

Haleemah Alamoush

Directora de Planificación y Desarrollo del Sector de Desarrollo Comunitario, Zona Metropolitana de Ammán (GAM)

I. La larga historia de Jordania como país de inmigración

Ammán es la capital de Jordania y su ciudad más poblada, además de centro económico, político y cultural del país. Jordania está situada en el centro de la región de Oriente Medio, y se ha caracterizado históricamente por ser un lugar de migración, al ser zona de paso de migrantes de toda la región. Ello se debe en gran medida a su estabilidad y seguridad, de las que se han aprovechado no solo el propio pueblo jordano, sino todos aquellos que han buscado refugiarse allí, huyendo de otros países de la región.

Desde que existe como Estado, Jordania ha recibido tres principales flujos de refugiados. De los refugiados palestinos registrados en la región por el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas (UNRWA, en sus siglas en inglés), el 42% vive en Jordania. Los 450.000 refugiados que llegaron en 1948, a los que siguieron 240.000 en 1967, se encuentran actualmente dispersos en varias ciudades del país y en los 13 campos de refugiados oficiales que atiende el UNRWA. La población de refugiados iraquíes, que tuvieron que marcharse de sus hogares a causa de los conflictos económicos y políticos que atravesaban el país desde principios de la década de los noventa, varió entre 500.000 en 2008 y 54.586 una vez cesaron las guerras civiles. Muchos de ellos fueron devueltos a Irak en 2010. Según los registros de ayuda humanitaria del ACNUR, en Jordania había 61.405 iraquíes en febrero de 2017.

Una nueva oleada de refugiados ha llegado a Jordania a partir de 2013. Las ramificaciones de la Primavera Árabe trajeron a libios y yemeníes al país en busca de refugio, a la espera de que la paz regresara a sus países de origen. También han llegado grupos menos numerosos de somalíes y sudaneses. Pero la afluencia de sirios es la que más preocupa, debido al gran número de personas que buscan refugio en Jordania. Los migrantes sirios estacionales y económicos que solían desplazarse en busca de trabajo ya no han podido regresar a sus hogares, de modo que se han quedado en Jordania. No todos se han

Jordania se ha caracterizado históricamente por ser un lugar de migración, al ser zona de paso de migrantes de toda la región.

Jordania cuenta con la segunda mayor población de refugiados (más del 30% de la población total) de todo el mundo.

La población ha aumentado de manera notable desde 2013 a causa de la llegada masiva de refugiados sirios.

registrado como refugiados. Una gran cantidad de sirios entró a través de puntos fronterizos oficiales y de fronteras no oficiales. El número de sirios registrados en el ACNUR fue de 660.015, mientras que en el censo gubernamental de 2015 el número de sirios registrados fue de 1.265 millones, lo que supone el 13,2% de la población total de Jordania. La diferencia entre las cifras del ACNUR y de las autoridades jordanas refleja la discrepancia en el registro entre los refugiados sirios. No todos los sirios que viven en Jordania se han registrado en el ACNUR, ya que muchos de ellos fueron migrantes económicos en Jordania antes del conflicto y cuentan con un capital social y profesional bien establecido allí, lo que llevó a muchos de ellos a tratar asegurarse un medio de vida sin tener que registrarse en el ACNUR. En 2017, la cifra ascendía a 1,4 millones, según datos actualizados.

Así pues, Jordania ha sido siempre un país abierto a los migrantes y a quienes se ven obligados a huir de sus países de origen y necesitan ayuda. En relación con su propia población, Jordania cuenta con la segunda mayor población de refugiados (más del 30% de la población total) de todo el mundo. A pesar de ello, Jordania no ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del ACNUR de 1951 y no cuenta con una legislación que regule el estatuto de los refugiados.

II. Ammán, ciudad de acogida

En la actualidad, en torno al 30% de los cuatro millones de habitantes de Ammán se consideran nacidos en el extranjero. De hecho, las pautas históricas y actuales de migración en la Zona Metropolitana de Ammán (ZMA) son reflejo de la historia política regional e internacional del siglo pasado y, como tal, el desarrollo de Ammán ha estado influido en gran medida por la migración.

Los circasianos y los chechenos fueron los primeros en buscar refugio en la ciudad, en el siglo XIX. En las décadas de los años cincuenta y sesenta del siglo XX, la población de Ammán se duplicó debido a la inmigración. Entre 1991 y 2003, el 80% de los iraquíes que llegaron a Jordania se instalaron en Ammán como consecuencia del conflicto israelí-palestino. La población ha aumentado de manera notable desde 2013 a causa de la llegada masiva de refugiados sirios, quienes, en su mayor parte, se quedaron en la capital (según consta, en 2016 residían en Ammán 435.000 sirios). Y también allí han buscado refugio en los últimos años grupos mucho menos numerosos de libios, yemeníes, somalíes y sudaneses.

En términos generales, pese a este aumento de la inmigración, la ciudad ha conseguido responder de manera efectiva a las necesidades tanto de las comunidades ya asentadas como de las que han llegado más recientemente. En toda la ciudad los servicios municipales esenciales se siguen prestando sin importar el país de origen o la nacionalidad. Sin embargo, en algunos de los distritos de Ammán, el crecimiento de las comunidades de refugiados ha elevado la presión sobre las infraestructuras y los servicios públicos municipales, en particular en lo que respecta a la educación, el transporte, los espacios públicos, la gestión de residuos y el suministro de energía y agua.

Los principales problemas a los que se enfrenta la ciudad pueden resumirse del modo siguiente:

– *Impactos graves:*

- Crisis económica.
- errorismo.
- Fallos importantes de la infraestructura.
- Sequía.
- Olas de calor.
- Inundaciones repentinas y riadas.

– *Tensiones crónicas:*

- Alto coste de la energía.
- Escasez de agua.
- Escasos recursos naturales.
- Trabas al acceso a la asistencia financiera.
- Elevado flujo de refugiados y demandantes de asilo.
- Cambios demográficos.
- Servicios deficientes, en particular en salud y educación.
- Urbanización.
- Desempleo.
- Escasez de vivienda asequible.
- Escasez de oportunidades de subsistencia diversas.
- Congestionamientos del tráfico y ausencia de un sistema de transporte público.

A través de varias microiniciativas, se promueve la cohesión social fomentando el surgimiento de una identidad de barrio común a todos los residentes.

III. La cohesión social: el núcleo de la política de Ammán respecto a los migrantes

En respuesta a los crecientes niveles de necesidad de los distritos de Ammán, la ZMA ha emprendido un proyecto al que se ha dado un enfoque de cohesión social, con el objetivo de fortalecer la resiliencia de las poblaciones vulnerables, mejorar las condiciones de vida, ampliar la comunicación social entre los refugiados y la comunidad local, y crear oportunidades para el fomento de capacidades. A través de varias microiniciativas, el proyecto pretende asimismo promover la cohesión social fomentando el surgimiento de una identidad de barrio común a todos los residentes, independientemente de su origen.

Implementación

Aunque se compone de numerosas microiniciativas, los principales objetivos del proyecto son proporcionar un mejor acceso a las oportunidades sociales, económicas y culturales para los refugiados y promover iniciativas que acerquen a los refugiados y a la comunidad de acogida. Las actividades del proyecto fomentan los derechos humanos universales y, por lo tanto, están orientadas a facilitar el acceso de los refugiados al trabajo y a la atención médica. Además, el proyecto pretende crear espacios de encuentro, en los que puedan reunirse las personas y en los que puedan eliminarse colectivamente las barreras que inhiben los intercambios sociales. Estos espacios se ofrecen en locales benéficos, en parques rehabilitados y a través de la creación de programas dirigidos a crear redes sociales (mediante la organización de cursos de entrenamiento de fútbol para niños, por ejemplo).

La participación activa de la comunidad fue un elemento clave del proyecto en todo momento.

Iniciativa 1: Rehabilitación de los parques de la Zona Metropolitana de Ammán

El incremento del número de refugiados que residen en los distritos de Ammán ha aumentado la exigencia sobre los espacios públicos, como los parques, o los espacios abiertos o verdes. En concreto, dos de los parques locales, Shura y Jordan, no fueron capaces de conseguir satisfacer las necesidades de mantenimiento como consecuencia del aumento de visitantes. La administración de la Zona Metropolitana de Ammán diseñó un microproyecto para mejorar las instalaciones del parque y preservar estos dos parques como espacios de encuentro. Todas las microiniciativas se diseñaron en una fase de planificación intensiva que se prolongó tres años. La fase de ejecución de la iniciativa de rehabilitación de los parques locales comenzó en junio de 2016 y duró seis meses. El principal objetivo de esta iniciativa era crear oportunidades para aumentar la interacción y mejorar la cohesión social entre los ciudadanos jordanos y los refugiados sirios. La participación activa de la comunidad fue un elemento clave del proyecto en todo momento y se animó tanto a los ciudadanos jordanos como a los refugiados sirios a participar en las fases de elaboración y ejecución. Por otra parte, se promovió la inclusión de refugiados sirios como trabajadores, lo que permitió el acceso a la creación de capacidades y oportunidades de empleo. Las actividades en ambos parques incluyeron la rehabilitación del paisaje urbano, la introducción de más plantaciones y la realización de trabajos de carpintería y mantenimiento de las zonas de recreo.

Iniciativa 2: Cursos de formación para futbolistas jóvenes

Una segunda microiniciativa que ha contado con el apoyo de la cooperación multilateral se estructura en torno a la oferta de cursos de entrenamiento de fútbol para niños de entre 8 y 12 años. Los participantes en el programa provienen de familias locales, aunque están representadas tanto las comunidades de acogida como las de refugiados. Este programa social fue diseñado con vistas a aumentar la cohesión social y la inclusión cultural en los distritos de la Zona Metropolitana de Ammán mediante el desarrollo y refuerzo de las vías de comunicación entre los niños locales jordanos y los niños sirios. La iniciativa promueve la participación social de las familias de refugiados y contribuye a mantener y mejorar el sentimiento de inclusión social. El proyecto fue iniciado por la comunidad local con la colaboración del distrito de Badr Nazzal en febrero de 2016 y duró siete semanas. Durante ese periodo, los jóvenes residentes entrenaron con profesionales de comunidades sociales similares en espacios habilitados por las autoridades de la Zona Metropolitana de Ammán.

Resultados y repercusión

El conjunto del Proyecto se compone de varias iniciativas a corto plazo, cada una de ellas con presupuestos relativamente modestos. Esta modalidad fomenta la participación activa de la comunidad a través de la ejecución periódica de cuestiones tangibles a corto plazo.

Con la rehabilitación de los parques locales se consiguió rediseñar los espacios públicos de modo que pudieran satisfacer las cambiantes necesidades locales. La satisfacción de la comunidad con el proyecto de renovación pudo percibirse con el aumento del número de visitan-

tes del parque. Esto, a su vez, ha creado nuevas oportunidades para la interacción social entre la comunidad de acogida y los refugiados. Los empleados municipales del distrito han confirmado un aumento tangible del uso del parque por parte de las comunidades de refugiados al mismo tiempo que las de acogida.

No menos importante es la implicación visible de los refugiados sirios en la ejecución de las actividades del proyecto, que ha tenido una repercusión positiva sobre su mayor inclusión social, mitigando la amenaza de la segregación social y contrarrestando la discriminación en el ámbito local. Por otra parte, se puede decir que las oportunidades de empleo que se han brindado a muchos refugiados sirios durante las actividades de renovación les permitieron crear una rutina diaria y ofrecieron una forma de apoyo psicosocial a una comunidad frecuentemente traumatizada. Del mismo modo, los programas de entrenamiento de fútbol también contribuyeron positivamente a mejorar la cohesión social. Los directores de los proyectos pudieron observar durante los programas mejoras notables en el comportamiento de los niños participantes y en el modo en que se relacionaban entre ellos. Jugar juntos al fútbol les permitió superar las diferencias sociales y culturales.

Estos son solo dos ejemplos de entre una serie de iniciativas relacionadas con proyectos de cohesión social llevados a cabo en Ammán, especialmente en la parte oriental de la ciudad, donde vive actualmente la mayoría de los refugiados sirios.

Barreras y problemas para su aplicación

El proyecto de rehabilitación de los parques se enfrentó durante su fase de ejecución, en particular, a problemas de retrasos en el calendario de las actividades de los proyectos. Estos retrasos se debieron a problemas con contratistas externos y al hecho de que ambos parques permanecieran abiertos al público mientras se ejecutaban las obras de rehabilitación.

En cambio, la aplicación del programa de entrenamiento de fútbol no planteó grandes problemas en ese sentido. Al contrario, el proyecto, que había impulsado en un principio la comunidad local, contó con un amplio apoyo de todas las partes interesadas. Aunque en su defecto debe decirse que adoleció de un planteamiento igualitario desde el punto de vista del género porque ninguna niña participó en las actividades del proyecto.

Además de la anterior limitación, en general, ambas iniciativas están limitadas en cuanto a su alcance temporal y financiero. Aun así, disponer de presupuestos específicos para cada proyecto puede ser de utilidad durante las fases piloto en tanto en cuanto permiten poner a prueba prácticas innovadoras, enfrentar determinadas barreras y evitan poner en riesgo la longevidad/sostenibilidad de los objetivos generales del proyecto.

IV. Políticas de fronteras abiertas

Ammán es una ciudad que goza de paz y estabilidad y que siempre ha recibido masas de inmigrantes provenientes de regiones circundantes, entre ellos, migrantes forzados que buscan refugio y migrantes econó-

Los programas de entrenamiento de fútbol también contribuyeron positivamente a mejorar la cohesión social.

Los proyectos de desarrollo económico se han diseñado para responder a las necesidades de los recién llegados.

micos que buscan oportunidades laborales y económicas en la pujante economía de Jordania. Como consecuencia de los conflictos en países vecinos, se ha estado recibiendo a los migrantes con políticas de fronteras abiertas. Desde que la ciudad recibió a refugiados palestinos, seguidos por iraquíes y sirios en gran número, y algunos yemeníes, libios, somalíes y sudaneses, la prioridad ha sido construir una infraestructura al servicio del capital humano. Los proyectos de desarrollo económico se han diseñado para responder a las necesidades de los recién llegados, garantizando al mismo tiempo la prestación de servicios básicos a todos los ciudadanos. El capital humano se convirtió en un activo para el desarrollo estratégico de Jordania.

Integración, diversidad y políticas de derechos de los migrantes

En el ámbito local, las autoridades de Ammán trabajan para asegurar la cohesión social al mismo tiempo que dan forma a la identidad de la ciudad. Los servicios municipales, incluidos los centros comunitarios, las bibliotecas, los centros culturales y los parques y espacios verdes de ocio, están abiertos a todos los residentes, independientemente de su nacionalidad. Otros servicios estructurales que presta la Zona Metropolitana de Ammán, como son los de la limpieza de las calles, las actividades relacionadas con el medio ambiente, los permisos de construcción, los mercados locales, la inspección sanitaria y el mantenimiento de la infraestructura urbana, se prestan de forma indiscriminada a todos los residentes.

Las autoridades de Ammán aprovechan toda la gama de competencias políticas de las que disponen para asegurar el bienestar de los residentes, entre ellas, las intervenciones en los ámbitos del medio ambiente, el espacio físico y los asuntos sociales y culturales. Los funcionarios municipales se proponen garantizar que la población en general participe en las actividades que diseñan. Las consultas con los actores locales, incluidas entrevistas y una reunión con estos actores locales, en abril de 2017, en el marco del programa Proyecto Migración entre ciudades en el Mediterráneo (MC2CM) [*Mediterranean City-to-City Migration* (MC2CM)] permitieron identificar tres prioridades de las políticas de integración de los migrantes en la ciudad:

- Desarrollo de un centro de documentación sobre migración.
- Servicios públicos para los migrantes y cohesión social.
- Formación a los empleados municipales orientados a las comunidades vulnerables en zonas de alta densidad de población.

Buenas prácticas

La prestación de los servicios municipales no tiene en cuenta el origen o la nacionalidad. Los empleados municipales creen que su labor en los ámbitos medioambiental, físico, social y cultural se limita a mantener el bienestar de las personas y al mantenimiento de la ciudad. Sin embargo, las autoridades de Ammán han adoptado, además, medidas concretas para abordar cuestiones relacionadas con el acceso de los migrantes a los servicios básicos y el acceso de los refugiados a medios de subsistencia. Para ello, participan en programas financiados y ejecutados bajo

los auspicios de organizaciones de ayuda gubernamentales e internacionales, como la Unión Europea, la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, el Comité Internacional de Rescate (IRC) y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), entre otros. Actualmente hay tres proyectos en curso relacionados con migrantes y refugiados.

- El proyecto MC2CM, financiado por fondos de la Unión Europea y que también recibe financiación de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, tiene por objeto contribuir a mejorar la gobernanza de la migración en las ciudades, incluido el acceso de los migrantes a los servicios básicos y los derechos humanos. El proyecto se desarrolla en el marco de una red de ciudades de Europa y de la región del sur del Mediterráneo (Ammán, Beirut, Lisboa, Lyon, Madrid, Tánger, Túnez, Turín y Viena). Se ha puesto en práctica desde 2015 para aumentar la base de conocimientos sobre la migración urbana y fomentar el diálogo entre pares a fin de apoyar el aprendizaje mutuo sobre problemas urbanos específicos como la cohesión social, el diálogo intercultural, el empleo y la prestación de servicios básicos a los migrantes, entre otros.
- La Estrategia de Resiliencia de Ammán, denominada «Integración hacia la resiliencia» y encabezada por la organización *100 Resilient Cities* (100RC), el IRC, la Alianza Global para las Crisis Urbanas y el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este proyecto ofrece una oportunidad única para conectar la respuesta institucional respecto a los refugiados con objetivos y acciones de resiliencia a largo plazo. Las autoridades de Ammán, en colaboración con *100 Resilient Cities* y con el IRC, se dedican a establecer una respuesta coordinada a la crisis de refugiados de manera que contribuya a la consecución de la Estrategia de Resiliencia de la Ciudad y a la aplicación satisfactoria en Ammán del Plan de Respuesta de Jordania.
- Proyectos de Infraestructura Verde de la GIZ en Jordania. El proyecto tiene por objeto apoyar a los jordanos y refugiados desfavorecidos ofreciéndoles oportunidades de empleo en los parques públicos cuya gestión es municipal. El proyecto incluye la creación y gestión de espacios públicos abiertos (pequeñas plazas, zonas de recreo, conexión peatonal, escaleras y agricultura urbana).

La prestación de los servicios municipales no tiene en cuenta el origen o la nacionalidad.

V. Conclusión

De los 9,5 millones de habitantes del país, unos 6,6 millones son jordanos, mientras que el número de no jordanos que residen en el país es de unos 2,9 millones, lo que supone el 30,6% de la población total.

La Zona Metropolitana de Ammán trabaja por el cumplimiento de los derechos humanos universales para todos los residentes de Ammán y toma medidas para reducir las tensiones socioculturales y mitigar el riesgo de segregación. Las microiniciativas que se han expuesto aquí forman parte de estos esfuerzos más amplios y constituyen proyectos a corto plazo, tangibles y de fácil acceso para los refugiados y las comunidades locales.

En muchos aspectos, muestran las características de las «buenas prácticas» conforme las definen los estudios sobre cohesión social e inclusión de los migrantes dentro de las ciudades. Ambas iniciativas, por ejemplo, parten de la premisa de que cuanto antes se inicien los programas de

El proyecto tiene por objeto apoyar a los jordanos y refugiados desfavorecidos ofreciéndoles oportunidades de empleo en los parques públicos.

Cuanto antes se inicien los programas de inclusión de los migrantes, mejores serán las posibilidades de cohesión social.

inclusión de los migrantes, mejores serán las posibilidades de cohesión social. Además, la participación activa de los refugiados en la ejecución de proyectos públicos (por ejemplo, en el de la rehabilitación de un parque local) refleja la conexión entre la creación de capacidades a nivel individual y una mayor resiliencia urbana.

En esencia, la implicación de los residentes no nativos en el desarrollo del barrio y en las actividades recreativas resulta fundamental para habilitar espacios de encuentro y oportunidades para el diálogo. La iniciativa del proyecto de fútbol, por ejemplo, demuestra que la oferta de actividades recreativas activas es un medio eficaz para jóvenes de diferentes orígenes y para facilitar el acceso a un estilo de vida saludable, a la vez que se reducen las posibilidades de que se produzcan tensiones interculturales. Hay incluso quien ha argumentado que estas actividades para jóvenes también podrían hacer de puente para mejorar la interacción entre padres y madres. Sin embargo, una idea como esta requeriría comprobarse con más investigación.

Pero la microiniciativa del proyecto de fútbol también sugiere que las iniciativas comunitarias que se diseñan como respuesta directa a necesidades autoevaluadas tienen el potencial de ser catalizadas y aplicadas a nivel de barrio. En teoría, esta apropiación local consigue crear una base sólida sobre la que planificar después de forma sostenible y a más largo plazo. En este sentido, las iniciativas del proyecto de fútbol y el proyecto del parque ponen de relieve el valor de diseñar microiniciativas con puntos de entrada diferentes para la promoción de la integración social de los inmigrantes.

Sin embargo, este enfoque se reforzaría aún más si el diseño de proyectos piloto de inclusión –como los que se han presentado anteriormente– se integrase en una estrategia a largo plazo para transformarlos en programas que cuenten con los recursos adecuados y estén protegidos por políticas locales. Por eso es importante que estas actividades a pequeña escala sean objeto de seguimiento, ampliación e integración en un planteamiento –más amplio y a largo plazo– de cohesión social. De este modo, la institucionalización exhaustiva de los procesos participativos e inclusivos tiene el potencial de contribuir a una mayor estabilidad y seguridad local a nivel de la ciudad.