

EC/53/SC/INF.3
16. září 2003

STÁLÝ VÝBOR
28. zasedání

Originál: v anglickém jazyce

NÁVRH SYSTÉMU TRVALÝCH ŘEŠENÍ SITUACE UPRCHLÍKŮ A DASLŠÍCH OSOB V OBDOBNÉM POSTAVENÍ¹

I. PŘEHLED

A. ÚVOD

1. Tento dokument popisuje politický vývoj a první návrhy trvalých řešení situace uprchlíků a dalších osob v podobném postavení. První kapitola „Obecný úvod“, dává tyto návrhy do souvislosti s hlavním cílem - nalezení trvalého řešení. Následuje představení každého přístupu v samostatné kapitole.

2. Navržený systém obsahuje tři rozdílné přístupy k trvalému řešení situace uprchlíků:
- Rozvojová pomoc uprchlíkům (tzv. DAR - *Development Assistance for Refugees*);
 - Repatriace, Reintegrace, Rehabilitace (obnova), Rekonstrukce (opětne vybudování) (4 R); a
 - Rozvoj prostřednictvím integrace do místních komunit (tzv. DLI - *Development through Local Integration*).

Hlavní cíle celého systému jsou:

- Spravedlivěji sdílet břemeno a příslušnou odpovědnost;
- Vybudovat dostatečné kapacity pro přijímání a ochranu uprchlíků²; a
- Zdvojnásobit síly na hledání trvalých řešení³.

3. V rámci tzv. Globální konzultace UNHCR k mezinárodní ochraně se hledají způsoby a prostředky ochrany uprchlíků. Projednávají se jak ty, které jsou v současnosti dostupné mezinárodnímu společenství, tak i ty, které jsou nutné pro kvalitnější řízení uprchlického problému. Účelem těchto konzultací je zefektivnit mezinárodní odezvu, učinit ji spolehlivější

¹ Tento dokument již byl zveřejněn na několika zasedáních v roce 2003

² Cíl 3, Program ochrany uprchlíků

³ Cíl 5, Program ochrany uprchlíků

a zajistit rovnoměrnější rozložení uprchlického břemena a odpovědností s ním souvisejících. Výzva k vytvoření nových opatření a nástrojů zaznívá v Programu ochrany uprchlíků. Na padesátém třetím zasedání Výkonného výboru Programu Vysokého komisaře (ExCom) v říjnu 2002, vyzval Vysoký komisař k vytvoření nových nástrojů (v podobě konkrétních multilaterálních dohod), které by doplnily Úmluvu z roku 1951. Tyto dodatečné dohody položí základ společným postupům v oblastech, kde jsou vyžadovány multilaterální závazky. Vysoký komisař tyto nástroje pojmenoval jako „Úmluva Plus“ (tzv. *Convention Plus*).

4. Úmluva z roku 1951 a Protokol z roku 1967 stále zůstávají základními dokumenty mezinárodní ochrany uprchlíků. Platnost a aktuálnost Úmluvy byla potvrzena podpisem všech zúčastněných států na Prohlášení z jednání zástupců příslušných vlád v prosinci 2001. Úmluva nadále poskytuje základní rámec pro ochranu práv uprchlíků, avšak v současnosti již není dostačující. Objevila se potřeba přesněji rozdělit odpovědnosti mezi státy. A to zejména při okamžitých reakcích na masové příchody a smíšené migrační toky a při hledání trvalého řešení situace uprchlíků. „Úmluva Plus“ tedy není o úpravě stávající Úmluvy, ale o jejím rozšíření.

5. Vysoký komisař doporučil se v rámci Úmluv Plus soustředit na tato témata:

- Souhrnný popis kroků, které by zajistily efektivní a předvídatelnou odezvu masivním přílivům uprchlíků;
- Vytvoření takového systému pomoci, který by přispěl k rovnoměrnějšímu rozdělení břemena uprchlictví mezi státy a který by podporoval samostatnost uprchlíků a repatriantů v :
 - o zemích, které poskytují útočiště velkému počtu uprchlíků;
 - o zemích původu, ve smyslu reintegrace;
 - o v místních komunitách, často v odlehlých částech země, do kterých se uprchlíci integrují;
- Multilaterální dohody pro znovuosídlení území;
- Role a odpovědnosti zemí původu, tranzitních zemí a cílových zemí během „mimořádných“ nebo „sekundárních“ masivních pohybů uprchlíků.

B. Nástin problémů

6. Většina států, které poskytují útočiště velkému počtu uprchlíků patří mezi chudé rozvojové státy. Uprchlické komunity se navíc soustředí do odlehlých oblastí země, často s vysokým stupněm chudoby. Poskytovat dlouhodobé útočiště rozsáhlejším uprchlickým populacím má navíc dlouhodobé hospodářské a sociální dopady na společnost hostitelské země. Vstřícný přístup států k uprchlíkům je třeba podporovat.

7. Uprchlíci jsou navíc v řadě zemí vystaveni restriktivním azylovým opatřením, která omezují jejich svobodu pohybu, přístup ke vzdělání, profesní rozvoj a přístup na trh práce. Možnosti vlastního rozvoje uprchlíků a jejich růstu jsou potlačeny. Jsou postaveni do situace pouhých příjemců humanitární pomoci. Jejich schopnost pozitivně přispět k rozvoji ekonomiky a společnosti azylové země je zredukována na minimum.

8. Po uklidnění konfliktu před nás reintegrace repatriantů staví další výzvy. Po té, co byla poskytnuta základní humanitární pomoc, řešící naléhavou situaci, následuje proces reintegrace a dlouhodobé obnovy. Ten však nebývá plynulý. V politicky nestabilním prostředí, které je charakteristické pro oblasti postižené válkou, se repatrianti na dlouho dobu ocitají v ubohých

podmínkách bez prostředků a výhledů do budoucnosti. Řada z nich se raději vrací do původní země azylu. Tento trend „zpátečních toků“ lze pozorovat právě v situacích, kdy po asistovaných návratech azylantů není jejich reintegrace dlouhodobě možná či udržitelná.

9. Společným rysem obou situací je to, že potřeby uprchlíků a repatriantů nejsou systematicky začleňovány do plánů obnovy zúčastněných zemí, sponzorských komunit a ani organizace Spojených národů. Přehlížení nejen potřeb ale i možného pozitivního přínosu vysídlených komunit při tvorbě národních rozvojových plánů, se při obnově země může snadno stát zdrojem nestability.

10. Finanční mechanismy, které jsou vyčleněny na uspokojení potřeb během migrace ze země původu do hostitelské země, jsou značně omezené a reagují ad hoc. Proto je třeba přijmout taková řešení, která by zajistila předvídatelnou finanční podporu pro široké spektrum činností, jež je nutné během přechodné fáze realizovat.

11. UNHCR svými aktivitami v oblasti uprchlíků a repatriantů přispívá k mezinárodní prevenci, řešení problémů a podpoře míru. Humanitární akteři jako je UNHCR jsou zárukou toho, že navržená řešení budou udržitelná. Tyto snahy však nelze efektivně realizovat bez společného úsilí dalších humanitárních a rozvojových aktérů. Cíl posílit postavení uprchlíků a repatriantů by proto měl být společný všem aktérů.

C. Navrhovaná trvalá řešení

12. Základním kritériem dobrého programu je jeho důraz samostatnost uprchlíků. Při řešení dlouhodobých uprchlických situací však uprchlíci – mnohdy i po několik desetiletí – zůstávají závislí na humanitární pomoci. Klíč k řešení této situace je v politice. V mezičase je však nutné klást důraz na rozvoj jako na prostředek podporující jakékoliv dlouhodobé řešení. Důvody pro zapojení dalších aktérů do řešení situace typické nedostatkem zájmu, jsou tři:

(1) uprchlíci nemohou volit své politické zástupce do zákonodárných zborů, a proto nejsou jejich zájmy promítnuty do národních rozvojových plánů;

(2) uprchlíci jsou většinou usídlení v nejdlejších částech země, které nejsou prioritou regionálního rozvoje; a

(3) uprchlíci nejsou cílovou skupinou rozvojových aktérů, jelikož činnosti těchto aktérů vycházejí převážně z priorit stanovených vládou hostitelské země.

Proto uprchlíci a jejich hostitelské komunity zůstávají na okraji společnosti. “Dodatečná pomoc uprchlíkům (DAR)” navrhuje ucelený soubor opatření, která by takovým situacím měla zabránit. (Podrobněji popsáno v kapitole Přístup DAR: Část II, odstavec 20 - 59, viz níže).

13. Myšlenka poskytovat uprchlíkům dodatečnou rozvojovou pomoc je postavena na: (1) sdílení břemene se zeměmi poskytujícími útočiště vysokému počtu uprchlíků, (2) vyšší kvalitě života a samostatnosti uprchlíků; a (3) kvalitnějšímu životu hostitelské země. Cílem pomoci DAR je tedy ulehčit dosažení následujícího:

- Sdílení břemene s hostitelskou zemí;
- Kompenzace hostitelské země / komunity za nesení tohoto břemene;

- Rozvoj hostitelské země;
- Rozvoj hostitelské komunity;
- Rovnost mužů a žen, důstojnost a vyšší kvalita života uprchlíků;
- Posílení a rozvoj produktivity a samostatnosti uprchlíků, zejména žen.

D. Trvalá řešení

14. Programy přístupu DAR tím, že podporují samostatnost (a to zejména u žen) a produktivitu uprchlíků, je zanechávají připravené na všechny možná trvalá řešení jejich situace; návrat do země původu, integrace v zemi současného azylu a usazení ve třetí zemi..

Dobrovolný návrat

15. Pro situace po ukončení konfliktu v zemi původu navrhl Vysoký komisař ucelený přístup nazvaný jako „Repatriace, Reintegrace, Rehabilitace (obnova), Rekonstrukce (opětne vybudování) (4R)“. Tento přístup propojuje humanitární a rozvojové aktéry a jejich zdroje. Snahou je alokovat větší objem zdrojů na vytvoření takového prostředí v zemi původu, které by nejen působilo preventivně proti masovým odchodům, ale které by zároveň usnadňovalo trvalý návrat. Tento přístup je testován v Eritreji, Sierra Leone, na Srí Lance a v Afghánistánu. Zde jsou vytvořeny přímé vazby mezi vládou, rozvojovým aktéry jako je UNDP, Světová banka, UNICEF a WFP, sponzorskými komunitami a bilaterálními agenturami pomoci. (Podrobněji popsáno v kapitole Přístup 4R: Část III, odstavec 60 - 84, viz níže).

Integrace do místní komunity

16. V situacích, kde je možná integrace uprchlíků v zemi azylu, navrhuje Vysoký komisař strategii nazvanou „Rozvoj přes integraci do místních komunit (tzv. DLI – *Development through Local Integration*)“. Tam, kde se stát rozhodne poskytnout uprchlíkům možnost postupné integrace, DLI nabízí dodatečnou rozvojovou pomoc. Cílem této pomoci je dosáhnout trvalého řešení ve smyslu lokální integrace uprchlíků. Tato volba však musí být vnímána jako možnost / svobodná volba ne jako povinnost. (Podrobněji popsáno v kapitole Přístup DLI: Část IV, odstavec 85 - 93, viz níže).

17. Klíčovým pro tuto strategii je postoj vlády hostitelské země a místních úřadů a závazek sponzorské komunity poskytnout dodatečnou pomoc.

Přesídlení

18. Jedním z úkolů Cílu 3 Programu ochrany uprchlíků (*Agenda for Protection*) je snaha o efektivnější využívání procesu přesídlení. Jeho účelem je sdílet uprchlické břemeno a s ním související odpovědnosti mezi státy a vytvořit prostor pro přijímání a ochranu uprchlíků a trvalé řešení jejich problémů. Pracovní skupina Přesídlení, které dnes předsedá Kanada, se v této souvislosti zaměřuje na strategické využití tohoto nástroje, na jeho rozsáhlejší využívání a rozvoj souvisejících kapacit.

E. Závěry

19. UNHCR ale bez pomoci ostatních aktérů trvalých řešení nedosáhne. Tento úkol vyžaduje spolupráci celého OSN a systematické začleňování této skupiny aktérů do relevantních plánovacích a programovacích procesů. Snaha spolupracovat se Světovou bankou, bilaterálními rozvojovými agenturami a dalšími agenturami OSN vychází z předpokladu, že takto průřezovým přístupem bude tento úkol chápán jako společný všichni aktéři ho pak spíše zahrnou do své činnosti. Tak by se měla zlepšit reakce na všechny současné problémy uprchlíků a navrátilců.

II. PŘÍSTUP DAR DODATEČNÁ POMOC UPRCHLÍKŮM

A. Úvod

20. Program ochrany uprchlíků vyzývá k rovnějšímu sdílení odpovědností a břemene uprchlického problému mezi státy a k vytvoření kapacit pro přijímání a ochranu uprchlíků.

21. DAR je dodatečná pomoc, jejímž cílem je: (1) sdílení břemene se zeměmi poskytujícími útočiště vysokému počtu uprchlíků, (2) vyšší kvalitě života a samostatnosti uprchlíků; a (3) kvalitnějšímu životu hostitelské země.

22. Na padesátém třetím zasedání Výkonného výboru v roce 2002 byl členskými státy schválen „Program ochrany uprchlíků“, který je výsledkem tzv. Globální konzultace k mezinárodní ochraně. Cílem tzv. Globální konzultace je na globální úrovni dosáhnout trvalého řešení uprchlického problému. Valné shromáždění Spojených národů přijalo Program ochrany uprchlíků v roce 2002.

23. Program ochrany uprchlíků představuje sice ambiciózní, ale stále reálnou cestu vpřed. Je reálná, protože odráží shodně chápané výzvy v problematice ochrany. Je ambiciózní, protože přiznává, že vyšší ochrany uprchlíků lze dosáhnout pouze tehdy, bude-li zintenzívněna multilaterální spolupráce a pouze pokud budou všichni ochotni nová opatření aktivně podporovat.

24. UNHCR stále prozkoumává oblasti, které by mohly mít prospěch z rozsáhleji nastavených standardů ochrany a trvalých řešení uprchlického problému. Vysoký komisař vyhlásil „Úmluvu Plus“, která podporuje speciální dohody doplňující Dohodu z roku 1951. Cílem Úmluvy Plus je rovnějšího nesení břemene a odpovědností a požadavek na země Severu a Jihu, aby při hledání trvalých řešení spolupracovaly. Mezi hlavními tématy, o kterých se Úmluva Plus zmiňuje, je i výzva k cílenější pomoci zemím dlouhodobě poskytujícím útočiště rozsáhlým uprchlickým populacím. Jako způsob pomoci těmto zemím navrhuje Vysoký komisař přístup Dodatečné pomoci uprchlíkům (DAR). Jde o jednotný přístup, který nejen že zlepšuje podmínky pobytu uprchlíků v hostitelské zemi, ale zároveň i zmírňuje dopad pobytu uprchlíků na hostitelskou zemi a její obyvatelstvo. Vysoký komisař při formulaci tohoto přístupu vycházel ze zkušeností několika zemí hostujících rozsáhlou uprchlickou populaci. Jejich zkušenosti zazněly při sestavování zprávy UNHCR pro Valné shromáždění OSN v listopadu 2002.

B. Pozadí událostí

25. Většina zemí poskytujících azyl rozsáhlejší uprchlické populaci patří mezi rozvojové a chudé země. V rozmezí let 1997 – 2000 našlo 66 % uprchlické populace útočiště v rozvojových zemích. 49 nejméně rozvinutých zemí poskytovalo útočiště téměř 30 % světové uprchlické populace. V těchto a dalších rozvojových zemích uprchlíci většinou žijí v odlehlých oblastech s vysokým stupněm chudoby. Bohužel tyto oblasti, a ani lidé, kteří zde žijí, nejsou cílem rozvojové pomoci.

26. Tato situace má navíc dlouhodobý negativní hospodářský a sociální dopad na celou společnost. V případě, že je přehlížena, může vyústit v sociální nepokoje obyvatelstva a nestabilitu státu a společnosti. Z tohoto pohledu je tendence zemí vnímat uprchlíky jako břemeno pochopitelná.

27. Uprchlíci však s sebou přinášejí lidský kapitál, materiální statky a další zdroje. Jsou to lidé s nepředstavitelnou odvahou, odhodláním a potenciálem uspět – všechny tyto vlastnosti prokázali při své cestě za bezpečím. Uprchlícké ženy navíc prokázaly svoji odolnost, houževnatost a schopnost přežít. Dostanou-li uprchlíci příležitost, postupně se zbavují závislosti na pomoci státu nebo humanitárních organizací, stávají se samostatnějšími a začínají přispívat po hospodářské i společenské stránce společnosti, ve které žijí.

28. Na druhou stranu dlouhodobé připoutání uprchlíků k humanitární pomoci, omezení práva svobody pohybu, práva na svobodný přístup ke vzdělání a profesnímu rozvoji, práva na svobodné vytváření prostředků na obživu, to vše omezuje jejich možnost plně se podílet na ekonomickém a sociálním rozvoji hostitelské společnosti.

29. Hlavními cíly UNHCR pro rok 2003, které jsou formulovány v Ročním programovém rozpočtu⁴, jsou (1) rovnoměrné sdílení břemene a odpovědností mezi zúčastněnými aktéry a (2) vytvoření dostatečných kapacit pro přijímání a ochranu uprchlíků. Tyto cíle jsou i součástí Programu ochrany uprchlíků, mezi ty nejvýznamnější patří:

- Navrhnout opatření, která by podporovala rovnoměrnější nesení břemene prvních azylových zemí⁵;
- Začlenit problémy uprchlíků do národních a regionálních rozvojových plánů⁶;
- Zdvojnásobit síly na hledání trvalých řešení, především při dlouhodobém pobytu uprchlíků v hostitelské zemi; dosáhnout samostatnosti uprchlíků; a podpořit obnovu oblastí postižených přítomností uprchlíků⁷.

C. DAR – Dodatečná pomoc uprchlíkům

30. Během zahajovacího proslovu Výkonného výboru UNHCR v roce 2001, v reakci na doporučení některých vlád, oznámil Vysoký komisař obnovení snah nalézt trvalé řešení pro uprchlíky. Zdůraznil potřebu nalézt efektivnější cestu jak překlenout mezeru mezi první, humanitární pomocí a dlouhodobou podporou a rozvojem. Z tohoto pohledu nejde v přístupu DAR pouze o podporu jejich samostatnosti ale i o zmenšení dopadu uprchlické populace na hostitelskou zemi. Na 57. jednání Valného shromáždění OSN v roce 2002 byl kladen vysoký důraz právě na tento aspekt.

31. Přístup DAR by měl být použit v případě delšího trvání uprchlického problému. Využitím tohoto přístupu budou uprchlíci připraveni na všechna tři možná dlouhodobá řešení: návrat do země původu, integrace v zemi současného azylu a usazení ve třetí zemi. Obecným rysem přístupu DAR je samostatnost uprchlíků a vyšší kvalita života uprchlíků a hostitelské společnosti.

⁴ A/AC.96/964

⁵ Program ochrany uprchlíků, Cíl 3, úkol 1, opatření 1 a 6

⁶ Program ochrany uprchlíků, Cíl 3, úkol 5, opatření 1 a 2

⁷ Program ochrany uprchlíků, Cíl 5, úkol 1, 7 a 8

32. Přístup DAR je postaven na široké spolupráci a partnerství mezi veřejným sektorem a humanitárními a multi- a bilaterálními rozvojovými agenturami. Formy partnerské spolupráce se sice v každé zemi mohou lišit, ale neměnnou a základní komponentou je odhodlání centrálních a místních úřadů hostitelské země.

D. Prvky přístupu DAR

33. Spojující myšlenkou přístupu DAR je sdílené břemeno, kvalitnější azyl a život uprchlíků a jejich hostitelské země. Cílem přístupu DAR je umožnit:

- Sdílení břemene s hostitelskou zemí;
- Kompenzaci hostitelské země / komunity za nesení břemene;
- Rozvoj hostitelské země;
- Rozvoj hostitelské komunity;
- Rovnost mužů a žen, důstojnost a vyšší kvalita života uprchlíků;
- Posílení a rozvoj produktivity a samostatnosti uprchlíků, zejména žen.

34. Mají-li uprchlíci vlastním přičiněním zvýšit kvalitu svého života a dosáhnout samostatnosti, je třeba:

- Politická ochota hostitelské země vnímat uprchlíky jako katalyzátor a aktivní prvek lokálního rozvoje; a
- Umožnit uprchlíkům přístup ke společensko-ekonomickým aktivitám.

35. Základním kritériem dobrého programu je jeho důraz samostatnost uprchlíků. Při řešení dlouhodobých uprchlických situací však uprchlíci – mnohdy i po několik desetiletí – zůstávají závislí na humanitární pomoci. Klíč k řešení této situace je v politice. V mezičase je však nutné klást důraz na rozvoj jako na prostředek podporující jakékoliv dlouhodobé řešení. Důvody pro zapojení dalších aktérů do řešení situace typické nedostatkem zájmu, jsou tři:

(1) uprchlíci nemohou volit své politické zástupce do zákonodárných zborů, a proto nejsou jejich zájmy promítnuty do národních rozvojových plánů;

(2) uprchlíci jsou většinou usídlení v odlehlých částech země, které nejsou prioritou regionálního rozvoje; a

(3) uprchlíci nejsou cílovou skupinou rozvojových aktérů, jelikož činnosti těchto aktérů vycházejí převážně z priorit stanovených vládou hostitelské země.

Proto uprchlíci a jejich hostitelské komunity zůstávají na okraji společnosti. “Dodatečná pomoc uprchlíkům (DAR)” navrhuje ucelený soubor opatření, která by takovým situacím měla zabránit.

F. Trvalá řešení

36. Programy přístupu DAR tím, že podporují samostatnost (a to zejména u žen) a produktivitu uprchlíků, je zanechávají připravené na všechny možná trvalá řešení jejich situace; návrat do země původu, integrace v zemi současného azylu a usazení ve třetí zemi..

Dobrovolný návrat

37. Pro situace po ukončení konfliktu v zemi původu navrhl Vysoký komisař ucelený přístup nazvaný jako „Repatriace, Reintegrace, Rehabilitace (obnova), Rekonstrukce (opětne vybudování) (4R)“. Tento přístup propojuje humanitární a rozvojové aktéry a jejich zdroje. Snahou je alokovat větší objem zdrojů na vytvoření takového prostředí v zemi původu, které by nejen působilo preventivně proti masovým odchodům, ale které by zároveň usnadňovalo trvalý návrat. Tento přístup je testován v Eritreji, Sierra Leone, na Srí Lance a v Afghánistánu. Zde jsou vytvořeny přímé vazby mezi vládou, rozvojovým aktéry jako je UNDP, Světová banka, UNICEF a WFP, sponzorskými komunitami a bilaterálními agenturami pomoci. (Podrobněji popsáno v kapitole Přístup 4R: Část III, odstavec 60 - 84, viz níže).

Integrace do místní komunity

38. V situacích, kde je možná integrace uprchlíků v zemi azylu, navrhuje Vysoký komisař strategii nazvanou „Rozvoj přes integraci do místních komunit (tzv. DLI – *Development through Local Integration*)“. Tam, kde se stát rozhodne poskytnout uprchlíkům možnost postupné integrace, DLI nabízí dodatečnou rozvojovou pomoc. Cílem této pomoci je dosáhnout trvalého řešení ve smyslu lokální integrace uprchlíků. Tato volba však musí být vnímána jako možnost / svobodná volba ne jako povinnost. (Podrobněji popsáno v kapitole Přístup DLI: Část IV, odstavec 85 - 93, viz níže).

39. Klíčovým pro tuto strategii je postoj vlády hostitelské země a místních úřadů a závazek sponzorské komunity poskytnout dodatečnou pomoc.

Přesídlení

40. Jedním z úkolů Cílu 3 Programu ochrany uprchlíků (*Agenda for Protection*) je snaha o efektivnější využívání procesu přesídlení. Jeho účelem je sdílet uprchlické břemeno a s ním související odpovědnosti mezi státy a vytvořit prostor pro přijímání a ochranu uprchlíků a trvalé řešení jejich problémů. Pracovní skupina Přesídlení, které dnes předsedá Kanada, se v této souvislosti zaměřuje na strategické využití tohoto nástroje, na jeho rozsáhlejší využívání a rozvoj souvisejících kapacit.

E. Dodatečná pomoc uprchlíkům

41. Povaha potřeb uprchlíků je obvykle vnímána jako humanitární. Humanitární pomoc se však vztahuje pouze na okamžitou pomoc, zatímco rozvojová pomoc má větší potenciál ve smyslu podpory samostatnosti a produkčních možností uprchlíků. Tedy podpory těch vlastností, které vedou k trvalému řešení jejich situace a které jim zároveň umožňují stát se nástrojem ke snížení chudoby a aktivním aktérem rozvojových procesů v oblastech, ve kterých žijí. Potřeba samostatnosti vysídlených populací je zdůrazněna ve Zprávě Výboru pro lidskou bezpečnost (tzv. *Commission for Human Security*).

42. Proto je oceňováno rostoucí přesvědčení mezinárodní komunity, že dokud uprchlíci nebudou mít možnost stát se produktivní složkou společnosti, stanou se pouhými pasivními příjemci humanitární pomoci a budou nadále žít nečinně a v beznaději. To platí zejména u mužské části uprchlické populace. Muži byli připraveni o svoje původní postavení a cítí se oslabeni změnami v tradičním postavení žen a mužů ve společnosti. Vysoký výskyt násilí,

zneužívání a dalších kriminálních jevů je toho znepokojivým důkazem. Vysídlené populace, jsou-li ponechány vlastnímu osudu, se stávají stálým zdrojem těchto konfliktů. Nepřiměřená pomoc a ochrana mohou navíc vyústit v sekundární migraci, ženoucí uprchlíky do dalších zemí, kde hledají lepší životní podmínky a ochranu.

43. V tomto kontextu vítáme to, že si řada sponzorských zemí začala uvědomovat, že je nutné rozšířit ochranu a pomoc uprchlíkům již v zemi jejich původu.

44. Jelikož velká část uprchlíků žije v rozvojových zemích, má většina hostitelských zemí nárok na rozvojovou pomoc. Přístup DAR předpokládá, že pomoc poskytnutá na podporu samostatnosti uprchlíků a zvýšení kvality jejich života, je něco navíc. Pokud by tomu tak nebylo, chudé hostitelské země by tuto pomoc vnímali jako „zbytečně promrhanou na uprchlících“. To zvyšuje riziko vzniku napětí mezi uprchlíky a místní populací, a tudíž to není v souladu s principy přístupu DAR.

45. Na jednání o Rozvojových cílech tisíciletí (tzv. *Milenium Development Goals*) byly jako cíle rozvojových agentur stanoveny tyto oblasti:

- snižování chudoby;
- kvalitní správa;
- rovnost mužů a žen;
- HIV / Aids u vysídlených populací

Studie o rozvoji lidského kapitálu tvrdí, že vysídlené populace postrádají „životodárné sítě“ (neformální zaměstnání, drobné podnikatele, apod.), které jsou běžné u původní místní populace. Hostitelská populace může pomoci tuto situaci změnit.

46. Pozitivním znakem v tomto ohledu je, že mnoho sponzorů rozvíjí nástroje, které řeší přechodné situace. Příkladem může být dokument EU „LRRD“ (*Linking Relief, Reconstruction and Development* - Propojení pomoci, obnovy a rozvoje), norský Překlenovací rozpočet, dánský Překlenovací rozpočet, japonský humanitární program Grant na podporu míru, Svěrenecký fond pro lidskou bezpečnost a Akční plán G8 pro Afriku.

47. Přístup DAR může být financován skrze bilaterální kanály. Principy přístupu DAR se například mohou stát součástí bilaterálních dohod mezi zeměmi, které zdroje poskytují, a těmi, kterým jsou zdroje určeny. Navržené programy a projekty mohou být monitorovány a hodnoceny multi- i bilaterálními cestami (včetně UNHCR).

F. Realizace strategie DAR

48. Hostitelské vlády by tyto procesy měly řídit i vlastnit. UNHCR by mělo hrát pouze druhotnou roli při vytváření partnerství a podpoře těchto procesů. Aktivní role UNHCR je při monitorování, dohledu a samotné fyzické přítomnosti v postižených oblastech, a to převážně během plánování i implementace.

49. Programový přístup DAR přistupuje k problému komplexně. Vytváří podmínky pro kvalitnější ochranu uprchlíků a přeměnu uprchlíků na aktivní členy hostitelské komunity. Navíc tím, že se zaměřuje na snižování chudoby, podporu míru, bezpečnosti a stability v oblasti, zvyšuje kvalitu života hostitelské země i uprchlíků.

50. Rozhodne-li se vláda postupovat podle přístupu DAR, musí při tvorbě příslušných programů spolupracovat se zástupci OSN v dané zemi (Světová banka, UNDP, UNICEF, WFP, ILO, FAO) a s dalšími multi- a bilaterálními sponzory. Z toho vyplývá, že se jak humanitární, tak rozvojový aktéři budou podílet na tvorbě rozvojových strategií a programů již od samého začátku. UNHCR prostřednictvím odpovídajících konzultací zajistí, aby zájmy relevantních agentur OSN byly začleněny do této struktury.

G. Fáze přístupu DAR

50. Vytváření konsensu: je třeba se pomocí dialogů mezi organizacemi veřejné správy a multi- a bilaterálními humanitárními a rozvojovým aktéry shodnout na podpoře přístupu DAR.

51. Vytvoření Operativní informační základny (tzv. *Operational Information Management System*): provádět analýzy gendrově rozdílných dopadů zvažovaných kroků, studie oblastí s výraznou přítomností uprchlíků a analýzy rolí jednotlivých aktérů. Tyto kroky přispějí k vyšší životaschopnosti kroků směřujících k mužům, ženám i dětem v uprchlické i místní populaci. Pro tvorbu efektivních postupů musí mít UNHCR přístup k informacím o gendrové a věkové struktuře uprchlické populace.

52. Tvorba společného jednotného plánovacího systému. Na plánování se musejí podílet všichni zástupci OSN v dané zemi (Světová banka, UNDP, UNICEF, ILO, FAO, WFP) a multi- a bilaterální sponzoři. Dosažení této fáze podporuje získání pevného závazku ve fázi první.

53. Výsledkem spolupráce všech partnerů je vznik společné strategie. Koordinátorem realizovaných aktivit jsou veřejné instituce se silnou podporou rozvojových a humanitárních aktérů.

54. Všichni aktéři, vedeni veřejnými institucemi, se podílejí na tvorbě strategie mobilizace zdrojů pro programy DAR. UNHCR, jako jeden ze zástupců OSN v dané zemi, bude hrát aktivní roli při hledání přímých dostupných zdrojů a paralelního financování pro všechny programy DAR. Strategie financování programů DAR musí být flexibilní.

55. V rozvojových programech je nutné systematicky podporovat uprchlíky. Všechny programy DAR musejí vzniknout ve stávající rozvojové síti, popř. mohou tvořit součást koordinačního fóra sponzorů.

H. Role UNHCR

56. UNHCR se bude nadále soustředit na svoji roli na poli ochrany. Důraz však bude postupně přesouvat z humanitární pomoci na pomoc směřující k samostatnosti. To je základní princip všech projektů DAR. Tak bude ochrana uprchlíků ze strany UNHCR finančně efektivnější, poskytovaný azyl kvalitnější a trvalá řešení uprchlické situace životaschopnější.

57. UNHCR bude konkrétně:

- do celonárodních rozvojových programů postupně začleňovat otázky vzdělávání, podporu zdraví, zemědělství, zaměstnanost, ochrany vod apod., a tak přispívat k efektivnějšímu využití dostupných zdrojů;
- při společné koordinaci, plánování, monitorování a kontrole podporovat veřejné instituce a další partnery;
- zajišťovat, aby se problematika uprchlíků stala součástí rozvojového plánování;
- podporovat samostatnost a svobodný pohyb uprchlíků; a
- nadále urychlovat procesy hledání zdrojů a pomoci pro hostitelské země.

I. Výhody strategie DAR

59. Základní výhody přístupu DAR jsou následující:

- a) Z pohledu uprchlíků
 - o vyšší šance dosáhnout samostatnosti a vybudovat si nové živobytí;
 - o rozvoj lidského potenciálu;
 - o potření násilí a zneužívání.
- b) Z pohledu hostitelské komunity
 - o zlepšení ekonomických možností;
 - o rychlejší rozvoj oblasti;
 - o obohacení společnosti uprchlíky, bez diskriminace a vykořisťování, budou uprchlíci přispívat k ekonomickému rozvoji hostitelské komunity.
- c) Z pohledu vlády hostitelské země
 - o otevření dodatečných kanálů pro finanční zdroje prostřednictvím začlenění uprchlíků do národních rozvojových programů a politik;
 - o rozvoj dalších služeb - snížení chudoby v komunitách poskytujících útočiště uprchlíkům, převážně v okrajových oblastech země;
 - o snižování rozdílů mezi uprchlickou a hostitelskou komunitou, snížení rizika konfliktů, podpora míru a vyšší bezpečnost v oblasti.
- d) Z pohledu dárcovské obce
 - o plnění cílů stanovených Rozvojovými cíly tisíciletí (tzv. *Millenium Development Goals*);
 - o z navrženého přístupu benefituje sponzorská obec v tom smyslu, že jí umožňuje soustředit její zdroje na produktivní aktivity a lidský rozvoj, více než na programy dlouhodobé péče o uprchlíky;
 - o snížení podnětů k druhotné migraci uprchlíků.
- e) Z pohledu UNHCR
 - o odpovědnost za pomoc vysídleným populacím je sdílena více aktéry, širší základna pro přímou a souběžnou finanční podporu;
 - o položení základů pro dlouhodobé programy trvalých řešení, spíše než zdrojově a časově náročné programy pomoci;

- podpora dobrovolné repatriace, usnadnění reintegrace. Samostatný člověk (uprchlík) je lépe připraven začít znovu budovat vlastní život, jako první se vrací domů a tam přispívá k rozvoji a obnově a k budování mírových procesů.

39. PŘÍSTUP 4R REPATRIACE, REINTEGRACE, REHABILITACE (OBNOVA), REKONSTRUKCE (OPĚTNÉ VYBUDOVÁNÍ)

A. Úvod

60. Koncept přístupu 4R se vztahuje ke vzájemně souvisejícím procesům repatriace, reintegrace, rehabilitace a rekonstrukce. Snaží se tyto procesy propojit, pomáhá nalézt dlouhodobá řešení, snižovat chudobu a vytvářet kvalitní místní správu. Přístup 4R je během reintegračních operací zároveň rámcem, který umožňuje respektovat specifika země při mimořádných uprchlických událostech.

61. V průběhu vytváření rozvojových programů by se UNHCR mělo věnovat podpoře aktivit umožňujících počáteční reintegraci navrátilců. To mimo jiné znamená monitorování dohod týkajících se ochrany, poskytování pomoci při výstavbě a rekonstrukci obydlí, podporu ekonomických aktivit, podíl na obnově v rámci rozvojových strategií, základní dodávky vody a podporu vzdělávání a zdravotních služeb v navrátilčeské komunitě. Tento přístup bude sloužit i jako rámec pro postupné oslabování role UNHCR a posilování role rozvojových agentur.

62. Hlavní principy a kritické faktory, které ovlivňují přístup 4R jsou:

- a) procesy, které představují koncept 4R, musejí být vlastněny úřady hostitelské země;
- b) na plánování na národní úrovni se musejí podílet všechny agentury OSN v dané zemi;
- c) spolupráce musí být pevná, stejně tak jako závazek podporovat a ovlivňovat snahy příslušných aktérů řešit nedostatky překlenovacích strategií;
- d) do celého procesu je nutné zapojit velký počet rozvojových aktérů – multi- a bilaterálních agentur OSN.

63. Implementace přístupu 4R je výsledkem společného úsilí národních aktérů, kteří využívají již existující koordinační mechanismy jako jsou procesy CCA-UNDAF, CAP, CG a PRSP.

B. Preambule

64. Pro miliony uprchlíků zůstává dobrovolná repatriace a reintegrace nejpřijatelnějším trvalým řešením jejich situace. Realizace těchto řešení ovšem vyžaduje náročný komplexní přístup mezinárodního společenství. Nejnáročnější výzva se objevuje ve snaze překlenout mezeru mezi pomocí zaměřenou na základní pomoc uprchlíkům a podporou jejich samostatnosti a rozvoje. Hladký přechod od základní pomoci k pomoci zaměřené na rozvoj zůstává klíčovou prioritou mezinárodního společenství, a to zejména v situacích krátce po ukončení ozbrojených konfliktů

65. Zkušenosti mnoha zemí ukázaly, že mezera mezi pomocí zaměřenou na základní pomoc uprchlíkům a podporou jejich samostatnosti a rozvoje nemůže být efektivně překonána za současných ad-hoc přístupů. Navíc žádná mezinárodní organizace nemůže sama

zrealizovat všechny potřebné kroky. Proto je nutné přijít s novým přístupem, který nebude charakterizován ani jako „humanitární“ ani jako „rozvojový“, ale jako „*sui genesis*“.

66. UNHCR si je vědomo komparativních výhod a mandátních odpovědností příslušných agentur. Koncept 4R se snaží propojit humanitární, překlenovací a rozvojový přístup během všech fází reintegračního procesu. Celý proces je strukturovaným podobně jako již zavedený proces DDR (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration* - Odzbrojení, demobilizace a reintegrace). Strategickým cílem bude vytvoření trvalých řešení pro vysídlené populace, a to takovým způsobem, který přispěje k národní obnově, upevnění míru a stability a položí základy dlouhodobého rozvoje oblasti i celé země.

C. Základní východiska přístupu 4R

67. Dopis Vysokého komisaře, Ruuda Lubberse, prezidentovi Světové banky, Jamesovi Wolfenohnovi a správci UNDP, Markovi Malloch-Brownovi, ze dne 28. května 2002 obsahoval základní koncepční rámec přístupu 4R, který byl podrobněji diskutován na jednání Světové banky 6. května 2002. Současným cílem je přetvořit přístup 4R do pracovní podoby.

68. Přístup 4R má na globální úrovni vytvořit rámec pro spolupráci při zavádění reintegračních opatření v post-konfliktních situacích. Je navržen tak, aby při zásazích přímo v terénu umožňoval flexibilně využívat specifické národní přístupy s podporou příslušného ústředí.

D. Strategie 4R

69. UNHCR se je vědomo komparativních výhod a mandátních odpovědností příslušných agentur. Programy 4R předpokládají, že se UNHCR ujme repatriace a zástupci OSN v dané zemi a Světová banka reintegrace, obnovy a rekonstrukce. Procesy plánování, programování a implementace programů 4R budou řízeny na národní úrovni / „zdola nahoru“ a budou realizovány ve spolupráci se zástupci OSN v dané zemi (UNDP, UNICEF, WFP a UNHCR) a multi- a bilaterálními sponzory. Ústředním bodem celého procesu budou instituce veřejné správy, jako jeho jediný vlastník. Programy 4R budou doplňovat již existující mechanismy a nástroje jako je CCA, UNDAF, PRSP apod. V situacích, kde obdobné mechanismy doposud nefungují, vytvoří programy 4R část překlenovací strategie obnovy vlády / jiného dočasného úřadu, OSN či Světové banky.

70. Vyčerpávající a institucionalizovaný přístup k reintegraci přispěje k vytvoření požadovaných výsledků. Ty zahrnují kvalitní místní správu; ochranu práv rozdílných komunit včetně navrátilců; kvalitnější společenské sítě včetně infrastruktury; užší soužití a samostatnost; hospodářskou obnovu; vyšší zaměstnanost a zaměstnatelnost a lepší přístup ke službám.

E. Proč přístup 4R?

71. Po poskytnutí naléhavé humanitární pomoci příslušnými aktéry, se následné procesy reintegrace a rekonstrukce objevují bez přímé návaznosti. V politicky křehkém prostředí, které je charakteristické pro poválečné situace, jsou repatrianti dlouho dobu zanechání

v nedostačujících podmínkách bez prostředků a bez možnosti ovlivnit vlastní budoucnost, žijí v bezmoci a beznaději. Tento stav způsobuje nárůst kriminality a násilí (zejména vůči ženám).

72. Potřeby repatriantů nejsou příslušnými vládami, sponzorskou komunitou a dokonce ani agenturami OSN systematicky začleňovány do transnitních plánů a plánů obnovy. Repatrianti většinou nemají možnost podílet se na tvorbě národních rozvojových programů. V mnoha případech navíc plánování rozvojových programů probíhá bez respektování produkčních možností repatriantů.

73. Soustavné přehlížení potřeb vysídlených populací při rozvojovém plánování a ještě více ignorování jejich potenciálního přínosu společnosti, může mít negativní dopad na obnovu země. Není-li forma reintegrace trvale udržitelná, uprchlíci se vrací do původní azylové země. Tento fenomén „zpětné migrace“ se objevuje při řadě repatriačních projektů. *V Afghánistánu nebyl plán UNHCR pro navrátilce součástí první Analýzy potřeb. Problém byl zjevně ve zvoleném přístupu (paradigmatu). Potřeby navrátilců se týkají zdravotní péče, vzdělávání, zemědělství apod., avšak právě ty jsou přehlíženy. Potřeby navrátilců byly nakonec začleněny pod Program okamžité a přechodné pomoci (ITAP – Immediate and Transitional Assistance Programme), přesto, že bylo by mnohem vhodnější, aby analýza potřeb repatriantů brala v úvahu jak jejich krátkodobé tak i dlouhodobé potřeby. Produkční kapacity repatriantů a možnosti jejich využití bývají také často přehlíženy.* Reintegrace vysídlených populací nesmí mít povahu ekonomického břemena. Tuto populaci musíme vnímat jako lidský kapitál, který může přispět k procesu obnovy tím, že se stane jeho aktivní součástí.

74. Má-li být návrat a reintegrace trvalým řešením a vysídlená populace dostatečně ochráněna, musí být jejich střednědobé a dlouhodobé potřeby uspokojovány prostřednictvím systematického začleňování této skupiny do plánování a přípravy rehabilitačních a rekonstrukčních procesů. Je proto nutné plánovat trvalá řešení pro vysídlené populace ve vzájemné souvislosti, spíše než k nim přistupovat jako k jednotlivým, vzájemně na sebe nenavazujícím procesům.

75. Jednotný a vyčerpávající přístup 4R musí poskytovat dostatečný prostor pro rozvojové agentury, multi- i bilaterální povahy a přibližovat se k Rozvojovým cílům tisíciletí (tzv. *Milenium Development Goals*) - tzn. snižovat chudobu, podporovat přístup k základnímu vzdělání, podporovat rovnost mužů a žen, posilovat postavení žen ve společnosti, snižovat dětskou úmrtnost, zlepšovat zdraví matek, bojovat proti HIV/Aids, zajišťovat stabilitu životního prostředí a podporovat globální partnerství pro rozvoj.

76. Jelikož repatrianti pocházejí převážně ze zemědělských oblastí, je zřejmé, jak bylo popsáno Světovou bankou v její Strategii rozvoje venkovských oblastí, že mezinárodní společenství nedosáhne svého cíle snižování chudoby, pokud se nezapojí do snižování chudoby venkovských oblastí. Ze stejného důvodu se UNDP podílí na transnitních řešeních, na hledání řešení pro naléhavé situace, výstavbě mírových procesů, snižování chudoby a podpoře společensko-ekonomického osamostatnění repatriovaných komunit. I řada dalších sponzorů se podílí na vývoji nástrojů pro řešení transnitních situací, například OSN a její LRDD (*Linking Relief, Rehabilitation and Development* - Propojení pomoci, rehabilitace a rozvoje), norský Přechodný rozpočtový mechanismus a v nedávné iniciativy G8 v Novém partnerství pro rozvoj Afriky (tzv. NEPAD – *New Partnership for Africa's Development*).

F. Realizace strategie 4R

77. Tripartitní dialog UNHCR, vlády země původu a vlády azylové země obvykle začíná při prvním náznaku ze strany uprchlíků k dobrovolné repatriaci. Jednání se zaměřují na podmínky dobrovolné repatriace a repatriačních programů (první R), vzdáleně se dotýkají druhého R (reintegrace) a rozsáhlejší problematiky národní obnovy a rekonstrukce (třetí R – rehabilitace a čtvrté R – rekonstrukce). Bude-li koncept 4R dodržován, znamená to, že dialog s vládami bude systematicky začleňovat všechna čtyři R. Jen kombinace všech čtyř uvedených přístupů vytváří pevný základ pro trvalé řešení.

78. UNHCR se bude i nadále zaměřovat především na repatriační složku strategie 4R, avšak již z podstaty partnerství s UNDP a Světovou bankou a silné angažovanosti zástupců OSN v dané zemi (UNICEF a WFP) a multi- a bilaterálních sponzorů, se bude podílet i na analýze potřeb a plánování pro zbývající tři R. I toto implikuje, že Světová banka, UNDP, UNICEF a WFP se musejí stát součástí vyjednávání s vládami již od samotného počátku, na rozdíl od současného stavu, kdy vůči vládě nepůsobí jednotně a jejich kroky jsou oddělené. Konkrétně by v zemi původu měly souběžně probíhat dialogy týkající se nejenom repatriace a reintegrace, ale i rehabilitace a rekonstrukce a to s přímým začleněním Světové banky, UNDP, UNICEF, WFP a dalších rozvojových institucí multi- i bilaterálního charakteru. Země původu musejí být podpisem příslušných instrumentů učiněny odpovědnými za komplexní trvalá řešení v rámci jednotného rámce strategie 4R.

G. Fáze přístupu 4R

79. Operační řízení informací: programování musí vycházet z kvalitních a kvalitně zpracovaných informací. Je třeba vytvořit operační meziagenturní informační systém. UNHCR provádí informace o struktuře uprchlické populace s analýzami absorpčních kapacit země původu, a tak ovlivní způsob začlenění uprchlíků do produktivního života.

80. Jednotný přístup: UNDP, UNHCR a Světová banka, společně se zástupci OSN v dané zemi (UNICEF a WFP) a multi- a bilaterální sponzory musí v rámci strategie 4R postupovat jednotně. To znamená společné zhodnocení potřeb, společné plánování, společnou implementační strategii a společnou mobilizaci zdrojů.

- **První R** – Repatriace – vedoucí úlohu by mělo zaujmout UNHCR (přímé / humanitární financování a financování transitní pomoci).
- **Druhé R** – Reintegrace – specifická situace – vedoucí roli má UNHCR a UNDP (rozpočtové toky na humanitární, rozvojovou a transitní pomoc).

Během vytváření rozvojových programů se UNHCR bude věnovat podpoře počáteční reintegrace navrátilců. UNHCR bude dále pomáhat dalším partnerům ve smyslu rozsáhlé a včasné přítomnosti v poli, lidských zdrojů a implementačních kapacit. Tento přístup by měl také sloužit jako rámec pro postupné oslabování role UNHCR a posilování role rozvojových agentur (z přístupu 90 % - 10 % na přístup 10 % - 90 %). Během reintegrace bude UNDP urychlovat konzultační procesy s přijímajícími komunitami a místními úřady, mobilizovat pomoc pro postižené komunity, podporovat dostupnost služeb a místní obnovu. UNDP a Světová banka s tímto přístupem zaměřeným na komunitu (na rozdíl od přístupu zaměřeného na příjemce pomoci) propojí programy strategie 4R s CCA/UNDAF a národními rozvojovými plány.

- **Třetí R** – Rehabilitace (obnova) – vedoucí roli při koordinaci ostatních rozvojových agentur má UNDP (financování rozvoje a transítní pomoci).
- **Čtvrté R** – Rekonstrukce – vedoucí postavení má Světová banka a UNDP (financování rozvoje).

81. Vstupy programů 4R musejí být důkladně zapojeny do celého procesu. V situacích, kdy takové mechanismy dosud nefungují, programy 4R vytvoří část společné strategie obnovy vlády, OSN a Světové banky.

H. Další kroky

82. Přístup 4R lze uvést v praxi konkrétními společnými pilotními programy UNHCR, Světové banky, UNDP a zástupců OSN v dané zemi (UNICEF a WFP). Na prvním společném zasedání v New Yorku 12. září 2002 Světová banka, UNDP a UNHCR identifikovali Eritreu, Sierra Lyone a Srí Lanku jako pilotní země, kde byla tvorba programů 4R úspěšně zahájena. Zvažovalo se také brzké zahrnutí Angoly a Afghánistánu, jako zemí, které též směřují k programům 4R.

83. Strategickým cílem těchto kolektivních snah je národní obnova, která přispívá k upevnění míru a stability a pokládá základy dlouhodobého rozvoje. Je proto velice důležité, že tyto procesy jsou vytvářeny zdola nahoru, a že všichni aktéři a úřady hostitelské země jsou odhodláni dosáhnout svého cíle. Každá situace vyžaduje svůj vlastní specifický přístup a všechna ponaučení musejí být řádně zdokumentována.

84. Na základě konkrétních úspěšných příkladů na Srí Lance, v Eritreji, Sierře Lyoně a Afghánistánu budou vytvořeny „Pravidla úspěšnosti programů 4R (*Rules for Engagement for 4Rs*)“, která budou používána v podobných situacích. Dále je třeba, společně s dalšími relevantními partnery, vytvořit jasný benchmarking na sledování úspěchu nebo neúspěchu programů 4R v pilotních zemích.

III. STRATEGIE DLI ROZVOJ PŘES INTEGRACI DO MÍSTNÍCH KOMUNIT

A. Úvod

85. Během zahajovacího proslovu Výkonného výboru UNHCR v roce 2001, v reakci na doporučení některých vlád, oznámil Vysoký komisař obnovení snah nalézt trvalé řešení pro uprchlíky. Zdůraznil potřebu nalézt efektivnější cestu jak překlenout mezeru mezi první, humanitární pomocí a dlouhodobou podporou a rozvojem. Z tohoto pohledu nejde v přístupu DAR pouze o podporu samostatnosti uprchlíků ale i o zmenšení dopadu břemene uprchlické populace na hostitelskou zemi. Na 57. jednání Valného shromáždění OSN v roce 2002 byl kladen vysoký důraz právě na tento aspekt.

86. Programy přístupu DAR tím, že podporují samostatnost (zejména u žen) a produktivitu uprchlíků, je zanechávají připravené na všechna možná trvalá řešení jejich situace; návrat do země původu, integrace v zemi současného azylu a usazení ve třetí zemi. Tam, kde je integrace uprchlíků v zemi azylu možná, navrhuje Vysoký komisař strategii nazvanou „Rozvoj přes integraci do místních komunit (DLI – *Development through Local Integration*)“. Je postavená na pochopení toho, že ti uprchlíci, kteří se nemohou nebo nechtějí vrátit do země původu a dávají přednost integraci do místní komunity, mohou najít řešení své situace v azylové zemi.

87. Klíčovým pro tuto strategii je postoj úřadů hostitelské země. DLI představuje možnost, ne povinnost hostitelské země. Přístup DLI vychází z přístupu DAR. Pro úspěšnost přístupu DLI je opět důležitý závazek sponzorské komunity poskytnout dodatečnou pomoc.

88. Stejně tak jako přístup DAR, je i přístup DLI postaven na široké spolupráci a partnerství mezi vládami a humanitárními a multi- a bilaterálními rozvojovými agenturami. Formy partnerské spolupráce se sice v každé zemi mohou lišit, ale neměnnou a základní komponentou je odhodlání vlády příslušné hostitelské země stejně tak jako centrálních a místních úřadů k integraci uprchlíků do místních komunit.

89. Tam, kde se stát rozhodne poskytnout uprchlíkům možnost postupné integrace, DLI nabízí dodatečnou pomoc při podpoře rozvoje uprchlíků. Nabídkou dodatečného rozvojového financování dlouhodobých řešení ve smyslu lokální integrace, kvalitnějšího života a nezávislosti uprchlíků lze dosáhnout vyšší kvality života celé hostitelské komunity.

B. Základní složky místní integrace

90. Jako proces můžeme lokální integraci rozdělit na tyto části:

- Ekonomická složka: uprchlíci se postupně stávají méně závislími na státní nebo humanitární pomoci a získávají vyšší míru samostatnosti. Proces lokální integrace je podporován tím, že se uprchlíci stanou samostatnými, a tak mohou společensky i ekonomicky přispívat hostitelské komunitě. Ekonomická integrace uprchlíků přispívá ekonomickému rozvoji hostitelské země, pro kterou uprchlíci již nepředstavují „břemeno“.

- Společenská a kulturní složka: vzájemné ovlivňování uprchlíků a lokálních komunit umožňuje uprchlíkům žít jako součást nebo bok po boku s hostitelskou komunitou, bez diskriminace nebo vykořisťování. Uprchlíci mohou aktivně přispívat k společenskému rozvoji hostitelské komunity.
- Právní složka: uprchlíkům se od hostitelského státu dostává práv obecně srovnatelných s právy občanů hostitelské země. Jde o právo na svobodu pohybu, právo na svobodný přístup ke vzdělání, právo svobodný vstup na trh práce, právo požívat veřejné služby a podpory, včetně zdravotních zařízení, právo získat a vlastnit majetek a právo pohybovat se s platnými cestovními doklady a jinými průkazy totožnosti. Možnost založit rodinu je také důležitou složkou lokální integrace. Celý proces musí vyústit získáním trvalého pobytu, v ideálním případě získáním občanství země azylu.

C. Realizace strategie DLI

91. Hostitelská země, podobně jako u programových přístupů DAR a 4R (repatriace, reintegrace, rehabilitace a rekonstrukce), musí řídit a musí být vlastníkem DLI procesů za spolupráce zástupců OSN v dané zemi, IFI a bilaterálních sponzorů. UNHCR bude hrát významnou roli při rozvoji partnerství a podpoře lokální integrace uprchlíků, včetně rozvoje právních a institucionálních rámců posilujících ekonomické aktivity a ochraňujících občanská, hospodářská a společenská práva. Aktivní role UNHCR je i při monitorování, dohledu a samotné fyzické přítomnosti v postižených oblastech, a to jak v průběhu plánování, tak i během implementace.

92. Programový přístup DLI přistupuje k problému komplexně, zaměřuje se na vytvoření situace, která podporuje přeměnu uprchlíků na aktivní členy hostitelské komunity. Zároveň pozitivně ovlivňuje kvalitu života hostitelské země i uprchlíků tím, že se soustředí na snižování chudoby, podporu míru, bezpečnosti a stability v oblasti.

D. Fáze přístupu DLI

93. Uvádíme různé fáze přístupu DLI:

- Společný souhlas centrálních a místních úřadů k lokální integraci. Pak se uprchlíkům častěji dostává práv, na které mají dle Úmluvy z roku 1951 nárok. Konkrétně těch práv, která uprchlíkům umožňují podílet se na ekonomických aktivitách, jako je zemědělství, obchod či námezdní práce. Umístění uprchlíků do ekonomicky aktivní oblasti je velice důležité.
- Vytvoření konsensu a zapojení humanitárních a rozvojových aktérů včetně multi- a bilaterálních sponzorů. Vedoucím celého procesu je vláda hostitelské země.
- Shromažďování informací: včetně předběžného zhodnocení kapacit oblastí vhodných pro usídlení uprchlíků, analýz rolí jednotlivých aktérů apod. UNHCR a jeho partneři tak lépe pochopí chování uprchlíků a místních populací. Znat

profil cílové skupiny včetně jejich znalostí, dovedností a možností osamostatnit se, je velice důležité pro tvorbu účinných programů.

- Jednotný plánovací přístup, má-li být vytvořen důvěryhodný DLI program, musejí se na plánování podílet všichni zástupci OSN v dané zemi (UNDP, UNICEF, WFP), Světová banka, FAO a multi- a bilaterální sponzoři. Této fázi lze dosáhnout, pokud bylo v první fázi dosaženo pevného závazku.
- Ze spolupráce se všemi partnery musí vzniknout společná implementační strategie. Koordinátorem realizovaných aktivit by se měla stát veřejná správa se silnou podporou rozvojových a humanitárních aktérů.
- Mobilizace zdrojů pro programy DLI by měla být koordinována veřejnou správou za širokého dialogu ostatních partnerů. UNHCR jako jeden ze zástupců OSN v dané zemi bude hrát aktivní roli při vyhledávání zdrojů pro většinu programů DLI. Financování DLI programů musí být flexibilní.
- Do rozvojového plánování je nutné systematicky začleňovat uprchlíky. Všechny programy DLI musejí vzniknout ve stávající rozvojové síti, popř. mohou tvořit součást strategických dokumentů rozvojové pomoci a snižování chudoby a bilaterálních rozvojových strategií. Vedoucím procesem jsou organizace veřejné správy hostitelské země.
- Rozvoj právních a institucionálních rámců, které umožňují lokální integraci, včetně podpory ekonomických aktivit a ochrany občanských, hospodářských a společenských práv vztahujících se například k pozemkům, zaměstnání, přístupu ke službám, svobodě pohybu, průkazům totožnosti a přístupu k soudům. UNHCR bude podporovat vedoucí roli vlády v tomto procesu.