

La integración local: reactivar una solución olvidada



Alexandra Fielden y Jeff Crisp

La posibilidad de integrar localmente a los refugiados se ha visto reforzada gracias a determinados acontecimientos históricos simultáneos, un cambio en las políticas gubernamentales y la reanudación de las actividades de ACNUR.

En abril de 2001, ACNUR publicó un trabajo de investigación sobre la integración local de los refugiados en países en desarrollo, titulado *La solución olvidada*. Un año después, una declaración de varias ONG a las Consultas Globales sobre la Protección Internacional contenía una afirmación muy parecida: “Aunque la integración local siempre figura entre las soluciones duraderas, lo cierto es que raramente se utiliza en los casos de afluencias masivas y, en ese contexto, casi ha pasado a ser una ‘no-solución’”.¹

Como indican esas declaraciones, la posibilidad de la integración local como solución a la situación de los refugiados apenas ha recibido atención en los últimos años. De hecho, desde principios de la década de los ochenta en adelante, los países y ACNUR, por igual, fueron adoptando de forma progresiva la postura (quizá incluso el dogma) de que la repatriación constituía la única solución viable para la gran mayoría de los refugiados del mundo. De este modo, en 1996, el Comité Ejecutivo de ACNUR adoptó una Conclusión que manifestaba de forma clara que la repatriación voluntaria era mejor opción posible para los refugiados.

Un estudio realizado por el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) de ACNUR, de próxima aparición, plantea dichas declaraciones desde una nueva perspectiva.² Para empezar, el estudio señala que la integración local no estaba tan olvidada como creían muchos analistas.

Si bien es posible que el número de refugiados que se han beneficiado de esa solución sea modesto comparado con los que han podido regresar a su país de origen, también es cierto que distintas formas de integración local han supuesto una solución para poblaciones

exiliadas del mundo entero. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, grupos de refugiados guatemaltecos y salvadoreños en Belice, Costa Rica y México; refugiados tayikos en Kirguistán y Turkmenistán; vietnamitas en China; afganos en la India; refugiados de Irian Jaya en Papúa Nueva Guinea; y refugiados de la Antigua Yugoslavia en Serbia y Montenegro.

Asimismo, el estudio del SEEP destaca el hecho de que no exista lógica alguna en limitar el discurso sobre la integración local a los refugiados que se encuentran en países en desarrollo. Aunque es difícil realizar estadísticas detalladas, resulta evidente que muchos de los solicitantes de asilo que han obtenido la condición de refugiados en los Estados industrializados de Europa, América del Norte y la región de Asia-Pacífico se han convertido en ciudadanos naturalizados de su país de asilo. Según la información recibida del Gobierno de Canadá, por ejemplo: “se aprueba alrededor del 50% de los casos de solicitantes de asilo y más del 90% pasan a ser residentes permanentes”.

Una conclusión del estudio más sorprendente aún es el grado en que la integración local está recuperando su lugar en la agenda política sobre refugiados. Por ejemplo, en 2005, el Comité Ejecutivo de ACNUR alcanzó una Conclusión sobre Integración Local que subrayaba la necesidad de adoptar estrategias integrales para abordar los problemas de los refugiados y hacía hincapié en “el importante lugar que puede ocupar la integración local en esos planes integrales”. La misma Conclusión también “exhorta a los Estados y a ACNUR a seguir trabajando de forma activa en la integración local cuando sea adecuado y viable, y teniendo en cuenta las necesidades

y opiniones tanto de los refugiados como de su comunidad de acogida”.

Desde que se estableció la Conclusión citada, se han producido algunos avances significativos en la puesta en marcha de esa estrategia, sobre todo en África, aunque no exclusivamente. En este sentido, el ejemplo más destacado, y con creces, se sitúa en Tanzania, cuyo gobierno suprimió una antigua política que consistía en que los refugiados que llegaron de Burundi a principios de los años setenta y sus descendientes tendrían que ser finalmente repatriados, incluso si habían nacido en Tanzania,

parece que la solución de la integración local está recuperando su lugar en la agenda internacional

pasado la mayor parte de su vida en ese país y logrado un alto nivel de integración social y económica en él.

Con la introducción de una nueva política radicalmente distinta, acometida por el Ministro del Interior, Joseph Mungai, ahora se ha ofrecido a los “burundeses de 1972” la posibilidad de adquirir la ciudadanía tanzana. Según ACNUR, que ha emprendido un censo general de la población de refugiados y una acción integral de registros individuales, es probable que unos 170.000 refugiados, aproximadamente el 80% de la población, aprovechen esa oportunidad. Un factor clave en la aplicación de la iniciativa será la respuesta de los donantes al llamamiento de ACNUR, que solicita unos 16 millones de dólares para realizar actividades en apoyo de la integración local y de la naturalización de los refugiados.

Según el informe realizado por el SEEP, Tanzania no es el único Estado dispuesto a reconsiderar la solución de la integración local. En Angola, por ejemplo, las autoridades han señalado su voluntad de otorgar derechos de

residencia permanente a unos 14.000 refugiados procedentes de la República Democrática del Congo. Asimismo, parece que se están abriendo oportunidades de integración local para los refugiados congoleños y chadianos en Gabón.

En Namibia, el gobierno ha sugerido que se implante un proyecto piloto para la integración local de un número inicial de 500 angoleños en su territorio. En África Occidental, países de acogida como Costa de Marfil, Guinea, Liberia y Sierra Leona, han expresado su deseo de considerar la integración local de los refugiados procedentes de la región de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

Aunque todas esas iniciativas se hallan en sus primeras etapas, parece que la solución de la integración local está recuperando su lugar en la agenda internacional. Diversos factores han impulsado este progreso.

En los últimos años, las cifras totales de refugiados han descendido, lo cual ha creado un entorno más positivo para estas soluciones que el que existía en la década de los noventa, cuando el mundo experimentó una oleada de conflictos

armados y movimientos masivos transfronterizos de poblaciones que eran percibidas como una seria amenaza a la seguridad local y regional. Ahora que muchos de esos conflictos han llegado a su fin y que un gran número de refugiados ha podido regresar a su país de origen, los gobiernos de los países que albergan refugiados se encuentran en mejor disposición de adoptar una actitud más positiva hacia la presencia continua y la integración local de la "cantidad residual", mucho más reducida, de refugiados que permanecen en su territorio.

En una época de rápida globalización y migraciones internacionales, también parece emerger un consenso respecto a la ineficacia de las políticas que insisten en que todos deben vivir en su país de origen y, aun cuando se han visto obligados al exilio, deben regresar a él. Esa opinión tiene todavía más sentido cuando las personas implicadas son jóvenes que nunca han vivido en su 'patria' putativa.

Por último, existen motivos para creer que ACNUR ha desempeñado un valioso papel a la hora de dirigir la atención internacional al problema de las situaciones prolongadas

de refugiados y de subrayar la necesidad de que sean abordados de forma vigorosa e innovadora.³

Sin embargo, esto no ha sido siempre así. En 1995, por ejemplo, la organización publicó un ensayo, titulado La situación de los refugiados en el mundo: en busca de soluciones, que no hacía ni una sola referencia sustancial o positiva a la integración local. Ahora que esta cuestión ha adquirido mayor prominencia entre las prioridades de la organización, es de esperar que la solución deje de estar tan "olvidada" como lo estuvo en años anteriores.

Alexandra Fielden (fielden@unhcr.org) y Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) trabajan en el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR.

1. Declaración de las ONG sobre la integración local, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, 22 a 24 de mayo de 2002. Disponible en www.icva.ch/doc00000865.html

2. Integración local: capitalizando el potencial de una solución a las situaciones prolongadas de refugiados (Local integration: capitalizing on the potential of a solution to protracted refugee situations), por Alexandra Fielden, Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, ACNUR.

3. Si desea obtener una recopilación de los estudios que ha realizado ACNUR sobre esta cuestión desde 1999, véase www.unhcr.org/research/46adfe822.html.

KIT DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE CAMPOS 2008

Disponible en mayo

El Kit de Herramientas de Gestión de Campos inter-agencial ha sido revisado, y las copias de la versión 2008, incluyendo el Toolkit CD, estarán disponibles físicamente (contactar con camp@nrc.no), y online

(www.nrc.no/camp) a finales de mayo de 2008. Con una visión integral y holística al sector crucial de la gestión de campos, el Kit de Herramientas de Gestión de Campos incorpora una gran diversidad de información relevante sobre diferentes aspectos operativos, en particular, los concernientes a

los roles y responsabilidades de la agencia de gestión de campos.

Publicado por el Proyecto de Gestión de Campos inter-agencial 2008 (NRC, ACNUR, DRC, IRC, OCHA, IOM) a través del Consejo Noruego para los Refugiados.

Consejo editorial de RMF

A continuación se detalla la afiliación institucional de los miembros del Consejo Editorial. No obstante, éstos actúan a título personal y sus opiniones no representan necesariamente las de sus organizaciones.

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee
Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland
Consejo Noruego para los Refugiados

Amelia Bookstein
Save the Children UK

Mark Cutts
OCHA

Henia Dakkak
UNFPA

Rachel Hastie
Oxfam GB

Edmund Jennings
IDMC

Khalid Koser
Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

Erin Mooney
ProCap/ACNUR

Frances Nicholson
ACNUR

Bahame Tom Nyanduga
Relator Especial sobre Refugiados, Desplazados Internos y Solicitantes de Asilo en África

Dan Seymour
UNICEF

Richard Williams
Independent Consultant

Roger Zetter
Centro de Estudios sobre Refugiados