

Arraigar el retorno: el papel de la Estrategia de Soluciones

Pierfrancesco Maria Natta

Proporcionar un mínimo estándar de vida y oportunidades de medios de subsistencia para ayudar a los retornados a arraigarse es de crucial importancia para las futuras estabilidad y seguridad de Afganistán. Este es uno de los tres principales objetivos de la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos de 2012.

Los refugiados afganos constituyeron durante mucho tiempo la mayor población de refugiados del mundo y una de las situaciones más prolongadas. También han protagonizado la repatriación más grande jamás realizada, la cual aún continúa. Desde 2002, más de 5,8 millones de refugiados han retornado a Afganistán, poniendo fin a años de exilio; el 80% de ellos ha permanecido en el exilio durante más de 20 años. Alrededor de 4,7 millones de refugiados recibieron asistencia del ACNUR para su retorno a través de su programa de repatriación voluntaria.

Si bien se han producido retornos masivos entre 2002 y 2008 (4.369.086 registrados por el ACNUR), en los últimos tres años la cifra general de retornos ha bajado constantemente, con un total de 201.284 retornos en estos tres años. Esta tendencia refleja el cambio de circunstancias en comparación con los primeros años de la repatriación, cuando el entusiasmo y el optimismo de los refugiados afganos al final del régimen de los talibanes pareció inducir a los refugiados a desestimar los obstáculos y desafíos del retorno a un país devastado por 20 años de guerra. Muchos de esos obstáculos aún están presentes –en particular, la falta de acceso a medios de subsistencia y servicios básicos en las áreas de retorno, así como una exacerbada inseguridad en algunas partes de Afganistán– pero el anterior entusiasmo por los retornos ha cedido el paso a un enfoque más realista, y muchos refugiados han adoptado el enfoque de “esperar y observar”. También está claro que mientras en los años anteriores muchos retornados aún mantenían fuertes vínculos con su país de origen, la tercera generación de afganos nacidos en el exilio, con menos vínculos tangibles con su país de origen, miran la situación desde una perspectiva más realista y crítica, esperando señales concretas de mejoras en la seguridad y la estabilidad económica.

Cabe destacar que también se han producido tendencias positivas sumamente impresionantes: un crecimiento del PIB del 8,2%, el aumento de siete veces el número de maestros, el acceso a servicios de salud para el 85% de la población, y la caída de la mortalidad materna de 1400 a 327 por cada 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, a pesar

de estos resultados positivos y miles de millones de dólares de ayuda internacional, Afganistán sigue siendo el país más pobre de la región.

Desde el inicio de su programa de repatriación voluntaria en Afganistán en 2002, el ACNUR ha estado proporcionando asistencia a los retornados para ayudarles a satisfacer sus necesidades inmediatas de subsistencia y reintegración: alojamiento, puntos de abastecimiento de agua, proyectos de generación de ingresos, formación profesional, alfabetización y programas de dinero por trabajo. Sin embargo, los que escogen retornar siguen enfrentándose a grandes desafíos, como la falta de acceso a la seguridad de tenencia de la tierra, la falta de servicios básicos, el cesante conflicto y la inseguridad. También faltan carreteras seguras, acceso a mercados, sistemas de irrigación y protección contra las inundaciones y otros desastres naturales. Proporcionar un mínimo estándar de vida y oportunidades de medios de subsistencia para ayudar a quienes han retornado para arraigarse es fundamental para la estabilidad y seguridad del país. Al mismo tiempo, en espera de su retorno, la situación de los refugiados afganos en los países vecinos debe ser gestionada y las soluciones alternativas fortalecidas. Se necesitan intervenciones integradas de la ONU y las autoridades afganas para garantizar que las asistencias humanitaria y de desarrollo necesarias sean proporcionadas de manera complementaria.

La Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos

En 2011, para alcanzar estos objetivos, los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán, con el apoyo del ACNUR, iniciaron un proceso cuadripartito de consultas que condujo al lanzamiento en mayo de 2012 de la “Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos para Apoyar la Repatriación Voluntaria, la Reintegración Sostenible y la Asistencia a los Países de Acogida”, con el respaldo de más de 50 países¹. La Estrategia de Soluciones ofrece la oportunidad de identificar formas en que los retornados puedan arraigarse en Afganistán de manera significativa y prevenir los movimientos secundarios.

junio 2014

Al principio la Estrategia de Soluciones se enfocó en 48 áreas seleccionadas con "retorno elevado" con el objetivo de concentrar las actividades relacionadas con la reintegración de los refugiados. Sin embargo, después de una evaluación inicial, resultó claro que los nuevos retornados se estaban trasladando a otras áreas y por ello se decidió aumentar el número de las áreas de retorno seleccionadas y dirigir los programas de asistencia de acuerdo con los flujos reales de retornados. Se ha preparado una cartera de proyectos propuestos para el año 2014 mediante los esfuerzos conjuntos de tres gobiernos, agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales y ONG nacionales e internacionales que trabajan a través de un marco integrado para la cooperación y coordinación multilateral en cada país.

La Estrategia de Soluciones, estrechamente alineada con los Programas Nacionales de Prioridades (NPPs, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Afganistán, intenta facilitar la transición de la ayuda humanitaria de corto plazo hacia las iniciativas de desarrollo de largo plazo. El Programa Nacional de Solidaridad (NSP, por sus siglas en inglés)², uno de los NPPs, es uno de los principales medios para la promoción del desarrollo rural en Afganistán. Inaugurado en 2003 por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural (MRRD, por sus siglas en inglés), con el objetivo de desarrollar y rehabilitar los pueblos rurales en Afganistán, el programa pretende empoderar a las comunidades rurales y promover su participación en el desarrollo local. Debido a su amplia cobertura geográfica, el NSP es un programa nacional de desarrollo con un significativo potencial para llegar a las comunidades de retornados en Afganistán y contribuir al retorno sostenible.

El objetivo prioritario de la Estrategia de Soluciones es el empoderamiento de los jóvenes a través de la educación y la capacitación vocacional. También se consideran con particular atención los proyectos dedicados al empoderamiento de las mujeres y dirigidos a fortalecer la inclusión de las mujeres en los procesos decisivos tanto en el hogar como en la comunidad; estos procesos pretenden crear conciencia sobre el potencial del poder adquisitivo y la capacidad de participación de las mujeres, en línea con un enfoque más amplio de prevención de la violencia sexual y de género (VSG). El ACNUR seguirá identificando y priorizando sus intervenciones para que correspondan con las áreas de retorno elevado en razón de las tendencias de acceso y retorno, incluyendo las zonas urbanas. En las localidades con una evidente falta de actores, el ACNUR establecerá proyectos de impacto rápido (como la construcción de carreteras secundarias de

acceso para mejorar las oportunidades de medios subsistencia), mientras hace promoción para que los actores de desarrollo creen oportunidades más sostenibles y más a largo plazo.

Los proyectos implementados en el marco de la Estrategia de Soluciones no se han concentrado solamente en el alojamiento y los servicios esenciales, sino también en las formas de mejorar la protección y la coexistencia pacífica. A parte de la provisión de alojamiento, agua, clínicas y ambulancias, formación profesional/vocacional y ampliación de las estructuras educativas, la Estrategia de Soluciones ha permitido en los últimos dos años la instalación de sistemas de iluminación solar en las casas y calles de las zonas de retorno elevado (mejorando la seguridad de las mujeres), la construcción de tres microcentrales hidroeléctricas para mejorar el acceso a la electricidad tanto para los retornados como para la comunidad de acogida, y la rehabilitación de la infraestructura socioeconómica (carreteras, sistemas de irrigación y centros comunitarios). Todas las intervenciones del ACNUR, ya se trate de asistencia humanitaria inmediata o de proyectos de integración de largo plazo, están enfocadas principalmente hacia el progreso de los principios de protección. Esto significa que el ACNUR no se concentrará solamente en brindar asistencia representada en alojamiento o ayuda material o en efectivo, sino también en la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas de interés. En algunos casos, esto implicará abordar directamente los problemas de protección (por ejemplo, mediante proyectos de apoyo en casos de VSBG o con programas de asistencia legal); en otros casos, implicará la realización de actividades que producirán dividendos en términos de protección (por ejemplo, proyectos para la generación de medios subsistencia que resulten en la disminución del riesgo de desplazamiento secundario, u oportunidades de educación que reduzcan el riesgo de matrimonios precoces).

Colaboración y coordinación

Para desarrollar y ejecutar intervenciones estrechamente alineadas con los programas nacionales, es fundamental la coordinación y colaboración con los programas gubernamentales, como los NPPs. El Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés) y sus departamentos provinciales continúan siendo las principales contrapartes gubernamentales del ACNUR en temas de repatriación voluntaria y retorno y reintegración sostenibles. Sin embargo, se requiere una participación más activa por parte de otros ministerios pertinentes y agencias de desarrollo de la ONU, también con el fin de incluir las

junio 2014

necesidades de los retornados en las prioridades de desarrollo de la ONU después de 2015. Actualmente se están explorando oportunidades de cooperación con el Programa de Desarrollo Rural del Banco Mundial y con el Banco Asiático de Desarrollo, con el objetivo de vincular las soluciones para el retorno con el desarrollo agrícola. Además, la FAO y el ACNUR han iniciado conversaciones sobre una iniciativa transfronteriza, por medio de la cual las familias de agricultores refugiados en Pakistán deberían recibir capacitación para mejorar sus perspectivas de retorno y reintegración sostenible en Afganistán.

En 2013, los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán adoptaron la Estrategia Conjunta de Movilización de Recursos para la coordinación y la recaudación de fondos a nivel regional y nacional. Los elementos esenciales de la estrategia incluyen garantizar una financiación plurianual previsible para la Estrategia de Soluciones, así como desarrollar alianzas con donantes y actores de desarrollo no tradicionales.

El Comité Directivo Nacional de la Estrategia de Soluciones dirige la implementación de la Estrategia a través del Comité de Coordinación Interministerial, presidido por el MoRR, y también administra el nuevo fondo fiduciario de múltiples donantes. La iniciativa es de fundamental importancia para garantizar un enfoque sostenido sobre la situación humanitaria durante el próximo, impredecible, período de transición en Afganistán, que podrá tener un impacto no solamente en las personas desplazadas y retornadas en Afganistán, sino también en quienes aún se encuentran en el exilio en países vecinos y en todo el mundo.

Pierfrancesco Maria Natta natta@unhcr.org es Representante Asistente para Protección, Oficina del ACNUR en Afganistán www.acnur.org.

1. www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf. (Disponible en inglés).
2. www.nspafghanistan.org. (Disponible en inglés).



ACNUR/M. Haroon

El pueblo de Mahajer Qeslaq, en la provincia de Balkh, construido para "refugiados retornados" de Pakistán dispone de iluminación solar.