

# 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 Interina<sup>1</sup>, 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 Bonn<sup>2</sup>: 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.

