

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>