



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 16.06.2000  
KOM(2000)367 endelig

**BERETNING FRA KOMMISSIONEN**

**om gennemførelsen af forordning (EF) nr. 443/97 af 3. marts 1997 om bistand til  
hjemstedsfordrevne i udviklingslandene i Asien og Latinamerika**

**Samlet rapport for 1997-1999**

## INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning: flygtninge samt hjemstavsfordrevne og hjemsendte befolkningsgrupper rundt om i verden

1. FLYGTNINGE I ASIEN OG LATINAMERIKA - PROBLEMSTILLINGEN.....	7
1.1. Generel oversigt over forholdene i Asien.....	7
1.1.1. Afghanistan.....	7
1.1.2. Afghanistan/Pakistan.....	7
1.1.3. Afghanistan/Iran.....	8
1.1.4. Bangladesh/Myanmar.....	8
1.1.5. Thailand/Myanmar.....	8
1.1.6. Bhutan/Nepal.....	8
1.1.7. Sri Lanka.....	9
1.1.8. Indonesien.....	9
1.1.9. Cambodja.....	9
1.2. Generel oversigt over forholdene i Latinamerika.....	9
1.2.1. Guatemala.....	9
1.2.2. Mexico.....	9
1.2.3. Nicaragua.....	10
1.2.4. El Salvador.....	10
1.2.5. Honduras.....	10
2. FORMIDLING AF BISTAND TIL FORDREVNE BEFOLKNINGSGRUPPER.	11
2.1. Retningslinjer.....	11
2.1.1. Asien.....	11
2.1.2. Latinamerika.....	12
2.2. Iværksættelse.....	13
2.2.1. Grunden til foranstaltningernes forskelligartethed.....	13
2.2.2. Disponible midler.....	14
2.2.3. Kontraktbestemmelser.....	15
2.2.4. Indsatsfelter i de forskellige regioner.....	16
2.2.5. Partnere.....	17
2.3. Samordning.....	18

2.3.1.	Intern samordning .....	18
2.3.2.	Samordning andre donorer - kontakt hermed .....	18
2.4.	Kommissionens kontrol og administration af foranstaltningerne .....	18
2.4.1.	Kontrol og overvågning .....	18
2.4.2.	Kommissionens gennemgang af projekterne .....	19
2.5	Gennemgang af foranstaltningerne .....	19
3.	FORELØBIG KONKLUSION .....	21

## BERETNING FRA KOMMISSIONEN

### Indledning: flygtninge samt hjemstavnsfordrevne og hjemsendte befolkningsgrupper rundt om i verden

Denne rapport er udarbejdet med udgangspunkt i artikel 12 i forordning nr. 443/97<sup>1</sup>. Rapporten omfatter på grund af sin forsinkelse samtlige de foranstaltninger der er blevet gennemført på grundlag af forordningen i tidsrummet fra 1997 til 1999.

I henhold til de seneste skøn fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge<sup>2</sup> var der ved starten af 1999 21,5 millioner flygtninge, hjemstavnsfordrevne og hjemsendte<sup>3</sup> på verdensplan, og heraf 5,5 millioner i Asien. Flygtningetallet er faldet kraftigt i Latinamerika takket være de ændrede politiske forhold og den ydede støtte, og skulle i dag kun udgøre omkring 100 000 ifølge samme kilde.

I tidsrummet 1984<sup>4</sup>-1997 iværksatte Kommissionen uden noget egentligt retsgrundlag forskellige projekter til afhjælpning af disse befolkningsgruppers problemer. Tilskuddene hertil blev hentet fra finansieringsmidlerne på en hertil oprettet konto. I hele dette tidsrum har Kommissionen sørget for at udarbejde og distribuere rapporter om gennemførelsen.

Rådets forordning (EF) nr. 443/97 trådte i kraft den 3. marts 1997. I denne forordning, der giver mulighed for en vis fleksibilitet, er det fastlagt hvilke målsætninger der gælder for støtte til fordrevne befolkningsgrupper, og hvordan denne støtte afgrænses, dels i forhold til den humanitære bistand, og dels i forhold til istandsættelses- og udviklingsstøtte. De udviklingsprogrammer der finansieres, iværksættes inden der er etableret en reel social politik og økonomisk stabilitet.

---

<sup>1</sup> Rådets forordning (EF) nr. 443/97 af 3. marts 1997 om foranstaltninger på området bistand til hjemstedsfordrevne i udviklingslandene i Asien og Latinamerika, EFT L 68 af 8.3.1997, s. 1-4. Artikel 12 heri har følgende ordlyd: "Kommissionen forelægger efter hvert regnskabsår Europa-Parlamentet og Rådet en årsberetning omfattende et resume af de foranstaltninger, der er finansieret i løbet af regnskabsåret, og en evaluering af gennemførelsen af denne forordning i løbet af regnskabsåret. Resumeet indeholder bl.a. oplysninger om de aktører, med hvilke der er indgået gennemførelsesaftaler eller -kontrakter.

Beretningen skal også omfatte et resume af de eksterne evalueringer, der måtte være foretaget af de særlige foranstaltninger."

<sup>2</sup> UNHCR - Global Appeal 2000", december 1999.

<sup>3</sup> I De Forenede Nationers 1951-konvention om flygtninges retsstilling defineres en flygtning som en person der som følge af velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller sine politiske anskuelser befinder sig udenfor det land, i hvilket han har statsborgerret, og som ikke er i stand til - eller på grund af sådan frygt, ikke ønsker - at søge dette lands beskyttelse. Udtryk som fordreven og hjemstedsfordreven eller hjemstavnsfordreven bruges generelt om personer og grupper der ligesom flygtninge har forladt deres bopæl, men som i modsætning til disse ikke har forladt deres hjemland. Ved hjemsendte forstås personer der vender tilbage til deres hjemland. De i denne rapport omhandlede hjemsendte personer er tidligere flygtninge (personer der er flygtet af ovennævnte grunde).

<sup>4</sup> Dette år blev der på Europa-Parlamentets foranledning oprettet en budgetkonto hvorigennem der ydes hjælp til flygtninge, hjemstavnsfordrevne og hjemsendte personer i udviklingslandene i Asien og Latinamerika for at gøre dem selvforsynende.

Med denne forordning kan der finansieres foranstaltninger i alle faser, dvs. støtte til flygtninge i ind- og udland, støtte både forud for hjemsendelse og efter denne, samt støtte til social og økonomisk integrering af hjemvendende flygtninge.

Forordningen tager sigte på personer der er flygtet på grund af forskellige omstændigheder, såsom langvarig intern konflikt, eller politisk eller økonomisk marginalisering af visse befolkningsgrupper/mindretal. I visse tilfælde kan der være tale om en kombination af omstændigheder.

Der har været mange meget forskelligartede årsager til at folk i Asien og Latinamerika er flygtet i det tidsrum denne undersøgelse dækker. Hovedårsagen i Asien har været borgerkrig som skyldes forskellige politiske og etniske faktorer (Afghanistan, Burma, Cambodja og Sri Lanka). Også i Latinamerika har vedvarende borgerkrig været en vigtig årsag.

Forskellige kategorier har behov for international flygtningebistand:

- i) flygtninge der slår sig ned i det første land hvor de søger tilflugt
- ii) internt fordrevne befolkningsgrupper der må klare sig uden for deres hjemstavn
- iii) hjemvendende befolkningsgrupper, såvel fra ind- som udland
- iv) afmønstrede soldater
- v) naboer til flygtningelejre i første asylland (i Asien), for at undgå at de vedvarende har økonomisk ringere forhold end flygtningene
- vi) befolkningsgrupper der ikke har forladt deres hjemstavn, men som har behov for hjælp, hvis ikke også de skal flygte.

Da de finansierede foranstaltninger i gennemsnit løber over en toårsperiode, omfatter denne rapport i visse tilfælde foranstaltninger hvortil den første finansiering er ydet forud for rapporteringsperioden, og omvendt gælder det at andre foranstaltninger hvorom der er truffet beslutning i rapporteringsperioden, først gennemføres i de kommende år.

# 1. FLYGTNINGE I ASIEN OG LATINAMERIKA - PROBLEMSTILLINGEN

## 1.1. Generel oversigt over forholdene i Asien

### 1.1.1. Afghanistan

Der er ingen udsigt til nogen umiddelbar løsning på den politiske krise der har hærget i Afghanistan siden 1978.

Verdens største flygtningegruppe er stadig afghanere. I henhold til officielle skøn fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge er der stadig 1,2 millioner flygtninge i Pakistan og 1,4 millioner i Iran. Antallet af internt fordrevne og hjemvendte med behov for støtte udefra skønnes at ligge på omkring 343 000. Det er imidlertid ikke utænkeligt at disse tal i virkeligheden ligger langt højere som følge af naturlig befolkningstilvækst og vedvarende tilstrømning af flygtninge.

I 1999 forestod Højkommissariatet en frivillig hjemsendelse af 90 000 afghanske flygtninge fra Pakistan og 6 000 fra Iran. Et lignende antal blev hjemsendt med bistand fra den afghanske ambassade i Teheran og fra Hesb e Whahdat, det største chiitiske politiske parti, der bakkes op af Iran.

Der er ingen officielle rapporter over hvor mange nye flygtninge der ankommer (asylsøgere og økonomiske flygtninge), eller hvor mange afghanere der fødes i Pakistan og Iran. Der er imidlertid sandsynligt at der fødes er mere end 150 000 om året i de to lande tilsammen. Den seneste hjemsendelse til Afghanistan fandt sted i de sydlige og østlige provinser, hvor der kun er få sikkerhedsproblemer da de er under Talibans styre. Langt færre flygtninge er vendt hjem til de centrale, nordlige og sydlige provinser, hvor der stadig kæmpes.

De vanskelige økonomiske forhold i Pakistan og Iran har også medvirket til at få flygtningene til at vende tilbage til Afghanistan. Uden en komplet politisk løsning på konflikten og uden et genopbygningsprogram er det imidlertid vanskeligt at fremskynde det nuværende hjemvendelsestempo. Hertil kommer at der er en regelmæssig strøm af interne flygtninge væk fra fronten mellem de to rivaliserende grupper som fortsætter deres krigshandlinger.

### 1.1.2. Afghanistan/Pakistan

Pakistan har ikke undertegnet flygtningekonventionen af 1951, og ej heller 1967-protokollen hertil, men fortsætter med at føre en imødekommende asylpolitik over for de afghanske flygtninge (i første række pathanere) på hele sit territorium både med hensyn til bevægelsesfrihed og adgang til beskæftigelse. Efter den første flygtningestrøm fra Afghanistan i begyndelsen af 1980'erne, ankom der igen et stort antal flygtninge da Taliban indtog Kabul i 1996. Erobringen af Mazar-I-sharif i 1998 var anledning til en ny strøm af flygtninge, først og fremmest fra de etniske mindretal. Denne tendens fortsatte i 1999 på grund af Talibans sommeroffensiv. Pakistans nye militære myndigheder ser ud til at anlægge samme holdning til flygtningeproblemet. I takt med at de sociale og økonomiske forhold i Pakistan forringes, får flygtningene dog i stadig højere grad skylden for den økonomiske krise.

### *1.1.3. Afghanistan/Iran*

I dag er der 1,4 millioner afghanske flygtninge (først og fremmest tadsjikker og hazarer) i Den Islamiske Republik Iran; dette tal nåede, da krisen var værst, op på 4,5 - 5 millioner. Kun en ganske lille del bor nu i lejre, idet langt de fleste er integreret i de iranske lokalsamfund. De har også gennem den sidste snes år haft adgang til offentlige og sociale serviceydelser i Iran. Stemningen ser imidlertid nu ud til at gå mere i retning af hjemsendelse af de afghanske flygtninge. Der blev indgået en aftale mellem FN's Højkommissariat for Flygtningen og Iran i februar 1999 med det formål at lette en frivillig hjemsendelse af afghanske flygtninge.

### *1.1.4. Bangladesh/Myanmar*

I 1991-1992 flygtede mere end 250 000 muslimer fra Rakhine-staten i det nordlige Myanmar (Burma) til Bangladesh på grund af diskrimination. Langt de fleste er nu vendt tilbage, men 22 500 bor stadig i to flygtningelejre under FN's beskyttelse medens de venter på en løsning. Myanmar standsede hjemsendelsen af flygtninge i august 1997. Hjemsendelsen blev genoptaget i november 1998, men kun i meget begrænset omfang. I henhold til Højkommissariatet har kun 600 flygtninge kunnet vende tilbage til Myanmar i tidsrummet fra november 1998 til september 1999.

De hjemvendende flygtninge lever under meget prekære forhold, da de hverken har indfødsret eller rejsetilladelse. De har således vedvarende behov for støtte til genbosættelse og international beskyttelse.

### *1.1.5. Thailand/Myanmar*

De fleste mindretal langs grænsen mellem Burma/Myanmar og Thailand har længe gjort oprør mod militærregeringen i Myanmar. I juni 1998 anmodede Thailands regering officielt Højkommissariatet om hjælp til at skabe tålelige forhold for de kareniske og kareniske befolkningsgrupper der er flygtet på grund af overgrebene mod menneskerettighederne i Myanmar/Burma. Disse flygtninge er nu installeret i lejre tæt på grænsen mellem Burma/Myanmar og Thailand. Flygtningene er truet af militære overfald i de lejre der ligger langs med grænsen. Ved udgangen af 1999 havde Thailand omkring 107 000 flygtninge.

### *1.1.6. Bhutan/Nepal*

De 95 600 flygtninge der bor i lejre i Nepal, har kun lange udsigter til at vende hjem. De bhutanske flygtninges problem går en halv snes år tilbage. Det begyndte i 1990 da en bhutansk befolkningsgruppe af nepalesisk oprindelse i landets sydlige del flygtede på grund af frygt for den nationale integrationspolitik som Bhutans myndigheder havde bebudet.

Der har været flere møder mellem Bhutans og Nepals myndigheder, men parterne har endnu ikke indgået nogen aftale om hjemsendelse af disse flygtninge. Problemet ligger i en kontrol af den bhutanske indfødsret, da det ikke kan udelukkes at en del af disse flygtninge ikke kommer fra Bhutan (der er ingen fælles grænse mellem de to lande), og der er et kraftigt demografisk pres fra nabolandene. På det seneste er der dog gjort fremskridt der giver håb om en snarlig løsning. Flygtningene i Jhapa og Morang distrikterne i det østlige Nepal er fortsat afhængige af international bistand.

### *1.1.7. Sri Lanka*

Den løsrivelseskonflikt der har været i gang i det nordlige og nordøstlige Sri Lanka mellem Sri Lankas myndigheder og Liberation Tigers og Tamil Eelam (LTTE) siden 1983, har kostet mere end 55 000 mennesker livet. Den er skyld i store ødelæggelser der har fået tusindvis af

tamiler til at flygte dels til Indien dels til andre steder i Sri Lanka. Ifølge Højkommissariatet er der omkring 800 000 flygtninge i Sri Lankas nordlige provinser.

Samtidig er omkring 140 000 indenlandske flygtninge vendt tilbage til Jaffna, medens andre er rejst til de sydlige regioner Vavuniya og Mannar. Befolkningen i Vanni-regionen er blevet fordrevet flere gange på grund af voldshandlingerne, og mange er rejst til Indien. Siden marts 1999 er der flygtet endnu 20 000 personer.

#### *1.1.8. Indonesien*

Mere end tre fjerdele af Østtimors befolkning flygtede i tidsrummet efter at Østtimor stemte for uafhængighed i august 1999, og indtil landet blev erklæret uafhængigt, og mere end 70% af boligerne og offentlige bygninger blev ødelagt. Omkring 200 000 personer er blevet fordrevet fra Timor og andre regioner i Indonesien. Ydermere menes omkring en halv million mennesker at være flygtet op i bjergene i Østtimor.

#### *1.1.9. Cambodja*

Tusindvis af cambodjanere flygtede til Thailand som følge af de omfattende krænkelse af menneskerettighederne under Pol Pot's regime i 70'erne. I juli 1997 blussede volden op igen mellem regeringens styrker og Kampuchéas nationale hær (de røde khmerer), og dette fik mange cambodjanere til at flygte, indenlands eller til Thailand.

Efter at der var indgået en koalitionsregering mellem regeringsstyrkerne og oppositionen ved udgangen af 1998, begyndte den frivillige hjemsendelse af ca. 37 000 cambodjanske flygtninge fra Thailand at tage fart; den var afsluttet i april 1999. Alle lejre langs Thailands grænse blev derefter lukket. Spørgsmålet om hvad der skal ske med de afmønstrede soldater, er dog stadig uløst.

### **1.2. Generel oversigt over forholdene i Latinamerika**

#### *1.2.1. Guatemala*

Efter en 36 år lang borgerkrig - som kan opgøres i 100 000 dræbte, 30 000 forsvundne og hved en million flygtninge i ind- og udland - der blev afsluttet ved undertegnelsen af fredsftalerne den 29. december 1996, er der nu et stort behov for hjælp til reintegration af de fordrevne og afmønstrede befolkningsgrupper.

#### *1.2.2. Mexico*

Gennem de seneste år er der vedvarende gjort fremskridt i retning af en positiv løsning på flygtningeproblemet i Mexico. Takket være undertegnelsen af fredsftalerne i Guatemala og det politiske ønske om integrering af de flygtninge fra Guatemala der ønsker at blive i Mexico (som dekretet af præsident Zedillo), kunne man i juli 1999 afslutte hjemsendelsen og bringe disse flygtnings eksil i Mexico til ende.

Mere end 40 000 flygtninge vendte hjem til Guatemala, medens 23 000 valgte at lade sig integrere i Mexico<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Omkring 2 300 personer i Quintana Roo, 9 200 i Campeche og 12 400 i Chiapas. Det bør nævnes at mere end 50% af disse er børn som er født i Mexico, og som derfor kan forventes at ville vælge dette statsborgerskab når de bliver myndige.

De ømtålelige politiske forhold i Chiapas og myndighedernes ømfindtlighed med hensyn til indblanding udefra gør at Kommissionen holder en lav profil og blot viderefører sine programmer for at sikre et vist økonomisk grundlag og forberede flygtningene på at vende hjem til Guatemala. Mexicanere der er flygtet på grund af Zapatista-konflikten modtager stadig kun humanitær bistand.

### *1.2.3. Nicaragua*

Nicaragua er det land hvor konflikten har været løst længst, og hvor finansieringen via denne konto har været højest (i 1997 og 1998).

Bistanden er først og fremmest gået til kampområdet i landets nordlige del, hvor man nu takket være denne bistand, som har gjort området selvforsynende, har skabt forhold som har muliggjort forsoning og istandsættelse<sup>6</sup>.

I dag, ti år efter undertegnelsen af fredsftalerne og efter to regeringsskift, er Nicaragua godt på vej til normale politiske forhold. Den omstændighed at der stadig findes små væbnede grupper er forklaringen på den særlige opmærksomhed som landet er genstand for.

### *1.2.4. El Salvador*

Den langvarige forsonings- og demokratiseringsproces der har været i gang siden fredsftalen blev undertegnet i januar 1992, er blevet intensiveret gennem de seneste år.

En endelig integrering af de hjemløse befolkningsgrupper i dette land er imidlertid stødt på problemer i forbindelse med den langsomme registrering af ejendomsretten til jorden, vanskelighederne ved at overdrage de sociale infrastrukturer og produktionsmidler fra de såkaldte "asentamientos humanos" (bosættelser) i Morazan- og Chalatenango-departementerne, og jordbrugsskylden, hvilket gør det berettiget at yde støtte på grundlag af forordningen om fordrevne befolkningsgrupper.

### *1.2.5. Honduras*

I 1992 afsagde den internationale domstol i Haag dom i sagen om grænsedragningen mellem Honduras og Salvador, idet Honduras fik tilkendt overhøjheden over dette territorium (det såkaldte "Bolsones"-område).

I dette omstridte område mellem de to stater der har været krigsskueplads for den væbnede salvadorianske konflikt, bor der nu omkring 4 000 personer af salvadoriansk oprindelse samt tidligere FMLN-soldater. Kommissionen iværksatte i 1994 et projekt med det formål at fremme områdets selvforsyningssevne og bane vej for en omlægning af institutionerne.

Det viste sig i 1998 at det var nødvendigt at supplere denne foranstaltning med ny støtte dels med henblik på produktion, industrialisering og forbedring af de basale infrastrukturer, og dels med henblik på beskyttelse af miljøet der er særligt følsomt i dette område.

---

<sup>6</sup> Ni ens projekter der udføres af Kommissionen og Nicaraguas regering i fællesskab (først på grundlag af PRRN, senere MAS og derpå IDR), repræsenter, medregnet forlængelser, en EF-forpligtelse på i alt 40 millioner EUR.

## 2. FORMIDLING AF FLYGTNINGEHJÆLP

### 2.1. Retningslinjer

Kommissionen har fastsat følgende retningslinjer for hvordan bistandsprogrammerne skal iværksættes i tidsrummet 1997-1999, ud fra et ønske om at tage hensyn til de meget forskelligartede forhold flygtninge lever under i Asien og i Latinamerika.

- a) I en række lande der har kæmpet med meget langvarige kriser, har fredsprocessen givet mulighed for at sende et stort antal flygtninge hjem til de lande de kom fra. Dette har blandt andet været tilfældet i Nicaragua, Salvador, Guatemala, Vietnam, Cambodja og Laos. I disse lande tager de aktiviteter der finansieres over budgettet, først og fremmest sigte på varig reintegration af de hjemvendende flygtninge, kombineret med istandsættelse, udvikling og samarbejde med de berørte regeringer. Bistanden til flygtningene indgår som led i konsolideringen af den iværksatte fredsproces, fremme af produktionssektoren, forbedring af beskæftigelsen og indtjeningen samt reetablering af de sociale serviceydelser.
- b) Heroverfor står en række lande, der fortsat kæmper med borgerkrig, krænkelse af menneskerettighederne og frygten for at miste deres kulturelle identitet. Dette er bl.a. tilfældet i Sri Lanka, Burma/Myanmar og Afghanistan. I disse lande søger man først og fremmest at afbøde på følgerne af konflikten ved at tilskynde til foranstaltninger med stabiliserende virkning.

I nogle lande har marginaliseringen af mindretallene fået disse befolkningsgrupper til at flygte. Dette er bl.a. tilfældet med bhutanerne i Nepal, chakma-befolkningen i Bangladesh, rohingya-, og mon- og karen-befolkningen i Burma. Disse situationer bør være genstand for særlig opmærksomhed.

#### 2.1.1. Asien

I Asien har man ved udformningen af foranstaltningerne<sup>7</sup> måttet tage hensyn til at forholdene på stedet ofte har været meget skiftende, idet der ofte er tale om langvarige lejrophold, hjemsendelse, genbosættelse og reintegration, dvs. følgende faser:

- i) forberedelse til hjemsendelse af flygtninge, hvor man særlig har lagt vægt på faglige uddannelsesprogrammer for at give de hjemvendende flygtninge mulighed for at udlære sig i et fag de kan have nytte af ved reintegrationen i hjemlandet, og mulighed for midlertidigt at deltage i værtslandets økonomi. Andre vigtige punkter har været sundhedspleje, bl.a. for mødre og spædbørn, samt grunduddannelse
- ii) bistand til hjemsendelse, og herunder hjælp til transport af flygtninge samt deres husgeråd og kvæg og tilrådighedsstillelse af det mest basale bosættelsesudstyr
- iii) reintegration i hjemlandet, dvs. bistand til flygtnings genoptagelse i samfunds- og erhvervslivet, og herunder etablering af vandforsyning, genskabelse af et bæredygtigt produktionssystem, istandsættelse af basale infrastrukturer (skoler, brønde, vandingskanaler, biveje mv.), uddeling af såsæd, lån til indtægtsforbedring,

---

<sup>7</sup> De generelle retningslinjer for det arbejde der skulle gennemføres i 1998 i Asien på grundlag af budgetkonto B7-212, godkendtes af ALA-udvalget i april 1998, og for 1999-arbejdet i april 1999 (budgetkonto B7-302).

retablering af sundheds- og skolevæsen, samt programmer for faglig uddannelse og information.

Udsatte grupper såsom enker, indtægtsløse familier, mødre med børn og handicappede er så vidt muligt blevet prioriteret højest.

### 2.1.2. *Latinamerika*

Siden 1984<sup>8</sup> har Kommissionen ydet et meget stort bidrag i Latinamerika med det formål at hjælpe de befolkningsgrupper der er flygtet på grund af væbnede konflikter, til at blive selvforsynende, og har samtidig bidraget til den politiske dialog og fredsbestræbelserne som led i "Diálogo de San José"<sup>9</sup>.

Det bør nævnes at den støtte som Fællesskabet har ydet til Centralamerika på dette felt siden 1989, sideløbende med den 2. Esquipulas-aftale<sup>10</sup>, er vokset meget kraftigt inden for rammerne af den internationale konference om flygtninge i Centralamerika (Conferencia Internacional sobre los Refugiados Centromericanos - CIREFCA<sup>11</sup>), idet der ydes et samlet beløb på 150 millioner EUR til 2 millioner personer.

I løbet af denne periode har Kommissionen ydet støtte til forskellige lokale foranstaltninger med det formål at genskabe samfundslivet og de hårdest ramte dele af erhvervslivet i de tidlige kampzoner.

Fællesskabets program der i første omgang har taget sigte på direkte støtte til de konfliktramte befolkningsgrupper, har gennemløbet en vis udvikling som led i de seneste års bestræbelser på at skabe fred, og omfatter nu også foranstaltninger der tager sigte på at gøre befolkningen selvforsynende og bedre integreret i samfunds- og erhvervslivet og i videst muligt omfang inddrage de forskellige samfundsgrupper i samordningen.

Mellem 1997 og 1999 har man først og fremmest prioriteret bidragene til fredsprocessen i Guatemala, der er den seneste og sandsynligvis mest komplekse<sup>12</sup>, samt bestræbelser på at konsolidere forsoningen og den samfundsøkonomiske udviklingsproces der er sat i gang i Salvador og Nicaragua.

Dette er en ømtålelig opgave på grund af de yderst vanskelige forhold. Landene i Centralamerika kæmper stadig med meget alvorlige problemer af strukturel art.

---

<sup>8</sup> Dette år blev der på Europa-Parlamentets foranledning oprettet en budgetkonto hvorigennem der ydes hjælp til flygtninge, hjemstavnsfordrevne og hjemsendte personer i udviklingslandene i Asien og Latinamerika for at gøre dem selvforsynende.

<sup>9</sup> San José-dialogen er et forbillede på politisk og økonomisk samarbejde og samordning. Den tager sigte på at skabe fred og demokrati som første trin på vejen til en mere retfærdig og bæredygtig udvikling inden for rammerne af større regional integration.

<sup>10</sup> Fredsplan der blev undertegnet i 1987 af fem latinamerikanske statschefer på foranledning af Costa Ricas præsident, Oscar Arias, der har modtaget Nobels fredspris.

<sup>11</sup> De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge og FN's udviklingsprogram startede i 1989 denne proces med det formål at bringe de endnu krigsførende ledere af staterne i Mellemamerika sammen for at finde en konkret løsning på de flygtningeproblemer som regionen kæmpede med. Til denne handlingsplan blev der ydet ca. 450 millioner EUR over en femårsperiode, først og fremmest af Kommissionen og medlemsstaterne.

<sup>12</sup> Se den fælleserklæring der blev undertegnet den 6. juni 1997 af udenrigsministeren E. Stein og Kommissionens næstformand, Manuel Marín.

Støtten har været koncentreret om at underbygge det arbejde der blev udført i løbet af det foregående årti, omend med en mere regional og global angrebsvinkel i stedet for de punktforanstaltninger der tidligere blev gennemført.

Støtten har taget sigte på:

- at fremme udnyttelse, konsolidering og globalisering af de foregående års foranstaltninger, først og fremmest inden for sociale basisydelser (sundheds- og skolevæsen), med det formål at afslutte dem under de bedst mulige forhold og sikre overdragelsen af ansvaret til landets egne myndigheder
- at tilskynde til et økonomisk genopsving ved hjælp af faglig bistand, lån under tilsyn<sup>13</sup>, landbrugsdiversificering, organisation, beskæftigelsesmuligheder uden for landbruget, samt fremme at de støttemodtagende befolkningsgruppers handelskapacitet. På dette felt har man prioriteret udsatte grupper højest, dvs. enker, krigsinvalidere osv.
- at føre en politik der dækker hele området, idet målgruppen for støtte under denne budgetkonto udvides til ud over de traditionelle modtagere at omfatte også andre befolkningsgrupper i tilstødende områder/værtsområderne da disse ofte har endnu værre forhold og dermed også bør have del i de udviklingstiltag der søges stimuleret.

## **2.2. Gennemførelse**

### *2.2.1. Grunden til foranstaltningernes forskelligartethed*

Ved en analyse af hvor effektive de finansierede foranstaltninger har været, må man tage hensyn til såvel forordningens målsætninger, som de ofte meget vanskelige forhold foranstaltningerne er blevet gennemført under.

Som nævnt ovenfor har Kommissionen finansieret foranstaltninger i lande med vedvarende indre konflikter, hvor politisk og økonomisk marginalisering fortsat forekommer, men hvor national forsoning har åbnet mulighed for hjemsendelse og varig reintegration af flygtninge. Disse problemer kan være af forskellig art og mere eller mindre udtalte. Det er derfor nødvendigt med et bredt udvalg af forskellige strategier, metoder og virkemidler af faglig art. Gennemførelsen af projekterne kan således også forudsætte særlige foranstaltninger eller en særlig respons på usædvanlige situationer.

Udfaldet af projekterne afhænger således i vid udstrækning, omend ikke udelukkende, af hvor intens konflikten er, og af om den nationale forsoningsproces lykkes. En anden vigtig faktor er hvor store ødelæggelser landet har lidt i økonomisk og social henseende.

De projekter der er iværksat i tidsrummet 1997-1999 afspejler hvor forskelligartet flygtningeproblemet er i Asien og Latinamerika.

---

<sup>13</sup> Lånefonden er efterhånden blevet et vigtigt redskab i projekterne, idet man herigennem opnår langt flere positive virkninger af de disponible midler, og samtidig fremmer en lånekultur blandt modtagerne, hvilket kan lette overgangen fra bistand til økonomisk udvikling.

### 2.2.2. Disponible midler

I de første to år af de tre år som denne rapport omfatter, hentedes budgetmidlerne til de to regioner fra samme konto (B7-2120). Den blev i 1999 af budgetmyndigheden opdelt i to konti, henholdsvis B7-3020 (Asien) og B7-3120 (Latinamerika).

#### a) Forpligtelsesbevillinger

Følgende skema viser hvordan bevillingerne var fordelt på regioner

	Asien - 1997	Asien - 1998	Asien - 1999	Latinamerika - 1997	Latinamerika - 1998	Latinamerika - 1999	I alt
<b>Faktisk indgåede forpligtelser</b>	36 117 300 EUR	37 623 600 EUR	29 550 000 EUR	20 860 000 EUR	15 220 000 EUR	20 715 000 EUR	159 087 900
<b>I % af afsat bevilling</b>	95,04	99	77,86	97,7	71,3	99,88	89,71
<b>Afsat bevilling</b>	38 000 000 EUR	38 000 000 EUR	37 950 000 EUR	21 350 000 EUR	21 350 000 EUR	21 240 000 EUR	<b>177 890 000 EUR</b>

Udnyttelsesgraden har i det store og hele været høj (næsten 90%), skønt den lå lavere for Latinamerika i 1998, og for Asien i 1999. I 1997 og 1998 var det Kommissionen der forestod fordelingen mellem regionerne. Kontoen blev i 1999 opdelt af budgetmyndigheden, men bevillingerne forblev de samme.

Hvad angår fordelingen mellem de to regioner, kan det konstateres at en stor del af støtten går til Latinamerika. Kommissionen skønnede at EF-støtte kunne bidrage til de fredsskabende foranstaltninger i regionen. Takket være denne indsats har man kunnet reintegrere flygtningene i samfunds- og erhvervslivet. På denne baggrund har Kommissionen ikke fremsat forslag om nye bevillinger til Latinamerika på 2000-budgettet. I Asien gør konflikterne det vanskeligere at gøre en indsats for at få en bedre selvforsyning

Hvis man ser på antallet af støttemodtagere, har Latinamerika fået langt den største bevilling. De vedvarende konflikter i Asien har imidlertid betydet at Fællesskabet kun har kunnet yde støtte til at hjælpe befolkningen til at overleve og forberede sig på med tiden at vende hjem. I Centralamerika kunne Fællesskabet spille en afgørende rolle i bestræbelserne på at finde en varig løsning på problemet som led i en ny politisk orden.

#### b) Betalingsbevillinger

	Asien - 1997	Asien - 1998	Asien - 1999	Latinamerika - 1997	Latinamerika - 1998	Latinamerika - 1999
<b>Udbetalinger *</b>	27 978 666 EUR	14 400 802 EUR	0 EUR**	13 564 861 EUR	4 235 186 EUR	0 EUR**
<b>i % af de indgåede forpligtelser</b>	77,46	38,27	0	65,02	27,82	0

\* pr. 7. januar 2000

\*\* Kontrakterne ikke underskrevet pr. 15 februar 2000

### c) De finansierede foranstaltninger

I perioden blev der finansieret 111 foranstaltninger (67 i Asien og 44 i Latinamerika), med en gennemsnitsstøtte pr. projekt på 1 433 200 EUR. Gennemsnitsstøtten var højere i Asien (1 542 252 EUR) end i Latinamerika (1 290 000 EUR) på grund af de forskellige behov og de forskellige forhold.

Antallet af foranstaltninger fordelte sig således på de enkelte regnskabsår

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Asien</b>	41	18	8
<b>Latinamerika</b>	27	11	6 <sup>14</sup>

Da behovene stadig er til stede, er samtlige foranstaltninger - hvoraf mange endnu løber - en opfølgning af tidligere finansierede projekter; de bygger på kontrakter eller finansieringsaftaler med den partner der forestår gennemførelsen. I regnskabsåret 1998 blev underskrivelsen af kontrakterne forsinket fordi afdelingen for forbindelser udadtil skulle omorganiseres, og fordi bestemmelserne for udformningen af disse kontrakter var blevet skærpet; undertegnelsen fandt således først sted i forsommeren 1999.

Dette har forrykket underskrivelsen af kontrakterne for regnskabsåret 1999, der først var færdige ved årets udgang. Underskrivelsen er blevet yderligere udsat, til marts 2000, da det blev nødvendigt at kontrollere om Kommissionen stadig havde ret til at underskrive efter at forordning (EF) nr. 443/97 var udløbet den 31. december 1999

#### 2.2.3. *Kontraktbestemmelser*

Finansieringsbestemmelserne er blevet tilpasset idet de tager sigte på støtte som har til formål at fremme projektets bæredygtighed på mellemlangt sigt. Støttekontrakternes varighed har ligget mellem 1 og 3 år.

Man har søgt at få partnerne - og så vidt muligt, de modtagende samfund - til at deltage i finansieringen, det være sig med naturalieydelse eller pengemidler. Dette er sket inden for de grænser der sættes af disse partners muligheder og under hensyntagen til de enkelte foranstaltningers art. Fællesskabets bidrag til støttekontrakterne har normalt ligget mellem 75% og 100%.

For at få en lettere administration af kontrakterne besluttede man i 1998 at samle visse projekter i grupper, enten under De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge, eller under et konsortium af NGO'er, der udpeger én person til at koordinere kontraktunderskrivelsen. Dette har i Asien betydet at man har oprettet to NGO-konsortier og indgået en aftale med Højkommissariatet om en større finansiering. I 1999 var der et kraftigt fald i antallet af finansierede kontrakter (fra 68 i 1997 til 14 kontrakter i 1999).

---

<sup>14</sup> Det flerårige regionalprogram for 2001-2004 består af fire dele: en del vedrørende faglig bistand, og tre dele vedrørende lande (Guatemala, Mexico og Nicaragua).

#### 2.2.4. *Indsatsfelter i de forskellige regioner*

##### a) Asien

I Asien er to tredjedele af forpligtelsesbevillingerne gået til reintegreringshjælpen, omend støtten til hjemsendelse og til flygtninge i eksil er blevet opretholdt. Dette skyldes til dels et fald i antallet af ankommende/afrejsende flygtninge. Hjemsendelserne fortsætter, men i et meget begrænset omfang. En meget stor del af budgettet gik til Afghanistan i perioden 1997-1999.<sup>15</sup>

Kommissionens støtte har være koncentreret om geografisk meget begrænsede foranstaltninger med sigte på reintegration af flygtninge (minerydning, istandsættelse af landbrug og sociale programmer). Bistandsarbejdet er blevet udvidet og har fået større aktionsradius i Afghanistan i takt med at større dele af landet er blevet tilgængelige efter at de militære operationer er blevet koncentreret om en mere stabil frontlinje. De vanskelige politiske og sikkerhedsmæssige forhold sætter imidlertid visse grænser for arbejdet. Til trods herfor er der iværksat lokale foranstaltninger i de fleste af de regioner i Afghanistan som har mange hjemvendende flygtninge.

Kommissionen har støttet forskellige foranstaltninger (hvor Højkommissariatet har forestået den praktiske gennemførelse) med formål at sikre hjemvendende personer og flygtninge specifikke rettigheder (beskyttelse, amnesti, ejendomsret). Kommissionen har finansieret foranstaltninger til beskyttelse af menneskerettighederne, og herunder dækning af flygtningenes mest basale behov såsom adgang til føde, vand, indkvartering, sundhedspleje og uddannelse. De finansierede foranstaltninger vedrører blandt andet miner (minerydning og oplysende arbejde), samt ligestilling og ejendomsret.

##### b) Latinamerika

Støtten har taget sigte både på flygtninge i ind- og udland, hjemsendte flygtninge og de lokale værtssamfund. Man har lagt stor vægt på forsoning og fredsskabende foranstaltninger. I givet fald er der ved bedømmelsen af projekterne taget hensyn til i hvor høj grad de bidrager til at forebygge konflikter. Et særligt vigtigt kriterium har været den etniske og politiske fordeling.

I alle faser af projektet har man understreget betydningen af at inddrage de berørte befolkningsgrupper, da dette er en retningslinje af stor strategisk betydning i bestræbelserne på at tilskynde til forsoning og fredsskabende foranstaltninger. Dette har også været et grundlæggende fagligt element ved udformningen af projektet og sikringen af dets bæredygtighed. Det bør dog bemærkes at de vanskelige sikkerhedsforhold, de lokale myndigheders holdning, og forskellige kulturelle og sociale hindringer ikke altid gør det let at lægge en sådan fremgangsmåde til grund. Det kan være en vanskelig opgave at få adgang til befolkningsgrupper der har været offer for voldsomme konflikter, politisk undertrykkelse og fordrivelse.

I tidsrummet 1997-1999 har man finansieret både støtte af tværgående art (minerydning, etablering af drikkevandsforsyning, uddannelse) og støtte til retablering af forskellige sektorer (landbrug, samfundsorganisation samt social bistand). Dette fremgår også af støttens fordeling på de enkelte sektorer.

---

<sup>15</sup> Se SEC (2000) 934 – 30/05/2000

### 2.2.5. *Partnere*

Projekterne varetages af partnere der har den fornødne kapacitet til at gennemføre og forvalte dem, samt et indgående kendskab til forholdene på stedet.

- a) De europæiske og lokale NGO'er er værdsatte partnere fordi de har specifikt kendskab til målgruppen og kan formidle støtten under vanskelige vilkår, dvs. uden tilladelse fra myndighederne og de militære magthavere, og under forhold hvor sikkerheden ikke kan garanteres fuldt ud. Disse organisationer spiller en vigtig rolle i varetagelsen af målgruppernes vigtigste behov.
- b) Højkommissariatet for flygtninge er også en hyppigt anvendt partner i kraft af sit internationale mandat for beskyttelse af flygtninge. Denne institution er blevet valgt til at varetage specifikke opgaver som ikke kunne løses af andre, og opgaver der supplerer det arbejde der allerede er iværksat af andre europæiske eller lokale partnere.

Ved sjældne lejligheder har man overdraget gennemførelsen af projekterne til andre internationale organisationer, herunder UNOCHA.

- c) Værtslandets regering har også nogle gange fået overdraget projekterne, først og fremmest i Latinamerika. Projekterne gennemføres på grundlag af finansieringsaftaler der undertegnes med modtager- eller værtslandets regering. Forvaltningsgruppen har i så fald to direktører til at varetage arbejdet, én fra Europa og én fra det pågældende land.

Ved udvælgelsen af partnerorganisation er der taget hensyn til lokale forhold, idet man søger at finansiere de bedst egnede og mest pålidelige partnere i de enkelte lande og verdensdele.

#### i) Asien

Da Afghanistan ikke har nogen regering der kan optræde som partner, har det været mest formålstjenligt at finansiere internationale og nationale NGO'er. Inden for landbrug og minerydning har man også med held finansieret visse instanser under De Forenede Nationer.

#### ii) Latinamerika

Den nye politiske orden i Centralamerika har gjort det berettiget at lade regeringerne medvirke i større omfang, idet man stadig bygger på NGO'erne (og deres resultater gennem mange års konflikt) og sørger for at støttemodtagerne og andre elementer af civilsamfundet involveres mest muligt.

Støtten i Centralafrika søges således koncentreret om langt færre, men mere integrerede projekter hvor man takket være gennemførelsesordningen har sikkerhed for at regeringen forholder sig ansvarligt, at støttemodtagerne involveres direkte i projekternes udformning, planlægning og gennemførelse, og at medbestemmelsesaspektet tilgodeses bedst muligt.

## **2.3. Samordning**

### *2.3.1. Intern samordning*

For at opnå en endnu bedre overensstemmelse og endnu større positive virkninger i samspillet med Kommissionens andre støtteordninger (bl.a. inden for fødevarebistand, fødevarerikkerhed og humanitær nødhjælp), har man opstillet en fælles definition på tværs af Kommissionens tjenestegrene<sup>16</sup>. Denne praksis styrkes af tjenestegrenenes indbyrdes informationsudveksling både ude i felten (koordinationskontorer/delegation) og i selve Kommissionen. Høringen af alle de tjenestegrene i Kommissionen der er involveret i flygtningehjælp, varetages af en fast tværfaglig gruppe, hvori de forskellige berørte generaldirektorater deltager, og som har en repræsentant for ECHO som formand. I Afghanistan er der udarbejdet en fællesstrategi.

### *2.3.2. Samordning med andre donorer - kontakt til disse*

Kommissionen har indledt koordinationsmøder og har været en aktiv deltager i arbejdet på at koordinere flygtningehjælp inden for flere forskellige organisationer. Der er koordination på to niveauer:

- på nationalt niveau: dvs. mellem Kommissionen, medlemsstaterne og andre internationale donorer
- på internationalt niveau: dvs. inden for den "Afghan Support Group", som den nederlandske udviklingsminister Pronk tog initiativet til. Den omfatter Afghanistans største internationale donorer og samles hvert halve år, første gang i april 1997.

## **2.4. Kommissionens kontrol og administration af foranstaltningerne**

Projekterne er blevet tilrettelagt og forvaltet på grundlag af bestemmelser i forordningens artikel 9 (projektevaluering og procedurer for finansiering og kontraktindgåelse). For så vidt angår projekter med et budget på over 2 millioner EUR (jf. forordningens artikel 9, stk. 3) har Kommissionen fulgt proceduren idet den forelægger dem for ALA-udvalget med henblik på udtalelse (udvalget for Asien og Latinamerika).

### *2.4.1. Kontrol og overvågning*

Projekterne kontrolleres centralt af Kommissionen og lokalt af delegationerne. Den faglige kontrol af projekterne varetages af tre koordinationskontorer, ét i Peshawar i Pakistan (som har tilsyn med projekter i Afghanistan, Pakistan og Iran), ét i Guatemala og ét i Salvador (som har tilsyn med projekter i Centralamerika). Disse kontorer har til opgave at foretage en regelmæssig lokal kontrol af de projekter der er under gennemførelse, og at hjælpe Kommissionen til at tage stilling til hvilke foranstaltninger der bør gennemføres.

I treårsperioden fra juli 1997 til juli 2000 har koordinationskontoret i Pakistan modtaget 810 000 EUR til den faglig kontrol af projekterne<sup>17</sup>. Den toårige kontrakt med de to kontorer i

---

<sup>16</sup> KOM(96)153. Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD).

<sup>17</sup> Omfatter én faglig bistandskonsulent og et hjælpepersonale bestående af 10 lokalt ansatte.

Latinamerika blev undertegnet i 1998 for et beløb på 1 990 000 EUR og udløber den 31.12.2000<sup>18</sup>.

#### 2.4.2. Kommissionens projektevaluering

##### a) Asien

I juli 1997 udsendte generaldirektorat IB og ECHO en fælles ekspertgruppe til evaluering af støtten til Sri Lanka. Den har rapporteret tilbage at størsteparten af Fællesskabets projekter har opfyldt målgruppernes behov, og at gennemførelsen har været effektiv.

Generaldirektorat IB og ECHO gennemførte i marts 1998 en fælles evaluering af det program som gennemføres af FN's Højkommissariat for Flygtninge med henblik på at hjælpe hjemsendte Rohingya-befolkningsgrupper i Burma og Rohingya-flygtninge i Bangladesh (Cox's Bazaar).

Det fremgår heraf at resultaterne af de foranstaltninger der er gennemført i Bangladesh, generelt har været positive, og at det er nødvendigt at FN's Højkommissariat forbliver i regionen og fortsætter med at beskytte disse befolkningsgrupper. I Burma har Kommissionens støtte til Højkommissariatets hjemsendelsesprogram været medvirkende til at Rohingya-flygtningene i Bangladesh har kunnet vende hjem.

EF og SIDA udsendte i april og juni 1997<sup>19</sup> i fællesskab en gruppe til evaluering af de projekter som det svenske udvalg for Afghanistan havde gennemført med finansiering fra Kommissionen (projekt B7-2120/97/707)<sup>20</sup> bl.a. inden for uddannelse og sundhed. Gruppen konstaterede at arbejdet var udført godt under vanskelige forhold (politisk ustabilitet og ingen regeringsmyndighed), men noterede også at den geografiske dækning havde været for ambitiøs på grund af lokalt pres.

##### b) Latinamerika

Kontrollen - og herunder den lokale kontrol - af foranstaltningerne varetages af den ansvarshavende embedsmand i Kommissionen i Bruxelles (generaldirektoratet for forbindelser udadtil), der med regelmæssige mellemrum, dvs. to gange årligt, rejser ud på inspektion, og af den ansvarshavende embedsmand i SCR, efter denne tjenestegrens oprettelse.

### 2.5. Gennemgang af foranstaltningerne

#### i) Asien

- a) I 1998 blev der udsendt eksterne eksperter til evaluering af resultaterne af det program som den laotiske regering havde iværksat med faglig bistand fra Europa (fonden for bistand til hjemvendte laotiske flygtninge fra Thailand). De konkluderede at programmet generelt set ikke havde opfyldt den fastsatte målsætning (økonomisk reintegrering af hjemvendte flygtninge) og ikke på effektiv måde havde sat de lokale myndigheder i stand til at varetage denne integrering<sup>21</sup>. I henseende til social

---

<sup>18</sup> Omfatter to faglige bistandskonsulenter og et hjælpepersonale bestående af 10 lokalt ansatte.

<sup>19</sup> Se den rapport der blev udarbejdet i juni 1997 af Luxen, Pehrsson, Öström vedrørende dette besøg.

<sup>20</sup> Se SEC (2000) 934 – 30/05/2000

<sup>21</sup> Se den rapport der blev udarbejdet i december 1998 af ekspertgruppen Recter, Lothe, Olding og Chamtamh.

reintegrering havde programmet dog medvirket til at dække de hjemvendende flygtninges behov. Programmet bidrog også til skabe en bred enighed inden for myndighederne med hensyn til hjemsendelse af flygtninge.

- b) Der blev foretaget en gennemgang af foranstaltningerne og en undersøgelse af behovene for bistand til ind- og udenlandske flygtninge i Sri Lanka i juni og juli 1997<sup>22</sup>.
- c) I november 1997 blev der foretaget en evaluering af et program som Den Danske Komité for Bistand til Afghanske Flygtninge havde gennemført med finansiering fra generaldirektorat IB. I rapporten konstateres det at projekterne har en høj faglig kvalitet, og at Den Danske Komité har gjort et stort arbejde for at føre en integreret politik i landbrugssektoren, og det foreslås at projektet videreføres<sup>23</sup>.
- d) I november 1997 blev der udsendt en ekspertgruppe til det østlige Afghanistan til evaluering af resultaterne af de programmer som Kommissionen finansierer, samt til vurdering af behovene og fastlæggelse af den fremtidige prioritering med hensyn til strategi og sektorer. Hovedkonklusionen af ekspertgruppens rapport er at støtten til dette land, der så længe har været plaget af politisk usikkerhed, har en meget stor betydning. Det fastslås ydermere at Kommissionens bidrag har en direkte positiv virkning på arbejdets genoptagelse i indsatsområderne, bl.a. inden for minerydning, landbrug, kunstvanding og istandsættelse. Det foreslås i rapporten at man opretter én fælles forvaltningsinstans i Afghanistan, både for at forbedre resultaterne af Fællesskabets foranstaltninger og for at give dem en højere profil<sup>24</sup>.
- e) Andre foranstaltninger er blevet evalueret af uafhængige eksperter i tidsrummet 1997-1999 med finansiering over projektbudgettet<sup>25</sup>. De projekter der blev aftalt i 1998, men som først blev undertegnet i 1999, evalueres i 2000.

## ii) Latinamerika

De to uafhængige eksperter der varetager den lokale koordination foretager en løbende kontrol under de respektive EF-delegationers tilsyn.

Uafhængige eksperter foretog en evaluering af Proyecto de apoyo a la integración definitiva de los refugiados guatemaltecos en los Estados de Campeche y Quintana Roo, México, inden ALA-udvalget blev bedt om at udtale sig om hvorvidt projektet skulle videreføres med en fase 2, som led i det flerårige program for 2001-2004.

## 3. FORELØBIGE KONKLUSIONER

Der kan drages følgende hovedkonklusioner for perioden 1997-1999:

- a) De finansielle ressourcer er tilstrækkelig til at dække flygtningenes behov.

---

<sup>22</sup> John Wilding udsendt.

<sup>23</sup> Ekspertrapport udarbejdet i juli 1998 af Glensvig.

<sup>24</sup> Se rapport over besøget i januar 1998, udarbejdet af MacCall og Wilding.

<sup>25</sup> Projekter AFG/B7-2120/1B/97/0319, AFG/B7-2120/1B/97/0174, AFG/B7-2120/1B/97/0625, AFG/B7-2120/1B/97/0324. Se SEC (2000) 934 – 30/05/2000

- b) Baggrunden for arbejdet i Asien og Latinamerika er at der har været reelle behov og muligheder for at forbedre forholdene.
- c) Der er afsat for lidt personale i Kommissionen til at varetage foranstaltningerne, og man har derfor gjort brug af eksperter udefra; de har vist sig uundværlige og effektive i indkredsings-, kontrol- og evalueringsfaserne.
- d) Indførelsen af nye strukturer og procedurer har virket hæmmende på forvaltningen og medført forsinkelser som nævnt i denne rapport.

Udformningen og forvaltningen af de mange kontrakter repræsenterer en stor arbejdsbyrde for Kommissionen. Opgaven blev vanskeliggjort af at der er for lidt personale til at varetage disse opgaver, at der samtidig blev gennemført en intern omstrukturering i Kommissionens tjenestegrene, og at der blev indført nye administrationsprocedurer dels for at mindske den risiko der er forbundet med at arbejde med NGO'er, dels for at mindske arbejdsbyrden bl.a. i forbindelse med udbetaling og den hermed forbundne finanskontrol (NGO'er skal stille en finansiel sikkerhed for projekter på over 1 millioner EUR, og der skal etableres konsortier).

De nye procedurer resulterede i en forsinkelse af kontrakterne vedrørende projekter der skulle finansieres over 1998-budgettet, og mange anmodninger om tillægskontrakter med det formål at tilpasse igangværende projekter til nye forhold. Det var først i andet halvår af 1999 at der blev undertegnet kontrakter vedrørende forpligtelserne for 1998. Kontrakterne vedrørende forpligtelser på 1999-budgettet blev undertegnet i marts 2000.

Det bør nævnes at man takket være denne budgetkonto har kunnet yde en stor hjælp til at dække de asiatiske og latinamerikanske flygtnings behov, og at dette ikke kunne være sket ved hjælp af humanitær bistand. Gennemførelsen af forordningen har i vid udstrækning været positiv med hensyn til omfanget af årlige forpligtelser og flygtningeproblematikken. Budgetbevillingerne har ligeledes afspejlet såvel befolkningens størrelse som behovets baggrund, omfang og art. Ved programudformningen og projektudvælgelsen er der taget hensyn til de faktorer og de årsager der har været bestemmende for problemerne (hjælp, hjemsendelse og reintegration). Man har taget hensyn til konfliktens art, værtslandets politik, arbejdsforholdene, prioriteringen mellem de forskellige sektorer, samt partnerorganisationernes forvaltnings- og gennemførelseskapacitet. En bedre indbyrdes komplementaritet mellem foranstaltningerne vil både gøre det nemmere at skaffe sig overblik over problemerne, lette forvaltningen af programmet og forbedre de lokale muligheder for at absorbere hjælpen. Støttemodtagerne og programgennemførelsen er blevet prioriteret højest, hvilket forklarer at denne statusrapport er blevet forsinket.

Det må med andre ord konstateres at forordningens artikler generelt set er blevet overholdt.