



enorme escala de estos movimientos tuvo su causa sobre todo en la sustancial implicación de las superpotencias en la región, debido a su importancia estratégica.

La crisis comenzó en abril de 1978, cuando un grupo de intelectuales urbanos encabezado por Nur Mohammad Taraki tomó el poder e intentó instaurar un Estado comunista. Introdujeron reformas sociales de gran alcance que contrariaron a las poblaciones rurales, profundamente tradicionales, a las que iban destinadas sus beneficios. La oposición, tanto política como militar, se extendió con rapidez. El régimen, que recibía una importante ayuda militar de la Unión Soviética, respondió con dureza. Como escribió un autor:

Las elites religiosas, políticas e intelectuales fueron encarceladas o ejecutadas; los ataques terrestres y los bombardeos aéreos destruyeron pueblos y mataron a innumerables habitantes del medio rural. Se calcula que desaparecieron o fueron eliminadas entre 50.000 y 100.000 personas [...] desde abril de 1978 hasta diciembre de 1979.<sup>12</sup>

En unos meses, los afganos empezaron a huir a los vecinos Pakistán e Irán. Pese a la presión que ejercieron los gobiernos de Afganistán y de la Unión Soviética sobre Pakistán para que expulsara a los refugiados, el gobierno de este país los acogió.<sup>13</sup> En agosto de 1978, alrededor de 3.000 personas habían buscado refugio en Pakistán; a principios de 1979, la cifra había aumentado hasta superar las 20.000.

Cuando los refugiados comenzaron a llegar a Pakistán, el ACNUR no tenía ninguna oficina en el país. Por tanto, los refugiados recabaron la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que pidió a su vez fondos al ACNUR para proporcionar asistencia temporal a los casos más urgentes.<sup>14</sup> En abril de 1979, el gobierno de Pakistán solicitó formalmente la asistencia del ACNUR.<sup>15</sup> Tras el envío de dos misiones de evaluación a este país, el ACNUR recaudó más de 15 millones de dólares para asistir a los refugiados, y en octubre de 1979 abrió una oficina en Islamabad.<sup>16</sup>

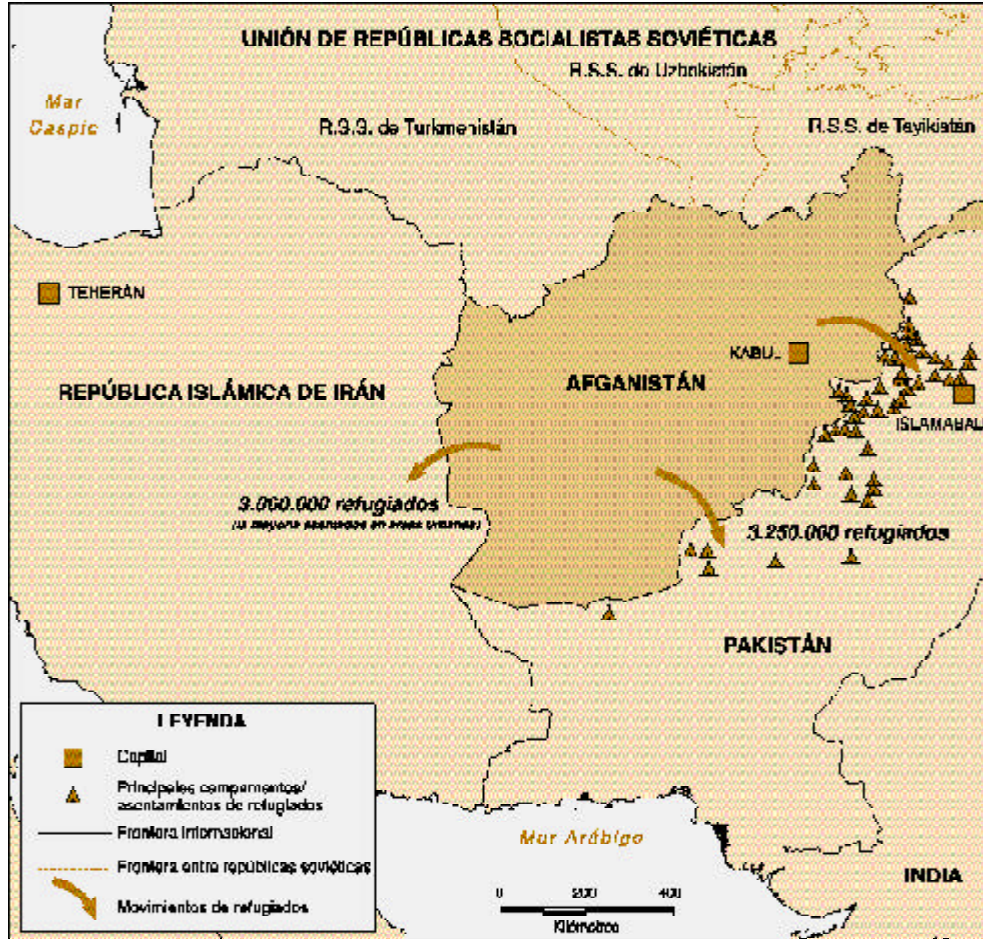
Mientras tanto, en Afganistán, la oposición armada iba ganando terreno al gobierno comunista. A finales de diciembre de 1979, la Unión Soviética, temiendo perder un aliado importante en su frontera meridional, invadió el país, lo que provocó un éxodo masivo de refugiados. En unas semanas, 600.000 afganos huyeron a Pakistán y a Irán. Los refugiados siguieron huyendo de Afganistán durante el resto de la década. En diciembre de 1990, el ACNUR calculaba que había más de 6,3 millones de refugiados afganos en los países vecinos, de los cuales 3,3 millones estaban en Pakistán y 3 millones en Irán. Para entonces, los afganos se habían convertido en la mayor población de refugiados del mundo.

### Disparidades en la asistencia a los refugiados en Pakistán e Irán

La situación de los refugiados afganos en Pakistán contrastaba en gran medida con la de los que estaban en Irán. En el primer país, los refugiados eran en su mayoría de etnia pashta y buscaron refugio sobre todo en las zonas de Pakistán donde predominaban los pashtos. El ACNUR estableció más de 300 «pueblos de refugiados»,

Principales movimientos de refugiados afganos, 1979-1990

Mapa 5.2



donde vivía la mayoría de éstos. En cambio, en Irán, la mayor parte de los refugiados afganos eran de etnia tayika, uzbeka y hazara, y había muy pocos pashtos. Sólo un número relativamente pequeño de estos refugiados fueron alojados en campamentos. La mayoría se dispersó en pueblos y ciudades de todo el país, donde se establecieron entre las comunidades locales. Muchos pudieron encontrar trabajo, entre otras causas, debido a que muchos hombres iraníes fueron llamados a filas para combatir en la guerra contra Irak que había comenzado en septiembre de 1980.

El grado de asistencia internacional que recibieron los refugiados en Pakistán e Irán fue también muy diferente. Mientras que los donantes aportaron grandes cantidades de dinero para asistir a los refugiados afganos en Pakistán durante la década de 1980, proporcionaron pocos fondos para los afganos en Irán, pese a que los refugiados afganos en este país constituían una de las mayores poblaciones de refugiados del mundo de la época.

Inicialmente, el gobierno de Irán no pidió asistencia internacional para los refugiados. Tras la revolución islámica de 1979, las relaciones entre el nuevo gobierno islámico y los Estados occidentales se tensaron hasta el límite. Además, el asalto a la embajada de los Estados Unidos en Teherán de noviembre de 1979, en el que un grupo de estudiantes radicales capturó a decenas de rehenes estadounidenses, se produjo justo un mes antes de la invasión de Afganistán por la Unión Soviética. La tensión resultante entre Irán y las potencias occidentales pudo haber sido un factor que contribuyó a que Irán decidiera en aquel momento no pedir ayuda internacional, o lo que consideraba ayuda «occidental».

La situación en Irán cambió en 1980, sobre todo como consecuencia de la guerra con Irak que comenzó ese año, que generó una nueva oleada de refugiados, esta vez iraquíes chiíes, lo que aumentó la presión que sufría el país. Dos meses después, el gobierno de Irán pidió oficialmente asistencia al ACNUR. El viceministro de Asuntos Exteriores iraní escribió al Alto Comisionado Poul Hartling: «Hemos recibido a decenas de miles de refugiados de esos dos países y les hemos prestado asistencia [...] con nuestros propios recursos económicos», añadiendo que Irán carecía de medios para seguir proporcionando asistencia adecuada a los refugiados, y pidiendo al ACNUR que «establezca un programa de asistencia humanitaria completo para estas personas inocentes que [...] deben recibir la misma atención que el resto de los refugiados».<sup>17</sup>

Sin embargo, la asistencia internacional a Irán nunca llegó, y el ACNUR tuvo que lidiar con la disparidad que hubo entre la respuesta que dio la comunidad internacional a la crisis de refugiados en Pakistán y la que dio en Irán. Un memorándum interno del ACNUR de junio de 1981 señalaba: «Después de un año y medio sin asistencia externa y a menudo sin trabajo, [los refugiados afganos en Irán viven] en circunstancias muy difíciles [...] No podemos seguir cerrando los ojos a las evidentes necesidades de los refugiados afganos en Irán que están en la misma situación que los que están en Pakistán o en la India y que son [refugiados] *prima facie* en virtud de nuestro Mandato, tal como ha confirmado la División de Protección».<sup>18</sup> Aunque el ACNUR obtuvo finalmente algunos fondos para los refugiados afganos en Irán, la disparidad de las cantidades enviadas a Pakistán y a Irán siguió siendo sustancial a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Entre 1979 y 1997, el ACNUR dedicó más de 1.000 millones de dólares a los refugiados afganos en Pakistán, y sólo 150 millones de dólares a los que estaban en Irán.

En Pakistán, el ACNUR, así como otros organismos de la ONU, gobiernos y decenas de ONG internacionales, proporcionaron a los refugiados alimentos, agua, asistencia médica, servicios sanitarios y educación. La proliferación de ONG, que habían comenzado a trabajar en el sudeste asiático en los años setenta, continuó en Pakistán. A finales de la década de 1980, había más de cien ONG internacionales en la operación de ayuda a Pakistán. Entre ellas había numerosas ONG musulmanas, que trabajaban por primera vez en estrecha colaboración con el ACNUR. El ACNUR abonaba los salarios de más de 6.500 miembros locales de su personal, muchos de los cuales eran empleados del Comisariado Pakistani para los Refugiados Afganos.<sup>19</sup>

## Población de refugiados afganos por países de asilo, 1979-1999

Gráfico 5.2

Año	Países de asilo					Total
	Pakistán	Irán	India	Rusia <sup>a</sup>	Otros <sup>b</sup>	
1979	402.000	100.000	–	–	–	502.000
1980	1.428.000	300.000	–	–	–	1.728.000
1981	2.375.000	1.500.000	2.700	–	–	3.877.700
1982	2.877.000	1.500.000	3.400	–	–	4.380.400
1983	2.873.000	1.700.000	5.300	–	–	4.578.300
1984	2.500.000	1.800.000	5.900	–	–	4.305.900
1985	2.730.000	1.880.000	5.700	–	–	4.615.700
1986	2.878.000	2.190.000	5.500	–	–	5.073.500
1987	3.156.000	2.350.000	5.200	–	–	5.511.200
1988	3.255.000	2.350.000	4.900	–	–	5.609.900
1989	3.272.000	2.350.000	8.500	–	–	5.630.500
1990	3.253.000	3.061.000	11.900	–	–	6.325.900
1991	3.098.000	3.187.000	9.800	–	–	6.294.800
1992	1.627.000	2.901.000	11.000	8.800	3.000	4.550.800
1993	1.477.000	1.850.000	24.400	24.900	11.900	3.388.200
1994	1.053.000	1.623.000	22.400	28.300	12.300	2.739.000
1995	1.200.000	1.429.000	19.900	18.300	9.700	2.676.900
1996	1.200.000	1.415.000	18.600	20.400	10.700	2.664.700
1997	1.200.000	1.412.000	17.500	21.700	12.500	2.663.700
1998	1.200.000	1.401.000	16.100	8.700	8.400	2.664.200
1999	1.200.000	1.325.000	15.500	12.600	10.000	2.562.800

**Notas:**

A 31 de diciembre de cada año indicado.

<sup>a</sup> Sólo los solicitantes de asilo registrados en el ACNUR. A finales de 1999, otros 100.000 afganos necesitaban protección según el ACNUR.<sup>b</sup> Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

Por motivos de política interna, el gobierno de Pakistán no dio a los refugiados, procedentes en su mayoría de zonas rurales, tierras para cultivar. Sin embargo, los refugiados podían desplazarse libremente por todo el país, lo que contribuyó a que muchos de ellos encontrasen trabajo. A mediados de los años ochenta, el ACNUR introdujo diversos programas, como planes de pequeños créditos, de formación profesional y proyectos de construcción, para proporcionar empleo y aprendizaje y ayudar a que los refugiados fueran más autosuficientes. No obstante, muchos de estos programas se suspendieron debido a la insistencia del gobierno de Pakistán, que alegaba que puesto que no existían programas similares para la población local, podían surgir tensiones entre ésta y los refugiados.

A partir de 1984, el ACNUR y el Banco Mundial establecieron un proyecto conjunto, en cooperación con el gobierno de Pakistán, conocido como el Proyec-

to de Generación de Ingresos para Zonas de Refugiados. Dicho programa, en el que se invirtieron 85 millones de dólares en los 12 años siguientes, abarcaba alrededor de 300 proyectos en tres provincias donde residían refugiados e incluía planes de reforestación, gestión del agua, riego, y reparación y construcción de carreteras. En términos generales, se consideró que el programa tuvo un impacto importante y positivo.<sup>20</sup> Estos proyectos, y la posibilidad de trabajar fuera de los «pueblos de refugiados», ayudó a que, a finales de los años ochenta, muchos de éstos fueran autosuficientes.

En Irán se estableció un proyecto similar a finales de la década de 1980, en la cordillera del Khorasan Meridional. Fue un proyecto conjunto del ACNUR y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), llevado a cabo en cooperación con el gobierno de Irán. Sin embargo, y al igual que ocurrió con otros proyectos en Irán, los donantes estaban menos dispuestos a facilitar fondos para el proyecto, y de los 18 millones de dólares solicitados inicialmente por el ACNUR y el FIDA para el mismo, sólo llegó una tercera parte durante los primeros cinco años.

Otra diferencia importante entre los servicios que se prestaron a los refugiados en Pakistán y en Irán estaba en el ámbito educativo. En Pakistán, muchos niños varones recibían educación en escuelas financiadas por el ACNUR en los «pueblos de refugiados», aunque pocas niñas se beneficiaron de ella debido a las prácticas culturales discriminatorias, lo que dificultó la asistencia a estas escuelas de muchas de ellas. Un número importante de niños varones recibía también educación en *madrasas* (escuelas religiosas) privadas, con las que no estaba asociado el ACNUR. A mediados de la década de 1990, algunos de los niños que crecieron en Pakistán como refugiados y que asistieron a estas *madrasas* se convirtieron en miembros destacados del movimiento islámico talibán que tomó el poder en Afganistán. En Irán, en cambio, los niños refugiados asistían a las escuelas iraníes y las niñas tenían un acceso mucho mayor a la educación. Durante los años noventa, cuando comenzó realmente la repatriación a Afganistán, los refugiados alegaron a menudo este acceso a la educación de las niñas como motivo para no desear el regreso a su país, donde los talibanes prohibían dicho acceso.

## Problemas de seguridad en Pakistán

Durante toda la década de 1980, el uso de los «pueblos de refugiados» en Pakistán como bases por diversos grupos armados la resistencia islámica afgana —conocidos colectivamente como *muyahidín*— fue un importante motivo de preocupación para el ACNUR. Los Estados Unidos, sus aliados y diversos países islámicos proporcionaban a los *muyahidín* una enorme cantidad de ayuda militar y económica. Se calcula que, entre 1982 y 1991, sólo los Estados Unidos les dieron más de 2.000 millones de dólares en ayuda.<sup>21</sup> Dado que apoyaban a los *muyahidín* en su lucha contra el régimen de Kabul, respaldado por los soviéticos, muchos donantes estaban dispuestos a no darse por enterados de la presencia de combatientes armados en los «pueblos de refugiados». También estaban dispuestos a tolerar una desviación sustancial de la ayuda humanitaria para fines militares. Esto hizo que

algunos observadores calificaran en aquel período los «pueblos de refugiados» de «comunidades de refugiados-combatientes».<sup>22</sup>

En 1984, el deterioro de la situación de la seguridad en muchos de los «pueblos de refugiados» hizo que el ACNUR buscara formas de trasladar a estos refugiados lejos de la frontera, tanto para protegerlos de los ataques de las fuerzas gubernamentales afganas o soviéticas como para reducir la capacidad de los rebeldes de utilizar los «pueblos» como bases. Para entonces, era habitual en muchos de estos «pueblos» la presencia de armas antiaéreas y de otras armas pesadas. En julio de 1984, el Director de Protección Internacional del ACNUR sugirió que la organización pusiera fin a la asistencia a los «pueblos» que no tomaran medidas para impedir esta militarización: «La preservación del carácter civil de los ‘pueblos de refugiados’ que reciben la asistencia del ACNUR es esencial para salvaguardar el carácter apolítico y humanitario de la Oficina [...] En casos en los que no se hayan adoptado las necesarias medidas correctivas [retirada de las armas], seríamos partidarios del cese de la asistencia del ACNUR a los pueblos en cuestión».<sup>23</sup> Asimismo, instó al personal del ACNUR que trabajaba sobre el terreno a que hiciera «todo lo posible para animar a los refugiados [...] a que se trasladen por su propia seguridad a lugares alternativos adecuados», aunque advertía que sería «desaconsejable y contraproducente recurrir a ningún tipo de coacción».<sup>24</sup>

El temor del ACNUR por la seguridad de los refugiados resultó fundado. A mediados de 1984, las fuerzas gubernamentales soviéticas y afganas realizaron varios ataques desde Afganistán contra Pakistán, en los que murieron o resultaron heridos numerosos refugiados. En 1986 y 1987 se lanzaron nuevos ataques que causaron la muerte a cientos de refugiados más. Las fuerzas gubernamentales soviéticas y afganas también realizaron ataques contra civiles paquistaníes, lo que reavivó las tensiones entre la población local y los refugiados. A finales de 1986, aparentemente para aplacar a los airados habitantes locales, las autoridades paquistaníes reunieron a más de 50.000 afganos que vivían sin autorización en la ciudad de Peshawar y los devolvieron a sus «pueblos de refugiados».

En esa misma época, las autoridades paquistaníes adoptaron otras medidas contundentes para reagrupar a los refugiados, principalmente por motivos de seguridad. En una ocasión, las autoridades locales de Karachi, la mayor ciudad de Pakistán, detuvieron a más de 18.500 refugiados afganos de etnia tayika y uzbeka y de origen turcomano, destruyeron sus alojamientos improvisados, los expulsaron de la ciudad y los llevaron a un lugar situado a unos diez kilómetros, donde se estableció para ellos un nuevo «pueblo de refugiados». Aunque el ACNUR había denunciado el trato que se dio a los refugiados, la organización entregó finalmente más de 400.000 dólares para ayudar a crear infraestructuras esenciales para este «pueblo».

Mientras tanto, más cerca de la frontera, los motivos de preocupación del ACNUR en relación con la seguridad de los refugiados no se tradujeron en medidas concretas para desmilitarizar los «pueblos de refugiados». Los muyahidín siguieron saliendo y entrando de ellos durante toda la década de 1980. Aunque finalmente las fuerzas soviéticas se retiraron de Afganistán en 1989, la guerra entre los muyahidín y el régimen comunista de Kabul continuó. Después de que los

Guerras por poderes en África, Asia y América Central

**primeros se hicieron con el control del país en 1992, prosiguieron los combates en muchas partes del país entre diversas facciones muyahidín, muchas de las cuales operaban desde bases situadas en Pakistán, y continuaron los problemas de seguridad en los «pueblos de refugiados».**