

2014 y más allá: implicaciones para el desplazamiento

Aidan O'Leary

El 2014 marcará un punto de inflexión para Afganistán con la retirada de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (FIAS) después de doce años, y para los riesgos reales que esto conlleva para la capacidad del Estado afgano de abordar los numerosos retos internos y externos a los que se enfrenta el país. Estos retos tienen importantes implicaciones para los afganos desplazados y en proceso de retorno respecto a la probabilidad de que se produzcan desplazamientos en el futuro.

En el momento de la redacción del presente artículo sigue sin estar claro si habrá algún tipo de presencia militar internacional después de 2014, y la atmósfera diplomática ha estado muy marcada por la incertidumbre y las tensas relaciones entre el Gobierno y las tropas de las naciones colaboradoras. Estos son, después de todo, los principales donantes de desarrollo y a menos que el clima de cooperación mejore, el interés de los donantes en el país corre el riesgo de disiparse justo en un momento en que Afganistán necesita alianzas estables y seguras. Esto podría menoscabar los importantes logros políticos y de desarrollo conseguidos a lo largo de la última década. Es cierto que la retirada de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en sí supone una oportunidad de cambio positiva, puesto que tanto las negociaciones de paz como un futuro acuerdo político entre los afganos están basados en la partida de las fuerzas de combate extranjeras. Pero en el frente humanitario las transiciones en las esferas políticas, económicas y de seguridad es probable que tiendan a un rápido deterioro de la situación, y una importante repercusión sobre las dinámicas de desplazamiento que afectan al pueblo afgano.

Afganistán constituye la mayor operación de repatriación de refugiados del mundo. Más de 5,7 millones de personas han regresado en los últimos diez años, lo que representa aproximadamente un cuarto de la población actual de 28 millones y supone retos considerables a la capacidad de absorción del país. Mientras que las condiciones de desarrollo no estén en posición de absorber el retorno de refugiados de forma sostenible, esta población cambiante se sumará inevitablemente a la cifra de casos humanitarios desatendidos.

Se estima que aproximadamente 124.350 afganos fueron desplazados de sus hogares en 2013 como consecuencia directa del conflicto¹. La cifra total de desplazados internos a causa del conflicto que se ha registrado asciende a 631.000²; aproximadamente el 40% se trasladó a zonas urbanas, donde se sumaron al creciente número de pobres urbanos. Aunque sus necesidades inmediatas son de carácter

humanitario, el desplazamiento prolongado en zonas urbanas también necesita que el Gobierno responda a sus necesidades de desarrollo a largo plazo. Es importante tener en cuenta que las razones primarias para que se produzcan desplazamientos son el conflicto armado, el deterioro general de la seguridad, y la intimidación y el acoso por parte de elementos anti-Gobierno. Y la mayoría de la gente busca seguridad en su mismo distrito o en los de los alrededores y, de manera abrumadora, en el centro del distrito o de la provincia.

La agenda humanitaria tras la retirada de la FIAS

A medida que las tropas extranjeras abandonan Afganistán, la comunidad humanitaria requiere un nuevo enfoque para mantener su presencia, garantizar el acceso a la gente necesitada y garantizar que puedan acceder a la ayuda y la protección. Dado que Afganistán está saliendo de un período en el que la ayuda estaba muy politizada y con frecuencia militarizada, la retirada de la FIAS representa una oportunidad de modelar la acción humanitaria como imparcial e independiente. Es probable que la siguiente fase consista en un período de limitados medios financieros y una atención política reducida por parte del mundo occidental. La clave para garantizar la credibilidad y la efectividad de la asistencia humanitaria tras la era de la FIAS será una articulación clara y la entrega de asistencia basada en las necesidades. En el pasado, la programación humanitaria se concentraba en gran medida en el norte, donde era relativamente fácil recaudar fondos y operar. Un reciente análisis ha demostrado, sin embargo, que el sur y el este no están suficientemente atendidos dada la gravedad de las necesidades detectadas, entre ellas la prevalencia de los desplazamientos recurrentes. Un importante reto sería identificar e invertir en actores que estén dispuestos a operar en estas zonas y que tengan capacidad para hacerlo, ya sean afganos o internacionales.

En el Plan Común de Acción Humanitaria para 2014³ la comunidad humanitaria resolvió priorizar las

junio 2014

NRC/Shahzad Ahmad



Un refugiado retornado reconstruye su casa dañada tras años de ausencia. Maimana, Afganistán.

necesidades graves en detrimento de las crónicas allí donde tuviesen lugar, incluidas las zonas en disputa a las que resultase difícil acceder. Aunque esto parece lógico, para poner esta estrategia en práctica serán necesarios una serie de cambios de mentalidad por parte de los mismos actores humanitarios. En primer lugar, tanto las organizaciones humanitarias como sus donantes necesitan mostrar una mayor tolerancia al riesgo al tiempo que establecen unas medidas apropiadas para mitigarlo. En segundo lugar, hay un alcance considerable para la experimentación con enfoques innovadores para programar en el contexto afgano incluida la entrega de ayuda en efectivo, la gestión remota y la gestión por parte de terceros. En tercer lugar, el personal humanitario –trabaje de forma individual o colectiva– necesita identificar e implicar a un conjunto más amplio de las partes interesadas. Una prioridad clave es la negociación con todas las partes del conflicto para un acceso seguro (aunque es necesario mantener dichas negociaciones separadas de otras iniciativas y distinguirlas de ellas). Lo que a los actores humanitarios les parece obvio en lo que respecta a ofrecer asistencia humanitaria de

emergencia basada únicamente en la necesidad sólo puede ser entendida –y llevada a la práctica– cuando otros actores lleguen a la misma conclusión. La aplicación práctica de los principios de neutralidad, imparcialidad e independencia resulta indispensable para poder operar con una seguridad relativa.

De acuerdo con el Marco de Tokio para la Rendición Mutua de Cuentas, los donantes prometieron 16.000 millones de dólares estadounidenses en ayuda para el desarrollo para Afganistán de 2012 a 2016⁴. Pero el cumplimiento de estos compromisos de ayuda está condicionado al progreso afgano en el contexto de los numerosos estándares de desarrollo que todavía no se han alcanzado. Esto, junto con los presupuestos de ayuda que se van reduciendo en el mundo occidental significa que Afganistán se enfrenta a un importante declive de la ayuda externa en un contexto en el que en 2013 dicha ayuda representaba el 70% del PIB afgano. Como indicativo de lo que puede que venga, en enero de 2014 el Congreso estadounidense propuso reducir la asistencia civil de dos mil millones a mil millones al año. Éste

y otros recortes en asistencia podrían obligar al Gobierno a dar prioridad a la seguridad frente a otros gastos de tipo civil, lo que menoscabaría aún más la provisión de servicios básicos a la población.

Transición política y de seguridad

A pesar del apoyo sistemático a lo largo de los últimos 12 años, las instituciones políticas y administrativas del país siguen siendo por lo general débiles y con frecuencia se encuentran paralizadas por la corrupción, las batallas por los territorios y las disputas personales. El modelo de gobierno centralizado está marcado por una concentración de poder en la oficina del presidente, mientras que los ministerios y agencias siguen sufriendo una debilidad crónica en cuanto a recursos humanos, infraestructuras y, por tanto, resultados. Una grave consecuencia de esto es que la capacidad del Gobierno de absorber los fondos para el desarrollo proporcionados como apoyo presupuestario directo se estima en no más de un 40%. Una debilidad clave de la gobernanza de Afganistán es la escasa alineación entre la Administración central, como principal receptora y gestora de la ayuda extranjera, y las instituciones provinciales cuya labor es proporcionar servicios básicos a la población. La percibida ineficiencia de la Administración junto con su percibida dependencia de la presencia militar extranjera, ha impedido que se acabe de legitimar el Estado.

En cuanto a la situación de la seguridad, un factor clave desde que se desplegara la FIAS en 2001 fue la creación de una economía militar en Afganistán. Sólo en 2012, el Gobierno estadounidense se gastó 22.000 millones en contratos para mantener sus operaciones. Los equipos provinciales de reconstrucción gestionados por el ejército y los Programas de Respuesta de Emergencia de los mandos militares eran dos de las herramientas civiles que se pretendía que generaran estabilidad mediante el desarrollo. Sin embargo, a principios de 2014 el 90% de los equipos de ayuda civil-militar habían sido clausurados. La transición de seguridad marca por tanto el fin del gasto militar extranjero en desarrollo. Aunque podría decirse que mucho de este gasto tenía un escaso valor monetario, sí que engrasaba la maquinaria de la gobernanza y permitía a los gobernadores provinciales proporcionar algunos servicios.

En la primavera de 2014, los actores armados no estatales (ANSA, por sus siglas en inglés) y las fuerzas pro Gobierno seguían en tablas. Con una presencia cada vez menor de la FIAS, la expansión de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSE, por sus siglas en inglés) parece suficiente

para asegurar los centros urbanos claves, pero inadecuada para revertir el impulso de estas fuerzas en las zonas rurales. Mientras tanto, las negociaciones de paz no han conseguido despegar y en ausencia de un acuerdo político la exposición de las poblaciones civiles a sufrir daños accidentales o colaterales seguirá siendo elevada; el desplazamiento –ya sea a corto plazo, recurrente o prolongado– continuará teniendo lugar, y las perspectivas de una reintegración sostenible para los refugiados y desplazados internos retornados serán precarias.

Está claro que estos treinta y cinco años de conflicto han obstaculizado el desarrollo. El predominio de jóvenes y la baja esperanza de vida de los afganos (49 años) significan que el 70% de la población es menor de 25 años y sólo el 25% reside en zonas urbanas. El desempleo en las zonas rurales se mantiene en un 60%. Esta población predominantemente rural depende de empleos extremadamente frágiles en la agricultura, en un país muy propenso a sufrir sequías y otros desastres. Más de 8 millones de afganos se encuentran en una situación crónica de inseguridad alimentaria. A pesar de los miles de millones gastados en ayuda, a la inversión en planes de preparación ante desastres, la reducción de riesgos y la gestión de recursos naturales (incluida la gestión del agua) se le ha dado muy poca importancia. Sin progreso en estas áreas, las emergencias humanitarias perpetuadas por desastres a pequeña y mediana escala van a continuar, y la migración en el país y más allá de sus fronteras seguirá siendo una estrategia de resolución de problemas y un último recurso.

El gasto en desarrollo en el período que siguió a 2001 se tradujo en una agenda predominantemente centrada en la consolidación de la paz y en la estabilización, en la que se dio poca importancia a la repercusión de la asistencia extranjera sobre los niveles de pobreza. Las lagunas en la oferta de servicios básicos no sólo mantenían vulnerabilidades crónicas y un bajo desarrollo humano sino que también se tradujeron en una grave necesidad de asistencia de emergencia para no menos de cinco millones de personas. Y estas cifras se ven agravadas por impactos adicionales como los aumentos repentinos de conflictos, desastres naturales y desplazamientos.

Conclusión preliminar

En el contexto operacional afgano existen cinco grupos principales de actores que determinan las oportunidades y las restricciones de acceso humanitario: los propios actores humanitarios, las comunidades afectadas, el Gobierno, los actores armados no estatales y los donantes humanitarios.

junio 2014

Aunque los actores humanitarios buscan ampliar el acceso mediante la defensa y el compromiso con todos los demás actores, las acciones que ellos mismos emprenden resultan cruciales. Una acción humanitaria segura y fiable exige que todos los miembros de la comunidad demuestren su aceptación de los principios humanitarios. Sin embargo, las acciones acordes a los principios han estado muy lejos de ser consistentes en el pasado. Las presiones y las oportunidades para trabajar en apoyo a objetivos no humanitarios eran considerables pero, dado que la operación de la FIAS se acerca a su final, la financiación y la asistencia humanitaria aún se podrían extraer de una agenda política y militar más amplia.

Los desplazamientos que se originan a raíz del conflicto armado, el deterioro de la seguridad en general y del acoso y la intimidación surgen en las zonas rurales, donde reside más del 70% de la población de Afganistán; por tanto, una respuesta humanitaria efectiva y oportuna requiere de un despliegue conmensurado en la mitad sur de Afganistán, en concreto. Cuanto más prolongado es el desplazamiento menos voluntad tendrán los afganos desplazados de regresar a casa. Las agencias humanitarias necesitan crear una cultura

de “cómo quedarse” en contraposición a la de “cuándo marcharse” que permita a los actores tomar riesgos que sean aceptables cuando estén justificados y utilizar enfoques creativos para reducirlos. Y finalmente será imprescindible un esfuerzo conjunto para llegar a un entendimiento con los actores armados no estatales que permita un acceso humanitario seguro y sin trabas a los afganos necesitados y a las propias comunidades afectadas.

Aidan O'Leary *oleary@un.org* jefe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. www.unocha.org Este artículo está escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas.

1. Desplazamiento interno inducido por el conflicto – actualización mensual, ACNUR Afganistán diciembre de 2013. <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Dec2013>
2. Desplazamiento interno inducido por el conflicto – actualización mensual, ACNUR Afganistán enero de 2014. <http://tinyurl.com/UNHCR-Afgh-Jan2014>
3. <https://afg.humanitarianresponse.info/funding/common-humanitarian-action-plan-chap> o vea la página de Afganistán de la aplicación Humanitarian Kiosk (<http://kiosk.humanitarianresponse.info/>)
4. Julio de 2012 www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html