

# MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 46  
junio 2014

## Desplazados afganos: 2014 y más allá

*y además una mini sección sobre la apatridia*



3 De los editores

**Afganistán**

- 4 **2014 y más allá: implicaciones para el desplazamiento**  
Aidan O'Leary
- 7 **Conflicto y desplazamiento continúan en el sur de Afganistán**  
Rahmatullah Amiri
- 9 **Apátridas en Afganistán**  
Maira Kuppers
- 10 **Una política sobre PDI para Afganistán: del proyecto a la realidad**  
Laurie S Wiseberg
- 12 **Arraigar el retorno: el papel de la Estrategia de Soluciones**  
Pierfrancesco Maria Natta
- 15 **Promover la seguridad de la tenencia de tierras para los desplazados internos**  
Shobha Rao y Jan Türkstra
- 18 **Replanteamiento de las soluciones para los refugiados afganos**  
Dan Tyler
- 22 **La política nacional pakistani para los refugiados**  
Muhammad Abbas Khan
- 24 **Protección para las personas con discapacidad en Afganistán**  
Andreas Dimopoulos
- 24 **Violencia y vulnerabilidades: afganos en Pakistán**  
Sanaa Alimia
- 26 **Regresar de Irán**  
Armando Geller y Maciej M Latek
- 28 **La naturaleza cambiante de la migración de retorno en Afganistán**  
Katie Kuschminder, Melissa Siegel y Nassim Majidi
- 30 **Un punto de vista desde la diáspora afgana**  
Tabasum Akseer

- 32 **¿Los retornados afganos como actores para el cambio?**  
Marieke van Houte
- 34 **El desplazamiento y la violencia contra las mujeres en Afganistán**  
Camille Hennion
- 35 **Violencia sexual: inaceptable en todos los aspectos**  
Lida Ahmad
- 36 **Jóvenes desplazados en zonas urbanas de Kabul**  
Nassim Majidi
- 37 **Realidades urbanas de mujeres y niñas desplazadas**  
Dan Tyler y Susanne Schmeidl
- 38 **Todavía en peligro: los desalojos forzosos en las zonas urbanas de Afganistán**  
Caroline Howard y Jelena Madzarevic
- 41 **Atención a las advertencias: se prevén más desplazamientos para Afganistán**  
Susanne Schmeidl
- 44 **Transición y desplazamiento**  
Khalid Koser

**Apatridia**

- 46 **El estatuto de apatridia 60 años después**  
Volker Türk
- 49 **Hacia la eliminación de la discriminación de género en las leyes de nacionalidad**  
Zahra Albarazi y Laura van Waas
- 52 **Desnacionalización judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana**  
Liliana Gamboa y Julia Harrington Reddy
- 55 **Instantáneas de personas apátridas en Europa**
- 56 **Discriminación y la seguridad humana de las personas apátridas**  
Amal de Chickera y Joanna Whiteman
- 60 **Mapa de Afganistán**

**Próximas ediciones de RMF**  
[www.fmreview.org/es/proximas-ediciones](http://www.fmreview.org/es/proximas-ediciones)

**La crisis siria: desplazamiento y protección (RMF 47)**

Publicación prevista para agosto de 2014.  
Para más detalles véase [www.fmreview.org/es/siria](http://www.fmreview.org/es/siria)

**Las organizaciones basadas en la fe y las respuestas al desplazamiento (RMF 48)**

Publicación en noviembre de 2014.  
Para más detalles véase [www.fmreview.org/es/fe](http://www.fmreview.org/es/fe)

**Cambio climático, desastres y desplazamiento (RMF 49)**

Publicación prevista para mayo de 2015

**Dayton + 20: veinte años después de los acuerdos de Dayton en los Balcanes (RMF 50)**

Publicación prevista para octubre de 2015  
Para más detalles véase [www.fmreview.org/es/balcanes](http://www.fmreview.org/es/balcanes)



**Portada:**

Niñas volviendo de la escuela en Kochiabad, un área de reintegración cerca de Kabul para refugiados que regresan de Pakistán.

ACNUR/N Bose

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

## Personal

Marion Couldrey y

Maurice Herson (Editores)

Nina E Weaver (Asistente de Promoción y Financiación)

Sharon Ellis (Asistente)

## Forced Migration Review

Refugee Studies Centre

Oxford Department of International

Development, University of Oxford,

3 Mansfield Road, Oxford

OX1 3TB, UK

[fmr@qeh.ox.ac.uk](http://fmr@qeh.ox.ac.uk)

## De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno

Mancebo, Instituto Interuniversitario

de Desarrollo Social y Paz, Universidad

de Alicante, Apartado de Correos 99,

E03080 Alicante, España

[rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es)

Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

[www.fmreview.org/es](http://www.fmreview.org/es)

## Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos

de RMF no reflejan necesariamente la

opinión de los editores, del Centro de

Estudios sobre Refugiados o del Instituto

Interuniversitario de Desarrollo Social

y Paz.

## Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso

o disponible en línea puede ser

reproducido libremente, siempre y

cuando se cite la fuente.



ISSN 1460-9819

## Diseñado por

Art24 [www.art-24.co.uk](http://www.art-24.co.uk)



## De los editores

En general se considera que el 2014 constituirá un punto de inflexión para Afganistán. Las fuerzas militares internacionales se están retirando y el país se encuentra en una fase de "transición"; aún hay una considerable incertidumbre acerca de si el país podrá abordar los retos que plantean el retorno, la integración y la reintegración, la protección, el acceso a los derechos y los desplazamientos a largo plazo.

Les estamos extremadamente agradecidos a Susanne Schmeidl de The Liaison Office (Afganistán) y a Dan Tyler del Consejo Noruego para los Refugiados por su ayuda como asesores especiales sobre la sección central del presente número. También nos gustaría dar las gracias a las siguientes organizaciones por su generoso apoyo financiero: al Consejo Noruego para los Refugiados; la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE)/Oficina de Cooperación Suiza-Afganistán; ONU-HABITAT; la Oficina de ACNUR en Afganistán y a la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.

También nos gustaría dar las gracias a Laura van Waas del Programa sobre Apatridia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tilburg, por su colaboración en la mini sección sobre apatridia, y a la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta y al Departamento de Protección Internacional de ACNUR por financiarla.

Saludos cordiales,

Marion Couldrey y Maurice Herson,  
Editores, Revista Migraciones Forzadas

## De la edición en español

RMF 46 explora a través de sus artículos temas cruciales como la manera de abordar el retorno de los refugiados y el previsible aumento de los desplazados internos, la seguridad y el problema de los actores armados no estatales, las nuevas perspectivas a adoptar por parte de la comunidad humanitaria y las autoridades afganas y los nuevos retos y desafíos que surgirán a medida que se complete el proceso de transición.



Este número también incluye una mini sección sobre la "apatridia" que se encuentra también en [www.fmreview.org/es/afganistan/apatridia.pdf](http://www.fmreview.org/es/afganistan/apatridia.pdf).

RMF 46 se ha publicado, tanto en versión impresa como en línea, en las lenguas dari y pastún, además de en español, inglés, francés y árabe. El número completo y los artículos individuales se encuentran disponibles en línea en [www.fmreview.org/es/afganistan](http://www.fmreview.org/es/afganistan). Puede acceder al índice de contenidos de este número en [www.fmreview.org/es/afganistan/RMF46lista.pdf](http://www.fmreview.org/es/afganistan/RMF46lista.pdf)

Le rogamos que nos ayude a difundir este número el máximo posible. Si desea recibir copias impresas, puede dirigirse a nosotros a la dirección de correo electrónico [rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es)

Dispone de los detalles de próximos números en la página anterior y en [www.fmreview.org/es/proximas-ediciones](http://www.fmreview.org/es/proximas-ediciones)

Si desea recibir avisos sobre nuevos y próximos números de RMF, suscríbese a nuestro servicio de alertas por correo electrónico en [www.fmreview.org/es/solicitar/alertas](http://www.fmreview.org/es/solicitar/alertas) o síganos en Facebook o Twitter.

Un cordial saludo,

Eva Espinar y Laura Moreno, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante

## 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. Éstos 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 conflicto<sup>1</sup>. La cifra total de desplazados internos a causa del conflicto que se ha registrado asciende a 631.000<sup>2</sup>; 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 2014<sup>3</sup> 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 2016<sup>4</sup>. 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](mailto:oleary@un.org) es jefe de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios. [www.unocha.org](http://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](http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/tokyo_conference_2012/tokyo_declaration_en2.html)

## Conflicto y desplazamiento continúan en el sur de Afganistán

Rahmatullah Amiri

**Debido a que la lucha y la inseguridad parece que van a seguir siendo características predominantes del panorama afgano en un futuro inmediato, el desplazamiento seguirá fluctuando.**

Miles de familias de Helmand, Kandajar, Uruzgán y de numerosas otras provincias del sur de Afganistán declararon haber regresado recientemente a sus distritos de procedencia desde las ciudades en las que habían estado refugiadas durante meses e incluso años. Sin embargo, las condiciones que les obligaron a huir siguen vigentes en muchos lugares y de manera importante, lo que significa que muchos seguirán desplazados. Este patrón persistirá y algunas familias decidirán quedarse en las ciudades hasta que se solucionen los problemas de seguridad subyacentes.

Muchas familias huyeron en un principio por la expansión de las operaciones militares de las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas (ANSF,

por sus siglas en inglés) y de las Fuerzas Militares Internacionales (IMF, por sus siglas en inglés) como consecuencia del “levantamiento” militar que se produjo en 2009, del aumento de las búsquedas puerta a puerta y del acoso, y de la presión que sufrían por temor a los arrestos, y que en general dificultaban su día a día, así como su incapacidad para cultivar sus tierras porque no se les permitía trabajar en torno a bases militares por cuestiones de seguridad o porque se las habían quitado las fuerzas internacionales para establecer nuevas bases. Aquellos que han regresado a sus hogares lo han hecho motivados por el elevado coste de vida en la ciudad y por la escasez de oportunidades laborales en un entorno urbano con el que no están familiarizados. Además, al haber previsto una

estancia corta, muchos no han llegado nunca a integrarse por completo en la vida en la ciudad.

Lugares como el distrito de Char Chino en la provincia de Uruzgán experimentaron un influjo de desplazados internos procedentes de las ciudades de Kandajar y Lashkar Gah, de Nimruz e incluso de Pakistán cuando las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas y las Fuerzas Militares Internacionales se retiraron de la zona. Además, el patrón de los retornados a muchas otras zonas sugiere que los desplazados internos esperaban la retirada de esas fuerzas como primer paso para reunir la confianza suficiente para regresar a casa.

### Panorama de conflicto y desplazamiento

Los patrones y la prevalencia del desplazamiento varían dependiendo del actual panorama de conflicto. En áreas consideradas como **zonas en disputa** – entre las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas/Fuerzas Militares Internacionales y los actores armados no estatales – el desplazamiento es, por lo general, mayor. En estas localizaciones, donde todos los días hay combates, grandes cifras de residentes huyen para escapar de ellos y porque no pueden trabajar, cultivar o regar sus tierras. Estos distritos en disputa probablemente seguirán siendo las zonas de las que procedan la mayoría de los desplazados internos en los próximos dos años en el sur de Afganistán. Los residentes reevaluarán su situación continuamente, como ya lo han hecho en el pasado. Si consideran que el combate durará sólo un tiempo relativamente corto (hasta dos semanas) se irán, como muy lejos, al pueblo seguro más cercano con su familia y, si es posible, también con su ganado y algunas provisiones básicas. Pero en las zonas muy disputadas los residentes se prepararán para abandonar sus pueblos a largo plazo, normalmente para marcharse a uno de los centros urbanos más grandes del sur o incluso a Kabul o a Quetta, en Pakistán. Estos desplazados internos apenas podrán llevar consigo posesiones o ganado.

Además, muchas familias se marchan por temor a ser asesinadas en represalia. Cuando se entrevistó a los residentes autóctonos del distrito de Zhari, en la provincia de Kandajar, afirmaron que si un soldado del Gobierno muere las fuerzas gubernamentales acusan a los ciudadanos locales de cooperar con los talibanes o de ayudarles y se vengan por ello. Del mismo modo, si alguien del bando talibán muere, éstos registran el pueblo en busca de un supuesto espía al que castigar.

En las zonas en disputa, los talibanes a menudo colocan artefactos explosivos improvisados (IED,

por sus siglas en inglés) en las carreteras principales para bloquear el acceso a las Fuerzas Nacionales de Seguridad Afganas o a las Fuerzas Militares Internacionales; en algunos casos puede que informen a los ciudadanos locales de qué carreteras deben evitar, pero como hacer uso de dichas carreteras es una necesidad para ellos, supondrá otro motivo para el desplazamiento. En la provincia de Kandajar, al noroeste, las carreteras de acceso al centro llevan cortadas desde mediados de 2013. Esto no sólo ha impedido la entrega de alimentos y otros suministros sino que también ha obligado a la gente a huir puesto que no se podía transportar la cosecha o no era seguro ir al hospital por carretera, por ejemplo. En este caso, como en otros, los ciudadanos autóctonos saben que el Gobierno no entregará el distrito a los grupos armados, por lo que muchos prevén que la situación irá a peor en el futuro, ya que ni los grupos armados ni el Gobierno afgano tienen la intención de dar su brazo a torcer.

La gente quiere vivir en un entorno seguro, en el que pueda trabajar con independencia de quién ostente el control. Hay muchas posibilidades de que varias zonas que les fueron arrebatadas a grupos armados en el pasado y que actualmente se encuentran **bajo el control del Gobierno** sufran intensos brotes de violencia debido a que esos grupos intentarán aumentar su influencia en esas zonas con el fin de recuperar el territorio. ¿Qué implica esto para los desplazados internos? Quienes se estaban planteando regresar esperarán hasta finales de 2014 a ver qué pasa. Si mejora la seguridad, habrá desplazados internos que regresen a sus lugares de origen. Si la seguridad no mejora o empeora, no sólo no regresarán sino que se producirán nuevos desplazamientos.

Por ejemplo, en Helmand, en el centro, muchos desplazados internos regresaron a sus pueblos cuando se produjo el alzamiento militar a causa de la mejora de la seguridad y por las oportunidades de empleo con las Fuerzas Militares Internacionales. Ante la perspectiva de que se reanuden los combates en estas zonas, es posible que muchos de los residentes que aceptaron estos trabajos formen parte de una nueva oleada de desplazados internos en los próximos dos años. Miles de personas del distrito de Marja fueron contratadas por varias delegaciones de USAID y otros proyectos financiados por donantes en la provincia de Helmand. Como consecuencia, los grupos armados miran a estos residentes con desconfianza y pueden castigarles de distintas maneras. Alrededor de 1.500 hombres autóctonos fueron enrolados en los grupos milicianos anti insurgentes en Marja. Más tarde, cuando

junio 2014

las Fuerzas Militares Internacionales quisieron integrar a estos milicianos en la plantilla de la Policía Local afgana, el Ministerio del Interior sólo pudo comprometerse a aceptar a un total de 450 policías y aquellos que no fueron incorporados al cuerpo se encuentran potencialmente expuestos a las represalias de los grupos armados.

Las zonas que se encuentran **bajo el control de grupos armados** son particularmente susceptibles de generar desplazamientos, en especial porque el Gobierno está decidido a recuperar el control o realiza operaciones cada cierto tiempo. Dados los peligros que abundan durante las operaciones militares, muchos residentes de la zona se desplazaron durante el levantamiento y se esperan dinámicas similares en los próximos dos años en las áreas del sur de Afganistán que se encuentran bajo el control de insurgentes armados o en las que los grupos armados tienen influencia.

Existen claros indicadores de que el número de desplazados internos tenderá a aumentar en los próximos dos años a medida que el Gobierno afgano refuerce su posición en la mayoría de las zonas mediante la introducción de más fuerzas. Mientras, los talibanes tenderán a aprovecharse de la partida de las Fuerzas Militares Internacionales. Puesto que las zonas de conflicto son rurales, la mayoría de los desplazados internos procederán de este tipo de territorios y no estarán acostumbrados a la vida en la ciudad ni podrán ganarse la vida si no es mediante la agricultura. Es importante disponer de un sistema para llevar un registro de los nuevos desplazados internos con el fin de garantizar que los vulnerables reciban rápidamente una asistencia que les ayude a sobrevivir.

Rahmatullah Amiri [amiri.rahmat@gmail.com](mailto:amiri.rahmat@gmail.com) es investigador social y político, y periodista autónomo instalado en Kabul.

## Apátridas en Afganistán

Maira Koppers

Un colectivo de personas del este de Afganistán –conocido por las autoridades y otros como los bangriwala, o vangawala en esta zona– han denunciado recientemente que se les ha trasladado forzosamente por carecer de documentos de identidad. Estas personas llevan un estilo de vida nómada en busca de oportunidades económicas y comerciales y se les considera culturalmente diferentes al resto de la sociedad, ya que las mujeres suelen salir de la casa para trabajar o mendigar mientras que los hombres se quedan en ella. El gran número de mendigas en los bazares de Jalalabad y Kandajar supuestamente molestaba a los ciudadanos autóctonos; al final se resolvió que los llamados bangriwala no eran afganos y que se les llevaría a un destino desconocido, posiblemente al vecino Pakistán.

La Constitución de Afganistán estipula que todos los ciudadanos afganos deben ser tratados con igualdad, sin discriminación. La Ley de Ciudadanía emitida en el año 2000 estipula que una persona que haya vivido en el país durante más de cinco años, no haya cometido ningún delito y sea mayor de edad, podrá solicitar la nacionalidad; además, establece de manera explícita que los niños que nazcan en Afganistán hijos de padres cuyo estado de ciudadanía no esté claro, tendrán derecho a solicitar la nacionalidad.

El problema está en que la gente tiene que solicitar el tazkira, un documento que prueba la nacionalidad afgana y que permite el acceso a la educación, la salud,

la representación jurídica, etc. Un anciano del lugar –que tuvo que inscribirse como representante oficial de la comunidad de personas que solicitan pertenecer al país– tiene que verificar que la persona forma parte de la comunidad o es hijo/a de un miembro que ya disponga del tazkira y esté registrado. El problema a efectos prácticos para los bangriwala (u otros pueblos nómadas) es doble. En primer lugar, la mayoría de sus mayores no están oficialmente registrados, lo que hace que les resulte imposible responder de los tazkiras. En segundo lugar, la mayoría de los bangriwala nunca se han inscrito en los archivos nacionales y por tanto carecen de historial burocrático, lo que lo hace que sea más difícil para sus sucesores el inscribirse.

Y sin un tazkira, la gente que sea considerada por las autoridades como un inconveniente puede ser trasladada o expulsada del país. A nuestros investigadores les repitieron una y otra vez que un gran colectivo de bangriwala había sido deportado hacía un mes; otra causa más de desplazamiento en Afganistán que requiere una solución justa y sostenible.

Maira Koppers [maira.koppers88@googlemail.com](mailto:maira.koppers88@googlemail.com) es asesora independiente de la Liaison Office (Afganistán). [www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org)

Véanse la mini sección sobre apatridia incluida en este mismo número y RMF nº 32 en [www.fmreview.org/es/apatridas.htm](http://www.fmreview.org/es/apatridas.htm)

## Una política sobre PDI para Afganistán: del proyecto a la realidad

Laurie S Wiseberg

**El desarrollo de la política nacional para responder a las necesidades de las PDI en Afganistán estuvo rodeado de obstáculos y desafíos. Aunque la política sobre PDI ya es una realidad, es probable que su aplicación encuentre desafíos de la misma naturaleza.**

El 25 de noviembre de 2013, el Gobierno de Afganistán aprobó la Política Nacional sobre PDI<sup>1</sup> que estuvo casi dos años en elaboración. En un contexto de cerca 500.000 afganos desplazados internamente como consecuencia del conflicto, con probablemente otro millón de desplazados internos debido a desastres naturales y proyectos de desarrollo, un artículo del New York Times de febrero de 2012 reportó que los niños desplazados estaban muriendo de frío en los barrios marginales de Kabul, donde unas 35.000 PDI vivían con sólo carpas o casetas de barro como albergue.<sup>2</sup> En respuesta, el presidente Karzai creó un equipo de trabajo, conformado por el Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés) y la Autoridad de Gestión de Desastres Naturales de Afganistán (ANDMA, por sus siglas en inglés), para responder a la situación de las PDI.

El equipo de trabajo estableció un Grupo de Trabajo sobre Políticas para apoyar al MoRR, organizó una

visita del Relator Especial de la ONU sobre los derechos humanos de los desplazados internos, contrató a un experto externo sobre PDI para prestar asistencia en este trabajo, y realizó un taller consultivo nacional durante dos días en julio de 2012, seguido por una primera ronda de consultas provinciales en septiembre de 2012. En octubre de 2012 el ProCap<sup>3</sup> transfirió a una Oficial Superior de Protección (la autora) al ACNUR para desempeñarse como asesora del MoRR en temas de PDI con el fin de apoyar el proceso de consulta y la elaboración de la política. Muchos de los desafíos enfrentados en la elaboración de la política reflejan en términos generales los desafíos más amplios en términos de legislación y formulación de políticas en Afganistán:

**Capacidad y participación del gobierno:** Si bien el MoRR tenía cientos de empleados en Kabul, así como en las provincias, su capacidad real era baja, y su pericia o conocimiento jurídico eran insuficientes para elaborar una política. Involucrar a

los distintos ministerios para que brindaran aportes a la política fue extremadamente difícil, aunque se lograron algunos aportes a través de reuniones bilaterales privadas. La corrupción endémica en los departamentos del gobierno era, y continúa siendo, un serio obstáculo para un progreso efectivo.

**Ampliación de la participación:** El Grupo de Trabajo sobre Políticas para PDI, creado para ayudar al MoRR en el proceso de consulta y redacción, era un pequeño grupo compuesto en su mayoría por agencias



Invierno en Kabul.

junio 2014

humanitarias internacionales. Fueron infructuosos los intentos de inclusión de la Comisión de Derechos Humanos de Afganistán, la ACBAR (Agencia Coordinadora de la Ayuda en Afganistán) o las ONG nacionales afganas. Pocos grupos de los que fueron contactados específicamente realizaron aportes, en particular los que participaban en la investigación, como TLO (La Oficina de Enlace) y Samuel Hall, pero fueron excepciones. Además, la situación de seguridad y el limitado acceso en muchas regiones dificultaron el contacto con gobernadores y otros funcionarios locales a nivel provincial, quienes son fundamentales para la implementación.

**Representación de las PDI:** Fue particularmente difícil celebrar consultas significativas con las PDI porque generalmente no cuentan con estructuras representativas que engloben o expresen sus opiniones. Así, aunque se realizaron reuniones con muchos grupos de PDI, las conversaciones rara vez fueron más allá de las necesidades concretas y específicas de un grupo particular, como agua, alimentación, salud, educación y empleo.

### Abordar los temas más importantes

Resultó ser un gran desafío producir un documento que abordara la complejidad de los temas fundamentales en Afganistán. Lo más significativo fue el hecho de que a pesar de que los gobernadores, alcaldes y otras autoridades querían resolver los problemas de las PDI, la única solución que podían ver era el “retorno”. La noción de integración local o reasentamiento simplemente no estaban en su agenda, y la idea de dar tierra a una PDI de otra provincia resultó ser un concepto muy difícil. La Política sobre PDI dejó en claro que las tres soluciones duraderas debían ser aceptadas y que la integración local era particularmente importante para los casos prolongados y para el retorno de los refugiados no podían volver a sus lugares de origen.

La cuestión de quién es un desplazado interno era, y es, muy controvertida. Es fácil para los afganos entender y aceptar a PDI desplazadas por el conflicto o por un desastre natural repentino, pero es mucho más difícil cuando el desplazamiento resulta de desastres de evolución lenta, especialmente la sequía, ya que aquí la distinción con los migrantes económicos se vuelve confusa. Sin embargo, los retornados que no podían regresar a sus lugares de origen y las personas desplazadas a consecuencia de proyectos de desarrollo fueron incluidos en esta política como personas de interés.

Las ciudades y los centros urbanos son un enorme atractivo para los desplazados, ya que se

considera que ofrecen seguridad, oportunidades de medios de subsistencia y servicios básicos. Sin embargo, el gobierno afgano y la comunidad de desarrollo no han dedicado la consideración o los recursos suficientes para hacer frente a la rápida urbanización de Afganistán y, en particular, para responder a las necesidades de los desplazados que se han establecido en asentamientos informales, generalmente en barrios marginales en la periferia de las ciudades. La política orienta la atención hacia este tema, con un particular enfoque en las soluciones centradas en las áreas que incluyen no sólo a PDI, sino a la población pobre de zonas urbanas en general.

Cualesquiera que sean las limitaciones y los desafíos del proceso de redacción, ahora existe una política –una herramienta– que puede ser utilizada para promover los derechos de las PDI, proporcionar orientación sobre el camino a seguir, y mejorar la calidad de vida de los desplazados afganos. Sin duda, el mayor desafío al que se enfrentaron los redactores fue la implementación: cómo garantizar que la política realmente modele la acción, programación y legislación, y que no acumule polvo en el cajón de un burócrata. ¿Quién sería responsable de ello? Se invirtió mucha energía estableciendo las responsabilidades de los distintos ministerios, organismos de coordinación y autoridades provinciales y locales, así como de la sociedad civil, las comunidades humanitarias y de desarrollo internacionales, y otras partes interesadas. Reconociendo que el desplazamiento se manifiesta de manera diferente en las distintas regiones del país, la responsabilidad principal de la elaboración de planes y estrategias de implementación fue dada a los gobernadores provinciales, dejando al MoRR la tarea de consolidar estos planes provinciales en un plan a nivel nacional. Queda por verse cómo evolucionará esto en la realidad.

Laurie S. Wiseberg [lauriewiseberg@gmail.com](mailto:lauriewiseberg@gmail.com) es Oficial Superior de Protección, ProCap. [www.humanitarianresponse.info/themes/procap](http://www.humanitarianresponse.info/themes/procap)

1. Oficialmente, Política nacional sobre desplazamiento interno de la República Islámica de Afganistán. [www.refworld.org/docid/52f0b5964.html](http://www.refworld.org/docid/52f0b5964.html). (Disponible en inglés).
2. Rod Nordland “Expulsados por la guerra y ahora acosados por el frío invierno”, *New York Times*, 3 de febrero de 2012. [www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/cold-weather-kills-children-in-afghan-refugee-camps.html](http://www.nytimes.com/2012/02/04/world/asia/cold-weather-kills-children-in-afghan-refugee-camps.html). (Disponible en inglés).
3. El Proyecto de Capacidad de Protección en Espera, una iniciativa interinstitucional para desarrollar la capacidad de los actores relevantes con el fin de mejorar la respuesta de la protección humanitaria.

## Arraigar el retorno: el papel de la Estrategia de Soluciones

Pierfrancesco Maria Natta

**Proporcionar un mínimo estándar de vida y oportunidades de medios de subsistencia para ayudar a los retornados a arraigarse es de crucial importancia para las futuras estabilidad y seguridad de Afganistán. Este es uno de los tres principales objetivos de la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos de 2012.**

Los refugiados afganos constituyeron durante mucho tiempo la mayor población de refugiados del mundo y una de las situaciones más prolongadas. También han protagonizado la repatriación más grande jamás realizada, la cual aún continúa. Desde 2002, más de 5,8 millones de refugiados han retornado a Afganistán, poniendo fin a años de exilio; el 80% de ellos ha permanecido en el exilio durante más de 20 años. Alrededor de 4,7 millones de refugiados recibieron asistencia del ACNUR para su retorno a través de su programa de repatriación voluntaria.

Si bien se han producido retornos masivos entre 2002 y 2008 (4.369.086 registrados por el ACNUR), en los últimos tres años la cifra general de retornos ha bajado constantemente, con un total de 201.284 retornos en estos tres años. Esta tendencia refleja el cambio de circunstancias en comparación con los primeros años de la repatriación, cuando el entusiasmo y el optimismo de los refugiados afganos al final del régimen de los talibanes pareció inducir a los refugiados a desestimar los obstáculos y desafíos del retorno a un país devastado por 20 años de guerra. Muchos de esos obstáculos aún están presentes –en particular, la falta de acceso a medios de subsistencia y servicios básicos en las áreas de retorno, así como una exacerbada inseguridad en algunas partes de Afganistán– pero el anterior entusiasmo por los retornos ha cedido el paso a un enfoque más realista, y muchos refugiados han adoptado el enfoque de “esperar y observar”. También está claro que mientras en los años anteriores muchos retornados aún mantenían fuertes vínculos con su país de origen, la tercera generación de afganos nacidos en el exilio, con menos vínculos tangibles con su país de origen, miran la situación desde una perspectiva más realista y crítica, esperando señales concretas de mejoras en la seguridad y la estabilidad económica.

Cabe destacar que también se han producido tendencias positivas sumamente impresionantes: un crecimiento del PIB del 8,2%, el aumento de siete veces el número de maestros, el acceso a servicios de salud para el 85% de la población, y la caída de la mortalidad materna de 1400 a 327 por cada 100.000 nacidos vivos. Sin embargo, a pesar

de estos resultados positivos y miles de millones de dólares de ayuda internacional, Afganistán sigue siendo el país más pobre de la región.

Desde el inicio de su programa de repatriación voluntaria en Afganistán en 2002, el ACNUR ha estado proporcionando asistencia a los retornados para ayudarles a satisfacer sus necesidades inmediatas de subsistencia y reintegración: alojamiento, puntos de abastecimiento de agua, proyectos de generación de ingresos, formación profesional, alfabetización y programas de dinero por trabajo. Sin embargo, los que escogen retornar siguen enfrentándose a grandes desafíos, como la falta de acceso a la seguridad de tenencia de la tierra, la falta de servicios básicos, el cesante conflicto y la inseguridad. También faltan carreteras seguras, acceso a mercados, sistemas de irrigación y protección contra las inundaciones y otros desastres naturales. Proporcionar un mínimo estándar de vida y oportunidades de medios de subsistencia para ayudar a quienes han retornado para arraigarse es fundamental para la estabilidad y seguridad del país. Al mismo tiempo, en espera de su retorno, la situación de los refugiados afganos en los países vecinos debe ser gestionada y las soluciones alternativas fortalecidas. Se necesitan intervenciones integradas de la ONU y las autoridades afganas para garantizar que las asistencias humanitaria y de desarrollo necesarias sean proporcionadas de manera complementaria.

### La Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos

En 2011, para alcanzar estos objetivos, los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán, con el apoyo del ACNUR, iniciaron un proceso cuadripartito de consultas que condujo al lanzamiento en mayo de 2012 de la “Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos para Apoyar la Repatriación Voluntaria, la Reintegración Sostenible y la Asistencia a los Países de Acogida”, con el respaldo de más de 50 países<sup>1</sup>. La Estrategia de Soluciones ofrece la oportunidad de identificar formas en que los retornados puedan arraigarse en Afganistán de manera significativa y prevenir los movimientos secundarios.

junio 2014

Al principio la Estrategia de Soluciones se enfocó en 48 áreas seleccionadas con "retorno elevado" con el objetivo de concentrar las actividades relacionadas con la reintegración de los refugiados. Sin embargo, después de una evaluación inicial, resultó claro que los nuevos retornados se estaban trasladando a otras áreas y por ello se decidió aumentar el número de las áreas de retorno seleccionadas y dirigir los programas de asistencia de acuerdo con los flujos reales de retornados. Se ha preparado una cartera de proyectos propuestos para el año 2014 mediante los esfuerzos conjuntos de tres gobiernos, agencias de la ONU, organizaciones intergubernamentales y ONG nacionales e internacionales que trabajan a través de un marco integrado para la cooperación y coordinación multilateral en cada país.

La Estrategia de Soluciones, estrechamente alineada con los Programas Nacionales de Prioridades (NPPs, por sus siglas en inglés) del Gobierno de Afganistán, intenta facilitar la transición de la ayuda humanitaria de corto plazo hacia las iniciativas de desarrollo de largo plazo. El Programa Nacional de Solidaridad (NSP, por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>, uno de los NPPs, es uno de los principales medios para la promoción del desarrollo rural en Afganistán. Inaugurado en 2003 por el Ministerio de Rehabilitación y Desarrollo Rural (MRRD, por sus siglas en inglés), con el objetivo de desarrollar y rehabilitar los pueblos rurales en Afganistán, el programa pretende empoderar a las comunidades rurales y promover su participación en el desarrollo local. Debido a su amplia cobertura geográfica, el NSP es un programa nacional de desarrollo con un significativo potencial para llegar a las comunidades de retornados en Afganistán y contribuir al retorno sostenible.

El objetivo prioritario de la Estrategia de Soluciones es el empoderamiento de los jóvenes a través de la educación y la capacitación vocacional. También se consideran con particular atención los proyectos dedicados al empoderamiento de las mujeres y dirigidos a fortalecer la inclusión de las mujeres en los procesos decisivos tanto en el hogar como en la comunidad; estos procesos pretenden crear conciencia sobre el potencial del poder adquisitivo y la capacidad de participación de las mujeres, en línea con un enfoque más amplio de prevención de la violencia sexual y de género (VSG). El ACNUR seguirá identificando y priorizando sus intervenciones para que correspondan con las áreas de retorno elevado en razón de las tendencias de acceso y retorno, incluyendo las zonas urbanas. En las localidades con una evidente falta de actores, el ACNUR establecerá proyectos de impacto rápido (como la construcción de carreteras secundarias de

acceso para mejorar las oportunidades de medios subsistencia), mientras hace promoción para que los actores de desarrollo creen oportunidades más sostenibles y más a largo plazo.

Los proyectos implementados en el marco de la Estrategia de Soluciones no se han concentrado solamente en el alojamiento y los servicios esenciales, sino también en las formas de mejorar la protección y la coexistencia pacífica. A parte de la provisión de alojamiento, agua, clínicas y ambulancias, formación profesional/vocacional y ampliación de las estructuras educativas, la Estrategia de Soluciones ha permitido en los últimos dos años la instalación de sistemas de iluminación solar en las casas y calles de las zonas de retorno elevado (mejorando la seguridad de las mujeres), la construcción de tres microcentrales hidroeléctricas para mejorar el acceso a la electricidad tanto para los retornados como para la comunidad de acogida, y la rehabilitación de la infraestructura socioeconómica (carreteras, sistemas de irrigación y centros comunitarios). Todas las intervenciones del ACNUR, ya se trate de asistencia humanitaria inmediata o de proyectos de integración de largo plazo, están enfocadas principalmente hacia el progreso de los principios de protección. Esto significa que el ACNUR no se concentrará solamente en brindar asistencia representada en alojamiento o ayuda material o en efectivo, sino también en la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas de interés. En algunos casos, esto implicará abordar directamente los problemas de protección (por ejemplo, mediante proyectos de apoyo en casos de VSBG o con programas de asistencia legal); en otros casos, implicará la realización de actividades que producirán dividendos en términos de protección (por ejemplo, proyectos para la generación de medios subsistencia que resulten en la disminución del riesgo de desplazamiento secundario, u oportunidades de educación que reduzcan el riesgo de matrimonios precoces).

### Colaboración y coordinación

Para desarrollar y ejecutar intervenciones estrechamente alineadas con los programas nacionales, es fundamental la coordinación y colaboración con los programas gubernamentales, como los NPPs. El Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés) y sus departamentos provinciales continúan siendo las principales contrapartes gubernamentales del ACNUR en temas de repatriación voluntaria y retorno y reintegración sostenibles. Sin embargo, se requiere una participación más activa por parte de otros ministerios pertinentes y agencias de desarrollo de la ONU, también con el fin de incluir las

necesidades de los retornados en las prioridades de desarrollo de la ONU después de 2015. Actualmente se están explorando oportunidades de cooperación con el Programa de Desarrollo Rural del Banco Mundial y con el Banco Asiático de Desarrollo, con el objetivo de vincular las soluciones para el retorno con el desarrollo agrícola. Además, la FAO y el ACNUR han iniciado conversaciones sobre una iniciativa transfronteriza, por medio de la cual las familias de agricultores refugiados en Pakistán deberían recibir capacitación para mejorar sus perspectivas de retorno y reintegración sostenible en Afganistán.

En 2013, los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán adoptaron la Estrategia Conjunta de Movilización de Recursos para la coordinación y la recaudación de fondos a nivel regional y nacional. Los elementos esenciales de la estrategia incluyen garantizar una financiación plurianual previsible para la Estrategia de Soluciones, así como desarrollar alianzas con donantes y actores de desarrollo no tradicionales.

El Comité Directivo Nacional de la Estrategia de Soluciones dirige la implementación de la Estrategia a través del Comité de Coordinación Interministerial, presidido por el MoRR, y también administra el nuevo fondo fiduciario de múltiples donantes. La iniciativa es de fundamental importancia para garantizar un enfoque sostenido sobre la situación humanitaria durante el próximo, impredecible, período de transición en Afganistán, que podrá tener un impacto no solamente en las personas desplazadas y retornadas en Afganistán, sino también en quienes aún se encuentran en el exilio en países vecinos y en todo el mundo.

Pierfrancesco Maria Natta [natta@unhcr.org](mailto:natta@unhcr.org) es Representante Asistente para Protección, Oficina del ACNUR en Afganistán [www.acnur.org](http://www.acnur.org).

1. [www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf](http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf). (Disponible en inglés).
2. [www.nspafghanistan.org](http://www.nspafghanistan.org). (Disponible en inglés).



ACNUR/M. Haroon

junio 2014

## Promover la seguridad de la tenencia de tierras para los desplazados internos

Shobha Rao y Jan Turkstra

**El caso de Maslakh, en la zona oeste de Afganistán, es un ejemplo de una nueva política de desplazados internos. Si triunfa, el proyecto garantizará la seguridad de la tenencia de tierras para los desplazados internos que se encuentren en entornos urbanos y sentará un precedente para su integración local a lo largo y ancho de Afganistán, una cuestión muy controvertida y politizada hasta la fecha.**

La tendencia a la rápida urbanización de Afganistán es un reflejo de sus homólogos globales. Los desplazados internos en Afganistán también se están refugiando cada vez más en ciudades a corto o largo plazo en busca de seguridad, un mayor acceso a los servicios públicos, oportunidades laborales y redes familiares o lazos sociales. La tasa de urbanización en Afganistán es del 5% anual, una de las mayores del mundo. Una de las manifestaciones de esta rápida urbanización es el aumento de asentamientos informales; en Kabul aproximadamente el 70% de la población vive en barriadas informales.

Familias de desplazados internos en Afganistán viven en condiciones precarias. Un estudio del Banco Mundial/ACNUR llevado a cabo en tres zonas urbanas de Afganistán<sup>1</sup> halló que los desplazados urbanos eran más vulnerables y estaban en peor situación que los pobres no desplazados de las zonas urbanas, y particularmente abocados al desempleo, a la falta de acceso a una vivienda y a no tener garantizado el acceso a los alimentos. Sólo un tercio de los encuestados podía acceder a electricidad, a unos suministros de agua adecuados y a instalaciones de saneamiento.

Una de las cuestiones que aborda la nueva Política Nacional sobre Desplazados Internos (Política sobre Desplazados Internos) es la del “derecho a una vivienda adecuada y al acceso a unas tierras” (Artículo 7.1.3). La política hace énfasis en que uno de los mayores obstáculos para los desplazados internos en Afganistán en la búsqueda de una vivienda adecuada es la falta de acceso a las tierras y de seguridad de la tenencia, lo que les obliga a vivir en asentamientos informales en los que se corre el riesgo de sufrir desahucios forzados y acoso. La Política para los Desplazados Internos obliga al Gobierno a identificar terrenos disponibles, a establecer acuerdos claros con cada uno de los propietarios de esas tierras y con las comunidades de acogida y a proporcionar a los desplazados internos sin hogar refugios de emergencia de transición, con la asistencia de la comunidad humanitaria en caso de

que sea necesario. La política urge al Gobierno a a) tomar medidas para garantizar que a los desplazados internos que residen en asentamientos informales se les permita mejorar su alojamiento para cumplir con las normas de Esfera<sup>2</sup> para el refugio de emergencia internacionalmente acordados, b) explorar iniciativas a nivel comunitario para prestar, alquilar o vender las tierras de las zonas en las que se hayan asentado desplazados internos, y c) identificar otras opciones que garanticen la seguridad de tenencia de los desplazados internos, incluidos planes de usufructo<sup>3</sup>.

Las tierras están muy disputadas en Afganistán y los principales conflictos son por ellas. Múltiples y controvertidas demandas por tierras tienen sus raíces históricas o surgen de disputas por herencias. El crecimiento de la población, el retorno de grandes cifras de refugiados y la ocupación ilegal y/o secundaria de viviendas y de tierras se han sumado a la lista de problemas. Resolver dichas disputas se complica aún más por el funcionamiento simultáneo en Afganistán del Derecho consuetudinario, la sharia y el Derecho estatal, que omite en gran medida cuestiones de tierras tanto a nivel urbano como rural.

Entre algunos de los problemas de tierras más comunes en Afganistán se incluyen los siguientes: la apropiación de las tierras por poderosas élites/ señores de la guerra; las disputas de tierras entre los nómadas kuchi y los aldeanos ya establecidos; las disputas acerca de hasta qué punto las tierras “sin propietario” carecen realmente de dueño; la distinción entre propiedad pública nacional y lo que se considera como propiedad local “común”; y múltiples demandas por tierras, en especial las que se producen entre poderosos comandantes y señores de la guerra que usan las tierras como medio de patrocinio político. La seguridad de la tenencia de tierras urbanas de gran valor está aún más politizada y muchos alcaldes o partidos políticos tienen actitudes muy polarizadas. La etnicidad constituye un factor claro en muchas situaciones, al temer las autoridades que la llegada de gente de otros

grupos étnicos pueda cambiar el equilibrio demográfico, y por tanto político, de la zona.

### Maslakh y otros asentamientos informales en Herat

El asentamiento de desplazados internos de Maslakh está situado en los suburbios de la ciudad de Herat. Fue el mayor campo de desplazados dentro de Afganistán y se encontraba entre los más grandes del mundo dado que llegó a albergar a más de 350.000 desplazados internos. A principios de 2002 se estimaba que la población de Maslakh era de 120.000 personas. A finales de 2002 la distribución de ayuda a gran escala —en especial de alimentos— empezó a eliminarse de forma gradual y en línea con el proceso de retorno planificado<sup>4</sup> y en 2005 el campo se cerró oficialmente. Tras ello, el Gobierno adoptó diferentes enfoques en su relación con los residentes de este asentamiento, de manera que a veces les permitía obtener la condición de desplazados internos y a veces se les denegaba, lo que para ellos resultaba clave a la hora de acceder a la ayuda o a los servicios humanitarios.

Aparte de Maslakh, existen en la actualidad otros cuatro asentamientos informales que albergan a desplazados internos en Herat: Shaidayee, Minarety Firqa dentro de los límites de la ciudad de Herat, y Kamarkala en las afueras. Los actuales datos de población sugieren que Maslakh alberga a 3.648 familias (17.933 personas); Minaret, a 581 familias (2.950 personas) y Shaidayee, a 2.188 familias (10.431 personas). Maslakh está situada a 13 km fuera de los límites de la ciudad de Herat en tierras que son propiedad de la Autoridad de Tierras Afgana (ARAZI) mientras que Minaret y Shaidayee están situadas dentro de sus límites, el primero en tierras que pertenecen al Ministerio del Interior y el segundo en terreno municipal. Todos los desplazados internos de Minaret, Shaidayee y Maslakh han recibido notificaciones de desahucio y a lo largo de los años han presionado para que se les concedan terrenos o se les permita quedarse donde están. Los desplazados internos de Shaidayee hasta apelaron al presidente Karzai, quien accedió a trasladarlos de la carretera principal a un terreno vacante cerca de las montañas en Shaidayee. Sin embargo, debido a la presencia de cables de alta tensión en la zona y a la falta de agua, los desplazados internos no han podido trasladarse a esa zona. Los desplazados internos siguen siendo extremadamente vulnerables, disponen de pocos ingresos y su acceso a las infraestructuras y a los servicios es muy limitado. Sin acceso a las tierras o a un refugio a largo plazo y debido a la falta de seguridad de la tenencia

de tierras, no tienen esperanzas de librarse del ciclo de exclusión y pobreza en el que viven.

Hasta principios de 2013, las autoridades no habían considerado a estos desplazados internos como ciudadanos permanentes de Herat pero las consultas acerca de la política de desplazados internos parecen haber conllevado algunos ligeros cambios en la actitud reinante entre la élite política, que ahora reconoce que éstos no van a regresar a sus lugares de origen. La única solución duradera para ellos es la integración local y al menos el Gobierno está mostrando alguna voluntad de aceptar la mejora y la regularización del asentamiento en Maslakh, lo que constituye un importante logro.

La cuestión es hasta qué punto el asentamiento de Maslakh se diferencia de otros lugares incluidos en el Plan de Asignación de Tierras (LAS, por sus siglas en inglés) en Afganistán. Las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras son áreas de terrenos separados en parcelas para ser donadas o vendidas a beneficiarios (sobre todo, refugiados retornados o desplazados internos) como se especifica en el Decreto Presidencial 104. El Gobierno introdujo este programa en 2005 para paliar las repercusiones negativas de la escasez de tierras y viviendas para los refugiados retornados. Las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras se encuentran en varias provincias y bajo la administración global del Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR, por sus siglas en inglés). Sin embargo, el programa ha sido muy criticado por numerosas razones.

En general, la ocupación de las zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras es bastante baja y se alega que las parcelas no se han asignado a familias que las necesitan sino a gente que se dedica a especular con el terreno. Además, estas zonas están todas situadas a cierta distancia de las ciudades y necesitan que se las provea de servicios básicos (agua, escuelas, clínicas, etc.) y de oportunidades laborales. Por tanto, dependen en gran medida de la ayuda financiera externa, lo que al final resulta insostenible. En Herat, la zona incluida en el Plan de Asignación de Tierras, Sadat, está situada en la carretera principal hacia Irán, a más de 30 km al oeste de la ciudad de Herat y no hay oportunidades laborales cerca. Parece una ciudad fantasma. Además, el Ministerio de Refugiados y Repatriación hasta hace poco se había centrado en los refugiados retornados y no en los desplazados internos a la hora de asignar estas zonas, e incluso ahora a los desplazados se les pide que soliciten zonas incluidas en el Plan de Asignación de Tierras en sus lugares de origen en vez de hacerlo en las ciudades en las que residen actualmente.

junio 2014

El principal reto es ofrecer a las familias desplazadas la seguridad de la tenencia de tierras en una ubicación económicamente viable y apta, y mejorar cada vez más estas zonas mediante la provisión de infraestructuras y servicios básicos. Maslakh tiene la ventaja de estar situado fuera de la zona desarrollada de la Ciudad de Herat pero no demasiado lejos de las oportunidades laborales. Además, está ubicado en terrenos públicos/estatales, por lo que se reducen las posibilidades de que haya una oposición política local. Por otro lado, hay suficientes terrenos aptos en Maslakh para alojar a las familias desplazadas que actualmente residen en Minaret y Shaidayee. La ubicación central de Minaret y la posición estratégica del campo de Shaidayee junto a la carretera principal son factores que impiden la regularización y la mejora debido al alto valor de esas tierras.

En la actualidad, un proyecto conjunto de ONU-HABITAT y ACNUR pretende responder a la urgente necesidad de las familias desplazadas que residen en el asentamiento de Maslakh mediante la formalización de facto del asentamiento y la provisión de servicios básicos (al principio agua y refugio, y más tarde otros) y el apoyo a las oportunidades laborales, con las normas mínimas de Esfera como punto de partida. Teniendo en consideración la naturaleza políticamente sensible de esta cuestión, las agencias planificaron este proyecto en colaboración cercana con el Gobernador y la Municipalidad de Herat; la Dirección Independiente de Gobernanza Local; el Ministerio de Refugiados y Repatriación; el Ministerio de Desarrollo Urbano; el Ministerio de Agricultura, Irrigación y Ganado; y la Autoridad de Tierras afgana. ONU-HABITAT han mantenido debates con actores pertenecientes a los Gobiernos provincial y nacional para explorar las posibilidades de seguridad de tenencia de tierras para los desplazados internos de Maslakh, incluido el usufructo, los documentos de ocupación, los títulos de tierras individuales



OIM/Marc Perzoldt

Desmantelamiento de refugios en el campamento de Maslakh para desplazados internos, Ciudad de Herat, oeste de Afganistán.

u otros tipos de títulos de tierras. Se espera que el Gobierno acepte alguna de estas opciones.

### Recomendaciones

Con el fin de continuar haciendo progresos hacia la consecución de soluciones duraderas para los desplazados internos en Afganistán, se necesita lo siguiente (en especial para Maslakh pero también en un sentido más amplio):

- Encuestas regulares para definir el perfil de los habitantes de los asentamientos informales de Afganistán con el fin de ayudar a documentar los debates gubernamentales en torno a las soluciones duraderas y a la regularización<sup>5</sup>.
- Planes de seguridad de tenencia de tierras, incluidos los detalles de la extensión de la provisión de servicios básicos.
- Criterios de elegibilidad transparentes establecidos en coordinación con el Ministerio de Refugiados y Repatriación y con el Gobernador y la Municipalidad de Herat para la asignación de tierras para los desplazados internos en Maslakh.
- Más parcelas de tierra (en ubicaciones aptas, es decir, en los límites de la ciudad o en la periferia

de las ciudades) para ponerlas a disposición de los desplazados internos y de otras familias con bajos ingresos (en Herat y en otras provincias).

- Consulta con los habitantes que son desplazados internos en las fases de planificación y de implementación, por ejemplo a través de los Consejos de Desarrollo de la Comunidad que propone ONU-HABITAT que incluyen a hombres y a mujeres<sup>6</sup>.
- Ofrecer la reubicación, con el apoyo necesario e incentivos como parte de un paquete de soluciones políticas disponibles para los desplazados internos en asentamientos informales.

Se espera que Maslakh pueda servir de modelo para otras zonas de Afganistán que se enfrentan a retos similares. Lo más importante es que esto debería animar a las élites políticas y a otros agentes de poder a empezar a considerar a los desplazados internos no sólo como ciudadanos sino también como recursos para sus comunidades. Las razones estructurales que llevan al desplazamiento siguen en vigor actualmente en Afganistán y, por tanto, resulta aún más crítico que la comunidad internacional siga centrándose en las soluciones duraderas para los desplazados internos que se hallan en esta situación de forma prolongada y en su compromiso con los Gobiernos local y nacional para conseguir sus objetivos.

**Shobha Rao shobha.rao@unhabitat-afg.org** es coordinador del grupo de trabajo sobre Vivienda, Tierras y Propiedad, NORCAP desplegado para ONU-HABITAT Afganistán. **Jan Turkstra jan.turkstra@unhabitat-afg.org** es asesor de desarrollo urbano, ONU-HABITAT Afganistán. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org)

1. Banco Mundial/ACNUR (mayo de 2011) *Research study on IDPs in urban settings – Afghanistan* (Estudio sobre los desplazados internos en entornos urbanos. Afganistán). [http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/WB-UNHCR-IDP\\_Full-Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1265299949041/6766328-1265299960363/WB-UNHCR-IDP_Full-Report.pdf)
2. Las normas de Esfera. El Manual Esfera presenta un conjunto de principios comunes y de normas mínimas universales para proporcionar una respuesta humanitaria de calidad. Las normas mínimas cubren cuatro áreas de emergencia primarias de la ayuda humanitaria: el suministro de agua; la promoción de la higiene y los sistemas de saneamiento; la seguridad alimentaria y la nutrición; el refugio, el asentamiento y los artículos no alimenticios; y la acción para la salud. [www.sphereproject.org/sphere/es/](http://www.sphereproject.org/sphere/es/)
3. El derecho de un individuo a hacer uso y disfrutar de la propiedad de otro, siempre que su contenido no sea alterado o perjudicado.
4. A las personas desplazadas en Maslakh se les dio hasta septiembre de 2014 para que se inscribieran en el proceso de retorno, que finalizaría en la primavera de 2005.
5. ONU-HABITAT/ACNUR (lanzamiento en 2014) *Local Integration of IDP families in Herat, Afghanistan: Phase 1a - Household and property survey and planning* (La integración local de las familias desplazadas internas en Herat, Afganistán; 1ª fase: encuesta sobre hogares y propiedad, y planificación).
6. [www.unhabitat.org/content.asp?cid=4896&catid=245&typeid=13](http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=4896&catid=245&typeid=13)

## Replanteamiento de las soluciones para los refugiados afganos

Dan Tyler

**La programación y promoción regional en relación con los refugiados afganos deben plantearse en torno al apoyo y la respuesta en situaciones de desplazamiento prolongado, más que a la "resolución" del mismo.**

Actualmente los refugiados afganos continúan representando la situación prolongada de refugiados más grande del mundo: 2,5 millones de refugiados afganos registrados en Pakistán e Irán, y se calcula que un número semejante de refugiados no registrados están presentes en ambos países de acogida. Cerca del 75% ha estado en el exilio durante más de tres décadas, y para muchos refugiados afganos la naturaleza prolongada de su exilio no ha aumentado su capacidad de integración en sus comunidades de acogida. De hecho, las condiciones humanitarias de muchos de ellos se deterioran a medida que su período de desplazamiento se

prolonga, y actualmente existen pocos incentivos para que los refugiados afganos retornen<sup>1</sup>. Para la gran mayoría, la perspectiva de una solución duradera a su desplazamiento sigue siendo irreal y distante<sup>2</sup>.

Responder a las necesidades de los refugiados afganos que están en una situación de desplazamiento prolongado parece exigir una respuesta claramente orientada al desarrollo, lo que puede parecer incompatible con las actividades humanitarias. Superar esta brecha entre las respuestas humanitarias requeridas para satisfacer las necesidades inmediatas de los

junio 2014

refugiados afganos y las necesidades de desarrollo a largo plazo de estas comunidades es uno de los grandes desafíos para responsables políticos y proveedores de asistencia internacionales por igual.

### El desafío de las soluciones duraderas

La respuesta para los refugiados afganos casi siempre se enmarca en la búsqueda de “soluciones”. Sin embargo, los enfoques tradicionales de asistencia basados en la ayuda humanitaria por sí sola no constituyen necesariamente la respuesta adecuada a las situaciones prolongadas de refugio. Por lo tanto, para los actores de respuesta humanitaria, junto con los donantes y los responsables políticos internacionales, es importante entender el carácter particular de la situación de los refugiados afganos y aplicar este entendimiento en los dos países de acogida, Irán y Pakistán, y también en Afganistán en relación con el apoyo a los refugiados que retornan.

Los recientes esfuerzos del ACNUR encaminados a facilitar una estrategia integral para atender a los refugiados afganos han ilustrado muchos de los desafíos vinculados con la consecución de enfoques amplios e integrados en un entorno de seguridad regional excesivamente politizado y extremadamente complejo. La Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos (SSAR, por sus siglas en inglés)<sup>3</sup> a nivel regional marca un importante intento por elaborar un marco de respuesta del ACNUR y los Gobiernos de Afganistán, Irán y Pakistán con el fin de abordar todas las facetas del desplazamiento prolongado en la región. La estrategia reconoce que las cuestiones humanitarias y de desarrollo siguen estando prácticamente compartimentadas y que existe cierta inquietud por parte de los actores de ambos sectores acerca de la colaboración mutua.

Sin embargo, hacer operativos tales enfoques sigue siendo un desafío. El tradicional marco de soluciones duraderas –repatriación o retorno, reasentamiento e integración local–, en realidad está aplicado con un firme enfoque en el retorno como la única solución duradera viable. Esta “preferencia por el retorno” genera desconfianzas hacia las agencias de respuesta humanitaria que intentan implementar intervenciones de asistencia a más largo plazo interactuando con los gobiernos de acogida que, comprensiblemente, perciben que tales esfuerzos equivalen automáticamente a integración local.

En Afganistán, sin embargo, la preferencia por el retorno es ampliamente reconocida por haber tenido un impacto muy negativo en los esfuerzos generales de desarrollo. El retorno de más de cinco millones de refugiados desde 2002 ha generado

una enorme presión sobre las comunidades locales, y actualmente quedan graves obstáculos para la repatriación de grandes segmentos de esta población retornada debido a la escasa capacidad de absorción del Estado afgano, la persistente inseguridad y los limitados beneficios del desarrollo que han llegado a las extensas regiones del país. Bajo el pleno impacto de la transición y el incierto traspaso de seguridad, el retorno sigue siendo una opción inviable para muchos afganos desplazados. En este contexto, las agencias humanitarias siguen dirigiendo un programa de respuesta para los refugiados afganos que con frecuencia corre el riesgo de enviar mensajes contradictorios con respecto al debate de las soluciones duraderas, comprometiendo las relaciones con los gobiernos de acogida, tanto en Pakistán como en Irán.

### Contexto de la situación de refugiados y el entorno político regional

Un enfoque de respuesta regional ofrece oportunidades para mejorar los niveles de cooperación regional para todos los actores que tratan de abordar la actual situación prolongada de desplazamiento de los refugiados afganos. La SSAR ha establecido un marco político en el cual pueden trabajarlos tres países. Políticamente, esto reafirma al retorno como el principal objetivo con relación a las soluciones duraderas; prácticamente, promueve la mejora de las intervenciones de programación en los tres países para crear condiciones para un retorno sostenible y el logro de mejores perspectivas de reintegración para aquellos que ya han retornado a Afganistán.

Algunos cambios positivos adicionales incluyen nuevos compromisos para que los refugiados afganos sigan siendo una prioridad en la agenda de la comunidad internacional de donantes y un renovado interés en la construcción de bases de información mejoradas para comprender y abordar las vulnerabilidades de los refugiados afganos y diseñar estrategias e intervenciones de programa apropiadas. Esto crea un espacio para fomentar la combinación de las intervenciones humanitarias con los enfoques de desarrollo y reformular las intervenciones de ayuda de los organismos humanitarios para apoyar mejor los resultados finales de desarrollo.

Los aspectos negativos incluyen la permanente preferencia por el retorno y la ausencia de compromisos genuinos por parte de Irán y Pakistán para a) incluir disposiciones alternativas de estancia para los refugiados registrados como parte del paquete de opciones de soluciones

junio 2014

duraderas, b) abordar adecuadamente la cuestión de las poblaciones de refugiados no registrados/indocumentados y c) proporcionar protección y asistencia a los refugiados afganos vulnerables que no están registrados.

Las agencias humanitarias que trabajan en los esfuerzos de respuesta para los refugiados afganos ahora deben, tanto como sea posible, replantearse los objetivos y estrategias de programa en relación con la SSAR, resaltar las actuales necesidades humanitarias de los refugiados afganos que viven en situaciones prolongadas, y alentar a los donantes a apoyar los nuevos enfoques que promueven la autosuficiencia y reducen la dependencia.

Existen varios pasos importantes que las ONG humanitarias pueden tomar para ayudarles a abordar y apoyar a los refugiados afganos en situación de desplazamiento prolongado:

**Promover programas impulsados por la comunidad:** Las agencias humanitarias no deben procurar (ni pretender) “resolver” el desplazamiento prolongado, ni promover soluciones duraderas específicas, sino más bien ofrecer medios pragmáticos e innovadores para abordar el problema de manera que sean orientados a los beneficiarios e impulsados por la comunidad<sup>4</sup>. Apoyar la autosuficiencia debe ser un principio central de la programación, y el aprendizaje y la promoción deben ser utilizados para ayudar a superar la reticencia de los gobiernos de acogida que tienden a asociar la autosuficiencia con la integración y la naturalización.

También es importante divulgar efectivamente los programas de respuesta para refugiados a las comunidades de acogida, las autoridades locales y los gobiernos nacionales para incrementar la sensibilización sobre la importancia de apoyar a los refugiados afganos en situaciones prolongadas con intervenciones que promuevan la mejora de los niveles de compromiso y la participación activa, como el apoyo a medios de subsistencia comunitaria. Para disipar la creciente percepción que tienen las comunidades de acogida y los gobiernos nacionales de que las poblaciones de refugiados afganos son una carga, es necesario que modelos innovadores de programación empoderen a los refugiados afganos para que realicen contribuciones productivas a las comunidades en su conjunto; tales enfoques comunitarios pueden estimular el crecimiento económico local y, si se divulgan adecuadamente, no comprometen los objetivos de retorno y repatriación a más largo plazo.



Retornadas, PDI y niñas de la localidad asisten a clases en una escuela construida por el Consejo Noruego para los Refugiados en Maymana, provincia de Faryab, Afganistán.

**Explicar a los donantes lo que funciona:** La promoción de formas alternativas de apoyo a los refugiados afganos dentro de una mayor restricción de flujos de financiación humanitaria podría incluir un mayor énfasis en las actividades de generación de ingresos, medios de subsistencia y entrega de dinero en efectivo y/o cupones, así como un mayor apoyo a las comunidades de acogida. Los programas de educación y formación profesional que se enfocan en las dimensiones transfronterizas (como la certificación de competencias laborales y de planes de estudios) pueden tener el doble efecto de apoyar a los refugiados y permitirles que mejoren sus oportunidades en el mercado laboral en el desplazamiento, mientras que al mismo tiempo se cumplen los objetivos del gobierno de acogida en relación con el retorno y la repatriación.

**Proteger el acceso a los derechos:** Sigue siendo de suma importancia abordar y responder a los derechos formales de los refugiados y repatriados afganos, al tiempo que se incrementa la autosuficiencia a través de enfoques de programación. La capacidad de los refugiados afganos de alcanzar mayores niveles de autonomía sólo puede hacerse efectiva si existe un adecuado acceso al completo conjunto de derechos

junio 2014



consagrados en la Convención de 1951, incluyendo el acceso al trabajo y la libertad de circulación. Divulgar esta lógica y alentar los gobiernos de acogida a mejorar su aceptación, se puede hacer de maneras positivas y sensibles al contexto que ilustren el valor de mejorar las condiciones y reducir las vulnerabilidades.

**Realizar una promoción más eficaz:** Para los actores de respuesta humanitaria es igualmente importante garantizar que las discusiones sobre los desplazamientos prolongados logren un mayor protagonismo en

la agenda de los actores de desarrollo y los donantes internacionales. Facilitar la mejora de la interacción entre los actores humanitarios y de desarrollo tiene el potencial de fomentar la prestación de servicios a los refugiados y las comunidades de acogida de manera que se eviten los sistemas paralelos y se promueva una mayor voluntad política para “desbloquear” las situaciones prolongadas de refugio. La realización de directrices relativas a los parámetros humanitarios en respuesta a situaciones prolongadas de refugiados –identificando y articulando claramente donde debe comenzar, superponerse y terminar el apoyo entre los actores humanitarios y de desarrollo– serían una contribución útil e importante para los actuales debates de los donantes.

**Pensar a escala regional:** La SSAR regional puede ayudar a apoyar los esfuerzos encaminados a construir una mayor conciencia en torno a los beneficios de entender, identificar y utilizar los vínculos transfronterizos entre Afganistán, Irán y Pakistán para observar de qué manera interactúan las futuras intervenciones de programación y si tienen un impacto positivo en las vidas de los refugiados y retornados afganos. En particular, podrían dirigirse nuevos esfuerzos hacia el desarrollo de innovadores programas de respuestas para situaciones prolongadas de desplazamiento urbano en toda la región.

## Conclusión

Hasta la fecha, la respuesta a la situación de los refugiados afganos se ha caracterizado por un exceso de dependencia en las intervenciones humanitarias y ha comprometido esfuerzos orientados a garantizar soluciones duraderas y sostenibles. Por tanto, el creciente interés internacional en la situación prolongada de los refugiados afganos y los desafíos que rodean el retorno sigue siendo de importancia fundamental y requiere un nivel de enfoque renovado. Estos enfoques deben basarse en los principios de la programación ascendente e intentar distanciarse de cualquier promoción abierta de soluciones duraderas específicas. En cambio, la programación y la promoción regional en relación con los refugiados afganos deben plantearse en torno al apoyo y la respuesta en situaciones de desplazamiento prolongado, más que a la “resolución” del mismo.

Es esencial desarrollar y promover estos nuevos enfoques de programación para lograr un cambio desde la prestación de cuidados y sustento hacia un conjunto de asistencia más participativo y que permita un mayor empoderamiento. Las discusiones sobre políticas dentro de la comunidad humanitaria en toda la región con el fin de mejorar el conocimiento sobre las iniciativas de programación de la autosuficiencia no sólo ayudarían a garantizar el apoyo financiero a largo plazo sino que también asegurarían a los gobiernos de acogida de Irán y Pakistán que el aumento de la autosuficiencia no equivale a la integración local y que, en cambio, desempeña un importante papel mejorando la perspectiva del retorno voluntario sostenible cuando las condiciones lo permiten.

Dan Tyler [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no) es Asesor en Protección y Promoción Regional, Consejo Noruego para Refugiados. [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. Susanne Schmeidl (2012) “Desplazamiento prolongado en Afganistán: ¿Se repetirá la historia?” En Calabrese J. y Marret J.-L. (Ed.) *Cooperación transatlántica en el desplazamiento prolongado: necesidad urgente y oportunidad única*. (Disponible en inglés).
2. Ewen Macleod (2008) “Refugiados afganos en Irán y Pakistán” en Loescher G., Milner J., Newman E. y Troeller G. (Ed.) *Situaciones prolongadas de refugiados: implicaciones políticas, de derechos humanos y de seguridad*. Editorial de la Universidad de las Naciones Unidas. (Disponible en inglés).
3. [www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf](http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf). (Disponible en inglés). Ver también el artículo de Natta RMF págs. 12-14
4. Long K. (2011) “¿Crisis permanente? Desbloquear el desplazamiento prolongado de refugiados y desplazados internos”, Refugee Studies Centre Policy Briefing Series, RSC/NRC/IDMC/NUPI. <http://tinyurl.com/RSC-2011-Long-PRS> (Disponible en inglés).

## La política nacional pakistaní para los refugiados

Muhammad Abbas Khan

**Como preparación de cara a 2014 y al impacto de la “transición” en Afganistán, la nueva Política Nacional para los Refugiados pakistaní trata de abordar las incertidumbres y las realidades a las que se enfrentan los refugiados afganos en Pakistán.**

No están claras cuáles serán las repercusiones de la retirada de la OTAN sobre los 1,6 millones de afganos registrados y el millón aproximado sin registrar que residen en Pakistán. La solución preferida por el Gobierno de Pakistán siempre ha sido la repatriación voluntaria en condiciones seguras y dignas pero la falta de claridad acerca de cómo se desarrollarán los acontecimientos en 2014 y en adelante deja a los refugiados con la incertidumbre sobre su repatriación. Décadas de guerra y agitación política han debilitado la capacidad de absorción de Afganistán, en especial en lo que respecta al trabajo y al acceso a servicios básicos como la educación, la sanidad, el agua y el saneamiento, que siguen siendo un reto.

En julio de 2013 el Gobierno de Pakistán acordó una nueva política nacional para los refugiados afganos<sup>1</sup> que se redactó en sinergia con la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos (SSAR, por sus siglas en inglés) centrada en la repatriación voluntaria en condiciones seguras y dignas, en la reintegración sostenible en Afganistán y en la asistencia a las comunidades de acogida de refugiados.

### Repatriación y reintegración

Un acuerdo tripartito entre Pakistán, Afganistán y ACNUR guía y regula la repatriación voluntaria y gradual de los refugiados afganos registrados en Pakistán. Más de 3.840.000 refugiados afganos se han repatriado de forma voluntaria desde marzo de 2002 al amparo de dicho acuerdo, y cada uno de los retornados tiene ahora derecho a recibir de ACNUR una ayuda de 200 dólares estadounidenses. Este acuerdo tripartito se ha ampliado hasta el 31 de diciembre de 2015.

La naturaleza de la repatriación sigue estando en el corazón de la nueva Política Nacional para los Refugiados pakistaní, lo que refleja el realismo por parte de los legisladores y la preocupación porque las escasas leyes y orden de Afganistán y la escasez de oportunidades laborales sigan siendo dos obstáculos muy significativos para la repatriación y la reintegración sostenible en este país. Para poder repatriar y reintegrar a los afganos de forma sostenible resulta imperativo el desarrollo de un entorno propicio en Afganistán. Por tanto, este país y la comunidad internacional deberán darle total prioridad a la propuesta de desarrollar 48 áreas de reintegración para los retornados; sin embargo, se han hecho escasos progresos al



Niño refugiado afgano durante una lección de escritura en un Centro del Programa de Aprendizaje Acelerado, en Quetta, Pakistán.

junio 2014

respecto. La nueva política nacional de Pakistán remarca la importancia de compartir información de forma efectiva respecto al estado de desarrollo de estas áreas, con el fin de que esta información se pueda compartir con los retornados potenciales.

### Las comunidades de acogida

Más del 70% de los refugiados afganos registrados viven fuera de los campamentos, la mayoría como consecuencia de la discontinuidad de la asistencia alimentaria. En el pasado se prestó muy poca atención a las comunidades que ofrecían un espacio de asilo para los refugiados, pero estas comunidades de acogida desempeñan un papel muy importante al permitirles utilizar sus limitados recursos e infraestructuras. No obstante, las comunidades con recursos limitados al final lo tienen difícil para mantener la ayuda y los roces entre ambos colectivos son inevitables. Para paliar este problema, la asistencia a las zonas de acogida se ha convertido en un componente integral de la nueva Política Nacional para los Refugiados de Pakistán. Del total de 610 millones de dólares estadounidenses

prometidos por la comunidad internacional para Pakistán al amparo de la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos, la iniciativa de desarrollo Refugiados Afectados y Zonas de Acogida (RAHA, por sus siglas en inglés) recibirá 490 millones.

Ésta es una maravillosa iniciativa de desarrollo que beneficiará a comunidades de acogida y a refugiados por igual. Se han implementado más de 1.000 proyectos pequeños y medianos en sectores como la educación, la sanidad, el empleo, el medio ambiente, el agua y el saneamiento, y en la actualidad se están implementando muchos otros proyectos más grandes.

### Educación y formación

Es importante reconocer que la carencia de una buena formación en los

refugiados seguirá siendo una traba en el camino para conseguir soluciones duraderas y constituirá un obstáculo para el desarrollo sostenible y la reconstrucción tanto del país de acogida como del de origen. La educación es importante no sólo para aquellos refugiados que desean regresar a sus hogares y participar en la reconstrucción de su país sino también para los que quieren quedarse en el país de acogida y contribuir. Sin una educación que les permita convertirse en miembros más productivos de la sociedad, a los refugiados se les seguirá viendo como una carga. Y lo que es más importante: existen suficientes datos empíricos para sugerir que los refugiados con destrezas laborales son más propensos a repatriarse que los que no las tienen.

Más del 51% de la población afgana refugiada en Pakistán es menor de 18 años (la mayoría han nacido en Pakistán). Sin educación o formación, estos jóvenes refugiados lo tendrán complicado para conseguir un trabajo decente en la comunidad de acogida. Para abordar este problema se están estableciendo nuevos centros de formación en distritos de acogida de refugiados para que puedan beneficiarse tanto ellos como la comunidad de acogida. Y a través de Refugiados Afectados y Zonas de Acogida, el Gobierno de Pakistán está desarrollando una infraestructura de escuelas de primaria estatales que acogerán a ciudadanos locales y a refugiados por igual, con más aulas, mejores herramientas de enseñanza y profesores con formación.

### Conclusión

La nueva política nacional pakistaní para los refugiados es un documento global que ha sido preparado teniendo en cuenta la realidad sobre el terreno. No es una lista de deseos sino una síntesis de intervenciones prácticas y lógicas diseñadas para conseguir soluciones duraderas. Aunque su actual situación económica y de seguridad lo pone en una posición en la que no puede acoger a millones de refugiados él solo, Pakistán sigue estando junto a sus hermanos y hermanas de Afganistán. Los refugiados afganos necesitan más atención internacional que nunca y se deberá dar máxima prioridad a la resolución de esta crisis humanitaria prolongada en cualquier futuro acuerdo político con respecto a Afganistán.

Muhammad Abbas Khan [comisb@hotmail.com](mailto:comisb@hotmail.com) es comisionado de refugiados afganos en el Alto Comisionado para los Refugiados Afganos, Islamabad. [www.safron.gov.pk](http://www.safron.gov.pk)

1. Al amparo del Ministerio Federal de Estados y Regiones Fronterizas (SAFRON), Lt Gen® Abdul Qadir Baloch.



## Protección para las personas con discapacidad en Afganistán

Andreas Dimopoulos

En 2013 un solicitante de asilo con una discapacidad grave fue repatriado a Afganistán desde el Reino Unido. Había alegado que la falta de cuidados sociales adecuados en Afganistán para las personas con discapacidad era lo suficientemente grave como para constituir un trato inhumano o degradante según el Artículo 3 del Convenio Europeo sobre Derechos Humanos (CEDH). Pero dado que Afganistán dispone de un Plan de Acción Nacional para las Personas con Discapacidad<sup>1</sup> y que el solicitante tenía algunos familiares en su país, el tribunal del CEDH no aceptó admitir a trámite una demanda por riesgo de sufrir un tratamiento inhumano o degradante<sup>2</sup>.

En otro caso reciente –“Szilvia Nyusti, Péter Takács y Tamás Fazekas contra Hungría”<sup>3</sup> – los solicitantes sufrían graves deficiencias visuales. Eran incapaces de utilizar los cajeros automáticos de su banco en Afganistán sin ayuda y el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad sostuvo que la falta de accesibilidad para las personas con deficiencias visuales a los cajeros automáticos se debía a que el Estado no había cumplido con sus obligaciones según el artículo 9 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El Comité recomendó que Afganistán creara un marco legislativo con normas concretas que se aplicaran dentro de un plazo limitado con el fin de realizar un seguimiento y una evaluación de la modificación gradual y la adaptación por parte de las instituciones financieras privadas de los servicios bancarios que no fueran accesibles.

Una encuesta realizada por Handicap International en 2005 en Afganistán señaló que en uno de cada cinco hogares afganos vivía una persona con discapacidad. Años de conflicto –con un uso indiscriminado de minas<sup>4</sup>– y una infraestructura inadecuada han dado lugar a una gran cantidad de personas con discapacidad que luchan por acceder a la sanidad, los servicios de rehabilitación, la educación y el empleo. En semejante contexto, los encargados de la toma de decisiones en los casos de solicitud de asilo han de abordar específicamente estas preocupaciones de los solicitantes con discapacidad procedentes de Afganistán y sus posibilidades en caso de que sean repatriados. Como apunta el Comité, aun en el caso de que la accesibilidad solo pueda ser implementada de forma gradual, los Estados Parte deberían establecer marcos definidos y fijos en el tiempo para su implementación y asignar los recursos adecuados para eliminar las barreras existentes. Mientras esto no ocurra en Afganistán, se seguirá alegando de forma convincente un trato inhumano o degradante.

Andreas Dimopoulos *Andreas.Dimopoulos@brunel.ac.uk* es profesor de Derecho en la Universidad de Brunel, Reino Unido. [www.brunel.ac.uk/law](http://www.brunel.ac.uk/law)

1. <http://tinyurl.com/Afgh-DisabilityActionPlan>
2. SHH v UK [SHH contra el RU] <http://tinyurl.com/SHHvUK>
3. <http://tinyurl.com/Nyusti-Takacs-FazekasvHungary>
4. Afganistán es uno de los países del mundo más plagado de minas.

## Violencia y vulnerabilidades: afganos en Pakistán

Sanaa Alimia

**Dado que es poco probable que la mayoría de los afganos que actualmente viven en Pakistán regresen a su país, es necesario hacer hincapié en abordar las vulnerabilidades que sufren y protegerles del acoso y de la violencia.**

Se estima que hay 1,6 millones de refugiados afganos registrados y de ellos, entre uno y dos millones de indocumentados en Pakistán. A partir de 2001 el Gobierno pakistaní dejó de reconocer como refugiados a los afganos que entraban en Pakistán. Estos afganos indocumentados están indefensos jurídicamente. La mayoría de los afganos en Pakistán viven en las provincias de Jaiber Pastunjuá y Baluchistán, aunque una cifra importante se ha asentado en Karachi, Islamabad y varias zonas urbanas de la provincia del Punyab. Muchos afganos registrados viven en poblados de tiendas para refugiados (RTV,

por sus siglas en inglés), principalmente en Jaiber Pastunjuá y Baluchistán, pero la mayoría residen en alojamientos que han alquilado o que han conseguido de forma ilegal, en zonas reguladas y sin regular (por ejemplo, los okupas).

La mayoría de los refugiados afganos en Pakistán llegaron por primera vez en la década de los ochenta y a principios de los noventa y han hecho su vida en este país. Muchos han contribuido al desarrollo económico de zonas rurales y urbanas y han establecido estrechos lazos sociales con los pakistaníes en forma de amistad, matrimonios,

junio 2014



NRC/Shahzad Ahmad

Familia de refugiados afganos viviendo en condiciones precarias en una aldea de refugiados en las afueras de Quetta, Pakistán.

asociándose en negocios o a raíz de convivir en los mismos barrios. A pesar de ello, la hostilidad hacia los afganos ha aumentado significativamente en los últimos años por culpa de factores como la “fatiga de los acogedores” y las tensiones nacionalistas.

Cada vez es más común que los afganos aparezcan negativamente estereotipados en el discurso público y en los medios de comunicación. En otro tiempo idolatrados como heroicos muyahidines (“luchadores por la religión”), a los afganos en Pakistán se les ve ahora más bien como a talibanes destructivos, y la creciente hostilidad hacia este colectivo ha tenido numerosas repercusiones negativas para ellos. La seguridad de las viviendas para afganos en Pakistán —ya sea en poblados de tiendas para refugiados, en zonas de viviendas informales o en alojamientos de alquiler— es precaria y son comunes grandes “aumentos repentinos” de los alquileres. No pueden contar con tener servicios básicos y algunas ONG no están dispuestas a invertir en áreas afganas por temor a que estas áreas sean clausuradas. Los arrestos rutinarios, el acoso, las detenciones arbitrarias e incluso la deportación de afganos se han vuelto comunes. El aumento de las amenazas hacia ellos ha supuesto que los puestos de control de seguridad sean algo rutinario en su día a día y para ellos es esencial disponer de un carné de identidad, del que muchos afganos carecen. Además, muchos ven

*“Pakistán ya no es un lugar seguro para nosotros. Ellos [el Estado] sólo quieren que nos vayamos. Por eso nos acosan constantemente”. (Refugiado afgano pastún que vive en Pakistán desde 1982)*

también las acciones sistemáticas contra los afganos como una estrategia para “promover” su repatriación a Afganistán.

### Recomendaciones para 2014 y en adelante

Las vidas de muchos de los afganos que viven Pakistán son transnacionales, siempre desplazándose entre Afganistán y Pakistán, o tienen limitadas intenciones o posibilidades de regresar a Afganistán, ya sea por el continuo conflicto en su país o por haber mejorado su posición social en Pakistán. El Gobierno pakistaní y las ONG locales e internacionales deberían tener esto en cuenta a la hora de planificar sus acciones y de actuar.

Es necesario ampliar los esfuerzos para respaldar a los afganos vulnerables que tienen un acceso limitado a la sanidad, el agua y los sistemas de saneamiento, y se debería animar a los actores de las ONG locales a que les asistieran en estos aspectos. Los residentes en los poblados de tiendas para refugiados suelen estar interesados en volverse autosuficientes y han organizado comités para lidiar con problemas apremiantes como el acceso al agua limpia. Una mejor coordinación y comunicación entre las ONG locales y las comunidades afganas podría ayudar a que estas últimas mejoren su entorno.

Debería darse más voz a un discurso positivo sobre cómo los afganos pueden contribuir con la sociedad pakistaní. Por ejemplo, el Citizens Archive Project de Karachi registra los relatos orales de migrantes en Pakistán. En la actualidad se centra sólo en migraciones que tuvieron lugar durante la Partición y la Independencia de Pakistán pero se podría promover la ampliación de este espacio para dar cabida a los relatos orales de los afganos<sup>5</sup>.

El Gobierno de Pakistán y ACNUR deberían promover la formación continua en derechos jurídicos de los actores gubernamentales (incluidos los tribunales locales), los actores de la sociedad civil y la policía y fuerzas de seguridad pakistaníes. Los socios implementadores de ACNUR, por otro lado, deberían seguir promoviendo la asistencia jurídica para los afganos en las zonas con una alta densidad de población de esta nacionalidad.

A largo plazo se debería intentar que el Gobierno de Pakistán reconozca lo que ya es una realidad en este país: que millones de ciudadanos “no nacionalizados” son parte integral y permanente

junio 2014

de Pakistán. Dado que la mayoría de los afganos que continúan en territorio pakistaní a día de hoy no parece que vayan a regresar a Afganistán, el Gobierno debería considerar la introducción de un plan de amnistía que les permita convertirse en ciudadanos legales del Estado, de forma que podría gobernar mejor a una población considerable que, de hecho, constituye una parte de dicho Estado, y al mismo tiempo proporcionarles plenos derechos y protección. Si no esto, al menos como último recurso se debería proporcionar a los afganos trabajos estables y permisos de residencia que no sean tan ad hoc e impredecibles como los actuales carnés de registro afganos que requieren ser

renovados de forma frecuente, que no siempre se les garantizan y que a menudo llegan con retraso. Los afganos son una parte integral y permanente de Pakistán. Ahora debe reconocerse esto por ley.

Sanaa Alimia [sa113@soas.ac.uk](mailto:sa113@soas.ac.uk) es ayudante de cátedra sénior en la Escuela de Estudios Orientales y Africanos (SOAS, por sus siglas en inglés), Londres. [www.soas.ac.uk](http://www.soas.ac.uk)

El presente artículo está basado en un trabajo de campo que se está llevando a cabo en Karachi y Peshawar desde 2010.

1. [www.citizensarchive.org/oral-history-project](http://www.citizensarchive.org/oral-history-project)

## Regresar de Irán

Armando Geller y Maciej M Latek

**Entender los factores que repercuten en la decisión de los refugiados sobre su retorno y en la capacidad de las personas para reintegrarse tras ello resulta de vital importancia a la hora de planificar programas previos y posteriores al retorno para los refugiados afganos en Irán.**

Aunque los factores clave que dificultan el retorno están claros (seguridad, oportunidades económicas y acceso a la vivienda y a los servicios básicos) siguen existiendo importantes lagunas de conocimiento en lo que respecta a muchos aspectos sociales y personales de las fases de retorno y reintegración en el ciclo de desplazamiento de los refugiados afganos. Una mejor comprensión del mismo podría hacer que las opciones programadas en las fronteras estuviesen mejor documentadas con el fin de equipar mejor a los refugiados afganos –quienes podrían haber estado muchos años en el exilio– con las destrezas y conocimientos necesarios para retornar y reintegrarse con éxito.

Un estudio que se llevó a cabo a finales de 2013 para el Consejo Noruego para los Refugiados ofrece claros indicadores de que para muchos que hace poco que se han repatriado desde Irán los retos para su reintegración en Afganistán se componen de dos circunstancias clave y previas al retorno: a) Los débiles lazos sociales y económicos que mantienen en su watan (país de origen) y b) su incapacidad para tomar decisiones razonables y bien fundadas acerca de su retorno<sup>1</sup>.

### El surgimiento de factores de expulsión negativos

Las redes transfronterizas de parientes, amigos y negocios a menudo se consideran enlaces básicos entre la población afgana en Irán y en Afganistán<sup>2</sup>.

Nuestras entrevistas en las zonas con un alto nivel de retornos de Balj y Sar-e Pul sugieren no obstante que la función e influencia de estas redes han disminuido desde la última gran oleada de retornos a Afganistán a mediados de la década de 2000. Son menos los hogares afganos en Irán que parecen tener recursos en Afganistán o que pueden permitirse enviar remesas de dinero a su país, debido a la exorbitante devaluación del rial iraní frente al dólar estadounidense como resultado de la hiperinflación y la recesión en Irán.

La vida del refugiado en Irán es compleja; la burocracia es más restrictiva que nunca y las normativas cambian frecuentemente. Por ejemplo, la creación en 2008 de zonas de interdicción en Irán –lugares que de repente pasan a ser zonas vedadas para los refugiados por razones de seguridad nacional, interés público o salud– hacen que les resulte más complicado conservar su trabajo, mantener lazos sociales, enviar a los niños a la escuela o permitirse una vivienda. Agravadas por un manguento poder adquisitivo para comprar comida y cubrir otras necesidades, estas presiones obligan a la mayoría de las familias retornadas a sustituir una opción de retorno planificada por una decisión improvisada fruto de la frustración y del agotamiento psicológico.

Una vez que están de vuelta en Afganistán, los retornados se dan cuenta de que tras haber estado

junio 2014

lejos entre siete y treinta años se han quedado en gran medida excluidos de las relaciones con parientes, de negocios y del apoyo que hubieran tenido en Afganistán diez años antes. Por ejemplo, los retornados declaran que no tienen garantías de poder procurarse un trabajo a través de parientes o amigos porque no pertenecen a una red de apoyo con acceso a recursos. Esto no sólo hace que sus vidas sean económicamente insostenibles sino que también da lugar a muchos síntomas de crisis de identidad entre los retornados. Solían ser extranjeros que luchaban por encajar en la sociedad iraní; ahora son extraños en su propio país y luchan para revivir relaciones sociales frágiles que ya no les proporcionan beneficios materiales ni les ofrecen protección.

### ¿Decisiones bien fundadas o riesgo calculado?

A pesar de que la vida en Irán es difícil, al ser la discriminación y el acoso unas características cotidianas, los refugiados afganos parecen considerarla "llevadera". Hay seguridad, es relativamente fácil encontrar trabajo y existen opciones para acceder a la sanidad y a la educación. Por el contrario, la vida en Afganistán parece caracterizarse por no serlo, ya que está llena de inseguridades y es económicamente inviable; y siguen si cubrirse las necesidades básicas de los hogares. Los refugiados necesitan restablecer y reforzar los lazos familiares y sociales, integrarse en redes de apoyo para encontrar trabajo, y volver a aprender el modo afgano de hacer las cosas, con unas infraestructuras ruinosas y un Gobierno débil.

Paradójicamente, aunque la vida material sea "llevadera" en Irán, psicológicamente parece agobiante hasta el punto de paralizar la capacidad de los refugiados para tomar decisiones importantes. Éstos tienen que aprender a moverse en una sociedad con una burocracia, unas infraestructuras y unos servicios sociales operativos, todos ellos orientados a repatriarlos a su lugar de origen. Y aunque la vida material sea excesivamente complicada en Afganistán, los retornados parecen valorar los lazos familiares y sociales y podrían hallar consuelo en el hecho de que el Gobierno afgano, en su ineptitud y corrupción, no discrimine.

Con estos antecedentes, la mayoría de los refugiados no parecen ser capaces de tomar una decisión consciente y planificada sobre su retorno. De los datos recopilados en nuestra entrevista se desprenden pruebas de que la historia del retorno a menudo consiste en una mezcla malinterpretada de coacción, un

acontecimiento que lo desencadene, esperanza y agotamiento. Nuestro análisis sugiere que:

- Aunque los refugiados en Irán con o sin tarjetas Amayesh (que les otorgan derechos de residencia) viven en mundos diferentes (es decir, "de forma legal" frente a "de forma ilegal", con todas las diferencias con respecto a la vulnerabilidad y las oportunidades que ello conlleva), su regreso resulta igual de arduo. Los preparativos para el retorno son mínimos y las menciones a la inseguridad y a los problemas de trabajo tras el retorno prevalecen en las narraciones.
- Aunque repatriarse pueda parecer la salvación de una existencia agotadora y degradante como refugiado en un país en el que están a merced de un Gobierno determinado a enviarles de vuelta a casa, los retornados anhelan la seguridad y el trabajo de que disfrutaban en Irán.
- El estado mental de los refugiados afganos en Irán y la decisión de regresar a Afganistán están intrínsecamente relacionados. En el primero se sufren los síntomas de una crisis de identidad mientras que la segunda casi se queda paralizada debido a la gran dificultad de esa tarea.

Aunque sólo son indicativos, los hallazgos preliminares del estudio sugieren que debería volver a examinarse el funcionamiento de las relaciones transfronterizas. Las remesas, el tráfico transfronterizo, las redes familiares, de amigos y de negocios y las percepciones de la vida futura de los refugiados en su watan merecen una mayor investigación. Entender por qué la mayoría de los retornados no parecen haber retenido lazos sociales y económicos útiles en su país de origen y abordar enfoques de programación transfronteriza para reforzar esos lazos podría permitir a los refugiados afganos tomar decisiones razonables y bien fundadas sobre su retorno y mejorar sus perspectivas de una reintegración sostenible.

Armando Geller [armando@scensei.ch](mailto:armando@scensei.ch) y Maciej M Latek [maciej@scensei.ch](mailto:maciej@scensei.ch) son cofundadores de Scensei. [www.scensei.ch](http://www.scensei.ch)

1. El estudio implicó la recopilación de datos de retornados recientes a las provincias afganas de Balj y Sar-e Pul, y la creación de perfiles demográficos, económicos y de vulnerabilidad de la población afgana en la provincia de Kermán (Irán) que acoge a un gran número de refugiados, por medio de una innovadora mezcla de técnicas de fusión de datos y una simulación social.

2. Véase por ejemplo Monsutti, A. (2008) "Afghan Migratory Strategies and the Three Solutions to the Refugee Problem" (Estrategias migratorias afganas y las tres soluciones al problema de los refugiados), *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, Nº 1. <http://rsq.oxfordjournals.org/content/27/1/58.full.pdf+html>

## La naturaleza cambiante de la migración de retorno en Afganistán

Katie Kuschminder, Melissa Siegel y Nassim Majidi

**Los donantes y los profesionales deben adaptarse al entorno cambiante de la migración y de la migración de retorno en sus esfuerzos por llegar a los afganos más necesitados de asistencia.**

Durante la última década, la migración de retorno a Afganistán cambió de la repatriación de refugiados a principalmente personas que retornan de flujos migratorios laborales y mixtos. No se puede seguir asumiendo que los refugiados repatriados son las personas más vulnerables en Afganistán, y las políticas deben reconocer la diversidad de los flujos migratorios de retorno.

Desde el año de 2002, más de seis millones de refugiados afganos han retornado al país, procedentes principalmente de los países vecinos de Pakistán e Irán. A pesar de que recientemente el índice de retorno ha disminuido drásticamente, continúa el retorno voluntario y forzado de migrantes a Afganistán. Durante la última década, el retorno de Europa a Afganistán ha sido un tema muy politizado, ya que los afganos siguen siendo uno de los grupos más grandes de solicitantes de asilo en el continente. Cada año, varios centenares de solicitantes de asilo que han sido rechazados optan por el apoyo al Retorno Voluntario y Reintegración Asistidos o son expulsados forzosamente de Europa hacia Afganistán. Además, el clima político en Irán ha cambiado respecto a los refugiados afganos y desde el año de 2007 muchos afganos han sido deportados anualmente. El resultado es que durante la última década la naturaleza de la migración y de los flujos de personas que retornan a Afganistán ha cambiado considerablemente y las políticas deben reconocer que los refugiados retornados no son necesariamente las personas más vulnerables.

### Resultados de la encuesta de hogares

En el año de 2011 realizamos una encuesta a 2005 hogares ubicados en cinco provincias de Afganistán con el fin de examinar las dinámicas de la migración y el retorno. En la muestra se incluyeron 1100 hogares con migración de retorno (definidos como hogares con migrantes retornados o refugiados retornados) y 185 hogares con personas que aún son migrantes (definidos como migrantes que estaban en el extranjero por tres meses o más en el momento de la entrevista)<sup>1</sup>.

Los resultados muestran que el número de personas que retornan debido a cambios en la situación

política y de seguridad en Afganistán disminuyó considerablemente de 2001 a 2011. Desde el año 2007 hay un aumento en el número de personas retornadas debido a las expulsiones forzadas, lo que refleja el incremento de las deportaciones de afganos desde Irán del año 2007 en adelante. Este cambio en los motivos del retorno también se refleja en los cambios de los motivos de la migración inicial. El año 2010 parece ser un importante punto de inflexión, ya que la razón principal de la migración inicial de los migrantes retornados fue el empleo y no la inseguridad. Esto resalta que los motivos para la migración y el retorno a Afganistán han cambiado desde 2009, debido a que los flujos recientes se orientaron hacia una migración mixta y laboral, y no una migración de refugiados.

Un análisis más a fondo muestra que los motivos de la migración inicial tienen un impacto en el



Refugiados afganos de regresando a Afganistán en 2004.

junio 2014

bienestar de las familias a su regreso. Al contrario de las expectativas, las familias refugiadas retornadas tienen más probabilidades de estar en mejor situación que las familias de migrantes laborales que retornaron<sup>2</sup>. Además, al comparar las familias de retornados con las familias que no son migrantes y con las familias de migrantes actuales, se determina que las familias retornadas tienen mayores probabilidades de ser más solventes que las familias que no son migrantes y las familias con migrantes actuales.

Existen varias razones por las cuales esto ocurre. En primer lugar, los retornados pueden estar bien informados sobre las condiciones a las cuales retornan y por lo tanto escogen retornar porque saben que las condiciones son adecuadas. Esto se aplica específicamente a las oleadas iniciales de refugiados retornados. En segundo lugar, la asistencia –en particular el albergue– que muchos reciben a su regreso puede tener un impacto en su bienestar<sup>3</sup>. Finalmente, es posible que quienes pudieron migrar primero ya estuvieran en mejores circunstancias o habían adquirido habilidades y experiencias que les prepararon para un proceso de reintegración más efectivo tras su regreso. Tomando en cuenta estos aspectos, el continuar brindando apoyo de manera preferencial a los refugiados retornados puede

avivar el resentimiento de las personas locales/ no retornadas hacia los refugiados retornados, continuando a aumentar el status económico de los refugiados retornados por encima de la norma local y por lo tanto tener un impacto negativo general en la reintegración y la cohesión comunitaria.

Estos resultados tienen implicaciones importantes para las políticas de retorno y reintegración en Afganistán. Los retornados constituyen casi un tercio de la población en Afganistán, que es una proporción muy grande como para ser considerada vulnerable, especialmente en tiempos de transición y de disminución de la financiación. Afganistán –y las organizaciones y donantes internacionales que trabajan en Afganistán– deben definir la vulnerabilidad en el contexto local. Evidentemente, en Afganistán existen familias e individuos refugiados retornados que son vulnerables, pero el hecho de ser un retornado no significa automáticamente que están en peores circunstancias o que son más vulnerables que otros. Desde la perspectiva de las políticas y la implementación, la prioridad para los donantes y los trabajadores humanitarios en sus esfuerzos por atender a las personas más vulnerables es similar en cuanto al reconocimiento de las necesidades diversas de todos los retornados.

Katie Kuschminder, es Investigadora Postdoctoral y Melissa Siegel es Profesora Asociada, ambas de la Universidad de Maastricht.

*Katie.kuschminder@maastrichtuniversity.nl*  
*Melissa.siegel@maastrichtuniversity.nl*  
[www.maastrichtuniversity.nl](http://www.maastrichtuniversity.nl)

Nassim Majidi *nassim.majidi@samuelhall.org* es Director de Samuel Hall <http://samuelhall.org> y doctorando del Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po.

1. Datos recolectados por la IS Academy: encuesta del proyecto de Migración y Desarrollo. Los hogares fueron encuestados en cinco provincias: Kabul, Balkh, Herat, Kandahar y Nangarhar. En cada provincia se realizó una selección de sitios urbanos, periurbanos y rurales, con unidades de muestra primaria escogidas aleatoriamente con base en listas proporcionadas por la Organización Central de Estadísticas (<http://cso.gov.af/en>). La recopilación de datos fue financiada por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda y la OIM. Los resultados completos están disponibles en inglés en:

<http://tinyurl.com/UNU-MERIT-migration-and-dev>

2. Utilizando un enfoque multidimensional donde se considera que el bienestar no solo depende del ingreso o del consumo sino también de otras dimensiones, como habilidades, salud, educación, seguridad e inclusión social.

3. Universidad de Maastricht y Samuel Hall (noviembre de 2013), Evaluación del Programa del ACNUR para la Asistencia relacionada con Albergues, disponible en inglés en: <http://samuelhall.org/REPORTS/UNHCR%20Shelter%20Assistance%20Programme%20Evaluation.pdf>



## Un punto de vista desde la diáspora afgana

Tabasum Akseer

**Aunque he pasado la mayor parte de mi vida en Canadá, Afganistán es el lugar de origen de mi familia y tanto yo como otros canadienses estamos comprometidos con su reconstrucción.**

Durante la Invasión soviética de Afganistán que tuvo lugar desde 1979 hasta 1989 más de cinco millones de afganos se exiliaron al extranjero, entre ellos mi familia directa. Mis padres se asentaron en Canadá en 1989 pero, como muchas otras, nuestra familia regresa con tanta asiduidad como le resulta posible para mantener los lazos con nuestra comunidad y con los familiares que se encuentran en Afganistán.

Nos alegramos de nuestra condición de ciudadanos canadienses y de las oportunidades y libertades que nos concede, pero deseamos que nuestra tierra vuelva a tener paz para que finalmente podamos repatriarnos y seguir viviendo nuestros sueños interrumpidos. Aunque la inestabilidad actual de la situación hace que nos resulte imposible repatriarnos, existen medidas más pequeñas de las que muchos miembros de la diáspora participamos, medidas que muestran un compromiso colectivo de cara al mantenimiento, la restauración, la seguridad y la prosperidad de Afganistán. Para nosotros, con nuestros recuerdos y nuestras lealtades, la de Afganistán no es una sociedad desolada y destrozada por la guerra sino más bien una que ha sido ignorada y que necesita una reparación.

Nuestra familia por ejemplo realiza viajes anuales –a menudo durante meses– a Afganistán. Para mi padre, Mir Ahmad Akseer Shinwari, un doctor especializado en enfermedades contagiosas que solía trabajar en los campos de refugiados en Pakistán, su objetivo siempre ha sido la salud y el bienestar de todos los que viven en nuestro pueblo ancestral y en los alrededores, por lo que les ofrece consultas médicas gratuitas desde una pequeña clínica que construyó hace años. Mi madre Ambara también desempeña un papel importante al permitir a las mujeres del ámbito rural acceder a cuidados médicos. Para ello, acompaña a mi padre a las visitas a domicilio o se sienta a su lado en la clínica de forma que ofrece una presencia femenina que aporta confianza a las mujeres conservadoras que se sienten incómodas en un contexto de proximidad tan íntima con un hombre que no es de su familia. Los cuidados de salud que ofrece esta clínica son muy básicos pero para los habitantes de la zona resultan muy importantes y para algunos supone la primera vez que han podido ser vistos por un médico. La pasión con la que estos dos expatriados gestionan la

clínica es un recordatorio constante de los deseos y esperanzas que muchos afganos que se encuentran en el extranjero albergan para Afganistán.

Muchos afganos que he conocido en Occidente manifiestan su deseo de regresar a su lugar de origen, pero sólo cuando tengan algo para “devolver” o con lo que puedan “contribuir”. El envío de remesas de dinero junto con la repatriación con el fin de contribuir al desarrollo de las capacidades y a la defensa internacional del país son algunos de los medios más evidentes con que los afganos que se encuentran en Occidente “devuelven” algo a su lugar de origen. Resulta complicado realizar una evaluación certera de las remesas debido a la naturaleza informal de los sistemas para llevarlas a cabo pero el Banco Mundial estima que los envíos de remesas de dinero desde el extranjero proporcionan apoyo al 15% de los hogares rurales afganos, ya que cubren aproximadamente el 20% del gasto diario de una familia. Un informe llevado a cabo por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola en 2007 estimaba que las remesas a Afganistán suponían el 29,6% del PIB de este país<sup>1</sup>.

### Los sueños contra la realidad

Mis hermanos y yo llevábamos casi toda la vida en Canadá y sabíamos poco acerca del país del que habíamos huido hacía décadas. Por tanto, es cierto que habíamos idealizado el concepto de “devolver” a la hora de contribuir con un proyecto especial durante nuestras vacaciones afganas. La primera vez que visité Afganistán fue en 2003. Mis hermanos y yo nos llevamos artículos de uso escolar para contribuir a la educación de las niñas afganas. Sin embargo, poco después de llegar al pueblo nos quedó claro que muchos de los problemas que impedían que las niñas accedieran a la educación eran de carácter logístico: carreteras inseguras para ir a la escuela, minas terrestres escondidas, aulas carentes de seguridad, sin muros o vallas (lo que impedía a las mujeres llevar a cabo la práctica del purdah, es decir, ocultarse de los hombres ajenos a sus familias), e incluso vándalos locales. Aunque una cultura profundamente conservadora disuadía a algunas de asistir a la escuela, muchas contaban con el apoyo de sus padres y podrían hacerlo si se paliaran los riesgos antes mencionados. La falta de purdah se solucionó en un principio erigiendo una valla de acero alrededor

junio 2014

de una de las escuelas locales y más tarde, con el consentimiento de nuestros padres, donamos algunos terrenos heredados para que se construyera una nueva escuela para niñas. Aunque nuestros artículos de papelería y nuestros ordenadores portátiles de segunda mano constituían una idea funcional, desde un punto de vista realista, los problemas tienen que ver más con las infraestructuras y la seguridad.

En retrospectiva, este primer viaje fue una experiencia interesante. Como miembros de la diáspora afgana habíamos asumido que teníamos todas las respuestas. Asumimos la postura del “desinformado” (aunque bienintencionado) forastero deseoso de ofrecer oportunidades y apoyo moral. Es importante que los afganos de la diáspora –y los no afganos con pasión y entusiasmo por los objetivos humanitarios– miren más allá de las soluciones rápidas e inmediatas y utilicen en su lugar un enfoque que más matizado y que esté centrado en soluciones a largo plazo.

### ¿Y después de 2014?

La actual transición, con todas las repercusiones políticas y sobre la seguridad y la financiación internacional, hasta la fecha no ha tenido ninguna repercusión sobre los planes o expectativas de mi familia. La zona con la que tenemos más relación –el distrito de Rodat, en Nangajar– ha mantenido cierto grado de neutralidad a lo largo de los últimos diez años y aunque se dan factores a lo largo del distrito y de la provincia que nos recuerdan a la guerra, para nuestra familia no han supuesto ningún obstáculo o amenaza. Dependiendo del clima político que se respire en sus respectivos lugares de origen, puede que otras familias afganas de la diáspora lo perciban de otra manera.

### La diáspora afgana

Pakistán e Irán albergan entre los dos a unos 2,5 millones de refugiados afganos registrados, probablemente con unas cifras similares de refugiados sin registrar. Además, se estima que hay unos 300.000 establecidos en los Estados Unidos; al menos 150.000 en los Emiratos Árabes Unidos; quizás 125.000 en Alemania y cifras menores en Canadá, Australia y a lo largo de Europa. Aunque muchos de los que se encuentran en los Emiratos Árabes Unidos son migrantes laborales temporales, la mayoría de los que están en otros lugares se han establecido allí de forma permanente y a menudo disponen de formación y habilidades. Se calcula que hay unos 10.000 refugiados afganos en la India –la mayoría establecidos en Delhi– entre los que se encuentran muchos hindúes y sijes. La importancia económica y política de la diáspora

Si nos basamos en estudios cualitativos realizados con jóvenes afganas en Canadá<sup>2</sup>, mi opinión es que su retorno no está supeditado a la paz sino más bien al hecho de tener “algo que ofrecer”. Estas jóvenes activas, francas y motivadas que se encuentran en la diáspora sienten entusiasmo y pasión por ayudar en los esfuerzos de reconstrucción pero son un recurso que las agencias humanitarias y de desarrollo internacionales todavía no han aprovechado.

Tabasum Akseer [t.akseer@queensu.ca](mailto:t.akseer@queensu.ca) es estudiante de doctorado del Programa de Estudios Culturales de la Universidad de Queen, en Kingston, Ontario. [www.queensu.ca/](http://www.queensu.ca/)

1. Siegel M. (2013) 'Understanding Afghan migration' (Entender la migración afgana), blog DebatingDevelopment <http://blog.qeh.ox.ac.uk/?p=147>
2. Akseer T. (2011) Identity Formation and Negotiation of Afghan Female Youth in Ontario [La formación de la identidad y la negociación de las jóvenes afganas en Ontario] (Tesis de máster inédita), Universidad de Brock, St Catharines, Canadá.



Niñas refugiadas retornadas haciendo las tareas del colegio. Maymana, provincia de Faryab, Afganistán.

pesa más que su importancia numérica. La diáspora envía remesas de dinero a una escala importante que sirve de apoyo a los hogares y a las comunidades de Afganistán (y de los campos de refugiados), invierte en Afganistán y ha contribuido en gran medida a los procesos políticos a lo largo de los últimos 12 años.

Extraído de: Tyler D. 'Reframing solutions for Afghan refugees: the role of humanitarian NGOs' (La redefinición de las soluciones para los refugiados afganos: el papel de las ONG) págs. 18-21; y Koser K. (2014) Transition, Crisis and Mobility in Afghanistan: Rhetoric and Reality (*Transición, crisis y movilidad en Afganistán: retórica y realidad*), Organización Internacional para las Migraciones. [www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf)

## ¿Los retornados afganos como actores para el cambio?

Marieke van Houte

**Se espera de los afganos que han regresado de países industrializados que contribuyan al desarrollo y a la consolidación de la paz en Afganistán. Sin embargo, no suele estar definida qué categoría de retornado se espera que ofrezca qué tipo de cambio.**

La comunidad internacional ve a los refugiados que regresan a "casa" como la última prueba de la paz y del regreso a la "normalidad". Pero de manera algo paradójica, también se les considera agentes del cambio que pueden contribuir al desarrollo y a la consolidación de la paz. Se considera que los retornados de países industrializados constituyen una élite con un nivel educativo más alto, más ricos, emprendedores y que han establecido redes de contactos más fuertes, que han adquirido destrezas, capital e ideas durante su estancia en el extranjero. Además, se espera que ejerzan de mediadores entre culturas.

En toda la Unión Europea los Gobiernos emplean sus presupuestos de Ayuda Pública al Desarrollo en financiar los llamados programas de retorno voluntario asistido (RVA) de los migrantes no deseados. Sin embargo, los retornados de Europa constituyen un grupo de personas muy heterogéneo y no todas ellas reúnen estas características. Un estudio sobre los retornados en Kabul señala que la condición jurídica de las personas y su motivación para el retorno son factores significativos en numerosos aspectos.

Quienes que se han repatriado de forma voluntaria –por contraposición a los retornados que se han sometido a un programa de RVA– conservan su derecho a residir en el país de acogida. Esta movilidad transnacional en combinación con su buena posición socioeconómica hace que confíen en su capacidad para protegerse a sí mismos de la violencia y al mismo tiempo mantener seguros a los que dependen de ellos en el país occidental de residencia. Muchos repatriados voluntarios se dejan llevar por la osadía y eligen regresar a Afganistán a pesar de las turbulencias que se espera que se produzcan después de 2014. Regresan con energía y optimismo y muchos ven los conocimientos, habilidades y actitudes adquiridas en Europa o en otros lugares como recursos que pueden ofrecer a Afganistán. Sin embargo, se encuentran con que sus ideas "forasteras" a menudo se consideran sospechosas y muchos pronto se desaniman y se desilusionan.

Los repatriados voluntarios reevalúan constantemente su decisión de quedarse o mudarse y muchos podrían volver a emigrar ante los cambios que se producirán después de 2014. No obstante, esta movilidad también les permite arriesgarse a ser "diferentes" de la sociedad en general, y defender opiniones que van en contra del discurso actual.

Pero los retornados involuntarios (que no conservan su condición jurídica en el país de acogida) tienden a tener unos orígenes más modestos y han gastado todos sus ahorros o se han endeudado para financiar su migración, y regresan más empobrecidos, frustrados y desilusionados que enriquecidos por su experiencia migratoria. Al haber vivido pero nunca haber participado realmente de su antiguo país de acogida han adquirido unas pocas destrezas o ideas y tienden más bien a ser conservadores/tradicionales como estrategia para negociar su pertenencia a la sociedad afgana.

En el impredecible ambiente afgano, la movilidad transnacional es el recurso más valioso para los retornados. Más que suponer un compromiso efectivo para Afganistán, les permite ser más independientes de las limitaciones estructurales nacionales y negociar el cambio. Aunque la comunidad internacional ve la repatriación permanente de los refugiados como la última prueba de paz, más bien podría ser su continua movilidad lo que más contribuyera a unos medios de subsistencia sostenibles y, potencialmente, a la paz y el desarrollo.

Marieke van Houte [mariekevanhoute@gmail.com](mailto:mariekevanhoute@gmail.com) es doctoranda becada en la Maastricht GraduateSchool of Governance, Universidad de Maastricht, Países Bajos. [www.maastrichtuniversity.nl](http://www.maastrichtuniversity.nl)

Este artículo está basado en su tesis doctoral sobre la migración de retorno, que espera defender en 2014.



## El desplazamiento y la violencia contra las mujeres en Afganistán

Camille Hennion

Las precarias condiciones socioeconómicas y la pérdida de mecanismos de apoyo parecen ser los factores determinantes en el aumento de la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas ante la violencia.

La violencia contra la mujer es endémica en Afganistán: desde los matrimonios forzados y prematuros a la violencia doméstica, pasando por los llamados “asesinatos por honor”, las violaciones y la desposesión. Aunque sigue siendo complicado obtener datos fiables sobre la violencia contra las mujeres en el contexto afgano, los hallazgos de un estudio sobre la protección de los desplazados internos realizado en 2012<sup>1</sup> parece respaldar la idea de que el desplazamiento aumenta la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas ante la violencia de género, y que entre todas las dinámicas que relacionan este tipo de violencia con el desplazamiento, hay dos que son especialmente graves:

En primer lugar, las degradadas condiciones socioeconómicas de los hogares que se encuentran en situación de desplazamiento aumentan el riesgo de que se produzca violencia contra las mujeres. Un ejemplo llamativo fue que las desplazadas internas menores de edad se convirtieran en el objetivo de personas ajenas a la comunidad de desplazados internos para conseguir matrimonios baratos. El estudio mostró que en el 26,9% de los hogares desplazados existía al menos un hijo al que se le había obligado a contraer matrimonio y esto era especialmente cierto entre los hogares liderados por mujeres (de los que hay una proporción más alta entre la población desplazada). Algunas familias de desplazados internos dependen del precio de la novia para sobrevivir:

*“No lo hacemos por gusto sino por nuestros hijos. En Ghoryian no lo necesitábamos tan a menudo como aquí. La entregué. La entregué porque necesitaba hacerlo. Su marido no encontró [...] Vinieron porque sabían que los refugiados estábamos aquí y saben que nuestras hijas son baratas”.*  
(Desplazada interna, 35 años, provincia de Herat).

El hecho de desarraigarse de un entorno familiar y normal, el hacinamiento o simplemente la presión que sufre el cabeza de familia por tener que traer ingresos a casa puede crear un ambiente lleno de ansiedad en el que la violencia doméstica sea más propensa a aparecer. En concreto, este tipo de violencia puede surgir a raíz del complicado proceso de adaptación por el que tienen que pasar los desplazados internos cuando se mudan de una ubicación rural a la ciudad. La negociación de roles sociales que a menudo acompaña al desplazamiento no siempre es favorable para las mujeres que, con su

llegada a la ciudad, pueden perder la relativa protección y libertad de movimiento que tenían en su pueblo.

En segundo lugar, las mujeres a menudo pierden sus mecanismos de apoyo y protección tradicionales cuando se asientan en una nueva zona que les resulta desconocida. Cuando se enfrentan a situaciones de riesgo, como los matrimonios forzados o la violencia doméstica, las mujeres no pueden acceder con facilidad a mecanismos de protección externos como la policía o el sistema judicial sin correr grandes riesgos de ser condenadas al ostracismo o, aún peor, de ser excluidas por su propia familia. El 19,3% de las desplazadas internas que fueron encuestadas en el estudio eran viudas en comparación con el 3,6% nacional<sup>2</sup>, lo que significa que en situaciones de riesgo –como la negociación de un matrimonio o un intento de romper un compromiso– las desplazadas internas no suelen contar con el apoyo de sus parientes varones, lo que las hace más vulnerables a sufrir consecuencias violentas.

Estos hallazgos exigen una mayor investigación acerca de las repercusiones del desplazamiento sobre la violencia contra las mujeres con el fin de ayudar a fundamentar las intervenciones específicas y para sortear el vacío de conocimientos que envuelve a estas cuestiones. Dado que la Política Nacional Afgana sobre Desplazados Internos abre una nueva vía para una mayor protección de los desplazados internos, también debería ofrecer un marco para aumentar la protección de las desplazadas internas con respecto a la violencia contra la mujer.

Camille Hennion [camille.hennion@samuelhall.org](mailto:camille.hennion@samuelhall.org) es directora de proyecto de la consultoría Samuel Hall Consulting. [www.samuelhall.org](http://www.samuelhall.org)

1. Samuel Hall-NRC-IDMC-JIPS (2012) *Challenges of IDP Protection. Research Study on the protection of internally displaced persons in Afghanistan* (Los retos de la protección de las personas desplazadas internas. Estudio sobre la protección de las personas desplazadas internas en Afganistán). [www.nrc.no/arch/\\_img/9665970.pdf](http://www.nrc.no/arch/_img/9665970.pdf) Véase también Majidi N. y Hennion C. (2014) ‘Resilience in Displacement? Building the potential of Afghan displaced women’ (¿La resiliencia en el desplazamiento? La construcción del potencial para las mujeres desplazadas afganas). *Journal of Internal Displacement* (Revista de desplazamiento interno). <http://samuelhall.org/REPORTS/Building%20the%20resilience%20of%20Afghan%20displaced%20women.pdf>. Véase también ‘Afghanistan: Women, Peace, and Security – Review of Key Reports (2010-2013)’ (Afganistán: mujeres, paz y seguridad. Reseña de informes clave): reseña literaria de hallazgos clave de los informes desde 2010, especialmente a la luz de la actual transición de seguridad en Afganistán. <http://tinyurl.com/TLO-women-peace-security-2013>
2. Según la última Evaluación Nacional de Riesgos y Vulnerabilidad del Gobierno afgano. <http://cso.gov.af/en/page/1726>

junio 2014

## Violencia sexual: inaceptable en todos los aspectos

Lida Ahmad

Durante las décadas del conflicto en Afganistán las mujeres han sido violadas y agredidas sexualmente. Los informes de las organizaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de derechos de las mujeres han mostrado que las mujeres y las niñas de todas las edades, grupos étnicos y clases sociales han sido víctimas de violencia sexual: violación (incluso violación en grupo), prostitución forzada y matrimonios forzados o infantiles.

Durante las recientes operaciones militares la violación y la violación en grupo no han sido utilizadas de forma tan sistemática como una arma de guerra, como si sucedió durante los años de la guerra civil, (aunque los combatientes en la actualidad han cometido violaciones y violaciones en grupo) pero muchos otros factores contribuyen a poner en alto riesgo a las mujeres y las niñas afganas en general. Anteriormente, los agresores eran principalmente combatientes; ahora tienden a ser aquellos que fueron combatientes, tales como comandantes y su guardia armada, hombres influyentes, policías y miembros de las fuerzas de seguridad, y personas que no son combatientes, incluyendo a familiares, parientes y vecinos.

Las entrevistas y los informes de Human Rights Watch<sup>1</sup> y otras organizaciones de derechos humanos han demostrado que los conceptos de honor y venganza son los principales elementos que ponen a las mujeres en mayor riesgo. En otros casos, las mujeres y las niñas han sido violadas porque estaban en el lugar equivocado en el momento equivocado o porque supuestamente cometieron un acto "incorrecto". En algunos casos, la violación se ha utilizado como castigo para la víctima o su familia. Samia fue secuestrada durante diez días cuando regresaba a su casa de una clase de alfabetización y fue víctima de violación en grupo cometida por los guardaespaldas del comandante local—debido a que era la única niña en su pueblo que iba a clases de alfabetización y el comandante local había prohibido la escuela y los cursos de alfabetización para las niñas.

Muchas mujeres y niñas que han sido violadas son forzadas a abandonar sus hogares, debido a la percibida vergüenza de sus familiares. Desplazadas, sin redes de apoyo y sin acceso a protección o medios de subsistencia, se ven forzadas a ejercer la prostitución.

### Las instituciones afganas que afrontan la violencia sexual

La Constitución de Afganistán, en teoría, tutela firmemente los derechos humanos y los derechos de las mujeres (artículo 7. 22 de la Constitución). Sin embargo,

el derecho civil afgano (Código Civil) aprobado en 1977 y el Código Penal aprobado en 1976 —que aún están en vigor en todo el país—son imprecisos, obsoletos y carentes de claridad suficiente con respecto a los derechos de las mujeres. A pesar de que el Gobierno de Afganistán ha firmado diversas resoluciones y convenciones internacionales, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU, el derecho nacional prevalece y no puede defender y proteger a las mujeres afganas de la violencia, particularmente de la violencia sexual.

En respuesta a esta situación, los activistas de los derechos de las mujeres en Afganistán prepararon la Ley sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (EVAW<sup>2</sup>, por sus siglas en inglés), aprobada por el Presidente Karzai el 20 de julio de 2009, cuando el Parlamento de Afganistán estaba en sus vacaciones de verano. En el año de 2013 surgieron desacuerdos cuando se intentó que el parlamento afgano ratificara la EVAW, ya que algunos miembros del parlamento consideraron que algunos artículos contradecían la ley sharia; todavía existen muchos puntos controvertidos, pero al menos esta ley ha proporcionado más claridad sobre la violencia sexual y de género. Esta ley contiene una definición más específica y clara de la violencia sexual y prohíbe abiertamente la violación, la prostitución forzada, el matrimonio forzado, el matrimonio infantil y la *baad*<sup>3</sup>. Además, específicas qué acciones deben tomar las diferentes instituciones del Estado para prevenir la violencia contra las mujeres. Sin embargo, al igual que en todas las sociedades que sufren una guerra o aquellas que recientemente han entrado en un periodo postguerra, el Estado de derecho en Afganistán es muy frágil y el cumplimiento de esta ley en la vida real de las mujeres no es fácil.

Lida Ahmad [lida.ahmad.afg@gmail.com](mailto:lida.ahmad.afg@gmail.com) es asesora sobre violencia de género en la ONG Humanitarian Assistance for the Women and Children of Afghanistan (HAWCA), (Asistencia Humanitaria para Mujeres y Niños de Afganistán). [www.hawca.org](http://www.hawca.org)

1. Human Rights Watch (2012), "Tuve que escapar": Mujeres y niñas encarceladas por 'crímenes contra la moral' en Afganistán, disponible en inglés en: [www.hrw.org/reports/2012/03/28/i-had-run-away](http://www.hrw.org/reports/2012/03/28/i-had-run-away).
2. El texto de la EVAW está disponible en línea en: [www.saarcgenderinfobase.org/programs/detail.php?aid=105&catid=3](http://www.saarcgenderinfobase.org/programs/detail.php?aid=105&catid=3)
3. Es una práctica tradicional de resolución de conflictos mediante la cual una joven de la familia del culpable es entregada para resolver una disputa de sus familiares adultos.

## Jóvenes desplazados en zonas urbanas de Kabul

Nassim Majidi

Los resultados de una reciente encuesta realizada a jóvenes desplazados (15 a 24 años de edad) en zonas urbanas de Kabul<sup>1</sup> sugieren que los jóvenes desplazados en Kabul quieren tener la oportunidad de desempeñar un papel más importante en el país como actores económicos y sociales, pero sienten que no se les da la oportunidad –o el espacio– para desarrollar su potencial. De las 2000 personas encuestadas, sólo 50 mencionaron tener planes de trasladarse de nuevo, y eran principalmente personas deportadas y retornadas de Europa que forman un subgrupo muy específico entre los jóvenes desplazados.

A corto plazo, los jóvenes desplazados en Kabul encuentran oportunidades donde pueden –con empleos precarios a nivel local, o en trabajos temporales, cíclicos y estacionales en Irán y Pakistán. Siguen siendo vulnerables y aislados económica y socialmente. Sin embargo, en lugar de emigrar al extranjero, parece que estuvieran en espera de ver qué sucede en Afganistán en el próximo año o en dos. Esto proporciona algo de tiempo a las organizaciones para tener un impacto en la educación, la formación profesional y la integración en el mercado laboral de estos jóvenes en general y, más concretamente, proporcionar opciones adecuadas para las jóvenes desplazadas.

Por el momento, el Gobierno de Afganistán y las organizaciones internacionales y nacionales están rezagados en cuanto al desarrollo de programas

específicos para la juventud. Basándonos en nuestra investigación, recomendamos un enfoque de barrio para los programas juveniles, asistiendo a la juventud desplazada afgana en sus casas (especialmente a las jóvenes que necesitan generar ingresos mediante actividades realizadas desde el hogar) y en sus comunidades donde frecuentemente son marginados y carecen de redes sólidas o de representación.

Los actores interesados deberían utilizar esta oportunidad para a) desarrollar programas de capacitación adaptados a las necesidades de hombres y mujeres jóvenes desplazados, incluyendo programas comunitarios a nivel de barrio para actualizar la formación profesional, y b) abrir centros juveniles en la ciudad de Kabul donde los jóvenes puedan interactuar con los demás y buscar asesoramiento y donde las ONG puedan ofrecer capacitación más fácilmente.

Nassim Majidi [nassim.majidi@samuelhall.org](mailto:nassim.majidi@samuelhall.org) es Director de Samuel Hall Consulting [www.samuelhall.org](http://www.samuelhall.org) y candidato a doctorado en el Instituto de Estudios Políticos de París, Sciences Po, Francia.

1. *Jóvenes desplazados en las zonas urbanas de la ciudad de Kabul*, investigación dirigida por Samuel Hall Consulting en Afganistán. El informe será publicado en 2014.

Ver también: Samuel Hall Consulting (2013) *El futuro de Afganistán en la transición: evaluación participativa de la juventud afgana*, comisionado por el Vice ministerio para la Juventud de Afganistán, PNUD, UNFPA y UNICEF. Disponible en inglés en: <http://tinyurl.com/SamuelHall-Afghan-youth-2013>.

### Los menores no acompañados afganos: ¿de vuelta al desplazamiento?

*“No lo conseguí pero sigo queriendo irme fuera. Necesito llegar a mi destino porque aquí en Afganistán no hay trabajo ni posibilidad de estudiar”* (Amini, 17 años, Nangajar).

Muchos menores afganos que habían salido de Afganistán en dirección a Occidente pero que fueron repatriados forzosamente siguen interesados en volver a partir, pese a los retos a los que tuvieron que hacer frente durante sus viajes. El arresto y la deportación son comunes para los jóvenes que intentan migrar sin compañía, y los que son obligados a regresar a Afganistán se enfrentan al problema de tener que devolver a sus familias el dinero que les prestaron para costearse el viaje inicial. Su reintegración puede verse entorpecida al ser vistos por la comunidad como fracasados, en especial cuando les reunieron los recursos para costear el viaje. La comunidad que una vez les animó a emprender una migración no acompañada al extranjero es la misma que menosprecia los esfuerzos realizados por los menores no acompañados que intentaron migrar.

*“Se burlan de nosotros y nos dicen que otros niños que eran más pequeños consiguieron llegar a su destino pero nosotros no. [...] Se creen que es fácil hacer un viaje en el que no vas acompañado. Desconocen sus riesgos y dificultades”* (Ghulam, 18 años, Nangajar).

Muchos jóvenes creen que un segundo intento sería más fácil y están más decididos que nunca a volver a intentarlo; desean conseguir un empleo, disfrutar de una relativa libertad y poder acceder a servicios como la educación como compensación a los riesgos que saben que van a correr.

Éstos son algunos de los hallazgos de un proyecto de investigación colaborativo entre ACNUR y la Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán (AREU, por sus siglas en inglés) que se publicará a mediados de 2014: véase [www.areu.org.af](http://www.areu.org.af) Si desea más información al respecto, contacte con Jennefer Lyn Bagaporo, oficial superior de investigaciones de la AREU [jennefer@areu.org.af](mailto:jennefer@areu.org.af) que trabajó en el informe con Sofya Shahab [sofya.shahab@gmail.com](mailto:sofya.shahab@gmail.com).

junio 2014

## Realidades urbanas de mujeres y niñas desplazadas

Dan Tyler y Susanne Schmeidl

**Un creciente número de PDI vive en asentamientos informales en los principales centros urbanos de Afganistán, sin embargo, las formas en las cuales las mujeres y niñas desplazadas son vulnerables en tales asentamientos no son suficientemente entendidas y abordadas.**

El sentido común podría inducir a creer que, en general, las mujeres y las niñas en las zonas urbanas pueden tener mayor acceso a servicios y oportunidades sociales en comparación con su entorno de origen rural previo al desplazamiento, debido a las actitudes más progresistas de las zonas urbanas y la mayor disponibilidad de servicios de educación (y de proveedores de servicios) de los grandes, y más seguros, centros urbanos. Sin embargo, una nueva investigación sugiere lo contrario<sup>1</sup>. Se reveló que las jóvenes y niñas desplazadas en los asentamientos urbanos de Kabul, Kandahar y Jalalabad se enfrentan a desafíos significativamente mayores y cualitativamente diferentes en términos de acceso a educación, salud y empleo respecto a sus homólogos masculinos; lo que más llamó la atención fue la significativa pérdida de libertad y capital social, y la extrema marginación que experimentan.

**Marginación y aislamiento:** Las jóvenes y niñas desplazadas con frecuencia son segregadas y no se les permite alejarse, o incluso salir de la casa; esto reduce drásticamente su acceso a la educación, los servicios de salud y las oportunidades de conseguir medios de subsistencia. Durante las entrevistas, sólo el 40% de las encuestadas declaró que las mujeres y las niñas podían obtener el permiso de salir de casa para visitar a sus amigas. Al menos un tercio declaró que tenían que estar acompañadas por un hombre de la familia todas las veces que salían. Las restricciones de movimiento también impiden que las jóvenes y niñas tengan acceso a la educación y a las oportunidades de conseguir medios de subsistencia. Los obstáculos culturales parecieron constituir un factor determinante de tal marginación y aislamiento, con normas conservadoras que se revelaron profundamente arraigadas en los asentamientos urbanos informales.

*“Nos hace mucha falta el mundo exterior y nos sentimos como prisioneras aquí. La prisión es mejor; por lo menos te alimentan bien”.* (Mujer de 24 años).

**La pérdida de redes de apoyo:** Dado que a las mujeres no se les permite salir de sus casas, no pueden pedir ayuda a las demás mujeres. Las jóvenes se quejaron con frecuencia de la

imposibilidad de compartir sus problemas con otras mujeres en su barrio y comunidad, o de construir redes de apoyo dentro de sus comunidades en los asentamientos informales. Los vecinos a menudo amenazan a las familias con el desahucio en caso de que violen las normas sociales de la comunidad y concedan libertades a las mujeres y niñas (incluida la educación).

*“En todo el día no tenemos casi nada que hacer. Si se nos permitiera acceder a la educación y conocer a otras personas, podríamos trabajar en el ámbito cultural y político... lo único que hacemos es que entre las chicas de las tiendas cercanas nos reunimos para quejarnos de la vida que tenemos, nada más que eso”.* (Mujer de 25 años)

**Angustia y depresión:** Como resultado de su situación, parece que muchas mujeres y niñas desplazadas en zonas urbanas están sufriendo de depresión severa y con frecuencia hablan de preferir la muerte a su vida actual. Algunas PDI mencionaron la falta de asistencia en salud mental, y que no existe ninguna persona u organización a quienes pudieran recurrirlas personas que sufren trastorno de estrés postraumático y otros trastornos psicológicos (incluyendo a quienes consideran autolesionarse).

### Orientando la ayuda

Muchas mujeres y niñas indicaron que sentían pena por haber sido desplazadas y con frecuencia comparaban su difícil situación actual con las vidas más agradables que llevaban en sus pueblos de origen en zonas rurales. El sentimiento predominante era de opresión, falta de oportunidades e imposibilidad de encontrar una salida. Muchas jóvenes también cuestionaron la utilidad de las entrevistas, si después nadie iba a proporcionarles asistencia, y las jóvenes desplazadas de Kandahar se quejaron de que cuando la asistencia llegó, esta fue llevada por hombres y entregada a hombres.

Para responder mejor a las vulnerabilidades específicas de las jóvenes y las niñas en los entornos urbanos, se recomienda que todas las evaluaciones de PDI incluyan un componente de necesidades de salud mental (con la identificación y remisión rápida de los casos en mayor riesgo). El personal humanitario no especializado, incluyendo el

personal local, debe ser sensibilizado y capacitado para identificar los problemas de salud mental y entender cómo remitirlos casos adecuadamente. El análisis de género debería ser llevado a cabo de manera transversal en las evaluaciones y estrategias de respuesta para los asentamientos informales, y las mujeres y niñas deberían recibir un paquete de asistencia mixto, desde los servicios de apoyo psicosocial especializado, a un mayor apoyo por parte de la comunidad y la familia, pasando por la prestación de servicios básicos.

Los actores humanitarios deben explorar cómo restablecer la prestación de la educación formal o informal tan pronto como sea posible en el ciclo del desplazamiento, incluyendo, por ejemplo, actividades domiciliarias de formación profesional y apoyo a la generación de medios de subsistencia. Además, se deben aumentar las actividades de coordinación y promoción para las PDI en zonas urbanas, lo que a su vez requiere una sistemática

elaboración de perfiles de las PDI en zonas urbanas y de sus necesidades y el establecimiento de mecanismos de remisión y respuesta.

Dan Tyler [dan.tyler@nrc.no](mailto:dan.tyler@nrc.no) es Asesor Regional para Protección y Promoción del Consejo Noruego para Refugiados [www.nrc.no](http://www.nrc.no). Susanne Schmeidl [susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org](mailto:susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org) es cofundadora y asesora de The Liaison Office (TLO) en Afganistán [www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org) e investigadora visitante del Colegio de Diplomacia de Asia-Pacífico de la Universidad Nacional de Australia [www.anu.edu.au](http://www.anu.edu.au)

1. El informe del Consejo Noruego para Refugiados y The Liaison Office sobre jóvenes desplazados en zonas urbanas será publicado a mediados de 2014. Todas las entrevistas con las jóvenes y niñas desplazadas han sido realizadas por mujeres y adolescentes de la zona circundante. Primero se obtuvo el permiso de los ancianos para realizar las entrevistas en sus comunidades dentro de los asentamientos informales, y después de los hombres de cada familia para hablar con las mujeres y niñas de su familia.

## Todavía en peligro: los desalojos forzosos en las zonas urbanas de Afganistán

Caroline Howard y Jelena Madzarevic

**El gran número de desplazados afganos representa un reto en cuanto a protección y desarrollo urbano para el Gobierno y la comunidad internacional.**

Unos 630.000 afganos se encuentran desplazados internamente debido al conflicto y el país sigue lidiando con la reintegración de más de 5,7 millones de antiguos refugiados. Hasta el 30% de los afganos reside actualmente en entornos urbanos, la mayoría en asentamientos informales o en ciudades grandes o sus periferias<sup>1</sup>. El rápido crecimiento urbano ha sido impulsado por la repatriación de los refugiados; por la llegada de desplazados internos que huyen de conflictos y catástrofes; y por la migración económica procedente de zonas rurales. Dado que Afganistán se enfrenta a un futuro impredecible, las soluciones duraderas para los desplazados internos y para los refugiados retornados siguen estando supeditadas a la provisión de una vivienda adecuada, como puede ser la seguridad de la tenencia. Al carecer de opciones de vivienda que se puedan permitir, los vulnerables desplazados urbanos y las familias retornadas ocupan tierras de carácter público y privado sin permiso o sin disponer de escrituras legalmente reconocidas sobre ellas. Eso les expone a vivir en condiciones de vida inferiores y bajo el riesgo constante de ser

desalojados de manera forzada en el momento en que los propietarios o las autoridades quieran echarlos para construir viviendas, carreteras u oficinas.

El Consejo Noruego para los Refugiados y su Observatorio de Desplazamiento Interno han revisado 16 casos de desalojo de asentamientos informales en ciudades y periferias en las que este organismo tiene presencia de campo establecida: Kabul, Herat, Jalalabad, Mazar-e-Sharif, Maimana y Farah<sup>2</sup>. Los casos (registrados entre noviembre de 2010 y junio de 2013) afectan a desplazados internos y familias retornadas que ocupan tierras de carácter público o privado sin permiso o sin disponer de escrituras legalmente reconocidas.

### Lagunas de protección y fallos en la política

Se estima que en total han sido afectadas aproximadamente 9.600 familias (57.400 individuos) de las comunidades muestreadas; entre ellas hay 557 familias que han sufrido desalojos forzosos. Tanto los recién llegados como los residentes a largo plazo se encuentran en situación de riesgo.

junio 2014

Existen numerosas lagunas de protección en todas las etapas del desalojo, entre las que se incluyen el no respetar los derechos de consulta y participación; períodos y procedimientos de notificación inadecuados y muy dispares; falta de soluciones jurídicas y compensaciones efectivas con independencia de que los que han sido desalojados dispongan de un título legal sobre sus hogares o de otras formas de tenencia; y, sobre todo, el hecho de no haber implementado opciones de reubicación efectivas para evitar que se conviertan en sin techo y aumente su vulnerabilidad tras el desalojo.

A pesar de las garantías constitucionales existentes contra la intromisión indebida en el hogar y la propiedad, los casos revelan graves lagunas del Derecho nacional. Afganistán ha tomado parte en las normas internacionales vinculantes que le exigen que se abstenga de llevar a cabo desalojos forzosos y que los penalice. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>3</sup>, Afganistán debe garantizar que todas las personas disfrutan al menos de los elementos básicos del derecho a una vivienda adecuada, entre ellos “un grado de seguridad de la tenencia que garantice la protección jurídica contra los desalojos forzosos”. Como parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>4</sup>, el país está obligado a respetar el derecho a la privacidad contra intromisiones ilegales o arbitrarias en la vida personal o familiar, incluida la vivienda, con independencia de la legalidad o no de la residencia. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>5</sup> y la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>6</sup> – Afganistán ha firmado ambas – estipulan obligaciones similares con respecto a las mujeres y los niños como categorías primarias afectadas por los desahucios.

El proceso de urbanización requiere nuevos sistemas de gobernanza de las tierras, especialmente la regulación de unos asentamientos informales que las autoridades han sido reacias a reconocer. Esta situación se agrava por los desplazados internos, cuyo derecho a elegir su lugar de asentamiento está parcialmente reconocido por las autoridades municipales y provinciales. Los desplazados rara vez desean abandonar las ciudades y núcleos urbanos en los que viven y, sin embargo, los legisladores relacionan típicamente las soluciones a largo plazo con el regreso a “casa”. La primera opción de traslado que se presenta a los desplazados internos y a los retornados que se enfrentan al desalojo es el plan de asignación de tierras de 2005 establecido por el Gobierno, pero los investigadores han hallado pocas evidencias de la sostenibilidad de un traslado a ubicaciones

incluidas en dicho plan debido a la escasa selección de lugares, a los restrictivos criterios de elegibilidad y a las relativamente altas tasas por las tierras.

Las agencias gubernamentales clave y las autoridades municipales consideran que las soluciones para los desplazados urbanos son responsabilidad única del Ministerio de Refugiados y Repatriación. Por tanto los gobiernos no han coordinado respuestas a largo plazo para los desplazados urbanos. Aunque se empiezan a ver señales de que las actitudes oficiales están cambiando, que son más que bienvenidas. En 2012 el grupo de trabajo sobre “vivienda, tierras y propiedad” del Clúster de protección afgano redactó las Directrices para Mitigar el Daño y el Sufrimiento en Situaciones de Desalojo Forzoso<sup>7</sup>, que han sido incorporadas desde entonces a una relevante Política Nacional sobre Desplazados Internos (Política sobre Desplazados Internos) adoptada por el Gabinete Afgano en noviembre de 2013.

La Política sobre Desplazados Internos reconoce el derecho de los desplazados y de los refugiados retornados a una vivienda adecuada en zonas urbanas; contiene provisiones precisas relativas a los desalojos forzosos y a la seguridad de la tenencia; reconoce el crecimiento de los asentamientos informales; reconoce el derecho de los desplazados internos de acuerdo con la Constitución afgana a establecerse en cualquier parte del país; y reconoce la responsabilidad de las autoridades nacionales, provinciales, de distrito y municipales de garantizar que los desplazados internos y los refugiados retornados que se encuentran en asentamientos informales y otras zonas no sean objeto de desalojos forzosos ni se les amenace con ello.

El borrador de la Política de Mejora de los Asentamientos Informales que el Gobierno redactó en 2013 también ofrece medidas de protección contra los desalojos forzosos, entre ellas la introducción de nueva legislación. Sin embargo, la remisión de dicha política al gabinete seguía estando pendiente a finales de marzo de 2014.

### Recomendaciones

Aun cuando se hayan ocupado tierras y propiedades públicas o privadas sin permiso, los desalojos forzosos no son inevitables. El Gobierno de Afganistán debería, con el apoyo internacional:

- Dar los pasos necesarios para implementar la Política sobre Desplazados Internos mediante el desarrollo de planes de acción nacionales y provinciales sobre soluciones duraderas y la mejora de la definición de las necesidades

específicas de los desplazados internos en lo que respecta a la vivienda urbana, las tierras y a la propiedad.

- Introducir leyes, políticas y planes globales, efectivos y coherentes para prevenir y penalizar los desalojos forzados de desplazados urbanos, refugiados retornados y otros pobres que se encuentren en entornos urbanos. Para ello sería necesario aclarar las condiciones y procedimientos bajo las que pudiera llevarse a cabo el desalojo de personas que ocupen tierras de carácter público o privado en zonas urbanas y garantizar la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad de dichos desalojos. Esto debería incluir la prohibición del uso de la fuerza excesiva durante los desahucios, incluida la destrucción de la vivienda como forma de presión. Resultan esenciales unas opciones de traslado/reubicación adecuadas y mecanismos de compensación (además de la posibilidad de recurrir).
- Institucionalizar la consulta y participación genuina de las comunidades afectadas junto a las agencias humanitarias y de desarrollo. Es necesario mantener informados a todos los individuos afectados, incluidas las mujeres y los mayores, durante todas las fases del desalojo. En los casos en que la gente apele contra las notificaciones de desalojo, éste debería suspenderse hasta que se hubiera revisado oficialmente el fallo.
- Introducir medidas para proporcionar una seguridad de la tenencia legal a los desplazados urbanos, retornados y otros individuos vulnerables que no dispongan de acceso legal a las tierras o a una vivienda: conviene revisar el Decreto Presidencial 104 para abordar mejor las necesidades de los beneficiarios, centrándose en una selección adecuada del lugar, en la reducción o exclusión de las tasas por tierras y en unos criterios de elegibilidad más amplios que incluyan a los desplazados internos y a los refugiados retornados que vivan fuera de su



Campo de desplazados internos en Kabul.

provincia de origen. Mientras tanto, se debería conceder una moratoria sobre los desalojos forzados y ampliar los programas para mejorar y legalizar los asentamientos informales.

- Adoptar rápidamente la Política de Mejora de los Asentamientos Informales y tomar medidas inmediatas para su implementación.

Los actores y donantes humanitarios y de desarrollo internacionales deberían:

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](mailto: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](http://www.internal-displacement.org) y Jelena Madzarevic [jelena.madzarevic@afg.nrc.no](mailto:jelena.madzarevic@afg.nrc.no) es asesora de vivienda, tierras y propiedad del Consejo Noruego para los Refugiados en Afganistán. [www.nrc.no/afghanistan](http://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](http://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](http://www.nrc.no/arch/_img/9689800.pdf)
3. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cescr.htm>
4. [www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/ccpr.htm)
5. [www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/cedaw.htm)
6. [www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm](http://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 millones<sup>1</sup>. 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 total<sup>2</sup>), 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](mailto:susanne.schmeidl@tlo-afghanistan.org)  
[www.tloafghanistan.org](http://www.tloafghanistan.org)  
[www.anu.edu.au](http://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](http://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

junio 2014

OIM/Katsui Kaya



Comienzan las obras de un nuevo hospital en Ghazni, Afganistán.

futuro. Finalmente, existe la sensación de que se puede crear una profecía autocumplida. La incertidumbre sobre el futuro de Afganistán, agudizada por la atención internacional en 2014, ya está influyendo, por ejemplo, en la migración y en la toma de decisiones sobre el retorno hoy día.

No se esperan retornos significativos de los refugiados ya existentes durante o poco después de la transición en 2014, debido a la incertidumbre por el futuro y por la sostenibilidad de la repatriación voluntaria y la reintegración. Pero, en general, tampoco se vislumbran nuevos flujos de refugiados o migraciones transfronterizas. La posibilidad y la tendencia de trasladarse a Irán o a Pakistán podrían disminuir durante el próximo año por razones políticas y económicas, y también para determinados grupos preocupados por su seguridad. Aunque es probable que para quienes solicitan asilo en la región más cercana y se dirigen a Turquía, Europa o Australia, esto sea la continuación de la migración, también es cierto que muchos

afganos están comprometidos con la creación de un futuro para su país y con frecuencia han invertido significativos recursos tras su retorno, por lo que pueden no estar dispuestos a trasladarse de nuevo a menos que sea absolutamente inevitable.

Khalid Koser [k.koser@gcsp.ch](mailto:k.koser@gcsp.ch) es Decano Académico y Director Adjunto del Centro para la Política de Seguridad de Ginebra [www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch) y Profesor Emérito no Residente del Proyecto sobre Desplazamiento Interno Brookings-LSE [www.brookings.edu/about/projects/idp](http://www.brookings.edu/about/projects/idp)

Este artículo es un extracto del informe *Transición, crisis y movilidad en Afganistán: retórica y realidad*, escrito por el autor para la Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en inglés en:

[www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf](http://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Transition-Crisis-and-Mobility-in-Afghanistan-2014.pdf)

## El estatuto de apatridia 60 años después

Volker Türk

**El 60° aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 es una oportunidad para llamar la atención sobre el rostro humano de la apatridia y para aumentar la concienciación sobre el impacto de este problema tanto en la vida de los individuos como en las sociedades en términos más generales.**

Es una cruel contradicción que en un mundo de Estados-nación existan millones de individuos que no son reconocidos como pertenecientes a ningún Estado. Hace sesenta años, la comunidad internacional acordó el primer tratado internacional que regula el estatuto de los apátridas (del cual actualmente 80 Estados son parte) y en 1961 se acordó la Convención para Reducir los Casos de Apatridia. Sin embargo, el azote de la apatridia persiste, afectando la vida de personas y comunidades de todo el mundo.

Ser apátrida es no ser considerado como nacional por ningún Estado conforme a su legislación. Entre muchas otras cosas, la nacionalidad da derecho al individuo a la protección plena de un Estado. Así, ser apátrida suele implicar la negación de los derechos más básicos, la negación de la documentación necesaria para garantizar estos derechos y la negación de muchos otros elementos que son necesarios para llevar una vida normal. También significa ser rechazado y discriminado, y la presión adicional de pasar el estigma a sus hijos y las generaciones futuras.

Esto no quiere decir que las personas apátridas no tengan vínculos con un país en particular. Sin embargo, como resultado de una acción u omisión del Estado, debido a vacíos en las leyes y procedimientos o simplemente debido a una desafortunada convergencia de circunstancias, estas personas han quedado en el limbo. Esto casi siempre ocurre por motivos que no les son imputables.

Con el fin de garantizar que toda persona tenga una nacionalidad, el ACNUR concede gran importancia a promover la adhesión a la Convención de 1961, prestando asesoramiento técnico sobre la aplicación de las Convenciones y las normas de derechos humanos pertinentes. Sin embargo, cuando persisten los obstáculos, trabajamos para que las personas apátridas obtengan un estatuto de residencia legal similar al que disfrutaban los refugiados, permitiéndoles acceder a los servicios básicos. Es por esto que el ACNUR también se ha comprometido a promover la adhesión a la Convención de 1954, la cual regula el tratamiento de las personas apátridas.

Sin precedentes, desde 2011 han ocurrido 33 adhesiones a las dos Convenciones sobre apatridia y 22 Estados de cuatro continentes han adherido a una o ambas Convenciones. Más recientemente, Hungría y México han retirado las reservas a la Convención de 1954; Perú, Montenegro, Costa de Marfil y Lituania se han adherido a una o ambas Convenciones; y Georgia, Gambia y Colombia han aprobado la legislación necesaria para la adhesión. La intención es que la campaña para conmemorar el 60° aniversario de la Convención de 1954 refuerce aún más este ímpetu.

### Pasos positivos

Es necesario tomar una acción preventiva para evitar potenciales casos de privación masiva de la nacionalidad y para garantizar que nuevas situaciones, por ejemplo, sucesiones de Estados, no den lugar a la apatridia. Además, las leyes de nacionalidad y los procedimientos administrativos deben reformarse para eliminar la discriminación y garantizar la aplicación de las salvaguardias necesarias para prevenir la apatridia, particularmente en el caso de los niños. Con este fin, el ACNUR intensificó la prestación de asesoramiento técnico y la promoción de las reformas legales en 2012 y 2013 para abordar los vacíos en la legislación sobre nacionalidad y temas relacionados en 56 Estados, en particular desde una perspectiva de igualdad de género y protección de la infancia. Veintisiete países siguen discriminando a las mujeres al no permitir que las madres transfieran su nacionalidad a sus hijos en igualdad de condiciones que los padres –pero Kenia, Senegal y Túnez han enmendado su legislación sobre nacionalidad en los últimos años para afirmar la igualdad de género y eliminar así las barreras para que las mujeres transfieran su nacionalidad.

Medidas simples como el registro civil, junto con la reforma legislativa, son herramientas muy valiosas para la adquisición de la ciudadanía de las personas apátridas. Para millones de personas en todo el mundo, los certificados de nacimiento –que muchos de nosotros damos por hecho– son un sueño y la llave para un futuro mejor. Esto fue conmovedoramente evidente en

junio 2014

las orgullosas caras de las personas que recibieron un certificado de nacimiento en Tailandia y Filipinas durante una reciente distribución.

El registro de nacimiento, en particular, aborda no sólo los temas de protección de los niños, sino también las cuestiones de apatridia y reintegración. Tanto Georgia como la Federación

Rusa han implementado compromisos con respecto a sistemas de registro civil y documentación, y el registro de nacimiento seguirá siendo una prioridad para el ACNUR.

Dado que las personas apátridas no suelen tener documentación personal, y por lo tanto son incontables e invisibles, identificar la magnitud

IRIN/David Longstreath



Una familia birmana registra su hija para obtener un certificado de nacimiento en Tailandia en la clínica Mae Tao en Mae Sot, Tailandia.

de las situaciones de apatridia ha sido un considerable obstáculo a la hora de abordar este asunto. Pero se han realizado algunos avances, ya que los Estados se están comprometiendo a llevar a cabo estudios y encuestas e informar sobre el tema de la apatridia. Filipinas está liderando el camino en este sentido y varios países, entre ellos Georgia, Moldavia y el Reino Unido, han establecido procedimientos de determinación de la apatridia para mejorar la identificación y la protección de las personas apátridas. El ACNUR ha propuesto y proporcionado asesoramiento técnico sobre la necesidad de establecer procedimientos sencillos pero eficaces para la determinación de la apatridia en 39 Estados, incluyendo a los EEUU, Brasil, Uruguay, Costa Rica y Panamá.

### Reducción de la apatridia

Muchos países, entre ellos Costa de Marfil, la República de Kirguistán, Turkmenistán, Sri Lanka, Bangladesh y la Federación de Rusia han realizado considerables progresos en la resolución de situaciones prolongadas de apatridia mediante la concesión de la nacionalidad a las poblaciones apátridas. Los gobiernos reconocen cada vez más el costo de la apatridia en términos de derechos humanos, reducción del crecimiento y del desarrollo y diversidad social, lo cual en casos extremos ha dado lugar a conflictos. En consecuencia, varios Estados han tomado la iniciativa de reformar sus leyes y políticas sobre nacionalidad en la última década. Bangladesh, por ejemplo, ha reconocido la ciudadanía de un gran número de personas que previamente habían sido apátridas, mientras que Costa de Marfil está tomando medidas importantes para resolver la situación prolongada de apatridia y evitar nuevas generaciones de personas apátridas.

Es muy alentador observar el gran interés de las ONG por unirse a la causa de poner fin a la apatridia. Con este emergente y creciente interés de la sociedad civil, el ACNUR se ha comprometido a apoyar la creación de un movimiento mundial de la sociedad civil enfocado en garantizar una mayor acción sobre la apatridia. Con este fin, el ACNUR seguirá facilitando un encuentro anual sobre la apatridia, que reúne a participantes de al menos 25 ONG para promover la coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de fortalecer y ampliar la red de aliados de la sociedad civil que trabajan en el tema de la apatridia.

En los últimos años, el ACNUR ha aumentado en gran medida sus actividades relacionadas con la apatridia, apoyado por iniciativas legales como la elaboración de directrices que establecen el marco

aplicable sobre la nacionalidad de los niños<sup>1</sup>, y un Manual sobre la protección de las personas apátridas. También lleva a cabo programas de asistencia jurídica para ayudar a las personas apátridas con su documentación del estado civil e identidad, proporcionando a las personas apátridas acceso a los servicios y apoyando los esfuerzos para cambiar las leyes y políticas sobre el tema de la documentación civil en 25 países.

A nivel mundial el ACNUR trabaja en estrecha colaboración con UNICEF sobre temas relacionados con el registro de nacimiento, mientras que trabaja para fortalecer la coordinación de los Equipos de país de la ONU sobre cuestiones de apatridia; ejemplos particularmente buenos de dicha coordinación se pueden encontrar en la acción conjunta para resolver la apatridia prolongada en Kirguistán y el asesoramiento técnico proporcionado a la Asamblea Constituyente de Nepal.

Seguimos viendo un sólido progreso en el esfuerzo por erradicar la apatridia, incluso porque los Estados encuentran nuevas e innovadoras formas de participar en el debate, por ejemplo a través de los esfuerzos de los EEUU de promover en los foros de derechos humanos la acción de otros Estados para reducir la apatridia, o el asesoramiento técnico proporcionado por Hungría a varios Estados. Sin embargo, el hecho es que todavía existen por lo menos 20 casos en los cuales poblaciones de más de 25.000 personas llevan siendo apátridas durante más de una década.

Este año el ACNUR lanza una campaña que incluye una serie de diálogos con grupos de personas apátridas, la difusión de testimonios, la publicación de una colección de buenas prácticas, el primer Foro Mundial sobre Apatridia y reuniones intergubernamentales regionales y nacionales. La campaña tiene por objeto eliminar, dentro de los próximos diez años, el fenómeno de la apatridia que sigue exponiendo a una población legalmente invisible a discriminación, explotación, acoso y un sinfín de desafíos de protección.

**Volker Türk** [turk@unhcr.org](mailto:turk@unhcr.org) es Director de la División de Protección Internacional del ACNUR en Ginebra. [www.acnur.org](http://www.acnur.org)

1. Directrices sobre la apatridia No. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?rldoc=y&docid=51751fd4](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?rldoc=y&docid=51751fd4).

junio 2014

## Hacia la eliminación de la discriminación de género en las leyes de nacionalidad

Zahra Albarazi y Laura van Waas

**La contribución de la discriminación de género en la generación y perpetuación de la apatridia es considerable, y sigue siendo necesario abordar esta discriminación en las leyes sobre nacionalidad.**

Las leyes de nacionalidad discriminatorias afectan la vida de las personas de muchas maneras. Hay mujeres que deciden no tener hijos por miedo a los problemas a los que se enfrentarán los niños. Hay hombres jóvenes en condiciones de casarse que no pueden encontrar una esposa porque su apatridia le afectaría a toda la familia, incluyendo su transmisión a los hijos. Hay parejas que se aman que piensan divorciarse con la esperanza de que esto pueda abrir una vía a la nacionalidad y a un futuro más estable para sus hijos. Hay niños que no pueden completar su educación, que no tienen acceso a los cuidados médicos, que no podrán encontrar un trabajo digno cuando sean adultos, ni heredar propiedades, viajar o votar. Estos no son los resultados perseguidos por las leyes de nacionalidad que permiten que sean los hombres, y no las mujeres, quienes transmitan la nacionalidad a sus hijos. Por el contrario: el propósito histórico de los sistemas por los cuales la nacionalidad del padre es decisiva para la de sus hijos era brindar unidad y estabilidad a las familias. Sin embargo, en la realidad, cuando un niño no puede tener acceso a la nacionalidad de su madre debido a leyes discriminatorias, el impacto puede ser severo<sup>1</sup>. En particular, si el padre es apátrida, desconocido, fallecido o no puede o quiere transferir su propia nacionalidad, los hijos podrían ser dejados sin ninguna nacionalidad.

Legislar para que la nacionalidad pueda ser transferida a los hijos tanto por el padre como por la madre es todo lo que se necesita. En la simple pero efectiva incorporación de dos palabras -"o madre"- se encuentra una de las exitosas historias emergentes en la lucha contra la apatridia. La conciencia de la importancia de normas de nacionalidad no discriminatorias en cuanto al género está aumentando y con ella la movilización por esta causa. Ahora está creciendo la presión sobre aquellos Estados que mantienen una legislación discriminatoria.

Entre los países con las mayores poblaciones de personas apátridas, se encuentran aquellos en los cuales aún están en vigor leyes discriminatorias. Por ejemplo, en Kuwait, Siria y Malasia los hijos de hombres apátridas heredan su apatridia y

los problemas que eso conlleva, incluso si sus madres tienen la nacionalidad; por el contrario, los que tienen madres apátridas y padres con la nacionalidad se salvan de este destino. Hay 27 países en los cuales es difícil o imposible para un niño adquirir la nacionalidad de la madre<sup>2</sup>. Incluso si han nacido y vivido siempre en ese país, pueden estar en riesgo de deportación, falta de acceso a servicios financiados por el gobierno, tales como la atención médica o la educación, y ser excluidos de la posesión de propiedades o de la práctica de ciertas profesiones. La exclusión de la nacionalidad de la madre también puede causar significativos problemas psicológicos en torno a la formación de identidad y el sentido de pertenencia.

Hoy en día, el concepto de que hombres y mujeres deben ser iguales ante la ley es generalmente aceptado en todo el mundo -e incluso protegido por las constituciones de muchos países. Pero este es un progreso relativamente reciente y todavía hay trabajo por hacer para garantizar que el principio de la igualdad de género se traduzca en leyes, políticas y prácticas no discriminatorias en cuanto al género. Antes de la adopción de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) en 1979, docenas de Estados no reconocían los mismos derechos de nacionalidad a mujeres y hombres. Una mujer con nacionalidad de los Países Bajos, Pakistán, Tailandia o Costa de Marfil no tenía el derecho de transferir su nacionalidad a sus hijos en las mismas condiciones que los hombres hasta 1985, 1987, 1992 y 1998, respectivamente.

Desde entonces, las leyes de nacionalidad discriminatorias en cuanto al género han caído como fichas de dominó en todo el mundo, con más de veinte reformas desde el año 2000. La reforma de la ley de nacionalidad de Senegal fue la más reciente, en junio de 2013, y muchos otros países ya están debatiendo un cambio.

### Puntos de fricción

Sin embargo, en otros lugares el tema parece haber tomado poco impulso. A pesar de los ejemplos de reforma en todo el mundo, la discriminación de

género aún no ha sido totalmente erradicada en las leyes de nacionalidad. La respuesta a la pregunta de “por qué no” varía inevitablemente de un país a otro, pero parecen existir algunos factores comunes que se interponen en el camino del cambio. Una de las razones frecuentemente aducidas por los Estados al tratar de justificar la preservación de leyes discriminatorias es que permitir que las mujeres transfieran su nacionalidad a los hijos violaría la prohibición de la doble nacionalidad de tal Estado: en algunas circunstancias los niños podrían adquirir dos nacionalidades en el momento del nacimiento. Sin embargo, lo mismo podría acontecer cuando un hombre nacional se casa con una mujer extranjera, y muchos países usan otros métodos para garantizar que los niños en última instancia conserven una sola nacionalidad.

Una forma de superar los obstáculos que impiden las reformas legislativas es entender los procesos que permitieron su adopción en otros lugares. Con el fin de contrarrestar la resistencia de los Estados al cambio, parece necesario que haya un esfuerzo de presión unificado, como ocurrió en Egipto (ver

recuadro). Sin embargo, en algunos Estados las iniciativas de promoción no se han desarrollado en la misma medida. Una de las causas es que puede haber poca conciencia en la sociedad civil, los medios de comunicación y el público de que las leyes de nacionalidad discriminatorias pueden hacer que los niños queden apátridas y no puedan ejercer muchos derechos fundamentales. Esta falta de información representa un desafío y es un obstáculo para la participación pública positiva en algunos países que mantienen la discriminación -especialmente cuando la retórica política juega con los temores relacionados con la seguridad o las cuestiones demográficas.

El interés y la movilización por parte de la sociedad civil no siempre están acompañados de esfuerzos para involucrar a las propias personas apátridas, que se sienten marginadas. Un ejemplo de esta situación es cuando la sociedad civil se centra exclusivamente en la cuestión de los derechos de la mujer, mientras que la mayoría de las mujeres afectadas están preocupadas principalmente por la vida de sus hijos, tanto hombres como mujeres. La falta de participación de la población afectada también

## El camino hacia la reforma en Egipto

Históricamente Egipto ha previsto en su legislación que la nacionalidad se pueda transferir solamente de padre a hijo. La justificación del Gobierno para esta discriminación era “evitar que un niño adquiriera dos nacionalidades, dado que ello podría perjudicar su futuro. Es evidente que lo más adecuado para el niño es que adquiriera la nacionalidad de su padre [...]”<sup>3</sup>. El cambio se produjo en 2004, cuando una enmienda introdujo las palabras “o una madre” en la cláusula que regulaba la adquisición de la nacionalidad por descendencia<sup>4</sup>. Esto representó la culminación de una exitosa campaña de concienciación dirigida por la sociedad civil.

En 1998 se formó una coalición nacional por medio de la cual muchas ONG que defendían los derechos de la mujer trabajaron conjuntamente para redactar un “informe sombra” de la sociedad civil para el CEDAW sobre los avances del Gobierno en la implementación de sus obligaciones en virtud de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; el proceso que dio origen a la investigación conjunta y a los esfuerzos de concienciación en el seno de esta coalición creó las condiciones para nuevas colaboraciones sobre este tema<sup>5</sup>. En 2002 varias organizaciones para los derechos de la mujer lanzaron la campaña “Abajo la Ley de Nacionalidad”, invitando a diferentes organizaciones para los derechos humanos, en particular organizaciones para los derechos del niño,

a que apoyen la causa. Estos grupos organizaron protestas públicas y utilizaron los medios de comunicación para hacer notar su causa. El Colectivo para la Investigación, la Formación y la Acción para el Desarrollo (CRTDA, por sus siglas en inglés), una organización con sede en el Líbano que ha estado a la vanguardia en las campañas para los derechos de la mujer sobre este tema en Medio Oriente y el norte de África, publicó un informe que documentaba algunos de los problemas de derechos humanos que eran causados por las leyes de nacionalidad discriminatorias en Egipto. Estos testimonios avivaron la campaña, y, al mismo tiempo, las organizaciones siguieron sosteniendo que la ley era inconstitucional, porque según la Constitución egipcia hombres y mujeres disfrutaban de igualdad.

Después de un año de campaña el Gobierno confirmó que estudiaría el tema, y posteriormente declaró que aunque no concedería la ciudadanía a los hijos de madres egipcias, reconocería a estos niños derechos similares a los disfrutados por los ciudadanos. Sin embargo, las organizaciones para los derechos de la mujer no estaban satisfechas con estas medias tintas y continuaron su presión y poco después el Gobierno reconoció que era necesaria una reforma. En 2004 la ley fue reformada con efecto retroactivo y todo hijo de madre egipcia nacido antes o después de la fecha de entrada en vigor de la enmienda adquirió el derecho a la nacionalidad egipcia.

junio 2014

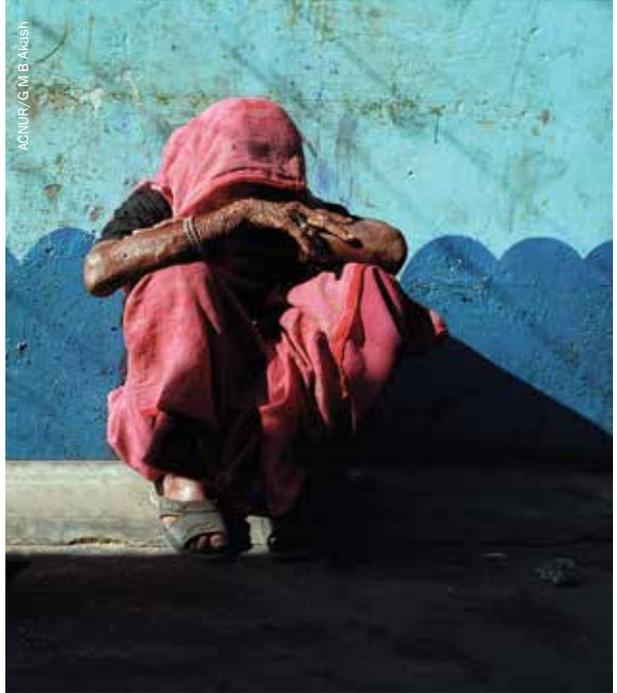
puede ser consecuencia del temor a ser identificados y sometidos a algún tipo de acoso por parte de las autoridades.

Si bien es importante identificar y reconocer los obstáculos que aún existen para la abolición de las leyes de nacionalidad discriminatorias en cuanto al género, no se puede negar que la erradicación de la discriminación de género en la transferencia de la nacionalidad de padres a hijos está adquiriendo impulso. Muchos países ya se han comprometido a reformar sus leyes o ya están discutiendo mecanismos de reforma. El número de Estados donde aún existen leyes problemáticas es probable que caiga por debajo de veinte en el futuro próximo y esto en sí puede enviar un fuerte mensaje a los gobiernos que aún no se han comprometido a realizar el cambio.

Mientras tanto, la participación de la sociedad civil se está expandiendo geográficamente y está creciendo de maneras cada vez más sofisticadas. Los esfuerzos de presión a nivel nacional y regional están fomentando una nueva campaña global de concienciación para eliminar toda discriminación en las leyes de nacionalidad. Las organizaciones activas en la promoción de los derechos de la mujer, la lucha contra la discriminación y la reducción de la apatridia están uniendo sus fuerzas para perseguir el objetivo común de generar conciencia sobre el impacto de las leyes de nacionalidad discriminatorias en cuanto al género y hacer presión para su abolición universal<sup>6</sup>. Las mujeres y sus familias que se ven afectadas por estas leyes en todo el mundo ahora están siendo escuchadas. Se están aprendiendo lecciones a partir de los logros alcanzados hasta la fecha y la agenda para el cambio es evidente.

Zahra Albarazi Z. *Albarazi@uvt.nl* es Investigadora y Laura van Waas *Laura.vanWaas@uvt.nl* es Investigadora Sénior y Administradora del Programa de Apatridia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tilburg [www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/](http://www.tilburguniversity.edu/about/schools/law/)

1. Ver, por ejemplo, ACNUR y CRTDA (2012) *Diálogo regional sobre la igualdad de género, la nacionalidad y la apatridia: observaciones y principales conclusiones* [www.refworld.org/docid/4f267ec72.html](http://www.refworld.org/docid/4f267ec72.html) (solamente en inglés); *Igualdad ahora* (2013) *Campaña para la erradicación de las leyes de nacionalidad y ciudadanía discriminatorias por razón de sexo*



Tras la confirmación de su ciudadanía, Biharis puede ahora tener la esperanza de llevar una vida normal en Bangladesh después de décadas de exclusión.

[www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport\\_SP.pdf](http://www.equalitynow.org/sites/default/files/NationalityReport_SP.pdf); Comisión de Mujeres Refugiadas y Universidad de Tilburg (2013) *Nuestra patria, nuestro país. discriminación de género y apatridia en Medio Oriente y el norte de África* [www.unhcr.org/refworld/docid/4f267ec72.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f267ec72.html) (solamente en inglés).

2. Bahamas, Bahréin, Barbados, Brunei Darussalam, Burundi, Emiratos Árabes Unidos, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Liberia, Libia, Madagascar, Malasia, Mauritania, Nepal, Omán, Qatar, Arabia Saudita, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Surinam, Suazilandia, Siria y Togo. ACNUR (2014) *Nota informativa sobre igualdad de género, leyes de nacionalidad y apatridia*, disponible en inglés. [www.refworld.org/docid/532075964.html](http://www.refworld.org/docid/532075964.html)

3. División de las Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, Declaraciones, reservas, objeciones y notificaciones de retirada de reservas relacionadas con la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/open docpdf.pdf](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/open docpdf.pdf)

4. Artículo 1, párrafo 3a.

5. Mackay, C. (2012) *Explorando el impacto de la Campaña para la reforma de la ley de nacionalidad de 2004 sobre la igualdad de género en Egipto*, disponible en inglés. <https://dar.aucegypt.edu/bitstream/handle/10526/3087/C.MacKay%20Thesis%20Final%20Draft.pdf?sequence=3>

6. La Comisión de Mujeres Refugiadas, el ACNUR, Igualdad Ya, el Fondo para la Igualdad de Derechos y el Programa sobre la Apatridia de la Universidad de Tilburg están trabajando en conjunto para preparar una campaña global para la erradicación de la discriminación de género en las leyes de nacionalidad. La campaña será lanzada a mediados de 2014.

## Desnacionalización judicial de las personas dominicanas de ascendencia haitiana

Liliana Gamboa y Julia Harrington Reddy

**Una sentencia reciente del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, si fuera aplicada tal como está redactada, dejaría apátridas a miles de dominicanos y enviaría a otros Estados el mensaje de que las desnacionalizaciones arbitrarias masivas son aceptables en tanto que estén amparadas por una decisión judicial.**

En la República Dominicana (RD) el disfrute de la nacionalidad y los derechos derivados de ella se ha vuelto casi imposible para las personas de ascendencia haitiana –una población de entre 250.000 y 500.000 personas en una población total de aproximadamente diez millones<sup>1</sup>. Los recientes cambios de la Constitución de la República Dominicana, seguidos de la perversa interpretación del Tribunal Constitucional en septiembre de 2013, han intensificado la amenaza de que los dominicanos de ascendencia haitiana –aunque son ciudadanos según el texto de la Constitución– se conviertan permanentemente en apátridas, tal como se define en el derecho internacional.

Una importante causa de la marginación de los dominicanos de ascendencia haitiana es la prolongada renuencia del Estado a reconocer su nacionalidad dominicana. Desde 1929 hasta enero de 2010 la Constitución de la República Dominicana otorgaba la nacionalidad dominicana a todos los niños nacidos en el territorio nacional, a excepción de los hijos de diplomáticos y padres que estuvieran “en tránsito” en el momento del nacimiento del niño. Durante años la RD insistió que las personas de ascendencia haitiana nacidas en la República Dominicana no tenían derecho a la nacionalidad dominicana porque sus padres estaban en tránsito, incluso cuando estas familias habían estado en el país durante varias generaciones.

En septiembre de 2005, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se convirtió en la primera corte internacional en declarar de manera inequívoca que la prohibición de la discriminación racial se aplica a la nacionalidad. En una sentencia histórica, *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, se concluyó que la aplicación discriminatoria que hace la RD de su constitución, sus leyes y reglamentos sobre ciudadanía y registro de nacimiento convierte en apátridas a los niños de ascendencia haitiana y les niega el acceso a la igualdad de protección ante la ley. La Corte afirmó: “La determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados. Sin embargo, su discrecionalidad

en esa materia sufre un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apátridia”.

A pesar de que se trata de una decisión jurídicamente vinculante, la sentencia de la Corte tuvo el efecto contrario al deseado en el plano nacional. Incluso antes de *Yean y Bosico* el gobierno aprobó en 2004 una ley de migración que ampliaba la definición de “en tránsito” para incluir a todos los “no residentes”, una amplia categoría que incluye a todo aquel que no pueda probar su residencia legal en el país. De esta manera el sentido de la disposición sobre nacionalidad de la Constitución se ha cambiado sin cambiar su redacción. Después de *Yean y Bosico*, la aplicación de esta ley se incrementó. Si bien la intención era que esta ley fuera aplicada de forma prospectiva, la Junta Central Electoral de la RD (JCE) comenzó a aplicarla retroactivamente, retirándoles la ciudadanía a los dominicanos de origen haitiano cuya nacionalidad había sido reconocida previamente.

El 26 de enero de 2010, la RD adoptó una constitución totalmente reformada que otorga la ciudadanía sólo a los hijos de los “residentes” nacidos en territorio dominicano. Así, los individuos nacidos en la RD después de enero de 2010 que no cuenten con la prueba documental de la nacionalidad dominicana o la residencia legal de sus padres no tienen derecho a la nacionalidad dominicana, ya que sus padres ahora están clasificados como no residentes –sin importar cuánto tiempo ellos o sus familias hayan vivido en la República Dominicana, que podría extenderse a generaciones.

junio 2014

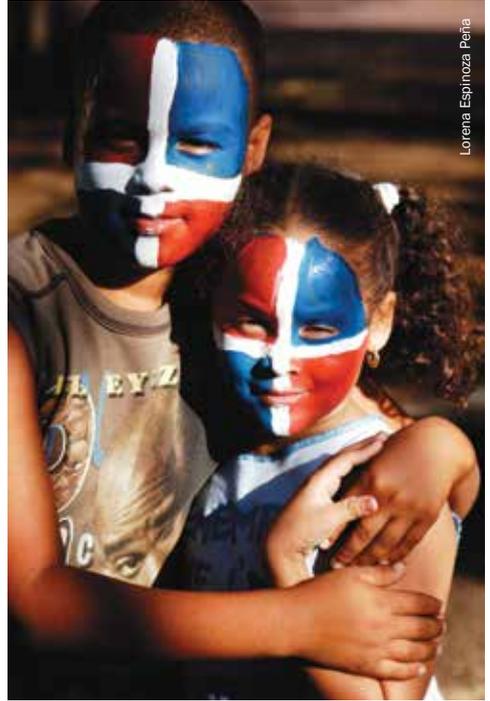
Igualmente inquietante es la prueba documental de la residencia legal emitida por el gobierno que determina cuáles son los derechos que tiene un individuo, en lugar de los hechos reales. Es posible que los padres o abuelos de un individuo hayan tenido todo el derecho a la ciudadanía según la anterior Constitución de la RD, sin embargo, les negaron esta prueba debido a fallos burocráticos o logísticos del Estado, o a la discriminación. Así, la nueva constitución eleva los actos históricos del Estado—a pesar de que pudieron estar equivocados o viciados en el momento en que fueron celebrados— a factores determinantes de los derechos de las personas en la actualidad.

En cuanto la JCE comenzó a negar la entrega de documento de identidad a los dominicanos de ascendencia haitiana, como tarjetas de identidad nacional y certificados de nacimiento, sin el reconocimiento oficial —prueba documental— de su nacionalidad, muchos de ellos experimentaron el deterioro de su calidad de vida. Debido a que el carácter de la ciudadanía es servir de “puerta”, no sólo está en juego el derecho a la nacionalidad, sino también el derecho a la personalidad jurídica, la igualdad ante la ley, la vida familiar, la educación, la participación política y la libertad de circulación. Sin acceso a la nacionalidad legal, los dominicanos de ascendencia haitiana seguirán siendo relegados por su propio gobierno a una permanente situación de ilegalidad en su propio país.

### Eventos recientes

El último golpe fue una sentencia del Tribunal Constitucional (TC) del 23 de septiembre de 2013 que resolvió que Juliana Deguis Pierre, quien nació en la República Dominicana en 1984, había sido equivocadamente registrada como dominicana al nacer. El TC decidió que sus padres, quienes presuntamente no pudieron probar que su situación migratoria en la República Dominicana era “regular”, eran “extranjeros en tránsito” a los efectos de la legislación nacional de la RD. Por lo tanto, Juliana no tenía derecho a la ciudadanía que le fue concedida al nacer y fue despojada de la nacionalidad (desnacionalizada). Yendo más lejos, el TC también ordenó a la JCE que examinara a fondo todos los registros de nacimientos desde 1929 y que retirara de ellos a todas las personas que fueron supuestamente registradas y reconocidas erróneamente como ciudadanas dominicanas.

La decisión del TC no tiene precedentes. En primer lugar, en cuanto al número de afectados: algunos sostienen que más de 200.000 personas quedarán apátridas. Su reconocimiento previo



Lorena Espinoza Peña

Niños de origen haitiano -con la bandera de República Dominicana pintada en sus rostros- en una manifestación frente al Palacio de Justicia, Santo Domingo, marzo de 2003.

como dominicanas las hace ineligibles para la nacionalidad haitiana, excepto por naturalización, lo que a su vez requiere la residencia en Haití.

En segundo lugar, la decisión del TC está en flagrante inobservancia de la decisión *Yean y Bosico* que es jurídicamente vinculante, y viola la Constitución de la RD, que establece que sus disposiciones no deben aplicarse retroactivamente, y que también sostiene que cuando dos autoridades judiciales se contradicen entre sí, debe ser acogido el principio que brinde más protección a los derechos individuales. Más allá de la Corte Interamericana y de la Constitución de la RD, existen tres principios básicos de los derechos humanos que enmarcan la reglamentación de la ciudadanía: la prohibición de la discriminación racial; la prohibición de la apatridia; y la prohibición de la privación arbitraria de la ciudadanía. La sentencia viola los tres principios.

### Reacciones a la sentencia

La decisión conmocionó a todo el país, a la región y a la comunidad de los derechos humanos.

¿Qué puede significar que el órgano encargado de interpretar la constitución adopte una decisión contraria al sentido del texto de la constitución? ¿Dónde está el estado de derecho?

Se podría afirmar que el poder ejecutivo de la RD no debería aplicar la sentencia por respeto a la propia Constitución; sin embargo, aunque muchos dominicanos reconocen los vicios de la sentencia, creen que debe ser respetada simplemente porque fue emitida por el máximo tribunal de la nación.

El ACNUR, UNICEF, los EE.UU. y la Unión Europea manifestaron su preocupación sobre el tema. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha sido muy franca al condenar la sentencia; suspendió el examen de la solicitud presentada por la RD para ser miembro de la CARICOM y exigió que la situación sea discutida, dos veces, en el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. La diáspora dominicana en los EE.UU. en general parece crítica ante la sentencia –tal vez porque es fácil imaginar la devastación que se produciría en sus vidas si los EE.UU. aplicaran un principio semejante.

Ahora todas las miradas se dirigen al Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina, jefe de la rama del gobierno que debe aplicar la decisión del TC. Inmediatamente después de la sentencia le pidió disculpas a los afectados, diciendo que garantizaría que nadie sería desnacionalizado; luego se retractó de la disculpa, diciendo que debe ser respetado el Estado de derecho, aunque estaba preocupado por los efectos humanitarios de la sentencia; luego llamó a un análisis y evaluación de las cifras de los afectados, antes de que, finalmente, anunciara que el gobierno procedería con la plena aplicación de la resolución.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos visitó la República Dominicana tres meses después de la sentencia del TC. Durante la misión, el Presidente Medina anunció que sería presentado al Congreso un proyecto de ley especial sobre naturalización para restaurar la nacionalidad de las personas afectadas por la sentencia, cuya ciudadanía ya había sido reconocida por la JCE. Sin embargo, este “proyecto de ley especial para la regularización de extranjeros” ha sido aplazado en varias ocasiones.

Tras su visita, la Comisión destacó que las medidas que se adopten para implementar la sentencia del TC deberían tener las siguientes características:

- Deben garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas que ya tenían este derecho bajo el régimen interno vigente entre 1929 y 2010.
- No se puede exigir que las personas con derecho a la nacionalidad, como aquéllas desnacionalizadas bajo esta sentencia, se registren como extranjeros como requisito para el reconocimiento de sus derechos.
- Las medidas para garantizar el derecho a la nacionalidad de las personas perjudicadas por esta sentencia deben ser generales y automáticas. Dichos mecanismos deben ser sencillos, claros, rápidos y justos. No pueden ser discrecionales o implementados en forma discriminatoria.
- Los mecanismos para restablecer o garantizar la ciudadanía deben ser accesibles en términos económicos
- Deben involucrar a la sociedad civil y representantes de las poblaciones afectadas por la sentencia del tribunal<sup>1</sup>.
- Si estos principios se reflejan en el “Plan nacional de regularización de extranjeros en situación migratoria irregular radicados en la República Dominicana”, aún puede evitarse parte de la peor injusticia inherente a la sentencia del TC.

En este momento la comunidad internacional debe encontrar la manera de articular que “estado de derecho” no se refiere a cualquier decisión dictada por un tribunal, sino que tiene un contenido sustantivo y también procesal, y por otro lado elevar el costo político para la República Dominicana en caso de aplicar la sentencia del TC tal y como está.

Liliana Gamboa es Oficial de Programa de Igualdad y Ciudadanía y Julia Harrington Reddy es Directora Jurídica de Igualdad y Ciudadanía de la Iniciativa Pro Justicia de Open Society.  
[liliana.gamboa@opensocietyfoundations.org](mailto:liliana.gamboa@opensocietyfoundations.org)  
[julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org](mailto:julia.harringtonreddy@opensocietyfoundations.org)  
[www.justiceinitiative.org](http://www.justiceinitiative.org)

1. Ver Wooding B. “La lucha contra la discriminación y la apatridia en la República Dominicana”, *Revista Migraciones Forzadas*, No. 32 Apatridia [www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/RMF32.pdf](http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/RMF32.pdf).

2. *Dilcia Yean y Violeta Bosico vs. República Dominicana*, Corte IDH, Caso No. 12.189 (8 de septiembre de 2005).

3. “Observaciones preliminares de la visita de la CIDH a República Dominicana” Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Santo Domingo, 6 de diciembre de 2013 [www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/097A.asp](http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2013/097A.asp).

junio 2014

## Instantáneas de personas apátridas en Europa

Estas historias<sup>1</sup> han sido aportadas por la Red Europea sobre la Apatridia –una alianza de la sociedad civil que cuenta con 53 organizaciones miembros en 33 países– que está recopilando estudios de caso para una campaña que pretende mostrar el lado humano de la apatridia y explicar por qué se necesita una mayor acción política para mejorar la protección de las personas apátridas. La campaña está coordinando una petición (disponible en línea a partir del 28 de mayo de 2014) solicitando a los líderes de los países europeos que adhieran a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (aquellos países que aún no lo han hecho) y que se comprometan a establecer un procedimiento de determinación de la apatridia. [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu) (Disponible en inglés)

Muchas personas apátridas en Europa enfrentan abusos contra los derechos humanos todos los días, desde la indigencia en las calles hasta largos periodos de detención migratoria. Sin embargo, la solución es simple: establecer un procedimiento operativo de determinación de la apatridia.

1. Todos los nombres han sido cambiados.

### Isa

Isa nació en Kosovo y huyó a Serbia tras el conflicto de 1999, pero debido a que no tenía ningún documento de identidad, nunca se registró como desplazado interno. Él no fue a la escuela, ni tampoco ha tenido un seguro de salud y la única prueba de su residencia son las declaraciones de su pareja de hecho y sus vecinos. Su primer documento, su certificado de nacimiento, fue emitido en 2013, cuando tenía 29 años; esto fue posible gracias a un nuevo procedimiento establecido en 2012.

Sin embargo, a pesar de que logró registrar su nacimiento, Isa aún no tiene una nacionalidad. Él no puede “heredar” la nacionalidad de su padre (ya que también carece de nacionalidad) o de su madre (ella se fue cuando él tenía sólo dos semanas de vida e Isa no sabe si ella tenía una nacionalidad cuando él nació). Sin nacionalidad, Isa sigue privado de derechos y servicios.

*“No puedo casarme, ser reconocido como el padre de mis hijos, visitar a mi familia en Kosovo. No puedo trabajar legalmente, recibir asistencia social o registrarme al seguro de salud. La gente me trata como si no existiera o como si fuera un criminal”.*

Serbia actualmente carece de un procedimiento para reconocer la apatridia y regularizar el estatus de Isa. La única opción que tiene Isa es tratar de adquirir la nacionalidad serbia por naturalización, pero desafortunadamente Isa no puede proporcionar la prueba escrita de su residencia, que es uno de los requisitos legales. Así que sigue atrapado en el limbo.

### Sarah

Sarah nació y se crió en la República Democrática del Congo (RDC), su padre es ruandés y su madre es congoleña. En 2001, durante el conflicto entre los dos países vecinos, los padres de Sarah fueron arrestados y Sarah se quedó sola a la edad de 15 años. Un año después de que sus padres fueran encarcelados, decidió huir a los Países Bajos.

A su llegada solicitó un permiso de residencia como menor no acompañada solicitante de asilo, pero su solicitud fue rechazada y se inició el proceso de repatriación. Sin embargo, dos días antes de su retorno a la RDC, las autoridades holandesas dijeron que el salvoconducto que se necesitaba para su deportación, y que previamente era concedido por las autoridades congoleñas, había sido cancelado. Esto suspendió el proceso de deportación y a Sarah se le permitió quedarse. Con el fin de regularizar su estatus, Sarah solicitó un “permiso de residencia *no-fault*”, un permiso de residencia por un año para quienes no pueden regresar a sus países de origen por motivos que no les son imputables. Como parte de su solicitud, tenía que adquirir la prueba de la documentación de identidad emitida por las autoridades congoleñas, y fue en ese momento que Sarah se dio cuenta por primera vez que era apátrida.

La Embajada del Congo en los Países Bajos declaró que ella perdió automáticamente su nacionalidad congoleña a la edad de 18 años, debido a que las personas con doble nacionalidad están obligadas a optar por una nacionalidad al cumplir los 18 años. Sarah no estaba al tanto de esto. La Embajada de Ruanda le dijo que ella no podía ser reconocida como ruandesa porque no nació en Ruanda y no tiene vínculos estrechos con el país.

Doce años después, Sarah aún no puede (re)adquirir sus documentos de identidad congoleños o ruandeses y debido a que los Países Bajos actualmente no tienen un procedimiento para reconocer o regularizar a las personas apátridas, Sarah no tiene una solución a la vista.

*“Cuando estaba en el proceso de solicitud del permiso de residencia, por lo menos tenía la oportunidad de estudiar y hacer amigos. Ahora me siento aislada. Me quedo en casa todos los días. Me gustaría poder formar una familia, pero no puedo, en vista de mi situación”.*

## Luka

*“Yo sólo quiero trabajar. ¿Por qué no me dan un permiso de residencia para poder trabajar? Me obligan a trabajar ilegalmente. Estoy cansado”.*

Luka nació en Ucrania cuando todavía era parte de la Unión Soviética. Se crió en un orfanato y se trasladó a Eslovaquia en 1991, cuando tenía 15 años de edad. Luka nunca tuvo documentos del Estado ucraniano que confirmen su nacionalidad.

Luka ha sido detenido en varias ocasiones en Eslovaquia, la última vez en 2010 cuando pasó 14 meses en un centro de detención. Fue puesto en libertad después de que un tribunal decidió que no era posible expulsarlo de Eslovaquia y se le concedió la estancia tolerada. Las autoridades eslovacas simplemente registraron su ciudadanía como “indeterminada”; todas las pruebas, sin embargo, sugieren que él es apátrida. Cuando Luka trató de presentar una solicitud de prórroga de su estancia tolerada, se le pidió que presentara nuevos documentos que confirmaran que la Embajada de Ucrania se había negado a expedirle un documento de viaje sustitutivo. Aunque la policía ya tenía pruebas de que Ucrania no aceptaba a Luka como ciudadano, seguían negándose a aceptar su solicitud. En cambio, emitieron a Luka una multa de 80 € por el delito menor de estancia ilegal. Una semana más tarde le dieron otra multa, esta vez de 160 €.

Después de vivir en Eslovaquia por más de 20 años, Luka sigue sin ser reconocido como apátrida y su condición de estancia tolerada todavía no le permite trabajar o tener un seguro de salud. No puede casarse con su pareja, la madre de su hijo de 8 años de edad, quien es ciudadano eslovaco y vive con él y su madre.

*“No soy reconocido oficialmente como el padre de mi hijo. Mi nombre no aparece en su certificado de nacimiento. Se negaron a escribirlo ahí porque no tengo documentos que prueben mi identidad”.*

## Discriminación y la seguridad humana de las personas apátridas

Amal de Chickera y Joanna Whiteman

**Explorar las interconexiones entre la apatridia y la discriminación ofrece una útil comprensión de las múltiples vulnerabilidades asociadas con la apatridia y proporciona un marco a través del cual estas vulnerabilidades pueden ser abordadas.**

La apatridia tiene un impacto significativo en la seguridad humana, en el acceso al desarrollo y en el disfrute de los derechos humanos. La organización internacional Equal Rights Trust aborda la apatridia desde una perspectiva de igualdad y de no discriminación. El derecho de todos los seres humanos, incluyendo a las personas apátridas, de no sufrir discriminación en todos los aspectos

de su vida está protegido en todos los principales tratados de derechos humanos regionales e internacionales. El derecho a la no discriminación no solo le exige a los Estados que no discriminen a los individuos, sino que le impone a los Estados ciertas obligaciones positivas con el fin de adoptar medidas para proteger el derecho; estas obligaciones incluyen identificar y abordar la discriminación

junio 2014

Saiful Haq Omi



El guía del fotógrafo, Abul Kalam, señala hacia su casa al otro lado del río Naaf, que divide a Birmania y Bangladesh. Kalam, un apátrida rohingya, nació en Birmania pero vive en un campo de refugiados en Bangladesh desde hace años. Bazar de Cox, Bangladesh, 2009.

por parte de particulares contra las personas apátridas a través de medidas legales y políticas adecuadas para prevenir y castigar estos actos.

Además, con el fin de garantizar la plena igualdad de las personas apátridas, los Estados deben adoptar medidas positivas para corregir las desventajas que sufren. Esto significa que los Estados deben tener en cuenta las necesidades particulares de la población apátrida y tomar medidas para satisfacerlas – garantizando la plena seguridad y libertad, educación, atención médica y acceso al empleo, según sea necesario. Hay un largo camino por recorrer antes de que algún Estado del mundo pueda ser considerado como un ejemplo del cumplimiento de sus obligaciones en este sentido.

La relación entre la apatridia y la discriminación es clara. En primer lugar, la apatridia con frecuencia surge como resultado de la discriminación directa,

es decir, que se dé un trato menos favorable a una persona debido a una o más “características protegidas” tales como su raza, grupo étnico o género. Luego, una vez apátrida, una persona es especialmente vulnerable tanto a la discriminación directa como indirecta, es decir, que sea puesta en una situación de desventaja mediante una determinada disposición, criterio o práctica que no puede justificarse objetivamente.

Hay una serie de ejemplos de cómo la discriminación ocasiona la apatridia. En primer lugar, la apatridia puede ser el resultado de leyes discriminatorias que impiden a las mujeres transferir su nacionalidad a sus hijos. La sucesión de Estados es otra causa de la apatridia. A pesar de que históricamente esto se ha considerado como una causa “técnica” de la apatridia, los análisis más detallados han demostrado que la discriminación desempeña un papel significativo. La mayoría de las personas que

se convirtieron en apátridas como resultado de la sucesión de Estados pertenecen a minorías étnicas, como los rusos en Letonia o los eritreos en Etiopía<sup>1</sup>.

### Estudio de caso: los rohingya

La apatridia también puede producirse por la discriminación racial o étnica directa como en el caso de los rohingya. Los rohingya son considerados por su país de origen, Myanmar, como emigrantes ilegales de Bangladesh, a pesar de haber vivido en Myanmar por muchas generaciones. Los rohingya han sido apátridas desde que Myanmar los despojo de su nacionalidad en 1982 debido a su origen étnico. Están sometidos a un trato discriminatorio y a persecución que afecta cada aspecto de sus vidas, desde su capacidad para circular libremente, casarse y ganarse la vida, hasta la imposición de impuestos y arrestos arbitrarios y tortura.

En consecuencia, cientos de miles de rohingyas huyeron de Myanmar en búsqueda de seguridad. Así, se han enfrentado la realidad a la que se enfrentan la mayoría de las personas apátridas que viven en un contexto migratorio, es decir, una mayor discriminación. Una persona apátrida, como miembro de una minoría y “extranjera” en el país de acogida, se enfrenta a la persecución discriminatoria de otros y está sujeta a leyes, políticas y prácticas discriminatorias. Es una práctica estandarizada de los Estados restringir a las personas que no son nacionales el acceso a múltiples derechos, como educación, empleo y atención médica. Es una frecuente concepción errónea sostener que los Estados tengan el derecho a discriminar como ellos quieran en tal sentido; de hecho, toda discriminación debe justificarse objetivamente con el fin de acatarlas normas de derechos humanos. Además, incluso cuando el acceso a esos derechos en principio esté a disposición de las personas apátridas, las prácticas pueden en la realidad impedir tal acceso para discriminar indirectamente a las personas apátridas. Por ejemplo, el requisito de que para poder ir al médico se deban presentar documentos de identidad produce una particular desventaja a las personas apátridas que no suelen tener estos documentos.

### “No tenemos documentos legales. No tenemos país”.

Tarik es un rohingya apátrida que en 1989 huyó de Myanmar y fue víctima de trata en Malasia en 1991<sup>2</sup>. Estuvo trabajando en condiciones de servidumbre en Tailandia durante tres meses hasta que saldó sus deudas. Continuó sufriendo discriminación en Malasia, lo que le afectó el disfrute de sus derechos fundamentales, incluyendo la libertad y la seguridad personal y varios derechos socioeconómicos.

Considerado como un “inmigrante ilegal” según la legislación de Malasia, a Tarik no se le permite trabajar, por lo que fue arrestado por trabajar ilegalmente, detenido y “deportado” a manos de los traficantes en tres ocasiones diferentes.

“La policía nos puede arrestar cuando quiera”. Tarik considera esto como una cuestión de seguridad, pertenencia e identidad: “Los rohingya no tenemos ninguna seguridad en este país. No tenemos nuestro propio país. Todos nos oprimen. La vida es muy difícil para nosotros tanto en Malasia como en Birmania... El lugar donde nací, ahora me es extraño. No podemos reivindicar nuestro lugar de nacimiento como nuestra patria... Estoy preocupado por el futuro de mis hijos. Ellos no son ni malasio ni birmanos. No sé qué pasará con ellos”.

La vulnerabilidad de Tarik como persona apátrida indocumentada se ha transferido a su familia. Su estatus también ha afectado la educación de sus hijos, quienes estuvieron inscritos en una escuela de Malasia durante dos años, pero después fueron expulsados porque no tenían documentación. Como consecuencia, Tarik y algunos vecinos rohingya iniciaron una madrasa informal (escuela religiosa) para sus hijos.

Tarik se convirtió en apátrida en Myanmar. Sus hijos continúan siendo apátridas en Malasia. A no ser que se encuentre una solución sostenible basada en los derechos, hay muchas probabilidades que sus nietos también serán apátridas. Tarik sabe leer y escribir pero sus hijos no tienen acceso a la educación formal, y sólo debido a sus extraordinarios esfuerzos han recibido algún tipo de educación. Es posible que los hijos de Tarik no puedan compensar como él la falta de educación formal de sus propios hijos si también fueran excluidos de la educación. Igualmente, Tarik al crecer disfrutó de una seguridad socioeconómica básica. Sus hijos están creciendo en la pobreza. Es probable que sus hijos se enfrenten a una pobreza aún mayor y no tengan las herramientas para salir de ella. Este es el efecto de heredar la apatridia.

### Conclusión

Desde una perspectiva de derechos humanos, es fácil elaborar una lista de los derechos a los cuales se ha denegado el acceso a Tarik y a su familia. Estos podrían incluir derechos políticos y civiles, como la libertad de circulación y el derecho a la libertad y la seguridad personal, y los derechos socioeconómicos, como el derecho a la educación y el derecho a los medios de subsistencia. En términos de desarrollo, la consecución de la igualdad es fundamental para la Agenda para el desarrollo después de 2015. Desde la

junio 2014

perspectiva de seguridad humana, la preocupación de los Estados con respecto a la seguridad nacional –considerando la migración irregular de las personas vulnerables, con frecuencia perseguidas, no en términos de su protección sino en términos de control fronterizo–exacerba y refuerza las vulnerabilidades de las personas apátridas como Tarik.

A pesar de que se han realizado algunos progresos en el ámbito de los derechos humanos, es necesario que quienes abordan el tema de la apatridia desde una perspectiva de seguridad humana analicen más detalladamente el impacto de la discriminación. Lo mismo se aplica para aquellos de la comunidad de desarrollo –de hecho la organización Equal Rights Trust participa activamente para garantizar que la consecución de la igualdad sea fundamental para la Agenda para el desarrollo después de 2015. Pero

independientemente del lente a través del cual se quiera afrontar los obstáculos que sufren las personas apátridas –ya sea de seguridad humana, de desarrollo o de derechos humanos– es fundamental que se aborde el papel central de la discriminación de forma que el ciclo de desventaja se pueda romper.

**Amal DeChickera** es Director de Proyectos de Apatridia y Nacionalidad y **Joanna Whiteman** es Oficial Legal de Equal Rights Trust.

[amal.dechickera@equalrightstrust.org](mailto:amal.dechickera@equalrightstrust.org)  
[joanna.whiteman@equalrightstrust.org](mailto:joanna.whiteman@equalrightstrust.org)  
[www.equalrightstrust.org](http://www.equalrightstrust.org)

1. Véase Southwick, K. (2009) "Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados", *Revista Migraciones Forzadas*, No. 32, disponible en:

<http://www.fmreview.org/es/pdf/RMF32/RMF32.pdf>.

2. No es su nombre real. Fue entrevistado por The Equal Rights Trust en octubre de 2012.

Esta **mini sección de RMF sobre la apatridia** se ha publicado con motivo del 60º aniversario de la adopción de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y en relación con el Foro Mundial sobre la Apatridia, que se celebrará en los Países Bajos del 15 al 17 de septiembre, de

2014, en busca de nuevas direcciones a seguir en la investigación y en las políticas sobre la apatridia. Para más información, incluida la lista de ponentes confirmados, o para registrarse, visite [www.tilburguniversity.edu/statelessness2014](http://www.tilburguniversity.edu/statelessness2014)

#### Gracias a todos nuestros donantes en 2013-2014

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

Arcus Foundation • Danish Refugee Council • DHL • ISIM, Georgetown University • Lex Justi • Luxembourg Ministry of Foreign Affairs • John D and Catherine T MacArthur Foundation • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Ministry of Foreign Affairs • Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre • Oak Foundation • Open Society Justice Initiative • Oxfam • Refugees International • Swiss Agency for Development and Cooperation/Swiss Cooperation Office - Afghanistan • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UNDP Evaluation Office • UN-Habitat • UNHCR • UNOCHA • US Dept of State's Bureau of Population, Refugees, and Migration • Women's Refugee Commission

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio donaciones en línea [www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea](http://www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea)

#### Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

##### Lina Abirafeh

Equipo de Respuesta  
Rápida de la ONU

##### Guido Ambroso

ACNUR

##### Nina M Birkeland

Consejo Noruego para  
los Refugiados

##### Dawn Chatty

Centro de Estudios sobre  
Refugiados

##### Jeff Crisp

Refugees International

##### Mark Cutts

OCHA

##### Eva Espinar

Universidad de Alicante

##### Elena Fiddian-Qasmieh

Centro de Estudios sobre  
Refugiados

##### Rachel Hastie

Oxfam GB

##### Lucy Kiama

Consorcio para los  
Refugiados de Kenia

##### Khalid Koser

Centro de Ginebra para  
Política de Seguridad

##### Erin Mooney

ProCap

##### Kathrine Starup

Consejo Danés para  
los Refugiados

##### Richard Williams

Consultor independiente

