

Una política sobre PDI para Afganistán: del proyecto a la realidad

Laurie S Wiseberg

El desarrollo de la política nacional para responder a las necesidades de las PDI en Afganistán estuvo rodeado de obstáculos y desafíos. Aunque la política sobre PDI ya es una realidad, es probable que su aplicación encuentre desafíos de la misma naturaleza.

El 25 de noviembre de 2013, el Gobierno de Afganistán aprobó la Política Nacional sobre PDI¹ que estuvo casi dos años en elaboración. En un contexto de cerca 500.000 afganos desplazados internamente como consecuencia del conflicto, con probablemente otro millón de desplazados internos debido a desastres naturales y proyectos de desarrollo, un artículo del New York Times de febrero de 2012 reportó que los niños desplazados estaban muriendo de frío en los barrios marginales de Kabul, donde unas 35.000 PDI vivían con sólo carpas o casetas de barro como albergue.² En respuesta, el presidente Karzai creó un equipo de trabajo, conformado por el Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés) y la Autoridad de Gestión de Desastres Naturales de Afganistán (ANDMA, por sus siglas en inglés), para responder a la situación de las PDI.

El equipo de trabajo estableció un Grupo de Trabajo sobre Políticas para apoyar al MoRR, organizó una

visita del Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, contrató a un experto externo sobre PDI para prestar asistencia en este trabajo, y realizó un taller consultivo nacional durante dos días en julio de 2012, seguido por una primera ronda de consultas provinciales en septiembre de 2012. En octubre de 2012 el ProCap³ transfirió a una Oficial Superior de Protección (la autora) al ACNUR para desempeñarse como asesora del MoRR en temas de PDI con el fin de apoyar el proceso de consulta y la elaboración de la política. Muchos de los desafíos enfrentados en la elaboración de la política reflejan en términos generales los desafíos más amplios en términos de legislación y formulación de políticas en Afganistán:

Capacidad y participación del gobierno: Si bien el MoRR tenía cientos de empleados en Kabul, así como en las provincias, su capacidad real era baja, y su pericia o conocimiento jurídico eran insuficientes para elaborar una política. Involucrar a

los distintos ministerios para que brindaran aportes a la política fue extremadamente difícil, aunque se lograron algunos aportes a través de reuniones bilaterales privadas. La corrupción endémica en los departamentos del gobierno era, y continúa siendo, un serio obstáculo para un progreso efectivo.

Ampliación de la participación: El Grupo de Trabajo sobre Políticas para PDI, creado para ayudar al MoRR en el proceso de consulta y redacción, era un pequeño grupo compuesto en su mayoría por agencias



Invierno en Kabul.

junio 2014

humanitarias internacionales. Fueron infructuosos los intentos de inclusión de la Comisión de Derechos Humanos de Afganistán, la ACBAR (Agencia Coordinadora de la Ayuda en Afganistán) o las ONG nacionales afganas. Pocos grupos de los que fueron contactados específicamente realizaron aportes, en particular los que participaban en la investigación, como TLO (La Oficina de Enlace) y Samuel Hall, pero fueron excepciones. Además, la situación de seguridad y el limitado acceso en muchas regiones dificultaron el contacto con gobernadores y otros funcionarios locales a nivel provincial, quienes son fundamentales para la implementación.

Representación de las PDI: Fue particularmente difícil celebrar consultas significativas con las PDI porque generalmente no cuentan con estructuras representativas que engloben o expresen sus opiniones. Así, aunque se realizaron reuniones con muchos grupos de PDI, las conversaciones rara vez fueron más allá de las necesidades concretas y específicas de un grupo particular, como agua, alimentación, salud, educación y empleo.

Abordar los temas más importantes

Resultó ser un gran desafío producir un documento que abordara la complejidad de los temas fundamentales en Afganistán. Lo más significativo fue el hecho de que a pesar de que los gobernadores, alcaldes y otras autoridades querían resolver los problemas de las PDI, la única solución que podían ver era el “retorno”. La noción de integración local o reasentamiento simplemente no estaban en su agenda, y la idea de dar tierra a una PDI de otra provincia resultó ser un concepto muy difícil. La Política sobre PDI dejó en claro que las tres soluciones duraderas debían ser aceptadas y que la integración local era particularmente importante para los casos prolongados y para el retorno de los refugiados no podían volver a sus lugares de origen.

La cuestión de quién es un desplazado interno era, y es, muy controvertida. Es fácil para los afganos entender y aceptar a PDI desplazadas por el conflicto o por un desastre natural repentino, pero es mucho más difícil cuando el desplazamiento resulta de desastres de evolución lenta, especialmente la sequía, ya que aquí la distinción con los migrantes económicos se vuelve confusa. Sin embargo, los retornados que no podían regresar a sus lugares de origen y las personas desplazadas a consecuencia de proyectos de desarrollo fueron incluidos en esta política como personas de interés.

Las ciudades y los centros urbanos son un enorme atractivo para los desplazados, ya que se

considera que ofrecen seguridad, oportunidades de medios de subsistencia y servicios básicos. Sin embargo, el gobierno afgano y la comunidad de desarrollo no han dedicado la consideración o los recursos suficientes para hacer frente a la rápida urbanización de Afganistán y, en particular, para responder a las necesidades de los desplazados que se han establecido en asentamientos informales, generalmente en barrios marginales en la periferia de las ciudades. La política orienta la atención hacia este tema, con un particular enfoque en las soluciones centradas en las áreas que incluyen no sólo a PDI, sino a la población pobre de zonas urbanas en general.

Cualesquiera que sean las limitaciones y los desafíos del proceso de redacción, ahora existe una política –una herramienta– que puede ser utilizada para promover los derechos de las PDI, proporcionar orientación sobre el camino a seguir, y mejorar la calidad de vida de los desplazados afganos. Sin duda, el mayor desafío al que se enfrentaron los redactores fue la implementación: cómo garantizar que la política realmente modele la acción, programación y legislación, y que no acumule polvo en el cajón de un burócrata. ¿Quién sería responsable de ello? Se invirtió mucha energía estableciendo las responsabilidades de los distintos ministerios, organismos de coordinación y autoridades provinciales y locales, así como de la sociedad civil, las comunidades humanitarias y de desarrollo internacionales, y otras partes interesadas. Reconociendo que el desplazamiento se manifiesta de manera diferente en las distintas regiones del país, la responsabilidad principal de la elaboración de planes y estrategias de implementación fue dada a los gobernadores provinciales, dejando al MoRR la tarea de consolidar estos planes provinciales en un plan a nivel nacional. Queda por verse cómo evolucionará esto en la realidad.

Laurie S. Wiseberg lauriewiseberg@gmail.com es Oficial Superior de Protección, ProCap. www.humanitarianresponse.info/themes/procap

1. Oficialmente, Política nacional sobre desplazamiento interno de la República Islámica de Afganistán. www.refworld.org/docid/52f0b5964.html. (Disponible en inglés).
2. Rod Nordland “Expulsados por la guerra y ahora acosados por el frío invierno”, *New York Times*, 3 de febrero de 2012. www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/cold-weather-kills-children-in-afghan-refugee-camps.html. (Disponible en inglés).
3. El Proyecto de Capacidad de Protección en Espera, una iniciativa interinstitucional para desarrollar la capacidad de los actores relevantes con el fin de mejorar la respuesta de la protección humanitaria.