

Los dilemas a los que se enfrentan las agencias en los núcleos urbanos de Afganistán

por Peter Marsden

En muchas situaciones en todo el mundo en las que los rebeldes u otros movimientos han arrebatado grandes áreas de territorio al control del gobierno central o, como en el caso de Afganistán, donde el gobierno se ha desvanecido y el control se divide en diferentes grupos de poder, las agencias humanitarias se están viendo obligadas a determinar en qué modo deberían relacionarse con las facciones no gubernamentales.

La cuestión se hace más evidente cuando dichas facciones toman áreas urbanas y por lo tanto se hacen responsables de las estructuras administrativas del Estado en dichas áreas. Este artículo analiza el modo en que esta cuestión se ha desarrollado en el contexto afgano.

El conflicto afgano ha tendido a caracterizarse porque millones de personas se han desplazado desde los pueblos hasta los campos de refugiados y asentamientos urbanos de Paquistán e Irán. Sin embargo, no todos los que huyeron de sus pueblos en respuesta a la acción militar soviética abandonaron el país. Muchos buscaron refugio en cuevas en las montañas y, en los últimos años, sobre todo tras el colapso del gobierno prosoviético de Muhammed Najibullah en abril de 1992, muchos más lograron llegar a los centros urbanos de Kabul, Mazar-i-Sharif, Herat, Kandahar y Jalalabad.

Cada fase sucesiva del conflicto ha conducido a un mayor desplazamiento de la población urbana, tanto dentro como entre centros urbanos, por lo que no es posible hablar de una población urbana estable. Es difícil saber si la población de Kabul está más cercana

al medio millón de habitantes o al millón en un momento dado, aunque la mayoría de las estimaciones se acercan al millón de habitantes. Un estudio rea-

lizado por el CICR en diciembre de 1996 descubrió que una proporción significativa de la población de Kabul se había mudado varias veces como resultado directo del conflicto. Del mismo modo, el control llevado a cabo por el ACNUR en los principales puntos de entrada de la ciudad detectó un alto nivel de movimiento en ambos sentidos.

Es más, entre los que huyeron se encuentran profesionales que trabajaban para la administración gubernamental. Con una fuga de profesionales tan significativa, las agencias no pueden planificar partiendo de la premisa de que quienes trabajan actualmente en la administración se quedarán, o incluso que su propio personal permanecerá. Es probable que los que quedan en Kabul se encuentren entre los más pobres, ya que los que tienen medios para dirigirse a Paquistán, Irán o hacia otros lugares de Afganistán ya lo han hecho. Esta realidad se ha combinado con la deteriorada situación económica de la capital dando lugar a una población cercana a la miseria.



Alghanaid/Esmatullah Shaiipoor

Los dilemas a los que se enfrentan las agencias

En la búsqueda de la satisfacción de las necesidades humanitarias importantes, las agencias de NU, el CICR y las ONG han necesitado establecer criterios adecuados para sus intervenciones y para la distribución de su ayuda. Las intervenciones tempranas en el sector urbano, tales como las de Mazar-i-Sharif y Jalalabad, estaban claramente dirigidas a los desplazados internos (DI), en respuesta directa a los flujos procedentes de Kabul tras los principales episodios de bombardeo. Dicho objetivo, sin embargo, no se logra fácilmente. En Mazar, por ejemplo, aunque se establecieron un par de pequeños campos, la mayoría de los desplazados desaparecieron entre la población general y no pudo accederse a ellos fácilmente.

Otro dilema para las agencias surgió cuando 200.000 personas fueron desplazadas desde el valle de Shomali hasta Kabul a principios de 1997. Las agencias humanitarias eran recelosas a tener en cuenta a una población que aparentemente había sido obligada a abandonar sus asentamientos como un acto de guerra, para evitar que ello alentara nuevas acciones de este tipo, y se alcanzó el acuerdo de que el CICR proporcionara simplemente alojamiento temporal para quienes no pudieran encontrar alojamiento con sus parientes, en la esperanza de que la gente encontrara cuanto antes sus propias soluciones y volviera al valle de Shomali tan pronto como fuera posible. Esta política resultó razonablemente efectiva; a finales del verano de 1997, aproximadamente la mitad de los desplazados había regresado. Continuaba existiendo, sin embargo, la cuestión relativa a la ayuda específica o no para las 100.000 personas restantes, y en ese caso, de qué manera se llevaría a cabo, dado que éstas se encontraban mezcladas con el resto de la población. Tener como objetivo a dichas personas era también difícil de justificar cuando una parte tan grande de la población se encontraba casi en la miseria y cuando la mayoría había experimentado el desplazamiento de un modo u otro.

Las diferentes agencias se enfrentaron a la cuestión del establecimiento de criterios e identificación de objetivos de maneras diversas. El CICR, con su mandato específicamente relativo a los DI, ha entendido que debería proporcionar ayuda a la población en general, partiendo de la premisa de que los desplazados también resultarían beneficiados (con la obvia excepción de quienes estaban acogidos al refugio temporal al que nos hemos referido anteriormente). El ACNUR, con su mandato específico relativo a los refugiados, ha intentado centrarse en la concesión de apoyo a los desplazados que volvieran principalmente de Jalalabad a Kabul, asistiendoles en la reparación de sus casas dañadas. La DG1 de la Comisión Europea ha optado por concen-

trarse en la rehabilitación de las zonas agrícolas alrededor de Kabul y de otras zonas urbanas para así fortalecer la capacidad de las tierras agrícolas del interior de recibir a la gente que regresa de las ciudades.

Con anterioridad a la suspensión de la financiación de ECHO en Kabul en julio de 1998, la mayoría de las ONG en Kabul habían sido financiadas por ECHO, que había estado proporcionando entre 10 y 35 millones de ECU al año desde 1995. Para ellas, si la gente había sufrido o no el desplazamiento no había sido una cuestión fundamental. Más importante había sido la cuestión relativa al mejor modo de ayudar a una población que se encontraba cerca de la miseria en un entorno económico que ofrecía muy pocas oportunidades y en el que esas oportunidades estaban gravemente obstaculizadas por las políticas puestas en marcha por las facciones en el poder, como por ejemplo el control impuesto sobre el empleo de mujeres.

Se han examinado varias opciones, que incluyen: programas de ayuda a gran escala que benefician hasta a medio millón de personas, pero en los cuales el proceso de elaboración de listas de beneficiarios ha sido inevitablemente problemático; alimento a cambio de trabajo, y programas de generación de renta para los individuos objeto de ayuda (difícil en una economía colapsada en la que existe muy poco mercado, si es que existe alguno, para nuevos productos). Sin embargo, la distribución de la ayuda inevitablemente ha acabado siendo la solución primera, tanto en Kabul como en otras áreas urbanas.

Tratar con quienes detentan el poder: el suministro de servicios públicos

Las agencias también han tenido responsabilidad en la evaluación de la disponibilidad para la población urbana de servicios básicos de salud, suminis-

tro de agua, saneamientos y educación. Ello ha exigido la evaluación de la capacidad de la administración estatal y local, y también de su deseo de destinar recursos a estos servicios.

En el caso de Afganistán, han surgido varios dilemas fundamentales en este contexto desde la llegada de los talibanes. Éstos surgieron principalmente porque los talibanes decidieron reducir, como política, los servicios disponibles para un sector de la población: las mujeres. Se niega a las mujeres el acceso a la educación, las cuales se enfrentaron también a obstáculos en sus intentos por obtener iguales cuidados sanitarios. Tampoco se permitió a las mujeres trabajar fuera del sector

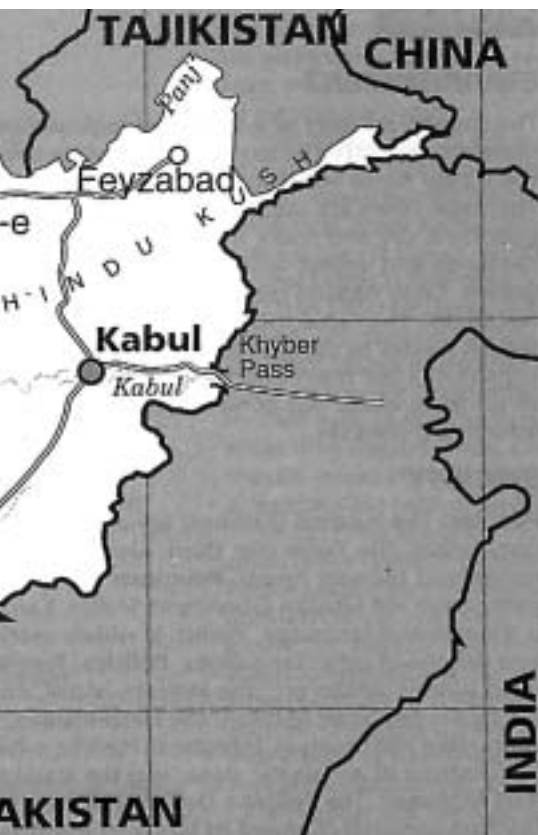


Kabul

Afghanistan/Esmatullah Shahpoor

sanitario, lo que ha dificultado que las agencias emplearan a mujeres para poder así obtener el acceso de éstas al suministro de servicios. Además, los talibanes estaban totalmente centrados en el esfuerzo bélico y deseaban dedicar todos sus recursos a este objetivo. La financiación de los servicios públicos no era, por lo tanto, una prioridad.

Por ello, las agencias se enfrentaron a dos dilemas más: aceptar o no la responsabilidad del suministro de aquellos servicios públicos que estaban permitidos por los talibanes, así como consentir en silencio la negación del acceso igualitario a los servicios o luchar por una modificación de la polí-



The World Guide 1997/98 (Instituto del Tercer Mundo)

tica talibán. También debieron considerar hasta qué punto su asunción de dicha responsabilidad estaba fortaleciendo a las facciones en el poder o sus políticas. Entre las cuestiones que tuvieron que tratar se encuentran las siguientes:

- ¿Se verían obligadas las facciones en el poder a proporcionar servicios públicos a mayor escala si las agencias se inhibieran? Si ello era improbable, ¿deberían las agencias adoptar la idea de que las necesidades humanitarias les obligaban a quedarse, a pesar de todo?
- ¿Se estaban implicando en la creación de instituciones? ¿Cómo podría definirse dicha creación? Si una agencia reparaba y pintaba un hospital dañado por el conflicto, ¿era creación de instituciones o un paso necesario

para proporcionar cuidados sanitarios básicos a una población en riesgo en un futuro inmediato? Si se proporcionaban equipos, ¿era válido el mismo argumento? ¿Deberían las agencias proporcionar cañerías dañadas y bombas de agua? ¿Eran éstas esenciales para las necesidades inmediatas de salud pública? ¿Deberían trabajar las agencias en cooperación con el Ministro de Salud Pública, el Ayuntamiento y el Departamento de suministro de agua, perteneciendo a comités conjuntos, para así poder planificar el uso más eficaz de los recursos, o deberían poner en marcha servicios paralelos? ¿Hasta qué punto existía una relación entre la gravedad de las necesidades de la población y el extremo hasta el que las agencias deberían trabajar con la administración estatal? ¿Era más fácil adoptar una posición que estuviera más basada en los principios si la gravedad de la necesidad era menor?

- ¿Los pasos dados ahora iban a empeorar la situación en el futuro? Si apoyaran ahora escuelas domésticas espontáneas para chicas, ¿proporcionaría esto justificación para una futura política de educación doméstica femenina? Si ayudaran a reparar y equipar un hospital para mujeres, ¿sería después utilizado para exigir a las mujeres que se dirigieran a este hospital solamente?
- ¿Tendría algún impacto exigir un cambio en las políticas de modo que pudiera lograrse un acceso igualitario a todos los servicios?

Es probable que cada vez con más frecuencia surjan cuestiones como éstas en situaciones como la de Afganistán, en las que no exista autoridad central y en las que partes del territorio estén tomadas por elementos militares particulares. Las agencias no tienen más elección que relacionarse con estos elementos, aunque sólo sea para asegurar la seguridad de su personal y de sus operaciones. Sin embargo, si se alcanza un punto en el que la fuerza militar empiece a considerarse a sí misma como la autoridad administrativa del área bajo su control, la agencia debe evaluar esta situación. Deberá, sin duda, solicitar autorización para continuar trabajando, lo cual implicará la interacción compleja con la nueva autoridad. Se llega así al punto en el cual la agencia debe decidir si implica o no a la autoridad en la toma de decisiones relativas al suministro de servicios públicos.

En una situación normal, en la que existe un gobierno internacionalmente reconocido, éste no sería un problema. Sin embargo, en una situación en la que no existe tal gobierno, la agencia tiene que tomar una decisión muy difícil, cual es determinar si, en su opinión, la nueva autoridad está demostrando un nivel de responsabilidad con

respecto al suministro de servicios y por ello debería entenderse que tiene un derecho legítimo a ejercer el control sobre el suministro de tales servicios.

En la medida en que pueda estar proporcionando la mayoría de los recursos para suministrar servicios, la agencia tiene una cierta capacidad potencial de negociar un acuerdo por el que los servicios sean suministrados en términos que encuentre aceptables. Sin embargo, con un grupo de poder como los talibanes, que no otorga ninguna prioridad al suministro de servicios públicos y, al mismo tiempo, se muestra ambiguo con respecto a la presencia de extranjeros, no existe apenas esa capacidad. En Kabul, donde se ha aportado financiación a gran escala y han operado más de veinte agencias, la comunidad de asistencia humanitaria ha podido ejercer una influencia muy limitada. En Herat, Kandahar y Jalalabad, donde las agencias sólo pueden asegurar que se proporcionen servicios sanitarios y de salud pública a nivel muy básico, la capacidad de actuación es todavía menor.

La relación es inevitablemente compleja. Si la población objeto de la ayuda tiene necesidades humanitarias claras, la agencia probablemente tratará con la facción que detenta el poder hasta el punto en que su cooperación sea necesaria, o conduzca, al más efectivo uso de los recursos. Éste es, sin embargo, un acto de difícil calibración: la cooperación excesiva puede ser vista por quien detenta el poder como un reconocimiento implícito de su autoridad; la cooperación mínima puede socavar el suministro del servicio y podría también debilitar lo que quede de la administración estatal.

Otro problema para las agencias con un mandato para el desarrollo, especialmente para las que están en el sistema de NU, es que la estructura gubernamental ofrece las contrapartes naturales para sus intervenciones. Es menos probable que éste sea el caso para las agencias que se centran en la ayuda humanitaria. Éstas buscarán cualquier estructura que probablemente vaya a ser más efectiva y, mientras que éstas podrían incluir departamentos gubernamentales u órganos para-estatales como la Media Luna Roja, es probable que el CICR y las ONG, en lugar de los departamentos gubernamentales, desempeñen el papel principal en la puesta en práctica de los programas de ayuda.

Una de las cuestiones clave para trabajar y recurrir a la administración en tales situaciones es que, si surgiera un gobierno legítimo, se beneficiaría de una administración operativa. Los que apoyan esta idea argumentan que si las agencias deciden trabajar paralelamente a la administración en lugar de trabajar con ella, el personal de la administración estaría sin duda atraído por

los altos salarios y las mejores condiciones de trabajo de las agencias, por lo que la administración se veía todavía más desposeída.

El resultado en Afganistán

En la práctica, en las zonas urbanas de Afganistán, tanto las agencias de NU como las ONG han trabajado muy de cerca con el Ministerio de Salud Pública, los ayuntamientos y los Departamentos de suministro de agua. Han adoptado la principal responsabilidad para el suministro de servicios de sanitarios y de salud pública, pero también han proporcionado algunos recursos para las estructuras administrativas del Estado que les permiten funcionar de manera más eficaz y desempeñar un papel productivo. Así, por ejemplo, el UNCHS (Centro de NU para los Asentamientos Humanos) ha proporcionado vehículos a los ayuntamientos para facilitar la recogida de basuras, las ONG han amueblado los hospitales, y se han realizado pagos como incentivo a quienes trabajan en los servicios sanitarios para alentarles a dedicar tiempo a los servicios públicos, en lugar de trabajar exclusivamente en la práctica privada.

Así, las agencias han trabajado junto a las estructuras administrativas del Estado, en ocasiones sobre la base de relaciones contractuales en las que ambas partes acordaron aportar ciertos recursos. Sin embargo, ha habido un par de ejemplos recientes en los que NU ha firmado contratos con las estructuras administrativas del Estado, o con las ONG elegidas por los talibanes, para hacerse cargo de toda la responsabilidad del suministro de servicios concretos (como programas de vacunación en regiones particulares o partes de programas de ayuda de base urbana). Este nuevo desarrollo de la relación entre NU y los talibanes ha alentado a éstos a considerar a las ONG como competencia para obtener recursos externos y pensar que, si las ONG se fueran, las NU firmarían nuevos contratos con las estructuras administrativas del Estado o las ONG elegidas por los talibanes. Éste parece haber sido uno de los factores tenidos en consideración en las negociaciones que tuvieron lugar entre los talibanes y las ONG en julio de 1998, que motivó en la expulsión de las ONG de Kabul.

Sin embargo, esta ambigüedad con respecto a las ONG no tiene relación solamente con su posición como competidoras potenciales. Las ONG occidentales también han sido vistas con recelo debido al riesgo de que puedan socavar los esfuerzos de los talibanes para lograr la limpieza espiritual del país. Incidentes aislados de comportamiento cultural inadecuado por parte de los trabajadores humanitarios han tendido a reforzar esta idea. Es más, los talibanes han visto la multiplicidad de ONG con preocupación y se han sentido incómodos ante el control limitado que

han tenido sobre sus actividades en una situación en la que han pretendido imponer controles estrictos sobre el comportamiento de la población. Han intentado así ejercer un férreo control sobre las ONG. Además, las ONG han sido vistas como potencialmente favorecedoras de elementos de la oposición, en virtud de sus lazos históricos o porque se ha entendido que ciertos miembros afganos del personal tenían afinidades o vínculos. El hecho de que ciertas ONG hayan trabajado en el apoyo activo a las estructuras gubernamentales en el pasado, mientras que el gobierno mujahidín estaba en el poder, y que ahora resulte confuso el mismo apoyo a los talibanes, es otro factor.

La relación ha terminado en una situación en la que la pobreza es aguda y en la que los problemas de salud pública han puesto a una gran número de personas en situación de riesgo. En ocasiones, las complejidades derivadas de la relación han dejado a los gobiernos donantes, las agencias de NU, el CICR y las ONG de hecho impotentes para satisfacer las necesidades de la población.

Es probable que la actual situación en los núcleos urbanos de Afganistán se reproduzca en ciertos núcleos urbanos controlados por facciones no gubernamentales en todo el mundo, especialmente si existe una situación de guerra civil. No está nada claro si la comunidad internacional se ha puesto seriamente a analizar el modo en que su trabajo resultaría más apropiado en tales situaciones.

Peter Marsden ha estado empleado como Coordinador de Información para el Grupo de Agencias Británicas en Afganistán durante los últimos diez años. Es también Investigador Asociado en Queen Elizabeth House y ha participado en el estudio de Queen Elizabeth House sobre las "Consecuencias Económicas y Sociales del Conflicto".

El reciente libro de Peter Marsden titulado The Taliban: War, religion and the new order in Afghanistan, ha sido publicado por Zed Books, 7 Cynthia St, London N1 9JF, Reino Unido.
Tel: +44 171 837 8466
Fax: +44 171 833 3960
Correo electrónico:
sales@zedbooks.demon.co.uk

El número de septiembre/octubre de 1998 de Crosslines Global Report (número 33, pp. 25-50) trata especialmente la cuestión de Afganistán. Para más información, póngase en contacto con Crosslines, ICHR, Villa de Grand-Montfleury, CH-1290 Versoix/Geneva, Suiza.
Tel: +41 22 950 0750
Correo electrónico: info.ichr@ties.itu.int

Irán: un reto para las ONG

Irán tiene una de las poblaciones refugiadas más grandes del mundo, que incluye millón y medio de afganos, medio millón de iraquíes y 250.000 kurdos. Sólo el 5% de los refugiados en Irán viven en campos y se sabe poco fuera de Irán sobre la realidad que hay detrás de las cifras.

El Consorcio Internacional para Refugiados en Irán (CIRI), fundado en 1992, informa sobre los problemas a los que se enfrentan los refugiados en este país y ofrece asistencia práctica a las ONG interesadas en trabajar allí. El CIRI es un consorcio de ONG europeas cuyos miembros apoyan el desarrollo del trabajo de las ONG con refugiados en Irán. No todas desarrollan programas en el país.

Los obstáculos existentes en el pasado para el trabajo de las ONG internacionales en Irán incluyeron las corrientes contradictorias de políticas con respecto a las ONG internacionales en el gobierno de la República Islámica y el virtual boicot internacional a la financiación de proyectos en Irán. Sin embargo, ninguno de estos obstáculos parece ahora tan insalvable como lo era entonces. La elección del Presidente Khatami en agosto de 1997 fue precursora de una nueva aproximación a las "organizaciones cívicas" y, aunque las ONG internacionales todavía no pueden registrarse formalmente en Irán, pueden abrir cuentas bancarias y oficinas allí. Los gobiernos europeos se muestran también más deseosos de considerar la financiación de proyectos en este nuevo clima.

Actualmente hay sólo tres ONG internacionales trabajando en Irán: MSF (Francia), Global Partners y Ockenden Venture. Sin embargo, hay un floreciente grupo de unas 15 ONG iraquíes, afganas e iraníes poniendo en marcha proyectos en Irán y en algunos casos trabajando junto con las ONG internacionales. El CIRI actúa como órgano de coordinación, difundiendo información sobre programas y necesidades de los refugiados, así como celebrando encuentros regulares.

El CIRI tiene su sede en la oficina del ACNUR en Teherán. Para los recién llegados a Irán, uno de sus servicios más útiles consiste en guiar a las ONG por el laberinto de las normas y políticas oficiales y proporcionar asesoramiento práctico y apoyo logístico. Los informes anuales del CIRI y los estudios regulares en profundidad sobre las condiciones de los refugiados proporcionan un material útil para la planificación de las ONG. El CIRI tiene también una amplia red de contactos locales en varios Ministerios, ONG locales y agencias de NU.

Puede ponerse en contacto con el CIRI por teléfono o fax: +98 21 877 5464, o por correo electrónico: squire@unhcr.ch

Catherine Squire
Representante del CIRI