

Refugiados en campos

por Richard Black

Fotografía: Edith Bowles



Campo de refugiados de Pa Yaw, provincia de Kanchanaburi, 1994

Los artículos presentados en este número de la *Revista sobre Migraciones Forzadas* resultan útiles para recordarnos lo que algunos académicos y quienes diseñan políticas han estado argumentando desde hace mucho tiempo: que los “campos” representan una solución pobre para los refugiados.

La investigación incipiente ha demostrado que, por motivos sociales, económicos, medioambientales y sanitarios, las consecuencias de ubicar a los refugiados en campos son a menudo negativas, no sólo para los mismos refugiados, sino frecuentemente también para las poblaciones locales y los gobiernos de los Estados de acogida. No es el objeto de este artículo reiterar estos argumentos. Por el contrario, el objetivo es echar una mirada atrás en este debate y preguntarnos en primer lugar por qué los campos han sido a menudo preferidos tanto por los gobiernos de acogida como por las organizaciones internacionales de asistencia. Esto parece ser un paso esencial para aquellos que desean

empujar las políticas en una dirección diferente y traducir nuestro conocimiento de las consecuencias negativas de la “puesta en campos” en actuación práctica. Uno de los principales puntos es cuestionarse qué se quiere decir con el término “campo”. Hay varios elementos que constituyen una visión estandarizada de los “campos”, algunos de los cuales pueden ser vistos como más importantes que otros en función de su papel en la producción de efectos adversos para los refugiados. Por ejemplo, el caso más obvio de los descritos en este artículo es el de los campos de refugiados saharauis en Argelia. Estos son, efectivamente, ciudades de tiendas de campaña, abastecidos por completo desde el exterior. Por el

contrario, Edith Bowles utiliza una definición más amplia en su artículo sobre la frontera entre Tailandia y Birmania. Ella utiliza la palabra “campo” para describir tanto “asentamientos pequeños y abiertos donde las comunidades refugiadas han podido mantener una atmósfera parecida a un pueblo”, como “los campos más grandes y más poblados” en los que “dependen más de la asistencia”. Son estos últimos los que son más claramente reconocibles como “campos”, diferenciados de lo que podrían ser “asentamientos” o incluso “pueblos” por su tamaño, densidad, independencia de la ayuda externa, y el nivel de control ejercido sobre sus habitantes por las autoridades nacionales o internacionales.

Cada uno de estos rasgos de los “campos” ha sido citado en distintos informes como el elemento principal que convierte la “puesta en campos” en una mala idea para los refugiados. Pero estos elementos clásicos de los campos no son los únicos aspectos de la política de asentamiento que resultan problemáticos. Por ejemplo, Tarig Misbah Yousif (artículo en págs. 15-17) describe lo que podría ser más correctamente considerado como un “asentamiento agrícola” que como un campo. Sin embargo, aquí también hay claras objeciones prácticas y teóricas a esta particular forma de asentamiento. Tales objeciones son sostenidas por el estudio de Kibreab¹ acerca de más de 100 asentamientos agrícolas de ese tipo en toda África, que es apenas más enriquecedor que la creciente literatura sobre los “campos”. De hecho, los asentamientos agrícolas que pretenden reducir la dependencia y aumentar la autosuficiencia pueden ser en ciertas circunstancias tan oprimentes y superpoblados (en relación con los recursos de la tierra) como los campos. Tampoco se usan los campos solamente como una solución para los refugiados, como demuestra el artículo de Stephanie Kleine-Ahlbrandt (págs. 8-11) sobre los desplazados internos en Ruanda.

En el debate sobre las consecuencias negativas de la “puesta en campos” de los refugiados, es tan común como importante ser específico con relación a los elementos de la “vida en el campo” que son más problemáticos. Para Bowles, es la creciente dependencia de los habitantes de los campos lo que resulta quizá más preocupante. Para Yousif, mientras que la asociación de “asentamientos en campos” con la superpoblación es importante en parte, lo es también la apa-

rente vinculación con la retirada de la ayuda internacional. Para los académicos ocupados en asuntos medioambientales, es de nuevo la densidad de población la que a menudo es percibida como importante², aunque mi propio trabajo ha enfatizado las cuestiones sociales y organizativas, especialmente el grado en que los refugiados son separados de las poblaciones locales³. Pero si esta especificidad es importante en el examen de las consecuencias de la puesta en campos,

pertenecen a los campos". Sin embargo, sugiere que "en África y en todas partes, enormes flujos de refugiados pueden hacer desbordar la capacidad de la población local y de la infraestructura, haciendo estragos sobre el medio ambiente y el sistema socioeconómico". Como resultado, según Dualeh, "las autoridades locales a veces no tienen más elección que buscar enclaves separados para los refugiados".

están quizás fuera de lugar en este contexto ya que, desde luego, si los refugiados son libres de asentarse donde deseen, ello podría implicar el asentamiento en las zonas concentradas alrededor de los puntos de suministro de la ayuda. Más seria es la cuestión de las relaciones entre los refugiados y la población local: la idea, tal y como la definen Van der Borgh y Philips, de que la "integración fácil" es un "deseo bienintencionado". Sin embargo, en ciertos aspectos, la identificación del "asentamiento fuera de los campos" con la "integración local" está quizás en la raíz de esta falta de certeza sobre soluciones distintas a los campos. Por ejemplo, simplemente porque los refugiados no estén alojados en campos, no significa que no puedan o no deban "integrarse" con la población local en todos los sentidos de la palabra. En el caso de Guinea, citado por Van Damme, hubo una oportunidad de integrar la asistencia a los refugiados y a las poblaciones locales cuando ello era posible y rentable, como en el caso de la ayuda sanitaria y el uso conjunto de los servicios educativos⁷. Pero, socioeconómica y políticamente, las dos poblaciones mantuvieron una identidad clara y distinta. Tampoco es correcto confundir el "asentamiento fuera de los campos" con el asentamiento "no oficial" que no es controlado ni controlable. En los países en los que el asentamiento disperso se ha logrado, desde Guinea y Costa de Marfil a Senegal, Uganda, Sudán y Malawi, rara vez ha sido "espontáneo", y ha implicado al menos negociaciones entre los dirigentes refugiados y los locales. Lo más habitual es que también el gobierno y las agencias internacionales estén implicados, y que éstas adopten un papel de agilización y apoyo, contribuyendo a asegurar que los refugiados no sean rechazados sin más.

Este último punto es importante, ya que también es la clave para la identificación del lugar hacia el que deberían dirigirse los argumentos contra el asentamiento en los campos. Hasta cierto punto, son las agencias de ayuda internacional, y especialmente el ACNUR, quienes han soportado las críticas más duras con relación al establecimiento de campos. Estas agencias son vistas como favorecedoras de una política que bien les ayuda a llevar a cabo su mandato de asistir a los refugiados, o, de modo alternativo, refuerza su control sobre las poblaciones del campo y la rendición de cuentas a los donantes, dependiendo del punto de vista adoptado. Como afirma Barbara Harrell-Bond, "la política sobre refugiados en el Sur es principalmente dirigida por las exigencias de los donantes y las organizaciones humanitarias". Sin embargo, los donantes y las agencias internacionales pueden fácilmente desviar esta crítica señalando -muy correctamente desde el

...los refugiados no fueron ubicados en campos en Tanzania o Zaire para asegurar su accesibilidad.

no es menos importante en la explicación de sus causas. En diferentes momentos, y diferentes lugares, distintos elementos de la puesta en campos pueden ser más o menos relevantes para influir en las decisiones relativas a las políticas de asentamiento. En efecto, las justificaciones de una política de puesta en campos son rara vez tomadas en cuenta en términos generales por quienes elaboran las políticas; por el contrario, se citan a menudo razones específicas para justificar su uso "excepcional" en circunstancias particulares. La concienciación de la existencia de esta especificidad es crucial si se tiene la intención de actuar en un lugar determinado para influir en las políticas, o incluso si se percibe que la argumentación contra los campos es un callejón sin salida.

¿Por qué, entonces, los gobiernos y las agencias internacionales parecen preferir tan a menudo la opción de los campos? Algunas pistas interesantes aparecen en un artículo publicado en la revista médica *The Lancet*, apuntadas por las observaciones de Van Damme sobre las consecuencias negativas para la salud humana de las políticas de la puesta en campos en Zaire en 1994⁴. Por ejemplo, escribiendo desde la organización para la ayuda sanitaria Médicos Sin Fronteras, Van der Borgh y Philips⁵ están de acuerdo en que existe "una vinculación demasiado común entre la mala salud de los refugiados y los campos". Pero enseguida continúan señalando las "ventajas prácticas desde el punto de vista del suministro de servicios, responsabilidad, identificación de los individuos, acceso físico, rentabilidad de las operaciones de emergencia y control del estado de los refugiados y de la asistencia recibida". Argumentan que los refugiados fuera de los campos pueden ser excluidos de la asistencia, a la vez que alertan sobre la "ingenuidad de la fácil integración" fuera del campo. Al mismo tiempo, al escribir en nombre de la Sección del ACNUR de Apoyo Programático y Técnico, la sección responsable de la planificación de asentamientos, Dualeh⁶ está de acuerdo en que "los refugiados no

Estas dos breves contribuciones son características de buena parte de la filosofía de las agencias sobre los problemas de los campos, y sus argumentos merecen ser tratados en detalle, entre otras cosas porque ambas respuestas aceptan que, en principio, los refugiados no deberían ser alojados en campos. Una primera cuestión se refiere a las ventajas percibidas en el mantenimiento de los refugiados en campos desde el punto de vista de la transparencia del suministro de la ayuda. Pero la experiencia de los campos creados para los refugiados ruandeses en Zaire y Tanzania entre 1994 y 1996 es poco alentadora por lo que se refiere a la capacidad de las agencias internacionales para identificar a los individuos y asegurar una distribución de la ayuda controlada. Al menos, se demostró que algunos campos eran sin duda zonas inalcanzables para las agencias internacionales más allá de los puntos de distribución de alimento. De hecho, según los informes de algunas agencias, tendían a funcionar como zonas en las que los responsables del genocidio ruandés pudieron continuar intimidando a la población del campo y desviar la ayuda al personal militar y paramilitar. El acceso físico tampoco se logró al máximo, debido a los graves problemas existentes en Zaire a causa del terreno. Numerosos informes de las agencias afirman que los vehículos no podían dejar las carreteras, por miedo a quedar atascados. Aunque esto puede ser entendido como algo independiente de que los refugiados estén en campos o no, podría argumentarse que la separación de los refugiados de las poblaciones locales aumenta su marginación a las tierras de la peor calidad, y probablemente las menos accesibles. Lo que es sin duda cierto es que los refugiados no fueron ubicados en campos en Tanzania o Zaire para asegurar su accesibilidad.

Una segunda cuestión ya mencionada se refiere a las consecuencias que se perciben como negativas resultado de permitir a los refugiados asentarse fuera de los campos. Pero las preocupaciones sobre la "exclusión" de los refugiados de la ayuda internacional

punto de vista técnico- que no es su responsabilidad decidir dónde se asentarán los refugiados. Los refugiados o se asientan "espontáneamente" fuera de los campos oficiales o se asientan en enclaves seleccionados o impuestos por el gobierno. En ningún caso el ACNUR u otras agencias deciden formalmente dónde deberían ir. El hecho de que los campos aparezcan en situaciones de desplazamiento interno muestra que no es simplemente un problema del ACNUR.

alientan a los gobiernos a que adopten determinadas políticas. Al menos algunos han utilizado dicho papel para actuar en contra de los campos. Así pues, ello destaca el modo en que los argumentos generales contra el establecimiento en los campos deberían ser planteados a los gobiernos, que tienen la responsabilidad última de las políticas de asentamiento, más que a las organizaciones internacionales. Esto, a su vez, nos exige ser conscientes de las razones principa-

una zona fronteriza si ello convierte dicha zona en vulnerable al ataque de las partes en el conflicto del que los refugiados han huido. Tampoco es razonable esperar que los gobiernos toleren el uso de sus territorios por grupos militares aliados de los refugiados para lanzar ataques contra los países vecinos, aunque obviamente su actitud dependerá mucho de las relaciones de alto nivel entre los dos Estados. De hecho, en ambos casos, el asentamiento de refugiados (en campos o fuera de ellos) puede realizarse en interés de la protección de los refugiados.

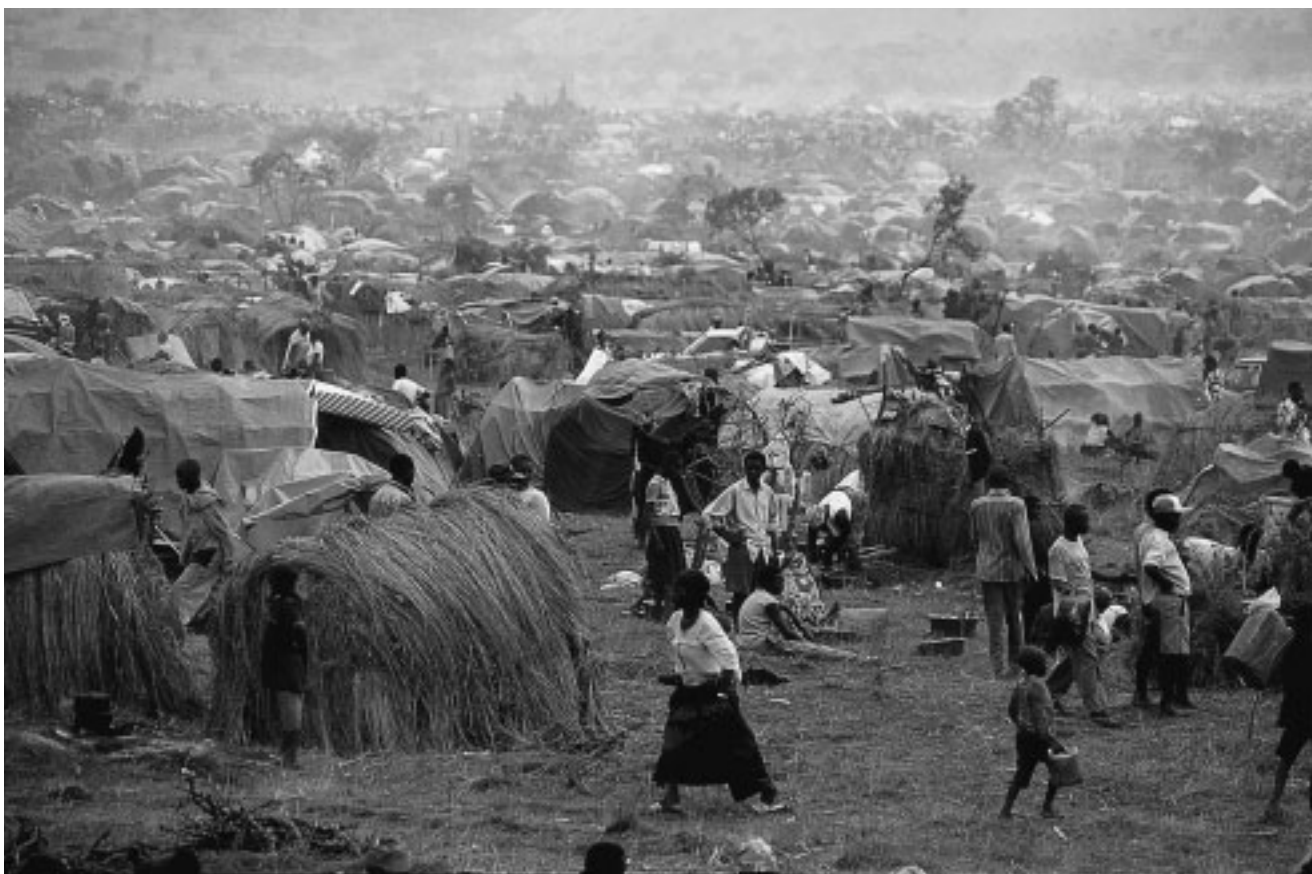
...los argumentos generales contra el establecimiento en los campos deberían ser planteados a los gobiernos, que tienen la responsabilidad última de las políticas de asentamiento, más que a las organizaciones internacionales.

Al traspasar la responsabilidad a las autoridades del gobierno de acogida, sin embargo, las agencias internacionales pueden soslayar y soslayan la cuestión "política" relativa a si la política de asentamiento en campos es buena o no, y pueden limitar su atención a cuestiones más técnicas relativas al diseño del campo, la infraestructura y la organización. Tal posición es, desde luego, una caricatura: muchos funcionarios del ACNUR y de otras agencias internacionales tanto en el terreno como en sede reconocerían su papel casi político cuando

les de los gobiernos de acogida para preferir el asentamiento en campos. Para ellos, es probable que cuestiones tales como la accesibilidad, la eficiencia y la transparencia del suministro de la ayuda sean menos importantes que el conflicto potencial entre los refugiados y la población local. Pero, probablemente, en sus mentes la preocupación principal será la relativa a las implicaciones políticas y de seguridad del modelo de asentamiento de los refugiados. Ningún gobierno se sentirá satisfecho ante un asentamiento disperso de los refugiados en

Si la cuestión de la política de asentamiento se pone en este contexto, la cuestión inmediata deja de ser la relativa a lo que es mejor para los refugiados y se convierte en una relativa al interés de la seguridad tanto de los refugiados como de la población local. A su vez, para evitar que exista un tira y afloja entre la seguridad (en los campos) y el bienestar de los refugiados, quienes se oponen a la puesta en campos necesitarían demostrar que los campos no aumentan necesariamente la situación de seguridad o reducen el conflicto entre refugiados y población local. Lo importante es que es posible argumentar en este sentido, a pesar de que no pueda hacerse de manera absoluta o universalmente aplicable. Es evidente que habrá circunstancias en las que la amenaza para la seguridad procedente de ciertos grupos de

Fotografía: Howard J. Davies



El campo de Benaco para refugiados ruandeses, Tanzania, 1994

refugiados exija medidas efectivas de control. Pero también podría argumentarse que, en circunstancias normales, el control -y especialmente las restricciones excesivas de las actividades de los refugiados en el interior de los campos- aumenta en lugar de disminuir el riesgo para la seguridad que originan algunos refugiados. Por ejemplo, quienes trabajan con refugiados de Somalia a menudo han descrito a los somalíes como poblaciones poco cooperadoras y sin respeto por las normas, en las que la seguridad de los trabajadores de la ayuda humanitaria se pone a menudo en cuestión. Pero, como han señalado Waldron y Hasci⁸, esta falta de cooperación tiene mucho que ver con el modo en que los somalíes han sido obligados a vivir en campos.

La cuestión es que, aunque es totalmente legítimo que los gobiernos busquen ejercer el control sobre las poblaciones refugiadas, existen también pruebas de que la puesta en campos no proporciona un medio especialmente efectivo de control. De hecho, especialmente en condiciones en las que el Estado tiene una capacidad limitada, tal control puede ser ejercido mucho mejor por las autoridades locales (tradicionales) que por las organizaciones internacionales con poca experiencia directa en la zona. Un ejemplo es el caso de las normas relativas al acceso a los recursos naturales tales como la leña. Aquí, la diferencia es impactante entre el frecuente incumplimiento de las normas establecidas por las agencias, que son percibidas por los refugiados como carentes de legitimidad, y el cumplimiento generalizado de las normas establecidas por la costumbre, tradición o leyes locales⁹. Es importante no tener una idea romántica sobre la capacidad local para controlar o regular el comportamiento en condiciones de desplazamiento forzoso, pero, al mismo tiempo, es razonable reconocer que existe generalmente alguna capacidad, e intentar fortalecerla, en lugar de imponer un régimen casi militar en el interior del campo.

Por último, decir que los argumentos contra la puesta en campos podrían ser dirigidos mejor a los gobiernos no debería ser visto como una absolución de las organizaciones internacionales o una minimización de su papel. Además del papel que pueden desempeñar y desempeñan en presionar a los gobiernos para que adopten estrategias que aseguren la protección de refugiados, tanto las agencias como el ACNUR siguen teniendo una responsabilidad fundamental con respecto a una serie de cuestiones relacionadas con el asentamiento, independientemente de que éste se lleve a cabo en campos o no. Al menos algunos de los aspectos problemáticos de los campos que la investigación ha destacado son susceptibles de mejora a través de una mejor pla-

nificación. La planificación de los enclaves puede limitar la densidad de los asentamientos, mientras que una provisión eficiente de infraestructura, como puntos de agua, clínicas y sistema de basuras puede dar lugar a una vida más sostenible con altas densidades de población. Un trabajo reciente de Tara Rao¹⁰ ha mostrado cómo un mejor diseño del asentamiento puede reducir o eliminar rasgos que tienen un impacto negativo sobre la situación de las mujeres.

Lo que quizás es más importante, es que tanto los gobiernos como las agencias internacionales pueden promover políticas que impliquen a los refugiados y la población local en el diseño y puesta en práctica del proyecto. Como el creciente aumento de consenso en contra de los campos, tal aproximación participativa forma parte cada vez más de la retórica de las agencias internacionales. Quizás en ambos casos la tarea para la investigación no es tanto proporcionar más pruebas de lo adecuado de la política como contribuir a que esa política se ponga en práctica.

El Dr. Richard Black es profesor de Geografía Humana en la School of African and Asian Studies, y codirector del Sussex Centre for Migration Research, ambos con sede en la Universidad de Sussex.

- 1 Kibreab, G., "Local settlements in Africa: a misconceived option?", *Journal of Refugee Studies*, 2(4), pp. 468-490, 1990.
- 2 Jacobsen, K., "Refugees' environmental impact: the effect of patterns of settlement", *Journal of Refugee Studies*, 10(1), pp. 19-36, 1997.
- 3 Black, R. y Sessay, M., "Forced migration, land-use change and political economy in the forest region of Guinea", *African Affairs*, 96(385), pp. 587-605, 1997.
- 4 Van Damme, W., "Do refugees belong in camps? Experiences from Goma and Guinea", *The Lancet*, 346, pp. 360-362, 1995.
- 5 Van der Borgh, S. y Philips, M., "Do refugees belong in camps?", *The Lancet*, 346, pp. 907-908, 1995.
- 6 Dualeh, M., "Do refugees belong in camps?", *The Lancet*, 346, pp. 1369-1370, 1995.
- 7 Las clases, sin embargo, continuaron separadas, debido también a que el idioma de instrucción fue el francés para los guineanos y el inglés para los refugiados.
- 8 Waldron, S. y Hasci, N., *Somali Refugees in the Horn of Africa. State of the Art Literature Review*, Studies on emergencies and disaster relief, Report n° 3, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, Suecia, 1995.
- 9 Pueden encontrarse ejemplos en Kenia, Tanzania, Zambia, Guinea y Costa de Marfil. Un estudio ha sido llevado a cabo por Richard Black (en prensa): *Refugees, Environment and Development*, Longman, Harlow (Reino Unido).
- 10 Rao, T., "An unsettling settlement: the physical planning of refugee settlements: a gender perspective", tesina para el grado de máster, 1997, School of Development Studies, Universidad de East Anglia, Norwich, Reino Unido.

Nuevo máster en Estudios sobre Migraciones

La Universidad de Sussex ofrece un nuevo máster en Estudios sobre Migraciones, adscrito al Sussex centre for Migration Research, que comenzará en octubre de 1998. Este máster interdisciplinar se dirige a los estudiantes que estén considerando realizar un doctorado en estudios sobre migraciones, así como a aquellos implicados en trabajo voluntario o profesional con inmigrantes, refugiados y comunidades étnicas. Cubre el estudio de teorías y metodología para la investigación sobre migraciones, los aspectos jurídicos y políticos de las migraciones, a la vez que ofrece cursos sobre la migración en regiones concretas y sobre refugiados y desarrollo.

Para más información, contactar con el Profesor Russell King, University of Sussex, Falmer, Brighton BN1 9QN, R.U. Correo electrónico: R.Kingsussex.ac.uk

Escuela Internacional de Verano 1999 del RSP (12-30 de julio)

Este curso de tres semanas tiene por objeto proporcionar una amplia comprensión de las cuestiones relativas a la migración forzosa y la asistencia humanitaria, con respecto a las cuales los participantes pueden entonces examinar, debatir y revisar el papel de la asistencia en la práctica. El curso ha sido diseñado para directores con experiencia, administradores y trabajadores sobre el terreno en el campo humanitario, tanto en la asistencia como en la elaboración de políticas. Comprende clases magistrales, debates en grupo, estudio de casos prácticos, ejercicios, simulaciones y estudio individual.

Tasas académicas: aproximadamente unas 1.750 Libras esterlinas

Fecha límite para la inscripción/pago de tasas: 30 de abril de 1999.

Contactar con: Education Unit, RSP, QEH, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, R.U.

Fax: + 44 (0) 1865 270721

Correo electrónico: rsp@qeh.ox.ac.uk