

junio 2014

- Financiar y apoyar de otro modo la implementación de la Política sobre Desplazados Internos, incluidas las actividades orientadas a definir el perfil de los desplazados internos con el fin de profundizar en el conocimiento de las necesidades específicas del desplazamiento y para mejorar las respuestas.
- Garantizar que el Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo 2015-2019 se centra de forma adecuada en las soluciones duraderas para los desplazados internos y los refugiados retornados, incluido el cumplimiento del derecho a una vivienda adecuada en zonas urbanas a través de programas basados en la comunidad.
- Implementar el Marco de 2011 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Finalización del Desplazamiento tras el Conflicto, tratando por igual a desplazados internos y a refugiados retornados.
- Fomentar la participación conjunta de los actores humanitarios y de desarrollo internacionales en la coordinación de mecanismos que aborden el desplazamiento interno con el fin de garantizar un enfoque global.
- Mejorar la capacidad de los actores de protección de realizar un seguimiento preventivo y denunciar los desalojos y las reubicaciones en todo el país.
- Garantizar una financiación sólida para actividades de desarrollo de competencias y de concienciación sobre los desalojos forzosos y normas jurídicas (internacionales) aplicables para todos los principales interesados en acciones humanitarias.

Caroline Howard caroline.howard@nrc.ch es jefa del departamento de Oriente Medio, Europa, el Cáucaso y Asia del Observatorio de Desplazamiento Interno www.internal-displacement.org y Jelena Madzarevic jelena.madzarevic@afg.nrc.no es asesora de vivienda, tierras y propiedad del Consejo Noruego para los Refugiados en Afganistán. www.nrc.no/afghanistan

1. Metcalf V., Haysome S. con Martin E. (2012) Sanctuary in the City: Urban displacement and Vulnerability in Kabul (Refugio en la ciudad: desplazamiento urbano y vulnerabilidad en Kabul), Grupo de Política Humanitaria/Instituto de Desarrollo de Ultramar, pág. 6. www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7722.pdf
2. Véase NRC/IDMC (Feb 2014) Still at risk: Security of tenure and the forced eviction of IDPs and refugee returnees in urban Afghanistan (Aún en riesgo: la seguridad de la tenencia y el desalojo forzoso de los desplazados internos y de los refugiados retornados en entornos urbanos de Afganistán). www.nrc.no/arch/_img/9689800.pdf
3. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
4. www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm
5. www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm
6. www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm
7. <http://tinyurl.com/Afgh-evictionguidelines-2012>

Atención a las advertencias: se prevén más desplazamientos para Afganistán

Susanne Schmeidl

Actualmente existen muchas pruebas que apuntan hacia la probabilidad de que se produzca otra ola de desplazamientos en Afganistán. Ignorar estas advertencias y no actuar en consecuencia podría suponer pagar un alto precio en el futuro, tanto a nivel financiero como en términos humanitarios.

Más de una década después de la caída de los talibanes y tras la intervención militar y de desarrollo masiva e internacional en Afganistán, todas las pruebas sugieren que es probable que seamos testigos de otra crisis de desplazamiento aún mayor. Esta vez, las principales diferencias serán que el desplazamiento interno eclipsará al desplazamiento externo y la principal opción de asilo será la capital, Kabul, seguida

de las ciudades más grandes de cada región. Existen numerosos factores que cabría tener en consideración a la hora de evaluar la probabilidad de que se produzcan futuros desplazamientos:

La movilidad como un importante mecanismo de resolución de problemas para los afganos: Aproximadamente tres de cada cuatro afganos han experimentado desplazamientos forzados

en algún momento de sus vidas y muchos lo han hecho en múltiples ocasiones (tanto a nivel interno como externo). Muchos de ellos carecen por tanto de una conexión fuerte con su propio país –dejando de lado las tierras y el trabajo– que les ayudara a quedarse. Puesto que ya se marcharon con anterioridad, tenderán a volver a hacerlo cuando las cosas se pongan feas. Su límite para resistirse a mudarse es bajo y tienen experiencia sobre lo que hay que hacer y adonde ir, o al menos saben cómo valorar sus opciones.

La gente se traslada de nuevo: La mayoría de los afganos ya disponen de una estrategia de evacuación –o han considerado alguna– para cuando llegue la hora de volver a marcharse. Los que tienen recursos ya han empezado a trasladar a sus familias a Dubái; otros están buscando oportunidades laborales o de estudio en el extranjero, o la reunificación familiar con parientes que se encuentran en Occidente. Algunos gastan todos los ahorros de una familia entera en pagar a contrabandistas para enviar fuera del país a un hombre joven de la familia con la esperanza de que esto les abra otras puertas. Al mismo tiempo, el desplazamiento interno ha ido aumentando incesantemente a lo largo de los últimos años, con una cifra registrada de 630.000 individuos que abandonaron sus hogares, 110.000 sólo en 2013 y un número similar el año anterior.

La diáspora afgana en muchos lugares: La experiencia del desplazamiento de los afganos ha dado lugar a una diáspora relativamente grande no sólo en los países vecinos de Pakistán e Irán sino también en Europa, Norteamérica, Rusia, Asia Central y Australia, por lo que se han incrementado las opciones de destino. Muchos de los que se encuentran en estos últimos países han conseguido la ciudadanía con los privilegios y posibilidades que ello conlleva. La reunificación familiar o los matrimonios entre un afgano que se encuentra en la diáspora y otro que se encuentra en Afganistán han sido características típicas de los últimos años y podrían incrementarse, dado que suponen un billete de salida para evitar los largos procedimientos de asilo y los rechazos de las solicitudes. Además, los estudios sobre la migración demuestran que la existencia de diásporas siempre reduce los límites de la migración fuera del país, dado que se establecen un camino y existen redes de apoyo.

El retorno no resulta tan exitoso y sostenible como se esperaba: Aunque no está claro exactamente cuántos afganos han regresado a sus hogares (algunos más de una vez) desde 2001, hace poco se ha calculado que la cifra ronda los 5,7 millones¹. A

esto hay que sumar los 2,7 millones que todavía se encuentran en Pakistán e Irán y que no parece que vayan a regresar a sus hogares a menos que exista un fuerte incentivo forzado por parte de los países de acogida, como por ejemplo la deportación. Pero para muchos, si no para la mayoría, el retorno no ha sido sostenible debido a la lucha para conseguir un lugar donde vivir y un trabajo para ganarse la vida, sin mencionar el acceso a los servicios básicos y el disfrute de la seguridad y la protección. Muchos retornados viven ya desplazados por segunda vez.

Estrés demográfico añadido: Con una tasa de nacimientos excepcionalmente alta (2,4%), se prevé que la población de Afganistán excederá de 40 millones de personas en 2030, lo que implicará una competencia mayor que nunca por recursos como las tierras, los servicios y el empleo en un país que ya lucha para proveer a la actual población de aproximadamente 28 millones de personas. Más estrés y vulnerabilidades tenderán a producir desplazamientos y, con una población mayor, cualquier desplazamiento futuro significará un mayor número de refugiados y desplazados internos.

La inseguridad como detonante clave del desplazamiento: El reciente y agudo incremento de la violencia en Afganistán no inspira mucha confianza en que los factores de expulsión se resuelvan en un futuro próximo. Los incidentes relacionados con la seguridad y el asesinato de civiles han ido aumentando de manera incesante a lo largo de los últimos años y la tendencia continúa en 2014. Sin embargo, las bajas de civiles sólo cuentan una parte de la historia y deberían valorarse en conjunto con el aumento de las amenazas, la intimidación y las infracciones de los derechos humanos, el aumento de los casos de impunidad, y la falta de protección por parte del Gobierno afgano y sus fuerzas de seguridad. Las opciones son cada vez más limitadas: alinearse con quien quiera que ostente el poder, marcharse, o arriesgarse a resultar herido o morir. Esto convierte al desplazamiento en el mecanismo de resolución de problemas preferido con diferencia, siempre que uno se lo pueda permitir.

La falta de crecimiento económico y de oportunidades laborales asociadas: Resulta duro negar que tras 12 años de asistencia internacional para el desarrollo, Afganistán siga siendo un país subdesarrollado que lucha en múltiples niveles. Ocupa el puesto número 175 de 187 en el Índice de Desarrollo Humano y el 147 de 148 en el Índice de Desigualdad de Género. Dos indicadores clave

junio 2014

como son la mortalidad de niños menores de cinco años y la mortalidad materna se encuentran entre los más elevados del mundo. Aunque mucha de la migración no está directamente forzada por la inseguridad y las infracciones de los derechos humanos, sería un error de concepción si la describiéramos como “voluntaria”.

Una respuesta política lenta e inadecuada: El Gobierno afgano ha actuado con lentitud a la hora de reconocer y responder a la necesidad de abordar el desplazamiento, con la expectativa de que la gente simplemente volviera a la zona de Afganistán de la que procedía. Recientemente el Gobierno firmó el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutrición y la Política Nacional sobre Desplazados Internos; sin embargo, ambas siguen más sobre el papel que en fase de implementación y requieren recomendaciones concretas y un marco para convertir esa política en realidad. Se está poniendo en juego mucha de la futura asistencia a Afganistán en el Marco de Tokio para la Rendición Mutua de Cuentas, y los donantes dudan cada vez más acerca de si deberían derivar más fondos hacia un Gobierno corrupto e ineficiente. Esto junto con el descenso del acceso a oportunidades por parte de los actores humanitarios y de desarrollo seguirá presionando a comunidades que ya son vulnerables y por tanto provocarán desplazamientos. Si los servicios y la asistencia no llegan a los necesitados, la gente se marchará allí donde puedan acceder a ellos.

¿Adónde irá la gente?

Predecir adonde es probable que se marche la gente, al menos muchos de ellos, ayudará a centrar la asistencia y también evitará los consiguientes desplazamientos. Las tradicionales opciones de salida se están volviendo cada vez más complicadas (Pakistán es inseguro e impaciente; Irán simplemente impaciente) y las nuevas opciones normalmente requieren que se tenga acceso a recursos considerables (tanto financieros como educativos) por lo que marcharse al extranjero es cada vez más difícil. Esto hará que el desplazamiento se concentre a nivel interno.

Afganistán en general –y su capital, Kabul, en particular– ha experimentado un rápido crecimiento urbano en la última década. Se estima que en 2011 había 7,2 millones de residentes urbanos (un 25% de la población total²), lo que está considerablemente por encima de la media regional asiática. Kabul es una de las ciudades que más deprisa ha crecido en la región y en julio de 2013 contaba con al menos 53 asentamientos informales, aunque en realidad es probable que hubiese más; otras

ciudades han visto un crecimiento similar de sus barriadas urbanas, en las que viven los desplazados internos junto con los retornados, los pobres urbanos y las poblaciones nómadas, quienes por lo general ocupan tierras de carácter privado o gubernamental. Aunque todavía se encuentran en una situación apremiante en lo que respecta al acceso a los servicios y a encontrar trabajo, muchos perciben que es mejor (o al menos más seguro) quedarse allí. Otras experiencias similares en otros países sugieren que esta concentración de gente sólo aumenta la presión demográfica, que puede a su vez provocar más desplazamientos.

¿Por qué no vemos las señales de advertencia?

Afganistán está pasando por una importante transición política y de seguridad, ambas ligadas a una transición económica, y todo ello está creando un ambiente de “verlas venir” tanto a nivel interno como externo. Los que ven las señales de advertencia podrían ser reacios o incapaces –a nivel estratégico y en la práctica– de hacer algo al respecto.

También está el hecho de no querer admitir el fracaso. Reconocer otra crisis de desplazamiento sería reconocer el fracaso o al menos el limitado éxito de más de una década de proyecto de construcción de un Estado impulsado a nivel internacional. Si Occidente finge ahora que no hay ninguna crisis de desplazamiento, puede lavarse las manos y no implicarse o responsabilizarse y luego culpar al Gobierno afgano. Además, el hecho de admitir que se ha contribuido a que se produzca otra crisis de desplazamiento –o como mínimo, no se ha evitado– podría suponer el tener que aceptar la responsabilidad de proporcionarles asilo.

Y finalmente, lo admitamos o no, Siria es ahora el nuevo punto que está en el candelero mientras que Afganistán ya no está de moda. Más cerca de Europa, con una crisis de desplazamiento de la magnitud de los primeros años de la crisis de refugiados afganos, Siria ha distraído la atención de lo que pueda estar pasando en Afganistán o en torno a este país.

A pesar de estas distracciones y de las razones por las que Occidente no se compromete

deberíamos seguir preguntándonos: ¿Cuáles serán las consecuencias si ignoramos estas señales de alerta temprana? Si no actuamos ahora y no nos preparamos para proporcionar asistencia, ¿podríamos pagar un precio mayor en el futuro tanto a nivel financiero y, lo que es más importante, en términos humanos? Occidente ignoró una vez a Afganistán y lo dejó

descomponerse sólo para despertarse ante la amenaza del terrorismo procedente de este país. ¿Qué nos hace pensar que la combinación de una crisis de desplazamiento interno sin abordar, el crecimiento de las barriadas urbanas y una demografía cada vez más joven incapaz de acceder a la educación y al empleo vaya a resultar mejor?

Susanne Schmeidl es cofundadora y asesora sénior de la Oficina de Enlace (Afganistán) y profesora visitante en el Colegio de Diplomacia de Asia-Pacífico de la Universidad Nacional Australiana

susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org
www.tloafghanistan.org
www.anu.edu.au

1. ACNUR (2012) *The Voluntary Return and Reintegration Programme* (El Programa de Repatriación Voluntaria y Reintegración) www.unhcr.org/4fedc64b9.html

2. Diferentes fuentes sitúan por lo general a la población de Afganistán entre los 25 y los 30 millones de personas, aunque el Fondo de Población de las Naciones Unidas estima que es considerablemente superior a los 30 millones. Las cifras de población urbana de Afganistán también varían; normalmente se estiman en un 25 o 30%.

Transición y desplazamiento

Khalid Koser

Afganistán experimentará en 2014 una combinación de “transiciones” políticas, económicas y de seguridad, cuyas respuestas serán fundamentales en la determinación de la magnitud de posteriores desplazamientos de afganos en los próximos años.

Al pronosticar las perspectivas para Afganistán durante y después de 2014, la atención internacional se ha centrado principalmente en el impacto de la retirada de las fuerzas militares internacionales de Afganistán para finales de este año. Sin embargo, la transición política de 2014, que comenzó con las elecciones presidenciales, será igual de importante para la seguridad y la estabilidad a corto plazo. También existe la preocupación de que una transición económica reduzca aún más el acceso a los medios de subsistencia sostenibles para muchos afganos, y es probable que esto sea tan importante como impulsor de posteriores migraciones como lo serían la inseguridad o los efectos colaterales del proceso político. Al menos parece que los vecinos de Afganistán consideran que una transición política estable es una prioridad y es poco probable que debiliten el proceso.

Durante muchos años, la movilidad ha sido para los afganos una estrategia fundamental para superarse y sobrevivir, y sus experiencias migratorias previas sin duda influirán en las estrategias migratorias de los afganos en el futuro. El consenso general es que el desplazamiento más significativo y probable resultante de las actuales transiciones será sobretodo un desplazamiento interno, y el incremento del número de PDI en zonas urbanas será un particular desafío, al igual que el aumento de personas pobres en las zonas urbanas, especialmente en Kabul. Todo nuevo desplazamiento interno agravaría la severa crisis existente.

A pesar de que es posible que aumente la necesidad de proteger y asistir a más personas desplazadas, es probable que el acceso humanitario y la seguridad se vuelvan más difíciles. Pero ya existe una significativa (aunque no completa) estructura legal, institucional y programática para apoyar a los desplazados afganos. Si bien podrían existir limitaciones en la capacidad, coordinación y efectividad de estas estructuras, al menos existe una base para responder a los nuevos movimientos.

Al ser preguntados, muchos afganos expresaron sus reservas acerca de que el enfoque principal de la comunidad internacional en 2014 sea fundamental para las perspectivas inmediatas de su país. Una razón es el riesgo de suspender la acción a la espera de ver cómo se desarrolla la situación. Actualmente existen prioridades en muchas áreas, incluyendo la corrupción, los derechos de las mujeres, el aumento del desempleo, la capacidad del gobierno local y la generación de la confianza de los inversores. Y sucede lo mismo en el caso del desplazamiento; aunque durante el año 2014 puede haber más desplazamientos, esto no es razón para no hacer frente a las dimensiones de la crisis que ya existe.

Otra razón es la resistencia a la idea de que el destino de Afganistán esté efectivamente en las manos de la comunidad internacional; en cambio, los afganos tienden a considerar el año 2014 como una etapa del proyecto a largo plazo de construcción del Estado, y como parte de una transición más amplia entre el pasado y el