

DESAFÍOS PARA LAS PERSONAS DE INTERÉS DEL ACNUR EN LOS ENTORNOS URBANOS

I. INTRODUCCIÓN

1. De acuerdo con la más reciente información sobre la población mundial, la mitad de ésta — unos 3,300 millones de personas— vive en ciudades. Se espera que el número alcance los 5,000 millones para el año 2030. Ochenta por ciento de esos habitantes de las urbes vivirá en pueblos y ciudades del mundo en desarrollo¹.
2. Aunque existen importantes vacíos y discrepancias en los datos, en las zonas urbanas puede haber ya más de 5 millones de refugiados y el doble de desplazados internos y de repatriados. Muchas comunidades de refugiados, repatriados, desplazados y apátridas — descritos como “personas de interés del ACNUR”— han vivido en ciudades durante años, incluso aunque su presencia no haya sido oficialmente señalada o haya sido ignorada deliberadamente u oficialmente prohibida.
3. Según las proyecciones, es probable que en las próximas décadas un alto porcentaje de estas personas de interés se conviertan en residentes permanentes en zonas urbanas, es decir, sin ninguna intención de salir de allí o de volver a las zonas rurales. ¿Cuáles son los desafíos a los que ya se enfrentan estas personas de interés que se encuentran en entornos urbanos? ¿Cuáles de estos desafíos se podrían intensificar en el futuro? ¿Cómo pueden los Estados, el ACNUR y la comunidad humanitaria más amplia responder mejor a las necesidades de protección y humanitarias en los entornos urbanos?
4. Estas son algunas de las preguntas que abordará el Diálogo de 2009 sobre “Los desafíos para las personas de interés del ACNUR en los entornos urbanos”. Este documento describe las razones para tratar el tema este año y cómo el ACNUR y sus asociados ya están respondiendo a los desafíos en materia de protección en ambientes urbanos. Expone los temas del Diálogo para las sesiones individuales y apunta aquellas áreas donde se necesitarán nuevas medidas².

II. ¿POR QUÉ CENTRARSE EN LOS REFUGIADOS, RETORNADOS, DESPLAZADOS INTERNOS Y APÁTRIDAS EN LAS CIUDADES?

5. Cuando la gente piensa en refugiados y en desplazados internos automáticamente los asocia a tiendas de campaña y campamentos. Por lo general los campamentos son necesarios (y concebidos) como el último recurso, que ofrece *medidas temporales* para

¹ ONU-HABITAT (2006/07), Estado de las ciudades del mundo. Versión en inglés, disponible en: <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=2101>.

² Dada la complejidad del tema de este año, siempre que sea posible se hace referencia a los documentos publicados en la página web del ACNUR para el Diálogo, http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=8878, que proporciona información valiosa sobre temas claves como: identificación y divulgación, protección, cuestiones relativas a las mujeres y los niños, educación, salud, vivienda y medios de subsistencia.

satisfacer las necesidades urgentes de protección y asistencia de salvamento³. La concentración de los refugiados y las poblaciones de desplazados internos en una ubicación facilita la prestación de protección y servicios. No obstante, puede también representar vulnerabilidades y riesgos, generar tensiones con los miembros de las comunidades locales que carecen de acceso a los servicios que se prestan a los habitantes de los campamentos y pueden desalentar a los refugiados a volver a casa, incluso cuando las condiciones lo permitan⁴.

6. Con el tiempo, las situaciones en los campamentos pueden prolongarse; el fenómeno fue el centro de atención del Diálogo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre los desafíos en materia de protección en 2008 y condujo a la puesta en marcha del Plan de Acción Mundial sobre Situaciones de Refugiados Prolongadas (2009-2011).

7. El enfoque tradicional de campamentos a menudo ignora la situación de las personas que buscan protección en las ciudades o de las comunidades de acogida⁵. Hay poca investigación y pocas evaluaciones de las poblaciones desplazadas que están asentadas en centros urbanos. Varios Estados han establecido también estrictas políticas en los campamentos, que niegan la libertad de circulación; condicionan el reconocimiento de la condición de refugiado y los derechos de residencia en los campamentos; crean nuevos riesgos de protección, y exacerban la dependencia en la ayuda internacional con lo cual se reducen seriamente las oportunidades de los refugiados de ganarse la vida.

8. El ACNUR ha tenido una gran experiencia colaborando con los refugiados en entornos urbanos. Su primer esfuerzo para definir una política global con respecto a los refugiados en zonas urbanas se encuentra en una declaración de principios de 1997 sobre los “refugiados en zonas urbanas”: una política que tuvo una visión bastante limitada de la naturaleza de la protección, la asistencia y las soluciones que podrían facilitarse a los refugiados en zonas urbanas. Esta deficiencia la remedia la nueva política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas⁶, que se basa en experiencias recientes, incluyendo la de los refugiados iraquíes⁷. La nueva política, que se centra en los refugiados y no en los desplazados:

- Subraya que la ubicación de los refugiados no afecta las responsabilidades del mandato del ACNUR: ciudades y pueblos son lugares legítimos para que los refugiados residan y disfruten de sus derechos (y lo mismo puede decirse de otras poblaciones de interés);
- Afirma el compromiso del ACNUR de abogar por la expansión del “espacio de

³ Véase ACNUR “Manual de Emergencias”, tercera edición, 1 de julio de 2007, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/472af2972.pdf>.

⁴ Los campamentos pueden también convertirse en ciudades por derecho propio (por ejemplo el campamento de Dadaab en el este de Kenia, donde viven cerca de 300.000 refugiados somalíes), lo que hace parecer más pequeñas a las comunidades locales y plantear enormes desafíos en las áreas de planificación, suministro de agua potable y saneamiento, eliminación de residuos y gestión de los riesgos de incendio (La urbanización de los campamentos no se estudiará durante el Diálogo).

⁵ Por ejemplo, “El CICR pide más acción para ayudar a las personas desplazadas fuera de campamentos”, Comunicado de prensa del CICR N° 09/223, 12 de noviembre de 2009, documento en inglés.

⁶ Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, septiembre de 2009, ACNUR, <http://www.acnur.org/7276.pdf>.

⁷ Alianza de Ciudades y el ACNUR (2009), “Estudio de evaluación sobre desplazamiento urbano”, proyecto de documento de debate preparado por Tim Morris, documento en inglés.

protección”⁸ para los refugiados en zonas urbanas de manera que se puedan respetar los derechos internacionalmente reconocidos y se puedan satisfacer sus necesidades;

- Reafirma el compromiso del ACNUR de asegurar la integración en los programas urbanos de los principios de edad, género y diversidad (EGD), reconociendo que los diferentes grupos que se encuentran en toda población de refugiados tienen diferentes necesidades, vulnerabilidades, capacidades e intereses que deben tomarse en cuenta.

9. El ACNUR todavía no ha calculado formalmente el “costo” de la aplicación de la nueva política de refugiados en zonas urbanas. Sin embargo, varias de sus oficinas han incluido iniciativas para las poblaciones en zonas urbanas basadas en sus presupuestos de la Evaluación de las Necesidades Globales para 2010. La sección V describe áreas para la adopción de nuevas medidas relacionadas con la aplicación de la nueva política de refugiados en zonas urbanas.

10. En su papel de líder del “grupo temático de protección” para los desplazados internos, el ACNUR reconoce la necesidad de profundizar el análisis, sistematizar experiencias y mejorar las respuestas, incluido el acceso a soluciones, para las poblaciones de desplazados internos en zonas urbanas⁹. Como parte de sus responsabilidades hacia los desplazados internos, el ACNUR explorará también si es necesaria una declaración de política análoga para los desplazados internos en zonas urbanas.

11. A medida que se intensifica el proceso de urbanización, la difícil situación de los refugiados, desplazados internos y otras personas de interés del ACNUR debe tratarse de manera más global que como un simple “problema humanitario”. Las propias administraciones municipales serán actores de primera línea y requerirán el fuerte apoyo de los agentes nacionales e internacionales, y la participación más amplia de la comunidad de desarrollo. Al mismo tiempo, la comunidad humanitaria deberá revisar sus paradigmas “rurales” y de “campamentos” de larga data, así como las muchas prácticas y herramientas que se han desarrollado pensando en las poblaciones en los campamentos.

III. PARTICIPACIÓN CON LOS SOCIOS

12. El Diálogo sobre los desafíos en materia protección de 2009 debería permitir a los Estados, alcaldes y representantes de las autoridades municipales, agencias de las Naciones Unidas, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, académicos y expertos compartir sus experiencias y conocimientos sobre los desafíos específicos que plantean en los ámbitos urbanos la asistencia y la protección de las personas de interés. Asimismo, se podrán compartir las buenas prácticas al enfrentar esos desafíos y los próximos pasos para llenar los vacíos en la información, las asociaciones, las respuestas operacionales y herramientas.

⁸ Para obtener una descripción de lo que ha significado buscar el espacio de protección para los refugiados iraquíes en Medio Oriente, véase Crisp et al (2009) “Sobrevivir en la ciudad”, páginas 13 – 19, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/4a69ad639.pdf>.

⁹ Lyytinen, E. (2009) “Un cuento de tres ciudades: desplazamiento interno, urbanización y acción humanitaria en Abidján, Jartum y Mogadishu”, Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados, documento de investigación No. 173, marzo de 2009, ACNUR, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/4a1d33e96.html> y Field, R. (2008) “Desplazados e ignorados: la difícil situación de los desplazados internos” en Nuevos Temas en la Investigación sobre Refugiados, documento de investigación No. 161, de julio de 2008, ACNUR, en inglés en: <http://www.unhcr.org/487b4c6c2.html>.

13. Hay algunas pruebas de que se reconoce la necesidad de más enfoques holísticos ante los desafíos del desplazamiento urbano. Un ejemplo es la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina¹⁰, que es el único marco regional para reconocer la creciente obligación de proteger a los refugiados en las ciudades. El Programa de *Ciudades solidarias* del Plan de Acción para la autosuficiencia e integración local está dirigido a las estrategias de protección de amplia base, que abarcan el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales y la observancia de las obligaciones de los refugiados. El programa apunta a facilitar la aplicación de las políticas públicas, dentro de una estrategia social integrada, con la cooperación técnica de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil y el apoyo financiero de la comunidad internacional, con el fin de integrar a los refugiados en los centros urbanos en América Latina.

14. En la preparación para el Diálogo, el ACNUR ha participado ampliamente con una gama de organizaciones. Los preparativos han incluido:

- El muy útil intercambio preliminar de opiniones sobre los desplazamientos en entornos urbanos durante las Consultas Anuales del ACNUR y las ONG (junio de 2009). El Diálogo del Alto Comisionado recibirá un informe oral sobre las consultas con las ONG durante la sesión de apertura del Diálogo el 9 de diciembre de 2009.
- Una revisión de las operaciones del ACNUR para los refugiados iraquíes en Alepo, Ammán, Beirut y Damasco (agosto de 2009)¹¹. Esta revisión proporciona información útil sobre cómo el ACNUR ha promovido el “espacio de protección” para los refugiados iraquíes y ha ideado técnicas innovadoras para ofrecer protección, asistencia y un acceso más fácil al reasentamiento.
- Cooperación con la Alianza de Ciudades en la preparación de un estudio para comprender mejor la escala, el alcance, las consecuencias y las implicaciones de la política de desplazamiento urbano, así como explorar posibles áreas de cooperación con la Alianza sobre los desplazamientos urbanos (de enero a noviembre de 2009). La Alianza de las ciudades considerará los resultados en su próxima reunión anual en Mumbai (2010).
- Una reunión preparatoria en Ottawa con la Asociación Mundial de Alcaldes de Metrópolis (Metrópolis) (octubre de 2009).
- Una participación activa del ACNUR en el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre Organismos para enfrentar los desafíos humanitarios en las zonas urbanas, presidido por ONU-HÁBITAT. El grupo presentó un informe preliminar en noviembre de 2009¹² (marzo-noviembre de 2009) y reveló que los organismos participantes –ACNUR y otras agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales y las ONG– tienen muy diferentes grados de compromiso en zonas urbanas, comprensión de los desafíos y experiencia práctica y herramientas. El grupo de trabajo no se benefició de la visión de las organizaciones de base, pero esto se tratará de remediar en el próximo período.

¹⁰ 16 de noviembre de 2004 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2973.pdf?view=1>.

¹¹ Crisp *et al*, *op cit*.

¹² Comité Permanente entre Organismos (2009) “Documento de estrategia inicial. Satisfacer los desafíos humanitarios en las zonas urbanas”, noviembre de 2009, en inglés en: <http://www.unhcr.org/4b011dc19.html>.

- Publicación de una nueva política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y soluciones duraderas en zonas urbanas (septiembre de 2009).
- Sesiones de lluvia de ideas sobre las necesidades de vivienda básica y servicios en entornos urbanos como parte de la reunión del “grupo temático de albergue” celebrada en Ginebra en noviembre de 2009.
- Un taller celebrado en Nairobi en noviembre de 2009, con más de 20 organizaciones no gubernamentales, encaminado a mejorar la capacidad de divulgación en el medio urbano mediante el uso de la Herramienta para Identificación de Personas en Situación de Mayor Riesgo.
- Una discusión sobre los desafíos para los refugiados y otras personas de interés en el marco de la reunión del Club de La Haya patrocinada por el Proceso de La Haya sobre Refugiados y Migración (noviembre de 2009).

15. Los temas para los períodos de grupos de trabajo se basan en las conclusiones y recomendaciones de este trabajo preparatorio.

IV. TEMAS PARA LOS GRUPOS DE TRABAJO

16. Los preparativos para el Diálogo del Alto Comisionado han puesto en relieve una serie de *conclusiones claves* para ayudar a informar las discusiones en los grupos de trabajo:

- Las tasas de urbanización excepcionalmente altas en los países afectados por el conflicto no necesariamente disminuyen cuando termina el conflicto.
- Puede estar reñida con la realidad la premisa largamente asumida de que la reintegración de los antiguos refugiados o desplazados internos depende del “anclaje” o el “arraigo” de esas poblaciones en sus antiguos lugares de origen. Es decir, muchos prefieren residir en las urbes porque carecen de la inclinación o las habilidades agrícolas y en algunos casos han vivido durante décadas en el exilio en ambientes urbanos.
- Las ciudades (incluso aquellas con limitaciones en infraestructura y servicios) pueden albergar grandes números de refugiados y otras personas de interés que permanecen inadvertidos, ya que la mayoría de los individuos y las familias buscan mantener un “perfil bajo”, a menudo para evadir o ser ignorados por los ejercicios de enumeración y registro.
- Las ciudades brindan oportunidades de trabajo, de educación y de construcción de un futuro mejor, pero también presentan una gama de riesgos de protección y desafíos (Estos se exploran en mayor detalle más adelante, de acuerdo con el tema).
- Los refugiados urbanos y las poblaciones de desplazados internos a menudo se ven obligados a vivir en zonas marginales de las ciudades (por ejemplo, los barrios marginales y barriadas) donde los servicios son malos, a menudo están plagadas de violencia y son inherentemente vulnerables a los riesgos naturales, aunque la planificación urbana y las estrategias de reducción de la pobreza y riesgo ante desastres rara vez las tienen en cuenta.

- El limitado acceso a oportunidades para ganarse la vida agrava los problemas del trabajo infantil, la explotación económica y sexual, la marginación de las personas con discapacidad y los adultos mayores y otras amenazas a la seguridad personal. Los medios de subsistencia empoderan a hombres y mujeres de todas las edades y de todas las habilidades para prepararse para las soluciones duraderas y acelerar su consecución.
- La asistencia que se presta a los refugiados en zonas urbanas (así como a los desplazados internos) es ad hoc y casi siempre insuficiente, a menos que se introduzcan más estrategias y enfoques holísticos y asociaciones creativas.

17. El ACNUR propone que todas las sesiones centren sus deliberaciones en los siguientes temas generales:

- Identificar poblaciones de interés en ámbitos urbanos y responder a las vulnerabilidades y los riesgos;
- Asegurar o ampliar el “espacio de protección” en los entornos urbanos;
- Medios de vida sostenibles, acceso a la educación y la autosuficiencia;
- Desafíos para los municipios y las autoridades.

18. En todos los grupos de trabajo, se pedirá a los participantes que consideren un número de temas transversales, es decir: diversidad y vulnerabilidad en entornos urbanos; la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida; apoyo internacional para las iniciativas de base; colaboración con las comunidades locales y asociaciones innovadoras.

19. Tradicionalmente, se pensaba que la mayoría de los refugiados y las personas desplazadas en las zonas urbanas eran hombres jóvenes que tenían el deseo y la determinación para sobrevivir en la ciudad. Sin embargo, ahora está claro que estas poblaciones son más diversas de lo que se pensaba y que incluyen un número significativo de mujeres, niñas, niños y adultos mayores, los cuales tienen necesidades específicas. Tal diversidad debe tenerse en cuenta a la hora de planificar la protección humanitaria y las intervenciones de asistencia, así como las estrategias de reducción de la pobreza.

20. El riesgo de desastre aumenta bruscamente por la rápida urbanización. Ocho de las diez ciudades más pobladas del mundo se encuentran en zonas de alto riesgo de terremotos, y seis se encuentran en las zonas costeras, que son propensas a ciclones, la elevación del nivel del mar o tsunamis. Mil millones de personas viven en tugurios inestables y en condiciones de hacinamiento. Se considera que las mujeres y los jóvenes corren un riesgo mayor y son muy vulnerables durante una crisis.

21. Los grupos de trabajo tal vez podrían considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Qué prácticas han demostrado su eficacia para abordar la diversidad y la vulnerabilidad en entornos urbanos?
- La solidaridad internacional y la responsabilidad compartida son ingredientes clave de una respuesta más eficaz, pero ¿cómo puede el apoyo internacional sumarse a las iniciativas de base de abajo hacia arriba?
- ¿Qué técnicas han demostrado su eficacia para colaborar con las comunidades locales?

- ¿Cómo se pueden tomar en cuenta en las estrategias de reducción de riesgo de desastre las poblaciones de interés en ámbitos urbanos?

A. Identificar poblaciones de interés en entornos urbanos y responder a las vulnerabilidades y los riesgos

22. El desplazamiento en las zonas urbanas o hacia ellas implica la dificultad de identificar a las poblaciones necesitadas, especialmente las más vulnerables. Con frecuencia estos grupos están diseminados en zonas urbanas entre familias de acogida o en vecindarios y comunidades, y por una serie de razones desean permanecer sin ser identificados, inclusive por temor a la discriminación, el acoso, la detención y la expulsión forzada.

23. Planear e implementar los programas de asistencia de emergencia se basa en parte en la información de registro. Sin esfuerzos de divulgación conscientes dirigidos a la comunidad es muy difícil obtener esta información, sobre todo en las barriadas inaccesibles y carentes de servicios. Algunas formas innovadoras de llegar a las poblaciones urbanas incluyen mensajes telefónicos, uso de Internet, encuestas, además de medios más tradicionales tales como los medios locales, redes informales de comunicación y organizaciones comunitarias.

24. Puede ser útil considerar las siguientes cuestiones:

- ¿Qué técnicas innovadoras se podrían usar para identificar y hacer los perfiles individuales, familiares y de las comunidades en las ciudades?
- ¿Pueden las técnicas innovadoras, tales como los mensajes telefónicos, Internet y las encuestas usadas con los refugiados iraquíes, emplearse en otros contextos urbanos? ¿Qué otras técnicas se pueden usar?
- ¿Qué reflexiones y lecciones se pueden sacar con respecto al registro y documentación de poblaciones de interés del ACNUR en entornos urbanos?

B. Asegurar el “espacio de protección” en los entornos urbanos

25. En una serie de operaciones el ACNUR ha estado explorando la noción de “espacio de protección”¹³. No se trata de un concepto jurídico y no tiene una definición formal sobre la cual haya acuerdo. Se puede entender el espacio de protección como un “ambiente que permite la prestación de actividades de protección y dentro del cual se optimizan las perspectivas de brindar protección”.

26. Con base en esta conceptualización, la Revisión de Iraq define *espacio de protección* de manera que significa la extensión en que existe un ambiente propicio para que se respeten y mantengan los derechos internacionalmente reconocidos de los refugiados. El espacio de protección que existe en una determinada situación está determinado por una serie de variables que incluyen:

¹³ Crisp *et al.* (2009) “Sobrevivir en la ciudad”, páginas 13 – 19 <http://www.unhcr.org/4a69ad639.pdf>.

- las actitudes y percepciones de las autoridades con respecto a los refugiados;
- las políticas y prácticas que persigue el Estado con relación a los derechos de los refugiados;
- las actitudes, percepciones y acciones de la población de acogida (o segmentos de esa población) y la sociedad civil con respecto a los refugiados;
- el punto en que el ACNUR está dispuesto y es capaz de actuar de acuerdo con su mandato para la protección de los refugiados y la búsqueda de soluciones;
- hasta qué punto los refugiados se sienten protegidos y respetan las obligaciones impuestas en virtud de su estatuto;
- hasta qué punto el ACNUR y otros actores humanitarios están en capacidad de trabajar y prestar servicios a los refugiados.

27. La protección de los refugiados y los desplazados internos, y el reconocimiento y defensa de los derechos humanos es uno de los principales desafíos en las zonas urbanas. A menudo las autoridades urbanas no pueden o no desean responder eficazmente a la rápida afluencia, ni ayudar a los recién llegados. Los refugiados a menudo se enfrentan a la xenofobia, la discriminación, a empleos peligrosos, detención, ausencia de condición jurídica y la falta de documentación. En su lucha por sobrevivir, pueden caer como presa de bandas de delincuentes, traficantes de personas y tratantes, ser víctimas de abusos sexuales y adoptar mecanismos de supervivencia negativos como la prostitución. Debido a su vulnerabilidad, los refugiados y las personas desplazadas que se han trasladado a zonas urbanas pueden preferir permanecer “invisibles” y no denuncian ante la policía o las autoridades municipales los abusos que sufren.

28. Sin embargo algunos desafíos pueden ser más graves en las zonas urbanas. La vulnerabilidad en las zonas urbanas es mayor y está determinada por factores específicos como la condición jurídica o social; si es una población registrada o no (es decir, no oficial, invisible), y características económicas o personales (por ejemplo, género y edad, estatuto, proximidad a zonas violentas, etc.).

29. En las zonas urbanas hay una gama de factores que pueden conducir a la violencia y tener consecuencias de protección: la proximidad a los grupos armados, las pandillas u otros portadores de armas en las zonas densamente pobladas de la ciudad; la estigmatización de parte de la población que vive en zonas que se encuentran bajo el control de las pandillas o grupos armados y las consecuentes dificultades de acceso a los servicios. Cuando se desarrolla un conflicto armado en áreas densamente pobladas, el uso de armamento pesado (por ejemplo, artillería, ataques aéreos) a menudo da como resultado un número elevado de víctimas civiles y la destrucción de infraestructura vital.

30. Las mujeres y niñas, los niños y adolescentes que a menudo constituyen la mayoría de las personas desplazadas son especialmente vulnerables¹⁴. Pueden no ser capaces de

¹⁴ Para obtener más información sobre las cuestiones relativas a la protección de las mujeres y los niños véase Eileen Pittaway (2009) “Hacer realidad la incorporación: cuestiones de género y la política del ACNUR sobre la protección de refugiados y soluciones en zonas urbanas: la perspectiva de los refugiados, Universidad de Soyth de la Nueva Gales, Centro de investigación de refugiados, documento en inglés; y *Women’s Refugee Commission* (2009), “Construir los medios de vida: Un manual de campo

tener acceso a servicios que están disponibles de forma segura. Aquellos separados de sus familias en las zonas urbanas están en mayor riesgo de abuso. Su propiedad puede ser confiscada u ocupada y pueden ser sometidos a retorno forzoso. Los sistemas de apoyo jurídicos e institucionales destinados a protegerlos pueden ser débiles o inexistentes.

31. En el caso de los desplazados internos, un reciente análisis en Abidyán, Jartum y Mogadishu aboga por un enfoque basado en la comunidad, dado que los desplazados suelen vivir en los sectores pobres de las zonas urbanas y tienen necesidades similares. Esto disminuye las posibilidades de tensión y conflicto con otros habitantes de la ciudad

32. Los grupos de trabajo podrían considerar las siguientes preguntas:

- ¿Qué técnicas han sido eficaces para garantizar el disfrute de los derechos fundamentales?
- ¿Cómo se pueden satisfacer las necesidades de protección de mujeres y niños?
- ¿Cómo se puede promover eficazmente el acceso a la asistencia y los servicios?
- ¿Qué técnicas se pueden usar para fomentar un entorno positivo?
- ¿Cómo pueden colaborar los socios humanitarios para combatir prácticas perjudiciales y discriminatorias en el empleo, la vivienda y el trato diario?
- ¿Qué medidas han demostrado su eficacia en la lucha contra la detención arbitraria?
- ¿Cómo se puede dar acceso seguro a las personas de interés al respaldo administrativo y la justicia?

C. Medios de vida sostenibles, acceso a servicios básicos, la educación y la autosuficiencia

33. Los refugiados en zonas urbanas y otras personas de interés a menudo se enfrentan a una amplia gama de barreras legales, financieras, culturales y lingüísticas en sus esfuerzos para alcanzar los medios de vida sostenibles. En muchos casos, no tienen más alternativas que unirse a los sectores informales de la economía, donde compiten con un gran número de habitantes locales pobres por obtener trabajos peligrosos y mal pagados. El término “economía informal” a menudo se utiliza para referirse a las situaciones de empleo que no son legales *per se*, pero que de hecho están toleradas por las autoridades. En algunos casos, los empleadores pueden elegir a los refugiados en lugar de los nacionales, pero sólo porque estos tienen menos probabilidades de presentar una reclamación o buscar compensación si se les trata injustamente¹⁵.

34. En la medida de lo posible, con respeto de las leyes nacionales y en estrecha cooperación con las autoridades, se deben apoyar los esfuerzos de los refugiados y los desplazados internos en zonas urbanas a valerse por sí mismos, tanto por medio de empleos como de actividades por cuenta propia. En busca de ese objetivo, el ACNUR pretende

para profesionales en los entornos humanitarios, en inglés: <http://www.unhcr.org/4af181066.htm>.

¹⁵ Véase Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones duraderas en zonas urbanas, (2009), página 16, disponible en: <http://www.acnur.org/7276.pdf>.

explorar la estrecha colaboración con las autoridades, los organismos de desarrollo, organizaciones de microfinanzas, bancos, el sector privado y las instituciones de la sociedad civil, especialmente los que tienen experiencia en el área de los medios de vida sostenibles y un buen conocimiento de la normativa laboral aplicable, restricciones del mercado local y las oportunidades.

35. Los grupos de trabajo podrían considerar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo pueden los actores humanitarios fomentar la capacidad de generación de ingresos de las personas de interés, y mejorar sus habilidades mientras que promueven una mayor capacidad de recuperación?
- ¿Cuáles son los vínculos entre las iniciativas para dar soporte a los medios de vida sostenible y autosuficiencia, servicios básicos y soluciones duraderas, y cómo reforzar esos vínculos?
- ¿Cómo pueden los Estados garantizar una mayor autonomía de manera compatible con sus marcos jurídicos y en armonía con las necesidades de la población local?

D. Desafíos para los municipios y las autoridades

36. Debido a la gama de autoridades urbanas pertinentes y agentes de la sociedad civil, ofrecer protección a la población afectada implica comprender la estructura de los municipios y reunir a este diverso grupo de interlocutores. Cuando se trata de construir las alianzas necesarias, una base importante de recursos está constituida por las entidades urbanas como las autoridades de planificación, policía, departamentos de estadísticas, las organizaciones comunitarias, departamentos de justicia y otros actores de sectores específicos en el gobierno nacional y local (salud, educación, bienestar social) y las poblaciones desplazadas.

37. Las sesiones de trabajo podrían considerar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo pueden los alcaldes y las autoridades locales colaborar mejor con los agentes humanitarios y los desplazados urbanos en las cuestiones que afectan la planificación urbana?
- Dado que las ciudades cada vez más son escenario de emergencias humanitarias, ¿Cómo pueden reforzarse los vínculos entre alcaldes y autoridades municipales y las organizaciones humanitarias?
- ¿Cómo pueden las asociaciones de pueblos y ciudades sensibilizarse para que se ocupen en sus propios foros de problemas relacionados con el desplazamiento?
- ¿Qué ejemplos hay de asociaciones innovadoras en ciudades y zonas urbanas que respondan ante la afluencia de refugiados y desplazados internos a corto, mediano y largo plazo?
- ¿Cuáles son los elementos esenciales de una política urbana que integre tanto a los habitantes de los tugurios como a los refugiados y desplazados internos?

IV. ÁREAS PARA LA ADOPCIÓN DE NUEVAS MEDIDAS

38. El ACNUR reconoce que el Diálogo representa sólo el comienzo de los esfuerzos para promover una situación más aceptable para las poblaciones urbanas de interés.

39. Más allá del Diálogo, los participantes podrían identificar las áreas claves para el seguimiento cuando se trata de actividades de promoción y herramientas para mejorar la programación y la asociación.

Promoción:

- Reconocer que las ciudades o entornos urbanos son un lugar legítimo para prestar servicios de asistencia y protección. Los campamentos no son, en sí mismos, una solución.
- A partir de la Mesa Redonda de Alcaldes (8 de diciembre de 2009) poner en marcha una reflexión continua sobre este tema en los foros que reúnen a los alcaldes y las autoridades municipales (por ejemplo, Alianza de Ciudades, Metrópolis, Ciudades Unidas y gobiernos locales, La Gran Iniciativa de Ciudades del Proceso de La Haya- *The Hague Process 'Big Cities Initiative'*).

Herramientas:

- Hacer un inventario de herramientas disponibles (es decir, directrices, manuales, etc.).
- Producir nuevas herramientas, según sea necesario, por parte de las organizaciones comunitarias y de base, así como las autoridades locales.

Programación:

- Discutir la nueva política de refugiados en zonas urbanas.
- El ACNUR ha de solicitar a una serie de oficinas en ciudades claves que se sienten con los socios locales (gobierno, organizaciones no gubernamentales, las poblaciones de interés y otras partes interesadas) a fin de determinar cuál es la mejor manera de dar vida a la nueva política de alianzas, programación, herramientas y financiación, inclusive sustentarla con financiación dirigida a las necesidades identificadas por la Evaluación de las Necesidades Globales en lugares urbanos claves.
- Documentar y compartir las buenas prácticas en entornos urbanos.

Asociaciones:

- Aumentar o establecer nuevas asociaciones entre las autoridades municipales y locales y las organizaciones humanitarias.
- Analizar las consecuencias de la nueva política de refugiados en zona urbanas y la presencia de refugiados, desplazados internos y otras personas de interés del ACNUR en ciudades. (Esto ya ha comenzado en el marco del Comité Permanente entre Organismos, bajo la dirección de ONU-HABITAT).
- Incorporar la cuestión en las prioridades y programas de las organizaciones asociadas y de los alcaldes y las autoridades municipales.