



EVALUERING AF STRATEGIEN TIL FREMME AF EN VARIG LØSNING FOR BURUNDISKE FLYGTNINGE I TANZANIA



evalueringresumé

2010.06

I 2008 lancerede FN's Højkommissær for Flygtninge et særligt initiativ for at fremme varige løsninger på langvarige flygtningesituationer. Initiativet fokuserede på situationen for udvalgte grupper af flygtninge i Bangladesh, Serbien, Sudan, Tanzania, samt Pakistan/Iran. Initiativet er i 2010 blevet evalueret for at undersøge, hvilken rolle FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) har spillet, og hvad man kan lære af erfaringerne. Danidas evalueringskontor påtog sig efter anmodning fra evalueringskontoret i UNHCR – og i samarbejde med UNHCR – ansvaret for evalueringen vedrørende de 160.000 burundiere, der i 1972 flygtede til Tanzania. Gruppen er siden vokset til 220.000 mennesker. Evalueringen fandt sted fra maj til oktober 2010 og er udført af Nordic Consulting Group i samarbejde med en lokal konsulent.

Overordnede konklusioner

Meget er lykkedes. Mere end 53.000 flygtninge er vendt hjem til Burundi. Andre 162.000 har fået bevilget statsborgerskab i Tanzania. Alligevel er det for tidligt at udråbe strategien til fremme af en varig løsning for de burundiske flygtninge i Tanzania til en succes. Både de hjemvendte flygtninge i Burundi og de, der bliver i Tanzania, står således over for store udfordringer med at blive integreret i deres tidligere eller nye lokalsamfund. Hvis disse problemer ikke løses, risikerer begge grupper at ende som en slags internt fordrevne.

Lokalt har UNHCR fungeret som en effektiv og dynamisk katalysator i arbejdet med at formulere og gennemføre den strategi, der skal skabe en varig løsning for de burundiske flygtninge i Tanzania. UNHCR har haft et stærkt samarbejde med den tanzaniske regering og har været god til at engagere donorerne. Derimod kritiseres UNHCR's tilgang

til samarbejdet med NGO'er for ikke at drage fuld nytte af den lokale viden og ressourcer, NGO'erne har.

Lanceringen af UNHCR's særlige initiativ i 2008 vedrørende langvarige flygtningesituationer var ikke afgørende for forløbet i Tanzania, da man allerede i 2006 havde indgået et trepartsamarbejde mellem UNHCR og regeringerne i Burundi og Tanzania for at finde en varig løsning for de mange tusinde burundiske flygtninge, der i 1972 var kommet til Tanzania. Det særlige initiativ bidrog dog til at skabe øget politisk bevågenhed omkring og opbakning til strategien, især i den første fase.

Evalueringen illustrerer også problemerne med at afgøre, hvem der har ansvar for at tage over, når flygtningene ikke længere har flygtningestatus, men stadig har behov for støtte.

UNHCR initiativet til fremme af langvarige løsninger på langvarige flygtningesituationer: UNHCRs initiativ til at fremskynde varige løsninger på langvarige flygtningesituationer og skabe bedre livsvilkår for disse flygtninge (Protracted Refugee Situations, High Commissioners Initiative) blev lanceret i 2008. På det tidspunkt var der omkring 6 millioner mennesker på verdensplan, der havde levet i eksil i fem år eller mere. Initiativet rettede sig mod fem udvalgte flygtninge situationer forskellige steder i verden – afghanske flygtninge i Pakistan og Iran, rohingya flygtninge (muslimer fra 'North Rakhine' staten i Myanmar) i Bangladesh, eritreanske flygtninge i det østlige Sudan, kroatisk og bosniske flygtninge i Serbien, samt burundiske flygtninge fra 1972 i Tanzania. Det var alle steder, hvor UNHCR vurderede, at forudsætningerne for at kunne finde en løsning og for at UNHCR kunne spille en meningsfuld rolle, var til stede.

resumé af evaluering / 2010.06

Baggrund

De burundiske flygtninge i Tanzania var en af de fem grupper, FN's Højkommissær for Flygtninge, António Guterres, satte fokus på, da han i 2008 lancerede det særlige initiativ for at fremskynde varige løsninger på langvarige flygtningesituationer.

I Tanzania har flygtningepolitikken ændret sig markant over de sidste fire årtier, hvilket har haft væsentlig betydning for de burundiske flygtninges situation. Da der i 1972 fandt voldsomme etniske sammenstød sted i Burundi, og 160.000 mennesker flygtede ind over grænsen til nabolandet Tanzania, blev de budt velkomne som 'gæster'. Tre store bosættelser blev oprettet i det vestlige Tanzania og blev med donorstøtte forsynet med veje, skoler, vandforsyning og anden infrastruktur. Desuden blev hver familie udstyret med 5-10 hektar jord, så de kunne dyrke jorden og klare sig selv. De tre bosættelser kom i 1985 under 100 pct. tanzanisk administration, samtidigt med at UNHCR og donorer indstillede deres støtte.

Da Tanzanias første præsident, Nyerere, gik af i 1985, indførtes en stadig mere restriktiv politik over for flygtninge. Folkemordet i Burundi i 1993 fik yderligere 340.000 mennesker til at flygte til Tanzania, hvor de blev anbragt i midlertidige lejre. Tre år senere lukkede Tanzania helt grænsen til Burundi. På det tidspunkt husede Tanzania næsten en million flygtninge.

Flygtningepolitikken blev yderligere skærpet, da den tanzaniske regering omkring år 2000 satte som mål, at Tanzania skulle være en 'flygtningefri zone'. Arusha-freds aftalen fra 2000 banede vejen for, at mange burundiske flygtninge fra 1993 kunne repatrieres. Siden kom turen til flygtningene fra 1972, idet den tanzaniske regering i 2006 udtrykte ønske

om at nedlægge de tre bosættelser, hvor de burundiske flygtninge havde levet i snart fire årtier. Det medførte, at regeringerne i Burundi og Tanzania sammen med UNHCR i 2007 indledte et trepartssamarbejde for i fællesskab at udarbejde en strategi for afviklingen af de gamle bosættelser.

Gruppen af flygtninge, der i mellemtiden var vokset til 220.000 flygtninge, blev talt op, registreret og spurgt om deres ønsker til fremtiden. Ca. 20 pct. ønskede at vende tilbage til Burundi, mens ca. 80 pct. ønskede at blive i Tanzania, også selvom det var på betingelse af, at de forlod de bosættelser, hvor de havde boet gennem 40 år, og blev reintegreret andre steder i landet. På den baggrund udformede parterne i slutningen af 2007 en fælles strategi, Tanzania Comprehensive Solutions Strategy (TANCOSS), med tre spor:

1. Frivillig genbosættelse og reintegration i Burundi
2. Naturalisering, dvs. statsborgerskab i Tanzania
3. Fuld integration af de nye tanzaniske statsborgere i nye områder.

Delkonklusioner

Motivationen bag TANCOSS strategien - en blanding af gestus og realpolitik

Det usædvanlige tanzaniske tilbud om statsborgerskab til så stor en gruppe flygtninge kan dels forklares med tanzaniske toppolitikeres personlige engagement i sagen og dels med pragmatiske og realpolitiske hensyn. På den ene side var Tanzanias regering interesseret i at afvikle bosættelserne af politiske, miljømæssige og måske økonomiske årsager. På den anden side ville en hjemsendelse af flere hundredtusinder flygtninge til det tætbefolkede Burundi kunne afspore den skrøbelige fredsproces i landet med ri-

siko for nye flygtningestrømme. Samtidig var flygtningene en ressource, der bidrog med en forholdsmæssigt stor del af landbrugsproduktionen og den økonomiske aktivitet i de distrikter, hvor bosættelserne lå. Endelig havde flygtningene et tæt tilknytningsforhold til Tanzania, idet 82 pct. af flygtningene var født i Tanzania, og bl.a. i kraft af tanzanisk skolegang havde overtaget tanzanisk sprog og levevis.

Mere end 53.000 burundiere er vendt 'hjem'

I alt er 53.600 flygtninge blevet repatrieret i Burundi, og yderligere ca. 2.000 forventedes at ville blive det inden udgangen af 2010. Selve den store øvelse med at flytte de mange tusinde familier med deres ejendele og husdyr forløb effektivt og var godt organiseret af UNHCR, der stod for den nødvendige infrastruktur, logistik og humanitære støtte. Men UNHCR og de andre aktører undervurderede udfordringerne med at reintegrere de hjemvendte. Selv om de er ressourcestærke og ofte er en gevinst for de fattige lokalsamfund i Burundi, hvor de slår sig ned, har deres tilbagevenden skabt lokale konflikter, især omkring adgangen til jord. Desuden er der problemer omkring fødevarer sikkerhed, adgang til sundhed og uddannelse samt sproglige færdigheder og familiemæssig tilknytning.

UNHCR har gjort en stor indsats for at løse de praktiske problemer, efterhånden som de opstod. F.eks. samarbejder UNHCR med de burundiske myndigheder om at løse problemerne vedrørende retten til jord, hvor der ved udgangen af 2009 med UNHCRs aktive medvirken var blevet fundet en løsning i ca. 8.000 ud af ca. 12.000 sager. Endvidere har UNHCR oprettet midlertidige modtagelejre i erkendelse af, at der kan gå tid, før flygtninge kan finde et permanent hjemsted. Samtidig kritiserer evalueringen dog UNHCR for i første omgang at have undervurderet be-

'UN Delivering as One' (DaO) initiativet: Delivering as One' initiativet blev lanceret i 2007 af FN's generalsekretær. Initiativet er et resultat af bestræbelserne på at gøre FN mere effektivt og i stand til at forholde sig til udfordringer i det 21. århundrede. Det var en af anbefalingerne fra generalsekretærens højniveau panel, og det bygger på medlemsstaters ønske om et mere effektivt og sammenhængende udviklingssystem i FN. Pilotforsøget kører i 8 lande (Albanien, Cape Verde, Mozambique, Pakistan, Rwanda, Tanzania, Uruguay samt Vietnam). I pilotlandene gennemføres reformer baseret på fire grundprincipper: Én leder, ét budget, ét program og ét kontor. Tanzania har desuden tilføjet en ekstra dimension ved at introducere begrebet 'én stemme'.

hovet for støtte og vanskelighederne ved at reintegrere flygtningene efter så mange år.

Statsborgerskab bevilliget – men endnu ikke uddelt

I april 2010 havde 162.256 personer – 98,7 pct. af ansøgerne – fået bevilget tanzanisk statsborgerskab. Processen var blevet forsinket med et år, efter at Tanzanias regering ændrede sin oprindelige beslutning om at bevilge hele gruppen kollektivt statsborgerskab pr. dekret til, at det i stedet skulle ske på baggrund af en individuel sagsbehandling.

Fra et juridisk og politisk synspunkt var der gode grunde til denne ændring. Ved at bevillige statsborgerskab til mere end 160.000 flygtninge 'med et pennestrøg' risikerede man at skabe folkelig modstand i Tanzania og en følelse blandt flygtningene af at være andenrangs borgere. Desuden kunne et dekret skabe en række juridiske og folkeretlige problemer for flygtningenes efterkommere.

Den tanzaniske regering fulgte beslutningen op ved at foretage en markant nedsættelse af gebyret for statsborgerskab og, med støtte fra UNCHR, at forenkle og modernisere nogle af procedurerne. Den nye beslutning krævede dog mere tid og flere ressourcer. Proceduren mødte også modstand fra lokalt ansatte hos de tanzaniske immigrationsmyndigheder, der på et tidspunkt afviste op mod halvdelen af ansøgningerne på et grundlag, der ikke var juridisk holdbart.

Også i denne fase spillede UNHCR en vigtig rolle. Mange er enige om, at det var den kompetente ledelse og det gode samarbejde mellem immigrationsministeriet og UNHCR, der gjorde det muligt at gennemføre processen. Desuden spillede UNHCR en vigtig rolle med at skaffe donorressourcer, med at støtte kapacitetsopbygning af immigrationsmyndighederne både lokalt og centralt og med at sikre ansøgenes rettigheder, mens processen stod på.

De mere end 162.000 nye statsborgere har imidlertid endnu ikke fået papirer på deres statsborgerskab. I april 2010 annoncerede de tanzaniske myndigheder nemlig, at papirerne først vil blive udleveret, når flygtningene er flyttet til deres nye lokalsamfund, hvilket har ført til frustration blandt flygtningene.

Reintegration forsinket og ikke uden udfordringer

I juni 2010 kom en længe ventet strategi for, hvordan spor 3 i praksis kan gennemføres. Strategien for spor 3 indeholder en plan og et budget for, hvordan 35.000 familier skal flyttes og fordeles til 50 distrikter i 16 forskellige regioner. Den inddeler de tidligere flygtninge i tre grupper, afhængigt af deres behov for støtte, og lægger op til en betydelig støtte til både de tidligere flygtninge og til de samfund, der skal huse dem. Samtidig blev målet for fuld integration skubbet til udgangen af 2014.

Reintegration forsinket og ikke uden udfordringer

Evalueringen vurderer, at strategien for spor 3 virker detaljeret og gennemtænkt, ligesom relevante lokale myndigheder og aktører er blevet inddraget og hørt. Men det er stadig uklart, hvor stor en indflydelse flygtningene kan få på, hvor de flyttes hen, samt hvilke krav de skal opfylde for at få bevis på deres statsborgerskab. Samtidig kan det blive en udfordring at skaffe de 144 mio. dollars, som det anslås skal bruges til investeringer i skoler, sundhed og infrastruktur i de områder, de tidligere flygtninge flyttes til.

Tanken er, at integrationen af de tidligere flygtninge skal administreres af regeringen og FN-systemet i fællesskab, under 'UN Delivering as One' initiativet (se tekstboks). Foreløbige erfaringer med gennemførelsen af et flygtningerelateret projekt i fælles FN-

regi i Tanzania viser imidlertid, at gennemførelsen af projektet har været langsommelig og bureaukratisk, ligesom samarbejdet er ressourcekrævende og præget af intern friktion mellem FN-organisationerne. Det sætter spørgsmålstegn ved, om dette forum kan løfte opgaven.

Meget tyder på, at flytningen og reintegrationen af de tidligere flygtninge til nye områder kan blive den vanskeligste del af TANCOS-strategien og dermed true den succes, TANCOS i første omgang så ud til at blive.

UNHCR – en dynamisk og effektiv katalysator

UNHCR beskrives af alle aktører som en dynamisk og effektiv katalysator, der har spillet en konstruktiv rolle og været i stand til at tilpasse sin indsats efter de hurtigt skiftende betingelser. Organisationen har desuden været i stand til at netværke med de mange forskellige aktører - lige fra de internationale donorer til de lokale myndigheder. De gode relationer mellem UNHCR og den tanzaniske regering har også været afgørende.

UNHCR – en dynamisk og effektiv katalysator

Fleere NGO'er udtrykker imidlertid frustrationer over deres samarbejde med UNHCR, der traditionelt betragter NGO'er som 'entreprenører', der hyres til at udføre bestemte opgaver, snarere end som ligeværdige samarbejdspartnere.

UNHCR's interne koordinering

UNHCR's interne koordinering fungerede godt fra felten over landekontorerne i Burundi og Tanzania, til hovedkvarteret i Genève. Derimod fandt evalueringen, at der var problemer med koordineringen på tværs mellem UNHCR's landekontorer i Burundi og Tanzania. De gik til opgaven med hver deres nationale perspektiv snarere end med et regionalt perspektiv, der kunne have ført til en mere realistisk vurdering af Burundis kapacitet til at absorbere de hjemvendte flygtninge.

Flygtningehøjkommissærens særlige initiativ

FN's Flygtningehøjkommissærs særlige initiativ for langvarige flygtningesituationer fra marts 2008 vurderes at have haft en understøttende, men ikke afgørende effekt i Tanzania. Da initiativet blev lanceret kort tid efter, at TANCOS-strategien blev lanceret, var TANCOS sandsynligvis blevet gennemført under alle omstændigheder. Men initiativet var med til at skabe gensidig tillid og politisk opbakning til gennemførelsen af TANCOS.

Nyttige erfaringer

Erfaringerne fra Tanzania får evalueringsholdet til at pege på en række forudsætninger for bæredygtige løsninger på langvarige flygtningesituationer:

- Varige løsninger er kun mulige, hvis regeringerne selv er motiverede og driver processen. Naturalisering i værtslandet kræver stor politisk vilje og opbakning.
- Timingen skal være rigtig. Repatriering af flygtninge er kun mulig, hvis der er fred og stabilitet i oprindelseslandet.

- Det kræver et stærkt UNHCR-landehold med gode evner til at netværke og engagere sig og fungere som katalysatorer. Organisationen bør aktivt satse på denne type egenskaber i deres rekruttering/udstationering af personale.
- UNHCR bør anlægge en regional vinkel på flygtningeproblemer snarere end en to-lande-løsning, der bunder i den meget vertikale ansvars- og kommunikationsstruktur i organisationen.
- En grundig kontekstanalyse er et 'must' for at få et realistisk billede af hvilke udfordringer, der kan ligge f.eks. i en repatrieringsprocess.

DANIDAS KOMMENTARER

Evalueringen er med sit fokus på varige løsninger på langvarige flygtningesituationer af stor strategisk interesse for Danmark og for samarbejdet med UNHCR. De tre andre evalueringer om det samme emne – i Bangladesh, Sudan og Serbien - vil derfor også blive fulgt nøje fra dansk side.

Danida bifalder samarbejdet mellem de tre hovedaktører og anerkender den vigtige rolle, de hver især har spillet for at skabe en varig løsning for de 220.000 burundiske flygtninge i Tanzania. Det gælder regeringen i Burundi, der accepterede at modtage de flygtninge, der ønskede at vende hjem, regeringen i Tanzania, der i mange år husede de 220.000 flygtninge og tog den generøse og afgørende beslutning at tilbyde dem, der ønskede det, statsborgerskab, samt UNHCR, der på dynamisk vis koordinerede og facili-

terede den vanskelige proces i begge lande.

Danida er imidlertid også enig i, at flere ting kunne have været grebet mere hensigtsmæssigt an. Danmark vil f.eks. fortsat være opmærksom på UNHCR's problemer med at decentralisere fra hovedkvarteret i Genève til felten, herunder specielt at sikre en regional tilgang.

Danida deler også evalueringens konklusion om, at det er for tidligt at kalde indsatsen en succes. Mange af flygtningene er i en usikker og uafklaret situation, og der er mangelfuld information til flygtningene om, hvad der videre skal ske. Danmark vil derfor fortsat følge situationen tæt.

Evalueringen bidrager også til en mere generel diskussion af, hvordan overgangen fra midlertidig humanitær bistand eller støtte til flygtninge i nærrområder til en mere langsigtet udviklingsbistand håndteres. I Tanzania er der behov for at afklare, hvilken rolle UNHCR skal spille i overgangsperioden, samt hvordan der sikres tilstrækkelig finansiering af integrationen. Her er det vigtigt at være opmærksom på, at UNHCR ikke er en udviklingsorganisation, men en humanitær hjælpeorganisation. Danida mener ikke, at en eventuel støtte til integrationsfasen, som i de tidligere faser, skal gives som øremærket projektstøtte. I stedet bør relevante grupper af donorer inkludere emnet som et led i deres dialog med den tanzaniske regering.