

Alternativas a los campamentos: respuesta en entornos urbanos y rurales

18 Mayo 2015

Puntos clave

- Cuando la situación de emergencia de los refugiados plantee un riesgo mediano o alto, ponga en práctica siempre planes de imprevistos y acciones de preparación avanzadas.
- Dé prioridad al registro, la evaluación, la categorización y la gestión de información desde el principio, para garantizar una prestación eficaz de funciones de protección básica.
- Identifique a los socios locales, como las autoridades municipales locales y las organizaciones comunitarias, y cree redes de difusión y remisión lo antes posible.
- Busque alternativas a los campamentos siempre que resulte posible, garantizando que los refugiados obtengan una protección y una ayuda eficaces. Siempre que sea viable, integre a los refugiados en los sistemas y las estructuras nacionales.
- Busque mecanismos de suministro eficaces y adaptados. Sopesa los enfoques basados en ayudas monetarias; aproveche las nuevas tecnologías y los enfoques innovadores. Céntrese en lo que quieran los refugiados.
- Active los mecanismos de coordinación inmediatamente. Hágalo de una manera transparente y bien documentada.
- Invierta en estrategias de subsistencia basadas en el mercado en una fase temprana de la situación de emergencia.
- Tenga en cuenta que la planificación espacial y el diseño pueden ser un vector clave y una plataforma para armonizar las labores de coordinación y priorización a la hora de prepararse para la afluencia de refugiados o desplazados internos y para responder a sus necesidades a corto, medio y largo plazo.

1. Líneas generales

Millones de refugiados se han establecido pacíficamente en zonas rurales y urbanas, viviendo en tierras o en viviendas que alquilan, adquieren u ocupan informalmente; o bien beneficiándose de acuerdos de hospedaje en comunidades o en familias. Para los refugiados, estos asentamientos presentan ventajas obvias con respecto a los campamentos: pueden llevar vidas anónimas, obtener ingresos y labrarse un futuro. También encierran peligros: los refugiados a menudo residen en las zonas más pobres, pueden carecer de documentos legales, son vulnerables a la explotación, el arresto y el internamiento, y pueden tener dificultades para encontrar oportunidades de subsistencia seguras.

Durante una afluencia de refugiados, las autoridades nacionales y locales tienen la función primordial de garantizar que los refugiados reciban protección y asistencia, y que puedan encontrar soluciones duraderas. El ACNUR debe alentar a todos los Estados a asumir esta responsabilidad y a proporcionar la asistencia básica. Sin embargo, ante una situación de emergencia, los Estados a menudo experimentan una mayor necesidad de ayuda operativa por parte de la comunidad humanitaria para hacer efectiva esa responsabilidad. En este contexto, el ACNUR debe aplicar enfoques proactivos e innovadores que refuercen la protección de todas las edades, géneros y diversidades en el seno de una población de refugiados para que estos se establezcan de manera segura fuera de los campamentos, cuando resulte posible; asimismo, esos enfoques deben proporcionar acceso a alojamientos adecuados, a servicios básicos (sanidad, agua, higiene y educación) y a empleos seguros y dignos. Esto solamente puede lograrse habilitando un entorno de protección por medio de nuevas y elevadas formas de colaboración con los gobiernos, la sociedad civil, los agentes del desarrollo, de conformidad con el Pacto mundial del ACNUR y los asociados, dirigidas a desarrollar la capacidad y la independencia de los propios refugiados.

En este artículo, la expresión "urbanas y rurales" hace referencia a todas las poblaciones que residen fuera de campamentos planificados y gestionados, incluidas aquellas que viven en ciudades y zonas rurales.

2. Guía principal

Características del contexto y riesgos asociados

- Los gobiernos de los países de acogida pueden carecer de un marco jurídico y normativo apropiado (que permita la libertad de circulación y el derecho al trabajo, por ejemplo).
- A los gobiernos de los países de acogida les preocupa la seguridad nacional, el efecto económico y social de la presencia de refugiados, así como los costos y la repercusión de las posibles soluciones. Por estos motivos, con frecuencia tienden a confinar a los refugiados en campamentos.
- Los refugiados pueden desbordar los servicios locales (educación, sanidad, infraestructuras, vivienda), que a menudo ya se encuentran saturados. Los refugiados pueden llegar a zonas rurales carentes de infraestructuras, tierras y servicios básicos.
- En zonas urbanas, las personas desplazadas suelen percibir sueldos bajos (si los perciben), y tienen dificultades para acceder al alojamiento, el agua, el saneamiento, la educación y los servicios sanitarios y pueden sufrir malnutrición.

- Se precisan enfoques creativos (de registro, protección, supervisión, ayuda y servicio) que permitan saber quiénes son los refugiados y dónde se encuentran, poner de manifiesto problemas ocultos y darles solución.
- Con frecuencia los refugiados encuentran problemas para acceder a los servicios básicos, como la asistencia sanitaria o la educación. Proporcionarles documentos que prueben su identidad y su condición puede capacitarles para desplazarse con libertad, obtener acceso a los servicios básicos, protegerse de la explotación y el abuso y acceder a la justicia.
- En las zonas urbanas, los refugiados pueden sufrir ataques xenófobos y ser tratados con desconfianza por las comunidades de acogida. El ACNUR y sus socios deben adoptar un enfoque exhaustivo que incluya el trabajo con estas comunidades.
- Cuando los refugiados deciden establecerse fuera de los campamentos, se enfrentan a amenazas nuevas como el riesgo de ser detenidos. Esto puede llevarlos a evitar el contacto con el ACNUR (los desplazados ocultos). Los riesgos en materia de protección resultan especialmente graves cuando los refugiados son excluidos oficialmente de las zonas urbanas y del mercado laboral.
- A menudo se da por sentado que los refugiados de las zonas urbanas disfrutan de un acceso más fácil al ACNUR. Esto no tiene por qué ser necesariamente así. Los refugiados suelen concentrarse en zonas deprimidas, poblaciones chabolistas o suburbios, lo que habitualmente conlleva desplazamientos largos y costosos hasta la oficina del ACNUR más cercana.
- En las situaciones de emergencia a gran escala, el número de agentes diferentes potencialmente implicados en la programación puede dificultar la coordinación de una respuesta eficaz y transparente para los refugiados.
- Coordinar una respuesta para los refugiados que se encuentran fuera de los campamentos resulta particularmente complicado. Las necesidades de este colectivo y la respuesta humanitaria deben adoptar un enfoque exhaustivo e integral, que tome en consideración las necesidades y la capacidad de absorción de las comunidades y las familias de acogida.
- Coordinar la respuesta para los refugiados fuera de los campamentos es más complicado y exige situar el trabajo del ACNUR en el marco general del desarrollo nacional, la cooperación internacional para el desarrollo y la respuesta humanitaria para las diferentes poblaciones que residen en la misma zona; en lugar de abordar los problemas humanitarios y de desarrollo de un modo totalmente separado y descontextualizado.
- Las iniciativas destinadas a suministrar, proteger y fomentar medios de subsistencia para los refugiados deben generar y desarrollar vínculos con la economía local, procurando no socavar los medios de subsistencia y el crecimiento locales.
- Finalmente, las necesidades de los refugiados y la respuesta humanitaria conexas pueden resultar menos visibles en una situación externa al campamento, lo que puede tener un efecto en el interés internacional y el apoyo de los donantes.

Objetivos de protección específicos según el contexto

- Los refugiados viven en un entorno que les ofrece protección cuando el marco jurídico, normativo y administrativo del país de acogida les concede libertad de circulación y residencia, permiso para trabajar y acceso a los servicios básicos y a las redes de

protección social.

- Los refugiados no están expuestos a situaciones de devolución, desalojo, detenciones arbitrarias, deportación, acoso o extorsión por parte de las fuerzas de seguridad o de otros actores
- Los refugiados disfrutan de unas relaciones armoniosas con la población anfitriona, con otros refugiados y con las comunidades de [migrantes](#).
- Los refugiados residen fuera de los campamentos y están en condiciones de asumir mayores responsabilidades en sus vidas y para con sus familias y comunidades.
- Los refugiados tienen acceso al empleo y la educación y, gracias a su mayor movilidad, disponen de más oportunidades para desarrollar capacidades y recursos de subsistencia, y para enviar remesas económicas a sus hogares.
- Los refugiados conservan su independencia, mantienen y amplían sus aptitudes y desarrollan medios de subsistencia sostenibles, lo que refuerza su capacidad de adaptación y su aptitud para superar desafíos futuros, con independencia de la solución que tengan a su alcance.
- Los refugiados pueden beneficiarse de programas de repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento.
- Los refugiados de todas las categorías de [edad, género y diversidad](#) son consultados y tienen la oportunidad de explicar su situación, sus problemas y sus necesidades, y de sugerir posibles soluciones.
- Los refugiados gozan de la protección de la policía y pueden obtener justicia.
- El derecho a la vivienda, la tierra y la propiedad es una cuestión vital para los refugiados que debe tenerse en cuenta. La falta de estos derechos puede provocar malestar entre las comunidades de desplazados y las comunidades de acogida ya que son de vital importancia en lo que a la libre determinación y a la coexistencia pacífica se refiere.

Principios y consideraciones políticas para la estrategia de respuesta a situaciones de emergencia en este contexto

La estrategia de respuesta ante emergencias deberá basarse en los objetivos de las políticas definidos en:

- ACNUR, Política del ACNUR sobre la protección de los refugiados y las soluciones en zonas urbanas, 2009

Las ciudades son lugares válidos para que los refugiados residan y ejerzan sus derechos; se debe aumentar al máximo el espacio de protección para los refugiados urbanos y las organizaciones humanitarias que les ayudan.

- ACNUR, Política de ACNUR de alternativas a los campamentos, 2014

El personal del ACNUR se compromete a buscar alternativas a los campamentos, cuando resulte posible, y a garantizar una protección y una ayuda eficaces para los refugiados. Siempre que sea factible, los responsables sobre el terreno deberán dar una respuesta a las necesidades de los refugiados sin recurrir a la creación de campamentos y, cuando sea necesario establecer estos, habrán de ser desmantelados lo antes posible o bien convertirse en asentamientos sostenibles. Esta política amplía a todos los contextos operativos los objetivos principales de la política sobre refugiados urbanos.

Considere hacer referencia a lo siguiente: División de Emergencias, Seguridad y Suministros para decidir qué es pertinente para este artículo revisado e incluir según sea apropiado.

- ESFERA, Edición de 2018.

El manual ha sido completamente revisado desde la óptica de una «respuesta urbana». Se mantiene la premisa de que las normas de Esfera son aplicables a todos los contextos, entre ellos, los emplazamientos urbanos. Se ha añadido orientación específica en los capítulos técnicos según lo requerido.

- Pacto mundial sobre los Refugiados (diciembre de 2018) / Declaración de Nueva York.

Considere incorporar repercusiones para que el GCR funcione como base para un reparto más equitativo de la carga y las responsabilidades.

- Objetivos de Desarrollo Sostenible

Es de particular interés el ODS 11 «lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles»

Al dar respuesta a las necesidades de los refugiados en situaciones de emergencia, será necesario respetar los siguientes principios claves:

Derechos de los refugiados Los refugiados tienen derecho a la protección y a soluciones con independencia de dónde residan, y deben poder ejercer los derechos humanos que les son reconocidos en el derecho internacional.

Responsabilidad estatal. El ACNUR debe alentar a los Estados a asumir su responsabilidad de proteger a los refugiados.

Alianzas. Una respuesta fuera de los campamentos exige que el ACNUR entable unas relaciones de trabajo eficaces con un amplio abanico de partes interesadas.

Edad, género y diversidad. Todos los aspectos de la respuesta deben basarse en el enfoque de [edad, género y diversidad](#) (EGD).

Igualdad. El ACNUR deberá garantizar que todos los refugiados sean protegidos y tratados de una manera coherente por parte del personal del ACNUR.

Orientación comunitaria. El ACNUR debe aplicar un enfoque basado en la comunidad, reforzar la capacidad de los refugiados y de sus comunidades y fomentar unas relaciones armoniosas entre ellos.

Interacción con los refugiados. El ACNUR debe mantener un contacto regular con refugiados, sin que importe la distancia ni los problemas para localizarlos.

Autosuficiencia. El ACNUR hará todo lo posible para garantizar que los refugiados tengan acceso a oportunidades de subsistencia, que son una condición para encontrar soluciones duraderas.

Modo prioritario de implementación operational y respuestas en este contexto

- Cuando el riesgo de una situación de emergencia/desplazamiento interno sea mediano o alto, siempre se deben diseñar planes de imprevistos en estrecha colaboración con el gobierno, con los agentes de desarrollo y con los asociados. Es necesario centrarse en los marcos jurídicos y normativos nacionales, así como y evaluar la medida en que las

comunidades, la economía y las infraestructuras nacionales, las estructuras administrativas, los sistemas de prestación de servicios, y la vivienda, las tierras y otros recursos pueden gestionar o absorber una afluencia de refugiados. Asimismo, hay que determinar las intervenciones cruciales necesarias para incrementar la preparación.

- Desarrollar proyectos y desplegar equipos para evaluar la situación de la población refugiada. Adoptar enfoques que resulten apropiados para entornos urbanos y rurales complejos (visitas a domicilio, vulnerabilidad y evaluaciones socioeconómicas).
- Poner en práctica la protección desde el principio. Identificar a los socios locales en una fase inicial y desarrollar una red de difusión y de remisión que permita una gestión eficaz de los casos.
- Incorporar a los refugiados a los sistemas y estructuras (sanitarias, educativas) nacionales, locales y comunitarios, y adoptar unos mecanismos de ejecución eficaces y apropiados (como las intervenciones basadas en ayudas monetarias).
- Dar prioridad al registro, la evaluación, la categorización y la gestión de información para garantizar que se cumplan eficazmente las funciones básicas de protección. Utilizar enfoques biométricos y de registro adaptados a los contextos urbanos, como los equipos de registro móviles.
- Emplear una gama amplia de medios para comunicar, recabar datos y garantizar la rendición de cuentas (tecnología móvil, colaboración abierta, trazabilidad). No recoger datos innecesarios. Triangular la información con las fuentes locales y nacionales.
- Activar los mecanismos de coordinación inmediatamente y de forma transparente. Llevar un registro. Plantearse el despliegue de personal especializado para coordinar las situaciones de emergencia a gran escala.
- Sondar la colaboración con numerosos y diversos socios, como el sector privado, las autoridades municipales, las asociaciones comunitarias locales y los grupos religiosos.
- Desarrollar estrategias de promoción para explicar por qué todos saldrán beneficiados si los refugiados son autosuficientes y gozan de libertad de circulación. Centrarse en los resultados y adoptar un enfoque basado en pruebas.
- Apoyarse en las capacidades y las fortalezas de los refugiados, las personas desplazadas y las comunidades de acogida. Desarrollar estrategias de subsistencia basadas en el mercado que permitan a los refugiados aprovechar las oportunidades de empleo y de autoempleo.
- Fomentar la movilidad local y regional, siempre que resulte posible.
- Trabajar junto con las autoridades nacionales en todos los ámbitos para garantizar que se aborden los problemas legítimos relacionados con la seguridad y la protección.
- Combinar las aptitudes y los recursos del ACNUR y las actividades de los socios para hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles en las ciudades y en las zonas rurales. Todas las actividades deben estar en consonancia con los planes gubernamentales y desarrollar la capacidad de adaptación a largo plazo.
- Si los recursos son escasos, llevar a cabo un gasto selectivo. Dar prioridad a los refugiados que estén expuestos a un mayor riesgo.
- Debe tenerse en cuenta que la planificación espacial y el diseño pueden ser un vector clave y una plataforma para armonizar las labores de coordinación y priorización a la hora de prepararse para la afluencia de refugiados o desplazados internos y para responder a sus necesidades a corto, medio y largo plazo.

Priority actors and partners in this context

- Trabajar en sinergia con los planes de desarrollo nacionales y la cooperación internacional para el desarrollo. Aplicar enfoques armónicos que integren la respuesta dirigida a los refugiados en las iniciativas de desarrollo nacionales y locales. Para garantizar que el gasto resulte eficaz a largo plazo, las actividades deben fortalecer la capacidad de adaptación urbana.
- Desarrollar modelos de asociación sólidos y de base amplia. Ampliar la colaboración con los ministerios nacionales, las autoridades municipales y locales, las ONG nacionales e internacionales, las organizaciones comunitarias y otros actores de la sociedad civil; el sector privado, los organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el ámbito del desarrollo (PNUD, PMA, UNICEF, ONU-Hábitat, OMS, OIT, FAO, FIDA, etc.), el Banco Mundial, así como con donantes bilaterales y tradicionales, a escala nacional y mundial.
- Las asociaciones deben ser coherentes con el modelo de coordinación del ACNUR en materia de refugiados, y deberán complementar, reforzar y crear sinergias con los programas de protección y de ayuda del ACNUR.
- Deben tenerse en cuenta también los mecanismos de coordinación global del CPO de especial interés cuando el ACNUR tiene un papel rector en grupos temáticos activados, como Alojamiento, Protección, [Coordinación y gestión de campamentos](#) (CCCM por sus siglas en inglés).

Anexos

[UNHCR, Policy on Protection and Solutions in Urban Areas](#)

[UNHCR, Policy on Alternatives to Camps](#)

[Sphere Handbook \(2018\)](#)

3. Aprendizajes y prácticas de campo

4. Enlaces

[Information Management Toolkit Good practice for Urban Refugees Global Shelter Cluster Portales de emergencia del ACNUR ACNUR, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Lun... Pacto mundial sobre los Refugiados \(diciembre de 2018\) / Declaración de Nueva Y... Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)

5. Contactos principales

La División de Protección Internacional y la División de Apoyo y Gestión de Programas trabajan

para mejorar las herramientas referentes a las respuestas fuera de los campamentos y para reforzar los conocimientos prácticos en este ámbito.

Para obtener asesoramiento técnico, misiones de apoyo o herramientas y orientación, póngase en contacto con: HQATC@unhcr.org.