

# 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 miríada 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