



UDENRIGSMINISTERIET
Danida

DECEMBER 2019



EVALUERING RESUMÉ

*UNHCR og Udenrigsministeriets fælles
evaluering af den integrerede udviklingsplan
for Kalobeyei/Turkana i det nordlige Kenya*

Kalobeyei Integrerede Socio-økonomiske Udviklingsplan (KISED) blev iværksat af FN's flygtningehøjkommissariat, UNHCR, nationale myndigheder og andre internationale aktører i 2018 i Turkana i det nordvestlige Kenya. Målet var at udvikle en ny model for håndtering af en langvarig flygtningekrise til gavn for både flygtninge og lokalbefolkning, og KISED viser lovende takter, konkluderer denne evaluering, der er bestilt af UNHCR og Udenrigsministeriet og foretaget af det internationale konsulentfirma Analysis for Economic Decisions.

OVERORDNEDE KONKLUSIONER

KISED-modellen er et meget lovende forsøg på at håndtere en langvarig flygtningekrise på en ny og bedre måde, der sikrer bedre vilkår både for flygtningene og for de lokale i de nærområder, flygtningene søger til. KISED bekræfter, at det gavner både flygtninge og de lokalsamfund og værtslande, der huser flygtningene, at integrere flygtningene og give dem mulighed for at arbejde i stedet for at isolere dem i lejre. På den

måde har KISED bidraget til fredelig sameksistens mellem flygtninge og lokalbefolkningen, konkluderer evalueringen.

KISED-modellen har potentialet til at blive det gode eksempel på, hvordan principperne om flygtninge som et fælles globalt ansvar kan efterleves i praksis, konkluderer evalueringen, der dog også understreger, at KISED stadig er ny og står over for en række udfordringer og uløste problemer. F.eks. er det endnu ikke lykkedes at skabe varige løsninger for de mange flygtede og få afklaret, om de på et tidspunkt skal vende hjem, skal blive permanent i Kenya eller skal til et helt andet land. Evalueringen kritiserer også de donorlande, der ligger langt fra nærområderne, for ikke at påtage sig deres del af ansvaret for at hjælpe flygtninge og deres midlertidige værtslande.

ET HÅRDT BELASTET NÆROMRÅDE

Kenya er blandt de lande i Afrika syd for Sahara, der huser allerflest flygtninge, omkring 477.000. Ca. 190.000 af dem opholder sig i og omkring Kakuma-flygtningelejren, der blev etableret helt tilbage i 1992 tæt på grænsen til Sydsudan i Turkana-regionen i det nordvestlige Kenya, der er blandt Kenyas allerfattigste og

mindst udviklede områder – 79 pct. af befolkningen lever under fattigdomsgrænsen. I 2015 blev presset på lejren så stort, at en ny bosættelse, Kalobeyei, blev etableret 20 km vest for Kakuma. Området ligger i Turkana West, der er et af seks amter i Turkana-regionen. Turkana West har en befolkning på 320.000 og har siden 2015 skullet huse 190.000 flygtninge.



De fleste flygtninge kommer fra Somalia og Sydsudan, men der er også flygtninge fra DR Congo, Etiopien, Rwanda, Burundi og Eritrea.

GLOBAL AFTALE OM FÆLLES ANSVAR

Flygtningelejre skal være en undtagelse og blot en midlertidig foranstaltning. Det gav verdens lande hinanden håndslog på ved FN's generalforsamling i 2016 i New York-deklarationen om Flygtninge og Migranter. Den var verdenssamfundets reaktion på de tiltagende flygtningestrømme og det faktum, at flygtninge og fordrevne mange steder på kloden tilbringer årtier i de lejre, der egentlig skulle være midlertidige. Deklarationen fastslog, at det er et fælles globalt ansvar at beskytte flygtninge og sikre dem en afklaring på deres fremtid. Den byrde og det ansvar skal befolkningerne i de nærområder, hvor flygtningene søger hen, ikke stå alene med. Deklarationen afstak også rammer og principper for, hvordan alle de mange aktører – lokale og nationale myndigheder, FN-organisationer, donorer, NGO'er – bør koordinere deres indsats og sikre, at humanitær bistand og udviklingsindsatser supplerer hinanden.

Principperne om fælles ansvar blev bekræftet i FN's flygtningepagt (Global Compact on Refugees) i december 2018.

GLOBAL AFTALE TESTET I KENYA

KISEDIP er en forkortelse for Kalobeyei Integrated Socio-Economic Development Plan. Planen blev udviklet i 2016-2017 af FN's flygtningehøjkommissariat, UNHCR, i samarbejde med den kenyanske regering, de lokale myndigheder og en række andre aktører som WFP, FAO, UN Habitat, UNICEF og Verdensbanken. Den blev igangsat i 2018 med en første fase frem til 2022 og en anden og tredje fase frem til 2030.

Første fase havde et samlet budget på 500 mio. dollar, men bidragene kommer fra mange forskellige kilder, og det er uklart, hvor mange penge

KISEDIP reelt har haft – og har – til rådighed, bemærker evalueringen.

KISEDIP er den første virkelighedstest i stor skala af principperne i den globale aftale om en koordineret og integreret indsats, der ikke bare skal sætte flygtninge bedre i stand til at klare sig selv, men som også skal være til gavn for den lokale befolkning i de områder, flygtningene er søgt til, og styrke samarbejdet mellem humanitære aktører og udviklingsaktører. Hvordan det lykkes er derfor af stor betydning for langsigtede flygtningekriser over hele verden.

ROS TIL LOKALE MYNDIGHEDER

KISEDIP er et forsøg på at gøre op med den traditionelle model for flygtningelejre, hvor en stribe eksterne, humanitære aktører kommer ind og forsyner flygtninge med vand, mad og andre ydelser helt parallelt med det eksisterende, lokale system. Målet er i stedet at styrke det lokale system, så det bliver i stand til at håndtere den voldsomme ekstrabelastning fra flygtningene. Samtidig vil den tilgang komme lokalbefolkningen til gode.

Evalueringen konkluderer, at KISEDIP-tilgangen er rigtig, og det skyldes ikke mindst, at de lokale myndigheder har taget godt imod de mange flygtninge og været meget lydhøre over for de nye tanker. De har set KISEDIP som noget, der kan styrke deres kapacitet og stimulere den lokale økonomi. Dermed har de i praksis vist, at flygtninge og migranter ikke blot repræsenterer en byrde for det lokalsamfund, de søger til, men også en ressource der kan stimulere vækst og udvikling.

Evalueringen fremhæver, at KISEDIP nu er fuldstændig indarbejdet i de lokale udviklings- og investeringsplaner, og at de lokale myndigheder ligefrem indbød flygtningene til høringen om planerne. Det kalder evalueringen et eksempel på best practise. Det viser, at det er lykkedes KISEDIP at undgå at opbygge en parallelstruktur til det eksisterende, lokale system, konkluderer evalueringen, der dog også maner til besindighed: Den lokale kapacitet på amts- og distrikts-

niveau er meget svag. Hvis modellen skal lykkes, skal den lokale kapacitet styrkes, og de lokale myndigheder have tilført meget større midler.

ROS OG RIS TIL NATIONALE MYNDIGHEDER

Kenya har underskrevet Flygtningekonventionen fra 1951, og det er den nationale regering, der har ansvaret for flygtningemodtagelse. Regeringen har da også arbejdet aktivt sammen med UNHCR om KISEDIP, ligesom regeringen også var parat til at stille et område på ca. 1.500 hektar i Kalobeyei til rådighed, da flygtningepresset på Kakuma-lejren blev for stort.

Men på andre områder modarbejder Kenyas politik over for flygtninge ideen i KISEDIP, noterer evalueringen og beskriver, hvordan Kenya praktiserer en restriktiv flygtningepolitik, hvor de fleste flygtninge placeres i to store flygtningelejre: Dadaab med ca. 210.000 flygtninge og Kakuma/Kalobeyei med 190.000. Det er forbudt for flygtninge at bevæge sig ud af lejrene uden særlig tilladelse. Forbuddet er erklæret ulovligt af Kenyas højesteret, men gælder fortsat.

UNHCR PÅTOG SIG PIONERROLLE

Ét er at vedtage globale erklæringer om nye og bedre måder at håndtere øgede flygtningestrømme på. Noget helt andet er at omsætte dem i praksis, for hvem er det blandt de mange forskellige aktører, der skal tage ansvar for det? spørger evalueringen og roser UNHCR for at have taget de første modige og innovative skridt med KISEDIP, hvor UNHCR påtog sig en koordinerende rolle og dermed tog teten i forsøget på at omsætte principperne fra FN's flygtningepagt i praksis.

UNHCR har vist vilje og evne til at bryde med den traditionelle opdeling mellem humanitær bistand på den ene side og udviklingsbistand på den anden, så den humanitære indsats tænkes bedre ind i et udviklingsperspektiv. Men UNHCR kan ikke løfte opgaven alene og har heller ikke mandat til at gøre det på længere

sigt. Her skal de mange andre aktører helt anderledes på banen, opfordrer evalueringen.

RIS TIL MULTILATERALE OG BILATERALE DONORER

Modsat UNHCR har andre multilaterale aktører som UNDP og Verdensbanken foreløbigt været noget mere fodsælende og mindre parate til at gøre op med vanetænkning og traditionelle måder at gøre tingene på, konstaterer evalueringen. Ligeledes har FN's Udviklingsprogram, UNDP, som er ansvarlig for koordination af FN's øvrige organisationer i Kenya, ikke haft megen kontakt til UNHCR om KISED P. Det er UNDP og ikke UNHCR, der har mandat, kapacitet og ekspertise til at løfte opgaven på længere sigt, og det skal der snarest findes en model for.

Der skal også findes en mere permanent model for finansieringen af KISED P, og her skal donorsamfundet blive bedre til at tænke humanitær bistand og udviklingsindsatser sammen. Trods intentionerne om at gøre det, kniber det nemlig fortsat i praksis. Donorer ser stadig indsatsen for flygtninge som noget, der skal klares af den humanitære bistand, noterer evalueringen og nævner Danmark som eksempel. Danmark har i mange år haft et stort landeprogram i Kenya, men den danske støtte til Kenya fastlægges i 5-årige landeprogrammer og har ikke indarbejdet flygtningeindsatsen i Turkana. Den sorterer under den humanitære bevilling.

DONORERNE PÅTAGER SIG IKKE DERES DEL AF DET FÆLLES ANSVAR

Evalueringen er i det hele taget hård i sin kritik af donorlandenes manglende vilje til at leve op til principperne i FN's flygtningepagt som et fælles, globalt ansvar. Hverken KISED P eller de lokale myndigheder har fået tilført ekstra midler, der matcher den enorme opgave, det er at tage hånd om 190.000 flygtninge. Evalueringen advarer ligefrem mod donorerens stiltiende forventning om, at værtslande – i dette tilfælde Kenya

– skal bære hele regningen for at lade flygtninge få adgang til lokale skoler, sundhedsklinikker og andre goder.

Desuden viser donorlandene stigende modvilje mod at påtage sig deres del af ansvaret for flygtningenes fremtid: Der er lille og svindende appetit blandt donorer for at støtte genhusningen af flygtninge. Det gælder både globalt, men især for de flygtninge, som Kenya har givet asyl. Dermed overlades hovedansvaret og byrden til Kenya, advarer evalueringen og beskriver, hvordan donorer synes at forvente, at deres støtte til KISED P og Kenya vil hjælpe flygtninge til at klare sig selv og derfor ikke flygte videre. Det understreges af, at den globale, humanitære bistand – især til langvarige flygtningekriser – nærmest er eksploderet de seneste 15 år. Men denne støtte bliver mere og mere en del af migrations- end udviklingspolitikken, advarer evalueringen.

FORTSAT MASSER AF DILEMMAER OG UDFORDRINGER

Selv om KISED P foreløbigt viser mange lovende takter, så er der stadig masser af udfordringer og dilemmaer, understreger evalueringen og advarer bl.a. mod at have alt for høje og urealistiske forventninger til, at flygtninge efter nogle års starthjælp vil kunne klare sig selv økonomisk. Disse forventninger skal afstemmes efter forholdene i lokalområdet, i dette tilfælde Turkana, der er fattigt og dårligt udviklet.

På den baggrund er det positivt, at flygtningene faktisk har skabt øget aktivitet i lokalområdet. Det er ikke mindst hjulpet på vej af de små kontantbeløb, flygtningene får udbetalt som et led i mere moderne humanitær bistand. Det er dog ikke en bæredygtig løsning, og man bør derfor også sætte ind over for de hindringer, flygtningene støder på, hvis de vil være erhvervsaktive. I Turkana må flygtningene f.eks. ikke bevæge sig uden for lejrene, og de har heller ikke de identitetspapirer, der skal til for at låne penge eller bare købe et simkort til en mobiltelefon på legal vis.

OM EVALUERINGEN

Evalueringen er sat i værk af Danmark og UNHCR i fællesskab for at undersøge effekterne – både for flygtningene og for lokalbefolkningen – af KISED P-modellen, som ligger i krydsfeltet mellem humanitær bistand og udviklingsbistand.

Evalueringen er foretaget af det internationale konsulentfirma Analysis for Economic Decisions. Evalueringsholdet besøgte Kenya i marts 2019, hvor de blandt andet gennemførte 24 fokusgruppediskussioner i Turkana med flygtninge og lokale i og omkring Kakuma og Kalobeyei.

Et andet uafklaret dilemma er flygtningenes fremtid og status. Kakuma-lejren blev etableret helt tilbage i 1992 og bekræfter, at mange flygtningelejre nærmest får karakter af permanente løsninger, selv om der er global enighed om, at de skal være midlertidige. Hvis det skal efterleves, kræver det politisk vilje, globalt og nationalt, til at tage fat på det ømtålelige spørgsmål om flygtningenes fremtid: Skal de blive, skal de hjem, eller skal de genhuses i et helt andet land?

Endelig er der et uafklaret dilemma i forhold til den lokale befolkning i Turkana. Det er positivt, at området har oplevet øget aktivitet som følge af flygtningene og KISED P, og at de i kraft af KISED P har fået adgang til bedre ydelser. Men hvad sker der, når den ekstraordinære humanitære bistand til området stopper? Hvem skal så føre indsatsen videre, og hvordan håndteres overgangen i det hele taget fra humanitær bistand til mere langsigtede indsatser?

Det er nogle af nogle af de mange dilemmaer og udfordringer, KISED P og de mange aktører bag KISED P må gå sammen om at finde svar på,

hvis de resultater, der er opnået med den gode start, skal fastholdes og udbygges.

ANBEFALINGER

Der er overvældende enighed blandt alle involverede om behovet for at udvikle nye og alternative tilgange til at håndtere langvarige flygtningekriser, og at KISED P repræsenterer en lovende start. Evalueringen indeholder en række anbefalinger, til hvordan det videre arbejde kan foregå. Nogle af dem lyder:

- Sæt gang i en dialog på højt niveau i Kenya mellem myndighederne og donorerne for at udvikle en langsigtet og fælles plan for, hvordan flygtningekrisen i Turkana håndteres, og hvordan KISED P føres videre og finansieres.
- Styrk de lokale myndigheders kapacitet, så de bliver i stand til at koordinere, overvåge og afrapportere om KISED P.
- Andre aktører med specialviden, som UNDP, UNICEF og Verdensbanken skal gå mere aktivt ind i KISED P og supplere UNHCR.

UDENRIGSMINISTERIETS KOMMENTARER TIL EVALUERINGEN

Udenrigsministeriet og UNHCR hilser evalueringen af KISED P velkommen. Selv om KISED P er et nyt program, og det derfor er for tidligt at vurdere dets resultater, konkluderer evalueringen, at den nye model viser den rigtige vej at gå i håndteringen af flygtninge og fordrevne, men også at den rummer store udfordringer. Evalueringen er dermed et vigtigt bidrag til debatten om, hvordan man bedst håndterer overgangen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand til langvarige flygtningekriser.

Eftersom formålet med evalueringen var at lære om KISED P som mulig model for langvarige flygtningekriser,

giver den ikke konkrete anbefalinger til selve indsatsen. Men den viser, at mens humanitære aktører som UNHCR har engageret sig positivt i KISED P, så har de traditionelle udviklingsaktører svigtet. Det gælder både UNDP og Verdensbanken, men også EU og bilaterale donorer, herunder Danmark. Evalueringen konkluderer, at de ikke lever op til FN's flygtningepagt, som anbefaler mere langsigtet bistand til både flygtninge og lokalbefolkning i de nærområder, flygtningene søger til.

Udenrigsministeriet noterer sig evalueringens anbefalinger og vil arbejde for at forbedre koordinerin-

gen af udviklingsbistanden og den humanitære indsats i Danmarks nye landeprogram i Kenya, som netop nu er under udarbejdelse.

Udenrigsministeriet vil ikke kun bruge evalueringens anbefalinger i Kenya, men over alt hvor Danmark arbejder i krydsfeltet mellem udvikling og humanitær bistand. Udenrigsministeriet vil undersøge muligheden for at støtte modeller som KISED P, der kombinerer beskyttelse af flygtninge med bistand til lokal udvikling, med det formål at forbedre forholdene for alle i det berørte område.

Evalueringsrapporten er udgivet af:
Udenrigsministeriet
Evalueringskontoret
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Danmark

Foto: © UNHCR/Will Swanson

Den fulde evalueringsrapport kan downloades fra internettet via <http://danida-publikationer.dk> eller evaluering.um.dk

For yderligere oplysninger, kontakt venligst tlf. +45 33 92 10 83 eller eval@um.dk
