

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 34
marzo 2010

Adaptarse al desplazamiento urbano

Con el creciente número de personas desplazadas en las ciudades, los actores humanitarios y de desarrollo necesitan repensar los enfoques para ayudar a los desplazados urbanos a vivir con seguridad y dignidad.



Además: Enfoque sobre Haití y artículos sobre Mauritania, Sudáfrica, Timor Oriental, Colombia, Pakistán, la nueva Convención de Kampala, separación familiar en el Reino Unido, movilidad transfronteriza de refugiados iraquíes, mortalidad materna en las poblaciones afectadas por conflictos... **y más**



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



De los editores

El destacado hecho de que por primera vez en la historia de la humanidad haya más personas que viven en ciudades que fuera de ellas, no constituye en sí la razón para que RMF se centre en el desplazamiento urbano. Detrás de este fenómeno, sin embargo, se ocultan múltiples razones por las que la gente se ha desplazado a entornos urbanos y el hecho de que para muchos de ellos no sea una elección.

Se sabe relativamente poco acerca del número exacto de desplazados forzados que se encuentran en zonas urbanas, de sus datos demográficos, de sus necesidades básicas o de sus problemas de protección. Puede que escojan vivir como desplazados en las ciudades en vez de en campos, pero lo que no elijen es ser desplazados; por consiguiente, las leyes humanitarias deberían proporcionarles el derecho a la protección y a la asistencia. Para los desplazados internos la situación es especialmente confusa puesto que parecen estar viviendo entre compatriotas que se enfrentan a dificultades y retos similares, ya sean vecinos nacidos en la ciudad o, por ejemplo, migrantes económicos que se han trasladado del campo a la ciudad.

Puede que la motivación de cada persona para trasladarse a la ciudad sea diferente pero su lucha por sobrevivir con dignidad es similar. El cómo los proveedores de servicios y protección nacionales e internacionales gestionen sus necesidades es, por consiguiente, un asunto que va más allá de un enfoque puramente humanitario centrado en los desplazamientos. El sistema humanitario tendrá que comprometerse con esta realidad de un modo en el que, hasta ahora, no había estado suficientemente dispuesto a hacerlo.

En los primeros artículos de este número de RMF, el alto comisionado de la ONU para los refugiados António Guterres y la directora ejecutiva de ONU-HABITAT Anna Tibajuka destacan la complejidad de las dificultades a las que se enfrentan los desplazados que se encuentran en zonas urbanas y aquéllos que intentan protegerles y ayudarles, al mismo tiempo que sostienen la necesidad de replantearse los enfoques preexistentes de una manera radical. Los siguientes artículos tratan algunas cuestiones prácticas y políticas a las que se enfrentan los desplazados urbanos y que también afectan a los proveedores. Asimismo reflejan la diversidad geográfica y de análisis que cabe esperar dada la naturaleza global de la urbanización.

En enero de 2010, en el transcurso de la producción de este número de RMF, un grave terremoto asoló Haití, provocando daños y la pérdida de vidas especialmente en las zonas urbanas. Un gran número de personas se han quedado sin casa –desplazadas– por culpa de este suceso, y consideramos oportuno y apropiado incluir un artículo en el que se subrayaran los principios en torno a los cuales el sistema internacional debería perfilar su respuesta, a la vez que se reconociera que las necesidades inmediatas apenas se han cubierto a día de hoy. También estamos considerando la posibilidad de publicar un número de RMF en 2011 cuyo tema principal sean los criterios, principios y directrices.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson
Editores, *Forced Migration Review*

Edición en español

Es fácil distinguir a una persona refugiada o desplazada interna en los campos pero esa misma persona en la ciudad pasaría desapercibida, invisibilizada entre la población pobre del resto de la ciudad. La nueva realidad planteada por el desplazamiento forzado en las áreas urbanas pone en evidencia, aún más, el maldesarrollo y sus efectos.

No se trata de nuevos problemas, sino de la peligrosa confluencia de otros ya viejos. Si bien las perspectivas y metodologías de estudio, las políticas y las prácticas han de ajustarse a esta realidad, la lucha conjunta contra la exclusión social y la pobreza de los múltiples y distintos actores implicados supone, asimismo, una oportunidad de sumar esfuerzos y crear nuevas posibilidades para el desarrollo.

Con el fin de analizar los nuevos retos y dificultades ligados al creciente protagonismo de los espacios urbanos como lugares de destino de la población desplazada y refugiada, se celebró del 15 al 17 de marzo el seminario internacional Refugiad@s en la Ciudad, organizado por el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante, con la colaboración de Ministerio de Ciencia e Innovación y Generalitat Valenciana, organismos que también colaboran en la financiación del presente número.

Próximas ediciones de RMF en 2010

- RMF 35: Discapacidades y Desplazamientos (publicación en julio)
- RMF 36: Grandes Lagos y República Democrática del Congo (publicación en noviembre). Las bases para la colaboración en el número 36 de RMF se encuentran en: <http://www.migracionesforzadas.org/RDCongo.htm>; la fecha límite de presentación de los artículos es el 31 de mayo de 2010.

Si su organización dispone de una sección de recursos en línea o de un listado de enlaces temáticos, le agradeceríamos que incluyera enlaces a publicaciones anteriores de RMF. Asimismo, le animamos a que difunda en la red o reproduzca artículos de RMF; sin embargo, le rogamos no olvide publicar la fuente (mediante un enlace a nuestra página web) y que, preferiblemente, nos lo haga saber.

Todos los números anteriores de RMF se encuentran disponibles de manera gratuita en:
<http://www.migracionesforzadas.org/ediciones.htm>

Un saludo afectuoso,

Eva Espinar y Nachi P. Crespo
Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz,
Universidad de Alicante



Foto de portada:

Esta imagen de las luces de la ciudad en la Tierra fue creada por la NASA. Datos del 2003 cortesía de Marc Imhoff y Christopher Elvidge. Imagen de Craig Mayhew y Robert Simmon, NASA. NASA, Visible Earth <http://www.visibleearth.nasa.gov/>



Contraportada (arriba derecha): Bogotá, Colombia.
<http://censura20.com/2009/10/18/ciudad-bolivar/>

Contraportada (arriba izquierda): Dhaka, Bangladesh. IRIN/Manoocher Deghati

Agradecemos a Karen Jacobsen del Centro Internacional Feinstein –Universidad de Tufts– y a José Riera de la División de Protección Internacional de ACNUR su inestimable apoyo y asesoramiento en la creación de la sección central de este número.

También nos gustaría dar las gracias a las generosas agencias que han financiado este número en concreto: Commonwealth Foundation; Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados; Ministerio de Ciencia e Innovación español; Generalitat Valenciana; ONU-HABITAT; Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR, la Oficina Regional para África de ACNUR; y la Oficina de Población, Refugiados y Migración (PRM) del Departamento de Estado de EE.UU.

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Personal

Marion Couldrey y Maurice Herson (Editores)
Heidi El-Megrissi (Coordinadora)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review
Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford
OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Nachi Perea Crespo, Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España
Email: rmf@ua.es
Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

www.migracionesforzadas.org

Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Esta publicación ha sido financiada en parte por una subvención del Departamento de Estado de EE.UU. Las opiniones, juicios y conclusiones expresadas corresponden a cada uno de sus autores y no reflejan necesariamente las del Departamento de Estados de EE.UU.

Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo.

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk

Impreso por

Imprenta de la Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

2 De los editores

Sección central

4 Adaptarse a los desplazamientos urbanos

Anna Tibaijuka

5 Superar los desafíos humanitarios en las áreas urbanas

Roger Zetter y George Deikun

8 Desafíos para la protección de personas de interés en entornos urbanos

António Guterres

10 Desplazamiento urbano y migración en Colombia

Sebastián Albuja y Marcela Ceballos

11 La invisibilidad de los desplazados urbanos en Europa

Marzia Montemurro y Nadine Walicki

13 Perfiles de los desplazados urbanos

Anne Davies y Karen Jacobsen

16 Mejorar las condiciones de vida en Bossaso, Somalia

Filiep Decorte y Ombretta Tempra

18 La pobreza y el desplazamiento en Jartum

Elisabetta Brumat

19 El camino hacia la exclusión social en Colombia

Rubén Darío Guevara Corral y Diego Andrés Guevara Flétcher

20 Vidas desesperadas: refugiadas urbanas en Malasia y Egipto

Dale Buscher y Lauren Heller

22 La salud de los refugiados urbanos: enfrentándose a los retos

Paul Spiegel y la Sección de Salud Pública y VIH del ACNUR

24 Sistemas de apoyo entre los desplazados urbanos de Georgia

Namrita Singh y Courtland Robinson

25 Educación y autosuficiencia en Egipto

Marisa O Ensor

27 El refugio urbano y los límites de la acción humanitaria

Kate Crawford, Martin Suvatne, James Kennedy y Tom Corsellis

29 Refugiados y espacio en las zonas urbanas de Malasia

Alice M Nah

32 Desplazados urbanos en Uganda: víctimas de la conveniencia institucional

Hilde Refstie, Chris Dolan y Moses Chrispus Okello

34 Transición, conexión e incertidumbre: Desplazados Internos en Kampala

Richard Mallett

36 Refugiados urbanos somalíes en Yemen

Tim Morris

38 Desplazamiento dentro de la ciudad: Colombia

Luz Amparo Sánchez Medina

39 El papel de las autoridades locales

Elizabeth Ferris

40 Sobrevivir en la ciudad

Jeff Crisp

42 La asistencia en efectivo a través de cajeros automáticos: ¿funciona?

Sayre Nyce

44 Ciudades Solidarias: la integración local en Latinoamérica

Fabio Varoli

46 Ciudades de Santuario: una iniciativa de hospitalidad del Reino Unido

Jonathan Darling, Craig Barnett y Sarah Eldridge

48 Acoger "al enemigo"

Harry Jeene y Angela Rouse

48 Espacios de protección «legítimos»: política del ACNUR 2009

Alice Edwards

Enfoque: Haití

50 Criterios para dar forma a la respuesta y recuperación de Haití

Maurice Herson

Artículos generales Habituales

53 Más allá de las buenas intenciones: implementar la Convención de Kampala

Prisca Kamungi

56 Consejo Noruego para Refugiados

Malla de sombra: diseño sencillo – ayuda efectiva

Ingrid Macdonald

57 Observatorio de Desplazamiento Interno Los desplazamientos en áreas urbanas: repercusiones para la acción humanitaria

Sara Pavanello y Marzia Montemurro

58 Iniciativa RAISE El punto ciego de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Marlou den Hollander

60 La movilidad transfronteriza de los refugiados iraquíes

Géraldine Chatelard

62 Desplazados no-nacionales en Sudáfrica

Jean-Pierre Misago y Tamlyn Monson

64 La movilización social en los campos de desplazados de Pakistán

Shingha Bahadur Khadka

66 Un mandato de protección flexible

Andreas Kamm

67 Cierre de campos de desplazados y desigualdad de género en Timor Oriental

Phyllis Ferguson

69 La ruptura familiar en Bogotá

Ofelia Restrepo Vélez y Amparo Hernández Bello

70 Muerte en vida: separación en el Reino Unido

Roda Madziva

72 La repatriación voluntaria y la participación de los refugiados mauritanos

Leonora MacEwen

Adaptarse a los desplazamientos urbanos

Anna Tibaijuka

Las fuerzas que siempre han generado desplazamientos están ahora más que nunca empujando a las personas a convertirse en refugiados y desplazados internos urbanos.

La mayoría de la población mundial vive en ciudades y áreas metropolitanas y casi 1.500 millones de personas lo hacen en asentamientos informales en precarias barriadas. El cambio climático y los desastres naturales relacionados con éste, que acrecientan la crisis alimenticia global y el coste de la vida, así como la proliferación de situaciones hostiles y de emergencias complejas son tendencias globales e incitan a millones de personas a desplazarse a nuevas localizaciones urbanas desde zonas rurales o desde otras ciudades. Además provocan que la cuestión de los desplazamientos urbanos se coloque en primer plano en los esfuerzos tanto humanitarios, como de desarrollo.

Los desplazamientos urbanos han surgido como una nueva dimensión de los problemas a los que nos enfrentamos a la hora de satisfacer las necesidades de desplazados y refugiados. Además de interrumpir la vida familiar de los desplazados y el tejido social de las comunidades, el desplazamiento de las personas a entornos urbanos -fuera de los campos de desplazados- está exacerbando el grado de vulnerabilidad de los que ya eran habitantes pobres en las ciudades. La llegada de nuevos desplazados y refugiados acentúa las ya inadecuadas infraestructuras de provisión de agua y saneamiento, refugio y acceso a las tierras. La competencia por los recursos y el empleo entre los desplazados urbanos y las poblaciones de acogida provoca un incremento de las tensiones sociales y puede dar lugar a nuevos conflictos.

La llegada de desplazados a una ciudad no sólo genera problemas para la ciudad, sino que también hace peligrar su capacidad para planificar su futuro. Los abarrotamientos, el uso de espacios y servicios de educación o esparcimiento para vivir, por ejemplo, y la expansión urbana descontrolada constituyen un pozo sin fondo y un obstáculo para la capacidad de una ciudad y de sus residentes de mejorar sus condiciones, o al menos impedir su deterioro.

Cualquiera que sea la naturaleza de la ciudad, la dinámica de la migración rural-urbana plantea problemas radicales, especialmente cuando se produce por coacción. Esta misma dinámica también conlleva retos para aquéllos que desean ofrecer asistencia, especialmente porque mucha de la experiencia de la comunidad internacional se ha concentrado previamente en otros lugares. Los procesos y modalidades del trabajo humanitario deben ser adaptados, quizás incluso transformados, para permitirnos satisfacer las necesidades vitales y de protección básicas de los desplazados urbanos.

Las ciudades siempre han tenido una identidad social y política distinta, aunque relacionada, de la identidad nacional y estatal. Cada vez más ciudades disponen de sus propios "gobiernos" que construyen sus propias relaciones, tienen sus propios contactos y poseen presencia política tanto a nivel nacional, como internacional. Las ciudades tienen poder y esto ofrece oportunidades a las organizaciones que desean garantizar que los desplazados puedan vivir seguros, con dignidad y con la esperanza de poder mejorar sus condiciones de vida.

ONU-HABITAT cree firmemente que la asociación con los gobiernos locales, las ONG y el sector privado son recursos de vital importancia para que las ciudades lleguen a satisfacer las necesidades de los desplazados urbanos y de las comunidades de acogida. Las agencias de la ONU, los gobiernos nacionales y los donantes deben aprovechar las oportunidades para conseguir un compromiso más firme y asociaciones más productivas a fin de encontrar formas innovadoras de negociar.

ONU-HABITAT y sus agencias asociadas también pueden llegar a ofrecer iniciativas más efectivas para la asistencia a los desplazados, reforzando su asociación mediante la transmisión de buenas prácticas y aumentando su capacidad institucional y organizativa.

Aumentar de manera sostenible la capacidad local es la clave para abordar las necesidades inmediatas de los desplazados urbanos, los refugiados y de las comunidades de acogida, así como para hacer que todas las ciudades del mundo sean mejores lugares para vivir.

Resulta muy oportuno que tengamos una publicación como RMF abordando esta materia. Los siguientes artículos nos proporcionan puntos de vista académicos, políticos y operativos, ofrecen ejemplos de cómo a los desplazados les afectan los entornos urbanos y de qué forma lidian con ellos, cómo la comunidad internacional gestiona –o debería gestionar– sus asuntos en su nombre, así como lecciones para el futuro.

Anna Tibaijuka es directora ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT <http://www.unhabitat.org>). Para mayor información, contacte con execdir.habitat@unhabitat.org



Manshiet Nasser, un asentamiento informal a las afueras de El Cairo, Egipto, es una de las zonas más densamente pobladas de África.



Una familia se lava en el río Buriganga, Dacca, Bangladés.

Superar los desafíos humanitarios en las áreas urbanas

Roger Zetter y George Deikun

Mientras que los actores humanitarios desarrollan nuevas formas para tratar los crecientes niveles de desplazamiento urbano, una sección del grupo de trabajo del Comité Permanente Interagencial revisó el cambiante contexto y las características principales de los desafíos en cuestión.¹ Este artículo se basa en los hallazgos realizados por este grupo de trabajo.

Durante muchas décadas los encargados de realizar las políticas humanitarias y los profesionales se han centrado básicamente en las emergencias y los desastres en los entornos rurales. Sin embargo, al reconocer que es en las áreas urbanas donde ahora y cada vez más se van a tener que satisfacer las necesidades humanitarias, los actores y agencias están dirigiendo su atención cada vez con mayor frecuencia

hacia las ciudades y poblaciones del hemisferio Sur, buscando iniciativas políticas enfocadas al medio urbano.

Aunque ningún lugar está a salvo de los desastres y de las crisis humanitarias, las ciudades en los países en vías de desarrollo son mucho más vulnerables a las consecuencias que en los países desarrollados. El riesgo de sufrir un desastre se incrementa claramente a causa de una rápida urbanización, descontrolada y escasamente gestionada, y a causa de un gobierno incompetente que contribuye e incluso puede desencadenar crisis humanitarias.

Más de tres mil millones de personas viven en la actualidad en zonas urbanas de todo el mundo. Más de mil millones de estos ciudadanos residen en barriadas y asentamientos informales “espontáneos”, principalmente en el África subsahariana y en el sudeste asiático. Las áreas urbanas no reguladas, sin servicios y que crecen con rapidez constituyen zonas de alto riesgo, lo que se traduce en una mayoría de ciudadanos vulnerables ante diversos desastres y crisis. El aumento de la tensión en los entornos urbanos deriva tanto del déficit preexistente en materia de provisión de tierras, vivienda e infraestructuras urbanas, como del acelerado aumento de la demanda de estos recursos a medida que las ciudades crecen a un ritmo entre un 5 y un 10% cada año. Estos procesos y las deficientes condiciones en que viven muchos ciudadanos, contribuyen a crear situaciones de emergencia crónicas o surgidas de un modo paulatino, o a convertir estas zonas urbanas en puntos de inflexión para las crisis humanitarias.

Circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad

Los hacinamientos, las pobres condiciones de vida, la falta de acceso a agua potable y a unos sistemas de saneamiento adecuados en los entornos urbanos contribuyen a que se produzcan urgencias sanitarias e incluso brotes de enfermedades contagiosas. Los habitantes de zonas urbanas están en grave peligro de quedarse sin comida (altos precios, escasez, falta de redes de seguridad) debido a las pobres condiciones de la sanidad pública, la pérdida de sus empleos, la inestabilidad de sus ingresos y a la marginación. Definir a los beneficiarios durante las crisis de salud y nutrición resulta especialmente problemático. Estas crisis pueden ser consecuencia de otras emergencias como las inundaciones, los terremotos o la violencia urbana, lo que genera las llamadas “situaciones de estrés”.

El cambio climático y la creciente propensión de las ciudades a sufrir desastres causados por fenómenos climatológicos extremos y cada vez más frecuentes, supondrán un aumento del nivel del mar, de la desertización y la sequía, lo que provocará desplazamientos entre la población y dará lugar a nuevos patrones de migración intraurbana e interurbana cuando los desplazados busquen nuevas tierras en las que asentarse. La prevención de los riesgos de catástrofe urbana así como la previsión, la mitigación, la respuesta y la reconstrucción dominarán las políticas y los programas humanitarios en las próximas décadas.

La ausencia de un plan de previsión efectivo de los múltiples riesgos y las limitadas medidas para mitigar sus efectos, componen las vulnerabilidades de los habitantes de las zonas urbanas. Además, estos mismos países suelen caracterizarse por gobiernos sin recursos y por la capacidad limitada para movilizar a las agencias públicas y a las comunidades de los actores sociales civiles cuando las desastres o las crisis golpean.

A pesar de que muchas más personas se verían afectadas en las grandes ciudades y en las metrópolis, de hecho son las poblaciones pequeñas y medianas de los países en vías de desarrollo las



Infraviviendas en Ebute Metta, Lagos, Nigeria.



Bacoor Cavite área Sur de Manila, Filipinas.

que tendrán una mayor predisposición a sufrir este tipo de crisis puesto que, por lo general, disponen de peor dotación de profesionales, gobierno y financiación. Su vulnerabilidad es también mayor a causa de su inversión más limitada en infraestructuras y en servicios de carácter público, como el suministro de agua, sistemas de tratamiento de residuos sólidos y servicios sanitarios. Además, tienen menos experiencia a la hora de trabajar con los actores humanitarios y las agencias internacionales.

Pese a lo sensible de las áreas urbanas, carecemos de datos suficientes a fin de trazar un mapa para evaluar y predecir con suficiente precisión la distribución de los “puntos conflictivos” en estas zonas (regiones, ciudades y zonas dentro de cada ciudad) que se encuentran expuestas al riesgo de sufrir desastres y situaciones de emergencia. Establecer un mapa más completo resulta vital para llevar a cabo un plan de prevención y mejorar la efectividad de la capacidad operativa de los organismos humanitarios.

La experiencia de muchos años nos enseña que los conflictos y los desastres normalmente llevan implícitos desplazamientos repentinos a gran escala desde las zonas rurales hacia las ciudades y núcleos urbanos. Esta tendencia ha aumentado considerablemente en los últimos años; cada vez más refugiados y desplazados internos migran a ciudades y pueblos, durante y después del conflicto, en busca de protección o para reducir su visibilidad. La nueva Política de ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas² refleja este cambio de tendencia. Los desplazamientos saturan los servicios y recursos urbanos al provocar que los migrantes forzados tengan que compartir con los residentes de las zonas urbanas un entorno superpoblado y mal equipado. Una mayor competencia y el conflicto entre las comunidades por los limitados recursos de las áreas urbanas, como las tierras y el agua, pueden incrementar en gran medida el potencial de las ciudades para sufrir crisis.

Es importante subrayar que los desastres y las situaciones de emergencia humanitaria poseen un impacto adicional entre los pobres de las ciudades y los desplazados, no por los acontecimientos en sí, sino porque su vulnerabilidad aumenta por tres factores. En primer lugar, los gobiernos no suelen tener la capacidad para proteger a los ciudadanos pobres de las zonas urbanas ofreciéndoles un suministro de agua y alcantarillado en condiciones, una protección efectiva contra las inundaciones, proveyéndoles de tierras seguras para construir casas o de un sistema

de salud público sólido. En segundo lugar, el empobrecimiento de los ciudadanos de las barriadas, de los refugiados y de los desplazados les obliga a vivir en lugares propensos al peligro como zonas de tierras bajas y vertederos, o en viviendas deficientes, abarrotadas e insalubres. En tercer lugar, estas condiciones exponen a las comunidades a un amplio abanico de peligros entre los que se encuentran las “situaciones de estrés” antes mencionadas.

La arquitectura institucional

Quizás el mayor desafío para los actores humanitarios -así como su mejor oportunidad- sea desarrollar maneras de trabajar con los marcos institucionales preexistentes de los gobiernos locales y de las organizaciones sociales civiles que existen en la mayoría de las ciudades y pueblos de los países en desarrollo. La cooperación entre agencias es la clave para el éxito de las operaciones de carácter humanitario en las zonas urbanas, pero la gama de interlocutores es considerable e incluye a gobiernos locales; agencias de provisión de servicios; departamentos y gabinetes de los gobiernos nacionales y provinciales; consejos urbanos y departamentos técnicos; grupos religiosos y organismos comunitarios; fuerzas policiales y académicos.

Uno de los problemas es que muchas de estas agencias pueden estar orientadas a programas de desarrollo. Es importante por tanto que incluyan la prevención de desastres y la planificación de su gestión en sus operaciones para así aprovechar su capacidad y conocimiento del lugar en materia de desastres y situaciones de emergencia. Suele haber también agencias locales y nacionales especialmente designadas para responder ante los desastres y para coordinar la ayuda y la reconstrucción. Por ello los recursos profesionales locales pueden estar disponibles. Se pueden activar los planes de rescate con bastante rapidez puesto que es posible llegar con mayor facilidad a los sectores de población afectados debido, aunque parezca irónico, a lo compacto de su distribución.

Existen numerosos colectivos urbanos que normalmente se asocian menos con las operaciones del gobierno y humanitarias. Entre ellos se incluye el sector privado, los académicos y otras organizaciones de carácter social compuestas por civiles. Puesto que suelen tener conocimientos, experiencia y pericia en la gestión de desastres y en la prevención de riesgos se deberían realizar esfuerzos para coordinarse con estos actores en las zonas urbanas y explotar su capacidad para participar con la ayuda humanitaria, en la prevención de riesgos y

las operaciones de recuperación temprana. Algunos Equipos de País de la ONU están creando comités o grupos de interesados para lidiar con los retos que plantean los entornos urbanos en colaboración con las instituciones gubernamentales, locales y nacionales, así como con los organismos civiles de carácter social.

Semejante colaboración podría suponer un importante contraste con las modalidades de respuesta humanitaria aplicadas en las zonas rurales, donde los actores humanitarios internacionales pueden ser las únicas agencias competentes en cuanto a respuesta se refiere. En las zonas urbanas son los líderes locales, los responsables de la toma de decisiones y los interlocutores quienes dirigen -y deben seguir haciéndolo- la movilización y coordinación de la acción humanitaria, así como la gestión de la prevención de riesgos en entornos urbanos y los planes de contingencia y recuperación. El papel de los actores internacionales es ofrecer su apoyo, complementando los servicios y recursos disponibles en las zonas urbanas en que éstos no sean adecuados para cubrir las exigencias básicas de los pueblos necesitados.

Este papel crea retos desconocidos para los actores humanitarios y puede hacer que a las agencias humanitarias les resulte difícil desempeñar una colaboración efectiva. Identificar a estos interlocutores y establecer vínculos de colaboración con los gobiernos locales y los actores no gubernamentales son tareas esenciales que pueden resultar complejas. Una toma de decisiones lenta, así como la duplicidad y la fragmentación de las agencias responsables, puede provocar retrasos a nivel operativo. Es posible que estas condiciones frustren a los actores internacionales, acostumbrados a movilizarse y dar respuestas rápidas en las zonas rurales, menos constreñidas por las autoridades públicas.

A pesar de la presencia de una infraestructura institucional en las zonas urbanas es inevitable que existan algunas “lagunas gubernamentales”. Los funcionarios pertenecientes a entornos urbanos pueden haber resultado afectados por los desastres naturales, huido de los conflictos armados o estar implicados en casos de violencia urbana. Los recursos administrativos de vital importancia, como los registros de propiedad y los planos, así como los equipos y el material de oficina, pueden haber sido destruidos, suponiendo desafíos adicionales a la hora de planificar e implementar la ayuda de emergencia tanto para los administradores locales, como para sus homólogos en las organizaciones internacionales.

En contraste con el trabajo independiente, la menos conocida tarea de colaborar y apoyar a los gobiernos urbanos y a las instituciones no gubernamentales durante las situaciones de emergencia -y a veces en casos de desastres naturales- puede desafiar los principios humanitarios de los actores internacionales. El alcance operativo de las agencias y organismos internacionales se ha visto potencialmente dificultado y limitado en situaciones recientes a causa de la corrupción y la ocupación de tierras, así como por situaciones en las que las autoridades locales y los funcionarios pudieran haber estado políticamente implicados en las emergencias humanitarias.

Retos operativos y sectoriales

Localizar a las comunidades vulnerables y a los grupos necesitados constituye un reto muy importante para los actores humanitarios en zonas urbanas debido a que los beneficiarios potenciales a veces tienen mucha movilidad, suelen ser inaccesibles y, con frecuencia, se encuentran integrados en barrios y asentamientos dispersos por toda la ciudad. Por otro lado, los refugiados y desplazados internos que se han trasladado a zonas urbanas suelen tener sus razones para permanecer ocultos, como el miedo a ser acosados, detenidos o desahuciados. Así pues, salvaguardar los derechos de los refugiados, de los desplazados internos y de las poblaciones afectadas por el desastre tras el desastre o conflicto para su retorno o relocalización, resulta especialmente problemático en este contexto.

Localizar a las poblaciones objetivo que suelen estar dispersas en zonas urbanas inaccesibles, definir su perfil, inscribirlas en el registro y facilitarles documentación para ofrecerles ayuda material y protección requiere de un acercamiento efectivo a la comunidad. Los diferentes tipos de herramientas para llegar a las víctimas de desastres y a los desplazados pueden estar disponibles en el entorno urbano: por ejemplo, el envío de mensajes a través de Internet puede complementar a otros sistemas más "tradicionales", como los medios de comunicación locales y las organizaciones de cada comunidad.

Los actores humanitarios internacionales han desarrollado una amplia gama de políticas, prácticas y herramientas para el desarrollo y el trabajo humanitario en zonas rurales que podrían transferirse a los entornos urbanos. No obstante la adaptación a este nuevo contexto, donde ya hay establecidas una serie de regulaciones, códigos y procedimientos, constituye un

reto y son necesarias nuevas políticas y sistemas de trabajo para cada agencia en particular y el conjunto de éstas. Un ejemplo de reorientación y desarrollo de nuevos procedimientos es la actual revisión del Manual del Proyecto Esfera³. Otros son el desarrollo de unas directrices sobre la provisión de refugio a núcleos de población urbana afectados⁴ y la revisión de las prácticas del Programa Mundial de Alimentos de la ONU en las zonas urbanas. Sin embargo, muchas agencias están respondiendo con una metodología de caso por caso, dado que existe una clara necesidad de formación y de realizar unas intervenciones establecidas y más sistemáticas basadas en el entorno urbano.

Otro reto operativo importante para los actores internacionales es ayudar a encontrar soluciones duraderas para los desplazados que se encuentran en entornos urbanos. Muchos refugiados y desplazados, especialmente en situaciones de desplazamiento prolongado, pueden ser incapaces de retornar -o simplemente no lo desean- a su lugar de origen y optan por la integración en las ciudades en las que actualmente residen. Otros se quedan en las zonas urbanas a causa de la inseguridad o de las condiciones materiales de sus antiguos hogares, peores que las que sufren siendo vecinos desplazados "provisionales" de barrios.

Diferentes tipos de desastres, crisis y situaciones de recuperación temprana en emplazamientos urbanos requieren diferentes modelos de acción humanitaria. Por ejemplo, el trazado de la transición de unas condiciones crónicas a una crisis y luego a la recuperación temprana está escasamente desarrollado. Pero estas transiciones poseen implicaciones decisivas para definir los puntos de entrada y salida de los actores humanitarios.

Proteger los derechos de los refugiados, desplazados internos y otras personas en entornos urbanos -crear un "espacio humanitario"- constituye un reto de vital importancia. Esto aúna la "crisis oculta" de la violencia urbana, las tensiones sociales y la creciente inseguridad de las poblaciones urbanas (especialmente de mujeres y niños) como resultado de la incidencia de los conflictos civiles y de diferentes formas de violencia armada que pueden exacerbar o ser punto de partida de las crisis humanitarias.

Vincular la prevención de riesgos con la ayuda humanitaria en zonas urbanas constituye un reto operativo para el que los actores humanitarios están potencialmente

bien situados a fin de ofrecer una respuesta a través de su experiencia en evaluación de riesgos, planes de emergencia y respuesta ante este tipo de situaciones. Tender un puente entre el desarrollo y el trabajo humanitario, como corresponde, constituye una contribución de vital importancia para tratar los retos humanitarios en las zonas urbanas y así promover intervenciones sostenibles y duraderas que minimicen futuras vulnerabilidades. Numerosas organizaciones han desarrollado una relación de riesgos y vulnerabilidades a las que se expone la población⁵. Aún así vale la pena hacer hincapié en que los habitantes de los núcleos urbanos suelen estar expuestos a numerosos riesgos y peligros, y los actores humanitarios deben integrar estas graves condiciones en sus políticas, programas y prácticas.

La necesidad de atraer el apoyo de los donantes -una importante preocupación de los actores humanitarios- es lo que sostiene estos retos operativos. Apenas existen análisis sistemáticos sobre el actual alcance y la distribución de la financiación para los programas de ayuda tanto para los planes de emergencia humanitarios, como frente a desastres. Aunque los sectores de población que residen en zonas urbanas pueden ser captados en las respuestas humanitarias generales, los donantes tienen que desarrollar estrategias para asignar los fondos de las operaciones humanitarias en estas zonas. El pronosticado aumento del número de países con poblaciones en peligro, no obstante, va a acelerar la demanda en una época caracterizada por la escasez de recursos. Estas tendencias influirán en la asignación de fondos del Proceso de Llamamiento Consolidado (CAP, por sus siglas en inglés) y el Fondo Central de Respuesta a Emergencias (CERF, por sus siglas en inglés) y constituirá otro reto más para las agencias humanitarias.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) es director del Centro de Estudios sobre Refugiados (<http://www.rsc.ox.ac.uk>) y George Deikun (deikun.unhabitat@unog.ch) es consejero senior de política y programación del director ejecutivo de ONU-HABITAT (<http://www.unhabitat.org>). Los puntos de vista expuestos en este artículo corresponden a sus autores y no representan los de ONU-HABITAT ni los del Comité Permanente Interagencial.

1. Grupo de trabajo para tratar los desafíos humanitarios en las zonas urbanas, dirigido por ONU-HABITAT, <http://tinyurl.com/IASC-MHCUA>

2. <http://www.unhcr.org/4ab356ab6.html>

3. <http://www.sphereproject.org/content/view/476/278/lang,spanish/>

4. Dirigido por NRC/IDMC y Shelter Centre con OCHA, ONU-HABITAT y numerosas ONG.

5. Por ejemplo, IFRC, NRC, ONU-HABITAT, WHO, UNICEF, UNDP, WFP, OCHA, ISDR, Shelter Centre y otros.

Desafíos para la protección de personas de interés en entornos urbanos

António Guterres

La urbanización es una tendencia irreversible. Cada vez más personas a las que atendemos “refugiados, repatriados voluntarios, desplazados internos y apátridas” viven en ciudades y necesitamos ajustar nuestras políticas a esta situación.

Resulta extremadamente difícil establecer el número real de refugiados, desplazados internos, retornados y apátridas en áreas urbanas. Damasco y Ammán, entre otras, han recibido a más de un millón de iraquíes, constituyendo el más drástico ejemplo, aunque no único, de población desplazada a gran escala en áreas urbanas. Se cree que Jartum alberga a 1,7 millones de desplazados y refugiados. Abiyán y Bogotá han absorbido a cientos de miles de víctimas de conflictos armados, recargando barriadas ya de por sí con escasos servicios. Antiguos refugiados que han vuelto de Irán y Pakistán, junto a desplazados por la violencia en las áreas rurales de Afganistán, se han unido a un número aún mayor de población que ha migrado a Kabul por razones económicas entre otras, provocando que su población se haya multiplicado varias veces desde 2001.

El desplazamiento urbano constituye claramente un fenómeno global con efectos localizados. Se trata por consiguiente de una preocupación por el crecimiento para las autoridades locales y los gobiernos centrales, así como para los organismos humanitarios y de desarrollo. Las administraciones municipales se han convertido en actores de primera línea. Necesitan el sólido apoyo de los organismos nacionales e internacionales y un compromiso mayor por parte de la comunidad de desarrollo.

Agudizar nuestra atención

La experiencia de ACNUR con refugiados, desplazados internos, retornados y apátridas en las ciudades no es nueva. Lo que es nuevo es la apreciación de que las ciudades van a ser cada vez más el escenario principal de una respuesta humanitaria a las necesidades de la población. Para cumplir con nuestro mandato de manera efectiva debemos mejorar nuestra actuación en entornos urbanos y recalibrar nuestro enfoque, centrándonos aún más en nuestros

socios y prestando especial atención al papel de las autoridades locales.

La apremiante situación de los refugiados y de otras personas de interés en las zonas urbanas no puede tratarse de manera aislada, sino que implica reaccionar en un contexto más amplio que el de los pobres urbanos. La comunidad humanitaria necesita reevaluar su paradigma de asistencia en las áreas urbanas. Los actores humanitarios en este ámbito necesitan determinar cómo pueden constituir un mejor apoyo a las iniciativas basadas en la comunidad y diseñadas de abajo a arriba.

No pretendemos limitar el trabajo de los actores de desarrollo, sino estimular sus esfuerzos y coordinar nuestras propias actividades con las suyas. Necesitaremos trabajar duro con los gobiernos, las autoridades locales y a través de los Equipos de País de la ONU para aumentar la concienciación de que la paliación de la pobreza, la reducción de riesgos por desastres, el despeje de barrios informales e iniciativas similares deben responder a las necesidades de toda la población urbana marginada, incluidas las personas de interés para ACNUR.

Si queremos que nuestros esfuerzos tengan el impacto deseado no podemos ver a esta población de manera aislada de las comunidades locales. Sólo tendremos éxito si adoptamos un enfoque global que tenga en cuenta los derechos tanto de los desplazados, como de sus anfitriones.

Asociaciones y prioridades

Las deliberaciones en el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección, que tuvo lugar en Ginebra en diciembre de 2009, destacaron la necesidad de una asociación sólida. Por supuesto, los gobiernos centrales seguirán siendo socios clave como Estados signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y



Mujeres de Zimbabue en la cola del Centro de Recepción de Refugiados de Musina, dirigido por el Departamento de Interior sudafricano.

la recientemente pactada Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos en África y otros instrumentos internacionales relevantes, así como autores de la legislación nacional, marcos estratégicos políticos en los que trabajamos. Asimismo, las autoridades locales son absolutamente esenciales y es necesario que estén mucho más integradas en la articulación de las estrategias y la política. Nuestros socios tradicionales – las ONG, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja – siguen teniendo papeles importantes que desempeñar, así como la sociedad civil, en especial los líderes comunitarios locales, las organizaciones religiosas y otros grupos que promueven la cohesión social.

El elemento central de todas nuestras intervenciones en el Diálogo fue cómo crear, profundizar y expandir el espacio de protección en las ciudades para las personas que atendemos. Esto incluye enfatizar los marcos legales y el reconocimiento de derechos, donde aún queda mucho que hacer, como por ejemplo promover la ratificación de los instrumentos internacionales, la supresión de las reservas y el establecimiento de una legislación nacional sobre protección. Esto exige un enfoque bien fundado y diferenciado puesto que hay muchos países que no han ratificado la Convención de 1951, pero han adoptado políticas sensibles al respecto y, en algunos casos, más progresistas que las de otros países que sí la ratificaron.

Los participantes en el Diálogo destacaron repetidamente un par de observaciones.

En primer lugar, debemos evitar construir estructuras paralelas para la provisión de servicios y asistencia, en especial en materia de refugios, educación y salud. En segundo, tenemos que luchar por un reparto efectivo de las responsabilidades. Los actores humanitarios y de desarrollo deben unirse de manera más significativa. ACNUR no es un actor de desarrollo, pero tiene un papel catalizador y de defensa y apoyo con los países donantes para promover una perspectiva de desarrollo orientada a la comunidad.

El modo en que nos comportamos de cara a quienes servimos es importante: debemos asegurarnos siempre de que el trato es humano y profesional. Debemos trabajar juntos para evitar el acoso y las detenciones injustificadas. Nuestras deliberaciones subrayaron la importancia de la actitud de la población local a la hora de combatir la xenofobia, cuyo crecimiento parece especialmente pronunciado en el mundo desarrollado, pero que también es preocupante en los países en desarrollo. Debemos asegurar respuestas adecuadas a comportamientos inaceptables como el tráfico de personas, las violaciones y otras infracciones de los derechos humanos. Y debemos ser duros con las actividades criminales, a la vez que nos volvemos más efectivos a la hora de proteger a las víctimas.

Muchos participantes en el Diálogo hablaron acerca del registro, la documentación y la determinación del estatus de refugiado. Hay que tener en cuenta que los refugiados y desplazados no van a actuar contra sus propios intereses. Si, por ejemplo, perciben que inscribirse en el registro les supone un riesgo y ningún beneficio, no se registrarán. Por tanto, debemos tratar de garantizar que los beneficiarios vean el registro como algo útil.

Otro aspecto clave de los espacios de protección es su acceso: el acceso a la información, el acceso a las redes de seguridad y a los servicios básicos que permiten a los refugiados y desplazados cubrir sus necesidades elementales, así como el acceso a la autosuficiencia (formación, oportunidades laborales y microcréditos).

Próximos pasos

Está claro que la urbanización presenta diferentes problemas entre los países desarrollados y los países en desarrollo, y entre países, en términos de legislación, tradiciones y cultura. Las necesidades de protección tienen una naturaleza

específica y nuestras políticas tienen que tenerla en cuenta, pero es igual de importante reconocer que hay una serie de principios comunes. Entre ellos es clave que se incluya un enfoque basado en los derechos y apropiado en las estrategias, políticas y medidas que creemos.

De acuerdo con el Diálogo celebrado en Ginebra en diciembre de 2009,¹ ACNUR llevará a cabo una serie de pasos para poner en práctica nuestras propuestas:

1. Revisar la nueva política sobre refugiados urbanos de ACNUR:

ACNUR lanzó en septiembre de 2009 una nueva política sobre la protección y las soluciones para los refugiados en entornos urbanos. La política reconoce que ni las obligaciones del ACNUR, ni las de ningún Estado, deberían estar condicionadas por la residencia en campos. La política subraya que las responsabilidades del mandato del ACNUR hacia los refugiados no serán alteradas por su ubicación. Esto permite tanto favorecer como contribuir al desarrollo progresivo de los marcos legales y políticos, integrando a los refugiados y a otras personas de interés en áreas urbanas en el tejido social de las ciudades de una manera apropiada y respetuosa con sus derechos. Revisaremos la nueva política sobre refugiados urbanos teniendo en cuenta el valioso debate del Diálogo de diciembre.

2. Abogar por los desplazados urbanos:

Walter Kälin (Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos) y yo hemos acordado abogar de manera conjunta con una comunidad humanitaria más amplia por una definición similar de las políticas para personas que viven fuera de los campos y para los desplazados urbanos. Esto debe ser un esfuerzo de cooperación con las Naciones Unidas, puesto que no se encuentra bajo el mandato del ACNUR la elaboración de semejante política.

3. Llevar a cabo evaluaciones en tiempo real:

Ya hemos evaluado las actividades del ACNUR a favor de los desplazados iraquíes en áreas urbanas de Oriente medio, con especial énfasis en Ammán, Aleppo, Beirut y Damasco.² En el 2010 varias de nuestras oficinas ya han aumentado los esfuerzos a favor de los refugiados en entornos urbanos, de acuerdo con la nueva política del ACNUR. Vamos a seleccionar una serie de ciudades piloto para llevar

a cabo evaluaciones en tiempo real de estos programas e identificar las mejores prácticas para su aplicación al ampliar la política en 2011.

4. Recopilar y compartir ejemplos de buenas prácticas: Hemos acordado compilar un inventario de buenas prácticas. No es algo que podamos hacer solos y apreciamos cualquier contribución de nuestros socios.

5. Nueva política establecida sobre refugiados urbanos:

Basándonos en el informe final del Diálogo, los resultados de las ciudades piloto y el inventario sobre buenas prácticas, vamos a establecer una nueva política sobre refugiados urbanos en nuestra programación para el 2011, intentando mejorar continuamente nuestra actuación de 2012 en adelante. En términos de recursos, debemos considerar tanto la dimensión interna – cuestión esencial por nuestra parte – y la dimensión externa, relativa básicamente a la predisposición de los donantes a prestar especial atención a esta iniciativa. Instamos encarecidamente a los países donantes y a nuestros socios a que examinen los desafíos de las poblaciones desplazadas en entornos urbanos mediante un enfoque global, en el que los proyectos de desarrollo comunitario sean gestionados fundamentalmente por organismos de desarrollo a nivel local.

No es fácil enfrentarse a los retos planteados por los desplazamientos urbanos, y no lo conseguiremos si nos ceñimos a las limitadas preocupaciones institucionales, si no establecemos y reforzamos las asociaciones correctas o si creemos que ya tenemos todas las respuestas. Los planificadores de las ciudades de todo el mundo están innovando, experimentando y aprendiendo. Debemos trabajar con ellos y con las personas a las que atendemos, quienes a menudo nos recuerdan que lo que más necesitan no es que les demos un pez, sino que les enseñemos a pescar.

Antonio Guterres es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

Para más información, contacte con José Riera (riera@unhcr.org), Asesor Senior del Director de la División de Protección Internacional de ACNUR.

1. <http://www.unhcr.org/pages/4a12a4a26.html>

2. ACNUR, "Sobrevivir en la ciudad" ("Surviving in the city"), julio de 2009 <http://www.unhcr.org/4a6dbbc9.html>

Desplazamiento urbano y migración en Colombia

Sebastián Albuja y Marcela Ceballos

Es importante entender el desplazamiento forzado hacia áreas urbanas en Colombia en el contexto de la migración rural-urbana para ofrecer una mejor respuesta a los desplazados, así como mejorar la política y planificación urbana para desplazados, migrantes y comunidades locales.

Según los datos existentes, el 93% de la población desplazada en Colombia lo ha hecho hacia áreas urbanas. Al mismo tiempo, durante la última década el país ha experimentado un intenso proceso de migración desde zonas rurales.

Bogotá cuenta con unos siete millones de habitantes, incluyendo el mayor número de inmigrantes y desplazados internos del país (alberga a 270.000 desplazados internos). Ambos fenómenos constituyen diferentes expresiones de una misma causa: la migración rural-urbana, históricamente ligada al acceso

El sistema de censo está obligado por ley a admitir en el registro a los desplazados internos sólo con que informen oralmente de las causas y circunstancias de desplazamiento, sin apenas diferenciar entre quienes son desplazados internos de los migrantes económicos. De modo que, en la práctica, el registro de desplazados internos acaba pareciéndose al proceso que llevan a cabo los refugiados para determinar su estatus. Sin embargo, resulta evidente que el sistema de censo de los desplazados internos carece de la protección procesal incluida en la Determinación del Estatus de Refugiado y no se concibe como un proceso de registro, que es en lo que se convierte en la práctica. Supuestamente se lleva a cabo con bastante subjetividad y arbitrariedad, teniendo como resultado la exclusión de gente que merecería estar registrada.

La aparición de asentamientos informales y de mercados ilegales de tierra en Bogotá es otra consecuencia de los flujos mixtos, como también ocurre en la mayoría de ciudades de rápido crecimiento que

acogen a desplazados internos en los países en desarrollo de todo el mundo. Algunas zonas del extrarradio han crecido hasta convertirse en asentamientos consolidados, anexionándose finalmente a la ciudad como resultado de un proceso gradual de conurbación.

Es precisamente en estos asentamientos alrededor de Bogotá donde se ubican los desplazados internos. Después de pasar un breve periodo de tiempo en casa de familiares o amigos, los desplazados intentan cubrir sus necesidades de alojamiento adquiriendo o alquilando un lugar de refugio. El acceso legal a un terreno o al mercado inmobiliario requiere un poder adquisitivo significativamente mayor del que

generalmente disponen los desplazados internos y el acceso a los subsidios para la vivienda exige un historial financiero y de crédito que muchos no poseen. Como resultado, la mayoría de los desplazados internos escogen necesariamente los asentamientos informales. Algunas veces estos procesos han dado lugar a desalojos masivos, mientras que otras el municipio ha legalizado el asentamiento y les ha provisto de unos servicios básicos de alcantarillado y electricidad.

El desplazamiento a grandes núcleos urbanos como Bogotá también significa para los desplazados que tardarán mucho tiempo en acceder a la ayuda humanitaria que les corresponde por derecho. Un estudio mostraba que en Bogotá, donde los largos procedimientos y la excesiva burocracia están a la orden del día, pueden pasar hasta dos años desde que se produce el desplazamiento hasta que se recibe la primera ayuda humanitaria. Esto agota la paciencia de los desplazados, muchos de los cuales prefieren, por tanto, canales de ayuda informales.

Desarrollo y política humanitaria

Los datos a nivel nacional revelan que el 98,6% de la población desplazada vive por debajo del umbral de la pobreza, estando oficialmente clasificadas como personas que viven en la pobreza extrema el 82,6%, cifras que contrastan claramente con el 29,1% y el 8,7%, respectivamente, para la población no desplazada. Los ingresos de los desplazados internos en Bogotá son, por término medio, un 27% más bajos que los de la población residente pobre.

El apoyo al desarrollo a largo plazo es indispensable en ciudades como Bogotá, donde la mayoría de desplazados internos parecen tener las mismas aspiraciones que los migrantes, es decir, quedarse en la ciudad de forma permanente. El que los desplazamientos a Bogotá tengan lugar de forma continua y regular hace que sea necesario, al mismo tiempo, ofrecer ayuda a los nuevos desplazados y apoyo a largo plazo para la mayoría que se queda más allá de la fase de ayuda humanitaria que dura los tres primeros meses. Si asentarse en la ciudad del desplazamiento va a ser una solución a largo plazo, ello requiere que se cumpla el abanico de



Vista nocturna de Ciudad Bolívar, al suroeste de Bogotá, Colombia.

desigual a la tierra y que ha originado tensiones entre los propietarios y los campesinos y, eventualmente, al conflicto armado y la violencia que continúa provocando desplazamientos forzados. A día de hoy resulta difícil diferenciar las causas económicas de la migración de aquellas relacionadas directamente con el conflicto, la violencia y las violaciones de los derechos humanos. Esto hace que el proceso de registro de los desplazados internos se complique y explica, en parte, el hecho de que sólo la mitad de los desplazados internos en Bogotá estén registrados. A causa de la coexistencia de la migración y el desplazamiento, muchos desplazados internos no son conscientes de que tienen derechos como desplazados forzosos y no se registran.

derechos de los desplazados internos al completo, sin discriminación, al menos hasta el nivel que disfrutaban los miembros no desplazados de la población que se encuentran en una situación similar.¹

La mayoría de las autoridades de Colombia entienden los desplazamientos internos como un fenómeno a nivel nacional con implicaciones locales del que debe hacerse cargo el gobierno nacional.² Como resultado, los municipios no incorporan por sistema los desplazamientos a sus planes de desarrollo local o municipal (salvo algunas excepciones) y no creen que sea responsabilidad suya adecuar los recursos para responder a este fenómeno, en especial cuando se refiere al desarrollo a largo plazo.

Recientes cambios legislativos orientados a resolver este problema han determinado que las responsabilidades deberían compartirse entre los gobiernos nacional y local. Sin embargo, el nivel de responsabilidad compartida no está claro y la proporción de los costes que debería cubrir el gobierno central no se ha establecido, sobre todo en cuanto a apoyo socioeconómico a largo plazo se refiere.

Bogotá ha tomado ciertas medidas con el fin de incorporar programas especiales para las familias desplazadas que abandonan la red de ayuda de emergencia de tres meses. Uno de esos proyectos incluye un comprometido programa de protección social para familias desplazadas llamado “Bogotá positiva para vivir mejor” dentro del plan de desarrollo de esta ciudad. Sin embargo, estos proyectos siguen siendo en su mayoría *ad hoc* y no se ha evaluado su impacto. Es necesario, en cualquier caso, hacer mucho más para asegurarse de que las políticas de desarrollo y planificación de la ciudad comprenden la protección social de los desplazados internos asentados en ella, así como para evaluar el impacto de los programas existentes.

Sebastián Albuja (sebastian.albuja@nrc.ch) es Analista de País en el Observatorio de Desplazamiento Interno (<http://www.internal-displacement.org>). Marcela Ceballos (mceballos2000@yahoo.com) es Profesora del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (<http://www.redbogota.com>).

1. Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Cuando termina el desplazamiento. Marco de soluciones duraderas. (When Displacement Ends: A Framework for Durable Solutions), 2007, p11. <http://www.brookings.edu/reports/2007/09/displacementends.aspx>

2. Véase también el artículo de Ferris p39.

La invisibilidad de los desplazados urbanos en Europa

Marzia Montemurro y Nadine Walicki

Algunos desplazados internos de los Balcanes, el Cáucaso y Turquía buscan la “invisibilidad” por razones de seguridad. Otros se vuelven invisibles cuando las acciones de las autoridades o de los propietarios les obligan a desplazarse otra vez dentro de la ciudad.

Cuando desplazarse a las ciudades es una estrategia de resistencia, los desplazados podrían preferir pasar desapercibidos entre el resto de los habitantes de las ciudades en un esfuerzo por evitar convertirse en objetivos. Elegir alojamientos privados, en vez de viviendas subvencionadas por el Gobierno, puede contribuir a su “invisibilidad”, tanto como las trabas para inscribirse en el registro. Por ejemplo, en Europa los desplazados internos, durante una media de 15 años, se han ido mudando desde alojamientos gestionados por el Gobierno a alojamientos de carácter privado –que poseen, alquilan o comparten– en ciudades y pueblos; o continúan en asentamientos informales en la periferia de los centros urbanos. El que hayan adoptado un comportamiento similar al de otros residentes de estas ciudades –incluidos los migrantes económicos–, que vivan mezclados entre ellos y que estén intentando integrarse ha disuadido cualquier intento efectivo de

definir su perfil y realizar un seguimiento de sus necesidades. El alojamiento de los desplazados internos, en especial cuando es informal o colectivo, suele ser precario y son más proclives a ser desalojados a causa de la discriminación o porque los propietarios decidan recuperar el espacio para venderlo o utilizarlo para otros propósitos. Este riesgo acumulado de movilidad intraurbana arrastra y mantiene a los desplazados en perfiles bajos, mientras quienes son desalojados suelen desaparecer aún más entre el paisaje urbano.

En algunos casos la política gubernamental ha agravado su invisibilidad creando barreras legales. En un esfuerzo por gestionar una creciente urbanización, los gobiernos de Rusia y Azerbaiyán por ejemplo, han limitado las opciones de residencia, haciendo que los desplazados urbanos se conviertan en muchos casos en “residentes fantasma”. De un modo parecido, los desplazados



Una desplazada interna prepara la comida en un centro colectivo que había sido un centro para el tratamiento de la tuberculosis, Tiflis, Georgia.



Una familia desplazada interna de Chechenia llevó ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos su desalojo de un apartamento privado, Stávropol, Rusia.

internos romaníes de Serbia deben, al igual que el resto de ciudadanos, presentar el contrato de arrendamiento de su vivienda para solicitar documentación personal, asistencia social y sanidad gratuita, lo que a menudo les es imposible. Como se enfrentan con importantes obstáculos para cambiar su residencia oficial desde su lugar de origen a su lugar de desplazamiento, los desplazados internos se unen a la lista de residentes urbanos sin reconocimiento oficial y luchan por poder disfrutar de sus derechos al mismo nivel que sus vecinos no desplazados. En otros casos, especialmente en los de desplazamiento secundario, los desplazados internos pueden decidir no cambiar su lugar de residencia para no perder los beneficios que ya tienen asegurados. Las políticas gubernamentales también han creado barreras sociales. Por ejemplo: los desplazados kurdos en Turquía siguen haciendo frente a las dificultades con el limitado reconocimiento de la lengua kurda en los foros públicos y en las escuelas. Las barreras sociales conllevan una mayor marginación.

Ante semejantes circunstancias diferentes grupos coexisten con distintos grados de representación en la escena urbana, pero todos pretenden que se cumplan sus derechos y necesidades fundamentales. La invisibilidad puede ser un obstáculo pero también es una estrategia. El *Estudio sobre el perfil de los desplazados internos en áreas urbanas*¹, realizado por la Universidad de Tufts y el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés), mostró cómo la aplicación de encuestas a hogares –en las que los desplazados no tienen que identificarse como tales– no sólo puede llevar a estimaciones sobre el número de desplazados y patrones

de distribución en la ciudad, sino que también podría contribuir de manera valiosa a ayudarnos a comprender en qué se diferencian los desplazados y los que no lo son en algunos elementos clave como son: la vivienda, la educación, el empleo y sus experiencias en los casos de desalojo forzado. Entre otras consideraciones extraídas en este estudio, hay tres cuestiones a destacar.

En primer lugar, debe considerarse escrupulosamente la pregunta sobre quién es desplazado interno y quién no, no sólo al amparo de la definición provista por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, sino también a fin de conseguir un enfoque común entre todos los actores implicados sobre a quién se va incluir en el recuento final y a quién no.

En segundo lugar, para ofrecer una respuesta adecuada en contextos urbanos resulta esencial recabar información de todos los diferentes sectores de la población urbana afectada por los desplazamientos –pobres urbanos, migrantes, desplazados forzosos, retornados, etc. De este modo se podrá obtener una imagen de las vulnerabilidades de cada grupo y resaltar en qué medida entran en juego los intereses en conflicto.

En tercer lugar, en las situaciones de desplazamiento prolongado semejante análisis comparativo puede proporcionar mucha información vital sobre si los refugiados han alcanzado soluciones duraderas y, en caso contrario, cuáles son los principales obstáculos, así como cuáles son las necesidades de la población urbana de acogida.

En este último punto el caso de los desplazamientos prolongados en Europa resulta especialmente relevante. Dado que los donantes y los medios de comunicación muestran un interés cada vez menor por los desplazamientos internos en Europa y que la mayoría de los gobiernos siguen dando prioridad al retorno de los desplazados a sus hogares, existe una generalizada carencia de información básica sobre los desplazados urbanos que buscan soluciones duraderas a través de opciones de asentamiento que no implican el retorno, especialmente en entornos urbanos. Esta falta de interés e información sobre el asentamiento de los desplazados internos en áreas urbanas constituye, simplemente, otra forma de invisibilidad. Aunque en principio eran un grupo del que se podía recopilar datos

con facilidad porque se concentraban en la misma población, en al menos 24 de las 56 situaciones de desplazamiento cuyo seguimiento realizó en 2008 el Observatorio de Desplazamiento Interno, no se pudo extraer el perfil de los desplazados que habían encontrado refugio en centros colectivos o en otros tipos de asentamiento concentrados en áreas urbanas.

Debido a la naturaleza prolongada de su desplazamiento, los desplazados en Europa se enfrentan cada vez a mayores retos, mientras la transición a la economía de mercado sigue cambiando los paisajes urbanos. Por ejemplo, muchas viviendas de carácter social se han privatizado y la continua ocupación de los centros colectivos suele entrar en conflicto con las políticas de privatización de los gobiernos y con los intereses de los propietarios, lo que provoca desahucios y más desplazamientos para los residentes.² Los gobiernos han ofrecido pocas alternativas de vivienda a los desplazados desahuciados y muy pocos países excomunistas han creado o desarrollado una legislación sobre la vivienda de carácter social desde su transición a la economía de mercado. Aunque las necesidades de los desplazados internos pueden en algunos casos no diferir de las de los demás residentes urbanos, sus peticiones de restitución de la propiedad o de compensación siguen sin respuesta desde hace tiempo, lo que todavía les distingue de sus vecinos.

La afluencia de desplazados internos a las áreas urbanas ha puesto a prueba los servicios e infraestructuras que no siempre han sido capaces de satisfacer el aumento de la demanda. La experiencia demuestra que es improbable que estos desplazados vuelvan a áreas predominantemente agrícolas cuando tengan la oportunidad, aunque lo cierto es que sólo podrán decidir realmente por sí mismos sobre su retorno si ahora pueden llevar una vida normal.

Marzia Montemurro (marzia.montemurro@nrc.ch) es coordinadora de grupos en casos de desplazamientos urbanos, y Nadine Walicki (nadine.walicki@nrc.ch) es analista de país para el Cáucaso y Asia central en el Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados (<http://www.internal-displacement.org>).

1. Véase artículo pp. 13-15 y <http://www.internal-displacement.org/urban>

2. <http://www.internal-displacement.org/europe/protracted>

Perfiles de los desplazados urbanos

Anne Davies y Karen Jacobsen

Una nueva metodología para extraer los perfiles de los desplazados urbanos está permitiendo a los investigadores evaluar y contextualizar sus necesidades concretas e incluirlas en la acción humanitaria.

Los intentos de calcular el número de personas que se han desplazado dentro de su propio país se enfrentan, inevitablemente, al reto de calcular cuántos de ellos se han visto forzados a desplazarse a centros urbanos. Calcular el número de desplazados de un país y sus características, “extraer el perfil de los desplazados internos”, resulta muy complejo en asentamientos urbanos, ya que no es fácil identificarlos. Los “desplazados urbanos” constituyen una población oculta y tanto las asociaciones de ayuda, como los gobiernos tienen serios problemas para identificarlos y conocer sus experiencias con respecto a la población de acogida en la que viven. Se sabe poco acerca de su comportamiento demográfico, sus necesidades básicas y sus problemas de protección, salvo que se encuentran entre los grupos más pobres y vulnerables de muchos países que sufren conflictos.

Conscientes de la necesidad de incluir una estimación del número de desplazados urbanos, el Centro Internacional Feinstein (FIC, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Tufts, en colaboración con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) llevaron a cabo tres estudios para definir el perfil de los desplazados urbanos entre 2006 y 2008 en: Jartum (Sudán), Abiyán (Costa de Marfil) y Santa Marta (Colombia).

Definir el perfil de los desplazados urbanos es significativamente más complejo que contar e identificar a quienes viven en campos, normalmente en zonas rurales. Los desplazados urbanos no se encuentran oficialmente separados de la comunidad local o alojados en regiones fáciles de reconocer, sino que se encuentran diseminados a lo largo de zonas urbanas, lo que hace que sea difícil distinguirlos de los migrantes por razones económicas y de los pobres autóctonos. Además, es muy poco probable que revelen su identidad si se sienten en peligro.

Conscientes de ello, los investigadores del equipo la Universidad de Tufts y el IDMC tuvieron cuidado de que la atención

no se centrara exclusivamente en los desplazados urbanos. Por consiguiente, en sus encuestas no se buscaba desplazados ni se preguntaba si así se consideraban las personas encuestadas; a diferencia de otras encuestas que buscan explícitamente identificar un grupo de población objetivo. En su lugar, los investigadores se centraron en las áreas donde era probable que vivieran los desplazados (así como en áreas de “control” en las que el desplazamiento se consideraba significativo) y extrajeron los perfiles de todos los residentes de una zona dada. Luego, emplearon un análisis secundario para determinar quienes de entre los residentes eran desplazados según los criterios de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno.¹

Los estudios mostraron que pueden extraerse los perfiles de los desplazados urbanos, que la metodología probada resulta viable para ello y que es posible estimar el número de desplazados urbanos.² Pero, ¿para qué es necesaria toda esta información y a quién beneficia?

¿Por qué definir el perfil de los desplazados urbanos?

En primer lugar, el fenómeno de los desplazados urbanos es demasiado numeroso como para ignorarlo: más de cuatro millones en total, al margen de los 26 millones de personas desplazadas por conflictos y los más de 36 millones de desplazados por los desastres naturales.³ Otras estimaciones sugieren que cerca de la mitad de los desplazados internos migran hacia áreas urbanas, en especial a capitales, donde se mezclan entre la pobreza urbana y el resto de migrantes.⁴

En segundo lugar, sin una definición precisa de los desplazados urbanos y sin aclarar a quién va dirigida realmente cualquier nueva política, es imposible diseñar e implementar soluciones eficaces y duraderas. Aunque a menudo cuesta distinguir entre áreas rurales y periferias urbanas, así como diferenciar a los desplazados internos forzosos entre la migración regular rural-urbana, estas diferenciaciones resultan cruciales para que tanto las autoridades nacionales como las internacionales puedan

prestar ayuda efectiva y moderada a millones de desplazados urbanos.

En tercer lugar, en el contexto del crecimiento urbano, los desplazados internos podrían percibirse como un freno para el desarrollo de las ciudades, donde su miedo a ser identificados les lleve a evitar el registro civil y donde el hacinamiento, la competición por los escasos recursos y el desempleo atraigan la delincuencia.⁵ Determinar quiénes, cuántos y dónde están los desplazados urbanos supone una ayuda a las autoridades nacionales en la gestión de ciertos casos mediante programas de protección personalizada y ayuda en situaciones delicadas. Como consecuencia, estos programas podrían paliar la apremiante situación de aquellas familias autóctonas que con frecuencia viven en la misma indigencia que los desplazados a los que se ayuda,⁶ así como a los millones de pobres que comparten los escasos recursos con los desplazados internos y sufren la misma pobreza.

Hallazgos clave

Los tres estudios confirmaron muchas suposiciones sobre las características de los desplazados urbanos. Utilizando los datos más recientes del censo y basándose en la proporción de desplazados internos identificados en las encuestas respecto a los que no lo eran, los estudios pudieron extrapolar un número aproximado de desplazados internos en cada ciudad. Los hallazgos mostraron que éstos comprenden un importante porcentaje de la población urbana: 21% en Jartum, el 9% en Abiyán y el 15% en Santa Marta. En algunas zonas de Abiyán, casi el 8% de los hogares de no-desplazados alojaban a desplazados, y en Santa Marta entre el 2% y el 3% de los hogares de no-desplazados constituían familias de acogida. La acogida de los desplazados internos es un aspecto importante del perfil urbano que se debe incluir en futuros estudios.

Mediante el uso de indicadores estables tales como las condiciones de alojamiento, el acceso al agua potable y a los servicios sociales (escuelas, sanidad, transporte, comisarías de policía, etc.), así como los niveles de educación y empleo, las encuestas revelaron que los desplazados y los no-desplazados comparten características demográficas similares

y experimentan las mismas tensiones relacionadas con la pobreza en la ciudad y la falta de infraestructuras adecuadas. Sin embargo, los desplazados urbanos resultaron ser más pobres, estar en mayor desventaja y experimentar más inseguridad que sus vecinos autóctonos. Los desplazados internos llegaron empobrecidos: sus tierras, cosechas y otros bienes (documentación incluida) se habían extraviado, o habían sido robadas o destruidas, y a menudo se encontraban traumatizados por estas experiencias. En cuanto al acceso a puestos de trabajo en zonas urbanas, los desplazados internos se encuentran en desventaja ya que tienden a carecer de redes de apoyo, preparación para los puestos que se ofrecen en la ciudad, conocimientos del entorno urbano y pueden no hablar el idioma del lugar.

Entre las preocupaciones fundamentales de los desplazados internos sobre protección se encuentra: el sentimiento

documentos de identidad (certificados de matrimonio y nacimiento, expedientes académicos), lo que conlleva dificultades para acceder a ciertos derechos civiles y prestaciones sociales como la educación y el trabajo legal y, a su vez, dificulta que los desplazados soliciten sus derechos como tales. La mayoría de estos hallazgos han sido confirmados por otros estudios que han denunciado cómo los desplazados internos se han convertido en objetivo deliberado de las autoridades; cómo son sometidos al acoso y la violencia a manos de las fuerzas de seguridad e incluso de la población civil; y de cómo son más propensos a ser víctimas de saqueos, intimidación y extorsión por parte de la milicia y las mafias de las zonas urbanas.

Implicaciones de los programas y las políticas

¿Qué conclusiones políticas pueden extraerse de la delimitación de los perfiles del desplazado urbano y qué tipo de programas pueden establecerse? En otras

entre los que viven, los programas no deberían estar dirigidos únicamente a los desplazados sino abarcar también la mitigación de la pobreza y las comunidades más vulnerables en las que viven. La proximidad física y social de los desplazados con sus vecinos significa que su bienestar y su seguridad están íntimamente ligados a su relación con la comunidad que les acoge. Ante semejantes circunstancias es importante diseñar programas para los desplazados internos con mucho cuidado, de manera que les ayuden sin suscitar el antagonismo con la comunidad de acogida que, a la larga, constituye su ayuda y apoyo más directo. Por otro lado, se pueden diseñar iniciativas orientadas específicamente a su protección.

Los programas específicos pueden dividirse en dos tipos: por un lado, actividades dirigidas a los pobres urbanos en general, entre los que los desplazados internos constituyen un grupo mayor aunque más disperso y, por otro, aquellas orientadas a los problemas concretos de los desplazados internos.

a) Programas de reactivación urbana, orientados a una planificación urbana a favor de los pobres y las reformas a nivel municipal, que incluyen: mejorar las infraestructuras de la ciudad construyendo viviendas más seguras, ofrecer agua y servicios de saneamiento más fiables y accesibles, escuelas y servicios de salud, así como crear espacios adecuados para los niños, áreas deportivas y centros sociales. **Los programas de empleo** podrían ayudar tanto a los desplazados internos como a la población de acogida a desarrollar sus capacidades de trabajo, además de ofrecerles mayor resistencia a la hora de lidiar con futuros problemas y de promover su seguridad física. Dichos programas podrían incluir esquemas microfinancieros que estimulen la generación de ingresos y programas de adaptación profesional para aprender y aplicar nuevas formas de generar ingresos en los hogares. En dos de los casos examinados, Sudán y Colombia,⁸ las antiguas ocupaciones de los desplazados internos les convertían en objetivos de la violencia o no les permitían ahorrar lo suficiente para ofrecer más oportunidades a sus familias. Las iniciativas de adaptación profesional pueden ayudarles a aprender nuevas habilidades y a desarrollar capacidades relevantes en los entornos urbanos, lo que aumentaría



Desplazados internos en Adobo, un barrio de Abiyán.

de inseguridad, siendo obligados a cambiar de domicilio varias veces dentro de la ciudad por desalojos o para escapar de la detención; los inconvenientes de la relocalización forzada (Jartum); la incapacidad o falta de voluntad para regresar a sus lugares de origen, principalmente porque el peligro continúa o han perdido todas sus tierras y pertenencias⁷; y la carencia de

palabras, ¿cómo pueden los hallazgos sobre el perfil del desplazado urbano convertirse en esquemas conceptuales y operativos para ayudarles sin ponerles en peligro o angustiarles más?

Los estudios de la Universidad de Tufts y el IDMC sugieren que, dadas las sutiles diferencias entre los desplazados internos y los pobres en general

sus oportunidades de conseguir empleo o crear nuevos negocios.

b) Medidas de protección: el mayor servicio posible que se podría prestar a los desplazados internos sería ayudarles a conseguir documentos de identidad. Esto reduciría su vulnerabilidad ante las amenazas y les ofrecería mayor igualdad de oportunidades de desarrollo económico. Estos programas pueden ofrecer otros servicios como el asesoramiento sobre problemas legales o la ayuda contra la discriminación que sufren por parte de caseros o patrones. Debería gestionarse los recursos de una manera estratégica para garantizar que tratan únicamente aquellos puntos de vulnerabilidad que afectan a los desplazados internos evitando, al mismo tiempo, la percepción de que reciben un trato especial. La vulnerabilidad de los desplazados varía en cada ciudad dependiendo del entorno político y del contexto en que se ha producido el desplazamiento. Aunque muchos desplazados urbanos no quieren o no pueden volver a casa, aquéllos que sí lo desean deberían recibir toda la ayuda posible. El registro para llevar a cabo un retorno organizado o proveer a las familias de medios financieros para el retorno, serían pequeños pero significativos factores a la hora de promover soluciones duraderas. Finalmente, donde sea posible, es importante reforzar la respuesta del Estado, sin sustituirla, a la hora de identificar soluciones duraderas ya se trate de retorno, integración o reasentamiento en diferentes zonas del país. En el caso de Colombia, la comunidad internacional ha apoyado al Gobierno en una reforma constitucional que pretende proteger los derechos de los desplazados internos. En Costa de Marfil, las iniciativas del Gobierno empiezan a ayudar a los desplazados a recuperar o reemplazar la documentación perdida, lo que les permitirá acceder a sus plenos derechos civiles.

Actores implicados

Los desplazados urbanos son responsabilidad del Estado y la mayoría de las iniciativas deberían emanar de las autoridades nacionales quienes, sin embargo, necesitan hacer un llamamiento a la comunidad internacional para recibir ayuda financiera y recursos técnicos. El papel fundamental del Estado es asegurar la aplicación eficaz de las normas del Estado de Derecho y concretamente desarrollar una legislación

nacional que proteja los derechos de todos sus ciudadanos, incluidos los desplazados internos.

En casos de crisis pueden ser necesarias acciones urgentes mediante agencias humanitarias como, por ejemplo, en el comienzo repentino de situaciones de emergencia que provocan la huida de un gran número de personas a centros urbanos en busca temporal de protección. Pero en general el papel de los actores de desarrollo es diseñar e implementar la planificación municipal más a largo plazo, así como los programas de reactivación urbana y de empleo mediante un enfoque participativo en el que se impliquen las autoridades locales, la sociedad civil y los grupos de población a los que van dirigidos. Las agencias humanitarias podrían intervenir en zonas donde los desplazados internos se encuentran agrupados para proveer o mejorar servicios básicos como agua, sistemas de saneamiento, programas de sanidad y alojamiento. Sin embargo, éstas deberían ser intervenciones de larga duración que contribuyeran al desarrollo, no meras medidas para tapar huecos. Las ONG internacionales también tienen su papel, por ejemplo implementando programas de asistencia jurídica especialmente orientados a proteger los intereses de los desplazados internos, al mismo tiempo que se imparte formación y capacitación a las autoridades locales y a la sociedad civil.

Los tres estudios para definir el perfil urbano demuestran que es factible, con un coste razonable, no sólo obtener mejores estimaciones y características de los desplazados urbanos, sino también comprender mejor el contexto: las comunidades autóctonas con las que comparten condiciones de vida y recursos, las similitudes y diferencias entre ellas en cuanto a vulnerabilidad y capacidades, así como sus propósitos y aspiraciones futuras. Esa información por sí misma o bien localizada dentro de un contexto más amplio de migración urbana y pobreza, puede servir a los gobiernos y agencias humanitarias para desarrollar estrategias mejor documentadas con el fin de ayudar y proteger a los desplazados. Estos estudios ofrecen



Vivienda informal en Jartum.

información muy valiosa para diseñar programas adaptados a cada contexto específico, apoyando los esfuerzos del Gobierno para implementar cualquier solución duradera que fuese necesaria.

Anne Davies (annedavies99@yahoo.co.uk) es asesora independiente especializada en migraciones forzadas y recuperación temprana. Karen Jacobsen (karen.jacobsen@tufts.edu) es profesora asociada del Centro Internacional Feinstein de la Universidad de Tufts (<http://fic.tufts.edu>).

- <http://www.unhcr.ch/html/menu2/7/b/principles.htm> Artículo 2
- Los informes de los tres estudios, con los detalles metodológicos, están disponibles (en inglés) en línea en: <http://tinyurl.com/TuftsIDMCPprofiling>
- Estimados por el IDMC, se cita en: 'Desplazados Ignorados: la apremiante situación de los desplazados internos en áreas urbanas' (Ignored Displaced Persons: the plight of IDPs in urban areas), (p.1) ACNUR 2008. <http://www.unhcr.org/487b4c62.html>
- "Los perfiles de los desplazados urbanos: cómo los desplazados internos se distinguen de sus vecinos no desplazados en tres ciudades" ('Profiling Urban IDPs: How IDPs differ from their non-IDP neighbors in three cities'), Karen Jacobsen, Centro Internacional Feinstein, Universidad de Tufts, 2008. Preparado como capítulo de "El nexo desplazamiento-migración: conceptos, casos y respuestas" (The Migration-Displacement Nexus: Concepts, Cases and Responses), editado por Khalid Koser y Susan Martin, próximo lanzamiento en 2010.
- Véase Richard Black y Jon Sward, Migración, Estrategias para la Reducción de la Pobreza y Desarrollo Humano (Migration, Poverty Reduction Strategies and Human Development), Trabajos de Investigación para el Informe sobre Desarrollo Humano, PNUD, 2009/38, p12: http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_38.pdf
- Este hallazgo fue especialmente destacado en la encuesta realizada en Santa Marta.
- Excepto en el caso de muchos de los desplazados internos entrevistados en Abiyán, que querían volver a sus casas pero eran incapaces, sobre todo por falta de medios.
- Richard Hill, Kari Jorgensen Diener, Sue Miller, y Thomas White, "Medios de vida para desplazados internos: Trabajo y seguridad personal. Casos de estudio de Colombia y Sudán" ('IDP Livelihoods: IDP Livelihoods and Personal Security: Case Studies from Colombia and Sudan'), 2006. Refugee Survey Quarterly 25: 40-59. <http://rsq.oxfordjournals.org/cgi/reprint/25/2/40.pdf>

Mejorar las condiciones de vida en Bossaso, Somalia

Filiep Decorte y Ombretta Tempra

Hacer que los desplazados, las comunidades de acogida y las agencias internacionales reflexionen sobre la ciudad, la calidad de vida y las oportunidades económicas en Bossaso ha supuesto notables mejoras en la organización de los asentamientos y en la provisión de alojamiento para los primeros.

Los desplazados, como tantos otros en los entornos urbanos, se enfrentan a una constante lucha por mantener el equilibrio entre las oportunidades laborales y su seguridad personal. Aunque en un principio es más fácil para las agencias humanitarias proteger y satisfacer las necesidades de los desplazados cuando viven en campos en la periferia de las ciudades; más tarde, la segregación física y social, así como el sentimiento de que reciben un tratamiento preferencial, se tornan en cuestiones cada vez más problemáticas. Con el tiempo es inevitable la reducción de las fronteras físicas, debido principalmente a la búsqueda de empleo de los desplazados en la economía local y a la expansión de la ciudad. Al cabo de un tiempo, el volver a su lugar de origen –generalmente rural– deja de ser una opción atractiva y los desplazados internos se convierten así en migrantes económicos. A veces los que sufren desplazamientos prolongados ven nacer a toda una generación en su localización urbana “temporal”.

Bossaso

Bossaso, una ciudad portuaria del noreste de Somalia, es un buen ejemplo donde el desplazamiento muestra sus múltiples facetas. Bossaso ha prosperado de forma repentina gracias a su actividad portuaria, pero su crecimiento no habría sido posible sin la afluencia de mano de obra barata procedente principalmente de clanes de migrantes minoritarios. Su población estimada es de 150.000 personas, de las cuales 35.000, casi una de cada cuatro, se consideran desplazadas.

El panorama del desplazamiento se complica aún más cuando población de Etiopía, del sur de Somalia e incluso de lugares más lejanos como Asia y África central empiezan a ver el puerto de Bossaso como un atractivo billete hacia una vida mejor en Oriente Medio o Europa. Esto imposibilita el distinguir a los desplazados internos como un grupo diferente en un momento preciso e impide

centrarse en la respuesta humanitaria o en las soluciones a largo plazo.

La dura realidad es el crecimiento descontrolado de numerosos asentamientos temporales desatendidos y de gran densidad en la periferia. La desintegración de las instituciones públicas ha permitido la apropiación masiva de tierras y ha dejado al país bajo el control de particulares que provienen de los clanes predominantes. Los desplazados no tienen más remedio que alquilar, constituyendo una importante fuente de ingresos para los “terratenedores”, que suelen elevar el precio de los alquileres lo máximo posible mientras esperan una oportunidad mejor para vender sus tierras. La lógica económica, la ausencia de cualquier tipo de principios y la débil posición social de los desplazados se traduce en un hacinamiento insalubre que no deja lugar a las iniciativas laborales, al establecimiento de instalaciones comunitarias o, simplemente, a la privacidad. Los terratenedores son reacios a permitir cualquier mejora “permanente” en sus tierras. No se permite el uso de materiales para construir refugios, no se puede excavar para hacer letrinas y no se pueden instalar sistemas de agua corriente. Así se mantiene a los “ocupas” en un estado permanente de transición, bajo el constante riesgo de desalojo, expuestos a brotes de enfermedades y en peligro de sufrir abusos varios.

Cuando Dennis McNamara -el entonces director

de la División de Desplazamiento Interno de la OCHA- visitó Bossaso a finales de 2004 se refirió al bosque de estructuras provisionales hechas con palos de madera, cartón, trozos de tela y cuerda, como a una de las situaciones humanitarias más desatendidas y desesperadas. El cólera apenas estaba bajo control, en los 10 años anteriores no se construyó más de 140 letrinas, de las cuales apenas el 10% se mantenían en funcionamiento. Resultaban preocupantes los testimonios de violencia sexual contra las mujeres, quiénes durante la noche tenían que atravesar los límites de sus asentamientos para poder orinar. Uno de cada cuatro refugiados acababa cada año hecho cenizas, ya fuese por accidente o de manera intencionada, a lo que contribuía el fuerte viento estacional, cálido en exceso, y la alta densidad de población. Siempre se ponía en marcha una respuesta humanitaria sencilla basada en la distribución de palos de madera para reconstruir el refugio, algunos instrumentos típicos y de unas pocas raciones diarias. El resultado final no era mejor que antes.

Nuevos enfoques

Como consecuencia aumentó la frustración y se inició una búsqueda de soluciones alternativas. Una de las ideas iniciales fue encontrar suficientes



Asentamiento de desplazados internos después de un incendio, Bossaso.

tierras donde se pudiera reasentar a todos los desplazados y donde se asegurara la ocupación y facilitara la provisión de servicios. Las autoridades locales ofrecieron terrenos a 10 km de la ciudad, con escaso valor económico en el predominante mercado ilegal de tierras. Afortunadamente no se disponía de fondos para esta maniobra masiva ya que, de lo contrario, se habría separado a los desplazados de sus trabajos en el puerto y en los mercados locales, sin mencionar que los nuevos recién llegados aún acabarían asentándose en la ciudad.

Estaba claro que la complejidad de la situación exigía el esfuerzo coordinado de todos los actores implicados para poder desarrollar una estrategia conjunta de las Naciones Unidas y la Organización Internacional No Gubernamental (INGO, por sus siglas en inglés) para las comunidades de desplazados basada en los derechos y la protección, en conceptos de urbanización sostenible, prevención de la creación de infraviviendas e incremento de las mejoras.

ONU-HABITAT estableció algunos criterios básicos para evaluar la viabilidad de las tierras para un reasentamiento local:

- Capacidad para ofrecer servicios e infraestructuras adecuados, asequibles y sostenibles
- Posibilidad de asegurar el asentamiento y el refugio
- Sostenibilidad social (seguridad física y una mínima integración entre la población de acogida)
- Sostenibilidad económica (acceso a oportunidades económicas)
- Sostenibilidad espacial (promover un crecimiento de la ciudad compacto que respete el medio ambiente)
- Oportunidades y beneficios que apacigüen a la comunidad de acogida (por ejemplo compartir las infraestructuras y los servicios e incrementar el valor de las tierras explotadas)

Las agencias adoptaron de manera proactiva los principios del enfoque sectorial humanitario, por el cual una agencia líder se responsabiliza de reunir a todos los actores; evitando los conflictos entre enfoques y que éstos se solapen; así como a apoyar a las

autoridades locales, a los terratenientes y a los representantes de los desplazados.

Los componentes clave del nuevo plan fueron los siguientes:

- Cambios en la respuesta de emergencia tras un incendio
- Mejora de los asentamientos temporales mediante la planificación de accesos y cortafuegos, la creación de instalaciones comunitarias, la construcción de letrinas y puntos de agua potable y el almacenamiento de kits de refugio móviles
- Planificación del reasentamiento local sostenible para integrar de manera efectiva a algunos desplazados entre la población de acogida

La respuesta de emergencia empieza ahora con un enfoque de “reconstrucción mejorada”, en el que se aprovechan las secuelas de los incendios como una oportunidad para introducir cortafuegos y para distribuir kits de refugio móviles, consistentes en postes metálicos y lonas de baja combustión en vez de palos de madera y cartón. Esto se combinó con programas de preparación ante desastres, como concienciar a la comunidad y enseñar a los desplazados mismos y a las autoridades locales a actuar ante un incendio. Se desarrolló una sencilla guía para mejorar los asentamientos temporales dirigida a funcionarios municipales y líderes de la comunidad, para transmitir con rapidez los conocimientos básicos necesarios y para animar a los desplazados a que ellos mismos iniciaran las mejoras. En 2008, el número de familias que

sufrió incendios cayó un 50% con respecto a las cifras de 2007.

También se lanzó una campaña para defender los “derechos” de los desplazados. El argumento era que si uno paga un alquiler, debería recibir a cambio unas condiciones mínimas. Se movilizó tanto a las autoridades locales como a los líderes tradicionales y religiosos, puesto que ellos definen qué es aceptable y qué no en la comunidad. Mediante la radio y la televisión se aseguró que el debate llegara al mayor número de gente posible. La discusión no sólo se centró en los “derechos” de los desplazados y en su contribución a la economía local, sino también en el impacto negativo de la falta de higiene en sus condiciones de vida, subrayándose el riesgo de sufrir incendios en la comunidad de acogida. El resultado final fue que los principales terratenientes dieron un paso al frente y accedieron a negociar un acuerdo tripartito entre ellos, las autoridades locales y los representantes de ciertos grupos de desplazados. Dicho acuerdo abrió las puertas a una mejora de los asentamientos e incluyó una serie de principios sencillos para evitar los desalojos *ad hoc*.

Los desplazados que eligen integrarse en la comunidad de acogida de manera permanente tienen algunas tierras a su disposición en áreas urbanas en desarrollo. Ahora se planifican los servicios y las infraestructuras de manera que beneficien tanto a la comunidad de acogida como a los desplazados. Los terratenientes se benefician ya que el valor de mercado de sus tierras, al disponer ahora de servicios e instalaciones, se incrementa. Los desplazados de Bossaso han empezado a adquirir

El empoderamiento de las comunidades de desplazados ha sido uno de los factores clave que han permitido un cambio a mejor. Karoon Sheikh Hussein es la líder del asentamiento de Tawakal:

“En Tawakal somos ahora mismo unas 150 familias. Llevamos diez años viviendo en Bossaso y hemos tenido muchas dificultades porque nuestro clan es una minoría en esta zona”.

“Antes de que se creara Tawakal vivíamos en un asentamiento llamado 100 Bush pero tuvimos que marcharnos hace ocho meses, cuando nos subieron el alquiler. El propietario de los terrenos se oponía también

a la construcción de letrinas y las condiciones de salubridad eran muy malas. 100 Bush estaba abarrotado, no tenía carreteras de acceso ni espacios abiertos. Con frecuencia sufríamos daños y pérdidas materiales a causa de los incendios y vivíamos con miedo a que se produjeran más”.

“Cuando estaba en 100 Bush observé que ONU-HABITAT demarcaba la zona después del incendio para crear cortafuegos. Por eso, cuando nos asentamos aquí otros ancianos y yo insistimos en mantener un espaciado entre los refugios del asentamiento y en crear cortafuegos. Es el único modo de evitar que los incendios se extiendan”.

tierras a título individual y un número mayor de terratenientes ha accedido a compartir parte de sus terrenos. Se están construyendo escuelas y mezquitas junto a los reasentamientos de desplazados a la vez que se están abriendo comercios.

Conclusiones

Aunque es demasiado pronto para ofrecer una evaluación completa, podemos resumir las lecciones clave en:

- Un enfoque basado en los derechos y la protección pueden facilitar el acceso a las tierras y los servicios
- Un proceso de inclusión motiva a los desplazados y empuja a las autoridades a cumplir con sus respectivos papeles
- Una “voz única ONU/INGO” resulta clave a la hora de impulsar la política

■ Una mejora de los asentamientos temporales y una integración de los reasentamientos permite un incremento de la respuesta a la vez que mejora el acceso a los servicios para los pobres de las zonas urbanas y promueve su integración socioeconómica

Sólo un enfoque que parta de la realidad en las ciudades, que se base en consolidar la propiedad tanto por parte de la comunidad de acogida (sobre todo su élite) como de los desplazados y que se centre en la integración local, aunque sea de manera temporal, tiene esperanzas de asegurar una mayor protección, empleos más sostenibles y condiciones de refugio más duraderas. Semejante enfoque también asegura unos beneficios compartidos para la comunidad de acogida y sus pobres

Asentamiento de desplazados internos mejorados con cortafuegos, Bossaso.

Fileip Decorte



pudiendo suponer el fin, de hecho, del desplazamiento de muchos.

Fileip Decorte (fileip.decorte@unhabitat.org) ha sido director de proyecto y Ombretta Tempra (ombretta.tempra@unhabitat.org) ha sido oficial de programas de apoyo en la unidad de Somalia de la Oficina Regional para África y los Estados Árabes de ONU-HABITAT (<http://www.unhabitat.org>).

La pobreza y el desplazamiento en Jartum

Elisabetta Brumat

En Jartum, como en tantos otros casos de desplazamiento urbano, cuesta diferenciar la coacción de otros motivos en la decisión de una persona de abandonar su hogar (incluidos los económicos), ya que los migrantes tienden a asentarse entre los habitantes de barriadas y zonas de chabolas. No existen barreras visibles que separen a los que se desplazan por un conflicto -o a causa de la violencia generalizada- del resto de migrantes. La naturaleza prolongada de los desplazamientos en Jartum hace que esta distinción sea aún más difusa, hasta el punto de que colectivos definidos como desplazados internos podrían haber dejado de verse como tales. La ausencia de cualquier sistema de registro de desplazados internos en Jartum, la presencia de una población que se desplazó en varias oleadas y por diferentes motivos, así como un extenso fenómeno de retorno espontáneo al sur de Sudán no siempre constatado, hacen que sea prácticamente imposible representar con cifras los desplazamientos y determinar su tendencia. La cifra de entre 1 y 1,2 millones de desplazados que aparece en los documentos oficiales de la ONU supone una estimación convencional más que una estadística sólida.

Se encuentran diversas carencias en la atención a los desplazamientos urbanos de Jartum. La geopolítica y otras situaciones de emergencia en el país influyen en la atención de la comunidad internacional; en muchos casos se abandona la asistencia conjunta con las autoridades, incluyendo las relocalizaciones forzadas, en manos de unos pocos actores humanitarios y de protección. Se cree que para los desplazados más pobres y las áreas ocupadas de la capital, los indicadores humanitarios son aún peores que en los campos de desplazados de Darfur. La expulsión de las ONG internacionales en marzo de 2009 interrumpió las actividades básicas de apoyo a los desplazados y otras comunidades pobres de Jartum, las cuales habían contribuido a la creación de un ambiente protector favorable.

La ayuda humanitaria parece cada vez menos adecuada para ofrecer respuestas definitivas ante los desafíos que presentan los desplazamientos urbanos y la pobreza en Jartum. Las posibilidades de movilizar una cantidad importante de fondos explotando los recursos humanitarios son casi insignificantes. Existe también un factor más importante: la situación de Jartum exige enfoques orientados hacia el desarrollo y la presencia de actores especializados en desarrollo, incluso en aquellas áreas que tradicionalmente se definen como zonas de desplazados. Aunque en la práctica el vacío dejado por la ayuda humanitaria no ha sido ocupado adecuadamente por la asistencia para el desarrollo.

Es necesario abordar la situación de Jartum desde una perspectiva más amplia basada en los derechos, en la que la problemática de los desplazamientos internos sólo sea una parte de algo más complejo. Esta situación requiere de la renovación del diálogo entre la comunidad internacional y las autoridades estatales sobre desarrollo urbano, gestión de las tierras, políticas de ayuda a la vivienda para los pobres, acceso a los servicios, así como la generación de ingresos de los desplazados en situaciones prolongadas y de los pobres de las ciudades. Esto exige un compromiso renovado de los actores humanitarios y, en especial, de los de desarrollo a fin de reforzar su trabajo de campo en las zonas urbanas pobres de Jartum, mejorar el contacto y las redes de trabajo con la sociedad civil y las estructuras comunitarias y para ayudar a las autoridades a llegar a la población civil. Asimismo, se requiere de esfuerzos renovados por parte de los gobiernos donantes para ayudar a movilizar los recursos a fin de realizar intervenciones estructurales a largo plazo para los pobres urbanos de Jartum, entre los que se incluyen los desplazados internos.

Elisabetta Brumat (brumat@unhcr.org) es Oficial de Protección de ACNUR y en la actualidad trabaja en Sri Lanka.

El camino hacia la exclusión social en Colombia

Rubén Darío Guevara Corral y Diego Andrés Guevara Flétcher

Los desplazados colombianos resuelven los problemas del día a día en su nueva realidad urbana.

Se ha producido el desplazamiento forzado continuo durante muchos años en el sur del departamento del Valle del Cauca. Las familias que huyen de los conflictos y la violencia entre los insurgentes y las fuerzas gubernamentales se han desplazado al municipio de Florida, con una población aproximada de 55.000 habitantes. Ante las pérdidas de capital económico, social, cultural y simbólico acumulado en sus lugares de origen, luchan para mejorar, o al menos conservar, el bienestar y condiciones de vida de sus lugares de procedencia.

Amigos y familiares les brindan vivienda y alimentación en la etapa inicial y posterior del desplazamiento. Además, les ofrecen información sobre oportunidades laborales y sobre las ayudas que brinda el Estado.

La población desplazada conforma lo que podría ser como un "grupo de cohesión" a través de compartir el mismo perfil biográfico (étnico y cultural). Los modos de vida de los y las desplazadas, hoy, se han determinado por condiciones específicas de solidaridad, por sus propias características de identidad como desplazadas que incluso, superan las regiones geográficas de origen. Lo que los agrupa es, la necesidad de pertenecer de manera voluntaria, a una asociación solidaria que les permita acercarse para obtener y canalizar las ayudas del Estado a las que por ley tienen derecho. Esta estrategia fundamental de asistencia, está mediada por las redes sociales y familiares que ubican a los nuevos habitantes urbanos en una situación de relativa ventaja frente a los carenciados estructurales del municipio, en la medida en que se les beneficia como "grupo vulnerable".

Las actividades agrícolas, propias de estas familias procedentes de las zonas rurales, en el área urbana, no proceden, por lo tanto, su capital económico disminuye y, como no pueden entrar en el mercado de trabajo en la cabecera municipal, se convierten en marginados. Por ello, se dedican a las llamadas actividades laborales de tipo informal; estas son, las actividades propias del "rebusque", que

corresponden a ventas callejeras de bienes y servicios, labores de construcción, acarreo, así como el servicio doméstico, limpieza y preparación de alimentos. Estas actividades conforman el grueso de la sobrevivencia laboral y representan niveles mínimos de capital económico y cultural.

Algunos de los jefes de familias desplazadas que viven en el casco urbano de Florida se ganan la vida mediante el corte y procesamiento de la caña de azúcar. Sin embargo, irónicamente, este trabajo es más precario y explotador al reglamentarse por la legislación laboral colombiana. En principio, se podría pensar que las actividades laborales formales son las mejores con respecto a la obtención de los beneficios laborales, sin embargo esta hipótesis encuentra su negativa y se desvirtúa con los relatos obtenidos por los jefes de hogar desplazados, corteros de caña, quienes manifiestan que las formas modernas de flexibilización, regulación y mejores condiciones de trabajo, los empujan aún más a las pérdidas de integración social, aumentos de conflictos, inseguridad e, inclusive, debilitamiento de los lazos familiares; lo que ocasiona problemas de salud y pérdida de la calidad de vida para toda la familia. Se unen a las filas de los carenciados del municipio y su situación es a menudo peor que la de aquellos que están desempleados o trabajan en el sector informal.

La discriminación que sufre la población desplazada en zonas urbanas también se refleja en la imposibilidad de acceder a lo que tienen derecho por ley. En muchos casos las autoridades se niegan a considerarles desplazados, aumentando el estigma del desconocimiento social que envuelve a esta población. Los códigos de presentación, la interrelación con otras personas del entorno y un tipo de capital simbólico que no tienen, ponen de manifiesto sus condiciones de empobrecimiento. Un empobrecimiento que significa una negación de un pasado, considerado por ellos como mucho mejor, y un futuro incierto.



Desplazados colombianos llegando a la ciudad.

El municipio carece de recursos para atender las necesidades prioritarias tales como salud, empleo, vivienda y educación, y la seguridad de todo el asentamiento se ha puesto en peligro hasta el punto de volverse insostenible. Comienzan a aparecer las bandas delincuenciales y la fuerza pública ha señalado que están formadas por desplazados.

Las personas desplazadas tienen muchas razones para resistirse a reconocer la realidad de su empobrecimiento actual. Por una parte, tienen acceso a ciertos recursos tales como información útil sobre ayudas legalmente instituidas por el Estado, las relaciones sociales y contactos personales que facilitan el acceso al mercado laboral. Por el otro lado, tienen las imágenes de un pasado con importantes logros en materia de capital económico, social cultural y simbólico.

Es urgente e imperiosa la puesta en acción de programas que contribuyan a la satisfacción de las necesidades y, específicamente, a proveer empleo. Sólo entonces, las personas desplazadas podrán obtener los recursos económicos indispensables para adquirir bienes y servicios y activar la economía de la región.

Rubén Darío Guevara Corral (rudagueco.8@gmail.com) es antropólogo e investigador en la Universidad del Valle y Universidad de San Buenaventura Cali. Diego Andrés Guevara Flétcher (diegoguevaraf@gmail.com) es economista y doctorando en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Argentina.

Vidas desesperadas: refugiadas urbanas en Malasia y Egipto

Dale Buscher y Lauren Heller

Mientras que la comunidad internacional sigue intentando resolver cómo identificar y ayudar mejor a los refugiados y desplazados internos en asentamientos urbanos, ellos se buscan la vida, a menudo exponiéndose a riesgos considerables.

El futuro de los desplazamientos es claramente urbano y está plagado de retos. La Comisión de Mujeres Refugiadas (WRC, por sus siglas en inglés) ha realizado recientemente un estudio sobre los riesgos y retos a los que se enfrentan las mujeres refugiadas en las áreas urbanas –así como las oportunidades que encuentran– en las cuales tanto ellas como sus familias intentan establecerse en lugares donde la ayuda internacional es mínima. El estudio incluía evaluaciones de campo sobre las zonas urbanas que cubrían la difícil situación de las refugiadas birmanas en Kuala Lumpur (Malasia) y de las refugiadas iraquíes, somalíes, sudanesas, eritreas y etiopes en El Cairo (Egipto).

Inseguras en casa y en el trabajo en Kuala Lumpur

Malasia acoge a un gran número de trabajadores migrantes y

aproximadamente unos 100.000 refugiados y solicitantes de asilo, la mayoría de los cuales pertenecen a grupos étnicos birmanos perseguidos. Cuarenta mil de ellos se han registrado en ACNUR¹ como refugiados.

Como Malasia no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, los refugiados no están reconocidos legalmente como tales y carecen del derecho al trabajo y a la residencia legal. A ojos del Gobierno no hay diferencia alguna entre un trabajador sin papeles y un refugiado. El gobierno malasio inició una amplia campaña para tomar medidas energéticas contra los migrantes indocumentados en 2004 y desde entonces ha declarado su “intención de deportar a más de 1 millón de inmigrantes sin papeles”² mediante arrestos masivos. Esta iniciativa ha llevado a detener a una media de 700-800 refugiados reconocidos por ACNUR cada mes.³

La seguridad de las refugiadas birmanas que viven en Kuala Lumpur está comprometida en gran medida por sus intentos de ganarse la vida. Mientras que en muchos contextos el acceso a un trabajo ofrece una mayor protección contra el acoso sexual, el maltrato y la explotación, para una refugiada en Kuala Lumpur tener un trabajo aumenta su vulnerabilidad ante la violencia de género, los arrestos, las detenciones y la extorsión.⁴

Sin el reconocimiento legal en Malasia y sin derecho al trabajo, hay pocas oportunidades económicas viables para los refugiados.

Sin embargo, dado que lo necesitan desesperadamente, las refugiadas a menudo encuentran trabajo en los sectores informales y menos regulados de la economía, como camareras y friegaplatos en restaurantes. Sin la protección que proporciona el estatuto legal y la documentación en regla, las refugiadas se encuentran a merced de los empleadores, quienes con frecuencia les retienen la paga, las acosan sexualmente o las explotan. Si las mujeres denunciaran estos delitos podrían ser arrestadas y deportadas. De hecho, la Comisión de Mujeres Refugiadas descubrió que las mujeres corren el riesgo de ser arrestadas cada vez que salen de casa. Esto reduce su movilidad, restringe sus opciones laborales y limita su interacción socioeconómica. Las refugiadas birmanas denuncian un ciclo de arrestos repetidos, deportaciones frecuentes y el pago recurrente de sobornos para que las liberen o para que puedan volver a entrar en el país.

“Tenemos miedo. Las mujeres están sufriendo ataques y arrestos cuando vuelven tarde de trabajar. Tenemos problemas porque no nos pagan en el trabajo. Nos da miedo la policía. Nos escondemos constantemente. Nuestros hijos pasan hambre cuando no nos pagan.” (Grupo de refugiadas, 21 de mayo de 2008)

Debido a los riesgos que corren cuando salen de sus pisos, algunas refugiadas se quedan en casa y trabajan cocinando y limpiando para hombres de su comunidad, generalmente no emparentados pero procedentes del mismo grupo étnico. Hasta unos 25 trabajadores residen en un apartamento individual y colectivamente pagan el alquiler de una refugiada que accede a atender sus necesidades domésticas. Aunque esta situación protege a la mujer de los posibles arrestos y deportaciones a las que tendría que enfrentarse si saliera de casa, se expone a ser explotada sexualmente por miembros de una casa



Una refugiada birmana en Malasia que dejó su empleo tras ser acosada sexualmente en el trabajo y ahora teme buscar otro empleo por miedo al acoso sexual y/o al arresto.

con los que no tiene parentesco y que comparten habitaciones abarrotadas.

Aunque algunos pequeños proyectos desarrollados por las ONG promueven la producción de artesanía hecha en casa como medio para reducir la vulnerabilidad, la enseñanza que ofrecen es limitada, los productos no son lanzados al mercado y por consiguiente ofrecen pocas oportunidades de obtener ingresos constantes. La calidad y el acceso al mercado son los mayores impedimentos para estos proyectos. Hoy en día la mayoría de los compradores pertenecen a las ONG y a la comunidad de voluntarios expatriados.

Riesgos laborales en El Cairo

El Cairo acoge a una gran y diversa población refugiada que lucha por sobrevivir en un entorno urbano muy difícil con una ayuda limitada. Las altas tasas de desempleo nacional y una gran población de jóvenes sin trabajo asolan el mercado laboral local y dificultan el acceso a los refugiados.

Durante su viaje de evaluación de campo a El Cairo, la Comisión de Mujeres Refugiadas se encontró con muchos de los mismos problemas y riesgos a los que se enfrentan las refugiadas en Kuala Lumpur. Aunque Egipto permite a los refugiados obtener permisos de trabajo, conseguir uno es un proceso caro, largo y complicado que requiere el apoyo del empleador y la no-competencia para el puesto por parte de un candidato egipcio con una cualificación similar. Como resultado, las refugiadas se ven obligadas a trabajar en sectores laborales irregulares y ocupaciones con escasa protección.

La mayoría de las refugiadas que trabajan lo hacen como empleadas domésticas en hogares egipcios. Como este sector no está regulado por el derecho laboral, no se requiere de un permiso de trabajo y existe constante demanda en el mercado para estas labores. Sin embargo, la falta de regulación crea un entorno de trabajo arriesgado. Dentro de las casas particulares, las refugiadas se enfrentan a posibles acosos, maltrato físico, explotación sexual e impago de sus salarios. A su vez, según algunos informes, las refugiadas que no pueden encontrar trabajo doméstico se inician en el comercio sexual.⁵ A pesar de las frecuentes denuncias de violencia de género, la Comisión de Mujeres Refugiadas encontró pocos servicios de apoyo establecidos para supervivientes en El Cairo.



Women's Refugee Commission/Lauren Heller

Mujeres refugiadas trabajando en la fábrica de ropa de Malika, el Cairo.

Medidas de protección

En las evaluaciones de campo realizadas por la Comisión de Mujeres Refugiadas se encontraron ejemplos de cómo puede potenciarse la protección de las refugiadas, incluso en áreas urbanas donde no hay derecho legal a trabajar. Las medidas de protección pueden construirse sobre programas empleadores: medidas de acompañamiento, exigir códigos de conducta a los empleadores, campañas de sensibilización, crear enlaces entre mujeres con liderazgo local y grupos políticos, incluyendo a hombres, pertenecientes tanto a la comunidad refugiada, como de acogida.

Una organización en El Cairo, por ejemplo, forma y emplea a refugiadas en hogares egipcios como empleadas del hogar. La ONG las acompaña en su primer día, registra el nombre y los datos de contacto del empleador, así como el sueldo convenido, haciendo saber que la mujer está respaldada por un sistema de apoyo y que la ONG sabe cómo y dónde localizar al empleador en caso de que haya problemas.

Entre otros modelos que han tenido éxito se incluye una iniciativa del sector privado, la fábrica Malaika Linen Factory, que contrata tanto a egipcias como a refugiadas para que realicen trabajos de bordado que requieren gran destreza. La fábrica ofrece un programa de formación de 40 días

que incluye el transporte y costes de comida para las mujeres participantes y éste es sólo uno de los ejemplos de compañías del sector privado que están contratando a refugiadas e integrándolas entre las empleadas egipcias.

Sin embargo, incorporar estas medidas de protección requiere una planificación considerable, comprender los riesgos y determinar medios para reducirlos, así como introducir medidas en la mediación en el trabajo para reducir la vulnerabilidad. La promoción y el reconocimiento de la condición jurídica de refugiado en estos entornos y su derecho legal al trabajo sería la mejor forma de protección.

Dale Buscher (DaleB@wrcommission.org) es Director del Programa de Protección y Lauren Heller (LaurenH@wrcommission.org) es Oficial de Programa, ambos en la Comisión de Mujeres Refugiadas (<http://www.womensrefugeecommission.org>).

1. Entrevista con ACNUR, 26 de Mayo de 2008.
2. Memorandum conjunto de las ONG con respecto a la toma de medidas duras contra migrantes indocumentados, 29 de enero de 2005.
3. Véase artículo Nah p29-31.
4. "Vidas desesperadas: Las mujeres birmanas luchan para ganarse la vida en Malasia" ("Desperate Lives: Burmese Women Struggle to Make a Living in Malaysia"), Comisión de Mujeres Refugiadas, Mayo de 2008: http://www.womensrefugeecommission.org/docs/mys_rep.pdf
5. Entrevista con personal médico de la ONG Refugee Egypt, 24 de julio 2008.

La salud de los refugiados urbanos: enfrentándose a los retos

Paul Spiegel y la Sección de Salud Pública y VIH del ACNUR

Muchas de las estrategias sanitarias, políticas e intervenciones para los refugiados se basan en experiencias pasadas situadas en campos y en países pobres. Se está reflexionando sobre ello para tomar en cuenta a los numerosos refugiados urbanos con ingresos medios.

Más de la mitad de los refugiados del mundo residen en estos momentos en otros entornos fuera de los campos, como por ejemplo las áreas urbanas, y una mayor proporción huye de países con ingresos medios en los que los perfiles demográficos y epidemiológicos apuntan a una población envejecida que padece enfermedades crónicas. Los refugiados en áreas urbanas suelen encontrarse con más inconvenientes respecto a los habitantes de las ciudades cuyos ingresos son bajos tales como la falta de redes comunitarias de apoyo, la exclusión de los sistemas de seguridad social o los planes de seguros médicos y los insuficientes ingresos disponibles (por ejemplo, para pagar el transporte a fin de acceder a dichos servicios y para costearse las tasas y otros gastos sanitarios). El estigma y la discriminación pueden reducir también el acceso a los servicios públicos de salud que ya no dan más de sí.

En respuesta a la publicación en 2009 de la Política del ACNUR sobre protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas, su Sección de Salud Pública y VIH adoptó una estrategia basada en tres enfoques – la defensa, el apoyo a las capacidades existentes y el control de la entrega– para trabajar con sus socios con el fin de incrementar el acceso a unos servicios de salud asequibles y de buena calidad para los refugiados y otras personas de interés.¹

Defensa

ACNUR defenderá junto a las autoridades y en nombre de los refugiados el que se pongan a disposición de estos sectores de población, con un precio limitado o sin coste alguno, una serie de servicios de carácter público como son los de salud, programas de nutrición, servicios de saneamiento y agua potable.

Las cuestiones éticas como la equidad en el acceso a la asistencia y la calidad de la misma, tanto entre los refugiados como entre las poblaciones de acogida, así como entre refugiados que viven en el mismo o

en diferentes países, han resultado ser un asunto controvertido a lo largo de muchos años y son especialmente relevantes en las situaciones vividas por los refugiados urbanos.² En la mayoría de las situaciones las políticas y tratamientos deberían seguir las directrices y protocolos del ministerio de sanidad del país de acogida pero, si éstos son incorrectos o inapropiados, ACNUR y sus socios prefieren emplear directrices reconocidas internacionalmente, al mismo tiempo que trabajan con las autoridades nacionales para mejorar sus directrices y protocolos.

Dada la necesidad de priorizar los esfuerzos y la asignación de recursos, aunque las prioridades varíen de una situación a otra, normalmente incluirán salvaguardar el bienestar de las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, los niños menores de cinco años, los niños separados de sus padres o no acompañados, los huérfanos, los ancianos y los que padecen enfermedades graves, como VIH y tuberculosis. Otras prioridades incluyen ofrecer cuidados y asesoramiento a personas con necesidades específicas, en especial a personas con minusvalías, a personas traumatizadas o con enfermedades mentales, a las víctimas de tortura o violencia sexual y de género, así como a aquellos con enfermedades graves que requieran un tratamiento especializado.

Apoyo

La integración de los refugiados en dichos sistemas sanitarios en entornos urbanos supone un uso más eficiente de los limitados recursos de lo que supondría crear otras instalaciones. Así que tiene sentido incluir el tratamiento de los servicios de salud en los

servicios públicos existentes y aumentar su capacidad de manera directa, cuando se dispone de fondos, o de manera indirecta, animando a que diversos donantes y otros actores se comprometan con el proyecto. Al principio, ACNUR y algunos de sus socios (como la OMS, UNICEF y otras ONG dedicadas a la medicina o a la salud) evaluarán si los servicios existentes necesitan ayuda para expandir su capacidad y cómo debería gestionarse dicha expansión. Este enfoque posee el beneficio añadido de animar a que las autoridades y la población local reconozcan que los refugiados pueden traer nuevos recursos a las ciudades y poblaciones de acogida. Estos beneficios podrían tener el efecto indirecto de mejorar los espacios de protección para refugiados y otras personas.

Por norma general, cuando ACNUR trabaja en áreas urbanas evita establecer



Residentes del asentamiento informal de Boa Vista en la cola del agua, Luanda, Angola.

servicios paralelos para sus beneficiarios y, en lugar de ello, trata de conseguir que se refuercen los sistemas de suministros existentes, ya sean públicos, privados, sin ánimo de lucro o comunitarios. Si los refugiados no pueden costearse las tasas por servicios de salud, las agencias cubren determinados gastos para los refugiados más vulnerables a fin de asegurarse de que todos tienen acceso a unos servicios sanitarios de calidad.

Los programas de salud pública que llegan a los refugiados, así como a la población que les acoge, resultan primordiales para asegurar la comunicación de las normativas y reglamentos de cualquiera de los servicios que haya, para mejorar el acceso a todo tipo de cuidados, ofrecer educación sobre la salud y contribuir a asegurar la dotación de servicios preventivos de manera efectiva. Los trabajadores comunitarios pueden ofrecer incluso servicios sanitarios a domicilio cuando resulte conveniente. Debido a que el miedo a la indigencia y a no tener garantizado el sustento suelen estar presentes entre los refugiados en las áreas urbanas, si no se les puede integrar en los programas ya existentes de alimentación

y nutrición del gobierno -como sería deseable- se debería crear otros nuevos.

Otros aspectos de la estrategia igualmente importantes incluyen en primer lugar, la defensa para que se incluya a los refugiados en las redes de seguridad social de cualquier gobierno local, en segundo lugar, el apoyo a las autoridades locales encargadas de los sistemas de saneamiento y agua potable para mejorar las infraestructuras existentes con la llegada de las poblaciones desplazadas y, por último, la ampliación de las actividades de promoción de la higiene preexistentes.

El reducir al mínimo el número de socios e instalaciones/instituciones mientras tratas de asegurar el acceso básico a los servicios tiene muchas ventajas a la hora de establecer acuerdos, asegurar la protección y la confidencialidad, supervisar la calidad de los cuidados, así como racionalizar y controlar los gastos.

Seguimiento

Realizar un seguimiento de la salud pública y del estado nutricional de los refugiados urbanos es importante para asegurarse de que no caen por debajo de unos niveles de calidad aceptables y para ofrecer suficiente información a fin de propugnar y apoyar de manera efectiva los servicios sanitarios para refugiados urbanos. Aunque los retos son mayores al contar con una población dispersa, a menudo en múltiples zonas geográficamente extensas y, en algunos casos, reacia a su registro.³ La integración de los refugiados en los sistemas de salud existentes generalmente incluye emplear los sistemas de información sanitaria previamente implementados. Esto puede resultar un problema debido a que algunos sistemas no son lo suficientemente flexibles como para permitir modificaciones esenciales con el fin de desglosar los datos según se trate de ciudadanos o refugiados, o bien para añadir ciertas categorías de enfermedades que pueden ser más predominantes entre un grupo de refugiados en particular. A lo que hay que añadir que muchos sistemas de información

sanitaria no funcionan bien de todas formas y podrían no proporcionar datos suficientes como para permitir que se prioricen las actividades o se realicen seguimientos y evaluaciones adecuadas.

Además de la dificultad para extraer el perfil de los refugiados urbanos, los sistemas de información sanitaria son más complicados que los sistemas de los campos debido a la cantidad de instalaciones en diferentes niveles (por ejemplo, las basadas en la comunidad, la atención primaria, la atención secundaria e instalaciones donde se ofrece atención terciaria) y diferentes proveedores (públicos, privados, ONG) que están implicados en dicho sistema. El sistema de información sanitaria debe tener en cuenta o estar relacionado con el control del presupuesto para permitir una evaluación de los costes de un programa y establecer la relación entre éstos y los servicios ofrecidos.

Fuera de los campos, los estudios por muestreo han demostrado ser políticamente controvertidos y propensos al sesgo; además algunos de sus métodos aún han de ser validados. Otros sistemas de vigilancia basados en la comunidad podrían resultar enfoques útiles en muchas situaciones pero apenas se emplean, lo que quizás refleja una falta de imaginación y financiación más que unos problemas técnicos insalvables.

A la hora de promover el acceso de los refugiados a unos servicios sanitarios asequibles, ACNUR seguirá sus Principios Rectores de la Salud Pública y el VIH.⁴ Entre estos principios, resultan especialmente relevantes para la situación de los refugiados urbanos los referentes a la integración, la asociación, la calidad de los servicios (disponibilidad, accesibilidad, equidad, conveniencia, aceptabilidad, efectividad y eficiencia) y la sostenibilidad.

Paul Spiegel (spiegel@unhcr.org) es jefe de la Sección de Salud Pública y VIH de la División de Gestión de Programas y Apoyo ACNUR. El presente artículo ha sido redactado en colaboración con otros colegas de la Sección de Salud Pública y VIH.

1. En este artículo debe entenderse que el término "refugiados" se refiere también a otras categorías de personas de interés para ACNUR, como son: los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los apátridas y los repatriados voluntarios.

2. ACNUR. Equidad en la sanidad pública en entornos de refugiados (Public health equity in refugee settings), Ginebra, 2009.

3. Véase el artículo de Davies y Jacobsen en pp. 13-15.

4. ACNUR, Guiding Principles and Strategic Plans 2008-2012, disponible en: <http://www.unhcr.org/488600152.html>



Sistemas de apoyo entre los desplazados urbanos de Georgia

Namrita Singh y Courtland Robinson

Dada la densidad de población y la diversidad de pueblos en los contextos urbanos, cabría esperar que las comunidades de desplazados urbanos dispusieran de fuertes redes sociales y de apoyo. Sin embargo, un reciente estudio desarrollado con desplazados internos de Tiflis, Georgia, sugería lo contrario.

El apoyo social se refiere a los beneficios psicológicos percibidos o reales obtenidos a través del contacto social, tales como la confianza, la cohesión y la intimidad, así como el intercambio de información y bienes materiales. Las redes sociales ofrecen contactos que permiten el intercambio de dichos apoyos y recursos (aunque también la transmisión de enfermedades). Si bien refugiados y migrantes pueden interactuar con numerosas redes sociales en entornos urbanos, los contactos pueden ser demasiado débiles como para considerarse relevantes. El desbaratamiento producido por los desplazamientos y la inestabilidad vital figurada o real entorpece la tarea de reconstruir un sistema de apoyo social sólido.

La Política sobre la Protección de los Refugiados y las Soluciones en Zonas Urbanas de ACNUR remarca que la falta de apoyo social limita el potencial de la autoconfianza entre la población refugiada. Ésta es la única mención que se hace en el documento al apoyo social. Es necesario prestar más atención a los efectos de los mecanismos de apoyo social (o su ausencia) en el trabajo, la salud y en el bienestar en general. En julio y agosto de 2009, investigadores de la Escuela de Salud Pública Johns Hopkins Bloomberg y del Instituto de Estudios Políticos (IPS, por sus siglas en inglés) llevaron a cabo un pequeño estudio cualitativo en Tiflis.¹

Hallazgos preliminares

Los desplazados entrevistados declararon que no interactuaban con frecuencia con la comunidad local. Mientras que sus hijos y nietos ya adultos se encontraban implicados regularmente en el trabajo y en las actividades escolares, los desplazados más mayores no tenían una forma regular de compromiso con los no desplazados. Hay que añadir que su limitada movilidad, con frecuencia debida a problemas de salud, así como el trazado del centro colectivo

dificultaban su interacción con los demás. Había una mujer que llevaba dos años sin salir del centro colectivo.

Algunos desplazados internos vivían solos y el resto lo hacían con sus parejas, parientes o sus hijos adultos y nietos. Los desplazados internos confesaron pasar la mayor parte del tiempo en sus habitaciones individuales, cocinando y viendo programas en pequeños televisores proporcionados por centros locales de caridad. La

varios años, las personas entrevistadas declaraban sentirse aisladas y solas.

Implicaciones de la programación

Los centros colectivos en espacios urbanos suelen ser antiguos hoteles, hostales, escuelas o edificios sin terminar. Este tipo de instalaciones no facilitan la interacción social con la comunidad local, puesto que se trata de espacios aislados de su entorno exterior, tanto en sentido figurado como literal. En nuestro estudio, los únicos espacios colectivos que se encontraban en el interior eran los vestíbulos y las escaleras y los grupos de desplazados vivían separados en plantas diferentes. Resulta complicado imaginar cómo podría crearse un espacio relevante para la interacción social. En



Centro colectivo de desplazados en un antiguo hospital, Tiflis, Georgia. Se estima que 148 familias viven en este complejo hospitalario donde las paredes se caen, las ratas se extienden y otras plagas.

interacción social tendía a producirse en los vestíbulos comunes, pero no había actividades sociales periódicas en el centro colectivo en las que los desplazados pudieran participar. Una mujer reflexionó sobre nuestra entrevista y nos dijo que era agradable tener compañía y alguien con quien hablar. A pesar de vivir muy cerca durante

aquellas intervenciones en las que se trate la salud social y psicosocial de los refugiados, deberá tenerse en cuenta el espacio físico de los centros colectivos.

Los centros colectivos tienden a encontrarse dispersos dentro de los entornos urbanos y aislados los unos de los otros. Así resulta complicado

crear redes sociales y capital social entre las comunidades de desplazados. Una estrategia podría ser establecer relaciones entre los centros colectivos para que tanto personas como grupos puedan compartir recursos, información y vínculos sociales.² Por ejemplo, los maestros jubilados de un centro colectivo podrían ofrecer servicios de tutoría para niños de otros centros. Una de las desplazadas con la que hablamos era una enfermera capacitada que no podía ejercer. En este caso, las intervenciones dirigidas a la creación de capital social tratarían de conectar sus conocimientos con quienes necesiten servicios médicos.

Las intervenciones psicosociales con comunidades de desplazados necesitan ir más allá del bienestar a nivel individual y considerar también la salud de las relaciones sociales. Asimismo, se debería identificar y reforzar los grupos de autoayuda y los mecanismos de apoyo a la comunidad existentes como parte de la intervención psicosocial. Los investigadores en el campo de las migraciones forzadas y la salud pública han de comprender el papel que desempeña los sistemas de apoyo social en la salud psicológica, física y social de los refugiados. Hacer esto es clave para desarrollar recursos comunitarios, además de resultar una intervención psicosocial culturalmente apropiada e innovadora.

Namrita Singh (nasingh@jhsph.edu) obtuvo su Licenciatura en Migraciones Forzadas en el Centro de Estudios sobre Refugiados, Universidad de Oxford, en 2007 y en la actualidad es estudiante de doctorado en Salud Internacional en la Escuela de Salud Pública Johns Hopkins Bloomberg. Courtland Robinson (crobinson@jhsph.edu) es Profesor Asistente en el Centro para los Refugiados y Respuesta ante Desastres de la Escuela de Salud Pública Johns Hopkins Bloomberg de Baltimore, Maryland.

Ver la serie dedicada a centros colectivos en RMF33 pp. 62-66, disponible en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF33/RMF33.pdf>

1. Fueron entrevistadas 21 personas desplazadas internas residentes en un centro colectivo de la ciudad que albergaba a desplazados de larga duración procedentes del conflicto de 1992 en Abjasia. Todos ellos de etnia georgiana y con edades de 60 años o más.

2. La Iniciativa Global de Psiquiatría (GIP, por sus siglas en inglés) en Tiflis, empleó este enfoque en sus intervenciones con desplazados georgianos durante la crisis de 2008. Entrevista con Jana Javakhishvili, Coordinadora de Proyectos de Salud Mental y SIDA/VHI en el sur del Cáucaso y Asia Central, Iniciativa Global de Psiquiatría (GIP, por sus siglas en inglés), Tiflis, 30 de julio 2009.

Educación y autosuficiencia en Egipto

Marisa O Ensor

La educación tiene la facultad de animar a los refugiados urbanos a maximizar sus posibilidades, compensar su posición de desventaja respecto a los ciudadanos locales y construir un futuro más seguro.

La presencia creciente de refugiados en zonas urbanas plantea algunos retos únicos. De los refugiados urbanos se espera que se conviertan en autosuficientes con mayor facilidad que sus equivalentes asentados en campos, de quienes se asume que requieren asistencia continua, al impedirles frecuentemente que participen en actividades de subsistencia o de generación de ingresos.

La realidad es, sin embargo, que la capacidad de autosuficiencia de los refugiados urbanos también suele estar bastante coartada, con restricciones sobre su derecho a trabajar y a formas decisivas de apoyo social. Los que proceden de zonas rurales están más expuestos a sufrir empobrecimiento y marginación si carecen de las capacidades necesarias para desenvolverse en un entorno urbano y extraño para ellos. Las intervenciones educativas y de formación adecuadas pueden ayudar a los refugiados en entornos urbanos a superar algunos de estos obstáculos.

Entre las barreras de los migrantes forzados en entornos urbanos para acceder a la educación hemos de incluir las dificultades para regularizar su estatus y obtener la documentación necesaria, los problemas de comunicación y el desconocimiento de las oportunidades educativas disponibles. La relación entre la educación y un aumento de la autosuficiencia también puede verse comprometida cuando existen restricciones legales y estructurales que impiden a los refugiados trabajar, independientemente de su nivel académico o de su formación.

La importancia de la educación

Las Directrices de ACNUR sobre refugiados internos¹ hacen hincapié en que se promueva la autosuficiencia entre los refugiados mediante iniciativas educativas y de formación profesional diseñadas a fin de favorecer la adquisición de destrezas básicas para la vida, que permitan a su vez a los refugiados

convertirse en miembros autónomos de las sociedades de acogida.

Algunos de los problemas educativos con los que se encuentran los refugiados urbanos son similares a los de otros grupos vulnerables en las áreas urbanas. Los pobres que viven en ciudades no pueden costear las tasas escolares, los uniformes, los libros y demás material escolar; y el transporte puede llevar mucho tiempo y resultar inseguro. Al mismo tiempo, los niños refugiados en ciudades a menudo tienen que competir con los estudiantes locales por las limitadas plazas disponibles en las escuelas. No son raras las disposiciones legales que prohíben a los refugiados –especialmente a quienes no tienen reconocido el estatus legal como tales– matricularse en escuelas públicas, así como la discriminación por parte de los directores de las escuelas, los profesores e incluso los estudiantes locales.

Muchos niños refugiados provienen de sociedades en las que no se registra su edad cronológica. La mayoría ha huido de situaciones en las que los conflictos, el desorden social y el desplazamiento han desbaratado los servicios educativos. Aquellos que son o parecen ser mucho mayores que la media de la clase pueden tener dificultades para matricularse en los cursos adecuados a su nivel educativo. La necesidad de adaptarse a técnicas pedagógicas con las que no está familiarizados, de comunicarse en una nueva lengua y de lidiar con las expectativas del grupo dominante –cuya visión sobre la religión, el género, las razas y otros valores culturales pueden resultar extrañas e indeseadas– son otros obstáculos a los que comúnmente se enfrentan los estudiantes refugiados.

Cuando matricularse en una escuela local no es viable, las “escuelas para refugiados”, normalmente a cargo de iglesias u organizaciones religiosas, suelen ofrecer una de las pocas oportunidades para los estudiantes desplazados que residen en áreas

urbanas de acceder a la educación y recuperar cierto grado de normalidad. Sin embargo están lejos de ser una panacea: sus recursos limitados, un personal docente basado en el voluntariado con una alta tasa de rotación y sus inconsistentes planes de estudio, son algunos de los problemas más comunes. Su característica más problemática es la falta de acreditación oficial; a los estudiantes que acuden a escuelas para refugiados que no están oficialmente reconocidas es muy probable que no se les permita matricularse en instituciones de educación superior, independientemente del nivel académico que hayan adquirido.

Trabajar por la autosuficiencia

Cuando la formación oficial no es una opción realista, la formación en el trabajo puede abrir otra puerta a la independencia económica para los refugiados urbanos que están obligados a trabajar en un sistema de economía monetaria. Es probable que reciban menos ayuda financiera directa que muchos de los refugiados establecidos en campos y, dado el mayor nivel de gastos asociados a la vida en la ciudad, deben confiar en formas alternativas de generar ingresos.

La mayoría de los migrantes forzados que viven en áreas urbanas –especialmente en el Sur– sobreviven gracias a la economía informal, aunque los que poseen mayor nivel académico pueden encontrar empleos mejor remunerados como profesores en escuelas para refugiados, intérpretes o trabajar en agencias humanitarias. Los programas que intentan promover la autosuficiencia de los migrantes forzados en las zonas urbanas suelen incluir prácticas e iniciativas de formación profesional en la industria artesanal, especialmente para mujeres. Las restricciones del derecho al trabajo de los refugiados suelen imposibilitar que incluso aquellos con buen nivel académico o una buena formación profesional

puedan encontrar un puesto de trabajo legal adecuado a su preparación.

El caso de El Cairo

En Egipto no hay campos de refugiados. Prácticamente todos los desplazados del país residen en dos grandes centros urbanos: en El Cairo y, en grupos más pequeños, en Alejandría. La postura oficial del gobierno egipcio hacia los refugiados se caracteriza por su falta de voluntad para permitir la integración legal de los refugiados en la sociedad egipcia. Los refugiados sin estatuto legal no pueden inscribir en el registro a sus hijos. Los complicados procesos burocráticos, las escuelas abarrotadas y las actitudes xenófobas son algunas dificultades adicionales, así como que los padres refugiados sean reacios a que el plan de estudios islámico se enseñe en árabe en las escuelas públicas. Las escuelas para refugiados sin acreditar –muchas de las cuales enseñan en inglés– son la única alternativa real para muchos estudiantes refugiados en Egipto, pero al no obtener una certificación académica oficial a la mayoría de ellos se les impide el acceso a la educación superior.

El vínculo entre educación y autosuficiencia en Egipto se ve comprometido además por los factores que regulan el mercado laboral para los refugiados. La economía informal generalmente les brinda las únicas oportunidades disponibles para ellos de conseguir generar ingresos. La difícil situación económica, los altos niveles de desempleo y la presión ejercida sobre el sistema educativo contribuyen a hacer que el acceso a este último, así como la generación de ingresos y la autosuficiencia, sean objetivos difíciles de alcanzar para los desplazados urbanos en Egipto.

Conclusiones y recomendaciones

ACNUR y otras agencias humanitarias consideran la educación como un derecho humano básico, una herramienta para la protección y un componente esencial de la ayuda humanitaria para los pueblos desplazados. Normalmente adoptan una visión utilitaria del papel de la educación en los desplazamientos urbanos, favoreciendo la interacción local y animando a los refugiados a formarse y a adquirir las destrezas para ser autosuficientes. La educación es un objetivo muy deseado por la mayoría de las

comunidades refugiadas. Sin embargo, las restricciones legales, las condiciones estructurales y los factores culturales podrían mermar la promesa de la educación como una vía para aumentar su nivel de autosuficiencia. Por eso resulta imprescindible que esas limitaciones se traten de manera adecuada.

Entre las recomendaciones para facilitar el acceso de los refugiados a la educación y favorecer sus oportunidades de convertirse en personas autosuficientes se encuentran las siguientes:

- Evitar la imposición de un plan de estudios local que pueda considerarse en contra de los valores culturales y las prácticas de los desplazados, especialmente cuando no se desea su integración entre la población local
- Apoyar a las escuelas dirigidas por organismos religiosos o por otras instituciones para asegurar su total acreditación
- Ofrecer asistencia a largo plazo en forma de becas y subvenciones de educación, así como ayudar a los estudiantes a matricularse en escuelas privadas si no pueden acceder a las públicas
- Desglosar los datos sobre educación, estrategias laborales y otros factores que afecten a los refugiados urbanos por género y edad, puesto que mujeres, hombres, niños y ancianos pueden tener necesidades diferentes y buscar soluciones distintas
- Implantar programas para tratar las necesidades especiales de los jóvenes con estudios limitados o sin ellos

Unas oportunidades educativas y de formación adecuadas pueden mejorar la capacidad de los refugiados urbanos de establecer formas sostenibles de ganarse la vida y mitigar los riesgos de caer en la marginalidad social, aunque estas medidas de por sí no pueden solucionar todos los problemas de los desplazamientos urbanos.

Marisa O Ensor (mentor@aucegypt.edu) es profesora adjunta de Antropología en la Universidad Americana de El Cairo, y asesora jurídica en la organización African and Middle East Refugee Assistance (AMERA <http://www.amera-uk.org/egypt/>).

1. Texto de la Política de ACNUR sobre Refugiados Urbanos (IOM/25/97 – FOM30/97), detallado más adelante en la Política de ACNUR sobre Refugiados en Áreas Urbanas (IOM/90/97-FOM95/97).



Niños refugiados en una "escuela de refugiados" llevada por St Andrew's Refugee Services, en el Cairo.

Albino Yel

El refugio urbano y los límites de la acción humanitaria

Kate Crawford, Martin Suvatne, James Kennedy y Tom Corsellis

La necesidad de refugio para desplazados en áreas urbanas supondrá un gran reto para la comunidad humanitaria. Los responsables de la toma de decisiones y los trabajadores que solicitan directrices acerca del refugio urbano han expresado su preocupación por el papel que desempeñan los organismos de ayuda humanitaria.

Tradicionalmente todos los esfuerzos se centraban en la entrega de “productos” para satisfacer las necesidades de refugio de cada familia, a menudo en entornos rurales. En un contexto urbano es necesario centrar todos los esfuerzos en las limitaciones y capacidades de la gente, especialmente cuando podría haber:

- Mercados establecidos, una economía monetaria y varios abogados de instituciones financieras oficiales y extraoficiales.
- Autoridades locales, órganos de planeamiento, estrategias de provisión de vivienda, instituciones jurídicas y normativas de urbanismo y construcción.
- Organismos civiles con diversos programas, jerarquías y mecanismos de transparencia.
- Contratistas privados y trabajadores capacitados para trabajar en las ciudades.
- Proveedores de infraestructuras y servicios
- Hogares y vecindarios con empleos y estrategias para sobrevivir en entornos urbanos.
- Posibilidad de utilizar complejos y espacios públicos polivalentes o al aire libre. Por lo general no se prevén en los conceptos o en el vocabulario de las directrices de respuesta al refugio basado en entornos rurales y necesitan un “enfoque centrado en los asentamientos” y, en última instancia, un enfoque basado en el planeamiento urbanístico.

Los organismos humanitarios para el refugio centran sus respuestas cada vez más en las necesidades de alojamiento de quienes se encuentran en entornos urbanos. Sin embargo, no cuentan para ello con directrices concretas y métodos de ayuda. La creación de unas directrices para la puesta en marcha de la ayuda humanitaria en áreas urbanas es un proyecto sectorial de refugio apoyado por la organización Shelter Centre, financiado

por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DfID) y regulado por el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) con la aportación especializada de la OCHA, Médicos Sin Fronteras Internacional, World Vision Internacional, Practical Action, el Centro Suizo para el Desarrollo y la Cooperación en Tecnología y Gestión (SKAT) y Hábitat para la Humanidad. Dicho proyecto pretende:

- Complementar las herramientas de respuesta humanitaria existentes en diferentes agencias y en el sector como un todo, como el Proyecto Esfera, el *Manual para Emergencias, Refugio tras el Desastre: estrategias para el asentamiento transitorio y la reconstrucción* del ACNUR (ONU, próxima publicación en 2010¹), el Kit para la Gestión de Campamentos² y la documentación en torno a los Principios de Pinheiro³, etc.
- Transmitir una visión de los oficios urbanos que vincule la definición de perfiles con una serie de métodos como supervisión y habilidad técnica, capacidad de construcción, entrega de materiales de construcción, apoyo a la infraestructura, planificación del asentamiento, etc.
- Dotar de herramientas a las instituciones cartográficas.
- Dotar de herramientas para la toma de decisiones seleccionando los sistemas de ayuda apropiados.
- Aprovechar los estudios de desarrollo sobre vulnerabilidad en las áreas urbanas y periurbanas, así como los de impacto ambiental y sobre los recursos, tanto dentro como fuera de las ciudades.
- Unificar las herramientas y manuales existentes sobre planificación urbana y vivienda.

Los cuatro temas identificados por los responsables de la toma de decisiones y los directores de programa que están guiando el establecimiento del formato de

las directrices para la ayuda en entornos urbanos, disponibles próximamente, son: acuerdo sobre el refugio y la reconstrucción como objetivos humanitarios; identificación y definición de perfiles profesionales; reparto de viviendas, tierras y propiedades; y el papel de los organismos humanitarios a la hora de proveer refugio.

El objetivo humanitario

Los refugios promovidos por la ayuda humanitaria no sólo refuerzan la protección, la privacidad, la dignidad y la organización para vivir en familias/comunidades, sino que también pueden permitir la recuperación de empleos sostenibles. También se conoce la relación entre poseer un lugar de refugio adecuado y la salud, así como los efectos multiplicadores de las inversiones en refugio para la economía local. No es necesario que detallemos estos otros objetivos por separado ya que emergen de los principales de encontrar un refugio, si éstos se han diseñado e implementado adecuadamente.

La ayuda humanitaria necesita dirigirse hacia varios conjuntos distintos, por ejemplo, en el tratamiento de las vulnerabilidades y capacidades de los desplazados y de los pobres que viven en ciudades. ¿Debería detenerse la ayuda una vez que se hubiese paliado el impacto desestabilizador inmediato de la crisis puesto que el papel de estas agencias no es el desarrollo urbano general o la “mejora de las barriadas”? Cuando los conflictos o catástrofes naturales afectan a las áreas urbanas y la gente se queda sin hogar pero no sufre desplazamientos, ¿deberían los equipos de ayuda para el refugio asistir sólo a los más vulnerables y a los que menos posibilidades tienen de reconstruir sus hogares (porque carezcan de tierras o documentos que prueben que las tienen, por ejemplo)? Si una ciudad sigue siendo un lugar seguro para vivir, ¿deberían recibir ayuda los afectados de una crisis humanitaria o sólo los desplazados?

Identificación y definición de perfiles

La identificación y definición de perfiles ocupacionales pueden emplearse en los diseños de los programas para evitar que se agraven las tensiones entre los grupos que viven en barrios vecinos de las zonas urbanas y facilitando a las agencias la planificación. En la práctica, no siempre se extrae el perfil sistemáticamente de todos

los grupos de un área afectada durante las evaluaciones rápidas de las necesidades de refugio. Ello es debido a que los organismos humanitarios se encuentran por un lado, con una gran variedad de datos y opciones de asentamientos y, por otro, con un tiempo limitado para reunir pruebas antes de pasar a la acción. Cabe prestar especial atención a las diferencias entre los desplazados en una ciudad, que ya disponen de mecanismos para sobrevivir en ella y de “habilidades urbanas”, y quienes se desplazan a la ciudad desde una zona rural por primera vez.

Distribución de la vivienda, las tierras y las propiedades

La gran variedad de tenencia de tierras y los diferentes usos de los terrenos hace que sea difícil gestionar la distribución de las viviendas, las tierras, las propiedades y, con frecuencia, el mismo terreno físico de la ciudad. Esto eleva la cuestión de si se debe ayudar tanto a las poblaciones de desplazados, como a las no desplazadas:

- En casos de ocupación múltiple en edificios de viviendas.
- Alojados con familias de acogida.
- Con viviendas alquiladas de carácter privado o social/público.
- Sin estatus legal o viviendo en barrios informales.

Sin una comprensión firme –obtenida a través de métodos de participación directa– de los patrones de habitabilidad, de la seguridad en la distribución de propiedades y de los actores institucionales determinantes en el desarrollo y la regularización de las zonas urbanas, la ayuda para crear refugios de emergencia podría causar más daños que beneficios.⁴

El papel de los organismos humanitarios

En un contexto urbano, involucrar a los socios locales –sobre todo estableciendo buenas relaciones de trabajo con el gobierno– y la planificación participativa con las poblaciones afectadas resultan cruciales. También sería necesario diseñar programas basados en un abanico más amplio de sistemas de asistencia y reconocer que el entorno urbano, más regulado, afecta a la responsabilidad jurídica de los organismos humanitarios.

El trabajo del Consejo Noruego para los Refugiados en los centros colectivos de Beirut (2007-2009) y en la reconstrucción del área adyacente al campo de Nahr El-Bared, en el norte del Líbano (2009-2011), son ejemplos de que los organismos

humanitarios pueden aportar la experiencia en metodologías participativas, que las autoridades locales y los contratistas pertenecientes al sector privado no pueden ofrecer. El NRC pudo actuar en nombre de sus clientes refugiados reconociendo, en primer lugar, la necesidad y desarrollando luego su capacidad interna para llevar a cabo una planificación orientada a las personas (POP) y para negociar, con una amplia gama de partes interesadas, los delicados temas relativos a viviendas, tierras y propiedades. Los contratistas, bajo la dirección del NRC, asumieron la reconstrucción y la responsabilidad futura de la ocupación múltiple de edificios de viviendas.

El CNR enfocó de manera similar la dirección de contratistas especializados en Georgia en agosto de 2007, cuando 150.000 desplazados por un conflicto fueron avanzando y hubo que alojarlos en 300 centros colectivos (edificios abandonados que se utilizaron como refugios transitorios). El CNR pidió a los contratistas locales que realizaran una serie de mejoras en esos centros colectivos. Esta intervención requirió la combinación de una planificación del auxilio humanitario y una fuerte gestión de las contrata.

La evaluación del proyecto Umoja⁵, de CARE Internacional en Goma (República Democrática del Congo), destacó la importancia de trabajar con las estructuras locales de liderazgo tanto en el caso de desplazados, como de no desplazados. Los actores clave resultaron ser las autoridades locales, los sacerdotes y los maestros. También las mujeres líderes de los grupos de ahorro pudieron ofrecer ayuda inicial. Estas mujeres no sólo estaban muy bien organizadas y resultaban muy accesibles, sino que ya contaban con desplazadas en sus grupos. No todas las áreas urbanas poseen semejantes estructuras pero las agencias están realizando cada vez mayores esfuerzos para evaluar, planear y trabajar con las instituciones que funcionan en las áreas urbanas.

Es importante que las agencias humanitarias evalúen minuciosamente su contribución a los objetivos y al valor humanitario añadido al asumir actividades especializadas como:

- La gestión de contrata para reconstrucciones sofisticadas o remodelaciones.
- Negociaciones sobre los aspectos legales de la tenencia de tierras.
- Mediar por el consenso de las distintas partes interesadas.

- Convocar foros para la planificación de acuerdos participativos.
- Favorecer y apoyar los planes de retorno, integración local o reasentamiento promovidos por las autoridades locales.
- Desempeñar tareas de defensa jurídica e información sobre cuestiones de viviendas, tierras y propiedades.

Conclusión

Las respuestas en los entornos urbanos deben basarse en el acuerdo de un claro resultado deseado o de un objetivo humanitario. Debería tenerse en cuenta a la población afectada al completo y no sólo a los desplazados. Las políticas y estrategias, desarrolladas conjuntamente con el Gobierno, mejorarán si se conocen las opciones de las personas en estas poblaciones. Categorizar y combinar sistemas de ayuda, así como materiales o asesoramiento legal, favorecen una programación más integrada.

Los hallazgos preliminares sugieren que, para ser útiles, las directrices de los profesionales deben formar parte de un programa integrado más amplio dentro de una política de desarrollo, formación y –quizás lo más importante– una oportuna ayuda práctica a pequeña escala para los trabajadores de campo que se encuentran con estas dificultades en su trabajo.

Kate Crawford (katecrawford@fmail.co.uk) es consultora independiente sobre refugio para el Consejo Noruego para los Refugiados (NRC); Martin Suvatne (martin.suvatne@nrc.no) es asesor de refugio en NRC, James Kennedy (jpk18269@hotmail.com) fue director del Programa de Refugio, R.D. del Congo, en el NRC y Tom Corsellis (tom@sheltercentre.org) es director ejecutivo del Shelter Centre.

Dado que el presente artículo se redactó a finales de 2009, muchos de los puntos tratados ya se han llevado a cabo.⁶

1. <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>

2. <http://www.nrc.no/?aid=9444917>

3. Naciones Unidas, Principios sobre la restitución de las viviendas el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas. Una versión en castellano se encuentra en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6325.pdf>

4. Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UN/OCHA) y Shelter Centre, 2010, “Refugiarse tras la catástrofe: estrategias para el asentamiento transitorio y la reconstrucción” (“Shelter After Disaster: Strategies for Transitional Settlement and Reconstruction”). Disponible (en inglés) en: <http://www.sheltercentre.org/library/Shelter+After+Disaster>

5. Fundación RALSA, 2009. Véase el artículo de Jeene en p. 48.

6. Por ejemplo, por el grupo de trabajo del Comité Permanente Inter-agencial (<http://tinyurl.com/IASC-MHCUA>) y en el Diálogo del Alto Comisionado de ACNUR (<http://www.unhcr.org/4b1e3c589.html>)

Refugiados y espacio en las zonas urbanas de Malasia

Alice M Nah

Los refugiados saben que su seguridad y bienestar dependen de la lectura minuciosa y los delicados acuerdos que lleven a cabo respecto a los diferentes espacios y entornos de las zonas urbanas.

Más de 28 millones de personas viven en Malasia. Entre los tres o cuatro millones de no-ciudadanos hay unos 100.000 solicitantes de asilo, refugiados y apátridas.

Malasia no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, ni sus protocolos de 1967. Tampoco ha promulgado ninguna ley interna que reconozca el estatus legal de los solicitantes de asilo, refugiados y apátridas. Sin embargo, permite que ACNUR registre y determine el estatus de estas poblaciones y les proporcione ayuda. Tampoco hay campos de refugiados en Malasia. La mayoría residen en zonas urbanas; las mayores cifras se registran en Kuala Lumpur, el Valle del Klang y Penang. En septiembre de 2009 ACNUR había registrado a 63.572 personas de interés procedentes de 44 países en Asia, África y Oriente Medio, el 32,8% de las cuales eran mujeres y niñas. El 91% de ellas procedían de Birmania.

La capacidad de ACNUR para intervenir y proteger a una persona de interés se establece mediante una negociación con las autoridades competentes y por tanto está sujeta a cambios, a veces basados en el capricho de quienes ostentan los puestos clave. Como el registro con ACNUR no les confiere el estatus legal de inmigrantes, la mayoría de solicitantes de asilo, refugiados y apátridas se encuentran vulnerables ante los efectos de unas medidas enérgicas agresivas y punitivas, contra los migrantes irregulares. De 2005 a 2008, el Departamento de Inmigración detuvo a 216.373 personas y deportó a otras 191.583.

Unos ingresos poco fiables, la explotación en el trabajo (especialmente en forma de impago de salarios), la extorsión por parte de los agentes de la ley, los robos y el crimen organizado local, los altos costes de los alquileres, los servicios de salud y la educación, así como la necesidad de apoyar a aquellos que son incapaces de encontrar un empleo, hacen que la pobreza constituya un mal endémico entre los refugiados de Malasia.

La vida y los espacios de trabajo

Lo primero que hacen los refugiados, nada más llegar, es contactar con parientes o amigos que residan en Malasia. El apoyo social y la ayuda son más propensos a prestarse a individuos con relación de parentesco y procedentes del mismo pueblo o región. Los refugiados no se encuentran distribuidos de manera uniforme por las zonas urbanas, sino que en determinados lugares la densidad de población migrante y refugiada es mucho mayor que en otros. Estos lugares se eligen por dos razones principales: la disponibilidad de trabajo irregular y alojamiento de bajo coste; y la cercanía de parientes, amigos y, para los que no tienen contactos, otras personas del mismo grupo étnico.

Existen dos amplias categorías de espacios de vida en Malasia. Los primeros son los que los civiles y ACNUR describen como "junglas", que son plantaciones o fragmentos de jungla dispersas alrededor de las zonas urbanas, resultado del desarrollo urbanístico irregular. En estos entornos los refugiados suelen construir sus propias cabañas con láminas de plástico, planchas de madera, árboles y residuos de materiales de construcción. En las zonas más propensas a recibir oleadas repentinas de inmigración, se evita construir estructuras semipermanentes para reducir las probabilidades de ser detenidos y, en lugar de eso, duermen en la jungla.

Las segundas son conocidas como "entornos urbanos" y suelen consistir en bloques de apartamentos desgastados y de bajo coste, situados en zonas con gran densidad de población. Varias familias y personas comparten los gastos del alquiler y tanto niños como adultos duermen cerca los unos de los otros.

Las necesidades humanitarias son diferentes en cada uno de estos entornos. En las zonas de jungla los refugiados carecen de agua limpia y medidas de higiene y están expuestos a la malaria y al dengue. En los entornos urbanos existe un hacinamiento crónico, un gran potencial

para el brote de epidemias de enfermedades infecciosas y una mayor vulnerabilidad frente a la violencia física y sexual cuando mujeres y hombres vuelven a casa andando por la noche después de sus turnos de tarde en el trabajo. Los refugiados sospechan que los responsables de estos delitos están envalentonados por el hecho de que los supervivientes nunca denuncian los hechos a la policía por miedo a ser arrestados por delitos de inmigración. Los refugiados cambian de residencia con frecuencia por el miedo a sufrir arrestos durante las redadas de inmigración que se realizan en zonas de gran densidad de población y también porque no pueden pagar el alquiler.

Los espacios de vida siempre están conectados con los espacios de trabajo. En las zonas de jungla los refugiados se alojan a una hora de distancia a pie de los lugares donde hay construcción y en las plantaciones los que buscan empleo informal. En los entornos urbanos viven cerca de mercados, restaurantes y tiendas que están dispuestas a contratar a trabajadores sin papeles. Que se pueda acceder a pie a los lugares de trabajo resulta fundamental a la hora de elegir un lugar para vivir, ya que muchos no pueden permitirse pagar un medio de transporte diario. Los refugiados trabajan de 8 a 12 horas al día por unos 20-25 ringgit o dólares malasios (5-9 dólares estadounidenses) diarios al lado de otros migrantes, también sin documentación y en situación irregular.

Para los refugiados en Malasia resulta complicado conseguir un trabajo en el que estén regularizados. Tanto en las zonas de jungla como en las urbanas, entre el 30 y el 60% de los refugiados tienen trabajo ocasional y quienes lo tienen pagan la comida y los gastos de los que no.

Espacios de detención y deportación

Con frecuencia se realizan redadas de inmigración. Las llevan a cabo tres autoridades competentes: el Departamento de Inmigración, la Real Policía de Malasia y una organización paramilitar de voluntarios civiles llamada Cuerpo de Voluntarios Populares (Ikatan Relawan Rakyat, RELA). Los migrantes y refugiados son llevados bajo arresto a diferentes tipos de instalaciones de detención, desde centros de detención de inmigrantes hasta

celdas de detención temporal y calabozos en comisarías de policía. La Ley de Inmigración de 1959/63 (Immigration Act 1959/63) permite a las autoridades competentes retener a los no-ciudadanos durante un máximo de 14 días (a los malasio sólo se les puede retener hasta 24 horas), tras los cuales deben ser llevados ante un juez.

El grave abarrotamiento es un problema crónico en los espacios de detención. En mayo de 2005 las prisiones de Malasia y los centros de detención albergaban a 45.000 presos, muchos de los cuales eran migrantes y refugiados, en instalaciones diseñadas para albergar a un máximo de 30.000 personas. Los ex-detenido que estuvieron presos en calabozos de la policía relatan que tenían que hacer turnos para dormir en suelos sucios y húmedos. En los centros de detención de inmigrantes encerraban a bebés y a niños (incluso a menores no acompañados) junto a adultos. Los ex-detenido de los centros de detención de inmigrantes denuncian que fueron golpeados, insultados y privados de alimento, agua y descanso adecuados. Las enfermedades cutáneas y las infecciones respiratorias son comunes, y a los que están gravemente enfermos –incluso a los que padecen graves problemas de salud mental– no se les da un tratamiento adecuado. Durante las detenciones se han producido muertes debido a enfermedades, peleas y suicidios.

Está claro que los refugiados, solicitantes de asilo y apátridas, como otros migrantes en situación irregular, no son iguales ante la ley en Malasia. Durante los 14 días que pasan en prisión preventiva no se les permite hacer llamadas telefónicas (aunque existe la opción de sobornar a los guardias) y, por tanto, no pueden asegurarse la ayuda externa. A menos que ACNUR o las ONG intervengan, no suelen recibir asesoramiento jurídico o representación en el juicio. Muchos no son capaces de entender los cargos de los que les acusan cuando se los leen. Incluso en el caso de que los entiendan, no pueden organizar una defensa adecuada puesto que la entrada irregular en el país es un delito recogido por la Ley de Inmigración. A muchos se les condena a meses de cárcel o a recibir castigos físicos. Entre 2002 (año en que el Gobierno malasio enmendó la Ley de Inmigración para incluir el castigo físico en los casos de delito de inmigración) y 2008, 47.914 personas recibieron esta condena por delitos de inmigración.

También se ejecuta castigo físico al final de las sentencias de cárcel, antes de que los refugiados y migrantes sean deportados. Cuando son deportados, es importante también para los refugiados la naturaleza

geográfica del lugar donde se produce su liberación, quién está presente y el proceso empleado. Durante varios años los refugiados de Birmania fueron entregados en lugares aislados de la frontera entre Tailandia y Malasia a traficantes que les obligaban a pagar por su liberación. Los procesos de deportación grupal se centran en expulsar a los refugiados y migrantes de las fronteras físicas del Estado sin devolverles a sus países de origen, que suelen estar a cientos de kilómetros de los lugares en las fronteras de Malasia a los que les deportan. Los deportados a menudo se encuentran atrapados en la frontera, teniendo que elegir entre continuar con sus precarias formas de vidas en Malasia o volver a casa empobrecidos y -en el caso de los refugiados- en peligro. La mayoría elige volver a Malasia, la opción más segura y con un futuro más prometedor.

Espacios de solicitud y protesta

ACNUR y las embajadas son lugares imbuidos de un significado simbólico, lugares que representan a la (de otra manera abstracta y amorfa) “comunidad internacional”.

ACNUR funciona tanto como espacio de solicitud, como espacio de protesta. En Malasia sólo hay una oficina de ACNUR situada en un área residencial en una colina de Kuala Lumpur. Es allí donde acuden los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas de toda Malasia en busca de protección y asistencia.

Hay dos accesos para entrar a la oficina de ACNUR: una puerta designada para la gente que acude en busca de ayuda y que lleva al edificio “Anexo” y una entrada para el personal, las asociaciones civiles y los visitantes oficiales, que lleva a la oficina principal. A lo largo de los años ACNUR ha tenido que ampliar sus instalaciones para poder hacer frente a la abrumadora avalancha de casos recibida. Mientras que en 2003 era posible que los refugiados esperasen en el Anexo y contemplasen el jardín del complejo principal de ACNUR a través de unas alambradas, con el paso del tiempo éstas se han remplazado por muros impenetrables sin agujeros, reforzando la naturaleza separada de ambos espacios: la saturada, una zona resguardada para las solicitudes en la que los refugiados esperan durante largos periodos de tiempo; y la más libre, un espacio abierto para los relativamente poderosos, donde funcionarios pueden tomar decisiones cruciales para sus vidas en salas con aire acondicionado. A este último espacio sólo pueden acceder los refugiados que hayan sido expresamente invitados a hacerlo.

Los refugiados tienen sentimientos contradictorios hacia ACNUR y esto se manifiesta en la manera en que se comportan dentro de su complejo y en sus alrededores. Cualquier solicitud de ayuda, pequeña o grande –ya sea conseguir una carta para que un refugiado enfermo vaya al hospital, para consultar el estado de su solicitud de asilo, para esperar una preciada entrevista a fin de conseguir la determinación de su condición de refugiado, para rogar la intervención de ACNUR en el caso de arresto de un amigo o miembro de la comunidad– normalmente conlleva horas de espera en la sala anexa, a veces, durante todo el día. Este proceso es humillante y los refugiados han manifestado su disgusto al respecto, alegando que “se sienten como mendigos”. Los refugiados suelen quejarse de que no pueden mantener la atención de los funcionarios de ACNUR y tienen que acercarse a la oficina varias veces antes de recibir cualquier tipo de ayuda o respuesta.

La ayuda económica es limitada y ACNUR trata de dar prioridad a aquellos que más la necesitan de entre una población vulnerable que lucha contra la pobreza y la falta de seguridad. Esto provoca que los refugiados hagan observaciones muy mordaces sobre ACNUR como que “sólo quieren ayudar a los viejos, a los enfermos y a los lisiados” y que “te tienes que estar muriendo literalmente delante de sus narices para que te ayuden”. El trato que los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas reciben en la sala anexa define su modo de ver a la ONU. A menudo les supone un impacto con respecto a las nociones idealizadas que tienen de la “comunidad internacional”, especialmente cuando son maltratados por los guardias de seguridad o cuando los funcionarios de ACNUR les gritan.

Los refugiados también ven la oficina de ACNUR como un espacio para la protesta. A lo largo de los años se han producido numerosas manifestaciones por parte de refugiados de diferentes etnias que protestaban contra la discriminación en el trato, la corrupción entre los funcionarios y la falta de soluciones reales a sus problemas cotidianos. Los oficiales de ACNUR reciben sus cartas y quejas pero en alguna ocasión han tenido que llamar a la policía para echar a los manifestantes de sus instalaciones, para desgracia de las asociaciones civiles malasias.

Las embajadas son también espacios claves para las protestas y las peticiones. Las protestas se mantienen a las puertas de las embajadas de los países de procedencia de los refugiados, así como en las de los países a los que se considera simpatizantes

de esos regímenes. Las peticiones se hacen en las embajadas de los países de reasentamiento, así como en las de los que se considera que promueven y mantienen los derechos humanos. A lo largo de los años los refugiados han escrito numerosas peticiones que han enviado a las embajadas, solicitando asilo y reasentamiento fuera de Malasia. Todos reciben la misma respuesta: la determinación de la condición de refugiados la gestiona ACNUR y las embajadas sólo reciben de ACNUR las recomendaciones de reasentamiento.

Conclusión

En la amplia extensión de las ciudades, los refugiados se encuentran sorprendentemente en zonas muy concretas. No se han dispersado aleatoriamente aunque sus orígenes sean diferentes y no sepan nada los unos de los otros. Viven, trabajan, son detenidos, encarcelados, condenados ante un tribunal, deportados y se manifiestan y piden ayuda (hablando en un sentido amplio) en los mismos sitios. Conversan sobre problemas similares en lugares similares, y entre ellos existen patrones de desplazamiento similares, incluso entre grupos diferentes que no interactúan entre ellos puesto que les separan diferencias lingüísticas, religiosas y culturales.

Existen otros tipos de espacios de vital importancia para la vida de los refugiados en las zonas urbanas que sería importante examinar para hacer políticas, como los espacios de servicios básicos (en concreto los servicios sanitarios, de educación y asistencia legal) que pueden estar gestionados por los Estados, las ONG o los grupos comunitarios de refugiados. Es en estos lugares donde los refugiados se congregan en busca de asistencia y también donde pueden verse expuestos a la explotación o los arrestos.

Las políticas y prácticas de los Estados definen las relaciones entre el espacio y los refugiados. No obstante los Estados son incapaces de regular los espacios por completo y los refugiados tienen sus propios métodos de negociar estos espacios clave. Comprender cómo interactúan los refugiados en diferentes tipos de espacios puede ayudar a legisladores y profesionales a diseñar programas de protección y asistencia más efectivos. El presente artículo sugiere algunos de los modos en que estos espacios fueron construidos, conectados e imbuidos de significado por los refugiados.

Alice M Nah (alicenah@gmail.com) es becaria de investigación en el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de Singapur (<http://www.fas.nus.edu.sg/>).

“No es fácil convivir con tanta gente en un solo lugar. Pero estoy vivo, mi familia está viva. Somos pobres, pero aquí estamos en paz”, dice un hombre de la etnia Chin, que vive con unas 30 personas en este piso. Con el fin de optimizar el espacio, este balcón se convierte en un dormitorio por la noche.



Más una prisión que una casa, el espartano apartamento de estos dos hermanos afganos refugiados de 20 años, les mantiene cautivos sin poder trabajar legalmente, aún cuando están desesperados por mantener a sus familias. “Los empresarios siempre quieren ver mi tarjeta de identidad. En toda mi vida he tenido una tarjeta de identidad”, dice uno.



Una refugiada, antigua estudiante de física, enseña a niños refugiados en la escuela de una comunidad informal en Kuala Lumpur. Los refugiados en Malasia han mostrado una gran iniciativa en la organización de servicios. “Tengo el conocimiento, puedo contribuir a mi comunidad”, dice la joven profesora Chin.



“No podemos vivir separados, nadie puede vivir por sí mismos. Cuando vivimos juntos, compartimos nuestro dinero, compartimos nuestra comida, ayudamos a cuidar los unos de los otros.” En este piso 50 refugiados forman una ‘aldea’ donde se cocina y se limpia entre todos y los miembros se apoyan y asisten entre sí. Quienes pueden obtener un ingreso ayudan a quienes no pueden.



Desplazados urbanos en Uganda: víctimas de la conveniencia institucional

Hilde Refstie, Chris Dolan y Moses Chrispus Okello

La desidia de algunos actores humanitarios al gestionar las necesidades de los desplazados internos ubicados de manera inoportuna en áreas urbanas –y no en campos– eclipsa su compromiso con la ayuda y protección de los derechos de los desplazados.

La mayor ola de desplazamientos en Uganda se produjo entre 1995 y 1996, cuando el Gobierno obligó, con morteros y helicópteros de combate, a civiles del norte a instalarse en los llamados “pueblos protegidos”. Más tarde estos “pueblos protegidos” fueron transformados en campos de desplazados¹ que recibían poca ayuda del Gobierno. La comunidad humanitaria de Uganda limitó la distribución de alimentos a quienes residiesen en estos campos y se encontrasen censados.

La gente que huía de la guerra del norte de Uganda se dispersó por numerosos lugares, estimándose que entre 300.000 y 600.000 personas fueron a parar a zonas urbanas.² Los desplazados en estas zonas suelen percibirse como migrantes por causas económicas o como desplazados que han alcanzado una solución duradera. Como consecuencia, a los desplazados urbanos de Uganda no se les presta mucha atención y casi no reciben ayuda humanitaria.

La brecha política y práctica entre la población que reside en campos de la que reside fuera de los campos, tiene su origen, en parte, en el hecho de que el Gobierno se haya centrado en el control en vez de en los derechos durante el conflicto en el norte de Uganda. También ha contribuido el que los actores humanitarios se guíen más por la conveniencia que por los derechos de la población a la que han de asistir. Proteger y asistir a los desplazados urbanos implica tres niveles de desafíos. A nivel práctico tenemos la dificultad de identificar a los desplazados en un entorno urbano; aún más complicado por la falta de registros e información. A nivel conceptual, el abandono de los desplazados urbanos puede explicarse mediante dos de los debates actuales en el campo de las migraciones: migración voluntaria frente a migración forzada; y cuándo termina el desplazamiento. A nivel más ético, preocupa también que los desplazados

sean discriminados con respecto a otra gente con dificultades similares.³

Los desplazados internos entre otros pobres urbanos

Los desplazados internos que viven fuera de los campos no se encuentran registrados, por lo cual no se dispone de mucha información sobre ellos. Estos problemas a la hora de identificar a los desplazados urbanos hacen que al Gobierno y a los actores humanitarios les resulte más difícil tratar sus necesidades. Mientras que los desplazados en campos tienen a veces cartillas de racionamiento que indican su derecho a recibir ayuda, los desplazados urbanos no disponen de una forma de documentación análoga que “pruebe” su condición y, por tanto, suelen desaparecer entre una gran población de migrantes económicos.

Además de los problemas para identificar a los desplazados internos en contextos urbanos, ayudarles también puede resultar complicado. Favorecer a los desplazados sobre la población local

puede provocar roces entre ambos colectivos. Por ello, suele promoverse un enfoque menos segregacionista que incluya tanto a los refugiados, como a la población de acogida. Sin embargo, debería reconocerse también que muchos desplazados urbanos tienen específicas necesidades derivadas del desplazamiento como la ayuda para el retorno y la compensación por la pérdida de sus propiedades y bienes, no aplicables a sus vecinos.

El tercer desafío en el proceso de identificación y asistencia a los desplazados internos tiene que ver con la doble motivación para trasladarse a zonas urbanas. La definición oficial de “desplazado interno” distingue claramente entre migrantes forzados y voluntarios. Aunque, en realidad, esta distinción es bastante difusa. Los desplazados internos, como todo el mundo, buscan protección y oportunidades de trabajo. Muchos países, entre los que se encuentra Uganda, se enfrentan a una economía rural débil y a un rápido crecimiento de la población. En semejante contexto, la gente podría tener varias razones para migrar a zonas urbanas.

¿Una solución duradera?

Los actores que reconocen que las personas suelen huir de los conflictos a las áreas urbanas, frecuentemente consideran que se ha alcanzado una solución duradera y, por tanto, ya no son desplazados. Según el Marco de Soluciones Duraderas,⁴ se considera que los desplazados internos han logrado una cuando retornan a su lugar de origen, se integran a nivel local en las zonas en que se refugiaron inicialmente o cuando se asientan o integran en otra parte del país y ya no tienen ninguna necesidad específica propia del desplazamiento.

Los pocos estudios que se han llevado a cabo sobre cuándo se puede considerar que los desplazados urbanos han alcanzado una solución duradera, señalan la relativa vulnerabilidad material y psicológica de los desplazados urbanos. Un reciente estudio del Proyecto de Ley sobre Refugiados sugiere que aunque los pobres y los desplazados que

¿Qué hay de nosotros?

http://www.refugeelawproject.org/video_advocacy.php

What About Us? (¿Qué hay de nosotros?) es un vídeo de 32 minutos sobre la población Acholi desplazada en Kampala y otros centros urbanos. Estos desplazados Acholi comparten sus historias, y nos cuentan cómo se sienten al ser tratados como extranjeros en su propio país y cuánto anhelan volver a sus hogares en el norte de Uganda a pesar de la vuelta al conflicto armado. El vídeo también trata sobre la incapacidad del Gobierno y de las agencias humanitarias para diseñar estrategias de intervención apropiadas para los desplazados que se encuentran en zonas urbanas. También se encuentra disponible una versión del vídeo de siete minutos de duración.



Hilde Refstie

Encuentro de desplazados internos en Jinja, Uganda. Se han organizado durante los últimos dos años (junto con los desplazados internos en Kampala, Entebbe y Masindi) y abogan por su inclusión en el marco de reasentamiento y retorno y en las actividades desarrolladas por el gobierno y sus socios.

viven en áreas urbanas se enfrentan a problemas similares, éstos se agravan en el caso de los desplazados debido a las vulnerabilidades psicosociales derivadas de sus experiencias durante los conflictos, de la débil red de apoyo en las zonas urbanas y, en algunos casos, de las diferencias lingüísticas entre los desplazados y las comunidades locales. El estudio indica que las consecuencias de los desplazamientos para ellos, así como para los desplazados de otras zonas, suelen ir más allá de un mero cambio de localización. El desplazamiento significa la pérdida de sus tierras y de sus medios de subsistencia, la pérdida cultural y el sentimiento subjetivo de vivir en el exilio.⁵

Muchos de los métodos y herramientas desarrollados recientemente para

identificar a los desplazados urbanos se centran exclusivamente en cómo determinar si los desplazados están o no peor que la población que les rodea. En un entorno urbano las personas se establecen según sus ingresos, lo que efectivamente refleja el estatus del entorno. Los desplazados, por tanto, suelen terminar entre los más pobres de la ciudad. Deberíamos preguntarnos si formar parte de la población urbana que vive en la más absoluta pobreza puede considerarse una solución duradera para los desplazados.

Conclusión

En los últimos años ACNUR ha ampliado su papel y sus responsabilidades para incluir la ayuda a los desplazados internos. En el caso de Uganda, ACNUR ayuda al Gobierno a gestionar los desplazamientos internos. Aunque ACNUR aboga por la libertad de movimiento, esta agencia ha sido cómplice de la política sobre campamentos del Gobierno

y de que la ayuda se limite a los desplazados de los campos.

Se debe admitir que los intereses del Gobierno, apoyados por la tendencia de los actores humanitarios a actuar según la conveniencia institucional, pueden limitar el acceso a soluciones duraderas de los migrantes forzados. Restringir el movimiento de los refugiados y desplazados por razones de control y comodidad implica tanto minar sus derechos, como sus oportunidades de buscar formas factibles para ganarse la vida ellos y sus familias.

Cuando se limita la protección y la ayuda a los desplazados que viven en campos, es difícil conseguir soluciones alternativas. Aunque la mayoría de las

agencias han adoptado sobre el papel un enfoque basado en los derechos, a menudo las restricciones financieras les llevan, en la práctica, a emplear estrategias basadas en las necesidades. Teniendo en cuenta los desafíos de trabajar con desplazados urbanos, muchos encuentran más conveniente centrarse en los desplazados que tienen delante: quienes viven en los campos de desplazados. Creemos que al centrarse exclusivamente en la población que vive en campos, el Gobierno, ACNUR y otros actores humanitarios han extendido, en efecto, lo que podríamos calificar de “síndrome de conveniencia institucional” en el área de los desplazados.

El Cluster de Protección de Uganda⁶ dirigido por ACNUR ha intentado reunir más información sobre los desplazados urbanos recientemente, lo que constituye un buen primer paso. Sin embargo, son necesarios estudios adicionales, cualitativos y cuantitativos, para evaluar las necesidades específicas de los desplazados fuera de los campos, incluyendo a los que se encuentran en zonas urbanas. La vida y el futuro de estos desplazados no debería estar determinada por la conveniencia institucional.

Hilde Refstie (hilderefs@gmail.com) es antigua investigadora asociada, Chris Dolan (dir@refugeelawproject.org) es director, y Moses Chrispus Okello (research@refugeelawproject.org) es jefe del Departamento de Investigación y Apoyo del Proyecto de Ley sobre Refugiados, un organismo autónomo que depende de la Facultad de Derecho de la Universidad de Makerere, Kampala, Uganda (www.refugeelawproject.org).

1. Observatorio de Desplazamiento Interno y Proyecto de Ley sobre Refugiados (2006), “Sólo la paz puede devolver la confianza a los refugiados” (‘Only Peace can Restore the Confidence of the Displaced’), Ginebra <http://www.refugeelawproject.org/others/RLPIDMC2.pdf>

2. Los desplazados urbanos no están censados, los cálculos son meras conjeturas. Proyecto de Ley sobre Refugiados (2007): “¿Qué hay de nosotros? – La exclusión de los desplazados urbanos de las políticas y medidas de intervención en Uganda” (‘What about us? - The exclusion of urban IDPs from Uganda’s IDP related policies and interventions’), Kampala http://www.refugeelawproject.org/briefing_papers/RLPBP09.pdf

3. Refstie (2008) “Redefinición de los desplazados urbanos. Investigación-Acción participativa con refugiados urbanos de Uganda” (‘IDPs Redefined – Participatory Action Research with Urban IDPs in Uganda’), NTNU, Trondheim <http://www.tinyurl.com/NTNURefstie08>

4. <http://www.unhcr.org/3f1408764.html>

5. Wyrzykowski Paulina & Okot Kasozi, Benard (2009): “Violencia, exilio y justicia transicional: perspectivas de los desplazados urbanos en Kampala” (‘Violence, Exile, and Transitional Justice: Perspectives of Urban IDPs in Kampala’), Informe del Proyecto de Ley sobre Refugiados, agosto de 2009 http://www.refugeelawproject.org/briefing_papers/Psychosocial_Briefing_Note.pdf

6. <http://www.ugandaclusters.ug/protection.htm>

Transición, conexión e incertidumbre: desplazados internos en Kampala

Richard Mallett

Si las autoridades gubernamentales buscan soluciones duraderas para los desplazados urbanos, deben tener en cuenta las preocupaciones y aspiraciones de los más afectados por estos desplazamientos.

La larga y brutal guerra civil de Uganda tuvo como resultado el desplazamiento interno de casi 1,6 millones de civiles, de los cuales se estima que de 300.000 a 600.000 no huyeron a uno de los muchos campos de refugiados del país, sino a destinos urbanos. En julio y agosto de 2008, con entrevistas a los desplazados internos del norte de Uganda que ahora viven en una barriada de Kampala, conocida coloquialmente como el barrio de los Acholi, intenté descubrir lo que significaba el día a día de un desplazado urbano a menudo invisible.

Transición

Ahora estamos como en tierras extranjeras.

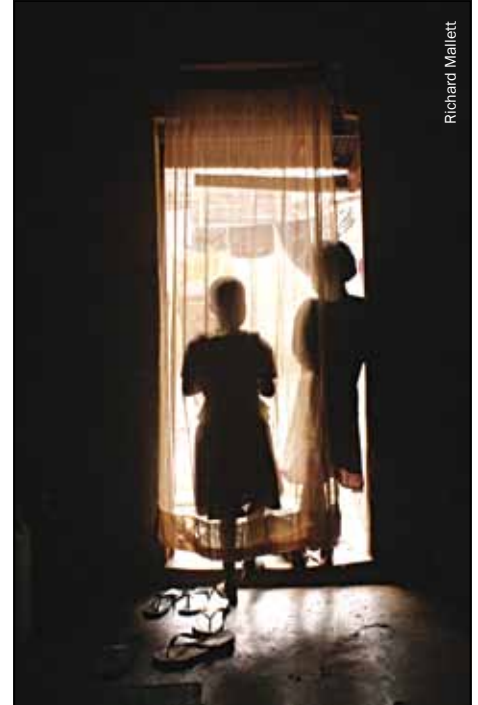
Con aproximadamente el 90% de su población desplazada durante las dos últimas décadas en Uganda, Acholilandia, en el norte, ha sido la región más afectada del país. Debido a que grandes franjas del norte se volvieron inseguras a causa de las insurgencias del Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés), así como a la desaparición de la mayoría de los campos de desplazados creados durante las fases iniciales del conflicto, dirigirse a zonas urbanas constituía una opción factible y sensata para muchos desplazados internos, en especial si ya tenían algún tipo de conexión previa al lugar, como algún pariente en la zona.

Teniendo en cuenta las condiciones de miseria en que se encuentran muchos campos de desplazados de Uganda, los destinos urbanos pueden parecer ventajosos, pero la realidad puede ser muy diferente. Para los Acholis desplazados, Kampala representa un marcado contraste con sus tierras natales norteñas y con sus antiguos estilos de vida agrícola; un contraste a menudo acentuado por los recuerdos idealizados del norte antes del conflicto. Mientras que antes los medios de vida y las necesidades materiales se consideraban “dados”, en función del trabajo en las propias tierras y otras actividades de subsistencia, el acceso a los servicios,

incluso más esenciales, es incierto en Kampala. Como señaló un entrevistado, “La vida es muy, muy difícil. Hace falta dinero para todo: para el alquiler, para el agua, incluso para los aseos.”

La falta de tierras y la incertidumbre sobre la propiedad, no sólo preocupa a los desplazados por su supervivencia económica básica, sino que también dificulta una integración local exitosa, ya que la ausencia de títulos formales de propiedad afianza la idea de que su migración (forzada) es sólo temporal. Así, incluso en los casos en los que se ha conseguido un grado considerable de adaptación urbana, los Acholis todavía se enfrentan a la idea de que de alguna manera están “fuera de lugar”, viviendo en unas tierras que no son suyas. Por supuesto, no existen soluciones sencillas para semejante dilema, en especial cuando muchos de los miembros de la comunidad de acogida se enfrentan a dificultades similares a la hora de acceder a una vivienda y a un empleo decente. Implementar políticas específicas para los desplazados internos podría, en estos casos, promover un mayor resentimiento hacia los Acholis, exacerbando de ese modo la ya considerable discriminación cotidiana.

Sin embargo, aunque en efecto resulta apropiado ver Kampala como un lugar de transición, esto no debería tildarse de negativo necesariamente. Los lugares de destino, en especial los urbanos, ofrecen un panorama no sólo de seguridad, sino también de oportunidades. Muchas mujeres y niños del barrio Acholi participan en el proyecto BeadforLife fabricando bisutería con materiales reciclados, para lo que existe un mercado establecido.¹ La presencia de comunidades de desplazados puede conllevar cambios positivos para la población autóctona. Por ejemplo, en el barrio de los Acholi una ONG con base en la comunidad como Meeting Point International (MPI) está gestionada en parte por desplazados Acholis. Los servicios de MPI no están limitados para



Richard Mallett

Desplazados internos urbanos en Kampala, Uganda.

los desplazados e incluyen: un grupo popular de apoyo a seropositivos y mujeres, distribución de antirretrovirales gratuitos, subvención de tasas escolares y, hasta hace poco, donación de alimentos.

Conexión

Si te digo ¿crees que puedes dejar tu tierra natal? Tu no puedes.

Aunque con frecuencia hayan experimentado traumas y violencia y hayan sido separados físicamente de sus “hogares”, en algunos casos durante más de 20 años, los desplazados Acholis en Kampala mantienen una fuerte conexión con su pueblo. La mayoría de los entrevistados insistieron en que su “hogar” sigue estando en el norte y los pocos que estaban menos seguros del retorno, expresaron un fuerte deseo de mantener sus contactos con Acholilandia. Existen pocas dudas de que mantener el contacto de varios modos con el norte –manteniendo comunicación verbal o escrita con amigos y familiares de los pueblos, por ejemplo– ha resultado primordial para que los desplazados Acholis se hayan podido adaptar a sus entornos urbanos.

En este sentido, quizás no sea tan extraño que muchos de ellos optaran por el barrio Acholi, una “comunidad” de Kampala que puede facilitarles la adaptación al estilo de vida urbano, ayudarles con la aclimatación logística, asegurarles un refugio y empleo y representar un lugar de pertenencia, un “cuasi-territorio”.

Aunque el barrio Acholi se caracteriza por la falta de servicios, viviendas inadecuadas, altos niveles de enfermedades y bajas perspectivas de empleo, al mismo tiempo se ha visto imbuido de significado, representando la expresión extraterritorial de la identidad del colectivo Acholi.

Aspiraciones

No vamos a dejar este lugar completamente.

Tras la firma del Acuerdo de Cese de Hostilidades entre el Gobierno de Uganda y el Ejército de Resistencia del Señor en agosto de 2006, la situación de seguridad en el norte ha mejorado notablemente. A pesar de la constante negativa del LRA a firmar el Acuerdo de Paz Final, quedan motivos para un optimismo cauteloso, reflejados en el cambio del enfoque de las operaciones de paz hacia la protección del retorno, la recuperación y la reconstrucción. Hacia mayo de 2009, aproximadamente 823.000 desplazados internos, el 60% del total, han vuelto a sus pueblos de origen y 244.000 (18%) se encontraban en emplazamientos temporales.²

Sin embargo, “volver a casa” no resulta en modo alguno sencillo o incluso una opción factible para los cientos de desplazados internos asentados en zonas urbanas. La gente duda en volver “con las manos vacías”, sin dinero suficiente o el material necesario para reconstruir sus vidas y reanudar una existencia agrícola. Aunque la “Política Nacional sobre Desplazados Internos” de Uganda no limita la asistencia para el reasentamiento a los campos, los desplazados no han recibido ayuda en las zonas urbanas; un punto tratado en diversas ocasiones por el Proyecto de Ley de Refugiados (RLP, por sus siglas en inglés). Aunque se ampliara este apoyo a los

desplazados del barrio Acholi, no existen garantías de que éstos retornasen, al menos no al principio. Kampala ofrece servicios no establecidos (todavía) en el norte: servicios de salud, trabajos mejor remunerados y lo que es más importante, educación para los niños. A pesar del consenso general entre los entrevistados en cuanto a que les gustaría aprovechar el nivel educativo superior de Kampala, la pérdida de la identidad cultural –asumiendo que es inevitable que ocurra tras años viviendo en esta ciudad– se ve como una cuestión profundamente problemática. Por tanto, las decisiones no son fáciles.

Se debe incluir a los desplazados urbanos de Uganda –como dictan la equidad, la lógica y el deber– en los planes de retorno gubernamentales, de modo que también las autoridades reconozcan las complejidades asociadas a los desplazamientos urbanos y (re)consideren las soluciones duraderas acordes.

Por último, las dudas también rodean el futuro del mismo barrio Acholi. Puesto que muchas personas tienen intención de volver al norte únicamente como “visitantes” –en especial los ancianos que no desean embarcarse en un largo proceso de reconstrucción y reintegración– hay expectativas de que el

Gobierno intervenga y mejore la barriada mediante las tan necesarias reparaciones y el desarrollo de las infraestructuras. En cambio, podría decirse que es muy posible que el Gobierno intervenga con distintas intenciones. Tal vez no se haya perdido del todo el temor a una relocalización forzada, como expresaron numerosos entrevistados. En octubre de 2008, una actualización del Proyecto de Ley de Refugiados sobre los desplazados urbanos planteó que en el barrio Acholi “algunos hogares [de desplazados internos] habían sido demolidos por petición de los vecinos propietarios que los querían fuera”³ y la prensa nacional continúa cubriendo los desalojos forzados que se producen por toda la ciudad.

Richard Mallett (richard.mallett@soas.ac.uk) estudia un Máster en Violencia, Conflicto y Desarrollo en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (www.soas.ac.uk). Este artículo es una versión de “Es como si estuviera con un pie aquí y otro en mi pueblo”: Transición, Conexión y Aspiraciones (¿Inciertas?) entre los Desplazados Urbanos en Kampala, Uganda» (tesis inédita).

1. <http://www.beadforlife.org/>

2. Actualización del Movimiento de los Desplazados Internos por el Comité Permanente Inter-Agencias, mayo de 2009 (en inglés) <http://tinyurl.com/IASCUgandaMay09>

3. ‘Govt Stalls Urban IDP Profiling’, Refugee Law Project, A Special Bulletin on Urban IDPs, octubre de 2008 www.refugeelawproject.org/others/idpspecialbulletin3.pdf



Richard Mallett

Abalorios hechos con material reciclado (Proyecto BeadforLife) puestos a secar, Barrio Acholi, Kampala.

Refugiados urbanos somalíes en Yemen

Tim Morris

Ser refugiado urbano en Yemen ofrece muchos menos beneficios que en un campo de refugiados y apenas más oportunidades.

Yemen comparte características con muchos otros países que acogen a refugiados urbanos: la falta de soluciones duraderas, el problema de cuantificar a la población, un gobierno que elude las responsabilidades de la Convención, la hostilidad de una comunidad antes hospitalaria, la intromisión del Gobierno a favor de los socios implementadores y, lo más importante, la inadecuada provisión de alimentos, protección, servicios de salud y educación.

La inmensa mayoría de los refugiados urbanos asentados en Yemen son de origen somalí, aunque también hay una cantidad sustancial de etíopes, eritreos e iraquíes. Más de 50.000 somalíes llegaron a Yemen en 2008 –un 70% más que en 2007– huyendo de los crecientes conflictos entre el gobierno de Etiopía y los insurgentes oromos.

El pueblo yemení suele enorgullecerse de que Yemen acoge a los refugiados somalíes mientras que sus vecinos árabes más ricos los rechazan. Los yemeníes creen que esto indica que están más adheridos a su deber profundamente arraigado al Islam de ofrecer asilo a aquellos que huyen de la persecución. Pocos son conscientes de que Yemen –el único país de la Península Arábiga que

firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967– está obligado por el Derecho Internacional a conceder a todo el mundo la facultad de solicitar asilo. Sin embargo, Yemen no ha promulgado una legislación nacional para la cuestión de los refugiados y sus necesidades se tratan cuando es necesario, sin que exista una planificación previa. Tras la prolongada defensa de esta idea por parte del ACNUR, en junio de 2009 el Gobierno creó el Ministerio de Asuntos de Refugiados, si bien su papel es incierto.

No existen soluciones duraderas para los somalíes. En 2008 sólo 40 somalíes fueron repatriados voluntariamente. El reasentamiento no es una opción viable –en la primera mitad de 2009 apenas 164 somalíes fueron reasentados – y el gobierno yemení ha subrayado en repetidas ocasiones su oposición a la integración local. A somalíes que llevaban más de veinte años viviendo de forma legalizada en Yemen se les ha denegado la nacionalidad.

Aunque ACNUR posee los datos de aquellos somalíes que se han presentado en los centros de recepción, no tiene medio de calcular quienes han abandonado Yemen más tarde

o residen fuera del único campo de refugiados del país, Kharaz, situado en la inhóspita región del este de Adén. El gobierno yemení declara que hay 800.000 refugiados somalíes. ACNUR informaba de que, a finales de junio de 2009, había en Yemen 154.009 refugiados: 13.143 en Kharaz y el resto en áreas urbanas. No obstante, el personal del ACNUR reconoce de manera extraoficial que dependen de suposiciones.

Las discrepancias entre las estadísticas del gobierno yemení y las del ACNUR se complican debido al número de personas de la etnia muwalidiin, mestizos de ascendencia yemení y somalí/etíope. Los comerciantes yemeníes han vivido durante siglos en el Cuerno de África, aunque seguían manteniendo el contacto con sus tierras natales. Desde la década de los 80, una cifra considerable de muwalidiin han vuelto a Yemen como consecuencia de los conflictos y la interrupción del comercio. Muchos se han asentado en zonas urbanas y se les ha reconocido como yemeníes, aún cuando en muchos casos carecían de documentos de identidad oficiales. Los muwalidiin suelen ser estigmatizados por los yemeníes, nunca tienen un estatus social superior al de los somalíes y los etíopes en una nación con conceptos de jerarquía social inherentemente racistas y profundamente afianzados. Muchos refugiados somalíes creen que el

gobierno de Yemen y ACNUR favorecen a los muwalidiin, y alegan que la mayoría de los reasentados se han presentado falsamente como refugiados.

Derechos de los refugiados

Existen grandes discrepancias sobre derechos entre el gobierno de Yemen, que asegura que los refugiados somalíes disfrutan de ellos, y los testimonios de estos últimos. El Gobierno alega que no se ha restringido a los somalíes el acceso al empleo, a los servicios de salud o a la educación, mientras los refugiados señalan una serie de restricciones y deficiencias.

Empleo: en una nación asolada por el desempleo y el subempleo masivo,

Refugiados somalíes en Yemen.



IRIN/Adel Yahya

pocos hombres refugiados pueden encontrar un trabajo estable. En Saná ganan dinero lavando coches o vaciando letrinas. Algunos hombres con más edad y estudios consiguen trabajo como profesores de inglés y un pequeño número de somalíes están a cargo de quioscos, ciber-cafés y restaurantes. La aplastante mayoría, sin embargo, depende de cualquier tipo de ingreso que obtengan las mujeres. En una sociedad tradicionalmente patriarcal esto suele provocar malestar psicológico y se están incrementando los casos de somalíes que abandonan a sus mujeres e hijos en Saná y se marchan a Arabia Saudí.

Es frecuente ver a mujeres somalíes mendigando. La mayoría de las que tienen un empleo permanente trabajan como empleadas domésticas en hogares yemeníes, aún cuando muchas se ven obligadas a dejar a sus hijos desatendidos, a menudo atados a la cama¹, cuando van a trabajar.

A causa de la inflación crónica los refugiados tienen cada vez más difícil comprar suficiente comida. Los restaurantes solían dar a los somalíes los alimentos que no habían sido consumidos hasta que la crisis económica empeoró en Yemen. A día de hoy, los somalíes compiten por las sobras con los yemeníes desnutridos.

Las objeciones del Gobierno a que los somalíes tengan acceso al mercado laboral en condiciones de igualdad con los ciudadanos yemeníes han sido enérgicamente refutadas. La economía de Yemen se va deteriorando cada vez más y esto ha llevado a que hasta los trabajos menos cualificados se reserven a sus ciudadanos. Los somalíes se quejan de la falta total de derechos laborales, así como de la indiferencia y pasividad oficial cada vez que intentan plantear una queja contra los empleadores.

Identificación: los refugiados tienen derecho a recibir de forma gratuita carnés de identidad expedidos por el Gobierno. Sin embargo, las autoridades han tomado por norma solicitar sobornos a cambio. Refugiados recién llegados han denunciado que se les pidió que pagaran la cantidad equivalente a 15 dólares a miembros de la policía y funcionarios. Como no pueden pagar, muchos no solicitan el carné de identidad. Sin embargo, los somalíes sin carné pueden ser arrestados y es cada vez más difícil alquilar alojamiento sin el carné vigente. La mayoría de las empresas de

envío de dinero no reconocen carnés expedidos recientemente, lo que obliga a los somalíes que reciben fondos a pagar a intermediarios yemeníes. ACNUR y el Gobierno de Yemen han iniciado una campaña financiada por la Unión Europea para inscribir a los refugiados somalíes en el registro, pero los refugiados quieren que la UE reconozca que la incapacidad para pagar sobornos podría impedir a muchos inscribirse en el registro y obtener así un carné de identidad.

Sanidad: Debido a que los servicios de salud públicos de Yemen se están desmoronando, los yemeníes lo tienen más difícil que nunca para recibir la atención médica profesional. Las instituciones sanitarias públicas ya no proporcionan medicamentos gratuitos a los yemeníes y los somalíes denuncian que se les ignora en los hospitales públicos.

Educación: Se estima que sólo un cuarto de la población infantil somalí en Saná está matriculada en la escuela debido a que muchos no pueden pagar los uniformes, los libros, el transporte o la comida. Con frecuencia los estudiantes somalíes son víctimas de acoso y de intimidación por causas raciales.

Libertad de movimiento: Aunque los refugiados somalíes posean un carné de identidad vigente, el Gobierno reimpide su desplazamiento entre ciudades yemeníes, ordenando a las compañías de autobuses y taxistas de que no los trasladen. Son frecuentes las denuncias de somalíes a los que han detenido en controles, exigido que paguen sobornos y se les ha insultado, arrestado o abandonado en la cuneta sin medios para volver con sus familias.

Percepciones de los refugiados

Principales quejas planteadas por los refugiados urbanos:

- Los refugiados sostienen que muchos miembros del personal de los seis socios implementadores yemeníes del ACNUR en Saná piden sobornos. Se muestran especialmente críticos con el mayor y más establecido socio, alegando que sólo se trata con respeto a los refugiados cuando el personal internacional del ACNUR está presente, que su clínica sólo les facilita analgésicos, que el personal médico no les facilita el traslado a instituciones sanitarias gubernamentales y que los guardias acostumbran a insultar a pacientes y

cuidadores. Los refugiados demandan más servicios por parte de los socios implementadores internacionales y que ACNUR mejore su seguimiento.

- No se satisfacen las necesidades nutricionales básicas. Las familias más vulnerables pueden solicitar a los socios implementadores yemeníes una de las ayudas de 25 dólares que ofrece ACNUR y cupones de racionamiento, pero optar a ellas requiere de trámites burocráticos. Los representantes somalíes denuncian que menos de 80 familias en Saná reciben ayuda de manera habitual.
- Muchos refugiados -en especial las familias encabezadas por mujeres- quieren ser reubicados en el campo de Kharaz, donde dispondrían de acceso a alimentos, servicios de salud y educación. Sin embargo, ACNUR les disuade encarecidamente de volver allí, supuestamente para disponer de espacio para futuros refugiados. Esta política ha sido muy criticada. Los somalíes dicen que, a falta de apoyo fiable, no es sorprendente que muchos acaben dedicándose a la prostitución o al robo.
- ACNUR se adhiere a la política yemení de prohibir a las organizaciones extranjeras contratar a refugiados. Los únicos que reciben ingresos del ACNUR son los traductores que contratan de forma eventual. Los refugiados piden a ACNUR que desafíe esta política yemení y abogue porque haya un cupo de extranjeros en las organizaciones de ayuda humanitaria.
- Los microcréditos y los programas de formación profesional no cuentan con suficiente financiación. El crédito medio del ACNUR -de 100 a 200 dólares- no es suficiente para poner un negocio y sólo las mujeres pueden optar a ellos. Por otro lado, los refugiados creen que quienes imparten la formación profesional no están suficientemente preparados.
- No existe un sistema de coordinación entre el Gobierno, ACNUR, los socios implementadores y las ONG internacionales que se interesan por los refugiados.
- Los refugiados también piden a ACNUR que proteste contra la corrupción, la intimidación de la policía a los refugiados y las restricciones de movimiento.

ACNUR ha realizado recientemente grandes esfuerzos para mejorar las relaciones con los refugiados urbanos. Los somalíes están impresionados por el interés de los voluntarios recién nombrados por la ONU por conocer la realidad de sus vidas. ACNUR ha promovido la elección de comités para representar a las comunidades de somalíes en Saná y Adén con el fin de plantear sus necesidades a las autoridades yemeníes, lo que ha dado grandes esperanzas a los refugiados. ACNUR ha alquilado un edificio en Saná para utilizarlo como centro comunitario, aunque no tiene mobiliario, ni equipamiento y los miembros del comité, que no perciben retribución económica alguna, llaman la atención sobre las

irreales expectativas que la comunidad se ha hecho acerca de ellos. No importa lo comprometidos que estén a ayudar a sus conciudadanos refugiados; carecen de los medios para hacerlo y tienen que dar prioridad a su propia supervivencia.

ACNUR carece de fondos e influencia política en Yemen para poder ejercer por completo su trabajo, asistiendo y protegiendo a los refugiados urbanos. En medio de un clima económico que sigue empeorando –y con un nivel de desplazamientos urbanos aumentando de manera significativa por el conflicto en el norte del país– parece que las oportunidades para los refugiados somalíes en las ciudades yemeníes continuarán disminuyendo.

Tim Morris (tim@timmorris.info), editor y asesor independiente, ha trabajado en Yemen como antropólogo y voluntario para el desarrollo. Recientemente ha escrito un estudio global sobre desplazamientos hacia áreas urbanas para ACNUR y la Alianza de las Ciudades, y ha preparado una bibliografía que se encuentra disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4b0ba1209.html>

En <http://tinyurl.com/MorrisGuardianYemen> está disponible una versión de este artículo. Si desea ampliar la información sobre las operaciones de ACNUR en Yemen puede visitar la página <http://tinyurl.com/UNHCRYemen>

1. <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=27007>

Desplazamiento dentro de la ciudad: Colombia

Luz Amparo Sánchez Medina

Desde finales de los años 90, las mayores ciudades de Colombia son el escenario del desplazamiento forzado entre barrios y comunas. La ciudad sigue recibiendo población expulsada de las áreas rurales pero éstas ya no representan un refugio seguro para ellas. Los actores armados ilegales atraídos por la importancia de los recursos de la ciudad, humanos y otros, han llevado la guerra a la ciudad causando más violencia y desplazamiento.

Algunos de los afectados se han trasladado a zonas vecinas, mientras que otros han regresado a sus primeros hogares. Es más difícil para las personas que tuvieron que mudarse de lugares más lejanos o que han sido desplazadas de nuevo. Con cada desplazamiento “es como ir de un infierno a otro”, como dice una mujer. A las víctimas del desplazamiento masivo, es decir, cuando son expulsadas 50 ó más personas en un solo evento, son trasladadas a escuelas y otros centros públicos por períodos prolongados de tiempo, con malas condiciones de vida, hacinamiento y donde ni siquiera son protegidos de los grupos armados que causaron el desplazamiento.

Aunque el trayecto del desplazamiento en la ciudad es corto, no son menores sus pérdidas y la vulneración de sus derechos. En un caso, personas refugiadas en una escuela local, un espacio no adecuado para vivir, solicitaron ayuda a las autoridades: se les negó al considerar que

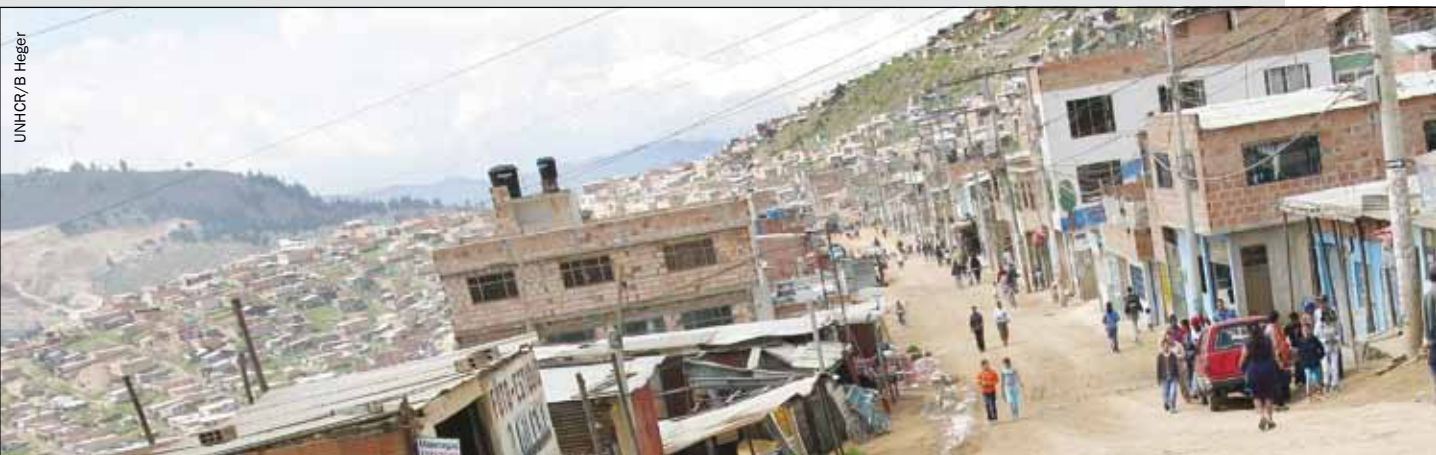
la atención sólo era para los desplazados del campo a la ciudad. Su reacción logró una victoria legal, consiguiendo el reconocimiento del desplazamiento intraurbano y la obligación del Estado de reconocer y atender a los afectados. No obstante, no terminó la resistencia al reconocimiento de este desplazamiento y, en consecuencia, en muchos casos se niega la atención de estas personas.

Este incumplimiento por parte del Estado de proporcionar medios de protección implica que sus ciudadanos son más vulnerables al desplazamiento. Algunos desplazados han llevado el caso a los tribunales y han obtenido atención, otros no han declarado su situación por miedo y prefieren permanecer invisibles. El resultado es el de que las autoridades y la sociedad en general subestiman los efectos de deterioro en sus vidas. Quiénes han ganado casos judiciales lo hicieron enfrentándose al miedo y emprendiendo acciones colectivas.

Entre el 2000 y el 2004, más de 4.000 personas, se vieron obligadas a huir de sus hogares en Medellín. Aunque el desplazamiento intraurbano disminuye, se mantienen cifras muy altas en ésta y otras grandes ciudades y la sensación de que las fuerzas que desplazan a las personas en la ciudad, podrían reaparecer en cualquier momento.

Luz Amparo Sánchez Medina (lsanchez@region.org.co) es antropóloga en la Corporación Región en Medellín, Colombia.

UNHCR/B Heeger



El papel de las autoridades locales

Elizabeth Ferris

Las autoridades locales representan el punto de contacto más directo entre el Gobierno y los ciudadanos. Si los derechos de los desplazados internos deben conservarse y sus necesidades tratarse, es necesario prestar mayor atención al gobierno local.

La legislación nacional de Colombia respecto a los desplazados internos es admirable. El país posee un sistema judicial sólido, un Tribunal Constitucional que ha mantenido de manera consistente los derechos de los desplazados internos y una comprometida red de organizaciones sociales civiles, entre las que se incluyen cientos de asociaciones de desplazados. En su visita en 2006, sin embargo, el Secretario General de Derechos Humanos de los Desplazados Internos quedó “perturbado por la larga distancia entre las políticas decididas en la capital, Bogotá, y lo que se ha implementado de manera efectiva a nivel local y departamental”.¹

Para revisar el papel de las autoridades municipales en el tratamiento de temas de desplazados internos en Colombia, el Proyecto Brookings-Bern encargó a Ana María Ibáñez y Andrea Velásquez, de la Universidad de los Andes, el análisis de las respuestas de cuatro gobiernos locales y departamentales, incluyendo las localidades de Bogotá, Medellín, Santa Marta y el departamento de Antioquía. Este estudio sirvió posteriormente como base de un seminario que tuvo lugar en Bogotá en noviembre de 2008, donde representantes de gobiernos locales, agencias gubernamentales nacionales y organizaciones internacionales que trabajan con desplazados consideraron los problemas a los que se enfrentan a nivel local y sugirieron formas de superar dichos obstáculos.²

Tanto los alcaldes como las autoridades municipales son responsables de establecer y gestionar los presupuestos para servicios como seguridad pública,

educación, sanidad y ocio. Cuando un gran número de desplazados internos llega a una localidad, las autoridades municipales se ven más presionadas para facilitar escuelas, servicios de salud, seguridad, vivienda y otros servicios. El gobierno colombiano ha establecido una serie de instituciones a nivel nacional para promover los derechos de los desplazados. En concreto, los Planes Integrales Únicos (PIU) ofrecen mecanismos de coordinación entre instituciones a nivel nacional, provincial y local mediante comisiones territoriales encargadas de desarrollar sus propios planes de asistencia según la legislación nacional. Sin embargo, los municipios han tardado en desarrollar sus planes: sólo el 24% de aquéllos en los que residen desplazados internos han formulado sus PIU e incluso donde los planes existen, su implementación ha sido débil.

En el seminario, los participantes escucharon de boca de alcaldes y dirigentes locales las dificultades que encuentran a la hora de cumplir con su obligación de asistir a los desplazados internos. Remarcaron especialmente la carencia de datos sobre el desplazamiento, la falta de claridad en las relaciones entre el gobierno central y el local, así como la escasez de recursos financieros y capacitación en los ayuntamientos. Asimismo expresaron su especial preocupación por el tema de la vivienda y la estabilidad socioeconómica. En los municipios escasea la vivienda para los desplazados internos y, cuando los municipios pueden facilitar terrenos para proyectos de viviendas destinadas a desplazados internos, no pueden asumir los costes de los servicios públicos. La

integración de los desplazados en la actividad económica de la comunidad puede resultar también extremadamente difícil. El bajo nivel de alfabetización entre los desplazados, por ejemplo, dificulta su acceso al trabajo en zonas urbanas.

A pesar de las acciones nacionales de apoyo a los desplazados, los participantes expresaron su frustración por no recibir los recursos necesarios para llevarlas a cabo. Además, las autoridades locales mostraron su preocupación porque al dar un trato preferencial a los desplazados, otros colectivos necesitados, como los pobres autóctonos, quedarían en desventaja. “Tenemos muchos mandatos” -observó un participante- “pero no suficientes recursos para satisfacer todas esas necesidades. ¿Cómo equilibramos las necesidades de los desplazados con las de los discapacitados, por ejemplo?” Las autoridades locales también solicitaron más flexibilidad para asegurarse de que se tienen en cuenta los contextos específicos de cada región y manifestaron su seria preocupación por la falta de claridad en las relaciones entre los diferentes estamentos del gobierno y la ausencia de sistemas de coordinación.

Jader García Marín, de San Carlos, declaró que su localidad se encuentra en una situación de emergencia tratando de abordar la cuestión de los desplazados retornados. El retorno de 5.000 personas entre 2006 y 2007 puso en serios aprietos al presupuesto municipal, con cientos de solicitudes para construir o reparar viviendas para los desplazados que regresaban a sus hogares. Señaló entonces que “ha resultado mucho más caro asistir a los que han regresado que facilitar ayuda humanitaria a los desplazados”. Paola Carvajal, de Bucaramanga, indicó que al trabajar en conjunto con el Gobierno y la Cruz Roja colombiana, habían conseguido recursos adicionales para satisfacer las demandas.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es co-directora del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno (<http://www.brookings.edu/idp>).

1. http://www.brookings.edu/projects/idp/RSG-Press-Releases/200606_rsg_colombia.aspx (Informe disponible en castellano)

2. Convocada por Acción Social, ACNUR, la Universidad de los Andes y el Proyecto Brookings-Bern. Puede ver el informe (en castellano e inglés) en línea en: http://www.brookings.edu/reports/2009/07_colombia.aspx



Los Altos de Cazuca, barrio chabolista en Ciudad Bolívar, Bogotá. Por las noches, los grupos armados deambulan por las calles.

Sobrevivir en la ciudad

Jeff Crisp

“Nada nos había preparado realmente para semejante operación, así que tuvimos que tomar un enfoque nada convencional para manejar este asunto.”

Estas son las palabras de un miembro de ACNUR en Damasco, la capital de Siria, refiriéndose al reto de responder al éxodo masivo de refugiados iraquíes que ha tenido lugar desde 2006. ACNUR está acostumbrada a que se le pida que gestione grandes y repentinos movimientos de refugiados, pero un aspecto inusual de la situación iraquí es que la inmensa mayoría de los exiliados no se alojan en campos sino que se han establecido en las ciudades de países vecinos, en especial en Amman en Jordania, Beirut en El Líbano así como en Damasco y Aleppo en Siria.

Una reciente evaluación ha destacado algunos aspectos innovadores de cómo ACNUR intentó lidiar con las características específicas de sus operaciones urbanas en la región.¹

Recepción y registro

Ante la ausencia de leyes nacionales o procedimientos de asilo en Jordania, El Líbano o Siria, y dada la carencia de unas instalaciones oficiales gestionadas por las autoridades o por las ONG, ACNUR se vio obligada a desempeñar un papel central en las tareas de recepción, registro y documentación, lo que hizo que tuviera que enfrentarse a un amplio abanico de problemas resueltos creativamente en diferentes países.

En Amman y Beirut se establecieron áreas separadas de recepción y registro adyacentes a las oficinas de ACNUR, mientras que en Damasco se estableció un centro exclusivo para registro a 20 kilómetros de distancia, en las afueras. Todas las instalaciones de ACNUR sufrieron innovaciones, entre las que se incluyen:

- Mejora de los sistemas de cita que evitan largos periodos de espera y hacinamientos.
- Presencia permanente de personal dedicado a los servicios comunitarios y de protección (ver abajo).
- Capacidad de distribuir la ayuda de emergencia *in situ*, en caso de que fuera necesario.

- Sistemas de seguimiento instantáneo para refugiados vulnerables.
- Espacios adaptados para los niños, equipados con juguetes, juegos y material escolar.
- Cabinas individuales para las entrevistas, equipadas con circuito de televisión cerrado y “botones de emergencia” para mantener la seguridad del personal.
- Personal de seguridad claramente identificable formado tanto para ser servicial como eficiente.
- Vídeos informativos, carteles contra los fraudes y folletos informativos en árabe.
- Servicios limpios y espaciosos que incluyen zonas separadas para hombres y mujeres, fuentes y lavabos.

Uno de los aspectos más innovadores de la operación en Siria ha sido el uso de los registros móviles, que ha permitido a ACNUR registrar a aquellos refugiados que residen en dependencias fuera de Damasco e incluso el “registro a domicilio” en determinadas circunstancias. Como resultado de la iniciativa de registros móviles, ACNUR ha tenido conocimiento de un gran número de refugiados que residían en la ciudad norteña de Aleppo, un descubrimiento que les ha llevado a establecer una oficina allí. Los registros móviles han probado que merecen la pena como forma de acercamiento y deberían repetirse, siempre que sea posible, en otros asentamientos urbanos.

Otra lección que hay que aprender de la operación con refugiados iraquíes es la importancia de proporcionar orientación oportuna y actualizada a los empleados que se encargan del registro, muchos de los cuales son relativamente inexpertos y aún así se les exige que tomen importantes decisiones con significativas consecuencias para los refugiados a los que se está registrando.



Un empleado de ACNUR habla con una familia iraquí refugiada en la única habitación del apartamento en el que viven 13 miembros de la familia extensa, Siria.

El registro es el momento en que un refugiado se pone en contacto formal y real con ACNUR y en el que se le da la oportunidad de explicar su situación y sus necesidades. Lo que ocurre durante el proceso de registro puede tener serias implicaciones en la vida futura del refugiado. En el contexto de los refugiados iraquíes, ACNUR adoptó un enfoque que va más allá de la tradicional toma de datos biográficos básicos y que, de hecho, abarca cuestiones tales como las necesidades de reasentamiento, vulnerabilidades, circunstancias que puedan requerir intervenciones urgentes de protección y referencias orientadas al asesoramiento y otros servicios.

Alcance comunitario y comunicaciones

Muchos miembros del personal de ACNUR entrevistados en el transcurso de esta evaluación hicieron hincapié en el reto que supone en un contexto urbano contactar con los refugiados, determinar sus necesidades, comprender sus intenciones e identificar a los más vulnerables. Los refugiados iraquíes se encuentran diseminados entre una gran población urbana y a lo largo de una amplia zona geográfica. Algunos permanecen inmovilizados debido a enfermedades o compromisos familiares, mientras que otros viven a largas distancias de las oficinas de ACNUR y el viaje hasta ellas es caro. Además estas distancias se están ampliando. Mientras que su exilio se prolonga y sus activos financieros disminuyen, algunos refugiados iraquíes se están mudando a las afueras donde el alojamiento, su primera fuente de gastos, es más barato. En estas circunstancias, existe el peligro de que surja el escenario de la “supervivencia del más fuerte”, en el cual los refugiados que más contacto

tuvieran con ACNUR no serían los más vulnerables sino los más expresivos, emprendedores y físicamente capaces de entre la población exiliada iraquí.

En Siria se hicieron esfuerzos con el fin de movilizar a la comunidad refugiada para que se formaran especializados "grupos de apoyo" compuestos por voluntarios refugiados con la cualificación apropiada para cubrir temas como la "salud", la "salud mental", los "supervivientes a la violencia" y los "niños sin acompañamiento separados de sus familias". Estos grupos permiten a los iraquíes exiliados hacer un uso eficaz de sus habilidades y aconsejar a sus compatriotas sobre los servicios que tienen a su disposición.

En Jordania, ACNUR ha buscado el equilibrio entre la función de servicios a la comunidad y las actividades de protección y planificación estableciendo "equipos multifuncionales", compuestos por personal de diferentes unidades en una misma oficina. Entre las principales responsabilidades de estos equipos se encuentran las de realizar el seguimiento y la evaluación del impacto de las actividades conjuntas, a fin de asegurar que se han establecido mecanismos de reclamaciones para los usuarios y de que los refugiados participan en la toma de decisiones.

ACNUR ha nombrado en Damasco a cerca de 75 voluntarias comunitarias (a las que se les proporciona formación y se les paga un pequeño estipendio) originarias de todos los sectores de la población refugiada y que residen en todas las zonas de la ciudad y alrededores en las que se pueden encontrar refugiados.² La decisión de captar sólo a mujeres se debió en parte a razones culturales, por un lado porque las mujeres se enfrentan a menos riesgos de seguridad cuando se desplazan y por otro lado, porque muchos de los refugiados más vulnerables son mujeres. Entre sus funciones se encuentran identificar y visitar particularmente a los refugiados vulnerables y remitirles a ACNUR en caso necesario; ofrecer consejo, información y asistencia práctica; y movilizar a los refugiados para que desempeñen un papel activo a la hora de apoyar a sus compatriotas.

Algunas de estas voluntarias señalaron que habría sido útil que el programa de voluntariado se hubiera establecido antes de mediados de 2007, cuando la afluencia de iraquíes era máxima y ACNUR registraba hasta 3.000 personas

por día; algo a tener en cuenta en el plan de contingencia, en el de respuesta ante emergencias y en los procesos de programación empleados en otros países donde existe, o se prevé, un gran número de refugiados urbanos.

ACNUR también ha buscado promover el establecimiento de centros comunitarios donde iraquíes, otros refugiados y miembros de la población local puedan conocerse, acceder a servicios, información y asesoramiento, participar en actividades recreativas y disfrutar de la compañía de los demás. Estos centros han resultado ser populares pero ¿suponen un buen uso de los recursos en términos de aprovechamiento por parte de la comunidad o sólo atraen a un número relativamente pequeño de clientes que hacen uso regular y repetido de dichas instalaciones? Es sabido, por ejemplo, que algunos hombres iraquíes evitan que sus esposas e hijas asistan a estos centros, mientras que muchos refugiados, por una razón u otra, no tienen movilidad suficiente para dejar su casa o vecindario o no pueden permitirse el gasto que les supone desplazarse hasta el centro más cercano.

Alquilar un local, pagar los sueldos de trabajadores a tiempo completo y dotar a estos centros de equipamiento y material conlleva unos costes importantes; costes que pueden suponer la disminución de fondos del programa de refugiados iraquíes disponibles para cubrir las necesidades esenciales. Dichos costes podrían limitarse aún más en otros contextos en los que la financiación sea menor.

Otros elementos de la estrategia de comunicación comunitaria de ACNUR

son: una línea telefónica dedicada a refugiados, "buzones de reclamaciones" en lugares destacados y campañas anti-fraude de gran visibilidad en las que se informa a los refugiados de que todos los servicios de ACNUR son gratuitos y no deben intentar sobornar a ningún empleado de la organización.

Conclusión

Es muy posible que los recursos de los que dispone ACNUR se reduzcan en un futuro inmediato. Otras emergencias acaparan en la actualidad la atención del mundo y el dinero disponible para las agencias humanitarias podría disminuir como consecuencia de la crisis económica global.

Una pregunta importante que cabría hacerse es si alguno de estos planes innovadores y ejemplares encontrados en esta evaluación podría establecerse en otros entornos urbanos. Mientras ACNUR aspira a reproducir estas instalaciones en otros lugares, es poco probable que esto sea posible sin inversiones similares en personal e infraestructuras.

Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) es Director de la Unidad de Evaluación y Desarrollo de Políticas del ACNUR y co-autor del informe de evaluación junto a Jane Janz, José Riera y Shahira Samy. *Sobrevivir en la ciudad: resumen de la operación de ACNUR con refugiados iraquíes en áreas urbanas de Jordania, El Líbano y Siria (Surviving in the city: A review of UNHCR's operation for Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria)*. Disponible (en inglés) en línea en: <http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>

1. Véase también el artículo de Sayre Nyce pp42-43.

2. Un sistema similar se ha establecido en Jordania, que funciona mediante socios implementadores de ACNUR.



ACNUR inscribe en el registro a familias iraquíes vulnerable para ordenar la distribución de alimentos, Damasco.

La asistencia en efectivo a través de cajeros automáticos: ¿funciona?

Sayre Nyce

La ayuda económica directa para los refugiados en Jordania está demostrando ser popular y efectiva.

Más de 40.000 refugiados y solicitantes de asilo en el Reino Hachemita de Jordania (Jordania) se encuentran registrados en los archivos de ACNUR y viven fundamentalmente en entornos urbanos. Dado que Jordania tiene instituciones nacionales que funcionan, ACNUR se ha concentrado en reforzar la capacidad de las instituciones jordanas (como centros de salud y escuelas) para que incluyan a los iraquíes en sus servicios, buscando al mismo tiempo su reasentamiento y "en un número limitado de casos" la repatriación voluntaria para los refugiados, y ofreciendo redes de seguridad para los más vulnerables.

Debido al entorno urbano, la sede de ACNUR en Jordania se cuestionó si el método convencional de distribución y racionamiento de alimentos, material de higiene y artículos no comestibles era el modo más eficaz, eficiente y digno de tratar las necesidades básicas de los refugiados y, en lugar de esto, decidió introducir un sistema de financiación directa mediante tarjetas para cajeros automáticos. "En un entorno urbano en el que lo que necesitan está por todas partes, dar a los refugiados los medios para comprarlo no sólo les hace diez veces más felices, sino que es un método mucho más eficiente desde una perspectiva logística",

comenta Amra Nuhbegovic, Oficial de Programa en Jordania de ACNUR.

En las dos últimas décadas se han producido muchos debates acerca de dar ayuda en efectivo en vez de la tradicional ayuda en especie. Han surgido diversas preocupaciones acerca de este tipo de ayuda, como que podría utilizarse para compras antisociales, que podría causar problemas de protección (inseguridad, desventajas de los miembros vulnerables de una familia, etc.) o favorecer la corrupción. Algunas de las cuestiones que se han discutido con ACNUR son las siguientes:

- ¿En qué nivel debería fijarse la cuantía de tales prestaciones y en qué medida se haría con relación al salario mínimo (si existe uno) que perciben los ciudadanos del país?
- ¿Cuál es el modo más efectivo, eficiente y equitativo de distribuir el efectivo entre los hogares de refugiados?
- ¿Cómo pueden controlarse los pagos en efectivo y evaluar su impacto para asegurarse de que no se gasta el dinero de forma inapropiada?
- ¿Provocan los pagos en efectivo que los refugiados sean menos

dados a buscar trabajo u otras formas de generar ingresos?

- Una vez implantados los pagos en efectivo, ¿es posible retirarlos sin causar apuros a los refugiados o sin aumentar su nivel de frustración poniendo, por tanto, en mayor peligro al personal de ACNUR?

Casi 5.000 familias vulnerables iraquíes en Jordania reciben actualmente asistencia en efectivo mensualmente. La cantidad percibida se basa en la suma que reciben los jordanos vulnerables del sistema de seguridad social nacional: el equivalente a 106 dólares estadounidenses por persona que asciende, según el número de miembros de una misma familia, hasta un máximo de 410 dólares para familias de 10 o más miembros. Los refugiados pueden optar a estas prestaciones si están registrados en ACNUR y viven con ingresos por debajo del umbral de la pobreza¹, así como las familias con niños en edad escolar para asegurar su educación. El socio implementador de ACNUR, International Relief & Development,² realiza visitas a domicilio para determinar si los beneficiarios reúnen los requisitos. Las tarjetas para cajero automático se distribuyen en el banco y hay que renovarlas una vez al año. Normalmente se entregan las tarjetas a los hombres puesto que son los solicitantes refugiados principales y se percibe como algo culturalmente apropiado. La revisión de la lista de beneficiarios del acceso a los cajeros automáticos está en curso y algunas personas son eliminadas de la lista por razones como los reasentamientos, que el certificado de solicitante de asilo haya expirado o la descalificación por una reevaluación.

Tras el primer año de implementación, ACNUR llevó a cabo una evaluación del impacto y un análisis del programa en cuanto a la efectividad de los costes, para lo que encuestó a más de 1.000 beneficiarios de la asistencia en efectivo a través de cajeros automáticos mediante visitas a domicilio y llamadas telefónicas; mantuvo charlas de grupo al respecto y entrevistó a los socios implementadores. Los resultados de esta evaluación indican



Refugiado iraquí usando el cajero automático en Ammán, Jordania.

que la asistencia en efectivo resulta eficaz y dignificante, así como que los miedos acerca de su mal uso o de problemas de seguridad no se han hecho realidad. Los mismos refugiados prefieren de manera abrumadora la distribución de dinero en efectivo a través de tarjetas para el cajero sobre cualquier otro método de ayuda.

Efectivo

Los iraquíes no pueden trabajar en Jordania sin un permiso de trabajo en regla (que muy pocos obtienen) y con el aumento de la inflación y el descenso de las oportunidades de empleo para los jordanos, todavía se depende mucho de las ayudas. La asistencia en efectivo ha permitido a los afectados disfrutar de un nivel de vida aceptable en su país de asilo. “La asistencia en efectivo ha supuesto un gran beneficio para mí”, declaraba un iraquí residente en Amman. “Ha cubierto la mayoría de mis gastos, como el alquiler, las medicinas, la comida. Sin ella, habría tenido que volver a vender chatarra de la basura por las calles.”

De la evaluación se desprendía que la asistencia en efectivo parece ser un modo eficaz de promover la protección de los derechos de los refugiados, como la vivienda, alimentos y medicinas, y que poco dinero es utilizado para artículos inapropiados como alcohol o tabaco.

“Comen mejor, se mudan a mejores alojamientos”, decía un socio implementador. “La gente también sufre menor nivel de estrés cuando consigue ayuda económica”. Tras recibir asistencia en efectivo, los actuales 1.069 beneficiarios encuestados declararon haber accedido a una mejor vivienda (49%) y alimentos (50%) y el 7% declaraba que la ayuda económica les había permitido enviar a sus hijos al colegio por primera vez.

Eficaz

El sistema de cajeros automáticos hace más accesible la asistencia, lo que reduce el gran problema de distribuir la ayuda en un contexto de refugiados urbanos. Es conveniente que los refugiados puedan retirar dinero en efectivo cerca de sus casas cuando ellos elijan: el 40% de los refugiados camina hasta el cajero automático más cercano y el 54% sólo paga uno o dos dinares jordanos (entre 1,40 y 2,80 dólares estadounidenses) para desplazarse hasta uno.

Además, no hay una pérdida de valor en la distribución de efectivo mediante cajeros. Mientras que la ayuda en especie suele ser vendida en mercados

locales por poco, las prestaciones en efectivo pueden ser utilizadas plenamente por sus beneficiarios.³

El sistema de tarjetas para cajeros automáticos es también más eficaz, desde el punto de vista financiero, que la ayuda en especie o que las prestaciones en efectivo distribuidas por las ONG. Los costes por gastos indirectos (tasas del banco y de las tarjetas) para este sistema son de apenas un 2,26% mientras que los de la ayuda distribuida por implementadores (transporte, almacenamiento, distribución, etc.) pueden ascender a un 23%.

Dignificante

“Para empezar, era mucho más difícil permanecer en la cola durante horas en el abarrotado punto de distribución”, decía una madre iraquí con tres hijos. “La gente que pasaba nos miraba, nos resultaba embarazoso mientras que ahora, gracias a Dios, puedo ir al banco con mi tarjeta cuando me conviene. En diez minutos estoy otra vez en casa”. Los beneficiarios que pueden elegir cómo satisfacer sus necesidades básicas obtienen un profundo sentido de empoderamiento y la libertad de priorizar.

La evaluación del impacto reveló que el 98% de los encuestados prefieren recibir ayuda económica a través del sistema de tarjetas para el cajero a cualquier otro sistema, como recibir dinero en efectivo en las oficinas de las ONG, en las que a veces tienen que esperar haciendo largas colas. En última instancia, este sistema proporciona una vía a los refugiados que les permite formar parte de la población local: hacer la compra en el mercado del barrio, elegir qué comprar, utilizar dinero en efectivo para pagar, lo que promueve la tolerancia, la equidad y la dignidad.

Seguro

Hay pocas pruebas de que el sistema de tarjetas para cajero produzca riesgos importantes en el caso Jordano. Sólo el 1,3% de los encuestados en la evaluación sentían que el dinero se malgastaba en su familia. Con pocas excepciones, las personas más mayores y los discapacitados han podido contar con el apoyo de su comunidad (así como con las ONG y los empleados del banco) para acceder a los cajeros automáticos.

Las prestaciones en efectivo a través de cajeros implican menos riesgos para los beneficiarios y las ONG; es un medio menos visible de recibir ayuda puesto que no se ve a los refugiados transportando

grandes paquetes de víveres y otros artículos. Las mujeres, en especial, aseguraron sentirse más seguras al recoger su ayuda de manera anónima en los cajeros automáticos en vez de hacerlo en la oficina de una ONG. Los socios implementadores también sienten que con este sistema se enfrentan a menos riesgos de sufrir estafas, incidentes contra su seguridad, errores humanos y robos.

Por último, los socios implementadores han oído relativamente pocos incidentes de fraudes. El robo de tarjetas o códigos PIN parece poco común. Aunque algunos refugiados mencionaron que hay gente que al reasentarse vende su tarjeta antes de marcharse, ACNUR mitiga este tipo de incidentes paralizando la asistencia automáticamente cuando hay una partida.

Conclusión

En septiembre de 2009, ACNUR introdujo oficialmente una nueva política sobre protección de refugiados y soluciones en áreas urbanas que establecía que “Cuando sea factible, el ACNUR instalará sistemas de tarjetas para cajeros automáticos, no sólo porque estos sistemas son eficientes, sino también porque permite a los refugiados mantener un mayor grado de dignidad⁴”. Aunque todavía surgen preguntas sobre los beneficios y los inconvenientes de proporcionar asistencia en efectivo (y su aplicabilidad en otros entornos), su éxito en Jordania está claro: dejar la decisión sobre cómo desean recibir los bienes para satisfacer sus necesidades más apremiantes en manos de los mismos refugiados ha funcionado.

Sayre Nyce (nyce@unhcr.org) es directora de operaciones de ACNUR en Jordania (<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486566>). A la autora le gustaría agradecer a ACNUR en el Campo de Jordania y a las Unidades de Servicios Comunitarios por su trabajo, en especial a Gamal Yacout, oficial de campo asociado, por su colaboración en la redacción de este artículo.

1. El umbral nacional de pobreza de Jordania se estableció en 2006 en 46 dólares por persona y mes, una cifra cercana a los 50 dólares por persona y mes que se utiliza para determinar el umbral de pobreza en toda la región.

2. <http://www.ird-dc.org/what/countries/jordan.html>

3. J. Crisp, J. Janz, J. Riera, S. Samy *Sobrevivir en la ciudad: resumen de la reciente experiencia de ACNUR con relación a los refugiados iraquíes en áreas urbanas de Jordania, El Líbano y Siria* (“Surviving in the city: a review of UNHCR’s recent experience in relation to Iraqi refugees in urban areas of Jordan, Lebanon and Syria”), Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, ACNUR, julio de 2009: 37. Disponible en línea (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4a69ad639.html>.

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

Ciudades Solidarias: la integración local en Latinoamérica

Fabio Varoli

Desde hace mucho tiempo Latinoamérica es conocida por ofrecer asilo a quienes huyen de la persecución. El programa de ciudades solidarias dispone de determinados mecanismos para ofrecer asilo y una completa integración local.

La llegada del primer grupo de refugiados palestinos en abril de 2008 fue un gran acontecimiento en La Calera, una localidad del centro de Chile de 60.000 habitantes. Éstos llenaron la plaza mayor y dieron a sus nuevos vecinos una calurosa y emotiva bienvenida. Esta experiencia fue muy conmovedora para los refugiados, que hacía apenas tres días

vivían en condiciones extremas en Al Tanf, un campo de refugiados situado en el desierto, en la frontera entre Siria e Iraq.

La Calera es una de las muchas ciudades del “Cono Sur” que se ha unido al programa de autosuficiencia e integración conocido como “Ciudades Solidarias” a tenor del Plan de Acción de México.¹

Los gobiernos locales –como el de La Calera– y ACNUR se comprometieron a participar en un marco de cooperación para garantizar la protección internacional, la integración local y la asistencia a los solicitantes de asilo.

El municipio acepta la responsabilidad de distinguir las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo, evaluando las condiciones en las que se encuentran y estableciendo planes de acción para suplir sus necesidades.

Las autoridades locales designan a un grupo de trabajadores para apoyar específicamente su integración local a través de programas como asistencia social, planes de vivienda de

emergencia, planes de política alimenticia, apoyo a pequeños negocios e integración en el sistema educativo.

“La colaboración entre las autoridades de Santiago y la Vicaría de Pastoral Social [la agencia de bienestar social de la Archidiócesis de Santiago]”, comenta la coordinadora de la Vicaría Verónica Vargas, “ha tenido como resultado un programa de acción comunitaria en el barrio de Yungay, que está teniendo un importante impacto social para los refugiados que viven en esta popular zona de la capital chilena. No se trata únicamente de programas de acción públicos a fin de satisfacer plenamente las necesidades específicas de los refugiados, sino que también estamos viendo todo tipo de proyectos comunitarios en el ámbito de la cultura y la educación que han favorecido la unión espontánea de los refugiados y los residentes locales. Esto es muy importante si los refugiados van a dar un primer paso hacia la integración en nuestro país”.

Se presta especial atención a la inclusión de niños y adolescentes refugiados o solicitantes de asilo (especialmente cuando no están acompañados o han sido separados de sus familias) en los programas escolares locales. Del mismo modo, se proporciona asistencia inmediata a las mujeres consideradas en peligro. La continuidad, el seguimiento y la naturaleza integradora de las intervenciones se promueven a través de un comité compuesto por varios departamentos del gobierno local, de ACNUR y sus socios operativos, así como otras instituciones que persiguen una serie de soluciones duraderas para los refugiados.

Por lo general los acuerdos entre ACNUR y las autoridades locales pertenecientes al programa de Ciudades Solidarias son ratificados por el Ayuntamiento y se convierten en órdenes públicos que permanecen vigentes a pesar de los cambios en la administración pública.

La importancia de estos acuerdos no se limita al acceso de los refugiados a los programas sociales públicos en igualdad de condiciones que los ciudadanos



Vicaría de Pastoral Social y de los Trabajadores

Bienvenida a los refugiados palestinos en La Calera, Chile.

nacionalizados. Puesto que la firma de acuerdos se realiza en eventos públicos con cobertura de los medios de comunicación, esto hace que sean visibles y ha ayudado a los refugiados a adoptar una actitud más positiva y abierta. También ha permitido a muchos crear lazos con la comunidad y establecer relaciones directas con funcionarios públicos en diversos servicios, lo que ha permitido a los refugiados realizar los trámites administrativos necesarios, solicitar ayudas y adoptar un papel activo en la búsqueda de empleo y vivienda.

Marco de innovación para la solidaridad

Los acuerdos con los municipios se refieren de manera explícita al Plan de Acción de México y al programa de Ciudades Solidarias. El Plan de Acción de México -firmado por 20 países latinoamericanos en 2004- proporcionó a los gobiernos y a las organizaciones sociales de carácter civil del continente una estrategia renovada y un marco operativo que definía "los principales retos para la protección de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional en Latinoamérica" e identificó "procedimientos para asistir a los países de asilo en busca de soluciones adecuadas dentro del espíritu pragmático y básico de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados".

El programa de Ciudades Solidarias es sin duda uno de los componentes más novedosos del Plan de Acción de México. Surgió del hecho de que los refugiados y los solicitantes de asilo tienden a establecerse en las ciudades -grandes y pequeñas- de Latinoamérica, en especial en el Cono Sur. "América Latina puede ayudar a promover y a poner en acción el concepto de protección de las personas de interés en zonas urbanas" afirma Marta Juárez, directora del ACNUR para las Américas. "Existen ejemplos valiosos de refugiados que se han integrado con éxito en muchas localidades de Latinoamérica en los que las comunidades han sido acogedoras y el gobierno local trabaja de manera efectiva para apoyarles".

Conseguir que sean autosuficientes y que se integren a nivel local sigue siendo uno de los mayores retos para los programas de protección de los refugiados en América Latina. Éstos se enfrentan a situaciones socioeconómicas complejas en las que tienen que competir con otros sectores desfavorecidos de su comunidad de acogida. Además, los programas para refugiados implementados tradicionalmente por ACNUR y sus

socios operativos se han ejecutado desde una perspectiva predominantemente "asistencial" y patriarcal que nada tiene que ver con las realidades de cada ciudad y sus redes sociales.

Los programas de Ciudades Solidarias, por otro lado, promueven una actitud diferente respecto al contexto urbano: la ciudad se presenta como un espacio abierto y un lugar lleno de oportunidades que debe explorarse y explotarse. Más allá de ofrecer apoyo a corto plazo a los refugiados o a los solicitantes de asilo, ACNUR y sus socios buscan la interacción con las redes comunitarias y con los programas sociales públicos, reconociendo el papel fundamental de las administraciones locales, municipales o de cada distrito a la hora de atender a los refugiados. Resulta esencial en primer lugar, animar a los funcionarios públicos a que reconozcan la particular situación de los refugiados y las diferencias que existen entre éste y otros grupos migratorios, así como a que a largo plazo incorporen estos puntos de vista en sus programas locales. Una integración efectiva a nivel local se consigue mediante la ejecución de sistemas de orden público que tengan en cuenta tanto los derechos socioeconómicos y culturales de los refugiados, como sus obligaciones.

Los gobiernos municipales y regionales se han convertido en actores clave a la hora de permitir que los refugiados alcancen un nivel de vida decente y que disfruten de sus derechos fundamentales. Por eso es cada vez más importante para ACNUR y sus socios aliarse con las administraciones locales. Para las oficinas de ACNUR en cada uno de los países, la implementación de los acuerdos de Ciudad Solidaria conlleva expandir su capacidad institucional para incluir a las entidades locales y regionales, así como a los estamentos centrales y ministeriales. El trabajo realizado hasta la fecha con estas ciudades indica que no basta con establecer un marco regulador y legal que proteja los derechos de los refugiados, sino que es de vital importancia garantizar las condiciones y mecanismos para que el orden público se defina e implemente de manera efectiva y por completo a nivel local.

Voluntad política y personal para la protección

La cuestión de la "solidaridad" ha desempeñado un papel básico en las administraciones locales para la formalización de compromisos a nivel personal e institucional. Desde que

Latinoamérica se convirtió en una comunidad de países independientes, su gente ha abierto las puertas en innumerables ocasiones a los vecinos perseguidos que huían de su patria. Como se refleja en la introducción del Plan de Acción de México, América Latina es internacionalmente reconocida por su generosa tradición de ofrecer asilo. De esta forma ha podido atender a sus propios refugiados de un modo creativo y pragmático, ofreciendo ejemplos de cómo la voluntad política, la solidaridad regional y la responsabilidad compartida constituyen principios básicos a la hora de ofrecer protección y en la búsqueda de soluciones duraderas.²

El recuerdo de los abusos masivos que se perpetraron durante las brutales dictaduras militares de los años 70 y 80 siguen en la memoria de muchos latinoamericanos. Decenas de miles de personas fueron obligadas a abandonar sus países para salvar sus vidas y la comunidad internacional les abrió las puertas ofreciéndoles la posibilidad de integrarse y de curar sus heridas. Muchos de los que se beneficiaron entonces de la protección internacional han regresado para reconstruir la democracia y todavía son agentes importantes en la vida social y política en sus respectivos países. Muchos destacados dirigentes de países como Chile, Argentina y Uruguay han experimentado en persona lo que es vivir en situación de asilo y los beneficios de la solidaridad internacional. Es fácil entender por tanto, por qué existe en la actualidad una excepcional predisposición para abordar la cuestión de los refugiados.

El alcalde de Montevideo, Ricardo Ehrlich, al firmar el acuerdo para que ésta se convirtiera en Ciudad Solidaria, declaró que al haber sido él mismo un refugiado tenía motivos personales para promover el acuerdo con ACNUR, e hizo mención a la necesidad de devolver a la comunidad internacional tanto como habían recibido de ella aquéllos uruguayos que durante la dictadura se vieron obligados a huir en busca de protección.

En La Calera los concejales consiguieron enseguida el respaldo de los diversos sectores de la comunidad local como los clubes árabes, las asociaciones de mujeres palestinas y una red de voluntarios que se creó de manera espontánea para recibir y acompañar a los refugiados que llegaban del desierto de Siria e Iraq. El alcance de la movilización excedió las expectativas del ACNUR. Según Roberto Chahuan,

alcalde de La Calera, la recepción organizada por los refugiados palestinos constituyó un remarcable despliegue de solidaridad en el que se volcaron no sólo los chilenos de ascendencia árabe, sino toda la comunidad. Muchos se ofrecieron a ayudar. Por ejemplo, cada niño refugiado estuvo acogido por una familia chilena y las empresas privadas ofrecieron oportunidades de empleo. “Estamos muy orgullosos de ser una ciudad solidaria porque los chilenos, los de origen palestino sobre todo, tenemos una deuda de gratitud histórica con la comunidad internacional. Por eso no dudamos ni un momento en abrir las puertas de nuestra ciudad a los refugiados cuando ACNUR nos lo pidió”.

Aunque el programa de Ciudades Solidarias representa una nueva estrategia para ofrecer a los refugiados mejores opciones y oportunidades de integración local, las ciudades implicadas deben ir mucho más allá de la declaración de principios de los acuerdos. Los Planes de Acción desarrollados por los municipios constituyen el punto de partida de un proceso complejo, siendo su implementación un desafío a largo plazo, por lo que debe ser adecuadamente asistida, regulada y evaluada durante todo su desarrollo.

Fabio Varoli (varoli@unhcr.org) es Oficial de Enlace de ACNUR para Chile.

1. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3016.pdf>

1. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3415.pdf>



Michelle Bachelet, presidenta saliente de Chile, daba la bienvenida a un joven representante de los refugiados palestinos a su llegada a Chile, en una ceremonia que tuvo lugar en el Palacio de la Moneda.

Ciudades de Santuario: una iniciativa de hospitalidad del Reino Unido

Jonathan Darling, Craig Barnett y Sarah Eldridge

Se suele decir que en el Reino Unido la dispersión de los solicitantes de asilo incrementa las tensiones sociales y constituye una amenaza para la “cohesión de la comunidad”. Este artículo cuestiona ese punto de vista mostrando cómo un movimiento social local puede animar a sus ciudades a sentirse orgullosas de su categoría de santuarios potenciales.

Desde que se tomó la decisión en 1999 de dispersar a los solicitantes de asilo por determinadas poblaciones y ciudades del Reino Unido, se ha sostenido que las ciudades británicas han respondido con indiferencia y, a menudo, con hostilidad ante quienes necesitaban refugio. Sin embargo, se pasa por alto las series de actos diarios de acogida que estas ciudades ofrecen. Ensalzar y celebrar estos buenos ejemplos de acogida es el objetivo del movimiento Ciudades de Santuario.¹ Este movimiento no sólo ofrece a personas y colectivos la oportunidad de cuestionar cómo se ha llevado a cabo el debate sobre el asilo en el Reino Unido, sino que también está implicado en la creación de una cultura en la cual las virtudes de acogida y hospitalidad sean valoradas y en la que los solicitantes de asilo y los refugiados tengan libertad para contribuir plenamente a sus ciudades y comprometerse con las comunidades locales.

El movimiento Ciudades de Santuario se originó en el 2005 en Sheffield, en el norte de Inglaterra, con un grupo de personas que organizaba reuniones con miembros de la comunidad a fin de recoger apoyos para esta idea. En éstas se solicitaba a empresarios de la zona, organizaciones y asociaciones de vecinos el respaldo a una resolución en la que se declaraba que “daban la bienvenida a los solicitantes de asilo y refugiados”.

Sheffield se convirtió en la primera Ciudad de Santuario oficial del Reino Unido cuando el Ayuntamiento de la ciudad accedió a apoyar al movimiento en el 2007. Se redactó un manifiesto en el que se resaltaba preocupaciones clave de los solicitantes de asilo y refugiados de la ciudad, siendo aprobado por el

Ayuntamiento en febrero de 2009. En noviembre de ese mismo año, Sheffield celebró la firma de la organización número cien que les brindaba su apoyo.

Desde el 2007, el movimiento ha crecido hasta convertirse en una red de quince ciudades y municipios que en la actualidad trabajan para obtener la categoría de Ciudades de Santuario.² Las dinámicas concretas de la iniciativa y las actividades realizadas son diferentes en cada localidad debido a la naturaleza de este trabajo, aunque hay una serie de características principales que distinguen al movimiento.

En primer lugar, el movimiento hace hincapié en las contribuciones que los solicitantes de asilo y refugiados han hecho a las ciudades británicas, junto al papel de los ciudadanos a la hora de acoger a estos recién llegados. Por ejemplo, el grupo de Sheffield ha invitado a la población a sugerir modos prácticos de acoger a los refugiados,³ mientras que en la exposición “Construir un Santuario en Swansea” escritos e imágenes mostraban el modo en que los refugiados y los solicitantes de asilo contribuyen a la ciudad.

En segundo lugar, ofrece a los vecinos la oportunidad de conocer y establecer relaciones con solicitantes de asilo y refugiados a través de la organización de una serie de eventos donde se les permite relatar su experiencia ante diferentes audiencias. Entre estos eventos se encuentran las “Historias de Santuario” en Bradford y un taller de blogs y formación con las emisoras de radio locales en Sheffield. Junto a estas iniciativas, el movimiento organiza actividades en las que las



Presentación en el ayuntamiento de la Sheffield, septiembre de 2007.

comunidades locales y los solicitantes de asilo y refugiados puedan interactuar en un ambiente informal, como un baile tradicional británico o un concierto de música en Sheffield.

En tercer lugar, su objetivo es ofrecer una visión positiva de la hospitalidad en la comunidad local y, con ello, construir ciudades que se sientan orgullosas de ser hospitalarias.⁴

El movimiento ha publicado un manual con consejos sobre cómo establecer un grupo de Ciudades de Santuario y en el que se explica por qué ahora, más que nunca, es el momento de luchar contra el menosprecio popular por el santuario.⁵

Desafíos

Existe una serie de desafíos a los que enfrentarse al establecer una Ciudad de Santuario. En primer lugar, es importante tener en cuenta que el mismo modelo no funcionará en todas las ciudades. La iniciativa debe provenir de sus ciudadanos y tener su motivación en los compromisos y preocupaciones del lugar. En Bolton y Leeds, las mayores ciudades de la dispersión, los ciudadanos decidieron que no querían seguir ese camino por motivos políticos y culturales particulares de cada ciudad.

En segundo lugar, las exigencias del movimiento son intangibles lo que provoca que, en ocasiones resulte difícil comunicarlas y traducirlas en acciones prácticas. Estar a favor de una

cultura hospitalaria exige pensar con detenimiento en cómo ésta se podría promover, desarrollar y sostener. Este proceso se consiguió llevar a cabo en Sheffield en parte gracias al manifiesto que se presentó al ayuntamiento tras haber consultado con distintos grupos de refugiados y asociaciones benéficas. Como también gracias a las formas creativas de hacer que los ciudadanos de Sheffield recapacitaran sobre el asilo; con posavaso impresos con mensajes que cuestionaban mitos sobre los refugiados distribuidos en cafeterías y pubs o con letreros que los comercios exponían para mostrar su apoyo.

A tenor de esta preocupación existe un desafío final para el movimiento: el de su naturaleza idealista a la hora de definir la visión de un futuro mejor para las ciudades de dispersión. Una Ciudad de Santuario se identifica como un lugar que no sólo acoge mejor a los recién llegados, sino que también se beneficia de las contribuciones de éstos para crear un lugar lleno de vida que incluya a todos sus habitantes. A raíz de ello se criticó al movimiento Ciudades de Santuario por lo irreal de su visión. En respuesta podríamos argumentar que la Ciudad de Santuario no es la finalidad última, sino que lo importante es el proceso de promoción de la hospitalidad. Este proceso es el que anima a los ciudadanos a realizar pequeños actos de acogida y el que podría generar un cambio en las discusiones sobre el asilo a nivel nacional. En Sheffield, por ejemplo, la Comisión

de Comunidades Sostenibles del Ayuntamiento ha recomendado públicamente un cambio en la política del gobierno central sobre el derecho de los solicitantes de asilo a trabajar en el Reino Unido.

Reclamar la hospitalidad

Las ciudades nunca podrán ofrecer santuario, en todo su sentido, hasta que no se produzca un cambio en la política del Gobierno respecto a las detenciones masivas, incluso de niños, deportaciones a países con regímenes represivos y la condena de muchos a la indigencia en las calles británicas. El movimiento Ciudades de Santuario representa una oportunidad de cambiar la actitud que genera esa política nacional, animando a las ciudades a alzarse por los derechos de los solicitantes de asilo con su propia política al respecto y permitiendo que surja una versión alternativa de asilo a partir de los actos de acogida locales.

Ésta sería una versión que valorase la tradición de la hospitalidad no como un bien para que los gobiernos comercien con él, sino como una virtud a celebrar.

«Es un trabajo magnífico. Es juntar a los autóctonos con los forasteros y decir: "mira, somos seres humanos y podemos vivir juntos, tenemos mucho que compartir y podemos trabajar para hacer de nuestra ciudad un lugar mejor para todos nosotros"».
(Refugiado georgiano, Sheffield)

Jonathan Darling (jonathan.darling@manchester.ac.uk) es profesor de Geografía en la Universidad de Manchester, Craig Barnett (craig@cityofsanctuary.org) es el coordinador nacional del movimiento Ciudades de Santuario y Sarah Eldridge (sarah@cityofsanctuary.org) es agente de desarrollo del movimiento Ciudades de Santuario en Sheffield.

1. City of Sanctuary
2. En noviembre de 2009, los grupos para Ciudades de Santuario están establecidos en Bradford, Bristol, Chester, Coventry, Derby, Huddersfield, Hull, Ipswich, Leicester, Londres, Nottingham, Oxford, Sheffield, Swansea y Wakefield
3. La página web 'Inspirations' de Ciudad de Santuario destaca estas ofertas de ayuda. Véase <http://www.cityofsanctuary.com/inspiration>
4. Véase la película de Ciudad de Santuario en: <http://www.cityofsanctuary.org/film>
5. Barnett, C y Bhogal, I (2009) "Convertirse en Ciudad de Santuario: manual práctico con ejemplos inspiradores" (Becoming a City of Sanctuary: a practical handbook with inspiring examples), Ripon, Plug y Tap. <http://www.cityofsanctuary.org/book>

Acoger “al enemigo”

Harry Jeene y Angela Rouse

En 2009 en la ciudad de Goma, República Democrática del Congo, CARE Internacional ayudó a las familias desplazadas por el conflicto que estaban siendo alojadas en las casas de las familias residentes. La asistencia fue para ambas familias, desplazadas y de acogida.

Observamos que, en línea con las experiencias anteriores, la mayoría de las familias eran acogidas por amigos o parientes, a veces lejanos. Una relación preexistente había sentado las bases de la relación de acogida. Aunque también encontramos numerosos casos de acogida entre completos extraños. La mayoría pertenecían al mismo grupo étnico, pero identificamos cinco casos de acogida en los que existían barreras étnicas y lingüísticas. La siguiente historia es un ejemplo de ello:

“Había ido al puesto justo antes de que anocheciera a comprar aceite de palma y harina, y me encontré con unas personas que me preguntaron el camino al campo de refugiados. Parecían muy cansados y asustados. Les dije que todavía les quedaba mucho camino y que tuvieran cuidado porque continuaban los tiroteos.”

“Entonces les dije: «Venid conmigo. Podéis quedaros en mi casa e ir al campo mañana». Llegué a Goma en la guerra de 1996 y me tuve que desplazar otra vez en 2002 por culpa del volcán, así que supongo que se lo dije por eso.”

“Cuando llegamos a casa resultó que eran 18 en total. Uno de mis hijos se quejó de tener que compartir la escasa comida que teníamos con tanta gente pero le mandé callar. Al día siguiente nuestros vecinos trajeron comida y agua, e incluso algo de ropa, así que nuestros invitados se quedaron algunos días más.”

“Bueno, esto fue hace nueve meses y todavía están aquí. No es fácil; la casa está abarrotada, hablan una lengua diferente y se comportan de modo diferente, la comida es cara y es difícil encontrar trabajo. Pero ¿qué podemos hacer?”

Creemos que esto es destacable puesto que el antiguo conflicto en la zona se produjo a causa de las diferencias étnicas y lingüísticas, con terribles maltratos hacia los civiles por todas las partes.

Esta forma de comportamiento tan fuera de lo normal de “acoger al enemigo” podría ayudarnos a entender mejor la dinámica de los desplazamientos urbanos durante el conflicto y es posible que nos ofrezca un nuevo modo de construir la paz desde la base. Nos interesa mucho saber si alguien más ha observado alguna situación similar.

Harry Jeene (harry@ralsa.org) es director de la fundación RALSA Foundation (<http://www.ralsa.org>) y Angela Rouse (angela.rouse@co.care.org) es directora de programa de CARE Internacional en la R.D. del Congo (<http://www.careinternational.org>).

Claude Mumbere huyó de los combates en Rutshuru, en noviembre de 2008 y se refugió con una familia en Goma. Con trabajos ocasionales, como carpintería, contribuye al sostenimiento de su familia. Se convirtió en uno de los principales miembros de la comisión de representantes de la comunidad que trabajaban con CARE para diseñar y ejecutar el programa de asistencia de familias desplazadas y de acogida. Su hija Angela nació a los pocos meses de iniciarse el proyecto.



Angela Rouse, CARE International DR Congo

Espacios de protección “legítimos”: política del ACNUR 2009

Alice Edwards

ACNUR ha revisado la desfasada política sobre refugiados urbanos pero, ¿cumple su propósito?

La nueva “Política del ACNUR sobre la Protección y las Soluciones de los Refugiados en Zonas Urbanas”¹, publicada en septiembre de 2009, responde al fenómeno de la urbanización de los refugiados; en parte, haciéndose eco de la tendencia global hacia la urbanización pero, también, como reflejo de los cuidados precarios, las largas estancias en unos campos de refugiados en los que la libertad de movimiento está restringida, la autosuficiencia y oportunidades de empleo limitadas y no todos los derechos humanos asegurados.²

La nueva política sale a la luz tras más de diez años de descontento expresado

por muchas ONG y otros actores sobre su anterior política de 1997 y como resultado de numerosas consultas sobre su mejora. Por tanto, en muchos aspectos debe verse la publicación de la versión del 2009, que revisa la política de 1997, como un triunfo en materia de protección. No es tarea fácil reconciliar, o intentarlo al menos, los intereses vigentes, tanto dentro como fuera de ACNUR, y crear una declaración en la cual el foco de atención se desplaza desde los campos de refugiados para asumir que la búsqueda de protección en espacios urbanos es igualmente “legítima”. Luego, ¿qué ofrece esta nueva política y

qué nos dice acerca de las prioridades y de los retos a los que se enfrenta ACNUR?

Derechos y protección

La nueva política se basa en el principio de que los derechos de los refugiados no están supeditados a su localización, su medio de llegada o su estatus (o la falta de él) en la legislación nacional (párr. 14). Asimismo, las responsabilidades del mandato de ACNUR no deben verse afectadas por dichos factores. Esta política trata muchas de las preocupaciones del ACNUR, como son: condiciones de recepción, registro y toma de datos, documentación, determinación del estatuto de refugiado, zona de influencia de la comunidad, fomento de las relaciones constructivas con los refugiados urbanos, seguridad, política de tolerancia cero hacia

comportamientos indebidos, estrategias de autosuficiencia y acceso al trabajo, acceso a servicios de salud, educación y otros servicios, soluciones duraderas y la cuestión de la libertad de movimiento.

El documento se rige por un marco de derechos generales (Pto. II) que se podría ampliar para abarcar al resto. Una lista de “indicadores” de “espacio de protección” ha sido resaltada en el párr. 21, aunque éstos no se enmarcan directamente como derechos a pesar de que podrían fácilmente serlo, lo que les habría otorgado una mayor base legal. Es interesante cómo, exceptuando sus páginas introductorias, el texto opta por definir y emplear terminología no jurídica como “espacio de protección”, en lugar de términos como “protección” o “derechos”. El “espacio de protección” se refiere al “entorno propicio que pueda existir en un lugar determinado para respetar los derechos reconocidos a nivel internacional de los refugiados y para satisfacer sus necesidades” (párr. 20). En concreto, el texto es algo impreciso en la cuestión del derecho al trabajo; a lo que no ayuda su orientación más política que legal.

La política hace referencia a sus principios rectores habituales: derechos, responsabilidad del Estado, asociaciones, evaluación de las necesidades, edad, género y diversidad, equidad, orientación comunitaria (antes “planificación centrada en las personas”) y autosuficiencia. Sin embargo, añade un nuevo, aunque algo extraño, principio: el de la “interacción con los refugiados”, que de manera sutil recuerda al personal de ACNUR que deben “interactuar de forma regular y directa” con los refugiados de las zonas urbanas (párrafos 46, 47, etc.).

La primera de las medidas protectoras se encuentra en las instalaciones de recepción, y reitera lo que debería ser un requisito previo para la protección del refugiado: “a ningún refugiado o solicitante de asilo se le denegará el acceso directo a las oficinas ni al personal del ACNUR” (párr. 47). Sin embargo, el acceso a ACNUR y a su personal es cada vez más difícil tanto para los refugiados de las zonas rurales, como para los de las zonas urbanas, a causa de la actitud elitista de algunos de sus miembros, la localización de las oficinas lejos de las zonas en las que suelen residir

los refugiados y la creciente derivación de la protección de los refugiados hacia socios u organizaciones locales. La política sobre refugiados urbanos hace referencia a que el personal de ACNUR realice “visitas regulares” a los vecindarios en los que habitan y a las instalaciones que utilizan, como escuelas y centros de salud (párr. 80). No obstante, esto denota un compromiso mínimo con los refugiados en lugar de crear relaciones significativas con ellos.

La política también promueve un servicio de ayuda comunitario, que en sí no está nada mal, y que involucra a refugiados voluntarios que reciben formación para ayudar a la comunidad, manteniendo contacto diario con todos los sectores de la comunidad. No obstante, otra vez estas personas van a “servir de enlace con el ACNUR” (párr. 79), en vez de que la agencia tenga contacto regular y directo con los refugiados urbanos. Esto subraya la necesidad de crear más puestos en servicios comunitarios dentro del ACNUR para responder al fenómeno de los refugiados urbanos.

Modificación parcial de la tendencia hacia los campos

El nuevo texto modifica parcialmente la tendencia hacia los campos en la política y práctica del ACNUR, aunque hay artículos que parecen matizar la premisa subyacente de que las áreas urbanas son espacios de protección “legítimos.” La nueva política plantea que es legítimo que los refugiados vivan y ejerzan sus derechos en áreas urbanas y, en este aspecto, ACNUR prevé que su papel a la hora de crear este espacio incluirá apoyo, seguimiento y capacitación para que los servicios locales satisfagan las necesidades de los refugiados (párr. 110-112). A pesar de estos planteamientos positivos todavía persisten matices de una tendencia hacia los campos en las últimas páginas del documento, donde las responsabilidades del ACNUR respecto a los refugiados que viven en campos se reafirman, junto a una enumeración de las razones por las que los refugiados abandonan los campos. Esto parece sugerir que uno de los objetivos del documento es reconocer que si las condiciones de los campos mejoran, se reducirán los motivos para abandonarlos y habrá menos refugiados buscando protección en las ciudades.

Tal vez no fuera esa la intención de quienes redactaron el borrador, pero lamentablemente estas últimas páginas podrían llegar a manos de gobiernos que se rigen por políticas de confinamiento en campos y que alegan que ACNUR debería emplear su tiempo en mejorar las condiciones de éstos en vez de dedicarse a los refugiados urbanos. Además, el documento dice poco sobre las contribuciones positivas de los refugiados en las economías y comunidades urbanas.

Se presagian problemas de protección más amplios

En general, la orientación de la nueva política es ambiciosa: se centra en la protección y su cobertura es amplia, aunque algo vaga en sus puntos específicos. El documento comienza con un conjunto realista de advertencias, entretendido con declaraciones honestas de las inevitables limitaciones del ACNUR para cumplir su mandato de protección en áreas urbanas. De hecho, los retos subrayados en relación a los refugiados urbanos nos dan una idea de aquéllos a los que la organización se enfrenta de modo más general en el siglo XXI. Al mismo tiempo que ACNUR se dedica a ofrecer derechos a los refugiados de manera operativa, también desempeña tareas de “vigilancia” de la población refugiada, con consecuencias negativas en sus relaciones con los refugiados (párr. 126). En numerosas situaciones la organización decide quién es refugiado y quién no y distribuye la ayuda humanitaria, mientras aboga por sus derechos a la vez que controla la implantación de los mismos. Si reconocemos que la organización a menudo trabaja en un vacío de protección estatal, es hora de que trate algunos de estos “conflictos de intereses” de manera más amplia. Aún así, la política sobre refugiados urbanos debería elogiarse por su franqueza a la hora de identificar estos y otros retos para la protección más amplios.

Alice Edwards (alice.edwards@qeh.ox.ac.uk) es profesora de Refugio Internacional y Derechos Humanos en el Centro de Estudios sobre Refugiados (<http://www.rsc.ox.ac.uk>), Universidad de Oxford.

1. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7276.pdf>

2. Diálogo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre situaciones de refugio prolongadas, 1 de diciembre de 2008. Disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4937de6f2.html>

Recursos sobre el Desplazamiento Urbano

Resumen de Recursos de Migración Forzada Online, del Centro de Estudios Sobre Refugiados, disponible (en inglés) en:

<http://www.forcedmigration.org/browse/thematic/urban-displacement/>

“Bibliografía seleccionada: desplazamiento hacia áreas urbanas”, preparada por Tim Morris para ACNUR, disponible (en inglés) en:

<http://www.unhcr.org/4b0ba1209.html>

Criterios para dar forma a la respuesta y recuperación de Haití

Maurice Herson

Tanto las decisiones que se toman en un principio como los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción posteriores al desastre deben ajustarse a los estándares y principios internacionales.

Mientras que este número de RMF va a la imprenta, la respuesta humanitaria a los efectos del terremoto que se produjo en Haití el 12 de enero de 2010 todavía se está preparando. Incluso en esta fase tan temprana la discusión se está centrando en qué va a ocurrir después, y se está haciendo tanto énfasis en la recuperación a largo plazo como en el auxilio. Comparado con cómo habría sido si esto hubiese ocurrido hace diez o

quince años, parece que hemos aprendido que cada etapa o fase de la respuesta no es independiente de las demás, sino que se superponen y afectan las unas a las otras.

Hoy en día existe un mayor conocimiento y aceptación de los criterios, normas, principios y directrices que se han ido desarrollando de manera laboriosa y diligente, negociada y acordada para mejorar la calidad y la responsabilidad.

Habrán algunos que no se comporten – por ignorancia o intencionadamente – de acuerdo con estos criterios, correspondiendo a los responsables de coordinar y perfilar los esfuerzos globales el asegurarse de que éstos se sigan y se utilicen para dirigir las tareas de respuesta y recuperación.

Los desplazados en Haití

El desplazamiento de personas es una de las repercusiones más graves del terremoto. La estimación del número de desplazados es de 467.000 según el Gobierno y 1,2 millones según la OCHA. Los planos de los asentamientos espontáneos en Puerto Príncipe y en sus alrededores ya muestran cientos de lugares en los que las personas se están alojando.

Haití es un país, en gran medida, urbanizado y la presión sobre su economía agraria había obligado a decenas de miles de pequeños agricultores a trasladarse a barriadas hacinadas en zonas urbanas. Aunque no se dispone de estadísticas fiables, cientos de miles de habitantes de Puerto Príncipe han ocupado viviendas informales defectuosas de manera urgente, a menudo precariamente ubicadas al lado de barrancos deforestados. No sólo se han convertido en víctimas del desastre natural, sino que también contaron con escasos derechos y pocas infraestructuras con que empezar a crear una respuesta.

Existen principios reconocidos que se aplican específicamente a situaciones de desplazamiento y son los que deberían seguirse. También existen muchos estándares que pueden aplicarse a las necesidades de protección y asistencia de los desplazados. Por ejemplo, las *Directrices Operacionales y Manual de Campo sobre Protección de los Derechos Humanos en Situaciones de Desastres Naturales*¹ son relevantes, pero no se limitan a los desplazados. A diferencia de lo que ocurre con otros estándares, obviamente relevantes pero más técnicos, estas directrices subrayan que no se trata simplemente de una cuestión de instalar servicios como agua y saneamiento, sanidad y refugio, sino de integrar una visión protectora en la respuesta ante



Haitianos tomando un camión en Puerto Príncipe, algunos de las decenas de miles de residentes de la ciudad que huyeron tras del terremoto del 12 de enero de 2010.

los desastres. Ésta fue la gran lección del tsunami del Océano Índico y conllevó un compromiso adoptado desde entonces por las agencias internacionales y las ONG. Por eso debe continuarse en Haití.

Es importante darse cuenta de que aquellos que han perdido sus hogares no necesariamente son desplazados y podrían no desear trasladarse a otro lugar a pesar de las presiones. No cabe duda de que a las personas cuyos hogares han sido destruidos o han sufrido graves desperfectos a causa del terremoto les moverán y empujarán diferentes motivaciones y deseos al decidir si se quedan cerca o en el mismo lugar que fue su hogar y en su comunidad, o bien se trasladan a campos donde dispondrán de refugio temporal y otras formas de asistencia. Que tengan elección es un principio del derecho internacional que se debe mantener y que debería estar por encima de cualquier preocupación sobre su conveniencia por parte de las agencias humanitarias. El sistema humanitario siempre ha tenido dificultades para proporcionar asistencia a sus beneficiarios cuando éstos se encuentran dispersos y ésta es una de las razones por las que las agencias suelen preferir la opción de los campos de refugiados y desplazados.²

Dado el número de personas que abandonaron la ciudad - de 300.000 a 400.000 personas por medio del transporte proporcionado por el Gobierno y un número desconocido por sus propios medios, la mayoría de ellas para quedarse con sus familiares y amigos en otro lugar- está claro que las familias de acogida van a necesitar ayuda para proporcionarles un techo y sustento. Para estas personas, el reto es asegurarles un modo para rehacer sus vidas en una situación de desplazamiento.

A otros se les está trasladando a los llamados "asentamientos organizados" diseñados, según parece, basándose en los campos de refugiados tradicionales en los que la ayuda puede coordinarse y entregarse con mayor facilidad. Puede que éste no sea el mejor principio para responder en este momento si se va a llevar a cabo tareas de recuperación y reconstrucción con la participación de la población afectada y siguiendo los deseos de ésta, aunque si va a haber campos, no debería permitirse que lleguen a ser permanentes. En Pakistán tras el terremoto de octubre de 2005, ofrecer a las familias ayudas económicas en efectivo tuvo un rápido efecto en la reconstrucción. La lección parece ser que

los mejores resultados se consiguen cuando se involucra el concepto de propiedad a un nivel más adecuado; cuando son las familias en vez de las agencias quienes se ocupan de construir casas, esto ocurre más rápido.

Sin embargo, el Estado puede tener una justificación para el traslado a campamentos. Por ejemplo, podría considerar un error el dejar a sus ciudadanos en una ciudad en ruinas donde no puede proporcionarles servicios, mientras que sí tendría capacidad para hacerlo en otras zonas. Ya se ha animado a la gente a que se traslade a las zonas rurales mediante la oferta del Gobierno de transporte gratuito.

El alcance y el modelo de la reconstrucción deben considerarse seriamente. Puerto Príncipe no dispone de una infraestructura que le permita mantener en condiciones a la población que residía allí antes del terremoto, por lo que sería positivo iniciar una descentralización del país y, de hecho, esta medida ya ha sido propuesta por el Gobierno.

La prioridad será gestionar tanto la reconstrucción como la descentralización, si se lleva a cabo, de un modo que garantice el respeto de los derechos. En este contexto, el derecho a la propiedad es uno de los más relevantes, pero también de los más vulnerables.

La responsabilidad del Estado

Resulta común entre la mayoría de los criterios y principios la idea de la participación local y la colaboración en la respuesta de emergencia, así como en los procesos de recuperación y reconstrucción. No siempre está claro si esto implica la participación por parte de los afectados y sus representantes o de las autoridades estatales, pero generalmente conlleva la de ambos. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como en los derechos humanos y el derecho internacional humanitario de manera más general, el principio básico subyacente es que la responsabilidad recaerá en el Estado cuyos ciudadanos se encuentren (internamente) desplazados.³ Así pues, sería incorrecto que los Gobiernos y agencias no trabajasen con



Un campamento para familias sin hogar levantado en un campo de golf en Puerto Príncipe, Haití.

sistemas que permitan al gobierno de Haití asumir esa responsabilidad.

A pesar de los grandes daños producidos por el terremoto a los habitantes y en las infraestructuras de la capital de Haití, estos datos podrían no ser totalmente realistas. Antes del terremoto, el gobierno haitiano no reunía muchas de las características de un gobierno responsable y capaz, hasta el punto de que muchos haitianos no lo llamaban "Estado fallido" sino "Estado fantasma". Por eso, el problema es múltiple: cómo trabajar con un Gobierno que no goza necesariamente de la confianza de los demás y con su profundamente dañada infraestructura. Si el objetivo es una vez más "reconstruir mejor", el eslogan adoptado tras el tsunami del Índico, será imprescindible la implicación del Estado.

Un análisis detallado del papel del Estado afectado en las operaciones de respuesta al desastre da lugar a preguntas más complejas sobre los principios y prácticas, tanto en la idea de que el Estado sea responsable ante sus ciudadanos, como de que los actores humanitarios lo sean ante el Estado afectado. La oportunidad de crear un Estado efectivo en Haití será aún más escasa de lo que podría ser si los que responden ante el terremoto dejan de lado el potencial papel (y primario) del Estado.

El Primer Ministro haitiano, Jean-Max Bellerive, a su regreso de una reunión de donantes en Montreal en enero, declaraba que no todo el dinero que llegase a Haití tendría que pasar por manos del Gobierno, pero que los líderes del país podrían opinar sobre cómo iba a usarse. Esta razonable expectativa debería unirse al cumplimiento por parte del Gobierno de sus responsabilidades para con los desplazados. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos⁴ se



ACT Alliance/Paul Jeffrey

Familias construyendo nuevos refugios temporales en un campamento para familias sin hogar en el barrio de Bel Air de Puerto Príncipe.

encuentran disponibles directrices para semejante implementación nacional, así como en *Afrontar el desplazamiento interno: un marco de responsabilidad nacional*⁵ se proporciona orientación sobre la manera de poner en práctica la soberanía entendida como responsabilidad, incluyendo medidas que pueden tomarse en medio del caos de una situación de emergencia y en la fase de recuperación inmediata. También está disponible, aunque tal vez sea más realista para la siguiente fase, el documento *La protección de los desplazados internos: manual para legisladores y políticos*.⁶

Tras el terremoto de 2005 en Pakistán, el Gobierno tomó el control y dispuso de un fuerte ejército que ayudó a nivel logístico, así como con apoyos de otro tipo.⁷ En el caso de Haití, esta asistencia proviene del exterior. Además de los centenares de organismos de ayuda internacional, muchos gobiernos han enviado ayuda, en muchos casos militar. Dejando a un lado los riesgos políticos que esto conlleva, a los gobiernos y a sus fuerzas militares también se les está poniendo a prueba en cuanto a su competencia en cuestiones humanitarias. ¿Su comportamiento estará acorde con las prácticas humanitarias civiles? ¿Y con cuánta corrección se cumplirán los compromisos de sus respectivos países con los Principios Rectores, principalmente, y otros estándares reconocidos internacionalmente?

Mejora de la práctica

Existe la oportunidad en Haití en 2010 de aplicar muchas de las pautas aprendidas tras el *tsunami* del Índico de

cómo responder ante terremotos, tuvieran más de 3.400 descargas en las dos semanas que siguieron al terremoto de Haití.⁸ No deberíamos olvidar, sin embargo, que las agencias profesionales que saben evaluar las enseñanzas de las experiencias previas son sólo una parte del total de agencias implicadas en la respuesta tras el terremoto.

Al final es una oportunidad para hacer un poco de defensa de los derechos, de concienciar sobre ellos y sobre lo que el Estado debería proporcionar, cuál debería ser su papel y cómo debería desempeñarlo. El futuro de Haití estará más asegurado si las autoridades de este país y la comunidad internacional – incluido el ejército – se cercioran de que todas las actividades de respuesta cumplen con los criterios y aspiraciones recogidos en los Principios Rectores, las guías asociadas a ellos y muchos otros criterios y directrices.

Los implicados en la rehabilitación deben escuchar a los haitianos cuando determinen sus necesidades⁹ y se les debería dar opción y libertad para solventarlas. Con tan pocas expectativas sobre el Estado, los haitianos siempre han tenido que hacerlo todo ellos mismos, y por ello la sociedad ha sido fuerte. Las organizaciones civiles han recibido sin duda el duro golpe del terremoto, pero todavía pueden jugar un papel importante en la recuperación y la rehabilitación y no se les debería dejar de lado.

Conclusión

Es relativamente fácil hablar de derechos y de su valor e importancia pero hasta

los que llevan décadas establecidos – como los de los refugiados al amparo de la Convención de 1951 – pueden ser difíciles de aplicar aun cuando exista la voluntad de todas las partes implicadas. El de Haití debería verse como un caso que sienta precedente a la hora de aplicar los Principios Rectores. Por supuesto, ni el sistema humanitario, ni la más amplia comunidad internacional, deben experimentar con la población haitiana; sin embargo, se debería examinar su comportamiento a la hora de aplicar o no los Principios Rectores y otros criterios. Habrá más lecciones que aprender y más material para desarrollar teorías, estudios y políticas que beneficien a los futuros afectados por desastres naturales. Los principios y criterios acordados fueron diseñados precisamente para este tipo de situaciones.

Maurice Herson (maurice.herson@qeh.ox.ac.uk) es coeditor de la Revista Migraciones Forzadas, y ha trabajado para ALNAP y Oxfam GB.

Normalmente los editores de RMF reservan sus opiniones para su editorial (pág. 2). Sin embargo, deseábamos incluir un artículo sobre el terremoto de Haití, que se produjo mientras preparábamos este número. Conscientes de que los más capacitados para escribir sobre ello estaban demasiado ocupados trabajando en las operaciones de respuesta, nosotros mismos preparamos este artículo con el asesoramiento de algunos compañeros.

1. *Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disaster*. Disponible en: <http://tinyurl.com/OpGuidelines>

2. Otros artículos de este número de RMF examinan algunos de los problemas de asistir y proteger a los desplazados que se encuentran en entornos dispersos como ciudades y pueblos.

3. El Principio 25 establece que “La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales”.

4. http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

5. *Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility* http://www.brookings.edu/ftp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf

6. *Protecting Internally Displaced Persons: A Manual for Law and Policymakers* <http://tinyurl.com/IDP-Law-Policy>

7. Si desea conocer más reflexiones acerca de los papeles del ejército, el Gobierno y las agencias tras el terremoto, vea el artículo de John Cosgrave y Maurice Herson, en el séptimo *Informe de la Acción Humanitaria de ALNAP* (2008) http://www.alnap.org/pool/files/7rha-KMS_Spanish.pdf

8. “Respuesta a los terremotos: aprender de las operaciones de socorro y de recuperación durante los terremotos” (“Responding to earthquakes: Learning from earthquake relief and recovery operations”), Red para un aprendizaje activo sobre rendición de cuentas y resultados de la Acción Humanitaria (ALNAP) <http://tinyurl.com/Earthquake-lessons>

9. El principio rector 28 expone: “Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de los desplazados internos en la planificación y gestión de su regreso o de su reasentamiento y reintegración”

Más allá de las buenas intenciones: implementar la Convención de Kampala

Prisca Kamungi

La nueva Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África de la Unión Africana (Convención de Kampala) destaca las obligaciones de una amplia gama de actores en todas las fases del desplazamiento.

África está liderando la formulación de criterios sobre derechos humanos para la protección y asistencia de los desplazados internos. Angola, Burundi, Sierra Leona y Uganda se encontraban entre los primeros países del mundo en desarrollar políticas nacionales o planes de acción basados en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU. Desde 1999 la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (CIRGL), en un esfuerzo conjunto de la ONU y la Unión Africana para tratar los complejos conflictos, los desplazamientos y el subdesarrollo en la

predominante en todo el continente sobre los desplazados internos en África, similar a la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana que determinó los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África.

Una gran parte del enfoque adoptado para redactar la Convención de Kampala² se tomó del proceso de la CIRGL, sobre todo los principios de participación, integración, asociación y propiedad. Se adoptó el concepto de “liderazgo global”, reconociendo la necesidad de que todos los participantes hagan aportaciones.

En este marco, el papel de los comités interministeriales y los expertos temáticos de los Estados miembros resultó fundamental en el proceso de preparación, con importantes aportaciones de los Comités de Altos Funcionarios, incluidos los de derechos humanos y ONG humanitarias, sindicatos, asociaciones juveniles y de mujeres. Antes de adoptar la Convención de Kampala, en la Cumbre Especial sobre Refugiados, Retornados y Desplazados Internos, celebrada en octubre de 2009, los Comités de Altos Funcionarios desarrollaron un comunicado que presentaron

a los Jefes de Estado en el que elevaba una serie de preguntas en torno a temas como la apatridia, los registros de nacimiento y la aplicación de los criterios africanos e internacionales preexistentes, que consideraban que no habían sido tratados de manera adecuada en la Convención o que habían entorpecido la aplicación de un sistema de protección a nivel nacional eficaz.³ Una reunión previa a la cumbre entre la Unión Africana y el Comité de Altos Funcionarios (organizada por el Consejo de Ciudadanos y Diáspora de la Unión Africana y el Movimiento Panafricano) contribuyó con el Plan de Acción de la Unión para la rápida ratificación e

implementación de la Convención. Los Comités de Altos Funcionarios estarán implicados en los procesos de control y evaluación de la implementación de la Convención y en el seguimiento del Plan de Acción de la Unión.

Oportunidades

La Convención perfila las provisiones generales a fin de prevenir los desplazamientos. De esta forma ofrece un resumen de las medidas destinadas a evitar y mitigar los desplazamientos internos erradicando las causas principales, como los constantes y recurrentes conflictos y los efectos de los desastres naturales. La Convención exige a los Estados que modifiquen su derecho penal para que califiquen de delitos punibles por ley los actos de desplazamiento arbitrarios que equivalgan al genocidio, los crímenes de guerra o los crímenes contra la humanidad (Artículo 4(6)); una medida positiva dada la necesidad de restringir la tendencia de los Estados africanos y de los actores no estatales a desplazar a la población como estrategia de guerra o de contrainsurgencia, o para privar del derecho al voto a grupos relacionados con la oposición política.

La inclusión de civiles en el proceso de redacción ofreció una visión crítica muy útil y una experiencia que ayudó a captar las causas dispares de los desplazamientos y los problemas contextuales para ofrecer una respuesta efectiva. Los Comités de Altos Funcionarios también ayudaron a pulir el borrador señalando los errores fácticos, alineando los compromisos de la Convención con las provisiones de los Principios Rectores y haciendo sugerencias acerca de la terminología, como en el caso de los compromisos sobre grupos armados. La Convención reconoce los problemas de las soluciones duraderas como son las disputas por las tierras, las relativas a las propiedades de los desplazados y la falta de reconciliación. Ofrece libertad para elegir el lugar de residencia y exige “un marco regulador efectivo para proporcionarles una indemnización justa” y también para que los Estados protejan la propiedad individual de los desplazados.



El primer ministro de Uganda, Apolo Nsibambi, (derecha) con la Ministra de Exteriores de Sierra Leona, Zeinab Bangura, en la Asamblea de la Unión Africana en Kampala, Uganda, 19 de octubre de 2009.

región de los Grandes Lagos, llevó a la creación y firma del Pacto de 2006 sobre la Seguridad, Estabilidad y Desarrollo. Este pacto –que entró en vigor en junio de 2008– representa el primer instrumento multilateral del mundo por el que sus Estados miembros se comprometen a adoptar e implementar los Principios Rectores a través de su Protocolo sobre protección y asistencia a los desplazados internos.¹ Asimismo establece las bases legales para insertar los Principios Rectores en la legislación nacional.

Aunque este proceso estaba en trámite, la Unión Africana reconoció la necesidad de obtener un marco regulador

La Convención de Kampala, como los Protocolos de la CIRGL, exige el registro de los desplazados.⁴ Este requisito está diseñado para situaciones en las que el Gobierno reduce o manipula las cifras de desplazados internos para dificultarles el acceso a la asistencia o los servicios sociales.

Los Estados africanos han liderado la firma y ratificación de convenciones internacionales y su adopción de la Convención de Kampala, a la vista del nivel y complejidad de las cuestiones que trata, se ha de aplaudir, aún cuando los Estados no suelen adherirse a las provisiones vinculantes. En la redacción de la Convención, los Estados han incorporado también mecanismos para controlar su conformidad (Artículo 14), entre los que se incluye una Conferencia de Partidos Estatales que se celebra regularmente y un informe regular amparado en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos y del Mecanismo Africano de Evaluación Paritaria. El objetivo de estos mecanismos internos y externos es supervisar la implementación de la Convención, protegerla de la retórica diplomática y asegurar la participación de los participantes a la hora de paliar situaciones de desplazamiento en las que los gobiernos no sean capaces o no estén dispuestos a responder.

Como cualquier otro instrumento jurídico, la Convención sobre Desplazados Internos de la Unión Africana puede ser empleada por los defensores como herramienta para animar a los Estados miembros a reconocer la situación apremiante de los desplazados internos y así proporcionarles más protección y asistencia.

El desafío de la implementación

En la mayoría de los países africanos, las buenas leyes suelen volverse inocuas a causa de una cultura política en la que reina la impunidad. Los que violan los derechos humanos suelen ser intocables: gente poderosa en el Gobierno, en la economía y en otros sectores influyentes. El poder de su control e influencia mina la sociedad civil. Este hecho desemboca en un entorno político hostil –peligroso incluso– para las víctimas y los defensores que abogan por encontrar soluciones duraderas. Asimismo, se traduce en situaciones de desplazamiento prolongado, lo que sugiere que el desplazamiento en la mayoría de países africanos es



Miles de desplazados internos huyen del campo de Kibati, al norte de Kivu, y sus alrededores, República Democrática del Congo, noviembre de 2008.

un problema político que requiere de mucho más que soluciones jurídicas.

En referencia a la CIRGL, Zachary Lomo expuso que el problema fundamental al que se enfrentan los desplazados urbanos no es la ausencia de leyes, sino más bien “la ausencia de sistemas nacionales fuertes y de un compromiso a nivel local e internacional para aplicar los criterios internacionales preexistentes”.⁵ La formulación de criterios internacionales o regionales para proteger y ayudar a los desplazados internos refleja las buenas intenciones de particulares, grupos y Estados a la hora de intentar paliar el sufrimiento de las personas y promover una cultura basada en los derechos humanos. Estas buenas intenciones suelen verse frustradas por imperativos políticos o fracasan debido a la ausencia de una estrategia de compromiso efectiva con los poderes, sean cuales sean.

Además de los predominantes retos políticos, también parece haber divergencias entre la programación para los desplazados y las provisiones legales. La respuesta humanitaria en Kenia tras la situación de violencia que se generó en 2007 tras las elecciones, por ejemplo, dependía de los procedimientos operativos estándar de las agencias y de los mecanismos del enfoque sectorial, de escasa relación con las directrices jurídicas preexistentes. De hecho fue hacia el final de la intervención cuando el Cluster de Protección empezó a pensar en formular una política nacional sobre desplazados urbanos basada en los Protocolos de la CIRGL, los Principios Rectores y (más tarde) en la Convención de Kampala.

En la mayoría de países africanos es el Ministerio de Asuntos Exteriores el encargado de la creación de instrumentos

regionales o internacionales, aunque muchos demuestran unos conocimientos técnicos limitados. Dicha participación ministerial a menudo se produce en el nivel más alto, no a nivel práctico, guiado por la política del Gobierno existente. La falta de coordinación interministerial bloquea la entrada de nuevas directrices.

El intervalo entre la adopción de instrumentos a nivel regional y la entrada en vigor de la legislación, puede originar lagunas legales prolongadas a la hora de responder a las necesidades de los desplazados, especialmente cuando los miembros del parlamento se oponen a la legislación, como suele ser el caso en cuestiones como el acceso a las tierras o la búsqueda de justicia.

Aunque los procesos diplomáticos multilaterales para adoptar instrumentos pueden gozar de respaldo político, incluso con asignación de recursos, esta política disminuirá en muy poco tiempo. De hecho, muchos países tardan bastante en acceder a nuevos criterios o en poner en marcha sus instrumentos de ratificación, retrasando por tanto la entrada en vigor de dichos criterios. Los Estados pueden ignorar los nuevos instrumentos internacionales amparándose en el desarrollo competitivo, la reconciliación, las prioridades de reconstrucción o la falta de recursos.

El desarrollo de convenciones o criterios que vinculen a toda la región implica muchas negociaciones diplomáticas y comprometerse a alcanzar un consenso sobre las cuestiones tratadas. La necesidad de acelerar el proceso a menudo crea lagunas para los Estados que evitan responsabilidades sobre problemas complejos como la apatridia. Tanto en la CIRGL, como en la Convención de Kampala, los Estados no dieron prioridad al problema de

la apatridia ni al establecimiento de mecanismos para tratar esta cuestión.

Sugerencias para la defensa de la sociedad civil

Las organizaciones sociales civiles han identificado cuatro funciones determinantes que pueden desarrollar para acelerar la implementación de la Convención:

- Entender y difundir el mensaje de la Convención dentro y fuera de cada país y entre los desplazados internos para que puedan buscar la protección y asistencia que ésta ofrece
- Determinar la forma de posibilitar y favorecer una protección y asistencia efectivas para los desplazados basadas en la presencia y actividades de los Comités de Altos Funcionarios
- Explorar de qué manera la Convención puede emplearse para ofrecer una base legal más sólida y clara para los Estados y otros participantes a fin de proteger a los desplazados
- Empezar actividades con posterioridad a la ratificación del Plan de Acción de la Unión Africana

Además, se podrían poner en marcha otras acciones para acelerar la ratificación e implementación, entre las que se incluirían las siguientes:

- Coordinación de los gabinetes ministeriales con los mecanismos de seguimiento nacional en colaboración con NEPAD⁶ para identificar las carencias en la provisión de servicios y formas en las que las provisiones de la Convención puedan mitigarlas.
- Fomentar una relación de trabajo cordial con el Gobierno. Las estrategias de defensa conflictivas hacen que los funcionarios sean reacios a trabajar con grupos pro derechos humanos, a los que califican de "alborotadores". Las organizaciones civiles deberían realizar estudios y respaldar con datos sus argumentaciones.
- Análisis del estado de ratificación de los instrumentos internacionales y de las reservas destacadas, así como la organización de foros de múltiple participación para discutir las reservas y posibles soluciones.
- Realización de informes periódicos de auditoría al Consejo Económico,

Social y Cultural de la Unión Africana para presionar a los gobiernos (como parte de la obligación de controlar su conformidad)

- Provisión de servicios técnicos o de asesoría para la implementación de sistemas, incluyendo instituciones públicas y grupos dentro de las Comisiones Económicas Regionales y la Unión Africana.
- Iniciar la redacción de leyes apropiadas para la integración a nivel nacional del derecho internacional; entendiendo el proceso de creación de leyes e identificando a los aliados en el parlamento, así como determinando las distintas facciones al respecto entre los diputados y presionándoles para que apoyen dichas leyes.
- Asegurarse de que los organismos civiles son conscientes de los contenidos de la Convención y basan sus planes estratégicos y objetivos de programación en las provisiones fundamentales de la misma.
- Trabajar con funcionarios de mayor y menor rango para garantizar que la legislación se filtra a través de programas gubernamentales y no gubernamentales y favorecer la designación de un coordinador en cada ministerio (que debería registrar las actividades realizadas para crear una memoria institucional sistemática).
- Abogar por los aspectos positivos de la Convención de la Unión Africana (los legisladores, por lo general, tienden a aprobar o rechazar una ley en función del nivel de su explotación política percibida).
- Establecer grupos de trabajo y asociaciones con campañas globales por la paz, la seguridad y la protección de los desplazados, como la Asociación Mundial para la Prevención del Conflicto Armado,⁷ el Consorcio de Darfur,⁸ y el R2P (la Responsabilidad de Proteger)⁹.

Prisca Kamungi (kamungi@yahoo.com) es doctoranda en el programa de estudios sobre migraciones forzadas de la Universidad de Witwatersrand, Sudáfrica.

1. Protocolo (en inglés) en: <http://tinyurl.com/2006PactIDPPProtocol>. Véase también el artículo de Jesse Bernstein y Olivia Bueno, "El proceso de los Grandes Lagos: nuevas oportunidades de protección", RMF 29, enero de 2007, en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF29/73.pdf>

2. Convención de Kampala (en inglés) en: <http://tinyurl.com/KampalaConvention>

3. Recomendaciones del Encuentro de Sociedades Civiles sobre mecanismos y protección de los derechos de los Refugiados, Desplazados y Ciudadanos de la Unión Africana, 19-20 de octubre de 2009

4. Artículo 13(1): "Los Estados miembros deberán crear y mantener un registro actualizado de todos los desplazados internos dentro de su jurisdicción o de su control efectivo..."

5. Zachary Lomo "¿Protección regional o nacional para los desplazados internos de los Grandes Lagos?" ("Regional or national protection for Great Lakes IDPs?") Número especial de RMF de Diciembre de 2006 Disponible (en inglés) en: <http://www.fmreview.org/FMRpdfs/BrookingsSpecial/14.pdf>

6. Nueva Asociación para el Desarrollo de África <http://www.nepad.org>

7. <http://www.gppac.net>

8. <http://www.darfurconsortium.org>

9. Responsabilidad para Proteger, <http://www.responsibilitytoprotect.org>

Recursos para la sociedad civil en la Convención de Kampala

La sociedad civil tiene un papel muy importante a la hora de promover y apoyar la implementación de la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África, de la Unión Africana (Convención de Kampala).

Como material de apoyo para tales esfuerzos se está preparando una nueva Guía para la sociedad civil sobre la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África: Apoyo a la Ratificación e Implementación de la Convención para proporcionar información sobre las provisiones fundamentales de la Convención y poner de relieve los modos en que la sociedad civil puede aumentar la concienciación acerca de ésta entre los Estados miembros de la Unión Africana, así como defender su ratificación y contribuir a su implementación.

La Guía se está desarrollando con el asesoramiento de las organizaciones civiles africanas a través del Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana (ECOSOCC), el Consejo de Ciudadanos y la Diáspora de la Unión Africana (CIDO) y será publicado en colaboración con el Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC).

Las versiones de la guía en árabe, inglés, francés y portugués estarán disponibles a mediados de 2010 en: <http://www.internal-displacement.org>, y en copia impresa poniéndose en contacto con: idmc@nrc.ch o cido@africa-union.org.

Malla de sombra: diseño sencillo – ayuda efectiva

Ingrid Macdonald

El sencillo pero innovador diseño de refugio del Consejo Noruego para los Refugiados proporcionó ayuda a miles de desplazados en Pakistán.

Bajo el implacable calor del verano pakistaní, con temperaturas que exceden los 40 grados centígrados, el calor dentro de las tiendas empleadas por los cientos de miles de personas que se desplazaron durante el conflicto que tuvo lugar en la Provincia Fronteriza del Noroeste y Swat en 2009 excedía los sofocantes 50 grados. El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) respondió

dos diseños principales: uno plano y otro con un caballete (central) en pico. Después de algunas pruebas se demostró que el diseño con tejado plano era mejor, puesto que protegía más contra los rayos UV y la luz, lo que significaba que la tienda situada debajo y la gente que había en ella estaban más frescos. El diseño en pico habría requerido también una estructura mucho más alta con tres varas extra,

Su coste oscilaba entre las 4.800 rupias pakistaníes (61 dólares) y las 6.000 rupias pakistaníes (76 dólares) la unidad, que incluía todos los materiales y el kit completo de herramientas.

La respuesta de los que recibieron la malla fue definitivamente positiva. "Mis hijos pudieron dormir durante el día y no tuvieron que bañarse cinco veces al día" dijo Soheila Khattak, una residente del campo Sheikh-Yaseen de Mardan, donde se inició el proyecto.

Esta simple intervención de diseño es un ejemplo eficaz de cómo el grupo de refugio genera soluciones entre los proveedores en casos de emergencia. El diseño fue adoptado por el grupo y extendido a través de la Provincia Fronteriza del Noroeste con el apoyo de ACNUR y de las autoridades nacionales. La demanda de malla fue alta y -con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores noruego y la Agencia de Desarrollo Internacional sueca- el Consejo Noruego para los Refugiados proporcionó malla suficiente para 2.000 tiendas.

Los campos en los que el Consejo Noruego para los refugiados repartió la malla han cerrado ahora y los desplazados han regresado a sus hogares, con la comunidad internacional centrada en recuperarse rápidamente y en la actual crisis en Waziristán. La mayoría de los desplazados internos se llevó su tienda y la malla cuando regresó a su lugar de origen. Si hubiese una emergencia similar en el futuro, no cabe duda de que el Consejo Noruego para los Refugiados volvería a utilizar malla de sombra; de hecho ya ha considerado emplearla en su programa en Somalia y en el campo de refugiados de Dadaab en Kenia, donde la luz del sol y el calor también son cuestiones serias.

Ingrid Macdonald (ingrid.macdonald@nrc.no) es Asesora de Promoción Global del Consejo Noruego para los Refugiados (<http://www.nrc.no>).



La malla de sombra alivia a las mujeres y niños en el campo de Sheikh Yasin, Paquistán.

rápidamente diseñando una innovadora estructura con malla de sombra para las tiendas de los campos. En cooperación con ACNUR y la Unidad de Respuesta ante Emergencias de la Provincia Fronteriza del Noroeste, el nuevo diseño se empleó en todos los campos y asentamientos.

Roger Dean, coordinador del proyecto en Peshawar y quien diseñó las mallas explica que: "Con las mujeres y niños en especial que se quedan todo el día en las tiendas, era de esperar que se produjeran deshidrataciones, fatiga extrema e incluso pérdidas de vidas".

El diseño era sencillo pero efectivo. La estructura de malla de sombra desviaba el calor y la luz del sol, provocando que las temperaturas descendieran sustancialmente en las tiendas. El Consejo Noruego para los Refugiados consideró

incluida una de 3,5 m de alta en el centro. Estos pequeños cambios incrementaban los costes y también hacían que la estructura fuese más complicada de montar para las familias desplazadas. Una vara central hubiese significado que la tienda de debajo habría tenido que estar colocada en una mitad del refugio en vez de en el centro, por lo que no resultaría tan óptima a la hora de proteger la tienda debido a que la posición del sol va cambiando a lo largo del día. La última característica importante era asegurar que había espacio suficiente entre las tiendas para favorecer la ventilación.

Gracias a la disponibilidad en el mercado, se pudo comprar malla verde empleada en la agricultura en un comercio local. Aunque no es el material ideal, sigue siendo mucho más efectivo que las planchas de plástico.



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

Los desplazamientos en áreas urbanas: repercusiones para la acción humanitaria

Sara Pavanello y Marzia Montemurro

Es frecuente que los desplazados internos y los refugiados que viven en contextos urbanos se encuentren fuera del alcance de las agencias humanitarias y de desarrollo y ajenos a las estructuras oficiales de ayuda.

Al tratar de desarrollar e implantar estrategias que apoyen a las poblaciones desplazadas, las agencias humanitarias y de desarrollo se enfrentan a una serie de dificultades, entre las que se incluye la "invisibilidad" de los desplazados, ocultos entre otros pobres de las ciudades, y la consiguiente falta de datos. Las agencias humanitarias acaban de empezar a desarrollar o a publicar políticas y directrices que tienen en cuenta la especificidad del contexto urbano para su trabajo y el tema de los desplazados urbanos y los refugiados apenas ha comenzado a aparecer en los textos sobre las migraciones forzadas y la urbanización de los últimos años. También las investigaciones han sido limitadas. Los estudios hasta la fecha han analizado los desplazamientos urbanos desde la perspectiva del empleo y han destacado los diversos orígenes de las vulnerabilidades, así como la necesidad de protección de los desplazados. El papel de los actores humanitarios, las estrategias y los enfoques que mejor se adecúan a la gestión de las necesidades de ayuda y protección de desplazados y refugiados, todavía no han sido analizados correctamente.

El Grupo de Política Humanitaria del Instituto de Desarrollo de Ultramar junto con el Observatorio de Desplazamiento Interno y el CICR, en colaboración con el Centro Internacional Feinstein de la Universidad de Tufts, ONU-Habitat y ACNUR trabajan actualmente en un proyecto conjunto de investigación de tres años para el que están investigando el fenómeno de los desplazamientos en entornos urbanos así como las repercusiones y retos que esto supone en la acción humanitaria. En concreto, el proyecto se plantea como objetivo investigar la política específica y las limitaciones operativas a las que se enfrentan las agencias humanitarias cuando trabajan con refugiados y desplazados urbanos. Asimismo, pretende identificar estrategias efectivas para la intervención en colaboración con actores de desarrollo, organizaciones

tanto nacionales como locales y con las autoridades estatales.¹

El primer estudio de este proyecto de investigación se ha llevado a cabo recientemente en Nairobi (Kenia). La primera fase se ha centrado sólo en los refugiados pero irá seguida de una investigación sobre los desplazados en Nairobi. Los hallazgos preliminares han señalado un número de vulnerabilidades concretas en los miles de refugiados de Somalia, Etiopía, Sudán, Ruanda, Congo y Burundi que residen en esta ciudad. Por ejemplo en Eastleigh, un barrio donde la mayoría de sus habitantes son de origen somalí y etíope, la policía suele parar todos los días a los refugiados para que se identifiquen y comprobar su documentación. A pesar de su estatus legal, a los refugiados se les amenaza de manera sistemática con detenerles y son constantemente objeto de extorsiones. Suelen ser víctimas de agresiones verbales, físicas y sexuales. En comparación con otras zonas de la ciudad, en los barrios donde se concentra un gran número de refugiados los niveles de actividad policial y de acoso son muy elevados.

Los refugiados que se encuentran diseminados entre la población keniana también ven seriamente amenazada su seguridad. Así, pese a sus aparentes afinidades lingüísticas y culturales, muchos refugiados de la región de los Grandes Lagos, residentes predominantemente en barrios de Kenia, se enfrentan a la discriminación, la hostilidad y la violencia verbal por parte de la comunidad autóctona. Algunos prefieren permanecer en el anonimato y ocultar su condición de refugiados para reducir estas amenazas.

Tanto las severas y precarias condiciones de vida en los abarrotados campos de refugiados de Kakuma y Dadaab, en Kenia, como la larga crisis que sufren sus vecinos, han contribuido a que se mantenga una afluencia regular de refugiados a Nairobi desde la pasada década. A pesar del crecimiento ingente de las necesidades

de ayuda y protección de la población de refugiados urbanos, la respuesta humanitaria se ha quedado atrás. Las relativamente pocas organizaciones que trabajan con los desplazados urbanos en Nairobi han agotado sus recursos y son incapaces de cubrir al completo las diferentes necesidades de los pueblos que coexisten en la ciudad, incluidas las nuevas llegadas, los desplazamientos prolongados, los refugiados bajo el mandato del ACNUR, los refugiados sin el estatus legal, etcétera. Los actores humanitarios lo están teniendo difícil para cambiar de un modelo de ayuda basado sobre todo en los campos a una respuesta diseñada específicamente para paliar los riesgos y vulnerabilidades de los refugiados y los desplazados urbanos, así como de las comunidades de acogida.

Sara Pavanello (S.Pavanello@odi.org.uk) es directora de investigación del Grupo de Política Humanitaria (<http://www.odi.org.uk/programmes/humanitarian-policy-group/>) y trabaja en cuestiones de desplazamientos. Marzia Montemurro (marzia.montemurro@nrc.ch) se centra en temas de desplazamiento urbano y es Analista de País para África Occidental en el Observatorio de Desplazamiento Interno (www.internal-displacement.org).

1. El trabajo de campo se llevará a cabo en una serie de centros urbanos seleccionados en Latinoamérica, África y Asia.

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) trabaja para suministrar asistencia y protección a los refugiados y desplazados internos en África, Asia, Europa y las Américas. www.nrc.no/enginindex.htm

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), integrado en el Consejo Noruego para los Refugiados, es una organización encargada de realizar seguimientos del desplazamiento provocado por conflictos. www.internal-displacement.org
Contacto: IDMC, 7-9 Chemin de Balaxert, 1219 Chatelaine, Geneva, Switzerland. Email: idmc@nrc.ch

El punto ciego de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Marlou den Hollander

Diez años después de la Cumbre del Milenio y a sólo cinco años del plazo para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el progreso hacia estos objetivos –una reducción del 75% de la mortalidad materna– cuenta con mucho retraso.

En todo el mundo las tasas de mortalidad materna apenas han cambiado desde 1990¹, siendo especialmente altas en países afectados recientemente por conflictos a gran escala. El acceso a los servicios



Una madre con su bebé procedentes del conflicto que afectó al Este del Congo.

de salud reproductiva, incluyendo la planificación familiar y los cuidados obstétricos de emergencia, resulta crucial para reducir la mortalidad materna e infantil. Los proveedores cualificados, respaldados por el acceso a los cuidados obstétricos de emergencia, podrían evitar hasta el 74% de las muertes maternas. La disponibilidad

y accesibilidad de la planificación familiar podría reducir la importante cifra de muertes maternas en todo el mundo –muchas de las cuales son consecuencia de abortos sin garantías de seguridad– en un 40%.² La planificación familiar también reduce la mortalidad infantil,³ ya que la mortalidad materna constituye un importante factor de riesgo para la salud del niño, al mismo tiempo que la salud de la madre supone un importante factor de protección para su supervivencia. UNICEF estima que un niño es entre tres y diez veces más susceptible de morir si su madre fallece.⁴

Sin embargo es este acceso a unos servicios de salud reproductiva, que tantas vidas salvarían, lo que con más frecuencia falta en los lugares en crisis. Los problemas de seguridad y logística suelen constituir importantes obstáculos

para asegurar el acceso a los servicios de salud reproductiva por parte de las mujeres y niñas afectadas por conflictos, y es fácil suponer que el aumento de las muertes maternas se encuentra entre las consecuencias inevitables en cuanto a salud durante guerras y conflictos. Pero ¿está justificada esta suposición? ¿Tienen que ser las tasas de mortalidad materna en los lugares en conflicto tan altas como lo son a día de hoy? En realidad debería incrementarse la capacidad de provisión de servicios por encima del nivel en que se encontraba antes del conflicto como resultado de la llegada de los actores humanitarios. En la zona conflictiva del norte de Uganda, por ejemplo, los datos de 2006 muestran que se trató a más niños menores de cinco años contra la diarrea o contra síntomas febriles que en todo el país, aunque al mismo tiempo las tasas de abortos inseguros y la demanda de planificación familiar no satisfecha son mucho mayores en el norte que la media nacional.⁵ Asimismo, el porcentaje de partos asistidos por personal cualificado es también mucho menor en el norte.⁶

La mayoría de los países afectados por conflictos confían en la ayuda internacional y en la asistencia humanitaria para que les proporcionen los servicios de salud básicos y el ejemplo de Uganda sugiere que el conflicto no significa necesariamente un acceso reducido a los servicios sanitarios. Entonces ¿por qué no se presta la misma atención a los servicios de salud reproductiva como parte de la respuesta humanitaria?

Financiación

Contar con información fiable sobre los desembolsos de ayuda en países afectados por conflictos constituye un factor clave en los esfuerzos para mejorar la efectividad de la ayuda, sin embargo, muy poco se sabía sobre los desembolsos para la salud reproductiva en los lugares en conflicto. Para solucionar esta vacío los investigadores de la Iniciativa RAISE, la Escuela de Londres de Higiene y

Medicina Tropical y el King's College de Londres investigaron los desembolsos de dinero de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para las actividades centradas en la salud reproductiva en 18 países en conflicto entre 2003 y 2006.⁷

El estudio mostró que durante este período:

- De la media anual de 20.800 millones de dólares estadounidenses que la AOD desembolsó en estos países, sólo 509,3 millones, el 2,4%, se destinó a salud reproductiva.
- De esta media anual de 509,3 millones de dólares para salud reproductiva, sólo el 17% se invirtió en actividades de planificación familiar.
- Se produjo un aumento del 77,9% de la AOD desde 2003 a 2006. Este aumento fue en gran medida gracias a un incremento del 119,4% del desembolso de la AOD en el control del VIH/SIDA y de las enfermedades de transmisión sexual. Sin embargo, la financiación para otras actividades principales de salud reproductiva, como la planificación familiar y los cuidados obstétricos de emergencia, cayó un 35,9%.

Una comparación entre los países calificados como “países menos desarrollados” afectados por conflicto y no afectados por conflicto, demostró que se desembolsa menos AOD para salud reproductiva en zonas en conflicto, a pesar de que los indicadores en cuanto a salud reproductiva son, por lo general, peores en estos países. De hecho, en los países de estudio, la media anual del 4,4% de toda la AOD desembolsada para los países en conflicto se asignó a actividades de salud reproductiva, en comparación con el 8,9% en países que no se encontraban en conflicto. Este hecho sugiere que los fondos destinados a la salud reproductiva en las zonas en conflicto están muy lejos de ser suficientes.

Política

Una revisión de la política y las directrices técnicas sobre salud reproductiva

en situaciones de emergencia llevada a cabo entre 1994 y 2008 por responsables políticos, donantes y agencias técnicas complementa el estudio de financiación de RAISE. Esta revisión indicaba tendencias similares en el entorno político.⁹

De 146 políticas¹⁰ identificadas que incluían alguna referencia a la salud reproductiva, la mayoría de ellas se referían al VIH/SIDA o a la violencia sexual, o a una combinación de ambas (un 51% en total). Sólo el 15% se referían a la salud reproductiva “en su totalidad” (por ejemplo, todos los componentes de la salud reproductiva, como la planificación familiar, la maternidad segura, la violencia sexual y el VIH), y sólo el 1% incluían referencias específicas a la planificación familiar.

De un total de 95 directrices, más de la mitad trataban de la violencia sexual y el VIH/SIDA. Una directriz técnica hacía referencia a la planificación familiar en el contexto del VIH/SIDA y se identificó otra sobre contracepción de emergencia. Sólo 4 directrices técnicas mencionaban los cuidados obstétricos de emergencia.

Sin embargo la reciente inclusión de la salud reproductiva al completo en los criterios e indicadores de la Guía de 2009 del Cluster de Salud constituye un avance positivo. Se trata de un documento que pretende guiar la respuesta humanitaria del Cluster de Salud a nivel nacional.¹¹

Conclusión

En general, la revisión de la financiación y de las políticas sugieren que hasta la fecha la atención a las necesidades de salud reproductiva entre la población en zonas de conflictos ha sido inadecuada, en especial señala la falta de atención a actividades directamente relacionadas con la planificación familiar y los cuidados obstétricos de emergencia, confirmando, además, la necesidad de una mejor integración de los servicios de salud reproductiva en la respuesta sanitaria de emergencia.

El acceso a los servicios de salud reproductiva es la clave para reducir la mortalidad materna y por tanto para conseguir el ODM número 5 sobre salud materna. La salud reproductiva se encuentra además reconocida como pilar básico de los demás ODM, en concreto de los que tratan sobre la salud. No obstante, nos encontramos con que la acción esencial para garantizar el acceso a los servicios de salud

reproductiva falta más donde es más necesaria, es decir, en zonas en crisis.

A pesar de nuestro conocimiento conjunto de las intervenciones efectivas, la comunidad humanitaria todavía tiene que reconocer y apoyar la salud reproductiva en su totalidad como intervención prioritaria que puede salvar vidas. Al mismo tiempo, las necesidades en cuanto a salud reproductiva en las poblaciones en situación de crisis han recibido poca atención de la comunidad de desarrollo en sus esfuerzos para alcanzar el ODM número 5.

Pese al creciente reconocimiento de que los problemas de desarrollo y los humanitarios están interrelacionados y dependen los unos de los otros y, por tanto, podrían considerarse de manera simultánea durante el proceso de recuperación, las necesidades humanitarias y de desarrollo todavía se suelen tratar por separado en vez de hacerlo de manera coordinada e integrada.

Las necesidades de salud reproductiva no empiezan ni acaban en el umbral de una crisis. Representan un problema continuo y por tanto son responsabilidad tanto de los actores humanitarios, como de desarrollo. La próxima Cumbre de Objetivos de Desarrollo del Milenio que tendrá lugar en septiembre de 2010 ofrecerá a la comunidad internacional una oportunidad única para reconocer esta realidad y marcar una diferencia real, centrándose en las necesidades de salud reproductiva de las poblaciones en crisis como factor esencial para conseguir el ODM número 5 sobre salud materna.

Recomendaciones

Las agencias de ayuda humanitaria deberían incluir el acceso universal a la salud reproductiva como una de las bases de sus propios objetivos y compromisos, incluyéndolo en políticas, en valoración de las necesidades, en planes de acción y financiación, aumentando también la inversión en suministros, formación y mejorando la capacidad para garantizar una provisión de servicios de salud reproductiva que pueden salvar vidas sobre el terreno.

Las agencias humanitarias y de desarrollo deberían solicitar a los gobiernos y a los responsables políticos que

reconozcan y traten las necesidades de salud reproductiva de las mujeres y niñas en los lugares en crisis como un componente necesario para alcanzar el ODM número 5.

Los donantes humanitarios y de desarrollo deberían hacer más por reconocer la complejidad de las situaciones de crisis, garantizando un flujo de fondos flexible y constante que combine distintas fuentes en las diferentes fases de desarrollo de la ayuda.

El incremento de la colaboración entre las comunidades humanitarias y las de desarrollo en cuanto al ODM número 5 resultará crucial para ayudar a que avance el programa de los ODM y se garanticen los derechos reproductivos a mujeres y niñas de todo el mundo, incluidas aquéllas que se encuentran desplazadas a causa de conflictos o desastres naturales.

Marlou den Hollander (marlou.denhollander@mariestopes.org) es Director de Apoyo de la Iniciativa RAISE (<http://www.raiseinitiative.org>), en Londres.

1. Naciones Unidas, Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe 2009. Disponible en línea en: <http://tinyurl.com/MDG2009esp>
2. Campbell OM & Graham WJ “Estrategias para reducir la mortalidad materna: avanzar con lo que funciona” (‘Strategies for reducing maternal mortality: getting on with what works’), *The Lancet*, 2006; 368: 1284-1299. [http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(06\)69381-1/fulltext](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(06)69381-1/fulltext)
3. UNFPA “Las mujeres se convierten en víctimas con la reducción de recursos de planificación familiar” (‘Women Fall Victims as Family Planning Resources Dwindle’), 10 de abril 2007. <http://www.unfpa.org/public/News/pid/61>
4. UNICEF Estado Mundial de la Infancia 2009. Nueva York: UNICEF. <http://www.unicef.org/sowec09>
5. Encuesta Nacional de Demografía y Salud de Uganda 2006 <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FR194/FR194.pdf>
6. Singh S et al “Embarazos no deseados y abortos provocados en Uganda: causas y consecuencias” (‘Unintended Pregnancy and Induced Abortion in Uganda: Causes and Consequences’), Nueva York: Guttmacher Institute. 2006. <http://www.guttmacher.org/pubs/2006/11/27/UgandaUPIA.pdf>
7. El análisis se publicó en la revista médica digital PLoS Medicine. <http://tinyurl.com/PLoSODA2009>
8. RAISE. Salud reproductiva en emergencias: Análisis del panorama político sobre salud reproductiva <http://www.raiseinitiative.org/library/factsheets.php>
9. Las políticas y directrices adoptadas entre 1994 y 2008 fueron examinadas, incluyendo las adoptadas por Estados Unidos, Canadá, nueve Estados miembros de la UE, Noruega, Australia y Nueva Zelanda. Además se revisaron las políticas de tres instituciones de la UE, de la Unión Africana, de nueve agencias de la ONU, del Banco Mundial, del Fondo Mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, y de 19 fundaciones privadas.
10. Organización Mundial de la Salud (2009), Guía del Cluster de Salud [Health Cluster Guide] (Versión provisional). http://www.who.int/hac/network/global_health_cluster/guide/en/
11. Naciones Unidas, Informe sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2008. Disponible en línea en: <http://tinyurl.com/MDG2008Es>



Acceso, Información y Servicios de Salud
Reproductiva en Situaciones de Emergencia

La movilidad transfronteriza de los refugiados iraquíes

Géraldine Chatelard

Se debe prestar mucha más atención a la circulación de refugiados iraquíes por las fronteras de Iraq con Siria o Jordania. La falta de análisis de esta movilidad transfronteriza irá en detrimento de la planificación de política y de la búsqueda de soluciones duraderas.

La alta tasa de movilidad de los refugiados que se encuentran fuera de los campos –a fin de buscar oportunidades económicas en zonas urbanas– es vista por las organizaciones como un problema a la hora de mantener datos certeros sobre la población y la provisión de servicios. Aunque también se ha demostrado que la movilidad reduce la dependencia de la asistencia, especialmente cuando los reglamentos de los países de acogida permiten a los refugiados desplazarse entre diferentes zonas y cuando tienen acceso al mercado laboral, formal o informalmente.

Existe otra problemática cuya consideración resulta más complicada. La movilidad “transfronteriza” no consiste en cruzar la frontera sólo una vez desde el país de origen para huir de la persecución o del conflicto, sino en la posibilidad de circular entre el país de refugio y el de origen. La difícil consideración de este tipo de movilidad como “potencialmente básica para la seguridad, los empleos y el futuro de los refugiados” se deriva de la normativa legal por la que éstos dejan de serlo si vuelven a sus países de origen, excepto en el caso de breves visitas excepcionales motivadas, por ejemplo, por circunstancias familiares. Pero tal y como se ha hecho patente en un vasto número de situaciones de conflicto prolongadas, el nivel de inseguridad personal en un país que se encuentra en conflicto no suele ser constante a lo largo del tiempo y las zonas geográficas. El resultado es que algunas zonas urbanas de un país en conflicto podrían ser, de manera temporal, lo suficientemente seguras para que los refugiados que se encontrasen en países cercanos pudieran realizar visitas regulares o reinsertarse en las actividades económicas o sociales mientras siguen viviendo en un país de acogida. Es posible que muchos refugiados que circulan por las fronteras busquen conseguir o diversificar sus empleos, conservar los lazos familiares y sociales, comprobar el estado de sus propiedades o incluso evaluar la posibilidad del retorno.

Caso de estudio: los refugiados iraquíes

La gran mayoría de los refugiados iraquíes que se encuentran actualmente en Jordania y Siria se han asentado en ciudades, en ambos casos porque procedían de zonas urbanas y porque es ahí donde pueden acceder a las redes sociales, a una vivienda y a servicios. Aunque es la clase media al completo –con un nivel educativo alto y expectativas en cuanto a servicios, empleos y futuro– la que ha dejado Iraq, existen diferencias económicas muy pronunciadas entre las diversas categorías de refugiados iraquíes dentro de la clase media y esto choca directamente con su acceso a la seguridad, el empleo y la movilidad en sus países de acogida. En ambos países las necesidades de aquellos que carecen de contactos y a los que se les deniega el permiso de residencia son apremiantes, especialmente en cuanto a empleo. Esto se debe a que, al haber continuado su desplazamiento, la dificultad para obtener ingresos suficientes de forma regular en el país de acogida ha arruinado a muchos de ellos, que sobreviven gracias a envíos de dinero realizados desde Iraq o desde lejanos países de asilo o emigración.

Ni Siria ni Jordania han firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y sus protocolos, ni disponen de un régimen interno de asilo político. Los iraquíes son considerados migrantes que pueden obtener derechos de residencia en caso de ser accionistas de capital (invirtiendo o comprando inmuebles) o asegurándose un contrato laboral. Pero un gran número de refugiados ha sido incapaz de solicitar la residencia por estas vías ya que el nivel de inversión requerido es alto y el mercado laboral formal es limitado. Dado que han entrado en el país legalmente, a estos refugiados no se les considera migrantes ilegales pero sí “invitados temporales”, sin derecho legal a residir o trabajar en el país. Este régimen de tolerancia (que no se diferencia de la situación de los migrantes “sin papeles” en numerosos países liberales occidentales) permite el acceso a numerosos servicios básicos

sanitarios y educativos y ofrece un grado relativo de seguridad. Sólo en casos serios en que peligraba la seguridad, Siria y Jordania han expulsado y repatriado a iraquíes. Aunque esta tolerancia discrecional *de facto* no es legalmente vinculante, las políticas internas árabes hacen que sea extremadamente improbable que se revoque de manera unilateral.

ACNUR asume el registro y la determinación de estatus pero, como Jordania y Siria no permiten la integración local, aquellos que son reconocidos como refugiados son remitidos a terceros países, sobre todo a Estados Unidos. En la actualidad se encuentran registrados con ACNUR 230.000 iraquíes en Siria y 47.000 en Jordania. El número total de iraquíes que han buscado seguridad en esos países es mayor pero cuesta averiguar la cifra, en gran parte debido a la naturaleza mixta de la migración iraquí y de la constante circulación de muchos refugiados entre Iraq y Siria o Jordania, pese a las normativas aplicadas por los Estados para controlar los desplazamientos transfronterizos.

La ausencia de un reconocimiento claro no impide que el refugiado disfrute de movilidad dentro del país de acogida. Los proveedores de asistencia han observado, especialmente en el caso de Siria, un nivel muy elevado de movilidad residencial entre los iraquíes, quienes se desplazan principalmente desde zonas rurales a zonas urbanas pero también desde la ciudad de Damasco a ciudades más pequeñas que se encuentran en la periferia de la capital y en ciudades grandes, así como entre barrios. Aquellos que se desplazan por Siria lo hacen por tres motivaciones principales: el acceso al empleo y a los servicios; alquileres más baratos; y la posibilidad de vivir entre parientes, amigos o miembros de la misma comunidad religiosa.

Diversos estudios muestran que – durante 2009 en concreto – una cantidad considerable de iraquíes que se habían refugiado en Siria realizaron visitas a Iraq para comprobar el estado de sus parientes o de sus propiedades. Otro fenómeno que se ha producido ha sido el de los sustentadores de familia que dejaban a

los que dependían de ellos en Siria y viajaban a Iraq todos los días para trabajar o comerciar. Pese a exigir un visado a los iraquíes, Siria de hecho le concede a la mayoría la entrada y reentrada al país a cambio del pago de una tasa por valor de 50 dólares estadounidenses. En el caso de Jordania, sólo a los 25.000 iraquíes que tienen permiso de residencia o poseen garantías financieras o institucionales que respalden su solicitud de visado –los criterios para ello son muy selectivos– se les permite que crucen la frontera para ir y venir de Iraq. El resultado es que aquéllos que más dificultades tienen para preservar su empleo, los más incapaces de reunirse con los miembros desperdigados de su familia y los menos capaces de prepararse para el regreso a su país, son los refugiados que se encuentran en Jordania sin derechos de residencia.

La movilidad transfronteriza es importante para muchos refugiados iraquíes por varias razones:

- Para reencontrarse con los miembros de su familia dispersos entre Iraq y los países de acogida (con un gran número de hogares liderados por mujeres y con niños y ancianos que viven solos)
- Para combinar la seguridad personal o familiar del país de acogida con el acceso a los recursos de las zonas de Iraq en las que se ha restaurado la estabilidad. Los sustentadores están dispuestos a correr ciertos riesgos o buscar alojamiento cerca de su lugar de trabajo, pero el acceso a las escuelas, universidades, mercados y servicios sanitarios puede seguir siendo peligroso para otros miembros de la familia.
- Para preparar el retorno. El proceso de retorno comprende diversos pasos, entre los que se incluyen algunas visitas preliminares que podrían implicar sólo a algunos miembros de la familia, mientras que otros se quedan en Jordania o Siria, o se asientan en otro lugar.

En cambio, impedir la movilidad transfronteriza provoca que haya más familias separadas, un acceso limitado –o incluso la carencia del mismo– a los recursos económicos y materiales, y crea incertidumbre respecto al futuro. Como resultado, muchos de los que preferirían quedarse en un país cercano a Iraq acuden a ACNUR, no en busca de protección, sino de un posible reasentamiento en terceros países.



Los refugiados llegan al concurrido Al Tanf, en la frontera entre Siria e Iraq.

UNHCR/M. Bernard

En un contexto en el que hay muy pocas perspectivas de integración a gran escala en los países árabes mediante el asilo político o un régimen de migración por motivos laborales, en el que Iraq se encuentra lejos de ser estable en términos de seguridad y oportunidades económicas, y en el que la seguridad de las personas se distribuye de forma dispar, existe una seria necesidad de explorar soluciones creativas para el futuro de aquellos desplazados que se encuentran dentro y fuera de Iraq. Las soluciones duraderas regionales necesitan tener en cuenta la apremiante situación de un gran número de iraquíes, no sólo como refugiados, sino también como migrantes sin papeles. Otra dimensión que cabe tratar es el alto nivel de circulación de refugiados y otros migrantes iraquíes que van y vienen cruzando las fronteras de Iraq con Siria o Jordania. Hasta ahora los inversores institucionales parecen haber ignorado en gran medida estos dos aspectos, aunque el que no hayan podido evaluar la importancia de la circulación transfronteriza tiene serias consecuencias directas en términos de planificación política y de búsqueda de soluciones duraderas.

Siria representa un ejemplo de buenas prácticas donde se facilita la movilidad transfronteriza a los iraquíes. No hay tasas por “permanencia excesiva” para quienes tienen estatus de “huéspedes” y quieren salir del país; su reentrada en el mismo está casi siempre garantizada.

Recomendaciones

Reconociendo las preocupaciones legítimas de los Estados de acogida por la protección de sus mercados laborales interiores y de su seguridad nacional, los gobiernos de Jordania y Siria deberían, sin

embargo, regularizar a aquellos iraquíes que en la actualidad poseen visado de estancia. Un visado como el de “residencia temporal” resultaría apropiado. Esto no tiene por qué estar ligado al derecho a trabajar, pero aseguraría el derecho de reentrada, ya sea desde Iraq o desde cualquier otro país. Jordania ha renunciado hace poco a las tasas por estancia excesiva. Las condiciones para volver a entrar al país, sin embargo, siguen siendo difíciles de reunir para los que tienen un visado de estancia.

Los actores institucionales afectados, entre los que se incluyen los gobiernos jordano e iraquí, deberían apoyar a aquellos refugiados que deseen realizar evaluaciones individuales antes de decidir acerca del retorno o sobre otras formas de relación física con Iraq. Es muy importante que se pongan a disposición de los desplazados medios para informarse sobre los contextos legales, institucionales y de seguridad relevantes para su retorno a Iraq o para la reactivación de los vínculos socioeconómicos transfronterizos, ya que constituyen modos de contribuir a la reconstrucción de Iraq.

Géraldine Chatelard (gchatelard@yahoo.com) es investigadora asociada en la oficina en Amman del IFPO, Instituto Francés de Oriente Próximo (<http://www.ifporient.org>). El presente artículo está basado en un informe titulado “Problemas de protección, movilidad y empleo para los desplazados iraquíes en las zonas urbanas de Jordania” (‘Protection, mobility and livelihood challenges of displaced Iraqis in urban settings in Jordan’) que la autora preparó para la Comisión Católica Internacional de Migración y que se encuentra disponible en línea en: <http://tinyurl.com/ICMCChatelard>

Desplazados no-nacionales en Sudáfrica

Jean-Pierre Misago y Tamlyn Monson

Los desplazamientos internos de no-nacionales en Sudáfrica plantean algunas cuestiones sobre la capacidad del derecho internacional para proteger a este grupo especialmente vulnerable.

En el espacio de pocas semanas, en mayo de 2008, un gran número de no-nacionales -principalmente de origen africano- fueron desplazados violentamente desde sus comunidades de "integración urbana" situadas en distritos segregados sudafricanos. Un gran número de solicitantes de asilo y refugiados se convirtieron en desplazados; una anomalía en términos de marcos internacionales sobre desplazamiento y refugio. Su apremiante situación reflejaba un número de conceptos erróneos sobre el impacto de las migraciones internacionales sobre las comunidades pobres en entornos urbanos y respecto a los riesgos para la seguridad que suponen estos errores en zonas de débil intervención del Estado; además de un posible punto flaco en las argumentaciones actuales sobre desplazamiento interno.

La violencia xenófoba no es nueva en la Sudáfrica post-apartheid. No obstante los violentos ataques a extranjeros nacionalizados -que impactaron al país en mayo y junio de 2008- no tuvieron precedentes en cuanto a su ferocidad, intensidad y rápida expansión geográfica. En menos de un mes se produjeron 135 incidentes violentos aislados que

dejaron 62 muertos y al menos 670 heridos, docenas de violaciones, más de 100.000 desplazados y millones de rand en pérdidas por saqueos o destrucción de propiedades.

Tras el cese de los ataques -que sólo remitieron con la intervención del ejército sudafricano- aquellos extranjeros nacionalizados que no fueron "voluntariamente" repatriados o deportados (muchos de ellos solicitantes de asilo o refugiados) fueron alojados en campos provisionales en los exteriores de las comisarías de policía hasta que los campos de desplazados temporales estuvieran preparados para alojar a los aproximadamente 20.000 desplazados en Gauteng y las provincias de Cabo Oeste. Parece ser que la mayoría de los desplazados eligieron reasentarse en vecindarios urbanos alternativos o regresar a las comunidades que se habían movilizado contra ellos, pese a que se realizaron pocas acciones para mitigar la posibilidad de que se repitan los ataques y el Gobierno no está realizando el perfil o seguimiento de estos desplazados, al menos de manera visible.

Los detonantes de la violencia

Entre agosto y noviembre de 2008, el Programa de Estudios sobre la Migración Forzada (PEMF, por sus siglas en inglés) realizó un estudio para establecer las causas de los desplazamientos y para entender por qué, a pesar de los altos niveles de sentimientos anti-extranjeros en toda Sudáfrica, las actitudes xenófobas provocan desplazamientos violentos sólo en un limitado número de zonas. Los investigadores visitaron nueve de los lugares en los que se habían producido

actos xenófobos violentos entre enero de 2007 y junio de 2008 y dos lugares en los que no se habían producido actos violentos importantes a pesar de la presencia de ciudadanos no-nacionales. En cada lugar el equipo se entrevistó con ciudadanos sudafricanos, con extranjeros, funcionarios del Gobierno, líderes comunitarios y representantes de la sociedad civil. Más de 400 personas (incluyendo jóvenes, mujeres y ancianos) participaron en el estudio.

Las explicaciones populares de las causas de los ataques a no-nacionales culpaban al impacto negativo de la integración urbana en comunidades urbanas pobres de los refugiados, solicitantes de asilo y otras categorías de migrantes africanos. El "problema" de los no-nacionales se interpretaba como una cuestión de pobreza urbana, delincuencia y desempleo; así como de competición por los recursos, trabajos y oportunidades en zonas deprimidas y con deficiencias. Los desplazamientos desde zonas rurales a urbanas se producen en el mismo contexto, pero la percepción de que esos migrantes eran forasteros -tanto para el pueblo como para el Estado- funcionó como una oportuna razón para su persecución.

A pesar de que estas percepciones del impacto de la migración internacional en zonas urbanas pobres formaban parte del clima para los ataques, el estudio descubrió que el detonante directo no fue el impacto real o percibido de esta integración urbana, sino la naturaleza de las estructuras de autoridad en las zonas afectadas. Las mismas tensiones en torno a la delincuencia y la competición existían donde no hubo desplazamientos, lo que sugería que las percepciones negativas son condiciones necesarias pero no suficientes para el desplazamiento violento de extranjeros. El estudio no encontró pruebas que respaldaran estas percepciones populares, según las cuales los desplazamientos estaban causados por:

- Un flujo masivo de extranjeros debido a una interrupción en el control de las fronteras: en los lugares en que la población extranjera había crecido



UNHCR/James Orkway

Refugiados zimbabuenses hacen cola por la mañana temprano en el centro de recepción de Musina, Sudáfrica.

significativamente, esto se debía al continuo asentamiento en vez de a una entrada repentina. Además, los recién llegados no eran los únicos objetivos de la violencia: la mayoría de los desplazados llevaban años viviendo en sus respectivas comunidades.

- El aumento de los precios de los alimentos y otros productos y los apuros económicos resultantes: la mayoría de los consultados consideraban que los problemas económicos eran resultado de una crisis económica global más que de la presencia de extranjeros.
- La escasa provisión de servicios: los problemas para la provisión de servicios son comunes en las zonas empobrecidas de Sudáfrica. El estudio también demostró que en algunas ocasiones la provisión de servicios era peor en zonas en las que no había estallado la violencia.

El estudio estableció que la violencia estallaba en zonas de débil intervención estatal y de estructuras de autoridad extraoficiales, no estatales o parcialmente privatizadas. Así pues la naturaleza de la autoridad parecía ser el factor que permitía que las percepciones negativas se transformasen en desplazamientos violentos. Las estructuras de autoridad respondían a las siguientes características en zonas en las que se habían producido desplazamientos violentos:

- La xenofobia institucionalizada en la policía y otras estructuras de gobierno: a menudo basado en el limitado conocimiento y respeto por el marco legal y político del país en lo que respecta a no-nacionales.
- Los mecanismos de resolución de conflictos inadecuados o inapropiados: la ausencia de un gobierno y de estructuras sociales civiles para tratar las preocupaciones (aunque infundadas) de los residentes sobre los no-nacionales lleva a la decepción sobre las estructuras oficiales, lo que favorece la alerta y la “justicia” callejera.
- Los vacíos políticos o la competencia por el liderazgo de la comunidad: esto promovió formas de liderazgo local extraoficiales, ilegítimas y a menudo violentas que, para reforzar su autoridad y poder, avivaron e hicieron explotar el resentimiento acumulado por las comunidades hacia los forasteros.

- Una cultura de impunidad: esto eliminó un importante freno a la persecución de los no-nacionales y otros forasteros para el beneficio personal o político.

Recomendaciones para Sudáfrica

Los desplazados no-nacionales por los ataques de mayo de 2008 han sido “reintegrados” de manera problemática en las comunidades que les desplazaron o en otras comunidades urbanas pobres en las que también son estigmatizados y excluidos y en que las estructuras de gobierno son igualmente frágiles o vulnerables a la cooptación por parte de grupos con intereses privados. Sin embargo el Gobierno no ha desarrollado ningún sistema de seguimiento o definición de perfiles de los desplazados no-nacionales para llevar un control de sus respectivos paraderos y de la condición en la que se encuentran, lo que significa que su impacto en las zonas de reasentamiento o “reintegración” permanece oculto y dificulta la gestión sobre posibles desplazamientos adicionales. En este contexto, las preocupaciones sobre la seguridad en el reasentamiento de desplazados internos no-nacionales siguen siendo serias.

Puede que no sea posible eliminar tensiones sociales como las existentes entre ciudadanos autóctonos y “forasteros” en las zonas pobres de Sudáfrica. No obstante, su manifestación en forma de desplazamientos violentos puede disiparse a través de estructuras de liderazgo fiables, responsables y competentes que estén comprometidas con la justicia universal y el Estado de derecho. Las tres fases más importantes para promover este tipo de autoridad son:

- Promover el acceso universal al sistema de justicia y a las estructuras de gobierno locales como los comités comunitarios y los foros de colaboración ciudadana
- Mejorar los sistemas de resolución de conflictos basados en la comunidad, que respeten los principios constitucionales de los derechos universales y su debido proceso
- Oponerse a las culturas de impunidad preexistentes de violencia pública o xenófoba

Esto sugiere que, para mitigar el impacto de los desplazamientos internos, promover el respeto por la ley es más importante que el desarrollo de leyes y políticas adicionales. Esto no sólo se

aplica a los instrumentos internacionales, sino a la literatura jurídica estatal en general, puesto que los actores no estatales que consiguen poder en las zonas de baja presencia estatal no suelen estar predispuestos a aceptar argumentos basados en los derechos humanos o constitucionales.¹ En muchos países existen lagunas importantes entre la política y la práctica respecto a los desplazados internos.² El papel de las autoridades no estatales, así como el de la privatización parcial de las funciones del gobierno local mediante redes que subvierten las intenciones de la política nacional y provincial, pueden ser factores importantes a la hora de generar tales lagunas.

En Sudáfrica ser un extranjero conlleva vulnerabilidades normalmente asociadas a los desplazamientos internos en sus numerosas modalidades. Los no-nacionales pobres de Sudáfrica –entre los que se incluyen los refugiados y solicitantes de asilo– son mucho menos propensos que los ciudadanos a cumplir los requisitos burocráticos necesarios (de manera oficial o extraoficial) para acceder al empleo, a la vivienda o los servicios. La capacidad de muchos para acudir a la policía (cuando la hay) en caso de ser víctimas de un delito es limitada por el temor a la deportación o a la xenofobia institucional. Debido a su estigmatización, los no-nacionales son más propensos a quedar excluidos de los sistemas de justicia popular *in situ* en las zonas donde la intervención del Gobierno es superficial o se encuentra comprometida. Por tanto los no-nacionales son relativamente invisibles para el Estado; hecho que les relaciona en el imaginario popular con el problema de los delitos difíciles de rastrear. Por otro lado, debido al lenguaje, el atuendo y las prácticas culturales, los desplazados no-nacionales son muy visibles y fácilmente identificables para los ciudadanos sudafricanos residentes, lo que añade un peligro más difícilmente gestionable.

¿Lagunas en los Principios Rectores?

Por lo general nadie se refería a los desplazados no-nacionales de Sudáfrica como desplazados internos, y estaba claro que no se aplicaban los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.³ Este hecho en sí pone de relieve la pregunta sobre si los no-nacionales pueden ser considerados desplazados al amparo del derecho internacional. A raíz de esta experiencia también surgen otras preguntas sobre los Principios:

El objetivo de los Principios es liberar a los desplazados internos de la discriminación y hacerles iguales ante la ley. ¿Cómo protegemos a los que su categoría de inmigrantes provoca prejuicios contra ellos?

¿Cómo ejecutamos los principios 5 y 6 (que resaltan la obligación por ley de las autoridades de proteger a las personas contra los desplazamientos arbitrarios) y el principio 29 (que protege el derecho a un acceso total e igualitario a los servicios y a la participación plena en asuntos de carácter público) cuando los desplazamientos tienden a producirse en zonas de intervención estatal limitada? ¿Hasta qué punto se obstaculiza la protección de las personas cuando asumimos que son el Estado y los actores internacionales los que principalmente tienen que evitar y gestionar los desplazamientos?

El principio 9 obliga a los Estados a proteger a los grupos con una "especial dependencia [...] de sus tierras". ¿Qué pasa entonces con los refugiados, que son especialmente dependientes de su país de refugio? Su grado de vulnerabilidad es máximo, ya que viven a discreción de un Estado cuyo territorio no es suyo.

¿Cuáles son las limitaciones de centrarse en las vulnerabilidades de los desplazados en contextos en los que los no-desplazados también son muy vulnerables? Los desplazados urbanos suelen competir con los pobres no desplazados de las ciudades y, para los desplazados no-nacionales de Sudáfrica, el hecho de que reciban un trato preferencial –al menos eso es lo que los demás perciben– en las zonas empobrecidas, deficientes y hacinadas se ha convertido en un importante riesgo para su seguridad.

Jean-Pierre Misago (jpmisago@gmail.com) y Tamlyn Monson (tamlynmonson@gmail.com) son investigadores de la Iniciativa Política y Práctica Migratoria del Programa de Estudios de Migración Forzada (<http://www.migration.org.za>) en la Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo.

El informe completo del estudio, junto con unas recomendaciones adicionales, se encuentran disponibles (en inglés) en línea en: <http://tinyurl.com/IOMza09>

1. <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMFGP10/04.pdf>

2. <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMFGP10/08.pdf>

3. http://www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

La movilización social en los campos de desplazados de Pakistán

Shingha Bahadur Khadka

La movilización y la construcción de capacidad comunitaria allí donde los desplazados han sido tratados como actores en vez de como receptores, han contribuido a mejorar la oferta y la gestión de los servicios.

Las operaciones militares que tuvieron lugar en agosto de 2008 en las Áreas Tribales Administradas Federalmente (FATA, por sus siglas en inglés) en Pakistán provocaron importantes desplazamientos entre la población. A finales de marzo de 2009, alrededor de 13.000 familias (más de 86.000 personas) se registraron en once campos, mientras que unas 70.000 familias (420.000 personas) vivían en hogares de acogida.

Kacha Gari -en las afueras de Peshawar, en la Provincia Fronteriza del Noroeste- se estableció como campo de desplazados en octubre de 2008, aunque antes ya había sido un campo de refugiados afgano, y en marzo de 2009 ya alojaba a unas 2.600 familias (más de 15.500 personas).

El Comisionado para los Refugiados Afganos (CAR, por sus siglas en inglés) de la Provincia Fronteriza del Noroeste, con el apoyo de ACNUR, se responsabilizó de la gestión y administración del campo. El Cluster de Coordinación y Gestión de Campos, formado por agencias de la ONU y socios implementadores "tanto ONG como órganos equivalentes a los de gobierno" se encargó de garantizar la dotación a los campos de servicios básicos como sanidad, comida, agua, refugio, artículos no comestibles y protección. ACNUR aportó los fondos y la asistencia técnica para la coordinación del campo y la movilización social y, como agencia líder del cluster, coordinó a todos los proveedores de servicios.

El sistema de la *Jirga* (asamblea) es fundamental en la cultura pastún de las tribus y su uso en forma de comités sectoriales, resultó muy efectiva para llevar a cabo una movilización social en los campos. Según la cultura local, no se permiten comités mixtos de hombres y mujeres, así que para cada sector se crearon comités separados por sexo. El campo de Kacha Gari tenía seis comités sectoriales diferentes "entre los

que se incluían el de gestión de aguas (86 comités de hombres/92 comités de mujeres), educación (3/63), sanidad (3/89), protección (2/30), alimentación (3/0) y seguridad (3/0)" además de dos grandes *shuras* (sólo de hombres). La participación de los hombres es mayor en aquellos comités en que hay más intereses para ellos, y lo mismo ocurre con aquellos comités que se encargan de asuntos en los que el papel de las mujeres es más importante, como en el caso de la educación, la salud y la creciente concienciación sobre la protección de los desplazados, especialmente de mujeres y niños.

ACNUR y sus socios adoptaron un enfoque basado en la comunidad considerando la edad, el género y la diversidad. Esto exigía, inicialmente, la construcción de capacidad y formación de los socios implementadores, además del control regular y la provisión de feedback. Las actividades de construcción de capacidad incluyeron formación para los comités sectoriales y la realización de reuniones de comités intersectoriales regulares; una reunión semanal de coordinación de campo y una reunión mensual con la *Gran Shura*. La participación de la comunidad ha constituido un instrumento básico a la hora de asegurar el disfrute de los servicios y la ayuda por parte de los desplazados.

Principales retos

Los principales retos y obstáculos potenciales de la movilización social en los campos fueron:

- La diversidad en los desplazados, respecto a factores como su lugar de origen y su situación social, política y económica, que se manifestaba en su nivel de preocupación general y de interacción con los desconocidos, así como en su predisposición a implicarse en los grupos y a trabajar juntos

- Las tiranteces preexistentes entre los desplazados, producidas en sus lugares de origen, que supusieron un importante detonante en la ruptura de la movilización social y la armonía del campo
- Las restricciones para las mujeres: por razones culturales, a veces no fue posible la participación de las mujeres en grupos y reuniones de grupos, su interacción con los hombres y con el personal masculino e incluso la interacción de las mujeres con el personal femenino sin el permiso de los hombres de la familia
- La aversión cultural hacia la sola idea de participar en esos grupos
- La sensación entre muchos desplazados de que las ONG no respetan su cultura, sus costumbres y sus normas
- Dificultad para garantizar una representación adecuada de toda la comunidad a través de los grupos
- Equidad en la distribución de la ayuda: al principio, los más vulnerables no podían acceder fácilmente a la comida y otros artículos
- Falta de comprensión y experiencia entre los socios implementadores sobre la dinámica de los desplazados, así como sobre aspectos de la movilización social y coordinación con otros actores
- La oposición de los desplazados a utilizar instalaciones comunes (especialmente cocinas, aseos y baños) debido a la falta de familiaridad con los aseos y baños anexos modernos. Los desplazados estaban acostumbrados a vivir en complejos familiares "autosuficientes". A las mujeres, en especial, o no se les permitía o no estaban dispuestas a abandonar la privacidad de sus hogares, con lo que además se arriesgaban a quedar expuestas ante extraños, tanto hombres como mujeres
- Las deficiencias en la planificación del campo: los aseos y baños para hombres y mujeres estaban contruidos unos al lado de los otros, no siendo del agrado de los usuarios ni culturalmente aceptable; la construcción de un tabique (*pardah*) separador para preservar la privacidad no hizo más que agravar el problema. A las mujeres no se les permite tener contacto con

los hombres fuera de casa y aunque los *pardah* en los bloques familiares servían como medida de protección y para preservar la intimidad, estos aseos estaban situados fuera y las mujeres tenían prohibido el acceso a ellos. Las reservas a la hora de utilizar los baños/letrinas provocaban problemas de salud, ansiedad y preocupaciones sobre la seguridad.

Adoptamos numerosas estrategias para solucionar estos problemas. Por ejemplo, para crear un ambiente de comunicación entre los proveedores de servicios y los desplazados internos, además de para fomentar la socialización y la interacción, empezamos a dirigirnos a ellos por sus nombres, incluso en el caso de los niños. También hicimos un gran esfuerzo por interactuar con los ancianos de la comunidad "en especial con los hombres" a fin de promover la importancia del enfoque de grupo y el papel de las ONG.

Se estableció un sistema con el fin de comunicar a las mujeres las decisiones tomadas por la *Gran Shura* y para plantear de vuelta sus puntos de vista a esta asamblea, así como para ayudar a cada parte a comprender las perspectivas y decisiones de la otra. Finalmente los grupos se implicaron en la distribución de la ayuda humanitaria; a la *Gran Shura* se le animó a que participara en el reparto de la ayuda y a establecer un sistema de distribución justo. Los miembros de la *shura* distribuyeron tienda por tienda los escasos artículos de ayuda.

Resultados y lecciones

En un amplio sentido, estas estrategias han dado sus frutos. En general, hay una comprensión mucho mayor de la importancia de la participación de la comunidad. La ayuda humanitaria se distribuye ahora de manera más justa, dando prioridad a los más vulnerables. Hemos podido ver un aumento de la seguridad, la matriculación de las niñas en escuelas y la concienciación e inclinación hacia la higiene y la salubridad por parte de los residentes en campos. Los desplazados internos comparten sus problemas con los demás y participan de manera activa en los registros, en la gestión de servicios y en la resolución de las carencias surgidas en cuestiones como, por ejemplo, el agua, la salubridad o los servicios de salud.

De nuestra experiencia en el campo de Kacha Gari hemos extraído como conclusión que resulta esencial:



Los niños desplazados juegan en el campo de Kacha Gari, Peshawar, NWFP, diciembre de 2008.

- Asumir la construcción de capacidad adecuada para implementar socios y para garantizar el compromiso y la responsabilidad de todo el personal
- Fomentar buenas relaciones con niños y mujeres puesto que su papel en la movilización social resulta vital
- Mantener una distancia prudencial con la comunidad, ya que les ayuda a adoptar y emplear nuevas ideas relevantes para su nueva situación. Si no hay una cierta distancia entre la comunidad y el personal que les provee de servicios en los campos, la comunidad no aceptará las nuevas ideas, ni la información compartida o repartida por dicho personal
- Asegurarse de que los desplazados internos y las agencias operativas entienden el concepto y el proceso de movilización social en los campos
- Asegurarse de que los socios entienden completamente el concepto de enfoque sectorial
- Mantener reuniones regulares con todos los actores y grupos comunitarios para compartir los progresos, así como para planificar y debatir las cuestiones que vayan surgiendo. La coordinación de todos los actores "gobierno, agencias, socios implementadores y grupos comunitarios" y la implicación de la comunidad en la identificación de las necesidades y el diseño de servicios resultó fundamental para ofrecer una entrega y gestión de los servicios efectiva
- Respetar la diversidad cultural y las prácticas de los beneficiarios

Shingha Bahadur Khadka (shinghak@yahoo.com) fue Oficial de Desarrollo Comunitario de ACNUR en Peshawar, Pakistán, y en la actualidad es Director de Investigación, Jana Bikash Consultancy (P) Ltd. Nepal

Un mandato de protección flexible

Andreas Kamm

El Consejo Danés para los Refugiados ha tenido que ajustar su mandato más de una vez para cumplir con su filosofía de que a ninguna persona desplazada se le debe denegar la protección y una solución duradera.

Cuando en 1956 se creó el Consejo Danés para los Refugiados la función de la organización se limitaba a recibir e integrar a los 1.400 húngaros desplazados que habían huido a Dinamarca tras la invasión soviética de su país. Por aquel entonces nadie esperaba que llegasen más refugiados a Dinamarca y el Consejo iba a ser disuelto después de que los húngaros hubiesen encontrado su lugar en la sociedad danesa.

Hoy, más de 50 años después, el Consejo Danés para los Refugiados todavía existe. Al principio fue la llegada de nuevos grupos de refugiados a Dinamarca lo que dio más trabajo a la organización. Más tarde, los conocimientos y las lecciones aprendidas a raíz de asistir a los refugiados en Dinamarca se utilizaron para ayudar a quienes necesitaban protección en otros lugares. A día de hoy el Consejo Danés para los Refugiados trabaja en más de 30 países.

A diferencia del mundo de 1956, ahora es cada vez más difícil distinguir entre migrantes - regulares o irregulares- debido a que las motivaciones migratorias

se encuentran mezcladas y al frecuente fenómeno de cambio de estatus durante la migración. Por ejemplo, alguien que primero es desplazado en su propio país podría cruzar la frontera a un país vecino –convirtiéndose por tanto en refugiado– para después dirigirse a otros países en busca de mejores oportunidades laborales como migrante.

Cualesquiera que sean sus causas, el desplazamiento conlleva inevitablemente una vulneración de los derechos de las personas. Y las personas sin derechos necesitan protección, no necesariamente contra la persecución –como los refugiados– sino contra la pérdida de su derecho a una vida digna. En ese sentido el concepto de protección ha evolucionado desde la “protección contra la persecución” a la “protección de los derechos en general”. Debido a que el Consejo Danés para los Refugiados es una organización basada en los derechos, ha sido capaz de añadir nuevos grupos a la lista de sus beneficiarios y modificar su mandato en más de una ocasión, adaptando y ampliando el sentido original del concepto de protección.

Un enfoque nacional sobre la integración

Desde que el primer grupo de refugiados húngaros llegó a Dinamarca, el Consejo Danés para los Refugiados se ha centrado en la integración a nivel nacional. Un aspecto ha consistido en permitir a los refugiados ejercer el mismo derecho a la vivienda, la educación y el trabajo que el resto de los ciudadanos. Otro aspecto principal de la integración ha sido promover la tolerancia y actitudes acogedoras entre la sociedad danesa hacia los nuevos ciudadanos, quienes suelen tener costumbres y hábitos diferentes.

A lo largo de los últimos años los desafíos son mayores a causa del incremento de los flujos migratorios en el mundo globalizado y en Dinamarca. Los migrantes procedentes de países en desarrollo suelen tener las mismas necesidades de ayuda para la integración que los refugiados. Además, la sociedad de acogida suele ver a ambos grupos (migrantes y refugiados) como si fueran lo mismo, lo que provoca que la integración y aceptación de los refugiados dependa de la integración de todos los nuevos ciudadanos. Pronto se hizo evidente para el Consejo que sus esfuerzos para una integración exitosa en Dinamarca debían incluir necesariamente tanto la integración de todos los grupos de migrantes, como la de los refugiados.

Algunos de los servicios que ofrece el Consejo –como la enseñanza del idioma, la sensibilización social y cultural, la asistencia a familias vulnerables y los servicios de interpretación– están ahora disponibles también para trabajadores de otros países de la Unión Europea, y el mandato del Consejo Danés para los Refugiados se está adaptando para incluir a los migrantes ilegales, a *au pairs* y a otras personas que necesiten ayuda y asesoramiento con relación a su condición legal y sus opciones en Dinamarca.

Refugiados, desplazados e migrantes ilegales

Dado que la mayor parte de las personas desplazadas del mundo son desplazados internos, organizaciones para refugiados como el Consejo Danés para los Refugiados han tenido que ampliar su mandato a fin de incluirlos. Sin embargo, este ajuste del mandato no ha sido el último puesto que, actualmente, existen



Centro de detención para refugiados y migrantes en la isla italiana de Lampedusa.

múltiples causas del desplazamiento además de la persecución. La pobreza y las condiciones de vida miserables están obligando a un número creciente de personas a desplazarse y, como no siempre pueden conseguirse visados o incluso documentos de viaje que facilitasen el desplazamiento al nuevo país, la mayoría acaban convirtiéndose en los llamados migrantes irregulares.

Los migrantes irregulares de todo el mundo están atrapados en un área gris. La sociedad puede aceptarlos como mano de obra barata pero trabajan ilegalmente y no tienen acceso a la educación, a los sistemas de salud o a otros servicios. Al no disponer de derechos legales son vulnerables ante la violación de sus derechos humanos y corren el riesgo de convertirse en víctimas del tráfico y trata de personas, de sufrir un trato inhumano o incluso de perder la vida. Encontramos con frecuencia denuncias acerca de estos abusos y padecimientos en documentos acerca de las corrientes migratorias,

por ejemplo en África Occidental y las Islas Canarias, el Cuerno de África y los Estados del Golfo, y a lo largo de Centroeuropa y Europa del Este.

La pérdida de sus derechos a raíz de su condición de migrantes irregulares establece la necesidad de proteger sus derechos individuales fundamentales. El Consejo Danés para los Refugiados ya está trabajando con grupos de personas cuya situación se considera irregular, como solicitantes de asilo rechazados que no viven en Dinamarca de forma legal.

Dilemas y retos

Aunque ampliar su mandato e incluir a nuevos grupos de población objetivo ha sido una decisión obvia y apropiada para el Consejo, ha originado a su vez nuevos retos para la organización. Por ejemplo, el ofrecer asistencia a los desplazados exige que la organización se haya especializado en diplomacia humanitaria. El Consejo Danés para los Refugiados intenta superar todos sus desafíos centrándose en la

transparencia de su trabajo, consolidando la implicación de los desplazados y manteniendo siempre un contacto cercano con las autoridades y gobiernos con respecto a su misión humanitaria.

Las recientes y complejas tendencias migratorias han contribuido a incrementar la xenofobia en los países de acogida. Durante los próximos 50 años, el cambio climático minará los medios de vida de gran cantidad de personas en el mundo en desarrollo; para muchas de ellas la respuesta natural consistirá en migrar donde sea en busca de alternativas. Asimismo, podría haber otros desencadenantes de los desplazamientos y el Consejo Danés para los Refugiados tendrá que seguir siendo flexible en su interpretación de los derechos y en su mandato.

Andreas Kamm (Andreas.Kamm@drc.dk) es secretario general del Consejo Danés para los Refugiados (<http://www.drc.dk>).

Cierre de campos de desplazados y desigualdad de género en Timor Oriental

Phyllis Ferguson

El objetivo de la ayuda humanitaria en Timor Oriental durante las crisis entre 2006 y 2008 estuvo cada vez más focalizado hacia el cierre de los campos, asistiendo al retorno de los desplazados internos a sus comunidades o su adaptación a modos de vida alternativos.

Entre 2006 y 2008 más de 150.000 personas se desplazaron a más de 65 campos y refugios provisionales. Durante este periodo se incrementó el número de casos de violencia doméstica, sexual y de género por razones íntimamente relacionadas con la transformación de las relaciones sociales, la ruptura familiar, la pérdida de la confianza y las dificultades económicas. Los desplazados internos perdieron tanto sus bienes, como sus hogares, fueron separados de sus familias y se convirtieron en víctimas de la inseguridad, la violencia y las enfermedades. Los últimos campos y refugios provisionales tuvieron que ser cerrados a finales de 2009, pero un reciente estudio del Banco Mundial en Dili -la capital de Timor Oriental- alertaba sobre los niveles constantes de violencia con el testimonio de casi un 40% de los desplazados retornados residentes en un distrito de la ciudad

sobre la pervivencia de los conflictos. El cierre de los campos no es una panacea.

Cierre de campos de desplazados, desigualdad de género y violencia

En 2006, durante los primeros meses del desplazamiento, se denunciaron casos de sexo forzado, agresión sexual y violaciones, como demuestra el número de embarazos "no deseados". Algunos de estos incidentes constituyen expresiones de la frustración masculina por las pérdidas, los desplazamientos y la incertidumbre, a menudo exacerbados por un aumento del consumo de alcohol. Habitualmente consistían en casos de violencia doméstica, que a veces incluían incesto. Las preocupaciones de las desplazadas sobre los factores materiales que contribuían a estas situaciones, como la falta de electricidad por la noche y la peligrosidad del campo -junto con una falta de seguridad en general- fueron asumidas y se llevaron a cabo intentos de

corregir estos problemas, aunque poco se pudo hacer para solucionar la carencia de intimidad en las tiendas familiares.

Los comités de mujeres que se formaron en algunos campos -con el apoyo de Rede Feto - hicieron mucho por cambiar unas políticas y medidas de planificación reactivas hacia otras más proactivas. Las subsiguientes campañas mediáticas sobre violencia sexual y de género mediante el uso de pósters, representaciones teatrales y programas de radio en los campos desempeñaron un papel importante en la reducción de la violencia. Las ONG locales e internacionales, las asociaciones ciudadanas, el PNUD y el gobierno promovieron estas estrategias.

Sin embargo, una ruptura familiar *de facto* solía ser el resultado de la vida en los campos; con situaciones en las que las madres vivían con sus hijos más pequeños en un campo, sus otros hijos, en los últimos cursos de educación primaria y secundaria, vivían en otro más cercano a las escuelas, mientras el padre estaba en otro campo situado en alguna zona rural fuera de la capital, a

camino entre la antigua casa familiar - dañada o derruida- y los demás miembros de su familia en sus respectivos campos de desplazados. Asimismo se observó un aumento de la poligamia.

Esta separación de los miembros de la familia, junto al cierre de numerosas

muchos casos tanto el novio como su familia alegan que es demasiado joven para casarse y que no puede asumir la responsabilidad de cuidar de la joven y su/s hijo/s y algunos niegan la paternidad. La joven y su familia tienen escasas opciones. El Programa de Seguimiento del Sistema Judicial (JSMP, por sus

Los pagos del Gobierno a los desplazados que retornan

Cuando los campos de desplazados cerraron, los propietarios de las tiendas de provisiones exigieron el pago de las deudas. Muchas mujeres desplazadas habían comprado al fiado para cubrir esas pequeñas necesidades cotidianas y, en algunos casos, al pasar más de tres años, la cantidad adeudada era considerable. Las mujeres tenían razones para tener miedo puesto que los propietarios de los puestos denunciaron estas deudas ante los maridos o compañeros, quienes desconocían su existencia. Lo que muchas mujeres esperaban era poder utilizar parte del pack de "reintegración" concedido por el Gobierno para saldar las deudas.

Esta situación, además del resto de incertidumbres por el cierre de los campos, enfatizó el sentimiento de frustración e impotencia de los desplazados. La cultura de dependencia de la vida en los campos les introdujo en una dinámica destructiva de desconfianza hacia las mujeres de su familia que permanece sin resolver. Tal resentimiento ha acompañado a estos familiares en su reasentamiento. En general, las mujeres no han recibido los pagos por retorno; dinero que podrían haber utilizado para saldar sus deudas o para ayudarles, a ellas y sus hijos, en el reasentamiento después de dejar los campos.

La ayuda compensatoria del gobierno para los desplazados retornados, asignada tras la comprobación del nivel de destrucción de sus antiguas casas, se pagó a los hombres cabeza de familia. La incidencia de la poligamia se ha incrementado con el acceso de los hombres al dinero en efectivo, lo que desemboca en relaciones familiares pobres, pérdida de confianza, a que los hombres rehúsen sus responsabilidades familiares y, en ocasiones, al abandono de mujeres y niños. Como no había nadie para detenerles, se ha incrementado el número de casos de hombres desaparecidos con estos fondos. Esto ha empezado a preocupar a los servicios estatales.

El aumento repentino del poder adquisitivo en los hombres se reflejó en la reciente adquisición de un gran número de vehículos usados como taxis y motocicletas. Las colas y los atascos en Dili eran la prueba. Las peleas de gallos, el juego, el consumo de alcohol y otras actividades de ocio asociadas al género también se incrementaron de manera considerable, así como la incidencia de la



Los retornados abandonan su campo de desplazados en Dili.

escuelas en Dili durante largos periodos de tiempo entre 2006 y 2007, tuvo como consecuencia la ruptura de la vida doméstica, de las costumbres establecidas, así como de los patrones educativos y laborales. Incluso cuando las escuelas volvieron a abrir no fue posible retomar la enseñanza: era demasiado cara.

Algunos embarazos no deseados en los campos de desplazados surgieron de relaciones de "noviazgo" en medio de las inusuales y excepcionales circunstancias de la vida allí. Tales relaciones, de entrada, no eran comunes en épocas de "normalidad" debido a la presión tradicional y a los valores de los padres, los vecinos y la comunidad. Estas nuevas relaciones en los campos de desplazados se formaron de manera natural al romperse los lazos comunitarios e interrumpirse el apoyo pastoral. Esto constituyó un reto especialmente para los padres y madres de mujeres adolescentes y jóvenes. Mujeres jóvenes que ya tenían un hijo, abandonaban el campo de refugiados con un embarazo no deseado.

Esto conlleva diversas consecuencias sociales para todos los afectados. En

siglas en inglés), una ONG de Timor Oriental, puede ofrecerles asesoramiento jurídico y ayudarles a llevar el asunto ante los tribunales, pero ante un proceso judicial lento y de resultados inciertos, la perspectiva resulta desalentadora. Además, con frecuencia resulta logística y económicamente imposible. Las familias de las jóvenes sufren pérdidas al no recibir el *barlake*, la dote que tradicionalmente se entrega a la familia de la novia, a no ser que el joven y su familia accedan a realizar el pago a través de formas tradicionales de mediación.

En muchos casos, debido en parte a la crisis, estas jóvenes no han completado su educación y no cuentan con habilidades laborales, a la vez que sus perspectivas de continuar estudiando o de formarse se complican debido a la responsabilidad de los hijos. El retorno, con sus hijos dependientes, con sus familias naturales constituye una carga adicional para sus familias, en un escenario con unos recursos más limitados que nunca a raíz del cierre de los campos. ¿Adónde van a ir? y ¿qué pueden hacer para mantenerse estando solas? Algunas caen en la prostitución.

violencia doméstica. En muchos de estos casos de violencia, las mujeres relataban discusiones sobre el acceso al dinero y su uso. Como el dinero no se empleaba para el alojamiento, se podía llegar a la indigencia, lo que provocaba más tensión de género y más penurias, especialmente para las mujeres y los niños.

En los distritos orientales las subvenciones para el reasentamiento se ingresaron en bancos, pero no había posibilidad de que las mujeres fueran cotitulares de la cuenta o titulares en el caso de ser ellas las cabeza de familia. Este hecho representaba una desigualdad de género especialmente en casos de viudas, mujeres cabeza de familia y abuelas responsables de sus hijas dependientes con niños o embarazos no deseados. La necesidad de paridad entre hombres y mujeres a la hora de recibir las ayudas para el reasentamiento fue debatida, pero no se incluyó en la decisión del Gobierno sobre la planificación y la política.

Los casos de violencia doméstica, sexual y de género van en aumento en Timor Oriental debido a la inseguridad física y económica, como el desempleo, la desestructuración familiar y los continuos ciclos de agitación debido a las migraciones voluntarias y forzadas. Los proveedores de servicios y grupos de ayuda luchan para que se ofrezca apoyo a las mujeres que han sido víctimas de violencia doméstica, sexual y de género, pero carecen de recursos humanos y económicos así como de continuidad del personal, servicios y defensa efectiva. Aunque los fondos para la transición de los campos de desplazados estaban preparados, la crisis económica global ha afectado en gran medida a la capacidad de los donantes para seguir contribuyendo con su ayuda. Asegurar unos fondos garantizados a largo plazo para crear una comunidad sostenible y especialmente para expandir y realizar un seguimiento de estos servicios tan profundamente necesitados -tanto en la capital como en sus 13 distritos- constituye un reto constante. Las donaciones económicas continúan disminuyendo, pero todavía son muy necesarias.

Phyllis Ferguson (phyllis.ferguson@sant.ox.ac.uk) lleva desde 2003 trabajando en Timor Oriental para grupos de apoyo a los derechos humanos, ONG nacionales e internacionales, agencias de la ONU y el Gobierno. El presente artículo ha sido extraído de un estudio más amplio sobre la violencia de género en Timor Oriental.

La ruptura familiar en Bogotá

Ofelia Restrepo Vélez y Amparo Hernández Bello

El desplazamiento forzoso no sólo dispersa y desarraiga a las familias rompiendo su espacio mítico de representaciones, identidad, cotidianidad, relaciones y tejidos, sino que las desintegra física, afectiva y psicológicamente.

Un estudio de la población desplazada en Bogotá muestra el profundo impacto del desplazamiento forzoso por violencia política en la unidad familiar en Colombia¹. Con el desplazamiento forzoso algunos integrantes de las familias -principalmente hombres adultos y jóvenes- han sido asesinados, desaparecidos, reclutados para la guerra u obligados a huir. El 47% de familias desplazadas por violencia que viven en Bogotá se desintegraron con el desplazamiento forzoso. El desplazamiento ha disminuido el número de miembros de la familia de 6.2 personas a 5.2 personas.

Aproximadamente el 77% de la población desplazada provenía de la zona rural donde la tipología y estructura familiar predominante es la 'familia tradicional colombiana' orientada por el modelo patriarcal. La desintegración familiar hace que unas tipologías de familia se refuercen, algunas se debiliten o eliminen y aparezcan otras nuevas como: las mujeres jefas de hogar sin cónyuge e hijos menores de 18 años, las familias recompuestas conformadas por personas de uniones anteriores y los hogares de hijos solos sin padre ni madre que viven con otros parientes o no familiares. Nuestro estudio reflejaba que el 50% de las familias desplazadas tenía estructura nuclear completa, frente al 60% de familias de población no desplazada en las mismas zonas de residencia (receptoras); la jefatura femenina de hogar era de un 37% en familias desplazadas, frente al 30% en la población no desplazada; el porcentaje de familias de hijos cuidados por el padre fue de 9.2 en desplazados frente al 6.5% de no desplazados; y el porcentaje de mujeres jefas de hogar sin cónyuge y con hijos a su cargo fue del 17% y 10% respectivamente.

Las familias se enfrentan a cambios bruscos y nuevos desafíos. Por la falta de tejido social en su nuevo medio urbano, la precariedad en la que viven en la ciudad -la mayoría en condiciones de hacinamiento-, las rupturas y dificultades que tienen como desplazadas, algunas parejas se ven obligadas a separarse y

abandonar a los hijos. En la familia tradicional las funciones de la mujer son la reproducción, socialización, educación y cuidado de hijos, mientras el hombre es el productor y proveedor. Tras el desplazamiento, debido al cambio de contexto, las pocas oportunidades o la falta del padre por abandono, muerte o desaparición, muchas mujeres tienen que asumir la función de proveedoras, incluso cuando el cónyuge está presente. Estas mujeres trabajan fuera de casa en oficios relacionados con lo doméstico y roles asumidos como femeninos: cuidado de niños, limpieza o elaboración de alimentos. La mayoría de los hombres, por su parte, son campesinos con bajos niveles educativos que sólo saben trabajar la tierra, un oficio que en la ciudad no se necesita.

El espacio interactivo que tenía la madre con hijos y marido se ha reducido y su ausencia en el hogar está generando problemas de pareja y un desajuste en el desarrollo de niños y niñas. Esta ausencia produce en las mujeres, además de la sobrecarga que tienen con sus funciones, una pérdida de autoestima y autoridad y un sentimiento de culpabilidad por estar incumpliendo las obligaciones y deberes familiares.

"La mujer está más perjudicada porque cuando falta el esposo es la que tiene que asumir el papel de padre, madre y de todo, entonces... Si, la mayoría somos las que cargamos la carga." (Taller familias desplazadas, Bogotá, octubre de 2005)

Esta situación de soledad obligada produce depresión a muchas de estas mujeres.

"Sí, porque si uno tuviera al compañero al pie, pues tendría alguien que le ayudara a salir adelante, pero uno solo... le toca quiera o no quiera. Muchas veces se siente uno como con la falta de quién lo ayude, quién lo abraza. Entonces cuando a uno le da el mal le dan ganas de llorar por todo, se vuelve uno muy sensible y triste, de mal genio, sin ganas de nada, ni siquiera de... Entonces ahí viene el problema, ellos se aburren con uno

y se van" (Taller mujeres desplazadas, barrio Nueva Esperanza, Rafael Uribe, Bogotá, septiembre de 2005)

Los hombres, al perder su papel de proveedor, creen que pierden el valor de padre y esposo. Esto les produce crisis de identidad, pérdida de autoestima y muchas veces los obliga a abandonar su familia o ejercer actos de violencia contra los suyos.

"Después del desplazamiento muchos hombres agarran y se van porque ven que no tienen otra salida, no encuentran trabajo, no hay que hacer y los niños llorando de hambre. Ellos cogen el camino más fácil que es irse y ¿quién queda con la obligación?, pues la pobre mamá, porque a uno de mamá sí le duele el corazón en irse y dejar los hijos botados" (Taller mujeres desplazadas, Bogotá, Ciudad Bolívar, octubre de 2005)

Antes del desplazamiento del entorno rural los hijos/as eran parte activa de la familia. En la ciudad muchos se alejan de responsabilidades, labores, deberes y normas, para defender una autonomía que

niega la parentela y autoridad familiar, e incluyen en sus relaciones a otros jóvenes como pares. Algunos/as creen que la inclusión social al nuevo contexto se logra integrándose a grupos armados o de delincuencia urbana.

"Cuando comenzó el conflicto los niños comenzaron a cambiar su forma de actuar y esto se reflejaba en los juegos y en la forma de comportarse con nosotros los padres. Son más agresivos, no nos respetan" (Taller mujeres desplazadas. Bogotá, Ciudad Bolívar, julio de 2005)

Estos cambios, sumados al desamparo familiar que sufren por el abandono afectivo de uno o ambos padres, la pérdida no asumida de un ser querido, la falta de oportunidades, su invisibilidad como generación "perdida" y las influencias de sus pares, son factores que aumentan su vulnerabilidad y generan problemas que antes no tenían o eran infrecuentes como prostitución, drogadicción, alcoholismo, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual.

Las rupturas y condiciones de vida generadas por el desplazamiento forzado cambian la dinámica y estructura familiar: disminuyen las familias nucleares, se incrementan las incompletas, las de madres solas con hijos y jefaturas femeninas y se crean nuevas tipologías familiares; aumenta la vulnerabilidad femenina e infantil y se pauperiza la calidad de vida de las familias.

Ofelia Restrepo Vélez (orestrep@javeriana.edu.co) es docente investigadora en la Facultad de Medicina y Amparo Hernández Bello (ahernand@javeriana.edu.co) es profesora en la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, ambas en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

1. Este artículo se basa en los resultados de la investigación sobre protección social, salud y desplazamiento forzado en Bogotá realizada en Convenio Universidad Javeriana-Secretaría Distrital de Salud de Bogotá-Fundación de Atención al Migrante, con apoyo financiero del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá IDRC. Hernández A; Gutiérrez ML; Restrepo O; Conversa L; Hernández LJ y Ariza J 2005. Mejorar la efectividad de las políticas de protección social en salud para la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia sentada en Bogotá, Colombia. Condiciones de vida, salud y acceso a servicios de salud 2005. Informe final. Convenio UJ-SDS-Famig/IDRC. Bogotá.

Muerte en vida: separación en el Reino Unido

Roda Madziva

Los estudios sobre migrantes procedentes de Zimbabue en el Reino Unido ponen de manifiesto el sufrimiento causado por un sistema de inmigración que prioriza el control frente a las obligaciones humanitarias.

Con unos niveles sin precedente de represión política y la economía del país desmoronándose, muchas mujeres zimbabuenses han empezado a contemplar la migración como la única forma de asegurar la supervivencia de sus familias y de escapar de la persecución y la tortura. Las oportunidades para llevar a cabo una migración legal, rápida, segura y asequible son limitadas, así que muchas toman la difícil decisión de iniciar la migración solas en un primer lugar, con la intención de tramitar después la de sus hijos y reunirse lo antes posible. Sin embargo, las políticas de inmigración de los países hacia los que escapan suelen provocar que el periodo de separación de sus hijos sea largo, mucho más de lo que en un principio imaginaron, e incluso permanente en ocasiones.

Vivir en el limbo

Las entrevistas con 18 zimbabuenses forzados a vivir separados de sus hijos reflejan las razones de su huída y el dolor causado por la separación. En algunos casos, habían recibido amenazas de muerte o fueron víctimas de fuertes agresiones y su primera prioridad fue salvar sus propias vidas llegando al Reino Unido y solicitando asilo. En otros casos, pensaron que no era seguro viajar con sus hijos o no podían permitirse económicamente llevárselos.

Una vez en el Reino Unido todos se encontraron atrapados en un sistema de asilo e inmigración engorroso y poco hospitalario; y las esperanzas de reunirse rápidamente con sus hijos se disiparon. Sólo a aquellos que obtienen

el estatus de refugiado se les concede el derecho a la reagrupación familiar, pero conseguir asilo basándose en los derechos humanos es un proceso extremadamente largo y difícil.

"Mi solicitud de asilo fue rechazada: me dijeron que carecía de credibilidad. Recurrí y... otra vez la rechazaron. Acabo de hacer una nueva solicitud. Este es mi octavo año en el Reino Unido. Aquí estoy, aún como un solicitante de asilo rechazado que no puede ir a Zimbabue a visitar a sus niñas o traerlas consigo", declaraba un viudo que había dejado atrás a sus dos hijas.

Una madre con tres hijos explicaba: *"Mi primera solicitud de asilo fue rechazada. La razón era que debería haber solicitado asilo a mi llegada, pero yo no lo sabía. Tampoco aporté suficientes pruebas de que apoyaba al partido de la oposición. Yo no era miembro del partido de la oposición, pero al ser maestra en Zimbabue me*

intimidaron y amenazaron con abusar de mí. Hice una segunda solicitud inmediatamente después de que mataran a mi marido con un cóctel molotov en Zimbabwe. Pensé que tratarían este asunto con total urgencia, puesto que había indicado que ya no había nadie para cuidar de mis hijos, pero me dijeron «Dejaste a tus hijos por voluntad propia» y me pidieron que presentara más pruebas sobre la muerte de mi marido. Hasta hoy estoy esperando que tomen una decisión”.

Rudo, una mujer de 37 años que era maestra en una escuela rural de Zimbabwe y había sido acosada e intimidada por veteranos de guerra, además de haber sido testigo de cómo violaban a otras mujeres, declaraba que a pesar de las pruebas que tenía para reforzar su solicitud de asilo, la habían rechazado. “Hace poco que acabo de presentar otra solicitud” -continuaba- “pero mi abogado me dijo que pueden tardar tres o cuatro años en evaluar estas solicitudes porque el Ministerio del Interior lleva mucho retraso. Esta situación ha arruinado la vida de mi hija. Desde que mi marido murió no he podido ir con ella. [Mi marido] ya no está y mi hija intenta sobrevivir sola”.

Todo se va a pique

Cuando se van de Zimbabwe, los migrantes dejan a sus hijos a cargo de familiares y amigos según la tradición africana de acoger a los niños. Debido al clima económico actual de Zimbabwe estas medidas suelen ser inestables o insatisfactorias. Un tema recurrente durante las entrevistas fue la pérdida de confianza entre el progenitor y los cuidadores que lo sustituían, debido a que el periodo de separación se estaba volviendo prolongado. Esto provoca que, en algunos casos, los niños vayan de un cuidador a otro, a veces sin el consentimiento de los padres ausentes.

Una entrevistada describió cómo en un principio había acordado que su hija se quedara con su hermana y dos años más tarde ella no pudo hacerse cargo. “Mi madre se la tuvo que llevar. Un día mi exmarido me llamó por teléfono. Me dijo que mi madre no estaba cuidando bien a la niña y que se la llevaba. ¿Qué puedes hacer tú cuando estás lejos? ¿Cómo puedes pararlo si tú misma no puedes cuidar de tu hija?”

En otros casos es la muerte de la persona que les cuida es lo que provoca que los niños tengan que mudarse con

otra. Tendai describió una desesperante sucesión de desgracias durante los siete años que permaneció separada de sus hijos: “Mi marido murió al año de irme y sólo seis meses después mi madre también lo hizo. Siguieron viviendo con mi padre pero falleció al año siguiente. Una de mis hermanas se los llevó; cuatro meses después también falleció. Mis parientes decidieron mantenerse alejados de los niños, así que mis dos hijos de 15 y 17 años empezaron a vivir por su cuenta”.

Los entrevistados se encontraban impotentes para intervenir, incluso cuando creían que sus hijos estaban sufriendo un grave abandono o maltrato a manos de sus cuidadores. Mary, una madre soltera de 37 años que teme que a su hija la hayan violado y esté atrapada en la prostitución, dice: “Lo que sí sé es que mi hija no tiene a nadie que la quiera. Me asusté cuando hace tres meses me dijo «Mamá, estoy pensando en matarme». No tiene el apoyo que necesita como adolescente. No tiene ningún tipo de apoyo emocional. Necesita un abrazo y no lo va a recibir. En lugar de eso, los que viven con ella se pasan la vida insultándola”.

Los migrantes forzados que viven separados de sus hijos sufren diariamente miedo por su seguridad y por su bienestar en un escenario donde escasea tanto la comida, como las medicinas y donde reina la enfermedad y la violencia política. Para una de las entrevistadas su mayor temor se hizo realidad: “Mi hijo falleció en 2007. Recibí el mensaje de que estaba vomitando y a las pocas horas me dijeron que había muerto. Se me cayó el mundo encima...” (Sukai, solicitante de asilo rechazada de 39 años de edad).

Los padres padecen mucha culpabilidad y angustia:

“Estoy tan hundida. Lo siento tanto por mi hija. Si algún día volviera a verla ni siquiera sé qué le diría, pero lo que sí que tengo claro es que le debo una gran disculpa. La mayoría de las veces lloro a lágrima viva después de llamar a casa”. (Rudo, cuyo marido falleció mientras ella estaba en el Reino Unido intentando que se tramitara su solicitud de asilo).

“Mis hijos llevan ocho años de soledad. Con frecuencia escucho las últimas palabras de mi hija pequeña resonando en mis oídos: «Adiós papá, ya sé que no vas a volver a por

nosotros». No sé cómo sabía eso, pero sus palabras me persiguen día y noche. La separación por culpa de la migración forzada es una tortura psicológica; tu mente siempre está dándole vueltas a qué pensarán tus hijos de ti, qué va a ser de sus vidas”. (Tafara)

Si los hijos cumplen 18 años mientras sus padres esperan a que se resuelva su petición de asilo, pierden el derecho a la reagrupación familiar.

Un sistema sin rostro

El Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino Unido califica a Zimbabwe como un país extremadamente inseguro, en consecuencia el Gobierno ha dictaminado que los solicitantes de asilo que hayan sido rechazados no sean deportados, evitando la posibilidad de sufrir persecución y tortura en su país de origen. Sin embargo el Ministerio espera que los solicitantes de asilo rechazados aporten pruebas de que sufrirían torturas y represalias si volvieran a su país (lo que resulta, por supuesto, complicado de hacer) y en la práctica trata a los que son procedentes de Zimbabwe como a migrantes “voluntarios” y pudieran volver a casa sin que existiera peligro para ellos. Les niega, por tanto, hasta la escasa ayuda que se ofrece a otros solicitantes de asilo rechazados que no pueden volver a sus países de origen. Los migrantes forzados de Zimbabwe viven sumidos en la pobreza en el Reino Unido, algunos en condiciones de total indigencia, y se sienten impotentes ante la certeza de que sus hijos sufren y corren grave peligro en casa.

“Si el Ministerio del Interior fuese una persona, hubiera pedido entrevistarme con ella. Habría querido ir donde vive y descargar mi rabia. Por desgracia, siempre dicen que el Ministerio del Interior es un sistema. No puedes sentarte con esta cosa llamada sistema y explicarle de tú a tú exactamente por lo que estás pasando, pedirle que haga algo al respecto... Desde fuera el sistema parece democrático y humanitario, pero por dentro es cruel, opresivo y discriminatorio. Te deja frío por dentro”. (Sukai)

Roda Madziva (lqxm7@nottingham.ac.uk) es doctoranda en la Universidad de Nottingham y estudia sobre los migrantes procedentes de Zimbabwe en el Reino Unido que se han visto obligados a separarse de sus hijos.

La repatriación voluntaria y la participación de los refugiados mauritanos

Leonora MacEwen

Las condiciones expuestas por los refugiados mauritanos para una repatriación voluntaria exitosa establecían como necesaria “una inclusión completa y real de sus intereses en cada paso del proceso”.

Conocidos popularmente como “los sucesos”, los actos violentos surgidos en 1989 entre Mauritania y Senegal fueron desencadenados por una disputa sobre derechos de pastoreo en el Valle del Río Senegal que conforma la frontera. En Senegal, donde muchos tenderos eran mauritanos, se saquearon muchas tiendas y la mayoría de mauritanos fueron expulsados. Durante todo el mes siguiente se produjeron represalias y disturbios cuyo objetivo eran los mauritanos negros y los moros blancos de Dakar. El sur de Mauritania está muy poblado por africanos negros, como los pueblos

fula/tuculer, wolof, soninké y bambara, mientras que la población del norte, de origen morisco (árabe y bereber), hacía mucho que dominaba la política del país.

Para erradicar esta violencia los gobiernos mauritano y senegalés organizaron vuelos para repatriar a sus respectivos ciudadanos, lo que acabó con el exilio forzoso de unos 70.000 habitantes del sur de Mauritania a Senegal, a pesar de que la mayoría no tenía relación alguna con el país. Estos refugiados mauritanos se fueron colando de nuevo en el país durante los años siguientes,

pero unos 20.000 o 30.000 se quedaron en campos de refugiados senegaleses.

El programa de repatriación voluntaria

En marzo de 2007, el recién electo presidente mauritano mostró el deseo político de su Gobierno de repatriar y “restaurar los derechos de los mauritanos de raza negra que habían sido víctimas de los actos de violencia”. En colaboración con los gobiernos mauritano y senegalés, ACNUR lanzó un llamamiento para financiar la repatriación y la reintegración de 24.000 refugiados entre agosto de 2007 y diciembre de 2008.

Un comité interministerial mauritano visitó en junio de 2007 el Valle del Río para sensibilizar y escuchar las



UNHCR/L. Geslin

Un refugiado mauritano mira su pueblo natal desde la orilla senegalesa. Octubre de 2005.

opiniones de la población sobre el programa de repatriación. Se creó un comité de refugiados para facilitar al Gobierno y a la ONU el acceso a la población y para que los refugiados pudieran hablar con una única voz.

Con sus miembros elegidos por 167 de los 284 líderes de los campos de refugiados del Valle del Río, las opiniones divergentes del comité reflejaron las diferencias entre los grupos de refugiados. Algunos de ellos sentían que sería más complicado que se respetaran los intereses de los refugiados si existían divergencias entre los líderes de cada grupo y, por tanto, les resultaría más difícil garantizar un retorno en buenas condiciones. Incluso hubo acusaciones sobre presuntas corrupciones entre los líderes de los refugiados, quienes podrían aprovecharse de su posición como mediadores entre los refugiados y la comunidad internacional.

Algunos representantes de la comunidad refugiada estuvieron presentes en la firma del acuerdo tripartito¹ en noviembre de 2007 entre Senegal, Mauritania y ACNUR. Este acuerdo estableció las responsabilidades de los signatarios en la implementación del programa de repatriación voluntaria. Si bien se entendía que los gobiernos de Senegal y Mauritania, junto con ACNUR, gestionarían el programa y por tanto se responsabilizarían de los aspectos financieros del mismo, varios refugiados manifestaron su rechazo por su falta de representación en la redacción del acuerdo y señalaron que los refugiados también deberían tener responsabilidades en el programa de repatriación. Como dijo el director del comité: "Debería haber cuatro partes implicadas. Los refugiados tendríamos que asumir algunas responsabilidades. [En este acuerdo] no nos responsabilizamos de nada..."

Otros representantes, pese a haber sido invitados a asistir a la firma, rehusaron puesto que no habían recibido previamente el acuerdo y sus contenidos.

Las condiciones de los refugiados para la repatriación

A primera vista se diría que la población refugiada mauritana ha tenido un papel activo en la organización de su regreso a casa. Sin embargo parece que la participación de los refugiados tuvo lugar únicamente en la implementación real, no en la fase de toma de decisiones.

La comunidad de refugiados estipuló once condiciones para su retorno, dos de

las cuales fueron la "plena implicación en todas las fases del proceso de repatriación" y un censo de refugiados completo. Su lista de condiciones fue aceptada en su totalidad tras una larga discusión durante la "Consulta nacional sobre retorno voluntario" que tuvo lugar en noviembre de 2007. Pero tal y como se demostró, cumplir estas condiciones era otra cuestión.

En otoño de 2007 ACNUR organizó la "extracción de perfiles" de la población refugiada en el Valle del Río. Este censo de la población refugiada –una de las condiciones impuestas por los refugiados– permitió a ACNUR determinar el número de individuos que deseaban regresar y establecer a qué lugar preferían ser repatriados. Al principio las autoridades mauritanas pretendían repatriar a quienes regresasen a regiones con mejores infraestructuras y más capacidad para recibir a los retornados. El censo permitió a ACNUR clasificar a la población en categorías para facilitar la gestión del programa de repatriación. La información recopilada durante el censo también posibilitó a las autoridades mauritanas verificar la nacionalidad de las personas que deseaban regresar. El acuerdo tripartito marcaba que el censo serviría como documento de identidad hasta que "los retornados reciban los documentos estatales que las autoridades nacionales les entregarán en el plazo de tres meses a partir de su retorno" (Artículo 16).

Resulta evidente, por tanto, que el papel de este censo fue importante. Sin embargo, en diciembre de 2007, dos representantes de los refugiados denunciaron que la elaboración de perfiles no se había realizado de forma sistemática entre la población y que se había omitido en el censo a algunas familias. Cuando varios jefes de los pueblos de refugiados presionaron a los dirigentes de ACNUR sobre este tema, éstos simplemente le restaron importancia al censo.

Además del poco tiempo que se le dio para realizar el censo y de que sólo se les había adjudicado un mes para procesar los documentos, el director del comité de refugiados sugirió que el objetivo de ACNUR –promovido por el Gobierno– de repatriar a 7.000 personas antes de finales de 2007 no era realista debido especialmente a la naturaleza de las condiciones estipuladas por la comunidad de refugiados para un regreso exitoso. Sin embargo, como la repatriación voluntaria suele producirse en un ambiente políticamente cargado,

la comunidad de refugiados no tiene necesariamente mucha fuerza a la hora de tomar decisiones sobre su propio futuro. Como un ex-oficial del ejército mauritano sugirió, una implicación completa y real habría supuesto reunir a todas las partes: "...antes de hacer este censo, se debería haber puesto a mauritanos y refugiados, junto con ACNUR y los oficiales de derechos humanos, sentados alrededor de una mesa y haber elaborado el cuestionario del censo".

Las reuniones organizadas por ACNUR y la ONG local OFADEC² involucraron a los líderes de los refugiados en decisiones sobre su retorno, por encima de aspectos logísticos. Como parte de sus esfuerzos para garantizar que la repatriación se producía "con dignidad", un oficial de OFADEC explicó, durante una serie de reuniones preliminares con la población refugiada que, aquellas familias que regresaran a casa, deberían reunirse la noche anterior a su partida para comer, dormir y estar juntos. Se pidió a los líderes de los refugiados que decidieran una ubicación y construyeran un refugio apropiado para aquella tarde y, de este modo, se delegaron tareas concretas en la comunidad de refugiados.

En el transcurso de las reuniones preparatorias varios líderes de pueblos refugiados manifestaron su preocupación y escasa motivación en participar en el programa de repatriación debido a la escasez de información que habían recibido sobre las condiciones de repatriación y su reintegración en la sociedad mauritana. Los intentos de incluir a la población refugiada se mostraron, por tanto, superfluos e insuficientes. Como consecuencia de esta falta de información, la delegación de la responsabilidad de crear centros de reagrupación quizás resultó ser una participación más simbólica que la participación real que los refugiados habían estipulado en sus condiciones para una repatriación exitosa.

Días de consulta

Una serie de "días de consulta nacionales" se organizaron para examinar los aspectos prácticos de la implementación del programa de repatriación voluntaria. Tuvieron lugar en noviembre de 2007 y en ellos participaron 724 miembros del gobierno mauritano, representantes de ACNUR y –según el director del Comité que se encontraba presente en los días de consulta– sólo 17 representantes de los refugiados. La fuerte representación gubernamental



UNHCR/L. Geslin

Estas niñas refugiadas mauritanas no han conocido otro hogar que Senegal. Octubre de 2005.

frente a la débil representación de la comunidad de refugiados no pasó desapercibida entre estos últimos.

Los asistentes a estos días de consulta se encontraban divididos en grupos para discutir las condiciones de repatriación, su integración de cara a su retorno, las posibles sanciones para los autores de los sucesos de 1989 y los derechos de los retornados. Sin embargo, el director del comité señaló que los 17 refugiados que asistieron a la convocatoria habían recibido un informe de 15 páginas justo la noche anterior a la apertura de los días de consulta, lo que dificultó su total participación.

El "Resumen de las consultas preliminares", redactado por el comité interministerial para el retorno de los refugiados, presentó los resultados de las consultas preliminares entre los partidos políticos, las ONG, las asociaciones de refugiados y los suministradores, incluidas altas figuras políticas. Este resumen trazó las diferentes estructuras y sistemas logísticos para gestionar y facilitar la repatriación, y estipuló que existía la necesidad de crear al menos cinco comités para este propósito. Para el director del comité estaba claro que se debía incluir a los refugiados para garantizar el respeto a sus condiciones, pero el comité finalmente creado en enero de 2008, diez días antes de la repatriación del primer grupo de refugiados, fue una comisión tripartita compuesta por representantes de los gobiernos senegalés y mauritano y de

ACNUR. Mediante este acto se dejó fuera a la comunidad de refugiados.

Según ACNUR, a finales de abril de 2009, aproximadamente 10.000 de los 24.000 refugiados habían sido repatriados. Pese a haber sido claramente expresado como un objetivo por parte de todos los socios implementadores, la completa y real implicación de la comunidad refugiada en este programa de repatriación voluntaria no se llevó a cabo. Se había nombrado a unos líderes para facilitar la gestión del programa, aunque su participación se quedó en algo superfluo y simbólico a lo largo del proceso, dejando a la comunidad sin saber qué pensar del programa de repatriación voluntaria. En marzo de 2008, tras el retorno de varios cientos de refugiados, la comunidad refugiada manifestó su descontento con el programa en una nota de prensa en la que criticaban la decisión de ACNUR y del gobierno mauritano de repatriar a grupos de refugiados antes de haberles informado suficientemente sobre las condiciones que iban a encontrar a su regreso.

Conclusión

En cualquier programa de repatriación resulta esencial involucrar por completo a la población afectada desde el principio de la planificación del programa. Aunque ésta es una tarea que requiere de mucho tiempo, la inclusión y consulta a la población refugiada desde las fases más tempranas de la organización resultan factores vitales a fin de ofrecer información importante sobre las necesidades y deseos de la comunidad.

Una evaluación en profundidad de las percepciones de la comunidad refugiada mauritana acerca del programa de repatriación voluntaria habría aclarado en gran medida las reservas sobre si el programa era factible y útil y podría haber aportado indicaciones sobre cómo implementarlo con mayor efectividad.

La participación simbólica de la comunidad afectada es insuficiente. La participación comunitaria debería tener lugar desde la fase de toma de decisiones, no debe limitarse a la implementación de las decisiones tomadas por otros. Aunque algunos podrían alegar que la participación simbólica de la comunidad refugiada en el programa de repatriación voluntaria resultó beneficiosa, muchos de los refugiados manifestaron que este tipo de implicación les producía sentimientos contradictorios y desilusión. Así se corre el riesgo de desanimar a la población a la hora de adherirse al programa de repatriación voluntaria y esto podría explicar el limitado número de retornados hasta la fecha.

Leonora MacEwen (l.macewen@iiep.unesco.org) es Especialista Adjunta de Programa de IIEP-UNESCO (<http://www.iiep.unesco.org>). El presente artículo está basado en un trabajo de campo realizado durante su máster.

1. <http://www.unhcr.org/47397ea115.html>

2. Oficina Africana para el Desarrollo y la Cooperación ["Office Africain pour le Développement et la Coopération"] (OFADDEC), una ONG local que ayuda a ACNUR en su trabajo <http://www.ofadec.org/> (Francés)

Refugiad@s en la ciudad: Población refugiada y desplazada en entornos urbanos

I Seminario Internacional sobre Migraciones Forzadas

Con el fin de abordar cuestiones relativas a la población refugiada y desplazada tuvo lugar en Alicante (España), del 15 al 17 de marzo, *Refugiad@s en la ciudad. I Seminario Internacional sobre Migraciones Forzadas*, organizado por el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante con el patrocinio del Ministerio de Ciencia e Innovación (ref. CSO2009-06967-E) y la Generalitat Valenciana, Conselleria d'Educació (AORG/2010/100).

El principal objetivo de este seminario fue construir un foro en el que analizar los principales retos y dificultades ligados al creciente protagonismo de los espacios urbanos como receptores de población refugiada y desplazada; una tendencia que impone la necesidad de reflexionar sobre, entre otros aspectos, la atención humanitaria, las perspectivas metodológicas y los desafíos planteados por este nuevo contexto de desplazamiento.

Para ello, la valiosa participación de especialistas procedentes de organizaciones del ámbito internacional, nacional y regional, permitió una puesta en común sobre las acciones, las perspectivas y los retos futuros, propiciando el debate, así como el intercambio de experiencias y la participación y sensibilización de la población sobre las cuestiones de refugio y desplazamiento. A este último respecto, se trató la cuestión de las, en ocasiones, difusas barreras motivacionales del desplazamiento, la existencia de flujos mixtos y



la necesidad de adoptar un enfoque basado en los derechos para abordar la atención de las personas desplazadas y refugiadas en su contexto urbano, considerando la población de acogida, la existencia de bolsas de pobreza en la que éstas se inscriben y la exigencia de adoptar un enfoque conjunto para la acción. Asimismo, se expusieron los contenidos de esta edición de RMF y su pertinencia de dedicar la sección central a esta cuestión.

Queremos agradecer por su participación, dedicación y entusiasmo a los siguientes: ACNUR, Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC) del Consejo Noruego para los Refugiados, Comissió Catalana d'Ajuda al Refugiad, Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) en Alicante, Equipo de Refugiados de Amnistía Internacional, Centro de Migraciones-Programa de Refugiados de Cruz Roja Española en Alicante, Asociación Valenciana de Ayuda al Refugiado (AVAR).

De modo especial, queremos agradecer a Dña. Maricela Daniel Velasco, representante en España del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y de D. Sebastián Albuja Bayas, analista del Internal Displacement Monitoring Centre, su interés y disposición. Gracias por su apoyo a los editores de Forced Migration Review Marion Couldrey y Maurice Herson.

Consejo Internacional Editorial de RMF



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS

Gracias a todos nuestros donantes en 2009-2010

A continuación se detalla la afiliación internacional de los miembros del Consejo Editorial. No obstante, éstos actúan a título personal y sus opiniones no representan necesariamente las de sus organizaciones.

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee
Mahanirban Calcutta
Research Group

Nina M Birkeland
Consejo Noruego para
los Refugiados

Mark Cutts
OCHA

Henia Dakkak
UNFPA

Eva Espinar
Universidad de Alicante

Rachel Hastie
Oxfam GB

Lucy Kiama
Consortio para los
Refugiados de Kenia

Khalid Koser
Geneva Centre for Security Policy

Amelia Bookstein Kyazze
Save the Children UK

Erin Mooney
Consultor independiente

Dan Seymour
UNICEF

Vicky Tennant
ACNUR

Richard Williams
Consultor independiente

Roger Zetter
Centro de Estudios
sobre Refugiados

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluida la dotación de personal. Agradecemos encarecidamente a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración en los últimos dos años:

Gobierno de Australia. Departamento de Inmigración y Ciudadanía • ACNUR • Catholic Relief Services • CIDA • Comisión de Mujeres Refugiadas • Commonwealth Foundation • Consejo Danés para los Refugiados • Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno • Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración • Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores • DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional UK • DFAIT Canada, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • Generalitat Valenciana, Conselleria d'Educació • Handicap International • International Rescue Committee • Ministerio de Ciencia e Innovación. Gobierno de España • Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores • ONU-HABITAT • Open Society Justice Initiative • Oxfam GB • PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo • Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno • RAISE, Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia • Unión Europea



La vista desde el espacio de la Tierra de noche muestra dramáticamente la cantidad existente de pueblos y ciudades.

Desde el suelo la realidad a menudo no es tan bonita.

