

La puesta en campos en Abu Rakhm en Sudán: un balance personal

por Tarig Misbah Yousif

Este artículo explora la política de los campos tal y como se entiende en la perspectiva de asentamiento rural que ha caracterizado el trabajo del ACNUR y de sus contrapartes en la búsqueda de soluciones duraderas a las cuestiones relativas a refugiados de Eritrea/Etiopía en el este de Sudán.

La hospitalidad de Sudán hacia quienes huyen para salvar su vida ha sido reconocida y apreciada desde hace tiempo, al menos públicamente, por la comunidad internacional. El primer flujo de refugiados llegó en 1963 procedente del Congo (actualmente, la República Democrática del Congo); los eritreos llegaron en 1967, los ugandeses en 1972, los etiopes en 1974 y los refugiados del Chad en 1982. La última gran oleada de refugiados fue la de los militares etiopes que buscaron asilo en la zona de El Lafa en el este de Sudán tras la derrota de las fuerzas de Dergue a manos del Frente de Liberación Nacional Eritreo en Asmara en 1991. Este artículo reflexiona principalmente sobre la experiencia de los refugiados etiopes que fueron transferidos del centro de recepción fronterizo de Demazine al campo de Tenedba en el centro de Sudán.

Desde la década de los 60, la Oficina del Comisionado para los Refugiados (OCR) en Sudán ha sido responsable de realizar y poner en práctica la política gubernamental sobre refugiados. Dado que la mayoría de los refugiados eritreos/etiopes procedían de áreas rurales, en las que se ganaban la vida con una agricultura de subsistencia, se adoptó una política de campo basada en la organización de asentamientos de tierra rústica, vinculada a la agricultura como modo de llegar a la autosuficiencia. Se proporcionaría asistencia durante un breve período de tiempo hasta que los refugiados se convirtieran en campesinos autosuficientes. Dado que los refugiados pueden ser un valor crucial para el desarrollo de una zona, tie-

nen que recibir la oportunidad de desarrollar las capacidades que utilizaban con anterioridad a su huida. La idea de establecer a los refugiados en asentamientos agrícolas planificados parece estar apoyada por el argumento de que, cuando un flujo de refugiados es masivo, la repatriación poco probable y los beneficiarios y la población que les acoge vulnerables, los proyectos de autosuficiencia son preferibles a una dependencia interminable en los campos.

Antes de embarcarse en esta empresa conjunta para la autosuficiencia de los refugiados, tanto el ACNUR como la OCR parecían compartir una visión idéntica. El primero estaba deseoso de realizar el deseo de la comunidad donante de una retirada rápida al poner en práctica una de sus soluciones convencionales al problema de los refugiados, mientras que la segunda estaba preocupada por evitar que los refugiados se convirtieran en una carga para los escasos recursos del país.

El asentamiento de refugiados de Abu Rakhm

El asentamiento de refugiados de Abu Rakhm, establecido en 1979, comprende 3 campos: Abu Rakhm, Tenedba y Wad Awad, con una población total de 8.000 refugiados, la mayoría de los cuales procedía de Eritrea. Sus necesidades básicas de supervivencia eran cubiertas a su llegada a Sudán. La segunda fase tenía por objeto ayudar a los refugiados a alcanzar la autosuficiencia al asignarles parcelas de tierra para cultivo.



Fotografía: Jon Bennett

Sin embargo, la autosuficiencia -la capacidad de los refugiados para producir suficiente sorgo en sus parcelas para cubrir sus propias necesidades, unido al fin de la asistencia exterior- nunca se alcanzó. Aparte de una ligera mejora en las condiciones de vida de un minúsculo número de refugiados en algunos de esos asentamientos, ningún asentamiento puede calificarse de éxito, a pesar de los millones de dólares gastados. La asistencia internacional inadecuada y la falta de una política intergubernamental clara son las principales razones del fracaso. Debido a la pequeñez de las parcelas asignadas a los refugiados (entre 5 y 10 *feddans*¹ por familia), el desgaste del suelo por el cultivo continuado tuvo como resultado la pobre productividad y los refugiados no pudieron practicar el sistema convencional de dejar parte del terreno en barbecho para mejorar la fertilidad del suelo. Además, la mayoría de los asentamientos estaban ubicados en tierras estériles marginales en las que la lluvia era insuficiente, de distribución desigual y absolutamente impredecible.

Para su autosuficiencia, los refugiados necesitaban parcelas adecuadas de tierra y asistencia adecuada en el período

anterior a la autosuficiencia. Demasiado a menudo la ayuda se queda corta para las necesidades de los refugiados, a veces debido a factores políticos. Hasta mediados de los 80, Sudán era el tercer mayor beneficiario de la ayuda de EE.UU. debido al papel fundamental desempeñado por el gobierno durante la Guerra Fría. Sin embargo, las actitudes de los donantes occidentales cambiaron tras el golpe militar de 1989 que llevó al poder al actual régimen. La reducción de la ayuda humanitaria tuvo como resultado la existencia de condiciones de vida horribles en los campos de refugiados;

Si el nivel de asistencia en los campos hubiese sido satisfactorio, los refugiados no habrían recurrido a las revueltas a las dos de la madrugada.

las necesidades básicas de supervivencia de los refugiados no eran cubiertas, lo que llevó a muchos refugiados a optar por la repatriación, no por una decisión voluntaria consciente, sino por desesperación. Además, la integración de los refugiados nunca fue una política gubernamental; su presencia era vista por el Gobierno como temporal, ya que se asumía que retornarían tan pronto como las causas que precipitaron su huida desaparecieran. Lo que puede asegurarse es que en tales condiciones de escasez de financiación de las infraestructuras de los asentamientos y de políticas gubernamentales dubitativas, pedir a los refugiados que se convirtieran en autosuficientes era pedir lo imposible.

La vuelta a los campos como fase anterior a la repatriación

No fue hasta los 90 cuando la repatriación voluntaria se convirtió para el ACNUR en la "solución más deseable al problema de los refugiados". Había dos razones principales tras esta decisión. La primera eran los crecientes recelos de los donantes para financiar programas prolongados de asistencia a refugiados, especialmente en África. La segunda era la extensión de las emergencias complejas de las que el mundo fue testigo al inicio del ocaso de la Guerra Fría -Somalia, Bosnia-Herzegovina, Ruanda-, todas las cuales oscurecieron los programas abiertos en curso del ACNUR. Sin embargo, la repatriación voluntaria está lejos de estar "libre de problemas", como mostró la experiencia sudanesa.

En 1994 un grupo de unos mil refugiados etíopes fueron transferidos de Demazine, un centro de recepción de refugiados en la frontera etíope, a un asentamiento existente en Tenedba, parte del asentamiento de Abu Rakham, en el centro de Sudán. Ésta fue obviamente una decisión pragmáti-

ca tanto del ACNUR como del Gobierno de Sudán. El primero quería reducir sus programas de asistencia en Sudán, y el segundo se remitía a razones de seguridad. A pesar de la inaccesibilidad de las carreteras durante la estación lluviosa en esa área, la transferencia se llevó a cabo con un éxito notable (debido a la dedicación del personal de las dos partes implicadas). Se escogió Tenedba porque era éticamente adecuada e infraestructuralmente viable. En el momento de la llegada del primer convoy, me conmovió la espontánea reacción de los "antiguos habitantes" del campo de refugiados de Tenedba, al

verlos llevar su comida tradicional, *angaira*, para sus compatriotas que se encontraban en los camiones. El incidente confirmó el espíritu de solidaridad que los refugiados poseen, a pesar del choque y del trauma de tener

que abandonar su tierra natal y acudir a otros para solicitar ayuda. Al tomar esta iniciativa, los refugiados pusieron de manifiesto que una buena acogida es extremadamente importante para los refugiados. Habiendo pasado ellos mismos por la misma experiencia horrenda, los refugiados más antiguos de Tenedba, aunque materialmente pobres, se preocuparon por hacer todo lo posible para confortar y aliviar el sufrimiento de los recién llegados.

Aunque las peticiones iniciales de los administradores del campo para obtener apoyo logístico urgente parecían caer en oídos sordos, finalmente una misión del ACNUR visitó el campo y adoptó iniciativas rápidas para enviar utensilios de cocina y otros objetos de ayuda esenciales.

La mayoría de los refugiados transferidos se habían registrado para ser repatriados antes de su transferencia desde

Demazine y por ello no estaban preparados para una estancia larga en Tenedba. La pobre preparación por parte tanto del ACNUR como de la OCR fue la culpable del largo retraso en la repatriación, que se hizo intolerable para muchos refugiados. Los repatriados potenciales transmitieron su malestar a los gestores del campo, pero la decisión de iniciar la repatriación quedaba fuera de la jurisdicción de los gestores del campo. A pesar de los tremendos esfuerzos realizados por el personal del asentamiento, se vieron obstaculizados por la falta de recursos suficientes. El ACNUR insistió en aplicar su "perspectiva modular" al poner en práctica la operación con los recursos existentes en el asentamiento, independientemente de su escasez. La continua reducción en los presupuestos del programa era una prueba evidente de la intención del ACNUR de acabar con sus programas en Sudán al ejecutar una salida rápida y definitiva. No sorprendió que los servicios prestados a los refugiados alcanzaran su punto de ruptura y que la ya frágil infraestructura del asentamiento llegara casi al colapso, destruyendo la esperanza de los refugiados de llevar una vida independiente y dejándoles en la incertidumbre y la desesperación.

Hartos de promesas vacías y de la dilación en hacer efectivo el prometido puente aéreo, los refugiados transferidos eventualmente prendieron fuego a la hierba y al bambú comprado para la construcción de sus *tukuls*. Si la administración del campo no hubiese adoptado medidas urgentes para atajar la situación, las consecuencias podrían haber sido graves, incluyendo la pérdida de vidas. Los refugiados recurrieron a las revueltas y la violencia para atraer la atención sobre su dramática situación después de haberse dado cuenta de que no era posible obtener una respuesta definitiva con respecto a la fecha para el puente aéreo. El incidente, sin embargo, envió una señal clara a



Un convoy de 1.200 refugiados etíopes vuelve a Etiopía

Fotografía: Howard J. Davies

las agencias de ayuda de que los refugiados pueden luchar y lucharán por sus derechos. Si el nivel de asistencia en los campos hubiese sido satisfactorio, los refugiados no habrían recurrido a las revueltas a las dos de la madrugada. Se informó del incidente a los cuarteles generales de las dos oficinas, a las que se rogó que adoptaran medidas inmediatas para superar los obstáculos que retrasaban el puente aéreo. Además, dada la dificultad de las condiciones de vida en el campo y ya que la llegada de los refugiados transferidos coincidió con la época de quitar las malas hierbas, actué en virtud de mis atribuciones como Director de Proyecto para ofrecer a todos aquellos que estuvieran interesados la oportunidad de trabajar como jornaleros temporales en la explotación agrícola cercana al campo.

Para localizar a los refugiados fácilmente en caso de que la repatriación empezara pronto, los propietarios de las explotaciones accedieron a cooperar con la administración del campo entregando una lista que contenía los nombres de todos los potenciales repatriados que trabajaban para ellos y que se hubieran inscrito.

La financiación insuficiente ha sido siempre un obstáculo insuperable en el camino hacia una infraestructura de asentamientos viable.

Esto no fue el final de la cuestión. En el momento en que se enviaron camiones a Tenedba para transportar a los repatriados al aeropuerto de Kassala, cuando por fin el puente aéreo se convirtió en una realidad, se pusieron en práctica estrategias tales como "las rupturas familiares" o el "ir a ver". Se informó de que varias familias refugiadas habían enviado sólo uno o dos miembros en el convoy repatriador. La falta de controles fronterizos hizo más fácil que los "repatriados" pudieran volver a Sudán sin ser parados en ningún puesto de control. No sorprendió que algunos "retornados" lograran obtener el dinero del paquete de repatriación del ACNUR y posteriormente reunirse con sus familias que habían quedado en Sudán. Los refugiados eran claramente escépticos con respecto a las garantías de su futura integración de vuelta a su país. El paquete de reintegración del ACNUR se mostró lejos de ser adecuado para ayudar a los refugiados a reintegrarse. Dada la escasa literatura sobre la materia, la reintegración de los retornados sería un campo interesante de investigación, siempre que las áreas de retorno fueran accesibles a aquellos que desearan llevar a cabo estudios empíricos.

Conclusiones

La puesta en campos tal y como es concebida en la política de asentamiento

puesta en práctica por la OCR (con fondos del ACNUR y de las ONG) ha logrado un escaso éxito, si es que ha logrado alguno. El hecho que se convierte en poderoso testimonio de su fracaso es la presencia de más de la mitad de los refugiados etíopes/eritreos acogidos por Sudán fuera de la red de asistencia y que viven por su cuenta en las principales ciudades sudanesas. Las lamentables condiciones de los campos han obligado a muchos refugiados a dirigirse a centros urbanos, a pesar de los riesgos de ser acosados por las autoridades o explotados por sus empleadores, ya que su presencia en las ciudades es ilegal. La financiación insuficiente ha sido siempre un obstáculo insuperable en el camino hacia una infraestructura de asentamientos viable. Los recelos del gobierno para adoptar una clara política de integración han sido un factor adicional para reprimir el deseo de los refugiados de gastar energía en desarrollar su autosuficiencia cuando descubrieron que estaban aislados en áreas estériles conocidas como "asentamientos planificados". Con la inminente salida del ACNUR, Sudán va a ser abandonado con asentamientos dispersos y sin ayuda económica para mantener, y mucho menos para mejorar, el nivel de servicios existente tanto para los refugiados que quedan como para sus vecinos sudaneses.

Lecciones

Este artículo ha intentado destacar algunos de los problemas encontra-

dos durante el curso de la puesta en práctica de proyectos de asentamiento basados en los campos, desde el punto de vista del profesional sobre el terreno. Hay que decir que el establecimiento de los refugiados en asentamientos con base en campos en el este y centro de Sudán era necesario por lo masivo y rápido de los flujos de refugiados. Sin embargo, de la experiencia pueden extraerse algunas lecciones:

- Encerrar a los refugiados partiendo de la premisa de que su presencia es un fenómeno temporal, y la adopción de una estrategia anti-integración, pueden impedir, en lugar de ayudar, que los refugiados sean autosuficientes. Si la financiación de los donantes se hubiera dirigido al desarrollo de las zonas y se hubiera dado a los refugiados la oportunidad de utilizar sus energías, podrían haber contribuido positivamente y dado un ímpetu al proceso de desarrollo del país. A pesar de la generosidad mostrada por los donantes al inicio de la crisis de los refugiados, una política gubernamental nebulosa probablemente desalentó a muchos de ellos para invertir más recursos en los asentamientos que son percibidos como estructuras temporales. Lo que es más importante es que hubo un error de cálculo por parte del Gobierno, que no previó que llegaría un momento en el que la rápida res-

puesta de los donantes a las emergencias humanitarias se convertiría en recelo y, posteriormente, daría por terminada la asistencia.

- Los valores humanitarios deberían ser vistos como un fin en sí mismos, no meramente como un medio para la obtención de fines políticos.
- La puesta en campos de refugiados que han pasado un tiempo considerable en entornos urbanos puede ser contraproducente. La preparación adecuada para la repatriación es vital y debería prevalecer siempre sobre las restricciones presupuestarias.
- La cooperación constructiva entre la OCR y el ACNUR es urgentemente necesaria, ya que el bienestar de los refugiados es su fin último. Desde el golpe militar de 1989, las relaciones entre las dos agencias se han visto negativamente afectadas como resultado de la politización de la OCR. La gestión inadecuada e incompetente de las cuestiones relativas a refugiados por la "politizada OCR" ha sido la consecuencia directa de haber despedido a la mayor parte del personal competente de la OCR. Los reproches y la falta de confianza que han dominado las relaciones entre las dos agencias durante los últimos años deben ser superados, para albergar una confianza mutua y esfuerzos coordinados, ya que el endurecimiento de las actitudes se ha demostrado pernicioso tanto para la cooperación entre ellos como para las vidas de los refugiados.

Tarig Misbah Yousif entró a formar parte de la Oficina del Comisionado para los Refugiados de Sudán en 1987. Durante su actividad en ella, trabajó como Director de Proyecto del asentamiento de Abu Rakhm. En 1996 asistió a la Escuela Internacional de Verano del RSP. Actualmente vive en Irlanda y ha recibido el grado de Máster en Estudios para la Paz en el Trinity College de Dublín.

1 Un *feddan* equivale a 4.200 m² (un acre equivale aproximadamente a 4.067 m²).

Grupo de debate sobre migración forzosa

El grupo de debate sobre migración forzosa del RSP cuenta con más de 400 miembros en todo el mundo.

Para unirse, por favor, siga las siguientes instrucciones:

1. Envíe un mensaje a: mailbase@mailbase (para los usuarios de JANET en el R.U.) mailbase@mailbase.ac.uk (para los usuarios en el extranjero)
2. En el texto del mensaje (y no el campo "asunto") escriba: Join forced-migration [su nombre] [su apellido]; por ejemplo: Join forced-migration María Ferrer