



Bruxelles, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Vivere in dignità: dalla dipendenza dagli aiuti all'autonomia

Sfollamenti forzati e sviluppo
{SWD(2016) 142 final}

1. INTRODUZIONE

La presente comunicazione si prefigge l'obiettivo di proporre un quadro politico inteso a evitare il protrarsi delle situazioni di sfollamento forzato e a porre fine gradualmente alla dipendenza dall'assistenza umanitaria nelle situazioni di sfollamento in atto, promuovendo l'autonomia e consentendo agli sfollati di vivere in condizioni dignitose, fornendo un contributo alle società che li ospitano fino al rimpatrio volontario o al reinsediamento.

L'Unione europea, in quanto soggetto attivo a livello globale e principale donatore a fini umanitari e di sviluppo, è impegnata nell'assistenza alle persone in stato di necessità in tutto il mondo, sia nelle situazioni di emergenza sia per promuovere lo sviluppo sostenibile a lungo termine dei paesi. In considerazione della gravità dell'attuale **crisi migratoria e dei rifugiati**, la Commissione europea ha proposto un approccio globale e olistico nella sua Agenda europea sulla migrazione¹ che auspica una "**riflessione strategica**" su come **ottimizzare l'impatto dell'assistenza allo sviluppo e dell'assistenza umanitaria dell'UE nell'intento di affrontare in modo appropriato l'entità, le cause multidimensionali e l'impatto degli sfollamenti forzati a livello locale.**

Nel mondo, oltre 60 milioni di persone — rifugiati e sfollati interni — sono costrette a migrare a causa di conflitti, violenze e violazioni dei diritti umani². Questi **sfollamenti forzati hanno raggiunto il massimo livello dalla seconda guerra mondiale**. I cinque principali sfollamenti di rifugiati — da Siria, Afghanistan, Somalia, Sudan e Sud Sudan — sono tutti di lunga durata³, con molti afgani ormai sfollati da più di tre decenni. Il protrarsi di questa situazione è aggravato dal fatto che nel 2014 si è registrato il minor numero di rimpatri volontari di rifugiati degli ultimi trent'anni⁴. Si stanno protraendo anche tre delle cinque principali situazioni di sfollamento interno, in Siria, Colombia e Sudan. La sola crisi siriana, ormai entrata nel sesto anno, ha prodotto 4,7 milioni di rifugiati e 6,5 milioni di sfollati interni, mentre l'UE ha accolto 1 milione di rifugiati soltanto nel 2015. Anche i fenomeni climatici, come il fenomeno di El Niño di quest'anno (probabilmente il peggiore degli ultimi vent'anni) possono esercitare un impatto considerevole⁵. **Gli effetti combinati di fattori quali aumento dei conflitti, violenze, cambiamenti climatici, catastrofi ambientali e calamità naturali costringeranno alla fuga un numero ancora maggiore di persone.** Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione si possono trovare informazioni di base sul contesto e sulle cause dello sfollamento forzato, nonché una valutazione delle politiche, degli strumenti e delle prassi attuali della Commissione in materia di assistenza a rifugiati, sfollati e richiedenti asilo nei paesi terzi.

Nel 2015, l'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati (UNHCR) ha individuato i principali fattori che spingono i profughi siriani in paesi limitrofi a cercare asilo in Europa; essi comprendono la perdita di speranza, l'elevato costo della vita, un inasprirsi della povertà e le limitate opportunità di sostentamento o di istruzione. In assenza di prospettive di sviluppo e dell'opportunità di godere di diritti sociali ed economici, è più probabile che profughi e sfollati si spostino al di fuori delle rispettive regioni di origine. **Gli sfollamenti secondari e multipli** riflettono un fallimento collettivo nell'affrontare i **bisogni e le vulnerabilità**

¹ COM(2015) 240 final del 13.5.2015.

² "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", giugno 2015.

³ Definiti come situazioni in cui 25 000 o più rifugiati della stessa nazionalità sono in esilio da almeno cinque anni in un dato paese di asilo (UNHCR).

⁴ UNHCR Mid-year trends 2015, dicembre 2015.

⁵ Come riconosciuto dalle Conclusioni del Consiglio sulla diplomazia climatica europea dopo la COP 21 (02/2016).

specifiche a medio-lungo termine delle vittime di sfollamento forzato e delle comunità che li accolgono e nel **fornire soluzioni durature**⁶. Il sistema umanitario, da solo, non è in grado di rispondere alle crescenti necessità di sviluppo delle persone costrette a spostarsi e delle comunità di accoglienza. Lo sfollamento forzato non è solo un problema umanitario: è anche una sfida sul piano **politico, dei diritti umani, dello sviluppo ed economico**, oltre a essere inevitabilmente collegato con il più ampio fenomeno della **migrazione**.

La preoccupazione immediata dell'UE è rappresentata dagli sfollamenti forzati provocati dai conflitti nei paesi vicini, ma la questione degli **sfollamenti forzati a lungo termine si pone a livello mondiale**. Per questo motivo, la comunicazione della Commissione sul ruolo dell'azione esterna dell'UE nell'attuale crisi dei rifugiati⁷ invita l'UE e i suoi Stati membri a impegnarsi a fare di più nel lungo termine per affrontare le cause profonde della migrazione e degli sfollamenti. L'UE ha dimostrato il proprio impegno per **affrontare le cause profonde degli sfollamenti forzati all'origine**, intensificando gli sforzi per impedire nuovi conflitti, risolvere quelli in atto e combattere le violazioni dei diritti umani — tutte importanti **cause degli sfollamenti forzati**. L'impegno politico e diplomatico profuso dall'UE e dai suoi Stati membri per risolvere i conflitti esistenti e promuovere il rispetto dei diritti umani in tutto il mondo è quindi un aspetto fondamentale dell'agenda, così come salvare vite umane e contribuire a rispondere a bisogni umanitari immediati. Tuttavia, oltre a protezione legale e materiale⁸, cibo e riparo, gli sfollati hanno bisogno anche dell'accesso al lavoro e a servizi quali assistenza sanitaria, istruzione e alloggio. L'acquis e le buone prassi dell'UE formulati dal 1999 per creare un sistema europeo comune di asilo e armonizzare norme minime comuni per l'asilo possono costituire un valido esempio di come i paesi partner possano accogliere ampie popolazioni di rifugiati.

Gli sfollamenti forzati: un problema protratto e complesso

La presente comunicazione si concentra sulle situazioni protratte di sfollamento forzato in paesi partner a causa di conflitti, violenze e violazioni dei diritti umani, a prescindere dallo status degli sfollati ai sensi della convenzione del 1951 sullo statuto dei rifugiati. Elementi della nuova politica si possono applicare anche a situazioni di sfollamento provocate da calamità naturali ed eventi climatici, pur riconoscendo le differenze in termini di politiche, contesti, necessità e soluzioni. A causa dell'impossibilità di una pace sostenibile in molti paesi di origine, di politiche restrittive dei paesi di accoglienza e della disponibilità limitata di luoghi di reinsediamento, nella maggior parte dei casi gli sfollati vivono in **situazioni di sfollamento protratto che superano i cinque anni**. In pochi casi si sono trovate soluzioni durevoli, come il rimpatrio volontario, il reinsediamento o l'integrazione locale. Nel 2014, a fronte di 2,9 milioni di nuovi rifugiati, solo 126 800 dei precedenti rifugiati hanno potuto rientrare nei rispettivi paesi di origine e i casi di reinsediamento permanente sono stati

⁶I quadri giuridici internazionali distinguono tre soluzioni durature per i rifugiati: il rimpatrio volontario, l'integrazione locale e il reinsediamento. Soluzioni durature per gli sfollati interni si possono ottenere con il reinserimento sostenibile nel luogo di origine, l'integrazione locale sostenibile nel luogo di sfollamento iniziale o l'integrazione sostenibile in un'altra zona del paese.

⁷ JOIN(2015) 40 final del 9.9.2015.

⁸ Ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1951 sullo statuto dei rifugiati e del protocollo del 1967, i rifugiati riconosciuti hanno diritto alla protezione internazionale.

solo 105 200⁹. **Oggi, le situazioni di sfollamento protratto durano in media 25 anni per i rifugiati e oltre 10 anni per il 90% degli sfollati interni¹⁰.**

Nel 2014, l'86% dei rifugiati a livello mondiale viveva in regioni in via di sviluppo e i paesi meno sviluppati hanno dato asilo al 25% del numero totale dei rifugiati¹¹ dando luogo, in conseguenza, a un'enorme **pressione non solo sugli stessi sfollati e sui paesi, sui governi e sulle comunità di accoglienza, ma anche sui donatori. Tutti questi soggetti condividono la responsabilità di reagire.** La pressione esercitata dall'afflusso e dalla presenza duratura di popolazioni sfollate è particolarmente **acuta per le comunità, i paesi e le regioni vulnerabili**, con un impatto di ampia portata su aspetti quali istruzione pubblica, gestione dei rifiuti, alloggi e prezzi degli immobili, servizi come le forniture di elettricità e acqua, i prezzi degli alimenti e i salari, nonché sulla stabilità in generale. Con un numero crescente di sfollati che trovano rifugio in contesti urbani, l'impatto sulla pianificazione e sull'erogazione di servizi è particolarmente forte nelle città.

L'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile¹² riconosce lo sfollamento forzato come uno dei principali fattori che minacciano di invertire molti dei progressi a livello di sviluppo realizzati negli ultimi decenni. Per questo motivo, include rifugiati e sfollati interni nella categoria delle persone vulnerabili che non dovrebbero essere "**lasciate indietro**". Pur beneficiando dell'assistenza umanitaria, spesso le persone sfollate forzatamente restano escluse da programmi e attività promossi dagli attori dello sviluppo. Le politiche dei paesi ospitanti spesso limitano l'accesso dei rifugiati ai mercati del lavoro e pongono limitazioni alle possibilità di spostamento e residenza all'interno del paese. Inoltre, vietano interventi di miglioramento degli insediamenti intesi a promuovere la permanenza e rendono difficile, se non impossibile, l'ottenimento di uno status giuridico sicuro nel lungo termine. Il risultato di queste politiche è di mantenere le popolazioni sfollate in una sorta di "limbo" e di far sì che, in assenza di prospettive di sviluppo a lungo termine, rimangano nella costante necessità di ricevere assistenza dagli operatori umanitari. Rifugiati e sfollati interni sono individui produttivi, dotati di competenze e risorse in grado di contribuire all'economia e alla società dei paesi o delle comunità che li accolgono. Tuttavia, in assenza di opportunità di sviluppo, il modello predominante di **dipendenza dagli aiuti per "assistenza e mantenimento" pregiudica le possibilità di rifugiati e sfollati interni di acquisire una maggiore autonomia**¹³.

Le situazioni di sfollamento sono altamente complesse e molto variegate. Alcuni rifugiati possono inizialmente disporre di una maggiore capacità di sostentamento rispetto a chi li ospita, ad esempio grazie ai propri risparmi o a stretti legami familiari presenti nel paese ospitante. Inoltre, mentre i paesi ospitanti possono beneficiare dell'assistenza allo sviluppo dell'UE, di solito le comunità di accoglienza vulnerabili non ricevono assistenza umanitaria. Anche le popolazioni rimaste nelle comunità di origine, mentre altre sono state costrette a spostarsi, possono essere vulnerabili. I rimpatriati volontari possono godere di vantaggi relativi grazie a competenze e capitali acquisiti all'estero. I rifugiati e gli sfollati interni sono

⁹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", giugno 2015.

¹⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", giugno 2015; "Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence", IDMC, maggio 2015.

¹¹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", pag. 2, giugno 2015.

¹² Trasformare il nostro mondo: l'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, A/RES/70/1.

¹³ Per autonomia si intende la capacità di persone, nuclei familiari o comunità di soddisfare i propri bisogni di base e godere di diritti sociali ed economici in modo sostenibile e dignitoso.

soggetti a sfide analoghe a quelle affrontate dai migranti dalle campagne alle città o dai poveri in generale, nelle zone urbane o rurali. Questo può determinare tensioni e conflitti tra le comunità e, a sua volta, provocare massicci spostamenti secondari. In particolare nel caso di sfollati interni e rimpatriati, se ci si concentra indebitamente sullo status si corre anche il rischio di contravvenire al principio umanitario che impone di fornire assistenza sulla base della sola necessità. L'approccio basato sullo status può anche non essere praticabile in situazioni in cui le motivazioni per lo spostamento sono molteplici e cumulative e in cui la **vulnerabilità dipende più dalle circostanze individuali che dall'appartenenza a una categoria o a un gruppo specificamente definiti**.

Di conseguenza, nella definizione degli interventi le effettive **vulnerabilità dovrebbero prevalere sullo status giuridico**, nel pieno rispetto del diritto internazionale e della normativa in materia di diritti umani. Occorre affrontare **le esigenze specifiche di protezione** delle vittime dello sfollamento forzato, in base a considerazioni di genere, età e disabilità, nonché opinioni politiche, origine etnica, lingua, casta, religione e/o orientamento sessuale. **Un approccio universale non è pertanto praticabile**. L'UE si impegna a garantire il **quadro politico** per una **risposta globale più efficiente, contestualizzata e dignitosa** agli sfollamenti forzati e intende farlo aggregando i vari approcci adottati nei confronti di questioni politiche e in materia di prevenzione dei conflitti, sviluppo, diritti umani e assistenza umanitaria, nonché sostenendo sul piano operativo i collegamenti che ne risultano.

Creare un quadro politico orientato allo sviluppo per affrontare le situazioni protratte di sfollamento forzato

Occorre creare un nuovo **quadro politico coerente e collaborativo**. I vari approcci politici e in materia di diritti umani, assistenza umanitaria e sviluppo devono essere integrati per creare uno **scenario vincente** per gli sfollati e le comunità di accoglienza. Il nuovo quadro politico attingerà ai punti di forza dell'approccio globale dell'UE¹⁴ e dell'approccio dell'Unione alla resilienza¹⁵ e consentirà di sfruttare le capacità produttive di rifugiati e sfollati interni, aiutandoli ad accedere a istruzione, alloggio, terre, risorse produttive, mezzi di sussistenza e servizi e sostenendo la loro interazione con le comunità di accoglienza.

Per attuare il nuovo quadro politico affinché funzioni in modo efficace, occorre superare l'attuale compartimentazione a livello operativo. Gli **attori politici** devono essere maggiormente coinvolti nei negoziati per superare gli ostacoli che impediscono agli sfollati di sviluppare il proprio potenziale. Gli attori umanitari e dello sviluppo operano nell'ambito di cicli e procedure differenti in termini strutturali, di programmazione e finanziamento, che non rispecchiano i reali **bisogni a lungo termine degli sfollati o delle comunità di accoglienza**. L'assistenza umanitaria è studiata per essere utilizzata come **misura a breve termine** all'inizio di una crisi per rispondere ai bisogni immediati di assistenza e protezione delle vittime di sfollamento forzato, nei campi profughi o nelle aree urbane. L'assistenza allo sviluppo, invece, opera nel quadro di lunghi cicli pluriennali di pianificazione e finanziamento.

Una cooperazione più efficiente tra attori umanitari e dello sviluppo — con **collegamenti più stretti in materia di finanziamenti a livello di programmazione e in termini di scambio e**

¹⁴ L'approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni, JOIN(2013) 30 del 11.12.2013.

¹⁵ L'approccio dell'Unione alla resilienza: imparare dalle crisi della sicurezza alimentare, COM(2012) 586 del 3.10.2012.

valutazione di informazioni e definizione di obiettivi — può consentire di formulare strategie più efficaci e durature per la **protezione e l'autonomia**, a vantaggio degli sfollati e, allo stesso modo, delle comunità di accoglienza vulnerabili. Un approccio nuovo e orientato allo sviluppo in relazione allo sfollamento forzato **non comporterà costi aggiuntivi**. Anzi, nel medio-lungo termine servirà a **promuovere l'efficienza e a migliorare i risultati sia** per i donatori sia per i beneficiari, riducendo la dipendenza dagli aiuti umanitari e ottimizzando l'efficacia degli investimenti per lo sviluppo.

Il ruolo **dei governi ospitanti è fondamentale**, poiché sono responsabili del quadro giuridico e politico nell'ambito del quale si possono affrontare le necessità di rifugiati, sfollati interni e comunità di accoglienza. I governi stabiliscono i parametri per gli interventi di sviluppo, nonché i tempi e lo spazio per gli interventi umanitari. Molti paesi ospitanti spesso non sono in grado di affrontare da soli queste sfide. Occorrono cospicui investimenti da parte della comunità internazionale, soprattutto a livello locale, per garantire risultati positivi a più lungo termine e una reale condivisione degli oneri. Tali investimenti dovrebbero evitare discriminazioni tra diverse categorie di persone vittime di sfollamenti forzati e promuovere un trattamento equo e paritario eliminando gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro, agevolando l'accesso ai servizi sociali, migliorando gli insediamenti e promuovendo l'acquisizione di uno status giuridico sicuro nel lungo termine.

La presente comunicazione propone un nuovo quadro politico orientato allo sviluppo per affrontare il problema dello sfollamento forzato sotto forma di una serie di raccomandazioni e mira a collegare diversi strumenti e azioni per garantire che l'UE adotti un **approccio efficace, a ciclo completo e multi-attoriale nei confronti dello sfollamento forzato**. Inoltre, la comunicazione rivolge un invito a sostenere questo nuovo approccio ai nostri partner esecutivi: agenzie dell'ONU, organizzazioni internazionali, organizzazioni non governative, organizzazioni della società civile, settore privato e altri attori non statali nell'UE e nei paesi partner.

2. ELEMENTI DEL NUOVO QUADRO POLITICO

2.1. UN COLLEGAMENTO PIÙ STRETTO TRA ASSISTENZA UMANITARIA E SVILUPPO

La politica della Commissione è passata da un approccio lineare "aiuti umanitari-sviluppo" — che prevedeva un collegamento tra aiuto, risanamento e sviluppo (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*, LRRD) — a un approccio centrato sul rafforzamento della resilienza. Più recentemente, è stato adottato un approccio globale che integra aiuti umanitari, cooperazione allo sviluppo e impegno politico. È di fondamentale importanza che gli attori politici e dello sviluppo, in stretta collaborazione con gli attori umanitari, siano coinvolti **sin dall'inizio di una crisi legata allo sfollamento**, per garantire una migliore condivisione delle responsabilità tra attori umanitari e dello sviluppo, nel pieno rispetto dei principi umanitari.

2.1.1. COINVOLGIMENTO TEMPESTIVO DI TUTTI GLI ATTORI

L'UE dovrebbe **intervenire nelle fasi iniziali di una crisi attraverso i propri attori politici e dello sviluppo di concerto con quelli degli Stati membri**, in modo da consentire un approccio più coerente e coordinato. È fondamentale rispettare pienamente i principi umanitari e coordinarsi strettamente con il governo ospitante. L'obiettivo è quello di migliorare le condizioni di vita **per tutta la durata dello sfollamento** e di attuare con la massima efficacia **soluzioni che possano porvi fine**. Il ricorso simultaneo a un'ampia gamma

di strumenti, sulla base dei rispettivi vantaggi comparativi e secondo un quadro strategico comune, è in linea con l'approccio dell'UE alla resilienza, che richiede un **impegno multilaterale** con una gamma più ampia di attori politici, dei diritti umani, dello sviluppo e degli aiuti umanitari, sia a livello internazionale sia nazionale e locale, in modo da massimizzare il vantaggio comparativo di ciascun attore. Per contribuire a promuovere l'autonomia, è essenziale che sfollati e comunità di accoglienza partecipino attivamente alla formulazione di programmi e strategie. Questa partecipazione attiva dovrebbe riguardare i diversi bisogni reali nonché le **vulnerabilità e capacità specifiche** delle persone in ciascun contesto concreto.

Il sistema di allerta rapida di prevenzione dei conflitti dell'UE¹⁶ si basa su valutazioni dei rischi di conflitto e promuove l'azione preventiva dell'UE, anche in situazioni che presentano il rischio di provocare uno sfollamento forzato. Questo approccio all'analisi dei conflitti genera varie possibilità di intervento a livello globale, tra cui il coinvolgimento di Stati membri dell'UE e importanti partner internazionali come l'ONU.

Tra i primi attori dello sviluppo, nel 2012 l'UE ha finanziato un progetto per sostenere i bisogni a medio e lungo termine di comunità ospitanti e rifugiati siriani in Libano. Un approccio integrato nelle prime fasi è stato fondamentale, poiché le comunità ospitanti e le istituzioni maggiormente interessate dall'afflusso di rifugiati beneficiavano di uno scarso sostegno.

2.1.2. FORMULARE STRATEGIE COERENTI BASATE SU DATI DI FATTO

L'**approccio globale dell'UE alle crisi e ai conflitti esterni**¹⁷ offre un importante punto di partenza per un utilizzo strategicamente coerente dei diversi strumenti e delle politiche dell'UE in stretta cooperazione con gli Stati membri e contribuisce a migliorare l'efficacia e l'impatto delle politiche e delle azioni dell'UE, in particolare poiché conflitti e crisi non presentano percorsi lineari. I principi dell'approccio globale si traducono in azioni preventive ogniqualevolta sia possibile, e in una pianificazione strategica nazionale basata su **documenti quadro congiunti**¹⁸ o **strategie generali equivalenti**, che dovrebbero avvalersi degli strumenti di ricerca, gestione e valutazione del rischio già esistenti per fornire una base comune di elementi comprovati, includendo, ove pertinente, **analisi congiunte dei conflitti e valutazioni congiunte dei bisogni**, nonché ulteriori analisi collegate riguardo alle situazioni protratte di sfollamento e alle relative cause.

Le analisi congiunte e globali del contesto a livello nazionale dovrebbero comprendere **un'analisi congiunta delle parti interessate** incentrata sul contesto politico e sui quadri istituzionali. Tali quadri dovrebbero comprendere anche delle analisi di previsione circa soluzioni durature e i profili demografici di rifugiati, sfollati interni e comunità di accoglienza. Nel consultare i beneficiari per la preparazione delle analisi occorre rispettare i principi della privacy e della protezione dei dati.

¹⁶ SWD(2016) 3 del 27.1.2016.

¹⁷ JOIN(2013) 30 dell'11.12.2013.

¹⁸ Documenti quadro congiunti in sostituzione dei documenti di strategia nazionale sono attualmente previsti nel regolamento (UE) n. 233/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, GU L 77 del 15.3.2014, pag. 44.

È possibile utilizzare una **mappatura** degli impatti diretti e indiretti dello sfollamento in campo economico, ambientale, sociale, fiscale e politico come punto di partenza per il dialogo con i governi/le autorità locali ospitanti. Gli interventi dovrebbero presentare una flessibilità sufficiente per affrontare l'evolversi delle esigenze e della vulnerabilità.

Ne risulteranno **strategie in materia di protezione e autonomia** degli sfollati più olistiche, efficaci e durevoli in grado di offrire loro opportunità per una vita dignitosa, riducendo al contempo l'impatto sulle comunità di accoglienza. Il **fondo fiduciario istituito** dall'UE per la Repubblica centrafricana¹⁹, il **fondo fiduciario** in risposta alla crisi siriana (il Fondo Madad²⁰), il **fondo fiduciario** per l'Africa²¹, cui si aggiungono lo strumento a favore dei rifugiati in Turchia²² e gli impegni assunti alla conferenza di Londra del febbraio 2016 sul sostegno alla Siria e alla regione ("*Supporting Syria and the region*")²³, riflettono questo spostamento verso strategie più olistiche.

Il nuovo strumento di ricerca e informazione del fondo fiduciario dell'UE per l'Africa consente di definire politiche e concepire progetti sulla base delle ricerche svolte, per tutta la durata del fondo fiduciario.

2.1.3. TRASFORMARE STRATEGIE COERENTI IN UNA PROGRAMMAZIONE COERENTE

Il nuovo approccio politico non deve essere l'eccezione ma la norma e deve prevedere uno **scambio di informazioni più intenso, valutazioni coordinate, quadri analitici congiunti e cicli di programmazione e finanziari coordinati. Questo comporta la definizione di obiettivi comuni a breve, medio e lungo termine, nonché di indicatori comuni.** Gli obiettivi comuni concordati da UE e paesi ospitanti e formulati nell'ambito del ciclo pluriennale di pianificazione dello sviluppo consentirebbero all'assistenza umanitaria di far fronte a flussi inaspettati di sfollati senza mettere a rischio i programmi di sviluppo e aggravare la fragilità delle comunità locali.

Laddove lo sfollamento forzato sia individuato come una sfida cruciale per lo sviluppo, si dovrebbero adattare i programmi esistenti o studiare nuovi programmi per tenere conto di questo fattore. **La programmazione congiunta** tra l'UE e gli Stati membri è un'attività flessibile esercitata dai singoli paesi, che si può rivelare uno strumento utile per affrontare gli sfollamenti forzati.

¹⁹ Decisione della Commissione C(2014) 5019, dell'11 luglio 2014, sull'istituzione del fondo fiduciario dell'Unione europea per la Repubblica centrafricana (Bêkou EU Trust Fund).

²⁰ Decisione della Commissione C(2014) 9615, del 10 dicembre 2014, sull'istituzione di un fondo fiduciario dell'Unione europea in risposta alla crisi siriana (Fondo Madad).

²¹ Decisione della Commissione C(2015) 7293, del 20 ottobre 2015, sull'istituzione di un fondo fiduciario europeo di emergenza per la stabilità e la lotta contro le cause profonde della migrazione irregolare e degli sfollamenti in Africa.

²² Decisione della Commissione C(2015) 9500 final, sul coordinamento delle azioni dell'Unione e degli Stati membri attraverso un meccanismo di coordinamento, lo strumento per la Turchia a favore dei rifugiati.

²³ Che comprendono impegni dell'UE e patti dell'UE come quelli previsti per la Giordania e il Libano. I patti sono pacchetti generali di assistenza e sostegno che combinano elementi politici nell'ambito di competenza dell'UE (assistenza, scambi, mobilità, sicurezza, ecc.) a fronte di impegni assunti da Giordania e Libano per l'inclusione sociale ed economica dei rifugiati siriani.

I donatori dovrebbero fornire **finanziamenti prevedibili e flessibili**. A livello dell'UE, si dovrebbe ricorrere alla flessibilità degli strumenti di finanziamento esterno²⁴ per agevolare questo approccio. Grazie alla recente creazione dei fondi fiduciari, l'UE dispone di una maggiore flessibilità, oltre alla possibilità di ricevere finanziamenti aggiuntivi da altri donatori, ivi compresi gli Stati membri. Altri tipi di strumenti che consentono una maggiore flessibilità comprendono lo strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace²⁵, le misure speciali e la possibilità di modificare i progetti in situazioni di crisi.

L'UE ha messo a punto un quadro congiunto per gli aiuti umanitari e lo sviluppo, che costituisce il principale documento di sostegno per qualsiasi intervento congiunto di lotta alla malnutrizione nella parte settentrionale della Nigeria.

2.1.4. PROMUOVERE LA COOPERAZIONE REGIONALE

Una maggiore cooperazione tra le varie politiche e i diversi strumenti dell'UE costituisce un elemento determinante della politica europea di vicinato (PEV) rivista. Tra le misure principali, la revisione della PEV suggerisce un maggiore coinvolgimento dell'UE nella **promozione della cooperazione regionale** tra paesi limitrofi che affrontano sfide comuni, così come nell'agevolazione della mobilità accademica e della forza lavoro, anche per i rifugiati. Un rafforzamento dei legami con la diaspora, gli organi legislativi e gli attori del mercato del lavoro (imprese, sindacati e parti sociali), viene indicato come fondamentale per fornire protezione a chi ha subito uno sfollamento forzato, oltre che per accrescere la resilienza delle comunità di accoglienza²⁶.

Il programma di sviluppo e protezione regionale nell'Africa settentrionale finanziato dall'UE sostiene una piattaforma di finanziamento collettivo (crowdfunding) per la diaspora araba (narwi.com) al fine di finanziare le microimprese.

Azioni:

- garantire che analisi congiunte e misure preventive affrontino i rischi e le conseguenze dello sfollamento forzato anche attraverso collegamenti tra i sistemi di allerta rapida di prevenzione dei conflitti e delle crisi umanitarie dell'UE.
- Applicare con maggiore coerenza alle situazioni di sfollamento forzato le lezioni apprese dall'approccio alla resilienza, che indicano la necessità di svolgere analisi congiunte dei rischi e delle vulnerabilità, nonché di una programmazione strategica congiunta e di quadri per gli aiuti umanitari e lo sviluppo che rispondano alle necessità dei più vulnerabili.
- Includere misure specifiche per lo sfollamento nel piano d'azione relativo all'approccio globale dell'UE, incentrate su una valutazione congiunta o coordinata dei bisogni e dei successivi interventi.

2.2. UN IMPEGNO STRATEGICO CON I PARTNER

²⁴ GU L 77 del 15.3.2014.

²⁵ Regolamento (UE) n. 230/2014 (GU L 77 del 15.3.2014, pag. 1).

²⁶ JOIN(2015) 50 final del 18.11.2015.

2.2.1. PAESI PARTNER

Ai sensi del diritto internazionale relativo ai rifugiati²⁷ e ai diritti dell'uomo, i governi ospitanti hanno l'obbligo di garantire la protezione dei rifugiati e di rispettarne i diritti. La principale responsabilità dei governi è la protezione dei propri cittadini, compresi gli sfollati interni.

I rifugiati irregolari e i rimpatriati volontari evidenziano un'enorme lacuna nella definizione degli obiettivi. Occorre un approccio allo sviluppo che ne favorisca il rimpatrio e il reinserimento, ma in assenza dello status formale di rifugiato queste persone non hanno il diritto di chiedere un sostegno ai sensi dei programmi nazionali.

I rifugiati afgani irregolari e regolari presenti in Pakistan sono quasi lo stesso numero. I due gruppi sono in situazioni diverse e affrontano sfide diverse poiché sono ammissibili a tipi e livelli di sostegno radicalmente diversi all'interno del paese ospitante e per il rimpatrio.

I quadri politici e giuridici nazionali e le decisioni dei governi stabiliscono i parametri per le modalità con cui gli attori politici, umanitari e dello sviluppo possono rispondere alle esigenze di rifugiati, sfollati interni e comunità di accoglienza. Sin dall'insorgere di una crisi è fondamentale instaurare un **dialogo politico** con i governi ospitanti al fine di definire strategie e piani di sviluppo a lungo termine, tenendo conto delle sfide specifiche a ciascun paese. L'UE dovrebbe promuovere una stretta cooperazione con i propri partner strategici e la comunità internazionale, per assistere i governi ospitanti e le autorità locali nella formulazione di politiche in grado di garantire la protezione giuridica degli sfollati e di offrire opportunità per promuoverne l'autonomia. Inoltre, occorre fornire assistenza per stabilizzare i paesi di origine, affinché si creino le condizioni per il rimpatrio volontario delle persone al termine dei conflitti.

La legge sui rifugiati dell'Uganda consente loro di stabilirsi in insediamenti in cui hanno il diritto di coltivare la terra, acquisendo una propria autonomia.

Gli sfollamenti su larga scala possono sottoporre a notevoli tensioni i bilanci pubblici nazionali e comunali, così come provocare shock macroeconomici che tendono a minare le strategie di sviluppo nazionale e i recenti progressi nell'ambito dello sviluppo. La **principale responsabilità di promuovere approcci allo sviluppo che invertano questi impatti strutturali dovuti allo sfollamento forzato spetta ai governi ospitanti**, che tuttavia spesso non dispongono delle risorse finanziarie e delle capacità necessarie per promuovere risposte adeguate. Non affrontare queste situazioni può aggravare la fragilità dei paesi ospitanti e le tensioni tra comunità di accoglienza e rifugiati o sfollati interni. **Gli attori internazionali svolgono un ruolo cruciale nel fornire il sostegno esterno** per mitigare questi impatti e promuovere risposte più sostenibili da parte dei governi.

Le decisioni politiche e il quadro giuridico sono adottati di norma a livello nazionale, ma sono le **autorità locali** a essere colpite più direttamente dallo sfollamento. Una stretta cooperazione con le autorità locali accompagnata da investimenti a più lungo termine nelle loro capacità di risposta sono elementi fondamentali per garantire la titolarità locale e la sostenibilità della

²⁷ Le parti contraenti della convenzione relativa allo status dei rifugiati (1951) e del protocollo relativo allo status dei rifugiati (1967) hanno l'obbligo di proteggere i rifugiati nel proprio territorio secondo i termini di questi strumenti.

risposta. Gli approcci più innovativi sono sviluppati a questo livello, ad esempio la cooperazione tra città per rafforzare le capacità in settori quali la pianificazione urbana, lo sviluppo economico locale e l'erogazione di servizi. L'utilizzo strategico degli strumenti disponibili può consentire di collegare risposte locali e strutture nazionali.

In Iraq, l'UE sostiene un programma di contributi in denaro, multifunzionale e in più fasi, per aiutare gli sfollati e i nuclei familiari vulnerabili presenti nelle comunità ospitanti. Gli obiettivi sono: uniformare maggiormente la programmazione dei contributi umanitari e governativi, evitare di creare sistemi paralleli e istituire una cooperazione più stretta tra l'assistenza umanitaria e il sostegno a lungo termine. Il programma di contributi in denaro è stato varato a livello locale/di governatorato per creare collegamenti locali che in seguito consentano di creare collegamenti a livello nazionale, e si affianca al sostegno già esistente per le reti nazionali di protezione sociale e per la loro riforma.

Le organizzazioni della società civile possono fornire assistenza per quanto riguarda la **sensibilizzazione e la responsabilizzazione** degli sfollati, informandoli in merito ai loro diritti e doveri. Inoltre, possono favorire l'interazione tra sfollati e comunità di accoglienza. Contemporaneamente, la **diaspora può fornire il suo apporto migliorando la visibilità** delle crisi e contribuendo finanziariamente alla creazione di microimprese sia presso le comunità di accoglienza sia presso gli sfollati.

L'efficacia di queste azioni per promuovere la resilienza e l'autonomia dipende fortemente dalla portata dell'accettazione da parte delle comunità ospitanti e degli stessi sfollati. A questo proposito, l'UE dovrebbe adoperarsi per studiare un **approccio localizzato, creato su misura in risposta alle vulnerabilità e capacità specifiche** di ciascuna regione. Questo è possibile solo se **le vittime di sfollamenti forzati e le popolazioni ospitanti partecipano attivamente alla formulazione di politiche locali e all'attività socioeconomica**. Un simile approccio, oltre a contribuire ad allentare le tensioni tra le diverse popolazioni, è utile anche per la pianificazione urbana e per mettere in evidenza i potenziali vantaggi della coesistenza. Il fatto che **attualmente le persone sfollate forzatamente che vivono nelle aree urbane siano più numerose di quelle presenti nei campi profughi** offre maggiori opportunità di integrazione.

Azioni:

- promuovere l'accesso a tutte le forme di registrazione legale per tutte le popolazioni sfollate, garantendo la protezione dei dati personali nel pieno rispetto delle norme internazionali. Questo comprende la registrazione delle nascite per garantire che i minori sfollati siano inclusi nel sistema di iscrizione all'anagrafe del paese ospitante e impedire la comparsa di nuove popolazioni apolidi.
- Incoraggiare i governi e le comunità ospitanti tramite interventi di consulenza e informazione e incentivi a integrare progressivamente le vittime di sfollamento forzato nella vita sociale ed economica della comunità.
- Impegnarsi con i governi ospitanti a fornire il sostegno politico per dare valore legale alla protezione e all'inclusione socioeconomica degli sfollati all'interno dei piani di sviluppo locali e nazionali, nel pieno rispetto del diritto internazionale in materia di profughi e del diritto internazionale umanitario. Inoltre, si dovrebbe prestare una

particolare attenzione ai bisogni delle persone vulnerabili per motivi di genere, età e disabilità.

- Assistere la diaspora e la società civile nelle iniziative intese ad aumentare l'autonomia degli sfollati e la loro integrazione nelle comunità di accoglienza.
- Rafforzare l'impegno con le autorità locali per promuovere le loro capacità in settori quali pianificazione urbana, sviluppo economico locale ed erogazione di servizi, magari attraverso forme di cooperazione decentrata (ad es. cooperazione tra città).

2.2.2. COINVOLGIMENTO DEL SETTORE PRIVATO

Il settore privato può svolgere un ruolo importante per promuovere l'autonomia e l'inclusione delle persone sfollate forzatamente e aumentare la resilienza delle comunità ospitanti. **Il settore privato può fornire assistenza a livello macroeconomico e microeconomico, offrendo inoltre servizi indispensabili e opportunità di occupazione.**

Le attività del settore privato possono essere **flessibili in merito ai tempi di attuazione ed efficienti in termini di costi**. Tuttavia, al fine di ottimizzare l'impatto del settore privato, in particolare nell'integrare le attività di altri operatori in loco, occorre adottare fin dall'inizio un approccio olistico che identifichi potenziali progetti e sinergie.

Il settore privato può svolgere un ruolo rilevante anche in approcci sostenibili e rispettosi del mercato per lo sviluppo di **infrastrutture comunali per servizi quali energia, acqua e gestione dei rifiuti**. È pertanto imperativo che il quadro strategico sia istituito nelle fasi iniziali della crisi, cosicché le **imprese investano con fiducia**.

In Giordania, un partenariato pubblico-privato per potenziare pompe idriche ha prodotto consistenti risparmi energetici. Il partenariato coinvolge una società privata e l'azienda giordana dell'acqua, con l'assistenza della cooperazione allo sviluppo tedesca e della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

I contesti restrittivi dei campi limitano le possibilità di promuovere l'autonomia. Contributi in denaro contante e voucher sono esempi di alcuni dei nuovi approcci studiati per fornire sostegno, favorire l'autonomia e instillare un senso di **dignità e titolarità** negli sfollati. In combinazione con i programmi "cash for work" (denaro in cambio di lavoro) promossi dal settore pubblico per offrire occupazioni temporanee ai rifugiati, il settore privato potrebbe fornire servizi finanziari tramite i sistemi bancari locali con l'intento di istituire sistemi di distribuzione dei contanti; i sistemi potrebbero essere accompagnati anche da programmi a sostegno di istituzioni di microfinanza e meccanismi di deposito e prestito, nonché di micro, piccole e medie imprese e start up attraverso interventi di sviluppo delle capacità e attraverso finanziamenti. Già in molti casi è stato fornito un sostegno a micro, piccole e medie imprese nell'intento di creare occupazione e promuovere lo sviluppo economico tramite vari prodotti di finanziamento all'interno di strumenti di finanziamento combinato²⁸ che possono quindi fungere da leva per ottenere ulteriori risorse pubbliche e private.

²⁸ Per finanziamento combinato si intende l'uso complementare di sovvenzioni e prestiti nell'assistenza esterna dell'UE.

I fondi di intermediazione (Financial Intermediary Funds, FIF) sono nuovi strumenti intesi a ridurre il costo dei prestiti a favore dei paesi a medio reddito che ospitano una presenza rilevante di popolazioni sfollate, quali Turchia, Giordania, Libano e Ucraina. Il meccanismo dei prestiti agevolati dovrebbe funzionare come il fondo di transizione di Deauville, ossia sarà finanziato da sovvenzioni dei donatori, mentre i FIF gestirebbero l'attuazione del programma.

Inoltre, la collaborazione con il settore privato e gli imprenditori sociali può aiutare molti rifugiati e sfollati interni a ottenere telefoni cellulari e accedere a internet, rendendo molto più facile la raccolta e la condivisione di informazioni, l'erogazione di servizi come trasferimenti di contanti tramite cellulare e operazioni bancarie mobili nonché l'integrazione dei rifugiati e degli sfollati interni sul mercato del lavoro locale.

Azioni:

- Coinvolgere il settore privato nella formulazione di strategie all'inizio di una crisi, per identificare le capacità e disporre di tempo sufficiente per la pianificazione.
- Agevolare la cooperazione tra settore privato e governi ospitanti e autorità locali al fine di promuovere azioni complementari ed evitare sovrapposizioni. Questo si può fare, ad esempio, aiutando i governi a snellire le procedure per la costituzione di microimprese del settore privato.
- Sostenere le persone sfollate che avevano già un'attività autonoma così che possano riavviare le loro imprese, contribuire ad alleviare la tensione di bilancio, a promuovere la creazione di posti di lavoro (anche per i membri delle comunità ospitanti) e agevolare l'integrazione.
- Incoraggiare i governi ospitanti e il settore privato ad aumentare l'accesso a internet per gli sfollati.

2.3. FOCALIZZAZIONE SETTORIALE

2.3.1. ISTRUZIONE

Nelle situazioni di crisi collegate agli sfollamenti forzati, un'istruzione di qualità in ambienti sicuri è **determinante per attuare strategie di protezione dei minori** e rappresenta una delle maggiori priorità sia per gli sfollati sia per le comunità di accoglienza. La mancanza di opportunità di istruzione pregiudica le prospettive di benessere sociale ed economico e rischia di provocare un declino intergenerazionale a livello del capitale umano, oltre a provocare una perdita di speranza e situazioni di emarginazione, sfruttamento (sessuale), criminalità, violenza e radicalizzazione. L'istruzione in situazioni di emergenza costituisce una componente essenziale dell'assistenza umanitaria nelle crisi legate agli sfollamenti forzati. Nel 2016, la Commissione ha quadruplicato la quota del proprio bilancio umanitario destinata all'**istruzione in situazioni di emergenza**, portandola al 4%. Questo aumento riflette anche l'enfasi posta sull'istruzione all'interno dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile ai fini dell'eliminazione della povertà e dell'emancipazione dei minori²⁹.

²⁹ SDG 4 Istruzione di qualità: fornire un'educazione di qualità, equa ed inclusiva, e opportunità di apprendimento permanente per tutti.

Nel 2014 la popolazione dei rifugiati era costituita per il 51% da minori sotto i 18 anni, una percentuale in aumento rispetto al 41% del 2009 e la più elevata in oltre un decennio³⁰. Con una stima di 65 milioni di minori dai 3 ai 15 anni direttamente interessati da emergenze umanitarie, tra cui lo sfollamento, il **rischio di dover fare i conti con "generazioni perdute"** è reale³¹. Per aiutare i minori e i giovani a integrarsi nelle comunità di accoglienza, occorre affrontare con efficacia sfide quali traumi, malnutrizione, violenze di genere e barriere culturali. Questo obiettivo richiede un approccio più globale, che vada ad integrare l'assistenza umanitaria.

In Giordania, l'UE sta aiutando il governo a fornire un'istruzione gratuita ai minori siriani rifugiati grazie a un programma di sostegno al bilancio.

Con il protrarsi delle situazioni di sfollamento forzato, le comunità di accoglienza e i rispettivi sistemi di istruzione pubblica possono incontrare delle difficoltà nel far fronte al numero e alla diversità dei minori e dei giovani sfollati, per cui la necessità di strumenti di integrazione più efficaci diventa pressante. La sfida cruciale è garantire che i governi e le altre autorità dispongano delle risorse e delle capacità per fornire sia agli sfollati sia alle popolazioni locali l'accesso a un'**educazione completa, equa e di qualità. Questo vale a tutti i livelli: dall'istruzione per la prima infanzia, a quella primaria, secondaria, professionale e superiore.** Le autorità dovrebbero utilizzare al meglio gli insegnanti e altri educatori presenti tra gli sfollati per conseguire questo obiettivo e promuovere la consapevolezza interculturale all'interno del sistema scolastico di accoglienza. L'analisi dei diversi livelli di istruzione presenti e delle varie esigenze è particolarmente importante per poter fornire una risposta adeguata. La cooperazione allo sviluppo sostiene le comunità ospitanti attraverso **programmi di assistenza al bilancio e per la costruzione di infrastrutture**, per rafforzare la loro **resilienza e preparazione**. La possibilità di un'istruzione e di una formazione linguistica fornita in un ambiente sensibile alle questioni di genere, sicuro e non violento costituisce uno degli strumenti più potenti per aiutare gli sfollati ad integrarsi nelle comunità che li ospitano, in particolare per quanto riguarda le donne e le ragazze.

Una più stretta cooperazione tra operatori umanitari e attori dello sviluppo può assicurare la continuità dell'istruzione, colmando il divario tra istruzione in situazioni di emergenza e accesso a un'educazione completa, equa e di qualità a tutti i livelli. Intanto, una programmazione strategica congiunta, dove si associno aiuti umanitari e sviluppo, suggerirebbe l'uso di **nuovi strumenti tecnologici** quali smartphone, tablet e internet, per l'apprendimento online (*e-learning*) e una didattica più interattiva, secondo un approccio che può rivelarsi utile per superare barriere culturali e linguistiche. Per ciò che concerne l'istruzione superiore, l'offerta di borse di studio che consentano l'accesso alle università e la collaborazione tra atenei potrebbe permettere agli studenti di continuare ad essere accreditati nel periodo di sfollamento.

³⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", giugno 2015.

³¹ ODI — Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response. Documento di riferimento per il vertice di Oslo sull'istruzione per lo sviluppo, 6-7 luglio 2015.

- *I rifugiati somali possono beneficiare di programmi scolastici certificati congiuntamente, che offrono un accreditamento presso le università del Kenya e del Canada.*
- *In Giordania, l'UE finanzia un programma di istruzione superiore che offre a studenti locali e rifugiati l'accesso a corsi online aperti a tutti (massive open online courses, MOOC). Il programma è attuato dal British Council.*
- *In Kenya, Repubblica democratica del Congo e Sud Sudan, l'UNHCR e una fondazione privata hanno istituito 18 "Instant network schools" (scuole con accesso immediato alla rete) alimentate con energia solare. Gli studenti utilizzano tablet abilitati all'accesso a internet per seguire istruzioni, studiare e fare ricerche, mentre gli insegnanti si servono di lavagne interattive come ausilio didattico vitale durante le lezioni.*

Allo stesso modo, occorre incoraggiare le innovazioni nel settore dell'**istruzione informale**, sulla base di buone prassi quali l'offerta di un'istruzione di base alternativa destinata ai minori che lavorano e la formazione linguistica o in altri ambiti per docenti e studenti tramite la tecnologia mobile.

Azioni:

- coordinarsi più strettamente con i paesi ospitanti per analizzare i livelli e i bisogni in termini di istruzione e garantire una maggiore continuità tra l'istruzione in situazioni di emergenza e l'istruzione informale e/o i servizi scolastici pubblici.
- Incoraggiare i paesi ospitanti a sfruttare il potenziale dei docenti/educatori sfollati a tutti i livelli di istruzione.
- Sostenere in termini finanziari e operativi il buon funzionamento dei servizi scolastici pubblici, promuovendo l'accesso paritario all'istruzione per i minori sfollati, in particolare le bambine.
- Utilizzare i nuovi strumenti tecnologici, quali internet, smartphone e l'apprendimento interattivo, per agevolare l'integrazione e l'apprendimento.
- Agevolare l'accesso alle università, anche offrendo borse di studio, e istituire programmi di istruzione superiore a distanza e certificati che garantiscano un accreditamento flessibile.

2.3.2. ACCESSO AL MERCATO DEL LAVORO

Uno dei modi più efficaci per ridurre la dipendenza dagli aiuti delle persone sfollate forzatamente e promuovere la loro autonomia consiste nel fornire loro la possibilità di accedere al mercato del lavoro. Oltre a garantire agli sfollati un'**indipendenza finanziaria**, questo li aiuta a **integrarsi e a partecipare alla vita delle rispettive comunità di accoglienza, e a imparare la lingua del paese ospitante**, in particolare se l'entrata sul mercato del lavoro è mirata a favorire sia gli sfollati sia le popolazioni locali e a mitigare le pressioni sulle comunità di accoglienza. Per contro, il fatto di non consentire o di limitare parzialmente l'accesso al lavoro degli sfollati può sfociare in un aumento dell'economia informale, con conseguenze negative come la ricomparsa del lavoro minorile, del lavoro

forzato, di altre forme di sfruttamento e il rischio di dumping sociale, con le tensioni che ne derivano tra comunità ospitanti e sfollati. Queste persone sono **potenziali lavoratori, professionisti, imprenditori e agenti dello sviluppo**. La loro partecipazione all'attività economica locale nei paesi di accoglienza può produrre notevoli vantaggi per l'intera regione. Tuttavia, per attingere a questo potenziale occorre istituire i necessari quadri giuridici, di cui si dovrebbe discutere nei dialoghi politici. Anche la cooperazione allo sviluppo può essere di aiuto, offrendo non solo opportunità di occupazione ma anche un aiuto ai governi ospitanti per sviluppare le loro capacità.

In Libano, l'UE finanzia un'indagine sulla forza lavoro e sulle condizioni di vita, che comprenderà i rifugiati siriani. L'indagine è intesa a fornire dati per la definizione delle politiche e per i sistemi informativi sul mercato del lavoro, che sono fondamentali per la pianificazione dello sviluppo umano.

Facendo seguito alla dichiarazione dell'Unione per il Mediterraneo sull'economia blu, la Commissione promuove iniziative sull'inclusione delle popolazioni sfollate forzatamente nei programmi per lo sviluppo di competenze e la creazione di posti di lavoro nel settore marino e marittimo.

Il coinvolgimento tempestivo degli attori dello sviluppo al sorgere di una crisi legata a sfollamenti forzati può rafforzare notevolmente la **preparazione delle comunità di accoglienza** per far fronte all'afflusso di sfollati. La cooperazione allo sviluppo può aiutare i paesi ospitanti a coinvolgere gli sfollati in lavori pubblici ad alta intensità di manodopera. Oltre a favorire un'**integrazione più agevole degli sfollati nelle comunità di accoglienza**, questo consentirebbe di alleviare l'onere finanziario sostenuto dal paese ospitante per l'accoglienza dei rifugiati, grazie alle entrate fiscali. Inoltre, le opere pubbliche andrebbero a vantaggio della comunità locale e fornirebbero una risposta già pronta nell'eventualità di un afflusso futuro. Tra l'altro, la creazione di banche dati riguardanti competenze e precedenti professioni degli sfollati può risultare utile per progetti ad hoc e per promuovere la mobilità dei lavoratori della comunità locale.

La Fondazione per la ricerca in materia di politica economica della Turchia ha istituito un sistema che individua le competenze dei rifugiati, in modo da poter rispondere ai bisogni delle aziende.

Azioni:

- fornire sostegno politico e competenze per aiutare i governi ospitanti ad adottare una legislazione che garantisca agli sfollati l'accesso al mercato del lavoro formale e un'occupazione dignitosa e li protegga dallo sfruttamento della manodopera.
- Garantire il coinvolgimento tempestivo degli attori dello sviluppo (insieme al governo ospitante e al settore privato) per individuare possibili opere pubbliche ad alta intensità di manodopera e impiegare gli sfollati in programmi di "denaro in cambio di lavoro".

- Promuovere la raccolta di dati e la creazione di banche dati su competenze, qualifiche e occupazioni precedenti degli sfollati affinché possano lavorare, nel pieno rispetto delle norme internazionali in materia di protezione dei dati personali.
- Intensificare il dialogo sociale con le parti sociali, le organizzazioni imprenditoriali e le autorità nei paesi ospitanti, con l'obiettivo di valutare meglio le necessità del mercato del lavoro e migliorare il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche per promuovere una maggiore mobilità legale, anche per chi ha subito sfollamenti forzati.
- Partecipare attivamente a consessi multilaterali in materia di accesso ai mercati del lavoro e di condizioni di lavoro dignitose per i rifugiati³².

2.3.3. ACCESSO AI SERVIZI

Non è possibile soddisfare con i soli aiuti umanitari i possibili bisogni a più lungo termine di chi ha subito sfollamenti forzati, come l'alloggio, l'assistenza sanitaria, la nutrizione, la protezione, l'accesso all'acqua potabile, le strutture igienico-sanitarie e l'istruzione. Inoltre, l'esclusione di queste persone dai servizi pubblici delle comunità ospitanti può comportare una **dipendenza dagli aiuti che ostacola lo sviluppo sostenibile delle comunità di accoglienza e degli stessi sfollati**. Laddove possibile, chi ha subito sfollamenti forzati dovrebbe essere integrato nelle strutture esistenti che erogano servizi, in modo da garantirgli un accesso equo e paritario ai servizi stessi. Tuttavia, la concessione di tale accesso può rappresentare una sfida, poiché il flusso di rifugiati crea una notevole tensione di bilancio sui paesi ospitanti, in particolare perché essi tendono ad essere economie vulnerabili e a basso reddito. Servizi quali assistenza sanitaria, alloggi, occupazione e formazione nonché assistenza all'infanzia sono soggetti a pressioni considerevoli. Questo non è dovuto soltanto alla situazione del paese ospitante, che può essere precaria, bensì anche alla potenziale carenza di operatori sanitari competenti in grado di rispondere ai bisogni dei rifugiati nell'ambito, ad esempio, della salute mentale, dello stress post-traumatico e della violenza di genere. Nelle emergenze gravi, quando i sistemi esistenti non sono in grado di far fronte alla situazione, si può presentare l'esigenza temporanea di coinvolgere sistemi paralleli per fornire servizi aggiuntivi che dovrebbero essere integrati nei sistemi nazionali e locali esistenti non appena le circostanze lo consentono.

Nel contempo, sono essenziali misure complementari a sostegno di strategie di sviluppo sostenibile a più lungo termine e per tutelare le condizioni macroeconomiche dei paesi toccati dal problema. Gli attori internazionali dispongono di una serie di misure e strumenti per contribuire a raggiungere la **stabilità macroeconomica**: un sostegno all'analisi degli impatti macroeconomici al fine di definire strategie olistiche, delle misure per stimolare la ripresa economica e integrare i rifugiati nella forza lavoro o dei prestiti agevolati per rilanciare lo sviluppo commerciale che genera occupazione.

³² Quali le discussioni OIL nella 105a e 106a sessione della Conferenza internazionale del lavoro sulla definizione di norme in materia di occupazione e lavoro dignitoso per la pace, la sicurezza e la resilienza nelle calamità: revisione della raccomandazione n. 71/1944 sull'impiego nel periodo di transizione dalla guerra alla pace; la riunione ad alto livello dell'assemblea generale dell'ONU su rifugiati e migrazione del settembre 2016 e la riunione tripartita preparatoria degli esperti dell'OIL sull'accesso dei rifugiati al mercato del lavoro.

In Iran, il governo ha recentemente annunciato un'iniziativa congiunta con l'UNHCR e l'Iran Health Insurance Organisation (organizzazione iraniana per l'assicurazione sanitaria) per inserire quasi un milione di rifugiati afgani e iracheni nel sistema sanitario nazionale (il "regime di assicurazione sanitaria pubblica universale").

La protezione sociale è fondamentale anche per emancipare le vittime di sfollamento forzato e garantire loro un **sostegno regolare e prevedibile a lungo termine, per affrontare la vulnerabilità cronica**. A causa delle pressioni finanziarie cui sono soggetti molti paesi ospitanti, occorre una strategia di programmazione pluriennale per **integrare gli sforzi delle autorità pubbliche** e l'assistenza fornita da altri attori. Per contribuire a creare una **rete di sicurezza sociale**, è essenziale istituire sistemi di condivisione delle informazioni e di controllo delle prestazioni, oltre a una pianificazione di contingenza e finanziaria tra gli attori umanitari e dello sviluppo dell'UE e le autorità pubbliche.

In Giordania, il progetto UNRWA³³ sul rafforzamento della resilienza dei rifugiati palestinesi dalla Siria sta introducendo una serie di interventi protettivi per impedire che i rifugiati versino in una situazione di estrema vulnerabilità. Le azioni prevedono sovvenzioni in contanti, l'accesso all'istruzione di base e misure umanitarie mirate.

Azioni:

- aiutare i governi ospitanti a sviluppare approcci integrati per erogare servizi e mettere a punto programmi di protezione sociale sia per gli sfollati sia per le comunità di accoglienza.
- Fornire sostegno di bilancio a servizi pubblici e ad altri fornitori di servizi, ivi comprese organizzazioni della società civile sotto pressione, al fine di integrare le azioni dei governi ospitanti e rimediare alle carenze, laddove possibile.
- Promuovere l'inserimento di programmi di emergenza nei sistemi nazionali di protezione sociale.
- Promuovere e sostenere l'estensione dei servizi di sicurezza e giudiziari ai rifugiati e a chi ha subito sfollamenti forzati.

3. CONCLUSIONI

Malgrado l'impegno dell'UE, in quanto principale donatore per lo sviluppo e operatore umanitario a livello mondiale, l'entità e la complessità delle sfide poste dallo sfollamento forzato richiedono ulteriori azioni ambiziose. Gli approcci che affrontano solo i bisogni umanitari immediati sono incompatibili con la natura di vasta portata e lunga durata dello sfollamento forzato. L'assistenza allo sviluppo deve essere attivata sin dall'inizio di una crisi, non solo per affrontarne le cause profonde ma anche per rispondere alle esigenze di sviluppo degli sfollati e di chi li accoglie.

³³ *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (Agenzia delle Nazioni Unite di soccorso e lavori per i profughi della Palestina nel Vicino Oriente).

La presente comunicazione propone un approccio orientato allo sviluppo a favore dei rifugiati, degli sfollati interni e delle comunità di accoglienza, che presta particolare attenzione alle specifiche vulnerabilità e capacità e introduce una **risposta multi-attoriale, che comprende anche il settore privato, basata su dati comprovati riguardo a ciò che funziona e non funziona in contesti diversi**. Basandosi su solidi partenariati con i paesi ospitanti, essa auspica maggiori sinergie tra attori umanitari e attori dello sviluppo per quanto concerne la condivisione di analisi, la programmazione nonché la prevedibilità e la flessibilità dei finanziamenti, anche a livello locale, dove si evidenziano le risposte più innovative. L'intento è quello di promuovere la **resilienza** e l'**autonomia** di chi subisce sfollamenti forzati attraverso un'istruzione di qualità, l'accesso a opportunità economiche e la protezione sociale.

Una politica dell'UE che affronti gli sfollamenti forzati contribuirà a impedire la frammentazione o le sovrapposizioni negli interventi europei e a sfruttare maggiormente le potenziali economie di scala, rendendo più coerente, e quindi anche più efficace, la risposta dell'UE e dei suoi Stati membri.

Il vertice umanitario mondiale dell'ONU che si terrà a maggio del 2016 è un'opportunità significativa per l'UE e per i suoi Stati membri per instaurare un dialogo con altri attori nell'intento di **attirare tempestivamente l'attenzione dei responsabili politici e promuovere l'impegno nei confronti di un approccio globale più coerente e olistico per affrontare il problema dello sfollamento forzato**. Questo impegno si dovrebbe basare su **un'agenda strategica comune e su una cooperazione più intensa tra donatori internazionali, governi ospitanti, comunità locali, società civile e gli stessi sfollati**.