



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 26 de abril de 2016
(OR. en)

8339/16

DEVGEN 60
ACP 52
RELEX 318
ASIM 61
MIGR 79
COHAFA 19
JAI 328
COAFR 114

NOTA DE TRANSMISIÓN

De: secretario general de la Comisión Europea,
firmado por D. Jordi AYET PUIGARNAU, director

Fecha de recepción: 26 de abril de 2016

A: D. Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretario general del Consejo de la
Unión Europea

N.º doc. Ción.: COM(2016) 234 final

Asunto: COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL
COMITÉ DE LAS REGIONES
Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía
Desplazamientos forzados y desarrollo

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2016) 234 final.

Adj.: COM(2016) 234 final



Bruselas, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Vivir con dignidad: de la dependencia de ayudas a la autonomía

Desplazamientos forzados y desarrollo
{SWD(2016) 142 final}

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente Comunicación es presentar un marco político para evitar que los desplazamientos forzados lleguen a ser de larga duración y poner fin paulatinamente a la dependencia de la ayuda humanitaria en situaciones de desplazamiento existentes, fomentando la autonomía y permitiendo a los desplazados vivir con dignidad y participar plenamente en sus sociedades de acogida, hasta el retorno voluntario o el reasentamiento.

La Unión Europea, como protagonista activa en la escena mundial y como uno de los principales proveedores de ayuda humanitaria y de desarrollo, está comprometida a prestar asistencia a las personas necesitadas en todo el mundo. Lo lleva a cabo en las crisis y a la hora de promover el desarrollo sostenible a largo plazo de cada país. Dada la gravedad de la actual crisis migratoria y de refugiados, la Comisión Europea presentó un enfoque global e integral en su Agenda Europea de Migración¹. La Agenda insta a una «**reflexión estratégica**» sobre la manera de **lograr la máxima incidencia de la ayuda humanitaria y al desarrollo de la UE, con el fin de afrontar debidamente la magnitud y la pluridimensionalidad de los distintos factores y el impacto de los desplazamientos forzados a nivel local.**

En todo el mundo, más de 60 millones de personas, a saber, los refugiados y los desplazados internos, se ven obligados a desplazarse por los conflictos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos². Se trata de **la cifra más elevada de desplazamientos forzados desde la Segunda Guerra Mundial**. Los cinco mayores desplazamientos de refugiados — de Siria, Afganistán, Somalia, Sudán y Sudán del Sur — son de larga duración³, con muchos afganos desplazados durante más de tres décadas. Estas circunstancias de larga duración se ven agravadas por el hecho de que 2014 representase la menor proporción de repatriación voluntaria de refugiados en tres décadas⁴. Tres de los cinco mayores desplazamientos internos también son de larga duración: Siria, Colombia y Sudán. La crisis siria por sí sola, que ahora inicia su sexto año, ya ha ocasionado 4,7 millones de refugiados y 6,5 millones de desplazados internos, mientras que la UE recibió un millón de refugiados solo en el transcurso de 2015. Los fenómenos climáticos, como el caso de El Niño este año — pronosticado como el peor en 20 años — pueden también desatar un impacto considerable⁵. **Los efectos combinados del aumento de los conflictos, la violencia, el cambio climático y las catástrofes ambientales y naturales obligarán a más personas a huir.** Puede consultarse en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que acompaña a la presente Comunicación, la información básica sobre el contexto y los distintos factores de los desplazamientos forzados, así como una evaluación de las políticas, instrumentos y prácticas actuales de la Comisión a la hora de ayudar a los refugiados, a los desplazados y a los solicitantes de asilo en terceros países socios.

En 2015, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) identificó los principales factores que obligan a los refugiados sirios en países vecinos a solicitar asilo en Europa. Entre otros, se encuentran la pérdida de esperanza, el elevado coste de vida y la agudización de la pobreza, junto con las limitadas oportunidades de ganarse la vida o recibir educación. Sin perspectivas de desarrollo ni oportunidades para disfrutar de los derechos sociales y económicos, los refugiados y los desplazados internos tienden a

¹ COM(2015) 240 de 13.5.2015.

² «El mundo en guerra. ACNUR: Tendencias Globales, Desplazamiento Forzoso en 2014», junio de 2015.

³ Circunstancias definidas como una situación en la que 25 000 o más refugiados de la misma nacionalidad han permanecido exiliados durante cinco años o más en un determinado país de asilo (ACNUR).

⁴ ACNUR: Tendencias a mediados de 2015, diciembre de 2015.

⁵ Tal como se reconoció en las conclusiones del Consejo sobre la diplomacia climática europea tras la Conferencia de París sobre el Clima (COP-21) (02/2016).

trasladarse fuera de su región de origen. **Los desplazamientos secundarios y múltiples** son el reflejo de un fracaso colectivo para hacer frente a **las necesidades y las vulnerabilidades específicas** de los desplazados forzosos y de sus comunidades de acogida a medio y largo plazo, además de para **ofrecerles soluciones duraderas**⁶. El sistema humanitario no basta para satisfacer las necesidades de desarrollo crecientes de los desplazados y de las comunidades de acogida. El desplazamiento forzoso no solo es un reto humanitario, sino que también es un reto **a nivel político, económico, de derechos humanos y de desarrollo**, sin olvidar sus inevitables vínculos con el fenómeno más amplio de la **migración**.

Aunque la preocupación inmediata de la UE es el desplazamiento forzoso ocasionado por los conflictos en su vecindad, **el problema de los desplazamientos forzosos a largo plazo es global**. Por este motivo, la Comunicación de la Comisión acerca del papel que desempeña la acción exterior de la UE en la actual crisis de refugiados⁷ instó a la UE y a sus Estados miembros a comprometerse a desplegar más medidas a largo plazo para abordar las causas profundas de la migración y del desplazamiento de poblaciones. La UE ha demostrado su compromiso de **afrentar las causas profundas del desplazamiento forzoso en el origen**, mediante la intensificación de sus esfuerzos para prevenir nuevos conflictos, resolver los existentes y hacer frente a las violaciones de los derechos humanos — todos ellos **factores desencadenantes clave del desplazamiento forzoso**. El actual compromiso político y diplomático de la UE y sus Estados miembros para resolver los conflictos existentes y fomentar el respeto de los derechos humanos en todo el mundo es, por tanto, un elemento esencial de esta agenda. De igual manera que lo es salvar vidas y contribuir a atender las necesidades humanitarias inmediatas. Sin embargo, más allá de la protección física y jurídica⁸, la alimentación y el alojamiento, las personas en situación de desplazamiento forzoso también necesitan poder acceder al empleo y a servicios tales como la asistencia sanitaria, la educación y la vivienda. El acervo y buenas prácticas de la UE desarrollados desde 1999 para crear un Sistema Europeo Común de Asilo y armonizar las normas mínimas comunes de asilo constituyen buenos ejemplos para ilustrar la manera en que los países socios pueden acoger a grandes poblaciones de refugiados.

Desplazamientos forzosos: un problema prolongado y complejo

La presente Comunicación se centra en las situaciones de desplazamiento forzoso de larga duración en los países socios debido a los conflictos, la violencia y las violaciones de los derechos humanos, independientemente del estatuto de los desplazados en virtud de la Convención sobre los Refugiados de 1951. Los elementos de la nueva política también se pueden aplicar a los desplazamientos provocados por las catástrofes naturales y los fenómenos climáticos, reconociendo al mismo tiempo las diferencias en cuanto a políticas, contextos, necesidades y soluciones. Debido a la falta de una paz sostenible en muchos países de origen, las políticas restrictivas del país de acogida y los limitados lugares de reasentamiento, la mayoría de los desplazados viven en **una situación de desplazamiento prolongado durante más de cinco años**. Pocas han sido las propuestas de soluciones

⁶ Los marcos legales internacionales distinguen tres soluciones duraderas para los refugiados: la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Las soluciones duraderas para los desplazados internos se pueden lograr a través de la reintegración sostenible en el lugar de origen, la integración local sostenible en el lugar de desplazamiento inicial o la integración sostenible en otra zona del país.

⁷ JOIN (2015) 40, de 9.9.2015.

⁸ Con arreglo a la Convención de Ginebra sobre los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, los refugiados reconocidos tienen derecho a protección internacional.

duraderas, como la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento. En 2014, la cifra de nuevos refugiados se incrementó hasta 2,9 millones, mientras que solo 126 800 antiguos refugiados pudieron regresar a sus países de origen y únicamente 105 200 pudieron reasentarse de forma permanente⁹. **Hoy en día, el desplazamiento prolongado dura una media de 25 años para los refugiados y más de 10 años para el 90 % de los desplazados internos**¹⁰.

En 2014, el 86 % de los refugiados en el mundo vivían en regiones en desarrollo y los países menos desarrollados proporcionaron asilo al 25 % del total mundial¹¹. Esta realidad **ejerce una enorme presión no solo sobre las personas desplazadas y los países de acogida, los gobiernos y las comunidades, sino también sobre los donantes. Todos estos protagonistas tienen en común la responsabilidad de reaccionar**. La presión creada por la afluencia y la estancia a largo plazo de poblaciones desplazadas es especialmente **grave en comunidades, países y regiones vulnerables**. Esta presión afecta enormemente a la educación pública; la gestión de los residuos; la vivienda y los precios del sector inmobiliario; a otros servicios como el suministro de agua y electricidad; a los precios de los alimentos y a los salarios, además de repercutir en la estabilidad global. Con un creciente número de personas desplazadas tratando de buscar refugio en los asentamientos urbanos, la incidencia sobre la planificación y la prestación de servicios se acrecienta particularmente en las ciudades.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹² advierte del desplazamiento forzoso como uno de los principales factores que amenazan con menoscabar el progreso en materia de desarrollo en las últimas décadas. Por este motivo, incluye a los refugiados y a los desplazados internos en la categoría de personas vulnerables a las que no se debería **«abandonar a su suerte»**. Aunque puedan beneficiarse de asistencia humanitaria, las personas en situación de desplazamiento forzoso son a menudo excluidas de los programas y las actividades que llevan a cabo los agentes de desarrollo. A menudo, las políticas del país de acogida restringen el acceso al mercado laboral para los refugiados e imponen limitaciones a su circulación y residencia en el país. También prohíben la mejora de los asentamientos para evitar que se promueva la permanencia y dificultan o incluso impiden obtener un estatuto jurídico seguro a largo plazo. Como resultado, estas políticas mantienen a las poblaciones desplazadas «en el limbo» y aseguran que, en ausencia de perspectivas de desarrollo a largo plazo, estas personas permanezcan dependientes de la ayuda de los agentes humanitarios. Los refugiados y los desplazados internos son personas productivas con competencias y aptitudes, que pueden contribuir a la economía y a la sociedad del país de acogida o las comunidades de acogida. Sin embargo, sin posibilidades de desarrollo, el modelo predominante de **«cuidado y mantenimiento» socava las oportunidades de los refugiados y los desplazados internos para lograr una mayor autonomía**¹³.

Las situaciones de desplazamiento son muy complejas y difieren en gran medida. En un primer momento, algunos refugiados pueden tener una mayor capacidad para sustentarse que

⁹ «El mundo en guerra. ACNUR: Tendencias Globales, Desplazamiento Forzoso en 2014», junio de 2015.

¹⁰ «El mundo en guerra. ACNUR: Tendencias Globales, Desplazamiento Forzoso en 2014», junio de 2015. «Estudio global de 2015: Personas desplazadas internamente por los conflictos y la violencia», IDMC, mayo de 2015.

¹¹ «El mundo en guerra. ACNUR: Tendencias Globales, Desplazamiento Forzoso en 2014», junio de 2015, p. 2.

¹² «Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/70/1.

¹³ La autonomía es la capacidad de las personas, los hogares o las comunidades para satisfacer sus necesidades básicas y disfrutar de los derechos sociales y económicos de manera digna y sostenible.

la población del lugar de destino, por ejemplo gracias a ahorros o a estrechos vínculos familiares en el país de acogida. Por otra parte, si bien puede ser que los países anfitriones reciban ayuda al desarrollo de la UE, las comunidades de acogida vulnerables no suelen tener la posibilidad de beneficiarse de la ayuda humanitaria. También pueden ser vulnerables aquellas poblaciones que, mientras otros se vieron obligados a desplazarse, permanecieron en sus comunidades de origen. Los retornados voluntarios pueden contar con ventajas relativas en lo que respecta a sus competencias y el capital que se hayan labrado en el extranjero. Los refugiados y desplazados internos pueden enfrentarse a retos similares a los que tienen los migrantes de las zonas rurales a las zonas urbanas o los de los entornos urbanos y rurales más diversos. Estas circunstancias pueden desencadenar tensiones y conflictos entre comunidades y, a su vez, provocar enormes desplazamientos secundarios. Especialmente en el caso de los desplazados internos y los repatriados, un excesivo énfasis en el estatuto también podría llegar a chocar con el principio humanitario de la prestación de asistencia en función de la mera necesidad. Un enfoque basado en el estatuto también puede resultar inviable en situaciones en las que las motivaciones que llevan al desplazamiento son heterogéneas y se van acumulando, y en las que **la vulnerabilidad depende en mayor medida de las circunstancias individuales que en el hecho de pertenecer a una categoría o un grupo determinados.**

Por consiguiente, a la hora de trazar las intervenciones deberían **prevalecer las vulnerabilidades reales sobre el estatuto jurídico**, de plena conformidad con el Derecho internacional y de derechos humanos. Las **necesidades de protección específicas** de los desplazados forzosos se deberán abordar en función de su sexo, edad y discapacidad, así como su cultura política, origen étnico, lengua, casta, religión u orientación sexual. **Por tanto, un enfoque «de talla única» no resulta viable.** La UE se ha comprometido a proporcionar **el marco político** con miras a alcanzar **una respuesta global más eficaz, digna y adaptada al contexto**, concebida para los desplazamientos forzosos. Persigue lograrlo mediante la conciliación de sus planteamientos sobre cuestiones políticas, prevención de conflictos, desarrollo, derechos humanos y ayuda humanitaria, así como el refuerzo del nexo resultante desde el punto de vista operativo.

Creación de un marco político orientado al desarrollo para abordar el desplazamiento forzado de larga duración

Debe ponerse en marcha un nuevo **marco político coherente y colaborativo**. Los distintos planteamientos en materia de política, derechos humanos, ayuda humanitaria y desarrollo deben complementarse para crear un **escenario en el que salgan ganando tanto los desplazados como sus comunidades de acogida**. Este nuevo marco político se basará tanto en los puntos fuertes del enfoque global de la UE¹⁴ como en los que expone el planteamiento de la UE en materia de resiliencia¹⁵. Dicho marco aprovechará las capacidades productivas de los refugiados y los desplazados internos al ayudarles a acceder a la educación, la vivienda, la tierra, los activos productivos, los medios de subsistencia y los servicios, y al apoyar la interacción entre estos y su comunidad de acogida.

Para que el nuevo marco político funcione de forma eficaz, deben despejarse los confinamientos operativos existentes. **Los responsables políticos** deben participar más

¹⁴ «Enfoque integral de la UE para los conflictos y las crisis exteriores», JOIN(2013) 30, de 11.12.2013 (disponible en inglés).

¹⁵ «Enfoque de la UE sobre la resiliencia: aprender de las crisis de seguridad alimentaria», COM(2012) 586, de 3.10.2012 (disponible en inglés).

activamente en negociaciones para salvar los obstáculos que impiden a las personas desplazadas desarrollar su potencial. Los agentes de ayuda humanitaria y de desarrollo operan en función de distintos procedimientos y ciclos estructurales, de programación y financiación, que no reflejan las verdaderas **necesidades a largo plazo de los desplazados internos o de las comunidades de acogida**. La ayuda humanitaria está destinada a utilizarse como medida a corto plazo al inicio de una crisis para cubrir las necesidades inmediatas de ayuda humanitaria y protección de los desplazados forzosos, ya sea en los campos de refugiados o en las zonas urbanas. Por otro lado, la ayuda al desarrollo se gestiona con arreglo a una larga planificación plurianual y ciclos de financiación.

Una cooperación más intensa entre los actores humanitarios y de desarrollo, **basada en lazos más estrechos en la financiación a nivel de la programación, el intercambio y evaluación de la información, además de la fijación de objetivos**, puede permitir el diseño de estrategias de **protección y autonomía** más eficaces y duraderas. De esta manera, beneficiará a las personas desplazadas y a las comunidades de acogida vulnerables en condiciones similares. Un nuevo enfoque orientado al desarrollo en relación con el desplazamiento forzoso **no supondrá costes adicionales**. Por el contrario, a medio y largo plazo **aumentará la eficiencia y mejorarán los resultados** tanto para los donantes como para los beneficiarios, al reducir la dependencia de ayuda humanitaria y maximizar la eficacia de la inversión en desarrollo.

El **papel que desempeñan los gobiernos de acogida** es fundamental, ya que son responsables de los marcos jurídicos y políticos a través de los que pueden abordarse las necesidades de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. Los gobiernos establecen los parámetros para las intervenciones en materia de desarrollo y el calendario y el espacio para las intervenciones humanitarias. Muchos Estados anfitriones son a menudo incapaces de resolver estos retos por sí solos. Se requiere una inversión considerable por parte de la comunidad internacional, especialmente a nivel local, para garantizar unos resultados positivos a largo plazo y un reparto de la carga real. Este tipo de inversión debería evitar la discriminación entre las distintas categorías de desplazados forzosos y promover un trato justo y equitativo, mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral, un mejor acceso a los servicios sociales, la modernización de los asentamientos y la adquisición de un estatuto jurídico seguro a largo plazo.

La presente Comunicación establece un nuevo marco político orientado al desarrollo para abordar los desplazamientos forzosos, y se concreta en una serie de recomendaciones. Su objetivo es enlazar diversos instrumentos y acciones con el fin de garantizar que la UE disponga de un **enfoque eficaz, integral y multilateral para hacer frente a los desplazamientos forzosos**. Asimismo, la Comunicación constituye una petición de apoyo a este nuevo enfoque por parte de nuestros socios encargados de su ejecución: las agencias de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y otros agentes no estatales, tanto en la UE como en los países socios.

2. ELEMENTOS DEL NUEVO MARCO POLÍTICO

2.1. REFUERZO DEL NEXO ENTRE LAS CUESTIONES HUMANITARIAS Y DE DESARROLLO

El enfoque político de la Comisión ha pasado de constituir un planteamiento lineal, orientado a las cuestiones humanitarias y de desarrollo — que enlaza la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo — a estar centrado en el fortalecimiento de la resiliencia. Más recientemente, se adoptó un enfoque global que integra la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y el compromiso político. Es de vital importancia que los agentes políticos y de desarrollo, en estrecha colaboración con los agentes humanitarios, participen en **la fase inicial de una crisis de desplazamientos**. Esta participación asegurará la creación de un mejor reparto de la responsabilidad entre los actores humanitarios y de desarrollo, respetando plenamente los principios humanitarios.

2.1.1. PARTICIPACIÓN TEMPRANA DE TODOS LOS ACTORES

La UE debería continuar con **su compromiso a través de sus actores políticos y de desarrollo, así como los de los Estados miembros en una fase inicial de la crisis**, con el fin de permitir un enfoque más coherente y coordinado. El pleno respeto de los principios humanitarios y la estrecha coordinación con el gobierno de acogida revisten una importancia clave. El objetivo es mejorar las condiciones de vida **a lo largo de toda la duración del desplazamiento** y desplegar de forma más eficaz **soluciones que puedan poner fin al desplazamiento**. La implicación simultánea de un amplio abanico de instrumentos, basándose en sus ventajas comparativas y dentro de un marco estratégico conjunto, va en consonancia con el planteamiento de la UE sobre la resiliencia. Este enfoque exige un **compromiso multilateral** con un grupo más amplio de agentes políticos, humanitarios, de derechos humanos y de desarrollo, a escala internacional, nacional y local, en los que pueda aprovecharse al máximo la ventaja comparativa de cada uno de ellos. Para contribuir a aumentar la autonomía, es fundamental que tanto los desplazados como las comunidades de acogida desempeñen un papel activo en la formulación de programas y estrategias. Esta participación activa debe comprender las necesidades diversas y genuinas, además de **las vulnerabilidades específicas y las capacidades** de las personas en cada contexto concreto.

El sistema de alerta temprana de conflictos de la UE¹⁶ se basa en las evaluaciones de riesgos de conflictos y fomenta la rápida adopción de medidas preventivas por parte de la UE, en particular en situaciones que plantean un riesgo de provocar desplazamientos forzosos. Este enfoque global para el análisis de conflictos genera opciones de respuesta exhaustivas, incluida la participación de los Estados miembros de la UE y de los principales socios internacionales como las Naciones Unidas.

En 2012, como uno de los primeros agentes de desarrollo, la UE financió un proyecto de apoyo a las necesidades a medio y largo plazo de las comunidades de acogida y de los refugiados sirios en el Líbano. Fue fundamental un enfoque integrado en la fase inicial, ya que las comunidades de acogida y las entidades más afectados por la afluencia de refugiados contaban con un escaso apoyo.

2.1.2. DISEÑO DE ESTRATEGIAS COHERENTES BASADAS EN PRUEBAS

¹⁶ SWD(2016) 3, de 27.1.2016.

El **enfoque integral de la UE para los conflictos externos y las crisis**¹⁷ constituye un importante punto de partida para un uso estratégico y coherente de las distintas políticas e instrumentos de la UE, en estrecha cooperación con los Estados miembros. El uso de este punto de partida incrementará la eficacia y el impacto de la política y acción de la UE, sobre todo teniendo en cuenta que los conflictos y las crisis siguen trayectorias no lineales. Los principios del planteamiento integral se traducen en una actuación con carácter preventivo en la medida de lo posible, y en una planificación estratégica sobre la base de documentos marco conjuntos¹⁸ o de estrategias genéricas equivalentes. Estos principios deben basarse en la investigación existente, la evaluación de riesgos y las herramientas de gestión para proporcionar una base común de datos y, en caso necesario, incluir **análisis conjuntos de conflictos, evaluaciones conjuntas de las necesidades** y otros análisis relacionados con situaciones de desplazamiento forzoso y sus factores desencadenantes.

Los análisis conjuntos y exhaustivos específicos del contexto de un país deben incluir un **análisis conjunto de las partes interesadas** sobre la política de medio ambiente y los marcos institucionales. Estos marcos deben incluir también un análisis de previsiones sobre las soluciones duraderas y los perfiles demográficos de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. Se deben respetar los principios de privacidad y protección de datos a la hora de preparar los análisis consultando a los beneficiarios.

Puede emplearse una **cartografía** del impacto directo e indirecto de los desplazamientos a nivel económico, medioambiental, social, presupuestario y político, como punto de partida para los debates con el Gobierno de acogida y las autoridades locales. Las intervenciones deberán contar con la suficiente flexibilidad para responder a nuevas necesidades y vulnerabilidades.

Como resultado, se obtendrán **estrategias de protección y autonomía** más integrales, eficaces y duraderas para los desplazados, además de brindarles oportunidades para una vida digna, reduciendo al mismo tiempo el impacto en las comunidades de acogida. Tanto los Fondos Fiduciaros de la UE, creados para la República Centroafricana¹⁹ en respuesta a la crisis siria (Fondo Madad²⁰) para África²¹, como el Mecanismo para los refugiados en Turquía²² y los compromisos asumidos en la Conferencia de Londres «Apoyando a Siria y a la región», en febrero de 2016²³, reflejan todos ellos este cambio hacia estrategias más integrales.

¹⁷ JOIN(2013) 30, de 11.12.2013.

¹⁸ Los documentos marco conjuntos como un sustituto de los documentos de estrategia por países están actualmente previstos en el Reglamento (UE) n.º 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un instrumento de financiación de la cooperación al desarrollo (DO L 77 de 15.3.2014, p. 77).

¹⁹ Decisión C(2014) 5019 de la Comisión, de 11.7.2014, sobre la creación del Fondo fiduciario de la Unión Europea para la República Centroafricana, denominado «Fondo Fiduciario Bakou de la UE».

²⁰ Decisión C(2014) 9615 de la Comisión, de 10.12.2014, sobre la creación de un Fondo fiduciario regional de la Unión Europea en respuesta a la crisis siria, denominado «Fondo Madad».

²¹ Decisión C(2015) 7293 de la Comisión, de 20.10.2015, sobre la constitución de un fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea enfocado a la estabilidad y a abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África.

²² Decisión C(2015) 9500 final de la Comisión relativa a la coordinación de la actuación de la Unión y de los Estados miembros mediante un mecanismo de coordinación — el Mecanismo para los refugiados en Turquía.

²³ Estos compromisos incluyen promesas y pactos de la UE, similares a los previstos para Jordania y el Líbano. Los pactos consisten en paquetes de ayuda integral y medidas de apoyo que combinan elementos normativos

El nuevo mecanismo de investigación y pruebas del Fondo Fiduciario de la UE para África facilitará la investigación para la formulación de políticas y la concepción de proyectos a lo largo de toda la vida útil del Fondo Fiduciario.

2.1.3. TRADUCCIÓN DE ESTRATEGIAS COHERENTES EN PROGRAMACIÓN COHERENTE

El nuevo planteamiento político debe constituir la norma y no la excepción. Debe implicar **un mayor intercambio de información, evaluaciones coordinadas y marcos conjuntos analíticos, además de programación y ciclos financieros coordinados. Esto supone el establecimiento de objetivos comunes a corto, medio y largo plazo, así como indicadores comunes.** Los objetivos comunes acordados entre la UE y los países de acogida, y formulados en el marco del ciclo de planificación de desarrollo plurianual podrían permitir que la asistencia humanitaria hiciese frente a una afluencia imprevista de desplazados sin poner en peligro los programas de desarrollo o debilitando en consecuencia a las comunidades locales más frágiles.

Cuando se identifica al desplazamiento forzoso como uno de los principales retos para el desarrollo, se deben adaptar los programas existentes o diseñar nuevos programas que pongan de relieve los factores de desplazamiento. La **programación conjunta** entre la UE y los Estados miembros es un ejercicio flexible, a instancia del país interesado, que puede ser una herramienta útil para abordar los desplazamientos forzosos.

Los donantes deben proporcionar una **financiación predecible y flexible.** A nivel de la UE, se debería aprovechar la flexibilidad de los instrumentos de financiación exterior²⁴ para permitir este planteamiento. La reciente creación de los fondos fiduciarios de la UE dota a la UE de una mayor flexibilidad, junto con la posibilidad de recibir financiación adicional de otros donantes, incluidos los Estados miembros de la UE. Otros tipos de instrumentos que permiten una mayor flexibilidad son el Instrumento para el mantenimiento de la estabilidad y la paz²⁵, las medidas especiales y los modificadores de crisis en los proyectos.

La UE ha desarrollado un marco conjunto de desarrollo humanitario como principal documento de apoyo a todas las actividades de lucha contra la malnutrición en el norte de Nigeria

2.1.4. IMPULSO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En la revisión de la Política Europea de Vecindad (PEV) resulta clave una cooperación entre las distintas políticas e instrumentos de la UE. Entre las acciones con mayor relevancia, la revisión de la PEV supone una mayor implicación de la UE en el **fomento de la cooperación regional** entre países vecinos que afrontan problemas comunes, así como la promoción de la movilidad laboral y académica, incluida la de los refugiados. También se destacó la importancia de los vínculos con la diáspora, los organismos legislativos y los agentes del mercado laboral, tales como las empresas, los sindicatos y los agentes sociales, a la hora de

dentro de las competencias de la UE (ayuda, comercio, movilidad, seguridad, etc.) a cambio de los compromisos por parte de Jordania y el Líbano en lo que respecta a la integración social y económica de los refugiados sirios.

²⁴ DO L 77 de 15.3.2014.

²⁵ Reglamento (UE) n.º 230/2014, DO L77 de 15.3.2014, p. 1.

brindar protección a las personas en situación de desplazamiento forzoso. Además, fortalecen la autonomía de las comunidades de acogida²⁶.

El programa regional de protección y desarrollo financiado por la UE en el norte de África está ayudando a una plataforma de microfinanciación colectiva de la diáspora árabe (*narwi.com*) a financiar a las microempresas.

Acciones:

- Garantizar que los análisis conjuntos y las medidas preventivas aborden los riesgos y las consecuencias de los desplazamientos forzosos, tales como las conexiones directas entre los sistemas de la UE de alerta temprana de conflictos y emergencias humanitarias.
- Aplicar en las situaciones de desplazamiento forzoso la experiencia adquirida del planteamiento sobre resiliencia de manera más coherente. Las conclusiones subrayan la necesidad de un análisis común de los riesgos y áreas vulnerables, la elaboración de programas conjuntos estratégicos y el diseño de marcos estratégicos conjuntos para atender las necesidades de los más vulnerables.
- Incluir en el Plan de Acción de Planteamiento Global de la UE las acciones enfocadas específicamente a los desplazamientos en relación con la evaluación de las necesidades conjuntas o coordinadas y las acciones correspondientes.

2.2. COMPROMISO ESTRATÉGICO CON LOS SOCIOS

2.2.1. PAÍSES SOCIOS

Con arreglo al derecho internacional en materia de refugiados²⁷ y derechos humanos, los gobiernos de acogida están obligados a proporcionar protección a los refugiados y a respetar sus derechos humanos. Los gobiernos tienen la principal responsabilidad de proteger a sus ciudadanos, incluidos los desplazados internos.

Los refugiados indocumentados y los repatriados voluntarios representan un déficit de atención que debe solventarse. Se requiere un planteamiento de desarrollo para facilitar su regreso y reintegración, pero sin un estatuto formal de refugiados no tienen derecho a solicitar ayudas en el marco de los programas nacionales.

Existen casi tantos refugiados afganos documentados como indocumentados en Pakistán. Los dos grupos se encuentran en situaciones diferentes y se enfrentan a retos dispares, ya que pueden optar a tipos y niveles de apoyo radicalmente distintos tanto en el país de acogida como en el momento de la repatriación.

Los marcos jurídicos y normativos nacionales y la dirección facilitada por los gobiernos establecen los parámetros sobre la manera en que los agentes políticos, de desarrollo y

²⁶ JOIN (2015) 50, de 18.11.2015.

²⁷ Las Partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su Protocolo relativo al Estatuto de los refugiados (1967) están obligadas a proteger a los refugiados en su territorio de conformidad con las disposiciones de dichos instrumentos.

humanitarios pueden atender las necesidades de los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. **Los diálogos políticos** con los gobiernos de acogida desde el inicio de una crisis revisten una importancia crucial para definir estrategias a largo plazo y planes de desarrollo, teniendo en cuenta los retos específicos de cada país. La UE debe cooperar estrechamente con sus socios estratégicos y con la comunidad internacional para ayudar a los gobiernos de acogida y a las autoridades locales a la hora de diseñar políticas que garanticen la protección jurídica de los desplazados y les brinden oportunidades para llegar a ser autónomos. Asimismo, se debe prestar asistencia para ofrecer estabilidad en los países de origen, de tal manera que queden instauradas las condiciones básicas para que estas personas puedan regresar voluntariamente a las zonas que han sido escenario de conflictos.

La ley de refugiados de Uganda permite a los refugiados residir en zonas donde tienen derecho a cultivar las tierras, lo que hace posible su autonomía.

Los desplazamientos a gran escala dan lugar a una gran presión sobre los presupuestos públicos nacionales y municipales, así como a perturbaciones macroeconómicas que tienden a minar las estrategias nacionales de desarrollo y los más recientes avances al respecto. Aunque **la responsabilidad principal de promover los planteamientos de desarrollo que frenen estas repercusiones estructurales ligadas a los desplazamientos forzados recae en los gobiernos de acogida**, estos suelen carecer de los recursos financieros y de la capacidad para estimular estas respuestas. La incapacidad para hacer frente a estas situaciones puede intensificar la fragilidad de los Estados anfitriones y también las tensiones entre las comunidades de acogida y los refugiados o las comunidades de desplazados internos. **Los agentes internacionales desempeñan un papel crucial en la prestación de ayuda exterior** para paliar estas consecuencias y obtener respuestas más sostenibles por parte de los gobiernos.

Las decisiones políticas y el marco jurídico se adoptan, por regla general, a nivel nacional, pero son **las autoridades locales** las que más se ven directamente afectadas por los desplazamientos. En su capacidad de respuesta, la estrecha cooperación con las autoridades locales y las inversiones a largo plazo revisten una importancia decisiva, con el fin de asegurar una adhesión local con el proyecto y el carácter sostenible de la respuesta. En este ámbito se diseñan los planteamientos más innovadores, como la cooperación entre ciudades para impulsar sus capacidades en áreas tales como la planificación urbana, el desarrollo económico local y la prestación de servicios. El uso estratégico de los instrumentos disponibles puede enlazar la respuesta local a las estructuras nacionales.

En Irak, la UE está apoyando un programa de ayuda polivalente y escalonada en efectivo, para ayudar a los desplazados y a los hogares vulnerables en las comunidades de acogida. El objetivo es unificar mejor la planificación de efectivo por parte del gobierno y la humanitaria, evitar crear sistemas paralelos y establecer una estrecha cooperación entre la ayuda humanitaria y el apoyo a largo plazo. El programa de efectivo se puso en marcha a nivel local y provincial para tejer vínculos locales que luego se pudiesen plantear a nivel nacional en relación con el apoyo continuo y la reforma de las redes nacionales de protección social.

Las organizaciones de la sociedad civil pueden colaborar en la defensa y en la capacitación de los desplazados, informándoles de sus derechos y obligaciones. Además, pueden facilitar la

interacción entre los desplazados y las comunidades de acogida. Mientras tanto, la diáspora puede ayudar a aumentar la visibilidad de las crisis y contribuir a nivel financiero mediante la creación de microempresas por parte de las comunidades de acogida y de los desplazados forzosos.

La eficacia de estas acciones para impulsar la resiliencia y la autonomía de los ciudadanos depende en gran medida del alcance de la implicación de las comunidades de acogida y de los propios desplazados. Con este fin, la UE debería esforzarse en diseñar **un enfoque localizado, adaptado a las vulnerabilidades específicas y a las capacidades** de cada región. Solo puede concretarse si **las personas en situación de desplazamiento forzoso y las poblaciones de acogida participan activamente en la formulación de políticas locales y en las actividades socioeconómicas**. Esta participación no solo contribuirá a calmar las tensiones entre las distintas poblaciones sino que también redundará positivamente en la planificación urbana y pondrá de relieve las posibles ventajas de su coexistencia. El hecho de que **un mayor número de desplazados forzosos viva actualmente en zonas urbanas**, y no en campamentos, les ofrece más oportunidades de integrarse.

Acciones:

- Fomentar el acceso a todas las formas de registro legal para todas las poblaciones de desplazados, garantizando al mismo tiempo la protección de los datos de carácter personal de plena conformidad con las normas internacionales. Incluye el registro de nacimientos para que los niños desplazados consten incluidos en el sistema de registro civil del país de acogida y evitar con ello la aparición de nuevas poblaciones apátridas.
- Animar a los Gobiernos y a las comunidades de acogida mediante la promoción, la información y los incentivos para integrar gradualmente a los desplazados en la vida social y económica de la comunidad.
- Colaborar con los gobiernos de acogida para ofrecer una política que sirva para consagrar jurídicamente la protección y la inclusión socioeconómica de los desplazados en los planes de desarrollo locales y nacionales. Esta labor debe realizarse respetando plenamente el Derecho internacional sobre refugiados y el Derecho internacional humanitario. Se debe dedicar especial atención a las necesidades de las personas vulnerables debido a su sexo, edad y discapacidad.
- Contribuir a las iniciativas de la diáspora y la sociedad civil para aumentar la autonomía de las personas en situación de desplazamiento forzoso y su integración en las comunidades de acogida.
- Impulsar la colaboración con las autoridades locales para aumentar su capacidad en ámbitos como la ordenación urbana, el desarrollo económico local y la prestación de servicios. Podría concretarse mediante la cooperación descentralizada (por ejemplo, la cooperación de una ciudad a otra).

2.2.2. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El sector privado puede asumir un papel importante en el aumento de la autonomía y la inclusión de las personas en situación de desplazamiento forzoso, así como reforzar la resistencia de las comunidades de acogida. **El sector privado puede contribuir tanto a escala macroeconómica como microeconómica. También puede ofrecer servicios muy necesarios y oportunidades de empleo.**

Las operaciones del sector privado pueden ser **flexibles en cuanto a los plazos de aplicación**, además de **rentables**. Sin embargo, para maximizar el impacto del sector privado, especialmente en lo que respecta a su articulación con otras operaciones sobre el terreno, es preciso un enfoque global que identifique posibles proyectos y sinergias desde el principio.

El sector privado también puede desempeñar un papel importante en los métodos de desarrollo sostenibles y a la hora de desarrollar **infraestructuras locales de servicios como la energía, el agua y la gestión de residuos**. Por tanto, es fundamental establecer el marco estratégico en una fase temprana de la crisis, con el fin de **ofrecer seguridad a las empresas para invertir**.

En Jordania, una asociación entre entidades públicas y privadas para la mejora de las bombas hidráulicas ha hecho posible un ahorro significativo de energía. La asociación tiene lugar entre una empresa privada y la empresa abastecedora de agua de Jordania, con el apoyo de la sociedad alemana de cooperación al desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.

Los campamentos de refugiados en condiciones restrictivas limitan las posibilidades de potenciar la autonomía. El efectivo y los vales ilustran algunos de los nuevos planteamientos concebidos para prestarles apoyo, que pueden aumentar su autonomía e **infundir un sentido de dignidad e implicación** en los desplazados. Junto con los programas de remuneración en efectivo del sector público orientados a emplear a los refugiados a corto plazo, el sector privado podría prestar servicios financieros a través de los sistemas bancarios locales mediante mecanismos de distribución en efectivo. Estos mecanismos podrían también ir acompañados de planes para apoyar a las instituciones de microfinanciación y a los mecanismos de ahorro y préstamo, así como a las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y las empresas de nueva creación, a través del desarrollo de la capacidad y la financiación. Ya existe una serie de ejemplos en los que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas han recibido apoyo con el fin de crear empleo y desarrollo económico por medio de diversos productos de financiación en los instrumentos de financiación combinada²⁸. Por tanto, los instrumentos de financiación combinada pueden constituir una herramienta para aprovechar los recursos adicionales públicos y privados.

Los instrumentos de intermediación financiera (FIFS) son nuevas herramientas para reducir el coste de los préstamos en los países de renta media que son los principales lugares de acogida de los desplazados, como Turquía, Jordania, el Líbano y Ucrania. El mecanismo de préstamos en condiciones favorables debería tener un efecto similar al del Fondo de Transición de Deauville, financiado con las subvenciones de los donantes, mientras que los FIFS gestionarían la ejecución del programa.

Asimismo, la colaboración con el sector privado y con los emprendedores sociales puede ayudar a muchos refugiados y desplazados internos a la hora de obtener teléfonos móviles y acceso a internet. Podría facilitar en gran medida la unificación e intercambio de información, la prestación de servicios como la banca y el efectivo móvil, y la integración de los refugiados y los desplazados internos en los mercados laborales locales.

²⁸ En este caso, la financiación combinada se refiere a la utilización complementaria de las subvenciones y los préstamos dentro del marco de ayuda exterior de la UE.

Acciones:

- Implicar al sector privado en la formulación de estrategias al comienzo de la crisis, con el fin de determinar las capacidades y dejar tiempo suficiente para la planificación.
- Facilitar la cooperación entre el sector privado y los gobiernos de acogida y las autoridades locales, con miras a reforzar las acciones complementarias y evitar la duplicación de esfuerzos. Esto puede lograrse, por ejemplo, ayudando a los Gobiernos a simplificar sus procedimientos de manera que el sector privado pueda crear microempresas.
- Proporcionar apoyo a los trabajadores autónomos desplazados para reactivar sus negocios, a fin de aliviar tensiones presupuestarias, fomentar la creación de empleo (incluso para los miembros de las comunidades de acogida) y facilitar la integración.
- Instar a los gobiernos de acogida y al sector privado a aumentar el acceso a internet para los desplazados.

2.3. ENFOQUE SECTORIAL

2.3.1. EDUCACIÓN

En las crisis de desplazamientos forzosos, una educación de calidad en un entorno seguro es **fundamental para las estrategias de protección de los menores** y constituye una de las principales prioridades, tanto para los desplazados como para las comunidades de acogida. La falta de oportunidades educativas socava las perspectivas de lograr el bienestar social y económico y puede provocar una disminución intergeneracional en capital humano, así como la pérdida de esperanza, la marginación, la explotación (sexual), la delincuencia, la violencia y la radicalización. La educación en situaciones de emergencia es un componente esencial de la asistencia humanitaria en las crisis de desplazamientos forzosos. En 2016, la Comisión cuadruplicó el porcentaje de su presupuesto humanitario anual dedicado a la educación en situaciones de emergencia, hasta un 4 %. Este aumento también refleja el énfasis que dedica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible a la educación para erradicar la pobreza y capacitar a los niños²⁹.

Los niños menores de 18 años representaron el 51 % de la población de refugiados en 2014, frente al 41 % en 2009, lo que supuso la cifra más alta en más de una década³⁰. Con aproximadamente 65 millones de niños de entre 3 y 15 años directamente afectados por emergencias humanitarias, incluido el desplazamiento, **la amenaza de unas «generaciones perdidas» es real**³¹. Para facilitar la integración de los niños y jóvenes en sus comunidades de acogida, se deben afrontar de manera eficaz algunos retos, tales como los traumas, la nutrición, la violencia de género y las barreras lingüísticas y culturales. Esto exige un enfoque más amplio para complementar la ayuda humanitaria.

²⁹ ODS 4, Educación de calidad: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y fomentar las oportunidades de aprendizaje permanente para todos.

³⁰ «El mundo en guerra. ACNUR: Tendencias Globales, Desplazamiento Forzoso en 2014», junio de 2015.

³¹ ODI — «La educación en situaciones de emergencia y crisis prolongadas: Hacia una respuesta reforzada». Documento informativo para la Cumbre de Oslo sobre Educación para el Desarrollo, del 6 al 7 de julio de 2015.

En Jordania, la UE está ayudando al Gobierno a proporcionar educación gratuita a los niños sirios refugiados a través de un programa de apoyo presupuestario.

Si el desplazamiento forzoso se prolonga, las comunidades de acogida y sus sistemas de educación pública pueden tener dificultades para dar cabida al número y la diversidad de los niños y jóvenes desplazados. De este modo, la necesidad de reforzar los instrumentos de integración se vuelve más apremiante. El principal reto consiste en garantizar que los gobiernos y otras autoridades dispongan de los recursos y de la capacidad para proporcionar acceso a **una educación de calidad, equitativa y completa** tanto para los desplazados como para la población local. **Este reto se aplica a todos los niveles (enseñanza preescolar, primaria, secundaria, formación profesional y educación superior)**. Las autoridades deben hacer el mejor uso posible de los profesores y el resto del personal educativo entre los desplazados para alcanzar este objetivo y aumentar la conciencia intercultural en el sistema educativo de acogida. Para obtener una respuesta adecuada, tiene especial importancia llevar a cabo un análisis de los distintos niveles de educación de las personas presentes, y sus diversas necesidades. La cooperación al desarrollo brinda apoyo a las comunidades de acogida a través de la **asistencia presupuestaria y los programas de construcción de infraestructuras**, incrementando su **resistencia y preparación**. La educación y la formación lingüística, siempre que se dispensen en un entorno seguro y no violento, sensible a las cuestiones de género, constituyen una de las herramientas más eficaces para ayudar a los desplazados a integrarse en sus comunidades de acogida. Esto se manifiesta especialmente en el caso de las mujeres y las niñas.

Una cooperación más estrecha entre los agentes humanitarios y de ayuda al desarrollo puede garantizar la continuidad de la educación al colmar la brecha entre la educación en situaciones de emergencia y el acceso a una educación de calidad, completa e igualitaria a todos los niveles. Entretanto, la elaboración conjunta de una estrategia enfocada al desarrollo y a las cuestiones humanitarias podría permitir la utilización de **los avances tecnológicos**, como los teléfonos inteligentes, las tabletas e internet, con miras a un aprendizaje en línea y una enseñanza más interactiva. También puede ayudar a solventar las barreras culturales y lingüísticas. En la educación superior, ofrecer becas para permitir el acceso a las universidades, así como la cooperación entre las mismas, podría permitir a los estudiantes continuar estando acreditados durante su desplazamiento.

- *Los refugiados somalíes pueden beneficiarse de programas de educación certificados conjuntamente, de tal manera que cuentan con la acreditación en las universidades de Kenia y Canadá.*
- *En Jordania, la UE está financiando un programa de enseñanza superior que ofrece acceso a «cursos masivos abiertos en línea» tanto a los refugiados como a los estudiantes locales. El British Council está desplegando este programa.*
- *En Kenia, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur, ACNUR y una fundación privada ya han creado dieciocho «escuelas con red instantánea» que funcionan con energía solar. Los estudiantes utilizan tabletas con acceso a Internet para seguir instrucciones, cursar estudios y realizar actividades de investigación, y sus profesores utilizan las pizarras digitales interactivas como un importante instrumento pedagógico durante las clases.*

Del mismo modo, deben fomentarse las innovaciones **en la educación no formal**. Estas iniciativas deberían basarse en las buenas prácticas, tales como ofrecer educación básica alternativa a los niños trabajadores, y dispensar idiomas y otra formación a los alumnos y profesores que utilicen la tecnología móvil.

Acciones:

- Coordinarse de manera más estrecha con los países de acogida para analizar los niveles y necesidades educativos y garantizar una mayor continuidad entre la educación en situaciones de emergencia y la educación no formal o los servicios de educación pública.
- Animar a los países de acogida a utilizar el potencial del personal de enseñanza y educación entre los desplazados, en todos los niveles educativos.
- Ofrecer apoyo financiero y operativo para el buen funcionamiento de los servicios de enseñanza pública, fomentando al mismo tiempo la igualdad de acceso a la educación para los menores desplazados, especialmente las niñas.
- Utilizar los avances tecnológicos, como internet, los teléfonos inteligentes y el aprendizaje interactivo, para facilitar la integración y el aprendizaje.
- Facilitar el acceso a las universidades, también mediante la oferta de becas, e introducir el aprendizaje a distancia para la educación superior y los programas de enseñanza superior que ofrecen certificados de acreditación flexibles.

2.3.2. ACCESO AL MERCADO LABORAL

Uno de los métodos más eficaces para reducir la dependencia de la ayuda que afecta a los desplazados y aumentar su autonomía es brindarles acceso al mercado laboral. Además de permitirles lograr una **independencia financiera**, ayuda a los desplazados a **integrarse y participar en sus comunidades de acogida, además de aprender la lengua del país anfitrión**. Esto se concreta especialmente cuando el empleo puede beneficiar tanto a los desplazados como a las poblaciones de acogida, así como aliviar la presión sobre la comunidad de acogida. Por el contrario, no permitir o restringir parcialmente el empleo a los desplazados puede ocasionar un aumento de la economía sumergida con consecuencias negativas, como la reaparición del trabajo infantil, el trabajo forzoso, las formas de trabajo en condiciones de explotación y el riesgo de dumping social y las tensiones resultantes entre la comunidad de acogida y los desplazados. Las personas en situación de desplazamiento forzoso son **potenciales trabajadores, profesionales, empresarios y agentes de desarrollo**. Su participación en la actividad económica local en sus países de acogida puede beneficiar enormemente a toda la región. No obstante, para aprovechar este potencial, han de estar instaurados los marcos jurídicos necesarios. Este aspecto debería abordarse en los diálogos políticos. La cooperación al desarrollo también puede contribuir, no solo ofreciendo posibilidades de empleo sino también de ayuda al desarrollo de capacidades para el gobierno del país de acogida.

En Líbano, la UE está financiando la Encuesta sobre nivel de vida y mano de obra, que incluirá a los refugiados sirios. La encuesta informará a los legisladores y al mercado laboral acerca de los sistemas de información que son esenciales para la planificación del desarrollo humano.

Como seguimiento a la Declaración sobre la Economía Azul de la Unión para el Mediterráneo, la Comisión fomenta las iniciativas orientadas a la inclusión de las poblaciones desplazadas en el desarrollo de competencias y los programas de creación de empleo en los sectores marino y marítimo.

La participación temprana de los actores del desarrollo en una crisis de desplazamientos forzosos puede impulsar radicalmente **la preparación de las comunidades de acogida** para una afluencia de desplazados. La cooperación al desarrollo puede ayudar a los países de acogida a implicar a los desplazados en obras públicas de gran intensidad de trabajo. No solo permitiría facilitar **la integración de las personas en situación de desplazamiento forzoso en las comunidades de acogida con más eficacia**, sino que además aliviaría la carga financiera para el país de acogida a la hora de recibir a los refugiados, a través de los ingresos fiscales. Por otra parte, las obras públicas podrían beneficiar a la comunidad local y proporcionar una respuesta concreta para una futura afluencia. Asimismo, la elaboración de bases de datos de las cualificaciones y las profesiones de las personas en situación de desplazamiento forzoso pueden resultar útiles para cubrir proyectos específicos e impulsar la movilidad laboral de la comunidad de acogida local.

La Fundación para la investigación sobre política económica de Turquía ha creado un sistema para identificar las competencias de los refugiados que correspondan a las necesidades de las empresas.

Acciones:

- Proporcionar apoyo y experiencia para ayudar a los gobiernos de acogida a adoptar una legislación que brinde a los desplazados acceso al mercado laboral formal y un trabajo digno, además de protegerles contra la explotación laboral.
- Garantizar la participación temprana de los agentes de desarrollo con el fin de identificar posibles obras públicas de alta intensidad de mano de obra (conjuntamente con el Gobierno huésped y con el sector privado) y contratar a los desplazados a través de programas de remuneración en efectivo.
- Fomentar la recopilación de datos y la creación de bases de datos sobre las competencias, cualificaciones y experiencia anterior de los desplazados forzosos para que puedan trabajar, con arreglo a las normas internacionales en materia de protección de datos personales.
- Intensificar el diálogo social con los interlocutores sociales, las organizaciones empresariales y las autoridades de los países de acogida. El objetivo debe ser evaluar mejor las necesidades del mercado laboral y avanzar en el reconocimiento de las

competencias y cualificaciones para promover una mayor movilidad legal, incluyendo las de las personas en situación de desplazamiento forzoso.

- Participar activamente en los foros multilaterales sobre acceso a los mercados laborales y sobre normativa de trabajo digno para los refugiados³².

2.3.3. ACCESO A LOS SERVICIOS

Las posibles dimensiones a largo plazo de las necesidades de los desplazados forzados, tales como la vivienda, la sanidad, la nutrición, la protección, el agua potable, el saneamiento y la educación no se pueden satisfacer exclusivamente con la ayuda humanitaria. Por otro lado, la exclusión de los desplazados de los servicios públicos de las comunidades de acogida puede dar lugar a **una dependencia de la ayuda que menoscaba el desarrollo sostenible tanto de las comunidades de acogida como de los desplazados**. Cuando sea posible, debe integrarse a las personas en situación de desplazamiento forzoso en las estructuras de prestación de servicios existentes, de manera que se garantice su igualdad y acceso equitativo a los servicios. No obstante, la concesión de tal acceso puede representar un reto en la medida en que la afluencia de refugiados supone una presión presupuestaria considerable en los países de acogida, especialmente por su frecuente vulnerabilidad y economía de renta baja. Los servicios, tales como la asistencia sanitaria, el alojamiento, los servicios de empleo y formación y el cuidado de los niños, deben afrontar importantes presiones. Las causas residen no solo en la situación en el propio país de acogida, que puede ser precaria, sino también en la posible escasez de personal sanitario cualificado capaz de atender las necesidades de los refugiados, como la salud mental, el estrés postraumático y la violencia de género. En situaciones de urgencia graves, cuando los sistemas existentes están desbordados, puede surgir la necesidad temporal de unificar los sistemas paralelos para proporcionar servicios adicionales. Estos servicios se deben integrar en los sistemas nacionales y locales existentes tan pronto como las condiciones lo permitan.

Al mismo tiempo, son fundamentales las medidas complementarias para respaldar las estrategias de desarrollo sostenible a largo plazo y proteger las condiciones macroeconómicas de los países afectados. Los actores internacionales disponen de una serie de medidas e instrumentos para ayudar a lograr **la estabilidad macroeconómica**: el apoyo a los trabajos de análisis sobre las repercusiones macroeconómicas para contar con estrategias integrales; el apoyo a las medidas para estimular la recuperación económica e integrar a los refugiados en la población activa, así como la concesión de préstamos para impulsar un desarrollo comercial que llegue a generar empleo.

En Irán, el Gobierno anunció recientemente una iniciativa conjunta con el ACNUR y con la organización iraní de seguros de enfermedad para poder incorporar a casi un millón de refugiados afganos e iraquíes en la red de seguridad nacional de asistencia sanitaria, el régimen público universal de seguros de enfermedad.

³² Como los debates de la OIT durante el 105º y el 106º periodo de sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo acerca de un punto normativo relacionado con el empleo y el trabajo digno para la paz, la seguridad y la resistencia frente a las catástrofes: la recomendación relativa a la revisión del empleo (transición de la guerra a la paz), 1944 (n.º 71); la reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los refugiados y la migración en septiembre de 2016 y la reunión tripartita preparatoria de expertos de la OIT sobre el acceso de los refugiados al mercado laboral.

La protección social también es imprescindible para dar recursos a las personas en situación de desplazamiento forzoso, y brindarles **un apoyo regular y previsible a largo plazo para afrontar la vulnerabilidad crónica**. Debido a las presiones financieras que sufren muchos países de acogida, es menester contar con una estrategia de programación plurianual para **complementar los esfuerzos de las autoridades públicas** y la asistencia por parte de otros agentes. Para contribuir a crear una **red de protección social**, es imperativo poner en marcha sistemas de intercambio de información y llevar un seguimiento de las prestaciones, así como aunar esfuerzos entre los agentes humanitarios y de desarrollo de la UE y las autoridades públicas para la planificación de eventualidades y la financiación.

En Jordania, el proyecto del OOPS³³ sobre «El refuerzo de la capacidad de recuperación de los refugiados palestinos procedentes de Siria», está desplegando un conjunto de intervenciones de protección para evitar que estos refugiados caigan en una situación de vulnerabilidad extrema. Se lleva a cabo a través de subvenciones en efectivo, el acceso a la enseñanza básica y las intervenciones humanitarias específicas.

Acciones:

- Ayudar a los gobiernos de acogida a diseñar enfoques integrados para la prestación de servicios y el desarrollo de programas de protección social destinados tanto a los desplazados como a los países de acogida.
- Proporcionar apoyo presupuestario a los servicios públicos, así como a otros prestadores de servicios, incluidas las organizaciones de la sociedad civil que se encuentran bajo presión para complementar las acciones de los gobiernos de acogida y solventar las deficiencias, siempre que sea posible.
- Fomentar la incorporación de programas de emergencia en los sistemas nacionales de protección social.
- Fomentar y apoyar la ampliación de los servicios de seguridad y justicia para los refugiados y los desplazados.

3. CONCLUSIÓN

A pesar de los esfuerzos de la UE, en su calidad de mayor donante mundial de desarrollo y agente humanitario, la magnitud y la complejidad del reto de los desplazamientos forzosos requiere seguir desplegando medidas ambiciosas. Los enfoques que solo abordan las necesidades humanitarias inmediatas resultan incompatibles con la naturaleza a gran escala y prolongada de los desplazamientos forzosos. Se debe integrar la ayuda al desarrollo desde el inicio de una crisis, no solo para afrontar las causas profundas sino también para atender las necesidades de desarrollo de los desplazados y de sus países de acogida.

La presente Comunicación propone un enfoque orientado al desarrollo para los refugiados, los desplazados internos y sus países de acogida, con especial énfasis en sus capacidades y vulnerabilidades específicas. Presenta **una respuesta multilateral, sin olvidar al sector**

³³ Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

privado y basada en una mejor información sobre las medidas que resultan eficaces y las que no en distintos contextos. Basándose en sólidas asociaciones con los países de acogida, persigue lograr mayores sinergias entre los agentes de ayuda humanitaria y desarrollo en lo que respecta a los análisis compartidos, la programación y la previsibilidad y flexibilidad de su financiación, también a nivel local, donde afloran las respuestas más innovadoras. El objetivo es fomentar la **resiliencia** y la **autonomía** de los desplazados a través de una educación de calidad, el acceso a las oportunidades económicas y la protección social.

Una política de la UE para abordar los desplazamientos forzados ayudará a evitar la fragmentación y los solapamientos en la respuesta europea y aprovechar en mayor medida las economías de escala. Esta política redundará en una mayor coherencia de la respuesta de la UE y de sus Estados miembros y, por tanto, resultará más eficaz.

La Cumbre Humanitaria Mundial, que se celebrará en mayo de 2016 bajo los auspicios de las Naciones Unidas, representa una buena oportunidad para que la UE y sus Estados miembros colaboren con otros agentes a fin de **garantizar el despliegue de una atención política temprana y la consolidación del compromiso a favor de un enfoque más coherente y global para abordar los desplazamientos forzados. Este compromiso debe basarse en una agenda estratégica común y una mayor cooperación entre los donantes internacionales, los gobiernos de acogida, las comunidades locales, la sociedad civil y los propios desplazados.**