

Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (UCLG) y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT).

[www.icmpd.org/MC2CM](http://www.icmpd.org/MC2CM)

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación se puede reproducir, copiar o transmitir de ninguna manera, ya sea mecánica o electrónica, incluyendo fotocopia, grabación o cualquier otro sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso de los propietarios del copyright.

La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea (UE) y la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE). Los contenidos de esta publicación son únicamente responsabilidad de los autores y en modo alguno debe considerarse que refleja la opinión de la UE o la COSUDE.

Co-financiado por la Unión Europea



Co-financiado por



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC

Implementado por



MC<sup>2</sup>CM

MEDITERRANEAN CITY-TO-CITY MIGRATION

## PERFIL MIGRATORIO DE LA CIUDAD

BEIRUT

RESUMEN EJECUTIVO



Este documento es una síntesis del Perfil Migratorio y Documento de Prioridades del municipio de Beirut redactados en el marco del proyecto Migración entre ciudades en el Mediterráneo (MC2CM). El objetivo del proyecto es contribuir a la mejora de la gestión de la migración a nivel urbano en una red de ciudades en Europa y los países del sur del Mediterráneo. Más información disponible en [www.icmpd.org/MC2CM](http://www.icmpd.org/MC2CM)

VISIÓN GENERAL (2015)	
<b>Contexto político y administrativo</b>	El municipio de Beirut tiene una clara delimitación como ciudad con un estado dual de gobernado y municipio. Tiene una superficie de 19,6 km <sup>2</sup> y una población de unos 400 000 habitantes. Se calcula que el entorno edificado ocupa aproximadamente el 66 % de su superficie total. Gran Beirut es un término ambiguo que engloba tanto a Beirut como a los suburbios o sus alrededores. Sus fronteras no están claramente definidas y se extienden desde el río Damour al sur del aeropuerto, desde el río Nahr al-Kalb al norte, desde las zonas montañosas del monte Lebanon hasta el este y desde el Mediterráneo al oeste, con una superficie estimada de 67 km <sup>2</sup> .
<b>Población</b>	403 337 (Municipio de Beirut, 2012) 2 226 000 (Gran Beirut, 2012)
<b>Porcentaje en la población urbana nacional</b>	7,7 % (Municipio de Beirut) 42,3 % (Gran Beirut)
<b>Número de refugiados en la ciudad (Gran Beirut)</b>	270 608 refugiados sirios registrados (2017) 28 449 refugiados palestinos registrados en tres campos de OOPS (2014)
<b>Porcentaje de refugiados en la ciudad (Gran Beirut)</b>	13,4 %
<b>Porcentaje de extranjeros en la población nacional</b>	34,2 % (refugiados incluidos)

## PATRONES DE MIGRACIÓN

Desde la segunda mitad del siglo XIX, la mayor parte de las actividades económicas y culturales del Líbano han tenido lugar en Beirut. En la actualidad, la ciudad cuenta con el principal puerto del país y su único aeropuerto internacional, alberga las oficinas gubernamentales y es el principal centro cultural y educativo. Por lo tanto, Beirut ha atraído varias olas de recién llegados, como migrantes rurales, élites y refugiados poco calificados procedentes de zonas periféricas del Líbano, refugiados armenios y cristianos de la Turquía otomana y de otras zonas, refugiados árabes y trabajadores migrantes procedentes de países vecinos, de Asia Sudoriental y de África subsahariana.

A menudo establecidos en la periferia de la ciudad, estos migrantes han contribuido a redefinir los contornos de la ciudad. Tras la Guerra Civil libanesa (1975–1990), que obligó a poblaciones enteras a huir de la ciudad o a establecerse en sus fronteras, los proyectos de reconstrucción reafirmaron la expansión física de la ciudad.

## POBLACIÓN INMIGRANTE

Hay unos 300.000 refugiados establecidos en Gran Beirut, pero las estimaciones sugieren un porcentaje de refugiados en la ciudad de hasta un 20 %. Más de la mitad de los refugiados, el 58%, son sirios, alrededor del 41 % son palestinos y un 1,4 % son palestinos de Siria. La mayoría de los palestinos, el 74%, se han establecido fuera de los campos oficiales del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) en los barrios de renta baja junto con libaneses, así como con sirios y otros trabajadores migrantes.

De los 200.000 trabajadores migrantes que hay en el Líbano, más de 70.000 son etíopes, seguidos por cerca de 50.000 bangladesíes y 25.000 filipinos, quienes en su mayoría son trabajadoras domésticas.

## POLÍTICA MIGRATORIA LOCAL

Debido a un sinnúmero de apremiantes necesidades y escasos recursos por parte de los municipios, la migración no ha formado parte de la agenda de las autoridades

locales hasta hace relativamente poco. Las autoridades locales han intensificado su papel tan solo a raíz de la afluencia de refugiados sirios. Su intervención fue especialmente determinante al inicio de los años de la crisis (2012 – 2015) cuando existía un vacío provocado por la falta de una política transparente o una estrategia de intervención respecto a esta crisis humanitaria. Además, debido a la política anti-campo del Líbano, los refugiados se han repartido por todo el país dejando a los municipios sin otra opción que proveer para estas poblaciones pese a sus escasos recursos humanos y financieros.

No existe ninguna política explícita de migración en el Líbano, aparte de la Ley de 1962 sobre la entrada, estancia y salida de extranjeros que regula el desplazamiento, la estancia y el empleo de ciudadanos no libaneses en el país. Las decisiones se toman a través de reglas y normas ad hoc.

El empleo de ciudadanos no libaneses se rige por el derecho laboral, los acuerdos bilaterales con los países de origen o bien con el consentimiento de una *kafala* (institución de acogimiento). El acceso a los tribunales laborales de los trabajadores migrantes, regidos por el sistema *kafala*, a menudo se encuentra obstaculizado por los propios empleadores. Según algunos informes de las ONG KAFA y Anti-Slavery International, a algunos de estos trabajadores migrantes se les somete en ocasiones a violencia y explotación. Formalmente, trabajadores domésticos tiene que ser acogidos para entrar en el Líbano con un visado de trabajo de tres meses, pagado y arreglado por el empleador/*kafil* (titular de la *kafala*), o bien por una agencia. Sin embargo, la mayoría de trabajadores extranjeros operan en el sector informal.

Los refugiados se enfrentan a normas específicas. El Líbano no forma parte de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Memorando de Entendimiento firmado con ACNUR en 2003 solo concede limitadas garantías a los refugiados. A los palestinos se les ha tratado como extranjeros desde su llegada al Líbano a partir de 1948 y siguen enfrentándose a numerosas restricciones relativas al empleo y a la propiedad privada. Dado que no pueden acceder a los servicios públicos, OOPS proporciona servicios de salud y educación obligatorios. La exclusión de los refugiados palestinos en las esferas públicas y económicas pretende salvaguardar su derecho de vuelta y a la vez garantizar el empleo a los nacionales libaneses.

Antes de la crisis, los sirios formaban la mayoría de trabajadores extranjeros en el Líbano y podían disfrutar de un mayor desplazamiento transfronterizo. No obstante, las políticas y normas han cambiado a raíz de la afluencia de refugiados sirios. Debido a las preocupaciones en materia de seguridad, los refugiados sirios han sufrido recientemente restricciones en su desplazamiento (entrada, toques de queda) y, en respuesta a las preocupaciones económicas relacionadas con el desempleo entre los ciudadanos libaneses, se les ha restringido el acceso al trabajo en tres sectores, a saber, la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico. Sin embargo, en la práctica solo un pequeño porcentaje de sirios instalados en el Líbano solicitan permiso de trabajo, y la mayoría de ellos trabaja en el sector informal.

En el marco del proyecto MC2CM, se han preestablecido tres prioridades con el municipio de Beirut:

1. **La creación de un observatorio de migración para Beirut que apoye el desarrollo de capacidad en el campo de la recolección de datos y análisis**
2. **Una unidad comunitaria guía y de asistencia que sirva como plataforma para los migrantes, refugiados y comunidades de acogida**
3. **La construcción de una cohesión social a nivel de barrio para relajar la tensión entre las comunidades**

## **LA TRANSVERSALIDAD EN LA GESTIÓN DE LA INMIGRACIÓN**

El municipio de Beirut se promueve a sí mismo como una ciudad culturalmente diversa. A pesar de esta visión, la ciudad no tiene todavía una estrategia clara sobre cómo abordar la cuestión de la migración en sus diferentes y polifacéticas dimensiones. Por otra parte, los servicios urbanos, proporcionados por el municipio y sus proveedores subcontratados son universales y están a disposición de todos sin discriminar a ninguna población basada en su nacionalidad. No obstante, el acceso de los migrantes a derechos básicos en Beirut puede ser un desafío dada la complejidad de los regímenes jurídicos en este país.

Actores de gobernanza migratoria a nivel local		
Ámbito local	<b>Mukhtars (funcionarios locales)</b>	Los funcionarios electos a nivel local son administradores locales que documentan las actas de nacimiento, matrimonio y defunción en el ámbito local
Consejo municipal de Beirut	<b>Consejo municipal electo</b>	Consejo de 24 representantes durante 6 años de funcionamiento en diferentes campos y representando a los diferentes distritos urbanos y sectas religiosas. Los consejeros municipales pueden establecer comités para que trabajen en diferentes cuestiones. Debido al bloqueo institucional, los consejos municipales son las únicas instituciones directamente elegidas en 7 años y se benefician de una legitimidad reforzada. A pesar de su autonomía financiera y administrativa, la gobernanza municipal y sus capacidades siguen siendo débiles
	<b>Alcalde de Beirut</b>	Presidente electo del consejo, el alcalde desempeña principalmente un papel representativo
Provincia de Beirut	<b>Muhafez (gobernador)</b>	Nombrado por el gobierno, el gobernador preside el poder ejecutivo en el ámbito local
	<b>Unidades de estabilidad social</b>	Las unidades de gestión de la seguridad local y riesgo de desastres apoyan el cargo del gobernador en materia de estabilidad social y cohesión

Gobierno central	<b>Ministerio del Interior y de los Municipios</b>	Apoya y supervisa las autoridades locales como los gobernados, municipios y uniones de municipios
	<b>Dirección General de la Seguridad General</b>	Expide visados y permisos de residencia a extranjeros
	<b>Ministerio de Asuntos Sociales</b>	Codirige la Estrategia Libanesa de Respuesta a la Crisis (LCRS, por sus siglas en inglés) junto con organizaciones de ayuda internacionales. Otros ministerios participan en grupos de trabajo intersectoriales con la LCRP
	<b>Ministro de Estado en materia de Refugiados</b>	Cargo creado en 2016, supervisa la ayuda y asistencia a los refugiados sirios en el país

Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) activas en el área de inmigración e integración en la ciudad	
<b>Amel Association</b>	Promueve los derechos socio-económicos y cívicos de los más desfavorecidos en el Líbano
<b>Basmeh &amp; Zeitooneh</b>	Ayuda a los refugiados sirios y a las comunidades de acogida en el campo de Chatila y otras partes de Beirut/Líbano
<b>Caritas Lebanon Migrant Centre</b>	Proporciona servicios y protección a migrantes en Beirut y otros lugares del país
<b>Centre for Refugee Rights Aidoun</b>	Defiende y hace campaña por los derechos de vuelta de los refugiados palestinos
<b>Domestic Workers Union</b>	Defiende los derechos de los trabajadores domésticos

Dream of a Refugee Association	Ofrece apoyo a jóvenes del campo de Chatila con formación y ayuda psico-social
Lebanon Humanitarian INGO Forum	Organismo independiente de 42 organizaciones no gubernamentales internacionales (ONGI) que ofrece apoyo a comunidades de todo el Líbano
KAFA Violence & Exploitation	Trata de eliminar cualquier forma de violencia de género, explotación y tráfico de mujeres y trabajadoras domésticas
Nadja Now International	Ofrece apoyo a comunidades sirias en Beirut y en el valle de la Becá
Sonbola Group for Education and Development	Ofrece programas educativos dirigidos a las necesidades de los niños y jóvenes refugiados sirios de Beirut

## MARCO INSTITUCIONAL

### Coordinación y cooperación a nivel local, regional y nacional

Desde el final de la Guerra Civil y el Acuerdo de Taif (1989), el Líbano ha entrado en una fase de descentralización administrativa acelerada con el fin de otorgar mayor autonomía a las localidades, fomentar el desarrollo local y mejorar la participación ciudadana. Sin embargo, las limitaciones financieras y funcionales, así como la fragmentación política y sectaria, han obstaculizado la aplicación de esta reforma.

Beirut es producto de esta política de descentralización limitada y goza de un estado dual como municipio y gobernadorado. Si bien los gobernadorados son la expresión de la desconcentración política del país, son los *mukhtars* locales quienes representan la descentralización administrativa.

Los municipios son los únicos organismos autónomos sujetos a elecciones, beneficiándose así de una legitimidad única como primeros organismos elegidos directamente durante los últimos 7 años.

El gobernador nombrado por el gobierno de Beirut cuenta con una serie de poderes ejecutivos e informa directamente al Ministerio del Interior y de los Municipios, contrariamente al resto del Líbano, donde los alcaldes son jefes ejecutivos. Dado que el alcalde de Beirut y los demás miembros del consejo municipal tienen poder limitado sobre la toma de decisiones, éstos tienen que presentar sus recomendaciones presupuestarias al gobernador para obtener su aprobación con el respaldo final del Ministro del Interior y de los Municipios.

Debido a la política anti-campo del Líbano, los refugiados sirios y solicitantes de asilo están repartidos por todo el país en zonas urbanas y rurales, y están bajo los órdenes de los municipios y mukhtars locales. Esto ha causado una presión sin precedentes en la prestación de servicios locales que ha rebasado la experiencia de las autoridades locales y sus capacidades.

En 2012, el gobierno redactó un plan de respuesta de emergencia, pero debido a su resignación y al retraso en la formación de un nuevo gabinete, solo se consiguió una implementación parcial. En el año 2015, el Plan Libanés de Respuesta a la Crisis (LCRP, por sus siglas en inglés) se estableció de manera conjunta por el gobierno libanés y las agencias de las Naciones Unidas para coordinar la respuesta facilitada a nivel local e internacional a los refugiados en el Líbano. Los municipios se implican indirectamente con el Ministerio del Interior y de los Municipios, el cual forma parte de un número de grupos de trabajo del sector, y se les solicita su función directamente en la aplicación del proyecto, en colaboración con la sociedad civil y el sector privado. Beirut es uno de los principales objetivos de este plan ya que acoge a un gran número de desplazados vulnerables, a menudo establecidos en zonas suburbanas de renta baja.

### COOPERACIÓN INTERNACIONAL

El municipio de Beirut es miembro de varias redes y asociaciones (EUROMED, ciudades árabes, 100 Ciudades Resilientes). Beirut también está, junto con Saint-Etienne (Francia), bajo un acuerdo de desarrollo urbano local establecido por la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD). Desde 2015, el municipio está trabajando en colaboración con el Banco Mundial sobre la resiliencia ante desastres y tiene como objetivo crear un plan general de resiliencia urbana integral para la ciudad.

## PERCEPCIÓN PÚBLICA DE LA INMIGRACIÓN E INTEGRACIÓN

La percepción pública de los migrantes y, en particular, de los refugiados, está sumamente influenciada por la situación política y de seguridad que los medios de comunicación transmiten y con frecuencia presentan inculcando a los refugiados. Estas circunstancias crearon lo que se conoce como un contexto sin política y una total ausencia de respuesta oficial libanesa a la crisis. Debido a su falta de estatuto legal, a los refugiados sirios y a los solicitantes de asilo se les considera huéspedes temporales y se refieren a ellos como *nazihin* (desplazados), en lugar de *lajj'een* (refugiados), una terminología que repite la larga experiencia del Líbano con los refugiados palestinos. Un estudio llevado a cabo en verano de 2016 por USJ mostró que una inmensa mayoría, el 80%, de libaneses encuestados percibe sus relación con los sirios como normal, buena o muy buena, mientras que alrededor de un 20% la percibe como mala o no existente. Cuando se preguntó sobre si aceptarían que viviesen sirios en su barrio, el 5% respondió positivamente, un porcentaje que se redujo al 46 % en Beirut especialmente. Del mismo modo, el 59% de los libaneses entrevistados se mostraron de acuerdo en trabajar con sirios, esta cifra aumentó a más del 70 % en Beirut.

## DISFRUTE DE LOS DERECHOS HUMANOS Y ACCESO A SERVICIOS POR PARTE DE LOS INMIGRANTES

	Educación y formación profesional	Empleo y emprendimiento	Asuntos sociales	Protección frente a la discriminación	Vivienda	Participación política e inclusión en procesos de toma de decisiones locales
Competencia	Parcial	No	Parcial	No	Parcial	No
Instrumento de aplicación						
Políticas y proyectos correspondientes a la integración de los migrantes	El municipio puede establecer y gestionar indirectamente guarderías, escuelas públicas y centros de formación vocacional a petición del Ministerio de Educación. También gestiona bibliotecas y museos, así como como instituciones culturales y artísticas	Los proveedores de servicios contratados por el municipio para obras públicas pueden contratar a migrantes	El municipio contribuye al gasto de clínicas y hospitales públicos.  El presupuesto destinado a asuntos sociales solamente concierne a nacionales libaneses registrados en Beirut		El municipio contribuye a la política de vivienda pública en colaboración con proveedores privados	Algunas organizaciones de sociedad civil en ocasiones ofrecen apoyo al municipio respecto a la prestación de servicios a través de asociaciones más o menos formales y coordinadas por el municipio.  Los miembros de la sociedad civil a veces forman parte de los comités de trabajo establecidos por concejales municipales como miembros asesores sin poder ejecutivo
Acceso de inmigrantes	Todo migrante con permiso de residencia válido puede acceder a los servicios públicos educativos y formación profesional tradicionales	Los trabajadores migrantes acceden al empleo a través del sistema de acogimiento de la kafala. El titular de la <i>kafala</i> organiza su llegada al Líbano y tiene plena autoridad sobre ellos.  Los refugiados sirios tienen acceso a tres sectores del mercado laboral (construcción, agricultura y servicios de limpieza), y tienen que solicitar un permiso laboral.  Los palestinos no pueden acceder a una serie de profesiones	Todo migrante con permiso de residencia válido puede acceder a los servicios de salud generales			
Comentarios				Las organizaciones de la sociedad civil documentan todo incidente de discriminación y abuso a trabajadores migrantes, refugiados y otros migrantes, y les ofrecen apoyo jurídico y social		Los migrantes no tienen derechos políticos