

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>