

Bruxelles, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL
REGIUNILOR**

Vieți demne: de la dependența de ajutor la autonomie

Strămutarea forțată și dezvoltarea
{SWD(2016) 142 final}

1. INTRODUCERE

Scopul prezentei comunicări este de a prezenta un cadru de politici menit să prevină prelungirea strămutărilor forțate și pentru a pune capăt treptat dependenței de asistența umanitară în situațiile de strămutare existente promovând autonomia și permițându-le persoanelor strămutate să ducă o viață demnă și să contribuie la bunul mers al societăților-gazdă până la returnarea voluntară sau relocarea acestora.

Uniunea Europeană, în calitatea sa de actor activ la nivel internațional și de principal donator în domeniul umanitar și în cel al dezvoltării, își exprimă angajamentul de a acorda asistență populațiilor aflate în dificultate din întreaga lume, atât în situații de criză, cât și pentru promovarea dezvoltării durabile pe termen lung a țărilor respective. Având în vedere gravitatea actualei **crize a refugiaților și a migranților**, Comisia Europeană a prezentat o abordare cuprinzătoare și holistică în Agenda europeană privind migrația¹. În cadrul acesteia se lansează un apel la o „**reflecție strategică**” privind modalitățile prin care se poate **maximiza impactul sprijinului pentru dezvoltare și a sprijinului umanitar al UE pentru a aborda în mod adecvat amploarea, factorii multidimensionali și impactul strămutărilor forțate la nivel local.**

La nivel mondial, peste 60 de milioane de persoane – refugiați și persoane strămutate în interiorul țării (PSI) – sunt strămutate în mod forțat din cauza conflictelor, a violenței și a încălcărilor drepturilor omului². Acesta este **cel mai ridicat nivel de strămutări forțate de la Al Doilea Război Mondial**. Primele cinci situații de strămutare a refugiaților ca amploare – din Siria, Afganistan, Somalia, Sudan și Sudanul de Sud – sunt toate de lungă durată³, mulți afgani fiind în această situație de peste trei decenii. Situația este agravată de faptul că în anul 2014 s-a înregistrat cel mai mic număr de repatrieri voluntare a refugiaților din ultimele trei decenii⁴. Trei dintre cele mai mari cinci situații de strămutare în interiorul țării sunt, de asemenea, de lungă durată – în Siria, Columbia și Sudan. Numai criza din Siria, intrată acum în cel de al șaselea an de existență, a produs 4,7 milioane de refugiați și 6,5 milioane de PSI, iar UE a primit un milion de refugiați numai în 2015. Fenomenele climatice, cum ar fi El Niño din acest an – preconizat a fi cel mai grav din ultimii 20 de ani – pot avea, de asemenea, un impact considerabil⁵. **Efectele combinate ale agravării conflictelor, ale violenței, ale schimbărilor climatice și ale dezastrelor naturale și ecologice vor obliga tot mai multe persoane să-și părăsească țara.** Informații de bază privind contextul și factorii strămutării forțate, precum și o evaluare a politicilor, a instrumentelor și a practicilor de care dispune Comisia în ceea ce privește acordarea de asistență refugiaților, PSI și solicitanților de azil în țările terțe partenere se pot găsi în documentul de lucru al serviciilor Comisiei care însoțește prezenta comunicare.

În 2015, Înaltul Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (UNHCR) a identificat principalii factori care îi determină pe refugiații sirieni din țările învecinate să solicite azil în Europa. Printre aceștia se numără pierderea speranței, nivelul ridicat al costului vieții și agravarea sărăciei, precum și oportunitățile limitate de a-și câștiga existența și de a beneficia de educație. În lipsa unor perspective de dezvoltare și a posibilității de a beneficia

¹ COM(2015) 240, 13.5.2015.

² „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014” (Lumea în situație de război. UNHCR: Tendințe globale și strămutări forțate în 2014), iunie 2015.

³ Definită ca o situație în care un număr de minimum 25 000 de refugiați de aceeași naționalitate se află în exil de cel puțin cinci ani într-o anumită țară de azil (UNHCR).

⁴ UNHCR –Tendințele la jumătatea anului 2015, decembrie 2015.

⁵ Astfel cum este recunoscut în concluziile Consiliului privind diplomația în domeniul climei în urma COP 21 (februarie 2016).

de drepturi sociale și economice, refugiații și PSI sunt mai predispuși să se mute în afara regiunii lor de origine. **Strămutările secundare și multiple** reflectă un eșec colectiv în formularea unui răspuns la **nevoile și vulnerabilitățile specifice pe termen mediu și mai lung** ale persoanelor strămutate forțat și ale comunităților-gazdă și privind **oferirea unor soluții durabile pentru acestea**⁶. Sistemul umanitar nu poate răspunde singur nevoilor de dezvoltare din ce în ce mai mari ale persoanelor strămutate forțat și ale comunităților-gazdă. Strămutarea forțată nu reprezintă doar o provocare umanitară, ci și o provocare **pe plan politic, în materie de drepturile omului, de dezvoltare și pe plan economic**, pe lângă legătura sa inevitabilă cu fenomenul mai larg al **migrației**.

Cu toate că preocuparea imediată a UE este strămutarea forțată cauzată de conflictele din vecinătatea sa, problema **strămutării forțate pe termen lung are o dimensiune mondială**. Din acest motiv, Comunicarea Comisiei privind rolul acțiunii externe a UE în actuala criză a refugiaților⁷ a lansat un apel către UE și statele sale membre să se angajeze că vor depune mai multe eforturi pe termen lung pentru a aborda cauzele profunde ale migrației și strămutării. UE și-a demonstrat angajamentul în ceea ce privește **abordarea cauzelor profunde ale strămutării forțate la sursă** prin intensificarea eforturilor de prevenire a unor noi conflicte, de soluționare a celor existente și de combatere a cazurilor de încălcare a drepturilor omului – acestea constituind principalii **factori ai strămutării forțate**. Prin urmare, angajamentul politic și diplomatic în curs al UE și al statelor sale membre pentru soluționarea conflictelor existente și promovarea respectării drepturilor omului în întreaga lume este o componentă majoră a acestei agende, la care se adaugă salvarea de vieți și acordarea de sprijin în cazul nevoilor umanitare imediate. Cu toate acestea, dincolo de protecția juridică și fizică⁸, de alimente și cazare, persoanele strămutate forțat au nevoie, de asemenea, de acces la locuri de muncă și la servicii precum asistența medicală, educația și locuințele. Acquis-ul UE și bunele practici dezvoltate începând din 1999 pentru a crea un sistem european comun de azil și a armoniza standardele minime comune în materie de azil pot constitui un bun exemplu al modului în care țările partenere pot primi un număr însemnat de refugiați.

Strămutarea forțată: o problemă persistentă și complexă

Prezenta comunicare se referă la situațiile de strămutare forțată prelungită în țările partenere cauzate de conflicte, violență și încălcări ale drepturilor omului, indiferent de statutul persoanelor strămutate în temeiul Convenției din 1951 privind statutul refugiaților. Elemente ale noii politici pot fi aplicate, de asemenea, strămutărilor provocate de dezastrele naturale și de fenomenele climatice, luând în considerare diferitele politici, contexte, necesități și soluții. Din cauza lipsei unei păci durabile în multe din țările de origine, a politicilor restrictive aplicate de țările-gazdă și a numărului limitat de locuri de relocare, cele mai multe persoane strămutate trăiesc în **situație de strămutare prelungită, care durează de peste cinci ani**. Puține persoane au găsit soluții durabile, cum ar fi repatrierea voluntară, relocarea sau integrarea locală. În 2014, s-au înregistrat 2,9 milioane de noi refugiați, dar numai 126 800 de foști refugiați au fost în măsură să se întoarcă în țările lor de origine și doar 105 200 au fost

⁶ Cadrele juridice internaționale fac distincția între trei soluții durabile pentru refugiați: repatrierea voluntară, integrarea locală și relocarea. Soluțiile durabile pentru PSI sunt reintegrarea durabilă în locul de origine, integrarea locală durabilă în locul strămutării inițiale sau integrarea durabilă într-o altă zonă a țării.

⁷ JOIN (2015) 40, 9.9.2015.

⁸ În conformitate cu Convenția de la Geneva din 1951 privind statutul refugiaților și cu Protocolul din 1967, persoanele cărora li s-a acordat statutul de refugiat au dreptul la protecție internațională.

relocați permanent⁹. **În prezent, strămutarea prelungită durează în medie 25 de ani pentru refugiați și peste 10 ani pentru 90 % din PSI¹⁰.**

În 2014, 86 % din refugiații din întreaga lume locuiau în regiuni ale țărilor în curs de dezvoltare, iar țările cel mai puțin dezvoltate au acordat azil unui procent de 25 % din numărul total al refugiaților la nivel mondial¹¹. Acest lucru pune o **presiune imensă nu numai asupra persoanelor strămutate, ci și asupra țărilor, guvernelor și comunităților-gazdă și asupra donatorilor. Toți acești actori au responsabilitatea comună de a reacționa**. Presiunea creată de aflusul și șederea îndelungată a populațiilor strămutate este deosebit de **acută în comunitățile, țările și regiunile vulnerabile**. Acest lucru are un impact important asupra învățământului public, a gestionării deșeurilor, a locuințelor și a prețurilor imobiliare, a utilităților, cum ar fi furnizarea de electricitate și apă, a prețurilor alimentelor și a salariilor, precum și asupra stabilității generale. Având în vedere numărul tot mai mare de persoane strămutate care se stabilesc în mediul urban, impactul asupra planificării și a furnizării de servicii este deosebit de mare în orașe.

Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă¹² recunoaște strămutarea forțată drept unul dintre factorii-cheie care amenință să anuleze în mare parte progresele în materie de dezvoltare înregistrate în ultimii ani. Din acest motiv, agenda a inclus refugiații și PSI în categoria persoanelor vulnerabile care nu ar trebui să fie „**lăsate deoparte**”. Deși beneficiază de asistență umanitară, persoanele strămutate forțat sunt adesea excluse din cadrul programelor și al activităților desfășurate de actorii din domeniul dezvoltării. De multe ori, politicile statului-gazdă restricționează accesul refugiaților la piața forței de muncă și impun limitări cu privire la deplasarea și șederea acestora pe teritoriul țării. De asemenea, politicile interzic îmbunătățirea condițiilor de cazare care ar putea favoriza instalarea permanentă a acestora și fac dificilă, dacă nu imposibilă, obținerea unui statut juridic sigur pe termen lung. Rezultatul acestor politici este de a menține populația strămutată într-o situație incertă și de a se asigura că, în lipsa unor perspective de dezvoltare pe termen lung, aceasta va avea nevoie în mod constant de sprijin din partea actorilor umanitari. Refugiații și PSI sunt persoane cu îndemânări și competențe, care ar putea contribui la economia și societatea țărilor sau a comunităților-gazdă. Cu toate acestea, în absența unor perspective de dezvoltare, modelul predominant de **dependență de ajutorul pentru „îngrijire și întreținere” afectează capacitatea refugiaților și a PSI de a deveni mai autonomi¹³**.

Situațiile de strămutare sunt foarte complexe și diferă foarte mult. Unii refugiați pot avea inițial o capacitate mai mare de a face față noilor situații din țările-gazdă, de exemplu datorită economiilor pe care le dețin sau a prezenței unor membri de familie apropiați în țara-gazdă. În plus, în timp ce țările-gazdă pot beneficia de asistența UE pentru dezvoltare, comunitățile-gazdă vulnerabile nu beneficiază, de obicei, de asistență umanitară. Populațiile care au rămas

⁹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014” (Lumea în situație de război. UNHCR: Tendințe globale și strămutări forțate în 2014), iunie 2015.

¹⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014” (Lumea în situație de război. UNHCR: Tendințe globale și strămutări forțate în 2014), iunie 2015. „Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence” (Situația globală în 2015: Persoane strămutate în interiorul țării ca urmare a conflictelor și a actelor de violență), IDMC - Centrul de monitorizare a deplasărilor interne, mai 2015.

¹¹ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014” (Lumea în situație de război. UNHCR: Tendințe globale și strămutări forțate în 2014), p. 2, iunie 2015.

¹² „Transformarea lumii în care trăim: Agenda 2030 pentru dezvoltare durabilă”, A/RES/70/1.

¹³ Autonomia este capacitatea persoanelor, a gospodăriilor sau a comunităților de a-și asigura nevoile de bază și de a beneficia de drepturile sociale și economice într-un mod durabil și demn.

în comunitățile lor de origine, în timp ce altele au fost forțate să se mute, pot fi, de asemenea, vulnerabile. Persoanele returnate voluntar pot avea anumite avantaje în materie de competențe și de capital dobândite în străinătate. Refugiații și PSI se pot confrunta cu probleme similare celor cu care se confruntă persoanele care migrează din zonele rurale către zonele urbane sau cu cele cu care se confruntă persoanele sărace din zonele urbane sau rurale în sens larg. Acest lucru poate duce la tensiuni și conflicte între comunități și, la rândul său, poate cauza strămutări secundare masive. În special în cazul PSI și al persoanelor returnate, dacă acordăm prea multă atenție statutului acestora, riscăm să intrăm în conflict cu principiul umanitar privind acordarea de asistență doar în funcție de nevoi. O abordare bazată pe statut poate, de asemenea, fi inaplicabilă în situațiile în care motivațiile pentru deplasare sunt diverse și cumulative și în care **vulnerabilitatea depinde mai mult de circumstanțele individuale decât de apartenența la o categorie sau la un grup bine definit.**

Prin urmare, atunci când se elaborează modalitățile de intervenție, **vulnerabilitățile propriu-zise ar trebui să prevaleze asupra statutului juridic**, cu respectarea deplină a dreptului internațional și a drepturilor omului. **Nevoile specifice în materie de protecție** a persoanelor strămutate forțat trebuie abordate în funcție de sex, vârstă și handicap, precum și de apartenența politică, etnia, limba, casta, religia și/sau orientarea lor sexuală. **O abordarea unică nu este, prin urmare, posibilă.** UE s-a angajat să ofere **cadru de politici** necesar în vederea formulării unui **răspuns global mai eficient, mai bine adaptat contextului și mai demn** la strămutarea forțată. Uniunea intenționează să realizeze acest lucru prin reunirea abordărilor sale privind aspectele politice, prevenirea conflictelor, dezvoltarea, drepturile omului și asistența umanitară, precum și prin consolidarea legăturilor rezultate din punct de vedere operațional.

Crearea unui cadru de politici orientate spre dezvoltare pentru abordarea cazurilor de strămutare forțată prelungită

Este necesară punerea în aplicare a unui nou **cadru de politici coerente și colaborative**. Abordările în materie de politici, de drepturile omului, de ajutor umanitar și de dezvoltare trebuie să se completeze reciproc pentru a crea **o situație benefică pentru toate părțile**, atât pentru persoanele strămutate, cât și pentru comunitățile-gazdă. Acest nou cadru de politici se va baza pe punctele forte ale abordării cuprinzătoare a UE¹⁴ și pe abordarea UE în materie de reziliență¹⁵. Cadru va valorifica capacitățile de producție ale refugiaților și ale PSI, ajutându-i să aibă acces la educație, locuințe, terenuri, mijloace de producție, mijloace de subsistență și servicii, precum și prin promovarea interacțiunii dintre aceștia și comunitatea-gazdă.

Pentru a pune în aplicare noul cadru de politici și pentru ca acesta să funcționeze în mod eficace, trebuie eliminate barierele operaționale existente. **Actorii politici** trebuie să se implice mai mult în negocieri pentru a depăși obstacolele care împiedică persoanele strămutate să își dezvolte potențialul. Actorii din domeniul umanitar și al dezvoltării își desfășoară activitatea pe baza unor cicluri și proceduri structurale, de programare și de finanțare diferite care nu reflectă **nevoile reale pe termen lung ale persoanelor strămutate și ale comunităților-gazdă**. Asistența umanitară este concepută pentru a fi utilizată ca **măsură pe termen scurt** în momentul declanșării unei crize umanitare, pentru a acoperi nevoile umanitare și de protecție imediate ale persoanelor strămutate forțat aflate în taberele

¹⁴ Abordarea globală a UE în materie de conflicte și crize externe, JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁵ „Abordarea UE în materie de reziliență: să învățăm din crizele în domeniul securității alimentare”, COM(2012)586, 3.10.2012.

de refugiați sau în zonele urbane. Asistența pentru dezvoltare însă funcționează în baza unor cicluri de planificare și de finanțare multianuale de lungă durată.

Consolidarea cooperării dintre actorii din domeniul dezvoltării și cei din domeniul umanitar – prin **legături mai strânse în ceea ce privește finanțarea la nivelul programării, schimbul și evaluarea informațiilor, precum și stabilirea obiectivelor** – va permite elaborarea unor strategii de **protecție** și de **dobândire a autonomiei** mai eficace și durabile, de care vor beneficia atât persoanele strămutate, cât și comunitățile-gazdă vulnerabile. O nouă abordare a strămutării forțate orientate spre dezvoltare **nu va genera costuri suplimentare**. Dimpotrivă, pe termen mediu și lung, va conduce la **sporirea eficienței și îmbunătățirea rezultatelor** pentru donatori și beneficiari deopotrivă prin reducerea dependenței de ajutorul umanitar și prin optimizarea investițiilor în dezvoltare.

Rolul guvernelor țărilor-gazdă este de o importanță crucială, deoarece acestea sunt responsabile de cadrele juridice și de politică prin care pot fi abordate nevoile refugiaților, ale PSI și ale comunităților-gazdă. Guvernele sunt cele care stabilesc parametrii intervențiilor pentru dezvoltare, precum și calendarele și locațiile intervențiilor umanitare. Adesea, multe state-gazdă nu sunt în măsură să abordeze aceste provocări pe cont propriu. Sunt necesare investiții substanțiale din partea comunității internaționale, în special la nivel local, pentru a asigura rezultate pozitive pe termen lung și o veritabilă repartizare a sarcinilor. Astfel de investiții ar trebui să evite discriminarea între diferitele categorii de persoane strămutate forțat și să promoveze un tratament corect și echitabil, prin eliminarea barierelor în calea participării la piața forței de muncă, facilitarea accesului la serviciile sociale, modernizarea așezărilor și dobândirea unui statut juridic sigur pe termen lung.

Prezenta comunicare stabilește un nou cadru de politici orientate spre dezvoltare în vederea abordării strămutării forțate sub forma unei serii de recomandări. Aceasta urmărește conectarea diferitelor instrumente și acțiuni pentru a garanta că UE dispune de o **abordare eficace pentru combaterea strămutării forțate, care acoperă întregul ciclu și care are în vedere toți actorii implicați**. În plus, comunicarea constituie un apel la sprijin pentru această nouă abordare din partea partenerilor noștri în materie de punere în aplicare: agențiile ONU, organizațiile internaționale, organizațiile neguvernamentale, organizațiile societății civile, sectorul privat și alți actori neguvernamentali, atât din UE, cât și din țările partenere.

2. ELEMENTELE NOULUI CADRU DE POLITICI

2.1. CONSOLIDAREA CORELĂRII DINTRE ASISTENȚA UMANITARĂ ȘI CEA PENTRU DEZVOLTARE

Politicile Comisiei nu se mai concentrează pe o abordare liniară a asistenței umanitare și a celei pentru dezvoltare – care crea o legătură între ajutorul de urgență, reabilitare și dezvoltare (LRRD) - accentul fiind pus în prezent pe consolidarea rezilienței. Recent a fost adoptată o abordare cuprinzătoare care integrează ajutorul umanitar, cooperarea pentru dezvoltare și angajamentul politic. Este extrem de important ca părțile interesate la nivel politic și din domeniul asistenței pentru dezvoltare, în strânsă cooperare cu actorii din domeniul umanitar, să se mobilizeze încă **din momentul apariției unei crize a strămutărilor**. Acest lucru ar garanta instituirea unei mai bune partajări a responsabilității între actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării, cu respectarea deplină a principiilor umanitare.

2.1.1. IMPLICAREA TIMPURIE A TUTUROR ACTORILOR

UE ar trebui să **continue să se implice prin intermediul actorilor săi politici și a celor din domeniul dezvoltării, precum și a actorilor din statele membre într-un stadiu incipient al crizei**, ceea ce ar permite o abordare mai coerentă și mai coordonată. Respectarea deplină a principiilor umanitare și coordonarea strânsă cu guvernul țării-gazdă sunt esențiale. Obiectivul este acela de a îmbunătăți condițiile de trai **pe toată durata strămutării** și de a implementa în cel mai eficient mod **soluții care să conducă la încetarea strămutării**. Recurgerea simultană la o game largă de instrumente, pe baza avantajelor comparative ale acestora și într-un cadru strategic comun, este în conformitate cu abordarea UE în materie de reziliență. Această abordare necesită un **angajament multilateral** cu o gamă mai largă de actori politici, din domeniile drepturilor omului, dezvoltării și umanitar, pe plan internațional, național și local, în cadrul căruia poate fi optimizat avantajul comparativ al fiecărui actor. Pentru a contribui la creșterea autonomiei, este esențial ca atât persoanele strămutate, cât și comunitățile-gazdă să joace un rol activ în elaborarea programelor și a strategiilor. Această participare activă ar trebui să ia în considerare nevoile veritabile și diverse, precum și **vulnerabilitățile și capacitățile specifice** ale persoanelor în fiecare context concret.

Sistemul UE de alertă timpurie în caz de conflict¹⁶ se bazează pe evaluările de risc privind conflictele și promovează luarea de către UE a unor măsuri de prevenire timpurii, inclusiv în situațiile în care există riscul unor strămutări forțate. Această abordare privind analiza conflictelor generează opțiuni de răspuns cuprinzătoare, inclusiv implicarea statelor membre ale UE și a principalilor parteneri internaționali, precum ONU.

În 2012, UE, în calitate de actor principal în materie de dezvoltare, a finanțat un proiect care viza sprijinirea nevoilor pe termen mediu și lung ale comunităților-gazdă și ale refugiaților sirieni din Liban. O abordare integrată timpurie a fost esențială întrucât instituțiile și comunitățile-gazdă afectate în cea mai mare măsură de aflulul de refugiați beneficiau de un sprijin redus.

2.1.2. ELABORAREA UNOR STRATEGII COERENTE BAZATE PE DOVEZI

Abordarea globală a UE în materie de conflicte și crize externe¹⁷ reprezintă un punct de plecare important pentru utilizarea coerentă din punct de vedere strategic a diferitelor politici și instrumente ale UE, în strânsă cooperare cu statele membre. Utilizarea acestui punct de plecare ar spori eficacitatea și impactul politicii și acțiunilor UE, cu atât mai mult cu cât conflictele și crizele nu se desfășoară în mod liniar. Principiile abordării cuprinzătoare prevăd luarea unor măsuri preventive ori de câte ori este posibil și planificarea strategică coordonată la nivel național, bazate pe **documentele-cadru comune**¹⁸ sau pe **strategii generale echivalente**. Acestea ar trebui să se bazeze pe cercetarea existentă, precum și pe instrumentele de evaluare și gestionare a riscurilor pentru a furniza o bază de date comună și să includă, după caz, o **analiză comună a conflictelor**, o **evaluare comună a necesităților** și alte analize relevante privind situațiile de strămutare prelungită și factorii acestora.

¹⁶ SWD(2016) 3, 27.1.2016.

¹⁷ JOIN (2013) 30, 11.12.2013.

¹⁸ Documentele-cadru comune, care înlocuiesc documentele de strategie de țară, sunt prevăzute în prezent în Regulamentul (UE) nr. 233/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2014 de instituire a unui instrument de finanțare a cooperării pentru dezvoltare în perioada 2014-2020, JO L 77, 15.3.2014, p. 77.

Analizele comune și aprofundate ale contextului specific fiecărei țări ar trebui să includă o **analiză comună a părților interesate** referitoare la mediul politic și la cadrele instituționale. Aceste cadre ar trebui să includă, de asemenea, o analiză a perspectivelor privind soluțiile durabile și stabilirea profilurilor demografice ale refugiaților, ale PSI și ale comunităților-gazdă. Trebuie respectate principiile de confidențialitate și de protecție a datelor atunci când se consultă beneficiarii pentru elaborarea unor analize.

O **cartografiere** a impacturilor directe și indirecte de ordin economic, ecologic, social, fiscal și politic ale strămutării poate fi utilizată ca punct de plecare pentru discuțiile cu guvernul-gazdă sau cu autoritățile locale. Intervențiile ar trebui să mențină un nivel suficient de flexibilitate pentru a aborda necesitățile și vulnerabilitățile în continuă schimbare.

Rezultatul va consta din **strategii de protecție și de dobândire a autonomiei** mai cuprinzătoare, eficace și durabile pentru persoanele strămutate, care le vor oferi acestora oportunități pentru o viață demnă, reducând în același timp impactul asupra comunităților-gazdă. **Fondul fiduciar** al UE pentru Republica Centrafricană¹⁹, Fondul fiduciar constituit ca răspuns la criza siriană (Fondul Madad²⁰) și Fondul fiduciar pentru Africa²¹, Instrumentul pentru refugiații din Turcia²² și angajamentele asumate în cadrul Conferinței de la Londra din februarie 2016 denumită „Sprijinirea sirienilor și a regiunii”²³ reflectă toată această schimbare către strategii mai cuprinzătoare.

Noua facilitate pentru cercetare și producerea de dovezi din cadrul Fondului fiduciar al UE pentru Africa va finanța cercetări care să stea la baza procesului de elaborare a politicilor și a conceperii proiectelor pe toată durata de viață a fondului fiduciar.

2.1.3. TRANSFORMAREA STRATEGIILOR COERENTE ÎN PROGRAMARE COERENTĂ

Noua strategie de politici trebuie să devină regula și nu excepția. Aceasta ar trebui să includă **consolidarea schimbului de informații, evaluări coordonate, cadre analitice comune, precum și cicluri de programare și financiare coordonate. Acest lucru implică stabilirea unor obiective comune pe termen scurt, mediu și lung, precum și indicatori comuni.** Obiectivele comune convenite între UE și țările-gazdă și formulate în cadrul ciclului de planificare multianual pentru dezvoltare ar permite acțiunilor de asistență umanitară să abordeze afluxurile neprevăzute de persoane strămutate, fără a pune în pericol programele de dezvoltare sau fără a fragiliza și mai mult comunitățile locale.

¹⁹ Decizia C(2014)5019 a Comisiei din 11.7.2014 privind constituirea unui fond fiduciar al Uniunii Europene pentru Republica Centrafricană, „Fondul fiduciar Bêkou al UE”.

²⁰ Decizia C(2014)9615 a Comisiei din 10.12.2014 privind constituirea unui Fond fiduciar regional al Uniunii Europene ca răspuns la criza siriană, „Fondul Madad”.

²¹ Decizia C(2015)7293 a Comisiei din 20.10.2015 privind constituirea unui Fond fiduciar de urgență al Uniunii Europene pentru stabilitate și pentru abordarea cauzelor profunde ale migrației neregulate și ale strămutărilor de persoane în Africa.

²² Decizia C(2015)9500 final a Comisiei privind coordonarea acțiunilor Uniunii și ale statelor membre prin intermediul unui mecanism de coordonare – Instrumentul pentru refugiații din Turcia.

²³ Printre acestea se numără angajamente și pacturi ale UE, cum ar fi cele prevăzute pentru Iordania și Liban. Pacturile sunt pachete de sprijin cuprinzătoare care combină elemente de politică care țin de competența UE (asistență, comerț, mobilitate, securitate etc.) în schimbul angajamentelor asumate de Iordania și Liban în ceea ce privește incluziunea socială și economică a refugiaților sirieni.

Atunci când se dovedește că strămutarea forțată este un obstacol major în calea dezvoltării, programele existente ar trebui adaptate sau ar trebui elaborate noi programe care să țină seama de strămutare. **Programarea comună** între UE și statele membre este un exercițiu flexibil, coordonat la nivel național, care poate fi un instrument util pentru adoptarea de măsuri privind strămutările forțate.

Finanțarea acordată de donatori ar trebui să fie **previzibilă și flexibilă**. Pentru a facilita această abordare, ar trebui să fie folosită flexibilitatea instrumentelor de finanțare externă²⁴ la nivelul UE. Crearea recentă a fondurilor fiduciare ale UE îi conferă Uniunii o mai mare flexibilitate, precum și posibilitatea de a primi finanțare suplimentară din partea altor donatori, inclusiv din partea statelor membre ale UE. Alte tipuri de instrumente care permit o mai mare flexibilitate includ instrumentul care contribuie la stabilitate și pace²⁵, măsuri speciale și mecanisme de modificare a crizei în cadrul proiectelor.

UE a elaborat un cadru comun de dezvoltare și asistență umanitară, care constituie principalul document justificativ pentru orice activitate comună care vizează combaterea malnutriției în nordul Nigeriei.

2.1.4. PROMOVAREA COOPERĂRII REGIONALE

Cooperarea consolidată între diferitele politici și instrumente ale UE este un element determinant al politicii europene de vecinătate (PEV) revizuite. Una dintre acțiunile-cheie din cadrul PEV revizuită constă în apelul la o mai mare implicare a UE în **promovarea cooperării regionale** între țările învecinate care se confruntă cu provocări comune, precum și în promovarea mobilității academice și a forței de muncă, inclusiv pentru refugiați. S-a subliniat, de asemenea, faptul că o consolidare a legăturilor cu diaspora, cu organele legislative și cu actorii de pe piața forței de muncă, cum ar fi întreprinderile, sindicatele și partenerii sociali, este esențială pentru acordarea de protecție persoanelor strămutate forțat. Acestea favorizează, de asemenea, dezvoltarea rezilienței comunităților-gazdă²⁶.

Programul regional pentru dezvoltare și protecție în Africa de Nord, finanțat de UE, oferă sprijin unei platforme de finanțare participativă a diasporei arabe (narwi.com) pentru finanțarea microîntreprinderilor.

Acțiuni:

- asigurarea faptului că analizele comune și acțiunile preventive țin seama de riscurile și consecințele strămutării forțate, de exemplu prin realizarea de conexiuni între sistemele UE de alertă timpurie în caz de conflict și de situații umanitare;
- aplicarea în mod mai sistematic a lecțiilor învățate din abordarea în materie de reziliență la situațiile de strămutare forțată. Aceste lecții subliniază necesitatea unor analize comune a riscurilor și a vulnerabilităților, a conceperii în comun a programelor strategice și a cadrelor privind asistența umanitară și dezvoltarea pentru a răspunde necesităților persoanelor celor mai vulnerabile;

²⁴ JO L77, 15.3.2014.

²⁵ Regulamentul (UE) nr. 230/2014, JO L 77/1. 15.3.2014.

²⁶ JOIN (2015) 50, 18.11.2015.

- includerea acțiunilor specifice strămutării în planul de acțiune al UE pentru abordarea globală privind evaluarea comună sau coordonată a necesităților și a acțiunilor ulterioare.

2.2. ANGAJAMENTUL STRATEGIC CU PARTENERII

2.2.1. TĂRI PARTENERE

Conform dreptului internațional privind refugiații²⁷ și drepturile omului, guvernele-gazdă sunt obligate să le ofere protecție refugiaților și să le respecte drepturile. Guvernele au responsabilitatea principală de a-și proteja cetățenii, inclusiv pe cei strămutați în interiorul țării.

Refugiații fără forme legale și persoanele care se întorc în mod voluntar se confruntă cu diferențe enorme de abordare. Este necesară elaborarea unei abordări care să sprijine returnarea și reintegrarea acestora, însă fără statutul oficial de refugiat, persoanele în cauză nu pot beneficia de programele naționale.

În Pakistan, numărul refugiaților afgani fără forme legale este aproape egal cu cel al refugiaților înregistrați oficial. Cele două grupuri se află în situații diferite și se confruntă cu provocări diferite, întrucât pot beneficia de tipuri și niveluri de ajutor extrem de diferite, atât în țara-gazdă, cât și pentru repatriere.

Cadrele juridice și de politici naționale, precum și orientările furnizate de guverne stabilesc parametrii pentru modul în care nevoile refugiaților, ale PSI și ale comunităților-gazdă pot fi abordate de către actorii politici, de cei din domeniul dezvoltării și de cei din domeniul umanitar. **Dialogurile politice** purtate cu guvernele-gazdă încă din momentul izbucnirii unei crize sunt cruciale pentru definirea unor strategii și a unor planuri de dezvoltare pe termen lung, în funcție de provocările specifice fiecărei țări. UE ar trebui să coopereze strâns cu partenerii săi strategici și cu comunitatea internațională pentru a ajuta guvernele-gazdă și autoritățile locale să formuleze politici care să asigure protecția juridică a persoanelor strămutate și să le ofere acestora șansa de a deveni autonomi. În plus, trebuie oferită asistență pentru stabilizarea țărilor de origine, astfel încât să fie îndeplinite condițiile de bază pentru ca persoanele să se întoarcă în mod voluntar în zonele în care au avut loc conflicte.

Legea din Uganda privind refugiații (Uganda's Refugee Act) le permite acestora să locuiască în așezări unde au dreptul să cultive pământul, asigurându-și astfel autonomia.

Strămutarea pe scară largă exercită o presiune ridicată asupra bugetelor publice naționale și municipale, și cauzează șocuri macroeconomice care au tendința de a submina strategiile naționale de dezvoltare și progresele recente în materie de dezvoltare. Deși **responsabilitatea principală pentru promovarea abordărilor în materie de dezvoltare menite să stopeze aceste impacturi structurale ale strămutării forțate le revine guvernelor-gazdă**, de cele mai multe ori, acestea nu dispun de resursele financiare și capacitatea de a oferi astfel de răspunsuri. Incapacitatea de a aborda situațiile menționate anterior poate spori fragilitatea statelor-gazdă și tensiunile dintre populațiile locale și comunitățile de refugiați sau PSI.

²⁷ Părțile la Convenția privind statutul refugiaților (1951) și la Protocolul privind statutul refugiaților (1967) sunt obligate să îi protejeze pe refugiații aflați pe teritoriul lor în conformitate cu dispozițiile acestor instrumente.

Actorii internaționali joacă un rol vital în oferirea de sprijin extern pentru a atenua aceste impacturi și a promova răspunsuri mai durabile din partea autorităților.

Deciziile politice și cadrul juridic sunt adoptate de obicei la nivel național, însă **autoritățile locale** sunt cele afectate în mod direct de strămutări. Cooperarea strânsă cu autoritățile locale și investițiile pe termen mai lung în capacitatea lor de răspuns sunt esențiale pentru a asigura asumarea responsabilității la nivel local și caracterul durabil al răspunsului. Abordările cele mai inovatoare sunt elaborate la acest nivel, cum ar fi cooperarea dintre orașe pentru sporirea capacității în domenii precum urbanismul, dezvoltarea economică locală și furnizarea de servicii. Utilizarea strategică a instrumentelor disponibile poate face legătura între răspunsul la nivel local și structurile naționale.

În Irak, UE sprijină un program de asistență în numerar etapizat și cu scopuri multiple pentru ajutarea persoanelor strămutate și a gospodăriilor vulnerabile din comunitățile-gazdă. Obiectivele sunt mai buna aliniere a programării asistenței în numerar gestionate de guvern cu cea gestionată de actorii umanitari, evitarea creării de sisteme paralele și stabilirea unei cooperări strânse între asistența umanitară și asistența pe termen lung. Programul de asistență în numerar a fost lansat la nivel local/de guvernorat pentru a construi legături care să poată fi apoi aplicate la nivel național în legătură cu sprijinul permanent acordat rețelelor naționale de protecție socială și cu reforma acestora.

Organizațiile societății civile pot contribui la activitățile de **sensibilizare și consolidare a autonomiei** persoanelor strămutate prin informarea acestora cu privire la drepturile și obligațiile lor. De asemenea, acestea pot facilita interacțiunea reciprocă dintre persoanele strămutate și comunitățile-gazdă. În același timp, **diaspora poate contribui prin sporirea vizibilității** crizelor și sprijinind financiar înființarea de microîntreprinderi atât de către comunitățile-gazdă, cât și de persoanele strămutate forțat.

Eficacitatea acestor acțiuni pentru sporirea rezilienței și a autonomiei depinde în mare măsură de amploarea „angajamentului” în acest sens din partea comunităților-gazdă și a înseși persoanelor strămutate. În acest scop, UE ar trebui să depună eforturi în vederea elaborării unei **abordări localizate, adaptată în funcție de vulnerabilitățile și capacitățile specifice** fiecărei regiuni. Acest lucru este posibil numai dacă **persoanele strămutate forțat și populațiile-gazdă participă activ la formularea politicilor locale și la activitatea socioeconomică**. Aceasta nu numai că ar contribui la dezamorsarea tensiunilor dintre diferitele categorii de populație, ci va contribui, de asemenea, la planurile de urbanism, evidențiind potențialele avantaje ale coexistenței acestora. Faptul că **numărul de persoane strămutate forțat care trăiesc în prezent în zonele urbane este mai ridicat** decât numărul persoanelor aflate în tabere le oferă mai multe posibilități de a se integra.

Acțiuni:

- promovarea accesului la orice mijloc de înregistrare legală pentru toate populațiile strămutate, asigurând, în același timp, protecția datelor cu caracter personal, cu respectarea deplină a standardelor internaționale. Acest lucru include înregistrarea nașterilor pentru a asigura includerea copiilor strămutați în sistemul de stare civilă din țara-gazdă și pentru a preveni apariția unor noi populații apatride;

- încurajarea guvernelor și a comunităților-gazdă, prin intermediul campaniilor de sensibilizare, informare și stimulente, să integreze treptat persoanele strămutate forțat în viața socială și economică a comunității;
- colaborarea cu guvernele țărilor-gazdă în vederea oferirii unui sprijin în materie de politici pentru consolidarea din punct de vedere legal a protecției și a incluziunii socioeconomice a persoanelor strămutate forțat în planurile de dezvoltare locale și naționale. Acest lucru ar trebui să se realizeze cu respectarea deplină a dreptului internațional privind refugiații și a dreptului internațional umanitar. O atenție specială ar trebui acordată nevoilor persoanelor vulnerabile din cauza problemelor de gen, vârstă și handicap;
- sprijinirea inițiativelor diasporei și ale societății civile în vederea creșterii autonomiei persoanelor strămutate forțat și a integrării acestora în comunitățile-gazdă;
- stimularea colaborării cu autoritățile locale în vederea îmbunătățirii capacității acestora în domenii precum urbanismul, dezvoltarea economică locală bazată pe zone și furnizarea de servicii. Acest lucru ar putea fi realizat prin intermediul unei cooperări descentralizate (de exemplu, cooperarea între orașe).

2.2.2. IMPLICAREA SECTORULUI PRIVAT

Sectorul privat poate deveni un actor important în ceea ce privește creșterea autonomiei și incluziunea persoanelor strămutate forțat, precum și consolidarea rezilienței comunităților-gazdă. **Sectorul privat poate contribui atât la nivel macroeconomic, cât și microeconomic. Aceasta poate oferi, de asemenea, servicii și oportunități de angajare care sunt foarte necesare.**

Operațiunile desfășurate de sectorul privat pot fi **flexibile în ceea ce privește termenele de punere în aplicare și eficiente din punctul de vedere al costurilor**. Cu toate acestea, pentru a maximiza impactul sectorului privat, în special în completarea altor operațiuni pe teren, este necesară încă de la început o abordare holistică care să identifice proiectele și sinergiile potențiale.

Sectorul privat poate, de asemenea, juca un rol important în abordările durabile și favorabile pieței cu privire la dezvoltarea **infrastructurilor municipale pentru servicii precum energia, apa și gestionarea deșeurilor**. Prin urmare, este extrem de importantă punerea în aplicare a cadrului strategic în momentul izbucnirii unei crize, astfel încât **întreprinderile să fie încrezătoare în capacitatea lor de a investi**.

În Iordania, un parteneriat public-privat pentru modernizarea pompelor de apă a condus la economii semnificative de energie. Parteneriatul este încheiat între o societate privată și compania de apă iordaniană, fiind sprijinit de Ministerul german al cooperării și dezvoltării și de Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

Facilitățile restrictive din cadrul taberelor limitează posibilitățile de dezvoltare a autonomiei. Furnizarea de numerar și de bonuri sunt exemple ale unora dintre noile abordări concepute pentru acordarea de sprijin care poate spori autonomia și insufla un sentiment de **demnitate și responsabilitate** în rândul persoanelor strămutate. Împreună cu schemele de tip „bani pentru muncă” din sectorul public pentru încadrarea în muncă pe termen scurt a refugiaților, sectorul privat ar putea oferi servicii financiare prin intermediul sistemelor bancare locale în vederea creării unor mecanisme de distribuție a numerarului. Acestea ar

putea fi, de asemenea, însoțite de scheme de sprijin pentru instituțiile de microfinanțare, pentru mecanismele de economii și împrumuturi, precum și pentru microîntreprinderi, întreprinderi mici și mijlocii și întreprinderi nou-înființate, prin consolidarea capacităților și prin finanțare. Există deja o serie de exemple în care microîntreprinderile, precum și întreprinderile mici și mijlocii au beneficiat de sprijin pentru crearea de locuri de muncă și dezvoltarea economică prin diferite produse de finanțare și facilități de finanțare mixtă²⁸. Facilitățile de finanțare mixtă pot reprezenta, prin urmare, un instrument de mobilizare a unor resurse publice și private suplimentare.

Fondurile financiare intermediare (Financial Intermediary Funds - FIF) constituie noi instrumente care vizează reducerea costului împrumuturilor pentru țările cu venituri medii pe teritoriile cărora se află un număr semnificativ de persoane strămutate forțat, precum Turcia, Iordania, Liban și Ucraina. Facilitatea de împrumut concesional ar trebui să funcționeze la fel ca Fondul de tranziție de la Deauville și anume, va fi finanțată din granturi ale donatorilor, în timp ce FIF ar urma să gestioneze punerea în aplicare a programului.

În plus, colaborarea cu sectorul privat și antreprenorii sociali poate ajuta mulți refugiați și PSI să beneficieze de telefoane mobile și de acces la internet. Acestea ar facilita într-o mai mare măsură colectarea și schimbul de informații, prestarea serviciilor, cum ar fi operațiunile în numerar și serviciile bancare prin telefonul mobil, precum și integrarea refugiaților și a PSI pe piețele muncii locale.

Acțiuni:

- inclusiunea sectorului privat în formularea strategiilor în momentul izbucnirii crizei, pentru identificarea capacităților și pentru alocarea unei perioade de timp suficiente pentru planificare;
- facilitarea cooperării între sectorul privat și guvernele și autoritățile locale ale țărilor-gazdă pentru a stimula acțiuni complementare și pentru a evita suprapunerile. Acest lucru poate fi realizat, de exemplu, prin sprijinirea guvernelor în raționalizarea procedurilor, astfel încât sectorul privat să poată înființa microîntreprinderi;
- sprijinirea persoanelor strămutate care desfășurau o activitate independentă să își relanseze activitatea pentru a contribui la atenuarea presiunii bugetare, la favorizarea creării de locuri de muncă (inclusiv pentru membrii comunităților-gazdă) și la facilitarea integrării;
- încurajarea guvernelor țărilor-gazdă și a sectorului privat să sporească accesul la internet pentru persoanele strămutate.

2.3. ORIENTARE SECTORIALĂ

2.3.1. EDUCAȚIE

În cadrul crizelor care cauzează strămutarea forțată, educația de calitate în medii sigure este **esențială pentru strategiile de protecție a copilului** și una dintre prioritățile principale, atât pentru persoane strămutate forțat, cât și pentru comunitățile-gazdă. Lipsa oportunităților de educație subminează perspectivele de bunăstare economică și socială și riscă să provoace un

²⁸ Finanțarea mixtă se referă la utilizarea complementară a granturilor și a împrumuturilor în domeniul asistenței externe a UE.

declin intergenerațional al capitalului uman, precum și pierderea speranței, marginalizare, exploatare (sexuală), criminalitate, violență și radicalizare. Educația în situații de urgență reprezintă o componentă esențială a asistenței umanitare în crizele care cauzează strămutarea forțată. În 2016, Comisia a mărit de patru ori cota din bugetul său anual destinată ajutorului umanitar alocat **educației în situații de urgență**, acesta reprezentând 4 %. Creșterea reflectă, de asemenea, accentul pus pe învățământ în cadrul Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă în scopul eradicării sărăciei și al consolidării autonomiei copiilor²⁹.

Copiii cu vârsta mai mică de 18 ani reprezentau 51 % din populația de refugiați în 2014, față de 41 % în 2009, aceasta fiind cea mai ridicată cifră de mai bine de un deceniu³⁰. Potrivit estimărilor, 65 de milioane de copii cu vârste între 3 și 15 ani, afectați în mod direct de urgențe umanitare, printre care și strămutarea, **pericolul unor „generații pierdute”** este reală³¹. Pentru a contribui la integrarea copiilor și a tinerilor în comunitățile lor gazdă, trebuie abordate în mod eficient provocări cum ar fi traumele, nutriția, violența bazată pe gen, precum și barierele lingvistice și culturale. Acest lucru necesită o abordare mai cuprinzătoare care să vină în completarea asistenței umanitare.

În Iordania, UE ajută guvernul să ofere învățământ gratuit copiilor refugiaților sirieni prin intermediul unui program de sprijin bugetar.

Pe măsură ce strămutarea forțată se prelungește, comunitățile-gazdă și instituțiile lor de învățământ public pot întâmpina dificultăți în integrarea unui număr mare de copii și tineri strămutați, de o mare diversitate. Prin urmare, devine tot mai presantă necesitatea unor instrumente de integrare mai eficiente. Provocarea majoră este de a se asigura că guvernele și alte autorități au resursele și capacitatea de a oferi atât persoanelor strămutate, cât și populațiilor locale accesul la o **educație completă, echitabilă și de calitate. Aceasta se aplică la toate nivelurile – învățământ preșcolar, primar, secundar, profesional și superior**. Autoritățile ar trebui să utilizeze în mod optim competențele profesorilor și ale altor cadre didactice din rândul persoanelor strămutate pentru a realiza acest lucru și pentru o mai mare sensibilizare a sistemului de învățământ al țărilor-gazdă la dimensiunea interculturală. O analiză a diferitelor niveluri de educație a persoanelor strămutate și a diferitelor necesități este deosebit de importantă pentru oferirea unui răspuns adecvat. Cooperarea pentru dezvoltare sprijină comunitățile-gazdă prin **asistență bugetară și programe de infrastructură**, sporind **reziliența și gradul de pregătire** al acestora. Educația și formarea lingvistică, furnizate într-un mediu care ia în considerare dimensiunea de gen, sigur și nonviolent, reprezintă unul dintre cele mai puternice instrumente pentru a ajuta persoanele strămutate forțat să se integreze în comunitățile lor gazdă. Acest lucru este valabil în special pentru femei și fete.

O cooperare mai strânsă între actorii umanitari și cei din domeniul dezvoltării poate asigura continuitatea educației prin eliminarea decalajului dintre educația în situații de urgență și accesul la studii complete, echitabile și de calitate la toate nivelurile. În același timp, o planificare strategică comună în domeniul dezvoltării și în cel umanitar ar putea permite

²⁹ Obiectivul de dezvoltare durabilă 4 - Învățământ de calitate: Asigurarea unui învățământ de calitate, favorabil incluziunii și echitabil și promovarea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții pentru toți.

³⁰ „World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014” (Lumea în situație de război. UNHCR: Tendințe globale și strămutări forțate în 2014), iunie 2015.

³¹ ODI – „Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response.” (Educația în situații de urgență și crize de lungă durată: către un răspuns consolidat). Document de referință în vederea summitului de la Oslo privind educația pentru dezvoltare din 6-7 iulie 2015.

utilizarea **progreselor tehnologice**, cum ar fi telefoanele inteligente, tabletele și internetul în cadrul învățării online și a metodelor mai interactive de predare. Acest lucru poate contribui la depășirea barierelor lingvistice și culturale. În învățământul superior, acordarea de burse care să permită accesul la universități, precum și cooperarea dintre universități le-ar putea permite studenților să își continue studiile în perioada în care sunt strămutați.

- *Refugiații somalezi pot beneficia de programele de educație certificate în comun, acreditate de universități kenyene și canadiene.*
- *În Iordania, UE finanțează un program de învățământ superior care le oferă atât refugiaților, cât și studenților locali acces la „cursuri online deschise și în masă”. Programul este pus în aplicare de Consiliul Britanic.*
- *În Kenya, Republica Democratică Congo și Sudanul de Sud, UNHCR și o fundație privată au înființat 18 „școli în rețea rapidă”, alimentate cu energie solară. Elevii din aceste școli folosesc tablete conectate la internet pentru a urma instrucțiunile primite, pentru a studia și pentru a desfășura activități de cercetare, iar profesorii utilizează table interactive, care reprezintă un material didactic esențial pentru predare.*

De asemenea, trebuie încurajate inovațiile în domeniul **educației nonformale**. Acestea ar trebui să se bazeze pe bunele practici, cum ar fi furnizarea unei educații de bază alternative copiilor care muncesc, precum și cursuri de limbă și alte formări profesorilor și studenților care utilizează tehnologia mobilă.

Acțiuni:

- coordonarea mai strânsă cu țările-gazdă în vederea analizării nivelurilor de învățământ și a nevoilor, precum și asigurarea unei mai bune continuități între învățământul în situații de urgență și învățământul nonformal și/sau instituțiile de învățământ public;
- încurajarea țărilor-gazdă în vederea utilizării potențialului profesorilor și al altor cadre didactice din rândul persoanelor strămutate la toate nivelurile de învățământ;
- sprijinirea din punct de vedere financiar și operațional a bunei funcționări a instituțiilor de învățământ public simultan cu promovarea accesului egal la educație pentru copiii strămutați, în special pentru fete;
- utilizarea progreselor tehnologice, cum ar fi internetul, telefoanele inteligente și metodele interactive de învățare pentru facilitarea integrării și a învățării;
- facilitarea accesului la universități, inclusiv prin acordarea de burse, și crearea unor programe de învățământ la distanță pentru învățământul superior și a unor programe de

2.3.2. ACCESUL LA PIATA MUNCII

Una dintre cele mai eficiente modalități de a reduce dependența de ajutor a persoanelor strămutate forțat și de a le spori autonomia este acordarea accesului la piața forței de muncă. Pe lângă asigurarea unei **independențe financiare**, aceasta ajută persoanele strămutate **să se integreze în comunitățile lor gazdă și să participe la activitățile acestora, precum și să învețe limba țării-gazdă**. Acest lucru este valabil, în special, în cazul în care modalitatea de

abordare a ocupării forței de muncă vizează oferirea de beneficii atât persoanelor strămutate, cât și populațiilor-gazdă, precum și reducerea presiunii asupra comunității-gazdă. Pe de altă parte, interzicerea sau restricționarea parțială a posibilităților de angajare a persoanelor strămutate forțat poate conduce la o creștere a economiei informale cu consecințe negative, cum ar fi reapariția muncii copiilor, munca forțată, practicile de exploatare în domeniul muncii și riscul de dumping social, precum și crearea de tensiuni între comunitățile-gazdă și persoanele strămutate. Persoanele strămutate forțat sunt **potențiali lucrători, specialiști, oameni de afaceri și agenți de dezvoltare**. Participarea acestora la activitatea economică locală în țările lor gazdă poate aduce beneficii importante întregii regiuni. Totuși, pentru a valorifica acest potențial, trebuie puse în practică cadrele juridice necesare. Acest aspect ar trebui abordat în cadrul dialogurilor politice. Cooperarea pentru dezvoltare poate fi utilă, la rândul său, oferind nu numai posibilități de ocupare a forței de muncă, ci și asistență în materie de consolidare a capacităților pentru guvernele țărilor-gazdă.

În Liban, UE finanțează o analiză privind forța de muncă și standardele de viață, care va include și refugiații sirieni. Analiza va sta la baza procesului de elaborare a politicilor și a sistemelor de informații privind piața muncii care sunt esențiale pentru planificarea dezvoltării umane.

Ca urmare a Declarației Uniunii pentru Mediterana privind economia albastră, Comisia promovează inițiative privind includerea populațiilor strămutate forțat în programele de dezvoltare a competențelor și de creare a locurilor de muncă în sectoarele marin și maritim.

Implicarea timpurie a actorilor din domeniul dezvoltării în cadrul unei crize care cauzează strămutarea forțată poate spori considerabil **nivelul de pregătire al comunităților-gazdă** pentru un aflax masiv de persoane strămutate. Cooperarea pentru dezvoltare poate ajuta țările-gazdă să implice persoanele strămutate forțat în lucrări publice care necesită o utilizare intensivă a forței de muncă. Acest lucru ar ajuta la **integrarea cu mai mare ușurință a persoanelor strămutate forțat în comunitatea-gazdă**, iar sarcina financiară asupra țării-gazdă cauzată de primirea refugiaților ar putea fi atenuată prin venituri fiscale. În plus, lucrările publice ar putea aduce beneficii comunității locale și oferi un răspuns la îndemână pentru un viitor aflax. Mai mult, crearea unor baze de date care să includă competențele și profesiile anterioare ale persoanelor strămutate forțat se poate dovedi utilă pentru proiectele ad-hoc și poate stimula mobilitatea forței de muncă în cadrul comunității-gazdă locale.

Fundația de cercetare din domeniul politicii economice din Turcia a instituit un sistem pentru identificarea competențelor refugiaților care corespund nevoilor întreprinderilor.

Acțiuni:

- oferirea de sprijin în materie de politici și de expertiză pentru a ajuta guvernele țărilor-gazdă să pună în aplicare legislația care le acordă persoanelor strămutate acces la piața oficială a forței de muncă și la locuri de muncă decente și care le oferă protecție împotriva exploatării prin muncă;
- asigurarea implicării timpurii a actorilor din domeniul dezvoltării în vederea identificării eventualelor lucrări publice care necesită o utilizare intensivă a forței de muncă (în

colaborare cu guvernul țării-gazdă și cu sectorul privat) și a angajării persoanelor strămutate prin programe de tip „bani pentru muncă”;

- promovarea colectării datelor și a creării unor baze de date privind competențele, calificările și ocupațiile anterioare ale persoanelor strămutate forțat, astfel încât acestea să poată munci, cu respectarea deplină a standardelor internaționale pentru protecția datelor cu caracter personal;
- intensificarea dialogului social cu partenerii sociali, organizațiile de întreprinderi și autoritățile din țările-gazdă. Obiectivul ar trebui să fie acela de a evalua mai bine nevoile de pe piața forței de muncă și de a înregistra progrese în ceea ce privește recunoașterea competențelor și a calificărilor, în vederea promovării unei mobilități legale sporite, inclusiv în privința persoanelor strămutate forțat;
- participarea activă în cadrul forurilor multilaterale privind accesul la piața muncii și standarde de muncă decentă pentru refugiați³².

2.3.3. ACCESUL LA SERVICII

Dimensiunile potențiale pe termen mai lung ale nevoilor persoanelor strămutate forțat, cum ar fi locuințele, sănătatea, nutriția, protecția, apa potabilă și salubritatea, precum și educația nu pot fi realizate numai prin intermediul asistenței umanitare. În plus, excluderea persoanelor strămutate forțat din cadrul serviciilor publice ale comunităților-gazdă poate conduce la o **dependență de ajutor care împiedică dezvoltarea durabilă a comunităților-gazdă și a persoanelor strămutate**. Atunci când este posibil, persoanele strămutate forțat ar trebui integrate în structurile existente de furnizare a serviciilor, astfel încât să li se ofere un acces egal și echitabil la servicii. Cu toate acestea, acordarea unui astfel de acces poate reprezenta o provocare întrucât afluxul de refugiați creează o presiune bugetară importantă asupra țărilor-gazdă, în special din cauza faptului că acestea sunt, în general, economii vulnerabile și cu venituri mici. Sectoare precum asistența medicală, locuințele, serviciile de ocupare a forței de muncă și formare, precum și îngrijirea copiilor se confruntă cu presiuni considerabile. Acest fapt nu se datorează doar situației din țara-gazdă, care poate fi precară, ci și potențialei penurii de personal sanitar calificat în măsură să se ocupe de nevoile refugiaților, cum ar fi sănătatea mintală, stresul post-traumatic și violența bazată pe gen. În situațiile de urgență acute cărora sistemele existente nu sunt în măsură să le facă față, poate apărea o necesitate temporară de a apela la sisteme paralele în vederea furnizării de servicii suplimentare. Acestea ar trebui integrate în sistemele existente la nivel național și local, de îndată ce condițiile permit acest lucru.

În același timp, sunt esențiale măsuri complementare pentru sprijinirea strategiilor de dezvoltare durabilă pe termen mai lung și pentru protejarea condițiilor macroeconomice din țările afectate. Actorii internaționali au la dispoziție o serie de măsuri și instrumente pentru a

³² De exemplu, discuțiile din cursul celei de a 105-a și celei de a 106-a sesiuni a Conferinței Internaționale a Muncii organizate de OIM cu privire la o chestiune normativă referitoare la ocuparea forței de muncă și munca decentă pentru pace, securitate și reziliența în fața dezastrelor; revizuirea recomandării privind ocuparea forței de muncă (tranziția de la război la pace), 1944 (nr. 71); Reuniunea la nivel înalt a Adunării Generale a ONU privind refugiații și migrația din septembrie 2016 și reuniunea tripartită pregătitoare a experților din cadrul OIM privind accesul refugiaților la piața forței de muncă.

contribui la atingerea **stabilității macroeconomice**: sprijin pentru activitatea analitică privind impacturile macroeconomice care să stea la baza elaborării unor strategii globale; măsuri de sprijin pentru a stimula redresarea economică și integrarea refugiaților pe piața forței de muncă sau împrumuturi preferențiale pentru a impulsiona dezvoltarea comercială care creează locuri de muncă.

În Iran, guvernul a anunțat recent lansarea unei inițiative comune cu UNHCR și casa de asigurări de sănătate iraniană în scopul integrării unui număr de aproximativ un milion de refugiați afgani și irakieni în sistemul național de asigurări de sănătate - sistemul public universal de asigurări de sănătate.

Protecția socială este, de asemenea, esențială pentru consolidarea autonomiei persoanelor strămutate forțat și pentru a le oferi un **sprijin constant și previzibil pe termen lung în vederea combaterii vulnerabilității cronice**. Din cauza presiunilor financiare cu care se confruntă multe țări-gazdă, este nevoie de o strategie de programare multianuală care să **completeze eforturile depuse de autoritățile publice** și asistența oferită de alți actori. Pentru a contribui la crearea unui **sistem de securitate socială**, este esențială instituirea unor sisteme de schimb de informații și de monitorizare a beneficiilor, precum și planificări pentru situații neprevăzute și financiare între actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării din UE și autoritățile publice.

În Iordania, proiectul UNRWA³³ privind „consolidarea rezilienței refugiaților palestinieni din Siria” include un set de măsuri de protecție care să îi ajute pe acești refugiați să nu ajungă într-o situație de vulnerabilitate extremă. Acest lucru se realizează prin subvenții în numerar, acces la educația de bază și intervenții umanitare specifice.

Acțiuni:

- sprijinirea guvernelor țărilor-gazdă în dezvoltarea unor abordări integrate privind furnizarea de servicii și dezvoltarea programelor de protecție socială atât pentru persoanele strămutate, cât și pentru populația locală;
- acordarea de sprijin bugetar serviciilor publice și altor furnizori de servicii, de exemplu organizațiilor societății civile aflate sub presiune, pentru a completa acțiunile guvernelor țărilor-gazdă și a remedia deficiențele, ori de câte ori este posibil;
- promovarea includerii programelor de urgență în sistemele naționale de protecție socială;
- promovarea și sprijinirea extinderii serviciilor de securitate și justiție pentru ca acestea să se adreseze de asemenea refugiaților și persoanelor strămutate forțat.

3. CONCLUZII

În ciuda eforturilor depuse de UE, în calitate sa de cel mai mare donator de fonduri de dezvoltare și actor umanitar la nivel mondial, amploarea și complexitatea provocării privind

³³ Agenția Organizației Națiunilor Unite de Ajutorare și Lucrări pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat.

strămutările forțate necesită noi măsuri ambițioase. Abordările care vizează exclusiv nevoile umanitare imediate sunt incompatibile cu strămutările forțate de mare amploare și de lungă durată. Asistența pentru dezvoltare trebuie inclusă încă din momentul izbucnirii unei crize, pentru a aborda nu numai cauzele profunde, ci și nevoile de dezvoltare ale persoanelor strămutate și ale comunităților care le găzduiesc.

Prezenta comunicare propune o abordare orientată spre dezvoltare a problemei refugiaților, a persoanelor strămutate intern și a populațiilor-gazdă, care să pună accentul pe vulnerabilitățile și capacitățile lor specifice. Aceasta introduce un **răspuns care implică mai mulți actori, inclusiv sectorul privat, bazat pe dovezi mai relevante privind ceea ce funcționează și ceea ce nu funcționează în diferite contexte**. Bazându-se pe parteneriate solide cu țările-gazdă, comunicarea lansează un apel pentru crearea de sinergii mai bune între actorii din domeniul umanitar și cei din domeniul dezvoltării în ceea ce privește punerea în comun a analizelor, a programării, precum și a predictibilității și a flexibilității finanțării, inclusiv la nivel local, unde apar cele mai multe răspunsuri inovatoare. Obiectivul este de a stimula **reziliența** și **autonomia** persoanelor strămutate forțat printr-o educație de calitate, accesul la oportunități economice și protecția socială.

O politică a UE de abordare a strămutării forțate va contribui la prevenirea fragmentării și a suprapunerii măsurilor adoptate la nivel european și va valorifica într-o mai mare măsură potențialele economii de scară. Măsurile adoptate la nivelul UE și al statelor sale membre va fi astfel mai coerent și, prin urmare, mai eficace.

Summitul umanitar mondial care va avea loc sub egida ONU în mai 2016 reprezintă o ocazie unică în care UE și statele sale membre vor putea coopera cu alți actori **pentru a atrage din timp atenția responsabililor politici** asupra strămutării forțate și pentru a **suscita angajamentul pentru o abordare globală mai coerentă și holistică privind combaterea strămutării forțate**. Acest angajament ar trebui să se bazeze pe o **agendă strategică comună și pe o mai bună cooperare între donatorii internaționali, guvernele țărilor-gazdă, comunitățile locale, societatea civilă și înseși persoanele strămutate**.