

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