

LA AGENDA INCONCLUSA DE LOS REFUGIADOS AFGANOS: EL LARGO CAMINO HACIA LA REPATRIACIÓN VOLUNTARIA

ENRIQUE BALTAR RODRÍGUEZ

POR MÁS DE TREINTA AÑOS, LA SOCIEDAD AFGANA ha sufrido las consecuencias de una profunda crisis interna, caracterizada por la persistencia de los enfrentamientos armados y el desmedido uso de la violencia, por la destrucción de los medios de subsistencia y el deterioro de las condiciones de vida, así como por la ingobernabilidad y la ausencia de garantías a los derechos humanos más elementales. La transición política iniciada con el derrocamiento del régimen talibán a finales de 2001, y bajo el amparo de las Fuerzas Internacionales para la Asistencia a la Seguridad (FIAS), no ha conseguido resolver los problemas de fondo que siguen causando inestabilidad y obstruyen la reconciliación, la reconstrucción y la socialización de los beneficios de la paz. Esa historia de conflictividad ha determinado que, durante ese largo periodo de tiempo, Afganistán haya sostenido la condición de ser el mayor centro expulsor de refugiados en el mundo, debido al éxodo masivo de millones de afganos a través de las fronteras con Pakistán e Irán, países que a su vez se convirtieron, en ese orden, en los mayores receptores de refugiados a nivel internacional.

La dimensión de ese fenómeno migratorio ha estado influida, además, por dos circunstancias particulares. Una es que alrededor de 80% de ese éxodo ha vivido en el exilio por más de 20 o 25 años; la otra es que la tasa de natalidad histórica entre los refugiados supera con creces el índice de repatriación, todo lo cual contribuye a que la cuestión de los refugiados afganos represente el mayor y más duradero programa asistencial en la

historia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).¹

Luego del derrocamiento del régimen talibán a fines de 2001, el ACNUR ha coordinado también el más vasto proyecto de repatriación voluntaria conocido, en colaboración con los gobiernos de Afganistán, Pakistán e Irán. De 2002 a 2012 se estima que aproximadamente 5.7 millones de afganos lograron regresar a su país.² Sin embargo, el claro estancamiento mostrado en el comportamiento de la repatriación desde 2007 ha obligado a los actores involucrados a recalendarizar en reiteradas ocasiones los plazos convenidos para la culminación del programa, lo cual refleja la existencia de fuertes factores inhibidores del proceso. A pesar de los avances alcanzados, en 2013 todavía continuaban registrados en Pakistán alrededor de dos millones de refugiados afganos y otro millón más en Irán. En mayo de 2012 se efectuó una conferencia internacional en Ginebra, en la que los gobiernos de Afganistán, Pakistán, Irán y el ACNUR acordaron una nueva estrategia en dos etapas para impulsar el retorno voluntario y la reintegración sustentable de los refugiados afganos, con el objetivo de concluir el programa en el año 2017.

Cualquier pronóstico sobre la viabilidad de esa perspectiva debe partir de conocer a fondo cómo se ha comportado históricamente el flujo de refugiados afganos, cuáles han sido las particularidades del entorno social al que se integraron los refugiados afganos en los países receptores, qué características e intereses han determinado la política de Pakistán e Irán hacia la cuestión de los refugiados. Es también necesario conocer por qué el programa de repatriación avanzó en los primeros cinco años de la transición pos-talibán y cuáles han sido las principales causas de su estancamiento desde entonces, de qué manera la nueva estrategia se propone reactivar el proceso y qué efecto pueden tener sobre ella los factores inhibidores, y finalmente cómo pueden influir

¹ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*, 2012, p. 12, en <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>

² *Loc. cit.*

en el proceso las variables políticas relacionadas con el escenario afgano posterior a 2014.

Esas cuestiones serán analizadas en las páginas siguientes, tomando como presupuesto de partida que la persistencia del problema de los refugiados afganos tiene profundas razones estructurales, en la medida en que las condiciones determinantes de la expulsión han perdurado bajo distintas coyunturas, obstruyendo la construcción de un entorno propicio para la repatriación voluntaria y la reintegración social en los lugares de origen. La nueva estrategia adoptada en 2012 no puede modificar por sí sola las variables estructurales, sobre las cuales no ejerce control alguno, por lo que la viabilidad de las acciones concebidas estará seriamente comprometida por las incertidumbres de la transición política afgana.

UN VIAJE SIN RETORNO: VIOLENCIA Y MIGRACIÓN FORZADA (1979-2001)

El inicio del éxodo afgano fue una consecuencia del conflicto desatado por el golpe de Estado de 1978, acontecimiento que condujo a la instauración de un régimen comunista y prosoviético en Kabul, enfrentado a una creciente insurgencia liderada por sectores islamistas y jefaturas tribales tradicionales, con una fuerte influencia dentro de la sociedad afgana. En los primeros meses siguientes al golpe (mayo-agosto de 1978), ya habían buscado refugio en Pakistán alrededor de 3000 personas y a principios de 1979 la cifra superaba 20000,³ a pesar de las presiones ejercidas por Afganistán y la Unión Soviética (URSS) para que el gobierno de Islamabad impidiera el cruce de su frontera.

La decisión soviética de intervenir militarmente para apuntalar a sus aliados en diciembre de 1979, lejos de constituir un fulminante ejercicio de ingeniería política, provocó una sangrienta y prolongada escalada del conflicto que transformó el territorio afgano en uno

³ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/>

de los principales escenarios de la confrontación geopolítica de la Guerra Fría.⁴ Con la invasión soviética la cuestión del éxodo de afganos perdió su carácter doméstico para convertirse en la mayor situación de refugiados a nivel mundial.⁵ A partir de 1980, el flujo masivo de refugiados hacia Pakistán e Irán creció de manera impresionante, pasando de 502 000 personas en 1979 a 5.6 millones en 1989, año de la retirada total de las tropas soviéticas (tabla 1).

TABLA 1
Refugiados afganos por países, 1979-1989

Año	Pakistán		Irán		India		Total	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%		%
1979	402000	80.0	100000	20.0	-	-	502000	100.0
1980	1428000	82.6	300000	18.4	-	-	1728000	100.0
1981	2375000	61.2	1500000	38.7	2700	0.1	3877700	100.0
1982	2877000	65.7	1500000	34.2	3400	0.1	4380400	100.0
1983	2873000	62.8	1700000	37.1	5300	0.1	4578300	100.0
1984	2500000	58.0	1800000	41.8	5900	0.2	4305900	100.0
1985	2730000	59.1	1880000	40.7	5700	0.2	4615700	100.0
1986	2878000	56.7	2190000	43.2	5500	0.2	5073500	100.0
1987	3156000	57.3	2350000	42.6	5200	0.1	5511200	100.0
1988	3255000	58.0	2350000	41.9	4900	0.1	5609900	100.0
1989	3272000	58.1	2350000	41.7	8500	0.2	5630500	100.0

Fuente: ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/index.htm>

Como muestra la tabla anterior, Pakistán e Irán fueron los dos grandes centros receptores del alud de refugiados afganos ocurrido durante el decenio de la llamada yihad antisoviética. Los rasgos

⁴ Véase Enrique Baltar, *Afganistán y la geopolítica internacional. De la intervención soviética a la guerra contra el terrorismo*, México, Plaza y Valdés, 2003, pp. 42-60.

⁵ Victoria Schofield, *Afghan Frontier: At the Crossroads of Conflict*, Londres / Nueva York, Tauris Oarke Paperbacks, 2010, p. 295.

del proceso, sin embargo, siguieron distintos derroteros en cada país, tanto por los componentes culturales que predominaron en la migración, como por la política de los gobiernos y la forma en que la cuestión de los refugiados afganos se integró al juego geopolítico regional.

En los dos casos, el éxodo tuvo una fuerte orientación etnolingüística. La histórica relación entre las tribus pastún a ambos lados de la Línea Durand⁶ y la existencia de un arraigado código de honor tradicional basado en la solidaridad y la hospitalidad tribal (*pashtunwali*),⁷ determinaron que la inmensa mayoría de los refugiados de origen pastún procedentes de las provincias del sursuroeste de Afganistán buscaran refugio en Pakistán. Por su parte, Irán fue el principal destino de los grupos étnicos con influencia cultural persa y hablantes del *dari* (variante afgana del persa), especialmente de tayikos y hazaras, la minoría chiita de Afganistán.

El papel primordial de Pakistán dentro de la estrategia norteamericana de respaldo a la resistencia antisoviética, y su profundo temor hacia las viejas aspiraciones secesionistas en el Pastunistán, definió la posición del régimen paquistaní de controlar

⁶ La Línea Durand fue impuesta por Gran Bretaña al emir afgano Abdur Rahman Khan mediante un acuerdo suscrito en 1893. Con una extensión de 2640 km, la Línea sirvió para delimitar y proteger la frontera noroccidental de la India británica, cortando la región del Pastunistán en dos partes y dividiendo a las tribus pastunes entre los dos territorios. Véase Victoria Schfield, *Afghan Frontier: At the Crossroads of Conflict*, Londres / Nueva York, Tauris Oarke Paperbacks, 2010, pp. 59-61; y Thomas Barfield, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton, Princeton University Press, 2010, pp. 153-154. Cuando los británicos se retiraron en 1947, el gobierno afgano rechazó la vigencia del acuerdo y se negó a reconocer la Línea Durand como su frontera internacional con el naciente Estado de Pakistán. Desde entonces Afganistán ha sostenido su reclamación sobre los territorios pastunes del otro lado de la Línea Durand, tema que ha constituido un foco de tensión permanente en las relaciones bilaterales y una razón que explica la tradicional preferencia de Pakistán por las alternativas islamistas, sin una agenda nacionalista, para encabezar el gobierno de Kabul. Véase "Pashtunistan: Pakistan's Shifting Strategy?", *Tribal Analysis Center*, mayo de 2012, en <http://www.tribalanalysiscenter.com>

⁷ Véase Sana Haroon, *Frontier of Faith: Islam in the Indo-Afghan Borderland*, Nueva York, Columbia University Press, 2007, pp. 65-85.

directamente el flujo de refugiados para organizarlo en función de los intereses de la yihad afgana.⁸

El gobierno de Pakistán, que no era signatario de la Convención de 1951 para los refugiados ni contaba con una legislación propia en la materia, solicitó en 1979 el apoyo del ACNUR, con que en enero de 1980 se estableció una oficina permanente en el país para iniciar un programa de asistencia que se convertiría en el más grande y controversial de su historia. Esto resultó así porque, al amparo de su importancia estratégica coyuntural y de su alianza con Estados Unidos, principal contribuyente del ACNUR, el régimen de Islamabad puso al organismo internacional en la disyuntiva de aceptar un manejo muy unilateral en la cuestión de los refugiados.

Sin compromisos que lo ataran a la Convención de 1951, Pakistán renunció a cualquier forma de verificación individual y otorgó a los afganos el estatuto de refugiados *prima facie*, un reconocimiento colectivo inusual aplicado cuando resulta imposible determinar cada situación individual y se presume que los miembros de un grupo califican como refugiados dadas las circunstancias objetivas causantes del éxodo.⁹ Esa política transformó a todos los afganos que cruzaron la frontera en refugiados susceptibles de recibir la asistencia del ACNUR, quien además aceptó la condición de canalizar esa ayuda a través del gobierno paquistaní, por medio de un Comisionado Jefe para los Refugiados Afganos, adscrito a la División de Fronteras Estatales y Regionales dependiente directamente del mandatario Zia ul-Haq, cuya vasta burocracia alcanzó

⁸ William B. Wood, "Long Time Coming: The Repatriation of Afghan Refugees", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 79, núm. 3, 1989, p. 349; <http://www.jstor.org/stable/2563723>. Después de la retirada soviética, la cuestión del Pastunistán ha seguido teniendo (hasta el presente) un relevante peso en la política de Pakistán hacia los refugiados afganos, véase Frédéric Grare y William Maley, "The Afghan Refugees in Pakistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 30 de junio de 2011, pp. 6-7, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

⁹ Marjoleine Zieck, "The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan: A Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises", *International Journal of Refugee Law*, 30 de abril de 2008, pp. 254-255, ijrl.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/een014v1

alrededor de los seis o siete mil empleados.¹⁰ Esa función intermedia le aseguró al régimen paquistaní ejercer una fuerte influencia sobre toda la agenda política afgana, al controlar tanto el canal de la ayuda externa a la resistencia como la asistencia internacional a los refugiados.

La mayoría de los afganos fueron ubicados en más de tres centenares de villas construidas a lo largo de la frontera. El registro de los refugiados y la organización de las villas quedaron en manos de los siete partidos islamistas de la resistencia reconocidos por Islamabad; estos se encargaron de promover una identidad islámica centrada en el adoctrinamiento de los refugiados, a través de las madrazas, en el deber de la yihad contra los comunistas ateos. De acuerdo con Wood, esto transformó las villas en “comunidades de refugiados guerreros”,¹¹ una base de reserva para la continuación de la lucha armada donde, según el nivel de participación, sus integrantes quedaban registrados en dos categorías religiosas impuestas por la resistencia y el gobierno paquistaní: los muyahidín (*mujahideen*), o combatientes de la causa de Dios, y el mohajir (*muhajir*), quien, al igual que el Profeta durante la Hégira a Medina, recurre al exilio como retirada táctica para defender la causa de Dios mientras espera el momento de retornar a luchar por ella.¹² Esa clasificación entrañaba una secuencia de roles que contravenía abiertamente el estatus de refugiados *prima facie* otorgado nominalmente por Pakistán, sin embargo ello nunca fue un obstáculo para recibir la asistencia humanitaria internacional, la que, durante el periodo 1979-1987, ascendió a más de mil millones de dólares.¹³

En cambio, la cuestión de los refugiados afganos en Irán estuvo asociada a la orientación anti-norteamericana de la revolución islámica dirigida por el Ayatolá Jomeini. Aunque Irán sí era signatario

¹⁰ Rüdiger Schöch, “Afghan Refugees in Pakistan During the 1980s: Cold War Politics and Registration Practice”, *New Issues in Refugee Research*, Research Paper núm. 157, UNHCR, junio de, 2008, p. 5.

¹¹ William B. Wood, *op. cit.* p. 347.

¹² Rüdiger Schöch, *op. cit.*, p. 10.

¹³ International Crisis Group (ICG), *Afghanistan: What Now for Refugees?*, Asia Report, núm. 175, Kabul/Bruselas, 31 de agosto de 2009, p. 3.

de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967, el nuevo gobierno islámico no se sintió obligado a respetar compromisos internacionales contraídos por el derrocado régimen monárquico, y optó por concederle la categoría de *muhajir* a los afganos que cruzaron su frontera. Pero, a diferencia de Pakistán, sólo en el sentido de asilo por razones religiosas, con lo que supuestamente pretendió evitar que el tema de los refugiados pudiera convertirse en un centro de atracción para las influencias externas. En principio, Irán se abstuvo de involucrar al ACNUR; sólo recurrió a él en 1980, cuando se vio forzado por el estallido de su guerra con Iraq y por el cruce de miles de chiitas iraquíes por su frontera sudoccidental. Sin embargo, en el caso de Irán el apoyo del ACNUR estuvo seriamente limitado por la confrontación política con Estados Unidos. A pesar de dar abrigo a más de 40% de los refugiados afganos, el flujo de la asistencia internacional canalizada hacia Irán apenas representó 15% de la recibida por Pakistán, alcanzando la modesta cifra de 150 millones de dólares entre 1979 y 1987.¹⁴

La larga guerra contra Iraq impidió que Irán pudiera jugar un papel más activo dentro de la geopolítica regional del conflicto afgano; por eso, el medio de los refugiados allí estuvo menos influido por la yihad antisoviética que en el caso de Pakistán. Comparativamente, la política iraní promovió menos la concentración de refugiados en campamentos y permitió la dispersión y asentamiento de afganos en diversas localidades del país, muchos de los cuales fueron beneficiados con programas de educación, salud y alimentación subsidiados por el gobierno. Asimismo, la escasez de fuerza de trabajo masculina, a consecuencia del reclutamiento militar, abrió posibilidades de empleo para muchos refugiados afganos y favoreció una tendencia subyacente de migración económica, ardua de diferenciar dentro del contexto general del fenómeno. Esto siguió fortaleciéndose en los años siguientes y dio paso al surgimiento de redes clandestinas dedicadas al tráfico de trabajadores ilegales.¹⁵

¹⁴ *Loc. cit.*

¹⁵ Véase UNHCR, *Research Study on Afghan Deportees from Iran: Executive Summary*, Altai Consulting, 1 de agosto de 2008, en <http://www.unhcr.org/49ba33392.html>

Como parte de los Acuerdos de Ginebra sobre la retirada soviética de Afganistán, concluidos en abril de 1988, se firmó también el primer convenio oficial entre Afganistán y Pakistán para colaborar en el retorno voluntario de los refugiados,¹⁶ con la expectativa de que tras la inminente salida de las tropas extranjeras sobrevendría un proceso masivo de repatriación. Sin embargo, el fin de la ocupación soviética no proporcionó la paz esperada y la lucha entre la insurgencia islamista y el régimen comunista de Najibulah prosiguió con singular intensidad tres años más, haciendo imposible la repatriación y acrecentando el monto de la población desplazada. Hacia 1990 los refugiados afganos habían alcanzado la cifra récord de 6 325 900, distribuidos casi por igual entre Pakistán (3 253 000) e Irán (3 061 000).

TABLA 2
Refugiados afganos por países, 1990-1999

Año	Pakistán	Irán	India	Rusia*	Otros**	Total
1990	3 253 000	3 061 000	11 900	-	-	6 325 900
1991	3 098 000	3 187 000	9 800	-	-	6 294 800
1992	1 627 000	2 901 000	11 000	8 800	3 000	4 550 800
1993	1 477 000	1 850 000	24 000	24 900	11 900	3 388 200
1994	1 053 000	1 623 000	22 400	28 300	12 300	2 739 000
1995	1 200 000	1 429 000	19 900	18 300	9 700	2 676 900
1996	1 200 000	1 415 000	18 600	20 400	10 700	2 664 700
1997	1 200 000	1 412 000	17 500	21 700	12 500	2 663 700
1998	1 200 000	1 401 000	16 100	8 700	8 400	2 664 200
1999	1 200 000	1 325 000	15 500	12 600	1 000	2 562 800

Fuente: *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Icaria, Barcelona, 2000, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/index.htm>.

* Sólo los solicitantes de asilo registrados en ACNUR. A finales de 1999, según ACNUR, otros 100 000 afganos necesitaban protección.

**Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

¹⁶ *Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic of Pakistan on the Voluntary Return of Refugees*, 1988, en <http://www.institute-for-afghan-studies.org>

Tras la derrota del gobierno comunista comenzó el proceso de repatriación masiva de refugiados afganos.¹⁷ Como se deriva de la tabla 2, en 1992 regresaron al país casi un millón y medio de afganos provenientes de Pakistán y cerca de 300 000 radicados en Irán. Con el propósito de actualizar el compromiso de las partes y, sobre todo, de ratificar el principio de voluntariedad que debía regir el proceso de retorno, el 18 de agosto de 1993 se firmó un nuevo acuerdo tripartito entre Pakistán, Afganistán y el ACNUR. Hacia 1994 la repatriación acumulada había alcanzado la cifra aproximada de 3.5 millones de afganos, unos dos millones desde territorio paquistaní y un millón y medio procedente de Irán.¹⁸

Sin embargo, el escenario no estaba preparado para absorber un retorno masivo de refugiados. La economía estaba en ruinas, muchas localidades habían sido destruidas y el país estaba inmerso en un profundo caos.¹⁹ Al retornar a sus lugares de origen muchos se enfrentaron a la cruda realidad de que habían perdido sus bienes o de que sus propiedades habían sido confiscadas por los omnipotentes señores de la guerra. No había un Estado que pudiera instrumentar programas de ayuda o atender las reclamaciones de los refugiados, quienes por lo general sólo recibieron la solidaridad de sus redes tribales. Ante las difíciles condiciones encontradas, no pocos optaron por cruzar nuevamente la frontera y otros, en las provincias del sur, empezaron a dedicarse al cultivo de la adormidera como medio de subsistencia.²⁰

¹⁷ Como puede apreciarse en la tabla 2, en ese momento también comenzó un pequeño flujo migratorio hacia la India, Rusia y las exrepúblicas soviéticas de Asia Central, aunque prácticamente residual en comparación con los dos principales centros receptores.

¹⁸ Marjoleine Zieck, *op. cit.*, p. 258.

¹⁹ Rostum Shah Mohmand, "The Saga of Afghan Refugees in Pakistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 14 de febrero de 2010, p. 3, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

²⁰ La producción de opio en territorio paquistaní, especialmente en la entonces Provincia de la Frontera Nororiental, creció durante los años de la yihad antisoviética para financiar la resistencia afgana, pero después de 1989 las presiones occidentales obligaron al gobierno paquistaní a prohibir los cultivos y las mafias de Peshawar y Quetta reorientaron la producción hacia el sur de Afganistán, donde la pobreza y la falta de autoridad le permitieron crecer rápidamente.

La pugna por el poder, después de la caída del régimen comunista, condujo a la guerra civil entre las mismas facciones muyahidínes protagonistas de la yihad. La aparición y vertiginoso ascenso del movimiento talibán a partir de 1994 arreció la intensidad del conflicto interno. La conquista de Kabul en 1996 y la clara aspiración del talibán a controlar el país provocaron un nuevo reajuste en la correlación de las fuerzas en pugna, y compulsaron a las demás facciones a unirse en un Frente Unido antitalibán. Éste, si bien no pudo frenar su avance, sostuvo una beligerancia permanente hasta que la campaña militar de Estados Unidos en 2001 cambió nuevamente el panorama interno del país.

La intransigencia religiosa y la preeminencia pastún del régimen talibán desataron un nuevo éxodo de refugiados, fundamentalmente entre las minorías étnicas y las familias de clase media, con educación, de las zonas urbanas.²¹ Sin embargo, las cifras oficiales no reflejan con claridad ese flujo y, como se desprende de la tabla 2, más bien indican un estancamiento en el proceso de repatriación durante la segunda mitad de los años noventa, por demás comprensible si se tiene en cuenta que la guerra civil y la política del talibán fueron dos factores fuertemente inhibidores para el retorno de los refugiados.²² Aunque los campamentos de refugiados en Pakistán fueron el semillero del movimiento talibán y proporcionaron varios miles de combatientes al ejército del mullah Omar,²³ la dimensión de ese flujo inverso no modificó sustancialmente el comportamiento estadístico.

Las estimaciones sobre ese éxodo se dificultan porque, a diferencia de lo sucedido durante el decenio de la yihad antisoviética, las autoridades de los países vecinos trataron como inmigrantes ilegales a quienes huyeron del terror talibán y no les reconocieron el estatuto de refugiado. En medio del aislamiento internacional de Afganistán en ese entonces, el reconocimiento de la condición

²¹ International Crisis Group (ICG), *op. cit.*, p. 4.

²² Rostum Shah Mohmand (*op. cit.*, p. 3) sostiene que en el periodo 1996-2001 siguió registrándose algún flujo de repatriados hacia los territorios donde el régimen talibán impuso su autoridad, sobre todo de pastunes originarios de las provincias del sureste y este del país, pero no ofrece cifras al respecto.

²³ Véase Thomas Barfield, *op. cit.*, pp. 255-258.

de refugiado carecía de importancia para la geopolítica regional que gravitaba en torno al conflicto afgano. Al norte, las cuatro exrepúblicas soviéticas reforzaron con apoyo ruso las medidas de seguridad nacional e incrementaron la concentración de tropas en los puntos fronterizos, sobre todo en los casos de Uzbekistán y Tayikistán, que cerraron sus fronteras para evitar una probable avalancha de refugiados provenientes de esas minorías étnicas. Irán no sólo se negó a registrar nuevos refugiados, sino que a partir de 1998 comenzó a detener y a deportar ilegales. Por su parte, Pakistán también trató de controlar su frontera, no sólo porque su carácter de aliado del régimen talibán le impedía justificar un flujo de refugiados, sino además por sus potenciales implicaciones políticas internas. El desgaste ocasionado por una prolongada estancia había incrementado, en lugares como la provincia de Beluchistán, la animadversión de la población local hacia los refugiados afganos,²⁴ considerados responsables del desempleo, la criminalidad y de ser parte, en tanto su mayoritario origen pastún, de una deliberada estrategia del gobierno para modificar la correlación étnica de la zona en detrimento de las aspiraciones del nacionalismo baluche.²⁵

En agosto de 2001 Pakistán y el ACNUR firmaron un acuerdo de entendimiento para la investigación de los afganos realmente necesitados de protección internacional en los campos de Jalozai, Nasir Bagh y Shamshatoo.²⁶ Con ello, el gobierno paquistaní pretendió abandonar oficialmente su tradicional posición de reconocimiento colectivo (*prima facie*) para adoptar la aplicación del principio de reconocimiento individual a los refugiados afganos, pero la nueva postura perdió su sentido práctico tras los atentados terroristas del 11/9, cuyas consecuencias llevaron a un dramático retroceso en la cuestión de los refugiados afganos.

La formación de una coalición internacional liderada por Estados Unidos y los preparativos para una inminente campaña militar

²⁴ Los principales medios de difusión en Pakistán tradicionalmente han ignorado la contribución positiva de los refugiados afganos al crecimiento de la economía local, especialmente en los sectores de la construcción, la agricultura y el transporte. Rostum Shah Mohmand, *op. cit.*, p. 7.

²⁵ Thomas Barfield, *op. cit.*, pp. 255-258.

²⁶ Marjoleine Zieck, *op. cit.*, p. 260.

en Afganistán desataron un nuevo éxodo que alcanzó proporciones impresionantes después del 7 de octubre de 2001, cuando iniciaron los bombardeos de la aviación y la marina estadounidense sobre el territorio afgano bajo dominio talibán. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales que proveían ayuda a la población afgana abandonaron rápidamente el país, hecho que ahondó aún más la crisis humanitaria. El ACNUR se vio forzado a posponer su objetivo de impulsar la repatriación voluntaria de los refugiados radicados en Pakistán e Irán, y comenzó a prepararse para enfrentar el nuevo desafío, urgiendo a los países vecinos a que abrieran sus fronteras para darle protección temporal a los civiles afganos que buscaran refugio.²⁷

La dimensión del éxodo ocurrido entre septiembre y diciembre de 2001 no puede determinarse con exactitud por su naturaleza masiva y espontánea, pero pudiera estimarse en alrededor de cinco millones la cantidad de afganos que huyeron del país en ese momento, siendo nuevamente Pakistán e Irán los dos principales centros receptores, con 76 y 23% respectivamente.²⁸ Al concluir el año 2001 el monto total de los refugiados había alcanzado la cifra récord de 7.5 millones, poco más de 5 millones en Pakistán y 2.4 millones en Irán, ratificando con mucho la condición de Afganistán como mayor centro expulsor de refugiados en el mundo.

EL PROGRAMA DE REPATRIACIÓN VOLUNTARIA: AVANCES Y DIFICULTADES (2002-2012)

A partir de 2002 la cuestión de los refugiados recobró una singular importancia dentro de la agenda de la transición posttalibán y de las relaciones de Afganistán con Pakistán, Irán y el ACNUR. El énfasis

²⁷ UNHCR, *UNHCR Global Report 2001*, en <http://www.unhcr.org>

²⁸ La estimación del flujo en 2001 se hizo sumando la cantidad de repatriaciones efectuadas entre 2002 y 2006 con la cantidad de refugiados registrados en Pakistán e Irán en febrero de 2007 y restándole el número de refugiados registrados en ambos países en el año 2000. Todas las cifras utilizadas en el cálculo provienen de los *UNHCR Global Report 2001-2007*, en <http://www.unhg.org>. Una pequeña cantidad de afganos buscó refugio en los países del norte, sobre todo en Tayikistán.

principal desde entonces se centró en el interés compartido de impulsar un masivo programa de repatriación voluntaria como la alternativa de solución más durable al largo capítulo de los refugiados afganos. Sin embargo, durante los diez primeros años de la transición, el programa transitó por dos etapas claramente identificables: una de avance relativo hasta 2008 y otra de franco descenso y estancamiento en el periodo 2009-2012.

El derrocamiento del régimen talibán, la firma de los Acuerdos de Bonn y el establecimiento de un gobierno provisional afgano con respaldo internacional, encabezado por Hamid Karzai, generaron nuevas expectativas acerca de la normalización gradual de la vida en el país y contribuyeron a estimular un masivo proceso de repatriación en los años siguientes, que permitió el retorno al país de más de 5 millones de refugiados entre 2002 y 2008.

TABLA 3
Repatriación de refugiados afganos (2002-2008)

<i>Concepto</i>	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Desde Pakistán	1 539 600	375 500	424 500	461 100	143 000	365 700*	274 200
Con ayuda de ACNUR	-	343 100	383 300	449 400	133 300	357 600	274 200
Desde Irán	252 800	269 400	515 200	289 600	243 600	7 500	3 700
Con ayuda de ACNUR	-	142 300	377 600	63 600	5 300	7 500	3 700
Otros repatriados	9 000	-	-	-	1 200	700	650
Total de repatriados	1 801 400	644 900	939 700	750 700	387 800	373 900	278 550
Total de repatriados con ayuda de ACNUR	-	485 400	760 900	513 000	141 000	365 800	278 550

Fuente: Elaborada a partir de cifras proporcionadas por los *UNHGR Global Report*, 2001-2009, en <http://www.unhgr.org>

* Incluye 206 000 afganos no registrados que fueron asistidos a solicitud del gobierno de Pakistán.

Desde su instauración, el gobierno de Hamid Karzai se vio ampliamente rebasado por el efecto combinado de una repatriación masiva incontrolada y la existencia de más de un millón de desplazados internos que también aspiraban a retornar a sus lugares de

origen. Sólo en el primer año de la transición política regresaron a Afganistán casi dos millones de refugiados. Por su parte, los principales países receptores, que con el alud de 2001 vieron acentuarse la “fatiga de asilo” que ya venían experimentando desde los años noventa,²⁹ empezaron a presionar al gobierno afgano para agilizar el proceso de repatriación.

En 2003 se firmó un nuevo acuerdo tripartito entre Pakistán, Afganistán y el ACNUR para impulsar un programa de repatriación voluntaria por tres años, hasta marzo de 2006, al término del cual el gobierno paquistaní aplicaría a los afganos que aún permanecieran en el país lo dispuesto en el anterior acuerdo de 2001, es decir, la verificación individual para determinar la procedencia del estatuto de refugiado o la deportación.³⁰ Como complemento del acuerdo, al año siguiente se firmó un memorándum entre el gobierno de Islamabad y el ACNUR para la realización de un censo y registro de todos los afganos radicados en Pakistán con el propósito de conocer con exactitud su cantidad, sólo conjeturada hasta ese momento, y determinar cuántos de ellos quedarían bajo responsabilidad del ACNUR.³¹ Hasta 2005, 3 047 000 afganos residentes en territorio paquistaní habían recibido su carta de registro, la inmensa mayoría concentrada en la Provincia de la Frontera Noroeste (61.6%) y en la provincia de Beluchistán (25.2%);³² aunque el temor a que ese proceso de control permitiera la deportación forzosa una vez concluido el plazo de los tres años, despertó muchos recelos entre los refugiados, y no pocos, incluso, trataron de evadir el registro ante las autoridades. Esa situación condujo a la firma de un nuevo memorándum con el ACNUR, el 19 de abril de 2006, para continuar con el censo hasta fines de ese año.³³

²⁹ International Crisis Group, *op. cit.*, p. 4.

³⁰ *Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Transitional Islamic State of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan*, 2003, en <http://www.unhcr.org/afghan.html>

³¹ Marjoleine Zieck, *op. cit.*, p. 262.

³² Citado por Rostum Shah Mohmand, *op. cit.*, p. 5.

³³ Marjoleine Zieck, *op. cit.*, p. 262.

Irán, por su parte, suscribió en 2002 un acuerdo tripartito con Afganistán y el ACNUR para promover también la repatriación voluntaria de los refugiados afganos residentes en su territorio.³⁴ A partir de ese momento, el gobierno de Teherán empezó a prestarle mayor atención al registro y control de los refugiados, al tiempo que fue endureciendo su posición con respecto a la migración económica ilegal, cada vez más sancionada con el recurso de la deportación.³⁵ A partir de 2003 se comenzaron a regularizar los ejercicios de registros denominados *Amayesh*, como instrumentos de monitoreo y validación del estatuto de refugiado, por medio de tarjetas de residencia temporal renovables periódicamente.³⁶ Los registros y permisos de residencia sirvieron para legalizar la situación de los refugiados afganos y aportaron un insumo importante para la instrumentación de un programa de repatriación voluntaria, pero también implicaron nuevas restricciones a su libertad de movimiento dentro del país, las cuales se acrecentaron desde 2007 debido a la declaración sobre zonas de interdicción para ciudadanos

³⁴ M. J. Abbasi-Shivazi y D. Glazebrook, "Continued Protection, Sustainable Reintegration: Afghan Refugees and Migrants in Iran", *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Briefing Paper, mayo de 2006, p. 1, en <http://www.refworld.org/docid/47c3f3c51a.html>

³⁵ La migración económica ha sido un fenómeno histórico presente en las relaciones de Afganistán con Irán, y también con Pakistán, desde mucho antes de que apareciera la cuestión de los refugiados y luego ha seguido coexistiendo con ella hasta el presente. Tradicionalmente, muchos afganos cruzan la frontera en busca de mejores oportunidades de vida o como trabajadores temporales o estacionales. El flujo hacia Irán ha resultado más atractivo por ser un país más rico y con mejor desenvolvimiento económico que Pakistán, por eso desde la década pasada el gobierno iraní ha recurrido con más frecuencia a la deportación para frenar ese flujo en ascenso, considerado ilegal y una potencial amenaza a la seguridad nacional. Véase Bruce Koepke, "The Situation of Afghan in the Islamic Republic of Iran Nine Years After the Overthrow of the Taliban Regime in Afghanistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 4 de febrero de 2011, p. 5, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

³⁶ Entre 2003 y 2012 se realizaron siete registros con periodicidades diferentes: Amayesh I (2003), Amayesh II (2005), Amayesh III (2007), Amayesh IV (2008/2009), Amayesh V (2009/2010), Amayesh VI (2010) y Amayesh VII (2011), Bruce Koepke, *op. cit.*, p. 3.

extranjeros emitida por el Consejo Supremo de Seguridad Nacional de Irán.³⁷

Como se aprecia en la tabla 3, al cierre de 2006 habían retornado en total 4524500 refugiados, 2943700 procedentes de Pakistán y 1570600 desde Irán, flujo que constituyó el mayor proceso de repatriación del que se tenga conocimiento hasta el presente. Sin embargo, el resultado de los censos realizados por las autoridades paquistaníes e iraníes demostraba que en 2007 todavía permanecían 2150000 refugiados afganos en Pakistán y otros 920000 seguían residiendo en Irán.³⁸

El retorno masivo representó una imponente fuente de tensión económica, social y administrativa para un país devastado por

³⁷ El permiso de trabajo y la libertad de movimiento quedaron limitadas a la provincia de residencia y para viajar fuera de ella los refugiados debían informar a las autoridades y obtener un *Laissez-Passer*. En 2007, con la nueva política de zonas de interdicción, a los refugiados se les prohibió residir o viajar por ellas, y los que estaban radicados en esas zonas desde antes, sin importar los años, fueron obligados a elegir entre la reubicación o la repatriación. Farshid Farzin y Safiraz Jadali, "La libertad de movimiento de los refugiados afganos en Irán", *Revista Migraciones Forzadas*, Centro de Estudios sobre Refugiados, University of Oxford, núm. 44, octubre de 2013, pp. 85-86, en <http://www.fmreview.org/es/detencion>. En total son treinta las zonas restringidas a los refugiados afganos, dentro de las cuales aparecen provincias completas o regiones dentro de las mismas, Bruce Koepke, *op. cit.*, nota 18, p. 4.

³⁸ En el caso de Pakistán, poco más de la mitad de esa cifra correspondía a los nuevos registros de refugiados determinados por el censo gubernamental. Estas personas no recibieron en automático el estatuto de refugiados por parte del ACNUR ni los beneficios de la asistencia proporcionada por el organismo internacional. Las estadísticas del ACNUR correspondientes a los años 2007-2009 reconocen la existencia de este nuevo grupo bajo la categoría de "afganos en situación de refugiados" y la estiman según el año en 1145000 (2007), 1015200 (2008) y 981300 (2009). Sólo en este último año el ACNUR empezó a brindarle apoyo a estas personas, razón que explica la integración de estas personas a la categoría de "refugiados afganos" a partir de 2010 y que las estadísticas de ese año muestren un notable incremento en la cantidad de refugiados en comparación con la reportada en 2009, véase *UNHCR Global Report, 2007, 2008, 2009 y 2010*. En cuanto a Irán, según estimaciones del propio gobierno, la cifra de migrantes ilegales duplicaba la cantidad de personas registradas con el estatuto de refugiados, por lo que la cantidad total de afganos residentes en el país, incluyendo a los indocumentados, rondaba los tres millones. Bruce Koepke, *op. cit.*, p. 5.

treinta años de conflictos armados y dependiente de la ayuda internacional. A partir de 2003, el desafío se hizo mayor porque la campaña militar de Estados Unidos en Iraq vino a remarcar la falta de compromiso de la Casa Blanca con la estrategia posconflicto de reconstrucción nacional en Afganistán.³⁹ La coordinación de la ayuda quedó bajo la responsabilidad de las Naciones Unidas, organismo que desplegó ingentes esfuerzos para conseguir los recursos prometidos por los donantes internacionales, pero con resultados muy parciales; esta situación impidió, en unos casos, o retrasó en otros, el desarrollo de los programas nacionales necesarios para garantizar la seguridad y la recuperación económica.⁴⁰

La limitada capacidad de absorción del país de origen, ampliamente desbordada por el masivo retorno de los cinco años precedentes, determinó que en 2007 el gobierno de Pakistán y el ACNUR firmaran con Afganistán un nuevo acuerdo que reconocía esa difícil realidad y prorrogaba la vigencia del programa de repatriación voluntaria hasta el 31 de diciembre de 2009.⁴¹

A las señales de agotamiento ya visibles en los años 2006-2008, tanto en la tendencia general como en el comportamiento particular de los reflujos provenientes de cada centro receptor, le siguió un fuerte estancamiento en los años sucesivos (tabla 4) que vino a demostrar que el programa de repatriación no estaba resultando la

³⁹ La costosa campaña en Iraq absorbió gran parte de los recursos, financieros y militares, que Estados Unidos debió destinar para cumplir sus compromisos en Afganistán y de esa forma asegurar la estabilidad del país. Según los expertos, la reconstrucción afgana requería entre 4000 y 5000 millones de dólares anuales por diez años, una cifra incomparablemente menor a los 11 000 millones de dólares mensuales que costó la aventura en Iraq en los primeros años. Véase Rashid Ahmed, *Descenso al caos. EE. UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central*, Barcelona, Ediciones Península, 2008, pp. LVII-LXIII.

⁴⁰ Los problemas de la reconstrucción nacional en Afganistán se abordan con más detenimiento en Enrique Baltar, *op. cit.*, pp. 64-78.

⁴¹ *Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Government of Islamic Republic of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan*, 2007, en <http://www.unhcr.org/46c98acd2.pdf>

panacea esperada en los inicios y que para muchos afganos la alternativa del retorno no era factible ni deseable.⁴²

TABLA 4
Repatriación de refugiados afganos 2008-2012

Año	Repatriados desde Pakistán	Con ayuda de ACNUR	Repatriados desde Irán	Con ayuda de ACNUR	Otros repatriados	Total de repatriados	Total de repatriados con ayuda de ACNUR
2008	274200	274200	3700	3700	650	278550	278550
2009	51300	51300	6000	6000	240	57540	57540
2010	109400	109400	8500	8500	160	118060	118020
2011	52100	49200	18900	18900	200	71200	71170
2012	83400	80000	15000	15000	150	98550	95100

Fuente: Elaborada con información de los *UNHCR Global Report* de los años 2002-2012, en <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4b8.html>

El retroceso de la repatriación después de 2008 estuvo determinado por una combinación de factores de diverso tipo. Entre los principales cabe mencionar los siguientes:

Una insuficiente capacidad de absorción del país de origen desbordada por el masivo retorno de los cinco años precedentes. A pesar de los proyectos de reconstrucción y de la ayuda internacional, la economía afgana dista mucho de superar el colapso provocado por tantos años de destrucción. El país es con mucho el más pobre de la región y uno de los menos desarrollados del mundo. Según datos del PNUD, en 2012 Afganistán ocupaba el lugar 175 de 187 países en el *ranking* mundial del Índice de Desarrollo Humano.⁴³ El Ingreso

⁴² Daniel A. Kronenfeld, "Can Afghanistan Cope with Returnees? Can Returnees Cope in Afghanistan? A Look at Some New Data", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 25 de enero de 2011, p. 14, en <http://www.refugeecoooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

⁴³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre el Desarrollo Humano 2013, p. 143, hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf

Nacional Bruto per cápita era tan solo de 570 dólares en 2011, situándolo en el nivel inferior de los países menos desarrollados y en la posición 218 del *ranking* mundial. El 36% de la población afgana vive por debajo del nivel de pobreza y más de la mitad está muy cerca de esa dramática línea divisoria. La tasa de desempleo ronda 40%, alrededor de 31% de la población no cuenta con alimentación asegurada y en las zonas rurales 50% de la población carece de acceso al agua potable.⁴⁴ Las desigualdades regionales son muy marcadas, con provincias como Helmand, con sólo 9% de su población registrada por debajo del nivel de pobreza; y otras, como Paktika, donde este indicador abarca a 76% de sus habitantes.⁴⁵ La única actividad económica vigorosa ha sido la industria de la droga, que en 2007 alcanzó la cifra récord de 8 200 toneladas de opio (93% de la producción mundial), con un valor comercial equivalente a 53% del Producto Nacional Bruto generado por la economía afgana.⁴⁶ Debido a las difíciles condiciones de reinserción, especialmente de las zonas rurales, más de 60% de los repatriados han enfrentado serias dificultades para reconstruir sus vidas y alrededor de 15% se convierte en migración secundaria de vuelta a Pakistán e Irán.⁴⁷

⁴⁴ The World Bank, *Afghanistan*, data.worldbank.org/country/afghanistan

⁴⁵ UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*, mayo de 2012, p. 20, en <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>

⁴⁶ *Afghanistan Opium Survey 2007*, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), octubre de 2007, p. 7, en <http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan-Opium-Survey-2007.pdf>. En los últimos años, según datos de la UNODC, esa proporción ha bajado significativamente a 16% del PNB, en 2011, y a 11%, en 2012, *Afghanistan Opium Survey 2012*, UNODC, mayo de 2013, p. 13, en http://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Afghanistan/Afghanistan_OS_2012_Final_web.pdf. La producción de opio también ha tenido un significativo peso en el financiamiento de la insurgencia talibán y en el agravamiento de la situación de seguridad. Véase Vanda Felbab-Brown, “The Drug-Conflict Nexus in South Asia: Beyond Taliban Profits and Afghanistan”, en Daveed Gartenstein-Ross y Clifford D. May (eds.), *The Afghanistan-Pakistan Theater: Militant Islam, Security & Stability*, Washington, FDD Press, 2010, pp. 90-112; y Gretchen S. Peters, “The Taliban and the Opium Trade”, en Antonio Giustozzi (ed.), *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, Nueva York, Columbia University Press, 2009, pp. 7-22.

⁴⁷ *Programme Outline. The Voluntary Return & Reintegration Programme*, UNHCR-UNDP-Ministry of Refugee and Repatriation of Afghanistan, Kabul, julio de 2012, p. 2, en <http://www.unhcr.org/4fedc64b9.pdf>

La desigual distribución geográfica de los retornos originada por las difíciles condiciones de vida. La mayor cantidad de retornos se registraron en cinco de las 34 provincias del país: Kabul, Nangarhar, Kunduz, Baghlan, y Kandahar, con una amplia concentración en las dos primeras.⁴⁸ Los mayores puntos de concentración han estado en las ciudades,⁴⁹ especialmente en la capital, donde el gobierno logró ejercer un mayor control desde el principio de la transición por la presencia de las Fuerzas Internacionales de Asistencia para la Seguridad (FIAS), y la ayuda de las organizaciones internacionales ha podido fluir con mayor consistencia. Entre 2002 y 2003, 90% de los casi dos millones y medio de repatriados aseguraron ser originarios de Kabul. La población de la capital creció de 1.5 millones de personas, en 2001, a 3.5 millones, en 2005; y a 4.5 millones en 2008.⁵⁰ El crecimiento desmesurado de la ciudad contribuyó al surgimiento de asentamientos informales donde vive 50% de la población y al deterioro extremo de los servicios básicos como electricidad, agua, sanidad y recolección de basura.⁵¹ Aunque un pequeño porcentaje de los repatriados regresó con alguna formación profesional u oficio, lo cual tuvo un efecto positivo en el sector de los servicios, la gran

⁴⁸ Según datos de la ACNUR, hasta marzo de 2014 las cinco provincias mencionadas figuraban en el primer nivel de la escala de repatriados recibidos (170 001 a 1 228 216), 9 se ubicaban en el segundo nivel (100 001 a 170 000), 7 en el tercero (40 001 a 100 000), 5 en el cuarto (15 001 a 40 000) y 8 en el último (0 a 15 000); UNHCR, *Volrep and Border Monitoring Monthly Update*, UNHCR Afghanistan, marzo de 2014, p. 7, en <http://www.unhcr.org/50ab463b6.html>

⁴⁹ Nassim Majidi, "Urban Returnees and Internally Displaced Persons in Afghanistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 9 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

⁵⁰ ICC, *op. cit.*, p. 9; y Nassim Majidi, *op. cit.*, p. 1.

⁵¹ A pesar del descenso de las repatriaciones, los asentamientos informales en las principales ciudades han seguido creciendo hasta la actualidad por el fuerte flujo de desplazados internos y por la migración económica de las zonas rurales. También se han vuelto más frecuentes los casos de desalojo forzados por parte de las autoridades afganas. De acuerdo con un estudio realizado por el Norwegian Refugee Council (NRC), entre noviembre de 2010 y junio de 2013 se registraron 16 casos de desalojos de esos asentamientos en las ciudades Kabul, Herat, Jalalabad, Mazar-e-Sharif, Maimana y Farah. Citado por Caroline Howard y Jelena Madzarevic, "Still at Risk: Forced Evictions in Urban Afghanistan", *Forced Migration Review* (Refugee Studies Centre, University of Oxford), núm. 46, mayo de 2014, p. 38.

mayoría no tenía calificación alguna, lo que intensificó el desempleo y la competencia en las ciudades por los trabajos menos calificados.⁵²

La insuficiencia de la ayuda internacional. De los casi 5.2 millones de repatriados hasta 2008, sólo 2.5 millones lo hicieron con asistencia del ACNUR. El apoyo del organismo internacional se limitó a brindar asistencia legal y a proporcionar la suma aproximada de 100 dólares norteamericanos por persona para enfrentar los gastos de la repatriación.⁵³ Para muchos repatriados, sin embargo, el problema principal al regreso ha sido la carencia de medios y condiciones mínimas de subsistencia. Aunque algunos programas del ACNUR trataron también de mitigar en algo ese problema, como en el caso del financiamiento parcial de hogares para familias muy vulnerables, en general la asistencia financiera en ese ámbito fue sólo un haz de luz en una noche oscura. Los datos de la tabla 5 demuestran las limitaciones de un presupuesto que, en promedio, apenas alcanzó para proporcionar una asistencia per cápita de 164 dólares a los repatriados durante el periodo 2003-2008.

TABLA 5
Recursos para el programa de repatriación de afganos
2003-2008 (en USD)

Año	Presupuesto programado	Presupuesto ejercido	Repatriados con ayuda de la ACNUR	% del total de repatriados	Presupuesto proyectado per cápita	Presupuesto ejercido per cápita
2003	121 615 330	90 718 733	485 400	75.26	250.5	186.9
2004	77 927 929	77 888 777	760 900	80.97	102.4	102.3
2005	62 600 906	56 336 186	513 000	68.33	122	109.8
2006	58 841 464	47 532 717	141 000	36.35	417.3	337
2007	70 641 122	70 329 927	365 800	97.83	193	192.3
2008	75 686 250	74 514 400	278 550	100.0	271.7	267.5
Total	467 313 001	417 320 710	2 544 650	76.45	183.6	164

Fuente: Elaborada con información de los *UNHCR Global Report* de los años 2003-2008, en <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4b8.html>

⁵² ICG, *op. cit.*, p. 10.

⁵³ En 2012, el ACNUR incrementó el apoyo financiero a 150 USD y a principios de 2014 lo subió a 200 USD; UNHCR, *Vobrep and Border Monitoring Monthly Update*, p. 1.

Las redes tribales desempeñaron una función supletoria o complementaria muy importante en el proceso de repatriación. Muchos de los que retornaron entre 2002 y 2006 abandonaron el país en 2001 o a finales de los años noventa. Su ausencia fue más corta y durante ella conservaron los vínculos con su lugar de origen a través de las redes tribales, lo que permitió a muchas familias mantener sus propiedades y el acceso a la tierra, así como encontrar ayuda para reconstruir sus hogares. La solidaridad tribal también sirvió para acoger a los necesitados, para proporcionar información sobre sus lugares de origen a las familias refugiadas y para canalizar el envío de remesas entre las familias, o parte de ellas, que se repatriaban y las que se quedaron en Pakistán o Irán para aprovechar las mejores posibilidades de empleo.⁵⁴

El desarraigo patrimonial y cultural de los refugiados afganos. Aproximadamente 90% de los afganos que permanecieron en Pakistán después de 2007 no tienen tierras ni propiedades en Afganistán, ya sea porque eran de extracción muy pobre o porque les fueron enajenadas después de tantos años de exilio y no tienen forma de reclamarlas o de hacer valer sus derechos.⁵⁵ A lo largo del conflicto, el sistema de tenencia tradicional fue gravemente modificado por las redistribuciones de tierras en beneficio de las élites militares y políticas. En 2007, al menos 50% de la tenencia de la tierra en Afganistán no estaba todavía legalmente formalizada y el sistema oficial de justicia era incapaz de atender el complejo problema de las querellas por reclamaciones de tierras, por lo que más de 80% de las mismas terminaban en los tradicionales órganos locales de resolución de disputas (*jirgas* y *shuras*).⁵⁶ La cuestión de los refugiados sin tierras representa un obstáculo aún mayor para la repatriación y reintegración. En 2005 el gobierno afgano puso en marcha un programa para la adquisición de parcelas de tierra (*Land Allocation Scheme*) bajo los auspicios

⁵⁴ International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 6.

⁵⁶ Ingrid Macdonald, "Landlessness and Insecurity: Obstacles to Reintegration in Afghanistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 9 de febrero de 2011, p. 4, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

del Ministerio de Refugiados y Repatriación (MoRR), pero la mayoría de los predios eran terrenos no arables, con escasa disponibilidad de agua y una reducida extensión –insuficiente para familias cuya composición creció en varios miembros durante los años de exilio–, por lo que su impacto inmediato fue muy modesto. De las 270 000 familias que solicitaron participar en el programa hasta principios de 2009, 65 413 quedaron seleccionadas, 41 127 pagaron por sus parcelas, sólo 31 000 parcelas fueron efectivamente entregadas y apenas 10 684 familias se establecieron en ellas.⁵⁷ El desarraigo patrimonial se combina con el hecho de que muchos de esos refugiados se urbanizaron en el exilio y sus condiciones de vida resultan comparativamente mejores a las que encontrarían en Afganistán.

Por otro lado, alrededor de 50% de esos refugiados nacieron fuera del país y no tienen referencia de los lugares de origen de sus padres y abuelos. Su experiencia formativa estuvo largamente expuesta a las influencias del nuevo medio cultural y se han integrado mucho más al modo de vida del centro receptor. En el caso de la segunda y tercera generaciones de refugiados residentes en Irán, la aculturación ha sido tanto más profunda por la adopción del farsi como nueva lengua y vehículo de interacción con el entorno social no afgano.⁵⁸ Esa descendencia, todavía más urbanizada y escolarizada que sus antecesores, tiene menos razones para regresar y tratar de integrarse a un país vivencialmente ajeno, que le ofrece menos oportunidades de progreso y en el que, por sus costumbres, y hasta por el acento en el caso de los hablantes de farsi, pueden ser percibidos como entes extraños y diferenciados.⁵⁹ Más importante aún, la dimensión material y funcional de

⁵⁷ Citado por *ibid.*, p. 5.

⁵⁸ Mohammad J. Abbasi-Shavazi y Rasoul Sadeghi. “The Adaptation of Second-Generation Afghans in Iran: Empirical Finding and Policy Implications”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 9 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>

⁵⁹ La aculturación contribuye a subvertir parcial o totalmente el universo simbólico de la tradición cultural del migrante. Los referentes culturales del lugar de origen, que en una etapa inicial resultan esenciales para la solidaridad del grupo étnico en un entorno social diferente, van perdiendo fuerza en la medida en que crece la interacción con la sociedad receptora, cuyos valores intervendrán

esa “crisis de identidad” se expresa en una exclusión de las redes de relaciones tribales, clientelares y de patronazgos que se han formado en Afganistán en los últimos veinte años,⁶⁰ las cuales dominan la vida en las comunidades y constituyen un factor de apoyo, con frecuencia decisivo, en la repatriación y reintegración de los refugiados.

Graves problemas de gobernabilidad y ausencia de un Estado de derecho mínimamente funcional. Desde sus inicios, el gobierno de Hamid Karzai enfrentó serias dificultades para ejercer un control efectivo sobre el territorio del país, por carecer de los recursos económicos y militares para imponer su autoridad en las provincias. Bajo la protección de las FIAS, el gobierno estuvo confinado a la región de Kabul y sus inmediaciones en los primeros años; luego fue ensanchando gradualmente su radio de acción mediante la implantación de un centralismo más nominal que real. Esa situación acentuó el contrapunteo entre el supuesto ideal de gobernabilidad al que aspiraba la transición política y la realidad de una estructura de poder tradicional, resistente al cambio y dominante en los ámbitos provinciales y locales. El lento avance del programa de desmovilización y desarme, y el repunte vertiginoso de la producción de opio, reforzaron la debilidad del gobierno central y la autonomía de esos poderes regionales. El primero, porque permitió a muchos caudillos muyahidines mantener a sus grupos armados como expresión

cada vez más en la conformación del nuevo universo simbólico de una descendencia formada en esa realidad concreta. La situación de la mujer afgana en Irán es un buen ejemplo que demuestra cómo la influencia del entorno cultural puede favorecer el goce de mayores libertades e, incluso, llegar a modificar costumbres tan enraizadas como los patrones tradicionales de reproducción familiares. Las políticas de control demográfico emprendidas por el gobierno iraní sirvieron para revisar la percepción dominante en la sociedad musulmana acerca de la mujer y la natalidad y, en ese sentido, han redundado en una mayor aceptación de los medios anticonceptivos, de la planificación familiar y, por ende, en una reducción del índice de reproducción en las familias afganas refugiadas; véase Parviz Piran, “Effects of Social Interaction between Afghan Refugees and Iranians on Reproductive Health Attitudes”, *Disasters*, 2004, vol. 28, núm. 3, pp. 283-293.

⁶⁰ Armando Geller y Marciej M. Latek, “Returning from Iran”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, p. 26.

de su autoridad cuasi feudal; y el segundo, porque proporcionó una fuente de financiamiento para sostener las operaciones de todas las fuerzas desestabilizadoras del nuevo orden público: señores de la guerra y caudillos locales, grupos criminales vinculados al narcotráfico y al contrabando fronterizo e insurgencia islamista.⁶¹

La transición política, por tanto, no generó la gobernabilidad deseada ni impidió que esos poderes regionales siguieran imponiendo su voluntad en muchas localidades y utilizaran impunemente sus influencias, recursos y milicias para dirimir diferencias políticas, étnicas y religiosas. Esa percepción de desprotección fue la causa, por ejemplo, de que miles de familias pastunes que vivían en regiones al norte del Hindu Kush, mayoritariamente pobladas por tayikos, uzbekos y hazaras, se abstuvieron de regresar a sus lugares de origen por miedo a que su adscripción étnica se asociara con el pasado régimen talibán y pudieran ser víctimas de persecuciones y represalias.

Incremento de la inseguridad. La escalada sufrida por el conflicto afgano desde 2008 se convirtió en el factor inhibitor más potente de la repatriación. El fuerte repunte de las acciones armadas del talibán y las ofensivas contrainsurgentes de las tropas aliadas y gubernamentales, sobre todo en las provincias del sursureste de Afganistán, ocasionaron un vertiginoso incremento de los incidentes violentos y de los daños colaterales en la población civil.⁶² Esa

⁶¹ En contraste, el Ejército Nacional Afgano (ENA) y la Policía Nacional Afgana (PNA) crecieron lentamente durante los siete primeros años de la transición política. Según los objetivos iniciales del programa lanzado en 2002, el ENA debía quedar constituido en un periodo de 18 meses y estaría compuesto de 80 000 efectivos, cifra considerada suficiente para garantizar la seguridad en aquel momento; véase Kofi Annan, *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, Informe del secretario general a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 18 de marzo de 2002, párrafo 62, en <http://www.un.org> En 2008 el ENA todavía contaba con 70 000 efectivos y la meta inicial de reclutamiento se alcanzó en 2009, pero para ese entonces las estimaciones ya habían cambiado y el deterioro de la seguridad exigía un ejército mucho más grande. Sobre las cifras de reclutamiento del ENA en el periodo 2003-2009, véase Institute for Study of War (ISW), *Afghanistan National Army*, en <http://www.understandingwar.org/afghanistan-national-armay-ana>

⁶² La situación de seguridad en Afganistán durante el trienio 2008-2010 se

situación no sólo produjo temor al retorno, sino que también contribuyó a disparar la cantidad de desplazados internos que reclaman urgente atención y compiten por los limitados recursos de la ACNUR y del gobierno afgano, a la vez que agravan la presión sobre las ciudades y localidades receptoras.⁶³

TABLA 6
Desplazados internos en Afganistán 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desplazados internos (IDPs)	129 300	153 700	230 700	297 100	351 900	447 500	486 300
IDPs asistidos por la ACNUR	129 300	153 700	230 700	297 100	351 900	447 500	486 300
IDPs retornados	10 400	8 000	6 500	7 200	3 400	75 500	18 800
Retornados con apoyo de ACNUR	10 400	8 000	4 000	7 200	3 400	-	-

Fuente: Elaborada con información de los *UNHCR Global Report* de los años 2006-2012, en <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4b8.html>

Al momento de la caída del régimen talibán había cerca de un millón de desplazados internos; durante los primeros cinco años de la transición política la cifra fue disminuyendo hasta llegar a su nivel más bajo en 2006, con 129 300 IDPs registrados. Sin embargo, como muestra la tabla 6, su número experimentó un sostenido repunte a partir de 2007; y llegó a cerca del medio millón de personas al cierre de 2012. A diferencia de lo ocurrido en los periodos

aborda con más detenimiento por el autor en sus trabajos “La política de la administración Obama hacia Afganistán y Pakistán: algunas consideraciones preliminares”, en María de Lourdes Sierra Kobeh (coord.), *La administración de Obama hacia el Medio Oriente ¿cambio o continuidad?*, México, UNAM, 2010, pp. 65-80; y “Obama y la seguridad en la frontera afgano-paquistaní”, *Foreign Policy Edición Mexicana*, vol. 1, núm. 1, diciembre-enero de 2012, pp. 61-62.

⁶³ Véase Sumbul Rizvi, “Internal Displacement in Afghanistan”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 25 de junio de 2011, en <http://www.refugee-cooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>; y Rahmatullah Amiri, “Continuing Conflict, Continuing Displacement in Southern Afghanistan”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 7-9.

anteriores, la totalidad de estos desplazados internos también ha recibido la atención y ayuda de la ACNUR, acrecentando sensiblemente las exigencias financieras y la necesidad de una mayor participación de los patrocinadores y donadores internacionales. Pero el efecto perverso de la intensificación del conflicto conllevó, por el contrario, a que la mayor parte de la ayuda internacional, y de los escasos recursos del gobierno afgano, se fueran al sector de seguridad en detrimento de los proyectos de desarrollo de la economía nacional y de los programas de repatriación voluntaria y de reintegración de refugiados y desplazados internos, creando un círculo vicioso muy difícil de romper.

Debido al agravamiento de la situación de seguridad en Afganistán, el gobierno de Pakistán y la ACNUR decidieron una vez más prorrogar el programa de repatriación voluntaria hasta finales de 2012, mediante un nuevo acuerdo tripartito suscrito en marzo de 2009. Sin embargo, la cifra acumulada de retornados en esos años fue de sólo 341 830 casos (véase la tabla 4), por lo que al término del plazo el ACNUR seguía prestando asistencia a 1 637 700 refugiados afganos en Pakistán y a unos 824 100 en Irán.⁶⁴

LA NUEVA ESTRATEGIA (2012-2017): PILARES Y PERSPECTIVAS

En mayo de 2012 se efectuó una conferencia internacional en Ginebra, en la que los gobiernos de Afganistán, Pakistán, Irán y el ACNUR, con el respaldo de las representaciones de unas cincuenta naciones participantes, adoptaron una nueva iniciativa denominada “Estrategia de soluciones para los refugiados afganos, para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sustentable y la asistencia a los países receptores”,⁶⁵ la cual refrendó la intención de estructurar los esfuerzos de las cuatro partes con vistas a reimpulsar el programa de repatriación, en dos etapas, hasta el año 2017.

⁶⁴ UNHCR *Global Report 2012*, enero de 2013, en <http://www.unhcr.org>

⁶⁵ UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*, mayo de 2012, en <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>

La nueva estrategia parte de una visión más holística que pretende reforzar, tanto la coordinación de los esfuerzos multisectoriales (intra-gubernamental), como entre el nivel macro (gubernamental) y el micro (comunidades de base) para potenciar los resultados en tres direcciones principales: la creación de condiciones que promuevan la repatriación voluntaria por medio de comunidades sustentables (*community-based investment*) en áreas de alto retorno; la construcción de un capital (adiestramiento laboral) para los refugiados afganos basado en las oportunidades de vida en Afganistán con el objetivo de facilitar el retorno; y la preservación del espacio de asilo en los países receptores, incluyendo el apoyo a las comunidades receptoras y el reasentamiento en terceros países.⁶⁶

El pilar central –y más novedoso– de la estrategia para impulsar la repatriación radica en el énfasis que le da al mejoramiento de las condiciones de vida para el éxito de la reintegración de los retornados por medio de proyectos comunitarios sustentables. Ese reconocimiento reviste gran importancia porque la experiencia del programa demuestra que la precariedad de esa premisa, además de inhibir fuertemente la decisión de retornar, constituye la causa principal de que más de la mitad de los repatriados y desplazados no puedan reintegrarse a nuevas comunidades receptoras. Esta situación los convierte en un peligroso factor desestabilizador, no sólo por las presiones socioeconómicas que impulsa, sino también porque el elevado porcentaje de jóvenes constituye un ejército de reserva cautivo para el reclutamiento de la insurgencia antigubernamental y de los numerosos grupos armados locales.⁶⁷

La alternativa de las comunidades sustentables parte de un proyecto piloto iniciado en 2011 en ocho localidades para la reintegración de 85 000 personas (en su mayoría repatriados aunque también desplazados internos), bajo la premisa de asegurarles el acceso a servicios esenciales como la salud, educación, agua potable, vivienda y seguridad alimentaria, entre otros, para de esa forma proporcionar condiciones de vida semejantes a las del resto de

⁶⁶ *Ibid.* pp. 12-13.

⁶⁷ *Programme Outline. The Voluntary Return & Reintegration Programme*, pp. 1-2.

los pobladores de las comunidades receptoras.⁶⁸ Basada en esa experiencia, la nueva estrategia propuso ampliar la escala a 48 localidades en cuatro años, distribuidas en 19 provincias y con una población total aproximada de 650 000 habitantes. En la primera fase de dos años se establecerían 22 sitios y en la segunda los 26 restantes.⁶⁹ Las 48 localidades incluidas en el programa deben cumplir cuatro criterios de selección principales: que sean lugares enclavados en zonas de gran concentración de repatriados y desplazados; que tengan accesibilidad en términos de seguridad, existencia de caminos y redes de transportación, disponibilidad de agua y tierras cultivables, así como condiciones para servicios básicos de educación y salud; que las autoridades distritales y los consejos comunales (shuras) muestren interés y compromiso con la iniciativa; y que tengan potencial para emprender, con el patrocinio del ACNUR y el gobierno afgano, proyectos de desarrollo en el sector primario, de servicios e infraestructura,⁷⁰ que provean la sustentabilidad necesaria tanto para el éxito de la reintegración como para incentivar con sus beneficios a las comunidades receptoras.

Al momento de escribir este trabajo no había concluido aún la primera fase (2012-2014), por lo que resulta difícil hacer una evaluación preliminar de los resultados de la estrategia; sin embargo, el comportamiento del programa de repatriación en el periodo posterior a la Conferencia de Ginebra parece inspirar muy poco optimismo al respecto. En 2013 la cifra total de repatriados fue de sólo 38 766 personas, 30 388 provenientes de Pakistán, 8 247 de Irán y 131 de otras partes,⁷¹ lo que representó una caída de casi 60% con respecto al año anterior. Las estimaciones para el año 2014 pudieran ser todavía menores, teniendo en cuenta que, al cierre del primer trimestre de este año, apenas se reportaron 2 346 casos, 1 113 procedentes de Pakistán, 1 227 de Irán y 6 de otros destinos.⁷²

⁶⁸ UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees...*, p. 26.

⁶⁹ *Programme Outline. The Voluntary Return & Reintegration Programme*, p. 6.

⁷⁰ UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees...*, pp. 26, 28.

⁷¹ UNHCR, *Vobrep and Border Monitoring Monthly Update*, p. 1.

⁷² *Loc. cit.* Las amenazas del talibán de boicotear la elección presidencial del 5 de abril y el pronóstico de una mayor inestabilidad política quizá pudieron

Los datos anteriores son tanto más significativos si se tiene en cuenta el deterioro que, en los últimos años, han sufrido las condiciones de vida de los refugiados afganos en los principales centros receptores. En Pakistán la cuestión de los refugiados ha tenido que enfrentar la fuerte presión de los desplazados internos paquistaníes, ya que las regiones de mayor concentración de los primeros (Jaiber Pastunjuá, antigua Provincia de la Frontera Noroeste; las FATA y Beluchistán) son las mismas que en los últimos años han estado expuestas a graves desastres naturales y al conflicto armado entre el talibán paquistaní y las fuerzas gubernamentales. En Irán, los refugiados han visto limitadas sus libertades y están sujetos a frecuentes registros y al peligro de deportación por el incumplimiento de las cambiantes regulaciones migratorias impuestas por el gobierno de Teherán.⁷³ Pero aun en esas circunstancias, el programa de repatriación continúa en franco descenso, hecho que resalta el papel determinante de los factores estructurales internos en el mantenimiento de las condiciones causantes de la expulsión, las cuales siguen impidiendo el retorno y la reinserción de los refugiados. La “estrategia de soluciones” intenta mitigar algunos problemas relacionados con la reintegración, pero no tiene control sobre las variables estructurales ni capacidad para modificarlas convenientemente; por el contrario, su viabilidad está condicionada a que el escenario general de la transición afgana –en los ámbitos económico, político y de seguridad– evolucione favorablemente en los próximos años. En ese sentido, las perspectivas también parecen complicadas.

Las limitantes económicas siguen constituyendo un factor crítico en el proceso de repatriación por la insolvencia crónica del gobierno afgano, quien no dispone de los recursos necesarios para reconstruir la economía del país y ofrecer condiciones de vida y posibilidades de empleo a los afganos repatriados. Con tan pobre

influir en alguna medida en un comportamiento tan bajo de la repatriación durante el periodo pre-electoral, pero no hay evidencias para considerarlo como un factor específicamente determinante.

⁷³ Véase Human Rights Watch, *Unwelcome Guests: Iran's Violation of Afghan Refugee and Migrant Rights*, noviembre de 2013, en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iran1113_for_upload.pdf

capacidad de absorción, el programa de repatriación depende de las donaciones internacionales recabadas por la ACNUR, que tampoco han sido suficientes, sobre todo para construir la infraestructura necesaria en los lugares de origen. La nueva “estrategia de soluciones” reconoce ese problema como uno de los mayores obstáculos, con que centra su atención en la creación de comunidades sustentables bajo los presupuestos ya descritos. Sin embargo, la creación de esas condiciones requerirá de un compromiso financiero adicional muy fuerte. De acuerdo con las estimaciones aprobadas en la Conferencia de Ginebra, el financiamiento para la instrumentación de la primera etapa en Afganistán asciende a más de 860 millones de dólares, cifra que unida a los fondos requeridos para seguir apoyando a los refugiados afganos en Pakistán e Irán representan un monto total de casi 2 000 millones de dólares (tabla 7).

TABLA 7
Recursos para la primera fase, 2012-2014 (en USD)

	2012	2013	2014	Total
Afganistán	272866855	289692045	300212394	862771294
Irán	122717524	145805814	163637771	432161109
Pakistán	203333333	203333333	203333333	610000000
Total	598917712	638831192	667183498	1904932403

Fuente: Elaborada con datos provenientes de UNHCR. *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*, 2012, pp. 56-58, en <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>

Tan ambiciosa perspectiva contrasta con la tendencia de los últimos años que refleja un notorio déficit presupuestal para la atención de los programas de refugiados, repatriados y desplazados internos en Afganistán, como se muestra en la tabla 8. En términos comparativos el monto del financiamiento requerido para la instrumentación de la primera etapa supera en casi 500 millones la asistencia que la ACNUR otorgó a estos tres programas

durante el decenio 2002-2011 y que en total ascendieron a USD 1 477 297 148.⁷⁴

TABLA 8
Afganistán: variación entre presupuesto y recursos
disponibles 2010-2012

Años	<i>Presupuesto proyectado</i>			
	<i>Programa refugiados</i>	<i>Proyecto reintegración</i>	<i>Proyecto IDPs</i>	<i>Total</i>
2010	51 093 485	46 829 610	11 812 591	109 735 686
2011	32 108 113	45 070 681	23 326 335	100 505 129
2012	43 425 747	77 616 776	18 622 582	139 665 105
Años	<i>Fondos disponibles</i>			
	<i>Programa refugiados</i>	<i>Proyecto reintegración</i>	<i>Proyecto IDPs</i>	<i>Total</i>
2010	28 829 678	27 639 064	11 572 590	68 041 332
2011	26 548 970	40 656 680	13 479 878	80 685 528
2012	33 265 582	40 664 082	13 433 853	87 363 517

Fuente: Elaborada con información de los *UNHCR Global Report* de los años 2010-2012, disponibles en <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c4b8.html>

En el corto plazo no se vislumbran razones para esperar una notoria recuperación de la economía afgana, que contribuya a aumentar la capacidad de respuesta del gobierno, o para que el ACNUR pueda convencer a los donantes internacionales de incrementar sensiblemente sus aportaciones. Por el contrario, habrá que ver si la retirada de las fuerzas de Estados Unidos y la OTAN, prevista para fines de este año, conlleve en la práctica a un menor grado de compromiso internacional, en cuyo caso la ayuda externa, que tanto peso ha tenido en la sobrevivencia de Afganistán hasta el presente, pudiera tornarse aún menos generosa.

En el ámbito político, el inminente cambio de gobierno puede resultar un factor muy influyente en el rumbo de los acontecimientos. Al momento de escribir este trabajo no se había efectuado aún

⁷⁴ *Ibid.*, p. 59.

la segunda ronda de las elecciones presidenciales en Afganistán, la cual se habrá disputado el 14 de junio entre los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en los comicios del 5 de abril.⁷⁵ Cualquiera que sea el ganador, el resultado cerrará una etapa de la transición política afgana y un largo periodo de doce años en el poder de Hamid Karzai. Esa sucesión probablemente vendrá acompañada de nuevos giros, matices y énfasis en la política gubernamental, que seguramente influirán, positiva o negativamente, en el futuro del país y también en el comportamiento del programa de repatriación voluntaria. Un primer punto a considerar será el peso real que tendrá la propia cuestión de los refugiados en la agenda del nuevo gobierno y hasta qué punto éste estará dispuesto a mantener y fortalecer su compromiso con los acuerdos y estrategias ya negociadas con el ACNUR y los dos principales centros receptores.

Otro aspecto a tener en cuenta es el triángulo relacional del nuevo gobierno de Kabul con Irán y Pakistán, ya que el tratamiento bilateral de la cuestión de los refugiados puede depender en mucho del estado general de esas relaciones y de la forma en que se articulen o contrapongan otros intereses vitales de la agenda de política exterior. En los últimos años, Irán y la India han venido incrementando su presencia económica en Afganistán; lo más probable es que esa tendencia siga creciendo en el futuro.⁷⁶ Por el contrario, la relación bilateral Kabul-Islamabad está fuertemente politizada por los desacuerdos en cuanto a la forma de combatir la insurgencia islamista en la frontera y a las negociaciones con el talibán,⁷⁷ a lo que se suma el disgusto paquistaní por el creciente

⁷⁵ En la primera ronda de las elecciones presidenciales, ningún candidato obtuvo más de 50% de los votos requeridos para ganar los comicios de acuerdo con la ley electoral afgana. Los dos candidatos que obtuvieron la mayoría de los votos fueron el excanciller Abdullah Abdullah (45%), de origen tayiko; y el exministro de finanzas Mohammad Ashraf Ghani Ahmadzai (31.56%), de origen pastún; Independent Election Commission (IEC), *2014 Afghanistan Presidential & Provincial Council Elections*, en <http://www.iec.org.af/results/en/elections>

⁷⁶ Véase Rajeev Agarwal, "Post Afghanistan 2014: Options for India and Iran", Institute of Peace and Conflict Studies, *Issue Brief*, núm. 247, marzo de 2014, en http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/IB247-ColAgarwal-Afg.pdf

⁷⁷ Véase Halimullah Kousary, "Islamabad-Pakistan Taliban Peace Talks: Shifting Focus to Afghanistan", *RSIS Commentaries*, núm. 066, 8 abril de 2014, S. Rajarat-

acercamiento afgano-indio. De ganar la presidencia Abdullah Abdullah, el candidato favorito en la segunda vuelta de las elecciones, las tensiones con Pakistán pudieran crecer en esos temas, debido a su origen tayiko y a su prominente pasado antitalibán.⁷⁸

Una tercera cuestión de interés es la relativa a cómo el cambio de gobierno influirá en el proceso de reconciliación nacional y en las negociaciones con el talibán. Los contactos entre el gobierno de Hamid Karzai y el talibán comenzaron en 2010 y se interrumpieron al calor de la controversia en torno a la representación que el talibán pretendió abrir en Doha a principios de 2013.⁷⁹ Resulta poco probable, al menos en el corto plazo, que el sucesor de Hamid Karzai logre sumar al talibán al proceso de reconciliación nacional. Luego de intentar boicotear las elecciones presidenciales, el vocero oficial del Emirato Islámico de Afganistán, Zabihullad Mujahid, proclamó en una entrevista realizada el 13 de abril de 2014 que el grupo islamista no reconocerá a ningún gobierno que salga de unas elecciones patrocinadas por Estados Unidos.⁸⁰ Y el 8

nam School of International Relations, NTU, en <http://www.rsis.edu.sg/publications/commentaries.html>

⁷⁸ Véase Pervaiz Ali Mahesar, “The Post Afghan Election Scenario and Pakistan”, *Afghanistan Times*, 26 de mayo de 2014, en http://www.afghanistantimes.af/opinion_details.php?oid=68; y Akbar Jan Marwat, “Changes in Afghanistan & implications”, *Pakistan Observer*, 10 de mayo de 2014, en <http://pakobserver.net/detailnews.asp?id=241038>

⁷⁹ Para un análisis más detallado de estas negociaciones, véase Talatbek Masadykov, Antonio Giustozzi y James Michael Page, *Negotiating with the Taliban: Toward a Solution for the Afghan Conflict*, Crisis States Research Centre, Working Paper, núm. 66, enero de 2010, en <http://eprints.lse.ac.uk/28117/1/WP66.2.pdf>; Hasrat Hussain, *The Prospect of Peace Talks with the Taliban*, Centre for Peace and Conflict Studies, 2012, en <http://www.centrepeaceconflictstudies.org/media-tags/Afghanistan>; Mona K. Sheikh y Maja T. J. Greenwood (eds.), *Taliban Talks: Past, Present and Prospects for the US, Afghanistan and Pakistan*, Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2013:06, en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RP2013-06-Taliban-Talks_web.pdf; y Hekmatullah Azami, *Roads to Peace in Afghanistan – Fighting for Peace*, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 2013, en <http://www.caps.af/publication.asp>

⁸⁰ “We Do Not Recognize any President in the Presence of the Islamic Emirate: Zabihullad Mujahid”, *Voice of Jihad*, 13 de abril de 2014, en <http://shahama-english.com>

de mayo, cuando todavía no se habían promulgado los resultados preliminares de los comicios, el Consejo Supremo lanzó su tradicional declaración de inicio de la ofensiva de primavera 2014.⁸¹ Es de suponer, por tanto, que el talibán sostenga la beligerancia contra las fuerzas gubernamentales, probablemente con más fuerza después de que los efectivos de las FIAS, y la mayoría de las tropas de Estados Unidos, hayan salido del país.

Por último, y en estrecha asociación con lo anterior, está la cuestión de las relaciones del nuevo gobierno afgano con Estados Unidos y las garantías a la seguridad en el escenario posterior a 2014. La retirada de las tropas norteamericanas representa el colofón de la estrategia afgana adoptada por la administración de Barack Obama desde 2009. Su finalidad era asegurar la viabilidad de un plan de salida basado en los resultados exitosos de sus dos componentes fundamentales: el *surge*, o incremento de la presencia militar en Afganistán, y la transición o transferencia de poderes. El primero debía neutralizar la capacidad operativa del talibán, de modo que dejara de representar una amenaza para el gobierno afgano.⁸² El segundo suponía el fortalecimiento del programa de preparación de las fuerzas de seguridad afganas con vistas a transferirles gradualmente la responsabilidad de la seguridad del país.⁸³

⁸¹ Islamic Emirate of Afghanistan, “Statement of Leadership Council of Islamic Emirate regarding the commencement of the annual spring operation named ‘Khaibar’”, *Voice of Jiyad*, 8 de mayo de 2014, en <http://shahama-english.com>

⁸² La ofensiva militar fue diseñada con una duración de 18 meses y básicamente se ejecutó de enero de 2010 a junio de 2011, periodo en el que los efectivos estadounidenses aumentaron de 31 800 a 90 000 soldados, y las tropas totales de las FIAS crecieron de 67 700 a 131 700 efectivos. Véase Catherine Dale, “War in Afghanistan: Campaign Progress, Political Strategy, and Issues for Congress”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013, en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R43196.pdf>; y Kenneth Katzman, “Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013, pp. 21-35, en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>

⁸³ Este proceso inició a mediados de 2011, momento en que también comenzó la reducción y evacuación gradual de las tropas norteamericanas y de los otros países miembros de las FIAS. Desde junio de 2013 entró en su última etapa, la cual debe terminar a finales de este año 2014 con la retirada total y la conclusión del mandato otorgado por el Consejo de Seguridad de la ONU a las FIAS bajo la direc-

Sin embargo, las dudas sobre la envergadura de los resultados obtenidos, en ambos casos, son más que razonables. Los elevados índices de incidentes violentos registrados en el país, el incremento de la población desplazada, la cantidad de muertos y heridos, tanto de combatientes como de civiles, entre otros indicadores, delinear un escenario de beligerancia todavía muy intenso y que no parece sintonizar con la imagen de una insurgencia talibán militarmente quebrada.⁸⁴ Más aun, el creciente interés de Estados Unidos por sentar al talibán en la mesa de negociaciones parece confirmar, más que negar, la persistencia de una capacidad combativa que puede representar una amenaza para la estabilidad después de la retirada de 2014. Aunque el ejército y la policía afganos han crecido considerablemente en los últimos años, todavía sus efectivos están por debajo de las estimaciones de seguridad requeridas, a lo que se suman niveles de desertión muy elevados. Las deficiencias cualitativas también son notables, debido a la insuficiencia de recursos y equipamiento, al mal estado de las instalaciones militares y al elevado porcentaje de analfabetismo entre las tropas el cual impide potenciar las ventajas de la tecnología militar moderna. Todo ello, unido a las divisiones internas de naturaleza étnica, pone en tela de juicio la capacidad de las instituciones de seguridad afganas para garantizar el orden y la estabilidad interna después de 2014.

Lo anterior significa que el plan de salida de las tropas de Estados Unidos se consumará en condiciones todavía muy riesgosas para la estabilidad del Afganistán. La incertidumbre es tanto mayor porque, hasta la fecha, no se ha firmado el Acuerdo de Seguridad

ción de la OTAN. Véase North Atlantic Treaty Organization (NATO), *Inteqal: Transition to Afghan lead*, NATO, 2011, en http://www.nato.int/csp/en/natolive/topics_87183.htm

⁸⁴ Véase Susan G. Chesser, *Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians*. Congressional Research Service, 6 de diciembre de 2012, en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41084.pdf>; United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), *Afghanistan. Midyear Report 2013 Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, julio de 2013, unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=13941&language=en-US; y Ban Ki-moon, *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, Informe del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, 21 de septiembre de 2013, en <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/>

Bilateral (BSA, por sus siglas en inglés) que fijará los compromisos de Estados Unidos con la seguridad de Afganistán para los próximos diez años y le permitirá mantener varias bases militares con una pequeña fuerza, estimada entre 10 000 y 12 000 efectivos, dedicada al entrenamiento del ejército afgano.⁸⁵ Las negociaciones del BSA comenzaron en 2010, pero se complicaron en 2013, en parte por los desacuerdos en torno a varios aspectos considerados onerosos para la soberanía de Afganistán, y también por la crisis de confianza que afectó las relaciones entre ambos países debido a la acción de Estados Unidos de abrir un diálogo bilateral con el talibán a espaldas del gobierno afgano. A pesar de las presiones de la Casa Blanca y de la amenaza de una inminente opción cero (retirada total sin garantías posteriores), el presidente Hamid Karzai mantuvo la postura de no firmar el acuerdo y dejar esa decisión al próximo presidente del país. Los dos candidatos ya proclamaron su determinación de firmar el BSA en cuanto tomen posesión del cargo el 22 de julio de 2014, lo que parece descartar la posibilidad de una opción cero que sólo convendría a la insurgencia. Pero aun con las garantías del BSA, las perspectivas de seguridad se perfilan sombrías, ya que resulta poco probable que el Ejército Nacional Afgano (ENA), con el apoyo de 10 000 o 12 000 militares de Estados Unidos en funciones exclusivas de entrenamiento, puedan conseguir el resultado que no obtuvieron en la campaña 2010-2011 cerca de 300 000 efectivos de las fuerzas combinadas FIAS-ENA, con una poderosa y entrenada fuerza de choque de 90 000 soldados estadounidense. En ese caso, la persistencia de la confrontación interna y de las condiciones de inseguridad seguiría actuando como el mayor inhibidor de la repatriación de los refugiados afganos.

⁸⁵ Sobre los problemas e implicaciones del BSA, véase Mallory Sutika, “US-Afghan Security Agreement: Competing Notions of Sovereignty? (Part I)”, y “Weighing the Cost of the BSA in the Domestic and Neighbourhood Contexts (Part II)”, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 2013, en <http://www.caps.af/publication.asp>; y, también, Rajeshwari Krishnamurthy (ed.), *Afghanistan 2014. BSA, Internal Security, Taliban & Indian Strategy*, Nueva Delhi, Institute of Peace and Conflict Studies, IPCS Special Focus, núm. 149, marzo de 2014, en <http://www.ipcs.org/special-report/index-1.html>

CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto hasta aquí parece bastante claro que ninguna estrategia para impulsar la repatriación voluntaria de los refugiados afganos podrá instrumentarse exitosamente mientras sigan existiendo, bajo diversas formas, las condiciones que provocaron la expulsión o que han obstruido durante años las posibilidades de retorno.

Afganistán requiere un prolongado periodo de paz para recuperarse de los estragos de tantos años de conflictos armados. La historia reciente demuestra que sin paz no puede haber avances en la reconstrucción económica y en la reconciliación nacional, ni posibilidades de resolver los graves problemas estructurales que han fracturado el proyecto estatal afgano. Sin esas premisas, la alternativa de la repatriación voluntaria se torna una empresa difícil y con grandes riesgos de retroceso, como ha ocurrido más de una vez en los últimos treinta años. La historia también demuestra que el tiempo ha jugado en contra en este caso, porque la experiencia de un exilio tan prolongado ha favorecido la integración y la aparición de una descendencia desarraigada con pocos vínculos y motivaciones para retornar a la “tierra madre”.

La nueva “estrategia de soluciones”, definida en la Conferencia de Ginebra de 2012 para impulsar el programa de repatriación voluntaria, no constituye una variable independiente, por lo que sus resultados dependerán, como ha sido el caso hasta la fecha, del contexto general del proceso político afgano. Si la transición logra consolidar el camino de la estabilidad, la “estrategia de soluciones” tendrá mejores opciones para su realización. En caso contrario, escenario bastante probable de acuerdo a las perspectivas actuales, el programa de repatriación voluntaria tendrá que seguir sorteando los mismos obstáculos con resultados muy modestos y con muchas posibilidades de que, al término del plazo establecido en Ginebra, la cuestión de los refugiados afganos siga siendo un capítulo abierto en la historia asistencial del ACNUR.

Esa situación tal vez obligue, a pesar de todo, a mirar con mayor realismo el problema en el futuro. La repatriación voluntaria fue la variante convenida por las partes para darle una solución duradera a la cuestión de los refugiados afganos, pero tras más de

doce años de instrumentación no ha logrado los resultados esperados, a la vez que los pronósticos para los próximos años no son muy alentadores. Si la experiencia indica que el camino del retorno parece estancado, quizá valdría la pena darle más peso a otras alternativas de solución para la cuestión de los refugiados. Una sería incrementar significativamente la posibilidad de asilo a terceros países, recurso poco utilizado todavía, aunque por el volumen de migrantes difícilmente resolvería el problema. La otra, de un impacto incomparablemente mayor, es la opción de la naturalización e integración de los refugiados en el centro receptor. La segunda parte es un proceso que de manera natural ha venido cuajando con el tiempo; sólo faltaría la voluntad política de los gobiernos de Pakistán e Irán para reconocer como ciudadanos de derecho a quienes han vivido por más de veinte años en el país o nacieron en él. Dentro de ese rubro estaría el cúmulo de los actuales refugiados afganos, y, por tanto, las posibilidades de cerrar ese capítulo serían mayores a las que parece ofrecer el programa de repatriación voluntaria.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbas Khan, Muhammad, "Pakistan's National Refugee Police", *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 22-23.
- Abbasi-Shavazi, M. J. y D. Glazebrook, "Continued Protection, Sustainable Reintegration: Afghan Refugees and Migrants in Iran", *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Briefing Paper, mayo de 2006, en <http://www.refworld.org/docid/47c3f3c51a.html>
- Abbasi-Shavazi, M.J. y Rasoul Sadeghi, "The Adaptation of Second-Generation Afghans in Iran: Empirical Finding and Policy Implications", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 9 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000, en <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM/>

- Agarwal, Rajeev, "Post Afghanistan 2014. Options for India and Iran", Institute of Peace and Conflict Studies, Issue Brief, núm. 247, marzo de 2014, en http://www.ipcs.org/pdf_file/issue/IB247-CoIAgarwal-Afg.pdf
- Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Transitional Islamic State of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan*, 2003, en <http://www.unhcr.org/afghan.html>
- Agreement between the Government of Islamic Republic of Pakistan, the Government of Islamic Republic of Afghanistan and the United Nations High Commissioner for Refugees Governing the Repatriation of Afghan Citizens Living in Pakistan*, 2007, en <http://www.unhcr.org/46c98acd2.pdf>
- Ahmed Rashid, *Descenso al caos. EE. UU. y el fracaso de la construcción nacional en Pakistán, Afganistán y Asia Central*, Barcelona, Ediciones Península, 2008.
- Amiri, Rahmatullah, "Continuing Conflict, Continuing Displacement in Southern Afghanistan", *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 7-9.
- Annan, Kofi, *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, Informe del secretario general a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, 18 de marzo de 2002, en <http://www.un.org>
- Azami, Hekmatullah, *Roads to Peace in Afghanistan – Fighting for Peace*, Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 2013, en <http://www.caps.af/publication.asp>
- Baltar, Enrique, *Afganistán y la geopolítica internacional. De la intervención soviética a la guerra contra el terrorismo*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- , "La política de la administración Obama hacia Afganistán y Pakistán: algunas consideraciones preliminares", en María de Lourdes Sierra Kobeh (coord.), *La administración de Obama hacia el Medio Oriente ¿cambio o continuidad?*, México, UNAM, 2010, pp. 65-80.
- , "Obama y la seguridad en la frontera afgano-paquistaní", *Foreign Policy. Edición Mexicana*, vol. 1, núm. 1, diciembre-enero de 2012, pp. 61-62.
- Barfield, Thomas, *Afghanistan: A Cultural and Political History*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Bilateral Agreement between the Republic of Afghanistan and the Islamic Republic*

- of Pakistan on the Voluntary Return of Refugees*, 1988, en <http://www.institute-for-afghan-studies.org>
- Bruno, Andorra, “Refugee Admissions and Resettlement Policy”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013, en <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31269.pdf>
- Collective for Social Science Research, *Afghans in Pakistan: Broadening the Focus. Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Briefing Paper, January 2005, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/602E-Broadening_the_Focus-BP-web.pdf
- Chesser, Susan G., *Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians*, Congressional Research Service, 6 de diciembre de 2012, en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41084.pdf>
- Dale, Catherine, “War in Afghanistan: Campaign Progress, Political Strategy, and Issues for Congress”, *CRS Report for Congress*, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013, en <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R43196.pdf>
- Farzin, Farshid y Safiraz Jadali, “La libertad de movimiento de los refugiados afganos en Irán”, *Revista Migraciones Forzadas*, Centro de Estudios sobre Refugiados, University of Oxford, núm. 44, octubre de 2013, en <http://www.fmreview.org/es/detencion>
- Felbab-Brown, Vanda, “The Drug-Conflict Nexus in South Asia: Beyond Taliban Profits and Afghanistan”, en Daveed Gartenstein-Ross y Clifford D. May (eds.), *The Afghanistan-Pakistan Theater: Militant Islam, Security & Stability*, Washington, FDD Press, 2010.
- Geller, Armando y Maciej M. Latek, “Returning from Iran”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 25-27.
- Graeme, Hugo, Mohammad Jalal Abassi-Shavazi y Rasoul Sadeghi, “Refugee Movement and Development – Afghan refugees in Iran”, *Migration and Development*, vol. 1, núm. 2, Londres, Routledge, 2012.
- Grare, Frédéric y William Maley, “The Afghan Refugees in Pakistan”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 30 de junio de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Haroon, Sana, *Frontier of Faith: Islam in the Indo-Afghan Borderland*, Nueva York, Columbia University Press, 2007.
- Howard, Caroline y Jelena Madzarevic, “Still at Risk: Forced Evictions in

- Urban Afghanistan”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 38-41.
- Human Rights Watch, *Unwelcome Guests. Iran’s Violation of Afghan Refugee and Migrant Rights*, noviembre de 2013, en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/iran1113_forUpload.pdf
- Hunte, Pamela A., Some Notes on the Livelihoods of the Urban Poor in Kabul, Afghanistan, Afghan Research and Evaluation Unit, Case Studies Series, febrero de 2004, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/402E-Urban_Poor_in_Kabul-CS-web.pdf
- Hussain, Hasrat, *The Prospect of Peace Talks with the Taliban*, Centre for Peace and Conflict Studies, 2012, en <http://www.centrepeaceconflictstudies.org/media-tags/Afghanistan>
- Institute for Study of War (ISW), *Afghanistan National Army*, en <http://www.understandingwar.org/afghanistan-national-armay-ana>
- International Crisis Group (ICG), “Afghanistan’s Insurgency after the Transition”, Asia Report, núm. 256, Kabul/Bruselas, 12 de mayo de 2014, en <http://www.crisisgroup.org>
- , “Afghanistan’s Parties in Transition”, Asia Briefing, núm. 141, Kabul/Bruselas, 26 de junio de 2013, en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan.aspx>
- , “Afghanistan: What Now for Refugees?”, Asia Report, núm. 175, Kabul/Bruselas, 31 de agosto de 2009, en <http://www.crisisgroup.org/en/regions/asia/south-asia/afghanistan.aspx>
- Islamic Emirate of Afghanistan, “Statement of Leadership Council of Islamic Emirate Regarding the Commencement of the Annual Spring Operation Named ‘Khaibar’”, *Voice of Fiyad*, 8 de mayo de 2014, en <http://shahama-english.com>
- Katzman, Kenneth, “Afghanistan: Politics, Elections, and Government Performance”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 29 de agosto de 2013, en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RS21922.pdf>
- Katzman, Kenneth, “Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 23 de octubre de 2013, en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf>
- Khanyari, Ayesha (ed.), *Talks with the Taliban. Endgame for the Military, Political Parties and the TTP in Pakistan*, Nueva Delhi, Institute of Peace

- and Conflict Studies, IPCS Special Focus, núm. 161, abril de 2014, en <http://www.ipcs.org/especial-report/index-1.html>
- Ki-moon, Ban, *La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales*, Informe del Secretario General de la ONU al Consejo de Seguridad, 21 de septiembre de 2013, en <http://www.un.org/es/sc/documents/sgreports/>
- Koepke, Bruce, “The Situation of Afghan in the Islamic Republic of Iran Nine Years After the Overthrow of the Taliban Regime in Afghanistan”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 4 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Koser, Khalid. “Transition and displacement”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 44-45.
- Kousary, Halimullah, “Islamabad-Pakistan Taliban Peace Talks: Shifting Focus to Afghanistan”, RSIS Commentaries, núm. 066, 8 abril de 2014, S. Rajaratnam School of International Relations, NTU, en <http://www.rsis.edu.sg/publications/commentaries.html>
- Krishnamurthy, Rajeshwari (ed.), *Afghanistan 2014. BSA, Internal Security, Taliban & Indian Strategy*, Nueva Delhi, Institute of Peace and Conflict Studies, IPCS Special Focus, núm. 149, marzo de 2014, en <http://www.ipcs.org/especial-report/index-1.html>
- Kronenfeld, Daniel A., “Can Afghanistan Cope with Returnees? Can returnees Cope in Afghanistan? A Look at Some New Data”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 25 de enero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Kuschminder, Katie, Melissa Siegel y Nassim Majidi, “The Changing Nature of Return Migration to Afghanistan”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 28-29.
- Macdonald, Ingrid, “Landlessness and Insecurity: Obstacles to Reintegration in Afghanistan”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 9 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Mahesar, Pervaiz Ali, “The Post Afghan Election Scenario and Pakistan”, *Afghanistan Times*, 26 de mayo de 2014, en http://www.afghanistantimes.af/opinion_details.php?oid=68

- Majidi, Nassim (coord.), Study on Cross Border Population Movements between Afghanistan and Pakistan, Altai Consulting – UNHCR, junio de 2009, en <http://www.unhcr.org/4ad448670.html>
- , “Urban Returnees and Internally Displaced Persons in Afghanistan”, Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique, 9 de febrero de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Margesson, Rhoda, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 26 de enero de 2007, en <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33851.pdf>
- Marwat, Akbar Jan, “Changes in Afghanistan & implications”, *Pakistan Observer*, 10 de mayo de 2014, en <http://pakobserver.net/detailnews.asp?id=241038>
- Masadykov, Talatbek, Antonio Giustozzi y James Michael Page, *Negotiating with the Taliban: Toward a Solution for the Afghan Conflict*, Crisis States Research Centre, Working Paper, núm. 66, enero de 2010, en <http://eprints.lse.ac.uk/28117/1/WP66.2.pdf>
- Monsutti, Alessandro, *Afghan Transnational Network: Looking Beyond Repatriation*, Afghan Research and Evaluation Unit, Synthesis Paper Series, agosto de 2006, en <http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/627E-Looking-Beyond-Repatriation-SP-web.pdf>
- Natta, Pierfrancesco María, “Anchoring return: the role of the Solutions Strategy”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 12-14.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO), *Inteqal: Transition to Afghan lead*, NATO, 2011, en http://www.nato.int/csp/en/natolive/topics_87183.htm
- O’Leary, Aidan, “2014 and Beyond: Implications for Displacement”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 4-7.
- “Pashtunistan: Pakistan’s Shifting Strategy?”, Tribal Analysis Center, mayo de 2012, en <http://www.tribalanalysiscenter.com>
- Peters, Gretchen S., “The Taliban and the Opium Trade”, en Antonio Giustozzi (ed.), *Decoding the New Taliban: Insights from the Afghan Field*, Nueva York, Columbia University Press, 2009.
- Piran, Parviz, “Effects of Social Interaction between Afghan Refugees and

- Iranians on Reproductive Health Attitudes”, *Disasters*, 2004, vol. 28, núm. 3, pp. 283-293.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el Desarrollo Humano 2013*, en hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
- Programme Outline. The Voluntary Return & Reintegration Programme*, UNHCR-UNDP-Ministry of Refugee and Repatriation of Afghanistan, Kabul, julio de 2012, en <http://www.unhcr.org/4fedc64b9.pdf>
- Rao Shobha y Jan Turkstra, “Enhancing security of land tenure for IDPs”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 15-18.
- Rizvi, Sumbul, “Internal Displacement in Afghanistan”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 25 de junio de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Rothing, Jacob, “Protracted Displacement in Afghanistan Can Be Mitigated by a Change in Policy”, *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 5 de abril de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Saito, Mamiko, *From Disappointment to Hope: Transforming Experiences of Young Afghans Returning “Home” from Pakistan and Iran*, Afghan Research and Evaluation Unit, Briefing Paper Series, noviembre de 2008, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/819_E-From_Disappointment_to_Hope.BP.pdf
- , *Searching for My Homeland: Dilemmas Between Borders: Experiences of Young Afghans Returning “Home” from Pakistan and Iran*, Afghan Research and Evaluation Unit, Synthesis Paper Series, julio de 2009, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/932E-Experiences_Of_Young_Afghans_Returning_Home_SP_2009_web.pdf
- , *Second-Generation Afghans in Neighbouring Countries. From “mohajer” to “hamwatan”: Afghans return home*, Afghan Research and Evaluation Unit, Case Study Series, diciembre de 2007, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/724E-From_Mohajer_to_Hamwatan_CS-web.pdf
- Saito, Mamiko y Pamela Hunte, *To Return or to Remain: The Dilemma of Second-Generation Afghan in Pakistan*, Afghan Research and Evaluation Unit, Case Study Series, junio de 2007, en http://www.areu.org.af/Uploads/Edition-Pdfs/716E-To_Return_or_to_Remain_CS-web.pdf

- Schmeidl, Susanne, "Heeding the warning signs: further displacement predicted for Afghanistan", *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 41-44.
- , "Protracted Displacement in Afghanistan: Will History Be Repeated?", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 8 de agosto de 2011, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Schöch, Rüdiger, "Afghan Refugees in Pakistan During the 1980s: Cold War Politics and Registration Practice", *New Issues in Refugee Research*, Research Paper núm. 157, UNHCR, junio de 2008.
- Schofield, Victoria, *Afghan Frontier: At the Crossroads of Conflict*, Londres / Nueva York, Tauris Oarke Paperbacks, 2010.
- Shah Mohmand, Rostum, "The Saga of Afghan Refugees in Pakistan", *Middle East Institute-Fondation pour la Recherche Stratégique*, 14 de febrero de 2010, en <http://www.refugeecooperation.org/studyGroups/afghanistan.php>
- Sheikh, Mona K. y Maja T. J. Greenwood (eds.), *Taliban Talks. Past, Present and Prospects for the US, Afghanistan and Pakistan*, Danish Institute for International Studies, DIIS Report, 2013:06, en http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RP2013-06-Taliban-Talks_web.pdf
- Sutika, Mallory, "US-Afghan Security Agreement: Competing Notions of Sovereignty? (Part I)", Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 2013, en <http://www.caps.af/publication.asp>
- , "Weighing the Cost of the BSA in the Domestic and Neighbourhood Contexts (Part II)", Centre for Conflict and Peace Studies Afghanistan, 2013, en <http://www.caps.af/publication.asp>
- United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA), *Afghanistan. Midyear Report 2013 Protection of Civilians in Armed Conflict*, Kabul, julio de 2013, en <http://unama.unmissions.org/Default.aspx?tabid=13941&language=en-US>
- United Nations High Commissioner Refugees (UNHCR), *Research Study on Afghan Deportees from Iran: Executive Summary*, Altai Consulting, 1 de agosto de 2008, en <http://www.unhcr.org/49ba33392.html>
- UNHCR, *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*,

- mayo de 2012, en <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>
- , *Solutions Strategy for Afghan Refugees, to Support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration, and Assistance to Host Countries. A collaborative approach towards Sustainable Reintegration of Afghan Returnees in Afghanistan*, septiembre de 2013, en <http://www.unhcr.org/50927e919.pdf>
- , *UNHCR Global Appeal 2013 Update*, en <http://www.unhcr.org/50a9f82a854.html>
- , *UNHCR Global Report 2001*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2002*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2003*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2004*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2005*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2006*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2007*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2008*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2009*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2010*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2011*, en <http://www.unhcr.org>
- , *UNHCR Global Report 2012*, enero de 2013, en <http://www.unhcr.org>
- , *Volrep and Border Monitoring Monthly Update*, UNHCR Afghanistan, marzo de 2014, en <http://www.unhcr.org/50ab463b6.html>
- The World Bank, *Afghanistan*, en <http://data.worldbank.org/country/afghanistan>
- Turton, David y Peter Marsden, “Taking Refugees for a Ride: The Politics of Refugee Return to Afghanistan”, *Afghanistan Research and Evaluation Unit*, Issues Paper Series, diciembre de 2002, en <http://www.refworld.org/docid/47c3f3cb1a.html>
- Tyler, Dan, “Reframing Solutions for Afghan Refugees”, *Forced Migration Review*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, núm. 46, mayo de 2014, pp. 18-21.
- “We Do Not Recognize any President in the Presence of the Islamic Emirate: Zabihullah Mujahid”, *Voice of Jihad*, 13 de abril de 2014, en <http://shahama-english.com>
- Wiseberg, Laurie S., “An IDP Policy for Afghanistan: From Draft to Real-

- ity”, *Forced Migration Review* (Refugee Studies Centre, University of Oxford), núm. 46, mayo de 2014, pp. 10-11.
- Wood, William B., “Long Time Coming: The Repatriation of Afghan Refugees”, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 79, núm. 3, 1989, en <http://www.jstor.org/stable/2563723>
- Zieck, Marjoleine, “The Legal Status of Afghan Refugees in Pakistan: A Story of Eight Agreements and Two Suppressed Premises”, *International Journal of Refugee Law*, 30 de abril de 2008, en <http://ijrl.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/een014v1>