



**UNHCR
ACNUR**

La Agencia de la ONU
para los Refugiados

La implementación de la política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas

Encuesta Mundial- 2012

MaryBeth Morand, SEEP
Katherine Mahoney con Shaula Bellour
y Janice Rabkin – Consultoras independientes

Resumen ejecutivo	4
I. Introducción	8
Desplazamiento Urbano: un desafío y una oportunidad	
II. La Política	9
Objetivos de la política para refugiados en zonas urbanas	9
III. Métodos: Medición de la implementación de la política	11
IV. Implementación de la política: ¿Dónde estamos ahora?	13
Compromiso general con las autoridades gubernamentales en relación a los refugiados en zonas urbanas	13
Documentación y determinación de la condición de refugiado	13
Objetivo 1: Proporcionar instalaciones de recepción	13
Objetivo 2: Registro y recopilación de datos	17
Objetivo 3: Garantizar que los refugiados tengan documentación	21
Objetivo 4: Determinación de la condición de refugiado	25
Relaciones con la comunidad	29
Objetivo 5: Llegar a los refugiados en zonas urbanas	29
Objetivo 6: Fomentar las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas	31
Objetivo 7: Mantenimiento de la seguridad	32
Existencias seguras y sostenibles	34
Objetivo 8: Promover los medios de vida sostenibles y la autosuficiencia	34
Objetivo 9: Garantizar el acceso a la atención sanitaria, la educación y otros servicios.....	38
Objetivo 10: Satisfacer las necesidades materiales	44
Objetivo 11: Promover las soluciones duraderas	47
Objetivo 12: Abordar el tema de la libertad de circulación	50
V. Conclusiones y recomendaciones	53
Análisis y discusión sobre los vacíos y las prácticas prometedoras	53
Anexo I: Lista de siglas	57

Resumen Ejecutivo

Desde la publicación de su política sobre refugiados en zonas urbanas en 2009, *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas*, el tema de los refugiados en zonas urbanas se ha vuelto cada vez más importante para los actores humanitarios. Es bien sabido que los refugiados están huyendo con más frecuencia a las ciudades que a los campamentos. Según los cálculos actuales, casi siete millones de refugiados y solicitantes de asilo viven en ciudades, posiblemente más de la mitad de los refugiados de todo el mundo.¹ En 2012, el ACNUR creó un Grupo Directivo sobre refugiados en zonas urbanas con el fin de coordinar la estrategia de la agencia para responder a las cambiantes necesidades de este creciente grupo demográfico.

La literatura sobre refugiados en zonas urbanas también está aumentando. A partir de 2010, el ACNUR ha publicado una serie de evaluaciones de las operaciones con refugiados en zonas urbanas en varios países. La Oficina Regional del ACNUR para Asia completó recientemente un análisis regional sobre los refugiados en zonas urbanas en nueve de los países de su competencia. Sin embargo, ha faltado un análisis mundial de las operaciones del ACNUR con refugiados en zonas urbanas. El Grupo Directivo sobre refugiados en zonas urbanas comisionó este estudio sobre sus mayores operaciones con refugiados en zonas urbanas en 2012. Este estudio se basa en una encuesta detallada que fue enviada a 24 oficinas de la agencia con programas para refugiados en zonas urbanas, que eran más de 5000 personas según las estadísticas del ACNUR en 2011. El estudio intentó calcular el nivel de implementación de las doce estrategias de protección descritas en la política en cada una de las 24 operaciones del ACNUR. De esta manera esperamos proporcionar un punto de referencia para las futuras mediciones de la implementación e identificar las buenas prácticas y los problemas específicos relativos a los refugiados en zonas urbanas.

La forma en que la política está escrita contribuye a medir la implementación. Las doce estrategias de protección de la política se traducen fácilmente en objetivos y están tan bien descritas que fue fácil formular indicadores de cumplimiento para cada nivel de protección. Para un panorama general, los doce objetivos se pueden agrupar en tres categorías: **1 Documentación y determinación de la condición de refugiado;** **2 Relaciones con la comunidad;** y **3 Existencias seguras y sostenibles para los refugiados en zonas urbanas.**

La **documentación y determinación de la condición de refugiado** incluye los cuatro primeros objetivos de la política: *proporcionar instalaciones de recepción adecuadas para los refugiados y solicitantes de asilo; realizar el registro y la recopilación de datos; garantizar que los refugiados tengan documentación; y determinar la condición de refugiado.* La principal conclusión con respecto a estos objetivos es que los refugiados en zonas urbanas frecuentemente no pueden formalizar su condición debido a la distancia hacia las oficinas administrativas, los gastos relacionados con el viaje, los costos de la documentación, la falta de conocimiento de los procedimientos y/o el temor al arresto. Por parte del ACNUR, las dificultades son enfrentarse al limitado espacio de las oficinas y las restricciones del personal en términos tanto de un suficiente número de personal como de conocimientos lingüísticos del mismo. Para superar esto, las oficinas están utilizando cada vez más las tecnologías web y de telefonía celular para ofrecer información a los refugiados en zonas urbanas sin necesidad de realizar reuniones en persona.

La mayoría de las oficinas del ACNUR expresa su preocupación por la mala calidad de los datos del registro y las decisiones de asilo del gobierno en los países donde el gobierno desempeña esta función, que en esta encuesta es la mayoría de los casos. Cuando el ACNUR desempeña estas funciones, las preocupaciones primordiales son los significativos atrasos y el limitado reconocimiento de la documentación emitida por el ACNUR. Sin embargo, para resaltar las prácticas que funcionan, las operaciones del ACNUR con refugiados en zonas urbanas citan la importancia del compromiso constante con las autoridades del gobierno, incluyendo la prestación de apoyo proactivo para el

¹ Informe de Tendencias Globales del ACNUR (2010)

desarrollo de las capacidades de los aspectos legales y técnicos de los procedimientos de registro y asilo. Ha quedado claro que la existencia de una legislación nacional que permita que los refugiados regularicen su condición es fundamental, siempre y cuando sea económicamente accesible para los refugiados, ampliamente implementada y traducida en documentación que sea fácilmente reconocida en todo el país de acogida. Es sólo a través de la obtención de estos documentos comúnmente reconocidos que los refugiados pueden crear y mantener un medio de vida sostenible en el sector formal, acceder a los servicios y circular libremente. Una documentación reconocida, fiable y con una duración suficientemente larga tiene un profundo impacto en el estilo de vida de los refugiados en zonas urbanas.

Las **relaciones comunitarias** incluyen tres objetivos: *trabajo comunitario; fomento de las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas; y mantenimiento de la seguridad*. La conexión y comunicación con los refugiados en zonas urbanas es difícil, no sólo porque están dispersos en ciudades en expansión, sino también porque la pobreza y los frágiles contratos de arrendamiento los obligan a trasladarse con frecuencia. Casi todas las operaciones encuestadas informaron que algunos refugiados viven donde el ACNUR no tiene presencia y la organización depende mucho de las alianzas para la divulgación. Como es lógico, los encuestados señalan la importancia y las complicaciones de la divulgación, los méritos de promover estructuras eficaces en las comunidades de refugiados, y el mantenimiento de un diálogo claro y coherente con las poblaciones urbanas de refugiados. Aunque requiere muchos recursos, las oficinas del ACNUR destacan la importancia de la divulgación activa y periódica en los barrios de refugiados y de los mensajes claros y amplios para ayudar a manejar las expectativas y un clima de seguridad positivo. Además de las evaluaciones participativas, todas las oficinas respondieron que apoyan las actividades culturales, sociales y recreativas para llegar a los refugiados.

La **existencia segura y sostenible de los refugiados en zonas urbanas** incluye estos objetivos: *abordar los medios de vida sostenibles; acceso a los servicios; responder a las necesidades materiales; libertad de circulación; y soluciones duraderas para los refugiados en zonas urbanas*. Cuando se trata de proporcionar una estancia segura y sostenible en una ciudad, la relación entre el gobierno y la comunidad de acogida es de nuevo de gran importancia. Si bien los resultados de la encuesta sugieren que la legislación nacional que regula la condición de refugiado – incluyendo la libertad de circulación, la documentación y el acceso a servicios como los servicios bancarios – influye significativamente en la capacidad de un individuo para establecerse y tener un medio de vida sostenible, los resultados sugieren que las condiciones socioeconómicas del país, la pertinencia de las habilidades de los refugiados en el contexto urbano y su capacidad de conectarse con la sociedad civil local, son factores esenciales para determinar su capacidad de ser autosuficientes. La relación con la sociedad civil se destacó especialmente como lo más importante para la integración urbana, y las barreras al capital financiero superaron a las barreras legales como el mayor inhibidor para la creación de medios de vida sostenibles. Estas conclusiones sugieren que si bien el ACNUR debe continuar abogando por una legislación nacional que permita a los refugiados trabajar y acceder a los servicios sociales básicos del país, junto con la educación y la atención sanitaria, los refugiados tienen que seguir integrándose en las comunidades de acogida hasta el punto en que también pueden acceder al capital financiero.

En conclusión, las zonas urbanas generan un teatro complejo para promover la protección de los refugiados. Si bien las autoridades nacionales reconocen la condición de refugiado y aprueban la legislación nacional que regula sus derechos, la libertad de circulación y el acceso a los servicios, son las autoridades municipales las que gestionan los servicios y la seguridad. Los propios refugiados viven en barrios marginales con la población urbana pobre, utilizan los mismos servicios, con frecuencia subdesarrollados, y se relacionan con ellos a través de la actividad económica local. En muchos contextos los refugiados y las comunidades de acogida perciben que su estancia es temporal en espera del reasentamiento. Muchas de las oficinas encuestadas informaron que el reasentamiento es la solución principal para los refugiados en zonas urbanas y que se utiliza para aprovechar el espacio de protección en las ciudades, particularmente en países que tienen políticas y prácticas especialmente restrictivas hacia los refugiados. La dependencia del reasentamiento de las poblaciones urbanas de refugiados puede crear una atracción involuntaria hacia las ciudades y las oficinas también manifestaron preocupación por los refugiados que se niegan a invertir en actividades de medios de vida sostenibles debido a su estatus de “pendiente para reasentamiento”. En tanto, los países que cuentan con legislación nacional más progresista han vinculado la integración y los programas de residencia permanente con los programas de medios de vida sostenible.

En una nota final, cinco de los veinticuatro países siguen manteniendo una política de campamento: Etiopía, Kenia, Sudán, Turquía y Zambia. Si bien la aplicación y funcionalidad del campamento varían de un país a otro, el principio de libertad de circulación es uno de los dos objetivos fundamentales de la política urbana del ACNUR. Junto con sus esfuerzos diplomáticos para obtener el derecho al trabajo y el suministro de documentos adecuados, las oficinas del ACNUR continúan abogando con fragor por la libertad de circulación de los refugiados.

Así, la encuesta indicó que las oficinas del ACNUR están implementando resueltamente muchos aspectos de la política sobre refugiados en zonas urbanas a pesar de la magnitud de este grupo poblacional y las complejidades de contactar a los refugiados distribuidos entre las personas pobres de las zonas urbanas. La protección efectiva de los refugiados en este complejo contexto urbano requiere un enfoque multifacético, y una mentalidad totalmente diferente respecto a la prestación de servicios y protección en un campamento. En las ciudades, el enfoque comunitario es la protección más relevante y efectiva que a veces requiere divulgación en barrios marginales y negociaciones con actores no convencionales que detentan el poder en estos barrios.

Las siguientes son recomendaciones sobre cómo el ACNUR podría mejorar el entorno de protección para los refugiados en zonas urbanas:

Vinculación sistémica, integral y en múltiples niveles con actores gubernamentales esenciales

- Invertir estratégicamente en los socios gubernamentales responsables de inmigración, refugiados y seguridad, cuando es probable que surta efectos positivos, incluyendo el uso compartido de bases de datos en línea, herramientas biométricas y procedimientos operativos estándar.
- Abogar por cambios menores en las políticas y prácticas en los países con un enfoque muy restrictivo, mientras se apoya el capital social dentro de la comunidad de refugiados y sus entornos inmediatos.
- Continuar y ampliar la promoción y el desarrollo de capacidades con los ministerios responsables de los servicios esenciales, como salud, educación y bienestar social a nivel nacional, sub-nacional, municipal y local (a nivel de barrio).

Enfoques innovadores y amplios para la participación y el desarrollo comunitarios

- Profesionalizar el trabajo comunitario e invertir en trabajadores sociales profesionales a nivel nacional.
- Trabajar con las sociedades de asistencia legal locales para ayudar a los refugiados a adquirir la documentación para empresas, cuentas bancarias, alquiler de propiedades y otras transacciones comerciales.
- Utilizar evaluaciones, elaboración de perfiles u otras herramientas para comprender y esquematizar mejor a las poblaciones de refugiados y solicitantes de asilo, al igual que a las connotaciones de las posiciones socioeconómicas y políticas en sus barrios
- Desarrollar enfoques creativos, incluyendo la divulgación ampliada en el terreno mediante asociaciones no tradicionales, como las asociaciones de padres y maestros, clubes deportivos y grupos religiosos, junto con el uso de la tecnología de comunicaciones moderna.
- Desarrollar formas innovadoras de empoderar a los grupos comunitarios de refugiados para que puedan desempeñar un papel más activo, apoyando financiera y socialmente a sus respectivas comunidades sin crear guetos.

Vínculos más fuertes entre la asistencia material, los medios de vida sostenibles/autosuficiencia, la integración local y el desarrollo comunitario

- Desarrollar alianzas nuevas y más eficaces con organizaciones de la sociedad civil que tengan pericia sobre medios de vida sostenibles, por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones de vendedores ambulantes, grupos de vecinos.
 - Usar la tecnología, incluyendo cajeros automáticos, M-Pesa, soluciones tecnológicas de banca por Internet, para apoyar las actividades de medios de vida sostenibles y el acceso al capital financiero.
-

Una revisión de cómo el ACNUR utiliza las soluciones duraderas estratégicamente para mejorar la protección

- Revisar el enfoque de soluciones duraderas en contextos urbanos
 - Promover actividades de integración, por ejemplo, autosuficiencia económica, educación formal y participación en programas de idiomas, como prerequisites para el reasentamiento.
-

Consulta con actores pertinentes sobre la protección de refugiados en contextos urbanos

- Reunir al personal del ACNUR con experiencia en contextos urbanos con actores del gobierno, la ONU, las ONG y la sociedad civil para intercambiar ideas y explorar formas más efectivas y eficientes de garantizar la protección de los refugiados en las zonas urbanas.

I. Introducción

Más de tres billones de personas, más de la mitad de la población mundial, viven en áreas urbanas en todo el mundo y la mitad de ellas – 1,5 billones – vive en barrios marginales. Estos asentamientos en tierras marginales son informales, no regulados, sobrepoblados y con servicios insuficientes.² Para el año 2050 se estima que 6,3 billones de personas, el 67% de la población mundial, vivirán en zonas urbanas.³ Prácticamente todo el crecimiento urbano previsto tendrá lugar en las regiones menos desarrolladas – en particular de Asia y África.

Los solicitantes de asilo y los refugiados del mundo también se han trasladado a las zonas urbanas. De los 10,4 millones de refugiados calculados a finales de 2011, se estima que de 4,3 a 7 millones de personas residen en centros urbanos. Además, se estima que el 90% de los solicitantes de asilo en todo el mundo está en centros urbanos o periurbanos. Los refugiados en zonas urbanas suelen enfrentar una serie de riesgos de protección como: amenaza de arresto y detención, devolución,⁴ acoso, explotación, discriminación, vulnerabilidad a la violencia sexual y de género (VSG), VIH-SIDA, tráfico y trata de personas. Con frecuencia se ven obligados por la pobreza a vivir en alojamientos hacinados en zonas de riesgo donde enfrentan dificultades para acceder a servicios básicos de salud, educación y protección. Además, los refugiados suelen encontrar obstáculos para acceder a oportunidades legítimas de empleo y al capital financiero. Frecuentemente compiten con la población local pobre por las limitadas posibilidades de medios de vida sostenibles. Desde la perspectiva de las autoridades municipales y nacionales del país de acogida, los refugiados y los solicitantes de asilo que llegan a acentúan aún más las ya inadecuadas infraestructuras y servicios urbanos.

Desplazamiento Urbano: Un desafío y una oportunidad

En virtud de su Estatuto (resolución 428 (V) de la Asamblea General, 14 de diciembre de 1950), el papel del ACNUR es proporcionar protección internacional a los refugiados y buscar soluciones permanentes a los problemas de los refugiados. Hasta la fecha, la imagen tradicional de la ayuda del ACNUR a los refugiados ha estado representada por las interminables hileras de tiendas de campaña. El papel de gestión del ACNUR en estos grandes campamentos ha incluido la prestación de seguridad, albergue, alimentación, atención sanitaria básica, educación primaria y apoyo psicosocial, entre otras áreas.

Sin embargo, el aumento de la presencia de refugiados en zonas urbanas supone un cambio radical en la forma en que opera el ACNUR y presenta tanto retos como oportunidades. La protección en un contexto urbano exige el compromiso y colaboración con una amplia diversidad de actores, incluyendo a las autoridades municipales, los proveedores de servicios específicos, la policía, los actores de la sociedad civil y los ministerios competentes, así como los interlocutores más tradicionales. El ACNUR siempre ha sido consciente de la importancia de proporcionar apoyo tanto a los refugiados como a la comunidad de acogida y que es aún más pertinente cuando los refugiados comparten el espacio y los servicios tan de cerca como con la comunidad de acogida urbana. Por consiguiente, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica a las instituciones que atienden tanto a refugiados como a la población pobre urbana local se hace aún más necesario.

Este informe evalúa la actual implementación de la *Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas* (“Política sobre refugiados en zonas urbanas”) y sugiere recomendaciones para la política y práctica futuras.

² Roger Zetter y George Deikun, "Responder a los desafíos humanitarios en las zonas urbanas necesita completar cita.

³ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, *Perspectivas de la urbanización mundial, temas destacados de la Revisión de 2011* (Nueva York, 2012), pág. 3

⁴ Devolución es el término técnico para el retorno forzado de los refugiados a su país de origen.

II. La Política

La política sobre refugiados en zonas urbanas fue adoptada en septiembre de 2009 como respuesta al reconocimiento de que un creciente número y proporción de los refugiados en el mundo se encuentran en zonas urbanas; el conocimiento por parte del ACNUR de que los refugiados deben estar en capacidad de ejercer la libertad de circulación; y las consecuencias negativas del entorno de campamento a largo plazo. El ACNUR considera que es indispensable reconsiderar la posición de la organización sobre la cuestión de los refugiados en zonas urbanas y adoptar un enfoque más constructivo y proactivo del que tuvo en el pasado.

La Política sobre refugiados en zonas urbanas se basa en el principio de que los derechos de los refugiados y las responsabilidades del mandato del ACNUR con respecto a ellos no se ven afectados por su ubicación, los medios con los cuales llegaron a una zona urbana, o su condición o la ausencia de la misma en la legislación nacional.⁵ La política reconoce que sus objetivos sólo pueden alcanzarse mediante la cooperación efectiva, especialmente con los gobiernos y las autoridades de la ciudad que acoge a refugiados en zonas urbanas.

Así, los dos objetivos fundamentales de la política son los siguientes:

- 1 Asegurar que las ciudades sean reconocidas como lugares legítimos donde los refugiados puedan residir y ejercer los derechos de los cuales son titulares.
- 2 Optimizar el espacio de protección del que disponen los refugiados en zonas urbanas y las organizaciones humanitarias que les brindan apoyo.²

Objetivos de la Política sobre refugiados en zonas urbanas

La *Política sobre refugiados en zonas urbanas* identifica 12 objetivos fundamentales que la política se propone alcanzar y describe las estrategias de protección que las operaciones de país utilizarán para lograrlos. A continuación se muestra un breve resumen de cada uno de los objetivos.

- 1 **Proporcionar instalaciones de recepción:** El ACNUR establecerá mecanismos de recepción accesibles con instalaciones adecuadas, sistemas eficientes de citas y remisión, y el suministro de información pertinente.
- 2 **Registro y recopilación de datos:** El ACNUR apoyará el registro y recopilación de datos de todos los refugiados en zonas urbanas, no sólo de aquellos que están en las capitales, y procurará desglosar los datos de acuerdo con los principios de transversalización de edad, género y diversidad (EGD). El registro es principalmente una responsabilidad del Estado, pero en muchos casos se ha delegado al ACNUR.
- 3 **Garantizar que los refugiados tengan documentación:** El ACNUR garantizará que a los refugiados se les proporcionen los documentos que acreditan su identidad y condición. Esto es principalmente responsabilidad del Estado, pero en situaciones en las que las autoridades no están en condiciones de hacerlo, el ACNUR emitirá sus propios documentos a los refugiados. Esto incluye el registro de nacimiento y los certificados de matrimonio y defunción.
- 4 **Determinación de la condición de refugiado:** En situaciones en las que los Estados no llevan a cabo la determinación de la condición de refugiado (RSD, por su sigla en inglés), porque no han firmado la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967, o cuando los procedimientos nacionales de asilo no están en pleno funcionamiento, el ACNUR procederá a determinar la condición de refugiado de acuerdo con su mandato. Al hacerlo, el ACNUR establecerá procedimientos de RSD transparentes y coherentes.
- 5 **Acercamiento a la comunidad:** El ACNUR adoptará diversos métodos de difusión para llegar a las comunidades de refugiados, incluyendo a aquellas personas con problemas de protección específicos, como mujeres, niñas y niños.

⁵ Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, Sección III, Respeto de los principios fundamentales (septiembre de 2009).

⁶ Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, párrafo (23) (septiembre de 2009).

- 6 **Fomentar las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas:** El ACNUR establecerá un diálogo constructivo y asociaciones positivas con los refugiados en zonas urbanas, lo que incluye la aplicación de los principios de EGD, el uso del Enfoque comunitario y los equipos multifuncionales (EMF) integrados por el personal del ACNUR con distintas pericias, por ejemplo, Oficial de Protección, Oficial de Salud y Oficial de Educación.
- 7 **Mantenimiento de la seguridad:** El ACNUR procurará evitar incidentes de seguridad en las instalaciones del ACNUR, trabajando con los refugiados y los representantes de la comunidad en un espíritu de comprensión y cooperación. Esto será complementado con planes de contingencia y seguridad apropiados, una efectiva formación de los guardias y el desarrollo institucional de la policía y/u otros servicios de seguridad.
- 8 **Promover los medios de vida sostenibles y la autosuficiencia:** El ACNUR apoyará los esfuerzos de los refugiados en zonas urbanas para lograr su autosuficiencia – en la medida de lo posible respetando las leyes nacionales –y promoverá y trabajará con las autoridades y otros socios para cumplirlo.
- 9 **Garantizar el acceso a la atención sanitaria, la educación y otros servicios:** El ACNUR seguirá una estrategia en tres frentes: 1) promoción para que los refugiados tengan acceso a servicios públicos; 2) monitoreo de la utilización que los refugiados dan a los servicios de salud, educación y bienestar social, con especial atención a los más vulnerables y con necesidades específicas; y 3) aumento de la capacidad de los servicios públicos y privados existentes.
- 10 **Satisfacer las necesidades materiales:** Cuando la autosuficiencia no es un objetivo viable, el ACNUR, en colaboración con los socios, procurará satisfacer las necesidades de los refugiados en zonas urbanas por otros medios, incluido el alojamiento colectivo, vivienda subvencionada, asistencia alimentaria, artículos no alimentarios y transferencias de efectivo.
- 11 **Promoción de soluciones duraderas:** El ACNUR trabajará para lograr prontamente las soluciones duraderas para los refugiados y se esforzará por garantizar que todos los refugiados dentro de un determinado país o región gozarán de similares estándares de tratamiento y tendrán acceso equitativo a las oportunidades de soluciones duraderas, incluyendo: repatriación voluntaria, integración local o reasentamiento.
- 12 **Libertad de circulación:** El ACNUR se esforzará por garantizar que los refugiados que viajan a las zonas urbanas cuenten con los documentos adecuados y abogará ante las autoridades y los servicios de seguridad para garantizar que no serán sancionados por viajar y que se les permitirá permanecer en una zona urbana durante el tiempo que sea necesario.

NUEVE PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL TRABAJO DEL ACNUR CON LOS REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS

- 1 **Derechos de los refugiados:** Abogar por el reconocimiento de los derechos de los refugiados según la Convención de la ONU sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos sobre refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos;
- 2 **La responsabilidad del Estado:** Alentar a los Estados a ejercer esa responsabilidad;
- 3 **Alianzas:** Colaborar con las autoridades municipales y los alcaldes así como con las autoridades nacionales, la policía, el poder judicial, el sector privado, las ONG, las redes legales y otros actores de la sociedad civil para hacer efectiva la protección;
- 4 **Evaluación de las necesidades:** Garantizar que los refugiados en zonas urbanas están plenamente incorporados en las evaluaciones integrales de las necesidades de las operaciones de país;
- 5 **Edad, género y diversidad:** Mapear y responder a las situaciones específicas de grupos, como mujeres, niños, adultos mayores, menores separados y no acompañados, así como minorías étnicas, y estar al tanto de los desafíos especiales que los diferentes grupos pueden enfrentar en los contextos urbanos;
- 6 **Equidad:** Garantizar que los refugiados que viven en una zona urbana y aquellos que están en otras partes del país sean tratados de manera congruente y que se incorporan estrategias específicas adaptadas a las circunstancias, vulnerabilidades y necesidades de los grupos, familias e individuos;
- 7 **Orientación comunitaria:** Seguir una orientación comunitaria y esforzarse por movilizar y capacitar a la población de refugiados para que participe en su propia protección y soluciones;
- 8 **Interacción con los refugiados:** Establecer mecanismos para llegar a los refugiados en las zonas urbanas en sus comunidades;
- 9 **Autosuficiencia:** Defender la situación social y económica de los refugiados, en particular mediante la educación, la formación profesional, la promoción de medios de vida sostenibles y las iniciativas de autosuficiencia.

III. Métodos: Medición de la implementación de la Política

En 2012 el ACNUR estableció un Grupo Directivo sobre refugiados en zonas urbanas que comisionó este estudio a fin de evaluar en qué medida la *Política sobre refugiados en zonas urbanas* ha sido implementada en los últimos tres años. Este estudio se centró en una muestra de 24 países que tienen poblaciones de refugiados en zonas urbanas de más de 5.000 personas o sólo tienen poblaciones urbanas y no existen campamentos.⁷ La muestra incluye una representación de todas las regiones y de los siguientes países. La Tabla 1 indica los diez países más urbanizados de la muestra.⁸

África	Camerún, Egipto, Etiopía, Kenia, Sudáfrica, Sudán, República Centroafricana, Uganda, Zambia
Américas	Costa Rica, Ecuador, México
Asia	India, Indonesia, Irán, Malasia, Tailandia
Europa	Macedonia, Ucrania, Turquía
MENA	Jordania, Líbano, Siria, Yemen

Este estudio se basa en una extensa encuesta realizada por un equipo de trabajo en cada oficina durante junio y julio de 2012. Las preguntas de la encuesta abordan una amplia área de temas que incluyen salud, protección, educación, medios de vida sostenibles y administración de la oficina. La encuesta en sí fue estructurada en torno a los doce objetivos planteados en la *Política sobre refugiados en zonas urbanas* y usó preguntas de opción múltiple de las cuales los encuestados podían seleccionar todas las que aplicaran, así como interrogativas polares. Por tanto, muchos de los porcentajes de respuesta no suman 100 porque los encuestados podían seleccionar todas las respuestas aplicables y porque éstas han sido redondeadas. Se realizaron preguntas abiertas a los encuestados para que escribieran la información específica sobre los “desafíos” y “lo que funciona” en cada uno de los 12 objetivos. El estudio también incluyó un análisis teórico de los datos de programa tomados de Focus, un programa informático de gestión basada en resultados del ACNUR, recurrió a los perfiles de países del ACNUR e incorporó datos externos económicos y poblacionales.

Cabe destacar que todas las operaciones en los 24 países respondieron la encuesta completamente y proporcionaron respuestas razonadas y detalladas a las preguntas abiertas. La alta calidad de las respuestas de la encuesta es un importante indicador del compromiso del personal del ACNUR de trabajar eficazmente con los refugiados en zonas urbanas. Igualmente, deberán tenerse en cuenta los sesgos inherentes al autoexamen que el personal realizó sobre su propio trabajo.

⁷ Estadísticas mundiales del ACNUR en 2011 (2011)

⁸ Los datos son estimaciones de los refugiados y solicitantes de asilo en zonas urbanas en los países de la muestra. Estos datos han sido extraídos de los perfiles de las operaciones del ACNUR en los países en 2012 y el Global FOCUS del ExCom en 2012

Tabla 1: Los diez países más urbanizados de la muestra

Países	% de población urbanizada del país	Población total del país	Número estimado de refugiados y solicitantes de asilo en zonas urbanas
Líbano	87%	4259400	10726
Jordania	79%	6.330.200	455.984
México	78%	114 793 300	1567
Malasia	73%	28.859.200	92.854
Irán	71%	74.798.600	854.715
Turquía	70%	73639600	22000
Ecuador	68%	14666100	61000
Costa Rica	65%	4.726.600	20.057
Sudáfrica	62%	50.460.000	277.267
Macedonia	59%	2.063.900	2673

IV. Implementación de la política: ¿Dónde estamos ahora?

Compromiso general con las autoridades gubernamentales sobre los refugiados en zonas urbanas

Con base en el cumplimiento de los 12 objetivos de protección, las respuestas de la encuesta indican que las oficinas del ACNUR están implementando la política en una proporción de 85% aproximadamente. A juzgar por la amplitud de las respuestas a la encuesta, es claro que las 24 oficinas han reflexionado mucho sobre cómo identificar los principales desafíos para la implementación y la estrategia para superar estos obstáculos. Las respuestas de la encuesta y la relativa correspondencia también indicaron que la implementación de la política es ampliamente aceptada como una prioridad institucional para el ACNUR.

Dos tercios de las oficinas del ACNUR encuestadas (16) informan que han compartido la *Política sobre refugiados en zonas urbanas* con el gobierno de acogida y un tercio (8) no lo ha hecho. Casi todas las oficinas del ACNUR (23) informan que alientan a los gobiernos de acogida a desempeñar un papel principal y que proporcionan fortalecimiento institucional y/o asistencia técnica para apoyar a los gobiernos en sus responsabilidades a este respecto. La mayoría de las oficinas informa que han desarrollado relaciones de trabajo sobre el tema de refugiados en zonas urbanas con los gobiernos nacionales de acogida, así como con las autoridades municipales, la policía, el poder judicial, el sector privado, las redes legales y otras instituciones de la sociedad civil.

El siguiente es un análisis de la implementación de la política donde se examinan cada uno de los objetivos. Este incluye una descripción de los desafíos y las buenas prácticas existentes específicos de cada objetivo. También se proporcionan en cada objetivo las conclusiones detalladas de la encuesta sobre el cumplimiento, incluyendo la información específica de cada país y los gráficos.

Documentación y determinación de la condición

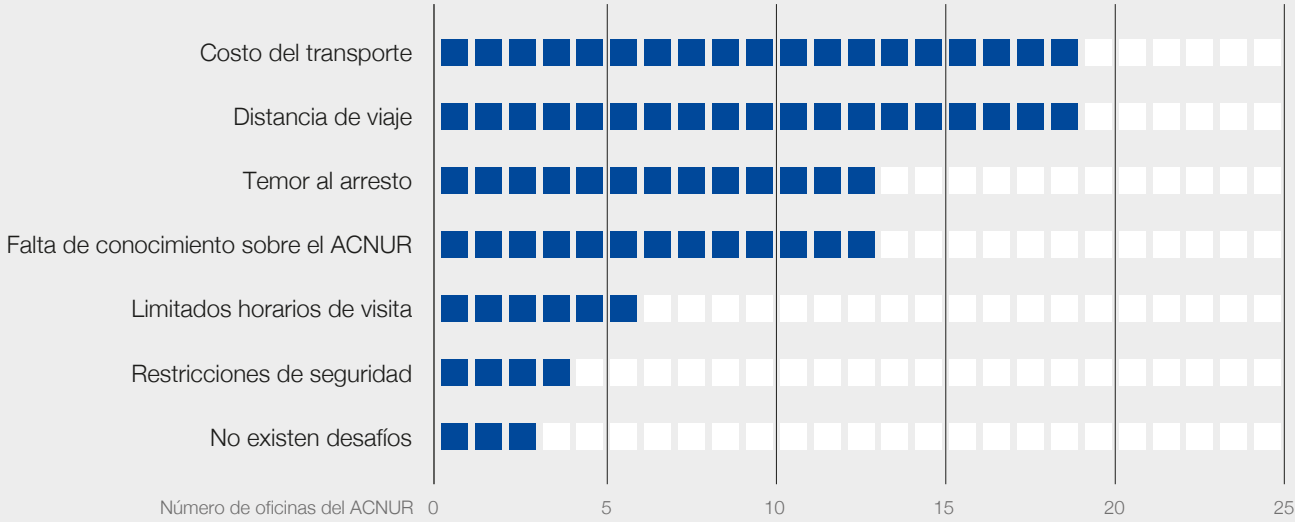
Objetivo 1: Proporcionar instalaciones de recepción

Las operaciones del ACNUR informan de que están implementando en su gran mayoría la política en términos de proporcionar instalaciones de recepción para los refugiados y solicitantes de asilo en zonas urbanas a pesar de los obstáculos.

Las oficinas del ACNUR son creativas en el uso de la tecnología para contactar a la comunidad de refugiados y en la optimización de los limitados espacios de recepción que tienen a disposición. La mayoría tiene en funcionamiento sistemas para citas y remisiones bastante eficaces. La falta de personal debidamente capacitado y sensibilizado sobre la recepción de los refugiados sigue siendo una preocupación para muchas oficinas. Los encuestados señalan que para los refugiados los retos primordiales para acceder al ACNUR son la distancia y el tiempo de viaje y el costo del transporte hacia la oficina.

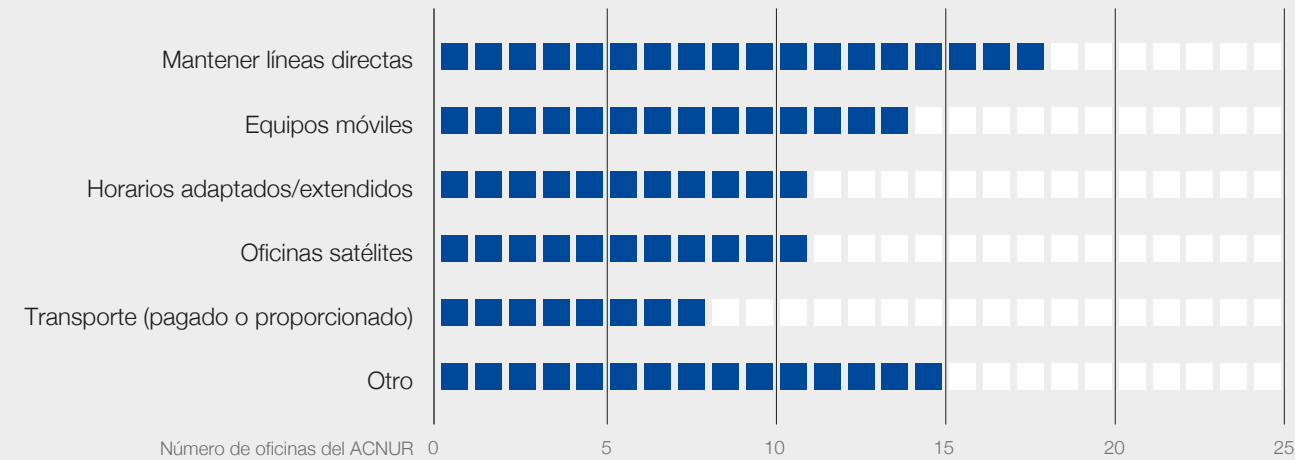
Acceso al ACNUR: Factores disuasivos y esfuerzos facilitadores

Gráfico 1: Factores disuasivos para el acceso



Con el propósito de mejorar el acceso al ACNUR, tres cuartas partes de las oficinas (18) informan que tienen líneas telefónicas directas para información, más de la mitad (14) usa equipos móviles y un poco menos de la mitad (11) ajusta o extiende las horas de visita y/o tiene oficinas satélite en zonas donde los refugiados y solicitantes de asilo viven y/o trabajan. Además, varias oficinas informan que usan el correo electrónico o mensajes SMS masivos para facilitar el contacto con los solicitantes de asilo y los refugiados en zonas urbanas. Las oficinas en Turquía y Ucrania garantizan la comunicación a través de una red de socios implementadores (SI). La oficina en el Sudán mantiene abierta una ventanilla para consultas de emergencia en cualquier momento, incluso fuera de las horas fijadas para el asesoramiento. Las operaciones en Indonesia, Jordania, Camerún y Kenia tienen personal destinado en diferentes lugares para facilitar la recepción donde viven los refugiados.

Gráfico 2: Métodos del ACNUR para facilitar el acceso



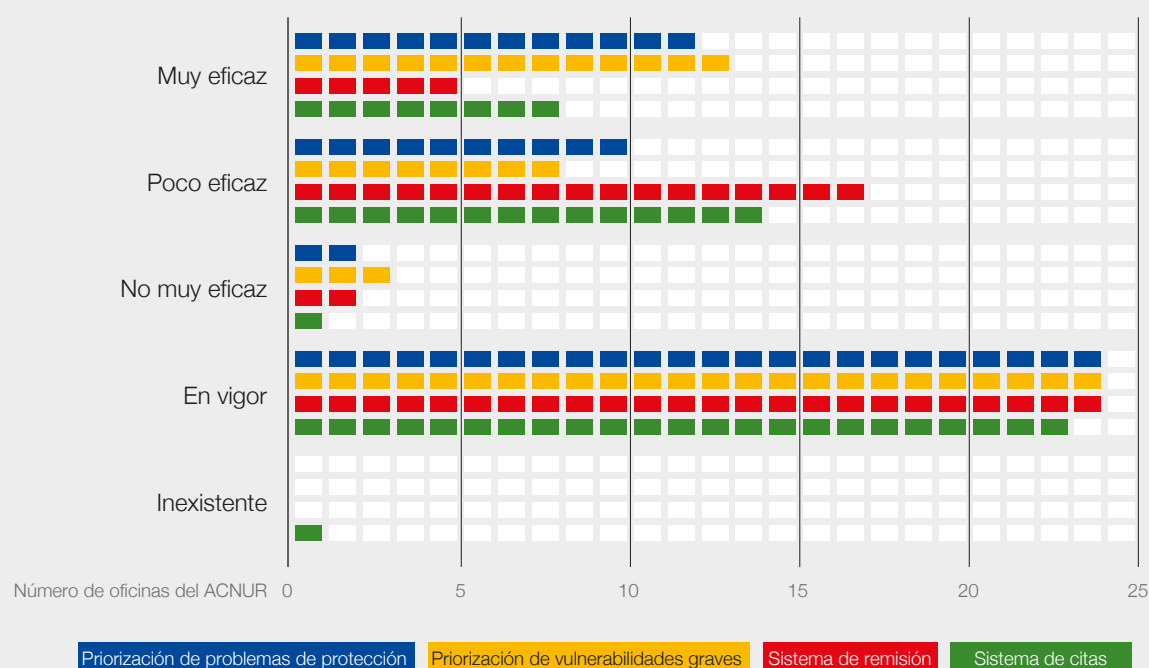
Instalaciones de recepción

En términos de las instalaciones de recepción en sí mismas, todas las oficinas indican que sus áreas de espera ofrecen baños y adecuadas zonas con sombra o calefacción y más de tres cuartas partes de las oficinas (20) señalan que ofrecen áreas de espera adecuadas. Muchas oficinas ofrecen instalaciones especiales para refugiados y solicitantes de asilo con necesidades específicas: espacio para mujeres embarazadas y madres lactantes (5), más de la mitad ofrece espacios adaptados para niños (13), y una tercera parte ofrece instalaciones para personas con discapacidad (8). Ecuador y Malasia tienen un televisor en el área de espera y Kenia tiene una cafetería que ofrece refrigerios y bebidas.

Todos los encuestados señalan que sus oficinas ofrecen folletos informativos sobre los derechos y responsabilidades de los refugiados y los solicitantes de asilo y sobre los servicios, el papel y la ética del ACNUR. Además, más de tres cuartas partes de las oficinas informan que utilizan carteles (19) y dos tercios usan una línea telefónica directa para información (16) y algunas oficinas utilizan videos en el área de recepción (7). Dos tercios de las oficinas (15) reportan formas adicionales mediante las cuales proporcionan información, como reuniones de grupos focales, asesoramiento psicológico individual y de grupo, entrevistas y a través del Internet. Más de la mitad de las oficinas (14) señala que más del 80% de los refugiados y solicitantes de asilo tiene acceso a la información en su lengua materna.

Gestión de citas, priorización y remisiones

Gráfico 3: Sistemas de priorización, de remisiones y citas de las oficinas del ACNUR



Esencialmente todas las oficinas del ACNUR tienen sistemas en vigor para gestionar citas, remisiones y priorización, aunque varían ligeramente en eficacia. Más de la cuarta parte de las oficinas (7) señala que en promedio un refugiado o solicitante de asilo espera para tener su primera cita de 1 a 3 semanas y un cuarto de las oficinas (6) informa que toma de 4 a 8 semanas. La mitad de las oficinas (12) señala que el personal tiene hasta 50 citas al día y cinco oficinas informan que ven más de 200 refugiados al día. Todas las oficinas del ACNUR, excepto una, reciben a refugiados y solicitantes de asilo sin cita (sin turno previo) – por lo general, son casos de emergencia con necesidades especiales como problemas médicos urgentes, arresto o detención, o niños no acompañados.

Desafíos para la recepción

El espacio inadecuado es un importante desafío para casi la mitad de las oficinas (11). Las oficinas del ACNUR en Indonesia y Jordania informan que las personas de interés con frecuencia deben salir hasta el espacio público debido al insuficiente espacio de recepción. Además, las oficinas señalan otras dificultades con respecto al espacio de las oficinas, como la escasa privacidad y confidencialidad, la falta de ventanas, de áreas adecuadas para los niños y de un acceso fácil a los baños para las personas con discapacidad.

Del mismo modo, la falta de personal apropiado es un obstáculo para casi la mitad de las oficinas (11). Señalan en particular la necesidad de guardias capacitados con conocimientos de idiomas e intérpretes para los numerosos grupos lingüísticos que se acercan a la oficina.

En Ecuador, Kenia, México, Malasia y Sudán es un reto **la limitada capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para proporcionar** información precisa sobre el derecho de asilo y el registro en los puntos fronterizos y en las comunidades.

RECEPCIÓN: ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

La óptima utilización del espacio de recepción y un enfoque sistemático para la identificación, priorización, citas y remisiones ayudan a facilitar una recepción eficaz.

- **Costa Rica:** El personal de recepción ha sido capacitado sobre las principales preocupaciones de protección de los refugiados e identifican a las personas que llegan sin cita previa que tienen problemas urgentes.
- **India:** El personal de recepción identifica a los menores no acompañados y separados (MNAS) en el primer contacto para realizar un inmediato procedimiento de Evaluación del interés superior (EIS) y la remisión a Servicios Comunitarios y a los SI para la acción de seguimiento.
- **Indonesia:** El personal identifica y completa el registro de las personas vulnerables en la primera cita.
- **Ecuador:** Un sistema de remisión interinstitucional con los SI y algunas oficinas públicas permite la remisión inmediata de cada caso.
- **Irán:** Tiene un sistema de llamadas telefónicas que opera 7 horas al día, cinco días a la semana y también ofrece una línea directa de emergencia las 24 horas.
- **Camerún y Sudáfrica:** La designación de diferentes días de la semana para diferentes nacionalidades acelera el proceso.
- **Uganda:** Las sesiones informativas diarias permiten a los refugiados la oportunidad de hacer preguntas.
- **Siria:** El personal de recepción y los guardias están capacitados para identificar a las personas con necesidades especiales y remitirlas al jefe del equipo para evaluar la vulnerabilidad y dar prioridad a quienes necesitan asistencia inmediata.
- **Yemen:** El personal de recepción examina a los refugiados y solicitantes de asilo para identificar a las personas vulnerables, como víctimas de VSG, con el fin de priorizar el procesamiento de su caso y remitirlos al SI.

Objetivo 2: Registro y recopilación de datos

Cuando se trata del registro de los refugiados, los principales desafíos para los refugiados son los mismos que se describen en el caso de la provisión de instalaciones de recepción – el tiempo y el costo de viajar a los lugares de registro y el temor a ser detenidos durante el viaje. Asimismo, el ACNUR de nuevo encuentra obstáculos como el limitado espacio de trabajo y el escaso personal, especialmente intérpretes, junto con las limitaciones de los datos de registro del gobierno. La encuesta ha demostrado que la integridad de los datos del gobierno es trascendental, ya que están involucrados en el registro de refugiados en la mayoría de los países (14). La mitad de las operaciones del ACNUR considera que los procesos de registro de los gobiernos no son tan eficaces como podrían ser. Las oficinas del ACNUR reportan que el uso de equipos móviles para registrar a los refugiados en sus propios barrios y centros comunitarios, al igual que otros lugares como escuelas, clínicas y centros de detención, funciona bien, aunque requiere muchos recursos.

¿Quién registra a los refugiados en las zonas urbanas?

Sólo el ACNUR	Líbano, Camerún, Egipto, Indonesia, Jordania, Malasia, Siria, Tailandia
ACNUR y SI	India
ACNUR, SI y gobierno	Costa Rica, Macedonia, México, Turquía, Ucrania
ACNUR y gobierno	Etiopía, Irán, Kenia, RCA, Turquía, Uganda, Yemen, Zambia
Sólo el gobierno	Ecuador, Sudáfrica
Otros	Sudán (no hay registro en Jartum)

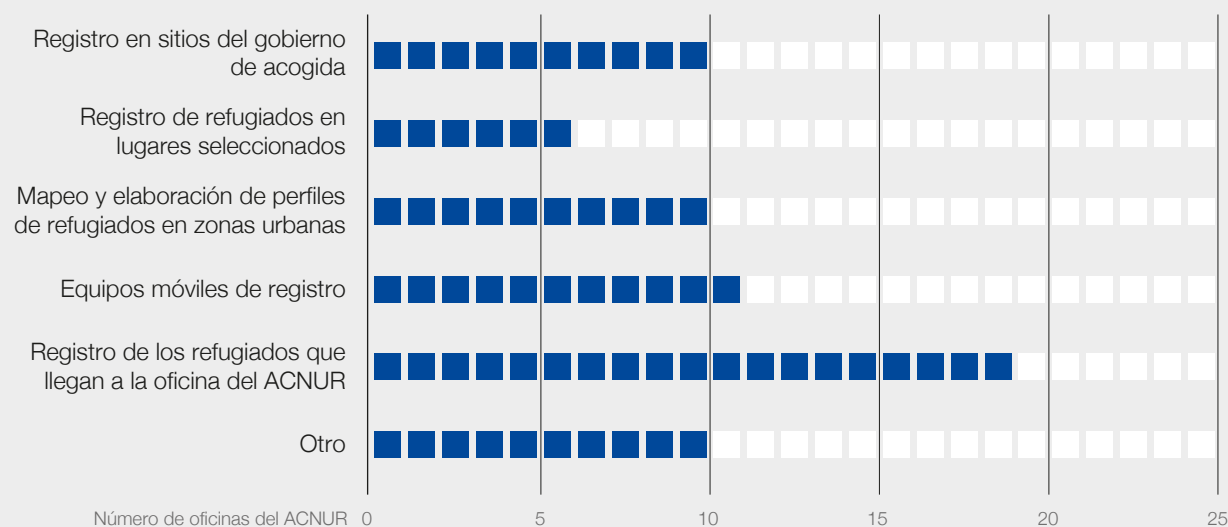
Percepciones sobre la eficacia de registro del gobierno

La eficacia del registro del gobierno es limitada. En los 14 países donde el gobierno registra a los refugiados en las zonas urbanas, una cuarta parte de las oficinas del ACNUR (6) encontró que el registro del gobierno no es muy eficaz y cinco oficinas encontraron que es poco eficaz. Sólo dos oficinas encontraron que el registro del gobierno es muy eficaz.

Enfoques y métodos para registrar a los refugiados en zonas urbanas

Más de tres cuartas partes de las oficinas del ACNUR (19) registran a los refugiados que llegan a la oficina y casi la mitad de las oficinas señala que utilizan equipos móviles de registro, mientras que el 41% de las oficinas utiliza el mapeo y la elaboración de perfiles de los refugiados en zonas urbanas y el registro en ubicaciones seleccionadas. Casi la mitad de las oficinas indica que el registro se lleva a cabo en espacios del gobierno. Varias oficinas indican que también registran a los refugiados en lugares de tránsito de emergencia, en lugares de detención, en hospitales y excepcionalmente en el domicilio.

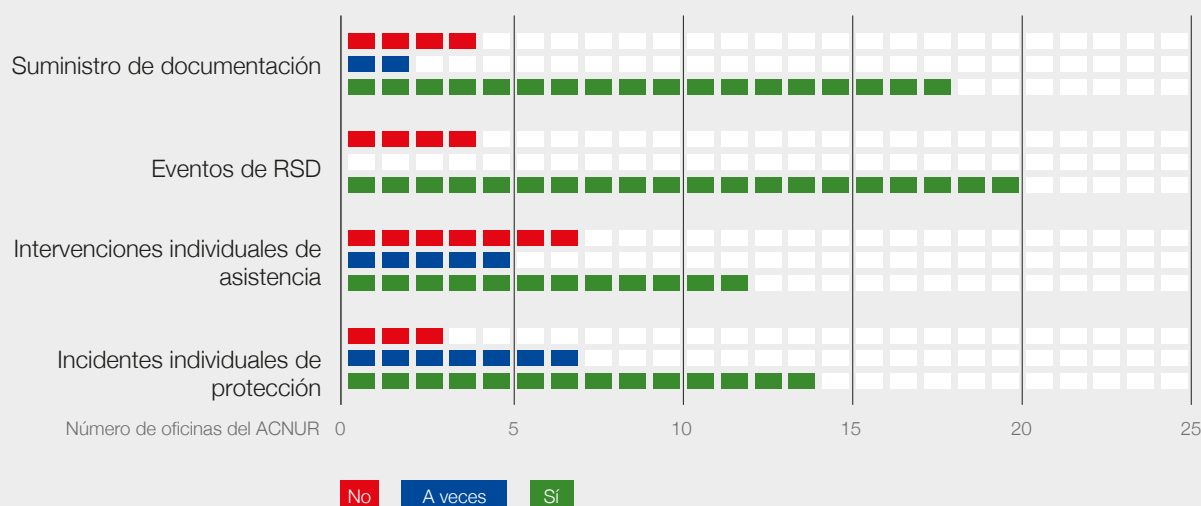
Gráfico 4: Métodos utilizados para registrar a los refugiados en zonas urbanas



¿Usar proGres para refugiados en zonas urbanas?

El ACNUR ha desarrollado una base de datos llamada “proGres” y la utiliza como una herramienta de gestión de casos para permitir que el personal registre y dé seguimiento a incidentes individuales de protección, eventos de RSD, suministro de documentos e intervenciones individuales de asistencia.

Gráfico 5: Uso de *proGres*



Como se observa en el Gráfico 6, más del 80 por ciento de las oficinas (20) informa que utilizan proGres para registrar eventos de RSD y tres cuartas partes de las oficinas (18) registran el suministro de documentos a través proGres. Más de la mitad de las oficinas (14) utiliza proGres para registrar incidentes individuales de protección y la mitad (12) lo usa para registrar las intervenciones individuales de asistencia.

Varias oficinas señalan que proGres u otras bases de datos en línea han sido instrumentos eficaces para apoyar el registro y la gestión de datos.

- **Sudáfrica:** proGres evita el fraude ya que los trabajadores de casos pueden verificar los detalles del caso sin tener que recuperar los archivos físicos y también genera estadísticas sobre los casos asistidos.
- **Líbano y Siria:** Utilizan el Sistema de Información de Registro y Asistencia (RAIS, por su sigla en inglés) que es más adaptable que proGres y permite que los SI registren sus intervenciones independientemente de proGres.

Desafíos del registro

El número de solicitantes de asilo que se acercan a las oficinas del ACNUR supera enormemente la capacidad que tienen las oficinas para registrarlos. En Malasia, donde el gobierno no está involucrado en el registro, el personal del ACNUR enfrenta un límite de capacidad en cuanto al número de personas que pueden ser registradas en un año y ésta oficina del ACNUR afronta en la actualidad una acumulación de casos de aproximadamente 30.000 a 50.000 personas en espera de registro. Asimismo, en Indonesia, el número de solicitantes de asilo que se acercan al ACNUR supera la capacidad de registro de la oficina.

Nueve de los países incluidos en este estudio estaban entre los diez primeros países del mundo en términos del número de nuevas solicitudes de asilo presentadas en 2011. Turquía recibió la mayoría de las solicitudes (16.000), seguida por Malasia (15.700 solicitudes), Yemen (5.400 solicitudes), Egipto (5.200 solicitudes) y Jordania (4.600 solicitudes).

Tomado de “Un año de crisis: Tendencias Globales del ACNUR en 2011” (www.acnur.org)

La creciente cantidad de solicitantes de asilo y refugiados en estas zonas urbanas pone bajo presión la capacidad de las oficinas del ACNUR. Nueve de los países en este estudio estaban entre los diez primeros países del mundo en términos del número de nuevas solicitudes de asilo presentadas en 2011.⁹ La Tabla 2, a continuación, destaca los diez primeros países de la muestra en términos de número de refugiados registrados y el número de solicitantes de asilo registrados a partir de 2011.

La integridad de los datos de registro es el mayor desafío para la mayoría de las oficinas. La incongruencia entre las bases de datos del ACNUR y del gobierno es un problema en muchas oficinas. Las siguientes son críticas a los sistemas de gestión de datos de los países de acogida expresadas en las respuestas a la encuesta:

- Las estadísticas no se procesan a tiempo y los datos compartidos suelen contener incongruencias y los desgloses básicos de género, edad o nacionalidad no son fiables.
- El proceso de registro del gobierno es demasiado sucinto y superficial y la Dirección de Refugiados no incorpora las necesidades especiales, los vínculos familiares y la información de contacto actualizada.
- El gobierno no refleja adecuadamente las necesidades específicas de las personas. La falta de Internet en los centros de registro del gobierno y la ausencia de un acuerdo de intercambio de datos también afecta negativamente la comunicación.

⁹ Tendencias Globales del ACNUR en 2011 (www.acnur.org).

- La falta de un sistema de gestión de datos unificado impide el registro.
- El ACNUR tiene acceso limitado a la base de datos gubernamental y el gobierno tiene recursos limitados para actualizar la base de datos.
- El gobierno es responsable del registro, pero no reconoce la mayor parte del registro llevado a cabo por el ACNUR y no comparte la información de registro con el ACNUR.

Tabla 2: Países de la muestra con las mayores poblaciones de solicitantes de asilo y refugiados registrados

Países	Número de solicitantes de asilo registrados
Sudáfrica	219.368
Kenia	35.271
Uganda	23.453
Ecuador	21.558
Egipto	18.938
Tailandia	13.357
Turquía	10.964
Malasia	10.937
Sudán	6.912
Yemen	5.878

Países	Número de refugiados registrados
Irán	886.468
República Árabe Siria	755.445
Kenia	566.487
Jordania	451.009
Etiopía	288.844
Yemen	214.740
India	185.118
Uganda	139.448
Sudán	139.415
Ecuador	123.436

*Incluye a los refugiados de Sri Lanka y Tíbet apoyados directamente por el gobierno de la India.

REGISTRO: ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

Un proceso bien estructurado, incluyendo el uso sistemático de equipos móviles, una cuidadosa programación y priorización facilitan el registro de los refugiados en zonas urbanas por parte del ACNUR.

- **India:** Programa el registro de acuerdo con el país de origen y analiza las tendencias de las llegadas una vez por semana para permitir modificaciones.
- **Indonesia:** Utiliza un equipo móvil de registro y nuevas ubicaciones descentralizadas.
- **Kenia:** Registra a todos los solicitantes de asilo y los casos prima facie el mismo día que llegan al ACNUR y les da una cita para recoger el Certificado de refugiado del ACNUR.

La **biometría** ha funcionado bien en Egipto, Etiopía, Macedonia y Malasia.

El registro **acelerado** con datos personales básicos ha sido eficaz en Jordania y Tailandia.

La **cooperación con el gobierno** funciona bien en Turquía, Uganda y Yemen.

Los **socios implementadores** han dado buenos resultados en varios países, entre ellos México, donde un SI ha mejorado las rutinas de registro y estableció una base de datos en línea, y en Ucrania, donde los SI llenan los formularios de registro e incluyen los datos de registro en proGres en la oficina del ACNUR.

Objetivo 3: Garantizar que los refugiados tengan documentación

La documentación – prueba de la identidad y la condición– es un prerequisite esencial que permite a los refugiados hacer efectivos los derechos que tienen en el país de acogida, como el acceso a los servicios y la obtención de documentación civil adicional, así como permisos de viaje o certificados de estudios. Los refugiados y solicitantes de asilo prefieren documentos emitidos por el gobierno debido a que son reconocidos más ampliamente por la policía, escuelas, arrendadores, empleadores, oficinas de registro y proveedores de servicios. Sin embargo, no todos los gobiernos emiten documentos de identidad. Además, los gobiernos pueden emitir sólo documentos de identidad para la familia, en lugar de hacerlo de manera individual. Los documentos emitidos por el gobierno pueden ser costosos y difíciles de obtener. Las inconsistencias en los procesos de emisión, períodos de renovación y criterios de elegibilidad para la documentación se encuentran entre las muchas complicaciones para la obtención de documentos de identidad básicos, al igual que los certificados de matrimonio, nacimiento y defunción.

¿Quién proporciona documentación a los refugiados en las zonas urbanas?

El gobierno proporciona la documentación	Costa Rica, Ecuador, Irán, Macedonia, RCA, Sudáfrica, Zambia, México, Uganda
El ACNUR proporciona la documentación	Líbano, Camerún, Egipto, Indonesia, Jordania, Tailandia, Siria, Malasia, India
El ACNUR y el gobierno proporcionan la documentación	Etiopía, Kenia, Turquía, Ucrania, Yemen
Otro Sudán	Sudán

Por ser fácilmente reconocibles, las identificaciones y permisos emitidos por el gobierno son ideales. Sin embargo, en el 38% de las oficinas encuestadas (9) el ACNUR es el principal proveedor de la documentación y en la mitad de estos países, los documentos del ACNUR son generalmente reconocidos por las autoridades. Sin embargo, existen algunos problemas con los documentos del ACNUR en los siguientes países.

- **India:** El gobierno no reconoce formalmente los documentos del ACNUR, pero las autoridades los respetan. Además, según una reciente decisión del gobierno, todos los refugiados registrados por el ACNUR pueden solicitar visas de larga duración y permisos de trabajo, aunque las modalidades de emisión de estos permisos están siendo consideradas.
- **Tailandia:** Las autoridades no reconocen la documentación del ACNUR.
- **Malasia:** La documentación del ACNUR sólo tiene reconocimiento limitado.
- **Líbano:** El ACNUR emitió documentos que no ofrecen protección, pero el gobierno emitió permisos de residencia, que son reconocidos más ampliamente, sin embargo, son costosos y se basan en criterios variables.

¿Los documentos del ACNUR son válidos para la inscripción escolar?

En una cuarta parte de las oficinas (6) los documentos emitidos por el ACNUR son aceptados para la matrícula escolar en todas las zonas del país, aunque en un país se aceptan sólo en la capital y en el 13% de los países (3) los documentos del ACNUR no son aceptados para la inscripción escolar. En la India, los documentos del ACNUR son aceptados en Delhi y otras partes del país, pero no de manera sistemática. En ocasiones, un funcionario del socio implementador en Delhi tiene que interceder a favor del refugiado estudiante. En Indonesia, los documentos del ACNUR pueden ser aceptados después de aclarar la emisión ante las pertinentes autoridades escolares. En Siria, la documentación del ACNUR no faculta a los niños para que se inscriban en la escuela; también tienen que proporcionar una copia de su pasaporte, prueba de residencia en Siria, evidencia de su estado civil y registros escolares anteriores. En Ucrania, los documentos del ACNUR son aceptados si un trabajador social acompaña al individuo para explicar la situación. En el Líbano, los ciudadanos que no son sirios pueden matricularse en las escuelas con los documentos del ACNUR, pero los sirios pueden inscribirse sin necesidad de los documentos del ACNUR.

¿Quién recibe la documentación?

En el 38% de las oficinas del ACNUR (9) los documentos se proporcionan a cada persona individualmente, incluso a cada niño. En Egipto y la India, sólo los niños mayores de 12 años reciben documentos y en Ucrania y Zambia, sólo los niños mayores de 16 años reciben documentos. En dos países sólo el jefe de familia recibe la documentación y en ocho países los adultos reciben documentación, pero los niños no.

Naturaleza de los documentos de identidad

En tres cuartas partes de las oficinas del ACNUR (18) los países presentan documentos de identidad en el/los idioma/s nacional/es oficial/es. Un cuarto de los países (6) presenta la documentación de identidad en el/los idioma/s oficial/es e inglés. Ningún país proporciona documentación en la lengua materna de los refugiados cuando ésta es diferente al idioma oficial local o al inglés. En un tercio de los países (8) los documentos de estado civil enumeran los derechos que posee el titular, pero en los otros dos tercios de los países (16) estos documentos no proporcionan ninguna información sobre los derechos de los refugiados.

En menos de la mitad de los países (11) los documentos de identidad tienen validez por uno a dos años y en siete países tienen validez por menos de un año. Por el contrario, en el 17% de los países (4) tienen validez por dos a cinco años y en dos países tienen una validez de más de cinco años.

¿Los refugiados pueden obtener la documentación personal del ACNUR o del gobierno?

Todos los encuestados informan que los refugiados pueden obtener certificados de defunción del ACNUR o del gobierno. La mayoría de las oficinas, el 88% (21) informa que los refugiados pueden obtener certificados de matrimonio, dos tercios de las oficinas (18) informan que los refugiados pueden obtener la certificación de la titulación que obtengan, y más de la mitad (15) informa que los refugiados pueden obtener documentos de viaje.

Registro de nacimiento para refugiados en zonas urbanas

Todas las operaciones informan que trabajan para asegurar que todos los niños refugiados en zonas urbanas estén registrados y reciban certificados de nacimiento. Más de la mitad de las operaciones informa que más del 80% de los hijos de los refugiados en zonas urbanas están registrados y reciben certificados de nacimiento. Entre otras actividades, más de tres cuartas partes de las oficinas (19) informan que trabajan para crear conciencia entre la población de refugiados sobre la importancia del registro del nacimiento y los certificados de nacimiento; dos tercios de las oficinas (16) informan que realizan promoción ante el gobierno de acogida, el 38% de las oficinas (16) informa que realizan promoción ante las autoridades municipales de estado civil y un tercio de las oficinas (8) informa que realizan promoción ante las clínicas de salud y hospitales. Tres oficinas apoyan la asistencia técnica para el registro con un sistema de SMS.

Promoción exitosa del registro de nacimiento para refugiados

- **Camerún:** Las clínicas médicas llenan las declaraciones de nacimiento y las llevan a las autoridades municipales.
- **Uganda:** Las autoridades exigen a los refugiados el pago de los certificados de nacimiento.
- **Malasia:** Se proporcionan certificados de nacimiento a todos los refugiados y solicitantes de asilo que nazcan en hospitales o clínicas.

El registro de nacimiento es un problema para los refugiados en zonas urbanas en algunos países debido a la logística y/o a barreras administrativas relacionadas con otros documentos y/o la falta de conciencia de los refugiados sobre la importancia de los certificados de nacimiento.

- **Jordania:** Los hijos de padres sin certificado de matrimonio no pueden recibir el certificado de nacimiento.
- **RCA:** Los desafíos incluyen los costos administrativos y de transporte y la falta de conciencia de los refugiados sobre la importancia del registro de nacimiento.
- **Irán:** El gobierno prohíbe al ACNUR que participe en la documentación y es difícil estimar la tasa de registro de los nacimientos de los refugiados.
- **Uganda:** Falta de información o de motivación de los refugiados para solicitar certificados de nacimiento.

Desafíos relacionados con la documentación de los refugiados en zonas urbanas

En los países donde el gobierno es el principal proveedor de documentos, el acceso y las inconsistencias administrativas son los desafíos más importantes para poder obtener los documentos. Cuando los refugiados tienen que viajar dentro de la zona urbana para obtener o renovar la documentación, enfrentan riesgos de protección, como la detención. En Ucrania, la legislación interna está en proceso de reforma y los refugiados no reciben registro de residencia y por lo tanto no pueden acceder a toda la gama de derechos sociales y económicos. En Irán, la legislación nacional es restrictiva en materia de refugiados y el gobierno prohíbe expresamente al ACNUR emitir cualquier documento o participar en el proceso de documentación. En Sudáfrica, las complejas regulaciones y las largas esperas dan como resultado que los refugiados no soliciten documentos de identidad.

Renovación de documentos: En Egipto, Camerún y Kenia es un desafío garantizar que los refugiados y solicitantes de asilo renueven sus tarjetas de manera oportuna.

El tiempo y costo requeridos por los refugiados para obtener los documentos de identidad (certificados de refugiados del ACNUR)

Investigaciones recientes que cuantifican el tiempo y el costo que para los refugiados en Nairobi implica obtener certificados de refugiado del ACNUR encontraron que, en promedio, deben asistir a 7,5 visitas al ACNUR en el transcurso de 13 meses para obtener un nuevo certificado de refugiado del ACNUR. Para un promedio de 2.3 certificados de refugiado del ACNUR por hogar, un hogar típico necesita 16,8 visitas para obtener todos sus certificados y en estas visitas los adultos gastan 33,2 jornadas.

“El costo de vivir: Un análisis del tiempo y el dinero gastado por los refugiados para acceder a los servicios en Nairobi” de Martin Anderson (Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados, Documento de investigación No. 230, ACNUR, enero de 2012).

Muchas oficinas del ACNUR indican que los refugiados deben pagar por los documentos.

En Etiopía, los refugiados tienen que pagar las tasas aplicadas a los extranjeros para recibir certificados de matrimonio y de nacimiento. En Jordania y el Líbano, los refugiados deben pagar altas tarifas para obtener los permisos de residencia, lo que significa que la mayoría no los obtiene y, por lo tanto, reside ilegalmente, lo que dificulta la obtención de otros documentos. En la RCA y el Líbano, existen altas tasas para los certificados de matrimonio y de defunción.

En varios países donde el ACNUR es el principal proveedor de documentación, el gobierno de acogida no emite documentos sobre la condición, lo que conduce a dificultades en la obtención de otra documentación. Este es el caso de Indonesia, Sudán, India y Malasia. En Malasia, los solicitantes de asilo y los refugiados no pueden acceder a ningún tipo de documentación del gobierno y se considera que la mayoría está ilegalmente en el país, lo que lleva a problemas de seguridad para ellos, incluido el arresto y la detención, y también impide que las personas tengan acceso a los servicios. En el Líbano, la India y Egipto, la documentación del ACNUR no siempre es respetada por las autoridades y en sí misma no ofrece protección, especialmente fuera de las zonas urbanas.

¿QUÉ FUNCIONA BIEN EN RELACIÓN CON LA DOCUMENTACIÓN PARA REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS?

Actores gubernamentales dispuestos a proporcionar documentación

- **RCA:** La Comisión Nacional emite para los refugiados tarjetas de identidad, permisos de viaje y certificados de nacimiento supletorios; los refugiados también tienen acceso a la documentación del estado civil.
- **Kenia:** El gobierno está adoptando una política de emisión de documentación para menores de 18 años de edad.
- **México:** La legislación sobre refugiados incluye la residencia legal permanente, que permite la elegibilidad para el trabajo legal.
- **Turquía:** Las autoridades proporcionan documentación que permite el acceso a los servicios.

El compromiso con el gobierno es fundamental para mejorar la documentación y la promoción del ACNUR condujo a siguientes resultados

- **Costa Rica:** Eliminación de la palabra “refugiado” de las tarjetas de identificación para evitar discriminación, exonerara los refugiados del sistema de seguridad social y adopción de tarjetas de identificación válidas por 2 años en lugar de uno.
- **India:** La expedición de visas de larga duración para todos los refugiados elegibles registrados con el ACNUR.
- **Etiopía:** Procedimientos Operativos Estándar (POE) con el gobierno sobre la expedición de documentos.
- **Irán:** Intercambio de información relacionada con la emisión de documentos.

El apoyo, incluyendo fondos, asistencia técnica y capacitación, para generar o ampliar la capacidad del gobierno para emitir la documentación ha sido eficaz en Ecuador (especialmente para las oficinas descentralizadas en zonas fronterizas), Sudáfrica y Jordania.

Objetivo 4: Determinación de la condición de refugiado

Este estudio encontró que en la mitad de los países encuestados, la determinación de la condición de refugiado (RSD, por su sigla en inglés) tardó más de seis meses en ser concluida. La importancia del procedimiento de RSD y quién la conduce (el gobierno o el ACNUR) es una variable primordial para un país y la capacidad del gobierno. La encuesta confirma la necesidad de fortalecer los sistemas jurídicos y técnicos de los gobiernos que llevan a cabo el procedimiento de RSD. Cuando el ACNUR lleva a cabo el procedimiento de RSD, los principales desafíos están relacionados, de nuevo, con el personal y el espacio de trabajo apropiados para dar respuesta a la cantidad de personas de interés que se acercan a la oficina.

¿Quién lleva a cabo el procedimiento de RSD?

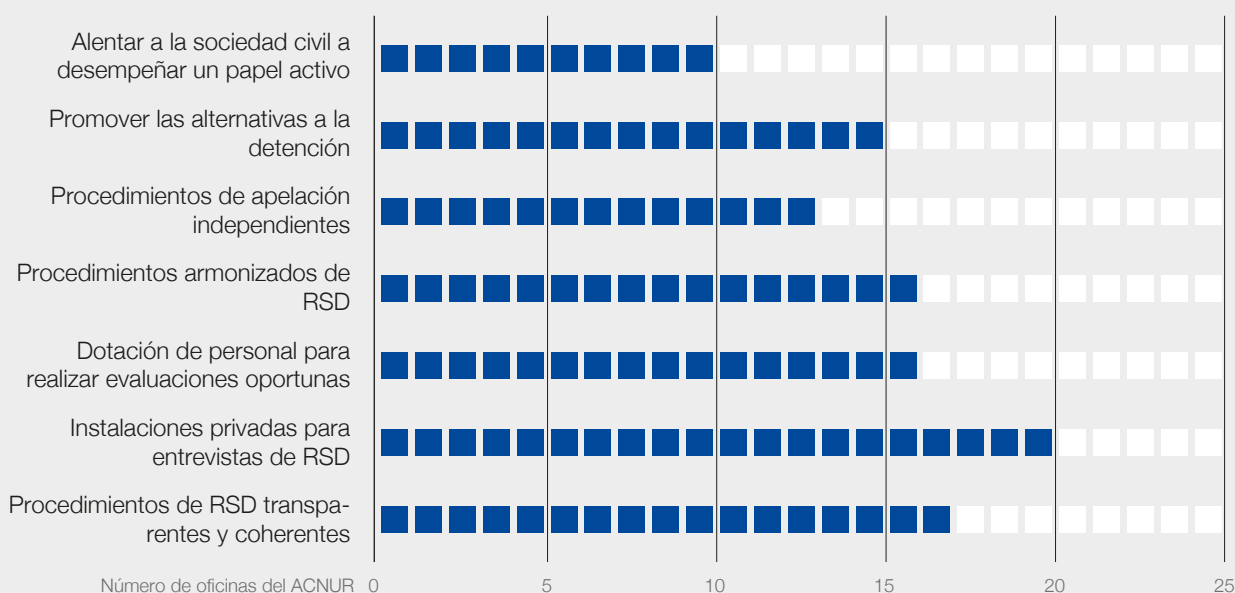


¿Cuánto tiempo toma el procedimiento de RSD para los refugiados en zonas urbanas?

En la mitad de los países (12) tarda más de seis meses y en una cuarta parte de los países (6) tarda de 2 a 6 meses. En el 13% de los países (3) tarda menos de 1 semana.

¿Qué hacen las oficinas del ACNUR para facilitar el procedimiento de RSD para los solicitantes de asilo en zonas urbanas?

Gráfico 6: Qué hacen las oficinas del ACNUR para facilitar la determinación de la condición de refugiado (RSD)



Las oficinas del ACNUR también apoyan a las autoridades gubernamentales para fortalecer sus propias oficinas regionales de refugiados y/o desarrollar su capacidad técnica en torno al procedimiento de RSD. El ACNUR en la RCA ha proporcionado capacitación a los miembros de la comisión de elegibilidad del gobierno y el gobierno ha adoptado POE sobre registro, procesamiento de las solicitudes de asilo y manejo de datos. El ACNUR en Indonesia alienta a las ONG locales, las redes legales y los actores de derechos humanos a promover la ratificación de los instrumentos sobre refugiados por parte de Indonesia. En Macedonia, la oficina proporciona asesoramiento jurídico y presenta observaciones por escrito a las autoridades. En Sudán, el ACNUR aboga por el establecimiento del procedimiento de RSD en Jartum. En Uganda, el gobierno lleva a cabo el procedimiento de RSD y el ACNUR proporciona apoyo.

Desafíos relacionados con el procedimiento de RSD para los refugiados en zonas urbanas

Diversos países tienen procedimientos de RSD que el ACNUR puede ayudar a desarrollar. Es necesario fortalecer la capacidad legal y técnica del sistema de RSD para garantizar que las decisiones sean jurídicas y técnicas en lugar de políticas. En Etiopía, el ACNUR con frecuencia toma la iniciativa en la preparación de reuniones y la elaboración de entrevistas para aumentar la capacidad del gobierno. La capacitación y el fortalecimiento institucional han sido citados como una intervención potencialmente productiva para las oficinas de refugiados en México, Ucrania, Turquía y Zambia. Estas oficinas necesitan ayuda en cuanto a las pericias y los recursos necesarios para garantizar el debido proceso y superar los problemas de rotación de personal.

Algunos procesos del gobierno impiden el procedimiento de RSD. En Ecuador, el nuevo Decreto sobre refugiados establece un período de 15 días para solicitar asilo y limita el período de apelaciones, lo que genera una mayor dificultad para que los refugiados accedan al procedimiento. Las autoridades de Irán no han compartido información sobre su sistema de RSD.

El gobierno de Sudán suspendió el registro de refugiados en Jartum en 2010 y la ausencia de un acuerdo sobre el procedimiento de RSD desde 2007 ha dado lugar a la interrupción del procedimiento de RSD. En la RCA, las autoridades no han procesado ni una sola solicitud de asilo durante los últimos tres años.

Cuando el ACNUR realiza el procedimiento de RSD, los principales retos son los retrasos y

PRÁCTICAS DE RSD QUE FUNCIONAN CON LOS REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS

Desarrollo de los marcos jurídicos nacionales:

- **RCA:** La ley nacional sobre refugiados, adoptada en 2007, incluye la Convención de 1951 y la Convención de la OUA de 1969.
- **Costa Rica:** La nueva Ley de Migración creó un sistema de RSD que incluye un tribunal como órgano de segunda instancia para las apelaciones.
- **México:** La nueva legislación establece una resolución dentro de 45 días hábiles y procedimientos relativamente rápidos.

Apoyo a los esfuerzos de RSD del gobierno:

- **Turquía:** Fortalecimiento institucional para los funcionarios de RSD.
- **Ucrania:** El ACNUR hace un acompañamiento en las entrevistas y proporciona extensos comentarios sobre las evaluaciones de RSD.
- **Uganda:** La capacitación para la Comisión de Refugiados ha dado como resultado un enfoque eficiente y profesional.

En los países donde el ACNUR lleva a cabo los procedimientos de RSD, el enfoque estructurado y organizado con el personal ha sido fundamental para la eficacia y la eficiencia. Algunos enfoques que han funcionado son:

- **Líbano:** Trabajadores de casos especializados en determinados países de origen, un sistema de rotación para evitar la fatiga; formularios de evaluación de RSD para perfiles específicos; monitoreo de los objetivos del procesamiento y un punto focal sobre exclusión.
- **Egipto:** Amplia y eficiente investigación sobre COI, un proceso acelerado para casos vulnerables y procedimientos acelerados con procedimientos simplificados para las personas de Darfur
- **India:** Procedimientos adaptados a poblaciones específicas y una unidad de apelaciones independiente.
- **Indonesia:** Ampliación de la capacidad de RSD en 6 nuevos espacios fuera de Yakarta.
- **Jordania:** A todos los solicitantes se les da una cita para recibir los resultados de su primera entrevista y en esa cita un miembro del equipo de RSD les explica los resultados y aconseja a los solicitantes sobre el proceso de apelación, cuando corresponde.
- **Kenia:** El contacto periódico del ACNUR con SI, organizaciones de derechos humanos y misiones diplomáticas facilita el intercambio de información y la identificación de casos que requieren seguimiento urgente.
- **Malasia:** División de la unidad de RSD en equipos más pequeños que se enfocan en determinados grupos de refugiados, comparten COI y revisan casos individuales.

la insuficiencia de personal. Las oficinas del ACNUR en estos 24 países enfrentan un rápido crecimiento de la población de refugiados y solicitantes de asilo que rebasa la capacidad de las oficinas y el personal. Los numerosos grupos lingüísticos y la escasez de intérpretes fiables también retrasan el proceso, en parte porque en las comunidades de refugiados es difícil encontrar intérpretes adecuados y sin intereses personales. Las siguientes son oficinas del ACNUR que enfrentan la acumulación de casos:

- **Líbano, India, Malasia e Indonesia:** Reportan dificultades con los retrasos y la acumulación de casos de RSD.
- **Egipto:** La insuficiente dotación de personal y una alta tasa de rotación dificultan el proceso de RSD para los solicitantes de asilo sudaneses.
- **Jordania:** Las unidades de RSD y exclusión tienen dificultades para retener al personal debido a la “fatiga de RSD”, lo que dificulta que la oficina pueda reducir la acumulación de casos de exclusión.
- **Kenia:** La unidad de RSD tiene dificultades para proporcionar decisiones de primera instancia y apelación de manera oportuna (el tiempo de espera de las decisiones de primera instancia es de 14 meses).
- **Siria:** Las solicitudes de reapertura de apelaciones han aumentado exponencialmente a medida que escala la violencia.
- **Turquía:** El aumento de recién llegados desde 2010 (iraníes, iraquíes y somalíes), además de la reciente afluencia de sirios, ha dado lugar a largos períodos de espera (15 meses para la primera cita de RSD).
- **Camerún:** El elevado número de solicitudes de asilo sin motivos relevantes, el fraude y las frecuentes inasistencias a las entrevistas crean retrasos y perturban significativamente la programación.
- **Camerún, India, Tailandia y Sudáfrica:** La inadecuada información de país de origen (COI, por su sigla en inglés) retarda el proceso de RSD.

La práctica piloto de escribir cartas de notificación motivadas especificando las razones del rechazo también ha absorbido el tiempo del personal y retrasado el procedimiento de RSD en algunos países. La oficina en Tailandia señala que, si bien es una buena práctica para la transparencia, esto consume mucho tiempo, en parte porque para el personal es difícil redactar las razones, especialmente cuando la determinación se basa en documentos de política interna, COI confidencial o contradicciones encontradas entre los relatos de los miembros de la familia.

La Tabla 3 presenta un panorama general de los países de la muestra organizados por regiones e indica, como cabe esperar, que los países signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 están más inclinados a tener una legislación nacional avanzada en materia de refugiados y a registrar a los refugiados, llevar a cabo el procedimiento de RSD y proporcionar documentación a los refugiados en zonas urbanas.

- En África, la mayoría de los países son signatarios de la Convención de 1951 y la Convención de la OUA de 1969, aunque Etiopía, Sudán y Zambia tienen reservas. Muchos de estos países tienen legislación nacional y los gobiernos desempeñan un rol en el registro, RSD y documentación, a pesar de que los encuestados señalaron que existen problemas en términos de capacidad del gobierno y de la calidad de los procedimientos.
- En América Latina y Europa, los países incluidos en la encuesta son signatarios de la Convención, aunque México y Turquía mantienen reservas. Los países de América Latina tienen legislación interna bastante sólida en materia de refugiados, aunque recientemente en Ecuador la práctica del gobierno se ha vuelto más restrictiva. En Turquía, Ucrania y Macedonia, el ACNUR está trabajando con los gobiernos para fortalecer la legislación interna.
- Entre los países de Asia y del Oriente Medio y Norte de África, sólo Yemen, Irán y Egipto son signatarios, aunque Egipto mantiene reservas. En estas regiones, la legislación nacional no está bien desarrollada y es bastante restrictiva. Estos gobiernos no desempeñan un papel constructivo en el registro, RSD y documentación, con excepción de Irán que desempeña un papel activo, pero con una coordinación muy limitada con el ACNUR.

La existencia y la calidad de la legislación nacional que permita a los refugiados regularizar su condición y obtener documentación, sustentan su capacidad para establecer y mantener medios de vida sostenibles, acceder a servicios y circular libremente, como se explica en las siguientes secciones de este informe.

Tabla 3: Panorama general de la condición de la Convención, la condición en la legislación nacional, la participación del gobierno en el registro y documentación. Países agrupados por regiones.

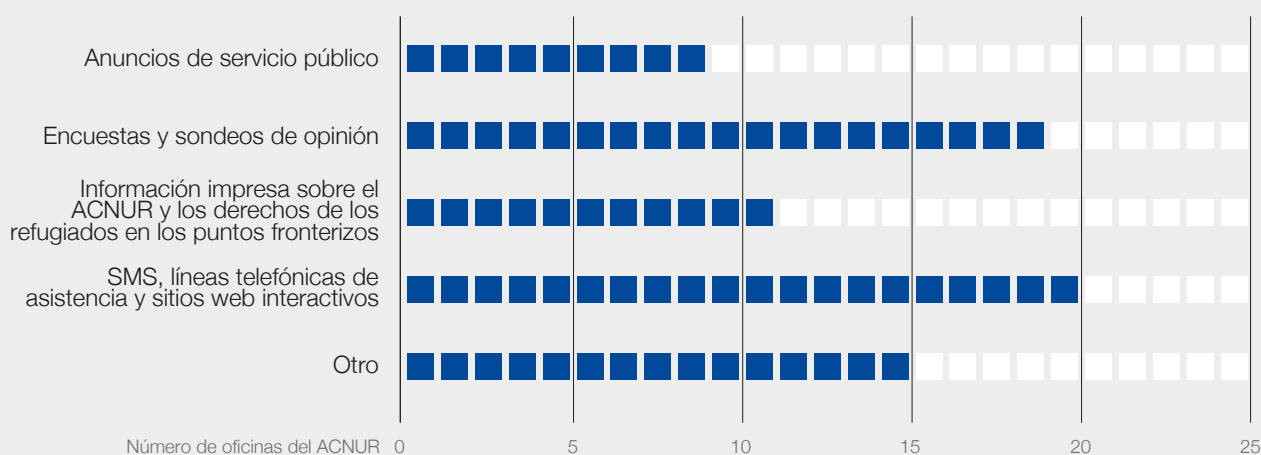
País	¿El país es signatario de la Convención?	Situación de la legislación nacional específica para refugiados	¿Quién registra a los refugiados?	¿Quién conduce el procedimiento de RSD?	¿El Gobierno suministra documentación?
Sudáfrica	S	Nueva y restrictiva	Gobierno	Gobierno	S
RCA	S	Bien	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Uganda	S	Si	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Zambia	Reservas	Sí, insatisfactoria	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Camerún	S	Legislación de 2005, aplicación plena en espera de decreto	ACNUR	ACNUR	S
Kenia	S	Proyecto y MdE	Gob. y ACNUR	ACNUR	S
Sudán	Reservas	Ley de Asilo de 1974, insatisfactoria	No se realiza registro en Jartum	Gob. y ACNUR	N
Etiopía	Reservas	Si, refuerza las disposiciones y reservas	Gob. y ACNUR	Gob. y ACNUR	S
México	Reservas	Nueva	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Costa Rica	S	Nueva	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Ecuador	S	Sólida, pero recientemente más restrictiva (Signatario de Cartagena)	Gobierno	Gob. y ACNUR	S
Indonesia	N	No existe legislación nacional pero participa en el Proceso Bali	ACNUR	ACNUR	N
India	N	Ninguna	ACNUR	ACNUR	N
Malasia	N	Ninguna, los refugiados son tratados como migrantes indocumentados	ACNUR	ACNUR	N
Tailandia	N	Ninguna, los refugiados son tratados como extranjeros ilegales	ACNUR	ACNUR	N
Irán (República Islámica de)	S	No existe legislación específica sobre refugiados, la protección a los refugiados se aborda bajo otra legislación	Gob. y ACNUR	Gob. y ACNUR	N
Macedonia	S	Debe ser fortalecida	Gob. y ACNUR	Gobierno	S
Turquía	Reservas	En desarrollo	Gob. y ACNUR	Gob. y ACNUR	S
Ucrania	S	Debe ser fortalecida	Gob. y ACNUR	Gob. y ACNUR	S
Líbano	N	Ninguna	ACNUR	Gobierno	N
Jordania	N	MdE	ACNUR	ACNUR	N
República Árabe Siria	N	Ninguna	ACNUR	ACNUR	N
Egipto	Reservas	Los refugiados son tratados como los demás extranjeros / autoridad presidencial	ACNUR	ACNUR	N
Yemen	S	Ninguna	ACNUR	ACNUR	S

Objetivo 5: Llegar a los refugiados en zonas urbanas

Los refugiados en zonas urbanas— de diferentes nacionalidades y grupos etnolingüísticos —están dispersos en vastas y congestionadas zonas urbanas, lo que hace que sea difícil llegar a ellos. Exacerbando el desafío de la divulgación, los refugiados en zonas urbanas generalmente están embebidos en actividades de supervivencia y medios de vida sostenibles. Suelen mudarse con frecuencia esforzándose por encontrar un alojamiento asequible. En algunos contextos, los refugiados temen el arresto y la detención y mantienen un bajo perfil deliberadamente para no llamar la atención y no ser perseguidos por las autoridades. Como se ha señalado en las anteriores secciones, la distancia, los gastos de viaje y la subsecuente pérdida de tiempo laboral representan un obstáculo importante para que los refugiados se registren y obtengan la prueba de su condición y otros documentos. Por lo tanto, la divulgación efectiva es esencial para que los refugiados se registren, entiendan sus derechos y responsabilidades y comprendan las opciones que están disponibles para ellos en términos de servicios y soluciones duraderas. El ACNUR está utilizando diversas herramientas para llegar a los solicitantes de asilo y refugiados en contextos urbanos y la tecnología está cada vez más llamada a cerrar la brecha de las comunicaciones.

Cómo contacta el ACNUR a las comunidades de refugiados

Gráfico 7: Herramientas de divulgación

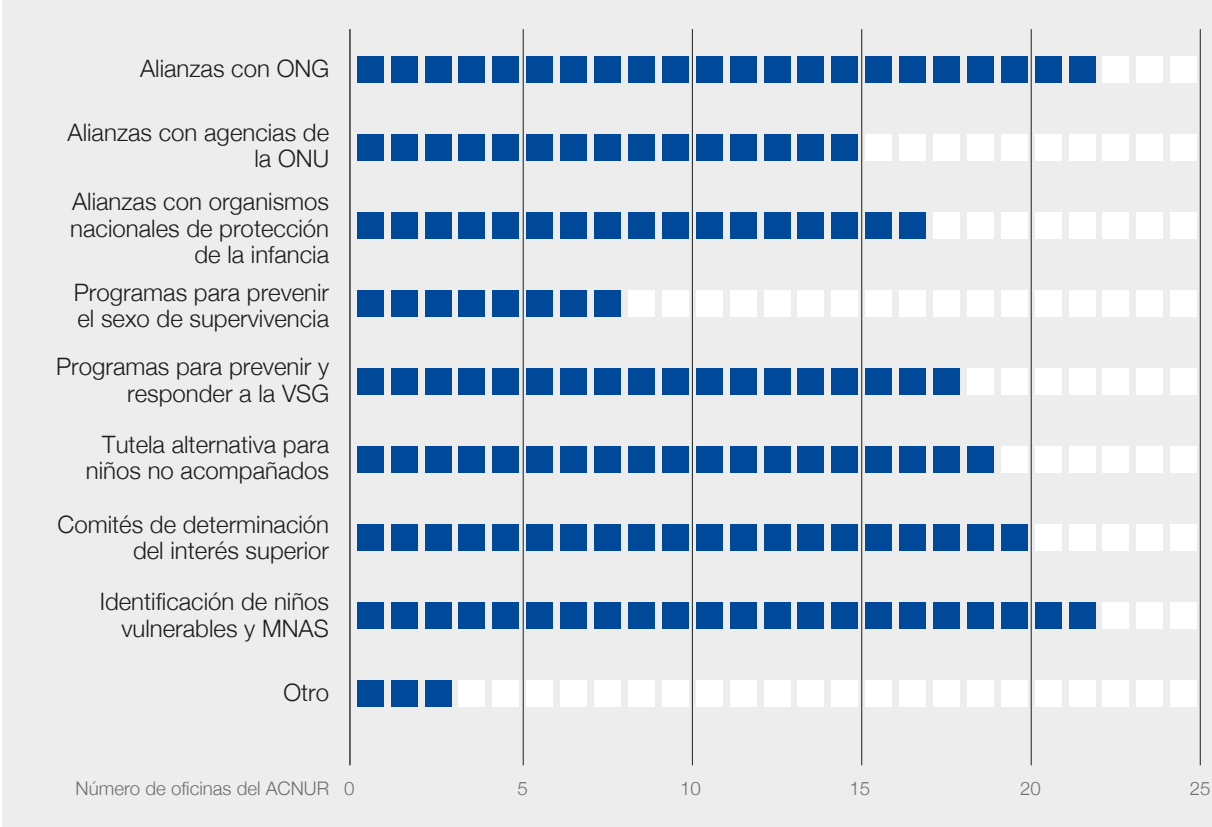


Casi todas las operaciones del ACNUR (23) informan que muchos solicitantes de asilo y refugiados residen en áreas urbanas donde el ACNUR no tiene presencia. Algunas operaciones señalaron que el ACNUR no tiene capacidad suficiente para visitar o contactar a los refugiados en las múltiples ubicaciones urbanas. Para contactar a los solicitantes de asilo y refugiados en áreas donde el ACNUR no tiene presencia, las oficinas del ACNUR proporcionan asistencia, los registran cuando es posible y realizan actividades de divulgación a través de visitas de campo. La mayoría de las oficinas facilita la asistencia a solicitantes de asilo y refugiados en zonas urbanas a través de ONG u otros organismos de la ONU. En Irán y Turquía, el gobierno proporciona asistencia diaria y protección.

Casi todas las oficinas del ACNUR (23) informan que ofrecen actividades de divulgación y apoyo a mujeres y niñas, y la mayoría de las oficinas (22) informa que tienen programas para prevenir y responder a la violencia sexual y de género (VSG) (22). Otro tipo de apoyo para las mujeres y las niñas incluye: asistencia médica, en particular atención prenatal y postparto; prevención del VIH; habilidades para la vida, autosuficiencia y prevención de la violencia; y apoyo a proyectos de artesanía a pequeña escala y de generación de ingresos.

Contactar a los niños

Gráfico 8: Protección de los niños



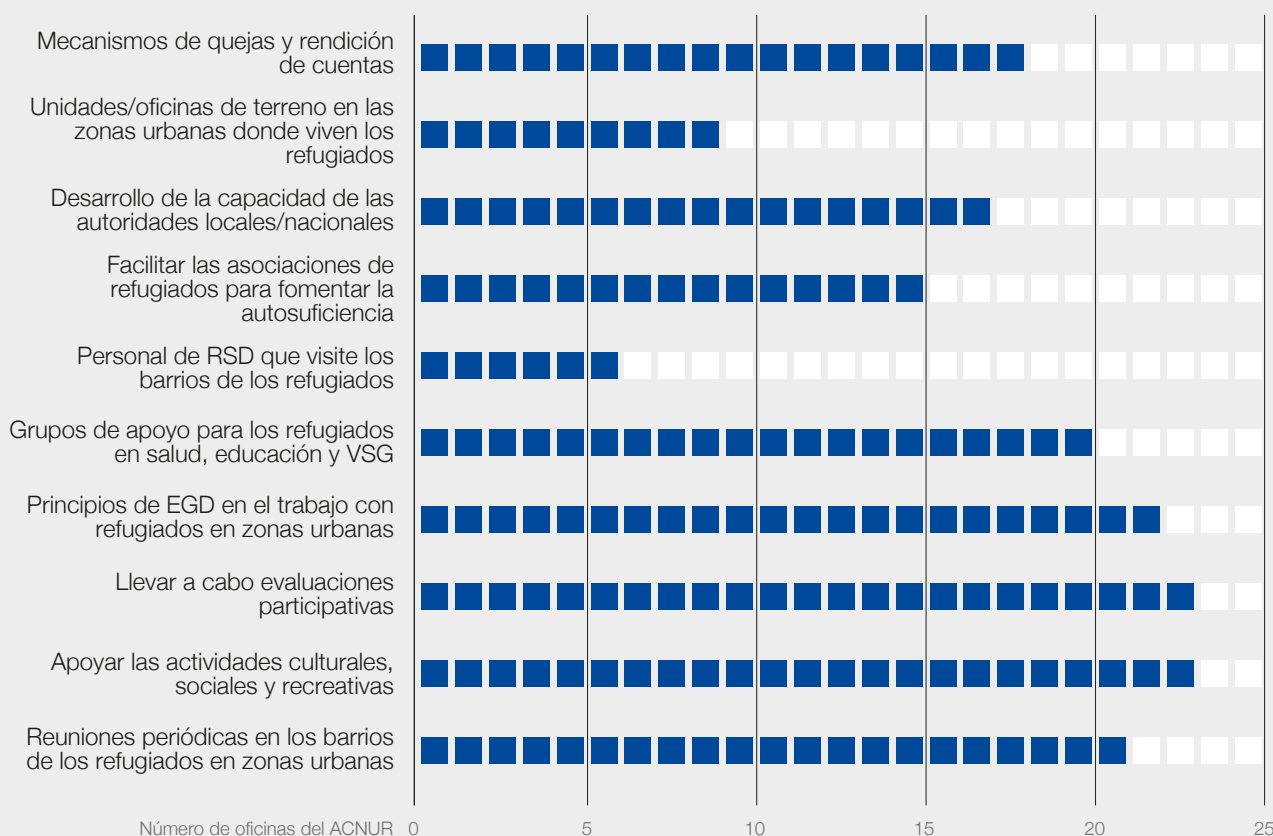
La mayoría de las operaciones informa que tienen medidas en vigor para apoyar la protección de los niños, incluyendo esfuerzos especiales para identificar a los menores no acompañados, separados o vulnerables por otras razones. La mayoría de las operaciones también tiene alianzas con ONG y organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la protección de la infancia. Más de tres cuartas partes de las operaciones (20) informan que tienen comités de determinación del interés superior (DIS) en contextos urbanos y 19 reportan mecanismos alternativos de tutela para niños no acompañados. Siete oficinas cuentan con programas para prevenir el sexo de supervivencia.

Objetivo 6: Fomentar las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas

Fomentar las relaciones constructivas y coherentes con cualquier población urbana, especialmente con un grupo tan transitorio, es un desafío. Es comprensible que los refugiados suelen sentirse muy frustrados para cuando llegan a la oficina del ACNUR y las expectativas en torno al reasentamiento pueden hacer que la situación sea aún más tensa. Por ello, las oficinas del ACNUR subrayan la importancia de suministrar mensajes claros y coherentes a las comunidades de refugiados, los cuales les deben ser de ayuda para generar relaciones constructivas. El ACNUR y sus socios contactan a las comunidades de refugiados en sus propios barrios para generar y mantener un diálogo constructivo. Las oficinas recalcan el valor de la participación comunitaria, a pesar de que requiere muchos recursos.

Esfuerzos para fomentar las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas

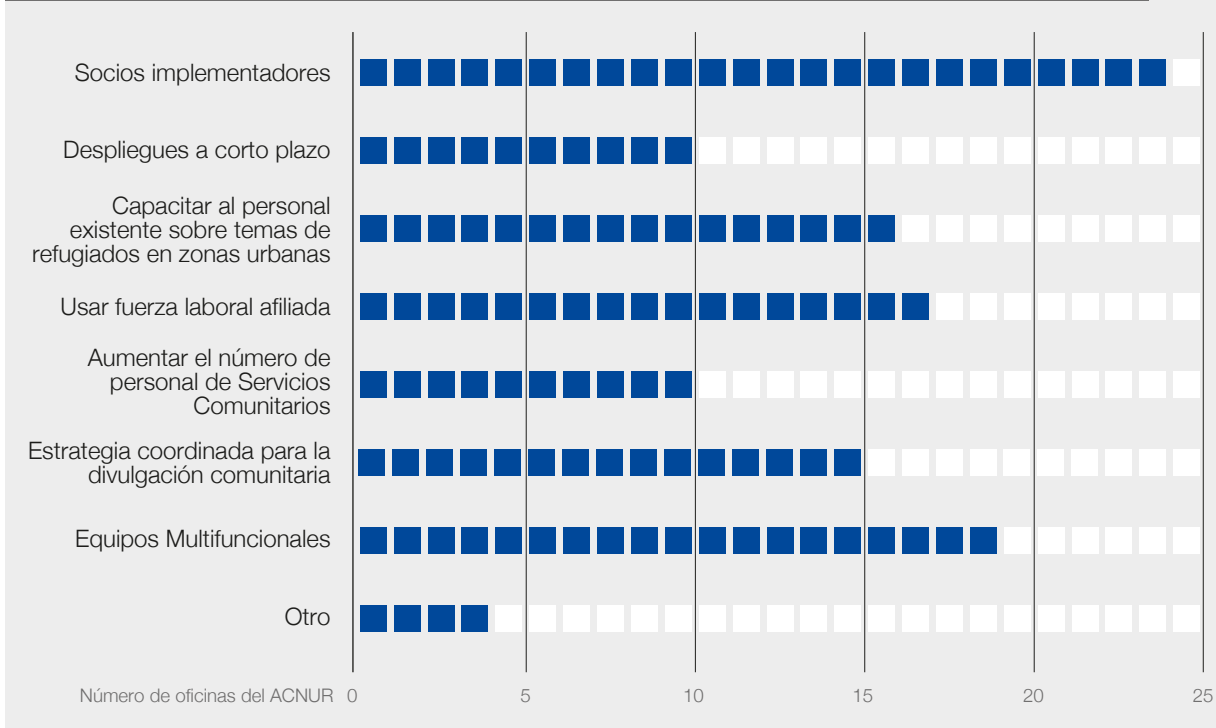
Gráfico 9: Esfuerzos para fomentar las relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas



Casi todas las oficinas (23) informan que realizan diagnósticos participativos y apoyan actividades culturales, sociales, recreativas y otras actividades comunitarias para forjar relaciones con los refugiados en zonas urbanas.

La mayoría de las oficinas informa que existen significativos desafíos en la cobertura de todas las áreas donde residen los refugiados debido a las limitaciones de personal. Las oficinas del ACNUR están utilizando una diversidad de enfoques con el personal para permitir el contacto con los refugiados en zonas urbanas, incluyendo el uso de socios implementadores para llegar a las poblaciones de refugiados y crear relaciones constructivas. Varias oficinas señalan que el uso de trabajadores voluntarios refugiados y la localización de centros de divulgación en áreas con altas concentraciones de refugiados son métodos eficaces.

Gráfico 10: Estructuración del personal para permitir un alcance efectivo a los refugiados en zonas urbanas



Desafíos en el fomento de relaciones constructivas con los refugiados en zonas urbanas

La mayoría de las oficinas cita la naturaleza dispersa, transitoria y diversa de las poblaciones de refugiados como el mayor desafío en términos de divulgación y fomento de relaciones constructivas. Muchos refugiados en zonas urbanas no se involucran con una comunidad de refugiados ni se organizan por temor al contacto con las autoridades y el deseo de mantener un perfil bajo o porque están embebidos en actividades de supervivencia y medios de vida sostenibles. Además, debido a que los refugiados en ocasiones comparten los centros y servicios comunitarios con la población local, puede ser difícil identificarlos y organizarlos. Como resultado, las estructuras comunitarias son débiles y es difícil para las oficinas del ACNUR identificar a los legítimos líderes comunitarios con quienes trabajar. Las altas expectativas de los refugiados en zonas urbanas en torno al reasentamiento también crean un desafío para las comunicaciones productivas.

Objetivo 7: Mantenimiento de la seguridad

Más de un tercio de las oficinas encuestadas resalta los desafíos de seguridad para el personal y las instalaciones del ACNUR. Hacer que ambos sean accesibles para los solicitantes de asilo y los refugiados y mantener seguras las instalaciones es un desafío para las oficinas en las zonas urbanas. Aunque el tema no fue abordado en las preguntas de la encuesta, más de la mitad de las oficinas del ACNUR comentó con preocupación la vulnerabilidad individual de los refugiados en zonas urbanas y señalaron los problemas de protección física relacionados con las tensiones con la comunidad de acogida, incluyendo la VSG, la delincuencia generalizada o el riesgo de terrorismo.

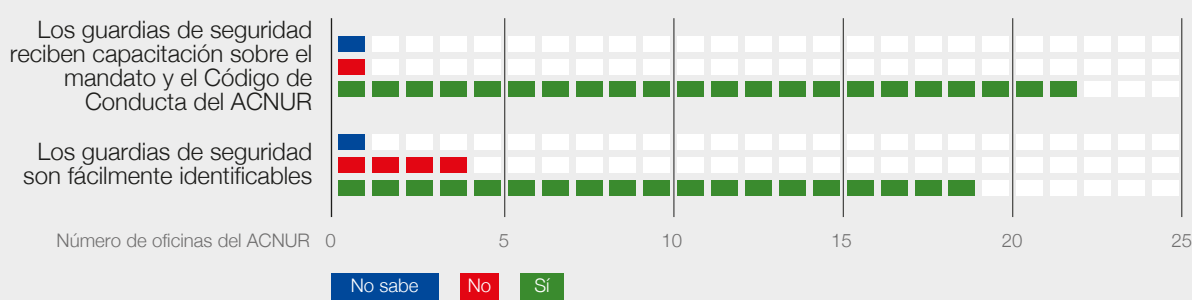
Nueve oficinas reportan incidentes de seguridad relacionados con las instalaciones y/o el personal del ACNUR en los últimos dos años. Estos incluyen a individuos enojados que se niegan a abandonar las instalaciones, refugiados revoltosos, pequeñas protestas y, en Sudán, una ocupación realizada por los refugiados que dura más de medio año. La oficina en Tailandia recibió amenazas por escrito en 2011 que fueron reportadas al Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS, por sus siglas en inglés), y que dieron lugar a restricciones de seguridad que limitaron drásticamente el número de solicitantes de asilo y refugiados que pueden atender. En Egipto, la falta de una presencia y respuesta policial en torno a la oficina ha provocado el aumento de incidentes de violencia por parte de refugiados y solicitantes de asilo contra el personal.

El ACNUR en Egipto utiliza trabajadores psicosociales para suavizar las situaciones tensas con individuos problemáticos, aquellos que amenazan con autolesionarse y aquellos con problemas de salud mental.

El ACNUR en la India ha encontrado que es útil contar con mujeres policías en las instalaciones.

La mayoría de las oficinas invierte en capacitar a las fuerzas policiales y de seguridad sobre derechos humanos y los principios de protección de los refugiados; más de la mitad de las oficinas (13) capacitaron a las fuerzas policiales y de seguridad; un tercio de las oficinas (8) capacitó sólo a la policía; y una oficina capacitó a las fuerzas de seguridad. Sin embargo, la operación en Irán reporta que el aparato de seguridad en el país está aislado y por lo tanto existe poco contacto o colaboración con el ACNUR.

Gráfico 11: Guardias de seguridad identificables y que reciben capacitación sobre el Código de Conducta del ACNUR



Desafíos en el mantenimiento de la seguridad en las oficinas urbanas

Más de un tercio de las oficinas (9) señaló las dificultades de seguridad en relación con el personal y las instalaciones del ACNUR. Varias oficinas señalaron que es difícil el equilibrio entre ser abiertos, accesibles y sensibles con la necesidad de mantener las instalaciones seguras y las políticas firmes y coherentes. Las oficinas del ACNUR en la India, Kenia, Malasia y Turquía señalan que las protestas y otros incidentes de seguridad suelen estar relacionados con la frustración por el reasentamiento o los largos períodos de espera y surge de los refugiados el deseo de llamar la atención sobre su caso y una respuesta más rápida. Las oficinas en Kenia e Indonesia también señalan una amenaza general de terrorismo como un problema de seguridad para sus oficinas.

Los problemas de seguridad para los refugiados en zonas urbanas también son una preocupación. Más de la mitad de las oficinas (14) comentaron los problemas de seguridad y protección de los refugiados en zonas urbanas, con frecuencia relacionados con la VSG, las tensiones con la comunidad de acogida, la delincuencia generalizada o el riesgo de terrorismo.

MANTENIMIENTO DE LA SEGURIDAD EN LAS INSTALACIONES URBANAS: ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

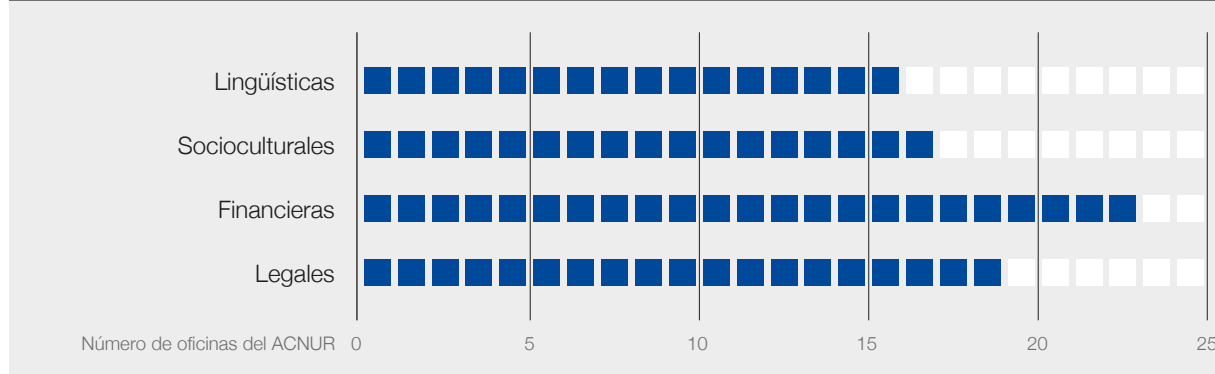
- **Mantener un diálogo con las comunidades y líderes de los refugiados** a través de campañas de información, mensajes coherentes y divulgación efectiva sirve de ayuda para prevenir los incidentes de seguridad en los locales del ACNUR en el Líbano, la India y Kenia.
- **La construcción de relaciones, proporcionando fortalecimiento institucional, y el establecimiento de POE con la policía y las fuerzas de seguridad** ha sido eficaz en el mantenimiento de la seguridad en el Líbano, Egipto, la India y Jordania y Kenia.
- **La coordinación con UNDSS** para garantizar que las oficinas del ACNUR cumplen con las Normas Mínimas de Seguridad Operativa (MOSS) ha sido importante en Costa Rica, Kenia y Turquía. El ACNUR en Tailandia también ha proporcionado capacitación básica en protección a los guardias de seguridad del UNDSS.

Objetivo 8: Promover los medios de vida sostenibles y la autosuficiencia

Muchos sostendrían que el factor esencial para restablecer el bienestar, o por lo menos la supervivencia, de los refugiados en zonas urbanas es su acceso a medios de vida sostenibles que sean viables. Con frecuencia este debate se centra en si el gobierno de acogida proporciona o no a los refugiados el derecho al trabajo. Sin embargo, las respuestas de la encuesta indican que el acceso al capital financiero es percibido como el factor más preponderante. Las oficinas del ACNUR también resaltan la consideración de las condiciones socioeconómicas en éstas zonas urbanas – las áreas urbanas con una extendida y extrema pobreza sólo pueden ofrecer oportunidades muy limitadas a los refugiados, incluso si tienen el derecho al trabajo. Varios entrevistados señalan que muchos refugiados procedentes de regiones rurales agrarias llegan a éstas ciudades sin conocimientos pertinentes relacionados con las economías urbanas, lo que hace que sea difícil para ellos encontrar un trabajo formal o informal. Las respuestas a la encuesta sugieren que el acceso a los servicios bancarios, como el crédito; la capacitación contextualmente específica, incluyendo la formación lingüística; la capacidad de los refugiados de regularizar su estatuto y obtener documentación; y sus vínculos con la sociedad civil pueden ser más útiles que el derecho al trabajo en sí mismo.

Barreras para que los refugiados en zonas urbanas puedan acceder a medios de vida sostenibles

Gráfico 12: Barreras más significativas para que los refugiados en zonas urbanas puedan acceder a medios de vida sostenibles



Casi todas las oficinas (23) citan las barreras financieras como significativos factores que reprimen los esfuerzos de los refugiados para crear medios de vida sostenibles. Dos terceras partes o más de las oficinas mencionan las barreras legales (19); las barreras socioculturales (17); y las barreras lingüísticas (16). El riesgo de arresto y detención también impide que los refugiados accedan a actividades de subsistencia en países como Tailandia, donde no tienen estatuto jurídico, tienen una limitada libertad de circulación y no tienen derecho a ningún tipo de trabajo remunerado.

¿Qué hace el ACNUR si a los refugiados en zonas urbanas se les niega legalmente el derecho a obtener ingresos?

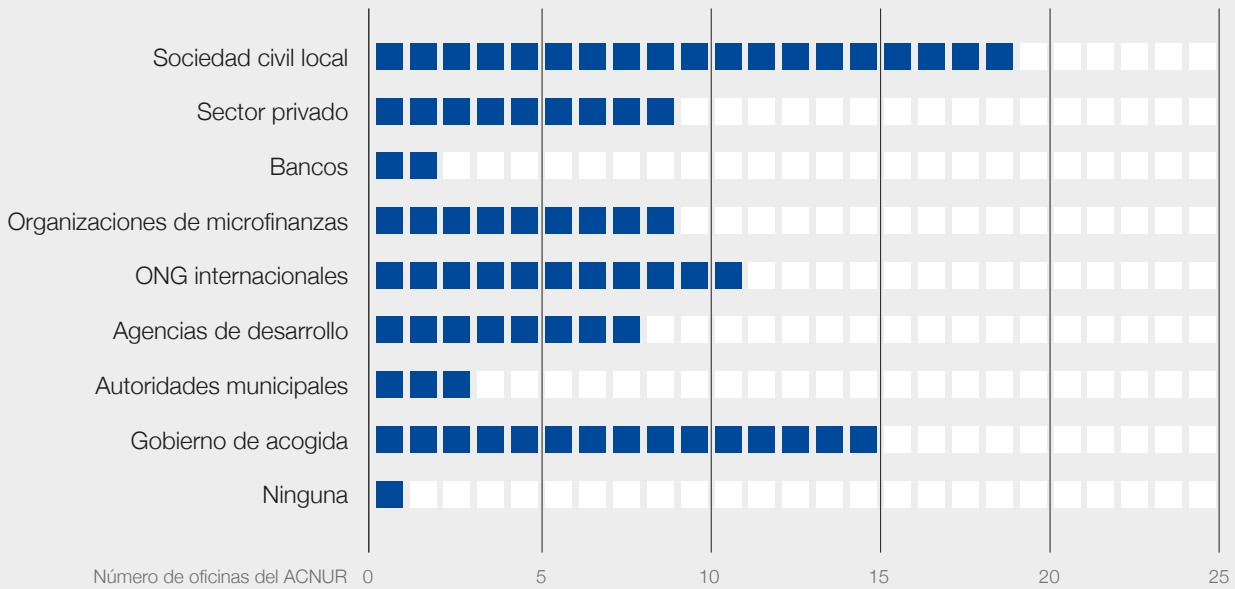
El sesenta y tres por ciento de las oficinas (15) realiza promoción ante el gobierno y provee capacitación sobre medios de vida sostenibles; más de la mitad (13) proporciona apoyo para discretas actividades de medios de vida sostenibles; y una cuarta parte (6) realiza promoción ante las autoridades municipales. Sin embargo, en Tailandia, donde el gobierno ha expresado su preocupación por el creciente número de refugiados en zonas urbanas, la operación del ACNUR ha determinado que sería contraproducente promocionar el acceso al empleo en este momento.

¿Qué hace el ACNUR para apoyar las actividades de medios de vida sostenible de los refugiados en zonas urbanas?

La mitad de las operaciones tiene una Estrategia de medios de vida sostenibles en vigor y una cuarta parte de las oficinas (6) está desarrollando una estrategia.

La mayoría de las oficinas colabora con diversas organizaciones para apoyar la autosuficiencia de los refugiados en zonas urbanas, incluyendo la sociedad civil local y el gobierno de acogida, y con las autoridades municipales, las ONG internacionales, las agencias de desarrollo, las organizaciones de microfinanzas, los bancos y el sector privado.

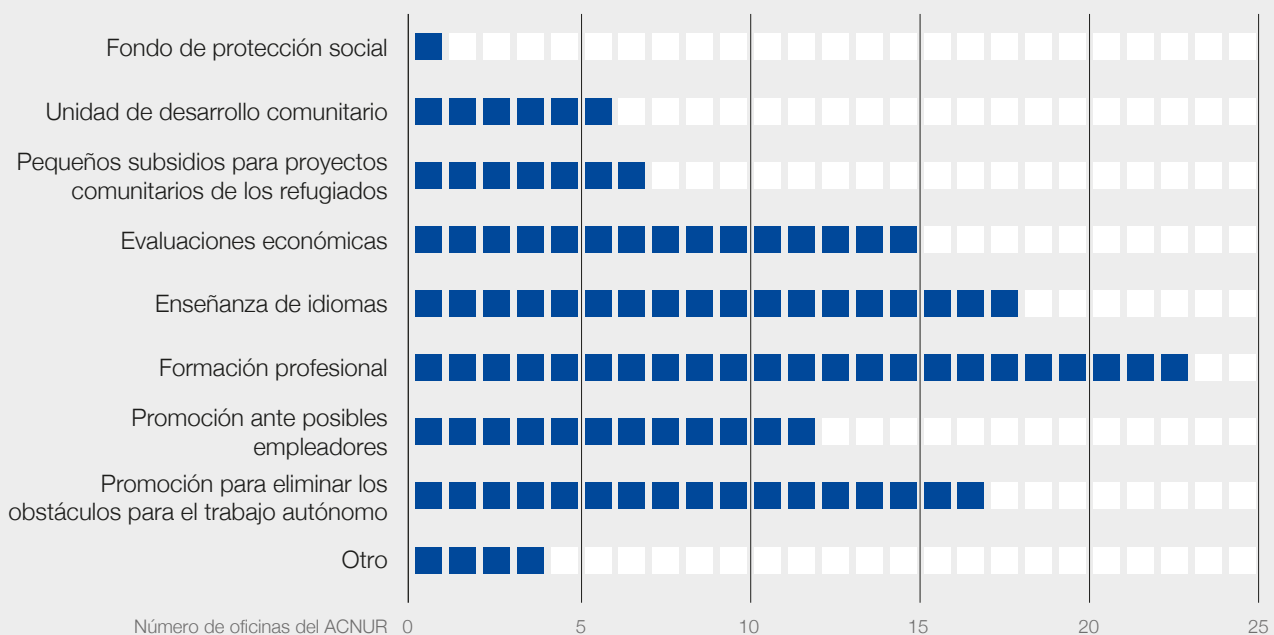
Gráfico 13: ¿Qué organizaciones colaboran con el ACNUR para apoyar la autosuficiencia de los refugiados en zonas urbanas?



Apoyo del ACNUR a las actividades urbanas de medios de vida sostenibles

En la mayoría de los países, el ACNUR apoya la formación profesional y la enseñanza de idiomas, lleva a cabo evaluaciones, aboga por la eliminación de barreras legales para el autoempleo y otorga donaciones a pequeña escala para apoyar los proyectos de la comunidad de refugiados. El ACNUR también paga las tasas relativas a los permisos de trabajo en el Líbano y aboga por la eliminación de los obstáculos prácticos para que los refugiados reciban permisos de trabajo en Sudán.

Gráfico 14: Apoyo a las actividades de medios de vida sostenibles de los refugiados en zonas urbanas



Desafíos relacionados con el apoyo a los medios de vida sostenibles para refugiados en zonas urbanas

Algunos países, como Tailandia, Malasia, Indonesia y Etiopía, **no permiten que los refugiados trabajen.**

Otros países no niegan expresamente el derecho al trabajo a los refugiados, pero tienen políticas que hacen más difícil para los refugiados obtener permisos de trabajo.

- **Ecuador:** El Ministerio de Relaciones Laborales limita los permisos de trabajo para los refugiados y los reglamentos municipales impiden los negocios informales.

- **Irán:** El gobierno percibe que el apoyo a los medios de vida sostenibles hará que los refugiados quieran permanecer en el país e impediría la repatriación, así que en la práctica limita su capacidad para trabajar.

La difícil situación socioeconómica y el alto desempleo en los países de acogida restringen severamente las oportunidades de medios de vida sostenibles para los refugiados. Este es el caso del Líbano, Macedonia, RCA, Siria, Uganda, Ucrania, Yemen, Camerún y Sudáfrica y Egipto. **Este entorno competitivo puede fomentar la discriminación y la xenofobia**, como sucede en Costa Rica, India, Kenia, México y Sudáfrica.

La reticencia de algunos refugiados o la ausencia de conocimientos pertinentes, incluyendo los idiomas, son otros desafíos. La operación en la RCA señala que los refugiados tienen dificultades para organizarse para implementar actividades de generación de ingresos y confiar en el ACNUR. La oficina en Siria señala que los refugiados no ven perspectivas de integración local y no están motivados para llevar a cabo actividades de generación de ingresos. Las operaciones en la India, Kenia, Uganda, Ucrania y Camerún señalan que muchos refugiados proceden de zonas rurales y carecen de habilidades pertinentes para la generación de ingresos en el entorno urbano, especialmente habilidades comerciales. En Sudáfrica y Ucrania, la falta de conocimientos del idioma es una barrera. En la RCA, Jordania y Camerún a los refugiados les preocupa que las actividades de medios de vida sostenibles puedan obstaculizar sus posibilidades de reasentamiento.

Las limitaciones financieras, incluyendo la falta de acceso al crédito, también obstaculizan los esfuerzos de los refugiados para ser autosuficientes. Las operaciones en Kenia, México, Uganda y Costa Rica señalan que el limitado acceso a préstamos u otras fuentes de capital inicial – incluso para los costos del permiso – es un impedimento para los refugiados que desean iniciar una pequeña empresa.

Los refugiados adolescentes en zonas urbanas en la India, Jordania y Kenia explicaron lo difícil que es sobrevivir en la ciudad. Mencionaron las viviendas estrechas, las frecuentes mudanzas – a veces en plena noche – debido al aumento de los alquileres, y la dificultad de conseguir lo suficiente para comer o para pagar la atención médica. Se sienten obligados a trabajar, pero sólo pueden acceder al trabajo informal en situaciones que suelen ser peligrosas y explotadoras.

“Es difícil ir a la escuela si no has comido y es un gran problema ir al hospital si no tienes dinero”
(Niñas burundeses, Nairobi).

APOYO A LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES PARA REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS: ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

- **Un marco legal favorable** que permita a los refugiados trabajar puede marcar una notable diferencia.
- **Apoyar a los refugiados para que trabajen en el sector informal, cuando no tienen derecho al trabajo, ha sido eficaz** en Etiopía, Egipto, Indonesia y Malasia.
- **El apoyo financiero**, incluyendo subsidios, préstamos para pequeñas empresas, acceso a microcrédito y suplementos de ingresos, se ha utilizado en Ecuador, India, México, Turquía, Uganda, Yemen y Sudáfrica.
- **La formación profesional, lingüística e informática funciona bien** en el Líbano, Uganda, Sudáfrica, Yemen, India, Indonesia, Jordania, Malasia y RCA y Zambia. En Ecuador, un programa de formación llamado “Echa pa'lante tu negocio” ha beneficiado a 600 refugiados y está vinculado al capital semilla.

Los problemas con los documentos de residencia y de otro tipo pueden hacer difícil o imposible que los refugiados utilicen los servicios bancarios.

Los limitados recursos y pericia en las oficinas del ACNUR para apoyar las actividades de medios de vida sostenibles y la ausencia de socios debidamente cualificados son otros obstáculos citados por las oficinas del ACNUR en el Líbano, RCA, India y México.

Derecho al trabajo y dimensión de la economía nacional por región

La Tabla 4 resume la dimensión de la economía, el número estimado de refugiados y solicitantes de asilo en zonas urbanas y la política y práctica de los países de acogida en lo que respecta al derecho al trabajo de los refugiados.

Tabla 4: Dimensión de la economía y el derecho de los refugiados a trabajar			
País	PIB en USD vigente	No. estimado de refugiados y solicitantes de asilo en zonas urbanas	Comentarios sobre el derecho al trabajo
India	1,847,981,853,637	88,567	Derecho al trabajo recientemente autorizado. No es signataria de los instrumentos
México	1,155,316,052,667	1,567	Nueva legislación (2011) garantiza el derecho al empleo
Indonesia	846,832,283,153	1,800	No existe el derecho al trabajo y no es signataria de los instrumentos
Turquía	773,091,360,339	22,000	No existen restricciones legales que impidan a los extranjeros el acceso a permisos de trabajo, pero el proceso de obtención de un permiso de trabajo es lento y oneroso. Se informa que sólo un caso de cada 30.000 ha recibido el permiso.
Sudáfrica	408,236,752,338	277,267	Los refugiados tienen acceso limitado a los permisos empresariales
Tailandia	345,649,290,736	2,203	No existe el derecho al trabajo y no es signataria de los instrumentos
Malasia	278,671,114,816	92,854	No existe derecho al trabajo y no es signataria de los instrumentos
Egipto	229,530,568,259	109,359	Los refugiados son tratados como otros extranjeros y están obligados a obtener el permiso de trabajo, que es muy difícil de conseguir
Ucrania	165,245,009,991	6,800	Los refugiados tienen derecho al trabajo. Dependiendo de la situación de sus solicitudes, los solicitantes de asilo pueden tener derecho a trabajar
Ecuador	67,002,768,302	61,000	Permisos de trabajo concedidos a los refugiados, pero no a los solicitantes de asilo
Sudán	55,097,394,769	24,899	No existe el derecho al trabajo
Líbano	42,185,230,768	10,726	No existe acceso a un trabajo formal, las mujeres no pueden acceder a los permisos de trabajo
Costa Rica	41,006,959,585	20,057	Permisos de trabajo concedidos a los refugiados, pero no a solicitantes de asilo
Yemen	33,757,503,322	85,904	Acceso limitado al empleo; altos costos de los permisos de trabajo. Los propietarios de pequeñas empresas deben tener un socio yemení.
Kenia	33,620,684,015	46,607	La legislación sobre refugiados reconoce el derecho al trabajo, pero no se aplica en la práctica
Etiopía	31,708,848,032	2,822	No existe el derecho al trabajo
Jordania	28,840,197,018	455,984	Algunas posibilidades para que los iraquíes regularicen su estancia y soliciten permisos de trabajo en profesiones que están abiertas para quienes no son jordanos. Los sirios tienen acceso al mercado laboral y pueden solicitar permisos de trabajo. Los solicitantes de asilo no tienen derecho al trabajo
Camerún	25,464,850,390	213	Restricciones al derecho de los refugiados a trabajar
Uganda	16,809,623,488	37,820	Si
Macedonia	10,165,373,218	2,673	Los refugiados tienen el derecho al trabajo y los solicitantes de asilo tienen derecho a trabajar en el centro de recepción.
República Centroafricana	2,165,868,600	5,792	Si
República Árabe Siria	n/a	757,000	No existe el derecho al trabajo
Irán (República Islámica de)	n/a	854,715	No existe el derecho al trabajo

Objetivo 9: Garantizar el acceso a servicios de educación, salud y otros

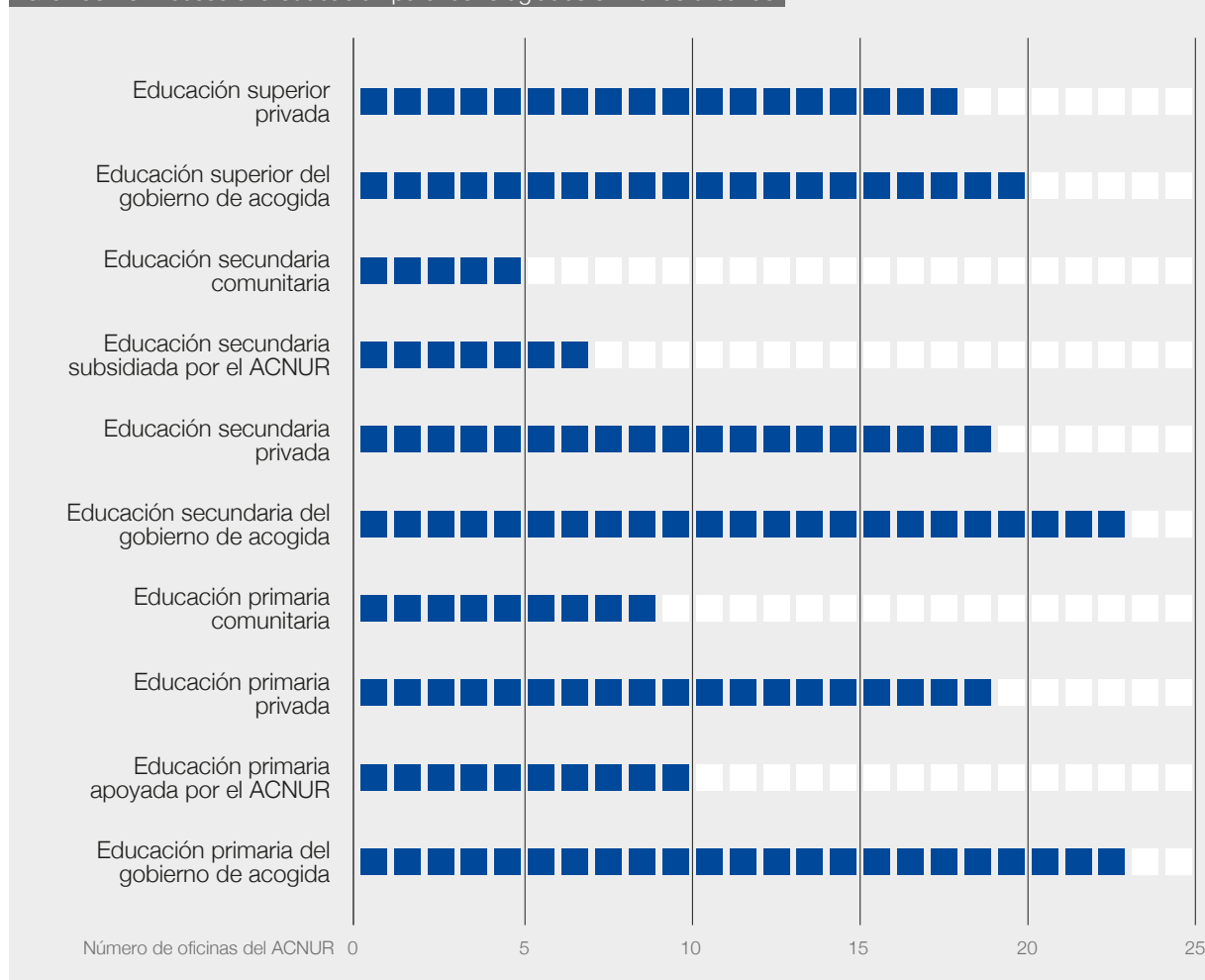
Casi todas las operaciones del ACNUR (23) informan que los refugiados en zonas urbanas técnicamente tienen acceso a la educación primaria y secundaria proporcionada por el gobierno de acogida y a la atención básica de salud en las clínicas públicas. Sin embargo, la mayoría de las operaciones también menciona los obstáculos prácticos que dificultan y limitan la posibilidad de los refugiados de usar plenamente esos servicios. Los costos adicionales asociados con estos servicios “gratuitos” impiden el acceso – por ejemplo, el costo de los libros, uniformes y cuotas de inscripción necesarios para ir a la escuela. Otros impedimentos significativos incluyen la discriminación, las barreras lingüísticas, la insuficiente documentación, la logística y el poco conocimiento que los refugiados tienen sobre la existencia de estos servicios.

“Cuando estaba en Somalia, mi madre dijo que cuando llegáramos a un lugar seguro podría estudiar. Ahora estamos aquí, pero aún no se ha cumplido mi sueño [estudiar]. Es una cárcel para mí [estar en casa todo el día],”

Niña somalí, Amman

Acceso a la educación para los refugiados en zonas urbanas

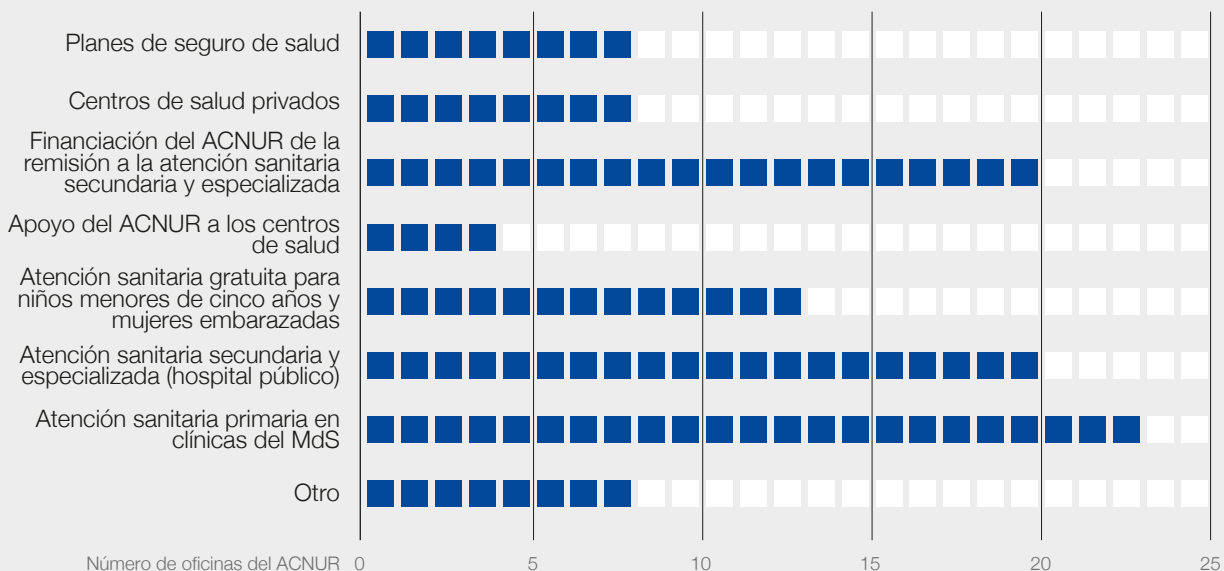
Gráfico 15: Acceso a la educación para los refugiados en zonas urbanas



Aunque la educación primaria y secundaria del gobierno de acogida técnicamente está disponible en la mayoría de las operaciones, el personal del ACNUR y del SI con frecuencia debe abogar ante las autoridades y las escuelas específicas para garantizar la inscripción de los refugiados. En algunos países, los refugiados tienen acceso a la educación comunitaria en su propio idioma. Sin embargo, la certificación de estos programas no siempre es reconocida. La educación privada está disponible en la mayoría de los países de acogida para aquellos que puedan permitírselo, pero pocos refugiados tienen los recursos financieros para proporcionar educación privada a sus hijos. Incluso en la educación pública, el costo de los útiles escolares, libros, uniformes y cuotas contributivas de los padres pueden limitar el acceso de los refugiados con recursos limitados. La educación superior, incluyendo la universidad y la educación técnica y profesional, está a disposición de los refugiados en la mayoría de las operaciones (20), pero está limitada por el costo de la matrícula. En algunos países, el acceso a la educación superior es complicado; por ejemplo, en Irán se pretende que los refugiados cambien su tarjeta de refugiado por una visa de estudiante.

Acceso a la atención sanitaria para los refugiados en zonas urbanas

Gráfico 16: Acceso a la atención sanitaria para los refugiados en zonas urbanas



En la mayoría de las operaciones, los refugiados en zonas urbanas técnicamente tienen acceso a la atención sanitaria primaria en las clínicas públicas y en poco más de la mitad de las operaciones (13) las mujeres embarazadas y los niños pequeños tienen acceso a la asistencia sanitaria gratuita, como se indica en el Gráfico 16. En muchas operaciones, los refugiados también podían acceder a la atención secundaria y especializada en los hospitales públicos. Sin embargo, el costo del tratamiento hospitalario, especialmente procedimientos como operaciones cardiovasculares y tratamientos del cáncer, suele ser demasiado caro para los refugiados.

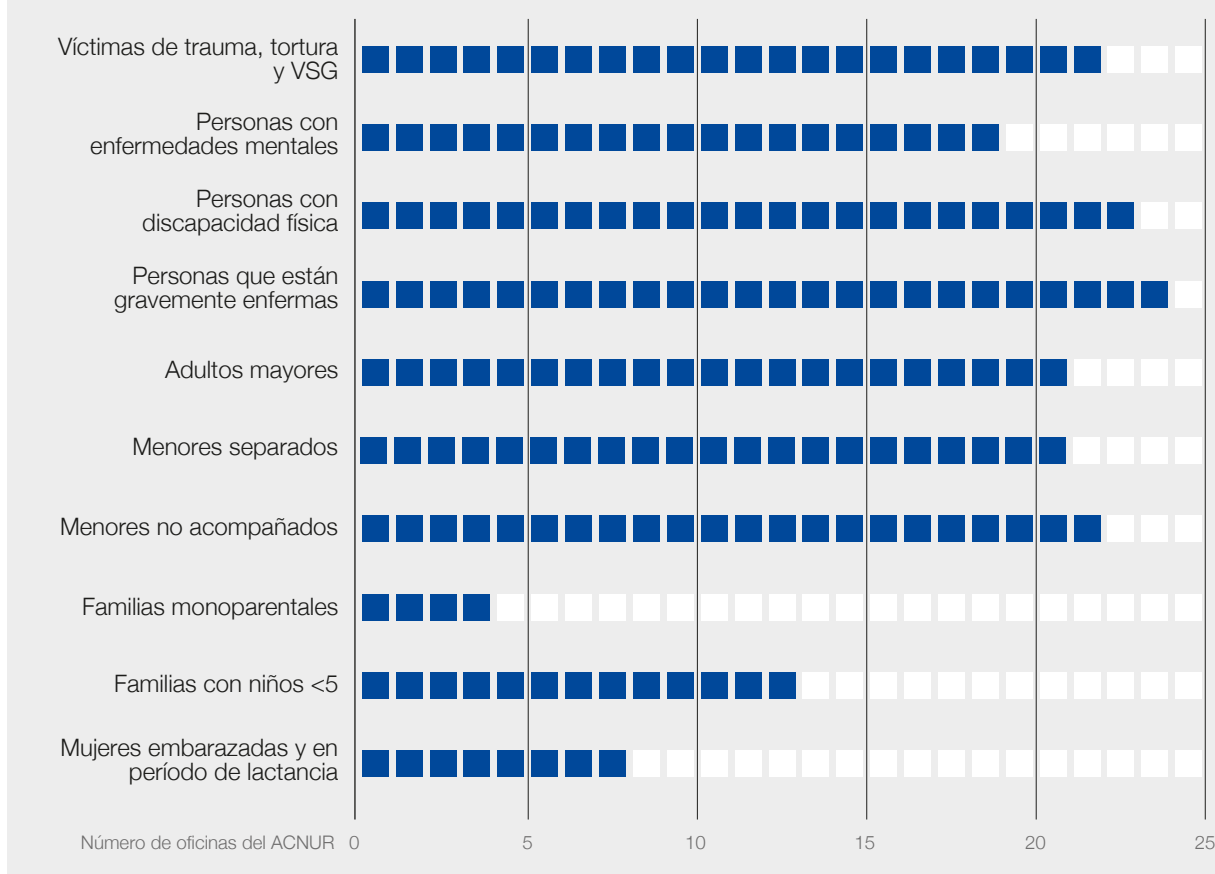
Un tercio de las operaciones (8) informa que los refugiados en zonas urbanas tienen acceso a los planes nacionales de seguro médico. En Turquía, el plan nacional de seguro médico incluye a los refugiados, pero no a los solicitantes de asilo. En la India e Irán, el ACNUR está trabajando para facilitar el acceso de los refugiados a los planes de seguro médico del gobierno.

¿Cómo monitorea el ACNUR el bienestar general de los refugiados en zonas urbanas e identifica a quienes tienen necesidades especiales?

Todas las oficinas informan que usan evaluaciones participativas y entrevistas con refugiados en las oficinas del ACNUR para monitorear el bienestar de los refugiados e identificar a quienes tienen necesidades especiales. La mayoría de las oficinas (22) utiliza las visitas domiciliarias, ya sea por parte del personal (19) o los socios implementadores (22), y la mitad de las operaciones (12) trabaja con trabajadores refugiados con planes de incentivos para monitorear los hogares dentro de sus comunidades y barrios. Un tercio de las operaciones (8) utiliza herramientas como encuestas de hogares, la Herramienta para la identificación de personas en situación de mayor riesgo (HIPMR) y/o el Sistema de Información Hospitalaria (SIH) del ACNUR para monitorear el bienestar de los refugiados. Las oficinas del ACNUR también utilizan la información sobre educación que comparten el ministerio de educación, el Sistema de Información sobre la Administración de la Educación (EMIS, por su sigla en inglés), el Sistema de Información y Asistencia a los Refugiados (RAIS) y la información de salud que comparte el Ministerio de Trabajo, así como los informes mensuales de los socios implementadores sobre el monitoreo del bienestar de los refugiados.

Apoyo del ACNUR a las personas vulnerables

Gráfico 17: Apoyo del ACNUR a los refugiados vulnerables



Todas las oficinas informan que ofrecen servicios específicos para las personas que están gravemente enfermas (VIH y tuberculosis) y para aquellas con otras enfermedades que requieren atención especializada. Como se señala en el Gráfico 17, casi todas las oficinas (23) proporcionan servicios específicos para personas con discapacidad física; niños no acompañados y víctimas de trauma, tortura y VSG (22); niños separados y adultos mayores (21); personas con enfermedades mentales y familias monoparentales (19); mujeres embarazadas y en periodo de lactancia (18); y poco más de la mitad de las oficinas (13) ofrece estos servicios a las familias con niños menores de cinco años.

ESFUERZOS Y RESULTADOS DE LA PROMOCIÓN DE LAS OPERACIONES DEL ACNUR

- **Líbano:** Se reúne periódicamente con los ministerios y también proporciona apoyo y fortalecimiento institucional que han dado como resultado el acceso a escuelas, atención médica y servicios sociales en las mismas condiciones que los nacionales.
- **Costa Rica:** Mantiene contactos estratégicos con el personal pertinente de las instituciones donde los refugiados han enfrentado dificultades para acceder a los servicios y hasta ahora ha recibido resultados mixtos.
- **Ecuador:** Promocionó con éxito el registro de nacimiento de solicitantes de asilo.
- **India:** Aborda las barreras lingüísticas y sensibiliza a los proveedores de servicios específicos – escuelas, centros de salud y policía – lo que ha dado como resultado un mejor acceso a la atención médica y la asistencia legal.
- **Irán:** Promocionó la extensión de la cobertura del seguro de salud para los refugiados, lo cual se logró en 2011.
- **Kenia:** Colaboró en el concepto de un plan de cinco años para incluir a los refugiados en la educación y trabajó con el Ministerio de Salud para garantizar que los refugiados tengan acceso a las instalaciones y los servicios. Esto produjo que los refugiados pudieran acceder a las escuelas públicas de la ciudad y a las clínicas y hospitales públicos designados.
- **Malasia:** Promocionó el acceso a los servicios que excluyen a los refugiados, como la educación, pero la falta de voluntad del gobierno para mejorar el marco legal/administrativo limitó los resultados.
- **México:** Promocionó aspectos de la legislación nacional, dando como resultado el acceso gratuito a la atención sanitaria y la educación como se describe en la nueva legislación sobre asilo, al igual que procedimientos especiales para validar los certificados de estudios extranjeros.

Promoción del ACNUR al acceso a los servicios

La mayoría de las oficinas del ACNUR actualmente está involucrada en esfuerzos de promoción para ampliar el acceso a los servicios para los refugiados en zonas urbanas. Más de tres cuartas partes de las oficinas (21) informan que realizan promoción ante las autoridades nacionales del gobierno de acogida; más de la mitad (14) realiza promoción ante las autoridades municipales; y tres cuartas partes (18) realizan promoción ante proveedores de servicios específicos.

Inversión del ACNUR en el fortalecimiento institucional de los existentes sistemas de prestación de servicios

Más de la mitad de las operaciones del ACNUR (15) informa que se empeñan en el fortalecimiento institucional de los sistemas existentes que proporcionan salud, educación, protección infantil y servicios de bienestar social para los refugiados y las poblaciones de acogida. Los esfuerzos incluyen capacitación y suministro de equipo a los pertinentes ministerios y proveedores de servicios.

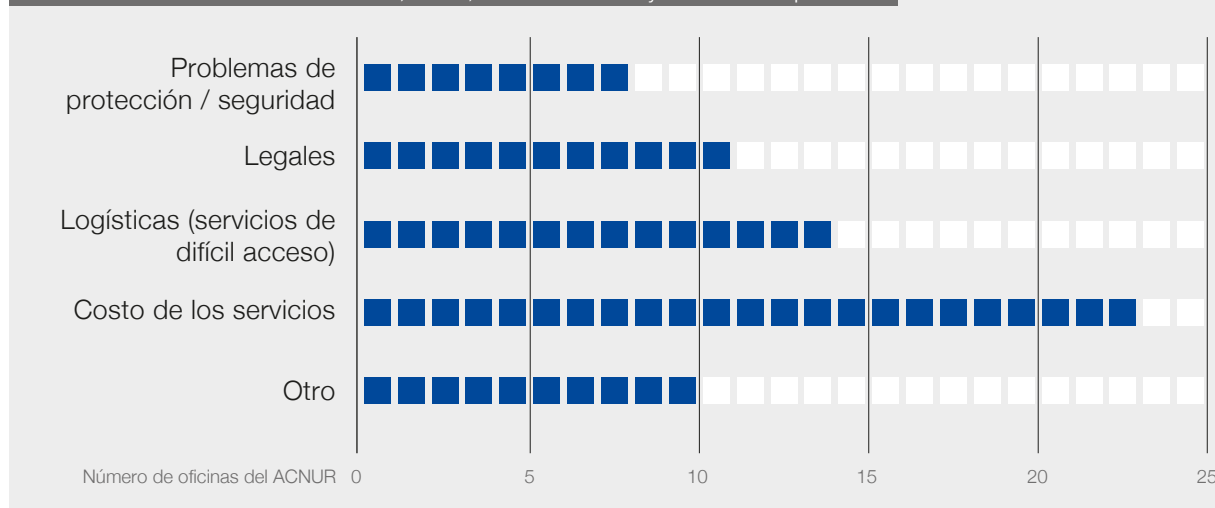
Acceso de los refugiados al sistema judicial

La mayoría de las operaciones del ACNUR (19) informa que los refugiados tienen acceso al sistema judicial. El veintiún por ciento de las oficinas del ACNUR (5) informa que los refugiados tienen acceso al sistema judicial, pero sufren discriminación. En el Líbano, las víctimas que no han regularizado su estatuto pueden ser consideradas ilegales en el país y pueden ser detenidas. En Ecuador, los refugiados suelen ser apoyados por las ONG con asistencia jurídica; sin embargo, en muchos casos es difícil para ellos completar los procesos judiciales. En Malasia, los refugiados son clasificados como migrantes ilegales y por lo tanto tienen pocas posibilidades de apelar ante un tribunal. En Sudán, para acceder al sistema judicial, ellos deben obtener una tarjeta de identificación válida como refugiados en la zona donde viven. Por último, en Ucrania, los refugiados no tienen servicio de interpretación en los procedimientos judiciales, lo que les dificulta entender o participar efectivamente en los procesos.

Desafíos y obstáculos para garantizar el acceso a los servicios para los refugiados en zonas urbanas

Las operaciones del ACNUR señalan barreras financieras y prácticas, además de los obstáculos legales, para los refugiados en zonas urbanas que tratan de acceder a los servicios.

Gráfico 18: Barreras a la educación, salud, bienestar social y servicios de protección infantil



Casi todas las oficinas del ACNUR (23) destacan los costos directos o indirectos de los servicios como un significativo desafío para los refugiados en zonas urbanas que tratan de acceder a la atención sanitaria y la educación. En algunos países, los refugiados utilizan los servicios privados, que son caros, como sucede con los servicios de salud en el Líbano y Egipto. En algunos países, los refugiados pagan tasas para extranjeros por los servicios médicos; éste es el caso de los refugiados somalíes y sudaneses en Jordania. Los refugiados en Malasia pagan el 50% de la tasa para extranjeros. A pesar de que en la mayoría de los países existe el derecho a la educación primaria gratuita, muchas familias de refugiados no pueden pagar los costos de las cuotas escolares de inscripción, los materiales escolares, los uniformes y el transporte.

Más de la mitad de las operaciones (14) señala obstáculos logísticos, como la distancia y los costes relacionados con el transporte, como significativas barreras. En Egipto, los refugiados suelen recurrir a costosos servicios privados debido a las dificultades logísticas para acceder a los servicios públicos. En Irán, los servicios públicos con frecuencia están lejos y los refugiados tienen que pagar el costo del transporte y los documentos de viaje, además de los costos de los servicios.

La calidad y capacidad de los servicios disponibles es un desafío en varios países. Las oficinas del ACNUR en Yemen y Sudán señalan que la limitada calidad y disponibilidad de los proveedores de servicios plantea un desafío. En Ecuador, los servicios, especialmente la educación y la salud, son frágiles incluso para la población local en las zonas donde viven los refugiados. En México, el ineficiente sistema de bienestar nacional es una gran limitación. En el Líbano, a los refugiados se les ha negado los servicios de emergencia basándose en la falta de disponibilidad de camas. En la India, los refugiados se han mostrado reacios a enviar a sus hijos a las escuelas públicas, debido a las preocupaciones acerca de la calidad. En algunos países, la corrupción en los servicios públicos es un problema para los refugiados y los ciudadanos por igual, pero los refugiados pueden ser particularmente vulnerables debido a que sus documentos son irregulares y a las limitadas conexiones sociales.

GARANTIZAR EL ACCESO A LOS SERVICIOS PARA LOS REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS: ¿QUÉ FUNCIONA BIEN?

- **Los sistemas interagenciales de remisión son eficaces para orientar a los refugiados en zonas urbanas hacia los servicios apropiados.** El ACNUR en Kenia coordina la Red de Protección de Refugiados en zonas Urbanas. El ACNUR en Sudán y Siria remite a los refugiados a los proveedores de servicios específicos dentro de la comunidad y facilitar su acceso. En Zambia y Jordania, los SI gestionan una clínica y remiten a las personas que necesitan atención adicional a los hospitales públicos.
- **El trabajo con las autoridades del gobierno ha aumentado la comprensión sobre los derechos de los refugiados y la prestación de servicios.** Esta colaboración incluye el fortalecimiento institucional, la promoción, el suministro de equipo y la colaboración formal o informal.
- **Las fuertes alianzas con los proveedores de servicios y los SI son eficaces** en la India, Tailandia, Zambia, México, Indonesia y Egipto y Jordania.
- **La divulgación y el apoyo a los refugiados en zonas urbanas son importantes para ayudarles a entender los servicios disponibles y lo que deben hacer para acceder a ellos.** Las operaciones del ACNUR en la RCA, Irán, Kenia, Siria y Tailandia utilizan asesoramiento, materiales educativos, mensajería SMS y otras herramientas de divulgación para informar a los refugiados sobre los servicios disponibles.
- **Educación complementaria:** El ACNUR en la India facilita la admisión a las escuelas públicas y proporciona tutoría para alentar la permanencia escolar. El ACNUR en Tailandia ofrece cursos de tailandés para ayudar a los refugiados a acceder a las escuelas.

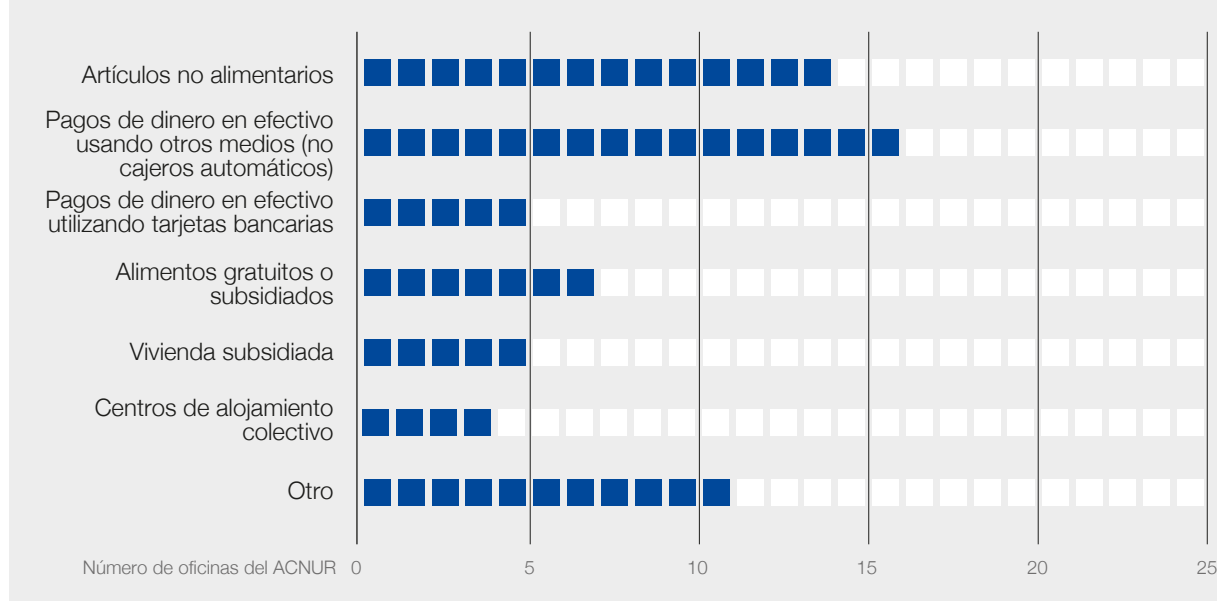
El poco conocimiento de los proveedores de servicios sobre la condición de refugiado y sus derechos a los servicios es un problema en algunos países. Los refugiados tienen problemas debido a que sus documentos no son reconocidos en varios países. Esta es una dificultad en Costa Rica, donde la oficina señala el aumento de la discriminación contra los extranjeros, sobre todo colombianos. En Ecuador, las instituciones locales pueden no reconocer la visa de refugiado y por lo tanto limitar el acceso a los servicios básicos. En Tailandia, que no reconoce legalmente a los refugiados, los refugiados temen el **arresto y la detención** cuando tratan de acceder a los servicios, lo cual es un importante factor de disuasión.

La falta de conocimientos lingüísticos de los refugiados y la escasa comprensión de los servicios que están a su disposición también son un desafío. Algunos refugiados tienen dificultades para entender la información que reciben en relación a los servicios. Por lo general no existen servicios de traducción en las escuelas o centros de salud. Las oficinas en la India, Indonesia, México, Tailandia, Uganda y Camerún citan la falta de competencias lingüísticas como un desafío. Las operaciones del ACNUR en Etiopía, India, Indonesia y Macedonia señalan que con frecuencia los refugiados no saben cómo y dónde acceder a los servicios.

Objetivo 10: Responder a las necesidades materiales

El estudio ha demostrado que los pagos de dinero en efectivo distribuidos directamente a los refugiados siguen superando todas las otras formas de asistencia, a pesar de los innovadores enfoques para la prestación de asistencia que han sido implementados en algunas operaciones con refugiados en zonas urbanas. Aunque la asistencia con dinero en efectivo es frecuentemente criticada por debilitar la autosuficiencia, algunos países pudieron vincular el apoyo material con la autosuficiencia aunque advirtieron que se necesita tiempo. En cuanto a los pagos de dinero en efectivo, las limitaciones presupuestarias del ACNUR, junto con preocupaciones éticas y logísticas para llegar a los miembros más vulnerables de las comunidades de refugiados en zonas urbanas, son importantes desafíos para la agencia.

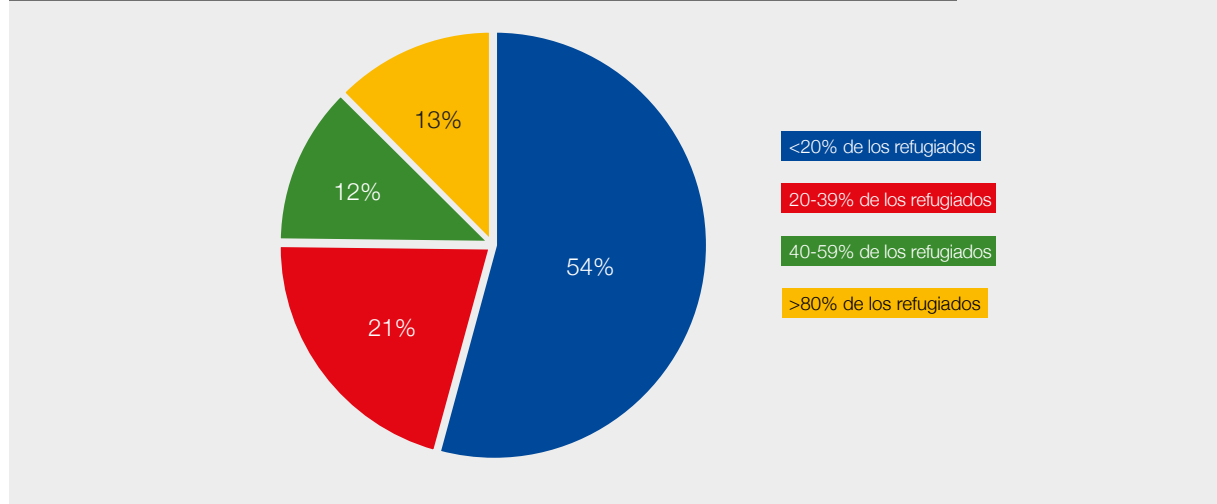
Gráfico 19: Medidas para satisfacer las necesidades materiales de los refugiados en zonas urbanas



Las oficinas del ACNUR utilizan diversas medidas, incluyendo el suministro de dinero en efectivo, para satisfacer las necesidades materiales de los refugiados.

Asistencia monetaria

Gráfico 20: Oficinas del ACNUR que proporcionan asistencia monetaria a los refugiados

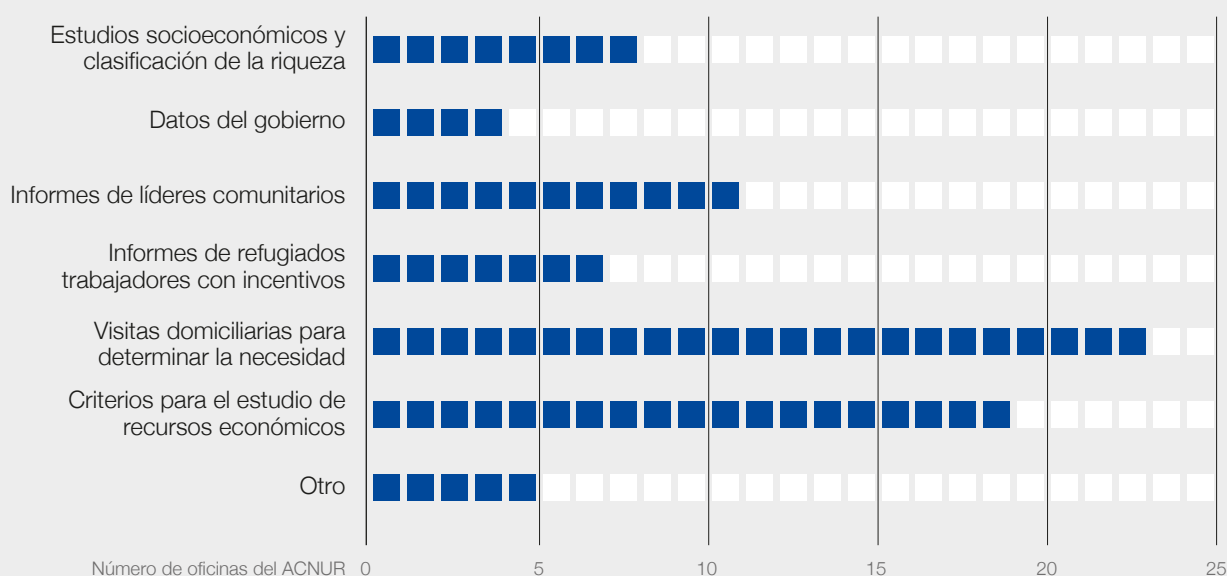


Como se muestra en el Gráfico 20, poco más de la mitad de las oficinas (13) informa que proporcionan asistencia en efectivo a menos del 20% de los refugiados en zonas urbanas; menos de una cuarta parte de las oficinas (5) proporciona asistencia en efectivo al 20-39% de los refugiados; tres oficinas prestan asistencia monetaria al 40-59% de los refugiados en zonas urbanas; y tres oficinas prestan asistencia monetaria a más del 80% de los refugiados en zonas urbanas. Otros medios para satisfacer las necesidades materiales incluyen la promoción de la exención de tasas, vales para ropa, ayuda para el transporte y apoyo a la educación.

En Ecuador, la oficina suministra vales para artículos no alimentarios (NFI, por su sigla en inglés) para proporcionar asistencia material de manera que se permita más flexibilidad, dignidad y poder de decisión para que los refugiados evalúen y respondan a sus necesidades.

Evaluación de la vulnerabilidad y determinación de la elegibilidad

Gráfico 21: ¿Cómo evalúa el ACNUR la elegibilidad de los refugiados en zonas urbanas para el apoyo material?



La mayoría de las oficinas (23) utiliza las visitas domiciliarias para determinar las necesidades. Como se señala en el Gráfico 21, más de tres cuartas partes de las operaciones (19) utiliza criterios para el estudio de recursos económicos; y poco menos de la mitad de las operaciones (11) utiliza los informes de los líderes comunitarios. Otros métodos incluyen: informes de trabajadores refugiados con incentivos, evaluación de las necesidades socioeconómicas, indicadores de la línea de pobreza, identificación de casos vulnerables a través del asesoramiento, evaluaciones de la vulnerabilidad, informes de ONG, reuniones de gestión de casos y análisis de información sobre el acceso a la asistencia proporcionada por otras partes interesadas a nivel local.

Desafíos relacionados con el apoyo material para los refugiados en zonas urbanas

Las restricciones presupuestarias que limitan la asistencia material que el ACNUR puede proporcionar a los refugiados en zonas urbanas es el desafío más comúnmente señalado por las oficinas, incluyendo la RCA, Costa Rica, Ecuador, Egipto, Etiopía, India, Indonesia, Jordania, Kenia, Malasia, Sudán, Tailandia, Turquía, Ucrania, Uganda, Camerún y Sudáfrica. Varias oficinas indican que el apoyo material proporcionado no es ni remotamente suficiente para satisfacer las necesidades reales de los refugiados en zonas urbanas. Además, los cuadros de asistencia no han sido actualizados para reflejar los aumentos en el costo de vida.

La divulgación y la dificultad para identificar a las personas más vulnerables para que reciban asistencia material también es un desafío para la mayoría de las oficinas.

Debido a los limitados recursos, resulta aún más importante garantizar que el apoyo vaya a aquellos que son realmente los más vulnerables. Sin embargo, el carácter variado y transitorio de la población refugiada en zonas urbanas dificulta el acceso a las comunidades y entender quién necesita más ayuda. Las oficinas en Kenia, Irán y la RCA expresan preocupación porque es más probable que la asistencia vaya a los refugiados que se acercan a la oficina y expresan su necesidad, que a los refugiados más vulnerables que pueden ser los menos escuchados y menos visibles. El ACNUR en la India señala que es difícil establecer las exigencias reales de las personas con necesidades especiales.

Los aspectos logísticos de la distribución de asistencia material en el contexto urbano pueden ser un desafío, lo que ha intensificado el uso de transferencias monetarias. Sin embargo, las prácticas bancarias engorrosas han retrasado los pagos en algunos países. El ACNUR en Macedonia lo cita como un problema y el ACNUR en la India señala que aún no ha podido utilizar los cajeros automáticos para las transferencias de dinero en efectivo.

APOYO MATERIAL PARA REFUGIADOS EN ZONAS URBANAS: QUÉ FUNCIONA BIEN

- **Vincular el apoyo material con los programas de autosuficiencia ha funcionado bien** en el Líbano, Costa Rica y Ecuador. Esto incluye el microcrédito, la generación de ingresos y las actividades empresariales, la capacitación técnica y la formación profesional.
- **La inclusión de los refugiados en los programas sociales del Estado está en proceso en algunos países.** En Ucrania, Turquía y Macedonia, los refugiados con estatus legal que cumplen los criterios pueden tener acceso a los servicios y la asistencia existentes, incluyendo el apoyo material.
- **Un riguroso sistema para identificar a los más vulnerables** – incluyendo divulgación, priorización sistemática, POE, visitas domiciliarias periódicas, revisiones de cada caso y evaluaciones continuas de las necesidades – ayuda a orientar la asistencia material de forma eficiente.
- **Los cupones y cajeros automáticos han funcionado bien** en Egipto, Ecuador, Jordania y Siria para distribuir las transferencias monetarias respetando la dignidad de los beneficiarios y permitiéndoles utilizar la asistencia de manera compatible con sus prioridades.

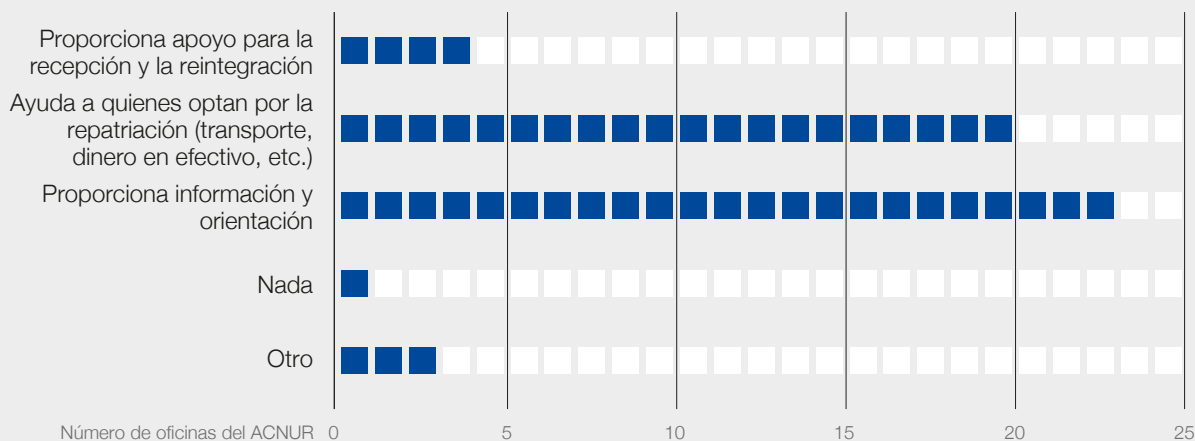
Objetivo 11: Promover soluciones duraderas

Todas las oficinas del ACNUR apoyan la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento. Muchas oficinas informan que el reasentamiento es la solución duradera más consultada por los refugiados en zonas urbanas. Sin embargo, esto podría crear o exacerbar un factor de atracción a estas zonas urbanas. En los países donde la legislación nacional es más favorable, la posibilidad de integración local y residencia permanente se ha vinculado con programas de medios de vida sostenibles, lo cual es una práctica prometedora.

Más de un tercio de las oficinas (10) señala que los refugiados en zonas urbanas y aquellos que viven en los campamentos tienen el mismo acceso a todas las soluciones duraderas. Sin embargo, cuatro oficinas informan que existen diferencias en las soluciones duraderas que están a disposición de los refugiados que viven en zonas urbanas en comparación con aquellas de los refugiados en campamentos. El ACNUR en la RCA señala que las soluciones duraderas, en particular la repatriación voluntaria, son menos disponibles a nivel individual en los campamentos. El ACNUR en la India informa que los refugiados que viven en campamentos sólo pueden tener acceso a la repatriación, mientras que los refugiados afganos hindúes/sijes que viven en zonas urbanas, tienen acceso preferencial a la integración local, ya que pueden convertirse en ciudadanos indios. Las oficinas del ACNUR en Kenia y Sudán se esfuerzan por dar prioridad a los casos prolongados, que principalmente viven en los campamentos, y esto da como resultado enfoques diferentes para identificar los casos de reasentamiento entre los campamentos y las zonas urbanas.

¿Qué hace el ACNUR para posibilitar la repatriación voluntaria de los refugiados en zonas urbanas?

Gráfico 22: ¿Qué hace el ACNUR para posibilitar la repatriación voluntaria de los refugiados en zonas urbanas?



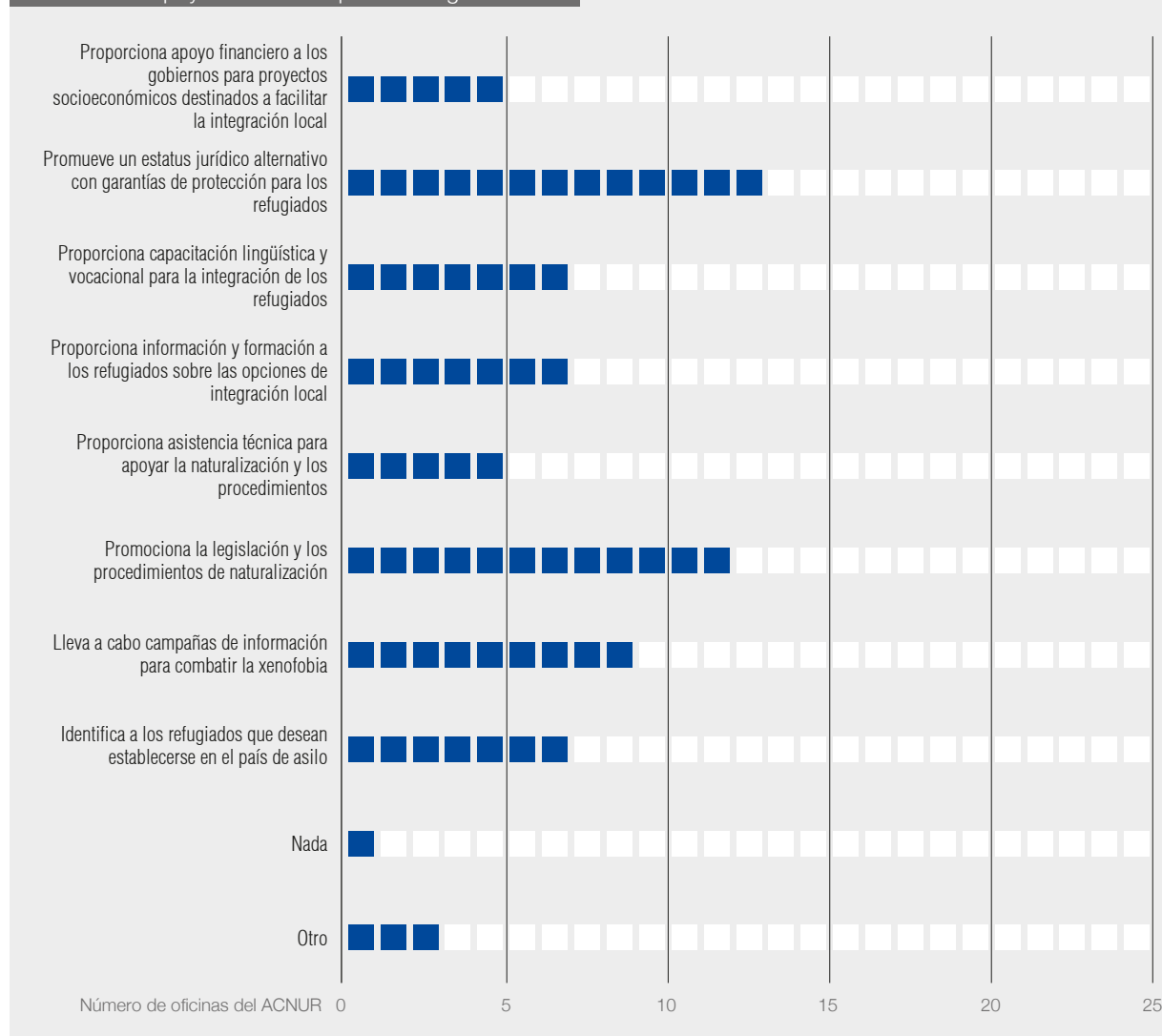
En el Gráfico 22, los “Otros” tipos de apoyo para la repatriación incluyen las visitas “exploratorias” y el enlace con la OIM para facilitar los viajes.

El apoyo político y la financiación facilitan la repatriación voluntaria en Malasia, RCA, Macedonia, Uganda y Zambia. En Camerún, el ACNUR aumentó el subsidio monetario de 100 a 150 por adulto.

¿Qué hace el ACNUR para apoyar la integración local de los refugiados en zonas urbanas?

La mitad de las oficinas aboga ante las autoridades para proporcionar legislación y procedimientos de naturalización y 13 oficinas promueven un estatus jurídico alternativo con garantías de protección para los refugiados.

Gráfico 23: Apoyo del ACNUR para la integración local



El ACNUR también apoya la integración local de otras maneras. En Macedonia, el ACNUR facilita el proceso de naturalización mediante la prestación de asistencia jurídica gratuita y fondos para los gastos administrativos de la documentación. En Sudán, el ACNUR apoya las solicitudes de nacionalidad para los casos individuales. En Ucrania, la oficina se encuentra en la segunda fase de un proyecto de integración local financiado por la UE. En el Líbano, donde el tema de la integración es un tabú debido a la irresoluble presencia de más de 400.000 palestinos, la oficina presta apoyo a los refugiados para que obtengan permisos de trabajo a través de patrocinadores y así legalizar su permanencia. En Jordania, que tampoco apoya la integración local, la oficina ofrece información a las mujeres que pueden optar a la nacionalidad a través del matrimonio y el pago de las cuotas de nacionalidad, si fuera pertinente. En Tailandia, Kenia y Turquía, la política del gobierno descarta la integración local en la mayoría o todos los casos.

EL ACNUR HA ELABORADO PROGRAMAS DE INTEGRACIÓN LOCAL JUNTO CON GOBIERNOS Y LOS HA VINCULADO A LAS ACTIVIDADES DE MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES

- **Costa Rica:** La nueva Ley de Migración prevé una unidad de integración, un Plan Nacional de Integración y la creación de un Fondo Social de Integración.
- **México:** Los SI proporcionan apoyo y orientación social para facilitar la integración de los refugiados, incluyendo la adaptación social y cultural.
- **Ucrania:** El ACNUR divulga relatos exitosos de integración y emplea subsidios de integración.

¿Qué hace el ACNUR para gestionar el reasentamiento de los refugiados en zonas urbanas?

Muchas oficinas señalan que el reasentamiento sigue siendo la solución duradera principal para las poblaciones urbanas. Casi todas las oficinas del ACNUR (22) informan que comprueban la veracidad de los incidentes de seguridad reportados para identificar a las personas que están en riesgo y que pueden necesitar el reasentamiento. Más del ochenta por ciento de las oficinas (21) da prioridad para el reasentamiento a los refugiados más vulnerables de manera no discriminatoria y establece enlaces con los países de reasentamiento y el gobierno de acogida. La mayor parte de las oficinas (20) mantiene plenamente informados a los refugiados acerca de las perspectivas y procedimientos de reasentamiento y alienta a los refugiados que están en el proceso de reasentamiento a seguir participando activamente en las actividades de autosuficiencia y educación (19).

Gráfico 24: Gestión del ACNUR del reasentamiento de refugiados en zonas urbanas



Desafíos para facilitar las soluciones duraderas para refugiados en zonas urbanas

La repatriación voluntaria no es una opción realista para la mayoría de las personas debido a la continua inseguridad u otros obstáculos específicos en el país de origen. Sin embargo, en algunos países, la falta de actualización de la información de país de origen (COI, por su sigla en inglés) y las directrices dificulta que los refugiados puedan ser orientados adecuadamente sobre el retorno. En algunos países, la falta de subsidios monetarios limita el atractivo del retorno voluntario. Del mismo modo, un encuestado señala que la imposibilidad de cubrir los gastos por exceso de equipaje desalienta a los refugiados a solicitar la repatriación voluntaria.

En muchos países el gobierno restringe la integración local y cuando permite la naturalización, ésta suele estar limitada en la práctica por engorrosos procedimientos y limitadas perspectivas socioeconómicas. En Irán, Egipto, Malasia y Turquía el gobierno restringe estrictamente la integración local. En la India, la integración local sólo está a disposición de los afganos hindúes /sijes, pero el proceso es lento y burocrático. En Kenia, la integración local está disponible para algunos refugiados que se casan con ciudadanos. En Sudán y la RCA, la integración local es muy limitada debido a la dificultad para obtener permisos de trabajo y las restricciones del gobierno en relación con la naturalización.

En México, Ecuador y Costa Rica, la integración local no está prohibida por restricciones del gobierno, sin embargo es difícil en la práctica. En México, la difícil situación de seguridad y las limitadas perspectivas económicas motivan a la mayoría de los refugiados a seguir a los EE.UU. o Canadá. En Ecuador, las restrictivas políticas y prácticas, y los prohibitivos costos y requisitos del proceso de naturalización limitan la integración. En Costa Rica, el aumento de la discriminación y la xenofobia, así como el deterioro de la situación socioeconómica han obstaculizado los esfuerzos de integración local.

La gestión eficaz de las actividades de reasentamiento es muy complicada para las oficinas del ACNUR que trabajan con refugiados en zonas urbanas debido a las altas expectativas de los refugiados y al limitado número de cupos de reasentamiento disponibles. El reasentamiento es la principal solución duradera en Kenia, Malasia, Siria, Tailandia, Turquía y Jordania. Sin embargo, en todos estos países las necesidades superan los cupos de reasentamiento disponibles. Además, las operaciones enfrentan un desafío cuando las necesidades de reasentamiento de los refugiados no coinciden con los criterios de los países de reasentamiento.

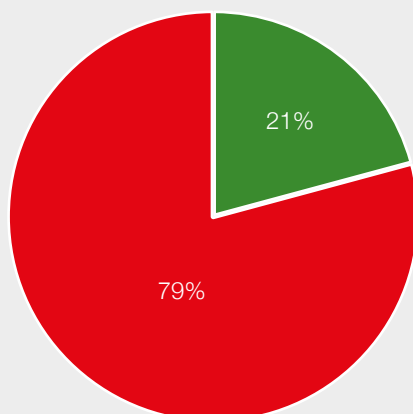
Los inadecuados sistemas y capacidad para llevar a cabo sistemas de Determinación del interés superior de los niños dificultan el procesamiento de casos de reasentamiento en Etiopía, Indonesia, Camerún y Kenia.

Objetivo 12: Abordar el tema de la libertad de circulación

En muchos aspectos, este objetivo es el punto crucial de la política. Conjuntamente con el derecho al trabajo y la provisión de documentos relevantes para los refugiados, las oficinas del ACNUR abogan muy enérgicamente para que el principio de libertad de circulación sea respetado, a pesar de las opiniones contrarias de los gobiernos. Este objetivo requiere un significativo esfuerzo de diplomacia humanitaria y una promoción paciente y persistente.

Políticas de campamento

Gráfico 25: ¿Las autoridades exigen a los refugiados que vivan en campamentos?



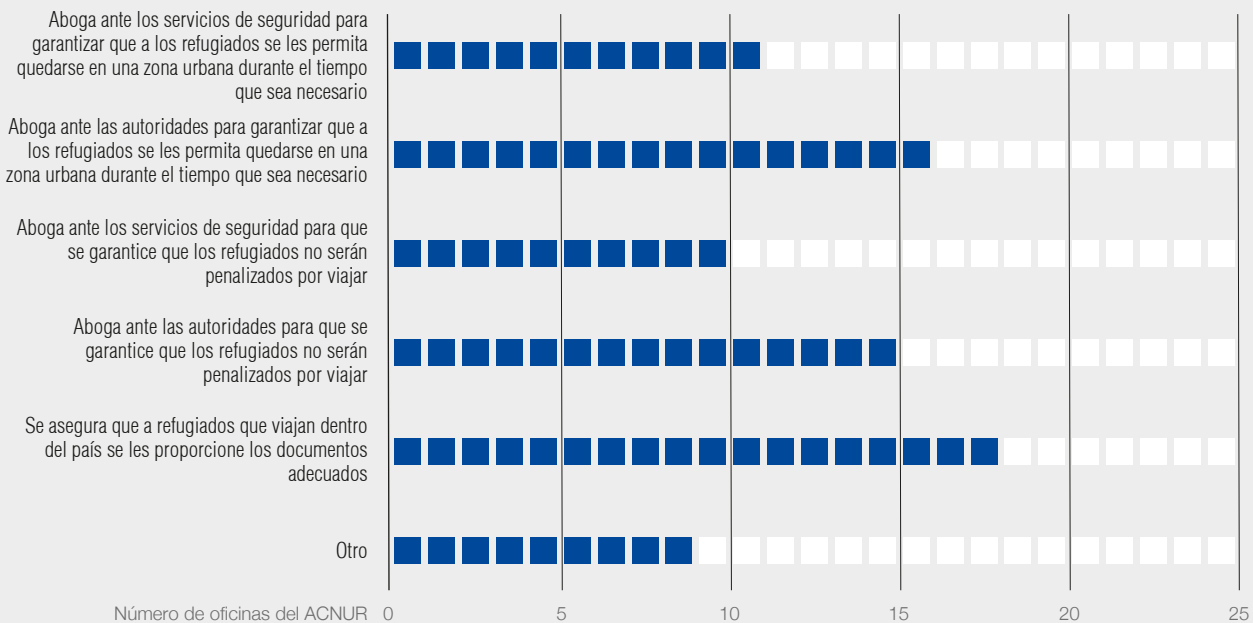
SI: Etiopía, Kenia, Sudán, Turquía, Zambia

NO

Más de las tres cuartas partes de las oficinas del ACNUR encuestadas (19) informan que las autoridades no obligan a los refugiados a vivir en campamentos. Sin embargo, las operaciones en Etiopía, Kenia, Sudán, Turquía, Zambia y Tailandia informan que las autoridades apoyan los campamentos para los refugiados. El gobierno de Etiopía tiene una estricta política de campamento para todos los refugiados, excepto para los eritreos que hayan cumplido criterios específicos. En Kenia, la mayoría de los refugiados vive en campamentos y el gobierno apoya una política de campamento a pesar del gran número de refugiados que está en Nairobi. Los refugiados sirios que tienen Protección Temporal en Turquía han sido albergados en campamentos desde abril de 2011. En Tailandia, los refugiados de Myanmar han sido confinados en nueve campamentos cerrados desde que comenzaron a llegar en la década de 1980. De acuerdo con la ley tailandesa, los refugiados que se encuentren fuera de los campamentos son objeto de arresto y deportación. En Zambia, la Ley Nacional de Refugiados establece que los refugiados deben residir en lugares designados. Esto es congruente con la reserva de Zambia respecto al artículo 26 de la Convención de 1951 que regula la libertad de circulación.

¿Qué hace el ACNUR para facilitar la libertad de circulación de los refugiados en el país de la operación?

Gráfico 26: El ACNUR gestiona el reasentamiento de refugiados en zonas urbanas



Libertad de circulación en el país de operaciones

Las oficinas del ACNUR en Costa Rica, Ecuador, Jordania, Egipto, Macedonia y Sudáfrica informan que los refugiados generalmente gozan de libertad de circulación en todo el país.

En varios países, los refugiados pueden moverse dentro del país si tienen pases de viaje especiales. En Etiopía, el ACNUR aboga ante las autoridades para que se proporcionen pases de viajes cuando sea necesario. Las autoridades turcas asignan ciudades satélites a los refugiados con base en una serie de consideraciones, incluyendo la capacidad de absorción de la zona urbana. Cuando un refugiado quiere vivir en una ciudad diferente – por razones de protección, de asistencia o familiares – el ACNUR aboga ante las autoridades para permitir el movimiento a otra ubicación urbana.

Desafíos a la libertad de circulación dentro del país de operación

Las oficinas del ACNUR informan que el acoso impide el movimiento en más de un cuarto de los países encuestados (7).

- **RCA:** Los refugiados se quejan de la intimidación política y del ejército.
- **Ecuador:** Las fuerzas de seguridad exigen documentos en puestos de control antes de que los solicitantes de asilo tengan acceso a procedimientos de RSD y en ocasiones impiden el paso.
- **Etiopía y Turquía:** Las irregularidades en la expedición de pases para viajes internos dificulta que los refugiados lleguen a sus citas.
- **Camerún y Ecuador:** Las autoridades no siempre reconocen las tarjetas de identificación de los refugiados.
- **Yemen y México:** La inseguridad y violencia generalizadas impiden el movimiento.

Además del acoso de carácter más oficial por parte de las autoridades, las oficinas del ACNUR han señalado repetidamente el temor de los refugiados – relacionado con documentos irregulares y por la posibilidad de detención y arresto o debido al racismo o la xenofobia – como una restricción a la libertad de circulación a nivel práctico y una razón para no acercarse al ACNUR, registrarse con el ACNUR o el gobierno, obtener documentos o acceder a los servicios esenciales.

La detención es un problema en casi una cuarta parte de los países de la muestra, particularmente en el Líbano, Kenia, Sudán, Siria y Tailandia. Sudán es signatario de la Convención sobre Refugiados de 1951, pero mantiene la reserva a la libertad de circulación y las autoridades son cada vez más restrictivas; los refugiados que viajan sin un permiso de viaje están en alto riesgo de arresto y detención y, posteriormente, deportación. En Siria, los refugiados afrontan dificultades para la libertad de circulación y se exponen a la posible detención cuando están en el país sin documentación legal.

La libertad de circulación entre los países

Los Documentos de Viaje de la Convención (DVC)¹⁰ son problemáticos en varios países. En Costa Rica los DVC emitidos por el gobierno no se ajustan a la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y por lo tanto los refugiados tienen dificultades cuando los usan para viajar en avión. En Egipto, los DVC son muy difíciles de obtener. En Ucrania, según un proyecto de ley el DVC tendría validez de sólo 6 meses, incumpliendo las normas internacionales. Muchos países no están dispuestos a conceder visas con el DVC de Ucrania. Camerún expide DVC, pero los países son cada vez más reticentes a reconocer los documentos, ya que no incluyen parámetros biométricos.

La ley de Irán no reconoce a los refugiados como residentes oficiales en el país y por lo tanto, no están cubiertos por la ley que regula la entrada y permanencia de extranjeros en el país. Para ir de Irán a otro país, un refugiado debe obtener un pasaporte nacional y una visa, y en ocasiones, para realizar viajes internacionales tienen que pasar por sus países de origen, lo que claramente plantea serios problemas de protección.

Las actividades de trata y tráfico de personas son un desafío y un riesgo para los refugiados en Jordania, Malasia y Sudán.

PROMOCIÓN DEL ACNUR PARA GARANTIZAR LA CIRCULACIÓN EN EL PAÍS DE OPERACIÓN

- **Líbano:** El ACNUR aboga ante el gobierno para la emisión de permisos de circulación.
- **Ecuador:** El ACNUR promueve ante las autoridades el paso seguro y acompañamiento a los refugiados desde las zonas peligrosas a lugares más seguros.
- **Etiopía:** El ACNUR mantiene buenas relaciones con el gobierno; promueve la emisión de permisos de paso para los refugiados; y revisa junto con el gobierno la transferencia de casos al programa urbano.
- **India:** El ACNUR colabora con las autoridades para garantizar su familiaridad con la documentación del ACNUR e interviene inmediatamente cuando se debe garantizar la libertad de circulación.
- **Irán:** El ACNUR aboga por cada caso individual en situaciones donde la libertad de circulación es muy limitada.

Documentos de viaje. En Jordania, Sudán, Turquía, Uganda y Zambia, las operaciones del ACNUR facilitan documentos de viaje para los refugiados que necesitan viajar por razones médicas, estudiar en el extranjero o para tener una entrevista para la reunificación familiar.

El Proceso de Bali sobre la trata y el tráfico de personas y la delincuencia transnacional conexa (Proceso de Bali) se inició en 2002 y reúne a sus participantes para trabajar en medidas prácticas para ayudar a combatir el tráfico y la trata de personas y otros delitos transnacionales conexos en la región de Asia y el Pacífico. Recientemente, también se ha avanzado en la incorporación de un marco de cooperación regional sobre protección de refugiados en el Proceso de Bali, que va mucho más allá de los temas de tráfico y trata de personas. El proceso está copresidido por Indonesia y Australia e involucra a 46 miembros, entre ellos el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones.

¹⁰ Un Documento de Viaje de la Convención (DVC) es un documento de viaje expedido a los refugiados por el Estado donde tienen residencia y que les permite viajar fuera de ese Estado y regresar al mismo. Los Estados que son Parte de la Convención de 1951 están obligados a emitir DVC a los refugiados que residen legalmente en su territorio.

V. Conclusiones y recomendaciones

Análisis y discusión sobre los vacíos y las prácticas prometedoras

La aparición hace tres años de la Política sobre refugiados en zonas urbanas cambió definitivamente el enfoque del ACNUR sobre el trabajo con refugiados en zonas urbanas y estableció claros objetivos de protección. A pesar de la radical divergencia de la nueva política respecto a su predecesora, las operaciones informan que han implementado la política ampliamente. Al mismo tiempo, también resaltan vacíos, desafíos y limitaciones muy reales en el trabajo con refugiados en zonas urbanas. La División de Gestión y Apoyo a los Programas ha publicado directrices específicas sobre la implementación de los aspectos de medios de vida sostenibles, salud y educación comprendidos en la política y ha llevado a cabo misiones de asistencia técnica en algunos lugares. Los resultados de los estudios piloto de 2010 y las cinco evaluaciones sobre refugiados en zonas urbanas publicadas en 2011 (Kenia, Tayikistán, Bulgaria, Malasia y Costa Rica) han contribuido a un diálogo entre la Sede y el terreno sobre los obstáculos locales existentes en la implementación de la política, compartiendo al mismo tiempo las prácticas innovadoras y prometedoras que han funcionado. La información de esta encuesta estaba encaminada a contribuir con esta investigación e intentar proporcionar al ACNUR una tentativa inicial de análisis mundial de la implementación. Si bien la difícil situación de los refugiados en zonas urbanas ha sido comprendida más a fondo a nivel regional, han surgido temas universales de este análisis mundial. Todos los temas apuntan a 1) la necesidad de emplear nuevos métodos con herramientas más innovadoras, como sitios web interactivos y mensajería móvil, 2) trabajar con diversos actores como presidentes de barrio y sociedades de comerciantes locales, y 3) abogar a favor de los refugiados en las zonas urbanas basándose en su potencial valor añadido y no en los derechos humanos.

Documentación y determinación de la condición

Las respuestas de la encuesta indican que muchos refugiados en zonas urbanas con frecuencia no pueden formalizar su condición y obtener documentación debido a las distancias hasta las oficinas del gobierno o del ACNUR, gastos de viaje relacionados, costos, falta de conocimiento del proceso de registro de los refugiados en zonas urbanas y temor al arresto. Debido a estas vulnerabilidades, las operaciones del ACNUR deben seguir explorando métodos que proporcionen registro, documentación y determinación de la condición de una manera más eficiente. Esto es especialmente importante en las zonas urbanas, donde la falta o el no reconocimiento de la documentación están relacionados con la prestación de servicios humanos básicos. La encuesta nos mostró que las actuales buenas prácticas incluyen: el uso de equipos móviles, el aumento de alianzas vecinales y municipales, la explotación de la adecuada tecnología de comunicación, y la capacitación de los funcionarios públicos encargados de la documentación de protección. A la luz de los resultados generales acerca de que las operaciones no tenían espacio suficiente para recibir a los refugiados y solicitantes de asilo y el escaso personal que hable sus idiomas, se recomienda que inviertan en un esfuerzo concertado para aumentar el uso de la tecnología de las comunicaciones, capacitar a los socios y agilizar el registro, la documentación y los procesos de determinación de la condición.

Relaciones comunitarias constructivas y seguridad

Ya que los resultados de la encuesta señalan repetidamente la importancia y la dificultad de llegar a los refugiados en zonas urbanas, podrían intentarse nuevos enfoques tanto para promover eficientes estructuras comunitarias de refugiados como para ofrecer programas que sean de beneficio mutuo para los refugiados y los barrios de acogida. Hasta la fecha, se han obtenido buenos resultados con el uso de la mensajería SMS, sesiones de preguntas y respuestas, evaluaciones participativas, alianzas con organizaciones comunitarias, actividades recreativas y culturales, y programas educativos que ayudan a la cohesión de las comunidades de refugiados. Estas buenas prácticas son coherentes con la conclusión de la encuesta que reveló que a la larga es la relación con la

sociedad civil, en lugar de una entidad gubernamental específica, la clave para ampliar el espacio de protección para los refugiados y los solicitantes de asilo en zonas urbanas. La divulgación proactiva es esencial para que los refugiados sean conscientes de los mecanismos de protección, los servicios, las oportunidades de medios de vida sostenible y las soluciones duraderas disponibles para ellos – a través del ACNUR, el gobierno o la sociedad civil – y entiendan cómo acceder a éstos. Teniendo en consideración la cantidad de recursos que requiere el trabajo comunitario, se podría reclutar a socios nuevos y no tradicionales (mezquitas, iglesias, asociaciones de comerciantes, trabajadores sociales de la ciudad, etc.) para ayudar a promover la integración y la protección de los refugiados.

Las conclusiones del estudio también refuerzan claramente la relación entre la divulgación y la comunicación efectivas con los refugiados y la prevención de incidentes de seguridad. Paradójicamente, los resultados de la encuesta indican que muchas oficinas consideran que los protocolos de seguridad defensiva, prescritos para ayudar a mantener a salvo la propiedad y el personal del ACNUR, en realidad hacen que sea más difícil ser accesible y receptivo frente a las necesidades de los refugiados y construir una relación con las comunidades de refugiados, que a su vez ayuda a mantener la seguridad de la oficina.

Una existencia segura y sostenible para los refugiados en zonas urbanas

Las conclusiones del estudio apoyan la afirmación de que el acceso de los refugiados en zonas urbanas a los medios de vida sostenibles y viables es el factor fundamental para restablecer su bienestar o, aunque sea, su supervivencia. Si los refugiados en zonas urbanas pueden obtener un medio de vida sostenible y satisfacer sus necesidades materiales básicas, pueden gestionar mejor (y permitirse a nivel económico) el acceso a servicios como la educación y la salud. Con frecuencia, el debate en torno a los medios de vida sostenibles se centra en si el gobierno de acogida provee o no a los refugiados el derecho legal para trabajar per se. Sin embargo, los resultados de la encuesta indican que el acceso al capital financiero, el crédito y los servicios bancarios es de hecho más importante. Otros factores – la situación socioeconómica en el país de acogida, las habilidades de los refugiados relevantes para la economía urbana, la libertad de circulación, los documentos de la condición de refugiado y las percepciones sobre el reasentamiento – también influyen de manera significativa en si los refugiados en zonas urbanas pueden ser autosuficientes o no. Estos resultados de la encuesta permiten a las operaciones del ACNUR explorar otras vías cuando la defensa del derecho al trabajo obstaculiza o va en detrimento de las negociaciones para salvaguardar un espacio de protección más amplio.

El ACNUR debe seguir invirtiendo en los esfuerzos vigentes para apoyar la autosuficiencia de los refugiados más allá de la defensa del derecho al trabajo: programas de formación específicos, apoyo a las actividades del mercado informal a pequeña escala y colaboración con los programas de la sociedad civil ya establecidos. Sin embargo, los resultados de la encuesta indican que algunos miembros del personal opinan que ni el ACNUR ni los socios tradicionales poseen la pericia adecuada internamente para abordar creativa e integralmente los medios de vida sostenibles de los refugiados en zonas urbanas. La mayoría de los encuestados indicó que acogerían con agrado el desarrollo continuo de programas innovadores de medios de vida sostenibles que vinculen las transferencias monetarias con las soluciones duraderas en el contexto de las alianzas con la sociedad civil.

Las conclusiones del estudio indican que el reasentamiento es la principal solución duradera para los refugiados en zonas urbanas. Necesariamente, el reasentamiento sigue siendo una importante herramienta estratégica utilizada para aprovechar el espacio de protección en aquellos países cuya legislación y práctica son restrictivas respecto a los refugiados. Sin embargo, esto claramente corre el riesgo de crear o agravar un factor de atracción en estas zonas urbanas. Además, las oficinas informan que los refugiados pueden ser reticentes a invertir en actividades de medios de vida sostenibles en su país de desplazamiento por temor a que puedan perjudicar sus posibilidades de reasentamiento. Por último, el reasentamiento impulsa el registro y los esfuerzos de RSD del ACNUR, que ya han superado su capacidad. Cuando las operaciones envían claros mensajes a los refugiados sobre la posibilidad real del reasentamiento, pueden motivar a los refugiados a invertir más en sus medios de vida sostenibles y la educación.

En varios países la paciente promoción y diplomacia han dado como resultado una legislación nacional más progresista en relación con los refugiados específicamente. En estos países, la

posibilidad de integración local y residencia permanente se ha vinculado a los programas de medios de vida sostenibles, lo cual es una práctica prometedora. Sin embargo, es importante reconocer que algunos países con regímenes restrictivos para los refugiados posiblemente no suavizarán sus políticas sobre migración y refugiados en un futuro inmediato. En estos casos, la mejor orientación puede ser abogar por cambios menores en las políticas y prácticas que puedan funcionar como mecanismos de protección en lugar de mejorar el entero marco legal.

Los resultados del estudio indican que un compromiso constructivo con los gobiernos de los países de acogida y el fortalecimiento institucional de los gobiernos para ayudar a abordar las cuestiones relativas a los refugiados, son herramientas importantes.

Ver más allá del ámbito de este estudio

Finalmente, por su naturaleza, este estudio se centró en la evaluación de la implementación de la política sobre refugiados en zonas urbanas. Examinó aquello que las oficinas del ACNUR están haciendo para implementar la política y pidió a las oficinas que reportaran los desafíos que enfrentan, los vacíos en la implementación y lo que funciona de su trabajo. El estudio no preguntó: “¿Qué más podría o debería hacer el ACNUR para facilitar la protección de los refugiados en zonas urbanas?” o “¿Cómo podría el ACNUR colaborar más eficazmente con los actores de desarrollo?” o “¿Cómo podría el ACNUR aprovechar más eficazmente las inversiones en el desarrollo de las capacidades de los proveedores de servicios” o “Debemos examinar y valorar el uso estratégico de las soluciones duraderas en el contexto urbano”. Es necesario:

Reunir al personal del ACNUR con experiencia en contextos urbanos con actores relevantes de gobierno, la ONU, las ONG y la sociedad civil para explorar y compartir ideas sobre cómo garantizar una protección más eficaz y eficiente para los refugiados en un contexto urbano. Los resultados de la encuesta deben proporcionar una buena base para la realización de tales exploraciones y el desarrollo de políticas y prácticas efectivas.

¿Hacia dónde nos dirigimos a partir de ahora? Resumen de las recomendaciones

Las zonas urbanas son ambientes amplios y complejos para promover la protección de los refugiados. Mientras que las autoridades nacionales confieren la condición de refugiado y aprueban la legislación nacional que regula sus derechos, la libertad de circulación y el acceso a los servicios, las autoridades municipales gestionan los servicios y la seguridad. Los mismos refugiados viven en barrios marginales con la población urbana pobre, usan los mismos servicios (con frecuencia subdesarrollados) y están vinculados con ellos a través de la actividad económica local. En muchos contextos, los refugiados (y las comunidades de acogida) perciben que su estancia es temporal en espera del reasentamiento, por lo tanto, los refugiados orientados hacia el reasentamiento son reticentes a invertir en estructuras comunitarias, actividades de medios de vida sostenibles, aprender el idioma y otros esfuerzos de integración, lo cual los hace más dependientes del ACNUR, y, por otro lado, existe un sinnúmero de refugiados y solicitantes de asilo que tratan de mantenerse ocultos del gobierno y del ACNUR, así que pasan desapercibidos durante mucho tiempo. Posiblemente es ésta población incontable y sin registrar la que ha hecho mayores progresos hacia la integración. Por tanto, los resultados de la encuesta corroboran que la efectiva protección de los refugiados en este complejo contexto requiere un enfoque multifacético y abierto.

La siguiente sección describe las recomendaciones sobre cómo proceder y sugiere lo que el ACNUR debería realizar:

Interacción sistémica, integral y a diferentes niveles con los actores del gobierno pertinentes

- Invertir estratégicamente en los socios del gobierno responsables de migración, refugiados y seguridad cuando es posible que funcione la inclusión del uso compartido de bases de datos en línea, herramientas biométricas y procedimientos operativos estándar.
- Abogar por cambios menores en las políticas y prácticas en los países con un enfoque muy restrictivo, apoyando el capital social dentro de la comunidad de refugiados y sus entornos inmediatos.

- Continuar y ampliar la promoción y el desarrollo de capacidades con los ministerios responsables de los servicios esenciales, como salud, educación y bienestar social a niveles nacional, sub-nacional y municipal y local (a nivel de barrio).

Enfoques innovadores y amplios para la divulgación y el desarrollo comunitarios

- Profesionalizar la divulgación e invertir en trabajadores sociales nacionales profesionales.
- Colaborar con las sociedades locales de asistencia jurídica para ayudar a los refugiados a adquirir documentación para empresas, cuentas bancarias, alquiler de propiedades y otras transacciones comerciales.
- Utilizar evaluaciones, perfiles u otras herramientas para comprender y mapear mejor a las poblaciones de refugiados y solicitantes de asilo y las connotaciones de las posiciones socioeconómicas y políticas de sus barrios.
- Desarrollar enfoques creativos, incluyendo la divulgación ampliada en el terreno mediante asociaciones no tradicionales, como asociaciones de padres y maestros, clubes deportivos y grupos religiosos combinados con el uso de la moderna tecnología de comunicaciones.
- Desarrollar formas innovadoras para empoderar a grupos de la comunidad de refugiados para que puedan desempeñar un papel más activo en el apoyo social y financiero de sus respectivas comunidades sin crear guetos.

Vínculos más fuertes entre asistencia material, medios de vida sostenibles/autosuficiencia, integración local y desarrollo comunitario

- Desarrollar nuevas y más eficaces alianzas con organizaciones de la sociedad civil que tengan pericia relacionada con medios de vida sostenibles, por ejemplo, cámaras de comercio, asociaciones de vendedores ambulantes, grupos de vecinos.
- Usar la tecnología, incluyendo cajeros automáticos, M-Pesa, soluciones tecnológicas de banca por Internet, etc. para apoyar las actividades de medios de vida sostenibles y el acceso al capital financiero.

Análisis sobre la manera en qué el ACNUR utiliza estratégicamente las soluciones duraderas para mejorar la protección

- Analizar el enfoque de soluciones duraderas en contextos urbanos y considerar críticamente, en particular, de qué manera las percepciones de los refugiados sobre las oportunidades de reasentamiento e integración local pueden afectar sus esfuerzos para ser autosuficientes.

Consulta con actores esenciales sobre la protección de los refugiados en contextos urbanos

- Reunir al personal del ACNUR con experiencia en contextos urbanos con los actores pertinentes del gobierno, la ONU, las ONG y la sociedad civil para intercambiar ideas y explorar formas más efectivas y eficientes de garantizar la protección de los refugiados en las zonas urbanas.

Anexo I: Lista de siglas

EGD	Edad, género y diversidad
EIS	Evaluación del interés superior
DIS	Determinación del interés superior
RCA	República Centroafricana
COI	Información de país de origen (<i>Country of Origin Information</i>)
DVC	Documentos de viaje de la Convención
DRA	Departamento de Refugiados (Kenia) (<i>Department of Refugee Affairs</i>)
UE	Unión Europea
SIH	Sistema de Información Hospitalaria
HIPMR	Herramienta para la identificación de personas en situación de mayor riesgo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
SI	Socio implementador
EMF	Equipo multifuncional
NMSO	Normas Mínimas de Seguridad Operacional
NFI	Artículo no alimentario (Non food item)
ONG	Organización no gubernamental
OUA	Organización de la Unidad Africana
PI	Persona de interés
RAIS	Sistema de Información y Asistencia a los Refugiados (<i>Refugee Assistance and Information System</i>)
RSD	Determinación de la condición de refugiado (<i>Refugee Status Determination</i>)
VSG	Violencia sexual y de género
POE	Procedimientos Operativos Estándar
UNDSS	Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (<i>United Nations Department of Safety and Security</i>)



UNHCR
ACNUR

La Agencia de la ONU
para los Refugiados

Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Apartado postal 2500
1211 Ginebra 2
Suiza