

Una nueva estrategia para abordar los retos humanitarios en las zonas urbanas

Roger Zetter y George Deikun

La experiencia indica que siguen existiendo importantes retos en los enfoques operativos humanitarios clave en lo que respecta a las necesidades del creciente número de desplazados internos y de refugiados que migran a las ciudades. Abordar estas cuestiones de una manera más efectiva exigirá aumentar los recursos, nuevas herramientas y orientación humanitaria.

Estos retos y las oportunidades potenciales fueron destacadas en una serie de estudios de caso preparados por el Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) como preparación para su estrategia para las zonas urbanas (véase el cuadro de texto). Los estudios de caso se centraron en Nairobi y Eldoret, en Kenia (violencia tras las elecciones), Manila (tifones) y Puerto Príncipe (terremoto). Haciendo uso de las experiencias y lecciones que se desprendieron de ellos, este artículo considera cuatro de los retos más apremiantes y algunas de las oportunidades potenciales.

Trabajar con las organizaciones y recursos comunitarios

Tanto en crisis crónicas como en las más graves, los habitantes de las zonas urbanas de estas cuatro ciudades dependían en gran medida del entorno comunitario para obtener protección, vivienda, acceso a los servicios básicos y apoyo para su subsistencia. El reto al que se enfrentaban los diseñadores de las respuestas humanitarias en estas ciudades era investigar sobre sus comunidades y aprovechar sus puntos fuertes.

La limitada comprensión y conocimientos del contexto urbano por parte de la comunidad internacional se hace evidente en:

- La muy limitada interacción con los gobiernos locales y nacionales, las comunidades y los sectores privados locales, lo que conlleva un enfoque centrado en los suministros por parte de actores humanitarios que puede a veces resultar negativo sobre las capacidades preexistentes.
- La incapacidad para controlar situaciones de desplazamientos rápidos en contextos urbanos.
- Un sistema de registro de las poblaciones afectadas que se centra más en grandes campos autoestablecidos que en los barrios: esto tiende a

generar información incompleta e inexacta que puede obstaculizar el retorno a los lugares de origen al concentrar la distribución de ayuda en los campos (como en Haití).

- Un exceso de dependencia de las imágenes por satélite para captar la complejidad del impacto en el entorno construido.
- Acciones descoordinadas, como la detallada evaluación de daños que se llevó a cabo en Haití con un reconocimiento limitado de los factores socioeconómicos y sin una comunicación significativa con las comunidades, los propietarios y los ocupantes anteriores.

El desplazamiento y las condiciones ambientales urbanas

Las comunidades urbanas varían significativamente de una ciudad a otra y son muy diversas en comparación con las zonas rurales. Algunas barriadas urbanas y asentamientos ilegales han constituido comunidades más o menos estables mientras que otras consistían en caóticas aglomeraciones de gente. El crecimiento urbano tiende a ser rápido y a no estar planificado y las poblaciones urbanas suelen ser muy móviles. Sus comunidades y vecindarios pueden ser extremadamente grandes y muy densos; a menudo se encuentran en un constante estado de cambio. El tradicional enfoque de campo en los entornos rurales por contra, se basa en el supuesto carácter homogéneo de sus comunidades.

Las emergencias repentinas y la llegada de nuevas poblaciones a las ciudades que eran objeto de los estudios de caso, ocasionó una presión extrema sobre las infraestructuras y servicios preexistentes, en especial en los lugares en que las personas desplazadas fueron acogidas por amigos y familiares. La estrategias de resolución de problemas de la inmensa mayoría de los desplazados urbanos de las cuatro ciudades estudiadas fue, de hecho, buscar familias de acogida en las

El Grupo de Expertos del Grupo de Trabajo del Comité Permanente Interagencial para Abordar Retos Humanitarios en Zonas Urbanas aprobó una Estrategia Final y un Plan de Acción de dos años en Roma en noviembre de 2010.¹ El objetivo principal de la Estrategia es recomendar modos con los que los actores humanitarios puedan ofrecer respuestas más efectivas en situaciones de crisis humanitaria en zonas urbanas, entre ellas la aceleración de la recuperación temprana. La estrategia se diseñó para resultar relevante para todos los actores internacionales, mandatos y tipos de crisis. En concreto se buscaba reforzar cuatro elementos clave: las alianzas; el liderazgo local y nacional del país de acogida; la planificación de la preparación y la comprensión/análisis de la vulnerabilidad; y la resiliencia tanto de la comunidad como de los beneficiarios tomados como objetivos.

que integrarlos. Por tanto es necesaria una estrategia para dar apoyo a las familias de acogida de las comunidades preexistentes, sobre todo teniendo en cuenta el tiempo necesario para implementar soluciones a largo plazo a los problemas de alojamiento. Sin embargo deberíamos preocuparnos por garantizar que la cultura de acogida no se vea minada por los programas formalizados de apoyo a las familias de acogida.

Los estudios de caso detectaron problemas genéricos para todos los afectados por una crisis en entornos urbanos, pero los migrantes forzados y otras personas desplazadas se enfrentan a riesgos y peligros concretos. Estos estudios cubrieron todos los sectores humanitarios; el presente artículo se centra sólo en dos de ellos — la protección y el alojamiento — perteneciendo algunos de los hallazgos a esas áreas.

Seguridad y protección

Las necesidades de seguridad y protección de las poblaciones urbanas afectadas constituyen uno de los retos urbanos más significativos. Después de una crisis suele haber un periodo donde aumenta la violencia urbana puesto que las



Bacoor, cerca de Manila, Filipinas.

poblaciones afectadas compiten por los escasos recursos de primera necesidad como comida, agua y alojamiento. Al mismo tiempo, las capacidades de los departamentos de los gobiernos locales y nacionales se ven forzados al máximo con la llegada de desplazados internos de la misma ciudad o de ciudades vecinas.

Las ciudades no suelen ser refugios seguros a los que escapar. Los estudios de caso señalan que aparte del acoso, las detenciones y las posibles deportaciones, muchas poblaciones de refugiados y desplazados internos viven bajo una precaria condición de ilegalidad, lo que reduce y a menudo impide su acceso a la maquinaria oficial de protección. Localizar a las personas desplazadas, identificarlas y limitar la asistencia a ellas son prácticas susceptibles de ponerlas en peligro y esto provoca problemas operativos y éticos. Proteger a aquellos desplazados internos y refugiados que desean permanecer en el anonimato, y al mismo tiempo, a quienes son difíciles de identificar en comunidades dispersas, constituyen dos retos importantes.

En Kenia se espera que el nuevo borrador de la Política Nacional sobre Desplazados Internos se convierta en una parte integral del marco jurídico del país y sirva para garantizar la protección de los desplazados internos a lo largo de todas las fases del desplazamiento y durante la fase de retorno. Esto debería contribuir a facilitar el regreso de los desplazados internos a las zonas urbanas desde asentamientos temporales. Una política nacional sobre los desplazados internos como la que se adoptó en Kenia también debería llegar a ser una parte integral del marco para la protección de los desplazados internos en otros lugares.

ACNUR ha desarrollado una herramienta de Evaluación Participativa de la Protección para formar al gobierno local con el fin de que pueda detectar y evaluar los problemas de protección

de las comunidades y durante las catástrofes. La herramienta dispone de aplicaciones específicas para los entornos urbanos y ha demostrado tener mucho potencial. Si su implementación en el proyecto piloto resulta exitosa, se podría extender a otros contextos urbanos. Es necesario asegurarse de que habrá suficientes fondos para utilizar la herramienta de evaluación pero también para actuar conforme a las recomendaciones que surjan de su uso.

Los estudios de caso muestran el valor de establecer centros de información para los refugiados y desplazados internos recién llegados, que luego puedan ser utilizados como fuentes de información sobre la vulnerabilidad urbana y la extracción del perfil de los desplazados internos. Los Centros Comunitarios de Información y Casas Refugio resultan útiles en cuanto a que permiten a las comunidades urbanas identificar y centrarse en las personas desplazadas en unas zonas en las que es necesario identificar el número de casos 'invisibles'. Estos modelos podrían repetirse en más comunidades pero hay que tener en cuenta que consumen muchos recursos y podría no encontrarse el suficiente apoyo por parte de los donantes.

Los centros de información pueden ayudar a los refugiados recién llegados a conocer la disponibilidad de los bienes y servicios comunitarios, a entender mejor sus derechos y responsabilidades, saber dónde recibir asesoramiento sobre cuestiones que puedan 'estigmatizarles' como la violencia sexual y de género y el VIH/SIDA y — en el caso de los refugiados — conocer dónde recibir clases para aprender el idioma del país. El que estuvieran abiertos a todos los miembros de la comunidad podría reducir la posibilidad de que se crearan tensiones entre los desplazados y la comunidad de acogida.

Estos enfoques exigen que las autoridades nacionales y locales garanticen un 'espacio de tolerancia' para proteger la información y las identidades de quienes visitan dichos centros. Esto es primordial ya que los interesados los evitarán si sospechan que su anonimato peligrará.

Las agencias podrían usar más las tecnologías de la información enviando mensajes de texto periódicos a los colectivos de la comunidad, por ejemplo, con información sobre servicios comunitarios, eventos, nuevas leyes y cuestiones de derechos humanos que sean relevantes para los refugiados y los desplazados internos de las zonas urbanas.

La vivienda

Un rasgo principal de los cuatro estudios de caso es que las crisis dejaron un importante número de personas desplazadas sin una vivienda satisfactoria durante largos períodos de tiempo. El reto común residía en cómo proporcionarles a todos una vivienda adecuada, especialmente en ciudades en las que la propia cantidad y densidad de población genera condiciones de carencia debido a que las soluciones a largo plazo sobre vivienda se suelen implementar con lentitud y donde existe muchísimo trabajo atrasado en la tarea de proporcionar viviendas satisfactorias.

En Manila, pasado más de un año desde que se produjo la catástrofe, más de 5.000 familias desplazadas por las inundaciones provocadas por el tifón Ketsana seguían sin hogar, viviendo en centros de evacuación, refugios temporales o con familias de acogida, sumándose al trabajo atrasado previo a la catástrofe para dar una solución permanente sobre vivienda a las 500.000 personas que las necesitaban. Aunque los Grupos de Refugio de Kenia y Filipinas crearon estrategias para solucionar el problema de la vivienda, las están implementando muy lentamente. Está claro que hacen faltan nuevas ideas para asistir a los desplazados internos con mayor rapidez y para ofrecerles mejores opciones de alojamiento. Por ejemplo, muchas personas desplazadas de Manila estaban pagando algún tipo de alquiler antes de la emergencia. Esta cultura del alquiler preexistente podría ser una manera de ofrecer alojamiento a los 'sin techo'. En Eldoret los desplazados urbanos recibieron materiales para construir refugios. Debido a que muchos desplazados internos estaban acostumbrados a vivir en estructuras de hormigón, no estaban dispuestos a aceptar como ayuda refugio en lo que para ellos eran materiales inferiores. Las soluciones que ofrecen refugios temporales tampoco deberían constituir una forma indirecta de aparcar los planes de vivienda permanente de forma que se siga permitiendo que la gente viva en condiciones peligrosas.

En Haití, los debates del Grupo de Refugio sobre el uso y la conveniencia de los centros de emergencias confirmaron que eran la única opción de alojamiento provisional de emergencia. Respecto a otras opciones como podrían ser el proporcionarles instalaciones de evacuación exclusivas, se consideró que serían demasiado propensas a ser tomadas por nuevos asentamientos informales.

Una empresa privada ayudó en Filipinas a la mudanza de estas personas

mediante la promoción de bloques de apartamentos pequeños de bajo coste para los que sólo pudieran pagar alquileres modestos. Es un interesante modelo de reconstrucción con enfoque integral tras una catástrofe, ya que incluye planificación de las infraestructuras, medios de subsistencia y formación para empresas caseras (entre otras actividades).

La gran duda es qué hacer con el gran número de gente sin hogar que solía alojarse en asentamientos informales pero que no disponen de medios propios para reconstruir sus hogares (aun cuando eran poco más que frágiles chabolas), ni poseen un título de propiedad sobre las tierras que antes ocupaban. Las agencias internacionales no irán contra las normativas del Gobierno (o contra sus propios principios) proporcionando asistencia para la reconstrucción a quienes viven en asentamientos informales o en tierras sobre las que no existe o no se ha impugnado propiedad o derecho de uso. El establecimiento de campos en la periferia de las ciudades sin una estrategia clara para construir asentamientos permanentes está contribuyendo a crear

una caótica expansión urbana. Aunque la reubicación constituye una opción dentro de una solución a largo plazo y cuadra con las normativas de urbanismo, es necesaria una medida de urgencia mientras esperamos a que se construyan las nuevas viviendas. Cuando en algunos casos resulta conveniente, se solicita un acuerdo escrito entre el ayuntamiento de la localidad y los desplazados internos en el que se comprometen a abandonar su emplazamiento actual una vez su vivienda permanente esté disponible.

Conclusión

La estrategia se centra en cómo los actores humanitarios tradicionales — tanto la ONU como las ONG — pueden necesitar seguir mejorando y adaptando sus respuestas al mismo tiempo que rompen los moldes de la respuesta humanitaria en el contexto de las personas afectadas por situaciones de crisis en entornos urbanos. Conocer si las ciudades y centros urbanos disponen de infraestructuras sociales e institucionales preexistentes que pudieran incorporarse a la respuesta constituye un factor clave.

Por tanto, la estrategia señala muchas oportunidades para una cooperación más cercana entre el sector privado y los actores internacionales de asistencia humanitaria, los gobiernos y los socios no tradicionales. La gran, y cada vez mayor, cantidad de incidencias en las emergencias que tienen lugar en entornos urbanos, requieren de una colaboración más estrecha entre estos actores, tanto en las respuestas de emergencia diseñadas para llegar hasta los sectores de la población afectados y vulnerables como en la entrega de la asistencia humanitaria en sí.

Roger Zetter (roger.zetter@qeh.ox.ac.uk) es director del Centro de Estudios para los Refugiados (www.rsc.ox.ac.uk). George Deikun (deikun.unhabitat@unog.ch) es director de la Oficina de Alianzas y Asuntos Humanitarios (Liaison and Humanitarian Office) de ONU-HABITAT en Ginebra (www.unhabitat.org); las opiniones vertidas en el presente artículo son a título personal y no necesariamente reflejan las de ONU-HABITAT o el Comité Permanente Interagencial.

1. Disponible en <http://tinyurl.com/IASC-MHCUA>