

MIGRACIONES FORZADAS

13

septiembre 2002

revista

11 de septiembre: ¿ha cambiado algo?



Refugee
Studies
Centre



Publicado por el Centro de Estudios sobre Refugiados, en asociación con el Consejo Noruego para Refugiados/Proyecto Global de Desplazados Internos
EDICIÓN EN ESPAÑOL PUBLICADA POR EL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERÉTNICOS, UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Revista Migraciones Forzadas provee un foro para el intercambio regular de experiencias prácticas, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, y aquellos que trabajan con ellos. Se publica tres veces por año en inglés, español y árabe, por el Centro de Estudios sobre Refugiados/Universidad de Oxford, en asociación con el Proyecto Global de Desplazados Internos del Consejo Noruego para los Refugiados. La versión en español es producida por IDEI en Guatemala.

Editores en Oxford

Marion Couldrey y
Dr Tim Morris

Encargada de Suscripciones

Sharon Ellis

Forced Migration Review Revista Migraciones Forzadas

Refugee Studies Centre,
Queen Elizabeth House,
21 St Giles, Oxford, OX1 3LA, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel: +44 (0)1865 280700
Fax: +44 (0)1865 270721

Global IDP Project Proyecto Global de Desplazados Internos

Chemin Moïse-Duboule 59
CH-1209 Geneva, Switzerland
email: idpsurvey@nrc.ch
Tel: +41 22 799 0700
Fax: +41 22 799 0701

El material de la Revista Migraciones Forzadas puede ser reproducido libremente, pero por favor cite la fuente.

Las fotografías solo pueden ser reproducidas en el contexto de los artículos en los que aparecen (con sus créditos). El material e información contenida en la Revista Migraciones Forzadas, representa la opinión de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de los Editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Consejo Noruego para los Refugiados.

Próximas Ediciones en 2002

Refugiados y Desplazados Internos de
Edad Madura
Niños

Sitio Web

www.migracionesforzadas.org

EDICIÓN EN ESPAÑOL IDEI

Instituto de Estudios Interétnicos de la
Universidad de San Carlos de
Guatemala
10a. Calle 9-37, Zona 1
Guatemala 01001
GUATEMALA
Teléfono: +502 251-2391
Fax: +502 251-2394
email: rmf@usac.edu.gt
Colaboraron en esta edición:
Irayda Ruiz
Víctor M. Carranza G.

de los editores de la RMF

Bienvenidos a esta publicación especial de la RMF, la cual ha sido producida en colaboración con el Instituto de Política Migratoria (MPI) en Washington DC. Sentimos que las implicaciones para los refugiados y desplazados internos de los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001 y eventos subsiguientes, han tenido una significación tal que motivaron el cambio de nuestro cronograma de publicaciones, para acomodar una edición adicional.



Corinne Owen

Muchas gracias a nuestros colegas del MPI, por su trabajo al comisionar y revisar artículos y coordinar con los autores. Su presentación (páginas 4-7) enfatiza el contexto y tesis sobre este tema y presenta las recomendaciones en cuanto a políticas.

Dos comentarios adicionales, los cuales la RMF encargó para la edición en árabe, han sido incluidos después de la edición especial de MPI. Estos apuntan hacia las implicaciones del 11 de septiembre para el Oriente Medio y han sido incluidos con el propósito de promover futuras reflexiones.

Estamos extremadamente agradecidos con el Departamento para Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), por su generoso apoyo al proveer los fondos necesarios para cubrir los gastos de producción y distribución de las versiones en Inglés y Árabe de esta edición especial.

¿Está usted recibiendo la Revista de Migraciones Forzadas por primera vez? Para recibir publicaciones posteriores, o para enviar artículos o sugerencias, por favor contacte con:

Instituto de Estudios Interétnicos/IDEI-USAC
10a. Calle 9-37, Zona 1
Guatemala 01001

Teléfono: +502 251-2391 Fax: +502 251-2394
email: rmf@usac.edu.gt

La suscripción a la Revista Migraciones Forzadas es gratuita. Los temas más relevantes de los próximos dos números, se mencionan en la primera columna de esta página.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey & Tim Morris

Carta de los Editores Invitados de la Sección Especial del Instituto de Política Migratoria

Nos sentimos privilegiados de tener la oportunidad de trabajar con los editores de la RMF, en la Sección Especial incluida en esta edición extraordinaria. Por trabajar en aspectos relacionados con migraciones y asuntos humanitarios, además de estar ubicados en Washington DC, nos sentimos interesados en unir nuestras reflexiones, relacionadas con el impacto de los eventos del 11 de septiembre en las migraciones forzadas y protección humanitaria.

En particular, estamos agradecidas con la Fundación Andrew W. Mellon por su generoso apoyo al trabajo de MPI en migraciones forzadas, que incluyó el establecimiento de un diálogo entre investigadores, profesionales y políticos en relación a este tema.

Nuestro agradecimiento se extiende a todos nuestros colaboradores (muchos de los cuales se encuentran activamente involucrados lidiando con las consecuencias del 11 de septiembre y la guerra en Afganistán), por encontrar el tiempo para poner sus pensamientos y observaciones en papel. Esperamos que usted encuentre el resultado tan estimulante como nosotros lo encontramos al trabajar en él.

Kathleen Newland, Joanne van Selm, Monette Zard y Erin Patrick.



Fotos de la portada: World Trade Centre: Panos/HH/Rene Clement • Soldados de la Alianza Norte camino a la línea de frente de Taloqan, octubre de 2001: Panos/Martin Adler • Ayuda a refugiados afganos en Pakistán: Panos/Clive Shirley.

contenido

11 de septiembre:
¿ha cambiado algo?

Sección **Especial**



Presentación	4
Por los Editores Invitados, del Instituto de Políticas Migratorias	
Afganistán: conflicto y desplazamiento 1978 a 2001	8
por Hiram A. Ruiz	
Esperanza en la cima	11
por Filippo Grandi	
Relaciones entre civiles y militares en Afganistán	14
compilado por Tim Morris	
Consideraciones en política exterior, en el manejo de los refugiados de Afganistán: cuando la seguridad y la protección chocan	16
por Joanne van Selm	
Recibiendo a buscadores de asilo de Afganistán: Australia, la 'crisis' del Tampa y la protección a refugiados	19
por William Maley	
Refugiados afganos en Europa	22
por A-R Faquiri	
Afganistán y los retos de la acción humanitaria en tiempos de guerra	23
por Roberta Cohen	
Revigorizando el reasentamiento: realidades cambiantes demandan enfoques cambiados	28
por John Fredriksson (con un estudio de caso por Marta Bivak y Ceri Oeppen)	
Exclusión, terrorismo y la Convención sobre Refugiados	32
por Monette Zard	
Escrutinio en las afluencias masivas: el reto de la exclusión y separación	35
por Bonaventure Rutinwa	
¿Qué se requiere para reconstruir un Estado?	38
por Paula R Newberg	
La seguridad y la ética del asilo, después del 11 de septiembre	40
por Matthew J Gibney	
Recursos	43
<hr/>	
Los palestinos luego del 11 de septiembre: ¿deseando que los refugiados no existan?	44
por Abbas Shiblak	
Estremecimientos para los kurdos iraquíes, luego del 11 de septiembre	46
por Maggy Zanger	
<hr/>	
Reduciendo las tensiones en un mundo tumultuoso: el Real Instituto de Estudios Inter-Religiosos	47
por Su Alteza Real, Príncipe El Hassan bin Talal	

Reflexiones adicionales

Artículo de cierre

Presentación

por Kathleen Newland, Erin Patrick, Joanne van Selm y Monette Zard
Instituto de Políticas Migratorias, Washington DC

Ciertos eventos dividen el tiempo en un “antes” y un “después”. Hiroshima marcó el inicio de la era de la amenaza nuclear; la caída del Muro de Berlín marcó el fin de la Guerra Fría.

Es quizá aún muy pronto para definir la magnitud de la significación histórica del 11 de septiembre de 2001.

Eventualmente, éste será visto quizá como el inicio de un nuevo período de transición, de la post-Guerra Fría hacia la “Guerra Gris”. Para los refugiados y desplazados internos, así como para los que trabajan con ellos o para quienes estudian las migraciones forzadas, sin embargo, es ya claro que los ataques terroristas del 11 de septiembre a los Estados Unidos han golpeado duramente ciertos asuntos fundamentales. Existe un nuevo sentido de vulnerabilidad en Occidente, la consecuente “guerra contra el terrorismo” ha creado nuevos obstáculos para las personas que buscan asilo fuera de sus países de origen y los gobiernos se ven tentados a etiquetar cualquier fuerza de oposición como “terrorismo”.

En primera instancia, la atención se ha centrado en la fase inicial de la guerra internacional en contra del terrorismo: los Estados Unidos lideraron el ataque contra las fuerzas de al-Qa’ida y el Talibán en Afganistán. Sin importar cómo se desenvuelva la guerra en contra de los “terroristas con alcance global”, individuos de muchos países serán desplazados como resultado de esta guerra del siglo XXI. En algunos casos, los desplazamientos se darán en países que han producido cientos, miles e incluso millones de refugiados y desplazados internos durante las últimas décadas, como sucede con Afganistán. En otros casos, quizá este fenómeno de desplazamiento sea completamente nuevo y provendrá de los lugares menos esperados. Para los nuevos desplazados, sin embargo, el ambiente político que rodea su recepción al buscar asilo, así como la protección y asistencia que se les ofrezca, se verán afectados según parece por las nuevas realidades políticas. Estas realidades nos hacen lucir como en el mundo de James Bond, donde la nacionalidad por sí misma ya no es una herramienta para definir a los enemigos, ya que esto depende de una serie de factores que podrían convertir en sospechoso a casi cualquiera, dentro de un nuevo mundo regido por la dicotomía “con nosotros o en contra de nosotros”.

Viejos temas: nuevas dimensiones

A pesar de que las realidades han cambiado y seguirán cambiando, los debates acerca de los diferentes elementos de la protección se definirán en el contexto de programas, políticas y discusiones legales del período de post-Guerra Fría. En la década de los 90, ya muchos debatían el movimiento de personas, en términos de “seguridad”.

Podemos esperar ver que, dentro de este marco, se intensificará el debate sobre migraciones forzadas en dos aspectos fundamentales:

- i. Un énfasis en el arribo potencial de individuos que abusen del sistema de asilo y puedan poner en riesgo la seguridad del país en el que buscan asilo.
- ii. Un aumento en la preocupación por las implicaciones, en materia de seguridad, que tendrán los flujos y éxodos masivos y el manejo internacional de los flujos de refugiados.

Con el creciente temor hacia los “terroristas con alcance global”, ha cobrado énfasis la necesidad de evaluar cuidadosamente, e incluso quizá excluir del estado de refugiados, a algunos individuos buscadores de asilo, si existen sospechas de que estuvieran involucrados en actividades terroristas. Los éxodos masivos de refugiados y su afluencia hacia los estados vecinos, se darán probablemente cuando la respuesta a actos terroristas a una escala global, implique (en mayor o menor medida) una guerra entre estados en un sentido más convencional.

Los desplazamientos masivos traen consigo retos significativos para la seguridad, en relación con la selectividad. Las dimensiones individuales y colectivas de este problema se ven entonces vinculadas: donde las crisis recientes como las de Bosnia y Kosovo, dieron auge a sistemas de protección temporales basados en la presunción, la experiencia de los Grandes Lagos en particular mostró que dentro de los

desplazados, junto a las víctimas del conflicto e inestabilidad a las que llamamos refugiados, también se encuentran combatientes y criminales que buscan utilizar el país de asilo como una plataforma desde la cual continuar peleando.

Lo imperativo del escrutinio hace más impetuosa la necesidad de asegurar que se establezcan sistemas ecuánimes y adecuados para compartir la carga, entre los países que brindan asilo. Es esencial, al considerar tanto el compartir el peso de esta responsabilidad como los controles requeridos para ello, que los estados aseguren a la población civil desplazada dentro de sus países de origen, una adecuada asistencia y protección. Esto debe llevarse a cabo en forma tal que los principios del asilo no se vean comprometidos - la denominada “tensión desplazado interno/refugiado”.

Afganistán: el contexto de una crisis

Una amplia gama de asuntos necesita ser traída a colación, para poder comenzar a comprender las implicaciones del contexto posterior al 11 de septiembre, en las respuestas a la migración forzada. Podemos comenzar a comprender esas implicaciones evaluando, por ejemplo, la grave situación de los afganos desplazados, tanto por décadas de guerra como por la “Operación Libertad Duradera”; y la situación de las personas detenidas o declaradas sospechosas de estar involucradas con el terrorismo, cuando simplemente ingresaban la documentación migratoria o de solicitud de asilo. Este discernimiento debe hacerse dentro del contexto de los avances en la protección a los refugiados que se habían obtenido previo al mes de septiembre de 2001, y muy especialmente al analizar si las herramientas con las que ya cuentan los estados y organizaciones internacionales, son suficientes para posibilitarles, salvo algunos casos con medios alterados de implementación, tratar con esta aparentemente nueva situación. Por ello, esta edición especial de la “Revista Migraciones Forzadas” se concentrará específicamente en las responsabilidades de una variedad de actores, quienes responden a los desplazamientos; las herramientas a disposición de estos actores y la utilidad de estas herramientas en un mundo crecientemente preocupado por la seguridad.

¿Dónde estábamos el 10 de septiembre?

Al considerar el impacto del 11 de septiembre en el tema sobre migraciones forzadas, es importante recordar el clima político internacional en relación a los refugiados y buscadores de asilo que ya estaba establecido. Las Discusiones Globales de ACNUR para señalar el 50° aniversario de la Convención sobre Refugiados de 1951, estaban en plena marcha y llegando al momento definitivo en el que, el 12 de diciembre, los signatarios se unirían para reafirmar su compromiso con los acuerdos de la Convención. Estas actividades tomaban lugar en un clima que, por más de una década, se había caracterizado por un creciente escepticismo, más notable en Europa y Australia, acerca de lo inapropiado de la Convención en los tiempos actuales.

Los ejes temáticos en las sesiones dos y tres de las Discusiones Globales indican como áreas de preocupación para los gobiernos y los activistas, las siguientes: la cesación; las cláusulas de exclusión; la supervisión de la aplicación de la Convención; la no-represión; las alternativas a la huida interna; el género; la unidad familiar; la detención; la reponsabilidad y la carga compartida; el registro y la documentación; las afluencias masivas; el acceso a procedimientos; terceros países seguros y países de origen seguros; las modalidades de recepción; capacitación y formas complementarias de protección. Todos estos temas han seguido siendo causas de preocupación durante y desde la campaña de EE.UU. en Afganistán. Los documentos emanados de las reuniones de las Discusiones Globales quizá hubiesen sido capaces de delinear un nuevo caso de estudio, pero los asuntos ahí surgidos no habrían sido muy alterados por el “nuevo mundo” de una superpotencia despertada por el reto del terrorismo. De este modo, la pregunta que forma parte del título de esta Edición Especial es pertinente: ¿Ha cambiado algo?

Organización de esta Sección Especial

Esta Sección Especial está dividida en tres partes. La primera comprende un poco de preparación del escenario. Luego de la presentación, dos artículos nos ubican dentro del contexto histórico de la guerra y el conflicto en Afganistán —que han llevado al desarraigamiento de millones de víctimas durante más de dos décadas de enfrentamientos civiles e internacionales— y la situación en el suelo del propio país a principios de 2002. Hiram Ruiz, quien ha seguido el desarrollo de los eventos en la región

afgana por muchos años, examina las décadas de conflicto que dejaron al país vulnerable a los abusos del régimen del Talibán y los miembros de al-Qa'ida por ellos protegidos. El papel del ACNUR en la protección de los refugiados y desplazados internos retornantes, es examinado a través de un reportaje de campo por el representante de la organización en Afganistán, Filippo Grandi.

Las dos partes subsiguientes nos dan una mejor visión sobre “responsabilidades compartidas” y sobre las herramientas existentes para la protección y la efectividad de esas herramientas, en escenarios que han traído nuevas dimensiones de seguridad a las situaciones de desplazamiento. Los artículos tocan de manera variada diferentes capas de las políticas de respuesta, como son: de campo; regionales; regional-global relacionadas y a nivel global. Esta separación tiene la finalidad de estructurar la discusión hacia las opciones de políticas disponibles a los estados y agencias de ayuda humanitaria. Temas recurrentes incluirán las relaciones entre estados, la cooperación interagencial y las relaciones entre las agencias de la ONU, ONG's y gobiernos. Las ideas que llevaron a comisionar estos artículos son las siguientes:

Responsabilidad Compartida

En este contexto, la responsabilidad compartida no se relaciona directamente con la discusión sobre la carga compartida y solidaridad en el sentido de distribución de los refugiados, que ha sido uno de los asuntos más importantes en todas las crisis de desplazamientos masivos (Indochina, Los Balcanes y otros). En su lugar, examinamos las diferentes formas en las que los diferentes actores toman parte en una responsabilidad colectiva dentro de la cadena de manejo de las migraciones forzadas, y cómo estos actores (estados, ONG's, organismos internacionales, la milicia y otros) se relacionan unos con otros.

A nivel de trabajo de campo, la coordinación entre agencias así como las áreas que han sido compartidas entre las ONG's y las agencias internacionales, son el objeto del primer ensayo. Las relaciones entre civiles y militares han sido un problema mayor en el campo durante esta crisis. Ambos, ONG's y la milicia, tienen responsabilidades durante la situación del conflicto; el contenido de esas responsabilidades es distinto. Una responsabilidad de ambos podría decirse que es mantener claras las distinciones entre sus operaciones, por su propio interés así como por el interés de la población. Tomando el tema de la responsabilidad compartida a un nivel internacional, es importante evaluar el

papel de la política exterior y la diplomacia en una crisis en la que todos los estados tienen intereses múltiples. Tanto como los intereses múltiples, los estados tienen diferentes responsabilidades que pueden competir entre sí dentro de una misma crisis; por ejemplo, al conducir al mismo tiempo una política exterior significativa y apropiada y a la vez cumplir con las obligaciones internacionales en materia de protección. Lo que es más, los Estados se comportan de manera distinta ante los mismos problemas frente a crisis diferentes. Nuestro segundo artículo en esta sección contrasta el cierre de fronteras de Pakistán, con el de Kosovo-Macedonia en 1999.

Finalmente, miramos más allá de Afganistán hacia los países que han recibido asilados afganos durante las últimas décadas, y su reacción hacia aquellos que buscan asilo ahora que la situación ha cambiado en Afganistán. Dos artículos consideran los medios de arribo de los refugiados afganos en los países de destino, la recepción que estos buscadores de asilo tienen, el frecuente rechazo y la urgencia hacia su retorno. El primero de estos ensayos analiza la respuesta de Australia al incidente del Tampa en agosto de 2001 y otros incidentes similares de contrabando de inmigrantes después de esa fecha. Llama la atención el alto porcentaje de rechazo de concesión de asilo a afganos durante las últimas décadas. Esta misma situación prevalece en la Unión Europea, donde la atención se ha centrado en la devolución de afganos hacia la “situación nuevamente segura” en su país de origen.

El tema de los desplazamientos internos se cruza en medio de nuestros dos temas sobre responsabilidad compartida y sobre las herramientas existentes para la protección. Un gran número de instituciones están intentando proveer asistencia a los desplazados internos del mundo, pero los medios claros de coordinación y cómo compartir responsabilidades no han sido desarrollados satisfactoriamente. En el otoño de 2001 en Afganistán, los desplazados internos se convirtieron en el centro de atención a nivel internacional, especialmente porque, como se menciona en el contexto de la política exterior indicada anteriormente, los estados no previeron que esos desplazados internos se convertirían en refugiados debido a que ya existía un gran número de casos anteriores de grandes desplazamientos hacia países vecinos (aun si ACNUR hubiese estado preparado para ellos). Adicionalmente, mientras las herramientas legales de protección de refugiados se han desarrollado, las herramientas para la protección de

desplazados internos aun son débiles. La pregunta en el caso de los desplazados es entonces si la falta de un mecanismo internacional (aceptado) para la protección de desplazados internos, se adecúa a un mundo cambiante donde la naturaleza de la soberanía está en constante cambio.

Herramientas existentes: nuevas dimensiones

La herramientas existentes para la protección de refugiados y desplazados, han sido consideradas por muchos como insuficientes para tratar con las nuevas crisis y por lo tanto para tratar con muchas de las circunstancias (por ejemplo, terroristas buscando asilo bajo otra identidad) que podrían considerarse como “nuevas”. Muchas de las herramientas existentes son suficientes; su aplicación y uso por los gobiernos, sin embargo, podría no serlo. Por ello, sugerimos que las nuevas dimensiones deberían ser incluidas dentro de estas herramientas.

Los EE.UU., Australia y Canadá se encuentran entre los países que buscan manejar la inmigración de refugiados a través de programas de reasentamiento. La Unión Europea ha limitado el reasentamiento organizado en términos generales, pero empleó un programa de evacuación humanitaria durante la crisis de Kosovo, creando efectivamente un precedente de “reasentamiento” a corto plazo. Mientras este tipo de reasentamiento nunca fue considerado en la crisis de Afganistán, el primer artículo en esta sección explora el potencial uso del reasentamiento como una herramienta política, que permita a los estados tratar con los éxodos masivos de una manera efectiva. La realidad sigue siendo, sin embargo, que como resultado del 11 de septiembre, los países en los que tradicionalmente se ha dado el reasentamiento como los EE.UU. han suspendido y/o reevaluado sus programas al respecto. Los costos humanos de esta decisión política son explorados en un estudio adicional sobre un caso.

Una herramienta que posiblemente ha ido tomado significación posterior al 11 de septiembre, es el artículo 1F de la Convención de Refugiados de 1951; las llamadas cláusulas de exclusión son medios importantes, en los cuales se asegura que el sistema de protección de refugiados no sea objeto de abuso por terroristas y aquellos que hayan cometido delitos de guerra o delitos de lesa humanidad. Sin embargo, conforme los estados vayan tornando su atención hacia estas cláusulas, es importante asegurar que las mismas sean aplicadas de manera justa y apegada al derecho.

Se necesita una guía sobre los alcances de los crímenes considerados por el

Artículo 1F, y los procedimientos de salvaguarda que deben estar presentes en cualquier aplicación de las cláusulas de exclusión. El escrutinio en los campamentos de refugiados, en un esfuerzo por aplicar las cláusulas de exclusión en el campo en las afluencias masivas, lleva los retos a otro nivel. En una situación donde los combatientes, declarados y no declarados, así como aquellos que probablemente han cometido serios crímenes internacionales, se han mezclado con los refugiados de buena fe, se presentan dificultades adicionales. Recurriendo a experiencias comparativas, un artículo sobre el escrutinio trae a reflexión los dilemas legales y prácticos (incluyendo la división de las responsabilidades interagenciales en esta área), los cuales probablemente serán afrontados en una práctica tal en el contexto de Pakistán.

Mientras que no hay ni un modelo de “herramienta existente” que pueda ser usada en la reconstrucción, hay experiencias y lecciones a las cuales recurrir. Estas pueden ayudar para tratar de asegurar no sólo que la reconstrucción de Afganistán sea exitosa y el retorno de los desplazados sea verdaderamente una solución duradera, sino también para asegurar que en el país terminen las cíclicas guerras civiles y deje de ser un lugar en el que los terroristas puedan entrenarse y conspirar a placer. Los precedentes se han sentado para la participación internacional en el período de reconstrucción post-conflicto, más recientemente en Kosovo y Timor Oriental. Al mismo tiempo, emergen preocupaciones de experiencias pasadas sobre cómo la participación internacional puede afectar el desarrollo de la capacidad local, para alcanzar un desarrollo político, económico y social mas allá de la situación de conflicto. La discusión alrededor del potencial del Afganistán post-conflicto, comenzó aún antes de que los EE.UU. y sus aliados iniciaran sus acciones militares.

Finalmente, nuestros pensamientos se tornan hacia el marco normativo dentro del cual el asilo y la seguridad están relacionadas. Nuevamente no existen herramientas claras y éticamente definidas, pero existe un cuerpo de pensamiento, de literatura, de trabajo y experiencia al cual se puede recurrir, para el análisis de cómo la protección a refugiados ha arribado a su estado actual, y de lo que el futuro guarda o debiera guardar.

Instrucciones para políticas

Varios de los artículos comisionados por MPI apuntan a conclusiones sobre políticas. Las conclusiones siguientes han sido estimuladas por los artículos (aunque no recurren directamente a ellos) y no son indicativos de ningún

acuerdo entre los autores. Entre los puntos mas importantes están:

1. La coalición de estados enfrascados en una guerra contra el terrorismo, ha conllevado adicionalmente, de forma implícita o explícita, responsabilidades inherentes a esta acción. La primera de ellas es que la comunidad internacional no puede dejar nuevamente aislado a ningún estado simplemente porque otros estados no tienen la voluntad política para involucrarse. Cada estado que produzca afluencias masivas de refugiados o desplazados, y todo estado que lleve sobre sus hombros una carga significativa de refugiados, se entiende ahora que presenta un gran interés en la política exterior de cualquier gobierno con un vivo sentido racional de intereses propios en un mundo altamente integrado.
2. Al compartir responsabilidades dentro de una situación de conflicto que induzca desplazamientos, los estados participantes y los cuerpos no-estatales necesitan mandatos y áreas de operación claramente definidos, y entendimiento de dónde sus obligaciones y deberes se ven traslapados. La coordinación se ve a menudo como una meta evasiva - no obstante es una meta obvia. La cuestión de la coordinación, que con frecuencia es problemática dentro de la comunidad de asistencia humanitaria, es aún más compleja cuando la milicia se ve envuelta, tanto en el conflicto como en las operaciones de asistencia. Cuando el involucramiento militar es esencial, los gobiernos necesitan distinguir claramente entre operaciones militares y civiles (por ejemplo, soportadas a través de la ONU y las ONG's) y estar conscientes de los beneficios que la coordinación puede traer a todos los involucrados.
3. Al tratar con los éxodos de poblaciones, los estados necesitan sopesar muchos factores de preocupación: la capacidad de protección de los países vecinos; las consecuencias para la seguridad tanto de los éxodos como de las afluencias a los lugares hacia los cuales la población se dirige; las alianzas con estos vecinos en situaciones conflictivas. Sin embargo, el factor primario a considerar debe ser el balance de esas preocupaciones con las obligaciones humanitarias, incluyendo el garantizar que aquellos que necesitan protección puedan ejercer su derecho de buscarla fuera de su país de origen, y que no sean traídos de vuelta a una situación de peligro.

4. Las metas a corto plazo de la política doméstica, no deben ser la causa para que los gobiernos renieguen de las obligaciones internacionales a largo plazo. Especialmente al iniciar un debate en el tema de los refugiados y los asilados, los gobiernos deben estar conscientes de que su retórica es escuchada, no solo por los votantes, sino también por los refugiados y buscadores de asilo. Pronunciamientos públicos derogatorios que discriminen en contra de los buscadores de asilo y refugiados, pueden causar inestabilidad entre las comunidades de refugiados, y a la vez dar la impresión de que condonan la discriminación. Esto es contraproducente para todos los interesados y está en contradicción con los gobiernos que se esfuerzan por mantener sus obligaciones internacionales de protección.
5. Los gobiernos europeos, en particular, deben evitar ver cada conflicto exitosamente resuelto como una situación en la cual los que han sido refugiados puedan retornar. La seguridad en el país donde ha ocurrido la intervención, no puede ser maximizada en el corto plazo forzando o sobreestimulando el retorno inmediato de exilados. En lugar de ello, y por el mejor interés del país de origen, los refugiados y el país anfitrión, debe ponerse especial atención a las circunstancias individuales, incluyendo la extensión del período de refugio; así como permitir y facilitar visitas de corto plazo con vistas a estimular el retorno final, sin tener que insistir en que éste último deba llevarse a cabo. Proveer a las personas de seguridad personal, la cual viene con el derecho a permanecer en o retornar al país de refugio, usualmente es un factor que estimula el interés en retornar al menos sobre la base de una prueba.
6. La provisión de asistencia por sí sola, no es suficiente para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales. Para ambos, refugiados y desplazados internos, además de la provisión de ayuda, es esencial que los gobiernos exploren y desarrollen paralelamente los medios que garanticen la seguridad y protección, en lugares donde éstos no han sido establecidos; así como que se observen las obligaciones de protección donde éstos ya existen.
7. Al proveer seguridad y resguardo, los estados necesitan maximizar el desarrollo de herramientas útiles para el manejo, tanto de la migración, como de los escenarios de desplazamiento. El registro por ejemplo, necesita ser mejorado en el campo. Y herramientas como los programas de reasentamiento, que permiten protección óptima y duradera, necesitan ser reconocidos positivamente.
8. Al evaluar las necesidades de protección, la seguridad de los refugiados genuinos así como la seguridad de los estados, las autoridades debe hacer un uso apropiado de las herramientas existentes, para excluir a ciertas personas de su estatus de refugiado; y para examinar a las poblaciones habitantes en los campamentos en situaciones de afluencias masivas, donde la aplicación individual de las cláusulas de exclusión quizá no sea apropiada.
9. Aprendiendo de los errores del pasado, la comunidad internacional necesita asegurar que la reconstrucción de Afganistán sea un proyecto por y para los afganos. Sin embargo, retomando la primera conclusión hecha aquí, esto no significa ignorar el proceso de reconstrucción o retirarse del mismo inmediatamente. En lugar de ello, esto significa un proceso de acompañamiento, en la reconstrucción del Estado y la sociedad; tanto por un estado que necesita ser fuerte y seguro por sí mismo y por su gente, como también porque necesita ser fuerte para y dentro de la comunidad internacional.



El Instituto de Política Migratoria (siglas en inglés MPI) es un centro de investigaciones académicas independiente, no partidario, no lucrativo, localizado en Washington DC, dedicado al estudio de los movimientos de población a través del mundo. El MPI provee análisis, desarrollo y evaluación de políticas de migración y refugiados a nivel local, nacional e internacional. Su objetivo es satisfacer la creciente demanda por respuestas significativas y

pragmáticas, a los retos y oportunidades que las migraciones a gran escala (sean éstas voluntarias o forzadas), presentan a comunidades e instituciones, en un mundo que se ve cada vez más integrado. El trabajo de MPI se organiza alrededor de cuatro pilares de investigación:

- El manejo migratorio
- La Agenda Norteamericana de Migraciones y Fronteras
- La protección a refugiados y la respuesta internacional humanitaria
- El asentamiento e integración de inmigrantes

Fundado en 2001 por Kathleen Newland y Demetrios G. Papademetriou, el MPI surgió del Programa Internacional de Política Migratoria de la Dotación Carnegie para la Paz Internacional. El grupo de expertos analistas de políticas, busca crear un puente entre el mundo de la investigación migratoria y el de los hacedores de políticas, traduciendo los hallazgos de los investigadores en recomendaciones para líderes políticos, de negocios y periodistas alrededor del mundo.

El interés central del trabajo del MPI en la protección hacia los refugiados en 2002, es el tema de los desplazamientos internos. El MPI está colaborando con la recientemente establecida Unidad de Desplazados Internos, dentro de la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU (OCHA), para explorar algunos de los retos continuos en la provisión de una protección efectiva y asistencia a los desplazados internos. Los resultados de este estudio serán publicados en septiembre de 2002. Un segundo esfuerzo colaborativo, con el Proyecto CUNY sobre Desplazamientos Internos de la Institución Brookings, analiza las complejas relaciones entre los sistemas internacionales de protección para refugiados y los evolucionantes mecanismos de protección a los desplazados internos, con la visión de progresar hacia el desarrollo de un completo régimen de protección para esos dos grupos.

Al final de la primavera de 2002, MPI lanzó la Fuente de Información sobre Migraciones (www.migrationinformation.org), un nuevo sitio en la web que ofrece datos actualizados y autorizados sobre migraciones internacionales, así como análisis de expertos en migraciones y despachos de corresponsales extranjeros alrededor del mundo.

Para más información sobre el Instituto de Política Migratoria, visite nuestro website en: www.migrationpolicy.org

Afganistán: conflicto y desplazamiento 1978 a 2001

por Hiram A. Ruiz

UNHCR/C. Shirley

Campamento de refugiados de Jalozai, cerca de Peshawar, Pakistán, 2001

Los trágicos eventos del 11 de septiembre de 2001 y la subsiguiente acción militar liderada por EE.UU. en contra del régimen Talibán en Afganistán y al-Qa'ida, puso a Afganistán en primer plano a nivel internacional, y finalmente lo colocó en la agenda de los más altos niveles de decisión política alrededor del mundo. Lo que los medios de comunicación y las esferas de decisión política descubrieron, fue un país desgarrado por conflictos y en medio de una de las peores crisis humanitarias en el mundo.

De hecho, Afganistán ha experimentado por más de dos décadas una de las más grandes crisis de refugiados a nivel mundial. Entre la invasión de los soviéticos a Afganistán en 1979 y el día de hoy, uno de cada cuatro afganos ha sido un refugiado. En la cúspide de la crisis a finales de los 80's, habían más de seis millones de refugiados.

Cuando empezaron los bombardeos estadounidenses en octubre de 2001, 3.6 millones de afganos ya permanecían refugiados, principalmente en Pakistán e Irán; mientras que unos 700,000 más eran desplazados internos¹. Décadas de conflicto y abusos a derechos

humanos, tanto por el régimen Talibán como por las fuerzas de oposición, y una severa sequía, causaron graves bajas en el pueblo afgano.

Inicios del conflicto

El golpe de estado que llevó al poder al gobierno comunista en Afganistán en abril de 1978, encendió la mecha del primero de una serie de conflictos que han afectado a Afganistán, y han dejado un estimado de 1.5 millones de afganos muertos². La población de Afganistán, en su mayoría carente de educación formal, tradicionalista y rural, resintió y resistió profundamente el régimen comunista. De cara a la oposición generalizada, el régimen hizo uso de la fuerza. Sus tácticas

violentas dejaron a decenas de miles de afganos muertos y promovieron éxodos de miles de refugiados, y el levantamiento de un movimiento de resistencia armado.

Preocupada porque el gobierno comunista de Kabul estaba perdiendo terreno, la Unión Soviética invadió Afganistán en diciembre de 1979. La población civil una vez más enfrentó la violencia e intimidación y cientos de miles más de refugiados huyeron de Afganistán.

Durante los ochentas, nuevas fuerzas de oposición afganas —los mujahidín o guerreros santos— crecieron rápidamente, incrementando la intensidad en el conflicto. En 1981, alrededor de 1.5 millones de afganos eran refugiados³; para 1986 este número se había incrementado, llegando a cerca de cinco millones mayoritariamente en Pakistán e Irán⁴. La mayoría de los refugiados en Pakistán eran de la etnia Pashtún, habitando en campamentos de refugiados establecidos por ACNUR a través de dos provincias del extremo oeste de Pakistán, la provincia fronteriza del Noroeste y Baluchistán.

A través de los años, los campamentos se convirtieron en villas y comenzaron a asemejarse a otras villas en Pakistán. Muchos de los refugiados se forjaron una vida razonable y predecible, al menos comparada con la que podrían esperar en Afganistán. La mayoría

encontraron al menos un trabajo de subsistencia en la economía local o arrendaron tierra para cultivos. Algunos mantenían un pie en ambas comunidades, viviendo en Pakistán pero empleando a otros campesinos en Afganistán para cultivar su tierra.

Los refugiados afganos en Irán, sin embargo, no se beneficiaron de una asistencia similar. En 1979, una revolución puso a un régimen islámico fundamentalista en el poder en Irán, y estudiantes radicales se apoderaron de la embajada de los EE.UU., tomando docenas de rehenes estadounidenses⁵. Los EE.UU. y sus aliados se rehusaron a financiar programas en Irán, incluso para los refugiados, y Teherán no quería a las agencias occidentales — incluyendo ACNUR — en Irán. Dejados a su suerte, muchos de los refugiados afganos se asentaron en las áreas urbanas, con muy poca protección, forzados a competir contra los locales por un limitado número de oportunidades de empleo.

La ocupación soviética en Afganistán probó ser costosa en vidas así como en gastos, provocando oposición política dentro de la languideciente Unión Soviética. En febrero de 1989, Moscú retiró sus tropas de Afganistán dejando en el poder a un régimen títere encabezado por Mohammed Najibullah. Las Naciones Unidas trataron fallidamente de alcanzar un acuerdo de paz entre Najibullah y los mujahidín, pero no alcanzaron ningún resultado. En abril de 1992, los mujahidín capturaron Kabul y asesinaron a Najibullah.

La guerra civil

La victoria de los mujahidín disparó una inmediata y masiva repatriación. Entre abril y diciembre de 1992, un estimado de 900,000 afganos retornaron a sus hogares⁶. ACNUR ha dicho que ese fue “el más grande y más rápido programa de repatriación (jamás) asistido por ACNUR”. La ONU estableció dos programas de asistencia a los refugiados retornantes. En Pakistán, ACNUR ofreció a los refugiados que devolvieran sus tarjetas de raciones de alimentos, una suma de dinero que sería usada para el transporte de vuelta a sus hogares y para cubrir sus necesidades iniciales en Afganistán. En Afganistán, la ONU creó la Operación Salam para asistir a los retornados en el proceso de desminado, programas de salud, rehabilitación del servicio de agua y educación básica. ACNUR además asistió a los refugiados afganos repatriados desde Irán, pero en una escala mucho menor.

Desde la salida de los soviéticos de Afganistán, sin embargo, el interés de occidente en el país decayó. Los fondos para la reconstrucción y la repatriación, así como la asistencia al

gran número de refugiados que permanecían en Pakistán e Irán, se agotaron. Pronto la Operación Salam colapsó. Aunque la repatriación continuó activamente durante 1993, finalmente se niveló.

Dos factores contribuyeron a hacer lenta la repatriación: una asistencia inadecuada para la repatriación y la lucha interna que surgió entre facciones de los mujahidín que habían trabajado conjuntamente para sacar a los soviéticos y a Najibullah. Incapaces de llegar a un acuerdo en la repartición del poder político, los mujahidín se tornaron unos contra otros “conforme cada uno buscó alcanzar sus objetivos por medios militares”⁷. Afganistán se convirtió en los que el experto sobre asuntos afganos, Robert Kaplan, describió como “el convulsivo nido de caudillos mezquinos que pelearon y negociaron entre ellos por pequeños trozos de territorio”⁸. La pelea por el control de Kabul dejó un estimado de 50,000 muertos y la mayor parte de la ciudad en ruinas. En Kandahar, la ciudad más grande en el sur de Afganistán, los civiles “tenían muy poca seguridad de no ser asesinados, violados, asaltados o extorsionados”⁹.

El surgimiento del Talibán

Durante los ochentas e inicios de los noventas, las escuelas religiosas llamadas madrassas se volvieron populares entre las poblaciones de refugiados afganos, ya que éstas eran en muchos casos, la única forma de educación y disciplina disponible para los niños varones refugiados. Las escuelas fueron principalmente financiadas por grupos ultra conservadores de Arabia Saudita, y los líderes religiosos conservadores pashtunes en Pakistán y el sur de Afganistán. En ellas se enseñaba el estudio del Corán y el sacrificio en lugar de la matemática o literatura por ejemplo. Las madrassas probaron ser terreno fértil para el movimiento Talibán. A los estudiantes se les enseñaba que la cura para todas las peleas entre facciones, así como para la falta de legalidad, se encontraba en la creación de un estado islámico estricto. El Talibán comenzó a tomar bajo su control rápidamente la mayor parte de la región de Kandahar en 1994.

La mayoría de afganos fueron receptivos hacia el Talibán al principio, ya que ellos trajeron inicialmente relativa paz y estabilidad a una nación desgarrada por la guerra. Para mediados de 1995, el Talibán había crecido a más de 25,000 combatientes y controlaba la mayor parte del sur y oeste de Afganistán. Sin embargo, el movimiento, que seguía al pie de la letra un antiguo código social tribal llamado Pushtunwali, provocó rechazo en la vasta mayoría de afganos, que

nunca habían estado sujetos a tales restricciones. Cuando el movimiento se dirigía hacia el norte, se enfrentó con una creciente resistencia de varios de los antiguos grupos mujahidín, los cuales eventualmente se unieron y organizaron, formando la Anti-Talibán Alianza del Norte. Los Talibán capturaron Jalalabad y Kabul a finales de 1996 y Mazar-e-Sharif —la capital de facto de la Alianza del Norte— en 1998.

La lucha por el control del norte de Afganistán generó un nuevo éxodo de refugiados. Muchos de la élite educada de Kabul, incluyendo trabajadores del gobierno, profesionales de la medicina y maestros, huyeron hacia Pakistán. Ellos se oponían a la actitud anti-occidental, fundamentalista islámica del Talibán, y muchas de las

un convulsivo nido de caudillos mezquinos

restricciones que el Talibán le imponía a la población. Muchos miembros de minorías étnicas como la de los Hazara, que tenían discriminación por parte del Talibán (dirigido por pashtunes), también huyeron. Adicionalmente, cientos de miles de civiles de la región fueron desplazados internamente.

El período post-Guerra Fría

En Pakistán, el ACNUR y el PMA, encarando una enorme escasez de fondos para llevar a cabo las actividades de atención a refugiados afganos, además de sufrir asaltos, robos y amenazas por parte de los caudillos locales, finalizaron la ayuda alimentaria a la mayoría de los campamentos de refugiados a finales de 1995.

Ellos basaron su decisión —la cual tuvo un impacto significativo a largo plazo tanto en los refugiados en Pakistán como en la actitud del gobierno Paquistaní hacia su presencia— en los resultados de una encuesta, que indicaba que la mayoría de los refugiados eran autosuficientes, o podrían llegar a convertirse en autosuficientes si eso fuera necesario. Un año después de la suspensión de la ayuda, sin embargo, un estudio subsiguiente encontró que, lejos de convertirse en autosuficientes, muchos refugiados de los campamentos “vivían en condiciones marginales de existencia, dependiendo de trabajos intermitentes por día”¹⁰.

El cese de la ayuda alimentaria a los residentes de los campamentos, generó éxodos de decenas (quizá cientos) de miles de refugiados desde los campamentos hacia las ciudades Paquistaníes. Las autoridades Paquistaníes culparon al creciente número de refugiados en las ciudades

de Pakistán, del aumento de los males sociales y económicos. De acuerdo a un alto oficial de gobierno, los refugiados han causado “un incremento del crimen, la drogadicción y el tráfico de drogas, y comercio ilícito. La gente local dice que los afganos les quitan sus trabajos y elevan el costo de los bienes”.¹¹

Agencias de la ONU y ONGs internacionales buscaron ayudar a las poblaciones de desplazados dentro de Afganistán, pero sus esfuerzos fueron constantemente afectados por la proliferación de enfrentamientos y la desconfianza del Talibán hacia ellos. Esa falta de confianza se incrementó cuando la ONU impuso sanciones a este régimen en 1999. Un año más tarde, una evaluación del impacto de las sanciones hecho por la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de la ONU encontró que las sanciones “tuvieron un efecto negativo tangible... en la habilidad de las agencias de

el cierre de fronteras ... marcó el endurecimiento de la postura de Pakistán

ayuda humanitaria para proveer de asistencia a la gente en el país”. El reporte añade que muchos afganos en lo individual se sintieron victimizados por las sanciones, creyendo que la ONU se había “dispuesto a hacer daño en lugar de ayudar a los afganos”.

No obstante, en diciembre de 2000, aún cuando la ONU, los gobiernos donantes y las ONGs hacían esfuerzos para proveer ayuda humanitaria a los vulnerables civiles afganos, el Consejo de Seguridad de la ONU, incitado por los EE.UU. y Rusia, votó por imponer sanciones adicionales a el Talibán. Las ONGs y agencias de la ONU que proveían ayuda humanitaria a Afganistán, dijeron que las sanciones adicionales volverían más tensas las relaciones entre ellas y el Talibán, y podrían poner en riesgo la vida de su personal y provocar su retiro, obstruyendo los esfuerzos de ayuda. Las agencias de la ONU retiraron temporalmente a su personal de Afganistán cuando el Consejo de Seguridad aprobó las sanciones.¹²

Pakistán: el fin de la bienvenida

En 1999, la creciente frustración de Pakistán con el aparentemente interminable conflicto en Afganistán y la creciente población de refugiados afganos, los llevó a un incremento en el acoso a estos últimos. La policía paquistaní en las ciudades grandes, detuvo a afganos indocumentados y deportó a muchos que no pagaron sobornos. En junio de 1999, la policía demolió las tiendas de numerosos mercaderes afganos en un mercado en

Peshawar y asaltó a los vendedores y sus compradores afganos. Más tarde, el mismo año, las autoridades locales en Baluchistán enviaron de vuelta en la frontera a 300 afganos buscadores de asilo y forzaron a miles de afganos refugiados que habían vivido en Quetta a mudarse hacia los campamentos.¹³

Otra afluencia de refugiados, la más grande en cuatro años, inició a mediados de 2000. Esta siguió a fuertes enfrentamientos en el norte de Afganistán y a los crecientes efectos de la peor sequía en 30 años. El ACNUR estimó que más de 172,000 afganos ingresaron a Pakistán en 2000.

En respuesta a esta afluencia y como resultado de su frustración con la comunidad internacional, Pakistán cerró su frontera con Afganistán en noviembre de 2000. Aunque el cierre de frontera fue bastante ineficaz en términos prácticos (la frontera es porosa y los guardias fronterizos fácilmente sobornables), esto marcó el endurecimiento de la postura de Pakistán. Las autoridades paquistaníes, resentían lo que ellos veían como el abandono de la región por la comunidad internacional, después del retiro de los soviéticos; y el endilgamiento a Pakistán de más de dos millones de refugiados, con pocas perspectivas de retornar pronto a sus hogares. Con recelo, muchos dentro de la comunidad internacional reconocen que el creciente maltrato de los paquistaníes hacia los refugiados afganos en años recientes, puede atribuirse a tal abandono.

La endurecida postura de Pakistán hacia los refugiados afganos, continuó durante la crisis de desplazamiento que siguió al inicio de las acciones militares de los EE.UU. en Afganistán, en octubre de 2001. Al igual que todos los otros vecinos de Afganistán, Pakistán mantuvo sus fronteras oficialmente selladas, dejando atrapados a decenas de miles de afganos en lugares de peligro dentro de Afganistán. Aunque ACNUR y los gobiernos donantes prometieron cubrir el costo de la asistencia a nuevos refugiados, Pakistán continuó temiendo que la comunidad internacional nuevamente perdería pronto el interés, y dejaría a Pakistán debatiendo para hacerse cargo de aún más refugiados.

Conclusión

La crisis que existía antes del 11 de septiembre tenía 24 años de estarse formando. La intervención de los EE.UU. complicó inicialmente la situación, desplazando a cientos de miles más de civiles e interrumpiendo los esfuerzos de ayuda. Sin embargo, el dejar fuera al Talibán, la inauguración de un nuevo gobierno y la promesa de una sustancial ayuda internacional a largo plazo, ha dado a

la gente de Afganistán su primer destello de esperanza en muchos años.

Está ahora en las manos de la comunidad internacional, el asegurar que no se repitan los errores que llevaron al sufrimiento de los civiles afganos y contribuyeron a un clima político que facilitó el trabajo a los terroristas.

Hiram A. Ruiz es el Director de Comunicaciones para el Comité Estadounidense para Refugiados (siglas en inglés: USCR). Es también autor de Pakistan: Afghan Refugees Shunned and Scorned (USCR, septiembre de 2001), Afghans in Crisis (USCR, febrero de 2001) y Left Out in the Cold: The Perilous Homecoming of Afghan Refugees (USCR, diciembre de 1992). email: hrui@irsa-uscr.org

Para información estadística sobre los movimientos de refugiados afganos, ver: www.refugees.org.

1 Estadísticas compiladas por la Oficina del Coordinador de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (siglas en inglés: UNOCHA), Desplazamiento Interno en Afganistán, junio de 2001.

2 Human Rights Watch (HRW) ‘Crisis de Impunidad: El Papel de Pakistán, Rusia e Irán en Acrecentar la Guerra Civil’, Nueva York, julio de 2001, p3.

3 *Censo Mundial de Refugiados 1981*, Comité Estadounidense para los Refugiados (siglas en inglés: USCR), Washington.

4 *Censo Mundial de Refugiados 1986*.

5 ACNUR, *El Estado de los Refugiados del Mundo 2000*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p117.

6 *Censo Mundial de Refugiados 1994*.

7 Agencias Británicas, Grupo Afganistán (siglas en inglés: BAAG) ‘Paquete de la Reunión Afganistán’, enero de 2001, p5.

8 Robert D. Kaplan ‘El Talibán’, *The Atlantic*, septiembre 2000.

9 HRW ‘Crisis de Impunidad’, p15.

10 *Censo Mundial de Refugiados 1997*.

11 Entrevista del USCR con Muhammad Haroon Shaukat, director general, Ministerio de Asuntos Exteriores, Islamabad, junio de 2001.

12 *Censo Mundial de Refugiados 2001*.

13 Red Regional Integrada de Información (siglas en inglés: IRIN), UNOCHA, Islamabad, agosto 16 de 2001.

Esperanza en la cima

por Filippo Grandi

Mientras una primavera lluviosa -la primera después de años de sequía- hace brotar los capullos en los huertos de Afganistán, muchas preguntas siguen aún sin ser contestadas, sobre el futuro de este golpeado país.

Cuatro meses después del establecimiento de la Administración Interina¹, la autoridad central y los grupos de poder regional aún se encuentran buscando un equilibrio y un modo de vida. La característica más sobresaliente de esta situación, es quizá este contraste entre los caudillos (que han estado peleando desde la ocupación soviética, trayendo primero libertad y luego fragmentación al país) y la emergente -pero aún novata- dirigencia política, presta a llevar a Afganistán rápidamente por el difícil camino entre un "estado fallido" y un país "normal" después de 23 años de guerra.

A pesar de su aparente fragilidad, nadie puede menospreciar el enorme progreso hecho desde el Acuerdo de Bonn²: el establecimiento de una Administración Interina, la rápida formación de la Loya Jirga, el retorno de la comunidad diplomática a Kabul, la reapertura de los principales ejes viales, la posibilidad de que las agencias de cooperación tengan acceso a áreas más amplias del país, la presencia de las Fuerzas Internacionales de Asistencia en Seguridad (ISAF por sus siglas en inglés), aunque solo presentes en Kabul, y la proliferación (al menos en las áreas urbanas) de negocios y tiendas.

Aún los más cínicos observadores de Afganistán -y los hay muchos- deben admitir que, a pesar de todos los problemas, el país está abriéndose hacia el resto del mundo.

No debemos olvidar que es la

primera vez en décadas, que a pesar de los peligrosos estallidos de violencia, Afganistán no está en guerra consigo mismo. La ausencia de una guerra civil generalizada es quizá el cambio más significativo de todos.

Fragilidad y determinación

Dos impulsos contradictorios - rivalidades étnicas y políticas y un palpable deseo de paz- son evidentes en el suelo afgano. Una serie de "factores de fragilidad" nublan los prospectos de estabilidad y retorno sostenible de los refugiados y desplazados, entre los que se incluyen:

- Tensiones y luchas frecuentes en varias áreas, entre las facciones políticas regionalistas; éstos son focos contenidos de pelea, los cuales sin embargo pueden traer un sentimiento de profunda inseguridad en un área dada: en la provincia de Nimroz, en el suroccidente de Afganistán, por ejemplo, las luchas surgieron recientemente entre diferentes grupos locales, lo cual evitó que ACNUR enviara el primer convoy de repatriación desde Irán hacia esta remota área.
- La falta de voluntad de la Comunidad Internacional para expandir la presencia de la fuerza multinacional (ISAF) más allá de Kabul.
- Acoso hacia las comunidades minoritarias Pashtún, etiquetadas como "Talibán" en el Norte y Occidente, frecuentemente en las cercanías de campamentos de desplazados internos; y los consiguientes nuevos desplazamientos de estas comunidades, algunas veces directo hacia Pakistán; esta situación ha mejorado, especialmente en occidente, luego de que las

autoridades centrales y locales tomaran

acciones decisivas, pero aún necesita monitoreo y vigilancia continuos.

- El tenue control de la Administración Interina en muchas partes del país y una casi completa carencia de recursos por parte del gobierno central (solo el 20% del presupuesto nacional puede ser cubierto con los ingresos nacionales. El resto, durante este año, dependerá de la ayuda extranjera).
- A pesar de la continua atención internacional recibida y el compromiso de paz, la lenta traducción de las intenciones, manifestadas en enero durante la Conferencia en Tokio sobre la Reconstrucción, en contribuciones financieras concretas; además de una muy limitada actividad de recuperación, especialmente fuera de Kabul y las mayores ciudades.

La Autoridad Interina está indudablemente tratando -bajo esas difíciles circunstancias, y con muy limitados recursos- de afirmar su autoridad y promover los principios del Acuerdo de Bonn: la unidad nacional y la reconciliación, la solución pacífica de conflictos y el mandato de la ley. Con o sin el soporte de la ONU, ha hecho esfuerzos de mediación en varios lugares. Los viajes del presidente Karzai a los centros provinciales han tenido mucho éxito. El personal de ACNUR en Herat, por ejemplo, presenció una bienvenida popular espontánea cuando él visitó esta ciudad occidental en febrero, la cual fue más allá de un despliegue popular organizado. Esto habló muchísimo del deseo de los afganos de reconocerse bajo un liderazgo con credibilidad, y acerca de su desconfianza en las viejas divisiones.

En este escenario, y dentro del marco emergente de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán, ACNUR continúa haciendo preparativos, conjuntamente con el Ministerio de Repatriación de la Administración Interina, para lo que podría ser un masivo retorno de afganos de fuera y dentro del país. Desde que el Ministerio de Repatriación y ACNUR iniciaron la facilitación del retorno voluntario desde Pakistán, el uno de marzo, unas 353.000 personas se han abocado a la asistencia organizada. El retorno de refugiados es ahora facilitado también desde Irán. Los desplazados internos han expresado su deseo de retornar en muchas partes de Afganistán.

Hamid Karzai en la ceremonia para celebrar la re-apertura de las escuelas en Kabul, 23 de marzo de 2002



Los “factores de fragilidad” descritos anteriormente, sin embargo, están presentes; la experiencia de previos movimientos de repatriación, que no pudieron ser sostenidos debido al surgimiento de nuevos enfrentamientos, y la incertidumbre de los verdaderos efectos de la nieve y lluvia de invierno -de lo cual no existen aún datos precisos- tiene un efecto desmotivante en muchas personas que, de otra manera, retornarían a casa este año. Aunque en ACNUR somos optimistas de que la repatriación continuará –y es que la repatriación constituye, después de todo, un voto de confianza en el futuro de Afganistán- muchos factores pueden aún retardar o interrumpir el flujo de retornados.

Una población aún en movimiento

Dada la situación en el campo, quizá no sea una sorpresa escuchar que muchos afganos se preparan para un retorno temprano - algunos de ellos después de años de exilio. En esta etapa temprana, es posible que algunos retornantes vayan para evaluar la viabilidad de traer a sus familias de vuelta a casa, pero aún no se han comprometido con la repatriación. Sin embargo, un alto porcentaje de los retornados que vienen de Pakistán -y en menor número de Irán- está formado por familias, que se asume tienen intenciones de quedarse.

La situación de los desplazados internos es más fluida, pues en todo el país --especialmente en el norte, y región central, y quizá pronto en el este y sur-- los desplazados por el conflicto manifiestan su intención de retornar a casa pronto. Aunque la situación de algunos desplazados internos no será resuelta en el futuro inmediato, los programas para desplazados internos deben ser reorientados hacia el retorno, cuando sea posible. Situaciones persistentes y en algunos casos obsoletas con los desplazados internos, pueden ser un obstáculo para el retorno de refugiados. Los refugiados retornantes pueden verse atraídos hacia los campamentos de desplazados internos, y convertirse en desplazados internos a cambio. En muchas partes del país, las autoridades afganas promueven el retorno de los desplazados internos, y es crucial que los colaboradores internacionales, particularmente ACNUR -la principal agencia de la ONU para desplazamientos afganos- tomen el papel de ‘facilitadores’ en tal retorno.

La posición de ACNUR ha sido, durante los últimos meses, ver los desplazamientos de una manera holista. Las causas de la huida son similares, sea cual sea la naturaleza del desplazamiento. Reorientar la asistencia hacia el retorno requiere

romper el círculo vicioso en el cual los refugiados, desplazados internos, víctimas del contrabando humano e inmigrantes ilegales, han sido una de las más dramáticas y visibles manifestaciones.

El apoyo a los derechos humanos - especialmente en el contexto del desplazamiento- es también importante para la paz y seguridad, no solo a nivel nacional sino regional, dadas las vinculaciones étnicas a través de las fronteras. A principios de este año, ACNUR por ejemplo detectó una clara conexión entre el acoso a los pashtunes en el norte de Afganistán y a los refugiados no-pashtunes en algunas áreas de Pakistán. La subsiguiente tensión en ambas áreas era una clara señal de peligro. La protección a los refugiados y retornados debe ser proyectada como una herramienta de estabilidad, así como un fin en sí misma.

El apremio por la seguridad

Seguridad y estabilidad son las piedras angulares de cualquier proceso de retorno y reconstrucción; pero como ha dicho el Alto Comisionado Lubbers durante su visita reciente a Afganistán, el éxito de la reintegración de los refugiados es también, a su vez, la piedra angular de la seguridad y estabilidad. Esto, claro está, es sobreentendido por todos, y mejor aún por los afganos comunes y corrientes, quienes tienen grandes expectativas en esta área.

La ISAF fue creada como parte del Acuerdo de Bonn y entró en funciones en enero de 2002. Está concebida como una unidad multinacional para preservar la paz de hasta 4,500 soldados, que serían enviados a Kabul, actualmente liderados por los británicos. Aunque EE.UU. está jugando un papel de “observador” y tiene por supuesto una presencia militar separada en el país -la cual continúa la guerra contra los remanentes grupos de Talibán y al-Qa’ida-, no enviará tropas a la fuerza multinacional.

La opinión pública afgana continúa demandando, algunas veces en voz alta, que la fuerza multinacional sea expandida, tanto geográficamente como en número.

Algunas veces -con notables excepciones- aún facciones en conflicto solicitan el envío de las fuerzas internacionales. Habiendo claramente expresado la misma solicitud el presidente Karzai, secundado por el Representante Especial de la Secretaría General de la ONU, se hace difícil para los afganos el comprender por qué las ISAF continúan limitadas a Kabul. Ninguna de las razones planteadas para lo

limitado de su envío, parece convencerlos.

La ausencia de un despliegue más amplio de las ISAF daña los esfuerzos de alivio y reconstrucción fuera de Kabul, especialmente por actores bilaterales; aumentando por ello el “factor de atracción” que ejerce la capital en la población y especialmente en los retornados, la mitad de los cuales hasta el momento han escogido regresar a Kabul. En este contexto, es crucial que ACNUR y otros actores motiven esfuerzos más sistemáticos (no sólo por las agencias sino por los gobiernos con poder y recursos) hacia el desarme y reintegración de los combatientes - una tarea hercúlea en Afganistán pero que en cierto momento será necesaria, y respecto a la cual muy poco se ha hecho hasta el momento.

Otro reto, uno que está íntimamente ligado a la seguridad en los retornos, es el desminado. Afganistán es uno de los países más minados del mundo. Miles de afganos trabajan para la ONU y ONGs, tratando pacientemente de liberar al país de este azote. El Representante Especial del Secretario General los ha llamado “los verdaderos héroes no mencionados de Afganistán”. Su trabajo necesita ser apoyado.

Mirando hacia adelante

Todo esto hace preguntarse cómo la ONU y ACNUR en particular, pueden ayudar a que el proceso de estabilización tome impulso hasta volverse irreversible. Esta es la condición previa, no sólo para el retorno de refugiados sino también para el retorno de la riqueza - de los afganos mejor preparados, quienes han estado en el exilio por años, y de los recursos financieros y materiales que afganos dispersos podrían ser motivados a invertir en la reconstrucción del país.

Por ahora, ACNUR goza de relativas ventajas en el proceso de reconstrucción afgano. Tiene una presencia bien organizada en todas las ciudades mayores y se está ramificando hacia numerosas localidades en el campo. Esto le dará acceso a mejor información sobre las áreas de retorno, algo que es crucial para ayudar a los refugiados y desplazados internos a tomar decisiones acerca de su futuro. La presencia regional le dará también a ACNUR más credibilidad al hablar de las necesidades de los afganos. Finalmente, hasta aquí por lo menos ACNUR goza del soporte de las autoridades, las cuales han reconocido la importancia y urgencia de su tarea: el retorno y la reintegración de los refugiados y desplazados internos es una prioridad clara en el Plan Nacional

de Desarrollo de la Administración Interina.

Estas ventajas comparativas permiten a ACNUR tratar de ver más allá de las operaciones cotidianas, hacia los elementos claves del ambiente al que ellos tienen la gran responsabilidad de ayudar a la gente a retornar.

A pesar de cualquier tipo de negociación pragmática y compromisos, que las agencias internacionales y otros actores externos tengan que continuar haciendo con los círculos de poder local, para poder entregar la muy necesitada asistencia, todos deben aprender a pensar en términos de apoyo a una autoridad central, y a sus adecuadamente descentralizadas, pero no obstante estructuradas, ramificaciones en las provincias. Esto se hace psicológicamente difícil, particularmente para las agencias de ayuda, después de años en tensión con el Talibán y de los compromisos ad-hoc hechos en el período de guerra con las fuerzas Mujahedin. Aún así, Es crucial que todos acepten la firme invitación de la Administración Interina, a utilizar la ayuda para mejorar la credibilidad de las autoridades legitimadas, y no para promover la visibilidad de los respectivos países o agencias.

Es especialmente importante que se dé un cambio de mentalidad. La asistencia humanitaria por ejemplo, especialmente en cuanto a alimentos, es aún necesaria en Afganistán; pero necesita ser meticolosamente re-examinada, y ser re-dirigida a las áreas de mayor necesidad, o hacia áreas donde pueda constituir un factor de atracción hacia el retorno y estabilización, en lugar de lo opuesto. Debe haber un decisivo cambio de dirección hacia la recuperación real. La distribución gratuita en grandes ciudades o cerca de ellas, y en campamentos de desplazados internos, se ha convertido en un factor de desplazamiento en sí misma, cuando los desesperados habitantes de la ciudad tratan de acceder a la asistencia cuya finalidad son los desplazados; en contraste, la asistencia para el desarrollo provista en áreas rurales y las intervenciones sistemáticas para poblaciones urbanas o urbanizadas, es aún muy limitada.

Esto podría tener otro efecto no deseado: miles de retornantes, tanto refugiados como desplazados internos, están ya optando por regresar a los centros urbanos aunque originalmente vinieran del campo. Claramente, en especial en el caso de los refugiados, esto se vincula con el hecho de que han pasado varios años trabajando en las ciudades de Irán y Pakistán, y se han urbanizado. Pero en muchos otros casos, es simplemente que las oportunidades ofrecidas en las

ciudades afganas, y que no existen en áreas rurales, atraen a la gente hacia Kabul, Herat y otros centros mayores. Los campamentos de desplazados internos en las cercanías, corren el riesgo de convertirse en asentamientos marginales. Los vínculos entre el desplazamiento, el retorno y la urbanización, tendrán grandes implicaciones para el programa de repatriación. ACNUR necesita examinar esto detenidamente, junto con sus asociados y la Administración Interina.

El proceso de reintegración es una gran tarea, aún para un actor relativamente pequeño como ACNUR. Pero en vista de que ACNUR está -de alguna manera- a la cabeza de los esfuerzos internacionales en Afganistán, y debido a que su contraparte gubernamental, el Ministerio de Repatriación, es algo así como un "ministerio de emergencia", se tiene una gran responsabilidad de crear buenos precedentes. Esto atañe a la forma en que las agencias operan en Afganistán - la necesidad de ayudar a la Administración Interina, a crear en sus oficiales una cultura de trabajo con las comunidades afganas y no simplemente para la burocracia.

Y finalmente, cualquiera que sea la forma en la que uno ve la situación, es esencial que todos los involucrados en los esfuerzos afganos, incluyendo las agencias como ACNUR, tomen más seriamente la necesidad apremiante de que los afganos se conviertan en los dueños del proceso de reconstrucción, y ultimadamente del propio Afganistán. Mucha retórica ha sido apilada sobre los afganos en este tema, pero muy poco se está haciendo aún. ACNUR y otras agencias, al establecer sus operaciones en Afganistán, necesitarán ser muy creativas y pensar más allá de lo convencional, por ejemplo, en términos de reclutamiento, apoyo y entrenamiento.

Una cosa debe ser clara, y debe hacerse clara. La comunidad internacional está en Afganistán para largo, aún en términos de repatriación y retorno. Obviamente, en un país tan inundado de armas -en un país en donde la guerra, como un anciano afgano me dijo, "ha cambiado la forma en la que hablamos los unos con los otros"- las mejoras tardarán años antes de ser sentidas por las personas comunes y corrientes. Pero esto tiene que comenzar en algún momento. Ahora es cuando.

Filippo Grandi es el Jefe de la Misión de ACNUR en Afganistán.

Los puntos de vista expresados aquí, son los del autor y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la ONU.

1 Según el Acuerdo de Bonn, la Autoridad Interina "debe consistir de una Administración Interina encabezada por un Presidente; una Comisión Independiente Especial para la convocatoria de una Loya Jirga de Emergencia; y una Corte Suprema de Afganistán, así como otras

cortes que puedan ser establecidas por la Administración Interina."

2 El título completo es el "Acuerdo de Arreglos Provisionales en Afganistán previos al re-establecimiento de las instituciones permanentes de gobierno", y es conocido comúnmente como el Acuerdo de Bonn.



Relaciones entre civiles y militares en Afganistán

compilado por Tim Morris

Existe un grado considerable de confusión, tanto dentro de la comunidad de ayuda humanitaria como de la población afgana, acerca de las diferentes fuerzas militares presentes en Afganistán, particularmente en lo que atañe a sus respectivos mandatos, apoyo humanitario y operaciones vinculadas.

A diferencia de las experiencias recientes de mantenimiento de paz en los Balcanes, la relación civil-militar en Afganistán se ve complicada por el hecho de que existen dos fuerzas extranjeras distintas operando en el país.

La multinacional Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (siglas en inglés ISAF), liderada por los británicos, trabaja bajo el mandato de la ONU en el área de Kabul. Sus tropas operan uniformadas. La ISAF tiene un extenso componente de CIMIC (cooperación civil-militar) y ha tomado bajo su responsabilidad proyectos de apoyo humanitario a pequeña escala en y alrededor de Kabul.

La fuerza de la Coalición liderada por los EE.UU. tiene presencia en varias regiones del país, está conduciendo operaciones de ofensiva militar en persecución de individuos buscados y no opera bajo el mandato de la ONU. Tiene un amplio elemento civil-militar (la Fuerza Combinada Conjunta de Operaciones Civiles y Militares - CJC-MOTF por sus siglas en inglés), que se encuentra implementando un programa de soporte humanitario de 5 millones de dólares en todo el país. Varias de las fuerzas de la Coalición, incluyendo tanto aquellas que están involucradas en operaciones militares, como las que lo están en actividades de apoyo humanitario, operan vestidos de civil y están armados. La CJC-MOTF ha establecido los Centros Humanitarios de Vinculación con la Coalición (CHLCs por sus siglas en inglés), en varios centros urbanos alrededor del país. El personal de los CHLC no usa uniforme y llevan armas visibles y/u ocultas. CJC-MOTF trabaja de cerca con la Administración Interina Afgana (IA) y USAID (cuyo personal ocasionalmente usa fuerzas militares para el apoyo logístico).

La situación actual en Afganistán, continúa en dirección hacia el crecimiento de la participación militar en las actividades de ayuda humanitaria, desde sus inicios en los años 90.

Las operaciones militares con componentes humanitarios han tenido lugar en Somalia, Bosnia, Kosovo, Timor Oriental y otros lugares. Esta tendencia ha sido vista con preocupación por las ONGs, ya que hace emerger preguntas fundamentales acerca de las diferencias de enfoque de las organizaciones humanitarias y los militares.

En la reunión de coordinación de ONGs convocada por el Cuerpo Coordinador de Agencias para la Ayuda Afgana (siglas en inglés ACBAR), en marzo de 2002, se expresó la preocupación acerca de la mezcla militar-humanitaria de los mandatos de las fuerzas de la Coalición, y el uso de vestimenta civil y armas ocultas tanto por combatientes como por el personal de apoyo humanitario.

Las ONGs que operan en Afganistán están alarmadas acerca de la confusión potencial creada en la mente de los afganos, por los soldados armados de la coalición que toman parte en asuntos civiles, vistiendo y operando en forma similar al personal de las ONGs. Personal vestido de civil que no es empleado por la comunidad de ayuda humanitaria, incluye no sólo a las Fuerzas de Operaciones Especiales de EE.UU. y de la Coalición, sino también al personal del FBI, la CIA y la DEA (agencia antidroga de los EE.UU.).

Existe un temor real de que las acciones de ayuda humanitaria, sean vistas como un frente de recolección de inteligencia para las fuerzas de la

Coalición. La presencia de personal no humanitario sin uniforme, ha conducido a las ONGs a revisar los procedimientos de seguridad y a llevar a cabo campañas de visibilidad. El personal, vehículos e instalaciones tuvieron que ser claramente identificados, en un esfuerzo por asegurar que los pobladores locales no confundieran al personal de las agencias humanitarias y sus instalaciones, con aquellos que se visten similarmente y usan vehículos similares. La milicia de los EE.UU., la cual da gran valor a ganar las mentes y corazones, al ser vistos haciendo llegar asistencia humanitaria, parece no estar preocupada de las posibles amenazas a la seguridad del personal de las ONGs.

El Coordinador de la Ayuda Humanitaria de la ONU simpatiza con las preocupaciones de las ONGs, y está tratando de mantener una clara separación entre el sistema de ayuda humanitaria y ambos ISAF y las fuerzas de la Coalición. Desafortunadamente, la incidencia de la ONU en los planes de ayuda humanitaria de CJC-MOTF (e ISAF) parecen ser débiles. Los únicos contactos regulares de CJC-MOTF con el sistema de la ONU, se dan a través del Centro de Logística de la ONU; el cual está compuesto principalmente por especialistas en logística y no está involucrado activamente en la evaluación de la ayuda humanitaria o de las actividades de programación.

Está lejos de ser cierto que el actual período de "luna de miel" entre ISAF y las fuerzas de la Coalición vaya a continuar. La milicia de EE.UU. reconoce que su misión en Afganistán es distinta de cualquier otra. El hecho de que las fuerzas de la Coalición se encuentren involucradas en una ofensiva militar aún vigente, indudablemente complicará su relación con la población local, sin importar cómo el componente "señuelo" de su táctica continúe. Si las relaciones de la Coalición con las comunidades se deterioran, la asociación de las ONGs con esas fuerzas (sea ésta real o aparente) puede tener consecuencias significativas en su habilidad de proveer, de manera segura y efectiva, la ayuda humanitaria y asistencia para la reconstrucción en los meses y años por venir.

Para la mayoría de ONGs en Afganistán, los principios de

humanidad, independencia e imparcialidad, son la piedra angular de sus programas. La aplicación de esos principios asegura la aceptación y acceso a poblaciones en riesgo, en circunstancias que no permitirían la asistencia o apoyo de otros actores. En el pasado, las ONGs han sido con frecuencia capaces de negociar el acceso a civiles en todos los lados del conflicto en Afganistán, y llevar a cabo actividades vitales de ayuda humanitaria y salvamento de vidas. Para apoyar su independencia e imparcialidad, las ONGs hacen un esfuerzo consciente de no actuar como instrumentos de la política exterior de un gobierno, y creen que la asistencia no debe ser conducida por el interés político de ningún donante en particular. Es importante reafirmar entonces los principios de El Código de Conducta de la Cruz Roja/Media Luna Roja Internacional y ONGs en la Atención a Desastres, el cual busca guardar los estándares de comportamiento de las ONGs, mantener la independencia y maximizar la efectividad e impacto a los que las ONGs aspiran.

Las organizaciones nacionales e internacionales de asistencia y desarrollo, tienen amplia experiencia y redes establecidas en Afganistán; y están generalmente mejor ubicadas para entregar asistencia en forma efectiva. Usualmente, es menos apropiado que los militares implementen directamente las actividades humanitarias, cuando las agencias de ayuda humanitaria están presentes y son capaces de brindar esos servicios.

La Reunión de Coordinación de ONGs recomendó que:

- La milicia debe concentrarse en las actividades que son de su competencia específica: mantener un ambiente seguro en el cual la ayuda humanitaria puede ser trasladada; proveer una presencia que inspire seguridad, tanto para la población local como para el gobierno naciente; entrenar a un nuevo ejército nacional multiétnico y apolítico; asistir y monitorear a las fuerzas locales en sus esfuerzos por mantener la seguridad y asistir en la remoción y desecho de minas antipersonales, municiones no utilizadas y otros armamentos.
- Si las fuerzas militares internacionales en Afganistán van más allá de sus responsabilidades en materia de seguridad, deben enfocarse en proyectos donde su pericia en ingeniería militar puede ser útilmente aplicada en la reparación de infraestructura clave.
- Las fuerzas militares internacionales deben actuar todo el tiempo de manera tal, que haya una clara distinción entre los actores militares y civiles.
- El personal militar involucrado en la conducción de asuntos civiles, debe estar uniformado y claramente identificado como soldados todo el tiempo.
- El personal de los más altos niveles políticos y las autoridades militares,

deben comprender y reconocer el riesgo potencial para los trabajadores de ayuda (surgido por la confusión entre los actores militares y de ONGs) y comunicar su comprensión hacia los niveles más bajos de la cadena de mando.

- La transparencia debe mantenerse en cualquier involucramiento militar en operaciones civiles. Los soldados (y los oficiales de inteligencia) no deben en ningún caso decir que están en Afganistán como “trabajadores de ayuda humanitaria”.

El ejército de los EE.UU. ha tomado en cuenta parcialmente las preocupaciones de la comunidad de ONGs con respecto a los uniformes. Las tropas civil-militares en Kabul y Mazar (pero no en el resto de Afganistán) llevan ahora uniformes.

Tim Morris es uno de los Editores de la Revista de Migraciones Forzadas.

Los materiales para este artículo fueron obtenidos de una declaración dada a conocer en marzo de 2002 por la Reunión Coordinadora de ONG convocada por ACBAR: *La Necesidad de una Clara Distinción entre Programas Humanitarios y Actividades Militares en Afganistán*. Aunque la declaración fue respaldada por muchas ONGs (miembros y no-miembros de ACBAR), éstos no necesariamente representan los puntos de vista de todas las organizaciones que trabajan en Afganistán.
email: acbar@acbar-isb.org.pk

Materiales adicionales fueron proporcionados por George Devendorf (Director de Operaciones de Emergencia, Cuerpos de Piedad. email: gdevendorf@mercycorpsdc.org)

El Regimiento de Paracaidistas del Ejército Británico patrullando Kabul, 2002.



Consideraciones de política exterior en el manejo de los refugiados de Afganistán: cuando la seguridad y la protección chocan

Los valores de democracia, justicia y libertad, son metas establecidas en las políticas exteriores de los países occidentales. Éstos son los mismos valores que los ataques terroristas del 11 de septiembre pusieron a prueba. Esos son además los valores que deben conformar las políticas de protección a refugiados.

por Joanne van Selm

En este artículo, examinaré las formas en las cuales las consideraciones de política exterior jugaron un papel para los países occidentales y Pakistán, en el manejo de la crisis potencial de refugiados que resultaría del bombardeo de EE.UU. a Afganistán y el simultáneo esparcimiento de inseguridad e inestabilidad dentro un país ya devastado por la guerra. Se verá que las preocupaciones por la defensa y seguridad han sobrepasado la obligación de dar protección a refugiados y han dirigido la política exterior de todos los países involucrados.

Antecedentes

Después de décadas de guerra, millones de afganos eran ya refugiados en Irán y Pakistán en septiembre de 2001. Por más de una década (excepto brevemente a la altura del conflicto de los Balcanes), los afganos habían encabezado la lista de solicitantes de asilo en Europa. En Pakistán e Irán, los mayores receptores de refugiados, cada uno con más de dos millones de afganos, la mayoría de refugiados han permanecido en campamentos. Muchos de los que han huido, han recurrido a contrabandistas de personas, en extenuantes viajes hacia Europa o Australia.

El 20 de septiembre de 2001, como parte de la reacción institucional inicial a los ataques terroristas, el Consejo de Ministros de la Unión Europea (Justicia y Asuntos Domésticos) solicitó a la Comisión Europea

“Examinar el ámbito para la aplicación de la Directriz del Consejo sobre Protección Temporal, en caso de necesitarse arreglos de protección especiales dentro de la Unión Europea”. La Directriz de Protección Temporal es una de las pocas acordadas desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, y debe ser implementada si los Estados Miembros consideran que habrá una afluencia significativa hacia la Unión Europea. Claramente, era poco probable que hubiese tal afluencia masiva de afganos, aunque más personas empezaran a recurrir a contrabandistas. La declaración de que la UE estaba lista para recibir afganos fue una declaración simbólica de política exterior. Las realidades en el campo aseguraban que el sugerido uso de la Protección Temporal, no interferiría con la tendencia general a rechazar solicitantes de asilo afganos, ni con los temores de seguridad doméstica que conllevaba el arribo de nuevos refugiados afganos.

Preparativos

Conforme ACNUR hacía planes de albergar a un número anticipado de 300,000 nuevos refugiados en Pakistán, este proceso se enredó en difíciles negociaciones con el gobierno Paquistaní. Los sitios ofrecidos para campamentos por los Paquistaníes, tenían muchas desventajas: proximidad a la frontera afgana, terreno inapropiado, carencia de agua y el fuerte sentimiento anti-EE.UU. de la población local. La cantidad real de gente atravesando la frontera, aún en

las primeras semanas del bombardeo estadounidense, fue mucho menor que lo esperado: menos de 2,000 refugiados al día, según los reportes de ONGs. Muchos se deslizaron a través de remotos y desatendidos cruces fronterizos. Después de las fluctuaciones iniciales de la política, Pakistán se mantuvo resuelto al cierre oficial de fronteras, lo que condujo a los refugiados al uso de contrabandistas, para poder llegar a la relativa seguridad de Pakistán. Los refugiados pagaban a los contrabandistas unos US\$50 por cabeza, según se ha reportado - una suma bastante significativa de dinero para un afgano que lo había perdido todo durante los años de conflicto. Irán actuó de manera similar al limitar el cruce fronterizo, llegando al extremo de deportar unos 2,000 afganos durante los últimos meses de 2001.

Los esfuerzos de ACNUR y otros, para persuadir a los vecinos de Afganistán para que abriesen sus fronteras, no tuvieron éxito. El presidente Musharraf dijo temer el arribo de dos millones de nuevos refugiados. Pakistán se rehusó a admitir la existencia de los 50,000 afganos que se decía estaban reunidos en el lado afgano de la frontera, en la provincia oriental de Paktia. En los días que siguieron inmediatamente al 11 de septiembre, los EE.UU. solicitaron a Pakistán mantener las fronteras cerradas como medida de seguridad. El no dejar salir a nadie, confinó no solo a los refugiados sino también a al-Qa'ida en Afganistán. Mientras que la medida tenía alguna lógica militar y de seguridad, esto arremetía contra los derechos humanos. Mientras los terroristas utilizaron métodos de encubrimiento para cruzar las fronteras y reagruparse, a los afganos les fue negado el derecho a obtener asilo en otro país, mientras la represión fue implícitamente condonada. Muchos hombres que trataban de cruzar -mientras los guardias Paquistaníes disparaban alocadamente al aire sobre sus cabezas- venían huyendo del

reclutamiento forzoso del Talibán, y sin embargo fueron deportados de vuelta a Afganistán.

Una mirada de preguntas salen a luz: ¿Por qué las preocupaciones en materia de seguridad al parecer triunfaron sobre las obligaciones de protección, aún en una situación en la que los EE.UU. y sus aliados sabían que los miembros de al-Qa'ida podían cruzar fácilmente las fronteras, sin necesidad de mezclarse entre los flujos de refugiados? ¿Por qué el Primer Ministro Británico Tony Blair llamó a construir “una coalición humanitaria” para acompañar a la “coalición política y militar”, pero no respondió a las necesidades de los refugiados, que trataban de huir hacia Pakistán e Irán? ¿Por qué los EE.UU. y sus aliados esperaban que Pakistán cargara con todo el peso de los refugiados? ¿Por qué los países que lideran la alianza política y militar, la cual depende de la membresía paquistaní y el consentimiento iraní para su viabilidad, corren el riesgo de perder el apoyo de estos países al no ofrecerse para aceptar refugiados?

Imágenes desde el campo

Esas preguntas se hacen particularmente pertinentes, al contrastarlas con una reacción diferente de los mismos actores, cuando 10,000 refugiados kosovares fueron impedidos de entrar a Macedonia en abril de 1999. Conforme las imágenes de gente atrapada en tierra de nadie, buscando seguridad en las vías del ferrocarril, fueron transmitidas al mundo entero, los gobiernos saltaron para entrar en acción. Dos programas fueron

establecidos: El Programa de Evacuación Humanitaria, que finalmente llevó a más de 90,000 kosovares a la seguridad en otros países, y el Programa de Transferencia Humanitaria, que llevó a unos 100,000 kosovares de su refugio inicial en Macedonia, a uno de (ligeramente) más largo plazo en Albania antes de su retorno a Kosovo. Los esfuerzos por restaurar la calma en el panorama político de Macedonia, eran motivados por la necesidad de mantener buenas relaciones con un país que albergaba bases de la OTAN, las cuales podrían convertirse en puntos clave para las misiones de mantenimiento de la paz, en el período post-intervención en Kosovo.

En el caso de los afganos atrapados en la frontera paquistaní, las pocas imágenes que fueron televisadas no hicieron a los refugiados “verse como nosotros”, de la manera en que sucedió con los kosovares albaneses. En vez de pensar en programas de evacuación, los estados que ya tenían programas regulares de reasentamiento, de hecho cortaron sus programas significativamente como resultado del 11 de septiembre (en los EE.UU.), y de la preocupación pública hacia el aumento de la tasa de llegadas espontáneas de afganos (en Australia). Por años, los gobiernos europeos han visualizado el reclamo de asilo de los afganos como no-válido para la calidad de refugiados. De los 150,000 afganos que han buscado asilo en Europa, solo 36,000 han sido reconocidos como refugiados. La denegación del estatus de refugiado ha sido basada desde hace tiempo, en el entendido de que los afganos no huían de persecución individual en los terrenos

contemplados en la Convención de 1951; o que estaban huyendo de un actor no-estatal (el Talibán). Luego del 11 de septiembre, algunos temían que hubiesen terroristas entre los buscadores de asilo afganos. De hecho, sin embargo, ninguno de los 19 secuestradores de aviones y ninguno de sus supuestos cómplices, habían solicitado asilo en ningún momento en Norteamérica o Europa.

¿Estaba la ONU preparada?

En el caso de Kosovo, el ACNUR fue criticado por haberse preparado únicamente para 100,000 personas desplazadas, cuando un millón de personas cruzó las fronteras de Kosovo en cosa de semanas. En el caso de Afganistán después del 11 de septiembre, ACNUR había establecido planes de contingencia para unos 300-400,000 arribos. De hecho, entre el 11 de septiembre y el 29 de octubre, solo unas 80,000 personas cruzaron la frontera hacia Pakistán y muy pocos de ellos se registraron en los 15 nuevos campamentos de estadía de ACNUR, para recibir ayuda internacional. La mayoría se mezclaron con los campamentos existentes, o simplemente desaparecieron dentro de la sociedad afgana que existe en Pakistán. Algunos reportes sugirieron que ACNUR estaba confundido y no podía dilucidar cuáles refugiados estaban en qué lugar, indicando que las recomendaciones sobre registro y manejo subrayadas en la evaluación independiente de Kosovo, no se habían llevado a cabo.

Para el 6 de noviembre, 135,000 habían cruzado las fronteras, aún menos de la mitad de la cantidad de

Refugiados de Kosovo, 1999.



contingencia estimada por ACNUR. Varias decenas de miles más fueron desplazados dentro de Afganistán, dejando a los trabajadores locales de agencias internacionales haciendo uso únicamente de los recursos que estaban a la mano y que sobrevivieron al bombardeo de los EE.UU.

¿Dónde están los refugiados?

En la ausencia de imágenes fotogénicas, la presión del público por medidas para proteger a los refugiados en Pakistán estuvo ausente. Aparentemente, ACNUR estaba preparado y más o menos cubriéndolo. Mientras Macedonia fue urgida a abrir sus fronteras para prevenir el sufrimiento humano, a Pakistán se le permitió mantener sus fronteras cerradas. Mientras Occidente mantuvo un silencio diplomático en relación al asunto del cierre de fronteras, probablemente había un alivio interior entre los líderes políticos, que bien sabían que ante los ojos de su público el miedo al terrorismo pesaba mucho más que la simpatía por los refugiados.

Un empleado anónimo de ACNUR fue citado en un periódico Holandés, diciendo: "¿Por qué están todos esos políticos visitando Pakistán ahora? Eso no ayuda en nada. Somos aún los únicos que gritan que las fronteras entre Pakistán y Afganistán deben abrirse y abrirse ya". Cuando los líderes visitantes, como el Primer Ministro Holandés Wim Kok, dijeron que los refugiados podrían cruzar la frontera sin importar el cierre, si realmente lo necesitaban, la realidad es que muy poca gente lo estaba haciendo. Ellos claramente temían las consecuencias de intentar hacerlo: la incertidumbre de su recepción y el sombrío prospecto de retornar a campamentos de refugiados, que muchos habían dejado recientemente para volver a Afganistán.

¿Quién arriesga qué?

En 1999, la OTAN arriesgó el perder el apoyo de Macedonia para su intervención militar, con tal de asistir a los refugiados. En el caso de Pakistán, sin embargo, la pérdida de un aliado militarmente estratégico era un riesgo que Occidente no estaba preparado para asumir. Si el sufrimiento humano hubiese sido tan grande que Pakistán solicitara ayuda, los aliados quizá tendrían que haber respondido. Islamabad sin embargo, se veía avergonzada ante la posibilidad de tener que pedir ayuda, temiendo que el reconocimiento de una crisis podría aumentar la inestabilidad interna. El régimen del General Musharraf estaba atrapado en un dilema. No podrían manejar una afluencia masiva de refugiados, ni la aumentada oposición a su controversial alianza con EE.UU. que una incrementada presencia de refugiados podría traer. Tampoco quería ser culpado por un desastre humanitario. La solución fue liberar en forma mínima la tensión en las fronteras, dejando pasar unas cuantas personas sin anunciarlo y con ello abrir las compuertas. El gobierno sabía que no le convenía dejar saber a la población Paquistaní, de cuánta gente ACNUR no podía dar cuenta, ya fuese porque desaparecieron en los campamentos o se fueron a vivir con familiares.

Los EE.UU. y sus aliados necesitaban a Pakistán, Irán y otros estados fronterizos con Afganistán, en las etapas iniciales de su pelea contra el terrorismo global. Llevados por preocupaciones geo-políticas y estratégicas, ellos no podían permitirse que ningún aliado amigable o deseoso se tornara en su contra. Hubiese sido tonto perder ese apoyo debido a que dichos países se sintiesen sobrecargados con la presencia de poblaciones masivas de refugiados, viendo como Occidente eludía su responsabilidad de protegerlos. Los EE.UU. y sus aliados no estaban lo suficientemente preocupados como para protestar por el cierre de las

fronteras, ni para anunciar las consecuencias a la opinión pública en Occidente.

En su discurso a una Sesión Conjunta del Congreso el 20 de septiembre de 2001, el presidente Bush dijo sin rodeos: "todo país, en toda región, ahora tiene una decisión qué tomar. O están con nosotros, o están con los terroristas". Parece ser que algunos Estados entendieron por estar con los EE.UU., una implicación de no verse involucrados (ni siquiera pasivamente) en las crisis humanitarias que pudieran ser fuente de situaciones políticamente embarazosas, en un momento de mucha susceptibilidad. Esta mala interpretación, puede incluso llevar a los estados (como Pakistán) a evitar hacer requisiciones de asistencia para cumplir sus obligaciones internacionales de proteger a los refugiados. Nosotros debemos ser cautos en no aceptar la creación de un mundo, en el que los estados libres, democráticos y humanitarios le den la espalda a sus principios, rechazando a personas de ideas similares en sus sociedades. Mientras la estrategia y la defensa requieran quizá de sacrificios, los principios de acceso al asilo y no-recrudescimiento son seguramente un precio demasiado alto para pagar - y nos lleva lejos de un mundo democrático, libre y justo, el cual la guerra en contra del terrorismo dice estar protegiendo.

Joanne van Selm es una Analista Principal de Política en el Instituto de Políticas Migratorias, Investigadora sobre Relaciones Internacionales en la Universidad de Amsterdam y Co-editora del Diario de Estudios sobre Refugiados.

1 Conclusiones adoptadas por el Consejo (Justicia y Asuntos Domésticos) Bruselas, 20 de septiembre 2001, SN 3926/01 REV 6, párrafo 30.

2 Human Rights Watch, *Política de puerta cerrada: Refugiados afganos en Pakistán e Irán*, Vol. 14 No. 2 (G), febrero 2002, <http://hrw.org/reports/2002/pakistan/index.htm> p23.

3 Ewen MacAskill, Anne Perkins y Richard Norton-Taylor 'Blair hace promesa de ayuda', *The Guardian*, 28 septiembre, 2001.

4 Matthew J Gibney "Kosovo y Más Allá: refugiados populares e impopulares", *Forced Migration Review*, edición 5, pp28-30

5 La crisis de los refugiados de Kosovo: una evaluación independiente sobre la preparación y respuesta de ACNUR para la emergencia", ACNUR, febrero 2000.

6 Frank Poorthuis "Wel even slikken, de mensen willen de grans over" (Difícil de tragar, la gente quiere cruzar la frontera), *De Volkskrant*, 29 de octubre 2001 (traducción del autor).



Andes Press Agency/Carlos Reyes

Recibiendo a buscadores de asilo de Afganistán: Australia, la 'crisis' del Tampa y la protección a refugiados

por William Maley

El 22 de enero de 2002, el Presidente del gubernamental Consejo de Asuntos Multiculturales de Australia, Neville Roach, renunció de su cargo. En un artículo de periódico, tres días más tarde, este prominente y muy respetado hombre de negocios explicaba por qué había tomado tan dramática decisión, la cual apareció en los encabezados alrededor del país. "Si un consejero", escribió, "se encuentra con un gobierno que se ha cerrado en una postura completamente inflexible, la oportunidad de aportar algo de valor desaparece". La controversia sobre solicitantes de asilo, continuó, "ha hecho incuestionablemente un daño serio al tejido multicultural de Australia". El se veía particularmente afectado por la perversa operación de la nueva "Visa de Protección Temporal" australiana, que rige para los refugiados que hubieren arribado sin documentación; y argumentó que "la compasión parece haber sido lanzada por la ventana".

El contexto de esta explosión fue el furor que resultó del llamado 'Asunto del Tampa', un episodio que sacó a la luz una importante gama de tensiones en el régimen internacional de protección a refugiados. En agosto de 2001, el carguero noruego MV Tampa salvó a un gran grupo de refugiados, la mayor parte de ellos de origen afgano de la región Hazara, de hundirse en una balsa en las aguas entre Indonesia y Australia. Con el ojo puesto en las encuestas de opinión, el gobierno australiano del Primer Ministro John Howard buscó denegar al Tampa el permiso de entrar en aguas territoriales australianas; una medida que trae malas reminiscencias de cuando en junio de 1939, Cuba se rehusó a recibir a los refugiados judíos en el San Luis, un navío que fue seguidamente obligado a regresar a Europa - el llamado "Viaje de los Condenados". Temiendo por el bienestar de las 434 personas rescatadas a bordo, el capitán del Tampa se introdujo en aguas australianas alrededor de la Isla de Navidad, en donde fue abordado por comandos australianos. Luego de su detención, se anunció que el gobierno del pequeño país del Pacífico llamado Nauru, un estado que no es parte de la convención de 1951, había accedido a procesar las solicitudes de asilo en su

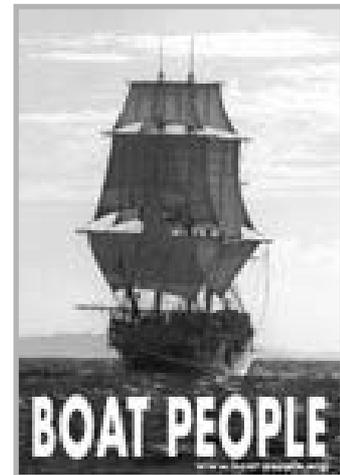
suelo. El acuerdo de Nauru estaba asegurado con un amplio paquete de ayuda, incluyendo el pago de cuentas pendientes en hospitales australianos de ciertos ciudadanos de Nauru.

Optimista por el resultado del asunto del Tampa, y trompeteando los méritos de su "solución pacífica" al problema de los no invitados buscadores de asilo, el gobierno de Howard fue reelecto para el cargo en las elecciones generales de noviembre de 2001. La campaña nacionalista del gobierno estuvo dominada por condenas al "contrabando de gente", presunciones de que solo él determinaría quién podría entrar a Australia, insinuaciones no comprobadas de que "terroristas" podrían quizá buscar entrar a Australia en barco disfrazados como refugiados, y alegaciones ministeriales (retractadas a regañadientes después de las elecciones) de que cierta "gente de barco" buscó lanzar a sus niños al mar como una forma de comprometer las obligaciones de protección de Australia bajo las leyes internacionales.

Buscando vincularse a sí mismos con la 'Guerra contra el Terrorismo' de los EE.UU., luego de los ataques del 11 de septiembre, el gobierno incluso envió tropas de tierra australianas a apoyar la misión en Afganistán en contra de Osama Bin Laden, al-Qa'ida y el Talibán. La ironía de unirse a este ataque al Talibán, mientras se anatematizaba a los refugiados que huían de los territorios dominados por el Talibán, fue algo que pasó mayoritariamente inadvertido por el público australiano, aunque no por todos.

Las dificultades de la situación en Afganistán y las graves circunstancias que pueden haber llevado a los buscadores de asilo, a hacer uso de los servicios de traficantes de personas, han recibido escasa atención de los principales partidos políticos en Australia (el Partido Liberal y el Partido Nacionalista, que conforman la coalición que rige actualmente el país, y el opositor Partido Laborista Australiano), habiendo quedado en manos de partidos menores, como el Partido Demócrata Australiano y Los Verdes, el hacer un recuento más matizado de los factores que están detrás de la migración forzada hacia Australia.

De cualquier modo, existen varias implicaciones de esos eventos que merecen ser sacadas a luz, como parte de los debates que se llevan a cabo acerca de la protección a los refugiados, soluciones durables a los problemas de los refugiados y la naturaleza y contenido de la soberanía del Estado.



Logo de la Organización de Información de Refugiados, un recordatorio para todos los australianos no indígenas de que ellos también son "gente de barco".

Política doméstica

Existe el peligro de que los países desarrollados busquen hacer uso del reasentamiento de refugiados, como un medio para evadir sus responsabilidades específicas de protección a refugiados. Australia ratificó la Convención de 1951 en 1954, y su Protocolo de 1967 en 1973. Las obligaciones clave bajo estos instrumentos, hacen referencia a los refugiados que llegan al territorio de uno de los países miembros de la Convención, independientemente de los medios de arribo. El reasentamiento de refugiados desde otros territorios, es una medida voluntaria que los países pueden tomar, pero no es una obligación de los miembros de la Convención en sí misma. Aún así, el gobierno australiano ha tratado repetidamente de justificar sus acciones, describiendo a los que han llegado con la ayuda de contrabandistas como "colados en la fila", que con sus acciones han afectado la habilidad de Australia de ayudar a los refugiados "más necesitados". Dicha afirmación era falsa en base a tres elementos:

Primero, el gobierno estaba en condiciones de comprometerse a hacer disponible el mismo número de plazas hipotéticas a ACNUR para el reasentamiento de refugiados, supuestamente 4,000 como en años previos; pues los recortes en las cifras de visas de reasentamiento humanitario -recortes derivados de prioridades presupuestales pero básicamente con carácter discrecional- no fueron hechos en plazas de refugiados. Este fue un escaso alivio para los afganos, ya que las probabilidades para un afgano común y corriente, de asegurar una entrevista con uno de los saturados oficiales de protección de ACNUR en Pakistán, eran extremadamente pequeñas; pero demostró que la afirmación de que la "gente del barco" estaba dañando a la gente "más necesitada" no tenía fundamento. Los recortes vinieron dentro del llamado Programa Especial Humanitario, por medio del cual los solicitantes requieren patrocinadores en Australia pero sin necesidad de ser refugiados de la Convención.

Segundo, ya que los Hazaras (una minoría Chiita que ha experimentado discriminación por largo tiempo y era despiadadamente perseguida por el Talibán) fueron escasamente representados dentro de la comunidad afgana australiana, éstos fueron pobremente ubicados para la obtención de patrocinadores y por ende, les fue efectivamente negado el acceso al Programa Especial de Ayuda Humanitaria. No es de extrañarse que ellos fueran la mayoría de los afganos llegados por barco y que la vasta mayoría de ellos fueran considerados "refugiados de la Convención".

Finalmente, el programa propietario de reasentamiento australiano fue diseñado para favorecer los intereses de Australia, en vez de aquellos de los refugiados necesitados (empleando incluso exámenes médicos para excluir

prospectos de ganancias a corto plazo se verán tentadores, aún cuando a largo plazo los costos puedan ser considerables. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ruud Lubbers, advirtió en relación a esto que: "Los buscadores de asilo se han convertido en un tema de campaña en varias batallas electorales recientes y por venir, con los gobiernos y los partidos de oposición rivalizando por aparecer como los más duros contra los buscadores de asilo 'falsos' que tratan de 'inundar' sus países... Los refugiados genuinos no deben convertirse en víctimas una vez más. Seguramente, existen otras formas de ganar las elecciones". Al discutir los intentos australianos de excluir a la "gente de barco", él acertadamente hizo la observación de que necesitamos "usar la ley, y no la ley de la jungla".

Soberanía y paranoia

Los reclamos de soberanía pueden fácilmente ser usados como instrumento retórico, para minimizar la fuerza de las obligaciones internacionales. Aquí, hay dos amplias observaciones que no dejan de ser pertinentes.

Comprometer uno mismo su Estado a observar ciertas normas de las leyes internacionales, es en sí misma una manifestación de capacidad soberana. Por esta razón, las responsabilidades de Australia bajo la Convención de 1951, (y de hecho, de todo Estado bajo cualquier tratado o convención que voluntariamente haya aceptado), no son una limitación de sus capacidades soberanas, sino un reflejo de capacidad soberana en acción. No es válido tampoco argumentar que la Convención no está funcionando como fue prevista en 1951; la afirmación que este argumento enmascara, es que en realidad ahora más gente cae dentro de

la definición de refugiado de la Convención de 1951, que lo esperado por aquellos

países que la redactaron. Pero si eso es un problema, no es culpa de la Convención y aún menos de los refugiados: es un reflejo de las limitaciones que los estados, por razones políticas, quisieran imponerle al alcance de su compasión. "Cuatro o cinco mil personas por año, muchos de ellos mujeres y niños, no representan una amenaza a la soberanía de Australia", escribió el ex Primer Ministro liberal Malcolm Fraser en febrero de 2002.

La segunda observación, es que la afirmación de que la habilidad de controlar los movimientos de población es una capacidad esencial para un Estado soberano, es ahistórica, especialmente si se remontan los

orígenes del moderno sistema de Estados desde la Paz de Westfalia en 1648. Pasaportes y visas son notablemente más recientes en su proveniencia y no pueden atribuirse un uso desde tiempo inmemorial. Así como los controles de visas fueron usados en los años 30, en un intento por bloquear los movimientos de judíos europeos desde Alemania y otros estados amenazados por el Nazismo, de igual modo los controles de visas en años más recientes han sido usados para bloquear a los afganos la posibilidad de solicitar asilo en países occidentales, forzándolos a recurrir a traficantes de personas.

Mas aún, la paranoia alrededor del "tráfico de personas", tanto al nivel de las masas o de la élite, puede traer contramedidas que son seguramente más degradantes para una democracia liberal, que ninguna medida que los traficantes puedan tomar. Ello además involucra un alto grado de hipocresía para lo que, como Sir Michael Dummett argumentara recientemente, es "la combinación de leyes severas para restringir la inmigración y las drásticas medidas para evitar que lleguen refugiados, frecuentemente conducen a que la gente que huye de condiciones aterradoras o intolerables, no tengan otra forma de escapar: La culpa de la existencia de esos injuriosos traficantes de seres humanos, descansa principalmente sobre los gobiernos, que han erigido las barreras que los traficantes ayudan a las personas atemorizadas a saltar."

La política australiana de detención obligatoria de personas que arriban indocumentadas, ha hecho que refugiados de Afganistán sean retenidos, en condiciones agotadoras, en campamentos remotos (como el notorio Centro de Detención de Woomera, en el que la mayoría de afganos son retenidos) y donde las temperaturas de los desiertos que los rodean, es comparable con el explosivo poder del sentimiento de desesperación, que la deshumanización y la incertidumbre producen.

En su afán de desanimar a otros refugiados de aproximarse a Australia, el gobierno se ha preparado para añadir traumas adicionales a los que ya tengan los que lo hagan. No es menos sorprendente que los resultados hayan sido intentos de suicidio, huelgas de hambre y otros actos de ira, por aquellos que sienten que son deliberadamente tratados como la escoria de la Tierra. "Lo que ocurre en Woomera ahora", argumentó el vocero de ACNUR Kris Janowski en enero de 2002, cuando otra ola de disturbios provocó titulares en el mundo, "Es una muy gráfica ilustración de cómo la detención puede ir por mal camino".

el programa de reasentamiento ofrecido no era "un lugar en una fila, sino un boleto en una lotería".

a aquellos refugiados que tuviesen limitaciones físicas y cuya condición hiciera costoso su manejo). Un estudio del Consejo para Refugiados de Australia, concluyó que el programa de reasentamiento ofrecido no era "un lugar en una fila, sino un boleto en una lotería". Es difícil sorprenderse de que el contrabando de personas floreciera y efectivamente mantuviera siempre alta la proporción de "refugiados de la Convención", dentro del Programa "Humanitario" de Australia.

Las consideraciones de política doméstica pueden sobreponerse fácilmente a las obligaciones internacionales, cuando a ambas se les presenta en marcado conflicto; y los

Engaños

Los gobiernos pueden ser ridículamente -y en algunos casos casi criminalmente- optimistas, sobre la prospección de que los refugiados podrán retornar en forma segura a sus países de origen, luego de un período breve de protección temporal. En ciertos y estrictamente circunscritos casos, donde una amenaza de corto plazo al bienestar de los refugiados pueda ser eliminada rápidamente, la protección temporal quizá sea apropiada. ¿Pero pueden acaso los Hazaras afganos regresar a Afganistán de manera segura? El gobierno australiano sugirió eso en enero del 2002, pero para los observadores bien informados, afirmar eso era tan insensato, como habría sido sugerir en mayo de 1945 que el momento era apropiado para que los judíos alemanes regresaran a Alemania. No hay duda de que, con la caída del Talibán y la instalación el 22 de diciembre de la nueva Autoridad Interina en Afganistán, el país ha dado un giro importante. En más de dos décadas, las prospecciones nunca han lucido mejor. Sin embargo, hay un mundo de diferencias entre el inicio de un proceso de transición y la final institucionalización de las nuevas estructuras políticas, un proceso que tomará años y no meses. Las garantías dadas por la Autoridad Interina sobre la seguridad para el retorno, son un poco más que expresiones de buena voluntad:

la Autoridad no está en condiciones de garantizar su seguridad. Y al momento no existe una fuerza de seguridad internacional en la región de Hazarajat, de donde la mayoría de refugiados Hazara son originarios, y es poco probable que alguna fuerza sea enviada pronto.

Lo que todos estos problemas reflejan es una forma rígida de ver el mundo, y una incapacidad de reconocer que los asuntos humanos son irreductiblemente complejos. Esto contrasta mucho con la perspectiva de Sir Robert Menzies, fundador del Partido Liberal y el Primer Ministro australiano que ha ejercido durante el período más largo en el poder. En 1949, Menzies lideró la oposición del parlamento a la remoción de un refugiado de guerra. La política en esta área, argumentó Menzies, "debe ser aplicada por una administración sensible, nunca rígida ni prepotente, sino sabia, ejerciendo un juicio en casos individuales, recordando siempre los principios básicos, pero comprendiendo siempre que la administración severa nunca ha mejorado ninguna ley, pero sí las ha obstaculizado; y que notablemente la administración severa trae consigo en cualquier ley, hostilidades que quizá un día la destruyan." Sus sucesores han olvidado estas sabias palabras, eso si es que se han molestado en leerlas.

**William Maley imparte clases en la Escuela de Política, de la Universidad de Nueva Gales del Sur en la Academia de las Fuerzas de Defensa Australianas. Es el Editor de *¿El Renacimiento del Fundamentalismo? Afganistán y el Talibán (Hurst & Co., 2001)* y autor de *Las Guerras de Afganistán (Palgrave Macmillan, 2002)*.
email: w-maley@adfa.edu.au**

1 Neville Roach "El liderazgo sin compasión nos está separando", *The Sydney Morning Herald*, 25, January 2002.

2 Consejo de Refugiados de Australia, *El Tamaño y Composición del Programa Humanitario 2000-2001: Puntos de vista desde el Sector Comunitario*, 2000, p53.

3 Ver Ruud Lubbers "No pateen a los refugiados solo para hacer puntos: los políticos que satanizan a los buscadores de asilo están jugando con la vida de las personas", *The Australian*, 20 de Junio de 2001; refugiados, vol 4, No.125, p31.

4 Malcolm Fraser: "Un ánimo inhumano traiciona la regla de oro", *The Sydney Morning Herald*, febrero 5 de 2002.

5 Michael Dummett "Sobre Inmigración y Refugiados" *Routledge*, 2001, p44.

6 Noticias Mundiales por Televisión de la BBC, 29 de enero de 2002.

7 *Actas Oficiales de la Casa de Representantes de la Commonwealth de Australia*, febrero 9, 1949, p68.



Refugiados afganos en Europa

por A-R Faquiri

La tragedia del 11 de septiembre se convirtió en un punto de cambio de dirección en la historia de un país a miles de kilómetros de distancia de Nueva York, una nación sin vínculo directo con lo que pasó en las Torres Gemelas.

Afganistán merecía reconocimiento por su papel en la caída del represivo Imperio Soviético. En cambio, se convirtió en el mayor productor de drogas del mundo y en el centro de comando y entrenamiento para los terroristas fundamentalistas islámicos. El Talibán actuó más como la rama afgana de al-Qa'ida, que como el gobierno de Afganistán. La resistencia del liderazgo Talibán a entregar a Bin Laden y sus tenientes al gobierno de los EE.UU. refleja la posición de subordinación del Talibán hacia al-Qa'ida. La primera víctima de esta situación fue la población de Afganistán.

solo hay paz durante el día

El derrocamiento del Talibán y el desmantelamiento de al-Qa'ida han sido alcanzados, más o menos, en Afganistán. Sin embargo, otro tipo de fundamentalismo islámico ha retornado al poder. Los llamados grupos Mujahed, retirados del poder por el Talibán, han regresado a tratar de restablecer su ideal de un estado islámico. La experiencia del período entre 1992 y 1996, muestra que este estado islámico solo puede ofrecer a la gente afgana anarquía, corrupción y represión. Desafortunadamente los

grupos Jehadi rodean a la Autoridad Interina establecida por la ONU en Kabul. Su presencia deja poco espacio a los tecnócratas independientes para hacer su trabajo apropiadamente. Aún en la capital, Kabul, solo hay paz durante el día. En la noche, cuando las tropas extranjeras de mantenimiento de la paz regresan a sus bases, el mal uso del poder, la represión y la criminalidad rigen la ciudad.

Los partidos fundamentalistas como Jamiat-I-Islami, del ex-presidente Rabani y el Etehad-I-Islami del profesor Saiaf, se preparan para una limpieza gradual de los miembros liberales de la administración Karzai. Esta depuración comenzó con el asesinato de Abdul Rahman, el Ministro de Aviación, en el aeropuerto de Kabul en febrero de 2002.

Muchos afganos que han viajado a Afganistán desde la caída del Talibán, han regresado una vez más a Europa, desmotivados después de buscar una oportunidad de participar en la reconstrucción de su país. Algunos retornantes han sido asesinados o raptados. Y a pesar de la aún incierta situación, las autoridades migratorias de varios países europeos han comenzado a hablar de un voluntario y aun forzado retorno de refugiados afganos a Afganistán. La Secretaria Británica del Interior ha pedido a los refugiados en el Reino Unido regresar a tomar parte en la reconstrucción. Otros países ya han tomado medidas para contener el crecimiento en el número de refugiados afganos.

Las autoridades holandesas aparentemente están dispuestas de remover a los 30,000 refugiados y buscadores de asilo afganos de Holanda. En Octubre de 2001, el Servicio Migratorio holandés congeló la toma de decisiones sobre solicitudes de asilo de afganos, con la finalidad de prevenir el otorgamiento de documentos de residencia a afganos que, unas semanas más tarde, podrían ser considerados elegibles para deportación. A finales de diciembre, cuando el régimen Talibán había perdido el poder, las autoridades migratorias solicitaron al gabinete holandés y al Parlamento, la aprobación del cese del procedimiento normal de adjudicaciones a las

solicitudes afganas de asilo. Se acordó congelar la toma de decisiones de las solicitudes nuevas y existentes y dar al servicio migratorio hasta un año para tomar una decisión.

De acuerdo con la nueva Ley de Extranjería holandesa, una solicitud de asilo debe ser revisada dentro de seis meses desde que haya sido recibida. Si luego de su aceptación, los asilados han estado legalmente en Holanda por tres años, y si el país de origen no es seguro para regresar aún al final de esos tres años, se les debe otorgar la residencia permanente. A los afganos que hubieran llegado a ser elegibles para este tipo de residencia permanente, si su solicitud fue manejada y aceptada a partir de octubre de 2001, se les pide ahora esperar un período no especificado de tiempo, para el otorgamiento de sus derechos legales.

El Ministerio de Justicia holandés parece esperar que, al final de este período, la situación de Afganistán sea suficientemente segura para permitir que las solicitudes de asilo de los afganos sean rechazadas. Es difícil de creer sin embargo, que los problemas de seguridad de Afganistán puedan ser resueltos tan rápido. La vida de miles de refugiados afganos puede ponerse en riesgo si se les envía de vuelta. La Secretaria de Estado para la Justicia, Ella Kalsbeek, ha dicho que está desarrollando una política de retorno de afganos y sugirió que podrían haber retornos forzados posteriormente. Las palabras de la Sra. Kalsbeek han alarmado mucho a los refugiados afganos.

En Holanda, como en otras partes de Europa, los refugiados y buscadores de asilo afganos temen por su futuro. Es difícil decir si habrá un futuro para los que regresen del exilio. Esperemos que los líderes europeos estudien cuidadosamente la situación en el suelo afgano, antes de juzgar si es seguro para que los afganos asilados retornen.

A-R Faquiri es el Sub-Director de la Federación de Refugiados Afganos en Europa (FAROE).



Afganistán y los retos de la acción humanitaria en tiempos de guerra

por Roberta Cohen

ICRC/Franco Pagetti

En Afganistán, a diferencia de la mayoría de otras emergencias humanitarias, el interés de la comunidad internacional, luego de los eventos del 11 de septiembre, fue hacia los que estaban en riesgo dentro del país.

Este fue un cambio bien recibido, que contrasta fuertemente con la respuesta internacional en Kosovo o Ruanda, donde la tajada del león en ayuda internacional y atención fue para los que estaban huyendo del país, mientras los que se quedaron dentro fueron dejados básicamente sin ayuda alguna y desprotegidos hasta que la guerra terminó.

Tres razones principales influyeron en este cambio. Para comenzar, existía una enorme crisis de asistencia humanitaria inminente dentro del país, que no podía pasar inadvertida. Hasta 6 millones de personas estaban en riesgo de morir de inanición. Aunque la amenaza de hambruna ya estaba allí para el 11 de septiembre, la salida de las agencias de ayuda humanitaria previo al bombardeo de los EE.UU., hizo la situación más urgente. Segundo, los flujos masivos de refugiados predichos como respuesta al bombardeo de los EE.UU., no se materializó. Con el cierre de las fronteras paquistaníes e iraníes, y las

restricciones del Talibán para salir, no más de 200,000 pudieron dejar el país desde el 7 de octubre hasta finalizar el año. Este cierre de la válvula de escape para los refugiados, tuvo el efecto de cambiar la atención hacia la gente de adentro. Tercero y más decisivo, los EE.UU. y sus aliados occidentales, hicieron de la ayuda humanitaria a aquellos dentro del país un componente sustancial de su estrategia militar y política, en un esfuerzo por demostrar que la guerra contra el terrorismo no era en contra del Islam o de la gente de Afganistán.

Pero proteger y asistir a la gente dentro de Afganistán no sería tarea fácil. La voluntad política no estaba siempre ahí, los mecanismos internacionales no estaban listos, y hubo choques entre los actores, los cuales resultaron en compromisos difíciles que a veces mermaron el resultado final. Probablemente un breve vistazo a algunos de los retos sea instructivo.

Tensiones entre la protección a refugiados y a desplazados internos

Cuando la campaña militar de los EE.UU. empezó, las agencias de la ONU predijeron que entre uno y dos millones de afganos huirían del país y se convertirían en refugiados. Esto no ocurrió. Los países vecinos cerraron sus fronteras y los elementos del Talibán bloquearon los movimientos masivos, especialmente de hombres jóvenes. Solo las personas con buena constitución física y recursos para rentar camiones o burros, cruzaron las difíciles montañas y sobornaron a los guardias fronterizos para poder salir - un total de 200,000, la mayoría hacia Pakistán. El resultado fue que el número de desplazados internos dentro de Afganistán subió de 1.15 millones antes del 11 de septiembre, hasta 2 millones. Grandes cantidades de esos desplazados internos estaban en riesgo de morir de inanición, en campamentos y asentamientos donde había poca o ninguna comida y medicina, donde las condiciones sanitarias no existían, y donde la gente tenía que cavar hoyos en la tierra para guarecerse. Además, elementos armados entraron a los campamentos de desplazados, reclutando a la fuerza a los varones jóvenes y desplegando violencia, especialmente contra las mujeres. Como uno de los oficiales de ayuda internacional observaba: "La

Almacén del Comité Internacional de la Cruz Roja/Media Luna Roja, cerca del Aeropuerto de Kabul

gente que no puede dejar el país está... mucho peor que aquellos que están en campamentos de refugiados fuera de Afganistán... El número de desplazados internos que se enfrentan a la muerte alcanzan ya 1.1 millones.”¹

Mientras ACNUR atendía las necesidades de los refugiados, no existía una actividad operativa para los desplazados internos. Una variedad de organizaciones internacionales, El Programa Mundial de Alimentos (PMA), el Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC), UNICEF, la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y varias ONGs, hicieron su mayor esfuerzo desde fuera del país para traer alimentos y medicinas a los que estaban dentro de Afganistán, a pesar de los bombardeos y los enfrentamientos en tierra. Personal local y ONGs valientemente trabajaron con ellos, distribuyendo la ayuda cuando pudieron a aquellos en riesgo de morir de hambre o enfermedad. Pero sobre todo, como en muchas otras crisis humanitarias, no

los desplazados internos no tenían un paladín

había un monitoreo completo o centralizado de las condiciones de los desplazados internos, ni evaluación de sus necesidades, ni desarrollo de estrategias para protegerlos y asistirlos. En pocas palabras, los desplazados internos no tenían un paladín, especialmente en lo relativo a protección.

La explicación se encuentra en el cuartel general de la ONU. Después de las debilitantes batallas territoriales que se dieron entre las agencias de ayuda humanitaria en 2001, el Secretario General de la ONU reafirmó, por mandato de los gobiernos donantes y muchas agencias, que ninguna agencia estaría encargada de los desplazados internos. Aunque ACNUR ha sido propuesto como un candidato adecuado para asumir esa responsabilidad a nivel global, se decidió que en su lugar la Oficina Coordinadora de Asuntos Humanitarios (OCHA), el coordinador oficial de la ONU para la ayuda, permanecería como el punto focal de la ONU en relación a los desplazados internos. Para ayudarle a desenvolverse más efectivamente, la Secretaría General aprobó la creación de una Unidad Especial para Desplazados Internos. Pero esta nueva unidad no se formaría sino hasta enero de 2002, mucho después de que la emergencia afgana empezara. Dado el vacío de responsabilidad y el hecho de que ni la OCHA ni su Unidad estaban listas, ACNUR requirió la autorización para tomar el liderazgo en el papel operativo en Afganistán para los refugiados, desplazados internos y otras poblaciones afectadas por la guerra. Pero la solicitud no fue

considerada sino hasta que la guerra había terminado, exhortando a ACNUR a “regresar a lo básico” y concentrarse principalmente en la protección de refugiados.

Consecuentemente, durante todo el período de la guerra, ACNUR se apegó a su mandato y proveyó la protección y la asistencia principalmente a refugiados. Como un punto a su favor, ACNUR autorizó el envío de algunos abastos necesitados a los hacinados y desesperados campamentos de desplazados internos cerca de la fronteras con Pakistán e Irán; pero se rehusó a trabajar directamente con esos campamentos o a establecer nuevos. Argumentó preocupaciones de seguridad y el temor de que tal involucramiento pudiera impedir el flujo de refugiados. Tampoco asumió un fuerte papel de abogar por esos u otros desplazados internos, a pesar de los problemas de protección reportados en los campamentos. Golpeado por la crítica de involucrarse demasiado con los desplazados, culpado por no estar bien preparado durante la emergencia en Kosovo (cuando los refugiados necesitaban atención), e

influenciado por aquellos en el cuartel general que apoyaban un enfoque más reducido, el personal de ACNUR insistió en que la mejor protección para aquellos en riesgo dentro de Afganistán, eran “fronteras abiertas”.

Pero “fronteras abiertas” era difícilmente una solución práctica, en un momento en el que los seis gobiernos vecinos mantenían sus fronteras firmemente cerradas bajo argumentos de seguridad y con el amplio apoyo de los EE.UU. para ese cierre. Con tal de asegurarse, el gobierno de Pakistán cedió algunas veces a la presión y permitió entrar a los más “vulnerables”, pero dejó bien claro que no podrían absorber más refugiados afganos. Junto a Irán, atendían ya cerca de cuatro millones de afganos de la guerras anteriores y temían que la comunidad internacional los dejara, como hicieron cuando los soviéticos se retiraron, viéndoselas por sí mismos nuevamente con enormes poblaciones de refugiados qué cuidar.

Presionar por la apertura de las fronteras contra todas las probabilidades, como la mayoría de los que abogan por los refugiados y los derechos humanos hicieron, tuvo también el efecto de disminuir la energía que debía ser dirigida hacia desarrollar estrategias, para tratar de proteger la integridad física de los millones atrapados dentro. Notablemente muy poca atención, por ejemplo, fue puesta en la posibilidad de crear áreas seguras en diferentes partes del país para proteger a los desplazados internos y otras

poblaciones afectadas conforme se retiró el Talibán..

Ya fuera que se recordara el trauma de Srebrenica, o el indicar que la gente mal nutrida se enfermaría al mudarse a lugares insalubres, se trató por varios medios de desanimar a la gente; pero cientos de miles hicieron simplemente eso, se mudaron a campamentos en diferentes partes del país, a pesar de que ahí estarían enormemente desprotegidos y sin ayuda. Después de todo, ¿qué se esperaba que los afganos hicieran, cuando los alimentos se terminaron en sus hogares, las bombas empezaron a caer y las batallas se intensificaron? De acuerdo con un especialista militar, cada área segura habría requerido 1,000 a 3,000 soldados para asegurar protección adecuada, y varios países podrían haber ayudado.² Pero ni las áreas seguras ni otras ideas comparables fueron objeto de una consideración seria. Si la guerra no hubiese terminado tan rápido, el despacho perentorio de salvaguardos podría haber condenado a muchos afganos a morir.

Ahora más que nunca, son necesarias estrategias meticulosas para proteger y asistir, tanto a refugiados como a desplazados internos, que están empezando a regresar a sus hogares. Dados los conflictos interétnicos en el país, posibles represalias e inseguridad general, ACNUR debe ser instado a jugar el papel principal en el proceso de retorno, tanto de refugiados como de desplazados internos, dado su mandato de protección. En el vecino Tayikistán, de 1993 a 1995, ACNUR ha jugado un papel de liderazgo en acompañar el retorno de desplazados internos y refugiados a sus áreas de origen, monitoreando las condiciones en esas áreas, abogando por ellos ante las autoridades locales y grupos en donde ha habido acoso u otros abusos a los derechos humanos; ayudándoles incluso a ir a la corte en disputas sobre propiedades. Esta participación debe tener lugar en Afganistán también. Desafortunadamente (al menos al momento en que este artículo fue escrito - mediados de marzo), la ONU no ha decidido aún asignar a ACNUR la reponsabilidad general del retorno de los refugiados y desplazados internos. Más aún, los retornantes están siendo provistos de comida, ropa y materiales de construcción, pero la protección de su seguridad física y derechos humanos, no ha recibido la atención que merece.

Lo que se necesita, es el envío del personal de protección de ACNUR, a las áreas de retorno apoyadas por el personal de campo de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos; y la formación de “grupos de trabajo de protección”, para que diferentes organizaciones internacionales, ONGs, la sociedad civil y el nuevo gobierno, puedan

reunirse en forma regular a examinar los problemas de protección y diseñar las estrategias para tratar de resolverlos.

La difícil relación entre militares y organizaciones humanitarias

Dentro del mundo de la ayuda humanitaria, muchos argumentan que debe mantenerse una clara separación de papeles entre los actores humanitarios y las fuerzas militares durante emergencias, especialmente cuando las fuerzas son beligerantes en el conflicto. Pero para los EE.UU., en su guerra en Afganistán, las metas humanitarias y militares básicamente convergieron. Para hacer más aceptable su campaña militar en contra de al-Qa'ida y el Talibán, los EE.UU. buscaron ganar "las mentes y corazones" de la gente de Afganistán y del mundo islámico, lanzando inicialmente paquetes de alimentos en un país en hambruna, para evitar muerte por inanición. Se trataba de un plan de relaciones públicas, pero resultó en 2.5 millones de comidas

hechas lanzadas en áreas remotas durante dos meses.

Para muchos dentro de la comunidad humanitaria, sin embargo, "el lanzar alimentos y lanzar bombas al mismo tiempo" constituía una herejía. Las mayores agencias de ayuda respondieron que la acción humanitaria debe ser neutral, imparcial y apolítica, y "dirigida por civiles para civiles". A menos que fueran claramente diferenciadas de las operaciones militares, la independencia y credibilidad de la ayuda humanitaria se vería afectada. Por supuesto, el lanzamiento de paquetes de alimentos desde más de 6,000 metros de altura, sin monitorear su distribución a los necesitados, difícilmente constituye una estrategia en la que las agencias humanitarias podrían haber participado. Era riesgoso -podría atraer personas a un lugar donde estarían desprotegidas o donde la comida podría ser desviada. Y sólo proveyó de una comida, o menos del 1% del estimado general de las necesidades alimentarias. Pero en el momento que el personal de ayuda internacional tuvo

que dejar Afganistán, cuando empezó a ser acosado, y la mayoría de los convoyes de tierra no podían pasar, el lanzamiento desde el aire constituía una de las únicas alternativas disponibles para alcanzar las áreas más aisladas. Además, para una persona hambrienta en Afganistán, importaba muy poco el que esto viniera de una fuente civil o militar. La ortodoxa insistencia de la comunidad de ayuda humanitaria, en el carácter civil de la ayuda, tuvo el efecto de ponerla en la dudosa situación de estar dando de mala gana alimentos a la gente en áreas de mala nutrición generalizada.

Los intereses de seguridad y humanitarios... muchas veces convergen

Las mismas reservas acerca del papel de los militares, salieron a luz en la crisis de Kosovo. La comunidad humanitaria misma admitió que no estaba preparada para proveer un refugio adecuado, para los cientos de miles de refugiados que huían hacia Macedonia y Albania. Aún así, experimentaron un gran descontento cuando la OTAN intervino y empezó a construir los campamentos de refugiados, instaló las tiendas necesarias y proveyó la seguridad correspondiente. La comunidad de ayuda argumentó que las acciones de la OTAN mermarían el carácter de imparcialidad y neutralidad de ACNUR, convirtiendo los campamentos en blancos militares y poniendo en riesgo las relaciones con las autoridades de Belgrado.

Esas son preocupaciones legítimas, pero mantener la completa independencia de la actividad humanitaria en todas las circunstancias es probablemente imposible y, en algunos casos, puede ser peligroso para las poblaciones que la comunidad internacional está tratando de proteger. Un enfoque más realista sería la creación, al surgimiento de cada emergencia, de un marco para promover la mejor comunicación entre los actores humanitarios y militares. Una evaluación postconflicto encargada por ACNUR, reconoce que la agencia podría haber estado mejor preparada si hubiese hecho una planificación conjunta de contingencia con la OTAN.³

Los intereses de seguridad y los humanitarios, después de todo, muchas veces convergen. La planificación y la definición de estrategias en conjunto, ayudarían mucho a asegurar que las consecuencias humanitarias de las estrategias militares, puedan preverse más fácilmente y ser mejor manejadas por ambas partes; y en particular, a que haya coordinación entre bombardeos aéreos y la entrega de alimentos, para que los convoyes de abastos y las rutas puedan ser protegidas y los militares



advertidos de las áreas de hambruna, a las cuales la comida debe llegar.

En Afganistán, esta colaboración tuvo lugar, especialmente cuando el Talibán comenzó a ser retirado. Los envíos aéreos de alimentos fueron conjuntamente planeados, aunque al final ellos no fueron necesarios. Las agencias de ayuda, lideradas por el PMA, con el apoyo de militar y político occidentales, lograron agresivamente ubicar millones de toneladas métricas de alimentos en los países que rodeaban Afganistán, y luego enviarlos en camiones hacia el interior del país; previniendo con ello una gran hambruna que se anticipaba.

Pero la crisis de Afganistán reveló también los peligros de demasiada colaboración entre los actores militares y humanitarios. El pronunciamiento conjunto en enero del PMA y el gobierno de EE.UU., donde se decía que habían prevenido la hambruna en el país, pareció haber sido ampliamente diseñado para probar que el bombardeo de los EE.UU. no trajo consigo hambruna; en su lugar, los EE.UU. y su socio el PMA, habían salvado a la gente afgana⁴. Seguramente, el trabajo del Programa Mundial de Alimentos merece reconocimiento; pero la evaluación fue exageradamente optimista y mostró lo peligroso de que los gobiernos que conducen las operaciones militares, sean los mayores patrocinadoras de la operación de alivio. Al momento del anuncio, serios problemas en materia de seguridad alimentaria y protección aún plagaban el país: unos 100 niños y ancianos desplazados internos se reportaban muertos a diario por inanición y exposición en las afueras de Herat;⁵ poca o ninguna comida llegaba a la gente en y alrededor de Kandahar; en Jalalabad y Mazar-i-Sharif, los caudillos locales estaban robando la comida destinada para los hambrientos; y otros sectores del país permanecían inaccesibles a las agencias de ayuda y la malnutrición se reportaba en aumento. Para el Comité de Refugiados de los EE.UU., la organización Salvemos a los Niños y otras agencias de ayuda, la crisis humanitaria se mantenía bastante "aguda". Si es que la hambruna fue eliminada, replicaban ellos, fue por "dos meses - no más".⁶

Otro punto controversial entre la comunidad humanitaria y la milicia, fue el bombardeo en sí. Aunque la mayoría aceptó el hecho de que los EE.UU. tenían que responder con la fuerza al ataque al World Trade Center y el Pentágono, algunos grupos no gubernamentales y oficiales de la ONU expresaron su oposición al bombardeo diario, y solicitaron una "pausa" para permitir el envío de alimentos. Otros llamaban la atención sobre el número de víctimas civiles. Los EE.UU. por



Andres Press Agency/Carlos Reyes

supuesto tenían un serio interés en evitar víctimas civiles y se esforzaron en confinar sus ataques a objetivos militares. Pero las bajas de cualquier forma aumentaban. Mientras algunos ponían el total en cientos, otros lo hacían en miles. Las protestas públicas y privadas, sin embargo, disminuyeron sustancialmente cuando la victoria fue rápida y se hizo claro que muchos afganos dieron la bienvenida al derrocamiento del régimen Talibán. De cualquier forma, los subsiguientes bombardeos erróneos y ataques terrestres de las fuerzas de los EE.UU. en contra de gente civil inocente, hicieron ver la necesidad de continuar el monitoreo, por parte de grupos de derechos humanos y ayuda humanitaria hacia las actividades militares; con el objeto de hacer presión para que se investiguen los incidentes y se tomen mayores precauciones. El uso de bombas de racimo, algunas de las cuales permanecen aún sin explotar y ponen en peligro a la población civil afgana, es otro punto álgido que está siendo examinado por las organizaciones de derechos humanos,

que consideran esas armas como de uso ilegítimo.

El debate sobre una Fuerza de Seguridad Internacional

La necesidad de una fuerza multinacional de seguridad, para la protección tanto de los insumos y suministros de ayuda, como del personal de ayuda y civiles, se hizo evidente cuando el régimen Talibán colapsó. Grandes partes de Afganistán sucumbieron ante el vandalismo y ausencia de la ley. En ausencia de gobierno, ejército, policía y sistema judicial, los grupos armados, algunas veces alineados con caudillos de la Alianza del Norte o miembros del Talibán en retirada, se apoderaron de las rutas de abastecimiento críticas, atacaron los convoyes de ayuda, saquearon y ocuparon las oficinas y bodegas de las agencias de ayuda, acosaron y golpearon a los trabajadores humanitarios y se involucraron en batallas entre facciones. Para mediados de diciembre, las agencias

Campo para desplazados internos cerca de Mazar-i-Sharif 2002.

internacionales de ayuda no podían ya distribuir de manera segura mucha de la comida que habían ubicado en Afganistán y países vecinos, para

recién formado gobierno; la consideración de cualquier expansión hacia otras áreas fue pospuesta y se le limitó a no más de 4,500 miembros. El

La seguridad y protección de los civiles sigue siendo uno de los problemas más críticos que enfrenta el Afganistán de la post-guerra.

alimentar a millones de personas hambrientas.

Si las metas militares y humanitarias de los EE.UU. convergieron en diferentes momentos durante la campaña en Afganistán, cuando se trató de crear una fuerza internacional de seguridad, para facilitar el envío de alimentos y proteger a los civiles afganos, esta convergencia llegó a su fin. El Pentágono bloqueó activamente la creación de una efectiva fuerza internacional, sobre la base de que esto les distraería de su principal propósito militar de vencer a Osama Bin Laden y al-Qa'ida. Paralizados por el trauma de Somalia, los EE.UU. también argumentaron que las tropas internacionales se convertirían en blancos de ataque, haciendo que las fuerzas de EE.UU. tuvieran que ir en su rescate y provocándose bajas.

El temor de verse empantanados en el proceso de "construcción de nación", condujo al Secretario de la Defensa Donald Rumsfeld a restar importancia a la deteriorante situación humanitaria y de seguridad en el país, haciendo comparaciones entre la "situación de peleas y ausencia de ley" en Afganistán con la situación en "algunas ciudades de EE.UU. también".⁷ Dado que los EE.UU. se apoyaban principalmente en la Alianza del Norte para llevar a cabo la mayor parte de la pelea, también minimizaban el hecho de que mucho del saqueo y maltrato a los empleados de la ayuda humanitaria, tuvo lugar en áreas controladas por las fuerzas de la Alianza. Por su parte, miembros de la Alianza del Norte se opusieron al estacionamiento de grandes cantidades de tropas extranjeras en Afganistán, temiendo que su autoridad pudiera ser limitada. Ellos propusieron en su lugar una fuerza completamente afgana de seguridad, pero era claro que ésta no podría haber sido ensamblada a tiempo; ni podían suprimirse en forma suficientemente rápida las rivalidades entre facciones que definitivamente obstruirían dicho ensamblaje.

La fuerza internacional autorizada por la ONU que si llegó a establecerse, en enero (la Fuerza Internacional de Asistencia en Seguridad), no era lo suficientemente grande, ni tenía un mandato suficientemente amplio como para ser efectiva. Fue confinada a Kabul, la capital, para proteger el

resultado fue una continua falta de seguridad a través de amplias partes del país, incluyendo las carreteras que conducen a Kabul; Alimentos e insumos que no pudieron llegar a muchos lugares; refugiados y desplazados internos vacilantes de volver a sus hogares, y una reconstrucción y desarrollo a gran escala que pudieron ser planeados pero no ejecutados..

El envío de una fuerza internacional más efectiva podría prestar más autoridad al nuevo gobierno central, al permitirle dirigir todo el país mientras se crean el ejército nacional y la policía, se detiene a los criminales actualmente envalentonados por la ausencia de la presencia militar, y se muestra la seriedad de la comunidad internacional, al traer estabilidad a Afganistán. Una fuerza tal se necesita además, para proteger los caminos clave, puentes y bodegas en todo el país; acompañar y proteger a los convoyes de ayuda y a los trabajadores humanitarios; defender a civiles en las ciudades más grandes de ataques indiscriminados y sin respaldo; desanimar las luchas entre facciones; y crear el ambiente necesario para el retorno de millones de desplazados internos y refugiados.

A finales de enero, el nuevo Presidente de Afganistán públicamente apeló a la ONU por la expansión de la fuerza de seguridad internacional, e indicó que el gobierno y muchos afganos apoyaban dicha expansión. Los oficiales de la ONU y las agencias de ayuda han expresado sentimientos similares. Hasta el momento, sin embargo, no parece existir voluntad política para responder a esta llamada, en gran medida debido a la oposición de altos oficiales del Departamento de la Defensa en los EE.UU.

Conclusión

La seguridad y protección de civiles continúa siendo el problema más crítico que enfrenta Afganistán, en su período de postguerra. Ninguna cantidad de alimentos o abastos puede sustituir esta necesidad básica. Para estar seguros, durante la emergencia, las agencias internacionales, grupos no-gubernamentales y personal local desplegaron una notable cantidad de energía y coraje, en sus esfuerzos por asegurar que la inanición y enfermedad

no vencieran a grandes cantidades de personas dentro del país. El ejército de los EE.UU. se unió a este esfuerzo, teniendo un interés diferente en mostrar que su campaña no era en contra de los afganos. Pero el interés internacional en la provisión de alimentos, medicinas y refugio, no fue complementado con ninguna iniciativa similar para proveer seguridad a aquellos que quedaron atrapados dentro. Aún cuando la guerra finalizó, el largo retraso en la instauración de una fuerza internacional de seguridad y el limitado mandato que al final se dio, demuestra una vez más que la ahora aceptada responsabilidad de evitar hambruna, aún no se extiende a proteger la seguridad física y los derechos humanos de la gente dentro de sus fronteras nacionales. El rumbo futuro de Afganistán, estará determinado en gran medida por cómo la comunidad internacional maneje esta falta de protección. Esto continúa siendo una de las más serias limitaciones, en los esfuerzos internacionales para resolver crisis humanitarias.

Roberta Cohen es Co-directora del Proyecto sobre Desplazados Internos de la Institución Brookings-SAIS, y co-autora de *Huidas en Masa: La Crisis Global de Desplazamientos Internos (Brookings, 1998)*. Ella desea reconocer con mucho aprecio la asistencia en la investigación brindada por Marianne Makar.
email: RCOHEN@brookings.edu

1 "El hambre y el invierno, las mayores amenazas para los afganos", *The Daily Yomiuri*, Tokio, 11 de octubre de 2001.

2 Michael O'Hanlon, Conferencia de Prensa de la Institución Brookings, 12 de octubre de 2001.

3 *La Crisis de Refugiados de Kosovo*, Unidad de Evaluación y Análisis de Política de ACNUR, febrero de 2002, párrafo 554.

4 "Entrega Masiva de Alimentos Previene Hambruna en Afganistán", *Washington Post*, 31 de diciembre de 2000.

5 "Los Refugiados Dejados en el Frío", *The Guardian*, 3 de enero de 2002.

6 Comité para los Refugiados de EE.UU., Comunicado de Prensa, 7 de enero de 2002.

7 "Manejando una Guerra de Presión y Paciencia", *Washington Post*, 16 de diciembre de 2001.

Revigorizando el reasentamiento: realidades cambiantes demandan enfoques cambiados

por John Fredriksson

Los eventos del 11 de septiembre de 2001 tuvieron repercusiones inesperadas para refugiados en lugares lejanos. La más dramática de todas ha sido el re-enfoque de los intereses internacionales en la grave situación del pueblo afgano.

Con un nuevo gobierno interino, más de 3.5 millones de refugiados afganos en Irán y Pakistán tienen ahora la esperanza de que podrán retornar y reconstruir sus hogares y comunidades.

Otros refugiados, sin embargo, tienen una vez más sus vidas en suspenso. Los pocos afortunados que han podido asegurar un lugar en los limitados programas de reasentamiento, en países de occidente, vieron peligrar su futuro cuando se cancelaron o desviaron los vuelos después del 11 de septiembre. Los EE.UU. canceló su programa (el más grande a nivel mundial) justo después del 11 de septiembre, impidiendo el ingreso a más de 22,000 refugiados, a quienes ya se había aprobado el ingreso al país. El programa estadounidense de reasentamiento ha estado bajo estricto escrutinio, a la vez que las medidas de seguridad y los esfuerzos por reforzar las fronteras se ha incrementado; restringiendo también el acceso al asilo. Este fue de hecho el único programa de migración de los EE.UU. que se cerró completamente por meses, mientras que las visas para viajeros de negocios, turistas, estudiantes y otros inmigrantes legales continuaban siendo emitidas. Para finales de diciembre de 2001, habían arribado a los EE.UU. menos de 800 de los 14,000 refugiados proyectados para el primer trimestre del "año de reasentamiento" que se inició en Octubre. En el 2002, los reasentamientos en los EE.UU. probablemente caerán por debajo de las 45,000 admisiones, el número más bajo en 23 años.

Los reasentamientos cayeron en decadencia durante los años 90 en muchos países. Pero la etapa posterior a los trágicos eventos del 11 de septiembre, éstos podrían probar ser una de las más útiles herramientas en el equipo de protección.

¿Qué es el reasentamiento?

Reasentamiento significa diferentes cosas para diferentes personas. Para algunos, es una actividad restringida y limitada, que es reservada para los casos más dramáticos de violaciones a los derechos humanos y para aquellas personas severamente traumatizadas. Para otros, el reasentamiento es un derecho inherente de los individuos que buscan protección (es decir, usted es un refugiado, por lo tanto, usted debe ser reasentado).

El reasentamiento forma parte del mandato de protección de ACNUR. ACNUR tiene por mandato proveer protección internacional a refugiados, cuando los gobiernos han fracasado y los individuos y familias se encuentran en riesgo. ACNUR tiene la misión de buscar soluciones duraderas a la grave situación de los refugiados, sean éstas a través del retorno voluntario cuando las condiciones lo permitan, o la integración local en el país anfitrión, o el reasentamiento en un tercer país. Pero a diferencia de la prohibición contra la represión, contenida en la Convención de Refugiados de 1951, o el derecho a buscar y gozar de asilo enumerado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, el reasentamiento es una actividad discrecional y voluntaria por parte de los países, a pesar de constituir una parte medular de las actividades protectoras de ACNUR. Aquí yace el enigma central. ¿Cómo hace usted para armonizar el deseo de proteger a los refugiados, a través del reasentamiento, con el deseo de los países de controlar la migración a través de programas que admiten solo cierto tipo de inmigrantes, tales como trabajadores calificados e inmigrantes en familia?

Operacionalmente, el reasentamiento está definido por una secuencia de varias etapas que son un reflejo de otros programas gubernamentales de

migración: identificación de casos, evaluación de las necesidades, verificación de la identidad, determinación de elegibilidad y el procesamiento, transporte y transferencia, así como la eventual integración en el país receptor.

La política de reasentamiento, sin embargo, posee tres funciones medulares, todas ligadas al mandato de protección de ACNUR y a las obligaciones de los países en esta área:

- proveer protección internacional y satisfacer las necesidades de los refugiados, cuya vida, libertad, salud, seguridad u otros derechos humanos fundamentales estén en riesgo
- ser una solución duradera para el predicamento de los refugiados
- ser un instrumento para compartir la responsabilidades a nivel internacional

Por ello, a la vez que el reasentamiento es parte de los fenómenos mundiales de migración, sus características y cualidades distintivas están ancladas en el régimen internacional de refugiados y las leyes sobre derechos humanos; separándolo de todas las otras facetas de la migración internacional.

En términos del régimen de refugiados visto en un sentido amplio, la dicotomía entre el refugiado como individuo -con asuntos específicos de tipo personal y legal, que deben ser adjudicados por las autoridades nacionales competentes- y grupos de refugiados -quienes pueden mostrar características colectivas que requieran de acciones por parte de la comunidad internacional, para asegurar su protección y supervivencia a largo plazo- es punto central en el debate sobre el papel de los reasentamientos como una respuesta a crisis de refugiados, y su utilidad como una herramienta para soluciones duraderas.

Antecedentes sobre el reasentamiento

El reasentamiento no puede ser entendido actualmente, si no se hace referencia al papel que ACNUR ha jugado en la reubicación de cerca de dos millones de refugiados de



Vietnam, Laos y Camboya en los EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Suecia, Francia y otros países europeos. En 1979, en la cúspide del flujo externo de refugiados en la región, el reasentamiento fue la única opción viable para 1 de cada 20 de los cinco millones de refugiados a nivel mundial. Para 1992, el fin del reasentamiento a gran escala desde el sureste de Asia, brindó la oportunidad

considerablemente y disminuyeron su alcance global.

El reasentamiento estaba articulado por parte de la Organización, como una herramienta para la protección internacional, particularmente en casos específicos tales como aquellos en los que se ven involucrados asuntos de seguridad, necesidades especiales de salud, víctimas de tortura y otras formas severas de trauma, y mujeres en riesgo.

Este enfoque tan limitado, dio como resultado que cada vez

menos refugiados fueran identificados como necesitados de reasentamiento; por el contrario los países para reasentamiento concentraban sus esfuerzos en otros grupos, en forma independiente del ACNUR. Al mismo tiempo, el péndulo de 'la solución' osciló del reasentamiento a la repatriación, a tal punto que los documentos que describían estas políticas empezaron a referirse a la repatriación como la "más feliz" de las soluciones duraderas, mientras que el reasentamiento era "la menos deseable". La pregunta prevalece: ¿A los ojos de quién era la "mas feliz" de las soluciones? ¿De los refugiados, de los países o de la comunidad internacional, incluyendo el ACNUR?

El reasentamiento en el más amplio contexto de la migración

En ausencia de soluciones duraderas, tales como el manejo de programas

extensos de reasentamiento, los refugiados, enfrentando fronteras cada vez más protegidas y acceso restringido al asilo, usualmente recurren a contrabandistas y traficantes. Como resultado, los sistemas de asilo en países desarrollados aparentan estar bajo asedio por redes de contrabandistas y traficantes, así como de inmigrantes que buscan mejorar su situación económica y que se hacen pasar por refugiados. Ya que muchos de los refugiados no tienen más opción que unirse al irregular y frecuentemente peligroso bajo mundo de las corrientes de migraciones internacionales, éstos son con frecuencia doblemente victimizados y señalados como 'inmigrantes ilegales'. Ruud Lubbers ha revigorizado el debate internacional sobre la protección y las soluciones duraderas, en este contexto más amplio de las migraciones internacionales.

El orden inherente al proceso de reasentamiento, podría ser atractivo para los estados que están preocupados por el carácter a menudo impredecible de los movimientos de refugiados. El reasentamiento es, por definición, un mecanismo ordenado de procesamiento y movilización de refugiados de una situación caótica y peligrosa, hacia un lugar seguro en el país de reasentamiento. Con el incremento del énfasis puesto en la seguridad, la verificación de identidades y la búsqueda de fraudes de identidad a raíz de los eventos del 11 de septiembre, el reasentamiento podría convertirse en una herramienta efectiva para los estados que quieren participar en una respuesta de protección internacional y ayudar a los refugiados a encontrar una solución a su situación.

Sin embargo, existe el peligro de que el reasentamiento sea utilizado como un quid pro quo, para condonar los esfuerzos por parte del Estado para restringir el acceso al asilo. En otras palabras, el régimen internacional de protección a los refugiados podría hacerse totalmente dependiente de la discreción que tienen los estados, para decidir quién debe ser reasentado, y el derecho a buscar y gozar de asilo podría ser extirpado. El asilo y el reasentamiento deben ser vistos como partes fundamentales del mismo régimen internacional de protección de refugiados, administrado y supervisado por el ACNUR. Mientras que el reasentamiento es una respuesta discrecional por parte de los estados, el asilo, como un corolario del principio de no-represión, es un derecho bajo las leyes sobre Derechos Humanos. El asilo, así como el reasentamiento, están dirigidos a las necesidades individuales de protección de los refugiados. A diferencia del reasentamiento, sin embargo, el asilo no es discrecional y no debe estar sujeto a los caprichos de cada Estado y de sus criterios de selección, más allá de aquellos enumerados en la Convención (i.e. las cláusulas de exclusión).

Repatriación hacia Birmania, a finales de la década de los 90.

el péndulo de 'la solución' osciló del reasentamiento a la repatriación

para que la comunidad internacional redefiniere sus políticas y prácticas sobre reasentamiento. Desde la perspectiva de los países de reasentamiento, emergieron dos corrientes paralelas. Algunos países disminuyeron sustancialmente sus cuotas de reasentamientos, alegando "fatiga por compasión" y restricciones presupuestales. Otros retomaron sus anteriores prácticas de concentrarse en grupos étnicos específicos, minorías religiosas y otras categorías de personas de interés específico para grupos especiales dentro del país donde se llevaría a cabo el reasentamiento.

Para ACNUR, el re-enfoque posterior a la situación del sureste de Asia ha tenido tanto efectos positivos, como negativos. Mientras las políticas de reasentamiento se enlazaron estrechamente con el mandato de protección de los refugiados, los programas se encogieron

¿Tiene el reasentamiento algo que ofrecer en un valiente nuevo mundo de migración controlada? La respuesta es un categórico "sí", siempre y cuando haya acuerdo acerca de lo que se entiende por migración controlada². Migración controlada no es migración reducida, sino un proceso por el cual un Estado puede buscar controlar y regular la admisión ordenada de inmigrantes. No hay nada inherentemente negativo cuando los estados ven el reasentamiento dentro de este contexto más amplio, siempre y cuando el reasentamiento esté igualmente enmarcado dentro del sistema internacional de protección de refugiados. El reasentamiento también puede ser utilizado para aliviar el sufrimiento de los refugiados cuando éste funciona como un instrumento para compartir la responsabilidad internacional, a través de las políticas, criterios y procedimientos acordados por ACNUR.

Una nueva dimensión para las herramientas ya existentes

Así como el final del programa de refugiados del sureste de Asia dio a

Este es el momento apropiado para descartar la noción de que existe una jerarquía de las soluciones duraderas

ACNUR la oportunidad de integrar el reasentamiento al mandato de protección, ahora, en el recuento del 11 de septiembre, existe una ventana de oportunidad para redefinir el reasentamiento como un mecanismo para alcanzar soluciones duraderas para muchos refugiados más.

La tarea a enfrentar es triple. Primero, debe desarrollarse una política sobre el papel del reasentamiento como un vehículo para ayudar a los refugiados a obtener una solución duradera. Segundo, los procedimientos internacionales para el reasentamiento deben ser revisados, ampliados y sus recursos incrementados. Finalmente, una política fuerte debe ser lanzada para incrementar sustancialmente las cuotas de reasentamiento ofrecidas por los diferentes estados, particularmente los países miembros de la Unión Europea y otros países desarrollados.

ACNUR y sus aliados clave en el proceso de reasentamiento, deben definir claramente lo que significa llevar a cabo los reasentamientos, no solo para los relativamente pocos que tienen necesidad de protección legal, sino también para los refugiados que han languidecido por años en campamentos o que viven en el limbo en muchos de los centros urbanos del mundo. Este es el momento apropiado para descartar la noción de que existe una jerarquía de las soluciones duraderas, es decir, llamar a algunas

'preferidas' y a otras 'no deseables'. Desarrollando una política clara sobre los lazos intrínsecos entre reasentamiento y la necesidad de soluciones duraderas dará como resultado guías operacionales y criterios para este tipo de actividad de reasentamiento, algo que al momento falta en el manual sobre reasentamientos del ACNUR. Un debate revigorizado sobre el papel del reasentamiento, con motivos de buscar una solución duradera, es oportuno en muchos países. El reto propuesto a principios del año 2001 por el entonces Ministro de Vivienda de Inglaterra, Jack Straw, para incrementar substancialmente la capacidad para los reasentamientos en Europa, debe ser aceptado por parte de los encargados de desarrollar dichas políticas.

Dos modelos

Al tratar de responder a la interrogante política sobre cuándo el reasentamiento es apropiado como una solución duradera (distinto de la necesidad a corto plazo de rescatar refugiados por razones urgentes de protección), surgen dos posibles modelos.

Un modelo podría estar basado en el lapso de tiempo que un refugiado permanece el limbo, esperando por un futuro más definitivo; teniendo cuidado de no establecer arbitrariamente intervalos de tiempo predeterminados, dado que la situación de cada refugiado es única. Sin embargo, es posible diseñar un enfoque basado en una fórmula, en la que se incluyen tanto el tiempo de espera como la probabilidad y factibilidad de alcanzar un acuerdo de repatriación. Esta fórmula podría, por ejemplo, estar ponderada de tal forma que, si un refugiado ha estado en una situación de incertidumbre sólo por un corto período de tiempo, la decisión de cambiar a un proceso de reasentamiento puede ser diferida, aún si un programa de repatriación pareciera ser relativamente improbable en ese momento. Por el contrario, mientras más tiempo el refugiado ha estado en el limbo, deberá asumirse más aún que el reasentamiento es la solución, a menos que un programa de repatriación sea inminente.

Otro modelo de política a seguir, podría articular el proceso por medio del cual, mientras se respeta el principio de que la determinación del estatus de un refugiado sea tratada de forma individual, la necesidad del reasentamiento sería determinada en forma grupal. Identificar a un grupo de refugiados predeterminado, basándose en características políticas, de protección, de grupo étnico u otras características demográficas, podría al su vez facilitar la identificación de necesidades así como los requerimientos operacionales a nivel de campo.

Una arquitectura renovada

Desde los días del programa del sureste de Asia, los reasentamientos han sido una actividad de baja prioridad para muchas organizaciones y burocracias. Esta falta de atención ha tenido resultados desafortunados. El mismo ACNUR ha sido sacudido por un escándalo de fraude y corrupción en la oficina de la rama de Nairobi, involucrando a personal de ACNUR que exigía sobornos a refugiados que buscaban ser incluidos en la lista de reasentamientos. ACNUR se ha encargado en forma diligente de las deficiencias en la operación de reasentamiento en Kenia, iniciada mucho antes de que saliera a luz un reporte de investigación realizado por la ONU. Las medidas tomadas incluyen el refuerzo de recursos para el personal, diseñando nuevos mecanismos de supervisión e instituyendo procedimientos para el manejo de casos y el aseguramiento de la calidad. ¿Podrían emplearse medidas similares a nivel global, para asegurar que el proceso de reasentamiento en otros lugares no sea vulnerable a este tipo de corrupción? Particularmente, a la luz de nuevas y grandes preocupaciones sobre la seguridad, el procesamiento de los reasentamientos debe llevarse a cabo con los más altos estándares y profesionalismo, para asegurar la integridad del proceso y no minar la voluntad de utilizar el reasentamiento como medida de protección. Con frecuencia se dice que el reasentamiento requiere mucho del personal. Es cierto que cualquier proceso que conlleva la evaluación de necesidades, identificación de casos, verificación de identidades y la adjudicación del estatus, requiere un nivel adecuado de personal y recursos operacionales. Al mismo tiempo, muchas de las actividades comúnmente relacionadas con el reasentamiento, tales como la evaluación de necesidades, el registro de refugiados, el manejo de casos y el asesoramiento individual, son necesarias y ayudan en todas las otras facetas de las actividades de asistencia y protección de refugiados a nivel de campo. Aún más importante, éstos son elementos esenciales en el diseño de estrategias para la repatriación y la integración local, ayudando a los refugiados a tomar decisiones informadas. Cuando las tareas de registro y evaluación de refugiados se hacen en el exclusivo contexto del reasentamiento, éstas se vuelven onerosas, difíciles de implementar y en algunos casos, sujetas al fraude y la corrupción.

Para ACNUR, el papel y función del reasentamiento dentro de la Organización necesitan ser examinados y fortalecidos. Si el reasentamiento se va a volver más importante, e involucrará muchos más estados como socios, más personal y recursos serán requeridos. Adicionalmente, la forma en la que el reasentamiento es manejado debe ser revisada, para poder fortalecer la responsabilidad

administrativa, concentrándose en los resultados. Una revisión y reforma de las prácticas de administración (incluyendo el reclutamiento de personal especializado, entrenamiento y promociones, y la centralización de la supervisión sobre políticas y prácticas) es necesaria, tanto para ACNUR como para los países involucrados. Se requiere armonizar las políticas y las prácticas entre ACNUR y los países, para crear un sistema global coherente y, más importante, echar a andar un programa transparente que pueda facilitar las operaciones de reasentamiento a nivel de campo. Cuando el reasentamiento sea global y aplicado consistentemente y los criterios de elegibilidad sean transparentes, el efecto 'magnético' del reasentamiento que muchos temen, será disminuido. En otras palabras, para los refugiados, si sus oportunidades de ser reasentado son las mismas -asumiendo el mismo nivel de necesidad- ya sea que se encuentren en Bangkok, Dadaab o Moscú, no habría razón para buscar en los alrededores por el mejor lugar para ser procesado.

Un compromiso renovado

Si el reasentamiento se ha de convertir en una solución realista para los refugiados, el número de los países participantes y las cuotas ofrecidas deben incrementarse significativamente. Los países desarrollados tendrán que contribuir con más recursos financieros, para permitirle a ACNUR llevar a cabo su misión. El Alto Comisionado Lubbers también ha desafiado a las naciones

desarrolladas para incrementar los esfuerzos por compartir la carga, a través de ampliar las cuotas de reasentamiento, sugiriendo una figura de 1 refugiado por cada 1,000 habitantes. Hasta el momento, la respuesta de muchos gobiernos ha sido muda o silenciosa. Utilizando esta fórmula, los EE.UU. tendría una meta de aproximadamente 271,000 refugiados por año: un incremento del 387% sobre su meta del año 2002. Para Alemania, esto significaría un programa de reasentamiento de 83,000.

En forma realista, los estados de la Unión Europea podrían comprometerse a sí mismos a incrementar las cuotas de reasentamiento a lo largo del tiempo, a 100,000 por año. Canadá y Australia podrían cada uno regresar a sus niveles anuales de 20,000 de principios de la década de los '90 y los EE.UU. a niveles históricos similares de 130,000 por año. Aunque mucho menores en términos absolutos, ya han habido progresos en el incremento del número de países interesados en ofrecer reasentamiento, incluyendo Chile, Brasil, Benin, Burkina Faso e Islandia.³

Más importante que los números y las cuotas, sin embargo, es la necesidad de que los países apoyen la opción del reasentamiento como parte de un compromiso más amplio, para alcanzar soluciones duraderas para los refugiados. La infraestructura del reasentamiento no se mantiene por sí sola. Es necesaria una renovada atención en cuanto al registro de refugiados, identificación de casos y

soluciones duraderas para refugiados en situaciones prolongadas. El almacenar de refugiados por años y años en campamentos miserables y situaciones insostenibles, despierta descontento, victimiza a los más vulnerables y abre las puertas para que elementos criminales abusen y tomen ventaja sobre los refugiados, erosionando aún más el apoyo público. La inversión en proyectos autosostenibles, microempresas, educación de refugiados y entrenamiento vocacional, todos dependen de buenos sistemas de registro y manejo de casos. El reasentamiento se convierte entonces en una opción factible, un importante pero no exclusivo elemento en el menú de soluciones que los refugiados necesitan para recuperar la esperanza en el futuro.

**John Fredriksson es el
Coordinador de Relaciones
Exteriores en la oficina regional
de ACNUR en Washington.
email: fredriks@unhcr.ch**

Los puntos de vista expresados aquí son los del autor y no necesariamente reflejan la visión de la Organización de Naciones Unidas.

1 Ver por ejemplo Conclusiones Generales sobre Protección Internacional (No.79 (XLVII)-1996). El Comité Ejecutivo, ACNUR, Ginebra; y el Manual para el Reasentamiento, abril de 1998, División de Protección Internacional, ACNUR, Ginebra.

2 Su Sría. Jack Straw, Miembro del Parlamento, "Un Efectivo Régimen de Protección para el Vigésimo primer Siglo", discurso ante el Instituto para la Investigación en Políticas Públicas, Londres, 6 de febrero de 2001. Disponible en el sitio web del periódico The Guardian, 2001.

3 Los progresos fueron hechos a este respecto en la Conferencia Internacional sobre la Recepción e Integración de Refugiados Reasentados, del 21 al 27 de abril de 2001 en Norrköping, Suecia. Ver ICRIR: Principios, www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=search.

Reasentamiento: ¿la única oportunidad de la seguridad a largo plazo?

por Marta Bivand y Ceri Oeppen

ACNUR apoya una variedad de soluciones duraderas para los refugiados afganos en la India. Para todas las familias afganas que conocimos en Nueva Delhi, sin embargo, el reasentamiento fue la opción preferida. A muchos, la carencia de seguridad legal y económica en la India, combinada con la continua inestabilidad en Afganistán, no les dejan otra solución viable. Farishta, por ejemplo, se preocupa por el futuro de sus hijos: "En Afganistán no hay derechos humanos y los niños no pueden ir a la escuela. La vida es peligrosa en Afganistán. Pero la vida es peligrosa en la India también, y mis hijos no pueden ir a la escuela aquí tampoco porque no tenemos dinero para pagar las cuotas. Me gustaría que mi familia se reasentara en Canadá." Para otros, su deseo de reasentarse en otro continente se refuerza por el hecho de que ya tienen miembros de su familia viviendo en Norte América, Europa y Australia. La familia de Masood nos dijo que, según ellos, no les queda ningún familiar en Afganistán, pero que están en contacto con miembros de su familia en los Estados Unidos y Canadá.

La familia de Ibrahim vino a Nueva Delhi de Kabul en 1990. Originalmente, él pensó que sólo estarían en la India por un par de meses, hasta que las cosas se calmaran en Afganistán. No tomó mucho tiempo para que ellos también empezaran a pensar en el reasentamiento. El 6 de agosto de 2001, la familia recibió una carta de la embajada de los EE.UU. en Nueva Delhi, concediéndoles reasentamiento en Richmond en los EE.UU. Luego de once años de incertidumbre, empezaron a planificar su futuro. Las cuatro hijas adolescentes de Ibrahim estaban particularmente emocionadas, y deseaban continuar su educación y tener una carrera profesional. Pero también admitieron que estarían tristes de dejar la India, y especialmente tristes de dejar a los amigos que habían hecho aquí. En la mañana del 11 de septiembre, Ibrahim y su familia abordaron su vuelo hacia Washington DC. Mientras estaban en el aire, los eventos en Nueva York se desarrollaron y su vuelo fue desviado hacia Canadá.

Ibrahim y su familia fueron de los últimos afganos reasentados en los EE.UU. A pesar de ello, muchos afganos en Nueva Delhi aún ven el reasentamiento como su única oportunidad realista, para conseguir seguridad duradera. Quedarse en India sigue siendo una solución temporal, mientras muchos aún no están convencidos de que vaya a ser posible retornar a Afganistán. Lo que no queda claro es si habrán más oportunidades para reasentarse.

Marta Bivand y Ceri Oeppen son estudiantes de tercer año de pregrado en el Departamento de Geografía en University College en Londres. Ellas pasaron el mes de agosto de 2001 en Nueva Delhi, realizando una investigación con refugiados afganos para sus tesis de pregrado.

Correo electrónico: m.bivand@ucl.ac.uk ; c.oeppen@ucl.ac.uk.

* Todos los nombres han sido cambiados.



Exclusión, terrorismo y la Convención sobre Refugiados

por Monette Zard

En el recuento del 11 de septiembre, gobiernos alrededor del mundo han dirigido su atención al combate del terrorismo global.

El sentimiento de vulnerabilidad generado por los ataques, y la percepción de que los terroristas tomaron ventaja de las sociedades abiertas y liberales para cometer sus actos atroces, han intensificado un ya restrictivo clima para los refugiados y buscadores de asilo, todo justificado en nombre de la seguridad. A pesar de que ninguno de los 19 terroristas a bordo de los aviones era un refugiado, o alguien en busca de asilo, los ataques perpetrados han alimentado la percepción del público de que los refugiados son criminales y elementos no deseados en la sociedad. La ironía, como señala Ruud Lubbers, es que el refugiado es frecuentemente la primera víctima de persecución y terror. Una tarea difícil se presenta, tanto para los gobiernos, como para los que abogan por aquellos: preservar los derechos y valores que forman parte del corazón de las sociedades democráticas (de los cuales el principio del asilo es una pieza fundamental) y al mismo tiempo

tomar las medidas necesarias para proteger a los ciudadanos y las instituciones.

En los meses recientes, se ha visto un incremento en la tendencia a relacionar a los refugiados y buscadores de asilo con actos de terrorismo. La Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (adoptada el 28 de septiembre de 2001), que es la base de la respuesta de la comunidad internacional a la amenaza terrorista luego de los eventos del 11 de septiembre, hace referencia explícita en dos oportunidades, a la necesidad de salvaguardar el sistema internacional de protección de refugiados de los abusos por parte de los terroristas.¹ Mientras que su posición sobre la necesidad de apearse a los estándares internacionales de derechos humanos es bienvenida, sin embargo refuerza la percepción de que la institución del asilo es de alguna manera un refugio para terroristas. Al mismo tiempo ha

generado una ola de nuevas leyes restrictivas y regulaciones a nivel nacional (inclusive, en países tales como el Reino Unido y los EE.UU., la prospección de detener indefinidamente a extranjeros sospechosos de actividades terroristas; lo cual plantea varios problemas potenciales para refugiados y buscadores de asilo).

Las Cláusulas de Exclusión

Lejos de ser una capucha detrás de la cual los perpetradores de terror puedan esconderse, las leyes internacionales de refugiados explícitamente excluyen de protección a aquellos que han violado los derechos humanos de otros, o han cometido otros crímenes serios. El genocidio Nazi y los crímenes de guerra estaban aún frescos en las mentes de los gobiernos que elaboraron el nuevo marco de derechos humanos y leyes de refugiados, inmediatamente después del período de la postguerra; incluyendo la Convención de 1951 Sobre el Estatus de los Refugiados, cuando éstos pensaron que tales casos “no meritorios” debían ser impedidos de reclamar el estatus de refugiados. La Convención contiene las llamadas cláusulas de exclusión -Artículo 1F-

que colocan a cualquiera que haya cometido estos crímenes, fuera del régimen internacional de protección a refugiados. Las cláusulas excluyentes indican que las provisiones de la Convención sobre Refugiados de 1951, “no podrán ser aplicadas a cualquier persona respecto de la cual existan serios motivos para considerar que:

- a) haya cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen contra la humanidad, tal y como han sido definidos en los instrumentos internacionales elaborados para hacer provisiones con respecto a dichos crímenes;
- b) haya cometido un crimen serio no político fuera del país donde busca refugio, previo a su admisión a dicho país como refugiado;
- c) sea culpable de actos contrarios a los principios y propósitos de las Naciones Unidas.”

Ignoradas por muchos años,² las cláusulas de exclusión fueron catapultadas al frente de la agenda internacional, cuando la crisis de los Grandes Lagos en 1994 ilustró las graves consecuencias, de no darle la atención requerida a la aplicación de las mismas. La percepción de que se le estaba brindando protección internacional a genocidas, y que la asistencia humanitaria estaba siendo manipulada para sostener la maquinaria bélica de los interahamwe (milicia de los Hutu), cuestionó la integridad de todo el sistema de protección a refugiados.

Los gobiernos y ACNUR están legítimamente preocupados por asegurar que el sistema internacional de refugiados no sea abusado por parte de los terroristas; una preocupación que favorece los intereses a largo plazo de los refugiados y buscadores de asilo que son de buena fe. Es importante, sin embargo, que las cláusulas excluyentes no se conviertan en otra vía por medio de la cual los países denieguen el acceso a la protección internacional, al ampliar las razones por las que los refugiados pueden ser excluidos, disminuyendo sus derechos al proceso. La exclusión es la sanción más extrema de las leyes de refugiados y comprende la remoción de la protección contra la represión, a un país de persecución.³ Es por ende vital que la cláusulas de exclusión sean interpretadas en forma restrictiva, y se recurra a ellas sólo cuando exista evidencia clara y contundente de la responsabilidad individual de un crimen serio, especificado en las cláusulas de exclusión. Tanto el proceso por el cual se toma la decisión de excluir a alguien, como los motivos sustantivos sobre los cuales se basa dicha decisión, deben abordarse de

forma tal que los derechos del refugiado sean respetados. Ampliando las bases para la exclusión: la definición de terrorismo

Como muchas veces se ha dicho, ‘lo que para una persona es un terrorista,

‘lo que para una persona es un terrorista, para otra es un guerrero por la libertad’

para otra es un guerrero por la libertad’. Mientras que la comunidad internacional condenaba al unísono los eventos ocurridos el 11 de septiembre como la peor forma de terrorismo, los días posteriores vieron el reinicio del debate sobre lo que se considera con precisión terrorismo. No existe una definición aceptada internacionalmente y es, sin ninguna sorpresa, un punto pantanoso en las negociaciones sobre una Convención Amplia sobre el Terrorismo Internacional. La ONU tiene doce Convenciones, que tratan diferentes formas de amenazas terroristas, tales como la seguridad aérea y marítima, el uso de explosivos plásticos, la seguridad de personal diplomático y la toma de rehenes. Esta laguna internacional significa que la legislación que se ha adoptado a nivel nacional, particularmente luego de los eventos del 11 de septiembre, ha tendido a emplear definiciones de terrorismo amplias y de largo alcance. Tales medidas tienen el potencial de que refugiados de buena fe sean incapaces de obtener protección internacional.

El Acta sobre Medidas Anti-terrorismo, Contra el Crimen y sobre la Seguridad de 2001 en el Reino Unido, por ejemplo, extiende la definición de terrorista a todos aquellos que tengan “enlaces” con un grupo de terrorismo internacional (sección 21(2)(c)). Se entiende que hay enlaces si dicha persona “apoya o ayuda” a tal grupo (sección 21(4)). La ambigüedad de tal terminología, deja abierta la posibilidad de que los que buscan asilo sean catalogados como terroristas, en base a sus afiliaciones políticas, étnicas o sus filiaciones o lazos religiosos. Como un comentarista ha resaltado, “... la definición contemporánea de terrorismo o de amenaza a la seguridad nacional, puede significar todo o nada ... podría significar que un Kurdo tenga simpatía por el PLK (Partido Laboral Kurdo) de Turquía: muchos, si no todos los Kurdos, la tienen; de igual forma los Tamiiles con el TLTE (Los Tigres de la Liberación de Tamil Eelam), los cachemires y la lucha contra la ocupación de la India, y otros.”⁴

En los EE.UU., el Acta sobre la Unificación y Fortalecimiento de América a través de Proveer de las

Herramientas Apropriadas y Requeridas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo (conocida también como el Acta USA-PATRIOT) (H.R. 3162) de igual forma expande el alcance de las actividades relacionadas con terrorismo, e incluye apoyo material a proyectos humanitarios de grupos designados como organizaciones terroristas, que se encuentran en la lista de la Secretaría de Estado. Más preocupante aún, el acta USA-PATRIOT permite la detención y deportación de individuos no ciudadanos, que provean de asistencia en forma legal a grupos que no están designados oficialmente como organizaciones terroristas. La responsabilidad recae en forma un tanto perversa en el inmigrante, quien tiene que demostrar que no sabía y que no podría saber que su asistencia contribuiría a alguna actividad terrorista. Lo anterior es particularmente problemático, dada la amplitud de la definición de actividad terrorista empleada en el Acta. Como los defensores han hecho notar, dichas actividades pueden ahora incluir el uso de un arma, u “otro instrumento peligroso”, para causar “daño substancial a la propiedad”,⁵ entonces pueden incluir potencialmente actos de desobediencia civil, que son una característica de organizaciones activistas tales como Greenpeace y manifestantes en contra de la globalización.

El Terrorismo dentro de la Convención de Refugiados

El terrorismo como tal, tampoco está explícitamente mencionado en la Convención de Refugiados. De cualquier forma, bajo el artículo 1F(a), los terroristas podrían encontrarse excluidos, porque existen razones serias para considerar que un “crimen contra la humanidad” ha sido cometido (y ciertamente los actos del 11 de septiembre llegan a ese nivel). Ellos podrían también encontrarse fuera del artículo 1F(c), que excluye de brindar protección internacional a aquellos que podrían haber cometido actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Dada la amplitud de dicha provisión (que menciona “actos” y no “crímenes”), ACNUR ha aconsejado consistentemente que ésta debe ser interpretada en forma restrictiva. La adopción en noviembre de 2001, de la Resolución 1377 del Consejo de Seguridad, que resalta que los actos de terrorismo internacional son contrarios a los principios y propósitos de la ONU, probablemente causará una expansión significativa del uso de dicha cláusula para excluir refugiados acusados de terrorismo.

La cláusula de exclusión que ha sido tradicionalmente más relevante en la batalla contra el terrorismo, es el Artículo 1F(b), que excluye de la

aplicación de las leyes de protección internacional de refugiados, a aquellos individuos que han cometido crímenes serios no-políticos en algún país, fuera del país de asilo. Esta provisión es reflejo de otra en el Artículo 14 (2) de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y está dirigida a asegurar que criminales que pueden ser extraditados, no puedan escapar de ser procesados al reclamar estatus de refugiado. La interpretación y aplicación de esta provisión, es uno de los retos más complejos que enfrentan quienes poseen el poder de decisión. El objetivo central de la Convención sobre Refugiados, es después de todo proveer de protección a aquellos que, por sus actividades políticas, son perseguidos; y los crímenes cometidos por los terroristas frecuentemente tienen una connotación política. En el proceso de determinar si una ofensa es 'política' y por lo tanto exenta de exclusión, o si se ha cometido un crimen que convierta a su autor en no merecedor de la protección a refugiados, los encargados de la toma de decisiones se ven forzados a caminar sobre una cuerda muy fina - pero crítica. Es crucial, para lograr que ellos lleven a cabo su labor en forma justa y efectiva, que consideren todos los elementos relacionados con un caso; incluyendo los motivos tanto para que sea aceptado, como

excluir". Luego de los eventos del 11 de septiembre, esta tendencia (dejar de lado la determinación del estatus una vez la exclusión ha sido supuesta) probablemente se intensificará. Una legislación reciente del Reino Unido, excluye consideraciones sustantivas a solicitudes de asilo cuando el Secretario de Estado certifica que la remoción del apelante podría ser conducente al 'bienestar público' y que cualquiera de los dos artículos, 1F o 33(2) (la provisión de expulsión de la Convención de 1951) son aplicables. La remoción de alguien sin haber primero considerado su solicitud de asilo, es contraria al espíritu y letra de la Convención de 1951. En los Estados Unidos, existe una igual preocupación relacionada con la práctica de utilizar exclusiones estatutarias, para prevenir que personas sospechosas de pertenecer a organizaciones designadas como terroristas, puedan solicitar obtener protección como refugiados. El proceso de designar a un grupo como una organización terrorista, esta influenciado más por consideraciones de tipo político que por el interés en las cuestiones humanitarias que deberían apuntalar cualquier petición de asilo.

Tales medidas se acercan peligrosamente a atribuir la culpabilidad de una persona,

que escapen de la persecución y el terror. Cincuenta años de la ley de refugiados y una tradición orgullosa de proveer asilo a aquellos que lo necesitan, no deberían ser pasadas por alto o cortocircuitadas por los eventos del 11 de septiembre.⁷

Monette Zard es una Analista Política en el Instituto de Políticas de Migración, en Washington.

email: zard@migrationpolicy.org

1 Esta es la continuación de una línea de resoluciones previas, la más notable una Resolución de la Asamblea General de 1996, sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional, y su anexo, una Declaración para Suplementar la Declaración de 1994 sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional A/Res/51/210 del 17 de diciembre de 1996, que puede verse en www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm.

2 ACNUR emitió lineamientos públicos para la aplicación de las cláusulas de exclusión por primera vez en 1996 (Las Cláusulas de Exclusión: Lineamientos sobre su Aplicación, ACNUR, Ginebra, 1996).

3 Es importante hacer notar, sin embargo, que la prohibición sobre la represión contenida en la Convención contra la Tortura, aplica sin excepción.

4 Memorandum enviado por Nicholas Blake, Consejero de la Reina, al Selecto Comité de Asuntos Domésticos de la Cámara de los Comunes de Inglaterra, 15 de noviembre de 2001, párrafo 13. www.parliament.the-stationary-office.co.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmh/351lapap04.htm.

5 De especial relevancia en esta discusión es la sección 411 del Acta USA-PATRIOT, que enmienda la sección 212(a)(3)(B) del Acta de Inmigración y Nacionalidad (8 U.S.C. 1182(a)(3)).

6 Veá las Conclusiones Sumarias de la Mesa Redonda de Expertos de Lisboa, 3 y 4 de mayo de 2001, 30 de mayo de 2001, EC/GC/01/2track/1.

7 Reporte sobre el Artículo 1F, Cláusulas de Exclusión, Comité Permanente del Comité Ejecutivo de ACNUR, junio de 1998, Sección C, Párrafo 15(i).

8 El Acta Anti-terrorismo y sobre el Crimen y la Seguridad 2001, 14 de diciembre de 2001 - Artículo 33(1), www.hms.gov.uk/acts/acts2001/10024-e.htm.

9 T v SSDH, (1996) 2 All ER 865, (1996) 2 WLR 766, Casa de los Lores, 22 de mayo de 1996.

10 Interpretaciones del Artículo 1F por ACNUR, comentaristas y la práctica de la mayoría de estados, indican que la mera membresía de un grupo u organización no será base suficiente para excluir a una persona, excepto en circunstancias excepcionales. Sin embargo, ACNUR deja abierta la posibilidad para que en un pequeño número de casos, en donde "los propósitos, actividades y métodos de algunos grupos u organizaciones terroristas sean de naturaleza particularmente violenta y notoria", la membresía, siempre y cuando sea voluntaria, puede ser suficiente. ACNUR, Lineamientos (diciembre de 1996), párrafo 47.

Cincuenta años de la ley de refugiados y una tradición orgullosa de proveer asilo a aquellos que lo necesitan, no deberían ser pasadas por alto

rechazado. Un examen minucioso de todas las circunstancias relacionadas con la solicitud de asilo, permite al encargado de la toma de decisiones colocar en perspectiva todos los alegatos de conducta criminal y acusaciones de terrorismo. Esta forma de proceder ha sido reafirmada recientemente por el proceso de Consultas Globales, que declaran la necesidad de un tratamiento completo a la aplicación de las cláusulas excluyentes.⁶

Poniendo a la ley de refugiados en corto circuito

Sin embargo, aún antes del 11 de septiembre, ACNUR ya estaba teniendo que advertir a los varios estados que estaban buscando una vía rápida para restringir las consideraciones sobre las solicitudes de asilo, de "no utilizar las cláusulas de exclusión como examen de admisión". Hacia notar que esta práctica no era consistente con la naturaleza excepcional de las cláusulas de exclusión y se arriesgaban a "sopesar en base a prejuicios todos los factores relevantes que deben ser parte integral en cualquier decisión de

únicamente en base a su asociación; y están en contradicción con el carácter necesariamente individual del proceso de exclusión. Una aplicación adecuada de las cláusulas de exclusión, requiere que se examinen las actividades del solicitante de asilo dentro de una organización, y su participación objetiva en la comisión del acto excluyente. Como lo estableció la Casa de los Lores, una persona no debe ser excluida de lo establecido en la Convención únicamente porque él o ella o sus actos, han sido denominados "terroristas"; es necesario que existan razones serias para considerar que el o ella ha cometido un crimen excluyente bajo el Artículo 1F.

En conclusión, aunque es importante reconocer que los estados tienen un interés legítimo en la seguridad y quieran asegurarse de que terroristas y otros criminales no tomen ventaja del sistema de protección internacional, es vital que cualquier medida que se tome no socave el sistema mismo. La Convención de 1951 provee a los Estados de las herramientas con las cuales pueden asegurarse de que sus intereses en la seguridad nacional, sean acordes con los intereses de aquellos

Escrutinio en las afluencias masivas: el reto de la exclusión y separación

por Bonaventure Rutinwa

Hoy en día, está fuera de discusión que, en situaciones donde hay flujos de población diversa, aquellas personas que no merecen la protección internacional deben ser excluidas del status de refugiados y que aquellos que definitivamente ponen en peligro dicha protección, deben ser separados de los refugiados ordinarios.¹ Algunos sugieren que está emergiendo un consenso dentro del derecho legal de refugiados, en cuanto a qué personas son susceptibles de separación.²

Sin embargo, Afganistán ha remarcado un sinnúmero de dificultades de tipo legal y práctico. El número de afganos que intentaron cruzar la frontera durante la Operación Libertad Duradera, puede no haber alcanzado las proporciones que muchos esperaban. Sin embargo, la expectativa de una afluencia masiva una vez más planteó la interrogante de cómo separar a los civiles ordinarios, de personas que, bajo las leyes de refugiados, no merecen protección internacional. En el contexto de Afganistán, esto incluía a los miembros de al-Qa'ida, quienes planificaron o ejecutaron las actividades terroristas que desencadenaron la guerra; y a sus anfitriones y facilitadores del Talibán. Ahora que muchos combatientes del Talibán y de al-Qa'ida han huido de Afganistán, varios países podrían tener que juzgar qué tipo de involucramiento en la administración del Talibán, o en las actividades de al-Qa'ida, puedan causar la exclusión del status de refugiado.

Mientras que la necesidad de separar no ha sido una de las características prominentes de los reportes sobre la región, algunos asuntos pertinentes deben ser elevados a consideración; pues son relevantes tanto para las futuras discusiones sobre este tema, como para tratar la situación actual. ¿Qué tipo de conductas o atributos podrían requerir que una persona sea separada o excluida? ¿Es ser o haber sido miembro de al-Qa'ida suficiente para excluir o separar a alguien? ¿Cómo debe llevarse a cabo la separación o la exclusión en casos de afluencias masivas? ¿Qué debe hacerse con aquellos buscadores de asilo que han sido ya separados o excluidos?

¿Sobre quién recae la responsabilidad de velar por las personas que son separadas?

Utilizando como comparación la experiencia en África, este artículo resalta cómo los asuntos arriba mencionados, han sido manejados con anterioridad y propone varias sugerencias, sobre cómo resolver dilemas sobre la separación y la exclusión en situaciones de afluencias masivas.

Circunstancias legales y de hecho para la exclusión/separación

Las estipulaciones en los instrumentos legales sobre refugiados aplicables en África, son bastante claras en cuanto a qué personas son excluidas del status de refugiados.³ Sin embargo, casos reales de individuos que han sido excluidos, particularmente aquellos supuestos combatientes, han levantado controversia y señalado dificultades conceptuales.

El arresto en noviembre de 2000 en Tanzania, de dos refugiados de Burundi, que poseían armas y supuestamente estaban involucrados en actividades militares en su país, es un caso específico. ACNUR sopesó las implicaciones legales para poder determinar si ellos eran refugiados, o aún si eran personas que le competían a la agencia. Un punto de vista era que los combatientes no podían ser refugiados, que un individuo que activa y voluntariamente participaba en un conflicto armado, no caía dentro del

a su país de origen para pelear, no los hacía perder su status de refugiados, porque dicho status podría ser perdido únicamente si cayeran en una de las cinco condiciones de la Convención, que no incluyen el retorno al hogar. Por lo tanto, los refugiados que retornan a su lugar de origen y luego salen de nuevo (incluso si retornan como combatientes), aún le conciernen a ACNUR como refugiados.

Procedimientos para la exclusión y separación

En situaciones de afluencias masivas, el procedimiento usual para determinar el status de refugiados es la determinación por grupos, en una forma *prima facie*. Efectivamente, un estado reconoce el status de refugiado, basándose en las circunstancias objetivas obvias en el país de origen, que dieron inicio al éxodo. El propósito es asegurar la admisión a un lugar seguro y proveer oportunamente asistencia, a aquellos que buscan asilo.

Sin embargo, el reconocimiento grupal como refugiados tiene varias desventajas. Es difícil excluir elementos criminales y de otro tipo, que no merezcan la protección internacional. Las acciones drásticas de los gobiernos, para evitar hospedar elementos criminales dentro de los refugiados, han tenido serias consecuencias para aquellos que buscan asilo. Un ejemplo lo constituye la decisión, en 1997, de la República Centroafricana (RCA), de prohibir la entrada a todos los ruandeses que buscaban asilo; para prevenir el ingreso de supuestos genocidas.

extirpar a los elementos armados no merecedores de protección, de entre los refugiados civiles, ha demostrado ser una actividad extremadamente riesgosa.

espectro de las obligaciones bajo las cuales los refugiados son protegidos. Cuando un individuo como éstos es hallado en un territorio no beligerante, un estado neutral, el o ella no debe ser tratado(a) de acuerdo con los estándares legales sobre refugiados. El otro punto de vista fue que el mero hecho de que los refugiados retornaron

Personal de ACNUR en el país y colegas de Ginebra, debatieron cómo distinguir y separar refugiados de buena fe de aquellos que merecían ser excluidos. Las autoridades de la RCA cedieron un poco, únicamente luego de que ACNUR se comprometió a proveer de suficientes recursos humanos y materiales, para discriminar

a los refugiados genuinos de los elementos criminales.

La mecánica de la separación/exclusión

La aplicación de un enfoque *prima facie* para admitir a aquellos que buscan asilo, ha significado que, donde sea necesario hacer una separación y una exclusión, ésta se lleve a cabo cuando ya los elementos buscados se han mezclado con refugiados genuinos en los campamentos. En esta situación, eliminar a los elementos armados de los refugiados civiles, ha demostrado ser una tarea riesgosa. Un caso a considerar, fue el intento por excluir a los elementos armados dentro del gran grupo de refugiados ruandeses en el este de Zaire, en 1994. A pesar de reconocer que la presencia de elementos armados, presentaba la mayor amenaza para los refugiados, también fue reconocido que separarlos del resto de los otros refugiados sería una tarea compleja y requeriría el uso de la fuerza. Varias opciones militares propuestas por el Secretario General de la ONU, fueron rechazadas por el Consejo de Seguridad y por los países a quienes se les había requerido tropas. Esto demandó del Secretario General, solicitar a ACNUR que proveyera de la seguridad necesaria. Fue sobre esta base que el Contingente de Seguridad de Campamentos de Zaire, fue establecido en febrero de 1995, para proveer seguridad a los refugiados y separarlos de aquellos elementos no merecedores.

La posibilidad de una resistencia a la separación es grande, aún cuando los factores específicos que se tuvieron en Zaire (la confabulación por parte de las autoridades locales y la negación de principios de protección) no existieran. Esto se hizo evidente en 1996, cuando el gobierno de Tanzania intentó transportar a supuestos criminales a la frontera con Ruanda. La policía especial antimotines y el ejército tuvieron que intervenir, para apaciguar la revuelta de los refugiados. Cuando el gobierno intentó llevar a Dar es Salaam a un líder de los refugiados, para quien ya se había arreglado un reasentamiento en otro país, los refugiados sospecharon que éste iba a ser encarcelado o enviado a Ruanda. Ellos amenazaron con violencia, hasta que el gobierno permitió que algunos testigos lo acompañaran a Dar es Salaam, para verlo abordar el avión que lo llevaría al país de reasentamiento. Estos incidentes muestran que la separación de los refugiados, aún cuando ésta sea legítima, es una actividad muy sensible y debe manejarse con mucho cuidado.

¿Qué sigue luego de la exclusión/separación?

Aquellos que son excluidos del status de refugiados y que no le conciernen ya a ACNUR, pueden ser conminados en teoría a que abandonen el territorio del estado anfitrión. A menudo, sin embargo, esto es imposible debido al riesgo de persecución y tortura que les espera en sus países. El hecho de su exclusión, les niega automáticamente cualquier oportunidad de ser aceptados para un reasentamiento en un tercer país. En estas circunstancias, ¿qué puede hacer el gobierno anfitrión?

Una opción es expulsar a los refugiados separados y excluidos bajo el Artículo 32 de la Convención de 1951, si las actividades por las que fueron separados constituyen una

amenaza a la seguridad nacional o el orden público. Sin embargo, aún cuando las actividades de las personas separadas coincidan con los límites propuestos como amenaza a la seguridad nacional, ellos no pueden, bajo la ley sobre Derechos Humanos, ser enviados de vuelta a sus países de origen si aún enfrentan la posibilidad de persecución o tortura. A menos que un tercer país este dispuesto a aceptarlos —algo que es muy poco probable— entonces el país anfitrión no tiene otra opción mas que permitirles permanecer en su territorio. Una segunda alternativa para los separados es recluirllos, tal como fue elegido por Tanzania en 1996 luego de establecer un centro de detención en Mwisa, en la región de Kagera. Mwisa fue diseñado para hospedar a aquellos culpables de intimidación: refugiados ruandeses que estaban coaccionando o



Refugiados ruandeses, DRC, 1997

de alguna manera disuadiendo a sus compañeros refugiados de retornar a Ruanda. Después de la repatriación masiva de diciembre de 1996, el lugar fue utilizado para hospedar a aquellos ruandeses que dijeron temer por sus vidas si retornaban a Ruanda. Desde la aprobación del Acta sobre Refugiados

la detención de las personas separadas, llama la atención hacia una serie de asuntos

en 1998, Mwisa se ha convertido en el lugar de detención de combatientes, además de refugiados y buscadores de asilo.

La detención de personas separadas de los refugiados en Tanzania, ha llamado la atención hacia una serie de asuntos. Dado que la separación resulta efectivamente en una restricción de la movilización y la residencia de una persona, ¿es esto compatible con los principios de derecho internacional, que requieren que tales restricciones sean impuestas únicamente cuando sea necesario y que las condiciones impuestas, sean proporcionales al problema que se está tratando? ¿Es la sola posesión de armas razón suficiente para ser detenido sin juicio alguno? ¿Cuál debe ser la duración de dicha detención? La Sección 27 del Acta de Refugiados, establece que el período de detención debe ser de tres meses; pero permite que el mismo sea extendido bajo lo previsto por el Acta de 1963 sobre Detención Preventiva. ¿Cuántas veces puede extenderse una detención?

¿Quién es responsable de los separados?

Cuando la separación ya ha ocurrido, surgen preguntas sobre responsabilidades y mandatos. Las autoridades pueden estar en desacuerdo sobre el status de las personas separadas. Esto ocurrió en 1997, cuando un grupo de guerreros Mai Mai de Zaire arribaron a Tanzania. En lugar de buscar asilo, los soldados querían mantener su status de combatientes. El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) concluyó que ellos no eran combatientes según los propósitos de las leyes internacionales humanitarias de conflictos armados y, por lo tanto, no eran individuos que le concernieran a la Cruz Roja. ACNUR no lidiaría con ellos mientras reclamaran el status de combatientes y expresaran el deseo de regresar a su tierra para pelear. Como resultado, el gobierno de Tanzania hubo de mantenerlos en un estadio de fútbol por casi un año, luego del cual ellos aceptaron el status de refugiados y fueron transferidos a un asentamiento.

Cada vez que las agencias externas, tales como el CICR y ACNUR, se

lavan las manos de cualquier categoría de buscadores de asilo, la carga naturalmente recae en el país anfitrión para velar por ellos. Tal es, sin embargo, la carga injusta que enfrentan países como Pakistán, si arrestaran o detuvieran a militantes del Talibán y al-Qa'ida.

Conclusiones y recomendaciones

Mientras que la exclusión y la separación son herramientas apropiadas para enfrentar los problemas de flujos mixtos de individuos que buscan asilo, existen dificultades adicionales cuando los países de asilo intentan hacer un escrutinio, para poder aplicar las cláusulas de exclusión. A pesar de las provisiones aparentemente claras de los instrumentos legales internacionales, las razones para la exclusión en casos individuales, no es siempre obvia.

Necesitamos resolver las dificultades de forma tal, que se reconozcan las preocupaciones de los países anfitriones y que sea compatible con los principios de asilo. En cuanto a los ex-militantes del Talibán y al-Qa'ida, yo argumentaría que el mero hecho de haber pertenecido a dichos grupos, no debería ser razón suficiente para excluir o aún separar inmediatamente a los individuos; siempre que los que busquen asilo estén dispuestos a renunciar al terrorismo y la guerra, dejen cualquier arma y se conviertan en un refugiado 'normal'. Debemos endosar las recomendaciones que emergieron del seminario organizado por ACNUR, en febrero de 2001:

Las personas que previamente fueron miembros de organizaciones militares, no están excluidas de buscar asilo y protección como refugiados. [Pero] antes de considerar brindar asilo a tales personas/grupos, debe permitirse un período de tiempo razonable, cuyo propósito es establecer si dichas personas han renunciado completamente a las actividades militares y no tienen la intención de reanudar la guerra.⁴

En situaciones de afluencias masivas, todas las personas que arriban a la frontera y buscan asilo deben ser admitidos como refugiados prima facie. Posteriormente, dichos individuos pueden ser escrutados y, si se encuentra que no son refugiados, pueden ser excluidos. En casos excepcionales, tales como acusación previa por parte de un tribunal

internacional, la exclusión podría ser considerada inmediatamente.

La reclusión de las personas separadas, debe ser consistente con los principios sobre refugiados y derechos humanos. En particular, las restricciones impuestas a los separados, incluyendo aquellas relacionadas con la libertad de movimiento, deben ser concordantes con la preservación del carácter humanitario del asilo como un acto pacífico y amistoso, la prevención de actos subversivos y la desmilitarización de campamentos de refugiados, así como la ubicación segura de los refugiados.⁵

La comunidad internacional debe proveer asistencia financiera y militar a países como Pakistán, que deben llevar a cabo el proceso de separación. La carga de velar por las personas separadas no debe recaer únicamente en el país anfitrión. Si es aceptado que se necesita separar a los refugiados de mala fe, la responsabilidad de velar por los separados, debe ser compartida por todos aquellos a quienes compete la protección a refugiados. Esta no es una simple cuestión sobre mandato o aún moralidad. Es una de necesidad funcional.

Bonaventure Rutinwa es Profesor de la Escuela de Leyes, de la Universidad de Dar es Salaam, Tanzania.
email: brutinwa@ucc.ac.tz

1 Para varias recomendaciones al respecto, vea: B. Rutinwa, "Seguridad y Protección a Refugiados en África del Este", *Red de Participación de Refugiados*, septiembre de 1996, pp11-14.

2 Ver C. Beyani "Criterio Legal Internacional para la Separación de Miembros de Fuerzas Armadas, Bandas Armadas y Milicias, de los Refugiados en los Territorios de los Países Anfitriones", *Diario Internacional de Leyes sobre Refugiados*, Vol. 12, Suplemento Especial 2000, pp251-271.

3 Ver la Convención de 1951 sobre el Status de Refugiados, Artículo 1F y la Convención para el Gobierno de Aspectos Específicos sobre Problemas de Refugiados en África, de la OUA (1969), Artículo I(5).

4 Resumen de Conclusiones Clave / Recomendaciones del Simposio Regional de ACNUR sobre el Mantenimiento del Carácter Civil y Humanitario del Asilo, Status de Refugiado, Campamentos y otros Sitios, 26-27 de febrero de 2001, Pretoria, Sudáfrica, párrafo 14(b).

5 C. Beyani, *Op. Cit.*, p265.

¿Qué se requiere para reconstruir un Estado?

por Paula R Newberg

Esta pregunta, planteada un sinnúmero de veces durante el período post-Segunda Guerra Mundial, post-colonialismo y post-guerra fría, está tomando hoy una nueva forma en Afganistán, especialmente entre los países donantes y organizaciones internacionales preocupadas por esa nación.

Los Estados Unidos, entre otros, han argumentado enérgicamente —tanto antes de formar una coalición global para pelear contra el terrorismo, como ahora, que mantiene una presencia militar en Afganistán pero se resisten a jugar un papel importante en lo que burlescamente llaman a reconstrucción nacional— que es posible hacer una distinción entre el establecimiento de seguridad y la construcción de estabilidad política, y entre una rehabilitación física y el proceso de reconstrucción de la democracia. Pero reconstruir el Estado afgano debe significar revivir la vida política en la nación afgana. Si esto no sucede, la recuperación de Afganistán estaría obstaculizada y la estabilidad de la región sería difícil de asegurar.

En 1989, la última vez que una guerra en Afganistán terminó en algo parecido a la paz, los EE.UU. y sus aliados trataron de manipular las lealtades locales, para decidir quién podría gobernar luego de que cayera el gobierno comunista. Fallaron, y el gobierno corrupto e ineficiente que resultó, impidió a los afganos la reconstrucción o la posibilidad de gobernar su país. Sus acciones también permitieron, en parte, el surgimiento del Talibán, cuyo puritanismo —predicado, aunque no siempre practicado— encontró apoyo entre aquellos que se sintieron abandonados por los proveedores de ayuda, que utilizaban a los comandantes como intermediarios en la provisión de asistencia humanitaria. La gravedad de este error no puede ser subestimada. Aunque salvar vidas es siempre lo más importante durante momentos de crisis, la esencia de una compleja emergencia política es el intrincado nexo entre política y economía: si el proceso de proveer asistencia no toma en cuenta las consecuencias políticas de la ayuda, la recuperación nunca ocurrirá.

Una reconstrucción efectiva y duradera, siempre requerirá un balance entre las iniciativas locales, para construir la confianza política al interior y entre las comunidades; y las iniciativas nacionales, por crear bienes públicos para todo el país. Los afganos están familiarizados con lo anterior: en la ausencia de un Estado, la ONU y sus asociados han trabajado con miles de personas de pueblos y aldeas, para proteger los recursos necesarios para granjas y sistemas de irrigación, renovación urbana y, más críticamente, para remover minas antipersonales de áreas pobladas.

Por muy importantes que sean estos esfuerzos, no pueden reconstruir y sostener una economía para mantener a Afganistán intacto. Aquí es donde la reconstrucción del estado y la reconstrucción nacional se intersectan: creando la infraestructura física, los servicios sociales y un entorno que vele por las necesidades de los afganos, bajo el gobierno de los ciudadanos de Afganistán. Para complementar las estrategias básicas de desarrollo comunitario, Afganistán necesita estrategias de la cabeza a los pies, para reconstruir su Estado. También necesitan árbitros para mantener separados los intereses competitivos y para ayudar a los afganos a adquirir de nuevo su voz política, luego de largos años de estar privados de ella. De oficio y ocasionalmente por demanda, es este el papel que la comunidad internacional juega hoy, en países destruidos por la guerra tales como Afganistán.

El establecimiento o re-establecimiento de la autoridad moral de un estado, es excepcionalmente difícil y Afganistán enfrenta enormes retos. El Acuerdo de Bonn de 2001, orquestado bajo el auspicio de la ONU, quien permanece como custodio de su implementación, establece un proceso de elección de un futuro gobierno, mientras se establece una autoridad que maneje el proceso

inicial de reconstrucción. Pero Afganistán aún está sujeto a una campaña dirigida por los estadounidenses, con la premisa de cooperar con un abigarrado grupo de comandantes militares y políticos trasnochados, personas cuyo deseo por retener el poder contrasta drásticamente con la visión de un gobierno democrático y representativo; que es lo que persigue el Acuerdo de Bonn.

Las gama de opciones que confrontan la Autoridad Interina de Afganistán, la autoridad de transición que va a reemplazarle a mediados de 2002, la ONU y un gran número de países donantes, es realmente vasta. Los modelos de reconstrucción y desarrollo que la ONU ha llevado a cabo en otras partes, aunque no igualmente ejecutados, ofrecen algunas lecciones para Afganistán.

Aprendiendo del pasado

Cuando las Naciones Unidas se ha encontrado fungiendo en lugar del Estado, en la ausencia de un gobierno en funciones, ésta ha aprendido la importancia crítica que tiene el resolver conflictos sociales y políticos, antes de que éstos crezcan fuera de control. En Kosovo, primero se alcanzó un cierto grado de seguridad y estabilidad para algunos de los kosovares y serbios, antes de que el proceso de rehabilitación se extendiera a áreas no urbanas. Al mismo tiempo, sin embargo, la situación indeterminada de Kosovo —un área política gris, que reflejaba la indecisión de los miembros de la ONU y de Belgrado, más que la dificultad para alcanzar la armonía entre los residentes de Kosovo— ha limitado el alcance de la recuperación. La lección fue: la política —internacional y doméstica— y la reconstrucción —a corto y largo plazo— viajan juntas de la mano.

En la Ribera Occidental y en Gaza, la ONU ha intentado durante varias décadas responder a las crisis y al mismo tiempo ha evitado crear inestabilidades regionales potencialmente peligrosas; en parte por el simple hecho de mantener una presencia constante, mientras que otras organizaciones han sido más volubles. Sus varias responsabilidades han sido muy a menudo desarrolladas sin tener prioridades claramente establecidas. La lección aquí es también sobre la marca indeleble de la política en la

recuperación: si las metas políticas no pueden alcanzarse, ya sean a corto o largo plazo, entonces la recuperación es poco probable.

En Camboya, Bosnia y Timor Oriental, la comunidad internacional ha apadrinado el proceso de recuperación, creando una autoridad que supervise la transición política. Cuerpos estatales y organizaciones no gubernamentales, han cambiado sus objetivos de trabajar en acuerdos de paz a la reconstrucción de estados y, finalmente, la convocatoria de elecciones. En cada caso, la protección de los derechos ha estado presente, junto con significativas inversiones dirigidas a la educación en derechos, para impedir que los conflictos se reanuden. No hay duda alguna de que la presencia internacional parece ser muy grande - miles de vehículos blancos de ayuda marcan indeleblemente el paisaje. Pero en cada caso, la duración de la misión ha sido extensa, y el costo humano y la devastación física causados por el conflicto y la indiferencia, han sido enormes. Estas son razones adicionales por las que una dirigencia local de la reconstrucción, llevada a cabo con cuidado, sensibilidad, balance y buen juicio, es extremadamente importante: para asegurar que la recuperación, una vez iniciada, pueda sostenerse..

Retos en Afganistán

Cada una de estas tareas, ha encontrado obstáculos significativos; cada una de ellas ha tenido éxito sólo al grado de haber creado una intersección entre la recuperación y el cambio político. Todas han requerido de mucho dinero. Afganistán requerirá aún más. Casi no posee reservas fiscales —excepto por US\$4.5 millardos en contribuciones (una fracción de la inversión per cápita en Kosovo y Bosnia)— y su población permanece esparcida, como resultado del desplazamiento interno y el exilio prolongado.

Es por ello que la construcción de la confianza entre la comunidad

internacional y Afganistán, es un prerrequisito para construir la confianza entre los propios afganos: para permitirles a los afganos construir un Estado duradero y con credibilidad y para impedir la desilusión local, causada por políticas de desarrollo mal dirigidas, que podrían rápidamente fragmentar el país de nuevo. Es aquí donde las decisiones tomadas por la comunidad internacional donante, durante la primera fase de la transición a la reconstrucción, son extremadamente importantes, en dos formas que están relacionadas.

Primero, si los países donantes insisten en su vieja práctica, de rehusarse a cooperar en donaciones compartidas, dirigidas a la recuperación básica; entonces la capacidad del Estado central estará restringida a tal punto, que no podrá realizar sus funciones esenciales. Cuando los donadores — sean estos bilaterales, multilaterales, gubernamentales o no— insisten en controlar la adjudicación de recursos, al resistirse a la coordinación y, más aún, a la cooperación, ellos obstaculizan no sólo las tareas físicas de reconstrucción, sino también los requisitos políticos y de seguridad para la recuperación.

Segundo, cuando los donadores se ciñen a igualmente viejos hábitos, al negociar en forma separada con los que controlan individualmente el poder a lo largo del país —y en el caso de Afganistán esto incluye a los caudillos, que poseen armas, ejércitos y un pasado de represión— el Estado central está una vez más en peligro. La ecuación falaz entre desarrollo localizado o descentralizado, por un lado, y por el otro, dar poder a los comandantes locales, cuya existencia es basada en el apoyo extranjero y no en el apoyo popular, es peligrosa para todas las partes. Respetar el principio básico de la soberanía popular, es un prerrequisito práctico para asegurar el respeto de los individuos y las comunidades. Sin él, será imposible para los refugiados poder retornar y para todos los ciudadanos participar en el proceso de recuperación.

La comunidad internacional no podrá mantener el ímpetu inicial de los planes de recuperación, a menos que respete las instituciones estatales que ha ayudado a crear. En el caso de Afganistán, esto significa subrayar (y suscribir) a la Autoridad Interina de Afganistán, creada bajo el Acuerdo de Bonn, de forma tal que el mandato del Estado se pueda extender más allá de los límites de la ciudad capital. Apoyar los procesos que le dan poder a una autoridad de transición, hará

posible que el gobierno pueda trabajar en, y con, el país completo. Las organizaciones internacionales deben por ello cambiar sus hábitos de actuar como si el Estado no existiera, y dar pasos específicos para fortalecer el poder de Kabul, en determinar el ritmo y la estructura del retorno de los refugiados y los amplios alcances de la respuesta humanitaria. Este es un elemento esencial para la construcción del Estado y debe definir el ambiente político en Afganistán.

Conclusión

Un Estado central viable, apoyado material y políticamente por la comunidad internacional, puede mantener lejos a individuos ajenos. A lo largo de los últimos 25 años, las divisiones domésticas de Afganistán han permitido que sus vecinos (ahora países al frente de la lucha global contra el terrorismo) y patrocinadores ocasionales, tomen ventaja del vacío político para lograr sus ambiciones. Ya sea por parte del movimiento del Talibán, el viejo Frente Unido, la recién potenciada Alianza del Norte o de líderes políticos que habían sido desplazados, esta interferencia acumulada ha envalentonado a líderes regionales para pensar que Afganistán les pertenece. Si las riñas civiles no son terminadas en forma juiciosa, bajo el auspicio neutral internacional —y si la recuperación no está organizada con un apoyo igualmente imparcial— entonces Afganistán será el títere de poderes extranjeros o un territorio vulnerable, dividido por guerras y propenso a cosechas ilícitas. Cualquiera de estas consecuencias sería la receta para un conflicto regional inevitable.

Luego de que los romanos derrotaron a las tribus germanas, al final del primer siglo, el historiador Tácito observó: "Ellos crearon un desierto y lo llamaron paz." El Afganistán moderno ha sufrido por mucho tiempo las imposiciones de extraños, pero esta vez, la recuperación es simplemente muy importante para dejarla en manos de extranjeros. Si Afganistán ha de sobrevivir su último destino, y si Asia central, oeste y sur han de sobrevivir con él, la comunidad internacional debe asegurar que los afganos tengan el derecho y la oportunidad de hacer que sus desiertos florezcan.

Paula R. Newberg es Asesora Especial para la Fundación de las Naciones Unidas, Washington, (www.unfoundation.org).

Jóvenes afganas asistiendo nuevamente a clases, en Kabul



La seguridad y la ética del asilo después del 11 de septiembre

“La seguridad”, escribió el filósofo John Stuart Mill en 1861, “es el más vital de todos los intereses.”

“De ella”, argumentaba, “dependemos para nuestra inmunidad al mal y para el completo valor de todos y cada uno de los bienes, más allá del momento actual”.¹ El 11 de septiembre acercó más las palabras de Mill a los ciudadanos de los países occidentales. Esta lección desencadenó algunas lamentables consecuencias. Los ataques de ese fatal día llevaron a la guerra, la guerra creó refugiados; los refugiados huyeron en busca de asilo. Los primeros dos meses de la guerra contra el Talibán, dieron como resultado la movilización de unos 130,000 refugiados, muchos de los cuales encontraron un tipo hostil de asilo en el vecino Pakistán. Las fronteras de Pakistán habían permanecido relativamente abiertas para refugiados, en parte por presiones de ACNUR para que el país sirviera como un refugio humanitario, durante el transcurso de la crisis. Aun mientras se esperaba que Pakistán ofreciera mayor asilo durante el transcurso de la ‘guerra contra el terror’, todo indicaba que los países occidentales ofrecerían menos.

Operando casi al unísono, estos países implementaron varios cambios políticos y legislativos, que seguramente tendrán un profundo efecto en la provisión de la protección a refugiados. En los EE.UU., el gobierno suspendió temporalmente el reasentamiento de 20,000 refugiados, a quienes se les había dicho que les sería permitido entrar a los EE.UU.. Bajo la nueva Acta USA-PATRIOT, los extranjeros sospechosos de terrorismo pueden ser detenidos sin ningún cargo hasta por siete días. Adicionalmente, miembros de organizaciones terroristas prescritas por el Departamento de Justicia, pueden ser ahora deportados o se les puede negar su ingreso a los EE.UU. sin una revisión judicial. En el Reino Unido, la nueva Acta sobre Anti-Terrorismo, Crimen y Seguridad fue aprobada rápidamente. El Acta permite al Secretario de Estado rehusar reclamos de asilo, a personas

consideradas como una amenaza para la seguridad nacional. Además, amplía la autoridad del estado para detener a individuos considerados como una amenaza terrorista, mientras acorta las posibilidades de algunos buscadores de asilo. En Canadá, el nuevo Plan Gubernamental Anti-Terrorismo crea nuevos centros de detención, para extranjeros sospechosos de actividades terroristas, y endurece los sistemas de escrutinio, para asegurar que aquellos involucrados con grupos terroristas, no entren al sistema de asilo; proveyendo también de más recursos monetarios para deportaciones.

Los legítimos buscadores de asilo, según aclararon rápidamente oficiales del estado, no deben temer las medidas de seguridad bien dirigidas. Pero la cuestión es si tales medidas son realmente bien dirigidas. Mi objetivo en este artículo, sin embargo, no es analizar qué tan adecuadas son las diferentes partes de la legislación, sino hacer algunas observaciones sobre el contexto social más amplio, en el cual dichas leyes y políticas han florecido. El asilo es visto cada vez más, como un vehículo a través del cual los terroristas y otros individuos no deseados podrían internarse en países occidentales. Luego del 11 de septiembre, esta preocupación no es difícil de entender. Pero los ataques terroristas también nos dan la oportunidad de reflexionar sobre el valor central y la continua importancia que tiene el asilo para los refugiados.

El asilo como una amenaza para la seguridad

La visión de que la política de asilo pueda tener implicaciones para la seguridad, se inició mucho antes de los eventos del 11 de septiembre. La última percepción de que el asilo es una amenaza para la seguridad, surgió a mediados de los años 80 y puede vincularse con cuatro grandes acontecimientos. El primero fue la ratificación del Acta Europea

por Matthew J. Gibney

Unificada de 1987, que empezó a dirigirse hacia la abolición del control de fronteras entre los países miembros de la Comunidad Europea. Las negociaciones sobre las implicaciones de una Europa sin fronteras, produjo nueva preocupación sobre las implicaciones en la seguridad, provenientes de una interdependencia mutua. Desde un inicio, las discusiones unieron los asuntos del asilo y la inmigración con asuntos execrables del crimen organizado, la migración ilegal y el terrorismo. La unión entre estas preocupaciones, más aún, se institucionalizó en el Tratado de Amsterdam. En forma conveniente, el asilo fue ubicado bajo la categoría de asuntos que llevan a un área común de ‘Libertad, Seguridad y Justicia’.

El fin de la Guerra Fría también jugó un papel clave en la unión de las preocupaciones sobre refugiados y la seguridad. El desvanecimiento de la mayor amenaza a la seguridad —la amenaza de la aniquilación nuclear— proveyó a los académicos, al gobierno y a los oficiales militares, de un gran incentivo para concentrar sus energías en una gama de nuevas preocupaciones (hasta entonces consideradas de segunda clase) de seguridad. Las “amenazas” provenientes de los que buscan asilo y los refugiados, fueron simplemente una de un gran número de nuevas amenazas que debían formularse durante este período.

Un tercer factor importante ha sido el incremento en la prominencia del Consejo de Seguridad, desde los inicios de los 90, como un vehículo para sancionar intervenciones militares por parte de otros países. Las intervenciones en Iraq, Somalia, Haití y la antigua Yugoslavia, fueron, como ha observado Adam Roberts, legitimadas en parte por los deseos de los poderes dominantes, de detener los movimientos de refugiados.² Bajo el Capítulo 7 de la Carta de la ONU, estas intervenciones podrían ser consideradas legítimas únicamente si fueran como respuesta a una amenaza a la “paz y la seguridad internacional”. Así que las acciones del Consejo de Seguridad, proveyeron de un eslabón

más en la cadena de las asociaciones entre refugiados y seguridad.

Finalmente, el incremento en las vinculaciones de asuntos de refugiados con la seguridad, refleja el avance del proceso de democratización a nivel mundial desde 1989. El surgimiento de la democracia multi partidaria en África, en particular, ha disminuido la autonomía de las élites estatales en la determinación de la agenda de seguridad. Las preocupaciones sociales ampliamente difundidas, sobre las amenazas económicas, culturales y sociales que representan los refugiados y otros inmigrantes, han encontrado, consecuentemente, su camino en las consideraciones sobre defensa de estados tales como Sudáfrica y Tanzania. Aún en las democracias más establecidas, el fin de las hostilidades de la Guerra Fría y la incertidumbre creada por la globalización económica, han creado el espacio y el apetito para una nueva gama de temores públicos.

Estos acontecimientos son significativos por sí mismos, pero la inclinación hacia nuevas perspectivas de seguridad sobre la migración forzada, en realidad se aceleró inmediatamente después de la actividad terrorista reciente. La detonación de una bomba en el World Trade Center en 1993 en Nueva York, por parte de extremistas islámicos, uno de los cuales tenía pendiente una decisión para su asilo y, por supuesto los ataques del 11 de septiembre de 2001, por extranjeros con visas de visitantes y de estudiantes, demostraron que las pláticas de seguridad corresponden realmente con amenazas que se pueden verificar empíricamente. Estos ataques engendraron una serie de nuevas leyes y políticas restrictivas, a los largo de los estados de Occidente y particularmente en los EE.UU.. Ahora existe un consenso sin precedentes entre los países, sobre los siguientes asuntos: los refugiados generalmente constituyen más una amenaza que algo de valor; los peligros provenientes de los que buscan asilo son más diversos que antes; y existe la necesidad de una cooperación internacional para lidiar con estos nuevos riesgos en la seguridad.³

El refugiado como una víctima de la inseguridad

La conexión entre los refugiados y la seguridad, va más allá de tan sólo las últimas dos décadas. Cuando el filósofo político inglés Thomas Hobbes, se dedicó a justificar la obediencia al Estado moderno y se dirigió a una audiencia inglesa del siglo XVII profundamente dividida y plagada de conflictos, colocó el papel del Estado como proveedor de seguridad como su argumento central. El soberano, de acuerdo con Hobbes, debe hacer "lo que él considere

necesario que se haga... para la preservación de la paz y la seguridad, al prevenir discordia en el hogar y la hostilidad extranjera."⁴ En la época contemporánea, caracterizada por límites legales específicos sobre la autoridad del Estado, pocos le otorgarían al Estado la prerrogativa de hacer "cualquier cosa que [éste] considere necesaria" para asegurar la paz en el hogar. Sin embargo, cuando se habla del trato a extranjeros —"la hostilidad extranjera"— cualquier cosa se vale. Expandir las detenciones, nuevos procedimientos de deportación para extranjeros y la sugerencia de la Administración Bush, sobre que se pueden emplear juicios militares para algunos combatientes del Talibán en Guantánamo, son casos para considerar.

La indiferencia popular a tales tratos discriminatorios, está ligada a ver a los extranjeros como una amenaza. ¿Cómo podemos estar seguros de que aquellos que reclaman asilo, vienen en busca de ayuda y no a dañarnos? ¿No será que son hostiles a nuestros valores e instituciones? ¿Acaso no yace su lealtad en el país del que vienen? Lo que está escaso en nuestras relaciones con extranjeros es la confianza. Esta falta de confianza es simplemente exacerbada, cuando una historia teñida de prejuicios racistas, llena los vacíos entre lo que sabemos y no sabemos acerca de un grupo particular de personas. Mas aún, en una época de temores e inseguridades extensas, las razones para preocuparse acerca de los motivos que traen los extranjeros, son más fuertes que nunca.

Sin embargo, el refugiado no es un extranjero ordinario. Existe algo profundamente irónico en verlos como una amenaza. Ya que el refugiado es, por definición, una persona víctima de la inseguridad. Su búsqueda de protección reivindica la importancia de la seguridad. Pero ésta es sólo una de las caras de la moneda en el asunto de los refugiados. En virtud de haber escapado de conflictos violentos y violaciones de derechos humanos, los refugiados son también (aunque involuntariamente) representantes de dichos fenómenos. Ellos son ejemplos humanos de cómo los Estados pueden caer y hundirse en la violencia, tortura y opresión. Como representantes de estas características indeseables en la vida social, no es sorprendente que los refugiados sean considerados como los portadores de la inestabilidad y la inseguridad que dieron origen a su huida. Como en el caso de aquellos que huían de la peste, las reacciones hacia ellos típicamente involucran una mezcla de simpatía por su situación y preocupación de que sean portadores de la enfermedad que destruyó su propia sociedad. Hay entonces algo de desconcierto en la idea del refugiado.

Una respuesta éticamente defendible al 11 de septiembre

¿Cuál, entonces, podría ser una respuesta éticamente defendible a las preocupaciones de seguridad que

Lo que está escaso en nuestras relaciones con extranjeros es la confianza

surgen relacionadas con el asilo, luego de los ocurrido el 11 de septiembre? Necesitamos empezar por asegurar que este sentimiento general de desconcierto, sea desenmarañado de preocupaciones más legítimas sobre seguridad, que los estados puedan tener. Este proceso requiere que los estados sometan sus propias preocupaciones de seguridad, al mismo tipo de escrutinio que ahora aplican a las solicitudes de asilo. Sin embargo, permítanme trabajar hacia esta conclusión, diciendo un poco más sobre la seguridad.

La seguridad es, en su mayoría, un valor instrumental. Esto es, nosotros la queremos porque nos permite realizar otros valores, tales como la libertad, la tranquilidad y la justicia. Sin embargo, su papel instrumental sugiere que el valor de cualquier ganancia en seguridad, no es absoluto; debe ser sopesado contra los costos que podría tener, en comparación con otros valores importantes. Esto tiene implicaciones importantes. Por ejemplo, podríamos asegurarnos de que el tipo de ataque terrorista que ocurrió el 11 de septiembre no vuelva a ocurrir, si estuviéramos dispuestos a dejar en tierra todos los aviones en forma permanente. Pocos de nosotros, sin embargo, estaríamos dispuestos a tolerar las consecuencias de esa medida. El costo en términos de nuestra libertad de movilización, sobrepasaría por sí solo el valor de la seguridad agregada que podríamos obtener.

Pero los trueques asociados con los incrementos en la seguridad, no son compartidos solamente entre los ciudadanos. Muy importante, como hemos visto, es el hecho de que la seguridad de los extranjeros, como son los refugiados en busca de un lugar de residencia seguro, es algunas veces canjeada por los intereses de los ciudadanos. En tiempos de gran drama nacional, las consecuencias para los extranjeros de estos canjes no forman parte del debate público. Sin embargo, desde una perspectiva ética, los intereses de los extranjeros deben valer algo. Luego de los eventos del 11 de septiembre, muchos oficiales y figuras públicas han solicitado nuevas restricciones al asilo, sin siquiera mencionar los efectos que estas medidas tendrán en las vidas de los refugiados. A pesar de ello, la verdad

no dicha del asunto es que, tan tremendos como fueron los ataques terroristas en Nueva York, Pennsylvania y Virginia, el número de personas que perecieron en ellos es reducido, en comparación al número de vidas que fueron salvadas de la muerte y la tortura anualmente, como resultado de las políticas de asilo de los EE.UU., Canadá y otros países occidentales. Aun si, como algunas teorías éticas argumentan, existen buenas razones morales para dar prioridad a las necesidades de los propios compatriotas, el valor de estas vidas salvadas no puede eliminarse completamente.

Una razón por la que podemos estar seguros de que los costos de hacer el asilo más restringido, serán más muerte y sufrimiento, es porque los clamores de los refugiados están sujetos ya a un escrutinio riguroso. En lugar de tomar sus peticiones directamente, los Estados de Occidente hacen pasar a los refugiados a través de un elaborado conjunto de procedimientos, para probar que su seguridad estaría realmente amenazada si retornaran a sus países. El objetivo es seleccionar a aquellos que realmente necesitan protección, de aquellos que utilizarán el asilo con otros fines, menos urgentes o morales. Un refugiado debe establecer que su temor está 'bien fundamentado' y que este temor se aplica a ellos como individuos. Este proceso para establecer la credibilidad y la aplicabilidad de las peticiones de los refugiados, para obtener el status de refugiados, es caro y requiere muchos recursos. A pesar de ello, argumentan los oficiales, es necesario si la integridad de la provisión de protección ha de ser asegurada.

Aquí tenemos un poderoso modelo de cómo los estados deben tratar con sus preocupaciones de seguridad, en ocasión del 11 de septiembre. Justo así como los Estados de Occidente no consideran directamente al buscador de asilo cuando reclama estar amenazado, de igual modo no deben tomar el acto de exclusión basado en cuestiones de seguridad, como auto-justificado. Especialmente en estos tiempos, cuando los ataques terroristas han hecho a nuestros gobiernos más propensos a la exclusión, debemos aplicar algunos criterios rigurosos para determinar la validez de las amenazas de seguridad.

Hay tres preguntas que podemos extraer de las prácticas actuales de asilo, que son de ayuda en este asunto. Primero, ¿estamos aplicando un estándar claro de lo que constituye una amenaza a la seguridad (algo análogo al Artículo 1F de la Convención de Refugiados)? Segundo, ¿existe un procedimiento para investigar si los reclamos para excluir, basados en asuntos de seguridad, están 'bien fundamentados' (análogo a los sistemas para la determinación de refugiados)? Tercero, ¿se ha establecido un vínculo personal entre el individuo que busca entrar y la supuesta amenaza de seguridad (algo análogo a la renuncia de los estados a dar protección a quienes buscan asilo, cuando provienen de ciertos países)? Esta preguntas tal vez no provean un plano para lidiar con todos los asuntos que surgen debido a la seguridad del ingreso, pero indican claramente un principio general: que los estándares que los estados utilizan para evaluar las amenazas a la seguridad para sus

propias sociedades, deben ser tan

estrictos como aquellos que se exigen a los individuos que buscan asilo y desean ser admitidos.

Conclusión

Un escalofrío sintieron muchas personas en Occidente, el 11 de septiembre.

El mundo que veían, ahora parecía menos seguro y más incierto. Este mundo cambiado dio razonamientos para nuevas medidas de exclusión y control sobre refugiados, buscadores de asilo y en algunos casos, residentes extranjeros en general. Nadie con un poco de memoria histórica, podría sentirse sorprendido de que estas medidas florecieran. En tiempos de gran ansiedad, las comunidades políticas tienden a ser menos tolerantes, a convertirse en lugares aislados.

Sin embargo, si éste es el momento exclusionario engendrado por el 11 de septiembre, otro momento es aún posible. La inseguridad y la incertidumbre generadas por los ataques terroristas, acercó a varias personas en países estables y respetuosos de los derechos, a la inseguridad que inunda la vida de muchos de los refugiados del mundo. Al hacerlo, mostró por qué la institución del asilo —con su promesa de cambiar vulnerabilidad por protección— es tan importante y por qué no debe ser cambiada por un incremento marginal en seguridad. Para muchos de nosotros, este momento de conexión duró únicamente unos pocos minutos. Pero este es un momento que haríamos bien en repetirlo en nuestras memorias. Si dejamos que ese sentimiento de conexión con los refugiados dé forma a las medidas de protección de nuestras sociedades, los eventos del 11 de septiembre podrían cementar, en lugar de erosionar, los valores que la seguridad promete preservar.

Matthew J. Gibney tiene la Cátedra Elizabeth Colson sobre Migraciones Forzadas, en el Centro de Estudios sobre Refugiados, en la Universidad de Oxford. Su libro, *The Ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*, será publicado por Cambridge University Press a fines de 2002.
email:
matthew.gibney@qeh.ox.ac.uk

1 John Stuart Mill, *Utilitarismo. Sobre la Libertad, Consideraciones sobre Gobierno Representativo*. Editado por H B Acton, J M Dent, Londres, 1992, p56.

2 Adam Roberts, "Más Refugiados, Menos Asilo: Un Régimen en Transformación", *Diario de Estudios sobre Refugiados*, Vol. 11, No. 4, 1998.

3 Para una discusión detallada sobre las implicaciones de transformar la migración en una preocupación por la seguridad, vea "Migrantes Como un Problema de Seguridad: Peligros de 'Segurizar' los Asuntos Sociales", Jef Huysmans, en *Migración y Seguridad Europea: La Dinámica de Inclusión y Exclusión*, Robert Miles & Dietrich Thranhardt, editores, Pinter, Londres, 1995; e *Identidad, Migración y la Nueva Agenda de Seguridad en Europa*, Ole Waever et al, Pinter, Londres, 1993.

4 *Leviatán*, Thomas Hobbes, editado por C B Macpherson, Penguin, Harmondsworth, 1968, pp232-233.



Recursos

La sección de "enlaces" en el sitio web de la Revista Migraciones Forzadas (www.migracionesforzadas.org) tiene una extensa guía sobre información en línea acerca de Afganistán, que ha proliferado desde el 11 de septiembre.

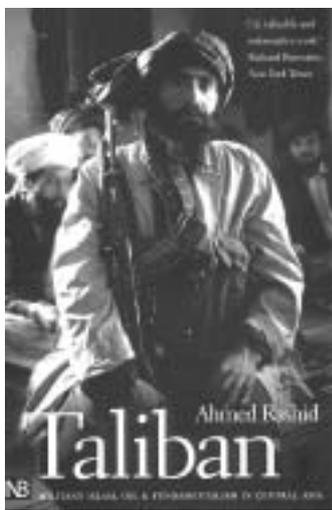
Fuentes clave en Internet, con información frecuentemente actualizada (en inglés) sobre Afganistán, incluyen:

Human Rights Watch: www.hrw.org/asia/afghanistan.php

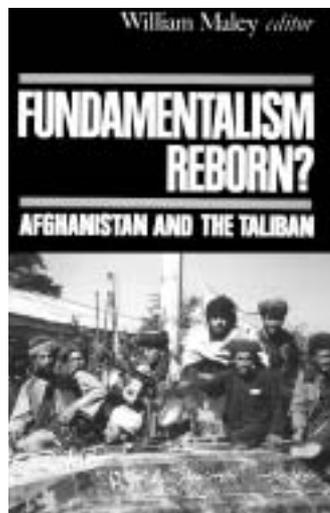
Institute for War and Peace Reporting: www.iwpr.net/index.pl?afghan_index.html

Revolutionary Association of the Women of Afghanistan (RAWA) www.rawa.org

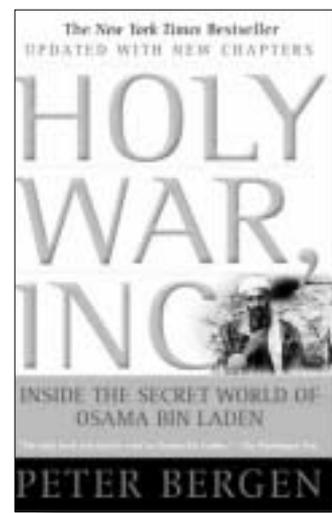
Relief Web www.reliefweb.int/w/rwb.nsf/vCD/Afghanistan



Taliban: Militant Islam, oil and fundamentalism in Central Asia, por Ahmed Rashid, Yale University Press, marzo 2001, ISBN: 0300089023, 294pp, \$14.95. Contacto: www.yale.edu/yup



Fundamentalism Reborn: Afghanistan and the Taliban, editado por William Maley, New York University Press, ISBN: 0814755860; marzo 1998, 256pp, \$19.50 vía www.amazon.com.



Holy War: Inside The Secret World of Osama Bin Laden por Peter Bergen. Touchstone Books, junio 2002, ISBN: 0743234952, 304pp, \$11.20 vía www.amazon.com.

Consejo Editorial de la versión de RMF en inglés

Aunque se menciona la afiliación institucional de los miembros del Consejo Editorial, ellos funcionan como individuos y no necesariamente representan a sus instituciones.

Jon Bennett

Consultor sobre Desarrollo en Oxford

Stephen Castles

Centro de Estudios sobre Refugiados

B S Chimni

Universidad Jawaharlal Nehru

Maurice Herson

Oxfam Internacional

Fred Roberts

DFID

Michael Kingsley-Nyinah

ACNUR

Erin Mooney

Proyecto Brookings-CUNY sobre Desplazamiento Interno

Bonaventure Rutinwa

Universidad de Dar es Salaam

Dan Seymour

Consultor de UNICEF

Marit Sorheim

Consejo Noruego para los Refugiados

Marc Vincent

Unidad de Desplazados Internos de UNOCHA

Laurence Whitehead

Universidad de Oxford

Stacey White

Proyecto Global de Desplazados Internos

Richard Williams

Consejo de Refugiados, Reino Unido

Los palestinos luego del 11 de septiembre: ¿deseando que los refugiados no existan?

por Abbas Shiblak

Mientras la comunidad internacional espera que la población de refugiados afganos retorne a sus hogares, un número igual de refugiados palestinos no ven indicios de retornar.

Israel, más que cualquier otro país, se ha incorporado a la campaña estadounidense de “la guerra global anti-terrorista”, luego de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre. Al tiempo que Israel invade las áreas auto-gobernadas de los palestinos y desmantela y destruye las instituciones de la nascente entidad política palestina, acordada durante los acuerdos de paz de 1993 en Oslo, los refugiados palestinos se ven una vez más en el lado receptor de un discurso simplista y peligroso, que barre con sus aspiraciones de justicia, libertad y paz.

Existe un consenso internacional sobre que la piedra angular de una solución política y la resolución del problema de los refugiados palestinos, es el establecimiento de un Estado Palestino viable. La negativa israelí de retirarse de los territorios ocupados, la continua anexión de tierra y la expansión de los asentamientos, han llevado al impasse actual en el proceso de paz y a un círculo de violencia que ha llevado a la muerte de personas inocentes, así como sufrimiento innecesario para ambos pueblos.

A pesar de que los Palestinos han accedido al compromiso histórico de dos Estados como una solución, el proceso de paz, con sus promesas de formar un Estado, se encuentra encallado. La lucha palestina por la liberación nacional contra la ocupación, es mostrada por parte de Israel como una forma de terrorismo que debe ser aniquilada. Los campamentos de refugiados se han convertido en los blancos principales del ejército israelí, sujetos a niveles sin precedentes de brutalidad, demolición y destrucción; mientras que los servicios de UNRWA (la agencia de la ONU encargada de ayudar a los refugiados palestinos), la Cruz Roja/Media Luna Roja y otras

agencias humanitarias, han sido interrumpidos y bloqueados.

Para los palestinos en la diáspora, la esperanza de retornar a su hogar ha sido destruida. Como otras comunidades de inmigrantes, viven con preocupación y miedo, en medio de un clima cada vez menos tolerante en los países anfitriones; como resultado de las medidas tomadas luego del 11 de septiembre.

El establecimiento de Israel en Palestina durante el dominio británico y la anexión de la Ribera Occidental por parte de Jordania, llevó a que los palestinos no sólo perdieran su tierra natal, sino también, para la mayoría, la posibilidad de reclamar una ciudadanía. Tres instrumentos legales aprobados por Israel al inicio de los años 50 (la Ley sobre Propiedades de los Ausentes, la Ley sobre el Retorno y la Ley sobre Ciudadanía), clasificaban a los refugiados palestinos desposeídos como “ausentes” (y por lo tanto, anulaban los derechos a una restitución de propiedad, residencia y ciudadanía); mientras que estipulaba el derecho a cualquier judío en cualquier parte del mundo, a una migración sin restricciones, asentamiento y ciudadanía automática.

Israel consideró a aquellos palestinos que permanecieron dentro de las fronteras de 1948, como residentes pero no ciudadanos. Únicamente al inicio de los años 80, obtuvieron la ciudadanía. Cuando Jordania anexó la Ribera Occidental al inicio de 1950, ellos adoptaron políticas similares. Como resultado, el resto de la población palestina de la que fuera antes Palestina, estuvieron condenados a vivir como refugiados sin país, poseyendo documentos para viajar emitidos por los países árabes anfitriones: Jordania, Líbano, Siria, Egipto e Iraq. Esta es la situación de los residentes de la Ribera Occidental

y Gaza. Hoy, más de la mitad de la población total estimada de ocho millones de palestinos, son refugiados sin Estado.

Desde que Israel ocupó el resto de Palestina en 1967, ha seguido una política administrativa de limpieza étnica, especialmente en la parte ocupada del Este de Jerusalén.¹ Se ha estimado que a más de 250,000 pobladores de la Ribera Occidental y Gaza, que estuvieron fuera de los

la esperanza de retornar a su hogar ha sido destruida

territorios al momento de la ocupación, no les fue permitido regresar y se convirtieron en refugiados, algunos por segunda vez. El resto de la población en los territorios ocupados, fueron una vez más considerados por parte de Israel como residentes y no ciudadanos. Las leyes de Israel aplicadas a residentes extranjeros, fueron aplicadas a los palestinos. Aún más palestinos, estimados alrededor de 150,000, perdieron sus tarjetas de identificación y sus derechos a residencia, por medidas adicionales impuestas por Israel.

Desde Oslo, más palestinos han dejado Israel debido a medidas opresivas y las duras condiciones económicas, causadas por restricciones al movimiento de personas (y bienes), que no sean otros que a los que se les ha permitido retornar a las áreas controladas por la Autoridad Palestina. Los subsiguientes gobiernos israelíes han motivado la inmigración masiva, para fortalecer su control en los territorios ocupados. En contradicción al espíritu de Oslo, la tasa de crecimiento anual de la población asentada en la última década ha sido mayor al 8%.²

Los palestinos están excluidos del régimen de protección a refugiados y personas sin estado, porque su desplazamiento es anterior a la creación de ACNUR. El Artículo 1D de la Convención de 1951 sobre el Status de Refugiados y el Párrafo 7(c) de los Estatutos de ACNUR, estipulan que las personas que ya reciben

asistencia de otra agencia de la ONU, no caen dentro del mandato de ACNUR. A diferencia de ACNUR, UNRWA ofrece únicamente ayuda y asistencia, pero ninguna protección. Su mandato es restringido a los palestinos refugiados en Jordania, Gaza, la Ribera Occidental, Siria, Líbano y Egipto; no así a aquellos que viven en otros países árabes, o en comunidades fuera del mundo Árabe.

Los Estados Árabes han argumentado, y muchos continúan haciéndolo, que los palestinos no deben estar incluidos dentro del régimen de refugiados internacionales, no sea que esto acalle el clamor por sus derechos nacionales. A pesar de que los estados árabes han acordado en principio otorgar completa

negación incluso del derecho a tener derechos, lo que subyace en el corazón del problema de los refugiados palestinos.⁴ Cambiar el status de los palestinos de refugiados a ciudadanos, es clave para el cese del conflicto árabe-israelí. El derecho a retornar y el derecho a compensación y completa ciudadanía en los países en los que residen, no sólo son derechos humanos básicos, sino también derechos complementarios que de ninguna forma se cancelan entre sí.

La cuestión de los refugiados palestinos podría ser resuelta, siempre y cuando un completo Estado Palestino soberano sea establecido, dentro del marco de un acuerdo amplio de paz regional. Cualquier acuerdo debe

ampliar, en vez de limitar, las opciones para los refugiados. El acuerdo debe incluir ya sea el

derecho a la repatriación, de acuerdo con las resoluciones de la ONU, o una compensación y el derecho a una ciudadanía total en los países anfitriones, para aquellos que escojan no retornar o que no les está permitido retornar a sus hogares de origen en la Palestina previa a 1948.

Hasta que esto suceda, los refugiados palestinos ya no deben ser excluidos del régimen legal general internacional, creado para la protección de los refugiados y las personas sin país. Los eventos

recientes muestran que la “protección pasiva”, introducida por un número restringido de observadores internacionales, no es la solución. Ellos no pueden ofrecer el nivel de protección que se requiere y, de hecho, su presencia obscurece la necesidad de ir más allá de la naturaleza limitada del mandato de UNRWA.

Abbas Shiblak, un escritor y periodista, es uno de los fundadores de SHAML - el Centro de Refugiados Palestinos y en la Diáspora - www.shaml.org. email: shiblak@lineone.net

1 Ver “Desplazamiento de la Población en Jerusalén”, *Revista Migraciones Forzadas*, Número 5, p39.

2 Para estadísticas de asentamientos, visite la base de datos de la Fundación para la Paz en el Oriente Medio, www.fmep.org/database y *Americanos por la Paz Ahora*, www.peacenow.org.

3 Ver “Grim prospects for Palestinian refugees in Lebanon”, *Forced Migration Review*, No. 11, p40.

4 El Status de los Refugiados Palestinos en las Leyes Internacionales, Lex Takkenberg, Clarendon Press, 1998.

Palestinos e israelíes se unen, para llevar comida a la gente en el campamento de refugiados en Jenin, abril de 2002.

la carencia de un estado, subyace en el corazón del problema de los refugiados palestinos

ciudadanía, equivalente a la de sus propios ciudadanos, no han accedido a la naturalización. Los acuerdos y compromisos hechos por los estados árabes no han sido cumplidos. La completa residencia y los derechos sociales y económicos para los palestinos, han sido negados en la mayoría de los estados árabes, particularmente para los 400,000 refugiados palestinos en Líbano.³

Takkenberg ha indicado que es la carencia de un estado, la ausencia de la opción de retornar a su país, la



Estremecimientos para los kurdos iraquíes luego del 11 de septiembre

por Maggy Zanger

Desde la guerra del Golfo, Iraq ha estado efectivamente dividido en dos. Dos administraciones Kurdas que controlan un área del tamaño de Suiza. A pesar de la constante interferencia del régimen en Bagdad y de Irán y Turquía, (temerosos de que el caso de Iraq dé ánimos a sus propias grandes poblaciones kurdas), los kurdos iraquíes gozan hoy día de una libertad social y política sin precedentes y una economía bastante estable. La Resolución 986 de la ONU, el programa de petróleo por comida, ha inyectado unos US\$3 millardos a los enclaves kurdos, no sólo proveyendo comida, sino además financiando proyectos agrícolas, en educación, salud, desminado y vivienda.

Conforme aumentan las pláticas sobre convertir a Iraq en el blanco de la “segunda fase” de la “guerra contra el terrorismo”, los kurdos, junto con miembros de otras minorías no árabes, residentes en los enclaves kurdos, experimentan tanto esperanza como temor. Mientras desesperadamente ansían que el ataque dirigido por los EE.UU. dé como resultado un cambio de régimen en Bagdad, también temen la reacción de Saddam Hussein a cualquier acción militar. Reportes de prensa recientes, indican que Bagdad ha instalado brigadas de infantería, unidades de artillería, tanques, armas antiáreas y misiles, a lo largo de la línea del cese de fuego, que se encuentra a unos pocos kilómetros de los mayores centros de población en los enclaves. No hay ninguna garantía de que los EE.UU. o cualquier otra potencia, puedan proteger a los que están en las áreas kurdas, o, de hecho, que elijan hacerlo, si su atención está dirigida únicamente a la “guerra contra el terror”. Si se da otro éxodo masivo de kurdos iraquíes, es muy probable que tanto Turquía como Irán traten de usar la retórica de la guerra global contra el terror, para rehusarse a darles ingreso, con el pretexto de “protegerse” a sí mismos del “terrorismo”. Debe notarse, sin embargo, que los kurdos iraquíes tienen un historial respetable de no emplear tácticas terroristas.

Casi todos los kurdos (y para el efecto Asirios, Turcomanos, Caldeanos, Armenios y Yezidis) mayores de diez años, han sido refugiados o desplazados internos en algún momento de su vida. De acuerdo con Hábitat, el 23% de la población del área kurda es víctima de desplazamiento, como resultado de

genocidio, limpieza étnica y el conflicto en las últimas décadas.

En los últimos días de la guerra entre Irán e Iraq, a finales de los 80, la campaña de Anfal (“prebendas”, en árabe) por parte del gobierno Iraquí incluyó masacres, desplazamiento y desaparición. Unas 4,500 villas kurdas fueron destruidas y 500,000 personas fueron forzadas a permanecer en poblados colectivos. Armas químicas fueron utilizadas en por lo menos 40 ataques separados. Entre 50,000 y 200,000 fueron muertos y otros 182,000 desaparecieron y se suponen muertos. El gran número de “viudas del anfal” —a muchas de las cuales se les negó el consuelo de saber que sus esposos habían fallecido— hacen de los poblados colectivos en el norte de Iraq hoy en día, uno de los lugares de mayor disparidad de género en el mundo.

La “arabización” de la región rica en petróleo, alrededor de Kirkuk, la principal ciudad kurda (que permaneció en manos del gobierno iraquí al final de la Guerra del Golfo), se inició a principios de los 60 cuando el partido Baath llegó por primera vez al poder. La limpieza étnica y la movilización (controlada por el gobierno) de árabes del sur y centro de Iraq hacia dicha región, alteró dramáticamente la demografía de ésta.

Desde 1991, la campaña de arabización se ha revigorizado. Mientras que el Comité de Refugiados de los EE.UU. establece que 100,000 personas han sido expulsadas desde la Guerra del Golfo, fuentes kurdas hablan de 200,000. Kurdos, Turcomanos y Asirios son obligados a firmar un formulario, “corrigiendo” su nacionalidad. Cualquier persona no árabe que necesite cualquier servicio oficial del gobierno iraquí —ya sea que tenga que ver con tarjetas de raciones, propiedades, posesión de vehículos o inscripciones escolares— debe llenar un formulario que dice: “deseo corregir mi origen étnico al árabe”. A aquellos que lo hacen, puede decirseles luego que, por ser árabes, deben mudarse al sur de Iraq. Aquellos que se rehúsen, se ven sujetos a intimidaciones, arresto y, eventualmente, su expulsión a uno de los enclaves kurdos. En los meses recientes, mientras la atención se centra en Afganistán, existen reportes de que la razón a la que se lleva a cabo la limpieza étnica en la ciudad y el gobierno de Kirkuk, se ha

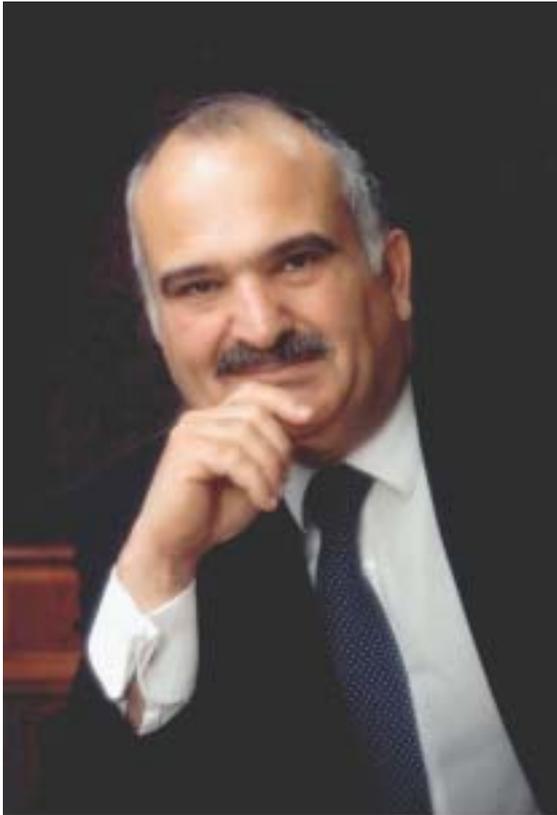
acelerado. Una “ley” decretada por el Consejo Revolucionario Baathista, en septiembre de 2001, permite que la nacionalidad de todos los iraquíes no árabes sea ‘corregida’. Tierras residenciales y agrícolas confiscadas a ciudadanos no árabes, son entregadas a oficiales militares y fuerzas de seguridad. A los colonos árabes se les da tierra, dinero y armas, como “regalos personales” de Saddam Hussein.

En las áreas autónomas kurdas, oficiales y trabajadores de la ONU y Organizaciones no Gubernamentales hacen un esfuerzo por acomodar el flujo de expulsados. Los que tienen suerte, pueden reunirse con familiares que han sido forzados a salir de Kirkuk en oleadas previas de expulsión. Otros se aglomeran en los pueblos colectivos y los campamentos provisionales cercanos.

La incertidumbre conduce a los habitantes de los enclaves kurdos, ya sean estos residentes o desplazados internos, a buscar oportunidades para migrar. Para muchos, salir voluntariamente es preferible a una futura expulsión por parte de Saddam. Temores bien fundados y recuerdos traumáticos impulsan a los kurdos a arriesgar sumas astronómicas de dinero (hasta US\$10,000 por persona), para embarcarse en viajes peligrosos a través de Siria, Turquía e Irán y hacinarse en barcos en mal estado, rumbo a Italia o Australia. La amenaza de un ataque por parte de los EE.UU. —y la posible respuesta del régimen Iraquí— han hecho esta incertidumbre aún mayor.

Maggy Zanger enseña periodismo en la Universidad Americana en el Cairo. Ella condujo la investigación en la región del Kurdistán iraquí, en el verano de 2001.
email: zanger@aucegypt.edu

Para mayor información sobre desplazamientos internos en Iraq, ver el reporte del país del Proyecto Global de Desplazados Internos en:
www.db.idpproject.org/Sites/IdpProjectDb/idpSurvey.nsf/wCountries/Iraq



Reduciendo las tensiones en un mundo tumultuoso: el Real Instituto de Estudios Inter-Religiosos

por Su Alteza Real, Príncipe El Hassan bin Talal, Patrocinador, Centro de Estudios sobre Refugiados

Establecido en 1994, el Real Instituto de Estudios Inter-Religiosos (RIIFS por sus siglas en inglés) surgió de un proceso de consultas con instituciones educativas, culturales e inter-religiosas en el Oriente Medio y Occidente, iniciadas una década antes. El RIIFS fue originalmente creado para servir como un centro para el estudio de las tradiciones cristianas y judías, en el mundo árabe/islámico y para mejorar la comprensión de la diversidad regional, con vistas a reducir las tensiones en el Oriente Medio. Inicialmente centrado en la religión, diversidad religiosa y el Oriente Medio, el Instituto ha ampliado su espectro para incluir estudios interdisciplinarios sobre la interacción cultural, a nivel mundial.

Desde sus inicios, el Instituto ha trabajado en investigación, publicando trabajos de referencia y en revistas y organizando talleres, conferencias y cátedras. Además de publicar trabajos académicos concernientes al cristianismo y las relaciones musulmanas/cristianas en el Mundo Árabe, RIIFS publica una revista trimestral, *Al-Nashra*, que sirve como un foro en el cual musulmanes y cristianos, pueden discutir asuntos contemporáneos inter-credos; particularmente cuando éstos se refieren a las sociedades árabes e islámicas. *Al-Nashra* también trata de iluminar la relación histórica entre las tres religiones abrahámicas (Judaísmo, Cristianismo e Islam), con el objeto de profundizar en el entendimiento

mutuo, en un momento en que la tolerancia frecuentemente es presa de los titulares de prensa. La revista es distribuida ampliamente y en forma gratuita, a dirigentes políticos y figuras religiosas en la región, tanto cristianas como musulmanas; asimismo a otros interesados en continuar la relación tan productiva entre los adherentes de diferentes credos.

Desde 1999 el RIIFS ha publicado en forma semestral el *Boletín del Real Instituto de Estudios Inter-Religiosos (BRIIFS)*, una revista académica que publica artículos de investigación, ensayos y críticas de libros, cuyos contribuyentes son reconocidos académicos que trabajan en todos los campos de las ciencias sociales y humanísticas.

El Real Instituto trabaja promoviendo el diálogo entre árabes musulmanes y cristianos y evaluando sus relaciones mutuas, como árabes, con el mundo occidental. En reuniones convocadas por RIIFS, académicos, investigadores, líderes religiosos y periodistas, han hecho preguntas tales como: ¿Cuál es el papel de los árabes cristianos en la sociedad árabe/islámica y cómo puede fortalecerse éste? ¿Cuáles son las responsabilidades de los árabes cristianos hacia la sociedad árabe/islámica? ¿Puede la identidad árabe cristiana servir como un instrumento, para cultivar relaciones positivas entre musulmanes árabes y Occidente? ¿Cuál es el impacto de la migración de árabes cristianos hacia el Oriente, sobre la fortaleza y sostenibilidad de las comunidades cristianas de la región?

El RIIFS ha estado durante largo tiempo preocupado por la imagen

árabe en Occidente. Una reunión en 1998, se centró sobre la aparente identificación del Oriente Medio por parte de Europa y los EE.UU., con amenazas hacia la paz mundial y el orden democrático, como el terrorismo, el resurgimiento del Islam, gobiernos totalitarios y armas de destrucción masiva. Esta percepción negativa de la región y sus pueblos, ha sido invocada repetidas veces en la memoria reciente; particularmente por los EE.UU., para justificar el rompimiento de relaciones diplomáticas, la aplicación de sanciones económicas y aún el uso de la fuerza militar.

Desde los eventos del 11 de septiembre, el Real Instituto ha repensado la forma en la que puede contribuir a la reducción de las tensiones, entre los mundos árabe/islámico y occidental; al diseñar programas dirigidos a políticos y educadores. Un progreso genuino tomará tiempo. Aún existe la posibilidad de que una nueva atrocidad—real o percibida—enduzca los prejuicios y alimente conflictos estériles. No importando lo que el futuro depare, el Instituto continuará trabajando para lograr un entendimiento y profundizar la tolerancia en ambos lados.

Para más información, contactar:
Royal Institute for Inter-Faith Studies, PO Box 830562,
Amman 11183, Jordan.
Tel: +962 6 4618051/2. Fax: +962 6 4618053.
email: riifs@go.com.jo.
Web: www.riifs.org .

En Afganistán, la gente basa su vida
y explica los eventos, en proverbios:

sobre la diversidad étnica:

Cuando Dios terminó de crear el mundo, habían trocitos y
piezas sobrantes. Él decidió juntarlas todas... y el resultado
es Afganistán.

sobre la capacidad de recuperación:

Si sólo hay pan y cebollas, igual mantén una cara feliz.

sobre hacer la paz:

La sangre no puede ser lavada con sangre.

sobre la esperanza por el futuro:

En una zanja donde el agua ha corrido, seguro
volverá a correr.

