

Replanteamiento de las soluciones para los refugiados afganos

Dan Tyler

La programación y promoción regional en relación con los refugiados afganos deben plantearse en torno al apoyo y la respuesta en situaciones de desplazamiento prolongado, más que a la “resolución” del mismo.

Actualmente los refugiados afganos continúan representando la situación prolongada de refugiados más grande del mundo: 2,5 millones de refugiados afganos registrados en Pakistán e Irán, y se calcula que un número semejante de refugiados no registrados están presentes en ambos países de acogida. Cerca del 75% ha estado en el exilio durante más de tres décadas, y para muchos refugiados afganos la naturaleza prolongada de su exilio no ha aumentado su capacidad de integración en sus comunidades de acogida. De hecho, las condiciones humanitarias de muchos de ellos se deterioran a medida que su período de desplazamiento se

prolonga, y actualmente existen pocos incentivos para que los refugiados afganos retornen¹. Para la gran mayoría, la perspectiva de una solución duradera a su desplazamiento sigue siendo irreal y distante².

Responder a las necesidades de los refugiados afganos que están en una situación de desplazamiento prolongado parece exigir una respuesta claramente orientada al desarrollo, lo que puede parecer incompatible con las actividades humanitarias. Superar esta brecha entre las respuestas humanitarias requeridas para satisfacer las necesidades inmediatas de los

junio 2014

refugiados afganos y las necesidades de desarrollo a largo plazo de estas comunidades es uno de los grandes desafíos para responsables políticos y proveedores de asistencia internacionales por igual.

El desafío de las soluciones duraderas

La respuesta para los refugiados afganos casi siempre se enmarca en la búsqueda de “soluciones”. Sin embargo, los enfoques tradicionales de asistencia basados en la ayuda humanitaria por sí sola no constituyen necesariamente la respuesta adecuada a las situaciones prolongadas de refugio. Por lo tanto, para los actores de respuesta humanitaria, junto con los donantes y los responsables políticos internacionales, es importante entender el carácter particular de la situación de los refugiados afganos y aplicar este entendimiento en los dos países de acogida, Irán y Pakistán, y también en Afganistán en relación con el apoyo a los refugiados que retornan.

Los recientes esfuerzos del ACNUR encaminados a facilitar una estrategia integral para atender a los refugiados afganos han ilustrado muchos de los desafíos vinculados con la consecución de enfoques amplios e integrados en un entorno de seguridad regional excesivamente politizado y extremadamente complejo. La Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos (SSAR, por sus siglas en inglés)³ a nivel regional marca un importante intento por elaborar un marco de respuesta del ACNUR y los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán con el fin de abordar todas las facetas del desplazamiento prolongado en la región. La estrategia reconoce que las cuestiones humanitarias y de desarrollo siguen estando prácticamente compartimentadas y que existe cierta inquietud por parte de los actores de ambos sectores acerca de la colaboración mutua.

Sin embargo, hacer operativos tales enfoques sigue siendo un desafío. El tradicional marco de soluciones duraderas –repatriación o retorno, reasentamiento e integración local–, en realidad está aplicado con un firme enfoque en el retorno como la única solución duradera viable. Esta “preferencia por el retorno” genera desconfianzas hacia las agencias de respuesta humanitaria que intentan implementar intervenciones de asistencia a más largo plazo interactuando con los gobiernos de acogida que, comprensiblemente, perciben que tales esfuerzos equivalen automáticamente a integración local.

En Afganistán, sin embargo, la preferencia por el retorno es ampliamente reconocida por haber tenido un impacto muy negativo en los esfuerzos generales de desarrollo. El retorno de más de cinco millones de refugiados desde 2002 ha generado

una enorme presión sobre las comunidades locales, y actualmente quedan graves obstáculos para la repatriación de grandes segmentos de esta población retornada debido a la escasa capacidad de absorción del Estado afgano, la persistente inseguridad y los limitados beneficios del desarrollo que han llegado a las extensas regiones del país. Bajo el pleno impacto de la transición y el incierto traspaso de seguridad, el retorno sigue siendo una opción inviable para muchos afganos desplazados. En este contexto, las agencias humanitarias siguen dirigiendo un programa de respuesta para los refugiados afganos que con frecuencia corre el riesgo de enviar mensajes contradictorios con respecto al debate de las soluciones duraderas, comprometiendo las relaciones con los gobiernos de acogida, tanto en Pakistán como en Irán.

Contexto de la situación de refugiados y el entorno político regional

Un enfoque de respuesta regional ofrece oportunidades para mejorar los niveles de cooperación regional para todos los actores que tratan de abordar la actual situación prolongada de desplazamiento de los refugiados afganos. La SSAR ha establecido un marco político en el cual pueden trabajarlos tres países. Políticamente, esto reafirma al retorno como el principal objetivo con relación a las soluciones duraderas; prácticamente, promueve la mejora de las intervenciones de programación en los tres países para crear condiciones para un retorno sostenible y el logro de mejores perspectivas de reintegración para aquellos que ya han retornado a Afganistán.

Algunos cambios positivos adicionales incluyen nuevos compromisos para que los refugiados afganos sigan siendo una prioridad en la agenda de la comunidad internacional de donantes y un renovado interés en la construcción de bases de información mejoradas para comprender y abordar las vulnerabilidades de los refugiados afganos y diseñar estrategias e intervenciones de programa apropiadas. Esto crea un espacio para fomentar la combinación de las intervenciones humanitarias con los enfoques de desarrollo y reformular las intervenciones de ayuda de los organismos humanitarios para apoyar mejor los resultados finales de desarrollo.

Los aspectos negativos incluyen la permanente preferencia por el retorno y la ausencia de compromisos genuinos por parte de Irán y Pakistán para a) incluir disposiciones alternativas de estancia para los refugiados registrados como parte del paquete de opciones de soluciones

junio 2014

duraderas, b) abordar adecuadamente la cuestión de las poblaciones de refugiados no registrados/indocumentados y c) proporcionar protección y asistencia a los refugiados afganos vulnerables que no están registrados.

Las agencias humanitarias que trabajan en los esfuerzos de respuesta para los refugiados afganos ahora deben, tanto como sea posible, replantearse los objetivos y estrategias de programa en relación con la SSAR, resaltar las actuales necesidades humanitarias de los refugiados afganos que viven en situaciones prolongadas, y alentar a los donantes a apoyar los nuevos enfoques que promueven la autosuficiencia y reducen la dependencia.

Existen varios pasos importantes que las ONG humanitarias pueden tomar para ayudarles a abordar y apoyar a los refugiados afganos en situación de desplazamiento prolongado:

Promover programas impulsados por la comunidad: Las agencias humanitarias no deben procurar (ni pretender) “resolver” el desplazamiento prolongado, ni promover soluciones duraderas específicas, sino más bien ofrecer medios pragmáticos e innovadores para abordar el problema de manera que sean orientados a los beneficiarios e impulsados por la comunidad⁴. Apoyar la autosuficiencia debe ser un principio central de la programación, y el aprendizaje y la promoción deben ser utilizados para ayudar a superar la reticencia de los gobiernos de acogida que tienden a asociar la autosuficiencia con la integración y la naturalización.

También es importante divulgar efectivamente los programas de respuesta para refugiados a las comunidades de acogida, las autoridades locales y los gobiernos nacionales para incrementar la sensibilización sobre la importancia de apoyar a los refugiados afganos en situaciones prolongadas con intervenciones que promuevan la mejora de los niveles de compromiso y la participación activa, como el apoyo a medios de subsistencia comunitaria. Para disipar la creciente percepción que tienen las comunidades de acogida y los gobiernos nacionales de que las poblaciones de refugiados afganos son una carga, es necesario que modelos innovadores de programación empoderen a los refugiados afganos para que realicen contribuciones productivas a las comunidades en su conjunto; tales enfoques comunitarios pueden estimular el crecimiento económico local y, si se divulgan adecuadamente, no comprometen los objetivos de retorno y repatriación a más largo plazo.



Retornadas, PDI y niñas de la localidad asisten a clases en una escuela construida por el Consejo Noruego para los Refugiados en Maymana, provincia de Faryab, Afganistán.

Explicar a los donantes lo que funciona: La promoción de formas alternativas de apoyo a los refugiados afganos dentro de una mayor restricción de flujos de financiación humanitaria podría incluir un mayor énfasis en las actividades de generación de ingresos, medios de subsistencia y entrega de dinero en efectivo y/o cupones, así como un mayor apoyo a las comunidades de acogida. Los programas de educación y formación profesional que se enfocan en las dimensiones transfronterizas (como la certificación de competencias laborales y de planes de estudios) pueden tener el doble efecto de apoyar a los refugiados y permitirles que mejoren sus oportunidades en el mercado laboral en el desplazamiento, mientras que al mismo tiempo se cumplen los objetivos del gobierno de acogida en relación con el retorno y la repatriación.

Proteger el acceso a los derechos: Sigue siendo de suma importancia abordar y responder a los derechos formales de los refugiados y repatriados afganos, al tiempo que se incrementa la autosuficiencia a través de enfoques de programación. La capacidad de los refugiados afganos de alcanzar mayores niveles de autonomía sólo puede hacerse efectiva si existe un adecuado acceso al completo conjunto de derechos

junio 2014



consagrados en la Convención de 1951, incluyendo el acceso al trabajo y la libertad de circulación. Divulgar esta lógica y alentar los gobiernos de acogida a mejorar su aceptación, se puede hacer de maneras positivas y sensibles al contexto que ilustren el valor de mejorar las condiciones y reducir las vulnerabilidades.

Realizar una promoción más eficaz: Para los actores de respuesta humanitaria es igualmente importante garantizar que las discusiones sobre los desplazamientos prolongados logren un mayor protagonismo en

la agenda de los actores de desarrollo y los donantes internacionales. Facilitar la mejora de la interacción entre los actores humanitarios y de desarrollo tiene el potencial de fomentar la prestación de servicios a los refugiados y las comunidades de acogida de manera que se eviten los sistemas paralelos y se promueva una mayor voluntad política para “desbloquear” las situaciones prolongadas de refugio. La realización de directrices relativas a los parámetros humanitarios en respuesta a situaciones prolongadas de refugiados –identificando y articulando claramente donde debe comenzar, superponerse y terminar el apoyo entre los actores humanitarios y de desarrollo– serían una contribución útil e importante para los actuales debates de los donantes.

Pensar a escala regional: La SSAR regional puede ayudar a apoyar los esfuerzos encaminados a construir una mayor conciencia en torno a los beneficios de entender, identificar y utilizar los vínculos transfronterizos entre Afganistán, Irán y Pakistán para observar de qué manera interactúan las futuras intervenciones de programación y si tienen un impacto positivo en las vidas de los refugiados y retornados afganos. En particular, podrían dirigirse nuevos esfuerzos hacia el desarrollo de innovadores programas de respuestas para situaciones prolongadas de desplazamiento urbano en toda la región.

Conclusión

Hasta la fecha, la respuesta a la situación de los refugiados afganos se ha caracterizado por un exceso de dependencia en las intervenciones humanitarias y ha comprometido esfuerzos orientados a garantizar soluciones duraderas y sostenibles. Por tanto, el creciente interés internacional en la situación prolongada de los refugiados afganos y los desafíos que rodean el retorno sigue siendo de importancia fundamental y requiere un nivel de enfoque renovado. Estos enfoques deben basarse en los principios de la programación ascendente e intentar distanciarse de cualquier promoción abierta de soluciones duraderas específicas. En cambio, la programación y la promoción regional en relación con los refugiados afganos deben plantearse en torno al apoyo y la respuesta en situaciones de desplazamiento prolongado, más que a la “resolución” del mismo.

Es esencial desarrollar y promover estos nuevos enfoques de programación para lograr un cambio desde la prestación de cuidados y sustento hacia un conjunto de asistencia más participativo y que permita un mayor empoderamiento. Las discusiones sobre políticas dentro de la comunidad humanitaria en toda la región con el fin de mejorar el conocimiento sobre las iniciativas de programación de la autosuficiencia no sólo ayudarían a garantizar el apoyo financiero a largo plazo sino que también asegurarían a los gobiernos de acogida de Irán y Pakistán que el aumento de la autosuficiencia no equivale a la integración local y que, en cambio, desempeña un importante papel mejorando la perspectiva del retorno voluntario sostenible cuando las condiciones lo permiten.

Dan Tyler dan.tyler@nrc.no es Asesor en Protección y Promoción Regional, Consejo Noruego para Refugiados. www.nrc.no

1. Susanne Schmeidl (2012) “Desplazamiento prolongado en Afganistán: ¿Se repetirá la historia?” En Calabrese J. y Marret J.-L. (Ed.) *Cooperación transatlántica en el desplazamiento prolongado: necesidad urgente y oportunidad única*. (Disponible en inglés).
2. Ewen Macleod (2008) “Refugiados afganos en Irán y Pakistán” en Loescher G., Milner J., Newman E. y Troeller G. (Ed.) *Situaciones prolongadas de refugiados: implicaciones políticas, de derechos humanos y de seguridad*. Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas. (Disponible en inglés).
3. www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf. (Disponible en inglés). Ver también el artículo de Natta RMF págs. 12-14
4. Long K. (2011) “¿Crisis permanente? Desbloquear el desplazamiento prolongado de refugiados y desplazados internos”, Refugee Studies Centre Policy Briefing Series, RSC/NRC/IDMC/NUPI. <http://tinyurl.com/RSC-2011-Long-PRS> (Disponible en inglés).