

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