

**Política del ACNUR
sobre la protección de los refugiados y las soluciones
en zonas urbanas**

Septiembre 2009



**ACNUR
La Agencia de las Naciones Unidas
para los Refugiados**

Índice

I. Introducción: garantizar el disfrute de los derechos de los refugiados en zonas urbanas	
II. Ampliación del espacio de protección	5
III. Respeto de los principios fundamentales	7
IV. Aplicación de las estrategias integrales de protección	11
a) Establecimiento de centros de recepción	12
b) El proceso de registro y la recopilación de datos	13
c) Documentación de los refugiados	15
d) Determinación de la condición de refugiado	16
e) Acercamiento a la comunidad	17
f) Fomento de relaciones constructivas con los refugiados	19
g) Mantenimiento de la seguridad	21
h) Fomento de los medios de subsistencia y de la autosuficiencia	22
i) Acceso a la atención de la salud, la educación y otros servicios	24
j) Satisfacción de las necesidades materiales	25
k) Búsqueda de soluciones duraderas	28
l) Abordaje a la libertad de movimiento	31
V. Conclusión: consecución de un enfoque positivo y proactivo	33
Anexo: Materiales relevantes de referencia y conclusiones del Comité Ejecutivo	34

I. Introducción: garantizar el disfrute de los derechos de los refugiados en zonas urbanas

1. El mundo está experimentando un acelerado proceso de urbanización. En 1950, menos del 30 por ciento de la población mundial vivía en ciudades o pueblos. No obstante, esta cifra ha aumentado a más del 50 por ciento y se espera que llegue al 60 por ciento para el año 2030.

2. En términos de cifras demográficas, las estadísticas resultan igualmente sorprendentes. Mientras que alrededor de 730 millones de personas vivían en zonas urbanas en 1950, esta cifra se ha más que cuadruplicado durante los últimos 60 años, y en la actualidad supera los 3,300 millones de personas.

3. En vista de estos acontecimientos, no resulta sorprendente el hecho de que una cantidad y una proporción cada vez mayores de los refugiados de todo el mundo se ubiquen en zonas urbanas.¹ Según algunas de las estadísticas más recientes del ACNUR, cerca de la mitad de los 10.5 millones de los refugiados de todo el mundo residen actualmente en ciudades o pueblos, en comparación con un tercio que vive en campamentos.

4. Además de haber incrementado en tamaño, la composición de la población urbana de refugiados también está cambiando a nivel mundial. En el pasado, una cantidad significativa de los refugiados en zonas urbanas registrados en el ACNUR en los países en vías de desarrollo y de ingresos medianos eran hombres jóvenes que tenían la capacidad y la determinación necesarias para sobrevivir en la ciudad.

5. En la actualidad, sin embargo, se encuentran también grandes cantidades de mujeres, niños y adultos mayores refugiados en las zonas urbanas, en particular en aquellos países donde no hay campamentos. Estos refugiados a menudo corren una serie de riesgos de protección, tales como la amenaza de ser objeto del arresto y la detención, la devolución, el hostigamiento, la explotación, la discriminación, así como el riesgo de vivir en albergues hacinados e inadecuados, además de ser vulnerables a la violencia sexual y por motivos de género (SGBV), al VIH-SIDA, al tráfico y a la trata de personas.

6. Hasta hace poco, la Oficina continuaba prestando atención primaria a aquellos refugiados que se encuentran alojados en campamentos. Este enfoque fue promovido por la política de la organización para los refugiados en zonas urbanas emitida en 1997, un documento que estaba fundamentado en la suposición de que dichos refugiados eran más la excepción que la regla. En la actualidad, se sabe que la tendencia se está revirtiendo cada vez más.

¹ Resulta muy difícil establecer una definición general del concepto de “zona urbana”. Para los propósitos del presente documento, por “zona urbana” se entenderá un área de construcción que alberga grandes cantidades de personas que viven en cierta cercanía, y en la cual la mayoría de ellas obtienen su sustento por medio del trabajo formal e informal, y mediante el suministro de bienes y servicios. Los campamentos de refugiados quedan excluidos de esta definición a pesar de compartir algunas características con las zonas urbanas.

7. La experiencia con la declaración de la política de 1997 puso en evidencia una serie de dificultades adicionales. Una de las preocupaciones fue el creciente costo que implicaba brindar asistencia a los refugiados en las zonas urbanas, lo cual limitaba su ámbito de aplicación. Otra dificultad en la que se enfocó la declaración fue la cuestión de los refugiados que deciden residir en zonas urbanas después de desplazarse de forma irregular de su país de primer asilo. Asimismo, la declaración de 1997 no guardó el suficiente equilibrio entre las preocupaciones del ACNUR relativas a la seguridad en entornos urbanos y la necesidad de abordar las causas subyacentes del estado de frustración que experimentaban los refugiados.

8. Luego de reconocer la necesidad de abordar la cuestión de los refugiados en zonas urbanas de una forma más integral, el ACNUR ha procedido a reemplazar la política de 1997 con el presente documento.

9. Al estar firmemente fundamentado en el mandato de proteger los derechos de los refugiados y de procurar soluciones a su apremiante situación, el presente documento marca el inicio de un nuevo enfoque respecto a la forma en que el ACNUR pretende abordar la temática de los refugiados que residen en zonas urbanas. Para ejecutar este enfoque se tomará en consideración toda la experiencia que la Oficina ha obtenido en materia de contextos urbanos, a la vez que se contemplarán las diversas prácticas que el ACNUR y sus asociados han desarrollado.

10. La nueva política presenta una serie de características significativas. En primer lugar, se trata de un documento relativamente conciso que establece con amplitud los contornos y los principios subyacentes de la participación del ACNUR en asuntos relacionados con los refugiados en zonas urbanas. El documento no pretende establecer directrices operacionales detalladas, ni tampoco trata sobre la participación del ACNUR en situaciones de desplazamiento interno o repatriación en zonas urbanas.²

11. En segundo lugar, el presente documento reconoce a plenitud la necesidad de adaptar la política a las circunstancias específicas de los diferentes países y ciudades.³ Además, el documento aborda primordialmente la situación de los refugiados en zonas urbanas en los países en vías de desarrollo y de ingresos medianos donde existe una presencia del ACNUR y donde el ACNUR desempeña un papel de carácter operativo. De esta manera, el documento no examina el desafío relacionado con la integración de los refugiados ni la cuestión de las normas subsidiarias de protección de los estados industrializados.

² Hay muchos materiales de orientación que son pertinentes para la labor del ACNUR en las zonas urbanas. En este documento se presenta un anexo de dichos documentos.

³ En algunos países, por ejemplo, los refugiados tienen la opción de vivir en campamentos o asentamientos organizados, mientras que en otros países no tienen esa opción. Algunos países donde hay poblaciones de refugiados urbanos han firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otorgan a los refugiados la condición legal, los derechos de residencia y el derecho al trabajo. En otros países no existen estas condiciones. En algunos países donde hay campamentos, los refugiados se ven obligados de forma oficial a permanecer allí. En otros países, se permite o se tolera que los refugiados se trasladen de los campamentos a las zonas urbanas.

12. En tercer lugar, el ACNUR también reconoce que la Oficina no podrá alcanzar por sí misma los objetivos de política que se establecen en el presente documento. Si se pretenden alcanzar esas metas, se requerirá de una base de recursos apropiada y de la cooperación y apoyo efectivos de una amplia gama de otros actores, en particular de las autoridades de los gobiernos y de las ciudades de acogida del mundo en desarrollo que de manera generosa acogen a un número cada vez mayor de refugiados en zonas urbanas. En este sentido, el ACNUR insta a los estados a respetar el principio de solidaridad internacional y de la repartición de responsabilidades, así como a darle un sentido práctico a dicho principio.

13. Por último, la política presentada en este documento se pretende aplicar a los refugiados que se encuentran en todas las zonas urbanas, y no solamente a los que residen en las capitales. No obstante, es importante reconocer que la capacidad del ACNUR para lograr su objetivo se verá limitada en aquellos países donde los refugiados se encuentran dispersos en una gran cantidad de sitios urbanos.

II. Ampliación del espacio de protección

14. La presente declaración de política está fundamentada en el principio de que los derechos de los refugiados y las responsabilidades que por mandato tiene el ACNUR respecto a ellos no deben verse afectados por su ubicación, por los medios que utilizaron para llegar a la zona urbana, ni por su condición (o ausencia de la misma) en virtud de la legislación nacional. La Oficina considera que las zonas urbanas constituyen lugares legítimos donde los refugiados pueden disfrutar de sus derechos, incluidos aquellos que emanan de su condición como refugiados así como los que comparten con otros seres humanos.

15. Al mismo tiempo, el ACNUR reconoce las dificultades que pueden surgir cuando una cantidad considerable de refugiados deciden residir en zonas urbanas. Estos movimientos pueden ejercer una presión significativa sobre los recursos y los servicios que ya de por sí no tienen la capacidad para satisfacer las necesidades de las personas en condiciones de pobreza de las áreas urbanas. Los refugiados que se mudan a una ciudad a menudo se exponen a riesgos de protección como la detención y la deportación, sobre todo en las situaciones en que los refugiados son excluidos oficialmente de las zonas urbanas y del mercado laboral.

16. A los refugiados se les debe brindar protección de manera complementaria y sobre la base de apoyo mutuo, sin importar dónde estén ubicados. Por lo tanto, además de abordar las necesidades de los refugiados que viven en ciudades y pueblos, el ACNUR considera que es fundamental que los países de acogida y la comunidad internacional continúen haciendo esfuerzos para asegurar que los demás refugiados, incluidos los que viven en campamentos, puedan ejercer todos los derechos de los que son titulares y que puedan vivir en condiciones adecuadas.

17. Entre estos derechos figuran el derecho a la vida; el derecho a no ser sometidos a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el derecho a no ser objeto de la tortura ni a ser detenidos de forma arbitraria; el derecho a la unidad familiar; el derecho a la alimentación, al albergue, a la salud y a la educación, así como el derecho a tener acceso a oportunidades para procurar medios de subsistencia.

18. Cuando los refugiados no pueden procurar una vida segura y productiva en otro lugar, algunos de ellos se ven obligados de manera inevitable a trasladarse a una zona urbana, aun cuando no se les permita formalmente hacerlo. Esta situación contribuye a aumentar el número de refugiados en zonas urbanas que buscan el apoyo del ACNUR y de otros actores, además de ejercer mayor presión sobre los servicios y escasos recursos existentes y de generar tensiones entre los refugiados y la población residente.

19. Cuando los refugiados deciden residir en una zona urbana, con o sin la aprobación de las autoridades pertinentes, el objetivo primordial del ACNUR consiste en preservar y aumentar el espacio de protección del que disponen los refugiados y las organizaciones humanitarias que les brindan el acceso a la protección, a las soluciones y a la asistencia.

20. Aunque no existe una definición legal del espacio de protección, se trata de un concepto que utiliza la Oficina para referirse al entorno propicio que pueda existir en un lugar determinado para respetar los derechos reconocidos a nivel internacional de los refugiados y para satisfacer sus necesidades.

21. En la mayoría de las situaciones de refugiados, el espacio de protección no es estático, sino que se expande y se contrae en forma periódica de acuerdo con los cambios que ocurran en el ámbito político, económico, social y de la seguridad. Este proceso se puede medir con cualquier grado de precisión científica, pero también se puede valorar en forma cualitativa utilizando ciertos indicadores, los cuales incluyen el grado en que los refugiados:

- se ven amenazados (o no) por la devolución, la expulsión, la detención arbitraria, la deportación, el hostigamiento o la extorsión por parte de quienes administran los servicios de seguridad y por parte de otros actores;
- pueden disfrutar la libertad de movimiento, de asociación y de expresión, así como la protección de su unidad familiar;
- tienen acceso a medios de subsistencia y al mercado laboral y están protegidos contra la explotación por parte de empleadores, arrendadores y comerciantes;
- disfrutan de albergue y de condiciones de vida adecuadas;
- pueden obtener los derechos de residencia legal y segura y se les suministra la documentación necesaria;

- tienen acceso a servicios públicos y privados como la atención de la salud y la educación;
- disfrutan de relaciones armoniosas con la población de acogida, con otros refugiados y con las comunidades migrantes; y,
- se pueden beneficiar de las soluciones duraderas de repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento.

22. El grado de existencia del “espacio de protección” en una situación de refugiados también se puede valorar en términos de las circunstancias en que el ACNUR y sus asociados humanitarios desempeñan sus labores. En términos simples, el espacio de protección se puede considerar que es relativamente amplio cuando la Oficina tiene pocas restricciones en cuanto a sus actividades y operaciones, cuando puede establecer contacto directo con los refugiados, cuando tiene la libertad de seleccionar a sus propias agencias implementadoras y cuando puede entablar un diálogo constructivo tanto con autoridades nacionales como municipales. Por el contrario, en las situaciones en que estas condiciones no existen, se considera que el espacio de protección es relativamente estrecho.

III. Respeto de los principios fundamentales

23. La política del ACNUR sobre los refugiados en zonas urbanas tiene dos objetivos principales:

- asegurar que las ciudades sean reconocidas como lugares legítimos donde los refugiados puedan residir y ejercer los derechos de que son titulares; y,
- optimizar el espacio de protección del que disponen los refugiados en zonas urbanas y las organizaciones humanitarias que les brindan apoyo.

24. En las secciones subsiguientes del presente documento se definen las formas principales en que el ACNUR tratará de alcanzar esos objetivos. El documento está fundamentado en la premisa de que la labor que realiza el ACNUR con los refugiados en zonas urbanas se sustenta en el mismo conjunto de principios y enfoques que se aplican a todos los demás aspectos de la labor de la organización.

Derechos de los refugiados

25. Al igual que sucede con todos los demás refugiados, aquellos que viven en ciudades tienen derecho a la protección y a la búsqueda de soluciones, y deben poder ejercer los derechos humanos que son otorgados en virtud de la Convención de 1951 de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados, así como en virtud de otros instrumentos sobre refugiados y de la normativa internacional sobre los derechos humanos. Como parte de sus esfuerzos por materializar el cumplimiento de esos derechos, el ACNUR exhortará a los gobiernos de acogida a acceder y respetar los instrumentos internacionales de los refugiados y de los derechos humanos y a adoptar y aplicar la legislación nacional pertinente.

26. El ACNUR también hará ingentes esfuerzos para velar por que los refugiados tengan acceso a los sistemas de justicia, para que sean tratados en condiciones de igualdad ante la ley, y para que no sean sujetos a ninguna forma de discriminación por parte de las entidades encargadas del cumplimiento de la ley o por otros representantes estatales.

Responsabilidad del Estado

27. Otra pilar del presente documento es el principio de la responsabilidad del Estado. Tanto en contextos urbanos como en otros ámbitos, las autoridades nacionales y locales desempeñan una función primordial en los esfuerzos por brindar protección, soluciones y asistencia a los refugiados. El ACNUR exhortará a todos los Estados para que cumplan con esta responsabilidad mediante sus esfuerzos de promoción.

28. A su vez, la Oficina está preparada para prestar apoyo a los Estados que asuman las tareas de brindar protección y asistencia a los refugiados, así como la búsqueda de soluciones, mediante el fortalecimiento institucional y la ejecución de actividades operativas, sobre todo en aquellos países donde las autoridades carezcan de los medios y de los conocimientos especializados necesarios para alcanzar estos objetivos.

29. En el mejor de los casos, este apoyo se brindará durante un plazo determinado, dependiendo del tiempo que necesite el Estado para asumir la responsabilidad de cumplir con funciones claves, entre ellas la determinación de la condición de refugiado y la prestación de servicios y de asistencia a los refugiados en zonas urbanas. En efecto, y como se explicará en otra sección del presente documento, uno de los objetivos primordiales del ACNUR es velar por que los refugiados de las zonas urbanas tengan acceso a los sistemas de bienestar social a los que tienen acceso los nacionales.

Asociaciones

30. Un componente fundamental de la labor del ACNUR en las zonas urbanas es el establecimiento de asociaciones. Con este se pretende que la Oficina pueda establecer relaciones de trabajo efectivas con una amplia gama de asociados.

31. En contextos urbanos, las autoridades y los alcaldes municipales desempeñan un papel importante en la consecución del objetivo de ampliar el espacio de protección. Por lo tanto, el ACNUR pondrá particular énfasis en su relación con estos actores. Al mismo tiempo, y como parte de este objetivo, la Oficina unirá esfuerzos con las autoridades nacionales, la fuerza policial y el poder judicial, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las redes jurídicas y demás instituciones de la sociedad civil y los organismos de desarrollo.

32. El ACNUR emprenderá importantes esfuerzos para participar a los equipos de país las Naciones Unidas en la tarea de ampliar el espacio de protección disponible para los refugiados. De forma más específica, la Oficina velará por que las cuestiones relativas a los refugiados sean contempladas en iniciativas como las Evaluaciones Comunes para el País, los Procesos de Apelación Consolidados, los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Evaluación de las necesidades

33. El ACNUR ha creado un proceso de evaluación integral de las necesidades (CNA, por sus siglas inglés) el cual tiene como objetivo determinar las necesidades reales de las personas de la competencia de la Oficina, así como el costo que implica satisfacer esas necesidades y las consecuencias del déficit de financiamiento. El CNA es en la actualidad parte integral de la forma en que el ACNUR planifica sus operaciones en todo el mundo.

34. La Oficina velará por que los refugiados de zonas urbanas sean incorporados por completo en las actividades de evaluación de necesidades, a la vez que reconoce que el déficit de financiamiento pueden impedir la plena satisfacción de las necesidades de dichas personas. El ACNUR también velará por que se localicen a los refugiados de zonas urbanas y se vigile su situación mediante el nuevo programa informático *Focus*, el cual tiene como objetivo facilitar la tarea de equiparar las necesidades con los objetivos y los presupuestos del programa.

Edad, género y diversidad

35. La labor de la Oficina en las zonas urbanas se fundamentará en los principios de la transversalidad de la edad, el género y la diversidad (AGDM, por sus siglas en inglés). En este enfoque se reconoce que los diferentes grupos que conforman cualquier población de refugiados tienen distintos intereses, necesidades, capacidades y vulnerabilidades, a la vez que procura que todos estos aspectos sean considerados en el diseño de los programas del ACNUR. Por consiguiente, la Oficina hará grandes esfuerzos

por localizar y responder a las situaciones específicas de grupos como mujeres, niños, adultos mayores, menores no acompañados y separados, así como las minorías étnicas.

36. En entornos urbanos, el enfoque AGDM puede presentar algunas características y efectos particulares. Por ejemplo, aunque los hombres refugiados jóvenes no se consideran por lo general muy vulnerables, las personas que trabajan de forma ilegal y en el sector informal de las ciudades y pueblos pueden correr mayor riesgo de ser detenidos, deportados, o de ser sometidos al trabajo peligroso y a la explotación laboral. Las mujeres y las niñas refugiadas también pueden ser amenazadas a esas situaciones si no se adoptan las medidas necesarias para abordar el problema de la pérdida de la autoestima del hombre y del papel secundario que éstos pasan a desempeñar cuando dejan de ser el sostén principal de la familia.

Equidad

37. Las actividades del ACNUR en las zonas urbanas están fundamentadas en el concepto de la equidad. De conformidad con este principio, la Oficina adoptará las acciones necesarias para velar por que todos los refugiados que vivan en una zona urbana se puedan beneficiar del espacio de protección disponible y que sean tratados de manera consecuente por el ACNUR.

38. No obstante, lo anterior no pretende sugerir que la Oficina adoptará necesariamente un enfoque uniforme respecto a los refugiados que se encuentren en un determinado pueblo o ciudad. En efecto, la protección, las soluciones y las estrategias de asistencia que persigue el ACNUR se adaptarán a las circunstancias, capacidades y vulnerabilidades específicas de los diferentes grupos, hogares e individuos que conformen las poblaciones de refugiados.

Orientación comunitaria

39. El enfoque del ACNUR en entornos urbanos serán de naturaleza comunitaria. En virtud de este principio, la Oficina hará esfuerzos por movilizar y capacitar a la población de refugiados con el fin de preservar y promover su dignidad y autoestima, así como su potencial creativo y productivo. Con el fin de sustentar este enfoque, se utilizarán evaluaciones participativas en forma periódica en consonancia con las directrices actuales y pertinentes del ACNUR.

40. El ACNUR propiciará el desarrollo de relaciones armoniosas entre los distintos grupos de refugiados que residan en una misma ciudad. De igual forma, la Oficina alentará a los refugiados y a sus anfitriones locales a interactuar de forma positiva. Para lograr este objetivo, el ACNUR emprenderá esfuerzos destinados a combatir la discriminación y la xenofobia, y velará por que los servicios que preste a los refugiados en zonas urbanas representen también beneficios para los demás habitantes de la ciudad, en particular para los sectores de la población más necesitados y para quienes vivan más cerca de los refugiados.

Interacción con los refugiados

41. El ACNUR reconoce que el establecimiento de asociaciones con otros actores no limita de manera alguna la responsabilidad que tiene la Oficina de interactuar de forma periódica y directa con los refugiados de zonas urbanas. Por consiguiente, el ACNUR está plenamente comprometido a crear mecanismos que permitan a la organización acercarse a las comunidades de los refugiados en zonas urbanas y velar por que éstos conozcan sus derechos y obligaciones, así como las oportunidades y los servicios a los que tienen acceso.

42. Es probable que el personal del ACNUR, en particular quienes han trabajado por muchos años con refugiados que viven en campamentos, carezca de las aptitudes necesarias para emprender actividades de extensión en las zonas urbanas. También es probable también que estos funcionarios no estén acostumbrados a trabajar con las autoridades municipales ni las instituciones de los gobiernos locales. Para remediar esta situación, el ACNUR reconsiderará, según sea necesario, la capacitación y las herramientas que proporciona a su personal.

Autosuficiencia

43. Por último, la labor del ACNUR en zonas urbanas (al igual que en otras áreas) está fundamentada en el compromiso de defender los intereses sociales y económicos de los refugiados, sobre todo mediante la educación, la capacitación vocacional, la promoción de los medios de subsistencia e iniciativas destinadas a la autosuficiencia.

44. Aun cuando estas tareas pueden resultar difíciles en aquellas situaciones en que los refugiados estén formalmente desvinculados del mercado laboral y no se les permita emprender actividades remunerativas, el ACNUR hará ingentes esfuerzos, y en cooperación con las autoridades competentes, para garantizar que los refugiados en zonas urbanas tengan acceso a dichas oportunidades, todas las cuales desempeñan una función vital en el proceso de preparación para las soluciones duraderas.

IV. Aplicación de las estrategias integrales de protección

45. Una vez presentados los principios fundamentales en que se basa la nueva política del ACNUR sobre los refugiados en zonas urbanas, en la siguiente sección se procede a definir los objetivos principales que la política pretende alcanzar y se describen las estrategias de protección que aplicará la Oficina como parte de sus esfuerzos por alcanzar esos objetivos.

a) Establecimiento de centros de recepción

46. Los refugiados y los solicitantes de asilo que viven en zonas urbanas buscan el acceso directo a las oficinas del ACNUR con el fin de registrarse ante la organización, solicitar la condición de refugiado, informar sobre problemas de protección, y pedir ayuda en forma de asistencia y de soluciones. Por lo tanto, es fundamental que el ACNUR establezca procedimientos de recepción que sean accesibles y convenientes para los refugiados y que a su vez faciliten la labor del personal de la organización.

47. El ACNUR respetará una serie de principios básicos relacionados con los procedimientos de recepción en las áreas urbanas. En primer lugar, a ningún refugiado o solicitante de asilo se le denegará el acceso directo a las oficinas ni al personal del ACNUR. Sin embargo, es lógico que dicho acceso sea cuidadosamente regulado y supervisado tomando las medidas de seguridad de rigor.

48. En segundo lugar, el ACNUR proporcionará las instalaciones adecuadas en las salas de espera y en las áreas de recepción que se establezcan en las zonas urbanas. Estas instalaciones deben incluir el acceso a agua potable y servicios sanitarios, acceso a áreas con sombra o calefacción adecuadas, e instalaciones especiales para las mujeres y las personas con discapacidad, en especial para las madres embarazadas y en período de lactancia. El ACNUR coordinará acciones con UNICEF para crear espacios adecuados para los niños en los centros de recepción.

49. Se establecerán sistemas eficientes de citas y de remisión con el fin de minimizar el tiempo que los refugiados deben esperar en las oficinas del ACNUR y para limitar la cantidad de personas que se puedan congregarse en el sitio. Estos sistemas permitirán atender de forma prioritaria a las personas que deseen denunciar problemas urgentes de protección, amenazas relacionadas con la seguridad, y vulnerabilidades graves y específicas. Estos sistemas también permitirán mantener a las personas de la competencia del ACNUR informadas sobre la determinación de su condición de refugiado y las posibilidades de reasentamiento y de asistencia.

50. A los refugiados y solicitantes de asilo se les suministrará la información pertinente cuando se apersonen a una oficina del ACNUR. Dicha información deberá estar traducida a su lengua natal cuando sea posible. La información se puede transmitir por medio de folletos, afiches o vídeos, y deberá abordar temas como los derechos y las responsabilidades de los refugiados y de los solicitantes de asilo; los procesos de registro y de determinación de la condición de refugiado; los procedimientos que se deben seguir en caso de una amenaza contra la protección o de una urgencia médica; los servicios que presta el ACNUR y otros organismos; y las opciones de soluciones duraderas. Al suministrar la información sobre las soluciones duraderas se debe tener el cuidado de presentar las oportunidades de reasentamiento de una manera realista.

51. Además, a las personas de interés del ACNUR se les debe informar que el ACNUR presta los servicios de forma gratuita y que el personal del ACNUR está sujeto a un Código de Conducta que les prohíbe incurrir en conductas abusivas, corruptas o de explotación. Estas personas también podrán presentar sus quejas, inquietudes y sugerencias al ACNUR por medio de mecanismos confidenciales, asequibles y de clara divulgación.

b) El proceso de registro y la recopilación de datos

52. Nunca se puede subestimar la importancia que tiene el registro de los refugiados y de los solicitantes de asilo de las zonas urbanas. El registro es una herramienta fundamental que brinda protección contra la devolución, permite velar por el acceso a los derechos fundamentales, identificar a los refugiados con necesidades urgentes y específicas, reunificación familiar, y procurar soluciones duraderas. El registro constituye un componente esencial de la determinación de la condición de refugiado, además de que permite al ACNUR recopilar estadísticas precisas sobre las distintas poblaciones de refugiados en zonas urbanas, y facilita la evaluación de necesidades y la planificación y la elaboración del presupuesto de los programas.

53. Aunque el registro es primordialmente responsabilidad de los Estados, en muchos casos se la han dejado al ACNUR. Para la Oficina no ha sido fácil hacer el registro y el empadronamiento sistemático de los refugiados que viven en ciudades, ya que a menudo se encuentran dispersos en barrios bajos en expansión, a diferencia de quienes se congregan en los campamentos, los cuales son muy visibles y fáciles de localizar.

54. Además, en algunas ocasiones, las personas de interés del ACNUR prefieren, por varias razones, no revelar su identidad ante la organización. Por lo tanto, los esfuerzos que realiza el ACNUR para recopilar información sobre las poblaciones de refugiados en zonas urbanas se han limitado en algunas ocasiones a las personas que se apersonan a la Oficina por iniciativa propia y que están recibiendo diferentes formas de apoyo por parte de la organización.

55. Los refugiados que no reciben asistencia continúan dentro del ámbito de competencia del ACNUR, y por lo tanto, es posible que enfrenten dificultades relacionadas con la protección y con las soluciones que requiere su situación. En vista de este hecho, la Oficina brindará apoyo para los procesos de registro y de recopilación de datos de todos los refugiados en zonas urbanas, y procurará desglosar los datos de acuerdo con los principios AGDM. En la medida de lo posible, se pondrá a disposición de los refugiados y de los solicitantes de asilo los servicios de asesoría legal y social en los centros de registro, así como servicios profesionales de interpretación.

56. Los expedientes de casos individuales se almacenarán de forma segura y respetando por completo la confidencialidad de las personas que se han registrado. *ProGres*, el programa informático de administración de los casos individuales y de registro, será utilizado para documentar las necesidades especiales y para examinar y establecer prioridades en la prestación de la asistencia.

57. Los procesos de registro y de recopilación de datos no se limitará a las capitales, sino que se extenderán, en la medida de lo posible, a los centros provinciales donde se encuentran las poblaciones de refugiados. Para garantizar una cobertura integral, los equipos móviles de registro podrán interactuar con los refugiados en sus propios hogares, vecindarios y centros comunitarios. Además, la información sobre el proceso de registro se divulgará ampliamente y de forma adecuada por medio de la colocación de afiches en los centros comunitarios y otros lugares donde se congreguen los refugiados, así como por medio de la radio, la televisión, Internet y mensajes de texto.

58. En las zonas urbanas donde arriben refugiados y solicitantes de asilo junto con otras personas que también se están desplazando, el Plan de Acción de los 10 Puntos del ACNUR sobre los movimientos migratorios mixtos proporciona un valioso marco de acción para este tipo de situaciones. Las secciones del Plan que tratan sobre recopilación de información y análisis, mecanismos de recepción y de identificación de perfiles y mecanismos de canalización tienen particular relevancia en estas situaciones, y por lo tanto, serán utilizadas por las oficinas del ACNUR en estrecha colaboración con los organismos asociados como la UNICEF y la Organización Internacional para las Migraciones.

59. El ACNUR reconoce que el proceso de registro puede de cierta manera hacer a los refugiados más visibles y provocar reacciones negativas por parte de los gobiernos y las comunidades de acogida. Conciente de este hecho, la Oficina adoptará las acciones necesarias para minimizar los riesgos que estén asociados con esas situaciones y difundirá las ventajas que representa el proceso de registro tanto para los refugiados como para los países de acogida, los cuales tienen un interés legítimo en saber quiénes permanecen en su territorio, así como la forma y las razones por las que llegaron allí.

60. El ACNUR llevará un registro de las necesidades especiales de determinados refugiados por medio de *ProGres*, una herramienta que es utilizada en todos los entornos urbanos. Aunque esta herramienta ha sido utilizada principalmente para efectos de determinación de la condición de refugiado y reasentamiento, así como para el registro de nacimientos, defunciones y otros aspectos de la vida, *ProGres* no se ha aprovechado lo suficiente para determinar las diferentes necesidades de asistencia de los individuos.

61. Las actividades de registro y de documentación del ACNUR formarán parte de una estrategia más amplia que pretende ubicar y establecer perfiles en forma sistemática de las poblaciones de refugiados en zonas urbanas. Se harán esfuerzos especiales para determinar la ubicación de los refugiados en zonas urbanas y para recabar información sobre su edad, género, educación, aptitudes y medios de subsistencia, con el fin de asegurar que los programas de la organización sean diseñados de manera adecuada.

c) Documentación de los refugiados

62. Los refugiados y los solicitantes de asilo de zonas urbanas suelen establecer contacto de forma periódica con varios actores oficiales, entre ellos el personal de la policía y de seguridad, los oficiales del gobierno local, los inspectores del lugar y del mercado de trabajo, así como con los proveedores de algunos servicios como la educación y la atención de la salud.

63. En este contexto, es importante suministrar la documentación pertinente a las personas de la competencia del ACNUR con el fin de certificar su identidad y su condición. Además, el suministro de esta documentación contribuye de manera significativa a prevenir y resolver los problemas relativos a la protección. Los Estados tienen la responsabilidad primordial de suministrar estos documentos. Sin embargo, cuando las autoridades no pueden hacerlo, el ACNUR se encarga de emitir sus propios documentos para los refugiados.

64. Los documentos deben ser suministrados a cada una de las personas que forman parte de un hogar y deben tener validez por períodos suficientemente prolongados para reducir los trámites administrativos que implica su renovación. Cuando los documentos sean renovados, el ACNUR aprovechará la oportunidad para recabar información actualizada sobre las personas de la competencia del ACNUR y de esta manera contribuir con la organización en sus esfuerzos por conocer con mayor profundidad la población de los refugiados en zonas urbanas.

65. Para optimizar la eficiencia como herramienta de protección, el ACNUR velará por que los documentos sean formalmente reconocidos por las autoridades competentes. En el mejor de los casos, los documentos se deben presentar en el idioma oficial del país y deben estipular los derechos de que es titular el portador de dichos documentos.

66. Los hijos de los refugiados y de los solicitantes de asilo deberán ser registrados y a ellos se les proporcionarán los documentos personales de identidad correspondientes, los cuales serán emitidos por las autoridades competentes o por la Oficina del ACNUR. El ACNUR velará también por que a las personas de su competencia se les expidan certificados de matrimonio y de defunción, así como documentos que prueben cualquier otra competencia que logren obtener.

67. Los esfuerzos del ACNUR en el ámbito de la documentación serán apoyados por campañas de sensibilización y promoción, las cuales irán dirigidas tanto a los refugiados como a los representantes del país de acogida. Estas acciones se adoptarán con el fin de promover una comprensión mutua sobre los derechos y las responsabilidades de los refugiados.

d) Determinación de la condición de refugiado

68. Hay muchos países donde los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado del todo no existen o son disfuncionales, lo que implica que el ACNUR debe ejercer su mandato en lo relativo al examen de las solicitudes de asilo y el reconocimiento de los refugiados.

69. Las dificultades asociadas con esas situaciones son bien conocidas, entre las que figuran la capacidad limitada del ACNUR de realizar con eficiencia el proceso de determinación de la condición de refugiado; la dispersión de los solicitantes de asilo por toda una ciudad y la consiguiente dificultad de mantener el contacto con ellos mientras se consideran sus solicitudes; la frecuente ausencia de asesoría legal y de apoyo material para los solicitantes de asilo; y el riesgo de que el ACNUR se comprometa a asumir a largo plazo los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, lo cual vendría a suplantar el principio de la responsabilidad de los Estados.

70. Estos problemas se complican aún más por el hecho de que los solicitantes de asilo a menudo deben esperar mucho tiempo para que se tramiten sus solicitudes, y en muchos casos se les prohíbe oficialmente trabajar u obtener ingresos mientras se toma una decisión sobre su caso.

71. Aunque no existen soluciones sencillas para estas dificultades, el ACNUR hará importantes esfuerzos por abordarlas de diferentes maneras. Cuando los Estados no asuman la determinación de la condición de refugiado y cuando se considere que dicha determinación podría mejorar sustancialmente la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones, el ACNUR procederá a:

- establecer procedimientos transparentes y congruentes de determinación de la condición de refugiado;
- proporcionar instalaciones seguras y privadas para realizar las entrevistas del proceso de determinación de la condición de refugiado;
- coordinar la dotación del personal necesario para garantizar que las solicitudes se tramiten de manera oportuna y eficiente (incluyendo despliegues de personal de corto plazo cuando haya casos pendientes que puedan acumularse en cantidades considerables);
- mantener procedimientos y criterios armonizados de determinación de la condición de refugiado a nivel de ciudad, país y región;
- establecer procedimientos independientes de apelación; e,

- instar a las autoridades a que proporcionen alternativas distintas a la detención (por ejemplo, por medio del proceso regular de registro), de manera que no haya que realizar el proceso de determinación de la condición de refugiado en las prisiones o en los centros de detención.

72. En lo que respecta a la asesoría legal y social, el ACNUR exhortará a las organizaciones no gubernamentales, a las redes legales y a las organizaciones de derechos humanos para que participen de lleno en dichas actividades.

73. En las situaciones que lo ameriten, el ACNUR reconocerá a los refugiados sobre la base de *prima facie* para así evitar la necesidad de evaluar las solicitudes de asilo individualmente, pero siempre adoptando las medidas necesarias para identificar a los individuos que son excluibles de la condición de refugiado.

74. La Oficina está plenamente conciente de que el personal que realiza el proceso de determinación de la condición de refugiado en ciudades donde hay grandes cantidades de solicitantes de asilo a menudo experimentan estados de agotamiento debido al trabajo tan intenso y repetitivo que implican las entrevistas que deben realizar. La Oficina se ha propuesto abordar este problema permitiendo al personal encargado del proceso de la determinación de la condición de refugiado que determine en qué medida su labor encaja dentro de los programas más amplios por país que emprende el ACNUR. Este enfoque requerirá que dichos funcionarios se ausenten de sus oficinas periódicamente y que visiten los vecindarios donde se encuentran los refugiados y los solicitantes de asilo.

e) Acercamiento a la comunidad

75. Con frecuencia se asume que las personas de la competencia del ACNUR que residen en zonas urbanas tienen fácil acceso al ACNUR, pero no necesariamente es así. Los refugiados a menudo se encuentran aislados en áreas marginales, tugurios o suburbios, es decir, a distancias lejanas de las oficinas del ACNUR que implican viajes largos y de alto costo.

76. Cuando los refugiados no son bien recibidos por las autoridades ni las poblaciones locales, es probable que se vean obligados a limitar su ámbito de desplazamiento fuera de su lugar de residencia. Es posible que algunos refugiados ni siquiera conozcan sobre la existencia del ACNUR y que otros se encuentren reclusos en sus hogares a causa de alguna discapacidad o enfermedad.

77. La situación se vuelve todavía más compleja por el hecho de que los refugiados en zonas urbanas a menudo se encuentran dispersos por toda una ciudad, lo que dificulta el contacto con ellos y el determinar sus necesidades y identificar cuáles son las personas más vulnerables. En los campamentos de refugiados, el ACNUR y sus asociados tienen más fácil acceso a las personas de la competencia del ACNUR, ya que éstas se encuentran concentradas en espacios que están diseñados para facilitar las acciones de protección, de asistencia y de búsqueda de soluciones, lo cual no sucede con las zonas urbanas.

78. El ACNUR tiene la responsabilidad de alcanzar el mayor número posible de personas que se encuentran dentro del ámbito de su competencia, por lo que la Oficina debe adoptar un enfoque proactivo para planificar y ejecutar las acciones de protección. Se trata sin duda de tareas que resultan arduas cuando el ACNUR tiene limitaciones para ejecutar sus operaciones y cuando las autoridades insisten en que los refugiados como sea posible mantengan un perfil bajo.

79. En vista de estas dificultades y considerando plenamente las preocupaciones del gobierno, los programas del ACNUR para los refugiados en las zonas urbanas adoptarán diversos métodos de extensión adaptados al contexto nacional, entre los que figuran los siguientes:

- el fortalecimiento de la capacidad de las autoridades locales y nacionales para interactuar de forma positiva con las poblaciones de refugiados en zonas urbanas;
- la participación de voluntarios capacitados para los programas de extensión de refugiados que puedan mantener el contacto diario con todos los segmentos de la comunidad de refugiados y servir de enlace con el ACNUR;
- el establecimiento de centros comunitarios locales donde los refugiados se puedan socializar con otros miembros de la población urbana y tener acceso a la información, a los servicios, al asesoramiento y a las instalaciones recreativas;
- la ejecución de un programa activo de comunicaciones comunitarias (en sustitución del antiguo concepto del ACNUR de la “información masiva”) que permita al ACNUR mantener el contacto con los refugiados por medio de actividades como eventos culturales, reuniones de vecinos, y de ser factible, en el ámbito tecnológico mediante mensajes de texto, líneas telefónicas directas y sitios virtuales interactivos;
- encuestas y sondeos de opinión profesionales realizados o contratados por el ACNUR con el propósito de conocer con mayor profundidad las condiciones de vida de los refugiados en zonas urbanas, sus actitudes, intenciones y aspiraciones; y,
- el establecimiento de unidades y oficinas de terreno en las ciudades y los países donde haya poblaciones considerables y dispersas de refugiados en zonas urbanas.

80. Además de estas actividades, el personal del ACNUR visitará con regularidad los vecindarios donde se congregan los refugiados, así como las instalaciones que éstos utilizan, como las escuelas y los centros de salud. Asimismo, se procurará llevar a cabo con las autoridades pertinentes la autorización para hacer visitas a las estaciones locales de la policía, a las prisiones y a los centros migratorios de detención, así como a las organizaciones de derechos humanos y de la sociedad civil.

81. El ACNUR emprenderá ingentes esfuerzos para abordar y satisfacer las necesidades de las mujeres y las niñas refugiadas, y prestará particular atención a las más necesitadas y a quienes recurran al sexo para sobrevivir y a otros mecanismos negativos para procurar su supervivencia. Se elaborarán programas destinados a ofrecer a las niñas y a las mujeres alternativas constructivas y productivas para que desistan de dichos mecanismos. Dichos programas se fundamentarán en las prácticas que hayan demostrado ser efectivas en operaciones anteriores y actuales.

82. La Oficina también adoptará medidas orientadas a prevenir y responder a la trata de personas y la violencia por motivos de género. Se tomarán acciones para velar por que las víctimas y las posibles víctimas de estos delitos puedan denunciarlos de manera totalmente confidencial y para salvaguardar su identidad. Estas personas serán protegidas contra represalias y recibirán la debida orientación y atención clínica.

83. Dentro del ámbito urbano, se emprenderán esfuerzos especiales para identificar a los menores separados y no acompañados que corren el riesgo de convertirse en “niños de la calle” y de ser sometidos al abuso y a la explotación. Para localizar y proteger a estos niños, el ACNUR unirá esfuerzos con las organizaciones nacionales de protección infantil, así como con los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil que se dedican a la protección infantil. Toda la labor del ACNUR en este ámbito estará orientada por el principio del “interés superior” del niño.

f) Fomento de relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas

84. La relación del ACNUR con los refugiados de zonas urbanas ha sido en ocasiones un poco tensa y se ha caracterizado por un cierto grado de desconfianza mutua. Esta situación ha sido hasta cierto punto inevitable en vista de las expectativas no realistas que los refugiados en zonas urbanas a veces tienen del ACNUR en términos de protección, soluciones y asistencia. Esta situación también se ha reforzado por la actitud negativa de algunos funcionarios del ACNUR, en particular aquellos que han experimentado limitaciones de recursos y problemas de seguridad.

85. Para contrarrestar esas dificultades, los esfuerzos de comunicaciones y de extensión comunitaria del ACNUR pasarán a formar parte de una estrategia más amplia dirigida a establecer un diálogo constructivo y una asociación positiva con los refugiados de las zonas urbanas. Cabe reiterar que este cometido podría resultar un verdadero desafío, sobre todo en las ciudades donde los refugiados experimentan un sentimiento de frustración por la ausencia de soluciones o de su exclusión del mercado de trabajo, así como en las poblaciones de exilados que se encuentran fragmentadas por motivos nacionales, étnicos, religiosos o ideológicos.

86. Como parte de sus esfuerzos por trabajar con estas comunidades, el ACNUR aplicará los principios AGDM y adoptará un enfoque participativo. La Oficina realizará, en la medida de lo posible, reuniones periódicas con los grupos de refugiados en zonas urbanas y sus representantes en las zonas donde residen.

87. El ACNUR también brindará apoyo (e instará a otros actores a brindarlo) a las actividades culturales, sociales, recreativas, deportivas y comunitarias de los refugiados en zonas urbanas. La Oficina también facilitará la creación de asociaciones de refugiados, en particular de aquellas que promuevan la autosuficiencia y el apoyo comunitario.

88. En el caso de los campamentos de refugiados, el ACNUR ha comprobado que esas actividades pueden contribuir con los esfuerzos orientados a propiciar la autoestima y la estructura social de las comunidades que afrontan difíciles circunstancias. Este mismo enfoque se aplicará a la labor de la organización en las zonas urbanas.

89. Un medio para lograr ese objetivo será la conformación de “grupos de apoyo de refugiados”, los cuales permitirán a los refugiados voluntarios debidamente calificados asesorar a sus compatriotas y compañeros exilados sobre cuestiones como la salud, la educación y la violencia sexual y por motivos de género.

90. El ACNUR reconoce que las tareas orientadas al acercamiento a la comunidad de refugiados en zonas urbanas y a fomentar las buenas relaciones con sus miembros requerirá el fortalecimiento de la función de servicios comunitarios. Considerando que se pronostica un aumento del número de refugiados en zonas urbanas en los próximos años, esta función tendrá que ser replanteada de manera que se puedan afrontar los desafíos específicos que implica la labor en las ciudades.

91. La publicación “Enfoque Comunitario en las Operaciones del ACNUR” realizada en el año 2008 será por consiguiente examinada y revisada como corresponda. Asimismo, el personal del ACNUR que labora en la función de servicios comunitarios tendrán las aptitudes profesionales y la formación necesarias.

92. Se adoptarán medidas adicionales para fomentar el establecimiento de nexos más estrechos a nivel local entre las funciones de los programas, la protección y los servicios comunitarios. Tal y como se señaló en un informe reciente del ACNUR: “los servicios comunitarios desempeñan una importante función en la identificación de problemas en materia de protección y tienen una función de igual importancia en la formulación de las respuestas programáticas adecuadas para esos problemas” (traducción libre).⁴

⁴ “Sobreviviendo en la ciudad: un examen de la operación del ACNUR sobre los refugiados iraquíes en las zonas urbanas de Jordania, Líbano y Siria”, 2009, texto no disponible en español.

93. El ACNUR conformará equipos multifuncionales en las ciudades donde haya poblaciones extensas de refugiados. Dichos equipos estarán integrados por funcionarios de los programas, de protección y de servicios comunitarios. Además de crear una estrategia común de alcance comunitario y de comunicaciones, estos equipos vigilarán y medirán el impacto de las actividades de las agencias implementadoras. Además velarán por que estas agencias establezcan mecanismos de rendición de cuentas y de reclamaciones de los beneficiarios, y de que participen a los refugiados en la formulación de programas y en el trabajo de conformidad con los principios AGDM.

94. El ACNUR utilizará su Herramienta para Identificación de Personas en Situación de Mayor Riesgo como medio para brindar asistencia a las comunidades de refugiados en zonas urbanas con el fin de determinar cuáles son las personas más vulnerables y que requieren asistencia. Esta herramienta también sirve para motivar a los refugiados a que establezcan prioridades respecto a sus necesidades y para crear entre ellos expectativas reales en relación con la capacidad de asistencia del ACNUR.

g) Mantenimiento de la seguridad

95. Aun cuando el ACNUR haga todo lo posible por establecer relaciones constructivas con los refugiados de las zonas urbanas, es probable que siempre ocurran incidentes en materia de seguridad. Los refugiados pueden sentir frustración cuando no tienen acceso a la protección, a la asistencia y a las soluciones, y cuando no pueden responsabilizar a los funcionarios del ACNUR que corresponda. El ACNUR procurará evitar estas situaciones trabajando con los refugiados y sus representantes comunitarios en un espíritu de comprensión y cooperación.

96. Ante la eventualidad de que surjan situaciones en las que esos enfoques no resulten efectivos, todas las oficinas del ACNUR ubicadas en zonas urbanas establecerán planes de contingencia para abordar los diferentes tipos de incidentes relacionados con la seguridad que puedan ocurrir. Estos planes de contingencia se formularán con base en las directrices existentes de seguridad de la ONU y del ACNUR. El personal de protección y de seguridad adoptará las acciones necesarias para coordinar todas las acciones que se tomarán ante estos incidentes con el fin de salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados y de velar por que el personal no corra ningún riesgo.

97. Cuando ocurran incidentes de seguridad, es probable que sea necesario que el ACNUR solicite un despliegue policial o de otras fuerzas de seguridad. La Oficina procurará brindar capacitación a esas fuerzas en materia de derechos humanos y de los principios de protección de los refugiados para asegurar que sus acciones no violen los derechos de los refugiados ni propicien un entorno que pueda provocar mayor malestar. Considerando lo anterior, el ACNUR entregará un informe a la policía cuando se cometa un delito contra un funcionario del ACNUR, contra un contratista de servicios o visitante, o cuando los bienes del ACNUR sufran algún daño.

98. Muchas oficinas del ACNUR, en particular las que se encuentran en países en desarrollo, utilizan guardas de seguridad para velar por el mantenimiento del orden cuando los refugiados y los solicitantes de asilo se apersonan a los locales de la organización. El ACNUR velará por que esos guardas puedan ser identificados con facilidad por los refugiados y por que reciban la capacitación adecuada respecto al mandato y el Código de Conducta del ACNUR.

99. La Oficina aplicará una política de cero tolerancia en aquellas situaciones en que los guardas de seguridad sean sorprendidos cometiendo conductas indebidas, entre ellas la corrupción, la explotación y el abuso físico y verbal.

h) Fomento de los medios de subsistencia y la autosuficiencia

100. Con frecuencia los refugiados se enfrentan a una gran variedad de obstáculos legales, financieros, culturales y lingüísticos en sus esfuerzos por procurar medios de subsistencia sostenibles. En muchos casos, no les queda otra alternativa que pasar a formar parte de la economía informal donde tienen que competir en el ámbito laboral con una gran cantidad de personas pobres locales y donde sólo logran obtener trabajos peligrosos y mal remunerados. En algunos casos, los empleadores prefieren a los refugiados que a los nacionales por el simple hecho de que hay menor probabilidad de que éstos se quejen o soliciten reparación de daños en caso de ser tratados de manera injusta.

101. En la medida de lo posible, respetando la legislación nacional y en cooperación con las autoridades, el ACNUR brindará apoyo a los esfuerzos que hacen los refugiados por procurar su autosuficiencia, tanto por medio del empleo o del autoempleo. Para lograr este objetivo, la Oficina trabajará de cerca con las autoridades, los organismos de desarrollo, las organizaciones microfinancieras, los bancos, el sector privado y las instituciones de la sociedad civil, en especial aquellas que tengan experiencia en materia de medios de subsistencia y que conozcan bien las limitaciones y las oportunidades del mercado local.

102. Estas actividades se fundamentarán en los principios AGDM y serán complementadas con esfuerzos de apoyo dirigidos a eliminar las barreras legales que impiden su autosuficiencia. Además, estas actividades serán apoyadas con programas lingüísticos, de capacitación vocacional y de desarrollo de destrezas con el fin de brindar asistencia a los refugiados en sus esfuerzos por lograr la autosuficiencia. Los programas de medios de subsistencia también se desarrollarán a partir de evaluaciones integrales de los desafíos y de las oportunidades locales.

103. En cuanto a las acciones de promoción que se adoptarán junto con los gobiernos de acogida y las autoridades municipales, el ACNUR dará mucha prioridad al fomento de la creación de un entorno propicio para que los refugiados en zonas urbanas puedan procurar sus medios de subsistencia sostenibles. La Oficina pondrá particular énfasis en el hecho de que la autosuficiencia constituye un medio importante para alcanzar soluciones duraderas, ya sea en el país de origen, en un país de reasentamiento, o en el país de asilo.

104. Una de las disyuntivas más complejas que enfrenta el ACNUR en los contextos urbanos es si se debe promover o no la autosuficiencia y los medios de subsistencia de los refugiados en aquellos países donde se les deniegue el derecho de obtener ingresos en virtud de la legislación y la práctica nacional. En este sentido, la Oficina explorará en primera instancia todas las oportunidades que haya para instar a las autoridades a ser más flexibles en cuanto a su legislación y práctica con el fin de facilitar las actividades económicas de los refugiados en zonas urbanas.

105. En estas situaciones, el ACNUR considerará todas las oportunidades que existan para apoyar los esfuerzos que emprenden los refugiados por lograr su autosuficiencia de una manera discreta. En este sentido, el ACNUR centrará sus esfuerzos en la creación de pequeñas empresas familiares. Los esfuerzos del ACNUR relacionados con la promoción procurarán crear conciencia sobre el hecho de que el dotar a los refugiados de destrezas para la subsistencia constituye una forma muy valiosa de conservar su dignidad, de mantener su capital social, de prepararlos para las soluciones duraderas, y de mitigar cualquier tipo de presión que ellos puedan ejercer sobre los servicios nacionales y los sistemas de bienestar público.

106. Las expectativas del ACNUR respecto al potencial de los refugiados en zonas urbanas para alcanzar la autosuficiencia serán realistas. No se puede esperar, por ejemplo, que las personas que no tienen oportunidad de obtener un medio de subsistencia; que son objeto de la discriminación legal, social, económica y racial; y que tienen un acceso restringido a los servicios públicos y a pocos sistemas de apoyo social, puedan alcanzar la autosuficiencia en un breve período de tiempo.

107. Por consiguiente, la Oficina hará una clara distinción entre la autosuficiencia y la capacidad del refugiado de sobrevivir sin asistencia. Los refugiados que no reciben asistencia no se pueden considerar autosuficientes cuando viven en la pobreza absoluta, o cuando se les obliga a sobrevivir realizando actividades ilícitas o degradantes.

108. El ACNUR también reconoce que algunos refugiados en zonas urbanas pueden mostrarse renuentes a participar en actividades de índole económica, en particular aquellos que participan de manera activa en movimientos políticos de exiliados y que logran subsistir con las remesas que reciben. La Oficina considerará seriamente si hay forma de justificar el suministro de apoyo material para los refugiados en zonas urbanas que no estén dispuestos a aprovechar las oportunidades de medios de subsistencia adecuadas a las que tengan acceso.

i) Acceso a la atención de la salud, la educación y otros servicios

109. Los refugiados de zonas urbanas tienen una serie de desventajas en comparación con otros habitantes ciudadanos de bajos ingresos. Además de los problemas de protección que enfrentan, a menudo no tienen acceso a los sistemas de apoyo comunitario que ayudan a los nacionales que viven en condiciones de pobreza a sobrevivir. También es común que les resulte muy costoso o difícil tener acceso a los limitados sistemas de salud, de educación y otros servicios de que depende la población local.

110. Para abordar esta problemática, el ACNUR adoptará una estrategia de tres frentes. En primera instancia, la Oficina abogará por los refugiados con el objetivo de velar por que las autoridades les permitan el acceso a los servicios públicos, como la salud y la educación, ya sea a bajo costo o de forma gratuita.

111. En segunda instancia, el ACNUR y sus asociados vigilarán la condición nutricional y de la salud de los refugiados, así como sus condiciones de vida y su bienestar en general, con el fin de garantizar de que no están por debajo de los estándares aceptables. Se prestará especial atención a los refugiados que tengan necesidades específicas. La información que se recabe mediante estas acciones también se utilizará para apoyar los esfuerzos del ACNUR relacionados con la promoción y para canalizar los recursos de la organización de manera que se puedan atender las necesidades de los individuos más vulnerables y los vacíos de bienestar más críticos.

112. El tercer componente de la estrategia del ACNUR consistirá en aumentar la capacidad de los servicios públicos y privados existentes tanto de manera directa (cuando haya fondos disponibles) como por medio del fomento de la participación de los donantes bilaterales, los organismos de desarrollo, y de otros actores. Para lograr este objetivo, el ACNUR unirá esfuerzos con los equipos de las Naciones Unidas en los países, la comunidad de las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja con el fin de instarlos a incluir a los refugiados en los programas de desarrollo municipal y de reducción de la pobreza.

113. Como regla general, al realizar su labor en zonas urbanas, el ACNUR evitará la creación de servicios paralelos o separados para sus beneficiarios, y más bien procurará fortalecer los sistemas existentes de prestación de servicios que cuentan con la debida autorización, sean éstos públicos, privados o comunitarios.

114. Además de propiciar un uso más eficiente de los limitados recursos, este enfoque tiene el beneficio adicional de instar a las autoridades y a la población local a reconocer que los refugiados en zonas urbanas pueden aportar recursos adicionales para las ciudades donde se asientan. Al mismo tiempo, el ACNUR reconoce el hecho de que será necesario coordinar acciones especiales de asistencia para los refugiados que sean excluidos de los programas nacionales de bienestar social, como el suministro de subsidios alimentarios.

115. Dada la necesidad de establecer prioridades en cuanto a los esfuerzos y la asignación de recursos, el ACNUR se enfocará en el suministro de servicios para los refugiados y solicitantes de asilo que tengan necesidades más apremiantes. Aunque estas prioridades varían según la ciudad, éstas incluirán por lo general:

- salvaguardar el bienestar de las mujeres embarazadas y en período de lactancia, así como el bienestar de los niños menores de cinco años, niños separados o no acompañados, adultos mayores, y de quienes padezcan de alguna enfermedad grave, incluidas las personas con VIH y tuberculosis;
- cuidar y brindar asesoramiento a las personas con necesidades específicas, en especial a las personas con discapacidad, a las personas con algún trauma o con alguna enfermedad mental, a las víctimas de la tortura y de la violencia sexual y por motivos de género, así como a quienes padezcan de enfermedades complejas que requieran de cuidados especializados; y,
- velar por que los niños reciban educación primaria, así como identificar y brindar apoyo a los menores separados, no acompañados, o que se encuentren en alguna situación de riesgo.

j) Satisfacción de las necesidades materiales

116. El ACNUR está conciente de que es probable que surjan diversos problemas relacionados con la protección y el bienestar social en aquellas situaciones en que los refugiados no puedan lograr su autosuficiencia ni satisfacer sus necesidades básicas. En este tipo de escenario es posible que se presente una mayor incidencia de enfermedades físicas y mentales, de delincuencia y de violencia doméstica.

117. Cuando los refugiados no pueden subsistir con medios legítimos, es probable que algunos de ellos se involucren en actividades ilícitas y degradantes. También cabe la posibilidad de que se desplacen a otros países utilizando medios irregulares, o bien, que retornen de forma prematura a su país de origen. Conscientes de las repercusiones negativas que representan estas estrategias de supervivencia, el ACNUR y sus asociados vigilarán de cerca la situación de los refugiados en zonas urbanas con el fin de detectar y abordar estos problemas tan pronto como surjan.

118. Cuando la consecución de la autosuficiencia no sea un objetivo viable, el ACNUR y sus asociados procurarán satisfacer las necesidades de los refugiados en zonas urbanas por otros medios. Entre ellos pueden figurar la creación de centros colectivos de alojamiento (siempre que éstos cumplan con normas aceptables), el suministro de vivienda mediante subsidios, así como la distribución de alimentos gratuitos o subsidiados y la satisfacción de otras necesidades básicas. Cuando los Estados suministren subsidios alimentarios y de servicios a sus ciudadanos, el ACNUR instará a las autoridades para que incluyan a los refugiados en sus programas de bienestar social.

119. Aunque es usual asumir que los refugiados asentados en campamentos recibirán asistencia indefinida cuando no pueden participar en actividades agrícolas o económicas, a veces también se asume que los refugiados de zonas urbanas siempre logran subsistir aun sin asistencia.

120. No obstante, este no siempre es el caso, sobre todo en los países donde no se les otorga la condición legal o derechos de residencia, o en aquellos donde no se les permite participar en actividades remunerativas, donde no tienen acceso a los servicios públicos en los mismos términos que los nacionales, y donde no existe la posibilidad de recibir asistencia en campamentos. Los esfuerzos de los refugiados por alcanzar su autosuficiencia también se pueden ver obstaculizados por la discriminación a causa de su nacionalidad, origen étnico o religión.

121. En tales circunstancias, el ACNUR adoptará medidas especiales para identificar a los refugiados que requieran apoyo y para determinar y brindar el nivel de asistencia que sea necesario. Asimismo, se exhortará a los países de acogida para que eliminen cualquier obstáculo legal que impida a los refugiados procurar su autosuficiencia.

122. En muchas ciudades donde los refugiados no tienen acceso a medios de subsistencia ni pueden satisfacer sus necesidades, el ACNUR les ha proporcionado ayuda económica de forma periódica, casi siempre por medio de pagos en efectivo y otras veces por medio de la distribución de tarjetas para cajeros automáticos. Cuando sea factible, el ACNUR instalará sistemas de tarjetas para cajeros automáticos, no sólo porque estos sistemas son eficientes sino también porque permite a los refugiados mantener un mayor grado de dignidad.

123. Cuando se hacen pagos en efectivo a los refugiados, el monto de dinero que se les suministrará será valorado por el ACNUR y sus asociados y se buscará la asesoría adecuada de las organizaciones que se dedican a la reducción de la pobreza urbana. Las estimaciones se harán tomando muy en cuenta la probabilidad de que los refugiados se encuentren en una situación de desventaja respecto a otros habitantes de bajos ingresos, sobre todo cuando no cuentan con redes sociales de apoyo ni tienen acceso gratuito a los servicios locales.

124. El suministro de pagos en efectivo será siempre complementado con acciones orientadas a procurar medios de subsistencia para quienes reciben dichos beneficios, con la excepción de aquellas personas que estén incapacitadas para trabajar por su edad, por alguna limitación física, mental o de otra índole.

125. En muchos países, el ACNUR ha participado en evoluciones financieras para determinar las necesidades de asistencia de los refugiados que viven en zonas urbanas. No obstante, la experiencia ha demostrado que estas evaluaciones a menudo provocan resentimiento entre los refugiados y los motiva a ser muy reservados sobre sus bienes y niveles de ingresos.

126. Por consiguiente, el ACNUR y el personal de la agencia implementadora, quienes son contratados aparentemente como trabajadores sociales, se involucran de manera progresiva en las tareas de inspección, comprobación esporádica, interrogación y de “vigilancia” en general de la población de refugiados, una tendencia que ha deteriorado aún más la relación del ACNUR con los refugiados en las zonas urbanas.

127. Para minimizar estas dificultades, los ejercicios de evaluación financiera serán realizados por personal debidamente capacitado del ACNUR y de la agencia implementadora, y serán complementados con otras iniciativas más positivas relacionadas con el bienestar de los refugiados. Por ejemplo, las visitas a los hogares representan una oportunidad para detectar los problemas relacionados con la protección, así como para recabar información sobre los anhelos, las intenciones, la educación y las destrezas de los refugiados. Estos son datos que sin duda resultan de gran utilidad en la formulación de estrategias dirigidas a procurar la autosuficiencia y las soluciones duraderas.

128. El ACNUR adoptará un enfoque franco y transparente con los refugiados en zonas urbanas cuando no pueda satisfacer las necesidades materiales ni cumplir con las expectativas de los refugiados. La Oficina también procurará incrementar sus propios recursos mediante esfuerzos conjuntos con otros actores, entre ellos los organismos de las Naciones Unidas, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado.

129. Es posible que se solicite al Programa Mundial de Alimentos (PMA) que participe en las evaluaciones de seguridad alimentaria, como también se podría solicitar asesoría y apoyo a ONU-HÁBITAT en materia de planificación y vivienda urbana, así como en cuestiones relativas a terrenos. A los bancos y otras instituciones financieras se les instará de manera adecuada a que otorguen préstamos a los refugiados en las mismas condiciones que a los nacionales.

130. El ACNUR está plenamente conciente que el minimizar o cesar de forma prematura la asistencia a los refugiados en zonas urbanas podría socavar el compromiso que tiene la organización con los principios AGDM. Tal y como se señaló en un informe del ACNUR, “asegurar el desarrollo saludable de los niños y brindar asistencia a las mujeres refugiadas que procuran construir el futuro de su familia implica un grado de compromiso que va más allá del hecho de brindar el nivel mínimo de apoyo durante el período de tiempo más corto posible”(traducción libre).⁵ Esta observación será plenamente considerada en la ejecución de la política del ACNUR de los refugiados en zonas urbanas a la vez que se aprovecharán los conocimientos especializados de UNICEF y de otras agencias relevantes.

⁵ Stefan Sperl, ‘Evaluación de la política del ACNUR sobre refugiados en zonas urbanas: un análisis del estudio de caso del Cairo, 2002, texto no disponible en español.

131. En los países donde haya campamentos, los refugiados que se hayan desplazado a zonas urbanas por lo general recibirán asistencia financiera del ACNUR únicamente cuando logren demostrar que existe una necesidad de asentarse en esa localidad, ellos seguirán, por supuesto, beneficiándose de las acciones de la Oficina en materia de protección y búsqueda de soluciones.

132. A los refugiados que no puedan subsistir en la ciudad se les brindará la oportunidad y los medios de transporte necesarios para que se trasladen a residir en un campamento cuando haya campamentos disponibles. Se dejará en claro que no se trata de una obligación, y que quienes decidan permanecer en la zona urbana no perderán el derecho a recibir protección del ACNUR.

133. En cuanto a los solicitantes de asilo de zonas urbanas, el ACNUR hará ingentes esfuerzos para garantizar que tales personas reciban asistencia de las autoridades municipales, de organizaciones no gubernamentales, así como de organizaciones comunitarias y de la sociedad civil en espera de una evaluación de su solicitud.

134. Cuando no haya otras fuentes de apoyo y cuando el bienestar de un solicitante de asilo esté en grave riesgo, el ACNUR le suministrará la asistencia que sea necesaria. El ACNUR también procurará satisfacer cualquier necesidad especial que surja de las circunstancias relacionadas con la huida del solicitante de asilo. Por ejemplo, las personas con lesiones o con algún trastorno grave serán valoradas para determinar sus necesidades de salud y de asesoramiento.

k) Búsqueda de soluciones duraderas

135. Al igual que en cualquier otro contexto, las actividades del ACNUR en las zonas urbanas estarán orientadas a lograr de forma pronta soluciones duraderas para todos los refugiados. Con este fin, se adoptará un enfoque integral reconociendo a la vez que refugiados se pueden beneficiar de diferentes soluciones.

136. La apertura y la transparencia por parte del ACNUR tendrán particular relevancia. Por lo tanto, a los refugiados se les suministrará información integral y precisa sobre las diferentes soluciones duraderas que estén disponibles (y las que no estén disponibles) para ellos.

137. Para disminuir las dificultades que puedan surgir después de que los refugiados se trasladen de los campamentos hacia las zonas urbanas, así como de un país de asilo hacia otro, el ACNUR velará por que todos los refugiados que se encuentren en una misma región o país disfruten de normas de trato similares y por que tengan acceso equitativo a las oportunidades de soluciones duraderas.

138. Con base en este último principio, los procedimientos utilizados por el ACNUR para facilitar la repatriación voluntaria, la integración local o el reasentamiento no variarán de manera significativa en el caso de los refugiados en zonas urbanas ni de quienes se encuentren en campamentos. Asimismo, se tomarán en consideración algunos aspectos propios del ámbito urbano.

139. Con respecto a la repatriación voluntaria, los refugiados no estarán en una situación de desventaja por el hecho de vivir en una zona urbana. El ACNUR proporcionará a los posibles repatriados la información y orientación necesarias para el proceso y recibirán asistencia para la repatriación a su país de origen cuando así lo decidan, ya sea por medio de transporte, subsidios en efectivo, un paquete de repatriación, o una combinación de estos recursos. Los refugiados en zonas urbanas también se beneficiarán en condiciones de igualdad de apoyo en materia de recepción y reintegración, el cual será proporcionado por el ACNUR en el país de origen.

140. En lo que respecta a la solución relativa a la integración local, el ACNUR desempeña la importante función de brindar asistencia a las autoridades para identificar a los individuos y a los grupos de refugiados en zonas urbanas más aptos para la integración local que deseen asentarse y que estén autorizados para asentarse de manera indefinida en su país de asilo.

141. En secciones anteriores del presente documento se hizo referencia a algunas de las formas en que el ACNUR puede promover las dimensiones socioeconómicas de este proceso. Por ejemplo, el ACNUR puede brindar apoyo a los refugiados para obtener medios de vida y estimularlos a procurar su autosuficiencia, así como permitirles acceso a los servicios públicos. El ACNUR también desempeñará una función importante con respecto a las dimensiones jurídicas y políticas del proceso de integración local. Entre las acciones relevantes que puede emprender el ACNUR figuran las siguientes:

- campañas de información pública y de divulgación para combatir el racismo y la xenofobia que permitan crear un entorno propicio para la integración;
- acciones de promoción y de asistencia técnica que faciliten las decisiones que adopten las autoridades respecto a la legislación y los procedimientos de naturalización; y,
- programas de información, capacitación e integración para los refugiados que les permitan aprender el idioma local, así como conocer con mayor profundidad la sociedad en la que desean asentarse y comprender mejor el proceso de naturalización.

142. Una de las prioridades del ACNUR a nivel mundial es velar por que los refugiados que necesitan reasentamiento tengan acceso justo y transparente a los procesos de reasentamiento, sin importar su ubicación. La gestión eficaz y equitativa del reasentamiento puede resultar aún más compleja en entornos urbanos, no sólo porque es difícil identificar a los refugiados en general sino también porque, de forma más específica, los refugiados más vulnerables son a veces menos evidentes y menos comunicativos.

143. Las acciones de extensión efectivas combinadas con procesos precisos y continuos de registro de los refugiados resultan, por lo tanto, fundamentales para cualquier proceso de reasentamiento. También se establecerán mecanismos adecuados para evaluar la veracidad de las denuncias de incidentes en materia de seguridad, así como para identificar a las personas que se encuentren en riesgo y para actuar en su nombre con acciones adecuadas, incluyendo el reasentamiento.

144. De conformidad con el Manual de Reasentamiento del ACNUR, se deberán establecer prioridades respecto a los programas de reasentamiento tomando en cuenta a los refugiados más vulnerables y dichos programas no podrán ser de carácter discriminatorio. Asimismo, se establecerán mecanismos de identificación y remisión con el fin de que los más necesitados tengan acceso al reasentamiento. En este sentido, será crucial contar con la colaboración de las organizaciones no gubernamentales y de otros asociados, en particular de aquellos que se dedican al suministro de asistencia médica, social y legal.

145. Las acciones de reasentamiento del ACNUR se adaptarán a las características específicas de cada zona urbana y se administrarán de forma tal que logren mitigar los riesgos asociados con el reasentamiento. Por ejemplo, se alentará a los refugiados, que ya se encuentran en el proceso de reasentamiento, a que continúen participando de forma dinámica en las actividades educativas orientadas a procurar su autosuficiencia, pero siempre tomando en cuenta el resultado pendiente del proceso. Asimismo, serán instados a explorar otras soluciones que puedan estar disponibles. Para evitar falsas expectativas y los problemas de seguridad que éstas puedan generar, el ACNUR mantendrá a los refugiados bien informados sobre las posibilidades y procedimientos de reasentamiento.

146. En este sentido, se deberá considerar al reasentamiento tan solo como un componente de una estrategia integral de protección y de búsqueda de soluciones que supone, en la medida de lo posible, la cooperación del país de acogida. También se emprenderán esfuerzos para utilizar el reasentamiento de forma estratégica y ampliar el espacio de protección de que disponen todos los refugiados en un país determinado.

I) Abordaje de la libertad de movimiento

147. La libertad de movimiento es un principio que está consagrado en el ordenamiento internacional de los derechos humanos, y por lo tanto, el ACNUR exhorta a todos los Estados a respetarlo. Aunque el ACNUR reconoce las dificultades que la Oficina y las autoridades pueden afrontar cuando grandes cantidades de refugiados abandonan sus campamentos u otro lugar de residencia designado para trasladarse a una ciudad, es probable que también existan buenas razones para que ocurran estos desplazamientos.

148. Para imponer cualquier restricción de movimiento a los refugiados en campamentos se deben tomar en cuenta esas razones, como puede ser la necesidad de reunirse con los miembros de la familia o la necesidad de buscar tratamiento médico. Existen también suficientes evidencias que sugieren que muchos refugiados se desplazan a zonas urbanas cuando su seguridad física y material se encuentra en riesgo en el campamento, porque no existen oportunidades para la educación secundaria o superior, cuando no tienen acceso a medios de subsistencia, o cuando no hay posibilidades inmediatas de encontrar una solución a su crítica situación.

149. El ACNUR unirá esfuerzos con sus socios para velar por que en los campamentos se instauren normas aceptables de protección y de asistencia, y por que se ofrezcan oportunidades educativas, recreativas, actividades económicas y remunerativas. Tal y como se señaló anteriormente, los refugiados asentados en campamentos también tendrán el mismo acceso a oportunidades para procurar soluciones duraderas, incluido el reasentamiento, igual que a los refugiados que viven en centros urbanos.

150. La Oficina se esforzará por garantizar por que a los refugiados que viajen a zonas urbanas se les suministre la documentación apropiada y abogará ante las autoridades y los servicios de seguridad para que no se les penalice por viajar y para que se les permita permanecer en la zona urbana por el tiempo que sea necesario.

151. Algunas de las personas que tratan de registrarse y de recibir apoyo del ACNUR en zonas urbanas proceden de otros países por el cual han transitado o donde han vivido por un determinado período de tiempo. No siempre resulta fácil determinar si estas personas han solicitado asilo en ese país y si han recibido protección efectiva allí.

152. La Conclusión 58 del Comité Ejecutivo estipula que los refugiados que han encontrado protección efectiva en un país determinado por lo general no se desplazan a otro Estado de forma irregular. La Conclusión también contempla el retorno de estos individuos al país donde disfrutaron de “protección efectiva” con la posible participación del ACNUR en los procesos de readmisión y de recepción.

153. La cuestión de los desplazamientos “secundarios” o “ulteriores” ha resultado ser muy compleja y controvertida, y por lo tanto, no se podría analizar detenidamente en el presente documento, el cual se enfoca en asuntos relativos a la protección y a la búsqueda de soluciones para los refugiados en zonas urbanas.

154. Por una parte, los esfuerzos orientados a identificar a los refugiados que han participado en desplazamientos secundarios “innecesarios” y a devolverlos al país de primer asilo han presentado disyuntivas éticas y muchos problemas prácticos. Por otra parte, todavía persiste el debate que no se ha resuelto sobre el significado y la medición de la “protección efectiva” y sobre las circunstancias en que se puede considerar legítimo que un refugiado o solicitante de asilo se desplace de un país a otro. Aunque este concepto todavía se encuentra en proceso de evolución y es susceptible a diferentes interpretaciones, el ACNUR considera que dicho concepto significa que una persona ha encontrado protección efectiva en un país de asilo cuando:

- no hay probabilidades de que la persona sea objeto de persecución, devolución, tortura u otros tratos crueles y degradantes;
- no existen otros riesgos reales para la vida de la persona en cuestión;
- no hay posibilidades reales de procurar una solución duradera en el país de asilo, o por medio de éste, dentro de un plazo razonable;
- a pesar de que esté pendiente una solución duradera, se permite la permanencia de las personas en condiciones que garanticen tanto su protección contra la expulsión arbitraria y la privación de libertad, así como oportunidades para tener acceso a medios de subsistencia adecuados y dignos; y,
- se garantiza la unidad e integridad de la familia y se identifican y se respetan las necesidades especiales de protección de las personas afectadas, incluidas las necesidades derivadas de la edad y el género.

155. Cuando un refugiado no está en capacidad de vivir en condiciones dignas y decentes y no tiene posibilidades reales de encontrar una solución duradera en o desde el país de asilo dentro de un plazo razonable, no se puede considerar que ha encontrado protección efectiva. Cuando un refugiado se traslada procurando la reunificación con los miembros de su familia inmediata que no están en posición de reunirse con esa persona en su primer país de asilo y cuando un refugiado se traslada como resultado de otros fuertes vínculos con el país de destino, el ulterior movimiento también puede ser justificado.

156. Se instará a las oficinas del ACNUR para que recopilen y analicen datos sobre desplazamientos secundarios con el fin de conocer sus causas y responder de manera efectiva a ellas. El ACNUR y sus asociados también formularán y aplicarán estrategias de información dirigidas a asesorar a los refugiados sobre los riesgos de protección asociados con los movimientos secundarios. Para evitar estos desplazamientos, el ACNUR emprenderá acciones para armonizar la protección, las soluciones y la asistencia disponibles para los refugiados en cada una de las regiones donde el ACNUR tiene operaciones.

V. Conclusión: consecución de un enfoque positivo y proactivo

157. El acelerado proceso de urbanización constituye una de las “mega tendencias” más significativas que enfrenta nuestro planeta la actualidad. También se trata de una cuestión que está vinculada con otros acontecimientos mundiales y que a la vez contribuye a reforzarlos, como es el caso del cambio climático, la degradación ambiental, la volatilidad de los precios de los productos básicos, la inestabilidad financiera y económica, y la ausencia de trabajo digno para la creciente población de jóvenes.

158. Ante este contexto, el ACNUR ha considerado que es fundamental replantear la posición de la organización respecto al tema de los refugiados en zonas urbanas, para lo cual es preciso adoptar un enfoque más positivo, constructivo y proactivo de lo que ha sido en el pasado.

159. El ACNUR desea expresar su agradecimiento a todas las personas que contribuyeron a elaborar esta declaración de política, en especial al personal en el terreno y a la comunidad de organizaciones no gubernamentales. Su aporte ha sido invaluable.

160. La ejecución y el impacto de la nueva política del ACNUR serán analizados y revisados como corresponda en estrecha colaboración con otros actores que cumplen una importante función en la ampliación del espacio de protección disponible para los refugiados en zonas urbanas.

ANEXO

Materiales relevantes de referencia y conclusiones del Comité Ejecutivo

En el presente anexo se suministra una selecta lista de materiales de referencia del ACNUR y de conclusiones del Comité Ejecutivo que están disponibles en línea y que son importantes para la ejecución de la política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas. Ambos se presentan en orden cronológico.

Materiales de referencia

Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, 1992
http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=4359

Manual de Repatriación Voluntaria, 1996, texto no disponible en español.
<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3bfe68d32.pdf>

Paquete de Información sobre la Adhesión a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo de 1967 relativo al Estatuto de los Refugiados, 1999, texto no disponible en español.
<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b32710.pdf>

Diretrizes del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, 1999
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf>

Consultas Globales sobre la Protección Internacional: procedimientos de asilo justos y eficientes, 2001
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf>

Consultas Globales sobre la Protección Internacional: integración local, 2002, texto no disponible en español.
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3ccd64536.pdf>

Directrices de seguridad para los casos de refugiados individuales y sensibles en el contexto urbano, 2002, texto no disponible en español.
<http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/3dca8ead4.html>

El concepto de “Protección Efectiva” en el contexto de los de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo: Resumen de las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Lisboa, 2002
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2229.pdf>
<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3e5f323d7.pdf>

La participación del ACNUR con los tribunales nacionales, 2002, texto no disponible en español.

<http://www.intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2002/iom4902.htm>

Educación, Guía para las oficinas de campo, 2003

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6935.pdf>

Manual de Registro: procedimientos y normas para el registro, gestión de datos demográficos y documentación, 2003, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3f8e93e9a.pdf>

Directrices de Seguridad para el manejo de amenazas, abuso verbal e intimidación de los refugiados, 2003, texto no disponible en español.

<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/3ea6c2104.html>

Violencia sexual y por motivos de género en contra personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas: guía para la prevención y la respuesta, 2003

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf>

Código de Conducta y Notas Explicativas, 2004

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3871.pdf>

Directrices para el manejo de protestas, manifestaciones y otros disturbios en grupo entre los refugiados, 2004, texto no disponible en español.

<http://swigea56.hcrnet.ch/refworld/docid/48b2c8112.html>

Manual para las Actividades de Repatriación y de Reintegración, 2004, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/partners/PARTNERS/411786694.pdf>

Manual de Reasentamiento, 2004

http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8233

Manual para la autosuficiencia, 2005, texto no disponible en español.

http://www.unhcr.org/pubs/self_reliance/handbook_for_self_reliance.pdf

Normas procedimentales para determinar la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR, 2005

http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=3889

Alternativas a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, 2006, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b84.html>

Nota sobre VIH/SIDA y la protección de los refugiados, los desplazados internos y otras personas de la competencia del ACNUR, 2006

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4403.pdf>

Guía Práctica para el Uso Sistemático de Normas e Indicadores en las Operaciones del ACNUR, 2006, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/40eaa9804.pdf>

Derechos de los Refugiados en el Contexto de la Integración: normas legales y recomendaciones, 2006, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/44bb9b684.html>

Procedimientos Operativos Estándar para la prevención y respuesta frente a la violencia sexual y por motivos de género, 2006, texto no disponible en español.

<http://www.intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2006/iom6206.htm>

Cuando llevar a cabo determinaciones de la condición de refugiado en las operaciones y en las actividades de protección del ACNUR: algunas consideraciones de guía, 2006, texto no disponible en español.

<http://www.intranet.hcrnet.ch/SUPPORT/POLICY/IOMFOM/2006/iom3906.htm>

Marco de responsabilidad para la transversalidad de edad, género y diversidad, 2007, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/47a707950.pdf>

Política sobre medicación antirretroviral para los refugiados, 2007, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/45b479642.pdf>

La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos, 2007

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

Los Programas de Refugiados de Nairobi de 2005-2007: Trabajando con los organismos asociados y las comunidades de refugiados para reforzar la protección de los refugiados en zonas urbanas, 2007, texto no disponible en español.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/48abd53c3.html>

Política y directrices de procedimiento: para abordar los fraudes de reasentamiento cometidos por refugiados, 2008

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7066.pdf>

Enfoque Comunitario en las Operaciones del ACNUR, 2008

http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=7775

Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor, 2008

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf>

Manual del ACNUR para la Protección de Mujeres y Niñas, 2008

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf>

Herramienta para Identificación de Personas en Situación de Mayor Riesgo. Guía para el Usuario. 2008

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6437.pdf>

ACNUR Directrices para analizar y comentar sobre legislación nacional, 2009, texto no disponible en español.

<http://swigea56.hcnet.ch/cgi-bin/texis.exe/refworld/intranet/rwmain?page=search&docid=49d1d1592&skip=0&query=guidelines%20for%20reviewing%20national%20legislation>

Guía sobre el uso de códigos estandarizados de necesidades específicas, 2009, texto no disponible en español. <http://swigea56.hcnet.ch/refworld/docid/4a5336e02.html>

Conclusiones del Comité Ejecutivo

Conclusión del ExCom No. 8 sobre la determinación de la condición de refugiado, 1977

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0519.pdf>

Conclusión del ExCom No.15 sobre los refugiados sin país de asilo, 1979

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0526.pdf>

Conclusión del ExCom No. 22 sobre la protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, 1981

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0533.pdf>

Conclusión del ExCom No.30 sobre el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas, 1983

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0541.pdf>

Conclusión del ExCom No. 44 sobre la detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo, 1986

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0555.pdf>

Conclusión del ExCom No. 58 sobre el problema de los refugiados y los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, 1989

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0569.pdf>

Conclusión del ExCom No. 82 sobre la salvaguarda de la institución del asilo, 1997

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0593.pdf>

Conclusión del ExCom No. 91 sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo, 2001

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0714.pdf>

Conclusión del ExCom No. 93 sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, 2002

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2074.pdf>

Conclusión del ExCom No. 104 sobre integración local, 2005

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3863.pdf>

Conclusión del ExCom No. 105 sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo, 2006
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf>
<http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45339d922.html>

Conclusión del ExCom No. 107 sobre los niños en situación de riesgo, 2007
<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5642.pdf>