

La sección *Debate* recoge las respuestas y comentarios a los artículos de números anteriores. En este número presentamos un artículo de Jeff Crisp y Karen Jacobsen enviado en respuesta al número sobre "Campos de refugiados y desplazados" de la *RMF* 2, además de una respuesta de Richard Black, autor del artículo introductorio al número especial "Campos de refugiados y desplazados".

## Los campos de refugiados, cuestionados

por Jeff Crisp y Karen Jacobsen

La edición de agosto de 1998 de la *Revista sobre Migraciones Forzosas* (FMR) ha desempeñado un papel importante en llamar de nuevo la atención de investigadores y profesionales sobre la cuestión de los campos de refugiados.

Durante las décadas de los setenta y los ochenta, los cam-

pos eran un tema de investigación común entre quienes estaban implicados en la ampliación del ámbito de estudio sobre refugiados. En la primera mitad de los noventa, sin embargo, los especialistas en migración forzada dirigieron cada vez más su atención hacia las cuestiones surgidas en los países de origen: la situación de los desplazados internos; el estableci-

Atención sanitaria proporcionada en los campos de refugiados butaneses en Nepal.



miento de áreas seguras y de otras formas de protección dentro del país; el retorno y reintegración de poblaciones desplazadas, y la prevención de movimientos futuros de refugiados.

Aunque esas cuestiones son todavía prioritarias en la agenda humanitaria, intelectual y política, los últimos años han sido testigo de un resurgimiento notable del interés por la cuestión de los campos de refugiados. Esta tendencia puede adscribirse en gran medida a la crisis en la región africana de los Grandes Lagos, ya que, como indicó Richard Black en su artículo de la última edición de la *RMF*, los asentamientos establecidos para los refugiados ruandeses en Tanzania y Zaire entre 1994 y 1996 eran campos del peor tipo: grandes, superpoblados e inaccesibles, inseguros y controlados por personas que eran responsables del genocidio<sup>1</sup>. No sería correcto, sin embargo, generalizar demasiado a partir de la reciente experiencia en la región de los Grandes Lagos. El concepto de "campo de refugiado" se utiliza para describir los asentamientos humanos que varían enormemente en tamaño, estructura socioeconómica y carácter político. Centrarse sólo en el peor escenario para elaborar un argumento general contra el establecimiento de campos de refugiados no es una aproximación muy útil a la cuestión.

Como demuestra el artículo de Edith Bowles en la misma edición de la *RMF*, los campos de refugiados pueden asumir una forma mucho más benigna que la encontrada en la región de los Grandes Lagos<sup>2</sup>. Los asentamientos organizados, como los establecidos en la frontera birmano-tailandesa hasta 1995 -de pequeño tamaño, ambiente parecido a un pueblo, y que permitían a los refugiados mantener un nivel substancial de autonomía y autosuficiencia-, son sin duda más aceptables que los establecidos en Tanzania o Zaire. La cuestión real, por lo tanto, no es si debería haber o no campos, sino cómo asegurar que los campos reúnan las mejores condiciones posibles y proporcionar a los refugiados condiciones de vida óptimas en situaciones en las que el establecimiento de campos resulta ineludible, como de hecho puede resultar, ya que la argumentación esgrimida por algunos comentaristas -que los campos son innecesarios y que pueden encontrarse siempre alternativas viables a los asentamientos organizados- simplemente no es sostenible.

## Las premisas que asumen quienes están contra los campos

En primer lugar, el argumento "anti-campo" tiende a ignorar el hecho de que la población local en los países de asilo también tiene derechos, incluido el derecho a no ser privados de su tierra. Aunque existe un cuerpo importante de pruebas relativas al impacto negativo de los campos de refugiados sobre la población de acogida, existen pocos datos fiables sobre el impacto de los refugiados auto-establecidos, lo cual obedece en parte a que las situaciones de asentamiento espontáneo son notablemente más difíciles de estudiar. El argumento a favor del auto-asentamiento parece estar basado en una cantidad muy limitada de investigación empírica y comparada. En segundo lugar, quienes se manifiestan contra el establecimiento de los campos, tienden también a asumir que los refugiados auto-asentados disfrutan siempre de mejores condiciones de vida que quienes habitan en asentamientos organizados, y que los refugiados nunca decidirían establecerse en un campo si se les diera la posibilidad de elegir sobre esta cuestión. Tales premisas no han sido nunca realmente comprobadas por medio de investigaciones empíricas.

Desde el punto de vista de un refugiado, un campo podría realmente suponer una opción más segura que el auto-asentamiento. De hecho, en muchas situaciones de flujos masivos, los refugiados y sus dirigentes se organizan en asentamientos parecidos a los campos antes que el ACNUR o cualquier otra organización humanitaria haya llegado al lugar y establecido un programa de asistencia. Es más, una vez que el campo ha sido formalmente establecido y se le haya proporcionado apoyo internacional, rara vez se "confina" a los refugiados en su asentamiento del modo en que sugiere Barbara Harell-Bond en su artículo de la *RMF*<sup>5</sup>. En muchas situaciones, los refugiados salen de sus campos periódicamente para visitar su patria o beneficiarse de las oportunidades para ganar un salario, comerciar o cultivar que existan en el país de asilo. A este respecto, la cruda distinción que se hace a menudo entre los refugiados auto-asentados y quienes viven en campos debería someterse a un estudio más profundo.

En último lugar, los que se oponen a los campos no tienen en cuenta el pleno significado del papel de los gobiernos locales en la determinación de las políticas sobre refugiados. La reseña bibliográfica de Barbara Harrell-Bond, por ejemplo, apoya dos afirma-

ciones: que "la política sobre refugiados en el Sur ha estado a menudo condicionada por las demandas de los donantes y de las organizaciones humanitarias" y que "...cuando los gobiernos locales han mantenido el control sobre la política relativa a refugiados... ha beneficiado tanto a los refugiados como a las poblaciones locales"<sup>4</sup>. ¡Ojalá la complejidad de la situación de los refugiados en África y en otras regiones en desarrollo pudiera ser reducida a estas simplicidades! El artículo de Richard Black adopta una postura más matizada sobre la cuestión, pero también afirma que los campos son preferidos por las agencias humanitarias y deja entender que poner a las personas en asentamientos organizados constituye una política. Lisa y llanamente, éste no es el caso, ni por lo que respecta al ACNUR, ni por lo que se refiere a otras organizaciones de ayuda internacionales y no gubernamentales. De hecho, la política del ACNUR consiste en evitar el establecimiento de campos si existen alternativas viables. Así se afirma claramente en el *Manual de Emergencias* de la organización<sup>7</sup> y será confirmado en cualquier conversación con los equipos de respuesta a emergencias de la Organización. En la mayoría de las situaciones, es el propio gobierno de acogida el que insiste en el establecimiento de campos, o son los mismos refugiados los que se reúnen en grupos grandes, formando asentamientos a gran escala que eventualmente se institucionalizan.

Como señaló Gaim Kibreab hace muchos años, la preferencia de los gobiernos de acogida por el establecimiento de campos no se basa en preocupaciones humanitarias<sup>6</sup>. Tiene mucho más que ver con su interés en la prevención de la integración local de poblaciones exiliadas, en facilitar la repatriación temprana y organizada de los refugiados, y en atraer la asistencia internacional por medio de la creación de asentamientos de refugiados muy visibles. A este respecto, es tanto legítimo como necesario cuestionar las motivaciones de quienes elaboran las políticas que insisten en el establecimiento de campos, especialmente cuando es demostrable que existen oportunidades para el auto-asentamiento y la integración local. Al mismo tiempo, e independientemente del artículo 26 de la Convención de 1951 sobre el estatuto

de los refugiados (relativo a la libre circulación), los expertos jurídicos han reconocido que los Estados de acogida tienen el derecho de acomodar a los refugiados en campos especiales o áreas predeterminadas<sup>7</sup>. Dadas las consideraciones económicas y jurídicas que han subrayado el establecimiento de los campos de refugiados, no es probable que los argumentos generales a favor de los asentamientos espontáneos tengan un impacto significativo en las políticas de los Estados que acogen refugiados.

Como se ha sugerido anteriormente, el reto real está en asegurar que los refugiados puedan disfrutar de condicio-



nes de vida seguras y dignas, vivan o no en campos. La siguiente sección trata esta cuestión, centrándose particularmente en la necesidad de evitar el tipo de problemas de seguridad que surgieron en la región de los Grandes Lagos entre 1994 y 1996, y que todavía continúan existiendo en dicha región a menor escala y con una publicidad internacional mucho menor.

## El tamaño y ubicación de los campos

En un reciente informe al Consejo de Seguridad, el Secretario General de NU,

Kofi Annan, afirma que "para su propia seguridad y la seguridad de los Estados de los que han huido, recomendando encarecidamente que los refugiados sean asentados a una distancia razonable de la frontera, en campos de tamaño limitado...".<sup>8</sup> El Derecho internacional de refugiados no hace ninguna referencia específica al tamaño de los campos o de los asentamientos en los que deberían acomodarse los refugiados. *El Manual de Emergencias* del ACNUR, sin embargo, señala que "los campos con muy alta densidad de población constituyen la peor opción posible para acomodar refugiados... Los campos grandes de más de 20.000 personas deberían ser evitados".<sup>9</sup>



Carlos Gavarró/Sill Pictures

La razón que obviamente se encuentra tras dichas recomendaciones relativas al tamaño y ubicación de los campos de refugiados está en que es generalmente más difícil mantener la ley y el orden en campos grandes y densamente poblados. Es más probable que se perciba a tales campos, y que se conviertan, en un peligro para las comunidades locales, particularmente cuando están habitados por personas de características étnicas, lingüísticas o culturales diferentes. También es más probable que los campos grandes y densamente poblados tengan un impacto más dañino sobre el entorno natural.

Es más, los campos situados junto a una frontera internacional son más vulnerables a los ataques armados. Incluso si tales ataques se dirigen específicamente a los combatientes (y a menudo no es así), las redadas militares de este tipo comprometen inevitablemente la seguridad de los refugiados de buena fe, por no mencionar la de la población local y el personal de las organizaciones humanitarias.

Sería un error, sin embargo, concluir que todos los grandes campos de refugiados cercanos a una frontera internacional representan una amenaza inevitable a la seguridad de los refugiados y de los Estados implicados.

Cuando los campos de refugiados mantienen su carácter civil, y cuando el país de origen reconoce que se ha concedido el asilo a sus nacionales por motivos estrictamente humanitarios, es mucho menos probable que surjan problemas de seguridad graves. Este fue el caso, por ejemplo, del millón o más de mozambiqueños que se refugiaron en Malawi y Zimbabwe durante gran parte de los años ochenta y noventa.

### Obstáculos a la puesta en práctica

En la práctica, los parámetros y recomendaciones internacionales relativos al tamaño y ubicación de los campos de refugiados se han demostrado difíciles de aplicar, debido a varias razones distintas:

**Obstáculos medioambientales.** El tamaño y ubicación de los campos de refugiados vienen a menudo determinados o influidos por la naturaleza del terreno en áreas de flujos masivos. No puede esperarse que los refugiados se asienten en lugares montañosos o rocosos, en zonas proclives a las inundaciones, donde no hay agua disponible, o en tierras infestadas de insectos peligrosos, animales o minas antipersonales. Del mismo modo, en países en los que la tierra es escasa, o donde la tierra es propiedad de la población local o de propietarios privados, o está controlada por ellos, los gobiernos de acogida y el ACNUR pueden tener una libertad relativamente pequeña para determinar la localización de los campos de refugiados.

**Obstáculos sociales.** Los refugiados no se mueven por azar o de manera

arbitraria; frecuentemente se asientan en áreas en las que tienen alguna afinidad étnica, lingüística o cultural con la población local. Y pueden preferir vivir junto a la frontera con su país de origen de modo que puedan volver a sus granjas cuando sea seguro hacerlo, implicarse en el comercio transfronterizo y mantenerse en contacto con la realidad que se desarrolla en su patria. Por el contrario, es posible que los refugiados no puedan o no quieran asentarse en un área en la que no tienen ningún tipo de afinidad con la población local y en la que estarían obligados a romper su relación con el país de origen.

**Obstáculos políticos.** Como ya hemos afirmado, son los gobiernos de los Estados de acogida quienes deciden en último término el asentamiento de los refugiados en campos, y quienes determinan el tamaño y ubicación de dichos campos. Estas decisiones están a menudo influidas más por consideraciones políticas que por convenios y recomendaciones internacionales.

### Obstáculos logísticos y financieros.

Cuando se da una emergencia de refugiados (y concretamente cuando existen movimientos transfronterizos muy grandes y rápidos), las decisiones de las agencias de ayuda deben ser adoptadas rápidamente para proporcionar a los recién llegados asistencia inmediata de subsistencia. En tales circunstancias, las consideraciones prácticas y logísticas pueden resultar prioritarias con respecto a todas las demás consideraciones. Puede permitirse a los refugiados (e incluso alentarles a ello) asentarse junto a su patria y en campos grandes para poder, por ejemplo, reducir la distancia que están obligados a caminar tras haber cruzado la frontera; evitar la necesidad de que el gobierno de acogida o el ACNUR les proporcionen transporte desde la zona fronteriza; o facilitar la entrega de alimento, tiendas y otros útiles de ayuda.

### Pasos prácticos

No sería honesto sugerir que los obstáculos apenas identificados serán resueltos fácilmente. A pesar de ello, existen varios pasos prácticos que podrían darse para tratar estos problemas.

En primer lugar, como ya hemos mencionado, los campos de refugiados no son lugares inherentemente peligrosos o desestabilizadores, incluso cuando son grandes y están situados junto a una frontera internacional. Los Estados de acogida tienen la responsabilidad principal del mantenimiento de la seguridad en los campos de refugiados

y en zonas pobladas por ellos. Esos Estados deben, por lo tanto, ser alentados y debe permitírseles que puedan asegurar que los campos de refugiados son gestionados de manera acorde con los parámetros internacionales.

Por medio de sus esfuerzos de activismo y formación, el ACNUR y otros actores deberían poner un énfasis particular en aquellas normas relativas a la localización y a la naturaleza civil de los campos de refugiados, así como al carácter humanitario del asilo. En el curso de su diálogo con los Estados de

blecer campos de pequeño tamaño y localizados a distancia razonable de una frontera internacional. Cuando surgen tales situaciones, y particularmente cuando se convierten en una amenaza para la seguridad de los refugiados y de la población local, la reubicación de refugiados en enclaves que acogen a menos gente, y que están situados en lugares menos sensibles, puede ser la respuesta más efectiva. En términos prácticos, por supuesto, la reubicación de los campos de refugiados y la redistribución de la población refugiada están plagadas de dificultades, por lo que dicha reubicación puede por lo tanto ser considerada como la última opción, para ser adoptada sólo en aquellas circunstancias en las que la protección de refugiados corra un riesgo evidente.

## *El modo en que se establecen y gestionan los campos de refugiados necesita sin duda ser analizado de nuevo.*

acogida de refugiados reales y potenciales, el ACNUR debería también subrayar que la seguridad nacional y regional se refuerza de mejor manera por medio de un respeto escrupuloso al Derecho internacional de refugiados, y en especial por sus normas relativas al asentamiento de refugiados a una distancia razonable de las fronteras. Es evidente que el ACNUR debe también asegurar que sus propios programas de formación en emergencias y sus instrumentos para la gestión de emergencias enfatizan la necesidad de asegurar que los campos están ubicados de forma adecuada y que son limitados en tamaño.

Deberían también hacerse mayores esfuerzos por prepararse para futuros flujos de refugiados, especialmente en aquellos países y regiones que son más proclives a los conflictos armados y a los desplazamientos de población a gran escala. El ACNUR y otras organizaciones humanitarias deberían, por ejemplo, trabajar en cooperación estrecha con las autoridades gubernamentales de los países de asilo reales y potenciales para identificar los enclaves adecuados en los que podría acomodarse a los refugiados en el caso de flujos de desplazamiento. Tales enclaves serían incorporados a los planes de contingencia establecidos por el ACNUR y por los Estados implicados. Estos planes también podrían proporcionar detalles de la organización práctica necesaria para el establecimiento de campos, y para la transferencia de refugiados a estos enclaves.

Incluso si se dan estos pasos, es muy probable que África y otras regiones en desarrollo sean testigo de futuras emergencias de refugiados en las que en último término sea imposible esta-

### **Conclusión**

El modo en que se establecen y gestionan los campos de refugiados necesita sin duda ser analizado de nuevo. Hay muchas situaciones en las que los campos crean problemas para los refugiados y para quienes les acogen, y del mismo modo hay muchas maneras en las que el bienestar y la seguridad de los refugiados que son acogidos en campos puede mejorarse.

Las críticas a los campos de refugiados deben tener en cuenta, sin embargo, que las políticas sobre refugiados están formuladas en un clima político de hostilidad creciente hacia quienes buscan asilo, tanto en los países industrializados como en las regiones que se encuentran en vías de desarrollo. En tal clima político, los críticos deben actuar con prudencia, no sea que sus palabras apoyen y justifiquen la introducción de nuevas restricciones a la acogida de refugiados.

En el clima actual, es muy improbable que los Estados de acogida liberalicen sus políticas al permitir que los refugiados "sean libres para asentarse donde deseen..."<sup>10</sup>. Es mucho más probable que los gobiernos se nieguen a acoger a ningún refugiado. En lugar de solicitar la simple abolición de los campos, los académicos, los profesionales y los activistas deben intentar persuadir a los gobiernos de que emprendan políticas de asilo más positivas y liberales. Al mismo tiempo, deben realizarse nuevos esfuerzos por parte de los Estados de acogida, el ACNUR y otras agencias humanitarias, para asegurar que aquellos refugiados que deciden o que son obligados a vivir en campos, disfruten de las mejo-

res condiciones posibles de seguridad física, material y psicológica.

**El Dr. Jeff Crisp es Oficial Superior de Investigación en el ACNUR y escribe aquí a título personal.**

**La Dra. Karen Jacobsen es Catedrática Asociada en Ciencias Políticas en el Regis College y Catedrática Adjunta en la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia, EE.UU.**

1 Black, Richard, "Refugiados en campos", *Revista sobre Migraciones Forzadas*, nº 2, agosto 1998, pp. 4-7.

2 Bowles, Edith, "Del pueblo al campo: la vida en el campo de refugiados en transición en la frontera entre Birmania y Tailandia", *Revista sobre Migraciones Forzadas*, nº 2, agosto 1998, pp. 11-14.

3 Harrell-Bond, Barbara, "Campos de refugiados: bibliografía", *Revista sobre Migraciones Forzadas*, nº 2, agosto 1998, pp. 22-23.

4 *Ibid.*

5 "El establecimiento de campos de refugiados debe ser siempre el último recurso", *Manual para Emergencias*, ACNUR, Ginebra 1982, p. 57.

6 Kibreab, Gaim, "Reflections on the African Refugee Problem: A Critical Analysis of Some Basic Assumptions", *Research Report* nº 67, Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala 1983.

7 Goodwin-Gill, Guy, *The Refugee in International Law*, Clarendon Press, Oxford 1996, pp. 300-301, nota 31.

8 "The causes of conflict and promotion of durable peace and sustainable development in Africa: report of the Secretary-General to the UN Security Council", Nueva York 1998, párrafo 54.

9 *Manual de Emergencias* (2ª edición), ACNUR, Ginebra, próxima publicación 1998/99, sección 3.3.2.

10 Black, Richard, *op. cit.*, p. 5.

### **Agradecemos los comentarios sobre los artículos publicados en la RMF**

**Por favor, envíe sus comentarios y opiniones a: Editors, Forced Migration Review, RSP, Queen Elizabeth House, 21 St Giles, Oxford OX1 3LA, Reino Unido. Fax: +44 (1865) 270721. Correo electrónico: fmr@qeh.ox.ac.uk**

**También agradecemos el material relativo a nuestras secciones habituales: novedades sobre investigación, informes sobre conferencias y anuncios, publicaciones, novedades y direcciones útiles de internet.**

*Puede enviarse el material en inglés, castellano o árabe.*