

Campamentos y libertades: situaciones de refugiados a largo plazo en África

por Arafat Jamal

Un creciente número de refugiados africanos está sumido en situaciones prolongadas de refugio.

Mientras que tanto los éxodos como las repatriaciones dramáticas han disminuido en los años recientes, cerca de 3 millones de refugiados africanos (predominantemente saharauís, burundeses, liberianos, eritreos, somalíes y sudaneses del sur) se encuentran en situaciones de refugio prolongado. Éstas, ejemplificadas por el icónico campo de refugiados, de los cuales hay más de 170 en África, existen gracias a una inusual convergencia de intereses entre los anfitriones, agencias internacionales y refugiados. Los campos pueden que cumplan una función de protección de emergencia, pero a la larga, les niegan a los refugiados las libertades que les permitirían tener vidas productivas. Este artículo echa un vistazo a las tendencias actuales en las situaciones de los refugiados africanos de largo plazo y sugiere algunas soluciones.

Situación prolongada de refugio: la ausencia de soluciones.

En pocas palabras, este tipo de situación es donde los refugiados se encuentran en un limbo permanente e inmanejable. Puede que sus vidas no estén en peligro, pero sus derechos básicos y necesidades económicas, sociales y psicológicas esenciales, permanecen insatisfechas tras años en el exilio. Tal refugiado no es capaz de liberarse de la confianza impuesta en la asistencia externa.

Las situaciones prolongadas de refugio no son consecuencias ni naturales ni inevitables de los flujos de población involuntarios; son el resultado de acciones políticas, tanto en el país de origen (la persecución o violencia que condujo a la lucha) como en el país de asilo. No debe olvidarse que muchas situaciones prolongadas anteriores o potenciales ya no existen; los refugiados europeos post-1945, las embarcaciones indochinas y los exiliados políticos sudafricanos ya no se encuentran en esta situación. Las circunstancias cambiaron, o la voluntad política se movilizó para poner fin a su calidad de refugiados.

De protegidos a prolongados

Si las situaciones de refugio perduran debido a los continuos problemas en los países de origen, éstas se estancan y se prolongan como resultado de las reacciones a las afluencias de refugiados, que típicamente involucran restricciones sobre su movilidad y posibilidades de trabajo; así como confinamiento en los campamentos. Con refugiados secuestrados, concentrados, visibles y presumiblemente fuera de peligro, los campamentos representan una convergencia de intereses entre los gobiernos anfitriones, las agencias internacionales y los refugiados mismos. Los campamentos no son ideales para nadie, pero ayudan a enfocar la atención y proveer una valla de seguridad.

Los gobiernos anfitriones en África son muy pobres, por lo regular inseguros y recelosos de un compromiso externo para compartir la responsabilidad de la protección de refugiados y participar en la división de esta carga. Ven en los campamentos un medio para aislar a problemáticos potenciales y forzar a la comunidad internacional a asumir responsabilidad. Para ACNUR, la preocupación prevaletante sobre la no-represión puede tomar precedencia sobre las acciones para proveer libertades económicas, sociales o políticas. Si los campamentos ofrecen protección básica y medios logísticamente no complicados de prestar asistencia, éstos serán favorecidos. Los mismos refugiados también podrían desear agruparse en campamentos. Se asume que el exilio es temporal y algunos refugiados ven como una necesidad el permanecer juntos, por razones sociales y de seguridad en el nuevo territorio que ocupan. Los refugiados entienden que los campamentos los hacen visibles, mantienen su estado y las políticas que los apuntalan, en la conciencia mundial. Los campamentos de saharauí en Argelia son un excelente ejemplo.¹

Dado que las prolongadas estadias en el campamento son muy negativas, es fácil ignorar por lo general la

importante función de protección de emergencia que proveen. En África, donde los refugiados son aceptados a primera vista, los campamentos ayudan a preservar la institución del asilo. Es absurdo insistir en que las pobres naciones africanas no sólo deben aceptar miles de refugiados, sino también permitirles que se extiendan a lo largo y ancho de su país. Los campamentos contribuyen a aliviar las preocupaciones de

los campamentos proporcionan una red de seguridad

seguridad representadas por aquellos percibidos, correcta o incorrectamente, como potencialmente volátiles y problemáticos. Los campamentos también facilitan la carga que los enormes influjos imponen en las poblaciones anfitrionas. Dado que la tradicional hospitalidad africana hacia los refugiados provoca una cierta "fatiga anfitriona", los campamentos fortalecen el asilo, promoviendo entre los anfitriones el aceptar la presencia de los refugiados.

Al permitir el rápido y eficiente desembolso de ayuda en emergencias, los campamentos proveen una valla de seguridad. Cuando algunos refugiados se aventuran a buscar nuevas oportunidades fuera del campamento, saben que los miembros de su familia que se quedan estarán atendidos y, que si fallan en su intento, pueden regresar. Los refugiados, por lo tanto, pueden estar seguros de que los miembros más pequeños de su familia pueden beneficiarse de la educación, servicios de salud y otros que se proveen en los campamentos.

Pese a las desventajas, los campamentos llevan a cabo importantes funciones de protección y continuarán estableciéndose y manteniéndose. El reto ante nosotros es combinar los elementos positivos de los campamentos, mientras se trata de remediar los negativos.²

Consecuencias

La lista de consecuencias de una prolongada reclusión en los campamentos es larga, e incluye privación material, problemas psicosociales, violencia, explotación sexual, empleos proclives a la

explotación y concurrencia a mecanismos negativos para contender. Las situaciones prolongadas de refugio perpetúan la pobreza y el subempleo, porque inhiben la libertad. Esta, tal como Amartya Sen ha célebramente argumentado,³ es tanto un fin principal como el medio principal de desarrollo. A fin de poder vivir el tipo de vidas que valoran, y tienen razón para valorar, las personas deben ser capaces de disfrutar de ciertas libertades instrumentales: oportunidades económicas, libertades políticas, servicios sociales, garantías de transparencia y seguridad que les provean protección.

¿Proporcionan los campamentos estas libertades? En teoría, al menos, se supone que brindan protección y seguridad. El asilo protege de la violencia en el lugar de origen y los campamentos son los instrumentos para garantizar esta seguridad (por ejemplo, al acordar permanecer en los campamentos, los refugiados podrían salvarse de una posible represión). En otros aspectos, sin embargo, los campamentos no están diseñados para exaltar libertades.

Operan bajo un modelo de ayuda que enfatiza la provisión de asistencia de acuerdo a ciertos estándares. La noción de estándares mínimos, en particular como lo codifica el Proyecto Esfera, permanece abierto al debate. No obstante, en la práctica, la mayoría de agencias a cargo del manejo de un campamento, tratan de brindar asistencia de acuerdo con ciertos estándares mínimos. En tiempos de crisis financiera, como en el caso actual⁴, es una lucha proveer aún estos estándares mínimos.

Pero la obtención de estándares, aún los generosos, no abordan el tema de las libertades. Ahí tenemos que el campamento de Kakuma, Kenia, con altos niveles de violencia, refugios temporales y tensas relaciones entre

refugiados y locales, es con frecuencia mencionado como un ejemplo de campamento donde ACNUR no ha podido mantener incluso los estándares mínimos. No obstante, un estudio del año 2000 reveló que, en general, no sólo se habían alcanzado estándares mínimos sino que en algunos casos éstos eran mejores que los prevalecientes, tanto en los países de origen de los refugiados, como en cualquier otro lugar de Kenia. Ante la pena y el desaliento tan palpables aún para un visitante casual a Kakuma, queda claro que el paradigma de los estándares mínimos está incompleto, ya que aún cumpliendo con ellos se falla en atender interrogantes más importantes sobre necesidades y libertades.⁵

De prolongados a productivos

Dadas las por lo general negativas y destructivas consecuencias del modelo de campamento de asentamiento, ha quedado claro desde hace algún tiempo, que hay otras formas más lógicas, humanas y efectivas en cuanto a costos, de lidiar con las situaciones de refugio a largo plazo. Desde la década de los 60, ACNUR reconoció la cordura de vincular la ayuda al desarrollo. Esto comenzó en la región de los Grandes Lagos de África Central, continuó en varios países en África en los años 70, y alcanzó un cierto apogeo con el proceso ICARA II en los 80.⁶ Luego, en un período de atrincheramiento y una creciente insistencia en el modelo de los campamentos, ACNUR de nuevo está explorando ideas similares, notablemente a través de la estrategia de "desarrollo por la vía de la integración local" y la noción de refugiados como agentes de desarrollo.

Tomando en cuenta la noción de capacidades de Sen, y alineándose con las estrategias de mitigación de la pobreza del Banco Mundial⁷, ACNUR

ha discutido recientemente una política que se enfoca en realzar las capacidades productivas de los refugiados que esperan una solución duradera a su estado.⁸ Esto incluiría brindarles seguridad, remover las barreras a la autoconfianza y crear oportunidades. La noción de las capacidades productivas respeta a los refugiados y sus potenciales. Es tanto orientada al asilo como a las soluciones, de manera que puede impactar la situación actual de los refugiados, a la vez que equipa a la persona con las destrezas, seguridad y recursos que tanto ayudan como predisponen a los refugiados hacia la repatriación voluntaria y la reintegración sustentable. Además, debiera ayudar a evitar el eterno y al parecer irremediable debate sobre la ayuda/desarrollo.

Seguridad, autoconfianza y oportunidades

El proporcionar **seguridad** tiene que ver con garantizar que los refugiados tengan tanto seguridad económica como física, para llevar una existencia productiva. El garantizar la seguridad física es una preocupación fundamental de ACNUR, e implica asegurar la no-represión y un asilo seguro. La seguridad económica, en un contexto de refugiados, significa en un nivel básico, el proveer redes de seguridad que eviten que éstos tengan que recurrir a mecanismos negativos de resolución de su situación.

El segundo componente involucra la identificación de las barreras para el **autosostenimiento** de los refugiados y la toma de medidas para superarlas. Estas barreras pueden consistir en obstáculos legales que impidan la libertad de movimiento, contratación o acceso legal a la tierra para los refugiados. La mayoría de estas restricciones de la libertad de los refugiados son impuestas

contraviniendo la Convención de 1951, que intenta asegurar que los refugiados disfruten una gama de libertades y derechos respecto de su libertad personal y de contratación.

La creación de oportunidades involucra promover facilidades para que los refugiados puedan superar la pobreza. Esto comienza con la promoción de las capacidades existentes en los refugiados e incluye, dependiendo del contexto del asilo, préstamos, tierra, herramientas y proyectos de generación de ingresos.

9,000 personas dependen de un sólo camión cisterna para su abastecimiento de agua en el campamento Cuanza-Sul, Angola.



Falta generalizada de libertad y responsabilidad compartida

Si las soluciones son bien conocidas (como de hecho lo son, en varias permutaciones), entonces ¿por qué no se implementan, o por qué no funcionan? Hay dos razones principales: la pobreza y falta de libertad generalizadas en los países anfitriones y las imperfecciones del sistema internacional de responsabilidad compartida.

El primer problema es claro. Los campamentos de refugiados son restrictivos. Pero si se levantan estas restricciones solamente para mandar a los refugiados a una sociedad que no es libre, entonces no es probable que se logre mucho. Aún en países donde los refugiados pueden buscar empleo fuera de los campamentos, muchos mantienen un pie en los mismos porque, en un contexto general de pobreza, sus probabilidades de llegar a ser autosuficientes no son muy altas. La remoción de las barreras que impiden la autosuficiencia y la creación de oportunidades, puede funcionar solo si el contexto económico es acogedor. Peor aún, la sociedad anfitriona puede en sí misma ser peligrosa para un refugiado, en cuyo caso el impulsarle a abandonar la relativa seguridad de un campamento sería irresponsable.

¿Qué hay de la responsabilidad compartida para la protección y asistencia de los refugiados? Siempre es tentador el culpar a la falta de fondos por el fracaso de los proyectos. Sin embargo, la falta del compromiso internacional para la atención, protección y solución de problemas de los refugiados, está en el centro del prolongado problema de los refugiados en África.

La protección al refugiado es una obligación legal, pero la responsabilidad compartida internacionalmente 'solamente' es un principio internacional. Se puede sancionar a los estados por reprimir a los refugiados, pero no por asignar financiamientos pobres a los proyectos. Siete de cada diez refugiados se encuentran en países en desarrollo, y aún así la asistencia destinada a los mismos es pobre e irregular. Haciendo notar la considerable diferencia entre las obligaciones internacionales y los compromisos políticos y financieros internacionales para con los refugiados, el Alto Comisionado ha cuestionado si "no estaremos violando los derechos humanos de los refugiados...al no proveerles con suficiente asistencia para que vivan con un mínimo de dignidad."⁹

La inconstancia con que se otorgan los fondos para programas de refugiados, frustra la planificación a

largo plazo y mantiene los campamentos en situación de emergencia mucho después de que ésta ha pasado. Esto ha enviado un fuerte mensaje a los gobiernos anfitriones: no cuenten con la comunidad internacional. Así pues, los anfitriones optan por mantener los campamentos. Puede que sean ineficientes y miserables, pero son monstruosidades y, como tales, tienen la capacidad de atraer por lo menos algo de financiamiento. Puede que los refugiados se defiendan mejor por sí solos, en un ambiente libre. Pero por otra parte, puede que no, y la historia de protección a refugiados en África está llena de ejemplos de programas de refugiados orientados al desarrollo que han fracasado. En lugar de buscar el desarrollo y la autosuficiencia, y arriesgarse al fracaso, muchos estados anfitriones prefieren mantener las monstruosidades.

Las evidencias de compromiso sostenido por parte de los donantes para los programas de integración de refugiados, sin duda impulsaría a los anfitriones a ser más innovadores. Pero ya que la experiencia pasada muestra que la autosuficiencia y otros esquemas similares, a menudo son pretextos para suspender el financiamiento, en lugar de genuinos intentos de cambio, no es sorprendente que los anfitriones y aún ACNUR prefieran mantener el status quo.

Conclusión

Las respuestas temerosas y desconfiadas al ingreso de refugiados, conspiran para crear situaciones intratables. Hay espacio para maniobrar; el enfoque de seguridad/autosuficiencia/oportunidades detallado aquí, aún si no es completamente realizable, provee una plataforma para comenzar a trabajar y explotar posibilidades. Para un individuo no es relevante si una intervención particular debe ser considerada ayuda humanitaria o desarrollo, en tanto que funcione y lo capacite para desarrollar destrezas y explotar oportunidades útiles, tanto en el exilio como al momento de lograr una solución duradera.

En última instancia, por supuesto que las situaciones de refugiados son abordadas de mejor forma tratando con las causas políticas. Han habido algunos desarrollos esperanzadores — en Sudán, Angola y la República Democrática del Congo, y la decisión para incluir los problemas de los refugiados en la agenda del Nuevo Programa para el Desarrollo Africano (NEPAD). Pero dado el historial de la comunidad internacional, de no comprometerse con el continente, es más prudente para la comunidad humanitaria el concentrarse en

convencer a los anfitriones de otorgar a los refugiados más libertades, mientras se pide a los donantes que otorguen financiamiento sostenido y generoso.

¿Es esto realista? Muchas iniciativas previas en África no han logrado fructificar. Sin las condiciones

las situaciones de refugiados son abordadas de mejor forma tratando con las causas políticas.

económicas y políticas favorables en el país de asilo, la provisión de libertades a pequeños grupos de refugiados no tiene probabilidades de incitar autosuficiencia. Pero es la mejor opción. Aquellos que son más afectados por el conflicto, son los más capacitados para provocar el cambio. Puede que los campamentos provean seguridad de la persecución, pero si se pretende que los refugiados prosperen, y demuestren ser menos una carga, se les debe dar la libertad para tomar sus propias decisiones y llevar vidas productivas.

Arafat Jamal trabaja con la Unidad de Evaluación y Análisis de Políticas de ACNUR
(www.unhcr.ch/epau).

Este artículo está escrito a título personal, y no pretende representar las opiniones de ACNUR. Correo electrónico: jamal@unhcr.ch.

Para un mayor análisis de ACNUR sobre las situaciones prolongadas de refugiados en África, vea el documento de Jeff Crisp preparado para un simposio sobre la multi-dimensionalidad del desplazamiento en África, Kioto, Noviembre de 2002, disponible pronto en el sitio web de EPAU en www.unhcr.ch/epau.

1. Véase el artículo de Randa Farah p15-18.
2. Véase 'Campamentos de Refugiados y asentamientos' (El Estado de los Refugiados del Mundo 2000) para un resumen de algunos de los argumentos acerca de los campamentos. www.unhcr.ch/pubs/sowr2000/sowr2000toc.htm.
3. Amartya Sen: Desarrollo como Libertad. Oxford, Oxford University Press, 1999.
4. Véase Arafat Jamal: Estándares mínimos y necesidades esenciales en una situación prolongada de refugiados: Una revisión del programa de ACNUR en Kakuma, Kenya. ACNUR, Ginebra, noviembre de 2000. En línea en www.unhcr.ch/epau.
5. Véase Jeff Crisp: Cuidado con la Brecha! ACNUR, asistencia humanitaria y el proceso de desarrollo, Documento de Trabajo de ACNUR 43, Ginebra, mayo de 2001. En línea en www.unhcr.ch/epau.
6. Como se detalla en su Reporte de Desarrollo Mundial 2000/2001: Atacando la Pobreza. www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty.
7. Véase, por ejemplo, 'Situaciones prolongadas de refugiados: impacto y desafíos', discurso realizado por Kamel Morjane, Asistente al Alto Comisionado para Refugiados (Copenhague, 23 de octubre de 2002). En línea en www.forgottencris.es.dk.
8. 'Refugiados en un mundo globalizado', Presentación anual de la Fundación Ditchley, Ditchley Park, 5 de julio de 2002.