



Migración y desplazamiento en contexto de crisis:

¿Qué están haciendo los GLR para proteger y salvar vidas?

11 - 13 abril 2022, Barcelona

Este documento de referencia explora el papel de los gobiernos locales y regionales en materia de migración y desplazamiento. Busca entender las acciones de los gobiernos locales y otras partes interesadas para abordar las situaciones de emergencia, proporcionar soluciones a largo plazo y contribuir a los procesos globales sobre la temática de la migración.

Organizado por



Con la participación de



1 Los impactos de la migración y desplazamiento en ciudades y territorios

Las ciudades están a la vanguardia de la migración y el desplazamiento^[1]. La presente crisis de desplazamiento en Ucrania es un ejemplo de ello: más de 10 millones de personas han huido de los bombardeos en las ciudades ucranianas^[2] y se han desplazado a ciudades cercanas en busca de refugio y muchos continúan su viaje hacia adelante. Las personas que se ven obligadas a huir se desplazan a través de las ciudades y se acomodan en ellas, donde tienen acceso a más oportunidades para buscar protección, pero también para trabajar, estudiar y conectarse con sus comunidades. De los 84 millones de personas desplazadas en todo el mundo en 2022,^[3] la mayoría vive en ciudades: cerca del 60% de los refugiados y el 80% de los desplazados internos se desplazan a zonas urbanas^[4].

En primer lugar, los desplazamientos pueden producirse dentro de las ciudades. Por ejemplo, la ciudad de **Freetown**, en Sierra Leona, sufre periódicamente violentas tormentas e inundaciones que desplazan a miles de personas en la ciudad, especialmente en los barrios informales dominados por los hogares más pobres y de migrantes^[5]. En segundo lugar, el desplazamiento se produce a lo largo de las ciudades fronterizas, costeras y centrales que son importantes puntos de salida, tránsito y llegada de migrantes y desplazados. Los gobiernos locales de estas ciudades suelen enfrentarse a flujos fluctuantes y temporales. Este es el caso de varias ciudades fronterizas de Colombia que acogen a un gran número de personas venezolanas que huyen de la crisis política y económica interna, como **Cúcuta**, donde la población venezolana representa hasta el 40% de la población urbana^[6]. En tercer lugar, las ciudades también son destinos para las personas desplazadas que se concentran en los centros urbanos, como el resto de la población. Por ejemplo, Irán es un importante país de acogida para más de 780.000 refugiados y refugiadas afganas pero se calcula que el 96% de ellas reside en **ciudades iraníes**^[7]. La siguiente tipología detalla estos tres tipos de desplazamiento urbano (Cuadro 1).

Cuadro 1: **Tipología de los desplazamientos urbanos**

Tipos de desplazamiento	Desplazamiento en la ciudad	Desplazamiento a lo largo de la ciudad	Desplazamiento hacia la ciudad
Cómo afectan los desplazamientos a las ciudades	<ul style="list-style-type: none"> La ciudad está afectada por conflictos violentos y/o catástrofes Políticas de expropiación forzosa aplicadas en los barrios informales 	<ul style="list-style-type: none"> La ciudad es un lugar de tránsito de migrantes, de asentamiento temporal, de comercio transfronterizo y de tráfico de migrantes La ciudad se ve afectada por las desapariciones y muertes de las personas migrantes 	<ul style="list-style-type: none"> Los desplazados se asientan en la ciudad y sus alrededores (incluso en auto-asentamientos y campamentos) La ciudad absorbe los asentamientos de las personas desplazadas La ciudad apoya el reasentamiento de las personas desplazadas
Ubicación de la ciudad (si aplica)	N/A	Ciudad fronteriza, costera o central	N/A

Fuente: recopilación de la autora

2

Respuestas de los gobiernos locales y regionales a migraciones y desplazamientos

Los gobiernos locales y regionales se enfrentan a movimientos cambiantes, y a veces imprevisibles, de población con muy pocas herramientas a su disposición para gestionar eficazmente estos flujos. En su mayor parte, las ciudades no definen ni aplican las políticas que regulan la migración internacional (es decir, los controles fronterizos, la determinación del estatus, la emisión de documentos), aunque pueden influir en estas políticas y, en algunos casos, aplicarlas. En algunos contextos, los altos niveles de informalidad y la falta de datos fiables complican aún más la acción municipal. Su mandato para actuar en materia de políticas de inmigración, asilo y entrada suele ser muy restringido.

Sin embargo, los gobiernos locales son la principal institución responsable de atender las necesidades diarias de las personas migrantes y desplazadas, garantizando la inclusión social y proporcionando servicios esenciales para residentes, incluyendo las personas recién llegadas y desplazadas. Entre ellos se encuentran la vivienda y el alojamiento, los servicios sanitarios, la educación y el cuidado de personas menores, el empleo y la formación profesional, el transporte público, el arte y la cultura, la infraestructura de agua y saneamiento, la recogida de residuos, la seguridad y la vigilancia policial, así como la concesión de permisos de construcción y licencias comerciales^[9] Este amplio conjunto de responsabilidades faculta a las ciudades para desarrollar acciones de emergencia y aplicar iniciativas concretas.

Por ejemplo, desde la llegada de personas refugiadas de Ucrania, la ciudad de **Rzeszów** (Polonia) ha organizado centros de acogida. Con el apoyo del voluntariado, la ciudad creó un centro de ayuda en la estación de tren, organizó colectas para donaciones, estableció un centro de llamadas para responder a las preguntas de las personas que llegan de Ucrania y creó un folleto bilingüe con información esencial para personas recién llegadas.^[9] Las ciudades serán actores importantes para atender las necesidades inmediatas y a largo plazo de las personas ucranianas que lleguen, y será imprescindible integrar sus necesidades y sus voces en los planes y actividades urbanas existentes, como los sistemas de educación y salud.

Esta no es la primera vez que las ciudades se unen para apoyar a la población migrante y desplazada. En Alemania, 300 ciudades -entre ellas Berlín, Dortmund y Múnich- se han declarado "refugios seguros" para las personas desplazadas tras una iniciativa lanzada por el movimiento de la sociedad civil Seebrücke (Seabridge) en 2018.^[10] Las ciudades participantes se comprometen a acoger a las personas que busquen protección independientemente de su estatus y a contribuir al reasentamiento de los refugiados de otras regiones del mundo. Entre otras, la ciudad-estado de **Berlín** cumplió sus compromisos y organizó la reinstalación de 300 personas procedentes de las islas griegas en 2020^[11].

Las ciudades fronterizas terrestres y marítimas se enfrentan a menudo a los efectos mortales de los flujos humanos inseguros y no regulados. Desde hace 10 años, las autoridades locales de **Lampedusa** (Italia) conmemoran el naufragio del

3 de octubre de 2011, en el que perdieron la vida más de 360 personas, y abogan por unas rutas migratorias más seguras, principios de los que se hace eco la Carta de Lampedusa (Recuadro 1)^[12]. Desde entonces, se calcula que más de 23.000 personas han muerto cruzando el Mediterráneo, lo que la convierte en la travesía más mortífera para los migrantes en todo el mundo.^[13]

Recuadro 1: **La Carta de Lampedusa**

Siguiendo el llamamiento de Salvatore Martello, alcalde de Lampedusa y Linosa, para restaurar la dignidad de las personas que se desplazan y reafirmar el papel de las ciudades, CGLU lanzó un proceso consultivo hacia la Carta de Lampedusa que articula 7 principios clave:

- Dignidad:** *Garantizar la asistencia humanitaria y la protección de los derechos humanos para todas y todos, independientemente de su estatus y de sus razones para emigrar*
- Equidad:** *Promover el acceso universal a los servicios esenciales y al espacio público teniendo en cuenta las formas de discriminación a las que se enfrentan los migrantes*
- Reconocimiento:** *Reconocer la diversidad como un activo y permitir su potencial transformador a través de formas inclusivas de ciudadanía urbana*
- Participación:** *Abrir espacios y canales para que los migrantes, desplazados y refugiados participen en la planificación urbana*
- Comunidad:** *Permitir enfoques de todo el gobierno y de toda la sociedad que promuevan la coexistencia, la igualdad y el acceso al derecho a la ciudad para todos*
- Solidaridad:** *Esforzarse por conseguir una movilidad humana digna y segura a través de la acción colectiva mediante la cooperación y la coordinación internacional entre todos los niveles de gobierno y toda la sociedad*
- Resiliencia:** *Impulsar la acción en las ciudades y territorios para lograr la preparación y resiliencia ante eventuales desastres, consecuencias del cambio climático y otros, con énfasis en no dejar a nadie atrás*

3

De la emergencia a las respuestas a largo plazo al desplazamiento urbano

Pueden pasar muchos años hasta que las personas que huyen de los desastres y los conflictos puedan regresar a sus países y hogares de forma segura. Se estima que cerca del 80% de todas las personas refugiadas se encontraban en una situación de desplazamiento prolongado en 2018, lo que significa que habían estado desplazadas durante más de 5 años^[14]. Teniendo en cuenta que la mayoría de la población refugiada y otras personas desplazadas viven en ciudades, las autoridades locales tienen un papel esencial que aportar en las respuestas a largo plazo al desplazamiento. Al mismo tiempo, la población migrante y las personas desplazadas también aportan una gran diversidad y competencias a las ciudades que no solo contribuyen a las comunidades locales y al desarrollo económico global; dejarlos fuera de las políticas e iniciativas comprometió estos objetivos de desarrollo a largo plazo y podría disminuir la prosperidad de la comunidad en general.

En la última década han empezado a surgir enfoques del desplazamiento urbano basados en el lugar. El objetivo de los enfoques basados en el lugar es mejorar las condiciones de vida de todos en una zona, distrito o barrio específicos, independientemente de la situación de residencia. Estos enfoques suelen dirigirse a zonas vulnerables con infraestructuras deficientes en las que las poblaciones migrantes suelen estar sobrerrepresentadas. Su aplicación requiere un trabajo intersectorial (por ejemplo, saneamiento, educación, protección, medios de subsistencia, etc.) y la colaboración de organizaciones humanitarias, el gobierno nacional, las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil y los residentes. Esto plantea una serie de retos de coordinación entre los diferentes actores, pero puede mejorar la coherencia de las respuestas nacionales y locales, aumentar la visibilidad de las ciudades en la planificación de políticas e incluir las voces de los residentes anfitriones y migrantes.

Por ejemplo, en 2016 la ciudad-estado de **Hamburgo** (Alemania) decidió construir en varios distritos de la ciudad nuevos centros de alojamiento para personas refugiadas para acoger a la población siria y a solicitantes de asilo. La población de Hamburgo promovió limitar el número de residentes en los centros a 300 para limitar el alcance de las nuevas construcciones, mitigar el impacto de las nuevas personas residentes en las infraestructuras locales, y aumentar las perspectivas de integración de la población refugiada. Estas viviendas están destinadas a acoger a personas refugiadas y solicitantes de asilo durante 15 años, tras los cuales se convertirán en viviendas sociales disponibles para todos los residentes.

La región de **Maradi**, en Níger, acoge a más de 57.000 personas desplazadas internas que huyen de los repetidos ataques de grupos armados no estatales. Para apoyar tanto a las personas refugiadas como a las comunidades de acogida, el ACNUR ha identificado las llamadas "Pueblos de oportunidad". En determinadas comunidades, el ACNUR ha trabajado con los gobiernos locales y nacionales para mejorar las infraestructuras públicas (escuelas, hospitales, mercados) que están

a disposición de las poblaciones de personas refugiadas y de comunidades de acogida. Esto ha permitido a la población refugiada encontrar oportunidades de subsistencia en el pueblo, integrarse en las sociedades locales y relocalizarse lejos de la frontera en una región más segura.

Invertir en las comunidades locales no sólo es esencial para afrontar los desplazamientos urbanos, sino también para mejorar la capacidad de resistencia local para hacer frente a futuras crisis. Esto es especialmente importante teniendo en cuenta el efecto del cambio climático en las ciudades. Las subidas de temperatura y las crisis repentinas, como las inundaciones, los corrimientos de tierra y los terremotos, suelen afectar sobre todo a los pobres de las ciudades, a las personas que viven en zonas informales, mal equipadas y superpobladas, donde se encuentra buena parte de la población migrante. La mejora de las infraestructuras urbanas y el aumento de la participación política de la población residente -incluida la población migrante- inmigrantes- son necesarios para que las ciudades estén bien preparadas para los retos futuros.

Por ejemplo, el Gran Municipio de **Ammán** (Jordania) y ONU-Hábitat han puesto en marcha un proyecto para mejorar la resiliencia urbana y la gestión del riesgo de catástrofes con el fin de hacer frente a las inundaciones repentinas que han afectado repetidamente al centro de la ciudad de Ammán y que han causado la muerte de decenas de residentes jordanos y sirios vulnerables. El proyecto invita a participar a representantes de las comunidades refugiadas sirias, grupos de mujeres y personas con discapacidad^[15]. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden ayudar a incluir la voz de las comunidades desplazadas, como es el caso de **Nairobi**, donde las partes interesadas locales incluyen a las personas desplazadas en el proceso de planificación participativa en los asentamientos informales para asegurarse de que todas las personas residentes estén representadas en el proceso, pero también para mostrar a los gobiernos de la ciudad que las y los desplazados son igualmente residentes como los demás^[16].

Por último, las políticas de integración a largo plazo que abren las oportunidades sociales, económicas y políticas a los recién llegados son también esenciales para que las ciudades aprovechen el “bono de la diversidad” de la migración y se beneficien de las oportunidades que traen consigo las personas migrantes y las desplazadas. Las ciudades reconocen la expansión de la economía local, el aumento de la diversidad cultural y el incremento de la mano de obra como elementos positivos de acoger a inmigrantes y desplazados^[17].

4

Contribución local a los procesos globales sobre migración

Las acciones de los gobiernos locales en materia de desplazamiento urbano van más allá de las fronteras de la ciudad y se incorporan a las conversaciones mundiales sobre migración. Entre ellos, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (GCM en inglés)^[18] y el Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR en inglés)^[19], liderados por la ONU, son procesos intergubernamentales que tienen como objetivo avanzar en las políticas de migración segura y de refugiados a nivel mundial. La aplicación de los objetivos del GCM en inglés se basa en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 10.7 de “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”^[20] y el Pacto Mundial sobre Migración proporciona un marco sólido para apoyar a los gobiernos y a otros actores en la consecución de las dimensiones migratorias de los ODS.

En relación con el desplazamiento, el Pacto Mundial para la Migración aspira a conectar todos los aspectos de la gobernanza de la migración, desde los enfoques humanitarios hasta los de desarrollo y los basados en los derechos. Más concretamente, el objetivo 8 del pacto sobre migración se refiere a salvar vidas y coordinar las acciones en favor de las personas migrantes desaparecidas (Recuadro 2). Además, el Pacto sobre los Refugiados pretende establecer un sistema más sólido para la cooperación internacional y el reparto de responsabilidades con respecto a los refugiados, lo que incluye ampliar el apoyo a los países que los acogen y las oportunidades de reasentamiento.

Recuadro 2. **Pacto Mundial para la Migración – Objetivo 8: Salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados sobre los migrantes desaparecidos.**^[21]

- a** *Desarrollar procedimientos y acuerdos sobre búsqueda y rescate de personas migrantes con el objetivo principal de proteger el derecho a la vida de las personas migrantes*
- b** *Revisar los impactos de las políticas y leyes relacionadas con la migración para garantizar que no aumenten el riesgo de que las personas migrantes desaparezcan*
- c** *Permitir que las personas migrantes se comuniquen con sus familias sin retraso para informarles de que están vivos, facilitando el acceso a los medios de comunicación a lo largo de las rutas y en su destino*
- d** *Establecer canales de coordinación transnacional, incluso a través de la cooperación consular, y asignar puntos de contacto para las familias que buscan a las personas migrantes desaparecidas*
- e** *Recoger, centralizar y sistematizar los datos relativos a los cadáveres y garantizar su rastreo tras el entierro*
- f** *Hacer todos los esfuerzos, incluso a través de la cooperación internacional, para recuperar, identificar y repatriar los restos de las personas migrantes fallecidas a sus países de origen*

Mientras que los pactos mundiales sobre la migración y los refugiados son procesos intergubernamentales dirigidos por los Estados, los enfoques de “todo el gobierno” y “toda la sociedad” del pacto sobre la migración, así como su visión integral, dejan claro que los gobiernos y las autoridades locales son actores fundamentales para lograr sus objetivos. En diciembre de 2018, más de 150 ciudades se comprometieron a aplicar los aspectos relevantes de los pactos mundiales a su nivel mediante la firma de la Declaración de los Alcaldes en Marrakech^[22]. También se comprometen a participar en los procesos de seguimiento para evaluar los avances en la aplicación durante el Foro de Examen de la Migración Internacional (IMRF) 2022^[23]. Con motivo del próximo IMRF, el Mecanismo de Alcaldes del Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (GFMD Mayors Mechanism en inglés) ha lanzado un Llamado a la Acción Local en favor de los Migrantes y los Refugiados que aspira a aumentar la visibilidad de las acciones de las ciudades en materia de migración en la escena mundial.^[24]



5

Preguntas guía para el evento de aprendizaje entre pares

Respuesta humanitaria e integración a largo plazo

- ¿Qué lecciones han aprendido los gobiernos locales y regionales de las crisis de desplazamiento de los últimos años? ¿Qué ha mejorado y qué retos quedan?
- ¿Cómo pueden las políticas y acciones locales avanzar desde las respuestas de emergencia hacia enfoques sostenibles de la migración? ¿Cómo pueden los actores internacionales y humanitarios contribuir positivamente a este proceso en colaboración con los gobiernos locales y regionales en sus territorios y comunidades?
- ¿Qué herramientas necesitan los gobiernos locales y regionales para aumentar su respuesta humanitaria y su capacidad de respuesta a las grandes llegadas (en términos de recursos, competencias, conocimientos, procesos, etc.)?
- A largo plazo, ¿cómo pueden los gobiernos locales y regionales convertir las crisis de migración y desplazamiento en oportunidades y aprovechar las ventajas que las personas migrantes y desplazadas aportan a sus territorios?

Políticas y incidencia

- ¿Cómo pueden los gobiernos locales y sus redes vincular las iniciativas de las ciudades a lo largo del continuo del desplazamiento (desde las catástrofes y los conflictos, hasta las fronteras y los destinos) para reforzar el papel de las ciudades en todas las fases del desplazamiento?
- ¿Qué otras aplicaciones concretas podría tener el intercambio entre ciudades sobre el desplazamiento, con vistas a preservar la dignidad de las personas migrantes y salvar vidas? ¿Cuál es el potencial de los programas de reasentamiento entre ciudades?
- ¿Cómo pueden los gobiernos locales seguir participando y contribuyendo a las iniciativas de paso seguro y búsqueda de personas migrantes desaparecidas, también influyendo en las políticas nacionales correspondientes y fomentando una mayor coherencia y cooperación entre las políticas nacionales y locales?

6

Recursos

Comité Internacional de Rescate (IRC en inglés), “Refugio urbano, cómo las ciudades están construyendo comunidades inclusivas”, 2018: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ircurbanrefugereport102918final.pdf>

Revista de Migraciones Forzadas, “Ciudades y Pueblos”, número 63, febrero de 2020: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/cities/cities.pdf>

CGLU, IMPACT y CUF, “Consultas sobre las respuestas humanitarias en las zonas urbanas Perspectivas de las ciudades en crisis”, Cumbre Humanitaria Mundial, mayo de 2016: https://www.uclg.org/sites/default/files/cities_in_crisis.pdf

Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, “Unsettlement: El desplazamiento urbano en el siglo XXI, Agenda de investigación y convocatoria de socios”, febrero de 2018: <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/inline-files/20180209-idmc-intro-urban-displacement-thematic-series.pdf>

Centro de Migraciones Mixtas, “Mixed Migration Review 2020. Aspectos destacados. Entrevistas. Ensayos. Datos”, noviembre de 2020: <https://mixedmigration.org/resource/mixed-migration-review-2020/>

7

Proyectos de investigación

“Refugiados en las ciudades, apoyo a la integración de los refugiados y los anfitriones”, Universidad de Tufts: <https://www.refugeesintowns.org/>

“Ciudades refugio”, Universidad de Utrecht: <https://citiesofrefuge.eu/about-us>

“Desplazamiento prolongado en un mundo urbano”, consorcio de investigación: <https://www.protracteddisplacement.org/about>

[1] El desplazamiento es el “movimiento de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado de los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, o bien para evitar dichos efectos”. (Glosario de la OIM sobre Migración, p.61)

[2] <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/3/623da5894/month-since-start-war-quarter-ukraines-population-displaced.html>

[3] <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>

[4] <https://www.unhcr.org/innovation/the-power-of-cities/>

[5] <https://www.thesierraleonetelegraph.com/freetown-city-council-to-build-5000-homes-amid-debate-about-devolution-of-power/>

[6] <https://blogs.worldbank.org/latinamerica/how-venezuelan-migration-changing-urban-expansion-cucuta-colombia>

[7] <https://www.unhcr.org/ir/refugees-in-iran/>

[8] <https://urbangovernance.net/en/>

[9] <https://eurocities.eu/latest/rzeszow-and-other-polish-cities-welcome-millions-of-ukrainian-refugees/>

[10] <https://seebruecke.org/sichere-haefen/haefen>

[11] <https://www.infomigrants.net/fr/post/25418/berlin-passes-decree-to-take-in-300-refugees-from-greece>

[12] <https://www.uclg.org/en/media/news/uclg-joins-lampedusa-call-memory-and-dignity-and-commemorate-lost-migrant-lives-october-3>

[13] <https://missingmigrants.iom.int/data>

[14] <https://www.unhcr.org/globaltrends2018/>

[15] <https://reliefweb.int/report/jordan/strengthening-urban-resilience-amman-jordan-mitigate-flashfloods-and-protect>

[16] <https://www.protracteddisplacement.org/sites/pd/files/resources/2021-12/HLOM-VirtualSpace-LucyEarle-IIED.pdf>

[17] <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ircurbanrefugereport102918final.pdf>

[18] <https://www.iom.int/global-compact-migration>

[19] <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

[20] <https://www.migrationdataportal.org/sdgs?node=10#target107>

[21] https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf

[22] https://www.uclg.org/sites/default/files/marrakech_mayors_declaration.pdf

[23] <https://migrationnetwork.un.org/international-migration-review-forum-2022>

[24] https://drive.google.com/file/d/1F_7bVw8ZswAyOuXwDw2onRv15kjsEw9d/view

