i 10 forskellige lande: Angola, Somalia, Indonesien, Kosovo, Afghanistan, Den Demokratiske Republik Congo (DRC), Colombia, Liberia, Eritrea og Sudan. Sudan, DRC og Colombia er de tre lande i verden, der rummer det største antal internt fordrevne.

Evalueringerne fokuserer på vidt forskellige lande og situationer: Lige fra sammenbrudte stater (failed states) til lande med et stærkt og autoritært centralstyre; og lige fra igangværende konflikter til netop overståede konflikter, hvor fokus skiftede til at hjælpe de internt fordrevne til at vende hjem og starte forfra.

Tre af de 17 evalueringer ser på Danida-indsatser: I Angola, i Kosovo og i Afghanistan.

Dette er en kortfattet sammenfatning af en efterfølgende synteserapport, der blev lavet på grundlag af samtlige 17 evalueringer.

2. Hovedkonklusioner

For at udlede hovedkonklusionerne i evalueringerne blev de mange resultater vurderet i forhold til centrale evalueringskriterier:

Relevans: Her scorerer bistanden til internt fordrevne overvejende lavt. Det er der flere grunde til: Det er svært at få adgang til de internt fordrevne og dermed at identificere dem og deres behov. Det fører til, at bistanden ikke i tilstrækkelig grad drives af reelle behov. Utilstrækkelig donorstøtte er en anden årsag til, at bistanden i adskillige tilfælde ikke opleves som særlig relevant.

Målopfyldelsen blev i flere tilfælde undermineret af uklare mål, manglende overvågning og viden om standarder.

Virkningen blev generelt vurderet positivt til trods for, at der manglede data til at dokumentere virkningen, og til trods for at indsatsen i overvejende grad blev rettet imod de internt fordrevne, der opholdt sig i tilgængelige områder, og særligt dem, der var i lejre.

Omkostnings-effektiviteten blev ikke dækket grundigt i ret mange af evalueringerne. Men i Indonesien var der betydelige problemer på grund af lange kommandoveje, og fordi de forskellige donorer havde hver deres krav til afrapportering.

Sammenhæng: Her var erfaringerne så forskellige, at der ikke kan drages nogen overordnet konklusion.

Overgang til udvikling: Adskillige evalueringer melder om en vellykket overgang fra nødhjælp til udvikling. Billedet var noget mere negativt med hensyn til kapacitetsopbygning og forsøgene på at sætte ind over for årsagerne til, at folk blev fordrevet fra deres hjem. En for tidlig udfasning af bistanden gav også problemer i nogle tilfælde.

3. Delkonklusioner

Internt fordrevnes rettigheder

Ansvaret for at hjælpe og beskytte internt fordrevne ligger hos de nationale myndigheder. Men i situationer med væbnet konflikt er de nationale myndigheder ofte ude af stand til at leve op til ansvaret, og i visse tilfælde er de ligefrem selv skyld i, at folk må flygte fra hus og hjem.

Det er langt fra enkelt at benytte international humanitær ret til at beskytte internt fordrevne, bl.a. fordi de er omfattet af mange forskellige traktater. I 1998 kom FN's Retningslinier for Internt Fordrevne i et forsøg på at klargøre og samle de mange bestemmelser. Men kun et par lande har skrevet retningslinierne ind i deres nationale lovgivning. Angola gjorde det i 2001, uden at det dog i praksis har ført til væsentlige forbedringer i forholdene for de internt fordrevne. Det er altså ikke nogen garanti for bedre forhold, men dog en mulighed for at gøre regeringer ansvarlige for deres behandling af internt fordrevne.

Manglende beskyttelse

I de tilfælde, hvor internt fordrevne ikke beskyttes af deres egne regeringer, svigter det internationale samfund typisk også. Og det kan have forfærdelige konsekvenser, som talrige eksempler har vist: I Kosovo blev mindretals behov for beskyttelse overset; i bl.a. DRC blev materiel bistand prioriteret højere end behovet for beskyttelse; og Europas hjemlige asylpolitik underminerede bestræbelserne på at yde internt fordrevne beskyttelse i Afghanistan.

Beskyttelse er et af de mest grundlæggende behov for mange internt fordrevne, og al ligevel var der i evalueringerne meget få eksempler på, at humanitære organisationer gjorde et godt arbejde på dette område.

Donorernes politik i forhold til internt fordrevne

Alle donorer hævder, at de føler sig forpligtede af FN's Retningslinier for internt fordrevne, men der er åbenlyse problemer med at omsætte de overordnede retningslinier i praksis. Donorerne er generelt tilbageholdne med at lave særlige strategier for internt fordrevne. Gruppen er så svær at definere, at donorerne foretrækker at lave brede strategier for sårbare grupper, der også dækker internt fordrevne.

Hvad vil det sige at være "internt fordrevet"

Evalueringerne afslørede en udbredt modstand imod at identificere og behandle internt fordrevne som en særlig blandt mange sårbare grupper. Det var overraskende i betragtning af, at det de seneste år har været en udbredt opfattelse, at internt fordrevne er en overset gruppe, og at mange organisationer har forsøgt at rette op på det.

Modstanden skyldes flere forhold. F.eks. mener mange, at det automatisk vil gå ud over bistanden til andre sårbare grupper, hvis internt fordrevne udskilles som en særlig gruppe. Internt fordrevne udgør heller ikke nogen homogen gruppe og er faktisk ofte bedre stillede end andre, f.eks. de, der ikke er i stand til at forlade deres hjem trods usikkerhed og vold.

Der ER mange – og reelle – problemer med at kategorisere internt fordrevne. Men det er på tide at få taget en åben debat om spørgsmålet og finde en løsning.

Behovsanalyser

Langt de fleste donorer hævder, at de indretter deres bistand efter de konkrete behov. Derfor er det foruroligende, at vurderingen af de konkrete behov i praksis lod meget tilbage at ønske. Ofte manglede der en overordnet analyse af behovene, og ofte var analyserne af dårlig kvalitet. I flere tilfælde blev de foretaget af enkeltorganisationer eller -aktører,

”...Evalueringerne viser blandt andet at donorerne i praksis har svært ved at omsætte de ofte gode hensigter i praksis, og at der er behov for langt mere effektiv og forpligtende international koordinering, hvis bistanden til internt fordrevne og andre sårbare grupper skal blive bedre...”

BISTAND TIL INTERNT FORDREVNE

2005.02 / resumé af evaluering

der havde et særligt fokus, og det førte til, at resultaterne strittede i flere retninger og var svære at bruge samlet.

Der var få eksempler på overordnede analyser foretaget af flere organisationer i fællesskab. Heller ikke opfølgningen på anbefalingerne i analyserne var god nok.

Koordineringen og det fælles ansvar

De fleste evalueringer blev gennemført inden de seneste års strøm af initiativer i FN-systemet for at fremme en fælles tilgang (Collaborative Approach). Derfor giver de ikke noget svar på, om disse initiativer virker. Men de giver lærerige eksempler på, hvad der har virket i praksis og hvad der ikke har. Angola-evalueringerne viser, at dér, hvor FN's Humanitære Kontor (OCHA) står for den overordnede koordinering af bistanden til internt fordrevne, er det en klar fordel, at bestemte betingelser er opfyldt: OCHA skal have et betragteligt budget til rådighed, f.eks. til akut nødhjælp, og have mandat til at støtte og opfordre organisationer til at gennemføre programmer i bestemte områder eller sektorer. OCHA skal også have mulighed for at være repræsenteret på provinsniveau, og endelig skal donorerne respektere og støtte OCHA. Også UNHCR kan – med sin omfattende kapacitet og praktiske ekspertise – fungere effektivt i rollen som ledende organisation i indsatsen over for internt fordrevne, som Afghanistan var et eksempel på. Det kræver, at UNHCR er parat til at påtage sig rollen fuldt ud, kan være sikker på fuld opbakning fra regeringen i værtslandet og har tilstrækkeligt med ressourcer.

UNHCR insisterer på selv at afgøre, hvornår den vil påtage sig denne lederrolle. Det er forståeligt, men det gør det samtidig sværere at planlægge koordineringen.

De enkelte donororganisationer gør alt for lidt for at støtte koordinering, både generelt i humanitære indsatser og specielt over for internt fordrevne. Donorernes måde at yde støtte på kan ligefrem underminere FN-sys-

temets forsøg på koordinering. Donorerne bakker på den ene side officielt op om processen med fælles appeller om støtte (CAP), som er et vigtigt led i koordineringen. På den anden side yder mange donorer i praksis støtte uden om CAP, især til NGO'er. Det kan der være gode grunde til, men det svækker mulighederne for koordinering.

Koordineringen svækkes også af det overdrevne fokus på fødevarebistand og donorernes praksis med at øremærke deres støtte.

Hvornår er der ikke mere behov for bistand?

Der er stor forskel på, hvordan bistanden til internt fordrevne afsluttes. Og der er behov for at få afklaret – både på det strategiske plan og i praksis – hvordan det bedst kan ske. Evalueringerne viste, at beslutningen om at indstille bistanden ofte var baseret på utilstrækkelige vurderinger. De afslørede også, at det er en udbredt opfattelse, at bistand kun er nødvendig, indtil de internt fordrevne vender hjem. Og det på trods af talrige beviser for at bistand også er nødvendig efter hjemkomsten.

Risikoen for, at de internt fordrevne drukner i glemsel, når de er vendt hjem, næres af, at regeringer i lande med internt fordrevne har travlt med at afblæse den pinlige krise, som internt fordrevne er udtryk for. Og at donorerne gerne vil frigøre kræfter og ressourcer til normale udviklingsformål.

Den overilede afbrydelse af bistanden førte i nogle tilfælde til, at de internt fordrevne var værre stillede, efter de vendte hjem, end før, fordi de ikke længere havde adgang til international, humanitær bistand.

4. Anbefalinger Internt fordrevnes rettigheder

Donorerne bør støtte FN og menneskerettighedsorganisationer i bestræbelserne på at få flere lande til at indarbejde FN's

Retningslinier for Internt Fordrevne i deres lovgivning.

Donorer, FN-organisationer og NGO'er bør støtte nationale organisationer i deres arbejde med at øge bevidstheden om internt fordrevnes rettigheder og med at holde deres regering ansvarlig for sin indsats. Samtidig bør de også direkte opfordre regeringer i lande med internt fordrevne til at leve op til deres ansvar og bistå dem, så de kan gøre det.

Manglende beskyttelse

Donor-organisationerne bør gøre deres rolle i beskyttelsen af internt fordrevne klar og give deres missioner klare retningslinier for, hvordan beskyttelsen af internt fordrevne kan forbedres i de områder, de opererer. De skal samtidig sørge for, at den materielle bistand ikke får lov til at overskygge behovet for beskyttelse.

Både donorer, FN-organisationer og NGO'er bør holde bedre øje med, at menneskerettighederne overholdes i situationer med internt fordrevne. Især bør FN's Kontor for Højkommissæren for Menneskerettigheder (OHCHR) opfordres til og støttes i at oprette flere missioner i områder med internt fordrevne.

Donorernes politik i forhold til internt fordrevne

Donor-organisationerne bør udvikle klare strategier for, hvordan de vil hjælpe med at dække sårbare grupper, herunder internt fordrevnes, behov for hjælp og beskyttelse. Donorerne bør også, gennem initiativet 'Good Humanitarian Donorship', arbejde for en bedre sammenhæng mellem deres humanitære politik, især i forhold til internt fordrevne og andre sårbare grupper. Generelt bør alle evalueringer indeholde en vurdering af, hvor godt erklærede politiske målsætninger omsættes i praksis.

resumé af evaluering / 2005.02

Hvad vil det sige at være ”internt fordrevet”

Hele det humanitære samfund bør revurdere, hvordan man skal identificere og behandle de mange forskellige sårbare grupper. Betegnelsen ”internt fordrevet” bør ikke bruges til at definere en målgruppe, men skal i stedet indgå som én af flere indikatorer for sårbarhed.

Bistanden til og beskyttelsen af internt fordrevne skal samordnes med støtten til andre sårbare grupper.

Behovsanalyser

Der bør gennemføres gennemgribende og jævnlige analyser af behovene hos alle sårbare grupper – herunder internt fordrevne, og på basis af det bør behovene prioriteres. Analyserne skal involvere både donorer, FN-organisationer, NGO'er og nationale myndigheder.

Koordinering og det fælles ansvar

Donor-organisationerne må indse, at de bærer et særligt ansvar for at få den fælles tilgang (Collaborative Approach) til at virke. I deres bevillinger bør de tilskynde til ’positiv fælles adfærd’ og medvirke til at hæmme ’negativ fælles adfærd’.

Som en del af initiativet ’Good Humanitarian Donorship’ bør donorerne aktivt reducere den type bistand, der strider imod god humanitær praksis.

Hvornår er der ikke mere behov for bistand

Der er et akut behov for, at donorer, FN-organisationer, NGO'er og nationale myndigheder udvikler bedre retningslinier for, hvornår bistanden til internt fordrevne kan afsluttes. Donorer bør ikke indstille deres bistand til internt fordrevne, før det kan godtgøres, at deres sårbarhed ikke længere er større end gennemsnitsbefolkningens.

Opfølgning - lærte vi noget

Anbefalingerne er baseret på hele 17 evalueringer og for at holde øje med, om de følges op, foreslås det, at donorerne fokuserer på to geografiske områder, hvor mennesker i stort tal fordrives fra hus og hjem.

Formålet skal være at holde liv i det aktive engagement i de spørgsmål, evalueringerne har rejst, at forbedre strategier og praksis på området og at give særlig, fokuseret støtte til den fælles tilgang (Collaborative Approach) i de to valgte områder.

De massive og aktuelle kriser i Darfur og Uganda anbefales som prøvesager. Darfur er et eksempel på en indsats, der udvikler sig hurtigt, hvor der er et dårligt forhold mellem donorer og regeringen, og hvor medieinteressen er stor. Uganda er et eksempel på det modsatte: Her har indsatsen udviklet sig langsomt, forholdet mellem regeringen og donorerne er godt, og der er ringe medieinteresse

DANIDAS KOMMENTARER

I ”Strategi for Danmarks humanitære bistand”, der blev færdiggjort i 2002 understreges det, at internt fordrevne i mange tilfælde udgør en særligt udsat gruppe. Fra dansk side arbejdes der for, at både de internationale retningslinjer for internt fordrevne og bistanden til denne gruppe forbedres.

Fra dansk side gives der via FN og særlige initiativer støtte til det normative arbejde med

henblik på at sikre, at opmærksomheden mod de internt fordrevnes problemer øges og deres rettigheder klagøres.

I udmøntningen af dansk bistand er der med det nye nærområdeinitiativ igangsat konkrete indsats, som får positive konsekvenser, også for de internt fordrevne. Nærområdeinitiativet styrker indsætserne i områder med mange internt fordrevne og flygtninge ved at forbedre

beskyttelse og levevilkår og hjælpe de lokale myndigheder med at håndtere de store befolkningsgrupper, der er blevet presset til at forlade deres hjemstavn.

I forbindelse med de dansk-finansierede indsætter lægges der stor vægt på, at disse koordineres tæt med FN og lokale myndigheder i videst muligt omfang.