

1-1-2017

## **Estrategia de protección de Pakistán para los refugiados afganos: una interpretación desde la seguridad humana**

Paola Andrea González Rojas  
*Universidad de La Salle, Bogotá*

Follow this and additional works at: [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones)

---

### **Citación recomendada**

González Rojas, P. A. (2017). Estrategia de protección de Pakistán para los refugiados afganos: una interpretación desde la seguridad humana. Retrieved from [https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios\\_relaciones/47](https://ciencia.lasalle.edu.co/negocios_relaciones/47)

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Negocios y Relaciones Internacionales by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**ESTRATEGIA DE PROTECCIÓN DE PAKISTÁN PARA LOS REFUGIADOS  
AFGANOS: UNA INTERPRETACIÓN DESDE LA SEGURIDAD HUMANA**

**Trabajo de grado bajo la modalidad de pasantía para optar al título de Profesional en  
Negocios y Relaciones Internacionales**

**Estudiante  
PAOLA ANDREA GONZÁLEZ ROJAS**

**Tutor  
MARIO ANDRES HUERTAS**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE NEGOCIOS Y RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ, D.C  
2017**

## Tabla de contenido

Introducción .....	4
1. Problemática de profundización.....	7
1.1 Pregunta de profundización.....	10
1.2 Objetivo general .....	10
1.2.1 Objetivos específicos .....	10
2.Marco de referencia.....	11
2.1 Marco conceptual .....	11
2.1.1 La seguridad humana .....	11
2.1.2 Refugiados .....	16
2.1.3 Repatriación .....	17
2.2 Marco legal.....	18
3. Metodología .....	20
4. La evolución de los refugiados afganos en Pakistán.....	24
5. Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017.....	32
5.1 Objetivos de la Estrategia de protección de Pakistán .....	32
6. Circunstancias contextuales 2015-2016.....	37
6.1 Apreciaciones de ACNUR.....	37
6.2 Otras apreciaciones.....	40
6.2.1 Principales factores de retorno.....	42
6.2.2 Otros factores de retorno.....	44
7. Resultados .....	47
Conclusiones .....	53
Anexos.....	56
Referencias bibliográficas .....	59

### **Lista de tablas**

Tabla 1. Principios y enfoques de la Seguridad Humana (SH).....	14
Tabla 2. Dimensiones de la Seguridad Humana y ejemplos de amenazas.....	14
Tabla 3. Fases del programa de Seguridad Humana .....	15
Tabla 4. Marco legal .....	18
Tabla 5. Cinco olas de refugiados afganos .....	27
Tabla 6. Actividades planificadas .....	39

### **Lista de figuras**

Figura 1. Frontera Afganistán-Pakistán .....	25
Figura 2. Retorno de refugiados desde Pakistán e Irán (2002-2012).....	30
Figura 3. Retorno de refugiados afganos desde Pakistán (2009-2016) .....	37
Figura 4. Refugiados afganos por provincias en Pakistán .....	39
Figura 5. Provincias fronterizas donde vive la mayoría de refugiados afganos y los repatriados..	41

### **Anexos**

Anexo 1. Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017.....	56
Anexo 2. Número de retornos refugiados afganos 2002-2016.....	58

## Introducción

El final de la Guerra Fría, el auge de la globalización y el surgimiento de nuevos conflictos han modificado las relaciones y el escenario internacionales, lo cual ha supuesto una transformación en los estudios con los que se adjudicaba la realidad internacional y por ello, el concepto de seguridad se muestra como una idea organizativa de las nuevas dinámicas (Orozco, 2001); como consecuencia se han extendido investigaciones que exponen un cambio significativo en la naturaleza de la seguridad y que van más allá de las presunciones realistas del poder militar y del orden netamente estatal. Uno de los más relevantes modelos de seguridad es el de la *Seguridad Humana*, el cual expone que el fundamento de las políticas de seguridad debe ser la persona humana.

Bajo este concepto pueden interpretarse una serie de temas de la agenda internacional que no están sujetos exclusivamente al aspecto estatal, como lo son aquellos que en un escenario de post Guerra Fría presentan amenazas a la seguridad como producto de tensiones internas (conocidos como *conflictos contemporáneos*). Es por ello que “ha sido necesario trasladar parte de la atención internacional desde la seguridad de las fronteras hacia la seguridad de las personas que se encuentran a ambos lados de las fronteras” (Ogata, 1999, párr.. 8).

De este modo, es menester cuestionarse sobre los mecanismos con los que cuenta la comunidad internacional para garantizar la seguridad de las personas en estos nuevos conflictos, especialmente de aquellos individuos que ven amenazadas su vida y dignidad, y que deben abandonar sus lugares de origen, es decir, los refugiados. Aunque el concepto de la seguridad humana no se encuentra especificado en el Derecho Internacional, si es un complemento para definir la protección de este tipo de población vulnerable (Ogata, 1999).

Una de las problemáticas más antiguas de este tipo, es el refugio prolongado de la población afgana que reside en territorio pakistaní desde hace más de tres décadas a causa de la crisis interna de Afganistán; ante esta situación, líderes y organismos internacionales han desarrollado acciones que protegen y asisten humanitariamente a la población civil en condición de refugio. Sin embargo, tras la asistencia humanitaria sostenida durante años, se ha buscado la

repatriación de dichos refugiados a través de diversas estrategias que aún se encuentran limitadas en la fase de implementación y evaluación, por lo que los riesgos y vulneraciones de la población de refugiados parecen ser cada vez mayores ya que sus condiciones de vida y de seguridad no son garantizadas.

Como dicha repatriación presenta desafíos constantes para la seguridad internacional, el diseño de políticas para llevar a cabo los retornos conduce a los líderes y estrategias a la necesidad de búsqueda de alternativas, no solo de asistencia sino de garantía y protección para los refugiados en dimensiones políticas, económicas, culturales y sociales. Es por esto que, en el campo de las relaciones internacionales los refugiados se han convertido en uno de los mayores retos, puesto que éstos modifican la construcción de la estructura social y, como bien lo señala Wihtol (2013), suscitan actividad constante en términos de cumbres, tratados y pactos, ya que son motivo y causa de conflictos en un mundo cada vez más interdependiente.

En este sentido, la postura crítica y el análisis de coyuntura internacional frente a las estrategias para la repatriación de los refugiados presentan un escenario para comprender las estrategias de poder, soberanía de los Estados, la seguridad de los individuos y los derechos humanos. Es por ello que la presente investigación<sup>1</sup> sostiene relevancia teórica, puesto que plantea una reflexión desde los principios de la seguridad humana sobre la estrategia de repatriación de refugiados afganos (*Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017*) impulsada por el Alto comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), teniendo en cuenta los retornos masivos producidos a partir del año 2015, los referentes legales refrendados hasta la actualidad, y con ello lo que la estrategia representa para las condiciones de vida de los refugiados.

De este modo, se propone un análisis que tiene como base el concepto de la seguridad humana, en aras de redefinir el lugar de los refugiados y considerar ampliamente el diseño, implementación y evaluación de estrategias realizadas por líderes, comunidad académica y futuros profesionales en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado. Por ende, este tipo de análisis proporciona herramientas en áreas de seguridad estatal y humana en relación al

---

<sup>1</sup> El presente documento contiene los resultados de investigación del proceso de pasantía realizado en el Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad y Defensa Nacionales en la Escuela Superior de Guerra durante el segundo semestre del año 2016.

refugio prolongado causado por los conflictos contemporáneos. Por consiguiente, la presente investigación puede generar nuevas perspectivas para afrontar desafíos nacionales en términos de seguridad y reparación desde la interpretación de la seguridad humana.

En este orden de ideas, la investigación se estructura del modo en que, en primer lugar, se describe la evolución de la situación de los refugiados afganos en Pakistán, considerando las etapas por las que ha transcurrido su condición de refugio en este país y las estrategias adoptadas para su retorno. Posteriormente, se examinan las disposiciones y objetivos de la *Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017* como mecanismo plurianual de protección promulgado por ACNUR a la luz del concepto de la seguridad humana.

Finalmente, se da pasó al análisis crítico de dos tipos de apreciaciones sobre las implicaciones de dicha estrategia sobre la población refugiada en territorio pakistaní, considerando los preceptos de repatriación voluntaria y las disposiciones del concepto de la seguridad humana.

## 1. Problemática de profundización

La globalización y el final de la pugna ideológica de la Guerra Fría marcaron el inicio de nuevas relaciones y dinámicas en el mundo, que lejos de crear una integración entre los actores del Sistema Internacional, trajeron consigo nuevas formas de organización y de conflictividad en las que el carácter estatal se vio reemplazado o limitado por motivos y actores no estatales. Desde entonces, la creación de nuevos tipos de amenazas ha modificado las acciones y respuestas en términos de seguridad internacional, por lo que el escenario no ha cambiado en torno a ideologías sino a las características de las guerras y conflictos que se efectúan con respecto a nuevos actores y entendimiento de la conflictividad.

De acuerdo a los planteamientos de Kaldor (2001), el surgimiento de este nuevo escenario se ha caracterizado por la desaparición del apoyo económico y político de las superpotencias a los Estados aliados y por la presión democrática internacional, hechos que han permitido la materialización y asimetría de *conflictos armados contemporáneos*, en los que subyacen problemas de gobernabilidad, fragmentación social y un alto involucramiento de la población; estos conflictos se desarrollan por la segmentación de la violencia física legítima del Estado, en la que existe una transnacionalización de las fuerzas militares y privatización de la violencia (Sampó, 2008).

Asimismo, dichos conflictos se caracterizan por evitar y transgredir la tradicional concepción de guerra, y por ende sus actores no legitiman sus acciones frente a los aspectos instrumentales de los actos bélicos tradicionales ni se enmarcan en la lógica de éstos. Es por ello que, las dinámicas en las que se desenvuelven los conflictos contemporáneos, como bien indica Perazzo (2008), “normalmente presentan un gran desprecio por el Derecho Internacional y el Derecho Internacional Humanitario, lo que se verifica tanto en las violaciones masivas a los derechos humanos como en el incumplimiento de la tregua y la paz que pudiera acordarse” (p.15).

Por lo tanto, el impacto a la población civil es modificado de forma abrupta, dado que se configura como uno de los elementos u objetivos militares de los actores en los conflictos



contemporáneos. Es así como la población civil se convierte en la víctima principal de los enfrentamientos y sus efectos son altamente percibidos mediante hechos como las migraciones forzadas. Si bien, el principal factor de los desplazamientos -antes de los conflictos contemporáneos- era la persecución política y violación a derechos humanos, ahora se reconfigura y el conflicto armado es el factor determinante en éstas (Palma, 2001), por lo que la migración forzada se convierte en una de las problemáticas más relevantes para la seguridad internacional a finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

Adicional a los actores estatales y no estatales, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se ha constituido como un tercer actor en estos conflictos, quien a través de la asistencia y protección humanitaria ha hecho frente a la migración forzada. De acuerdo a los planteamientos de Montoya (1999), los factores que han aumentado la necesidad de ayuda humanitaria se basan en el aumento de los flujos migratorios, actitudes reacias a aceptar refugiados, cobertura de los medios de comunicación en los conflictos, mayor reconocimiento de los derechos humanos y algunos acuerdos de paz. Frente a ello, ACNUR se ha dedicado además de brindar asistencia, a ser partidario y precursor de políticas y prácticas con actores estatales para abordar de manera integral estas problemáticas con base en su Manual de Repatriación Voluntaria<sup>2</sup>.

Distintas políticas y referentes internacionales han suscitado la asistencia, protección y colaboración de ACNUR; no obstante, la adopción de las recomendaciones y de los acuerdos internacionales sobre derechos de los refugiados y su repatriación están lejos de ser acogidos a cabalidad por los Estados. De acuerdo a la experiencia sobre intentos de repatriación en el mundo, se han evidenciado divergencias en lo que respecta a ámbitos que van más allá de la asistencia en dicha repatriación y que se relacionan con las condiciones posteriores a la misma, es decir, con principios fundamentales de la seguridad de los individuos.

Por consiguiente, el análisis de la situación de los refugiados afganos en territorio pakistaní es una aproximación para el estudio de las estrategias de repatriación con respecto a los

---

<sup>2</sup> Documento que contempla las situaciones de refugiados a gran escala y contiene la descripción y mandato de elementos esenciales como la protección en la repatriación voluntaria, el principio de voluntariedad, la garantía del retorno seguro y digno, responsabilidades del país de acogida y de origen y el papel de ACNUR en las operaciones de repatriación (ACNUR, 1996).

requerimientos de la seguridad de los individuos. Así, con base en la revisión bibliográfica de los procesos de repatriación de refugiados afganos desde Pakistán, se identifica una reticencia en los puntos contenidos dentro de éstos en relación a la seguridad y condiciones de los individuos, esto en parte, porque las estrategias se han efectuado bajo intereses nacionales que opacan los intereses y necesidades de la población en condición de refugio.

Ahora bien, la importancia de los refugiados data de la crisis interna de Afganistán, ya que este país había sostenido -hasta el año 2013- “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” (Baltar, 2014, p.905). La complejidad de la situación de los refugiados afganos ha estado condicionada por las políticas de aceptación o expulsión de los países receptores, de acuerdo a las estrategias de poder y alianzas que se han llevado a cabo durante el conflicto; en la actualidad, uno de los momentos cruciales para esta población culminó en el año 2014 con la terminación de la primera fase de la *Estrategia de soluciones para los refugiados afganos, para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sustentable y la asistencia a los países receptores* (2012-2014), lo cual dio lugar a nuevas dinámicas y estrategias, como las materializadas en la *Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017*.

En este sentido, es menester realizar un estudio estructural sobre los puntos y objetivos de la *Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017*, en razón a la seguridad de la población en condición de refugio. Por ende, la presente investigación analizará las implicaciones que han surgido luego de acordar dicha estrategia, tomando como modo de abordaje el *estudio de caso* con respeto a las disposiciones y lineamientos de la seguridad humana en escenarios de postconflicto.

Esto, considerando que la asistencia humanitaria, la repatriación y el apoyo de acuerdos estatales con ACNUR, son temas necesarios cuando se abordan estas problemáticas, pero no son suficientes para la garantía de seguridad al individuo al que se le han vulnerado los derechos por su condición de refugio, por lo que se hacen imprescindibles acciones que contemplen de forma integral la formulación, implementación y evaluación de políticas basadas en conceptos como la seguridad humana.

### **1.1 Pregunta de profundización**

¿De qué manera la ejecución de la *Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017*, acrecienta las vulnerabilidades de seguridad de los refugiados afganos en territorio pakistaní?

### **1.2 Objetivo general**

Analizar las implicaciones del proceso de repatriación de los refugiados afganos en territorio pakistaní desde el concepto de la seguridad humana, a partir de la *Estrategia de protección de Pakistán* impulsada por ACNUR en el año 2015.

#### **1.2.1 Objetivos específicos**

- Describir la evolución de la situación de los refugiados afganos en territorio pakistaní.
- Examinar las disposiciones de la *Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017* desde los objetivos de la Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación” del concepto de seguridad humana.
- Identificar las implicaciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* en relación a las Fases 2 y 3 “Implementación” y “Evaluación del impacto” del concepto de seguridad humana.

## **2. Marco de referencia**

El análisis de la situación de los refugiados afganos en territorio pakistaní y la estrategia para su repatriación requieren de la debida explicación de las bases teóricas y conceptos relevantes bajo los cuales se desarrollará la investigación.

### **2.1 Marco conceptual**

De acuerdo a las variables de estudio planteadas y con la intención de proporcionar una comprensión detallada de la problemática que se aborda en la presente investigación, es importante que los conceptos utilizados para su respectivo análisis sean aclarados en relación a las variables y requerimientos de la misma. Es por ello que, a continuación, se presenta una delimitación de los conceptos de seguridad humana, refugiados y repatriación, dado que éstos son clave para entender las dinámicas y complejidad del problema de investigación.

#### **2.1.1 La seguridad humana**

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994 es considerado el primer documento oficial donde se enfatiza en el concepto de la seguridad humana para enfrentar las problemáticas internacionales. No obstante, los orígenes del concepto se remontan al siglo XIX en medio de hitos en el escenario internacional como la refundación de la Ley Internacional Humanitaria y de la Cruz Roja, la Declaración de los Derechos Humanos, las convenciones de Ginebra y misiones internacionales, que en parte son las bases para la reconceptualización del concepto de seguridad, el cual ya no se concibe en términos de soberanía, territorialidad y poderío militar sino que logra incluir temas como la libertad de vivir sin temor y sin miseria (PNUD, 2011).

Desde el final de la Guerra Fría los debates sobre la seguridad internacional se han enmarcado en intentos por caracterizarla más allá de la concepción castrense y de los intereses puramente estatales; desde entonces, según Rothchild (1995), la seguridad se ha extendido hacia abajo y hacia arriba, pasando de una seguridad de naciones hacia individuos y hacia el Sistema Internacional, respectivamente. Como resultado, el Estado se convirtió en un actor más de aquellos que tienen preponderancia sobre el significado y ejecución de la seguridad (Bassedas, 2006).

En ese orden, el informe del PNUD señala que el concepto de seguridad humana deja de lado la preocupación exclusiva por las armas y asuntos militares y se enfoca en la vida y dignidad del ser humano. Asimismo, indica que los componentes de la seguridad humana hacen referencia a la libertad frente al miedo y la libertad frente a la necesidad (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 1994).

La libertad frente al miedo –*freedom from fear*- y la libertad frente a la necesidad – *freedom from want*- reconocen diferentes tipos de fuentes de la inseguridad para el individuo, por lo que aún no existe consenso mundial en la definición y adopción de un concepto único de seguridad humana (Bassedas, 2006). Estos dos componentes constituyen las visiones reducida y amplia de la seguridad humana –respectivamente-, las cuales han sido debatidas y puestas bajo análisis críticos, determinando diferentes acepciones e implementaciones.

La visión reducida de la seguridad humana se basa en la supresión del uso de la fuerza de la vida diaria de los individuos, y cuestiona la acepción amplia, debido a que, como lo afirma Krause (2004), el involucrar la lucha contra la violencia y pobreza supone utopías, es decir que, pierde parte de su utilidad (Bassedas, 2006). En otras palabras, el tratar de abarcar grandes temas de orden mundial dentro del concepto de la seguridad humana permite la tergiversación del concepto y limita sus resultados. Países como Canadá y Noruega se han encargado de promocionar e implantar este enfoque de seguridad dentro de sus políticas nacionales, acuerdos y acciones internacionales.

Por otro lado, la visión amplia de la seguridad humana además de considerar los planteamientos de la acepción reducida, tiene en cuenta las necesidades básicas del individuo en términos económicos, sociales, medioambientales alimentarios, políticos y de salud (Bassedas, 2006). Es por ello que este tipo de perspectiva contempla asuntos que anteriormente se concebían de forma separada de la seguridad, por ejemplo, la necesidad de implementar relaciones comerciales justas, libertades y desastres naturales, entre otros. Japón es el país más representativo que comprende y ejecuta la seguridad humana desde esta interpretación.

El creciente interés por la seguridad humana en campos académicos e institucionales ha influenciado, como bien lo indica De Armiño (2011), el discurso político en diferentes instituciones y logrado la creación de comisiones internacionales e iniciativas en relación al

campo humanitario y conflictos armados. La adopción de los principios y perspectivas de la seguridad humana han permitido el cambio de referentes en las dinámicas conflictivas del mundo actual y han suscitado la modificación de prioridades.

Fue así como en el año 2001 se instauró la Comisión sobre Seguridad Humana de las Naciones Unidas (CHS por sus siglas en inglés), que entiende la seguridad humana como la manera de:

Proteger la esencia vital de todas las vidas humanas de una forma que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano. Seguridad humana significa proteger las libertades fundamentales: libertades que constituyen la esencia de la vida. Significa proteger al ser humano contra las situaciones y las amenazas críticas (graves) y omnipresentes (generalizadas). Significa utilizar procesos que se basan en la fortaleza y las aspiraciones del ser humano. Significa la creación de sistemas políticos, sociales, medioambientales, económicos, militares y culturales que, en su conjunto, brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad (PNUD, 2011, p.18).

De lo anterior se infiere que Naciones Unidas continúa considerando la seguridad humana desde su visión amplia, y por ende los proyectos, acuerdos y estrategias impulsadas desde sus órganos se basan en dicho concepto y contemplan sus acciones humanitarias en el mismo. Por lo tanto, desde el sentido operacional, la seguridad humana tiene por objeto:

Tratar situaciones complejas de inseguridad mediante medidas colaborativas, sostenibles y reactivas que estén (i) centradas en las personas, que sean (ii) multisectoriales, (iii) integrales, (iv) específicas para cada contexto, y que estén (v) orientadas a la prevención. Además, la seguridad humana utiliza un enfoque híbrido que aúna estos elementos mediante un marco de protección y empoderamiento (United Nations Trust Fund for Human Security [UNTFHS], 2009, p. 13).

Lo anterior hace referencia a los principios de la seguridad humana (ver Tabla 1) que deben ser tenidos en cuenta a la hora de abordar cualquier programa de seguridad; éstos además contemplan las dimensiones de la seguridad humana (ver Tabla 2). De este modo, el diseño de proyectos y políticas soportados en la seguridad humana deben tener en cuenta las siguientes

etapas: Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación”, Fase 2 “Implementación” y, Fase 3 “Evaluación del impacto” (UNTFHS, 2009); cada una de las fases cuenta con objetivos y actividades que se ofrecen como sugerencias a seguir dentro de los programas de seguridad humana y dan bases para determinar si un proyecto se soporta -o no- en este concepto (ver Tabla 3).

**Tabla 1**  
***Principios y enfoques de la Seguridad Humana***

Principio de SH	Enfoque de SH
Centrada en las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Personas como centro de análisis.</li> <li>*Integrador y participativo.</li> <li>*Tiene en cuenta las necesidades y vulnerabilidades.</li> </ul>
Multisectorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Promueve diálogo entre actores clave.</li> <li>*Ayuda a garantizar la coherencia de las políticas en diferentes sectores.</li> <li>*Comprensión multisectorial de las siete inseguridades (Tabla 2).</li> <li>*Valora las repercusiones positivas y negativas.</li> </ul>
Integral	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Se articula con agendas de seguridad, desarrollo y derechos humanos.</li> <li>*Análisis de los sectores y actores que no se han tenido en cuenta.</li> <li>*Desarrolla respuestas multisectoriales y multiactor.</li> </ul>
Contextualizada	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Análisis exhaustivo de la situación a tratar.</li> <li>*Centrado en libertades y derechos amenazados por situaciones particulares.</li> <li>*Desarrolla soluciones adecuadas para realidades, capacidades y recuperaciones locales.</li> </ul>
Preventiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Identifica y trata las causas de amenazas, peligros y riesgos.</li> <li>*Protección y empoderamiento.</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en la Teoría y práctica de la seguridad humana de la CHS, detallada vrcen informes del PNUD y de UNTFHS.

**Tabla 2**  
***Dimensiones de la Seguridad Humana y ejemplos de amenazas***

Dimensión	Ejemplos de amenazas
Seguridad económica	Pobreza persistente, desempleo.
Seguridad alimentaria	Hambrunas, escasez de alimentos.
Seguridad de la salud	Enfermedades infecciosas mortales, alimentación insegura, desnutrición, falta de acceso a salud básica.

Seguridad ambiental	Degradación ambiental, agotamiento de recursos, desastres naturales, contaminación.
Seguridad personal	Violencia física, delitos, terrorismo, violencia doméstica, trabajo infantil.
Seguridad comunitaria	Tensiones inter-étnicas, religiosas y otras similares.
Seguridad política	Represión, violación de derechos humanos.

**Fuente:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la Teoría y práctica de la Seguridad Humana.

**Tabla 3**  
***Fases del programa de Seguridad Humana***

Fase	Objetivos y tareas
Fase 1 Análisis, mapeo y planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Establecer procesos participativos e identificar necesidades/vulnerabilidades y capacidades de las comunidades afectadas.</li> <li>*Identificar las inseguridades de cada momento (diferenciar entre lo viable y lo necesario) y sus interconexiones.</li> <li>*Establecer prioridades mediante consultas.</li> <li>*Hacer seguimiento de las repercusiones.</li> <li>*Establecer estrategias que involucren empoderamiento y protección.</li> <li>*Establecer planes con múltiples actores, garantizando coherencia entre objetivos y resultados.</li> </ul>
Fase 2 Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Realizar la implementación en colaboración de los aliados.</li> <li>*Construir la capacidad de las comunidades e instituciones locales.</li> <li>*Realizar seguimiento como fundamento básico de aprendizaje y adaptación.</li> </ul>
Fase 3 Evaluación del impacto	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Determinar si se está haciendo lo correcto en contraposición de hacerlo bien.</li> <li>*Evaluar si el programa alivia las inseguridades y necesidades identificadas y evita repercusiones negativas.</li> <li>*Derivar las lecciones aprendidas (fallos y éxitos) en busca de mejorar el programa.</li> </ul>

**Fuente:** United Nations Trust Fund for Human Security (UNTFHS). Adaptado de Teoría y práctica de la seguridad humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el fondo fiduciario de las Naciones Unidas para la seguridad de los seres humanos.



En síntesis, la seguridad humana es una doctrina que ha sido resultado de la compilación de eventos y nuevas necesidades en un escenario caracterizado por cambios abruptos del modelo tradicional de conflictos en el Sistema Internacional. En este sentido, la seguridad humana es un concepto en constante evolución, que cada día adquiere nuevas percepciones y apreciaciones de acuerdo a los requerimientos del contexto, pero que sobre todo concibe al individuo como el referente en términos de seguridad, lo cual implica responsabilidad en las significaciones de políticas públicas refrendadas por líderes y estrategias mundiales. Por ende, la presente investigación utilizará el enfoque de la CHS para el análisis de la *Estrategia de protección de Pakistán*, debido a que las condiciones y la coyuntura en la que se encuentra esta población requiere de un enfoque que conjuntamente abogue por la libertad frente al miedo, pero sobre todo por la libertad frente a la necesidad.

### **2.1.2 Refugiados**

La definición de refugiado tiene su origen legal en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y Protocolo de 1967, y ha tenido modificaciones de acuerdo a las situaciones que han afrontado los migrantes internacionales. De acuerdo a los instrumentos de orden legal, una persona es refugiada cuando:

Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art.1a).

De esta manera, se reconoce que un refugiado es aquella persona que ha traspasado la frontera del lugar donde reside por motivos forzados y temores fundados en respectivas amenazas para su seguridad. Sin embargo, según Espinar (2010), aunque la definición parezca clara, existen dificultades frente a la misma debido a la ambigüedad de identificar sobre qué criterios una persona es refugiada; es por ello que, a pesar de que las personas sean contempladas bajo esta

definición y puedan ser objeto de protección, el obstáculo reside en si reciben o no dicha asistencia.

Por lo tanto, el concepto de refugiado ha tenido que incluir más características y condiciones para éste, en parte por las cambiantes características del escenario internacional y de las amenazas que en éste se gestan en el transcurso del tiempo. En la actualidad se conocen tres categorías de la población refugiada, como bien lo señala Espinar (2010): El refugiado como activista que es participe de alguna actividad política reprimida por el Estado, el refugiado perteneciente a un grupo social o cultural y que es objeto de abuso por el Estado, y el refugiado como víctima que incluye a las personas desplazadas a causa de los conflictos armados -aunque no sean objeto directo de las tácticas de éstos-.

Para efectos de la presente investigación, la definición de refugiado será entendida desde la tercera categoría, donde se concibe dicha población como víctima de la violencia en su país de origen, entendiendo que ésta se caracteriza por abandonar su sitio de origen y dirigirse a otros territorios fuera de éste.

### **2.1.3 Repatriación**

A partir de lo dispuesto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se visualizan aproximaciones y condiciones legales frente a la condición de la población refugiada. Por ende, la Convención contiene preceptos significativos para la formulación del concepto de repatriación, entre los que se destacan el principio de no devolución -prohibición a los Estados de expulsión o devolución de los refugiados- y, el cese del temor fundado en el país de origen (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951, art.1 y art.33). En este sentido, la repatriación -retorno- ha de llevarse a cabo en el escenario posterior de un conflicto, en donde se hace posible el regreso de los refugiados a sus países de origen, teniendo en cuenta que dicho retorno debe darse en un contexto favorable para esta población.

Ahora bien, el organismo internacional encargado de la protección y repatriación de población víctima de desplazamiento es el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), quien define el proceso de repatriación como el retorno de los refugiados

a sus hogares y su establecimiento en éstos en condiciones de seguridad y dignidad (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR], 1996). El carácter de las repatriaciones es voluntario y no debe ser resultado de coerciones físicas, materiales o psicológicas, por lo que este concepto se vincula con la garantía de derechos y requisitos para el desarrollo de los refugiados, posterior a la culminación de los factores que los hicieron huir de su país de origen.

## 2.2 Marco legal

Para efectos de la presente investigación, es pertinente puntualizar los referentes que servirán como guía legal para interpretar y comprender el contexto legal por medio del cual se protegen y garantizan los derechos de los refugiados en el ámbito internacional (ver Tabla 4).

**Tabla 4**  
**Marco legal**

Documento	Descripción
Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	Primer instrumento internacional que contempla los aspectos relevantes sobre refugiados. Contiene las definiciones requeridas sobre esta población, sus derechos y necesidades, y la importancia de buscar mecanismos de cooperación para la solución de esta problemática. En total 142 países son signatarios. Pakistán no hace parte, pero ha recibido durante décadas la ayuda internacional como país anfitrión de los refugiados afganos.
Protocolo de 1967	Es la continuación de la Convención de 1951. Detalla las modificaciones pertinentes a los cambios de dinámicas en los conflictos y contempla aspectos que no habían sido considerados. El protocolo prescinde de las limitaciones geográfica y temporal, que indicaban que solo los europeos refugiados antes del 1 de enero de 1951 podían ser solicitantes de asilo.
Estrategia de soluciones para los refugiados afganos, para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sostenible y la asistencia a los países de acogida (SSAR por sus siglas en inglés)	Estrategia regional acordada por ACNUR y los gobiernos de Afganistán, Pakistán e Irán para buscar apoyo y soluciones integrales a la repatriación de los refugiados afganos. Se divide en capítulos de acuerdo a las estrategias adoptadas con cada uno de los países acogedores de refugiados.

Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017

Estrategia plurianual, que tiene como objetivo guiar al ACNUR y a Pakistán en las prioridades estratégicas para la protección y asistencia de personas de interés en dicho país; adicionalmente contiene una visión general de las poblaciones de interés y contiene los objetivos –actividades- en curso y previstas para el periodo 2015-2017.

---

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

### 3. Metodología

La presente investigación es desarrollada desde un *enfoque cualitativo*, que a través del método de *estudio de caso* busca describir y analizar la situación de refugio prolongado y los procesos de repatriación que se llevan a cabo a través de estrategias internacionales, considerando las cifras de retornos de refugiados hacia su país de origen y lo que esto representa para la seguridad de dicha población; para ello, la relación del tiempo y la obtención de información son implementadas *longitudinalmente*, por lo que dicha información se obtiene en distintos períodos de tiempo, lo que contribuye a contestar la pregunta de investigación. Por ende, la estrategia es de carácter *deductivo*, puesto que a partir de los principios y componentes del concepto de seguridad humana se logra comprender un caso concreto de repatriación de refugiados.

Se escogió como estudio de caso la problemática de refugio prolongado del conjunto de refugiados afganos que residen en territorio pakistaní, dado que éstos son parte fundamental de las estrategias internacionales de repatriación por ser uno de los mayores grupos de refugio prolongado en el mundo; en este sentido, los criterios para seleccionar este caso fueron: La reciente publicación de una estrategia de repatriación con nuevos objetivos de empoderamiento y participación, la colaboración de ACNUR, el involucramiento de múltiples actores, el acceso a la información (tanto documentos oficiales, informes y prensa) y las altas cifras de repatriación presentadas desde el año 2015.

Puesto que el caso aborda una problemática compleja de seguridad, ésta es analizada de manera periférica y general, ya que el propósito es identificar cómo la *Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017* contiene un enfoque de seguridad humana dentro de sus fases de operacionabilidad; es importante resaltar que dentro de cada una de las fases (Fase 1, 2 y 3) se examinaron los principios y dimensiones de la seguridad humana con el ánimo de tener una noción más detallada respecto a la relación de la estrategia y del concepto.

De este modo, la manera en que se llevó a cabo la investigación consistió en la división en secciones en las que a través de la consecución detallada de cada uno de los objetivos específicos se logró desarrollar el objetivo general y contestar la pregunta de investigación. Por ende, el plan de desarrollo del trabajo de investigación se realizó de la siguiente manera: En primer lugar se

llevó a cabo una revisión histórica a través de un análisis documental sobre los acontecimientos registrados desde el año 1979 tras la salida de la primera ola de refugiados afganos, en la que se pudieron establecer hitos sobre las condiciones de vida de los refugiados afganos en Pakistán y las estrategias implementadas por el gobierno receptor y demás actores involucrados; esto tuvo lugar bajo técnicas de recolección y organización a través de fuentes primarias como documentos y declaraciones oficiales del gobierno pakistaní, de ACNUR, organizaciones, convenciones internacionales sobre refugiados, informes, revistas de migración, archivos académicos, entre otros. Asimismo, el uso de fuentes secundarias tuvo gran preponderancia en el análisis, puesto que mediante la articulación de comunicaciones de prensa se logró situar el entorno y las circunstancias contextuales del periodo de tiempo contemplado entre 1979 y la publicación de la *Estrategia de Protección de Pakistán*.

Dicho análisis documental fue elaborado mediante el instrumento de recolección de datos denominado *fichas bibliográficas y de resumen*, debido a que éstas permitieron perfilar categorías de análisis y organizar ideas, lo cual dio paso a la elaboración de elementos como las líneas de tiempo en relación a las olas de refugiados y a las estrategias de repatriación implementadas para los mismos.

En segundo lugar, se examinaron cada uno de los ocho objetivos de la *Estrategia de Protección de Pakistán*, con la finalidad de comprender los lineamientos para dar solución a la situación de la población de refugiados afganos en territorio pakistaní; para esto, la información se obtuvo de la *Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017* publicada por ACNUR -siendo ésta la fuente de información primaria-, con el propósito de analizar las actividades a implementar de acuerdo a las necesidades de los refugiados.

Paralelamente, se puntualizó en los cinco principios del concepto de la seguridad humana y sus respectivos enfoques, en el orden de determinar las características mínimas que debe tener cualquier programa para poder ser considerado o alineado con dicho concepto; para esto, las fuentes primarias provinieron de las directrices de la CHS, de los informes y contenidos del PNUD y del Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana (UNTFHS). Como resultado, se organizó la información (ver Tabla 1), exponiendo cada principio de la seguridad humana y sus respectivos enfoques, los cuales son orientaciones para llevar a cabo

actividades que sitúen al individuo en el centro de la seguridad y que deben ser evaluados en los programas políticos.

Luego de determinar los puntos relevantes de los objetivos de la estrategia y de precisar los principios de la seguridad humana, se hizo uso de *Técnica de procesamiento de información* denominada *fichas de cotejo*, mediante la cual se enlazaron las características de las actividades de implementación de los objetivos con lo dispuesto en los enfoques de cada uno de los principios de seguridad humana, estableciendo cuáles se ajustaban a los preceptos de dicho concepto de seguridad; como resultado, se logró especificar la concordancia de la *Estrategia de Protección de Pakistán* con respecto al cumplimiento de los parámetros expuestos en la primera fase de los programas de seguridad denominada *Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación”*. Es decir que la ficha de cotejo entre los objetivos de la estrategia y los principios de la seguridad humana se encontró inmersa en otra ficha de cotejo general, la cual contempló las disposiciones de la estrategia impulsada por ACNUR en relación con las tres fases que propone la seguridad humana para la realización de programas políticos en escenarios de postconflicto.

Siguiendo la técnica de *fichas de cotejo*, en tercer lugar, se identificaron las apreciaciones sobre los resultados obtenidos durante el periodo 2015-2017, y posteriormente se analizaron con respecto a los preceptos de la *Fase 2 “Implementación”* y *Fase 3 “Evaluación del impacto”* del concepto de la seguridad humana. Para el logro de esto, se optó por dividir las apreciaciones en dos: por un lado, se indagó sobre el dictamen hecho por ACNUR sobre los efectos e implicaciones de la puesta en marcha de la nueva estrategia, para lo cual se utilizó exclusivamente información obtenida de fuentes primarias, como lo fueron los informes presentados por ACNUR a partir del año 2015; por otro lado, se examinó la información presentada por fuentes secundarias, para lo cual se consideraron los informes realizados por organizaciones internacionales como Human Righth Watch, aportes de prensa y entrevistas llevadas a cabo por revistas de migración, ya que el tipo de datos e información sirvieron para construir el escenario actual en el que se encuentran los refugiados afganos, y con ello se pudo contextualizar su situación.

Finalmente, se presentaron los resultados y análisis de los mismos a través de la relación entre temas, de acuerdo a la secuencia y concordancia de las etapas de la *Estrategia de*

*Protección de Pakistán* con respecto a las fases de los programas de la seguridad humana en escenarios de postconflicto, considerando específicamente el aspecto contextual, las disposiciones de la estrategia y los factores que han llevado a la masiva repatriación de refugiados afganos durante los dos últimos años, lo cual permitió presentar una serie de conclusiones con respecto a la situación de la población refugiada, las limitaciones y los elementos de seguridad humana que deben ser tenidos en consideración a la hora de formular, implementar y evaluar los programas relacionados con refugiados y repatriación, y en general con los proyectos que involucren la seguridad -en todas sus formas- de los individuos.



#### **4. La evolución de los refugiados afganos en Pakistán**

Las migraciones forzadas de ciudadanos afganos iniciaron a finales de la década de 1970 en un contexto de Guerra Fría, donde las estrategias y decisiones de las potencias afectaban directamente las dinámicas en territorio afgano, siendo éste un eje geoestratégico significativo para Estados Unidos y para la Unión Soviética. Es por ello que el éxodo afgano fue resultado del conflicto interno iniciado por el golpe de Estado de 1978, en el que se instauró un Estado comunista y pro soviético que introdujo reformas sociales que contrariaban las disposiciones de la población rural y tradicional (ACNUR, 2000).

La situación se intensificó como resultado de la guerra promulgada por la invasión de la Unión Soviética a Afganistán en 1979, razón por la cual hubo más de 6.2 millones de afganos solicitando refugio en países cercanos (Valdez, 2002). Dada la proximidad geográfica (ver Figura 1), Pakistán se convirtió en uno de los mayores receptores de refugiados en el mundo y se diferenció de otros países de acogida en tanto su hospitalidad se desarrolló en el intento de ganar legitimidad y fortalecerse económica, diplomática y militarmente gracias a las alianzas estratégicas con Estados Unidos, quien con pretensiones de contener el poder soviético brindó ayuda militar y humanitaria al gobierno pakistaní ya que los refugiados eran considerados útiles a sus intereses.



**Figura 1.** Frontera Afganistán – Pakistán  
Fuente: Apellániz (2015).

Los afganos que entraron a Pakistán se ajustaban a la definición de refugiado establecida en la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 puesto que huían de un conflicto interno que atentaba directamente sobre su seguridad, y aunque Pakistán no era signatario de estos tratados, decidió extender su reconocimiento hacia los afganos como refugiados y solicitó asistencia internacional que se materializó con la apertura de la oficina de ACNUR en Islamabad (Khattak, 2003). Este tipo de decisiones trajo consecuencias directas para la vida de los refugiados afganos, en tanto que, en primer momento tuvieron privilegios por las relaciones que Pakistán mantenía con occidente, y posteriormente inconvenientes conforme al cambio de objetivos, interés nacional y la dinámica regional.

Específicamente, la primera decisión política del gobierno pakistaní consistió en evitar procedimientos como la verificación individual de los refugiados y otorgar el estatuto de *prima facie*<sup>3</sup> para que todos tuvieran asistencia de ACNUR; paradójicamente dicha ayuda debía ser gestionada y administrada por el gobierno pakistaní (Baltar, 2014). Así, la manera de

<sup>3</sup> Reconocimiento colectivo que no permite determinar la situación particular y asume que un grupo es refugiado sin tener en cuenta la verificación de dicha condición.

involucrarse con los refugiados afganos y de establecer parámetros de ayuda permitió a Pakistán mantener control e influencia sobre las relaciones y los devenires de éstos durante los años de refugio.

Asimismo, los campamentos de refugiados ubicados en la frontera entre Afganistán y Pakistán se convirtieron en bases militares de los partidos radicales que se oponían a la ocupación soviética y que, a través de la gestión del gobierno pakistaní sobre fondos estadounidenses, establecieron las *madrassas coránicas*, que fueron lugares donde los refugiados recibían educación sobre el islamismo, a través del cual eran adoctrinados y controlados (López, 2003). Esta educación puramente islámica y anti comunista mostraba de forma abierta el rechazo a la intervención soviética y a los valores o fundamentos ateos, por lo que los refugiados sentían identificación profunda y apoyo a la resistencia afgana.

Nueve años después de la llegada de los refugiados, surgió la necesidad de implementar estrategias de repatriación, por lo que se ratificó el primer convenio bilateral entre Afganistán y Pakistán en los Acuerdos de Ginebra de 1988, que buscaba inducir el retorno voluntario de los refugiados tras la retirada de las tropas soviéticas (Faramiñan y Pardo, 2009); sin embargo, las disposiciones no fueron llevadas a cabalidad y el contexto afgano no permitió ofrecer las garantías de regreso, de ahí que los refugiados no tuvieran expectativas de repatriación.

Con el final de la Guerra Fría, la situación de los refugiados afganos en Pakistán se tornó en constante cambio, ya que al desaparecer la amenaza soviética para occidente también se desvanecía el interés por apoyar a la población de refugiados en Pakistán, haciéndose necesaria la puesta en marcha de un nuevo programa de repatriación voluntaria; tras la implementación de dicho programa regresaron alrededor de dos millones de afganos, sin embargo, los problemas estructurales y las condiciones en Afganistán obstaculizaron la continuidad del mismo, razón por la cual muchos refugiados decidieron permanecer en Pakistán, y en la misma medida el gobierno de este país optó por endurecer sus actitudes frente a los refugiados<sup>4</sup> mediante el no reconocimiento de los mismos y la calificación de migrantes económicos –los cuales no son considerados como personas en condición de refugio- (AREU, 2002).

---

<sup>4</sup> Pakistán firmó un acuerdo que autorizaba la investigación de los refugiados, cambiando su posición de reconocimiento colectivo a uno individualizado (Alimia, 2016).

Durante este periodo, la migración aumentó debido a las secuelas del conflicto interno que se intensificaron a finales del siglo XX en razón del mandato de los muyahidines –guerrillas militares de la Yihad-, seguido de las personas que huían del régimen Talibán que se apoderó de Kabul en 1996 y por las condiciones de sequía y hambrunas producidas en territorio afgano (Khattak, 2003). En este orden de ideas, la necesidad de refugio ya no solo incluía temas exclusivos de seguridad militar, sino que abordaba otro tipo de problemáticas tanto económicas, sanitarias y políticas.

Posteriormente, se generó una nueva ola de refugiados como resultado del bombardeo llevado a cabo por Estados Unidos entre octubre de 2001 y marzo de 2002 (ver Tabla 5) en la guerra para capturar a Osama Bin Laden y derrocar al Talibán (Khattak, 2003). De nuevo, occidente creó alianzas con Pakistán, en orden de contribuir a la guerra contra el terrorismo impulsada por el presidente George Bush; hasta ese momento el número de refugiados había aumentado significativamente, sin contar que aún seguían en el exilio un sin número de aquellos que nunca regresaron, porque además de no contar con seguridad militar, no tenían un sustento que les permitiera vivir en Afganistán.

**Tabla 5**  
*Cinco olas de refugiados afganos*

Ola	Descripción
Primera	Tuvo lugar entre 1978 y 1992, como respuesta a la ocupación soviética y a la instauración de gobiernos pro comunistas. La gran mayoría era de origen pastún y provenía de áreas rurales (campesinos, agricultores, pequeños terratenientes y personas del clero); abandonaron sus tierras debido a la violencia en los campos donde se imponían reformas marxistas –denunciadas como anteislámicas y anti pastún-.
Segunda	La segunda ola de refugiados migró cuando los muyahidines (guerrillas militares de la Yihad) tomaron el control de Kabul en 1992. Las personas educadas, profesionales y en general del área urbana decidieron salir de Afganistán puesto que eran percibidos como colaboradores rusos.
Tercera	Ocurrió cuando el Talibán se apoderó de Kabul en 1996 y por ende las personas pertenecientes a minorías religiosas no musulmanas y de la población chía huyeron del régimen. Los chiés fueron étnicamente diferenciados de los predominantes del Talibán –los sunés-, por lo que la etnicización y la sectarización del conflicto se

hacían más profundo.

- Cuarta Tuvo lugar a partir de 1990, debido a la ausencia de lluvia que condujo a sequías y hambrunas en Afganistán. Como el Estado no pudo asegurar la alimentación ni garantizar el derecho a la salud de las personas rurales, éstos decidieron salir del país, convirtiéndose en refugiados.
- Quinta Consistió en un amplio grupo de afganos que decidieron huir del intenso bombardeo estadounidense efectuado entre octubre de 2001 y marzo de 2002 en la guerra contra el terrorismo. Muchas personas habían soportado el conflicto interno, pero el incremento de violencia los forzó a salir de su sitio de origen, convirtiéndose en desplazados internos y refugiados.

---

**Fuente:** Traducción y adaptación propia con información obtenida de In/security: Afghan refugees and politics in Pakistán.

Como medida política, se ratificó el acuerdo tripartito entre Pakistán, Afganistán y ACNUR en el año 2002 -primer proceso formal para la ejecución del retorno de refugiados- que aceleró el regreso de aproximadamente 1.6 millones de afganos –para el primer año-, quienes decidieron acogerse a las disposiciones del acuerdo debido a tres factores fundamentales: la presencia de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF)<sup>5</sup> en Afganistán, el cambio de las políticas del gobierno pakistaní, y la reducción de ofertas de empleo en el país receptor (Ghufran, 2006). Estas circunstancias confluyeron dando paso a una serie de retornos, puesto que la disminución de oportunidades económicas y sociales en Pakistán dejaron la repatriación como única opción viable para reconstruir y asegurar sus vidas (ver Anexo 2).

No obstante, como bien lo señala Schmeidl (2009), el programa de repatriación respondía al interés de legitimar la intervención norteamericana y el proceso de paz que se avecinaba, es decir que, existían otro tipo de propósitos por encima de la viabilidad del retorno y las repercusiones para los retornados en territorio afgano, donde además se experimentaban dificultades estructurales que no garantizaban ningún tipo de seguridad. En otras palabras, las decisiones de retorno se fundamentaron en el hostigamiento en el país receptor y en los intereses tanto del gobierno afgano como de los actores internacionales, dejando como resultado el fracaso de la estrategia de repatriación.

---

<sup>5</sup> Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF, International Security Assistance Force), fue un despliegue militar liderado por la OTAN, que se encargó desde el año 2003 en ayudar al gobierno afgano en su lucha contra los elementos insurgentes (Apellániz, 2015).

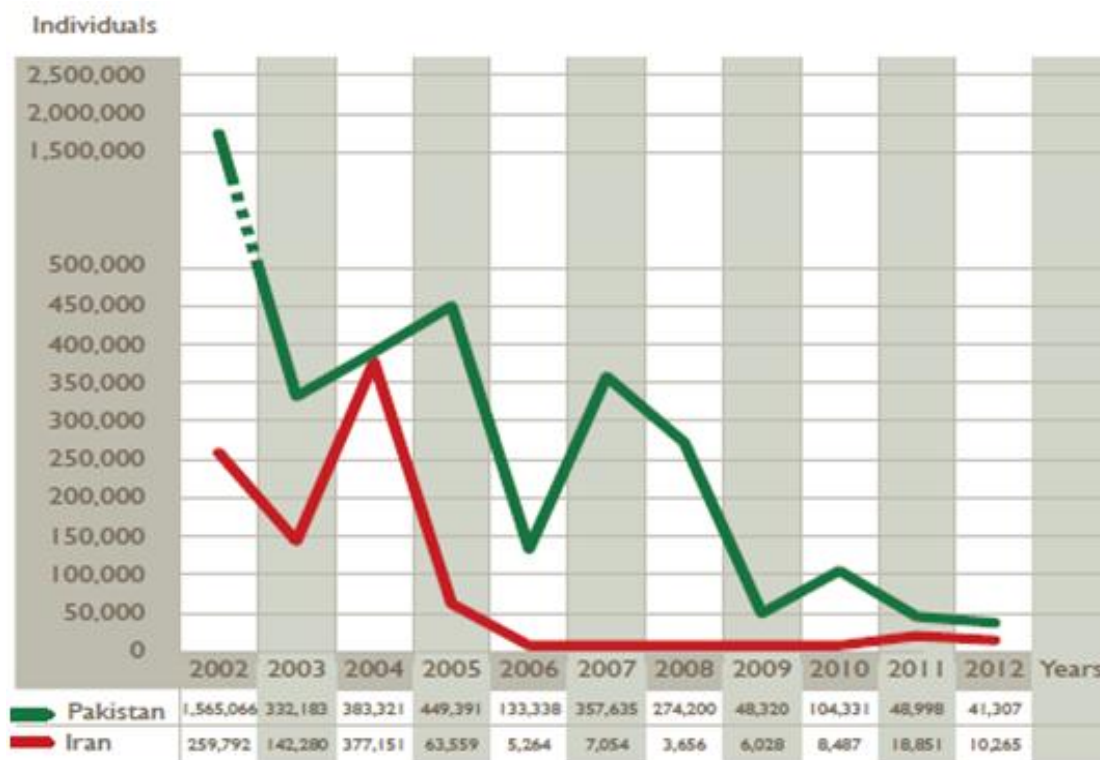
En el año 2005 el gobierno pakistaní elaboró un censo nacional en el que se determinó que aún había más de 3 millones de afganos, por lo cual se tomaron medidas para acelerar el proceso de retorno, tales como el cierre de campamentos (Ghufran, 2006). Esta situación dio un mensaje de control exhaustivo y muchos afganos optaron por evadir cualquier forma de registro dando paso a la distorsión de cifras oficiales. Seguidamente, a principios de 2007 se otorgaron 2.15 millones de Tarjetas de Prueba de Registro (PoR por sus siglas en inglés) validas hasta 2009, las cuales brindaban condición jurídica oficial a los refugiados como ciudadanos afganos que residían temporalmente en Pakistán (Human Rights Watch [HRW], 2017).

Ahora bien, uno de los programas que puede destacarse en este periodo es el de Refugiados Afectados y Zonas de Acogida<sup>6</sup> (RAHA por sus siglas en inglés), iniciado en 2009 y que tiene por objeto garantizar la convivencia pacífica de los refugiados con las comunidades locales hasta que las condiciones en Afganistán permitan su regreso, es decir, busca promover la cohesión social y la coexistencia pacífica (United Nations Development Programme [UNDP], 2013). Esta es una de las iniciativas que aún permanecen en la actualidad, dado a que sus resultados se proyectan a mediano plazo y sus acciones son requeridas en las regiones donde aún residen los refugiados.

En vista de los cambios, desafíos de retorno, agotamiento del flujo de afganos que regresaban a su país de origen (ver Figura 2 y Anexo 2), estancamiento de los procesos y resultados desalentadores, las Tarjetas PoR fueron prorrogadas hasta finales de 2012, y en 2010 Pakistán adoptó la Estrategia de Manejo y Repatriación para los Refugiados Afganos en Pakistán 2010-2012 (AMRS por sus siglas en inglés) en la búsqueda de soluciones duraderas para la población en condición de refugio prolongado (UNHCR, 2014). Aun así, las tasas de repatriación continuaron siendo bajas y las expectativas no se cumplieron a cabalidad, dejando en el ambiente una necesidad inminente de crear nuevas disposiciones y mecanismos que contribuyeran a la situación tanto en territorio pakistaní como afgano.

---

<sup>6</sup> Este programa es financiado por la Unión Europea, gobierno de Japón y de Alemania, Departamento de Estado de los Estados Unidos y Ministerio de Estados y Regiones Fronterizas de Pakistán (United Nations Development Programme, 2013)



**Figura 2.** Retorno de refugiados desde Pakistán e Irán (2002-2012)  
Fuente: UNHCR (2012)

Por lo tanto, en el año 2012 en la Conferencia Internacional en Ginebra, los gobiernos de Afganistán, Pakistán, Irán y ACNUR -con el respaldo de 40 países- decidieron adoptar una nueva estrategia denominada *Estrategia de soluciones para los refugiados afganos, para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sustentable y la asistencia a los países receptores* (SSAR por sus siglas en inglés) (UNHCR, 2012). El lanzamiento de esta estrategia vino acompañado por la extensión de la validez de las Tarjetas PoR hasta el año 2015, dando un claro mensaje internacional que indicaba el compromiso con la repatriación de los refugiados afganos y el manejo de sus condiciones en el proceso.

Dicho acuerdo cuatripartito buscaba volver a impulsar el retorno de los refugiados afganos en dos etapas. Como lo indica Baltar (2014), el pilar central fue el énfasis en las condiciones de vida para el éxito de repatriación a través de proyectos comunitarios de orden sustentable; pero una vez más, los resultados no fueron los esperados en la primera etapa, y las

estimaciones para la segunda etapa (2015-2017) podrían no mejorar en el orden de cambio de las condiciones de seguridad en territorio afgano -retirada de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en 2014-.

A pesar de las bajas cifras de repatriación, SSAR dejó a su paso aprendizajes con respecto a las inversiones comunitarias, oportunidades de subsistencia y preservación de asilo en los países de acogida; específicamente, para el caso de Pakistán quedaron logros como la ampliación de la validez de las Tarjetas PoR y la continuación de RAHA, por lo cual el retorno de los refugiados afganos continúa siendo la mayor operación de repatriación voluntaria de ACNUR en todo el mundo (UNHCR, 2014).

De acuerdo a esto, la situación de los refugiados afganos y su retorno a Afganistán ha sido marcada por eventos coyunturales que no han permitido una repatriación completa y han incrementado el flujo de refugiados. Asimismo, muchos de los afganos que habían regresado mediante las disposiciones de los acuerdos previamente mencionados, se encontraron con condiciones no aptas de vida en su país de origen por lo que su situación volvió a ser incierta, generando nuevas migraciones y desplazamientos internos en busca de oportunidades y seguridad.

Con lo anterior queda claro que, el programa de repatriación ratificado en 2012 es un intento por mejorar las condiciones de los refugiados, por lo cual sus resultados y experiencias presentan alternativas para repensar los programas y estrategias que deben adoptarse en el futuro inmediato. No obstante, los resultados llevan a cuestionarse sobre los principios de seguridad que sostienen los acuerdos celebrados entre los actores involucrados con respecto a los derechos de los refugiados y a la seguridad de los mismos. Es por eso que, es menester analizar la nueva *Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017* con respecto a la segunda fase de SSAR y a las implicaciones hasta la actualidad, teniendo en cuenta los errores cometidos y considerando exhaustivamente las disposiciones del concepto de seguridad humana.



## 5. Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017

Tras la culminación de la primera fase de SSAR y de sus bajos resultados en términos de repatriación (ver Anexo 2), ACNUR decidió incorporar medidas a las estrategias establecidas y formuló para el año 2015 la *Estrategia de protección de Pakistán*. En colaboración con el país anfitrión, ACNUR buscó establecer objetivos para responder a las necesidades de protección de las poblaciones de interés, que en este caso corresponden a los retos que se enfrentan con respecto a los refugiados afganos que aún permanecen en Pakistán.

En concordancia, la nueva estrategia se examina desde los objetivos de la Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación” de la seguridad humana, en tanto ésta abarca más allá de las necesidades del Estado y se compromete con las necesidades del individuo. En este sentido, cada uno de los ocho objetivos contemplados en la *Estrategia de protección de Pakistán 2015-2017* (ver Anexo 1) será detallado, en el orden de establecer si sus disposiciones concuerdan con los requerimientos para asegurar la integridad del programa.

### 5.1 Objetivos de la Estrategia de protección de Pakistán

*Objetivo 1 Soluciones duraderas como potencial de repatriación y reasentamiento voluntario:* Involucra dos cuestiones relevantes para la situación de los refugiados afganos en Pakistán: La primera es la repatriación voluntaria, por la cual ACNUR continuará facilitando los retornos con respecto a la seguridad y dignidad, comprobará el carácter voluntario y planteará las preocupaciones que se vayan materializando. Por otro lado, el reasentamiento<sup>7</sup> se concibe como una estrategia en función de la protección de refugiados con necesidades específicas -como las mujeres y niños en situación de riesgo- que no han podido ser abordadas adecuadamente en Pakistán (UNHCR, 2015).

*Objetivo 2 Desarrollar legislación y políticas nacionales para proteger los derechos fundamentales:* Debido que a Pakistán no hace parte de la Convención de 1951, no ha tenido definido el camino a seguir ni reglas claras para el tratamiento de la población en condición de

---

<sup>7</sup>“El reasentamiento consiste en el traslado de refugiados de un país de asilo a otro país que ha acordado admitirles y otorgarles residencia permanente” (ACNUR, 2017, párr. 2).

refugio. Por ello, para el año 2015 se hizo necesario elaborar un proyecto de política -ley nacional de refugiados- que abordara cuestiones como la validez de las Tarjetas PoR, las disposiciones del Acuerdo tripartito y las normas internacionales de protección (UNHCR, 2015).

*Objetivo 3 Garantizar un rápido acceso a la documentación sobre el registro y estado civil:* Determinación de Registro y el Estado de Refugio<sup>8</sup> (RSD por sus siglas en inglés), las Tarjetas PoR y los certificados de solicitud de asilo son llevados a cabo por la Autoridad Nacional de Bases de Datos y Registro (NADRA por sus siglas en inglés) y el ACNUR hacen parte de las actividades de este objetivo (UNHCR, 2015). De este modo, el propósito de registro de ACNUR consiste en abogar por continuar expidiendo las Tarjetas PoR y reconociendo a aquellos sin documentación como refugiados afganos, dado que solo así podrán protegerse de la devolución y detención.

*Objetivo 4 Garantizar la integridad y la calidad de la RSD:* Establece la continuación de la RSD, en función de proteger a los solicitantes de asilo e identificar los casos de reasentamiento (UNHCR, 2015).

*Objetivo 5 Mejorar el alcance a las poblaciones de interés y desarrollo comunitario:* Su orientación se dirige a la difusión de información a las poblaciones de interés -como lo son los refugiados afganos-, a través de la ampliación de las asociaciones y la difusión de información (UNHCR, 2015). Como resultado de este mecanismo, podrá potenciarse y promoverse la autogestión de las comunidades mediante comité de refugiados, con el propósito de ampliar las posibilidades de subsistencia.

*Objetivo 6 - Prevenir y reducir el riesgo de violencia sexual y reproductiva, reforzar la protección de los niños y mejorar la calidad de la respuesta:* Este mecanismo tiene el propósito de promocionar y mejorar las asociaciones y la cooperación, gestión de conocimientos y participación de la comunidad a través de la identificación de nuevas alianzas y continuidad de los proyectos RAHA que complementen medidas de sensibilización y prevención de la violencia sexual y de género (UNHCR, 2015).

---

<sup>8</sup> La Determinación de Registro y el Estado de Refugio (RSD) es el proceso utilizado para determinar si un individuo que busca protección internacional es -o no- un refugiado, es decir, si cumple con los criterios para solicitar y recibir asilo (Executive Committee [ExCom], 2016).

*Objetivo 7 Proporcionar educación, alfabetización y habilidades a grupos de población*

*objetivo:* Se proyecta una estrategia de educación que permita el acceso a la enseñanza primaria en entornos seguros y a aprendizaje de calidad. La formación de docentes, aumento de tasas de alfabetización y asegurar el acceso a las niñas, contribuyen de manera significativa al éxito de este objetivo (UNHCR, 2015).

*Objetivo 8 Mejorar la gestión de la información:* Este objetivo se fundamenta en el

monitoreo y la valoración de las gestiones en cada uno de los puntos anteriores, con el fin de evaluar los resultados para determinar los ajustes que sean necesarios realizar a lo largo de la implementación (UNHCR, 2015).

Considerando lo anterior, es menester cotejar cada uno de los objetivos con los criterios de la Fase 1 de la seguridad humana, teniendo en cuenta ampliamente sus principios, por medio de los cuales se logra establecer si los objetivos de la estrategia se soportan en este concepto. A continuación se especifica el análisis de cada uno de los principios con respecto a las actividades de implementación explicadas en el paso anterior.

### **Centrada en las personas**

Dentro de la estrategia se ubica a los refugiados afganos en el centro de análisis y se consideran las condiciones que afectan su supervivencia y dignidad, puesto que a través de mecanismos como entrevistas de verificación, garantía de uso de herramientas de recopilación de datos, evaluaciones participativas con niños y valoración de necesidades de protección de forma participativa, se logra dar cuenta del componente integrador y participativo y se consideran las necesidades y vulnerabilidades de las personas y grupos específicos, en pro de desarrollar estrategias de empoderamiento e identificar los recursos y asociaciones requeridas para la solución de las mismas.

### **Multisectorial/Integral**

La coherencia entre cada uno de los objetivos de la estrategia permite ver un enfoque multisectorial e integral porque brinda tratamiento a inseguridades económicas, personales y políticas a través de actividades como la cooperación transfronteriza, la coordinación con asociaciones que otorgan oportunidades laborales, la supervisión de autoridades fronterizas con

respecto a los derechos de los refugiados, la prevención de vulnerabilidad de mujeres y población infantil, facilitación de registros de nacimiento, exploración de alternativas de sustento y medidas de sensibilización de violencia sexual; es decir que toma en consideración un campo amplio de amenazas a la seguridad, agendas de desarrollo y derechos humanos.

### **Contextualizada**

La remisión de casos especiales a otros organismos, la búsqueda de oportunidades de reasentamiento, el apoyo a la creación de una ley nacional de refugiados, la asesoría legal, el refugio seguro de poblaciones especiales, los nuevos instrumentos de priorización de casos, estrategias para refugiados urbanos, la identificación de organizaciones con conocimientos especializados, atender las necesidades de población infantil incluyendo a niños con discapacidades y el acceso de las niñas a la educación, son actividades que se acogen al principio de contextualización dado que se evidencia el interés para abordar cada situación de forma particular, y en ese orden se permite el desarrollo de soluciones y respuestas personalizadas de acuerdo al contexto.

### **Preventiva**

Este principio es abordado por consideraciones específicas como el fortalecimiento de capacidades laborales de los refugiados, la entrega de información sobre repatriación voluntaria, campañas de sensibilización, la promoción de autogestión en la población afgana, la garantía de la educación infantil y el empoderamiento juvenil. Este tipo de medidas busca atender las causas y vacíos de estrategias pasadas a través de nuevas formas de protección y empoderamiento, lo cual brinda aspectos significativos a la hora de identificar prioridades y desarrollar respuestas sostenibles.

En este orden de ideas, debido a la concordancia entre las disposiciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* y el marco analítico de la seguridad humana, se tiene que la Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación” de dicha estrategia se acoge a los objetivos de formulación de un programa integral de seguridad humana, en la que a través de la identificación de las necesidades y vulnerabilidades de los refugiados afganos que aún permanecen en Pakistán se ha logrado enunciar las prioridades de los mismos en el orden de desarrollar mecanismos con distintos sectores y actores para otorgar respuestas adecuadas e integrales.

Cabe resaltar que el análisis fue hecho sobre la primera fase del programa y aún hace falta establecer la afinidad con los objetivos y las tareas de las fases de implementación y evaluación del impacto con respecto a la seguridad humana de los refugiados afganos. En este sentido, sobre la base de los acontecimientos y dinámicas durante el periodo 2015-2016, en el siguiente apartado se examinarán las circunstancias contextuales en las que se ha situado la población refugiada y lo que esto ha significado en las Fases 2 y 3 del programa en relación a la seguridad humana.

## 6. Circunstancias contextuales 2015-2016

El análisis de la implementación y la evaluación de la *Estrategia de Protección de Pakistán* es realizado con base en el entorno contextual de 2015-2016, y comprende dos apreciaciones; por un lado, se consideran los reportes de ACNUR con respecto a la situación de los refugiados y su repatriación masiva (ver Figura 3 y Anexo 2) y por el otro se examinan los factores que han promovido dicha dinámica dentro del periodo señalado.



**Figura 3.** Retorno de refugiados afganos desde Pakistán 2009-2016

Fuente: HRW (2016).

### 6.1 Apreciaciones de ACNUR

De acuerdo a los documentos oficiales publicados por ACNUR para el año 2016, la estrategia ha girado en torno a tres elementos clave: soluciones, protección y asistencia, y asociaciones y colaboración (ACNUR, 2016a). Por ende, ha trabajado en colaboración de otros organismos de la ONU, agencias de desarrollo, Estados involucrados y sociedad civil, en el orden de apoyar a Pakistán en la implementación de mecanismos que lleven a la repatriación voluntaria de los refugiados.

En este sentido, a *nivel gubernamental* ACNUR ha actuado con contrapartes como el Ministerio de Estados y Regiones Fronterizas, la policía y autoridades locales para asegurarse que se mantiene respeto por los derechos de los refugiados (ACNUR, 2016b). El propósito de esto ha consistido en evitar hostigamientos e intimidaciones y dar tratamiento a los casos presentados, en el orden de cumplir el Objetivo 2.

Asimismo, a *nivel operacional* ACNUR señala estar verificando la voluntariedad de los regresos y que las personas solicitantes del Formulario de Repatriación Voluntaria (VRF) tengan la información suficiente sobre las condiciones en su país de origen; ha aumentado la capacidad de las VRC en relación al tiempo de funcionamiento -seis días a la semana y doble turno-; ha abierto dos VRC más en diferentes sitios a Peshawar y ha acortado el periodo de espera de los procesos y; ha fortalecido las campañas de información a través de las cuales se explican las modalidades de repatriación (ACNUR, 2016b). En este sentido, se han logrado abarcar los ítems contenidos en los Objetivos 1, 5 y 8, y por ende la repatriación voluntaria ha de estar en un nivel en el que a los retornados se les asegura su condición humana y se aboga por su integralidad.

A *nivel individual*, ACNUR indica que en colaboración de sus socios, ha brindado asistencia jurídica mediante diez centros de asesoramiento que se encuentran en las principales zonas de acogida de refugiados de cuatro provincias (ver Figura 4), con el propósito de contribuir con apoyo legal gratuito; adicionalmente, ha mantenido los cinco centros de Modificación de Tarjetas PoR (PCM por sus siglas en inglés), los cuales ofrecen la sustitución o cambio de las tarjetas existentes, registro de recién nacidos -hasta los cinco años-, y suministro de Tarjetas PoR a niños mayores de cinco años ( ver Tabla 6) (ACNUR, 2016b). De este modo, los Objetivos 3 y 4 son abordados mediante la condición legal y jurídica de los refugiados afganos, en relación a mantener una situación segura en Pakistán mientras se lleva a cabo el retorno.

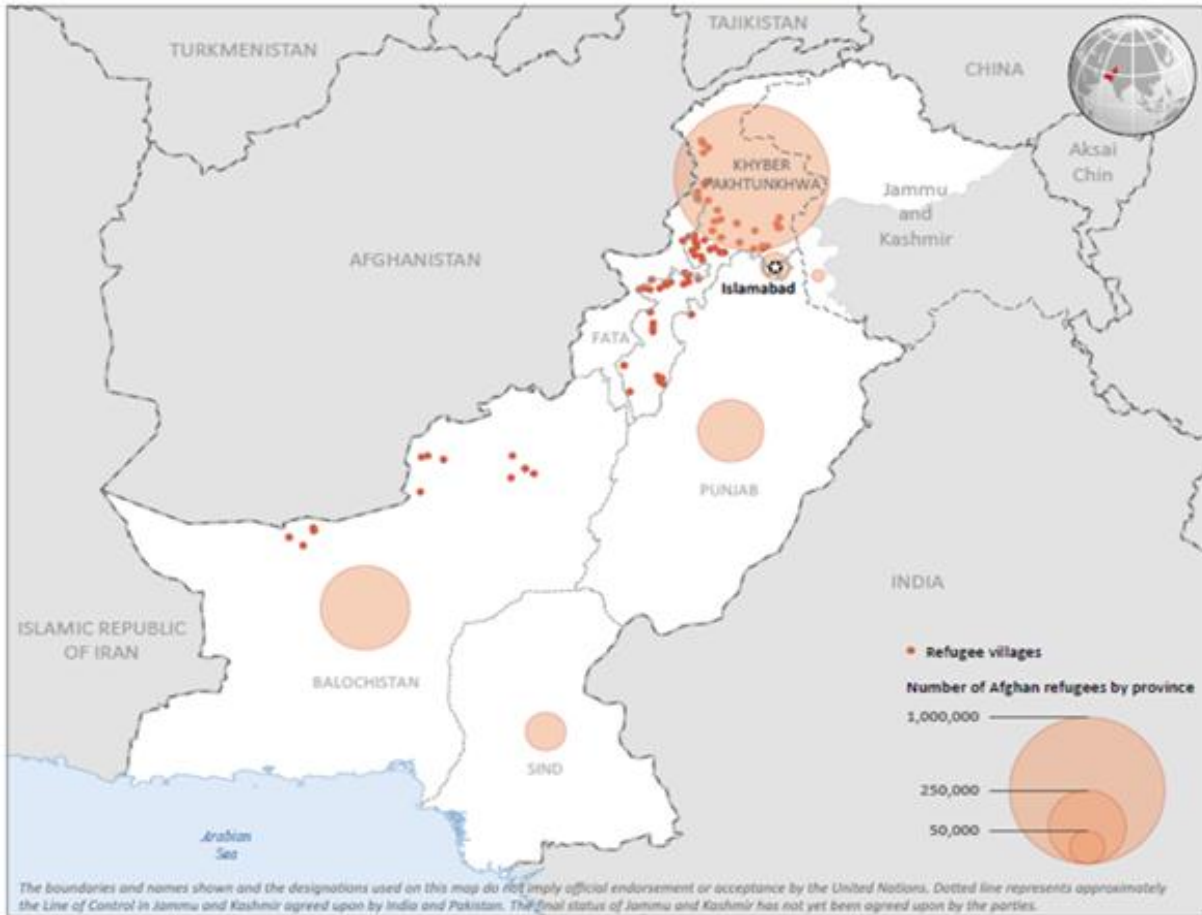


Figura 4. Refugiados afganos por provincias en Pakistán Fuente: UNHCR (2015).

**Tabla 6**  
**Actividades planificadas**

Actividad	Descripción
<b>Ambiente de protección favorable</b>	
1. Se mejoró el acceso a la asistencia jurídica y los recursos legales	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Expandir ALAC en cuatro provincias.</li> <li>*Fortalecer el sistema de línea de ayuda, vigilancia de la protección fronteriza.</li> <li>*Proceso de modificación de la tarjeta PoR y de registro, incluyendo registro de nacimiento, corrección de Tarjetas PoR, verificación biométrica, emisión de VRF.</li> </ul>
2. La actitud del público hacia las personas de interés mejoró	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Producir y difundir información relevante a través de TV, anuncios de radio, comunicados de prensa, folletos y carteles, discusión de grupos focales, seminarios y reuniones Shura.</li> </ul>



## Soluciones duraderas

- |   |  |
|---|--|
| 1. Potencial para el retorno voluntario realizado | <ul style="list-style-type: none"> <li>*Establecer VRC adicionales en Azakhel, en el norte de KP.</li> <li>*Mejorar las VRC de Chamkani (KP) y Baleli (Balochistan).</li> <li>*Establecer nuevos centros de programación en Peshawar y en Quetta para acortar el período de espera.</li> <li>*Fortalecer las medidas de seguridad en todas las VRC y centros de programación.</li> </ul> |
|---|--|

**Fuente:** Traducción propia con base en información obtenida de Repatriation of afghan refugees from Pakistan Supplementary Appeal September- December 2016

Ahora bien, ACNUR señala que dichas actividades son coherentes con la formulación de la *Estrategia de Protección de Pakistán* dado que se ha maximizado la capacidad de asistencia en los VRC y se han atendido integralmente las necesidades de la población de refugiados, sin embargo, debido al auge de retorno iniciado en julio de 2016, la operación ya no es capaz de satisfacer el aumento de necesidades con los recursos existentes (ACNUR, 2016a), en otras palabras, la capacidad requerida ahora es de mayor magnitud y por ende es indispensable mejorar las acciones y mecanismos estratégicos para asistir adecuadamente a la población afgana.

### 6.2 Otras apreciaciones

En relación a las afirmaciones hechas por ACNUR con respecto a los logros obtenidos hasta el año 2016, existen otras versiones que contradicen dichos resultados y argumentan que la masiva repatriación de afganos en los últimos dos años ha constituido el mayor y más reciente retorno ilícito de refugiados y solicitantes de asilo, que viola el principio de no devolución, dado que existen razones de fondo por las cuales los retornos no han sido de carácter voluntario.

La población de refugiados afganos en Pakistán ha tenido que afrontar el cambio de políticas en las últimas tres décadas debido a la carencia de normatividad con respecto a sus derechos en este país, pero su situación se ha caracterizado por transcurrir en relativa calma. Aunque aquella apacibilidad nunca estuvo libre de hostilidades, éstas si aumentaron drásticamente después del 16 de diciembre de 2014, cuando el talibán pakistaní atacó una escuela pública en Peshawar, matando a 145 personas, por lo cual las autoridades iniciaron un nuevo Plan Nacional contra el Terrorismo (Walsh, 2014). Esto modificó el escenario para los refugiados afganos, quienes han sido asociados con amenazas de seguridad para el Estado y por ende la

postura del gobierno de Pakistán se ha tornado fuerte y agresiva con esta población, por lo cual la segunda fase de SSAR y las nuevas disposiciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* iniciadas en el año 2015 se situaron en un nuevo contexto.

El cambio trascendental comenzó en el año 2015 cuando Pakistán repentinamente fijó plazos más cortos que los anteriores para que se llevara a cabo el éxodo de los refugiados, tomando medidas como el cierre del principal cruce fronterizo en Torkham -conecta la provincia de Nangarhar con Khyber- (ver Figura 5) (Khan, 2016). Con esto, se denotaron prohibiciones de regreso de aquellos afganos que habían salido temporalmente de Pakistán y se impusieron condiciones para que la salida del territorio pakistaní fuera definitiva.



**Figura 5.** Provincias fronterizas donde vive la mayoría de refugiados afganos y los repatriados  
Fuente: HRW (2016).

Aunque no se han encontrado implicaciones o pruebas para determinar que esta población tenga conexiones con ataques terroristas, el gobierno pakistaní adoptó medidas en su contra basados en la lucha contra el terrorismo. No obstante, los incidentes de seguridad no han sido el único móvil para el cambio de actitud con los refugiados, ya que el deterioro de las relaciones

políticas entre Pakistán y Afganistán también ha suscitado el entusiasmo generalizado de expulsión inmediata de la población afgana.

### **6.2.1 Principales factores de retorno**

De esta manera, los factores coercitivos que han impulsado la repatriación de los refugiados empezaron a ser evidentes en la primera mitad del año 2015 con abusos policíacos, uso ilícito de la fuerza, detenciones arbitrarias, extorsiones, demoliciones de viviendas y reducción de oportunidades sociales y de educación (Hakimi y Haymon, 2016). Dichos abusos tendieron a disminuir para la segunda mitad del mismo año, pero la situación volvió a ser incierta para el año 2016, puesto que se intensificaron los abusos y se conocieron declaraciones oficiales donde se indicaba que los refugiados debían volver a su país de origen.

Esto fue resultado de la tensión en las relaciones entre Pakistán y Afganistán, dados los eventos coyunturales donde Afganistán ha estado fortaleciendo relaciones comerciales con India<sup>9</sup>, por lo cual, como bien lo indica Bjelica (2016), el país de asilo ha incrementado la hostilidad abierta hacia los refugiados afganos a través de abusos y campañas donde se señala que la población afgana es partidaria de India, lo cual genera oleadas de insultos de carácter político y cambios de postura de la comunidad local con respecto a la población afgana. Entre las medidas más comunes que exponen a los refugiados a una repatriación involuntaria se encuentran las siguientes:

El cambio de la política de extensión de las Tarjetas PoR ha sido una de las formas de presión más atenuantes, debido a que desde diciembre de 2015 dicha extensión se ha ampliado solo por periodos de seis meses -hasta junio de 2016 y después hasta diciembre de 2016- y de tres meses -hasta marzo de 2017<sup>10</sup>-, considerando además, que la decisión de ampliar los periodos ha sido resultado de la presión internacional (Bjelica, 2016). En este sentido, la situación jurídica de los refugiados se ha visto vulnerada a causa de la inseguridad que genera su estado legal en

---

<sup>9</sup> La firma de acuerdos comerciales entre Afganistán, India e Irán promovieron la postura pakistaní de no apoyar a los refugiados, dada a su eterna enemistad con India; la inauguración de la represa de Salma -central hidroeléctrica en Herat- fue un símbolo de las fuertes relaciones bilaterales con India y finalmente; el enfrentamiento de tropas afganas y pakistaníes en la frontera desataron una ruptura de las relaciones entre ambos países.

<sup>10</sup> La renovación fue anunciada en el mes de noviembre de 2016 -antes de que la Asamblea General de la ONU se reuniera para discutir sobre la crisis mundial de refugiados-, en función de evitar críticas de la organización de gobiernos intrigados por la postura agresiva de Pakistán hacia los refugiados (HRW, 2017).

Pakistán, debido a que una vez más la validez de las tarjetas de registro fue prorrogada, pero no se dio una nueva emisión de las mismas, es decir que, no se concedió el estatus de refugiado a más personas, muchas de las cuales hacen parte del grupo de indocumentados.

Asimismo, a partir de la segunda mitad de 2016 se intensificaron acciones como las detenciones arbitrarias por parte de la policía pakistaní, que además de privar de la libertad a los refugiados, utilizaban la extorsión para recibir montos de dinero en razón de amenazas de deportación por el vencimiento de las Tarjetas PoR (HRW, 2017); dado que los ingresos de los refugiados eran objeto de robo, muchas personas optaron por dejar de trabajar y con ello se intensificó su situación de pobreza. Adicionalmente, las extorsiones se trasladaron a las comisarías de policía donde retenían por varios meses a los refugiados, quienes debían cancelar sumas entre 100 y 50.000 rupias cada uno; en ocasiones las autoridades luego de cobrar los sobornos despojaban a los refugiados de sus Tarjetas PoR, dejándolos indocumentados y más inseguros que antes.

Del mismo modo, los ataques a los asentamientos y vecindarios de los refugiados -en lo que se conoce como redadas nocturnas- son otro tipo de presión, mediante los cuales se transgrede la integridad de las familias ingresando a sus casas de día o de noche sin tener algún tipo de permiso, amenazándolos y trasladándolos a las comisarías para cobrar dinero, y en ocasiones acusándolos de ser terroristas; además, la policía ha incurrido en robos y uso ilegal de la fuerza en orden de confiscar los bienes y herramientas de trabajo, dejando a la población afgana sin opciones de supervivencia (HRW, 2015). Este tipo de decomiso de bienes ha dejado a los refugiados en condición de indigencia y sin medios para continuar residiendo en Pakistán.

Otro factor de presión se ha establecido a través de los medios de comunicación y foros, donde las autoridades manifiestan abiertamente que los refugiados deben abandonar el país y que alquilar tierras o sitios a la población afgana es considerado ilegal (“The reverse exodus [...], 2016”). A raíz de este cambio, se desató hostilidad por parte de las comunidades locales, quienes anteriormente sostenían relaciones estables con los refugiados, pero que a partir de los sucesos mencionados decidieron tomar una postura de rechazo y discriminación, dando lugar a una serie de desalojos, negaciones para alquilar o aumento significativo de las tarifas.

Las campañas de acoso han llegado a lugares como los planteles universitarios, donde los afganos son discriminados de distintas formas tanto académica como socialmente (Hashim, 2017). De este modo, los refugiados son víctimas de aislamiento de identidad y son rechazados a diario, por lo que optan por la repatriación como una solución, aunque no sea voluntaria. Incluso, el cierre de las escuelas de refugiados y la prohibición de ingreso a escuelas pakistaníes (“Afghan schools face closure [...], 2016”) ha sostenido mayor presión de carácter educativo, llegando a ser uno de los motivos más fuertes por el que los refugiados deciden salir del país.

Asimismo, como lo señala HRW (2017), en décadas anteriores, el paso por la frontera de Pakistán y Afganistán era permitido sin restricciones, pero a partir de junio de 2016 se introdujeron nuevas medidas para cruzar el paso fronterizo, entre las que se incluye la obligatoriedad de pasaportes y visas, es decir, ahora hay restricción de paso y mayores exigencias; por otro lado, la situación de los afganos indocumentados es más preocupante en comparación con los registrados, dado que el único censo y registro se realizó para el año 2005 y desde entonces solo se han hecho renovaciones de la tarjetas, por lo que muchas personas que requieren el estatus de refugiado no lo han podido obtener.

En este orden de ideas, el gobierno pakistaní en su afán de ajustar cuentas de orden político, olvida que tiene la responsabilidad de proteger, garantizar los derechos a todas las personas que residen en su territorio y que debe tener respeto por los derechos humanos más allá de las condiciones políticas o de las pugnas de carácter geopolítico con India y Afganistán (Waraich, 2016). Por lo tanto, aunque existan planes y programas de repatriación junto con ACNUR y otros países, éstos deben ser llevados a cabo en un ambiente tranquilo y libre de presiones para que la repatriación sea voluntaria y se caracterice por brindarle al individuo las mejores opciones para tener una vida integra.

### **6.2.2 Otros factores de retorno**

Ahora bien, existen otros factores que han impulsado la repatriación involuntaria, entre los que se encuentran aquellos ejecutados por ACNUR, las autoridades afganas y la comunidad internacional. El primer factor hace referencia a la subvención de ayuda otorgada por ACNUR a los refugiados que decidieran regresar a Afganistán, la cual, antes de junio de 2016 era de 200 dólares y después subió a 400 dólares por cada refugiado (Haider, 2016). El incentivo funcionó

como factor de presión dado que tras las constantes amenazas, incertidumbre e inseguridad, los refugiados prefirieron arriesgarse a retornar con dinero que a ser deportados sin éste.

De acuerdo a HRW (2017), el aumento de la subvención contradice el mandato básico de protección de los refugiados de ACNUR y lo hace cómplice de la devolución masiva de refugiados afganos, ya que el atractivo apoyo monetario es una promoción de la repatriación, aunque ésta no sea de carácter voluntario. Por lo cual, se cuestiona la postura de ACNUR en el año 2015, donde a pesar del conocimiento de las condiciones de deterioro de seguridad en Afganistán y de los abusos policiales pakistaníes, esta organización no otorgó la información pertinente a los refugiados para que tomaran la decisión de permanecer en Pakistán o regresar a su país, y se comprometió a ayudar a la recaudación de fondos para implementar un nuevo paquete de reintegración, lo que indica que más allá del concepto de seguridad humana y de sus principios, ACNUR ha establecido su accionar contrario a su propio Manual de Repatriación Voluntaria.

El segundo factor consiste en las campañas realizadas por funcionarios afganos, que prometen grandes beneficios para los refugiados que decidan regresar a su país de origen, como la entrega de tierras y viviendas. La campaña Khpel Watan Gul Watan emprendida por el gobierno de Afganistán para animar a los ciudadanos a abandonar la vida de refugiados en Pakistán y volver a casa ha tenido un resultado contundente con respecto a las cifras de repatriación (Bjelica, 2016), sin embargo, la situación al momento del retorno parece no ser un caso exitoso, puesto que las condiciones en el país de origen se han debilitado tras la salida de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y ha obligado a muchos a convertirse en desplazados internos.

Finalmente, el tercer factor se refiere al interés de Estados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de promover a Afganistán como un país seguro para el retorno de sus nacionales; decisión que deja de lado las condiciones del territorio afgano y se enfoca en presentar la intervención de la OTAN en este país como un éxito, a pesar que el conflicto siga latente debido a la ganancia de terreno que han tenido los talibanes y a los nuevos desplazamientos que esto ha provocado (Alimia, 2016). Esto sugiere que, a pesar del conocimiento de la situación actual vivida en Afganistán, la comunidad internacional promueve

la repatriación como un hecho seguro, sin que esto se acerque a la realidad y si produzca retornos basados en información errónea, que lamentablemente deja en condiciones de inseguridad a los refugiados afganos.

En este orden de ideas, conviene decir que existen brechas con respecto a la Fase 2 “Implementación” de la seguridad humana, debido a las inconsistencias entre las afirmaciones de ACNUR y de otros actores que alertan sobre los factores de las repatriaciones actuales; de este modo, se generan cuestionamientos sobre la colaboración de los aliados locales, los factores de participación (acceso a la población, peligros externos, situaciones hostiles, marco temporal), liderazgo y retroalimentación de las comunidades y comités de supervisión.

Del mismo modo, existe incertidumbre y distanciamiento en relación a la Fase 3 “Evaluación del impacto” en la que, a pesar de las situaciones coyunturales, ACNUR no ha generado alternativas sobre la forma en que se están llevando a cabo los impulsos para el retorno y no ha derivado las lecciones sobre sus fallos y éxitos en el proceso de implementación de la *Estrategia de Protección de Pakistán* en aras de mejorarla y/o de replantear sus acciones respecto al nuevo contexto.

## 7. Resultados

La *Estrategia de Protección de Pakistán* fue analizada en relación a la repatriación masiva de refugiados afganos en el periodo 2015-2016 mediante herramientas concebidas dentro del concepto de la seguridad humana. Como dicho concepto sirve de guía para orientar las políticas de los actores en el Sistema Internacional y para elaborar programas de desarrollo, humanitarios y de seguridad, la estrategia impulsada por ACNUR fue examinada dentro de las tres fases en las que cualquier programa de seguridad debe estar soportado -específicamente en escenarios de postconflicto-. Aunque la *Estrategia de Protección de Pakistán* no señala explícitamente que haya sido diseñada bajo los principios de la seguridad humana, es cierto que, sus disposiciones contemplan temas como la seguridad, derechos humanos y desarrollo que conjuntamente hacen parte del concepto mencionado y por ende, el análisis bajo el mismo es indispensable para determinar ¿De qué manera la ejecución de la *Estrategia de protección de Pakistán*, acrecienta las vulnerabilidades de seguridad de los refugiados afganos en territorio pakistaní?.

Esto se logró a través del desarrollo de tres objetivos, en los que se pudo conocer la evolución de los refugiados afganos en Pakistán, las disposiciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* y los resultados actuales de la misma; de este modo, la estrategia se examinó con respecto a las fases que debe tener un programa de seguridad humana en general: Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación”, Fase 2 “Implementación” y Fase 3 “Evaluación del impacto”. En este orden, se precisaron cada uno de los objetivos de la estrategia y se constataron mediante los principios de la seguridad humana y posteriormente se puntualizó -en dos apreciaciones- sobre los resultados y circunstancias en el periodo señalado, lo cual permitió entender las implicaciones en las fases restantes.

De este modo, en el primer apartado se buscó describir la evolución de los refugiados afganos en el orden de ordenar las políticas abordadas principalmente por Pakistán para su tratamiento a lo largo de las décadas de refugio. Esto permitió determinar que la no ratificación de la Convención de refugiados de 1951 ni del Protocolo de 1967 por parte de Pakistán, ha



dejado una amplia escena de consideraciones por las cuales el país de acogida ha condicionado su postura con la población refugiada de acuerdo a intereses coyunturales, lo que conlleva a una constante incertidumbre sobre la situación de refugio.

En este sentido, las posturas de Pakistán han sido resultado de situaciones de orden geopolítico, como lo fueron las alianzas antisoviéticas, la guerra contra el terrorismo y actualmente se ven supeditadas por las coaliciones entre Afganistán e India; así, los intereses estatales condicionan la situación de los refugiados afganos, ya que hacen caso omiso a las disposiciones de los acuerdos tripartitos y de la estrategia impulsada por ACNUR, dejando de lado los componentes de participación contemplados en los objetivos de dicha estrategia.

Por otro lado, programas como RAHA han permitido que las condiciones de vida de los refugiados y sus relaciones con la comunidad local se fortalezcan, por lo que se intentó normalizar la residencia de los refugiados en el país de asilo. Aun así, la repatriación es concebida como la solución preferida para la situación de los refugiados afganos, por lo que las estrategias ratificadas se han encargado de impulsar dicho retorno; y de acuerdo a los vacíos y a las lecciones de dichas estrategias se ha buscado reforzar los mecanismos para llevar a cabo la repatriación.

Esto conlleva a que todas las disposiciones y estrategias se enfoquen en la repatriación y dejen de lado otro tipo de soluciones que pueden mejorar las condiciones de vida y desarrollo tanto para los refugiados como para las comunidades locales. Aunque, el tema de los reasentamientos para casos especiales se plantea dentro de la *Estrategia de Protección de Pakistán*, se debe tener en cuenta que ACNUR proyecta sus tareas con el objetivo principal de que los refugiados salgan de Pakistán y regresen a su lugar de origen.

Posteriormente, con la descripción y análisis del segundo apartado mediante la vinculación de los objetivos de la *Estrategia de Protección de Pakistán* con la Fase 1 “Análisis, mapeo y planificación”, se encontró que las actividades formuladas para cada objetivo cuentan con soporte en los principios de la seguridad humana, es decir que, contemplan a los refugiados como el centro de sus disposiciones en la manera en que se enfocan en sus necesidades y vulnerabilidades y no se detienen en las necesidades exclusivas del Estado en el que permanecen; la visualización de las inseguridades de los refugiados en temas de derechos humanos, de

desarrollo y seguridad hacen de la estrategia un programa multisectorial e integral, dado que más allá de la seguridad militar se asegura de formular actividades para mejorar las condiciones económicas, personales, comunitarias y políticas; el diseño de ítems en los que además de brindar asistencia se están contemplando otro tipo de necesidades e inseguridades, deja intuir que las medidas se adaptan al contexto y en ese sentido abarcan temas que antes no se ratificaron en las disposiciones legales; además, el empoderamiento de los jóvenes resulta atractivo en los nuevos objetivos debido a que logra promover la autogestión y brinda herramientas de transformación.

En este orden de ideas, las disposiciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* cumplen con los objetivos sugeridos en la primera fase de la seguridad humana, puesto que la formulación realizada por ACNUR concuerda con los temas de seguridad del individuo, derechos humanos y desarrollo contemplados dentro del concepto. Es así como la estrategia logra establecer procesos participativos, identificar las necesidades y vulnerabilidades, reconocer las capacidades e inseguridades de cada momento, establecer prioridades, proponer estrategias y respuestas conjuntas, continuar con los programas funcionales, determinar responsabilidades y crear asociaciones con otros actores.

Sin embargo, no se identificaron objetivos ni actividades que respondieran a las inseguridades alimentarias y sanitarias de los refugiados afganos, lo que indica que aun hacen falta por concebir en este tipo de estrategias aspectos inherentes a la vida humana, que pueden afectar a las demás seguridades contempladas. La carencia de estas seguridades puede llegar a impulsar retornos involuntarios o salidas hacia otros lugares que vulneren la vida de aquellos que van en busca de mejores condiciones.

Del mismo modo, se encontró que la cuestión de refugiados dentro de las líneas de la seguridad humana está contemplada dentro de las situaciones de postconflicto y no contiene especificaciones sobre la condición de refugio ni sobre los temas de indocumentación que se desarrollan entre el conflicto y la terminación del mismo. Por lo tanto, no existen pasos específicos sobre la manera en que se puede entender un programa sobre refugiados que atienda el concepto de seguridad humana.

Ahora bien, con respecto a las Fases 2 y 3 sugeridas por el concepto de seguridad humana, se hallaron contradicciones entre las apreciaciones realizadas por ACNUR y las divulgadas por

otros medios como los informativos y organizaciones no gubernamentales, en relación a los resultados y circunstancias percibidas en el proceso de implementación de la *Estrategia de Protección de Pakistán*.

Si bien, ACNUR señala que ha trabajado de la mano con los demás actores, se ha podido conocer que el actor más importante para ello -Pakistán- ha decidido imponer otro tipo de términos para impulsar el retorno de los refugiados. Es por ello que, mientras ACNUR expresa sus logros sobre el mantenimiento de los derechos de los refugiados por sus contrapartes como la policía y autoridades locales, éstas se han dedicado a hacer uso ilícito de la fuerza, realizar detenciones arbitrarias, ejecutar redadas nocturnas y extorsionar a los refugiados afganos. Es por ello que aspectos como la colaboración con aliados locales y la participación de la población local contenida en la Fase 2, se distorsionan por las medidas coercitivas y los hechos de discriminación que han tenido lugar en los últimos dos años, haciendo que la situación de los refugiados sea inestable y los obligue a tomar decisiones de retorno.

De acuerdo a la Fase 2 de la seguridad humana, la participación incluye aspectos que pueden determinarla, modificarla y afectarla como lo son los peligros externos o situaciones hostiles, que en este caso son factores que han limitado la ejecución esperada por los objetivos de la estrategia y en ese orden desvirtúan el principio de la centralidad en las personas ya que se sitúan los intereses estatales por encima de éstas. Asimismo, dado que los enfoques participativos se aplican en colaboración de diferentes actores, la falta de responsabilidad del gobierno pakistaní con los objetivos planteados por ACNUR estanca y vulnera el desarrollo de los proyectos.

Del mismo modo, ACNUR recalca su fortalecimiento en campañas de información a través de las cuales se explican las modalidades de repatriación, no obstante, los refugiados afganos han sostenido no conocer información pertinente y exacta sobre la situación en Afganistán, por lo que es difícil tomar decisiones si no se tienen en cuenta todos los factores necesarios; adicional a ello, el aumento de campañas de desprestigio y odio por parte de las autoridades pakistaníes han suscitado que los medios de comunicación sean herramientas para amenazar la supervivencia de los refugiados, lo que significa que el sistema de comunicación ha fallado de doble forma ante los requerimientos de la población afgana, y su impacto ha sido ignorado por ACNUR tanto en la implementación y evaluación de la estrategia.

Por otro lado, el incremento del nivel operacional mediante el tiempo de funcionamiento, la apertura de nuevos centros y la disminución del tiempo de espera no son suficientes dado que los retornos se han incrementado por los factores opresivos, y la determinación de la voluntariedad no ha sido un elemento clave para evitar que los refugiados regresen a un lugar donde las condiciones no son óptimas para vivir. En otras palabras, ACNUR se ha quedado corto en la Fase 3 “Evaluación del impacto”, porque dentro de sus objetivos y funciones mismas, el determinar la voluntariedad de los retornos y garantizar el acceso a la información sobre el país de origen son elementos fundamentales para que sus disposiciones se lleven a cabo de una manera integral.

Hay que mencionar que, el incremento de la subvención para los refugiados que deciden regresar es en definitiva un elemento atractivo para tomar la decisión de retorno, ya que, asumiendo la presión de Pakistán y de su población para extenuar la vida de la población afgana refugiada, es preferible salir con ayuda económica que hacerlo en un futuro sin tener recursos económicos para el regreso. Además de ser un factor que anima a los refugiados a escoger la repatriación sin condiciones adecuadas en Afganistán, dicha subvención aparentemente no corresponde a una evaluación de los factores de presión y con ello, su implementación acarrea realidades inseguras, carentes de desarrollo y de derechos humanos.

A su vez, la modificación de la Tarjetas PoR es una actividad que carece de legitimidad en el orden que, Pakistán ha estado reduciendo los plazos de salida y con ello la validez de las tarjetas, por lo que cada vez existe más incertidumbre sobre la suerte y futuro de aquellos refugiados que no han tomado la decisión de retornar a Afganistán y sobre las condiciones que tienen que afrontar aquellos que lo hicieron por los factores de presión; en este sentido, no se ha logrado garantizar la libertad frente al miedo y vida con dignidad, porque la constante vacilación sobre las fechas de salida y la validez de las Tarjetas PoR llevan a los refugiados a preferir salir de manera rápida que esperar a que existan más presiones hacia ellos.

En este orden de ideas, el análisis de las apreciaciones de las Fases 2 y 3, “Implementación” y “Evaluación del impacto” respectivamente, han dejado claro que los resultados de la *Estrategia de Protección de Pakistán* han sido contraproducentes dentro del contexto en el que se han aplicado, debido a las fallas producidas por la falta de colaboración con

el gobierno de Pakistán y la postura de impasibilidad por parte de ACNUR con respecto a los factores que no permiten llevar a cabalidad las disposiciones de su propia estrategia. De este modo, la estrategia tiene limitaciones con respecto a las vulnerabilidades de los refugiados en el sentido que, ACNUR no está efectuando sus actividades de manera integral por la desarticulación de las dinámicas con los demás actores y está tratando de ocultar las acciones actuales mediante resultados que no corresponden a la realidad de los refugiados afganos. Esto en parte es producido porque el eje de participación no se está llevando a cabo de la forma en que la misma estrategia lo indica, puesto que, si así fuera, ACNUR estaría estableciendo alternativas en las que se pretendiera desarticular los factores represivos que vulneran el derecho de asilo y de no devolución de la población refugiada.

## Conclusiones

A pesar que las cifras de repatriación de refugiados afganos en territorio pakistaní han aumentado significativamente desde el año 2015 y aparentemente se han llevado a cabo bajo las disposiciones de la *Estrategia de Protección de Pakistán* promulgada por ACNUR para el periodo 2015-2017, se puede afirmar que el retorno masivo no se relaciona con la ausencia de amenazas para las libertades de los refugiados. Si bien es cierto que la formulación de la estrategia se acoge a los parámetros sugeridos por la seguridad humana y se relaciona generosamente con los principios de este concepto, también se ha podido apreciar que las fases de implementación y evaluación contienen contradicciones con respecto a los resultados señalados por ACNUR y los divulgados por organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, entre las que se destacan factores de presión para impulsar la repatriación voluntaria y la carencia de evaluación en asuntos de voluntariedad de retorno.

Esto sugiere que las Fases 2 y 3 de la estrategia contienen limitaciones en relación a los factores que impulsan los retornos y al aspecto de la participación y responsabilidad sobre los objetivos del programa. Por lo tanto, la implementación de las disposiciones de ACNUR ha acrecentado las vulnerabilidades de los refugiados afganos en la manera que, este organismo ha sido indiferente ante las fallas de los mecanismos para fomentar la repatriación, y su evaluación de resultados se ha quedado corta con respecto a los preceptos de su propio Manual de Repatriación Voluntaria, los derechos de los refugiados y el principio de no devolución.

En este orden de ideas se puede decir que, los programas y estrategias establecidos por organismos como ACNUR deben responder integralmente a enfoques como la seguridad humana, dado que los requerimientos del tipo de poblaciones por las que aboga, requieren conjuntamente soluciones a sus inseguridades, desarrollo y derechos humanos. Por ende, se debe prestar especial atención en los factores contextuales, y si éstos no contribuyen a las disposiciones del programa se debe hacer un alto y abogar por cumplir los principios de derechos de refugiados, derechos humanos, desarrollo y seguridad.

Adicionalmente, sería de gran ayuda contar con ítems de la seguridad humana que no solo aboguen por los escenarios de postconflicto e inseguridades alimentarias, sino que señalen la estructura de programas concretos para las situaciones de refugiados, es decir, que exista un orden establecido de cómo operacionalizar el concepto de la seguridad humana en el punto intermedio entre la asistencia humanitaria y el postconflicto.

Después de todo, la seguridad humana como concepto es una herramienta orientadora sobre los temas cruciales que afronta la seguridad internacional en las dinámicas de los conflictos contemporáneos, y por ello, debe ser considerada a la hora de formular, implementar y evaluar programas que busquen dar respuesta a las necesidades de las víctimas de dichos conflictos. Por lo tanto, cabe expresar que una de las implicaciones amplias a las que se ha llegado a través de los resultados de esta investigación consiste en diseñar objetivos de seguridad humana en los escenarios post intervención en los que aún no se puede hablar de postconflicto, porque allí existe el mayor número de personas que enfrentan inseguridades y vulnerabilidades por su incierta condición, muchos de los cuales son conocidos como apátridas, indocumentados o en el “mejor” de los casos, refugiados.

Por consiguiente, conviene decir que el refugio prolongado es uno de los temas más relevantes en la actualidad y que su tratamiento merece ser abordado desde enfoques que conjuntamente involucren cada uno de los aspectos requeridos para solventar su situación. Aunque la seguridad humana es un concepto en constante evolución, sus principios dejan claras las perspectivas y propósitos del mismo en relación a los derechos humanos, seguridad y desarrollo, por lo cual es recomendable aproximarse a los conflictos internacionales e internos desde este concepto, ya que sus sugerencias presentan alternativas de solución que vale la pena analizar con detenimiento, con el propósito de enriquecer la manera en que se ejecutan los programas globales y nacionales con respecto a la vida, integridad y desarrollo de la población mundial.

Finalmente, dado que la presente investigación fue realizada bajo la modalidad de pasantía, vale la pena mencionar que las funciones desarrolladas en el Centro de Estudios Estratégicos para la Seguridad y Defensa Nacionales CEESEDEN de la Escuela de Guerra de Colombia (ESDEGUE), junto con el conocimiento adquirido en el programa de Negocios y

Relaciones Internacionales, generaron un espacio propicio para la articulación de investigaciones y generación de nuevo conocimiento respecto a la seguridad y defensa nacionales, por lo cual, el intercambio de información, experiencia y estudios sobre dichos temas aportaron de manera significativa a los compromisos del departamento, y por ende contribuyeron al avance de la institución.

La participación como auxiliar de investigación afianzó las capacidades académicas y profesionales, ya que el riguroso desarrollo de investigaciones y el aprendizaje adquirido de los tutores del CEESEDEN fueron utilizados de manera mancomunada para el intercambio de conocimiento, que de forma particular contribuyeron a la mejora de los productos del departamento y fortalecieron las capacidades académicas y laborales del estudiante.

Por lo tanto, se hizo evidente la importancia de la comunicación y de las alianzas institucionales, puesto que se creó un espacio para contribuciones académicas desde los programas hacia el estudiante y viceversa. Llegado a este punto, se evidencia que la modalidad de pasantía otorga al estudiante una oportunidad para aplicar los conocimientos adquiridos, insertarse al escenario laboral y entrar a escenarios de debate constante en pro del fortalecimiento de enfoques y percepciones disciplinares que, en definitiva, son las prácticas que permiten el desarrollo íntegro del profesional.

De este modo, la presente investigación fue resultado del análisis de temas de seguridad y defensa con respecto a la zona de Asia, dado que la realización de boletines de coyuntura internacional contempló el fortalecimiento en el análisis crítico, dejando al estudiante con mayores oportunidades de consolidación del saber en los ámbitos que se encuentran dentro de sus proyecciones personales y profesionales. En consecuencia, la temática de la *Seguridad Humana* se abordó como principal concepto, ya que esta categoría de la seguridad contempla los derechos humanos, desarrollo y abarca conjuntamente los elementos de doctrina de la seguridad y defensa que se trabajan en el CEESEDEN.



**Anexos**

**Anexo 1**

***Estrategia de Protección de Pakistán 2015-2017***

Objetivo	Actividades de implementación
----------	-------------------------------

Objetivo 1	Repatriación voluntaria
------------	-------------------------

- \*Realizar entrevistas de verificación de razones de retorno y remisión de casos especiales al ACNUR en Afganistán.

- \*Mantener los Centros de Repatriación Voluntaria en Quetta (VRC Baleli) y Peshawar (VRC Chamkani).

- \*Informar sobre repatriación a través de radio, periódicos, folletos y carteles – también para audiencias analfabetas-, incluyendo reuniones en campamentos.

- \*Fortalecer la cooperación transfronteriza y planificación con Afganistán.

- \*Fortalecer las capacidades laborales de los refugiados para vincularlos con oportunidades de empleo en Afganistán, mediando asociaciones y coordinación con organismos de la ONU, ONG's y organizaciones microfinancieras (FINCA y MISFA).

Restablecimiento

- \*Evaluar las necesidades de protección regular de forma participativa y capacitar a los colaboradores de ACNUR sobre formularios de protección.

- \*Buscar oportunidades para el proceso de reasentamiento más allá del proceso RSD-RST.

- \*Reforzar medidas como el Sistema Mundial de gestión de identidad biométrica (BIMS), en el manejo de fraude sobre solicitantes de asilo.

Objetivo 2	*Apoyar al Ministerio de SAFRON/CCAR en relación a la Ley Nacional de refugiados.
------------	---

- \*Crear conciencia pública sobre protección y asistencia de refugiados.

- \*Realizar campañas de sensibilización sobre los derechos de los refugiados, repatriación voluntaria y derechos de las mujeres.

- \*Supervisar y capacitar a las autoridades fronterizas sobre derechos de refugiados, concepto de asilo y responsabilidades respectivas.

- \*Mantener un refugio seguro para mujeres y niños que corren riesgos de violación de derechos humanos.

Objetivo 3	*Continuar con el registro y documentación de los solicitantes de asilo.
------------	--

- \*Apoyar las actividades impulsadas por NADRA, para mejorar los servicios y respuestas en particular sobre Tarjetas PoR.

- \*Impulsar la herramienta de registro en línea (para los asociados) para la evaluación de necesidades de protección, que mejora la calidad de los datos, reduce los casos de fraude y facilita seguimiento de casos.

- \*Extender el BIMS a los socios del PNA.

- \*Fortalecer asociación con los centros NADRA y ALAC, con la colaboración de UNICEF para el registro de nacimientos.

- \*Contribuir al Plan de Acción Nacional sobre Registro Civil y Estadísticas Vitales

- Objetivo 4 (CRVS) que reconoce el derecho de cualquier población al registro civil.
- \*Invertir más recursos en las capacitaciones de los socios de PNA.
  - \*Priorizar los casos con necesidades específicas.
  - \*Mejorar la capacidad del personal del RSD.
  - \*Mantener la Unidad de Apelaciones en Islamabad, con el fin de identificar cuestiones políticas y lagunas en la implementación.
- Objetivo 5
- \*Potenciar y promover la autogestión en las comunidades a través de los comités de refugiados.
  - \*Apoyar a CCAR en el desarrollo de una estrategia con refugiados urbanos.
  - \*Incrementar la participación de la comunidad a través de sesiones de información, reuniones shura, campamentos y folletos sobre servicios disponibles en Pakistán.
  - \*Explorar nuevos canales de comunicación comunitaria especialmente para jóvenes y mujeres refugiadas (páginas web, redes sociales, videos).
  - \*Identificar organizaciones civiles que cuenten con conocimientos especializados en medios de vida, para ampliar posibilidades de subsistencia.
- Objetivo 6
- \*Incorporar medidas de sensibilización y prevención de violencia sexual y de género.
  - \*Garantizar el uso adecuado de las herramientas de recopilación de datos.
  - \*Llevar a cabo evaluaciones participativas para niños.
  - \*Mejorar la capacidad de las comunidades para responder a la protección de los niños mediante soluciones locales.
- Objetivo 7
- \*Concienciar a las comunidades de refugiados sobre la importancia de la educación.
  - \*Promover el acceso de niños refugiados en escuelas públicas.
  - \*Continuar con la prestación de educación primaria en aldeas de refugiados.
  - \*Mejorar los resultados de aprendizaje a través de la formación de profesores e introducción de procesos de evaluación basados en competencias.
  - \*Aumentar el acceso de las niñas a la educación.
  - \*Facilitar el acceso de jóvenes afganos calificados a instituciones de formación profesional.
  - \*Incrementar oportunidades de educación superior mediante becas financiadas por el DAFI y ACNUR.
- Objetivo 8
- \*Se seguirá utilizando el Formulario de notificación de incidentes de VSGV en línea.
  - \*Recolectar datos educativos para establecer cuántos refugiados están matriculados en escuelas públicas y privadas e identificar las tasas de abandono escolar.
  - \*Recopilar información y monitorear el progreso de los programas de capacitación.
  - \*Desarrollar herramientas interactivas de visualización de datos para comprender el rendimiento de las operaciones.

---

**Fuente:** United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. Adaptado de Protection Strategy Pakistan.

**Anexo 2**

***Número de retornos refugiados afganos 2002-2016***

Año	Número de retornos
2002	1.539.600
2003	375.500
2004	424.500
2005	461.100
2006	143.000
2007	365.700
2008	274.200
2009	51.300
2010	109.400
2011	52.100
2012	83.400
2013	30.388
2014	12.991
2015	58.211
2016	365.000

**Fuente:** Elaboración propia con información obtenida de Baltar (2014) y HRW (2017).

### Referencias bibliográficas

- Afghan schools face closure in Pakistan due to crackdown on refugees. (2016). *Khyber News*. Recuperado de <http://khybernews.tv/afghan-schools-face-closure-in-pakistan-due-to-crackdown-on-refugees/>
- Afghanistan Research and Evaluation Unit [AREU]. (2002). *Taking Refugees for a Ride. The politics of refugee return to Afghanistan*. Recuperado de <http://www.refworld.org/docid/47c3f3cb1a.html>
- Alimia, S. (2016). Understanding Afghan Refugee Repatriation in Pakistan. *Muftah*. Recuperado de [http://muftah.org/understanding-afghan-refugee-repatriation-in-pakistan-by-sanaa-alimia/#.WNRNp1XhCM\\_](http://muftah.org/understanding-afghan-refugee-repatriation-in-pakistan-by-sanaa-alimia/#.WNRNp1XhCM_)
- Apellániz, M. (2015). Afganistán 2017, ¿misión cumplida? (Tesis de doctorado, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado). Recuperado de [http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Maapellaniz/APELLANIZ\\_VELEZ\\_Manuel\\_Alejandro\\_Tesis.pdf](http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/tesisuned:IUGM-Maapellaniz/APELLANIZ_VELEZ_Manuel_Alejandro_Tesis.pdf)
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (1996). *Repatriación voluntaria: Protección internacional*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7742>
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2000). Refugiados afganos en Pakistán e Irán. En ACNUR (Ed.), *La situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria* (pp. 128-135). Barcelona, España: Icaria editorial.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2001). *Preguntas y respuestas sobre la Convención de 1951*. Recuperado de <http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/la-convencion-de-1951/preguntas-y-respuestas-sobre-la-convencion-de-1951/>

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [ACNUR]. (2017). *Una oportunidad para recomenzar*. Recuperado de <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>
- Baltar, E. (2014). La agenda inconclusa de los refugiados afganos: el largo camino hacia la repatriación voluntaria. *Foro Internacional*, 54(4 (218)), 905-953. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43194681>
- Bassedas, P. (2006). Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana: Un repaso histórico. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals* (76), 47-58. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/40586271>
- Bjelica, J. (2016). Caught Up in Regional Tensions? The mass return of Afghan refugees from Pakistan. *Afghanistan Analysts Network*. Recuperado de <https://www.afghanistan-analysts.org/caught-up-in-regional-tensions-the-mass-return-of-afghan-refugees-from-pakistan/>
- De Armiño, K. (2011). ¿Más allá de la seguridad humana? Desafíos y aportes de los estudios críticos de seguridad. *UFI Hegoa-Estudios sobre Desarrollo*, 235-308. Recuperado de [http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2011/2011\\_5.pdf](http://www.ehu.es/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2011/2011_5.pdf)
- Espinar, E. (2010). Migrantes y refugiados: Reflexiones conceptuales. *Revista de Ciencias Sociales* 5(1), 35-47. Recuperado de <http://rua.ua.es/dspace/handle/10045/14223>
- Executive Committee of the High Commissioner's Programme [ExCom]. (2016). Refugee Status Determination. Recuperado de <http://www.refworld.org/pdfid/57c83a724.pdf>
- Faramiñan, J., y Pardo, J. (2009). *El conflicto de Afganistán*. Madrid, España: Ministerio de Defensa.
- Ghufran, N. (2006). Afghan Refugees in Pakistan Current Situation and Future Scenario. *Institute of Policy Studies Islamabad* 3(2), 1-28. Recuperado de <http://www.ips.org.pk/the-muslim-world/1023-afghan-refugees-in-pakistan-current-situation-and-future-scenario>
- Haider, M. (2016). UNHCR doubles stipend for Afghan refugees returning home. *Dawn News*. Recuperado de <https://www.dawn.com/news/1268010>
- Hakimi, H., & Haymon, B. (2016). Sources of Tension in Afghanistan and Pakistan: A Regional Perspective -The Voices behind the Refugee Outflow from Afghanistan-. *CIDOB Barcelona Centre For International Affairs*.

- Hashim, A. (2017). Afghan refugees return home amid Pakistan crackdown. *Aljazeera*. Recuperado de <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/02/afghan-refugees-return-home-pakistan-crackdown-170225103737546.html>
- Human Rights Watch. (2015). “*What Are You Doing Here?*” *Police Abuses Against Afghans in Pakistan*. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2015/11/18/what-are-you-doing-here/police-abuses-against-afghans-pakistan>
- Human Rights Watch. (2017). *Pakistan Coercion, UN Complicity: The Mass Forced Return of Afghan Refugees*. Recuperado de <https://www.hrw.org/report/2017/02/13/pakistan-coercion-un-complicity/mass-forced-return-afghan-refugees>
- Khan, M. (2016). Pakistán: el nuevo éxodo de millones de personas que amenaza a una de las regiones más golpeadas del mundo. *BBC Mundo*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-37210126>
- Khattak, S. (2003). In/security: Afghan refugees and politics in Paskitan. *Critical Asian Studies* 35(2), 195-208. Recuperado de <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,url,uid&db=a9h&AN=10184033&lang=es&site=ehost-live>
- López, J. (2003). Pakistán, un aliado peligroso. *Política Exterior*, 17(91), 113-133. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/20645366>
- Montoya, A. (1999). El Rol de las Naciones Unidas en Países en Conflicto Interno en el Contexto de la Posguerra Fría. *Reflexión Política* 1(2), 1-9. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11010203.pdf>
- Ogata, S. (1999). “*La Perspectiva de los Refugiados en un Mundo Inseguro*”. Escuela Diplomática, Madrid, España. Recuperado de <http://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/3ae68fc44/la-perspectiva-de-los-refugiados-en-un-mundo-inseguro-discurso-de-dna-sadako.html>
- Organización de Naciones Unidas. (28 de julio de 1951). Artículo 1 [a]. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

- Orozco, G. (2001). El aporte de la Escuela de Copenhague a los estudios de seguridad. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* (1), 141-162. Recuperado de [http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001\\_g.pdf](http://fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/4302-001_g.pdf)
- Orozco, G. (2005). El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* (72), 161-180. Recuperado de [www.cidob.org/content/download/58313/1514102/.../1/.../72orozco.pdf](http://www.cidob.org/content/download/58313/1514102/.../1/.../72orozco.pdf)
- Palma, M. (2001). Reseña de “La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria”, del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). *Migraciones Internacionales* 1(1), 145-152. Recuperado de <https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=ip,url,uid&db=a9h&AN=9542712&lang=es&site=ehost-live>
- Perazzo, S. (2008). Conflictos armados contemporáneos. Una aproximación a su comprensión. *Revista Política y Estrategia* (112), 9-25.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Recuperado de [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr\\_1994\\_es\\_completo\\_nostats.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_es_completo_nostats.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2011). *El enfoque de la seguridad humana desde tres estudios de caso*. Recuperado de [http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11\\_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf](http://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/11_2011/d31ae043-1976-4d83-86e9-35323eef3393.pdf)
- Sampó, C. (2008). “Una aproximación a los conflictos armados contemporáneos: Características y particularidades”. *Revista Ágora Internacional*, 09-12
- Schmeidl, S. (2009). Protracted displacement: Repatriation to Afghanistan: durable solution or responsibility shifting? *Forced Migration Review* (33), 20-22. Recuperado de <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR33/FMR33.pdf>
- The reverse exodus of Pakistan’s Afghan refugees. (2016). *BBC News*. Recuperado de <http://www.bbc.com/news/world-asia-37163857>
- United Nations Development Programme [UNDP]. (2013). *Refugee Affected and Hosting Areas*. Recuperado de [http://www.pk.undp.org/content/pakistan/en/home/operations/projects/poverty\\_reduction/refugee-affected-and-hosting-areas-programme.html](http://www.pk.undp.org/content/pakistan/en/home/operations/projects/poverty_reduction/refugee-affected-and-hosting-areas-programme.html)

- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2002). Afghan refugees in Pakistan and Iran. En UNHCR (Ed.), *The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action* (pp. 128-135). Barcelona, España: Icaria editorial.
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2012). *International Conference on the Solutions Strategy for Afghan Refugees, to support Voluntary Repatriation, Sustainable Reintegration and Assistance to Host Countries*. Recuperado de <http://www.unhcr.org/afghanistan/solutions-strategy.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2014). *UNHCR Pakistan: Refugee Operation 2014*. Recuperado de <http://unhcrpk.org/wp-content/uploads/2013/12/UNHCR-Pakistan-Refugee-Operations-Leaflet2.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2015). *Protection Strategy Pakistan*.
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2016a). UNHCR Regional Plan: Building resilience and solutions for Afghan refugees in South-West Asia.
- United Nations High Commissioner for Refugees [UNHCR]. (2016b). Repatriation of Afghan refugees from Pakistan: Supplementary Appeal September-December 2016. Recuperado de <http://www.unhcr.org/partners/donors/581713917/unhcr-repatriation-afghan-refugees-pakistan-supplementary-appeal-september.html>
- United Nations Trust Fund for Human Security [UNTFHS]. (2009). Teoría y práctica de la seguridad humana: Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos. Recuperado de <https://docs.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20Spanish.pdf>
- Valdez, F. (2002). Los refugiados y desplazados internos en Afganistán y la evolución del actual Sistema Internacional de protección a los refugiados: algunos apuntes. *Agenda*



*Internacional* 8 (16), 41-57. Recuperado de  
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7276/7484>

Walsh, D. (2014). Taliban Besiege Pakistan School, Leaving 145 Dead. *The New York Times*.  
Recuperado de <https://www.nytimes.com/2014/12/17/world/asia/taliban-attack-pakistani-school.html>

Waraich, O. (2016). Pakistan: Afghan refugees still languish in limbo. *Amnesty International*.  
Recuperado de <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/08/afghan-refugees-lives-in-limbo/>

Wihtol, C. (2013). El fenómeno migratorio en el siglo XXI: Migrantes, refugiados y relaciones internacionales. México D.F, México: Fondo de Cultura Económica.