

Desplazamiento Forzado en Entornos Urbanos: Un Documento Base, con ejemplos de Tijuana¹

Para el debate en el taller sobre

Trayectorias migrantes interrumpidas: retos del tránsito permanente en Tijuana

20 de mayo de 2017

Karen Jacobsen² y Mariela Medina Castellanos

Fletcher School of Law & Diplomacy, Tufts University

En los últimos años, México ha recibido migrantes y refugiados de Centro América (principalmente del triángulo del norte - Guatemala, Honduras y El Salvador), Haití y varios países de África (en su mayoría de la República Democrática del Congo) y también ha experimentado el desplazamiento de sus propios ciudadanos, así como la repatriación de mexicanos que han sido deportados de los Estados Unidos. Solamente en Tijuana, aproximadamente 80 mexicanos son repatriados de los Estados Unidos diariamente.³

Desplazamientos Urbanos Forzados

El tránsito de personas desplazadas hacia entornos urbanos es un fenómeno mundial cada vez de mayor importancia. A finales de 2015, alrededor del 60% de los refugiados del mundo vivían en zonas urbanas, tendencia que comenzó en 2008, cuando la proporción era del 42%.⁴ El patrón de desplazamiento urbano está marcado en la región de América Latina, donde no hay campamentos de refugiados y los que han sido desplazados residen en ciudades, pueblos y aldeas a lo largo de las rutas hacia el norte. Las consecuencias urbanas y humanitarias del desplazamiento forzado rara vez son reconocidas por los grupos actores del desarrollo o de labores humanitarias. Este documento describe seis de los principales impactos del desplazamiento urbano y algunas ideas para las respuestas que necesitan los grupos actores a nivel gubernamental, del desarrollo y humanitario.

Tijuana recibe a desplazados internos de los estados de Tamaulipas, Michoacán y Guerrero donde la violencia y el terrorismo relacionado con las drogas desplazaron aproximadamente 3,000 personas en 2010. Tijuana es uno de los destinos principales para los desplazados internos debido a su proximidad con los Estados Unidos. Entre 2009 y 2013, las solicitudes de asilo de mexicanos recibidas por los Estados Unidos pasaron de 2.490 (8% de todas las solicitudes) a 8.569 (23%). Cuando las solicitudes de asilo son denegadas, los desplazados internos buscan protección en Tijuana.

Yolanda Caballero. "[Tijuana, esperanza para michoacanos](#)." El Mexicano Noticias y Clasificados de Tijuana, Mexicali y Ensenada. 30 de enero de 2014.

¹ Traducción del inglés por Mariana López.

² Este documento se basa en el trabajo realizado por el autor como parte de un informe a punto de publicarse del Banco Mundial titulado "Refugiados en ciudades de Oriente Medio: Llevar una lente urbana al desafío del desplazamiento forzado" (publicación prevista a finales de 2017). Los hallazgos sobre el impacto urbano de los refugiados (especialmente sirios) en Jordania, Líbano y Turquía resuenan con la experiencia de México.

³ Cesar Aníbal Palencia Chávez, Dirección Municipal de Atención al Migrante Tijuana, Entrevista por Mariela Medina Castellanos el 13 de febrero de 2017

⁴ UNHCR Global Trends 2015. p.53

Cuando se habla de "las personas que han sido desplazadas forzadamente" (forcibly displaced), se refiere a refugiados y solicitantes de asilo, desplazados internos (IDPs por sus siglas en inglés), repatriados y deportados. Al igual que otros migrantes, muchas personas que han sido desplazadas están tratando de seguir adelante, ya sea hacia otros países o de regreso al país de donde vinieron o fueron deportados, pero no pueden o no quieren seguir adelante por varias razones y se "atoran" en las ciudades. Con el tiempo, el número de personas crece y su estancia se vuelve permanente.

El arribo y la estancia continua de personas que han sido desplazadas forzadamente tiene consecuencias importantes para un pueblo o una ciudad. Altera el flujo espacial urbano y debilita la cohesión social de las comunidades urbanas al crear presión sobre servicios públicos ya agotados, empleos y vivienda. Estas presiones crean nuevos retos para los gobiernos urbanos y amenazan su capacidad y legitimidad.

Las ciudades más grandes suelen tener mayor capacidad de hacer frente a estos desafíos ya que el impacto del desplazamiento a menudo se limita a zonas localizadas y no abarca toda la ciudad. Tienen mayor capacidad que las ciudades pequeñas para absorber a los desplazados. Sin embargo, todas las ciudades y pueblos que albergan a un número importante de desplazados enfrentan retos para la prestación de servicios básicos, la creación de empleos y la promoción de la cohesión social tanto para las comunidades desplazadas como para las comunidades que los reciben.

Mensajes importantes:

- 1. El desplazamiento urbano tiene impactos irregulares y espacialmente diferenciados en una ciudad o pueblo específico. Un mapeo que señale dónde se instalan los desplazados dentro del entorno urbano es una herramienta importante para entender y responder al desplazamiento.*
- 2. Los desplazados generalmente viven entre los pobres urbanos - y comparten sus problemas – pero sus necesidades y aptitudes son diferentes. Al desarrollar una respuesta, es importante entender estas diferencias y cómo se pueden fortalecer estas aptitudes.*
- 3. El impacto de un flujo masivo en los mercados urbanos (vivienda, empleo), servicios (saneamiento, escuelas, salud) e infraestructura (transporte, agua) crea tensiones que debilitan la cohesión social y contribuyen a la carga fiscal de los gobiernos locales.*
- 4. Al desarrollar respuestas locales para el desplazamiento urbano, los gobiernos urbanos deberán centrarse en soluciones temporales y comprometerse con múltiples actores locales, así como con los propios desplazados.*

Las ciudades que están en el centro de los retos del desplazamiento

Tradicionalmente, los gobiernos que reciben a los desplazados le han turnado la responsabilidad de proveer las necesidades básicas de estos refugiados a las agencias humanitarias (comida, agua, refugio, cuidado de salud y educación), dentro de los campamentos. Sin embargo, cuando los desplazados se mudan a las ciudades, este enfoque humanitario convencional ya no es eficaz. En las ciudades, los desplazados pasan a formar parte del tejido urbano: compiten por la vivienda y el empleo, utilizan los sistemas de transporte, agua y saneamiento, envían a sus hijos a las escuelas locales. Esta presión adicional sobre los servicios, la vivienda y el empleo exagera las tensiones sociales, especialmente en las comunidades pobres. En la mayoría de las ciudades, los desplazados tienden a vivir en zonas de bajos ingresos o asentamientos informales, donde los habitantes locales están en una situación igual que la de

los recién llegados y todos se enfrentan al aumento de rentas y a una mayor competencia por puestos de trabajo.

Seis dimensiones de este impacto

El impacto del desplazamiento urbano afecta a ciudades, familias y comunidades en al menos seis maneras:

1. Los patrones espaciales urbanos cambian de manera imprevista y fortuita

Un influjo urbano puede duplicar o triplicar las tasas de crecimiento de la población en meses o semanas. El lugar donde se establecen los desplazados, ya sea en conglomerados o de manera dispersa por toda la ciudad, ya sea en áreas

En Tijuana, a medida que el número de desplazados ha crecido, los albergues se han llenado y los migrantes y deportados se establecen en sitios peligrosos que son baratos o gratis. Estos sitios no son monitoreados y las autoridades locales tienen recursos limitados con los que vacilan entre ignorar el problema o llevar a cabo desalojos forzados. En la década de 1970 surgieron asentamientos informales a lo largo del canal del río Tijuana, el cual tiene dos kilómetros de longitud y se ubica en el centro de la ciudad más cercana a la frontera entre México y Estados Unidos. Hoy, el canal es conocido como "El Bordo" y se ha convertido en un campamento donde viven deportados y otros inmigrantes.

"El bordo del canal del río Tijuana: Estimación y características de la población", Colegio de la Frontera Norte (COLEF), 2013.

predominantemente de bajos ingresos o informales, afectan la forma y "el sello" de la ciudad.

Al igual que otros migrantes urbanos, es probable que los desplazados se trasladen a asentamientos informales ubicados en terrenos inseguros y sin derechos de propiedad, superpoblación, graves limitaciones económicas, delincuencia y violencia, inseguridad alimentaria, peligros ambientales y desalojos forzados. Un reto importante para los gobiernos urbanos es el crecimiento **no planificado e improvisado** dentro o en los bordes de los municipios urbanos que llevan a la extensión de la mancha urbana, la infraestructura inadecuada y asentamientos informales. La extensión de la mancha urbana requerirá de nuevos caminos, nuevas viviendas y más infraestructura ya sea nueva o mejorada que conecten a la vivienda con los empleos y la educación. El problema del rápido crecimiento informal es que antecede a la traza de cuadrícula de calles y la preservación del espacio público.

2. Los núcleos familiares desplazados llegan desgastados y luchan por ponerse al día con el paso del tiempo

La experiencia del desplazamiento – el trastorno extenuante y el camino agotador que atraviesan muchos refugiados y migrantes – sitúa a los desplazados en desventaja con relación a sus vecinos que no han sido desplazados. Llegan física y psicológicamente afectados y casi sin recursos financieros lo que los hace caer en la pobreza, pero con necesidades y gastos inmediatos relacionados con alimentos, techo y atención médica. Con el tiempo, los desplazados luchan por sobrevivir y «ponerse al día» económicamente y para eso deben encontrar formas de obtener ingresos y tener acceso a los servicios urbanos. Sin embargo, sin documentos legales y/o identificación, enfrentan barreras de acceso a servicios u oportunidades de empleo. En general, los que han sido desplazados forzosamente tienden a estar peor que sus vecinos, incluso en barrios de bajos ingresos donde todos son pobres.

3. Un influxo masivo de refugiados puede cambiar radicalmente la forma de los mercados urbanos

Un influxo masivo produce una mayor demanda de vivienda, especialmente en viviendas de alquiler, y también en fuentes de empleo, especialmente en el sector informal, donde ya existe una alta demanda de puestos de trabajo, con salarios bajos y falta de empleo digno. Un influxo puede beneficiar a los patrones, pero también crear una competencia importante y la reducción de salarios para los lugareños. Los segmentos del mercado laboral en los que los refugiados poco calificados buscan trabajo, así como los mercados de vivienda de bajo costo donde los refugiados buscan vivienda, no pueden absorber el gran número de recién llegados que compiten con los lugareños. La mayoría de las familias de desplazados rentan las viviendas y el aumento en la demanda de viviendas de alquiler encarece los precios. Las muchedumbres en las comunidades de bajos ingresos donde se establecen, tienden a alquilar las viviendas en lugar de convertirse en dueños de ellas. Por ejemplo, en Jordania los precios de alquiler subieron un 25 por ciento entre 2012 y 2013.⁵ Al igual que con las oportunidades de subsistencia, la competencia por propiedades de alquiler dignas aumenta las tensiones entre los refugiados y los habitantes locales. Estas tensiones aumentan cuando las agencias humanitarias desembolsan subvenciones de apoyo para el pago de alquiler sólo para los refugiados; Cuando esto se combina con el aumento de la demanda, estas subvenciones pueden inflar el mercado de la vivienda.

4. Un influxo masivo pone nuevas cargas en la ya débil infraestructura urbana

Un influxo pone nuevas demandas y tensiones en servicios públicos e infraestructura que ya son débiles y de poca capacidad desde antes del influxo. Para muchas personas desplazadas sus necesidades de salud han aumentado y sus hijos tienen necesidades especiales de educación y escolaridad. Los desplazados recurren a viviendas no típicas (garajes, cobertizos) y edificios diseñados para uso no residencial, como edificios públicos y escuelas. Estas presiones pueden afectar los presupuestos de los servicios escolares, de salud y la capacidad del personal. Especialmente cuando el influxo masivo se concentra en las zonas de bajos ingresos ya que esto impone nuevas cargas a los sistemas de transporte (carreteras, transporte público), agua y saneamiento (eliminación de desechos sólidos) y electricidad (conexión ilegalmente aprovechada) con graves consecuencias presupuestarias. Los impactos en el **suministro de agua y en la gestión de residuos sólidos** son retos que se convierten en el origen del descontento de la población urbana.

5. El desplazamiento puede reducir la cohesión social

Con el aumento de esta presión sobre las escuelas y los servicios de salud y la competencia por el empleo y la vivienda, surgen tensiones que conducen a la xenofobia y el acoso. A medida que se disminuye la cohesión social, aumenta el riesgo de agitación política y de conflicto. Las tensiones a menudo se intensifican cuando los desplazados incluyen grupos diversos con diferentes afiliaciones étnicas o sectarias, o cuando los desplazados no hablan el idioma local. A medida que disminuye la cohesión social, el espacio urbano para los desplazados se contrae. Las mujeres y los niños se quedan en casa y la participación en la vida urbana disminuye. La disminución de la cohesión social afecta el bienestar de todos en el entorno urbano, no sólo a los desplazados y esto crea problemas adicionales para los gobiernos urbanos.

⁵ En Jordania, los refugiados gastan en promedio el 58 por ciento de su salario mensual en renta. UNHCR. 2014. Living in the Shadows.

6. El influjo masivo es un reto para el gobierno urbano

Las presiones sobre los servicios, la infraestructura y la cohesión social afectan gravemente a los gobiernos locales y las agencias del orden público los cuales se encuentran pobremente capacitados y con falta de recursos. El gobierno de la ciudad se enfrenta a la doble crisis de la falta de recursos técnicos y financieros existentes, junto con un aumento de la demanda de una población desplazada con muchas necesidades. El impacto del desplazamiento se suma a los problemas fiscales de los gobiernos urbanos, sin una mayor carga fiscal impositiva ya que los desplazados son a menudo pobres y trabajan principalmente en el sector informal. Los municipios se enfrentan a mayores costos de mantenimiento de infraestructura y a menudo deben implementar políticas nacionales (como permisos de trabajo) sin presupuesto adicional. Estos desafíos fiscales se ven afectados por las amenazas a la cohesión social y las tensiones políticas. En algunas áreas, como los asentamientos informales no hay gobiernos adecuados o son muy limitados y en tales casos, pueden surgir gobiernos alternativos tales como las organizaciones comunitarias (OBC).

Estos impactos y las respuestas que se necesitan varían mucho en los entornos urbanos. Dependen de los patrones de asentamiento establecidos por los desplazados. Las ciudades y los suburbios dónde la proporción de desplazados es mayor comparada con los no desplazados se verán mucho más afectadas que aquellas con influjos más leves.

La respuesta urbana

La respuesta urbana al desplazamiento recae en muchos actores e instituciones. El gobierno local y los municipios desempeñan un papel clave. La sociedad civil también participa en forma de refugios, comercios, barrios, redes sociales y apoyo legal, entre otros y son factores determinantes de la respuesta.

En Tijuana, la iglesia “Embajadores de Jesús” estaba sirviendo a 225 haitianos, la mayoría de los cuales habían decidido establecerse permanentemente. El pastor comenzó un proyecto de construcción de viviendas llamado “Little Haiti” en el Cañón Alacrán cerca de la iglesia. Se planificaron veintidós casas pequeñas de aproximadamente 1.200 metros cuadrados, con materiales de construcción donados por la comunidad y la iglesia proveyendo la mano de obra. El sitio estaba en una zona de inundación de alto riesgo junto a un vertedero ilegal sin carreteras. Poco después de comenzar la construcción, el Departamento de Protección Civil de Tijuana colocó calcomanías de advertencia sobre las estructuras y notificó al Pastor que se requería un estudio de factibilidad antes de reanudar la construcción. El departamento enfatizó que la ciudad no está en contra del proyecto, sino que quiere asegurar que los riesgos sean evaluados y administrados antes de que la gente empiece a asentarse. En marzo de 2017, el proyecto fue suspendido hasta que la iglesia pueda obtener los permisos de construcción requeridos.

Ortiz Ramirez, Hecor, and Ines Garcia Ramos. "[Ayuntamiento no clausura villa haitiana, pero insiste en riesgo de la zona.](#)" Zeta Tijuana. March 20, 2017.

"[Little Haiti, The Next New Neighbourhood in Tijuana.](#)" SanDiegoRed. February 20, 2017.

Cubrir las necesidades humanitarias de los refugiados es una prioridad de inicio.

Cuando las personas desplazadas llegan inicialmente a una ciudad, las necesidades humanitarias son prioritarias. Los desplazados a menudo tienen redes sociales (ya sea en forma de connacionales o co-étnicas) en las ciudades; de hecho, pertenecer a estas redes es la manera en cómo la gente selecciona sus destinos. Cuando este es el caso, los recién llegados pueden recurrir a sus redes sociales para obtener asistencia. Cuando carecen de estas redes, su único apoyo es la asistencia pública. Para los indocumentados y los carentes de redes sociales, y para muchos refugiados y solicitantes de asilo, su

única forma de asistencia proviene de refugios y servicios humanitarios. Estos servicios son un componente importante de la respuesta humanitaria, en particular en las primeras fases del desplazamiento.

Los retos urbanos son cada vez más urgente. En respuesta a los impactos sobre el mercado, los servicios y la infraestructura mencionados anteriormente, los municipios necesitan ampliar rápidamente su respuesta para satisfacer las necesidades de los residentes y de los recién llegados. Las soluciones **temporales** son esenciales, incluyendo la provisión de escuelas y servicios de salud hasta la

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) se ha asociado con el Instituto Nacional de Migración (INM) y con la Secretaría Estatal del Trabajo y Previsión Social para inscribir a migrantes no locales en el sistema de salud mexicano. Para inscribirse, los migrantes sólo necesitan su documento de regularización del INM junto con información personal básica. En marzo de 2017, 132 migrantes haitianos se habían inscrito en el sistema de salud mexicano. El Programa Binacional de Educación para Migrantes fue creado en 1982 por los gobiernos de México y Estados Unidos para proveer educación a niños y jóvenes migrantes. El programa requiere que las escuelas públicas locales admitan a estudiantes recientemente repatriados en cualquier momento del año académico para no interrumpir su educación. En Tijuana, el programa se ha expandido para incluir a inmigrantes haitianos y africanos. Hasta marzo de 2017, seis niños haitianos se habían matriculado en escuelas públicas locales en Tijuana. Además, el Centro Cultural de Tijuana ha lanzado una iniciativa para traer talleres, clases y exposiciones diseñadas específicamente para migrantes haitianos y africanos.

Loza, Lourdes. "[Haitianos obtienen afiliación al IMSS.](#)" Frontera.info. March 16, 2017.

SEP. "[Programa Binacional de Educación Migrante.](#)" Secretaría de Educación Pública.

"[Niños migrantes haitianos toman clases en escuelas de Tijuana.](#)" Excélsior. March 15, 2017.

construcción de nuevas instalaciones. La forma de estas soluciones temporales variará dependiendo de la ciudad, pero hay muchas ideas y esfuerzos disponibles.

Se necesitan esfuerzos para mejorar la cohesión social y mitigar las tensiones sociales entre las comunidades y la población desplazada, al igual que con las soluciones temporales estas deberán diseñarse a nivel local.

Una forma de aliviar la carga de estos impactos es **permitir que los desplazados contribuyan económica**

En 2014 en Tijuana, la comunidad Global Shapers comenzó un proyecto llamado Bordofarms para apoyar a los deportados que viven en el canal del río Tijuana. Las granjas verticales a lo largo del río Tijuana serían una fuente de empleo para deportados, revitalizarían el área y servirían como fuente de alimento para la ciudad. Cada granja estaba compuesta por 30 maceteros de madera que cultivaban hortalizas orgánicas y eran vendidas a restaurantes locales. El proyecto comenzó con 85 voluntarios, un préstamo de \$ 5,000 y \$ 1,200 en crowdfunding. Inicialmente empleó a 10 agricultores urbanos, todos mexicanos deportados que anteriormente vivían en el canal. El proyecto proporcionaba alimentos, una pequeña compensación, asesoramiento psicológico gratuito y asistencia para encontrar un trabajo remunerado localmente. Durante su apogeo, el proyecto dió empleo a 50 mexicanos deportados. La idea era ampliarse, pero después de unos meses la ciudad obligó a Bordofarms a evacuar el lugar, argumentando que los granjeros estaban ubicados en terrenos federales y Bordofarms no tenía permiso.

Martínez, Gabriela. "[Retiran del canal a "Bordo Farms"](#)". La Jornada Baja California. March 20, 2015.

Hernández, Esther. "[Bordo Farms' puede ser desalojado por municipio.](#)" Frontera.info. May 03, 2015.

y socialmente. La mayoría de las personas desplazadas pueden sobreponerse a las desventajas iniciales si se les permite trabajar, circular libremente y acceder a los servicios. Todo esto depende de si las políticas y regulaciones urbanas (o nacionales) permiten o impiden que los desplazados

tengan acceso a servicios, trabajos y otros tipos de asistencia. La falta de residencia legal y / o de documentos de identidad son un factor que, sin ellos, los desplazados no son reconocidos por las autoridades nacionales y locales, lo que dificulta el acceso a los servicios, los empleos y otros tipos de

asistencia. Además, debido a que las autoridades locales perciben a los desplazados como un problema temporal y tienen un estatus de “extranjeros”, a menudo se niegan a conceder a los desplazados el derecho a participar en la toma de decisiones locales. Esto también es un error y se necesitan soluciones locales.

Tijuana es un importante hub para la industria manufacturera de México, pero los empleadores tienen problemas para atraer y retener a los trabajadores. La Asociación de la Industria Manufacturera y de Exportaciones (INDEX) informa que tiene 8,000 vacantes solamente en la ciudad de Tijuana. En noviembre de 2016, INDEX firmó un acuerdo con el Instituto Nacional de Migración (INM) como parte del programa "Somos Mexicanos", en el cual las empresas manufactureras se comprometieron a contratar y emplear a ciudadanos repatriados. En marzo de 2017, INDEX anunció que estaba ampliando el programa para incorporar a los migrantes haitianos y africanos en sus campañas de reclutamiento y oferta de trabajo. En mayo de 2017, 800 inmigrantes haitianos trabajaban en la industria manufacturera en Tijuana. En abril de 2017, INDEX organizó una feria de empleo dirigida específicamente a los migrantes haitianos, africanos y para los ciudadanos mexicanos.

Secretaría de Gobernación. "[Mensaje del subsecretario Humberto Roque Villanueva, durante la Inauguración de la Convención Nacional Index.](#)" Gob.mx. November 17, 2016.

Dominguez del Hoyo, Alejandro. "[Trabajan 800 haitianos en maquiladoras.](#)" La Voz De La Frontera. May 01, 2017.

Si no se hace nada, el mercado puede ajustarse a la creciente demanda de vivienda y un influxo puede tener un impacto positivo. A medida que crece la demanda por la vivienda, el mercado responde con una mayor construcción de viviendas, incluyendo la producción informal de viviendas y arreglos de alquiler adaptables. Por ejemplo, en Mafraq, Jordania, las familias anfitrionas que viven en dos unidades a menudo se mudan a vivir juntos para compartir una vivienda y alquilar la otra a alguna familia de Siria.

Las construcciones nuevas, así como las propiedades existentes actualizadas y ampliadas pueden crear fuentes de trabajo local y demanda de materiales y servicios para los contratistas. Los programas de apoyo humanitario, como la asistencia con dinero en efectivo o el pago de renta de viviendas puede estimular los mercados locales de vivienda y a su vez tienen un efecto económico multiplicador, ya que la industria de construcción también se beneficia. Sin embargo, los impactos positivos en el mercado tienen más probabilidades de beneficiar a los grupos de mayores ingresos, mientras que las familias de bajos ingresos seguirán en la lucha. Por ejemplo, aunque haya una mayor oferta de nuevas viviendas, es poco probable que las rentas bajen y los pobres seguirán luchando para pagar un lugar dónde vivir. Por lo tanto, lo óptimo es que los gobiernos intervengan para asegurar que los pobres no se queden fuera de cualquier resultado positivo y ayudarles a tener acceso a nuevas oportunidades que se están creando.