

# Desplazamientos internos prolongados: ¿su solución es la integración local?

Elizabeth Ferris y Kate Half

**La integración local debería recibir una mayor consideración como solución deseable para el asentamiento de los desplazados internos, especialmente en situaciones de desplazamiento prolongado. Estudios recientes en seis países de África, Europa y América Latina destacan una serie de factores que podrían contribuir a la integración o entorpecerla.**

Aproximadamente dos tercios de los 27 millones de personas desplazadas internas que hay en el mundo viven en situaciones de desplazamiento prolongado.<sup>1</sup> El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del Comité Permanente Interagencial (IASC, por sus siglas en inglés) señala tres opciones de asentamiento en las soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente: el retorno a sus comunidades de origen, el asentamiento en la zona adonde se hayan desplazado o el asentamiento en otra parte del país.<sup>2</sup> Mientras que el retorno es la opción de asentamiento más remarcada por los gobiernos y otros actores internacionales, deberían tenerse en cuenta otras soluciones duraderas -especialmente la integración local- en especial cuando los desplazados internos desean integrarse en su nuevo entorno o cuando han estado desplazados durante largos períodos de tiempo y su retorno está bloqueado.

Con el fin de examinar tanto las buenas prácticas que han facilitado la integración local como sus obstáculos, el Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno y el Observatorio de Desplazamiento Interno en colaboración con el PNUD Y ACNUR, organizaron un seminario en Ginebra en enero de 2011. El seminario se centró en seis países que estaban experimentando situaciones de desplazamiento interno prolongado (Burundi, Colombia, Georgia, Serbia, Sudán y Uganda), cada uno de los cuales fue objeto de un trabajo de campo encargado para ese seminario.<sup>3</sup> En la mayoría de los casos (Colombia, Georgia, Serbia y Burundi), los países experimentaron múltiples oleadas de desplazamientos. En los seis casos, los gobiernos promovieron el retorno, incluso cuando éste no era posible debido a la situación de inseguridad continuada.

A pesar de la insistencia oficial en que el retorno es la solución preferible, suele ser complicado. El retorno ha constituido la opción de asentamiento elegida por aproximadamente el 90% de

los desplazados internos de Uganda y alrededor del 50% de los de Burundi y el sur de Sudán (esta última cifra incluye al conjunto de los que han regresado al sur de Sudán<sup>4</sup>, aunque no haya sido necesariamente a sus lugares de origen). En Colombia, Georgia y Serbia sólo una pequeña minoría ha regresado debido a la inseguridad y la ausencia de una resolución política del conflicto.

Existe una diferencia cualitativa entre las opciones como el retorno o los asentamientos en otros lugares y la integración local, ya que esta última no suele implicar ningún tipo de desplazamiento físico y puede que, cuando los desplazados internos toman en un momento determinado la decisión de integrarse a nivel local, no sean del todo conscientes de lo que supone. Mientras que todos estos gobiernos emplean el término 'retorno' cuando debaten sobre el regreso de los desplazados internos a sus lugares de origen, utilizan términos diferentes cuando se refieren a la integración local. Por ejemplo, en Serbia se le llama 'mejorar las condiciones de vida'; en Georgia, 'favorecer unas condiciones de vida decentes para la población desplazada y su participación en la sociedad'; y en Colombia 'estabilización'. Las opciones de asentamiento suelen evolucionar a lo largo del tiempo.

El estudio llevado a cabo en los seis países demuestra que se han producido algunos progresos encaminados a soluciones duraderas a través de la integración local. Los desplazados internos de Burundi declararon que el principal factor que había facilitado su integración local era su fuerte deseo de quedarse donde estaban. Habían forjado estrechas relaciones con sus vecinos no desplazados, participaban en los asuntos de la comunidad, tenían acceso a la documentación y los servicios al mismo nivel que éstos y se sentían a salvo. En el sur de Sudán, los desplazados internos habían adaptado su modo de vida a su entorno local (habían pasado de la ganadería a la agricultura) y su condición de desplazados no constituía un

impedimento para obtener documentación, recibir cuidados médicos o poder participar en la vida pública del lugar.

Los desplazados internos no constituyen un grupo compacto y sus diferentes preferencias de asentamiento, incluso dentro de una misma familia, se basan en sus experiencias personales y en sus circunstancias durante la guerra. Las experiencias de individuos, familias o grupos de zonas específicas pueden hacer que opten por la integración local aun cuando otros consideren posible el retorno. En Serbia, los desplazados internos romaníes están menos interesados en regresar a sus hogares que los desplazados serbios y, mientras que otros desplazados más mayores preferirían el retorno si pudieran quedarse bajo la jurisdicción de Serbia, a los jóvenes no les interesaría esta opción, a no ser que allí pudieran disponer de oportunidades de trabajo. Las comunidades indígenas de Colombia, para las que el retorno a sus lugares de origen resulta de vital importancia, han sufrido desplazamientos en diversas ocasiones y aún continúan regresando.

Puede que los desplazados internos prefieran opciones de asentamiento mixtas, como viajar todos los días desde su lugar de origen al lugar donde trabajan sus tierras. En Uganda han retornado algunos desplazados internos y se han integrado usando tierras en su lugar de origen para refugiarse y para el cultivo a la vez que mantienen negocios en sus lugares de desplazamiento. En Burundi la mayoría de los desplazados internos siguen cultivando sus tierras en su lugar de origen a la vez que viven en asentamientos para desplazados. Las intenciones y preferencias de los desplazados internos pueden cambiar a lo largo del tiempo y según el lugar al que se hayan desplazado; incluso en situaciones prolongadas, el desplazamiento es un proceso dinámico.

## Impedimentos para la integración local

En todos los estudios, los mayores impedimentos para la integración local fueron tres cuestiones interrelacionadas: el acceso a las tierras y las garantías sobre su propiedad, la vivienda y los medios de subsistencia. Muchos desplazados internos de Burundi viven en asentamientos contruidos en tierras que pueden ser reclamadas por el Estado o por entes

privados, mientras que en el sur de Sudán los desplazados suelen ocupar casas de refugiados que luego regresan y reclaman que les sean devueltas. Los desplazados internos en situaciones prolongadas siguen ocupando viviendas hacinadas y en ruinas, a menudo con una falta de garantías sobre su propiedad. Los programas de ayuda a la vivienda existentes en Colombia, Georgia y Serbia no han provocado que se generalice la adquisición de una vivienda permanente.

Los medios de subsistencia constituyen un factor clave para la integración local. Cuando son desahuciados (proceso que se ha hecho más fácil dada la falta de garantías sobre la propiedad), los desplazados internos del sur de Sudán también pierden sus cultivos y el acceso a sus medios de subsistencia. En Uganda resulta complicado entrar en los programas de medios de subsistencia, ya que la mayoría están dirigidos solamente a las zonas de retorno. En 2010 una encuesta indicaba que los desplazados internos en Serbia son el doble de propensos a estar desempleados que sus vecinos no desplazados.

Una diferencia entre las situaciones de desplazamiento representadas en estos seis estudios es la actitud de la comunidad de acogida hacia los desplazados internos. Al principio la gente de Uganda era hospitalaria pero poco a poco se han ido cansando de acogerlos. Sin embargo, los miembros de la comunidad de acogida y los desplazados internos de Burundi y Georgia declararon que siempre han tenido una relación amistosa y que los matrimonios entre personas de uno y otro colectivo son comunes. Los desplazamientos internos en Colombia han provocado una mayor presión sobre los recursos; los gobiernos locales estaban dispuestos a acoger a los desplazados internos pero suelen carecer de capacidad para absorberlos. Las autoridades locales resultan esenciales a la hora de facilitar la integración local pero es demasiado frecuente que los

gobiernos locales reciban órdenes del Gobierno central de ofrecer servicios a los desplazados internos sin enviar la correspondiente provisión de fondos. Es necesario que se acepte políticamente la necesidad de crear los instrumentos jurídicos, políticos y programáticos que permitan la integración local con el fin de garantizar que los desplazados internos que viven en comunidades de acogida se sientan seguros, tengan acceso a los servicios y reciban el apoyo necesario.

Los factores de desarrollo como los derechos de propiedad, los medios de subsistencia, los servicios y la gobernanza resultan cruciales para que los desplazados internos sean capaces de integrarse a nivel local. Estos estudios hallaron que las organizaciones de desarrollo se encuentran implicadas en las situaciones de desplazamiento interno pero no en la medida necesaria. La mayoría de las agencias observaron cómo en Uganda existe una importante desconexión entre la ayuda humanitaria y los programas de transición y desarrollo. Lo ideal sería que los programas de recuperación temprana trataran la deficiente adjudicación de tierras reforzando los sistemas jurídicos y de gobernanza, y apoyando las intervenciones en lo que a medios de subsistencia se refiere antes de que empiecen los retornos. Las organizaciones de desarrollo como el Banco Mundial y USAID han destinado una cantidad importante de fondos a los desplazados internos de Georgia, aunque éstos han ido a parar principalmente a los nuevos desplazados en lugar de a la gente que vive en una situación de desplazamiento prolongado. En Burundi, el PNUD ha llevado a cabo estudios socioeconómicos de los asentamientos de los desplazados internos en tres provincias para ayudar a los más vulnerables a hallar soluciones sostenibles y duraderas, y en Colombia, organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo han asumido algunas de las cuestiones que afectan a los desplazados internos.

Pero generalmente la transición de la ayuda de emergencia no es fluida.

No debería considerarse que la integración local y el retorno son soluciones que se excluyen mutuamente. Se puede animar a los desplazados internos a integrarse a nivel local y al mismo tiempo a que conserven la posibilidad de regresar a sus hogares algún día, cuando las condiciones lo permitan. Puede que algunos gobiernos se muestren más receptivos hacia la integración si se les presenta como una medida provisional o temporal, aunque parezca que existe una contradicción entre los términos integración “provisional” y soluciones duraderas.

Los desplazados internos tienen derecho a una solución duradera. Dadas las dificultades de retorno en muchas zonas, es necesaria una mayor atención y apoyo a la integración local como alternativa viable para muchos de los desplazados internos de todo el mundo, que viven en situaciones de desplazamiento prolongado. Los desplazados internos deben tener la oportunidad de continuar con sus vidas.

Elizabeth Ferris (eferris@brookings.edu) es codirectora del Proyecto Brookings-LSE sobre desplazamiento interno ([www.brookings.edu/lang/spanish.aspx?sc\\_lang=es](http://www.brookings.edu/lang/spanish.aspx?sc_lang=es)) y Kate Halff (kate.halff@nrc.ch) es jefa del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para los Refugiados ([www.internal-displacement.org](http://www.internal-displacement.org)).

Encontrará más información sobre el seminario en: [www.internal-displacement.org/thematic/durable-solutions](http://www.internal-displacement.org/thematic/durable-solutions)

1. Véase el informe del Seminario de Expertos sobre Desplazamiento Interno Prolongado, junio de 2007 [www.brookings.edu/tp/projects/idp/conferences/20070622.pdf](http://www.brookings.edu/tp/projects/idp/conferences/20070622.pdf)
2. IASC Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos <http://tinyurl.com/IASCDurableSolutions-sp>
3. El informe del seminario se encuentra disponible en: <http://tinyurl.com/IDMC2011-localintegration-sp> Los seis estudios se encuentran disponibles [solo en inglés] en: <http://tinyurl.com/Brookings2011casestudies>
4. Desde julio de 2011, el Estado independiente de Sudán del Sur.

### Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

**Diana Avila**  
Diálogo Sudamericano

**Paula Banerjee**  
Mahanirban Calcutta Research Group

**Nina M Birkeland**  
Consejo Noruego para los Refugiados

**Mark Cutts**  
OCHA

**Eva Espinar**  
Universidad de Alicante

**Rachel Hastie**  
Oxfam GB

**Lucy Kiama**  
Consortio para los Refugiados de Kenia

**Khalid Koser**  
Centro de Ginebra para  
Política de Seguridad

**Amelia Kyazze**  
Cruz Roja Britannica

**Erin Mooney**  
Consultor independiente

**Dan Seymour**  
UNICEF

**Vicky Tennant**  
ACNUR

**Richard Williams**  
Consultor independiente

**Roger Zetter**  
Centro de Estudios sobre Refugiados