

Afganistán, ¿políticas de poder o principios éticos?

Tras el 11 de septiembre de 2001, Afganistán dejó de ser un país prácticamente olvidado para ocupar el primer plano de la atención mundial. El ataque liderado por EE.UU. que derrocó el régimen talibán sentó las bases de la transición política y la posibilidad de establecer la paz después de más de 20 años de guerra. Aun así, subsisten problemas. Se afirma que la seguridad es peor ahora que bajo dicho régimen. Las operaciones de ayuda cívicomilitares pueden comprometer la neutralidad e



imparcialidad del quehacer humanitario. El gobierno incipiente se queja de que se ofrezca mucha más ayuda de socorro que para la reconstrucción a largo plazo. Las cuestiones morales relativas a la producción de drogas y las violaciones de derechos humanos, que constituyeron el núcleo de la condena internacional del régimen talibán, aún no se han abordado como corresponde.

La estrategia de guerra de Estados Unidos, que consistió en armar a la oposición afgana para expulsar a los talibanes, dio lugar a que los panjshiris de la Alianza del Norte dominen la escena política en detrimento de los pashtuns, el principal grupo étnico del país. Paralelamente, la elección de los integrantes de la Autoridad de Transición Afgana (ATA) por parte de la *loya jirga*

(gran asamblea) se vio distorsionada por la intimidación de grupos armados. De ahí que la transferencia del poder a una autoridad de base más amplia no tuviera lugar y que la ATA no goce aún de credibilidad en el país.

¿Las organizaciones de ayuda, que se rigen por los principios de imparcialidad e independencia, deberían negarse a colaborar con la ATA? La ayuda internacional es determinante para que dicha autoridad pueda ofrecer prestaciones a los ciudadanos. Si la ATA se desmembra, muy probablemente vuelva a estallar un conflicto armado y ese es el mayor temor de la mayoría de los afganos. Por lo tanto, la colaboración con la ATA debe regirse por principios estrictos. Durante el régimen talibán, los organismos de ayuda convinieron en que esa colaboración debía prestarse únicamente en función de las necesidades y no debía ofrecer ninguna ventaja política o militar a

Sección uno
Ética y ayuda

Thorkell Thorkelsson /
Federación Internacional,
Afganistán



los beligerantes. Ahora bien, da la impresión de que después del 11 de septiembre, la cuestión de los principios haya desaparecido del programa de ayuda. Los derechos de las mujeres se siguen vulnerando. En 2002, la producción de opio ascendió a 3.400 toneladas, es decir, 20 veces más que en 2001 y se prevé que en 2003 será todavía mayor.

Aproximadamente dos tercios de las sumas de dinero prometidas en la conferencia de donantes, celebrada en Tokio en enero de 2002, se destinó a asistencia humanitaria y sobre todo a ayuda alimentaria. Si bien es cierto, que 24 años de guerra han generado necesidades crónicas de emergencia, la solución no reside en la acción humanitaria, que de por sí es de corta duración, ni en las dádivas o la dependencia al personal extranjero. La ATA mantiene que la ayuda alimentaria distorsiona la economía agrícola porque hace bajar los precios y disuade a los agricultores de plantar trigo.

A fin de que Afganistán resuelva estos problemas habrá que tomar una decisión difícil, es decir, optar por una prestación de ayuda material, rápida y de carácter general, o bien, por el desarrollo de capacidades que es más lento. Ahora bien, la presencia de cientos de organizaciones internacionales (350 ONG internacionales, 670 funcionarios de la ONU, y docenas de embajadas) puede socavar las capacidades afganas cuando, en realidad, lo que hace falta es cimentarlas. Alquileres y salarios se han disparado, dejando al gobierno sin la poca pericia y experiencia que quedaban en el país. Por ejemplo, en la embajada de EE.UU. el salario mensual de un chofer afgano asciende a más de 500 dólares, mientras que un doctor del servicio público gana 45 dólares por mes.

En ningún otro campo las cuestiones éticas son tan graves como en la esfera de los derechos humanos. En más de dos decenios de conflicto armado, todas las partes vulneraron esos derechos, incluidos aquellos que hoy están en el poder. Entonces, la pregunta fundamental es: ¿puede haber paz sin justicia?

En el Acuerdo de Bonn, firmado en diciembre de 2001, se recomendaba nombrar una Comisión de Derechos Humanos, pero ésta nunca contó con recursos suficientes. Asimismo, se encomendaba que la ONU abordara la cuestión de los derechos humanos, pero el Representante Especial de dicha organización mantuvo que, actualmente, es imposible que haya paz y justicia, y que los derechos humanos deben enfocarse desde la perspectiva global de garantizar una transición pacífica. Quienes discrepan, entienden que esta posición supone sacrificar la labor relativa a los derechos humanos en aras de la estabilidad a corto plazo.

Las violaciones de derechos humanos no terminaron con la derrota de los talibanes, ya que los pashtunes del norte fueron agredidos simplemente por pertenecer al mismo grupo étnico. Las fuerzas militares afganas, acusadas de estas violaciones, eran aliadas

de las fuerzas de coalición que, indudablemente, no protegieron a los civiles como corresponde. En todo el país se vulneraron los derechos humanos, incluso durante el establecimiento de la *loya jirga*, por lo que cabe interrogarse sobre la libertad y la equidad de las elecciones previstas para 2004.

Condenar no basta. Víctimas o testigos de violaciones de derechos humanos, la comunidad debe proteger a los afganos para evitar que corran mayor peligro. Dado que los derechos humanos fueron el núcleo de las negociaciones de occidente con los talibanes, no es de extrañar que muchos afganos se sintieran abandonados al ver que no se tomaban medidas inmediatamente.

La seguridad es lo más importante para el ciudadano medio. Sin embargo, se sigue deteriorando, en parte, porque las tropas de la coalición han armado a los señores de la guerra locales. A principios de 2003, el desarme había apenas comenzado y la formación de efectivos de la policía y las fuerzas armadas afganas avanzaba a duras penas.

Mientras tanto, los poderes occidentales se mostraban renuentes a desplegar más allá de Kabul a la Fuerza Internacional de Asistencia de Seguridad. En cambio, a finales de 2002, se crearon equipos provinciales de reconstrucción (EPR), integrados por civiles y militares, encargados de apoyar la reconstrucción y de eliminar las "causas de inestabilidad" en todo el país. Ahora bien, por lo que atañe al pueblo afgano, las organizaciones humanitarias prefieren mantener una clara distinción entre funciones humanitarias y funciones militares, ya que sin ella, los trabajadores que prestan esa ayuda pueden perder la protección que entrañan la independencia y la neutralidad.

El peligro es grave, principalmente, en aquellas zonas donde murieron inocentes a raíz de la guerra contra el terror a la que se libra el gobierno estadounidense; citemos como ejemplo, el ataque aéreo de una fiesta de bodas, cerca de Kandahar, perpetrado en junio de 2002, en el que murieron 54 civiles afganos. En marzo de 2003, un trabajador de la ayuda internacional fue asesinado en esa misma provincia mientras que sus colegas afganos salieron indemnes.

Cuando las fuerzas de la coalición empezaron a bombardear Afganistán, los líderes mundiales prometieron que no partirían y que ayudarían a reconstruir el país. Los afganos siguen esperando. La inseguridad y el poder de los señores de la guerra imperan y será difícil que haya un verdadero avance hacia un gobierno plenamente representativo o una reconstrucción sustancial. La ayuda no puede resolver todos esos problemas que exigen un compromiso político sostenido con este país.

Afganistán necesita asistencia a largo plazo, pero sólo recibe ayuda humanitaria a corto plazo. De ahí que no se haya logrado abordar las crisis crónicas que aquejan al país y

que se socaven las capacidades nacionales. La mayoría de estos problemas era previsible, habida cuenta de las experiencias de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental, del aumento vertiginoso de los alquileres a la inflación de salarios, pasando por la distorsión de prioridades y la falta de protección. Urge avanzar en lo que respecta a:

- la **seguridad**, estableciendo un ejército nacional bajo control civil, desmovilizando las milicias privadas, refrenando la guerra económica y acabando con el clima de impunidad;
- los **derechos humanos**, pues la paz sólo llegará si se piden cuentas del pasado y se ofrece protección para el futuro, y
- los **principios humanitarios**, para garantizar que se dé prioridad a satisfacer las necesidades básicas del ser humano, se contraiga un compromiso a largo plazo en cuanto al financiamiento de los programas de ayuda, se refuerce la capacidad afgana a todo nivel, se impida que la ayuda vaya a parar a los beligerantes, y se mantenga una separación estricta entre actividades civiles y actividades militares.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Chris Johnson que trabaja en Afganistán desde 1996; primero lo hizo para Oxfam, después fue Directora de la Unidad de Vigilancia Estratégica –que ahora se llama Unidad de Investigación y Evaluación de Afganistán– y actualmente, es consultora.

Los refugiados afganos, rehenes del juego político

Durante los conflictos armados de los decenios de 1980 y 1990, 6.000.000 de afganos huyeron del país. Actualmente, se les presiona para que vuelvan. Pakistán ha amenazado con expulsarlos de los campamentos. La publicidad que dieron los medios de comunicación al "Plan Marshall" propuesto por el Presidente Bush y los 5.000 millones de dólares de ayuda que prometieron aportar los donantes convencieron a unos 2.000.000 de refugiados de volver en 2002. Cuando se le preguntó a uno de ellos porque había vuelto a Shomali Plain, cerca de Kabul, respondió: "El mundo entero nos decía que Afganistán se estaba reconstruyendo".

Ahora bien, para la mayoría de quienes volvieron, las perspectivas de labrarse un porvenir son mínimas, salvo para los productores de opio. Después de haber vivido tantos años en entornos urbanos, sus conocimientos de agricultura están oxidados. El país sigue siendo devastado por la guerra, las minas terrestres y la sequía. Ni siquiera se ha comenzado a reconstruir la infraestructura destruida. Además, la inseguridad es peor que bajo el régimen talibán.

En un informe reciente, comisionado por la Unidad de Investigación y Evaluación

de Afganistán, (conocida por la sigla en inglés AREU) se dice que las repatriaciones masivas obedecieron a presiones políticas; EE.UU. y sus aliados querían mostrar los beneficios de su campaña militar y las autoridades de Irán y Pakistán, aprovechar la oportunidad para desembarazarse de los refugiados que habían venido acogiendo durante 20 años. Asimismo, el informe puntualiza que muchos de quienes volvieron se encuentran en peor situación que antes.

A Rehm-u-din, refugiado afgano, jefe de una familia de 10 que vivía en el campamento de Katch Garhi, Pakistán, desde 1981, se le ordenó partir el 30 de marzo de 2003. "No es el momento, Cuando me fui de Afganistán, éramos cinco hermanos y mi padre tenía un terrenito. Ahora, tengo dos hijos casados y cinco hijas. No tengo casa donde volver ni trabajo. Aquel terrenito es objeto de litigio. Mis hijos no saben nada de agricultura". No es que no quiera volver. "Mi país es el paraíso para mí. Claro que voy a volver, pero quiero esperar hasta estar seguro de que allí no me moriré de hambre". ■

La migración forzada, ¿desastre olvidado?

Hoy en día, más de 175 millones de personas no viven en su tierra natal, es decir, el doble que en 1975. En muchos casos se trata de emigrantes económicos, que huyen de la pobreza o la pauperización, y representan un importante recurso de desarrollo para su respectivo país, pues en conjunto, transfieren unos 80.000 millones de dólares por año a los países en desarrollo mientras que la ayuda mundial asciende a 50.000 millones de dólares.

Si bien es cierto, que mucha gente opta por emigrar, decenas de millones de personas se ven obligadas a huir de su país debido a condiciones que ponen en peligro su vida. Por otra parte, el derecho y las instituciones internacionales distan de protegerlas y el drama que viven es un desastre olvidado. La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en 1951 por la ONU, ampara a toda persona que haya atravesado una frontera nacional y tenga “fundados temores de ser perseguida” si vuelve a su país natal. Actualmente, hay unos 16 millones de refugiados en el mundo entero. Ahora bien, aunque quienes huyen de la guerra, los desastres naturales, la violencia o la pauperización son muchos más, por lo general, no se les considera refugiados. Aquellos que no atraviesan fronteras nacionales son “desplazados internos” (DI), y en el mundo hay unos 25 millones. Lo que más preocupa es su seguridad porque el simple hecho de llegar hasta ellos, en muchos casos, sigue siendo muy difícil. Se estima que en el mundo hay otros 25 millones de “emigrantes ambientales” que huyeron de desastres naturales o tuvieron que partir debido a proyectos de desarrollo tales como la construcción de represas y carreteras. Además, cada año, 4.000.000 de personas son víctimas de la trata.



Sección uno
Ética y ayuda

M. Kobayashi /
EXILE IMAGES,
Tailandia

El drama de millones de emigrante forzosos plantea serias cuestiones de orden ético y jurídico. La definición de refugiado de la citada convención excluye a quienes no pueden demostrar que serán víctimas de persecución en su país natal. Además, estipula claramente que los refugiados tienen derecho a la protección internacional

mientras que un número mucho mayor de emigrantes forzosos siguen siendo vulnerables y no gozan de protección alguna. La ONU ha establecido principios rectores para ayudar a los DI, pero ninguno de sus organismos tiene mandato de ayudarles. Técnicamente, incumbe a los gobiernos nacionales ocuparse de ellos, pero millones de DI no reciben ayuda alguna.

Asimismo, las políticas de asilo de los países desarrollados comprometen considerablemente la seguridad y los derechos de refugiados e inmigrantes. Australia, por ejemplo, rechaza a los inmigrantes que llegan por barco y los envía a otros países del Pacífico. En el Norte, se ponen constantemente escollos a los solicitantes de asilo, ya sea imponiendo requisitos estrictos para otorgar visados y sanciones a los “transportistas” o dando largas a la decisión sobre las solicitudes. Las autoridades argumentan que todas estas medidas desalientan a los “falsos” solicitantes de asilo, pero ello no quita, que exponga a un enorme riesgo a los “auténticos refugiados”, haciendo que caigan en manos de traficantes, junto con otros emigrantes, lo que propicia el crimen organizado y expone a un riesgo aún mayor a los emigrantes forzosos. Si los países ricos restringen las solicitudes de asilo, los Estados menos ricos que se encuentran en primera línea, tales como Irán y Pakistán que han acogido refugiados por años y años, pueden verse tentados de hacer lo mismo. Una solución para reducir las tensiones que experimentan los sistemas de asilo “del Norte”, sería otorgar permisos de trabajo a los emigrantes económicos.

Mientras que los Estados ricos gastan miles de millones de dólares en procedimientos de asilo ineficaces, la cantidad de fondos que destinan al número muchísimo mayor de emigrantes de los países en desarrollo ha disminuido tanto, que supone un verdadero peligro.

A raíz de estos recortes de fondos, en 2002, hubo que disminuir la ración alimentaria de millares y millares de refugiados, lo que agravó la desnutrición. Hoy en día, la verdadera “crisis del asilo” estriba en que se gasta demasiado dinero para impedir que los solicitantes de asilo entren en el Norte y no lo suficiente para ayudarles en el Sur.

Lo peor es que cada año, en el mundo entero, hasta 4.000.000 de mujeres y niños son víctimas de la trata. Explotación sexual con fines comerciales, servicio doméstico, empresas que explotan al personal, producción agrícola y restaurantes son el paradero de las víctimas de la trata a quienes se puede obligar a trabajar largos períodos en condiciones semejantes a la esclavitud y contra su voluntad. Algunos emigrantes pueden estar de acuerdo en que se les transporte clandestinamente a otros países, pero luego, se ven obligados a trabajar para reembolsar los gastos de los traficantes de seres humanos; por ejemplo, 50.000 dólares para ir de China a Estados Unidos.

Existen medios jurídicos, educativos y de defensa de derechos para luchar contra la trata. Hacer cumplir las leyes puede disuadir a esta clase de delincuentes y empleadores, pero por lo general, las condenas son peores para las víctimas que para dichos traficantes. El objetivo de las estrategias de educación deberían ser quienes recurren a la trata y los efectivos encargados de interceptar esas operaciones. Además, los inmigrantes ilegales tienen derecho a ser protegidos de agresiones físicas y a gozar de la protección que ampara a los testigos para poder testimoniar libremente contra quienes los capturaron. También es preciso ayudarles para que puedan volver a salvo a su país.

Desde el 11 de septiembre de 2001, los controles de inmigración son mucho más estrictos. En Estados Unidos, los nacionales de 25 países, principalmente islámicos, están obligados a inscribirse en el registro de las autoridades de inmigración, lo que preocupa por motivos de discriminación. Inevitablemente, la inestabilidad de algunos países, que es terreno fértil para el terrorismo, también contribuye a que mucha gente huya por ese mismo motivo. Seguir aplicando políticas generosas en materia de refugiados frente a las amenazas terroristas supone un reto para todos los países.

Una vez que los emigrantes llegan al país de destino, sus derechos suelen estar muy poco protegidos. Por ejemplo, la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, adoptada en 1990 y que debería entrar en vigor en julio de 2003, no ha sido ratificada por ninguno de esos “países de destino”. Ahora bien, de conformidad con el derecho consuetudinario, los Estados tienen el deber de proteger los derechos de todos aquellos que residen en su territorio, incluidos los inmigrantes ilegales. La detención de niños no puede justificarse bajo ningún concepto, sin embargo, en Australia, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido se detiene a niños inmigrantes que no superan la prueba de la solicitud de asilo. Es imprescindible que muchos países establezcan y apliquen programas de lucha activa contra el racismo, la xenofobia y la discriminación.

En un mundo cada vez más interconectado, la cooperación multilateral es esencial para abordar la cuestión de la migración mundial. Pocos países están en condiciones de erigir barreras suficientes para acabar con la inmigración clandestina y las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos limitan acertadamente las opciones de un país. Refugiados aparte, no existe ningún sistema internacional que estipule normas acerca de los desplazamientos de población ni que permita calcular los costos y las ganancias de la migración. Los deberes de los Estados respecto a los migrantes forzosos aún no se han definido claramente. De ahí que urja establecer nuevos marcos jurídicos y las consiguientes instituciones internacionales.

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, de 1951, ya no basta para proteger a todos aquellos que se ven obligados a huir de condiciones que ponen en peligro su

vida. La búsqueda de soluciones jurídicas y humanitarias avanza lentamente por la falta de datos que permitan detectar a las personas en cuestión. Se debería considerar con detenimiento, la posibilidad de nombrar un Alto Comisionado para los Migrantes Forzados, que garantice un trato justo a todos ellos.

Además, la comunidad internacional debe volver a dotarse de fondos suficientes para ofrecer condiciones seguras a la mayoría de los refugiados que permanecen en los países en desarrollo. Por su parte, los países desarrollados podrían mejorar la protección ofreciendo posibilidades de reasentamiento y garantizando que toda repatriación sea segura y voluntaria. Levantar estos retos es complicado por la doble amenaza que suponen el terrorismo y la trata; por el bien de todos hay que combatirlos, pero la seguridad no debe servir de excusa para no velar por la seguridad de los migrantes forzados.

Capítulo y texto del recuadro escritos por Susan F. Martin de la Universidad de Georgetown, Washington D.C., Estados Unidos.

Desplazadas de Burundi sufren enfermedades y privaciones

El conflicto armado de Burundi duró más de 30 años, más de 200.000 burundianos perdieron la vida, más de 600.000 huyeron del país y hay 500.000 desplazados internos. Según las Naciones Unidas, el brote de conflicto armado que estalló recientemente, puede traer aparejados otros 100.000 desplazamientos mensuales. La situación es todavía peor para las mujeres y los niños que se vieron obligados a dejar su hogar, pues se les divide según clasificaciones tales como "desplazados" reconocidos oficialmente, que viven en campamentos; "reagrupados", a quienes se obliga a ir a vivir en los campamentos cuando las fuerzas armadas despejan zonas para operaciones militares, y "dispersos" que viven en bosques y ciénagas. Algunos refugiados que volvieron a su país, apostando por la paz, pasaron a engrosar las filas de los desplazados internos cuando los combates llegaron a sus pueblos.

Experiencias como las de GM son comunes. Cuando estallaron los combates, su casa fue destruida y toda su familia fue obligada a instalarse en un campamento de reagrupación. "Mi marido murió cuando estaba embarazada de cuatro meses de mi hija. Los dos estábamos enfermos, pero en ese campamento no teníamos medicamentos. Estaba tan

enferma que ni siquiera me di cuenta de que él había muerto", recuerda. Además de criar a sus siete hijos, cuida de una niña que estaba sola porque sus padres habían muerto de disentería. Hasta entonces, la pequeña había errado por el campamento mendigando ropa y comida. "Si puedo encontrar comida para mis siete hijos, seguro que también puedo encontrarla para ocho", comenta GM.

Actualmente, muchas mujeres y muchos niños viven en los bosques y cambian de lugar todas las noches para huir de la violencia. La mayoría no dispone de ingresos y sólo recibe ayuda humanitaria muy de vez en cuando. Las operaciones de ayuda han sido atacadas y a los organismos les resulta difícil llegar hasta los grupos vulnerables. Algunas mujeres tienen tanta necesidad de dinero, que se libran a la prostitución a pesar del enorme riesgo al que se exponen en un país donde la tasa de VIH asciende a 20 por ciento. Una de ellas dijo que no le importaba morir de sida si conseguía alimentar a su bebé. Sin gozar de la misma protección que los refugiados, siendo demasiado pobres para emigrar en busca de una vida mejor, y fuera del alcance de los organismos de ayuda y del ámbito de aplicación de los instrumentos de derechos humanos, todas ellas se encuentran en un callejón sin salida. ■