



La reacción de la Unión Europea en materia de ayuda humanitaria ante la ofensiva contra Afganistán

Número 9

Maria Elisa Casanova

Investigadora del Institut Universitari d'Estudis Europeus

Durante estos últimos meses, Afganistán se ha visto bombardeado por los Estados Unidos como respuesta a los ataques terroristas del 11 de septiembre. Además, con anterioridad a estos acontecimientos, este país no se caracterizó por un funcionamiento estable desde el punto de vista político y económico, ya que durante más de veinte años había sido golpeado por la guerra y la inestabilidad política, y por una grave sequía a lo largo de los tres últimos períodos consecutivos. En consecuencia, no es sorprendente que el Estado afgano esté produciendo el grupo más grande de refugiados jamás visto en todo el mundo.

Esta última afirmación se puede corroborar a partir de los datos estadísticos contenidos en el reciente informe elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En éste se calcula que actualmente 5 millones de afganos necesitan ayuda alimentaria. Alrededor de 700.000 personas han abandonado sus hogares y se encuentran ahora en campos situados en la franja de las principales ciudades. Y cerca de 4,5 millones son refugiados en los países vecinos, sobre todo en Pakistán e Irán.

Ante esta situación, las necesidades básicas de una gran parte de la población afgana están por cubrir, lo que significa que la ayuda humanitaria es de absoluta prioridad en esta zona. De ahí que para aliviar el sufrimiento del pueblo afgano, la Unión Europea (UE) haya comprometido una cifra global de ayuda humanitaria destinada a este país de 352 millones de euros desde la primera ofensiva hasta la actualidad, de los cuales 103 millones de euros se han previsto a partir del presupuesto comunitario.

La ayuda humanitaria europea ha respondido tan pronto como se han conocido los nuevos movimientos de personas en el interior de Afganistán. Entre las primeras actuaciones, destaca la correspondiente al 28 de septiembre cuando la Comisión Europea tomó una decisión de emergencia para destinar 4 millones de euros al apoyo de los esfuerzos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Con el objetivo último de satisfacer las necesidades prioritarias de la población afgana desplazada, como también de las personas refugiadas en Pakistán, Irán y, en menor cuantía, en Turkmenistán, Uzbekistán y Tayikistán. Posteriormente, tras una solicitud de la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo autorizaron una ayuda humanitaria adicional de 40 millones de euros. En relación a las actuaciones más recientes de la Comisión Europea, destaca la correspondiente al 20 de noviembre, en la que se ha destinado un monto de 8,5 millones de euros para las operaciones de desactivación de minas, las cuales son necesarias para minimizar el número de desgracias ante la situación en la que un número masivo de personas tratan de volver a sus hogares.

Si bien, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO), que gestiona la asistencia europea de emergencia, ya había dirigido ayuda humanitaria a Afganistán

desde su creación. Entre 1995 y 2000, se destinaron 104 millones de euros para financiar proyectos de mitigación de la sequía, rehabilitación sanitaria, desactivación de minas, ayuda alimentaria y de emergencia a las personas desplazadas y refugiadas, soporte a la repatriación y reasentamiento, con la finalidad de asegurar la supervivencia de la población afgana a causa de la sequía y la guerra. Así que, desde 1991, la Comunidad Europea ha dirigido un total de alrededor de 430 millones de euros para cubrir las necesidades prioritarias de la población afgana, gran parte de ella desplazada y refugiada en los países vecinos.

Por otra parte, con motivo del 50^a aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), la UE ha confirmado su compromiso con este instrumento único como base del régimen internacional para la protección de los refugiados. Al mismo tiempo invita a todos los Estados que todavía no lo hayan hecho, a que ratifiquen la Convención de 1951, con la finalidad de garantizar la aplicación universal de sus disposiciones.

Con relación a este Tratado relativo a la condición del refugiado, se desprende que los esfuerzos por ayudar a las personas desplazadas y refugiadas no es una preocupación reciente, sino que desde principios del siglo XX se empezó a desarrollar una conciencia internacional sobre la problemática surgida alrededor de la situación del refugiado. Más adelante, tras la crisis de refugiados originada por la segunda Guerra Mundial, con un espíritu de humanitarismo y con la esperanza de evitar un sufrimiento generalizado de personas en el futuro, las naciones se reunieron en Ginebra en 1951, para codificar unos criterios vinculantes sobre el trato a los refugiados y establecer las obligaciones de los países con respecto a ellos.

Como resultado, se alcanzó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, cuyo alcance se limitó a los refugiados en Europa y a los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951. Fue el organismo del ACNUR, que se había constituido poco antes, el que desde un principio se preocupó por resolver todas las cuestiones vinculadas con la dicha Convención, de ahí que se le conociera como el *guardián* de la Convención.

No obstante, ante la continuación de la crisis global, en 1967 la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) adoptó el Protocolo relativo al Estatuto del Refugiado, en el cual se eliminaron las restricciones cronológicas y geográficas recogidas en la Convención, y se abordaron cuestiones que los delegados originales no habían considerado inicialmente, como era el caso de la persecución por motivos de género.

Desde ese momento se puede afirmar que la Convención y el Protocolo relativos a la situación del refugiado se han constituido como los pilares básicos de su protección. Es decir que, cincuenta años más tarde, ambas normativas son el principal instrumento para asegurar los derechos humanos fundamentales de las personas vulnerables y para que los refugiados no sean repatriados involuntariamente a su país donde son objeto de persecución. Especialmente, la definición del término de refugiado y el principio de la no devolución forzosa (*non-refoulement*) de una persona a un territorio donde pueda padecer persecución, se han convertido en parte fundamental del derecho internacional.

A pesar de lo anterior, la realidad del mundo del refugiado se ha ido complicando cada vez más. En los últimos años, importantes desplazamientos de colectivos han acontecido tanto en Europa como en otras áreas geográficas, debido a conflictos bélicos, persecuciones étnicas y religiosas, ante todo. Pero también, su causa se puede encontrar, en numerosos supuestos, por situaciones de penuria económica, que han afectado a un conjunto amplio de población, lo que ha generado diversos problemas a las sociedades receptoras de aquéllos. En consecuencia, la nueva realidad de millones

de refugiados y desplazados, muy diferente de la existente al final de la II Guerra Mundial y de la Guerra Fría, junto al importante número de emigrantes económicos y otros colectivos, han desbordado el bloque jurídico compuesto por la Convención de Ginebra y el Protocolo de Nueva York sobre el Estatuto de los Refugiados.

De ahí que, en la actualidad, el ACNUR haya puesto en marcha una agenda de consultas globales con los 140 países que han aceptado la Convención y el posterior Protocolo, para debatir y lanzar propuestas creativas de cara a combatir los complejos problemas de los refugiados en el mundo actual, con vistas a que los gobiernos signatarios reafirmen el compromiso en su cumplimiento íntegro y efectivo. En este sentido, se está discutiendo sobre la interpretación de ciertas disposiciones centradas en cuestiones como la exclusión a solicitantes de refugio, la unidad familiar, la definición de refugiado y la cuestión de la entrada ilegal en un Estado de asilo. Asimismo, se están examinando temas, como el de la protección de los refugiados en situaciones de llegadas masivas, dentro de los puntos más preocupantes que no se han considerado explícitamente en la Convención.

Esta última línea de trabajo sobre el análisis de los refugiados *en masa* es de vital importancia ante la constante conflictividad en determinadas zonas del planeta, que ha llevado a que grupos de personas cada vez más numerosos busquen refugio en otros países. A la vez que próximos a estas condiciones de vida se hallan también los desplazados, que si bien no pierden en principio su carácter nacional, la precariedad en la que se encuentran en muchas ocasiones les sitúa en una posición que poco dista de la de los refugiados de forma masiva.

Esta problemática es especialmente uno de los aspectos más preocupantes que caracterizan la actual crisis de Afganistán: el elevado número de personas que se encuentran bajo dicha situación. Ante este hecho, la posición general defendida por los países participantes en dicho proceso de consultas sobre la Convención es que, aunque la seguridad es una preocupación de gran importancia tras los acontecimientos del 11 de septiembre, ésta no debe minar la protección a las víctimas de persecución, así como que la Convención no puede ser un resguardo para terroristas.

En conclusión, se ha aprovechado la ofensiva contra Afganistán para remarcar que el logro de una asistencia de emergencia correcta no depende solamente de un determinado volumen de recursos financieros, sino también de la obediencia a los principios sobre los que se asienta la ayuda humanitaria, y del cumplimiento de los aspectos normativos sobre la figura del refugiado. Todos ellos deben ser respetados por el conjunto de partes implicadas en el conflicto, para asegurar el acceso libre a la asistencia humanitaria a toda persona necesitada sin considerar las cuestiones políticas, religiosas o étnicas, además de garantizar la seguridad y la independencia de los actores en ayuda de emergencia.

Asimismo, no hay que olvidar que este tipo de ayuda no es puntual sino que evoluciona a través de un largo proceso que abarca desde todo tipo de ayuda de emergencia hasta la ejecución de programas y proyectos orientados a la reconstrucción del país. En este sentido, es necesaria una constante solidaridad por parte de la UE, como de las demás potencias económicas, para ayudar a la reconstrucción de las zonas destruidas por los bombardeos, con la finalidad de cubrir las necesidades básicas a las personas desplazadas y refugiadas para que regresen a sus hogares. Además es de vital importancia animar a los nuevos líderes políticos del país a respetar los principios democráticos, concediendo un especial atención a la situación especial de las mujeres.

Por todo ello, se requiere una mayor coordinación entre los esfuerzos de los países donantes para ayudar en la rehabilitación del Estado de Afganistán, teniendo en cuenta

que la situación de seguridad en muchos lugares del país sigue siendo tensa, y que el pueblo afgano, devastado por la guerra y la sequía, requiere de un enorme esfuerzo de ayuda de emergencia y de reconstrucción antes de que una repatriación a gran escala pueda considerarse sostenible.