

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 30
junio 2008

Los desplazados de Birmania

*Incluye también artículos sobre:
Kenia, Brasil, Afganistán, Colombia,
Japón, los desplazados internos
en los procesos de paz e
integración local*



Centro
de Estudios
sobre
Refugiados



Instituto
Universitario de
Desarrollo Social
y Paz



Publicada por el Centro de Estudios sobre Refugiados de la
Universidad de Oxford y el Instituto Universitario de Desarrollo
Social y Paz de la Universidad de Alicante con la financiación de la
Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Revista Migraciones Forzadas

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. El Centro de Estudios sobre Refugiados edita esta revista en cuatro idiomas: inglés, español, árabe y francés. Concretamente, la edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Editores

Marion Couldrey y Maurice Herson

Edición en español

Dra Eva Espinar y Maribel Hernández

Traducción

Sociedad de Relaciones Internacionales de la Universidad de Alicante

Revista Migraciones Forzadas

Universidad de Alicante
Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz
Apartado de Correos 99
E03080 Alicante. España
Correo electrónico: rmf@ua.es
Tel: 00 (34) 96 590 9769

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Department of International Development
3 Mansfield Road, Oxford OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Tel/fax: +44 (0)1865 280700

Derecho de copia y renuncia a responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Universitario de Desarrollo Social y Paz. Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo. Los comentarios sobre el diseño y el contenido de RMF serán bienvenidos.

Página web

www.migracionesforzadas.org

Diseñado por

Art24 (www.art-24.co.uk)

Impreso por

Imprenta de la Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

Foto de portada:

Aldeanos que huyen de sus hogares tras saber que los soldados del ejército birmano se acercan. Fotografía cedida gratuitamente por Free Burma Rangers para ayudar al pueblo de Birmania.



De los editores

RMF suele animar a organizaciones y particulares a compartir sus experiencias y saberes de forma que otros puedan beneficiarse. Ahora bien, ¿cómo compartir conclusiones de investigaciones, lecciones aprendidas o ejemplos de buenas prácticas cuando la difusión de esta información puede ponerte en peligro a ti, a tus compañeros o a la población local?

RMF no es ajena a tal problema, presente en este número especial dedicado a Birmania todavía en mayor medida que en los números editados previamente. Por ello, deseamos expresar nuestro más sincero agradecimiento a los autores por sus contribuciones y a todos aquéllos que están ayudando a difundir este número alrededor del mundo.

Gracias especiales a Inge Brees, editor invitado para la sección sobre Birmania, cuya asistencia ha sido de un valor incalculable. También nos gustaría dar las gracias a todas aquellas agencias que han aportado fondos específicamente para este número: DanChurchAid, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá, Comité Internacional de Rescate, Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y ZOA Refugee Care.

Este número se publica en birmano y en el resto de idiomas habituales: inglés, español, árabe y francés. Si desea recibir más copias o puede ayudarnos a distribuir las en cualquiera de estos idiomas, póngase en contacto con nosotros en rmf@ua.es.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey & Maurice Herson



Edición en español

En el momento de escribir estas líneas la población de Birmania se ha visto completamente conmocionada tras el paso del Ciclón Nargis, circunstancia que no ha contribuido sino a empeorar una situación ya de por sí extrema. En este número de RMF, dedicado especialmente a Birmania, encontrarán un total de 29 textos que abordan la crisis de desplazamiento forzado en el país desde muy diversos puntos de vista. Si desean profundizar en la materia pueden encontrar un listado muy completo de recursos adicionales en: www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR30/52.pdf

La presente edición incluye también una pequeña sección sobre el papel que los desplazados internos pueden jugar en las negociaciones y procesos de paz. En lo referente al ámbito latinoamericano, Nogueira y Marques revisan el sistema brasileño de protección a los refugiados, mientras que Rothing y Romero analizan el disfrute de derechos de los desplazados en Colombia.

El próximo número de RMF, que se publicará en septiembre de 2008, tratará el "Cambio climático y el desplazamiento por motivos medioambientales". RMF 32 se centrará en la "Apatridia" y RMF 33, en las "Crisis prolongadas". Pueden consultar los plazos y las llamadas de artículos en: www.migracionesforzadas.org/proximas_ediciones.htm.

Además de los temas centrales, RMF reserva siempre un espacio para textos de carácter general. Si desea colaborar en alguno de estos números comuníquenos sus propuestas a través del correo electrónico (rmf@ua.es) tan pronto como les sea posible.

Un saludo afectuoso,

Eva Espinar y Maribel Hernández

Los editores quieren agradecer el apoyo recibido en 2007-08 por parte de:

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)
Agencia Austríaca para el Desarrollo
Proyecto Brokings-Bern sobre Desplazamiento Interno
Catholic Relief Services
Charity Islamic Trust El Rahma
Concern Worldwide
DanChurchAid
Consejo Danés para los Refugiados
Department for International Development (DFID)
DFAIT Canada
DHL
Feinstein International Centre, Tufts University
Gobierno de Qatar
Federación Internacional de la

Cruz Roja y la Media Luna Roja
Organización Internacional para las Migraciones, Iraq
International Rescue Committee
Islamic Relief
Ministerio de Asuntos Exteriores Noruego
Consejo Noruego para los Refugiados
Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)
OCHA Sección de Apoyo y Protección al Desplazamiento
Qatar Charity
RA International

Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en situaciones de Emergencia (RAISE)
Save the Children UK
Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC)
Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza
PNUD BCPR
PNUD Sudan, Governance and Rule of Law Unit
UNFPA
ACNUR
UNICEF
Comisión de Mujeres para las Mujeres y Niñas Refugiadas
Programa Mundial de Alimentos
World Vision Australia
World Vision International
ZOA Refugee Care



Centro
de Estudios
sobre
Refugiados

Los desplazados de Birmania

Introducción: el desplazamiento forzado de los birmanos	
Inge Brees	4
Birmania: una necesidad de cambio urgente	
Douglas Alexander	6
La comunidad internacional y su responsabilidad de proteger	
Kavita Shukla	7
Las minas terrestres: un motivo para huir y un obstáculo al regreso	
Yeshua Moser-Puangsuwan	9
Reubicación forzada en la antigua capital de Birmania	
Donald M Seekins	10
En constante peligro: un modo de vida	
David Eubank	10
Estado de terror: las mujeres en peligro	
la Organización de Mujeres de Karen	12
Dificultades para forjar un espacio humanitario	
Jean-François Durieux y Sivanka Dhanapala	13
La definición de ‘migración forzada’ en Birmania	
.....	16
Ayuda humanitaria a los desplazados internos en Birmania: actividades y debates	
Ashley South	17
Estrategias de resistencia de los desplazados internos	
Poe Shan K Phan y Stephen Hull	18
Respuestas a la emergencia crónica de Birmania oriental	
el Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC)	20
Salud reproductiva en Birmania: una prioridad para la acción	
John Berrow	22
Sentirse en casa en el exilio	
Sandra Dudley	23
Tecnología en las fronteras	
Rachel Sharples	24
La exclusión de los refugiados en la toma de decisiones	
Marie Theres Benner, Aree Muangsookjarouen, Egbert Sondorp y Joy Townsend	25
La gestión comunitaria de los campos	
Sally Thompson	26
El acceso a la justicia y el estado de derecho	
Joel Harding, Shane Scanlon, Sean Lees, Carson Beker y Ai Li Lim	28
Invisibles en Tailandia: documentar la necesidad de protección	
Margaret Green, Karen Jacobsen y Sandee Pyne	31
Los solicitantes de asilo birmanos en Tailandia siguen sin tener dónde dirigirse	
Chen Chen Lee y Isla Glaister	33
Los rohingya y el estatus de refugiado en Bangladesh	
Pia Prytz Phiri	34
Sin protección: los refugiados chin en la India y Malasia	
Amy Alexander	36
Migración y trata: la aplicación de los derechos humanos	
Nikolas Win Myint	38
Una peligrosa travesía	
Chris Lewa	40
Los olvidados de Myanmar	
Nyi Nyi Kyaw	41
Quedarse no es fácil: el impacto de los reasentamientos masivos	
Susan Banki y Hazel Lang	42

La opinión de los karenos sobre el reasentamiento	
la Organización de Mujeres de Karen, con Sarah Fuller y Eileen Pittaway	45
Cambios educativos en una situación prolongada de refugio	
Marc van der Stouwe and Su-Ann Oh	47
A Sheffield, con amor	
Patricia Hynes y Yin Mon Thu	49
Ciclón Nargis	52

Artículos generales

Los refugiados palestinos en el contexto actual: visiones de la UNRWA	
Karen Abu Zayd	53
Cómo puede mejorar Kenia su respuesta al desplazamiento interno	
Alex Otieno	55
La violencia por motivos de género tras las elecciones en Kenia	
Jane Some	56
Brasil: diez años de protección a los refugiados	
Maria Beatriz Nogueira y Carla Cristina Marques	57
Medidas contra la trata en Japón	
Naoko Hashimoto	58
En favor de los exámenes médicos como parte del procedimiento de asilo en la UE	
Erick Vloeberghs y Evert Bloemen	60
La educación superior para los refugiados en Afganistán: una cuestión vital para la reconstrucción	
Claas Morlang y Carolina Stolte	62
Indicadores para medir el disfrute de derechos en Colombia	
Jacob Rothing y Marco Romero	64
Religión, ayuda y desarrollo: el caso de Sri Lanka	
Guy Hovey y Amjad Saleem	66
Los nuevos marginados del Reino Unido	
Demelza Jones	68
El espacio humanitario en un Estado frágil	
Simon Addison	69

Especial: Desplazados internos y procesos de paz

Un sitio en la mesa para los desplazados internos	
Donald Steinberg	70
Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz de Darfur	
David Lanz	71
El nexo entre el desplazamiento y la paz	
Khalid Koser	73

RAISE – La importancia de una respuesta rápida en salud reproductiva	
Diana Barnes-Brown	74
NRC – Azerbaiyán: desplazados internos en una economía floreciente	
Petr Kostohryz	76
IDMC – Testimonios del desplazamiento en Georgia	
Anne-Sophie Lois	77
UNHCR – La integración local: reactivar una solución olvidada	
Alexandra Fielden y Jeff Crisp	78
Payasos en Damasco	
Sybella Wilkes	80

Introducción: el desplazamiento forzado de los birmanos

Inge Brees

Este número de la Revista Migraciones Forzadas pretende ayudar a recolocar la crisis de desplazamiento forzado del pueblo birmano en el punto de mira internacional.

Ante las escasas acciones tomadas en uno y otro flanco (y sin resurgimiento visible alguno de violencia ni protestas), el interés se ha ido desvaneciendo.

Con la 'Revolución azafrán' de septiembre de 2007, Birmania pasó a ser el centro de atención internacional. Fue protagonista de titulares durante un corto periodo de tiempo, cuando se observaba la respuesta del régimen y se buscaban pistas sobre una evolución hacia la democracia y la restauración de los derechos.

Las protestas de septiembre, encabezadas por monjes budistas, se produjeron a consecuencia de un repentino aumento del precio de la gasolina que repercutió, en gran medida, en una población ya de por sí empobrecida. Al cabo de unos días, el gobierno acabó abruptamente con lo que denominaba una 'perturbación de la estabilidad'. Gobiernos de todo el mundo condenaron la represión y el Secretario General de Naciones Unidas envió al Representante Especial Ibrahim Gambari para que negociara con los dirigentes birmanos. Por otro lado, y al mismo tiempo, China y Rusia utilizaron su derecho a veto en el Consejo de Seguridad de la ONU para bloquear el análisis de cuestiones que, en su opinión, pertenecían al ámbito interno de Birmania y no suponían una 'amenaza a la seguridad internacional', por lo que quedaban fuera del mandato del Consejo de Seguridad.

La mayoría de los informes sobre Birmania explican que el conflicto empezó en 1988, cuando la Junta birmana tomó duras medidas ante las manifestaciones que se produjeron en todo el país. Aun así, cabe preguntarse si empezó efectivamente en esa fecha. ¿O sería en 1962, cuando el ejército asumió el poder? ¿O incluso antes, tras la independencia de los británicos en 1948, cuando se otorgó autonomía sólo a algunas minorías étnicas sin atender a la espantosa situación de otras que, como era de esperar, tomaron las armas para luchar contra tal desigualdad? Afirmar que el conflicto se inició en 1988 equivale a desoír

la petición de autonomía (cultural) que las minorías étnicas realizaron décadas antes. De lo que no cabe duda es que el número de refugiados y desplazados internos aumentó de forma considerable a finales de la década de los ochenta, en el periodo posterior a las manifestaciones de 1988, ni de que los ejércitos étnicos perdieron

territorio, ni de la creciente situación de emergencia económica del país.

En la actualidad, el desplazamiento está generalizado. En junio de 2007, el CICR emitió una inusual condena pública de las acciones del gobierno militar birmano, que afirmaba que éstas habían "ayudado a crear un clima de miedo constante entre la población y habían forzado a miles de personas a sumarse a las filas de los desplazados internos o a huir al extranjero". En la última década, sólo en la frontera



oriental, casi medio millón de personas han sido desplazadas internamente. Además, millones de birmanos han cruzado a países fronterizos. Se calcula que en Tailandia hay dos millones de birmanos intentando ganarse la vida. Si huyen del conflicto armado o de la persecución política, pueden recibir protección y asistencia en campos de refugiados. Sin embargo, los que huyeron después de noviembre de 2005 no tienen derecho a protección, debido a la moratoria en la inscripción de refugiados. No tienen más remedio que quedarse fuera de los campos y que se les considere inmigrantes ilegales, sujetos a detención y deportación.

Existen razones válidas para que Tailandia mantenga esa delimitación tan estricta entre el estatus de refugiado y el de inmigrante. Los que se encuentran dentro de los campos no sólo obtienen protección y asistencia, sino que también tienen acceso a los programas de reasentamiento, lo que supone un efecto llamado reconocido. Tailandia debe soportar la carga de los inmigrantes procedentes de países vecinos desde hace décadas y prefiere mantener un control férreo sobre su capacidad de reacción según sus propios intereses. Por ese motivo, no ha firmado aún la Convención de Ginebra y califica a los refugiados de “desplazados temporales que huyen de la batalla”, para recalcar que su estancia en el país terminará en cuanto las condiciones de Birmania permitan el retorno.

No se conoce el número exacto de refugiados birmanos en otros países fronterizos con Birmania, aunque Bangladesh, India, China y Malasia han tenido que afrontar una gran afluencia de ciudadanos birmanos. Dado que Tailandia recibe la mayor parte de los refugiados y alberga a la oposición birmana más crítica, muchos artículos de la presente edición de RMF se centran en la situación en ese país y en las personas de etnia karen. No obstante, esta opción no significa que restemos importancia a la deplorable situación de los refugiados birmanos en otros países, ni a la de los desplazados internos en otras áreas dentro de Birmania, sino que, sencillamente, existe menos información sobre ellos, lo cual constituye un vacío que debería cubrirse.

En lo referente a soluciones duraderas para esta población de refugiados, el objetivo actual es el reasentamiento. Para compartir la responsabilidad, varios países occidentales han acordado aceptar grupos de refugiados birmanos, lo cual ha dado lugar a movimientos a gran escala desde los campos situados en Tailandia hacia Occidente

(y desde Bangladesh e India, en algunos casos). Varios artículos de la presente edición explican cómo el reasentamiento, a la vez que garantiza la protección de los refugiados, también causa problemas en la gestión de los campos y provoca tensiones entre la población de refugiados. No obstante, faltan ideas sobre otras soluciones duraderas, como la repatriación o la integración local. Incluso si en la actualidad aquélla es imposible, las agencias deberían considerar, por lo menos, la posibilidad de que se produzcan cambios inesperados en Birmania que ocasionen movimientos masivos de la población. Es imprescindible que se realice una planificación anticipada y, al mismo tiempo, también es necesario prestar más atención a la posibilidad de la integración local. Aunque muchos países de acogida se oponen a esta opción, mi propia investigación indica que, contra todo pronóstico, muchos birmanos ya se están integrando y que constituyen un activo económico en sus países de acogida. Urge celebrar un debate abierto sobre **todas** las soluciones duraderas y sobre las mejoras inmediatas en los campos ‘cerrados’ por el bien de los refugiados birmanos y por el de las poblaciones de acogida.

Dado que los birmanos están desplazados por toda la región, esta crisis humanitaria requiere soluciones regionales. Se podría solicitar a ACNUR que establezca un comité consultivo que acoga a todos los países receptores de refugiados, para estudiar y coordinar una estrategia común frente a los refugiados birmanos, aunque ahora mismo sea imposible elaborar un plan de acción integral debido a la actividad de la Junta birmana. Sin embargo, esta medida supondría sólo una solución a medias, según manifiestan Loescher y Milner: “La respuesta humanitaria a las necesidades de los refugiados en la región no exime de intentar resolver las condiciones que se dan en el país de origen, que siguen obligando a los refugiados a huir”.¹ Los esfuerzos del Representante Especial de la ONU encaminados a que se produzca un diálogo entre los distintos actores de Birmania son fundamentales para poner fin al desplazamiento del país a largo plazo. Sin embargo, tras su última visita a la nación en marzo de 2008, está claro que las perspectivas de que se establezca un diálogo sincero siguen siendo pesimistas.

En enero de 2008, la Junta realizó el súbito anuncio de que la Convención Nacional había redactado una Constitución, sobre la que la población birmana debía votar en un referéndum nacional. En 2010, se celebrarían elecciones. ¿Se trata de un paso positivo, al fin? Puede ser, pero con muchas

reservas. Se considera que oponerse a la Convención Nacional o realizar campaña contra ella constituye traición y la pena por esas actividades es de varios años de cárcel. Además, la líder de la oposición y ganadora del Premio Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi, tiene prohibido participar en las elecciones por estar casada con un británico. Cuando Gambari solicitó que se permitiera la presencia de observadores internacionales en el referéndum, se topó inmediatamente con el rechazo a su solicitud y se le acusó de estar predispuesto a favor de la oposición. De este modo, forjar un espacio humanitario y político sigue siendo extremadamente difícil.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a los numerosos académicos, organismos de la ONU, ONG y organizaciones de derechos humanos que han colaborado con sus artículos en la presente edición, así como a los propios refugiados y desplazados internos que han escrito desde zonas en conflicto y campos de refugiados para hacer oír su opinión.²

Inge Brees (inge.brees@ugent.be) es profesora titular de doctorado en el Grupo de Investigación de Conflictos, con sede en la Universidad de Gante, Bélgica (www.conflictresearchgroup.be). Actualmente, está investigando sobre los medios de subsistencia de los refugiados de Tailandia, tanto los que se encuentran en campos como los reasentados.

1. “La situación prolongada de los refugiados en Tailandia: en busca de soluciones” (“Protracted refugee situation in Thailand: towards solutions”). Presentación ofrecida en el Club de Corresponsales Extranjeros de Tailandia el 1 de febrero de 2006.
2. Por motivos de seguridad no se mencionan los nombres de los colaboradores refugiados; a petición suya, los artículos se han atribuido a sus organizaciones respectivas.

Birmania contra Myanmar

El empleo de la denominación de Birmania, en lugar del nombre oficial de Myanmar, constituye una decisión política controvertida, ya que la oposición y muchos países occidentales se niegan a reconocer el cambio de nombre instado por la Junta. En sus conversaciones privadas, la mayoría de los birmanos sigue usando el nombre antiguo y por eso nosotros utilizamos “Birmania”. Los colaboradores de RMF tenían libertad para elegir la denominación que preferían emplear. Se utiliza el término “birmano” para designar a cualquier persona procedente de Birmania, mientras que “bamar” se refiere a los que pertenecen al grupo étnico mayoritario.

Birmania: una necesidad de cambio urgente

Douglas Alexander

Durante el pasado mes de septiembre, la atención mundial se centró en la 'Revolución azafrán' y su brutal represión por parte del régimen militar del país. Las protestas se extendieron a raíz de la pobreza creciente y la frustración de la población ante años de represión política y estancamiento económico.

Los refugiados que han huido de Birmania pueden dar testimonio de la brutalidad del régimen. En enero, visité el campo de refugiados de Mae La en Tailandia, a tan sólo ocho kilómetros de Birmania, y escuché los relatos de decenas de víctimas de la Junta. Cuando el campo se abrió en 1984, albergaba a 1.100 refugiados; hoy en día acoge a más de 40.000. Su número sigue creciendo, a pesar de que el año pasado 7.000 de sus habitantes fueron reubicados a otros países. Algunos de los que permanecen en él, han estado en el campo desde sus comienzos; otros han arriesgado su vida cruzando la

trabajar gratis como porteador de sus equipos. La única salida era aceptar o sobornarles. Pero como no tenía dinero, intentó esconderse. Sin embargo, los militares saquean las casas de los que no pagan, a veces en tres o cuatro ocasiones durante la noche, así que no le quedó más remedio que coger a su familia y huir a Tailandia. Por desgracia, durante mi visita escuché muchas historias parecidas sobre trabajos forzados.

Una mujer organizó un grupo armado de madres para proteger al pueblo de los trabajos forzados. Viuda, cruzó la frontera con sus tres hijas cuando los militares empezaron a atacarles. Todas las familias contaban relatos similares sobre el dinero que el ejército o, en algunos casos, las milicias étnicas, les hacían pagar a cambio de su protección. Hablaban de aldeas destruidas, violaciones sistemáticas, pobreza crónica, falta de trabajo y carencia de servicios sanitarios o educación. A pesar del hacinamiento y del racionamiento de comida, en el campo de refugiados al menos los niños podían ir al colegio y el Consejo del Campo les otorgaba un grado de democracia que se les negaba en Birmania. En todos los campos que he visitado, incluso los de Darfur, la gran mayoría deseaba regresar a casa. Pero en Mae La, menos de la mitad de los refugiados con los que hablé manifestaron que querían volver. Incluso los que tenían esperanza de retornar afirmaron que no tenía sentido hacerlo hasta que no se estableciera la democracia.

No es de sorprender, si se tiene en cuenta que millones de personas en Birmania llevan una vida muy dura. Rodeado por algunas de las economías más dinámicas del mundo, un tercio de la población birmana vive con menos de 30 céntimos al día. El 10% no dispone de alimentos suficientes, la mitad de los 20 millones de niños del país no finalizan la escuela primaria y el 70% de la población sufre el

riesgo de contraer la malaria. En octubre, anuncié que la ayuda británica a Birmania se doblaría y pasaría de 9 millones de libras en 2007-2008 a 18 millones al año en 2010. Lo conseguiremos ampliando el trabajo que hemos hecho y cuya eficacia ha sido comprobada. A este respecto, asistiremos a los refugiados de la frontera birmana y a los desplazados internos del país, aumentaremos el número de niños que finalicen la educación primaria, promoveremos la lucha contra las principales enfermedades mortales (malaria, tuberculosis y VIH/SIDA), mejoraremos las oportunidades de percibir ingresos para las familias pobres del medio rural y reforzaremos las organizaciones de la sociedad civil. Seguiremos trabajando mediante agencias de la ONU y ONG, para que nuestra ayuda no pase por el gobierno central birmano.

La desaparición de Birmania de los titulares desde el mes de octubre no significa que hayan mejorado las cosas. Mientras escribo el presente artículo en febrero, Aung San Suu Kyi sigue bajo arresto domiciliario. A la oposición se le niega la posibilidad de participar en la redacción de la nueva constitución birmana y continúan las detenciones de los activistas. El régimen ha calificado a las protestas de septiembre de "triviales". Establecer un programa para un referéndum y las consiguientes elecciones no tiene sentido si se suprime totalmente a la oposición.

El diálogo con Ibrahim Gambari, Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas, todavía tiene que progresar de forma palpable. La comunidad internacional, incluidos China, la India y los países de la ASEAN, deben respaldar el esfuerzo de las Naciones Unidas como medida de urgencia. Mientras la vieja guardia se aferra al poder, debemos esperar que los más jóvenes en el régimen birmano se den cuenta de que su mando no ahogará la necesidad o la demanda de cambio.

Douglas Alexander (diputado) es el Ministro de Desarrollo Internacional del Reino Unido (www.dfid.gov.uk).



Escuela para refugiados en Tailandia

frontera totalmente sembrada de minas en las últimas semanas y meses.

Muchos me contaron que no podían volver a su comunidad porque el ejército había arrasado su aldea. Un padre de tres hijos me dijo que tuvo que huir de Birmania porque los militares intentaron obligarle a

La comunidad internacional y su responsabilidad de proteger

Kavita Shukla

Ante las graves y continuadas violaciones de los derechos humanos cometidas por el gobierno birmano contra sus propios civiles, es imprescindible que la comunidad internacional empiece a reaccionar según el principio de la Responsabilidad de Proteger (R2P).

En la actualidad, Birmania sufre una de las peores crisis de migración forzada del mundo. Más de 50 años de conflicto y vulneraciones a los derechos humanos han ocasionado un desplazamiento forzado generalizado: un mínimo de un millón de desplazados internos y más de un millón de refugiados en los países vecinos de Bangladesh, China, India, Malasia y Tailandia. Lejos de asistir y proteger a los que han huido de su hogar, el gobierno birmano es el mayor perpetrador de violaciones de derechos humanos del país. La población de las minorías étnicas, sobre todo el medio millón de desplazados en la parte oriental del país, siguen siendo tremendamente vulnerables a las violaciones del derecho humanitario internacional y de los derechos humanos. Esas graves vulneraciones apenas atraen la atención del mundo exterior, pese a que en los últimos años se ha dado un mayor impulso a la responsabilidad de la comunidad internacional de proteger colectivamente a civiles.

En las zonas de minorías étnicas donde persisten el conflicto armado, sobre todo a lo largo de la frontera oriental, las fuerzas gubernamentales son responsables de una persecución generalizada, torturas, ejecuciones extrajudiciales, reclutamiento forzado de menores, violaciones, destrucción de lugares de culto y trabajos forzados. Además, estas fuerzas han provocado el desplazamiento forzado de civiles mediante un programa contra la insurgencia, conocido como los 'Cuatro Cortes', dirigido a eliminar los suministros de comida, fondos, reclutamiento e información a los grupos de resistencia.

Esa forma deliberada de atacar a los civiles, perseguirlos y forzar su desplazamiento por parte del gobierno birmano no es aislada o esporádica, sino una práctica generalizada y parte integrante de su estrategia para mantener el control, equivalente a crímenes de

lesa humanidad. En menor medida, los grupos armados que luchan contra las fuerzas gubernamentales también cometen abusos de los derechos humanos. Cientos de miles de personas no tienen más remedio que huir de su lugar de origen en busca de seguridad. Incluso en zonas donde el conflicto armado ha terminado, el ejército continúa cometiendo violaciones de los derechos humanos, lo que causa un desplazamiento continuo.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos¹, que



constituyen el marco internacional para la protección y la asistencia a los desplazados internos, se fundamentan en el concepto de que la soberanía implica responsabilidad. Los principios sostienen que las autoridades nacionales tienen la primera obligación y responsabilidad de prestar asistencia y protección a los desplazados internos dentro de su jurisdicción. Asimismo, otorgan a los desplazados el derecho a solicitar y recibir protección y asistencia de las autoridades nacionales. Subrayan

el derecho de las organizaciones humanitarias internacionales a ofrecer servicios para ayudar a los desplazados y resaltan que el gobierno no debe negar arbitrariamente el consentimiento a dicha ayuda, sobre todo si él mismo no puede o no quiere prestar la asistencia necesaria.

En el caso de Birmania, donde las autoridades nacionales son, en gran medida, responsables del desplazamiento, la cuestión de los desplazados internos ha adquirido un carácter polémico y político. El gobierno se niega a reconocer la existencia de desplazados internos y no dispone de ningún programa para identificarlos o ayudarlos. Las agencias humanitarias internacionales pueden proporcionarles cierto grado de protección sólo con su mera presencia. Por ejemplo, en el estado de Rakhine, al

este de Birmania, donde se encuentran algunas agencias internacionales, se ha producido una reducción de las violaciones de los derechos humanos. Sin embargo, se deniega a las agencias humanitarias el permiso para llegar a los desplazados internos y a otras poblaciones vulnerables en las zonas de conflicto y fronteras de Birmania oriental. El Comité Internacional de la Cruz Roja era la única agencia que tenía acceso independiente a esas áreas pero, desde que los cambios políticos llevaron al gobierno birmano

Aldeanos en plena huida, octubre de 2007

(en la actualidad, denominado Consejo Estatal de Paz y Desarrollo, CEPD)² a hacerse aún más aislacionista en 2004, también ha tenido que enfrentarse a numerosas restricciones de acceso. La poca asistencia que llega a esa zona proviene de las organizaciones comunitarias de Tailandia, que cruzan la frontera para acceder a la población desplazada. Este tipo de ayuda vulnera el principio de soberanía estatal, pero sigue siendo la única manera de alcanzar a esa población.

En muy pocos países del mundo un desplazamiento forzado a una escala tan grande ha provocado una respuesta tan limitada por parte de Estados miembros y agencias de las Naciones Unidas. Muchos miembros de la comunidad internacional siguen sin ser conscientes de la magnitud de las atrocidades que se cometen. Prácticamente todos los esfuerzos internacionales por resolver la crisis política y de derechos humanos del país se han centrado en el conflicto entre el régimen militar y las fuerzas a favor de la democracia. El abismo entre el gobierno central, dominado por birmanos, y los no birmanos, que ha desencadenado la mayor parte del desplazamiento en el país, ha quedado relegado a un segundo plano.

A pesar de la frustración de la comunidad internacional ante el gobierno birmano, los poderosos vecinos y socios comerciales de este país, China e India, apoyan al CEPD en gran medida. La Asociación de Países del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), un foro regional del que Birmania es miembro, también evita pedir responsabilidades al gobierno por sus transgresiones y tiende a apoyar firmemente el concepto de no injerencia en los asuntos internos del país.

La responsabilidad de proteger

Desde el genocidio de Ruanda, la comunidad internacional ha empezado a asumir mayor responsabilidad en determinadas situaciones en las que los gobiernos soberanos no cumplen su deber de proporcionar seguridad y bienestar a la población. Durante décadas, conforme al artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas, que destaca el principio de no intervención en cuestiones pertenecientes a la jurisdicción nacional de cualquier Estado, la comunidad internacional se ha mostrado reacia siquiera a denunciar situaciones en las que los pueblos sufrían terribles violaciones de los derechos humanos, en un contexto de impunidad para los perpetradores. No obstante, en los últimos años, se ha producido una evolución desde la

soberanía como concepto absoluto hacia la soberanía como responsabilidad de proteger a los civiles y evitar graves vulneraciones y atrocidades masivas.

En virtud del principio de la Responsabilidad de Proteger, los Estados soberanos son los primeros responsables de proteger a su propia población de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes de lesa humanidad, y sólo cuando no quieren o no pueden ejercer esa responsabilidad, pasa a recaer en la comunidad internacional. La acción requerida por la responsabilidad de proteger es extremadamente preventiva e implica desarrollar la capacidad estatal, subsanar los agravios y garantizar el Estado de derecho. Sin embargo, si la prevención fracasa, esta responsabilidad requiere cuantas medidas económicas, políticas, diplomáticas, jurídicas, de seguridad o, en último recurso, militares sean necesarias para evitar las atrocidades en masa.³

En la Cumbre Mundial de 2005, los dirigentes del mundo acordaron el principio de la Responsabilidad de Proteger y emprender una acción colectiva, de manera oportuna y decisiva, a través del Consejo de Seguridad atendiendo a las circunstancias de cada caso, si las autoridades nacionales no protegían a su población de crímenes atroces. Los 192 jefes de Estado que firmaron el Documento Final de la Cumbre Mundial⁴ también reconocieron los Principios Rectores como un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos y decidieron adoptar medidas eficaces para aumentar su protección.

Mediante su Resolución 1674 de abril de 2006, el Consejo de Seguridad reconoció que los ataques dirigidos deliberadamente contra los civiles y otras personas protegidas, y la comisión de violaciones sistemáticas, flagrantes y generalizadas del derecho internacional humanitario y de derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza a la paz y la seguridad. Asimismo, el Consejo de Seguridad señaló que está dispuesto a considerar esas situaciones y, cuando sea necesario, a adoptar las medidas pertinentes.

La actuación conforme a la Responsabilidad de Proteger

Sin embargo, hasta la fecha, la resolución no ha sido puesta en práctica y apenas hay consenso sobre cómo aplicar este principio. Por otro lado, existen graves divisiones en el seno del Consejo de Seguridad entre las

naciones occidentales, que consideran las atrocidades masivas como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y países como China y Rusia, que aprobaron el Documento Final de la Cumbre Mundial y respaldaron la Resolución 1674, pero siguen primando la noción de soberanía ante la responsabilidad de proteger.

En el caso de Darfur, las acciones se enmarcan cada vez más en el concepto de Responsabilidad de Proteger. La Resolución 1706 del Consejo de Seguridad fue la primera en citar y aplicar este concepto a una situación específica, mientras que la Resolución 1769 destacaba la importancia de proteger a los civiles y a los trabajadores humanitarios. Muchos gobiernos subsaharianos han defendido con firmeza este principio en el caso de Darfur. No obstante, las divisiones en el Consejo de Seguridad han dificultado una acción colectiva contundente en esa región.⁵

No se consideró que la situación de Birmania se encontraba en el ámbito del Consejo de Seguridad hasta septiembre de 2006, cuando se votó en el orden del día formal. Ese voto se produjo después de que el gobierno birmano se negara, durante años, a acatar las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos, que exigían la reconciliación y democratización nacionales. Desde 2004, el gobierno no permitía la entrada al Enviado Especial del Secretario General a Birmania, ni al Relator Especial de Birmania desde 2003. Se tenía la sensación de que se habían agotado todos los recursos fuera del Consejo de Seguridad.

El optimismo desencadenado por la llegada de Birmania a la agenda del Consejo de Seguridad duró poco y se desvaneció cuando Rusia y China, miembros permanentes, vetaron la primera resolución promulgada respecto a ese país en enero de 2007 que, entre otras exigencias, exhortaba al gobierno a detener todos los ataques contra las minorías étnicas y a ofrecer un acceso libre de obstáculos a las organizaciones humanitarias. Se trataba del primer veto múltiple que se producía en el Consejo de Seguridad desde 1989. En sus declaraciones, China y Rusia argumentaron que la situación en Birmania no suponía una amenaza a la paz y a la seguridad de la región y que el Consejo de Seguridad no era el lugar para tratar los asuntos internos de un Estado. Aunque China y Rusia admitían que Birmania afrontaba una grave situación humanitaria

y de derechos humanos, destacaron que el Consejo de Derechos Humanos, que no tiene facultades vinculantes, era el mejor foro para actuar respecto a ese país. Las naciones que vetaron la Resolución no hicieron referencia alguna a la responsabilidad colectiva de proteger a la población birmana.

En septiembre de 2007, la mayor manifestación por la democracia que tenía lugar en dos décadas hizo que Birmania se tambaleara y la represión posterior del gobierno provocó que la atención internacional volviera a dirigirse a ese país. Tras intensas presiones diplomáticas, el CEPD permitió al Consejero Especial del Secretario General y al Relator Especial entrar en el país a finales de 2007. Después de un intenso tira y afloja, el Consejo de Seguridad aprobó una declaración presidencial que deploraba la violencia contra los manifestantes pacíficos y que exigía un diálogo sincero con todas las partes involucradas y con los grupos étnicos para alcanzar una reconciliación nacional integral. No se mencionaba la protección de los civiles de las minorías étnicas

que habían experimentado la violencia y el desplazamiento forzado durante décadas y que podían seguir sufriendo un peligro y dificultades extremos.

Aunque parece que ha disminuido la represión contra los activistas birmanos, las fuerzas gubernamentales siguen perpetrando ataques dirigidos contra los civiles en las zonas de minorías étnicas del país como parte de sus tácticas contra la insurgencia y cometen violaciones de los derechos humanos con impunidad. Existe la preocupación de que, conforme se borren los recuerdos de la 'Revolución azafrán' y el gobierno birmano realice gestos simbólicos de que permite un diálogo político, el Consejo de Seguridad vuelva a considerar a Birmania como de baja prioridad, más adecuada para ser tratada en otros organismos de la ONU. Es imprescindible que el Consejo de Seguridad empiece a considerar a ese país desde el punto de vista de la Responsabilidad de Proteger.

Si se pudo suscitar la noción de la Responsabilidad de Proteger en el seno del Consejo de Seguridad en el caso de Darfur,

existen plenos motivos para abordarla en relación con Birmania. Es posible que las divisiones internacionales dificulten los avances pero, si los miembros del Consejo de Seguridad siguen haciendo caso omiso de esta obligación por parte de la comunidad internacional de proteger a los civiles de atroces crímenes masivos en Birmania, estarán sentando un pobre precedente de la responsabilidad que todos los gobiernos han acordado.

Kavita Shukla (kshuklaus@yahoo.com) es investigadora sobre refugiados y desplazados internos birmanos.

1. www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx
2. Antes denominado Consejo Estatal de Restablecimiento del Orden Público (CEROP).
3. Gareth Evans, 'Los límites de la soberanía estatal: la responsabilidad de proteger en el siglo XXI' ('The Limits of State Sovereignty: The Responsibility to Protect in the 21st Century'), conferencia en memoria de Neelam Tiruchelvam, Centro Internacional de Estudios Étnicos, Colombo, 29 de julio de 2007.
4. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>
5. Roberta Cohen, 'Los imperativos humanitarios están transformando la soberanía' ('Humanitarian Imperatives are Transforming Sovereignty'), *Northwestern Journal of International Affairs*, invierno de 2008, p. 6.

Las minas terrestres: un motivo para huir y un obstáculo al regreso

Yeshua Moser-Puangsuwan

Birmania/Myanmar ha sufrido dos décadas de guerra con minas, utilizadas tanto por el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo como por los insurgentes étnicos. No existen programas humanitarios de retirada de minas en el país.

Apenas sorprende que aquellos estados de Birmania/Myanmar que sufren la mayor contaminación por minas coincidan con el lugar de partida de más desplazados internos y refugiados. Las minas antipersona, colocadas tanto por las fuerzas gubernamentales como por los grupos étnicos armados, matan no sólo a los combatientes enemigos, sino también a las propias tropas, a los civiles y a los animales.

No existe ninguna señalización sistemática de las zonas minadas. Las minas se siembran cerca de las áreas de actividad civil, por lo que muchas

lesiones se producen en un radio de medio kilómetro desde el centro de las aldeas. Aunque los combatientes han aducido, en numerosas ocasiones, que 'avisan verbalmente' a los civiles que viven cerca de las zonas minadas, ninguno de los sobrevivientes a una mina que han sido entrevistados por la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres manifestó que hubiera recibido advertencia verbal alguna.

En previsión del regreso de los desplazados internos o de los refugiados, es necesario seguir trabajando para trazar un mapa y señalar las zonas minadas, educar a los repatriados y controlar los movimientos de retorno. Por supuesto, la realidad es que miles, si no cientos de miles de desplazados internos regresarán para conseguir tierras y rehacer su vida cuando crean

que es seguro hacerlo, y ninguna organización podrá impedirselo.

Las organizaciones humanitarias deben fomentar una moratoria sobre la nueva utilización de minas e insistir en que todos los combatientes marquen todas las áreas, de forma idéntica e inequívoca, y que los civiles que sepan de zonas minadas en el país reciban formación para señalarlas inmediatamente. Esas actividades tendrían efectos tanto preventivos como de concienciación y contribuirían a reducir, al nivel más bajo posible, el número de víctimas.

Yeshua Moser-Puangsuwan (yeshua@icbl.org) es investigador y editor del Observatorio de Minas Antipersona de la Campaña Internacional para la Prohibición de las Minas Terrestres (www.icbl.org).

Reubicación forzada en la antigua capital de Birmania

Donald M Seekins

La población de Yangón se ha visto obligada a reasentarse de forma masiva bajo el régimen militar.

Durante el periodo de 1958 a 1960, el gobierno provisional del general Ne Win asignó la responsabilidad de la administración de Yangón (la capital y la ciudad más grande de Birmania hasta que el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo [CEPD] trasladó su sede a Naypyitaw en 2005) a las fuerzas armadas de Birmania (y no a los representantes electos). El gobierno estableció tres nuevos municipios cerca de Yangón, donde 167.000 personas, una sexta parte del millón de habitantes de la ciudad, fueron reubicadas a la fuerza.¹ El gobierno afirmó que el reasentamiento era necesario porque las decenas de miles de personas que huían de la insurgencia en el campo y que ocupaban casas en la ciudad de forma ilegal suponían una amenaza para la salud pública, la ley y el orden. Como se sentían profundamente resentidos por haber perdido su vivienda anterior, los habitantes de los nuevos municipios opusieron una fuerte resistencia al régimen de Ne Win durante la revuelta en pro de la democracia del verano de 1988.

En respuesta a las manifestaciones de ese verano, el Consejo Estatal de Restablecimiento del Orden Público

(CEROP, cuyo nombre se transformó en CEPD en 1997) tomó el poder. Al cabo de un año, había establecido diez nuevas ciudades satélite con una población de casi medio millón de personas, la mayoría de las cuales habían sido reubicadas a la fuerza. Muchos de ellos eran ocupas, pero otros eran propietarios de viviendas de cierta envergadura, a quienes el CEROP castigaba de este modo por haber apoyado de forma activa las manifestaciones de 1988. No sólo perdieron su antigua casa, sino que también fueron obligados a pagar las parcelas y los materiales para construir una nueva vivienda en las afueras, que normalmente carecía de electricidad, agua y otros servicios. No había muchas oportunidades de empleo en las ciudades satélite, lo que obligaba a las personas reubicadas a desplazarse a un alto precio, en términos de tiempo y dinero, al centro de Yangón, para trabajar en la economía sumergida.²

Hoy en día, las personas reasentadas viven hacinadas en casas sencillas construidas con paja y bambú: los más pobres de entre los pobres de Yangón. Fueron los más afectados por el incremento, en agosto de 2007, de los precios del combustible, que

desencadenó las manifestaciones contra el Gobierno por todo el país al mes siguiente (el precio de los alimentos y del transporte público se encareció alarmantemente). Gracias a su programa de “apartamentos a cambio de chozas”, el CEPD asegura que ha ubicado a muchos ocupas en nuevos edificios de varias plantas donde antes tenían su casa, o cerca de allí. Sin embargo, en la actualidad se siguen produciendo reubicaciones forzadas en Yangón, Mandalay y otras ciudades del centro del país. Por ejemplo, a las víctimas de un incendio no se les permite reconstruir su antiguo barrio y se está dejando paso en las zonas residenciales para nuevas carreteras, apartamentos y centros comerciales. Éste constituye un entorno en el que el derecho a la tierra de los ciudadanos de a pie, sea cual sea su origen étnico, no está reconocido.

Donald Seekins (kenchan@ii-okinawa.ne.jp) es Profesor de Estudios sobre el Sudeste Asiático en el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Meio, Nago, Okinawa, Japón.

1. Centro de Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE, por sus siglas en inglés). Birmania: desplazamiento y desposeimiento, migraciones forzadas y derecho a la tierra (Burma: Displacement and Dispossession, Forced Migration and Land Rights), noviembre de 2007, pp. 95-98.

2. ‘Entrevistas en los Pueblos Satélite’ (‘Interviews in Satellite Villages’), Dawn News Bulletin, vol. 2, n.º 14 (julio de 1990), pp. 3-9.

En constante peligro: un modo de vida

David Eubank

La mayor parte de lo que sucede en las zonas en conflicto del este de Birmania es difícil de captar en fotos, vídeos o informes. Es una estrangulación lenta e insidiosa de la población, más que un intento directo de eliminarla.

Los gobernantes de Birmania han dividido el país en tres zonas: la blanca (zonas bajo su control), la marrón (zonas en disputa) y la negra (áreas que se hallan fuera de su control). Las zonas negras se denominan “a fuego abierto”, es decir, que el ejército birmano puede matar a cualquiera que

se cruce en su camino. La zona que se describe en el presente artículo es negra.

Por ejemplo, en los estados de Karen y de Karenni, en el este del país, el ejército birmano realiza operaciones destructivas de forma periódica, en las que participan hasta

cuatro batallones, en las aldeas y zonas donde existe una resistencia activa y se sospecha que se esconden los desplazados internos. Normalmente, los soldados lanzan fuego de mortero y ametrallan el pueblo, para después entrar en él y acosar a los civiles, saquear casas, agredir, violar y torturar indiscriminadamente y, a veces, incluso incendiar viviendas o el pueblo entero. A continuación, se siembran minas antipersona en la aldea y en las vías que sus habitantes utilizan

para entrar y salir de ella. Si aparecen civiles, se les dispara inmediatamente.

Durante esas redadas, los combatientes de la resistencia intentan proteger a la población. Las escaramuzas quizá duran sólo unos pocos minutos pero pueden ser suficientes para que a la gente le dé tiempo a escapar hacia la selva con algunas de sus pertenencias antes de que lleguen los soldados. Cuando empiezan los ataques, los habitantes huyen a la jungla hacia escondrijos preparados, si existen. Van únicamente con lo que pueden llevar, los bebés, algunos utensilios, una o dos mantas para toda la familia, algunas láminas de plástico y arroz para unos pocos días. Una vez que las tropas se retiran, los habitantes intentan volver a sus campos y pueblos, o a las cercanías. Durante la ofensiva actual, que empezó en febrero de 2006, ha habido muchas unidades del ejército birmano que han realizado redadas en varios frentes. Como afirmó un líder de la resistencia: “Durante los últimos meses, el ejército birmano ha hecho tantas incursiones que muchos de los escondrijos estaban al máximo de capacidad. Mucha gente se dispersó por la selva. Ahora la cosa ha mejorado un poco, porque el ejército está construyendo nuevos campamentos.

Saw Nu Nu, un hombre de etnia karení que se ha convertido en desplazado:

Nos habíamos reunido varias personas de diez pueblos colindantes para rezar cuando aparecieron las fuerzas del ejército birmano y capturaron a algunos de nosotros. Nos ataron, nos apalearon y nos dieron puñetazos. Después, nos aplicaron descargas eléctricas en el cuerpo. Mi amigo Saw Gwe murió. Yo conseguí escapar. El ejército birmano nos acusó de estar en la resistencia, pero no es así. Sólo somos agricultores. Ahora no nos podemos quedar aquí, así que iremos a un campo de refugiados.

Clérigo de etnia karení:

¿Por qué vienen los soldados birmanos a incendiar nuestros pueblos? Nosotros no vamos a incendiar los suyos. ¿Por qué vienen a molestarnos? Sólo queremos seguir cultivando, trabajando y viviendo en paz. La vida en las montañas ya es muy dura. ¿Por qué quieren empeorarla aún más?

Pero cuando terminen, volverán. Está siendo una ofensiva muy mala para todos y no sabemos cómo nos las vamos a arreglar. Pero tenemos que intentarlo; no abandonaremos nuestro hogar”.

A los aldeanos también se les obliga a retirar las minas antipersona y a actuar como escudos humanos alrededor de las excavadoras para ayudar al ejército a mejorar las redes viales. El trabajo forzado es habitual y a muchos habitantes se les obliga a hacer de porteadores, se les dispensa un trato muy duro y, a menudo, se les ejecuta.

Algunos de los que sufrieron el ataque a su pueblo regresan al mismo sitio y reconstruyen su casa. Muchos otros siguen huyendo, se esconden o intentan huir del país, directamente. Algunos se establecen en zonas menos accesibles, donde a duras penas se sustentan. El pueblo de Maw Tu Der, por ejemplo, en el noroeste del estado de Karen, fue arrasado por el ejército birmano en el año 2004. Los aldeanos se han ocultado en la jungla desde entonces, han construido toscas cabañas escondidas en los árboles cerca de senderos que han mantenido deliberadamente estrechos e intransitables. Disfrutaban de una cierta seguridad debido al difícil acceso y a la ayuda que reciben de las fuerzas de resistencia locales (sobre todo, en forma de alertas urgentes sobre los movimientos de tropas), pero la producción de alimentos ha caído en picado y hay poco dinero para comprar ropa, mantas, utensilios de cocina y herramientas agrícolas. Su salud se ha deteriorado gravemente, debido a la escasez de alimentos y al hecho de estar más desprotegidos y compartir recursos de agua insuficientes. No existe ninguna clínica en los alrededores y las patrullas del ejército dificultan la llegada frecuente de los equipos médicos. Tanto los Free Burma Rangers y el Grupo Karen por los Derechos Humanos¹, como la organización Back Pack Health Worker Team², han documentado ampliamente la correlación directa entre la opresión del ejército birmano y la mala salud de la población.³ Sólo a través del esfuerzo de los grupos de resistencia, que ofrecen información, comunicación, transporte y apoyo logístico y de seguridad, la ayuda humanitaria puede llegar a los agredidos.



Free Burma Rangers

En la actual ofensiva, más de 370 aldeanos han sido asesinados en los tres distritos del norte del estado de Karen y unos 30.000 han sido desplazados (muchos de éstos se han escondido). Se han construido más de 60 campamentos nuevos del ejército birmano y tres nuevas carreteras. Los ataques lentos pero implacables y la construcción de nuevos campos y carreteras parecen seguir un plan para dominar, perseguir o aplastar a la población karen de estas zonas. Se trata de la mayor ofensiva contra el pueblo karen desde 1997. El alcance del desplazamiento y la destrucción es muy amplio y cada asesinato constituye una pérdida irremplazable.

La alteración de la producción alimentaria, el incendio de viviendas y las órdenes del ejército birmano de disparar ante la población han hecho imposible permanecer en su tierra de origen a miles de personas más. De los más de 30.000 desplazados, más de 7.000 han abandonado ya su casa para dirigirse a la frontera con Tailandia. Los que se encuentran allí necesitan comida, medicinas, cobijo y ayuda para reconstruir su vida, casa y escuelas. También precisan protección inmediata y la libertad para regresar a su hogar.

David Eubank (eubank@pobox.com; info@freeburmarangers.org) es el director de Free Burma Rangers, que ofrecen ayuda de emergencia y documentación sobre los derechos humanos en las zonas en conflicto de Birmania (www.freeburmarangers.org)

1. www.khrng.org/

2. www.geocities.com/maesohtml/bphwt/

3. Véase el artículo de Heather Rae ‘El desplazamiento interno en Birmania, RMF 28 <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF%2028/45-47.pdf> y el informe de la organización Back Pack Health Worker Team de 2006 titulado ‘Emergencia crónica: la salud y los derechos humanos en el este de Birmania’ (‘Chronic Emergency: Health and Human Rights in Eastern Burma’) en www.geocities.com/maesohtml/bphwt/

Aldeanos forzados a transportar carga para el ejército birmano, junio de 2007

Estado de terror: las mujeres en peligro

la Organización de Mujeres de Karen

Dos informes elaborados y redactados por la Organización de Mujeres de Karen ('Silencios Terribles' de 2004 y 'Estado de terror' de 2007)¹ documentan los numerosos abusos de los derechos humanos que sufren las mujeres y niñas birmanas.

Los abusos fueron cometidos en todo el estado de Karen como parte de la continua campaña de terror del Consejo Estatal de Paz y Desarrollo (CEPD). Los informes se centran, en particular, en los abusos sufridos por mujeres y niñas y recogen más de 4.000 casos de vulneraciones documentadas de los derechos humanos; en concreto, de violaciones, agresiones sexuales y trabajos forzados. Estos últimos normalmente van acompañados de otros abusos como violaciones, palizas, mutilaciones, torturas, asesinatos y denegación del derecho a la comida, el agua, el cobijo y las soluciones jurídicas. Los casos documentados cubren un periodo de 25 años, desde 1981 hasta 2006, pero los abusos a los derechos humanos persisten en la actualidad.

Violaciones

La violación se ha utilizado y continúa utilizándose como método de tortura para intimidar y humillar a la población civil. Muchas de las violaciones son cometidas por oficiales del ejército o se cometen con su complicidad. Los violadores saben que la mayoría de la población civil tendrá demasiado miedo como para denunciar o que sus denuncias no se tomarán en serio. A consecuencia de ello, los soldados y oficiales del CEPD siguen violando impunemente a mujeres y niñas en el estado de Karen y en otros estados. Los casos de violación registrados incluyen a niños y a monjas budistas.

Recientemente, una joven de 25 años fue violada por un grupo de soldados. Tres soldados del CEPD llegaron al pueblo. Le pidieron al jefe local que les diera una mujer de etnia karen. Si el jefe no mandaba a buscarla, le amenazaban con matarlo. Los soldados se llevaron a la mujer al bosque más cercano y dos de ellos la violaron.

Dos jóvenes describieron su suplicio a manos de un soldado. Nunca se hizo nada contra él. "El soldado nos ordenó que les acompañáramos y ni siquiera sabíamos a donde íbamos. Nos dijo: 'Si lloráis os

mataré'. Caminamos hacia un valle y nos dijo que nos paráramos. Nos ordenó que nos quitáramos la ropa. Al principio, nos negamos, pero luego alzó la voz y nos quitamos la ropa. Se acostó con su pistola al lado. A mí me violó primero. Obligó a mi amiga a que se acostara a su lado. Después de violarme a mí, violó a mi amiga. Un rato después, nos violó a las dos otra vez".

En otro distrito, una joven fue violada en su casa por un grupo de cuatro soldados. Tras violarla, la mataron disparando dentro de su vagina. No se hizo nada contra ellos.

Los jefes de los pueblos sufren el peligro constante de que se abuse de ellos o se les torture por no cumplir las órdenes del CEPD. Pero ahora, a falta de hombres, suelen ser las mujeres mayores las que asumen sus funciones. Ellas corren el riesgo adicional de ser violadas u obligadas a mantener relaciones sexuales con los soldados del CEPD en pago por su seguridad, la de sus familias y la de la comunidad.

Trabajos forzados

En todo el estado de Karen, mujeres y niñas afirman que las han obligado a trabajar construyendo carreteras y puentes, retirando minas antipersona y llevando suministros militares. Son las más vulnerables porque los hombres y los chicos huyen del pueblo y se esconden en la selva para evitar las detenciones, las torturas y los asesinatos. Entre las que son obligadas a trabajar se encuentran mujeres mayores y de salud frágil, embarazadas, lactantes y escolares de tan sólo 11 años de edad. A muchas de las mujeres que trabajan como porteadoras también se las viola.

"Tuve que trabajar como porteadora durante un mes. Todos los días teníamos que subir la montaña cargando cosas y bajar otra vez. Sudaba y no podía respirar porque soy muy mayor, y los soldados me golpeaban con sus armas porque iba lenta. Sentía que mi corazón se despedazaba".

Recomendaciones

La Organización de Mujeres de Karen solicita la ayuda de la comunidad internacional para implementar las siguientes recomendaciones:

- que el CEPP abandone todas las formas de violencia sexual y de abusos de los derechos humanos contra mujeres y niñas, sobre todo en las zonas étnicas de Birmania
- que el Gobierno Real de Tailandia garantice a las sobrevivientes de violaciones y violencia sexual que huyen a Tailandia la ayuda de sistemas psicosociales y sanitarios adecuados
- que la comunidad internacional ofrezca refugio y servicios puntuales y adecuados, tanto en países de primer asilo como tras el reasentamiento, a aquellas mujeres y niñas que han sobrevivido a las violaciones y a la violencia sexual, y que garantice que las mujeres y niñas refugiadas en grave peligro dispongan de una protección y ayuda adecuadas, entre las que conste la gestión de su caso, el alojamiento seguro y, si se precisa, el reasentamiento bajo los auspicios del programa de ACNUR para las mujeres en peligro

La Organización de Mujeres de Karen (www.karenwomen.org), constituida en 1949 y que cuenta con más de 30.000 socias, es una entidad comunitaria de mujeres karens que trabaja en el ámbito del desarrollo y la ayuda en los campos de refugiados de la frontera tailandesa, y con los desplazados internos y las mujeres de Birmania. La Organización fomenta el reconocimiento de los derechos de las mujeres y promueve la participación de las mismas en la gestión de la comunidad y en sus procesos políticos.

La Organización de Mujeres de Karen desea expresar su agradecimiento a todas las mujeres que han contribuido, compartido su testimonio y concedido su tiempo y energía para documentar el informe sobre el que se basa el presente artículo. Mención especial merecen Linda Bartolomei, Eileen Pittaway y Colleen Bartolomei del Centro de Investigación sobre Refugiados de la Universidad New South Wales.

1. www.karenwomen.org

Dificultades para forjar un espacio humanitario

Jean-François Durieux y Sivanka Dhanapala

Las agencias que trabajan dentro de Myanmar ayudando a los desplazados forzados se encuentran en un entorno operativo muy restringido. A pesar de los ocasionales rayos de esperanza, forjar el espacio humanitario suficiente para atender las necesidades urgentes sigue siendo una dura batalla.

El 24 de octubre de 2007, Día de las Naciones Unidas, inmediatamente después de los acontecimientos que por un tiempo situaron al país en las portadas de los periódicos internacionales, el Coordinador Humanitario/Residente de la ONU en Myanmar leyó en Yangón una declaración en nombre del Equipo de las Naciones Unidas para ese país¹. Entre otras cosas, afirmó lo siguiente:

“[L]as manifestaciones pacíficas que se produjeron tras una repentina subida de los precios de los combustibles el 15 de agosto [...] demostraron claramente la lucha diaria por cubrir las necesidades más básicas y la urgente necesidad de afrontar el deterioro de la situación humanitaria en el país. Éste es el mismo mensaje que el Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar ha intentado transmitir al Gobierno durante un tiempo”.

En la atmósfera cargada del momento, esa declaración hizo saltar la alarma entre los

círculos gubernamentales, especialmente en el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Planificación, responsables de controlar a los organismos de la ONU y a las ONG internacionales que operan en el país. El Ministerio de Asuntos Exteriores emitió rápidamente una nota de protesta y refutó detalladamente la afirmación del Equipo sobre el “deterioro de la situación humanitaria”. Además, acusó al Coordinador Humanitario y Residente de “extralimitarse en sus funciones al realizar la declaración” y concluyó que “el Gobierno de la Unión de Myanmar no desea que [el Coordinador] continúe en su cargo aquí, especialmente en estos momentos, en que la cooperación entre Myanmar y las Naciones Unidas es fundamental”.

Esta reacción exagerada es, desgraciadamente, el reflejo de un entorno operativo que está muy limitado a consecuencia de dos constantes en la ideología del régimen militar: en primer

lugar, que “las grandes potencias” utilizan a los organismos de las Naciones Unidas y las ONG internacionales “contra el país de acogida”² y, en segundo lugar, que no existe ningún conflicto armado en Myanmar y, por tanto, ningún desplazamiento interno de posible interés para la comunidad internacional.

Dentro y fuera del país

Como si estos problemas no hubieran sido lo suficientemente graves, las organizaciones humanitarias que trabajan en Myanmar también han recibido críticas por parte de las agencias y los grupos de la oposición birmana sitos en Tailandia (así como de los simpatizantes de los grupos opositores en Occidente). No obstante, hay que reconocer que los actores humanitarios en Tailandia, incluso los que ofrecen ayuda básica a la población desplazada y perdida tras la frontera en el sudeste de Myanmar, han desempeñado históricamente un papel protector crucial en beneficio de las víctimas de la crueldad y los abusos militares en Myanmar. Gracias a sus incursiones transfronterizas y a los testimonios de los refugiados, se ha documentado, cuantificado y dado a conocer en el mundo el fenómeno del desplazamiento interno en el sudeste del país. Por desgracia, ese poderoso



Tratamiento médico para desplazados en Birmania del Este

movimiento defensor se ha utilizado también, a veces, para desacreditar los esfuerzos de los organismos que, al estar situados dentro del país, persiguen objetivos humanitarios parecidos por otros medios y con otras limitaciones.

Sin embargo, a finales de 2003, empezó a brillar un rayo de luz en ese panorama tan lúgubre. El nombramiento de Khin Nyunt como Primer Ministro resultó ser un punto de inflexión significativo. En un ambiente de “pacificación” de las zonas fronterizas y como gesto de buena voluntad hacia la comunidad internacional, el Primer Ministro abrió algunas áreas del este y del sudeste a las organizaciones internacionales para que ofrecieran ayuda humanitaria y asistencia al desarrollo comunitario. Así, en 2004, las Naciones Unidas obtuvieron luz verde, aunque con ciertas reservas, para ayudar a los desplazados internos que regresaban a las zonas potenciales de destino. Las autoridades se cuidaron de no utilizar el término “desplazados internos”, así que empleaban la expresión “los que regresan a su hogar en Myanmar”.

Recortes

Ese periodo de optimismo y expansión relativos finalizó con bastante brusquedad a finales de 2004 y principios de 2005. Con la destitución y encarcelación de Khin Nyunt en octubre de 2004, el régimen volvió resueltamente al antiguo sistema y cerró las pocas vías a través de las cuales la comunidad internacional se había acercado tanto a un diálogo humanitario con las autoridades como a la propia población afectada.

Así, a finales de mayo de 2005, el Nuevo Ministro del Interior reevaluó las relaciones de su ministerio con las organizaciones humanitarias. A ACNUR se le denegó el permiso para realizar otras misiones con extranjeros en el sudeste. Al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) se le informó de que sus actividades en las zonas fronterizas estarían sujetas a un profundo escrutinio, ya que, al parecer, eran “ilegales” (es decir, constituidas únicamente sobre acuerdos verbales). El lema de la nueva etapa era, obviamente, la sospecha.

Otros responsables gubernamentales, incluso el Ministerio de Sanidad que, tradicionalmente, había sido más abierto, adoptaron una postura cautelosa. El Ministro de Planificación Nacional y Desarrollo Económico aprovechó la oportunidad para reafirmar su autoridad sobre los organismos internacionales,

proceso que desembocó en la publicación de los controvertidos Principios Orientativos en materia de Cooperación en febrero de 2006. A modo de respuesta, el Equipo de las Naciones Unidas presentó al Ministro y a otros responsables una serie de Principios Rectores de la prestación de la ayuda humanitaria, donde tanto los objetivos como el *modus operandi* de las Naciones Unidas en Myanmar se consideraban esencialmente humanitarios.

Ese entorno más limitado coincidió, por desgracia, con un aumento evidente de las necesidades humanitarias en algunas zonas del sudeste de Myanmar. La destitución de Khin Nyunt también representó un grave paso atrás en la tentativa de proceso de paz con los insurgentes karenos y las fuerzas militares de ambos bandos se prepararon otra vez para las hostilidades. La chispa saltó en los últimos meses de 2005 en las zonas montañosas del este de la división de Bago y provocó una ofensiva armada de unas proporciones que no se habían visto en mucho tiempo y el desplazamiento de miles de civiles.

Ni Naciones Unidas ni el CICR pudieron acceder a las zonas en conflicto. En julio de 2006, el Primer Ministro rechazó la petición del Ayudante del Alto Comisionado para los Refugiados de enviar una misión interagencial a la zona para evaluar las necesidades humanitarias resultantes de las “medidas de la insurgencia y contra ésta”. Durante el mismo periodo, el gobierno realizó unos esfuerzos de relaciones públicas extraordinarios para convencer a la comunidad internacional mediante sus representantes en Yangón de que la situación estaba bajo control y contrarrestar lo que llamó la propaganda de la Unión Nacional de Karen. A continuación, el gobierno culpó a los insurgentes del sufrimiento infligido a la población civil. Asimismo, acusó a la Unión Nacional de Karen de obligar a la población a huir de los pueblos y a establecerse en zonas controladas por ella (incluso en campos de refugiados de Tailandia). Esta acusación suponía, al menos, el reconocimiento de que el desplazamiento forzado era una realidad.

Más al sur, a finales de 2005 y en 2006, se observaron tentativas de avance humanitario, así como algunos reveses. Al CICR cada vez le era más difícil operar según sus estándares y, a finales de 2006, las únicas misiones de campo que realizaba eran las de su programa de rehabilitación protésica, cuyos destinatarios eran tanto militares como civiles de Myanmar. En 2005, los organismos de

las Naciones Unidas pudieron finalizar sus microproyectos e incluso reforzar su presencia, en algunos casos, aunque únicamente a través de su personal local.

Al final, en abril de 2006, ACNUR consolidó una nueva base jurídica para su programa en el sudeste al firmar una Carta de Entendimiento con el Ministerio para el Progreso de las Zonas Fronterizas y las Razas Nacionales (NATALA, por sus siglas en birmano). Según lo estipulado en dicho documento, que se renovó por un plazo de dos años a mediados de 2007, los grupos a quienes está destinado el programa en el sudeste son las “comunidades afectadas por los movimientos poblacionales” y el personal del organismo podría acceder libremente a las zonas del proyecto, teniendo en cuenta únicamente cuestiones de seguridad. UNICEF abrió también una subdelegación en la capital del estado de Mon; no obstante, hasta la fecha no ha podido ubicar en ella a ningún extranjero de forma permanente.

NATALA es un agente relativamente reciente y modesto en el sudeste de Myanmar. En esa zona, como en el resto del país, es el Ministerio de Sanidad el que tiene el mayor número de vinculaciones operativas con Naciones Unidas y las ONG internacionales. A consecuencia de ello, es en el sector de la salud donde la ayuda humanitaria está más desarrollada en el sudeste, aunque sigue lejos de compensar la escasez de servicios públicos.

Coordinación

Desde finales de 2004, los mecanismos flexibles de coordinación han reunido a todos los miembros de la comunidad humanitaria en el sudeste, sobre todo para intercambiar información y trazar “un mapa” de actores y actividades. Esta información se trasvasó a la labor del Grupo de Trabajo sobre los Movimientos de Población (PMWG, por sus siglas en inglés), establecido dentro del Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar a finales de 2004. El PMWG encargó un gran estudio sobre el desplazamiento y la migración internos, que introdujo una muy necesitada tipología sobre movimientos poblacionales y realizó una serie de recomendaciones concretas al Equipo.³ El informe supuso un impulso de las consultas más con las organizaciones basadas en la comunidad (OBC) y valorar cuáles estaban mejor situadas y equipadas para llegar a las comunidades remotas.

El establecimiento del cargo de Coordinador Humanitario dentro del marco de Naciones Unidas en

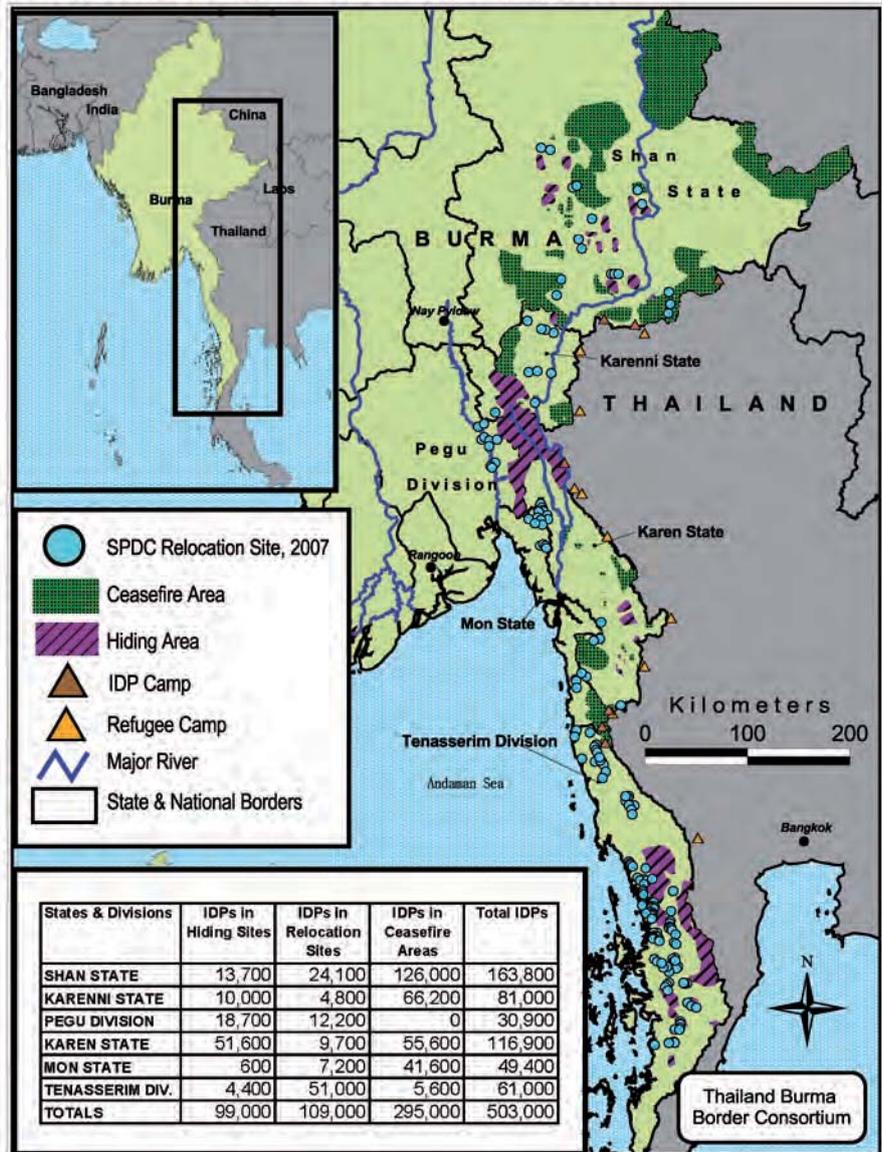
Myanmar motivó la creación del comité permanente interagencial (IASC, por sus siglas en inglés).⁴ A su vez, esto favoreció la inclusión de ONG como locutores destacados en las deliberaciones sobre las estrategias humanitarias. Aunque no todas las ONG y OBC han podido participar abiertamente en esas tareas, los innovadores mecanismos desarrollados para consultarles de forma segura han garantizado que su opinión se haya hecho oír.

El informe del PMWG, que coincidió con el del Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC) en 2005 sobre los desplazados internos,⁵ fue motivo también de un primer intercambio estructurado de puntos de vista en Bangkok entre el Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar y los agentes que realizan su trabajo cruzando la frontera desde Tailandia. Estos intercambios perduraron y su frecuencia y profundidad mejoró con el tiempo. Para 2007, estas reuniones “de convergencia”, como dieron en llamarse, se organizaban por temas y, así, la salud, la educación, los medios de vida y la protección recibían atención por derecho propio. Es reconfortante ver que, entre los que trabajan desde dentro y los que lo hacen desde fuera, la complementariedad, más que la competición, está a la orden del día. Sin embargo, todavía perduran las sospechas, como lo demuestra el hecho de que, hasta la fecha, muy pocas ONG internacionales situadas en Myanmar hayan recibido con agrado la oportunidad de colaborar con las agencias radicadas en Tailandia.

Más concretamente, las Naciones Unidas todavía han de encontrar la manera de sacar a los desplazados internos y a la población en peligro del sudeste de la total “invisibilidad”, es decir, de la negación de su situación extrema, e incluso de su misma existencia, en el discurso oficial de la Junta.

La reacción airada al mensaje del Día de las Naciones Unidas en octubre de 2007 alberga una amarga ironía: mientras enfatizaba la necesidad de una mayor cooperación entre Myanmar y el sistema de ayuda de las Naciones Unidas, el régimen cerró brutalmente la puerta a los intentos de diálogo humanitario, que el ahora depuesto Coordinador Humanitario y Residente había perseguido vigorosamente durante el ejercicio de

Áreas de reubicación, zonas de escondite y áreas de alto el fuego en Birmania del Este, 2007



su cargo. Que los regímenes militares aborrecen que se les llame la atención en declaraciones públicas no es nada nuevo, lo cual no significa que los principios humanitarios no puedan utilizarse de forma novedosa, ni siquiera en Myanmar. Labrar un espacio humanitario seguirá siendo el objetivo central de las Naciones Unidas y de sus socios en Myanmar.

Jean-François Durieux (jean-francois.durieux@qeh.ox.ac.uk) fue el Representante de ACNUR en Myanmar desde mayo de 2005 hasta septiembre de 2007. Actualmente es profesor de Derechos Humanos Internacionales y Legislación sobre Refugiados en el Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford. Sivanka Dhanapala (dhanapal@unhcr.org) es Oficial regional superior de Soluciones Duraderas para ACNUR en Kabul, Afganistán.

El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de Naciones Unidas.

1. El Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar comprende la FAO, OIT, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), ACNUR, UNICEF, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para proyectos (UNOPS), PMA y OMS.
2. Ministerio de Asuntos Exteriores, Respuesta a la declaración del Equipo de las Naciones Unidas en Myanmar, 31 de octubre de 2007.
3. Ashley South, 'Birmania: la naturaleza cambiante de las crisis de desplazamiento' (Burma: The Changing Nature of Displacement Crises'), Documento de Trabajo 39 del RSC, febrero de 2007: www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP39%20Burma%20AS.pdf
4. En el caso de que exista un Coordinador Humanitario, OCAH exige que se forme un comité de coordinación interagencial que tenga como modelo al IASC (www.humanitarianinfo.org/iasc) y que incluya, además de los miembros del Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar, al movimiento de la Cruz Roja y a grandes ONG.
5. 'Desplazamiento interno y protección en el este de Birmania' ('Internal Displacement and Protection in Eastern Burma'), 2005: www.tbcc.org/idps/report-2005-idp-english.pdf

La definición de ‘migración forzada’ en Birmania

La mayoría de los birmanos que huyen de sus casas lo hacen por varios motivos. No obstante, las causas primordiales para marcharse determinan a qué ‘categoría’ pertenecen: ‘desplazados internos’ o ‘migrantes económicos’. Existe un cierto debate respecto a si las personas que dejan su hogar porque se han agotado las posibilidades de subsistencia son o no desplazados internos, según los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.¹ A continuación, Ashley South y Andrew Bosson presentan sus opiniones.

Por analogía, podría extenderse el presente análisis a los birmanos que se encuentran en el exilio. Cabe preguntarse si los birmanos que viven fuera de los campos de refugiados son ‘migrantes económicos’ o ‘refugiados reasentados’. El artículo ‘Invisibles en Tailandia’ (pp. 31-33) también realiza su aportación a esta cuestión.

Hacia una tipología de la migración forzada en Birmania

Ashley South

A grandes rasgos, se pueden definir tres tipos de migración forzada en Birmania, según los motivos que impulsan los movimientos de la población:

Tipo 1: Desplazamiento inducido por el conflicto armado: este tipo de desplazamiento se da, o bien como consecuencia directa de la lucha y de las operaciones contra la insurgencia, o bien porque el conflicto armado ha socavado directamente la seguridad alimentaria y la de las personas. El desplazamiento inducido por conflicto armado está asociado a graves abusos de los derechos humanos, y es el que tiene lugar en todo el estado de Karen, el este de la división de Tenasserim, el sur del estado de Mon, el sur y el este del estado de Karenni, el sur del estado de Shan y en partes del estado de Chin y de la división de Sagaing.

Tipo 2: Desplazamiento inducido por la ocupación militar y el desarrollo: por lo general, este tipo de desplazamiento está ocasionado por: a) confiscación de tierras, tras el conflicto armado, por parte del ejército birmano u otros grupos armados, para extraer recursos naturales y construir infraestructuras, entre otros fines, y: b) impuestos abusivos, trabajos forzados y otros abusos. Todas las zonas y estados fronterizos están afectados por el desplazamiento inducido por la militarización y/o el ‘desarrollo’, al igual que muchas zonas urbanas (también en el contexto del desarrollo turístico y la ‘renovación urbana’).

Estos dos tipos de desplazamiento son producto del conflicto. El tipo 1 está directamente causado por el conflicto armado, mientras que el tipo 2 se debe al conflicto latente o a la amenaza del uso de la fuerza. Como tales, ambos constituyen migración forzada y provocan desplazamiento interno (según se define en los Principios Rectores).

Tipo 3: Desplazamiento inducido por la fragilidad de los medios de subsistencia: constituye la forma principal de desplazamiento interno y externo dentro y fuera de Birmania. Los motivos fundamentales son las políticas y las prácticas gubernamentales inadecuadas, la disponibilidad limitada de tierras productivas y un deficiente acceso a los mercados, todo lo cual ocasiona inseguridad alimentaria e insuficiencia de servicios educativos y sanitarios. Las personas afectadas forman un conjunto especialmente vulnerable de migrantes económicos.

Ashley South (lerdoh@yahoo.co.uk) es escritor y asesor independiente sobre cuestiones humanitarias y políticas en Birmania y en el sudeste asiático. Para obtener más información, véase su informe titulado ‘Birmania: la naturaleza cambiante de las crisis de desplazamiento’ (‘Burma: The Changing Nature of Displacement Crises’), documento de trabajo del Centro de Estudios sobre Refugiados n.º 39, Feb. 2007, disponible en línea en www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/WP39%20Burma%20AS.pdf.

El papel de las medidas coercitivas en el desplazamiento interno en Birmania

Andrew Bosson

En Birmania, la migración forzada puede deberse a un acontecimiento único, como una catástrofe natural, un ataque militar o una orden de desahucio/reubicación emitida por las autoridades civiles o militares con fines militares, comerciales o de infraestructuras. Por lo general, estos acontecimientos afectan a aldeas, comunidades o partes concretas de ciudades y son relativamente súbitos.

Sin embargo, resulta más habitual que el desplazamiento esté causado por una serie de acontecimientos, que incluyen medidas coercitivas impuestas por las autoridades, como trabajos forzados, confiscación de tierras, extorsión y prácticas agrícolas forzadas. Estas medidas, que constituyen graves violaciones de los derechos humanos, tienen un efecto acumulativo que reduce la base de recursos familiares y, por tanto, sus ingresos, hasta que la economía doméstica se desploma y dejar el hogar pasa a ser la mejor o la única solución. El proceso afecta, en primer lugar, a las familias más desfavorecidas, aunque es posible que, paulatinamente, con los años, toda la comunidad acabe por migrar. Este modelo de ‘desplazamiento gradual’, en el que las personas suelen marcharse solas o en grupos de familias, se puede observar en regiones que actualmente sufren conflictos y en áreas donde se ha declarado un alto el fuego, así como en el resto de Birmania. Las medidas coactivas, que aumentan la inflación y disminuyen los ingresos reales, se aplican en situaciones de pobreza generalizada, se ven inducidas por ella y contribuyen a agravarla.

Dicho de otro modo, las personas abandonan su hogar debido a un conjunto de factores coactivos y económicos interconectados. Es necesario tener en cuenta todo el proceso que motiva el desplazamiento, en lugar de centrarse en una única causa inmediata. Cuando existen medidas coactivas, como suele suceder en Birmania/Myanmar, el movimiento resultante de la población recae totalmente en el ámbito de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, aunque la situación que, de hecho, provoca el movimiento (a menudo, la inseguridad alimentaria) también pueda describirse en términos económicos.

Andrew Bosson es investigador independiente. Es autor de ‘Migración forzada/desplazamiento interno en Birmania con atención especial a las zonas controladas por el gobierno’ (‘Forced Migration/Internal Displacement in Burma with an Emphasis on Government-Controlled Areas’), informe escrito en mayo de 2007 para el Observatorio de Desplazamiento Interno. Se encuentra disponible en línea en www.ibiblio.org/obl/docs4/IDMC-Burma_report_mai07.pdf

¹ www.brookings.edu/projects/idp/gp_page.aspx

Ayuda humanitaria a los desplazados internos en Birmania: actividades y debates

Ashley South

Es necesario que exista una mayor comprensión y coordinación entre los grupos que trabajan dentro de Birmania y los equipos transfronterizos.

La mayoría de la ayuda, el activismo y la investigación sobre las migraciones forzadas en Birmania se ha centrado en la situación de las zonas afectadas por el conflicto armado a lo largo de la frontera con Tailandia. No obstante, las agencias internacionales no cuentan con acceso directo a las áreas afectadas por el conflicto en el este de Birmania, por lo que ofrecen su ayuda en colaboración con agencias locales.

La asistencia a los desplazados de Birmania que llega desde Tailandia y otros países limítrofes es, por definición, ilegal, puesto que cuestiona la soberanía del gobierno birmano (que la mayoría de actores transfronterizos consideran, de hecho, ilegítimo). Algunas de las actividades transfronterizas se llevan a cabo desde Bangladesh y la India (ayuda y documentación sobre derechos humanos muy restringida), así como desde China (asistencia médica prestada de forma discreta). La mayoría de los grupos transfronterizos con base en Tailandia trabajan en las zonas karenas y en los estados de Mon y de Karenni. Las limitaciones de seguridad y de capacidad local implican una menor actividad en el estado de Shan.

Los programas transfronterizos ofrecen una ayuda que puede definirse como imparcial, en tanto que se distribuye según las necesidades, pero no es neutral en modo alguno.

Las redes transfronterizas de ayuda están estrechamente asociadas a los grupos de oposición armados, en los que confían para las cuestiones de seguridad y logística. De hecho, muchos de los miembros del personal transfronterizo forman parte o son socios de organizaciones insurgentes. Algunas ONG locales y organizaciones comunitarias también participan en tareas de documentación y defensa de los derechos humanos, así como en el desarrollo de las capacidades, con diversos grupos de la oposición.

Dado que los grupos étnicos insurgentes de Birmania perdieron el control de las últimas "zonas liberadas" a principios/mediados de la década de los noventa, los civiles que se habían desplazado debido al conflicto armado no pudieron asentarse tras la línea del frente y el número de desplazados internos aumentó de forma sustancial. Gracias a la contribución de ONG y donantes internacionales que habían apoyado a los refugiados en Tailandia durante décadas, se establecieron programas de ayuda a los desplazados internos de etnia karena y mon. En abril de 2002, el presupuesto anual de la ayuda transfronteriza había aumentado a 1 millón de dólares, distribuido entre los karenos locales y, en menor medida, entre los grupos karen y shan.

La ayuda humanitaria a corto plazo pretendía complementar la distribución de arroz y otros mecanismos de supervivencia de los aldeanos y les daba la posibilidad de reconstruir su comunidad una vez que había remitido la crisis inmediata. En 2005, diversos grupos transfronterizos comenzaron a aplicar una serie de iniciativas comunitarias al desarrollo, activadas por la aportación, en 2006, de nuevos y cuantiosos fondos por parte del Gobierno de Estados Unidos para tareas transfronterizas. Algunas de estas organizaciones también implementaron programas de salud y educación (que, en ocasiones, llegaron a ser bastante amplios) en colaboración con las comunidades locales.¹

Trabajar dentro de Birmania

Los proyectos internacionales de ayuda y desarrollo en Birmania aún son escasos. Por lo general, las organizaciones internacionales con base en Yangón y las agencias de las Naciones Unidas adoptan una perspectiva de expansión a largo plazo, con la que van ampliando su acceso a las zonas del país afectadas por el conflicto: inician los programas en las áreas adyacentes a las capitales de los estados para introducirse gradualmente en zonas más remotas, aunque nunca en

los lugares más afectados por el conflicto. No obstante, en los últimos meses, el gobierno militar se ha movilizad para restringir todavía más las actividades de la mayoría de las agencias humanitarias que se encuentran en el país.

Muy pocas organizaciones internacionales que operan en las zonas controladas por el Gobierno de Birmania ponen en práctica programas dirigidos a los desplazados internos. Por una parte, esto es debido al carácter controvertido del tema; por otra, refleja la incomprensión sobre la naturaleza y el alcance de las crisis de desplazamiento en el país.

Desde finales de la década de los noventa, las organizaciones internacionales en Birmania empezaron a darse cuenta de los beneficios que supone trabajar en colaboración con las ONG locales y las organizaciones comunitarias, con el fin de acceder a las comunidades más vulnerables y alejadas. Durante ese periodo, en Birmania surgieron diversos grupos civiles en el seno de comunidades de diferentes identidades étnicas y entre miembros de éstas, en parte, a consecuencia de los alto el fuego que negociaron el gobierno y la mayoría de los grupos armados. Estas redes de la sociedad civil abarcan grupos religiosos y asociaciones municipales tradicionales, así como organizaciones más formales.

A menudo, dichos actores locales pueden adentrarse más en las zonas afectadas por el conflicto que las organizaciones internacionales. Sus actividades de ayuda y desarrollo constituyen iniciativas de autoayuda y son las amplias redes familiares y de los clanes étnicos quienes las llevan a cabo. Asimismo, las ONG locales y organizaciones comunitarias también las ponen en marcha mediante programas más sistemáticos. La ayuda de emergencia normalmente consiste en alimentos, suministros médicos (incluidos equipos móviles) y actividades de desarrollo y rehabilitación comunitaria. En concreto, tres redes religiosas diferentes que colaboran con desplazados internos han desarrollado capacidades sofisticadas para valorar las necesidades y controlar y evaluar el impacto de la ayuda.

Los líderes de las comunidades locales, que pueden relacionarse con los que detentan el poder (es decir, con el ejército birmano y los comandos encargados de vigilar el cumplimiento del alto el fuego), también desempeñan un trabajo de protección importante a fin de mejorar las condiciones de las comunidades vulnerables. Su intervención a veces implica tener que persuadir a las autoridades para que no reubiquen a los civiles ni exijan mano de obra forzada en un pueblo, o para que permitan el trabajo humanitario de organizaciones internacionales o, con mayor frecuencia, de ONG locales y organizaciones comunitarias.

Los actores de la sociedad civil también transmiten información sobre derechos humanos a sus contactos en Yangón o

Tailandia. Estas “redes de protección y defensa” informales contribuyen a reducir la incidencia de los abusos de los derechos humanos ya que, por ejemplo, los comandantes del ejército pueden ser más reacios a utilizar mano de obra forzada en aquellas zonas donde es posible que este hecho se comunique a grupos en pro de los derechos humanos en Tailandia.

Conclusión

Debería animarse a las agencias que trabajan fuera de Birmania, especialmente a los grupos opositores en el exilio y sus redes de apoyo y presión, a que comprendan mejor el importante trabajo de ayuda y protección que llevan a cabo los actores civiles locales en Birmania, a pesar de las restricciones gubernamentales. Las organizaciones que trabajan dentro del país no pueden permitirse ser tan

directas en cuanto a su activismo como las que tienen su base en Tailandia y en otros países. No obstante, la presencia del personal de las agencias internacionales y locales en las zonas afectadas por el conflicto puede favorecer la creación del “espacio humanitario” necesario para alzar sus protestas entre bastidores frente a las autoridades nacionales, estatales y locales.

Ashley South (lerdoh@yahoo.co.uk), escritor independiente, es asesor sobre cuestiones humanitarias y políticas en Birmania y el sudeste asiático.

1. El total de la ayuda ofrecida por las organizaciones internacionales en Birmania asciende a 250 millones de dólares aproximadamente (menos de 5 dólares por persona), mientras que el presupuesto de las agencias internacionales en la frontera tailandesa es de unos 50 millones para una población refugiada de 150.000 personas, aproximadamente. De dicha cantidad, unos 7 millones se dedican a los países limítrofes.

Estrategias de resistencia de los desplazados internos

Poe Shan K Phan y Stephen Hull

Estén en la clandestinidad o bajo control militar, la población desplazada del estado de Karen y otras áreas rurales de Birmania ha demostrado su espíritu innovador y valiente a la hora de reaccionar y resistir al abuso militar. Necesitan urgentemente más asistencia, pero son ellos los que deben determinar la dirección que ha de adoptar semejante intervención.

Una concepción errónea habitual en el exterior sobre el conflicto y el desplazamiento interno en el este de Birmania consiste en describir, de forma limitada, una guerra civil entre el ejército del Consejo Estatal de Paz y Desarrollo (CEPD) y los grupos armados de la oposición, como el Ejército de Liberación Nacional de Karen (KNLA, por sus siglas en inglés), y sostener que dicho conflicto causa víctimas fortuitas entre los civiles y desata su desplazamiento como efecto secundario. Sin embargo, si se examina la situación detenidamente y se presta atención a lo que manifiestan los propios civiles, se verá que no es así: el ejército del CEPD ha dirigido sus campañas militares, casi en su totalidad, contra comunidades de civiles y, en muchos casos, ha evitado deliberadamente las patrullas del KNLA.

Para sus operaciones diarias, las unidades militares del CEPD que se encuentran activas en el estado de Karen dependen del trabajo, dinero, alimentos y otros

suministros sustraídos a la fuerza de la población civil de la zona, mediante diversas formas de extorsión y trabajos forzados. En las áreas sin control militar, sobre todo en las regiones más montañosas del norte del estado de Karen, el ejército del CEPD tiene dificultades para hacer cumplir estas imposiciones, por lo que ha intentado trasladar, por la fuerza, a las comunidades rurales dispersas a lugares delimitados de reubicación, donde se las puede explotar con más facilidad. Esta estrategia ha socavado los medios de subsistencia de los aldeanos al impedirles desplazarse al trabajo o dedicarse al comercio, al exigir que entreguen su dinero y recursos al personal militar, y al quitarles tiempo de sus propias ocupaciones para dedicárselo a las exigencias laborales del CEPD. La combinación de estos abusos interrelacionados a lo largo del tiempo ha agudizado la pobreza, aumentado la malnutrición y empeorado la crisis humanitaria de la región.

Muchos aldeanos han optado por esconderse, conscientes de las condiciones de vida bajo el control militar. Al evitar sus exigencias y restricciones, no sólo reivindican su derecho a liberarse de esos abusos, sino que también debilitan las operaciones de las unidades locales del ejército y, de este modo, frustran la propagación de la militarización en todo el estado de Karen. A su vez, el CEPD considera que los aldeanos que viven en la clandestinidad son enemigos del Estado, por lo que han pasado a ser objetivo de sus campañas militares, lo que significa que se les dispara si se les avista y se prende fuego a sus casas, campos de cultivo y almacenes de comida.

Los desplazados internos como actores políticos

En principio, la mayoría de los aldeanos desplazados en el estado de Karen podrían vivir bajo el gobierno del CEPD. El hecho de que tantos civiles sigan desplazados en la clandestinidad demuestra sus aspiraciones a vivir libres del opresivo control militar y a resistir a los esfuerzos del ejército del CEPD por ejercer el control. Así, huir al bosque no es un acto de miedo y desesperación, sino una forma valerosa de oponerse al régimen del CEPD. Los que no pueden partir resisten de distintos modos, con sutiles actos

diarios de subversión y disconformidad, para mitigar o evitar por completo las exigencias y restricciones impuestas.

Además de la propia huida, los aldeanos que se encuentran en la clandestinidad han desarrollado otras estrategias de respuesta. Por ejemplo, los que permanecen en sus aldeas a la espera de poder huir esconden provisiones de arroz en lugares secretos del bosque y construyen refugios ocultos a los que puedan dirigirse si las tropas del ejército del CEPD llegan inesperadamente. Mediante la utilización de sistemas de alarma avanzados que transmiten mensajes entre comunidades, los aldeanos pueden informarse de la inminente llegada de tropas y, así, recoger sus pertenencias y dirigirse al bosque antes de que los soldados aparezcan. Una vez consiguen alcanzar escondites relativamente seguros, las comunidades desplazadas no tardan en volver a establecer escuelas para educar a sus hijos, ni en restablecer una cierta estructura pese a los trastornos de vivir en permanente huida. Los aldeanos comparten el arroz con aquellos que no han logrado llevarse reservas suficientes. Si piensan que pueden permanecer bastante tiempo en su escondite, suelen plantar pequeños arrozales en las laderas de las colinas o cultivar cardamomo, arecas y otras plantas que, al ser relativamente pequeñas y duraderas, resultan ser, para las comunidades desplazadas, productos prácticos con los que pueden comerciar.

Gracias a su conocimiento tradicional del entorno, han logrado preparar remedios naturales para numerosas afecciones, con ingredientes a su alcance. Como el CEPD impone severas restricciones al viaje y al comercio, se establecen 'mercados en la jungla' temporales y secretos, que permiten a los aldeanos que están en la clandestinidad comerciar con los que viven bajo control militar. Los desplazados también se esfuerzan por buscar grupos locales de ayuda que presten apoyo médico, educativo y alimentario transfronterizo. Los centinelas civiles que vigilan la presencia militar en sus aldeas abandonadas informan de los movimientos del ejército, lo que permite un posible retorno para que los desplazados recuperen su casa y tierras o, por lo menos, recojan las pertenencias que dejaron atrás.

En el marco de los esfuerzos del CEPD por controlar y explotar a la población civil, y de los intentos de los aldeanos por resistirse a este control, el interés por la subsistencia, la educación y otros programas sociales fuera de

dominio militar pasa a ser una postura plenamente política. Como tal, la ayuda a las comunidades desplazadas también se convierte en una postura política. Si los programas de asistencia ayudan a los desplazados internos a sobrevivir en la clandestinidad, suponen un desafío directo a las iniciativas del régimen para controlar a los civiles y el CEPD se muestra hostil ante la ayuda. Reconocer el derecho de los desplazados a resistir al abuso militar supone un aspecto necesario a la hora de intentar cubrir sus distintas necesidades. Una intervención externa que procure el retorno, el reasentamiento y la reintegración de las comunidades desplazadas a las aldeas controladas por el CEPD y a los lugares de reubicación y que distribuya la ayuda a través de los canales de este último, le fortalecería y debilitaría a los aldeanos. Por el contrario, la ayuda entregada directamente a las comunidades civiles, sin atravesar los canales bajo control militar, refuerza la posición de los aldeanos frente al ejército.

Iniciativa de las Aldeas

Aunque la sensibilización internacional ante la situación de los derechos humanos en las zonas rurales de Birmania ha aumentado en los últimos años, tiende a favorecer una visión simplista de los aldeanos como 'víctimas' indefensas que carecen del conocimiento y de los medios para cubrir sus propias necesidades. Sin embargo, miles de entrevistas con lugareños realizadas por el Grupo Karen por los Derechos Humanos (KHRG, por sus siglas en inglés¹) dejan claro que éstos tienen opiniones firmes sobre lo que debe hacerse para mejorar su situación y cómo deben alcanzarse esos objetivos en la práctica. En respuesta a lo que nos contaban los entrevistados, KHRG introdujo su proyecto 'Iniciativa de las Aldeas' en 2005. El programa se compone de dos partes: en primer lugar, documentar, además de los abusos a los que se enfrentan los habitantes de las zonas rurales, sus historias sobre los esfuerzos que realizan para resistir, y, en segundo lugar, ayudarlos a identificar y reforzar sus estrategias de resistencia.

En nuestros talleres de 'Iniciativa de las Aldeas', con la colaboración de investigadores in situ de KHRG como



Birmanios desplazados huyendo del SPDC en el distrito de Tougoo

mediadores, los aldeanos comparten sus impresiones sobre los derechos humanos y acontecimientos locales, se les familiariza con aspectos básicos de la normativa internacional sobre derechos humanos y se explora cómo se aplican a su situación específica. Se les anima a que reconozcan y analicen lo que están haciendo para responder y resistirse al abuso de sus derechos y, por último, a debatir formas de reforzar, ampliar y llevar a la práctica estrategias locales. El objetivo no es 'enseñar' a los aldeanos los derechos humanos, sino lograr que reflexionen sobre éstos de manera consciente para ayudarlos a reconocer los modos en que reivindican sus derechos en la actualidad y propiciar un análisis sobre cómo consolidar sus tácticas. La esperanza reside en que los talleres impulsen un proceso mediante el cual debatan y compartan de forma periódica sus planteamientos y prueben nuevas estrategias según sea adecuado.

Cuanto más aldeanos fortalezcan las estrategias para reivindicar sus derechos, mayor consideración tendrán como actores que participan en los procesos y en las decisiones que les afectan. A su vez, los actores locales e internacionales se animarán a trabajar para que refuercen sus propias estrategias en lugar de imponerles planteamientos ajenos.

Poe Shan K. Phan (poeshan@khr.org) es Director de Campo del Grupo Karen por los Derechos Humanos (KHRG, www.khr.org) y ex-desplazado interno de Birmania oriental. Stephen Hull (stephen@khr.org) es investigador del KHRG. Agradecemos a Jennifer Haigh, trabajadora de KHRG, la asistencia que nos ha prestado.

Si desea recibir actualizaciones por correo electrónico sobre nuevos informes de KHRG, visite www.khr.org.

1. www.khr.org

Respuestas a la emergencia crónica de Birmania oriental

el Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa

Las agencias humanitarias y las organizaciones comunitarias trabajan conjuntamente para asistir a comunidades remotas que se encuentran en las áreas más disputadas del este de Birmania.

Las respuestas humanitarias a esta emergencia crónica provienen tanto de las agencias con sede en Birmania como de agencias con base en los países vecinos que trabajan, discretamente, desde el otro lado de la frontera. Las restricciones gubernamentales a los programas y a los desplazamientos por parte de los trabajadores internacionales en zonas remotas quedaron formalizadas en un conjunto de directrices dirigidas a las agencias humanitarias y promulgadas en 2006. Esta normativa gubernamental restringe, sobre todo, a las agencias que priorizan la presencia de personal extranjero como estrategia de protección.

Resulta irónico que el estrechamiento del espacio humanitario pueda suponer una oportunidad para que las agencias situadas fuera de Birmania refuercen estrategias encaminadas a afrontar las necesidades diarias, al tener que dedicarse a contratar a más trabajadores nacionales y crear colaboraciones con organizaciones comunitarias. De igual manera que las operaciones transfronterizas han sido implementadas, sobre todo desde hace más de una década, por organizaciones comunitarias, las respuestas humanitarias en las zonas afectadas por el conflicto proporcionadas por agencias establecidas en el país son ahora más dependientes de las capacidades locales. En la actualidad, la comunidad internacional necesita, por ejemplo, las encuestas realizadas por las organizaciones comunitarias para medir el nivel de vulnerabilidad en las zonas en disputa.

Cómo aumentar el espacio humanitario en las áreas de conflicto continuo de Birmania oriental constituye todo un desafío. Para las agencias y los gobiernos que dialogan con la Junta militar, es preciso ampliar el acceso geográfico y aligerar las restricciones al seguimiento, así como entablar un diálogo sobre políticas relativas a la protección de los civiles ante la violencia y los abusos sistemáticos. Mientras no se garanticen

semejantes concesiones, la forma principal de llegar a las comunidades más frágiles del este de Birmania seguirá siendo a través de la frontera.

La asistencia transfronteriza

Las agencias radicadas en el país pueden llegar a las zonas más estables, como algunas comunidades de desplazados internos en sitios de reubicación controlados por el gobierno y áreas controladas por los grupos étnicos en las que se ha declarado un alto el fuego, aunque la escala y el alcance de esa asistencia sigue siendo limitada. Aun así, la ayuda transfronteriza no sólo llega a esas zonas, sino que también constituye el medio principal de acceder a las comunidades que se esconden de las patrullas del Consejo Estatal de Paz y Desarrollo en zonas más inestables. En 2007, se destinaron alrededor de 7 millones de dólares a iniciativas transfronterizas para respaldar medios de subsistencia, asistencia sanitaria, educación, derechos humanos, protección medioambiental, medios independientes y rehabilitación de comunidades.

El sector más importante de la ayuda transfronteriza es el suministro de medios de subsistencia, incluidas la ayuda alimentaria a los campos de desplazados internos situados cerca de la frontera, y las remesas enviadas a las comunidades que se hallan más al interior de Birmania. Entre las ventajas de las remesas, se encuentran la movilidad, la velocidad y la seguridad, y que permiten que sean los beneficiarios los que establezcan la prioridad de sus necesidades y no las agencias de ayuda, además de fomentar la construcción de la paz al reforzar mercados remotos que mantienen vínculos económicos y sociales más allá de las líneas del conflicto político.

Los otros dos sectores principales son los programas de salud y educación. Del mismo modo que las agencias humanitarias sitas en Birmania brindan apoyo técnico a los ministerios pertinentes

del CEPD, parte de la asistencia transfronteriza se realiza a través de los departamentos formales de salud y educación de las propias nacionalidades étnicas, con lo que, al mismo tiempo, se fortalecen sus capacidades. Esa actividad se ve complementada por estrategias no formales en los ámbitos de la salud y la educación, como respaldo a asistentes tradicionales para partos, escolarización en monasterios y programas de desarrollo preescolar.

Existen otros tipos de asistencia destinados a la protección de los civiles atrapados en el conflicto y al desarrollo de la sociedad civil. Al igual que los 'ciudadanos-periodistas' de los medios independientes difundieron noticias sin censura durante la Revolución azafrán en 2007, las organizaciones comunitarias han resistido la supresión de los derechos fundamentales civiles y políticos en Birmania trabajando a través de la frontera para documentar graves abusos a los derechos humanos. A pesar del conflicto continuado, en algunas comunidades también ha sido posible complementar las actividades de ayuda humanitaria con el desarrollo del capital social y la rehabilitación de activos naturales, físicos o sociales.

Debido a la falta de legitimidad política del régimen militar, hasta las agencias de Naciones Unidas en Birmania han cuestionado la pertinencia de la neutralidad como principio rector.¹ El uso de escoltas armadas para asegurar el acceso con objeto de entregar la asistencia transfronteriza constituye otro aspecto de ese debate. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) ha reconocido que existen circunstancias excepcionales en los casos en que es necesario disponer de escoltas para los convoyes humanitarios.² El contexto de las zonas afectadas por el conflicto en Birmania oriental reúne dichas circunstancias y justifica la utilización de escoltas armadas. Además, en los últimos años, circunstancias semejantes han obligado a las ONG a emplear escoltas para entregar ayuda



Desplazados internos escondidos en el Este de Birmania, 2007

humanitaria en el norte de Iraq, en Chechenia y en el norte de Kenia.

Desafíos estratégicos

Los programas de asistencia transfronteriza en el este de Birmania constituyen una respuesta al desafío que supone garantizar que la ayuda no prolongue, involuntariamente, la violencia y el abuso en tres formas principales. En primer lugar, los programas de mayor envergadura se basan en acuerdos formalizados donde se determinan los principios humanitarios básicos y las responsabilidades respectivas. Esos acuerdos reconocen que el partido de oposición étnico pertinente debe asegurar el acceso, mientras que las decisiones sobre la distribución de la ayuda caen en el ámbito independiente de la agencia humanitaria local. Asimismo, las agencias necesitan redoblar sus esfuerzos para promover la concienciación entre los actores armados no estatales de sus obligaciones según el derecho internacional humanitario. En segundo lugar, la evaluación de los riesgos antes de prestar la ayuda y la evaluación del impacto del conflicto una vez prestada controlan si se han producido repercusiones negativas en los aldeanos instigadas por cualquiera de los grupos armados. En tercer lugar, se han realizado encuestas independientes en el terreno, tanto entre los beneficiarios de los programas como los no beneficiarios, a fin de obtener una imagen más clara del alcance de la ayuda transfronteriza. Esas encuestas han identificado efectos fuertes y positivos que han mitigado el conflicto y han promovido las capacidades locales y los vínculos para la paz.

Entre los desafíos institucionales, se encuentra el fomentar el intercambio de información y la coordinación entre las agencias humanitarias situadas a ambos 'lados' del conflicto (es decir, dentro del país y tras la frontera). Si bien en la actualidad apenas hay duplicación en los servicios existentes, esta circunstancia se debe más a las restricciones al acceso y a la financiación que a una coordinación activa. Pese a que en los últimos años ha aumentado el nivel de confianza y diálogo entre las agencias humanitarias a uno y otro lado de la frontera, es necesario intensificar los esfuerzos a fin de superar los obstáculos continuos, como las dificultades logísticas (incluidas las limitaciones a los visados y la censura), los riesgos políticos (por la asociación con 'informadores del gobierno' o 'simpatizantes de los rebeldes') y los intereses presupuestarios (que surgen cuando se 'compite' por obtener fondos).

Para los donantes, todavía persiste el problema estratégico de reconciliar las necesidades presupuestarias para los programas de alivio de la pobreza de ámbito nacional con las respuestas de emergencia a la situación prolongada y crónica de conflicto en la zona oriental del país. Es necesario equilibrar la gran proporción de población empobrecida por décadas de mala gobernabilidad con el imperativo humanitario de dar prioridad a los recursos para los grupos más vulnerables. Mientras llega una solución política, limitar la actividad de las agencias transfronterizas a las respuestas de ayuda de emergencia sería un planteamiento con poco futuro. En lugar de eso, aumentarían las posibilidades de una posible

transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo de medios de vida sostenibles si las capacidades de respuesta se desarrollan de forma constante a ambos 'lados' del conflicto.

Mientras tanto, con una comunidad internacional que depende de las organizaciones comunitarias étnicas para alcanzar y asistir a los grupos más vulnerables del este de Birmania, es fundamental que los donantes y las agencias de la ONU reconozcan y respalden esas capacidades locales para la ayuda transfronteriza. Asimismo, es igual de crucial que se intensifique la presión diplomática para que se incremente el espacio humanitario en las zonas afectadas por el conflicto.

El presente artículo ha sido escrito por el Equipo de Investigación sobre Desplazamientos (tbbcbbk@tbbc.org) del Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC, www.tbbc.org). El TBBC se compone de 11 ONG internacionales que proporcionan alimentos, cobijo y artículos no alimenticios a los refugiados y desplazados de Birmania. Asimismo, se dedica a la investigación de las causas primordiales del desplazamiento y de los éxodos de refugiados.

1. Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar, 22 de abril de 2005, 'Marco estratégico para las agencias de Naciones Unidas en Myanmar, Yangón' ('Strategic framework for UN Agencies in Myanmar, Yangon'). www.unicef.org/about/execboard/files/Myanmar_UNDAF.pdf

2. OCHA (ONU), 14 de septiembre de 2001, 'El uso del ejército o de escoltas armadas para los convoyes humanitarios: documento de consulta y directrices no vinculantes' ('Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines') www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf

Salud reproductiva en Birmania: una prioridad para la acción

John Bercow

Con un gasto sanitario per cápita inferior a medio dólar anual,¹ no sorprende que la situación sanitaria en Birmania esté más deteriorada que la de cualquier país de la región. Esto es especialmente notorio en el caso de la salud reproductiva.

Es necesario mejorar urgentemente los servicios de salud reproductiva en Birmania. Con 360 bebés muertos por cada 100.000 partos,² la tasa estimada de mortalidad materna es inferior a la de otros países de la región, aunque se cree que esta cifra no representa fielmente las muertes maternas que se producen en el país. El uso de anticonceptivos también es bajo y presenta grandes variaciones entre regiones: es menos probable que las mujeres de las áreas más afectadas por el conflicto empleen un método anticonceptivo moderno que las que viven en la región de las llanuras centrales. En el estado de Arakan, donde muchas personas están desplazadas de su hogar o han retornado de campos de refugiados de Bangladesh, la tasa del uso de anticonceptivos entre las casadas es especialmente baja.

El gobierno de Birmania ha confirmado su compromiso por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la fecha acordada de 2015 y ha declarado que reducir la mortalidad materna en un 75% (ODM 5) constituye una acción prioritaria para 2008. Sin embargo, los servicios de salud reproductiva en ese país se prestan, de forma predominante, a través de entidades privadas y, por tanto, son accesibles sólo para aquéllos que pueden pagarlos. Además, los servicios en las zonas rurales son limitados y las áreas fronterizas sufren una severa insuficiencia de servicios.

Aunque el gobierno anunciaba que su política se centraría en el Objetivo 5, uno de los principales obstáculos al uso de anticonceptivos viene dado por la postura gubernamental a favor del aumento de la tasa de natalidad. En un discurso reciente, el Presidente del Consejo Estatal de Paz y Desarrollo indicó claramente que desean mucha más población, haciendo referencia a una "previsión de 100 millones" (casi el doble de la población actual estimada). Por lo tanto,

apenas sorprende que la mayor parte de los centros sanitarios gubernamentales no faciliten anticonceptivos y que, según parece, el sector privado represente la principal fuente de anticonceptivos. Esta circunstancia afecta, sobre todo, a las mujeres que viven en los estados azotados por el conflicto y en las zonas fronterizas, donde es más probable que haya una menor disponibilidad de médicos y clínicas privados y donde pueden trabajar menos agencias internacionales. Asimismo, existen rígidas restricciones al uso de métodos permanentes de planificación familiar.

Sin acceso a los servicios de planificación familiar, las mujeres tienden a tener demasiados hijos, demasiado jóvenes, demasiado seguidos y hasta demasiado tarde -los cuatro factores que aumentan el riesgo de muerte materna e infantil. La falta de planificación familiar también ocasiona embarazos no deseados que acaban en abortos inseguros. Por otro lado, a pesar de los esfuerzos de varias agencias nacionales e internacionales, la incidencia del VIH es de las más altas de la región.

Los servicios en la frontera

Varias agencias que trabajan en la frontera entre Birmania y Tailandia atienden las necesidades de salud reproductiva aunque, por lo general, sólo cubren a los refugiados que viven en campos. Desde finales de la década de los noventa, se han producido mejoras significativas en los campos: por ejemplo, la atención obstétrica de urgencias está disponible 24 horas al día, 7 días a la semana en la mayoría de los sitios. No obstante, el uso de métodos anticonceptivos sigue siendo bajo. Se calcula que existen altas cifras de abortos inseguros, con sus correspondientes tasas elevadas de morbilidad y mortalidad.

La necesidad de proporcionar educación en materia de salud sexual y reproductiva es especialmente acuciante. Muchos refugiados tienen sólo un conocimiento

limitado de los métodos anticonceptivos básicos y de cómo protegerse contra las infecciones de transmisión sexual y el VIH. Las mujeres jóvenes son las más vulnerables, ya que corren el riesgo de que se las obligue a trabajar en uno de los muchos burdeles situados en el oeste de Tailandia.

Las necesidades de salud reproductiva de las poblaciones de desplazados internos en Birmania y de los refugiados en Tailandia y Bangladesh distan mucho de estar cubiertas. Es necesario:

- apoyar el fortalecimiento de los recursos humanos, así como suministrar material y equipos
- desarrollar o actualizar las políticas y directrices pertinentes
- animar al gobierno birmano (a pesar de su postura en pro de la natalidad) a reconocer la importancia de la planificación familiar para reducir la mortalidad materna

Respuesta política

El gobierno británico es uno de los mayores donantes de Birmania. El Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés) trabaja con agencias de Naciones Unidas y ONG nacionales e internacionales, en lugar de financiar al gobierno de Birmania directamente, a fin de garantizar que los fondos no se desvíen para respaldar al régimen ilegítimo y represivo.

En 2007, la Comisión de Desarrollo Internacional³ del Parlamento británico realizó una investigación sobre la asistencia del DFID a los desplazados internos birmanos y a los refugiados de la frontera entre Tailandia y Birmania y publicó sus recomendaciones en octubre de ese mismo año.⁴ El informe destaca los ámbitos clave en los que se necesita apoyo, entre los que se encuentra la salud sexual y reproductiva. Tanto el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria como el Fondo para el VIH/SIDA en Myanmar (FHAM, por sus siglas en inglés)⁵ reflejan la necesidad de trabajar a través de ONG nacionales e internacionales y,

al mismo tiempo, reconocen el desafío que supone conseguir la cobertura indispensable en todo el territorio nacional para suplir las necesidades de la población más vulnerable, cuando se funciona de ese modo.

El hecho de que los donantes reconozcan la necesidad de respaldar a las organizaciones con base en la comunidad y a las ONG radicadas en Birmania marca una especie de cambio en su política. Al igual que sucede con los desplazados internos del resto del mundo, los que

tienen menos acceso a los servicios son los que no viven en campos y no están reconocidos como desplazados.

La Comisión de Desarrollo Internacional recomienda que se multiplique por cuatro la ayuda que Birmania recibe actualmente. Sin embargo, el auténtico reto para los donantes consiste en encontrar socios para el desarrollo, capaces de prestar buenos servicios de salud sexual y reproductiva en el país, además de ONG que actúen en la frontera entre Tailandia y Birmania.

John Bercow (BERCOWJ@parliament.uk) es diputado británico y Presidente del Grupo Parlamentario de Todos los Partidos para la Democracia en Birmania. También es miembro de la Comisión de Desarrollo Internacional del Reino Unido.

1. www.burmacampaign.org.uk/total_report.html#8
2. FNUAP, 2007
3. www.parliament.uk/parliamentary_committees/international_development.cfm
4. www.publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmintdev/1070/107002.htm
5. <http://myanmar.unfpa.org/projects.htm>

Sentirse en casa en el exilio

Sandra Dudley

Los objetos materiales y las actividades físicas realizadas para su elaboración y utilización constituyen una parte fundamental del modo en que los migrantes forzados, lejos de ser víctimas pasivas de las circunstancias, procuran sacar fuerzas de flaqueza y crear un hogar en su desplazamiento.

A finales de 2007, los refugiados de etnia karenia representan el segundo grupo en tamaño que permanece en los campos de Tailandia, unos 23.000, alrededor del 13% del total de población birmana refugiada.¹ Las condiciones humanitarias en el estado de Karenni son terribles en todos los sentidos incluso en comparación con los bajos estándares de Birmania.

El liderazgo de los refugiados karenios está dominado por el Partido Nacional Progresista Karenni (KNPP, por sus siglas en inglés), que sigue comprometido con la oposición armada al régimen birmano. También hay otros grupos armados que pugnan por obtener el control del territorio, de los recursos y de la población dentro del estado de Karenni. A menudo, se van perdiendo los elevados principios ideológicos conforme el conflicto y sus consecuencias para los civiles pasan a ser un asunto cotidiano y acaban por promover los patrones de desplazamiento. En los cuatro años que separan 1996 de 2000, por ejemplo, se calcula que más del 15% de la población del estado de Karenni tuvo que desplazarse a consecuencia de la actividad militar.²

En los últimos 12 años, la estructura básica del suministro de ayuda a los refugiados karenios ha cambiado relativamente poco a pesar de los aumentos de población en los campos, las fusiones de éstos y la mayor severidad del confinamiento físico

y legislativo de todos los refugiados que se encuentran en la frontera desde 1998.

La ampliación del alcance del extenso programa de reasentamiento de ACNUR, aunque es una estrategia comprensible ante una situación prolongada, también ha aumentado las preocupaciones y las tensiones dentro del campo. No resulta sorprendente que la vida de los refugiados karenios sea cada vez más difícil y que, por consiguiente, todas las agencias identifiquen e intenten paliar, cada una a su manera, el considerable incremento de problemas psiquiátricos, sociales y jurídicos.

La “materialización” del exilio

Es inevitable que el desplazamiento complique y modifique las relaciones que las personas mantienen entre ellas, así como con los objetos y lugares. A fin de vivir de la forma más “normal” posible en un lugar nuevo, los refugiados karenios intentan hacerlo lo más familiar y parecido a sus lugares de origen, al menos en su aspecto material. Esta práctica constituye un intento de conectar dos puntos en el espacio (el “aquí” del campo de refugiados y el “allí” de antes del exilio) y dos periodos de tiempo (el “ahora” del desplazamiento y el “entonces” de antes de la migración). Estas conexiones están sometidas a un proceso de renovación constante mediante prácticas rituales, la vestimenta, la alimentación y un sinnúmero de actividades diarias. Fundamentalmente,

se trata de crear una sensación, aunque imperfecta, de “hogar”: un lugar donde la gente se siente cómoda, al que está intrínsecamente vinculado y que percibe como tal. Si bien idealizar el mundo que los refugiados han dejado atrás no resulta útil para las agencias de ayuda ni para los antropólogos, eso es precisamente lo que hacen los refugiados. De este modo, su experiencia se torna más comprensible y su presente, más soportable.

La experiencia cultural del desplazamiento queda reflejada en la forma en que los refugiados actúan con el mundo físico del que son parte. Por ejemplo, ¿cómo se relaciona la vida en el campo con el sentido estético cultural respecto a la manera “correcta” o “mejor” de vivir y sentir? ¿Cómo influyen los recuerdos y las fantasías del hogar que ha quedado atrás en la forma en que los refugiados intentan crear una sensación de hogar en el campo? ¿Qué objetos materiales y aspectos concretos del entorno físico (en su caso) son importantes en esos procesos, y por qué? ¿Cuál es la sensación física de ser un refugiado?

Existen, por lo menos, tres elementos de la interacción humana con el mundo físico que han adquirido una especial relevancia en el desplazamiento forzado de los karenios. En primer lugar, son importantes las oportunidades de repetir acciones familiares físicas del pasado, como construir casas y otros procesos creativos posibles en el campo, no sólo porque alivian el aburrimiento y la ansiedad del desplazamiento y porque proporcionan objetos materiales necesarios, sino también porque consuelan por su familiaridad, permiten una



Suthep Kritsanavarin for TBBC, 2007

Refugiados karenos en el campo de refugiados Site 1/Ban Mai Nai So, Tailandia

estructuración del tiempo y aportan una distracción y la sensación de estar haciendo todo lo que se puede. Además, permiten el desarrollo continuo y la práctica de destrezas valiosas. Asimismo, la tranquilidad que otorga utilizar el conocimiento cultural subconsciente para emplear el propio cuerpo de forma establecida, aunque apenas es exclusiva de los refugiados, posee una importancia particular en la migración forzada como un medio más de preservar la continuidad con el pasado antes del exilio y, al mismo tiempo, ajustarse a la pérdida de ritmo de vida. De hecho, para los

refugiados karenos, mantenerse ocupado confeccionando artículos como telas o cestos, enseñando o cocinando, constituye un componente clave de los mecanismos para hacer frente al desplazamiento.

En segundo lugar, los objetos materiales como las fotografías representan la experiencia personal y comunitaria, además de crear vínculos con el pasado. Muchos refugiados poseen álbumes, por ejemplo, que incluyen imágenes no sólo de amigos y de actividades en el campo sino también de personas y lugares significativos en su vida

anterior al desplazamiento. El valor de esos objetos es evidente, tanto por su presencia constante en el campo de refugiados como por las formas en que los guardan y los emplean en privado o con visitantes como plataforma para recordar y volver a contar el pasado.

En tercer lugar, además de constituir un valioso vehículo para la memoria y los vínculos con el pasado, al igual que sucedía con la construcción de viviendas en un estilo familiar y el tejido de telas tradicionales, las fotografías y otros objetos personales también permiten a los refugiados karenos colonizar o poseer, por lo menos en parte, un lugar nuevo que, de lo contrario, percibirían como un hogar deficiente.

Si se entienden mejor estos procesos culturales y materiales, se prestará una asistencia más eficaz y comprensiva a los refugiados.

Sandra Dudley (shd3@le.ac.uk) trabaja en el Departamento de Estudios Museísticos de la Universidad de Leicester.

1. Consorcio Fronterizo Birmano-Tailandés, 2007: 'Sitios de refugiados en la frontera birmana con cifras de población: noviembre de 2007' ('Thailand Burma Border Consortium 2007 Burmese border refugee sites with population figures: November 2007'), www.tbtc.org/camps/2007-11-nov-map-tbbc-unhcr.pdf
2. Human Rights Watch, 2007: 'Birmania: los ataques del ejército desplazan a cientos de miles de personas' ('Burma: army attacks displace hundreds of thousands') <http://hrw.org/english/docs/2007/10/25/burma17168.htm>

Tecnología en las fronteras

Rachel Sharples

Los karenos desplazados en las zonas fronterizas están haciendo uso de las nuevas tecnologías, no sólo para mantener los vínculos con su lugar de origen, sino también para informar a la comunidad internacional de las violaciones de derechos humanos.

La vinculación esencial entre los karenos desplazados en las zonas fronterizas y los que habitan en su lugar de origen es que ambos están sujetos a las atrocidades producidas por el conflicto militar. El desplazamiento ha supuesto una oportunidad y un espacio para luchar contra las violaciones de los derechos humanos. Estas denuncias han sido facilitadas, en concreto, gracias a la presencia de redes internacionales y de nuevas

tecnologías en las zonas fronterizas, que han brindado una posibilidad, otrora inimaginable, de contactar con la comunidad internacional, así como con los mecanismos de las Naciones Unidas, otros gobiernos simpatizantes y fuentes de financiación. Al acceder a las redes internacionales, los karenos pueden dirigirse a un público más amplio, al tiempo que mantienen un estrecho vínculo geográfico y emocional con su pueblo y cultura. Asimismo, han adquirido diversas habilidades, como la capacidad de lidiar con estructuras globales complejas y de comunicarse interculturalmente, que les serán útiles en una comunidad cada vez más globalizada.

Las nuevas tecnologías, como los blogs, los sitios web y la información multimedia, han permitido a los activistas karenos trasladar mensajes específicos a un público más diverso. A su vez, la mayor concienciación sobre las injusticias que padecen, ya sea por parte de un público simpatizante o de personas que pueden compararla con sus propias experiencias, ha desarrollado redes solidarias.

Rachel Sharples (sharples.rachel@gmail.com) es estudiante de doctorado en la Universidad RMIT de Melbourne. Su trabajo se centra en cómo el desplazamiento ha afectado a los conceptos de identidad y cultura entre los karenos a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania.

La exclusión de los refugiados en la toma de decisiones

Marie Theres Benner, Aree Muangsookjarouen, Egbert Sondorp y Joy Townsend

Con demasiada frecuencia, se desatiende la participación de las poblaciones afectadas en la planificación y puesta en marcha de la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto o postconflicto.

La dependencia sistemática a la ayuda entre los refugiados de Myanmar que viven en los nueve campos situados en la frontera con Tailandia ha aumentado significativamente. Los refugiados pasaron de ser autosuficientes en el ámbito del refugio y los alimentos a la actual situación de dependencia total de la comunidad internacional, aunque ellos mismos administran, en parte, sus propios servicios de atención sanitaria y educación, así como la distribución de alimentos.

Los primeros refugiados birmanos documentados llegaron a Tailandia en 1976 y se repartieron entre los denominados "campos de desplazados", algo pequeños y repartidos a lo largo del río Salween, que hace de frontera. Esos campos albergaban entre 300 y 2.000 refugiados, que se ganaban la vida comerciando con productos. Al principio, las agencias de ayuda suministraban medicamentos esenciales, vacunas, formación, servicios básicos de atención sanitaria y determinados artículos de primera necesidad. A mediados de la década de los ochenta, los refugiados seguían siendo capaces de obtener sus propios ingresos y conservaban el control sobre su alojamiento y sobre la mayor parte de su abastecimiento de alimentos. También podían cultivar sus propios arrozales y verduras al otro lado de la frontera de Myanmar y criar ganado en los campos. La asistencia era mínima y la organizaban y administraban, principalmente, los propios refugiados.

El gran aumento de refugiados que entraron en Tailandia a partir de 1988 y, de nuevo, en 1994-95 se tradujo en una estrategia "jerárquica" más sistemática en materia de atención sanitaria, cobijo y alimentación, en la que la planificación y la ejecución corrían principalmente a cargo de las ONG, a las que el Gobierno Real de Tailandia había solicitado que aumentaran sus servicios a fin de evitar brotes de enfermedades. Esos servicios incluían la puesta en práctica de un sistema de vigilancia sanitaria, el

suministro de medicamentos esenciales, la inmunización contra enfermedades contagiosas, el tratamiento de las dolencias más problemáticas (como la diarrea, la malaria y la tuberculosis), la formación y los servicios de laboratorio, la formación de los refugiados en servicios y gestión de atención sanitaria, y el suministro y saneamiento de aguas. Además, las ONG también debían proporcionar alimentos y cobijo, dado que los refugiados ya no tenían autorización para organizarlo ellos mismos. Por otro lado, no se permitía que el nivel de asistencia humanitaria sobrepasara el nivel de vida de las comunidades tailandesas de acogida con el objeto de evitar desigualdades.

A finales de la década de los noventa, los campos se consolidaron y ampliaron, llegando a albergar, el más grande de ellos, a 45.000 refugiados. El número de campos se redujo de 29 en 1994 y a 9 en 2007. El gobierno de acogida impuso restricciones de movimiento más severas, lo que provocó un mayor confinamiento en los campos, con limitadas oportunidades educativas y laborales, llevando a una dependencia casi total de la ayuda, en los últimos cinco años. Disponer de ingresos sólo era (y aun hoy es) posible para los refugiados que trabajaban en una de las 19 agencias de ayuda que prestan asistencia humanitaria, o para los que trabajaban diariamente en los campos. Aunque muchos refugiados, gracias a las ayudas procedentes del Gobierno Real de Tailandia, de donantes o de ONG nacionales e internacionales, han recibido formación sobre gestión de la asistencia sanitaria, educación, distribución de alimentos y administración de campos, muy pocos pueden ganar dinero trabajando fuera de ellos. Con los años, se han establecido algunos grupos comunitarios de refugiados, como la Organización de Mujeres de Karen y el Grupo para la Educación de las Mujeres de Karen, que se centran, sobre todo, en la educación y la salud de las mujeres y adolescentes y que funcionan con una cierta independencia de las ONG

internacionales. Dependen del compromiso de los donantes y de la disponibilidad de fondos, así como de la filosofía de las ONG internacionales en cuanto a la participación de los afectados por el conflicto.

Por lo tanto, esa población de refugiados ha pasado de una relativa independencia en los primeros años a una dependencia casi total de la ayuda. La "participación" de los refugiados ha quedado reducida a procurar trabajadores para el servicio educativo y el sanitario y para la distribución de alimentos (es decir, a la administración de actividades, y no a la elaboración y planificación de programas). Con el fin de evitarlo, en este caso y en otras situaciones de crisis prolongadas de refugiados, la comunidad internacional y los gobiernos de acogida deben prestar mayor atención a lo siguiente:

- lograr la participación de los refugiados en la elaboración y planificación de programas desde un principio
- proporcionar oportunidades laborales para garantizar la autosuficiencia y reducir la dependencia de la ayuda
- asegurar que la asistencia favorece la integración de los refugiados, y no su aislamiento, prestando más atención al afianzamiento de la confianza, la sinergia y las buenas relaciones entre los refugiados

Marie Theres Benner (mariet.benner@malteser-international.org) es Coordinadora Superior de Salud para la organización Malteser International (www.malteser.de/61.Malteser_International). Aree Muangsookjarouen (aree@searo.who.int) trabaja con las cuestiones sanitarias que afectan a los desplazados y refugiados birmanos en la Organización Mundial de la Salud en Bangkok. Egbert Sondorp (egbert.sondorp@lshtm.ac.uk) es profesor titular de Conflicto y Salud, y Joy Townsend (joy.townsend@lshtm.ac.uk) es profesora emérita de Atención Primaria de Salud, ambos en la Escuela Londinense de Higiene y Medicina Tropical (www.lshtm.ac.uk). Las opiniones expresadas en el presente artículo no reflejan necesariamente las de las organizaciones respectivas.

La gestión comunitaria de los campos

Sally Thompson

En 1984, 10.000 refugiados procedentes de Birmania llegaron a Tailandia en busca de refugio provisional. Nadie se imaginaba entonces que seguirían llegando refugiados casi 25 años después.

Los birmanos huían en grupos enteros, negociaban las tierras con las autoridades locales tailandesas y se establecían en campos estructurados alrededor de los líderes tradicionales de la aldea. El gobierno tailandés invitó a las ONG que prestaban ayuda a los refugiados camboyanos, laosianos y vietnamitas a atender esa nueva afluencia masiva, a condición de que la asistencia fuera mínima y discreta, nada que atrajera a más refugiados al país o que llamara la atención a las personas que huían de Birmania.

Las ONG, coordinadas por el Comité para la Coordinación de Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia (CCSDPT, por sus siglas en inglés)¹, prestaron asistencia humanitaria y servicios básicos mediante comités de refugiados nombrados por los grupos políticos étnicos. Los refugiados aplicaban los sistemas que habían aplicado tradicionalmente. Establecieron comités de campos y departamentos de salud y educación; construyeron almacenes, utilizaron sistemas de seguimiento y desarrollaron sus redes comunitarias para tratar asuntos de justicia y bienestar social. Además, los profesores, miembros de la comunidad, enseñaban en su propia lengua. Por otro lado, las agencias encargadas de la salud proporcionaban formación a los trabajadores sanitarios de la comunidad sobre el tratamiento de las enfermedades habituales en las zonas fronterizas.

Durante diez años se consideró que este modelo era ideal: los refugiados se encargaban de su día a día. Las autoridades tailandesas proporcionaban la seguridad local y las ONG dispensaban una asistencia mínima. Los refugiados permanecían cerca de la frontera, ya que su intención era retornar en cuanto lo permitiera la situación. Las nacionalidades étnicas seguían controlando el territorio limítrofe, que actuaba de amortiguación entre los refugiados al otro lado de la frontera y el avance de las tropas del ejército birmano. El programa de refugiados era extremadamente eficaz y rentable y estaba formado por un

número muy reducido de personal internacional, a diferencia de los grandes programas de asistencia coordinados por Naciones Unidas en la frontera con Indochina. Si el cambio hubiera llegado a Birmania, los refugiados podrían haber regresado prácticamente sin acusar su estancia en Tailandia.

ACNUR estuvo ausente, en gran medida, durante ese periodo. No existía ningún proceso de control: los refugiados cruzaban la frontera, entraban en el campo más cercano, se presentaban ante su comité y, en general, se les inscribía en el registro del campo. Las ONG aceptaban esas cifras y brindaban apoyo a los servicios en consonancia.

El ejército birmano asumió paulatinamente el control nominal sobre las tierras natales de las nacionalidades étnicas de las zonas fronterizas, por lo que la frontera había dejado de ser un refugio seguro. Entre 1995 y 1998, 12 campos sufrieron ataques e incendios, lo que originó un cambio en la política tailandesa. La contención pasó a estar a la orden del día y, aunque los campos se hallaban dispersos por la frontera, ahora se fusionaron y se vallaron. De una situación de relativa autosuficiencia, los refugiados empezaron a depender de la asistencia externa.

Las comunidades de las aldeas se convirtieron en centros urbanos conforme los campos se ampliaban desde un máximo de 6.000 personas hasta una media de 17.000 en la actualidad. Mae La, el más grande, alberga a 45.000 personas. Cualquiera que fuera sorprendido fuera del campo era considerado un inmigrante ilegal. Sin garantía de acceso al asilo, la necesidad de que ACNUR interviniera se hizo imprescindible.

Después de que el ejército tailandés forzara a regresar a un grupo de recién llegados, ACNUR negoció un memorando de entendimiento y obtuvo un mandato de protección y control, mientras que la coordinación de servicios siguió siendo competencia del CCSDPT. En colaboración con las autoridades tailandesas, ACNUR organizó el primer

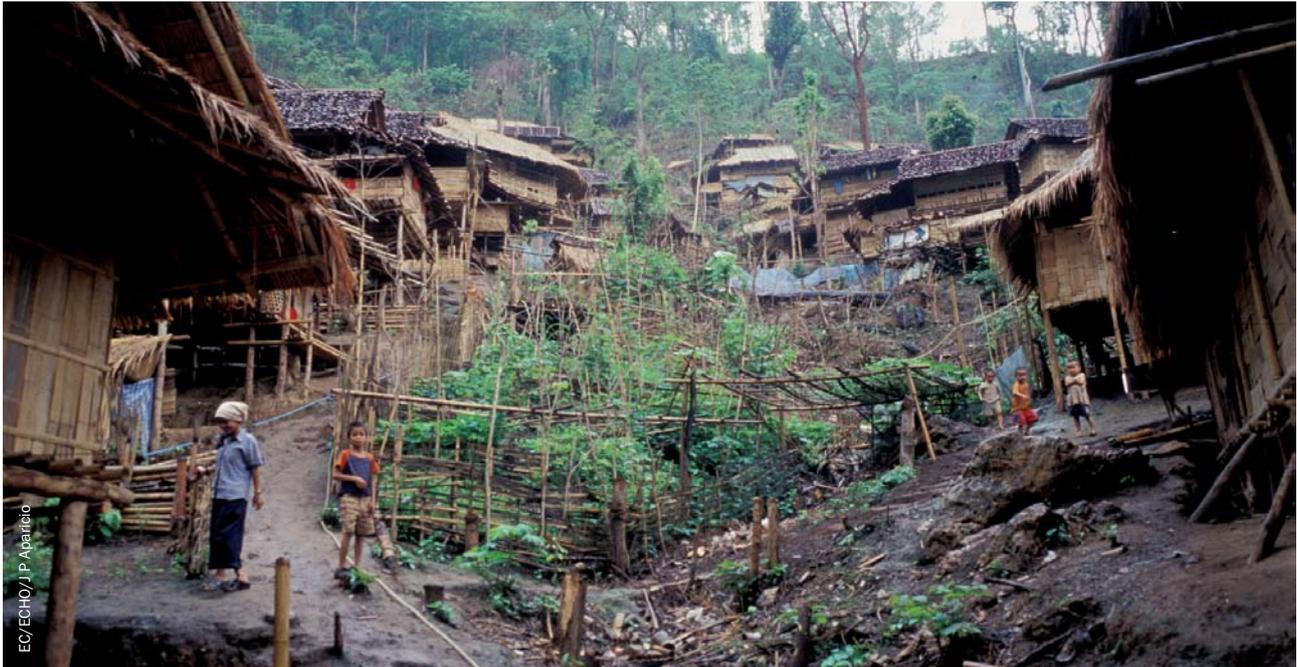
registro que se producía en 15 años. Se trataba de un momento decisivo para los comités de los campos de refugiados, que informaban de las cifras de población mensualmente. Pese a que algunas ONG y donantes se mostraban escépticos sobre la calidad de los informes de los comités, el registro se aproximó en un 5% a sus cifras de población, de modo que aumentó su credibilidad.

Revisión del modelo

Durante 10 años, la política aplicada consistió en no interferir para mantener la cultura tradicional, minimizar el efecto del desplazamiento y conseguir que las personas estuvieran listas para su regreso. En realidad, se trataba de dejarles atrás mientras el mundo seguía avanzando. No se reconoció que su situación había cambiado en lo esencial y que precisaban habilidades diferentes para cumplir con las responsabilidades a las que se enfrentaban. Al contrario, se 'preservó' una cultura y una tradición que chocaba con una línea de pensamiento más progresista existente también en los campos.

Se impartió formación a las organizaciones comunitarias, a fin de que pudieran poner en marcha servicios de forma eficaz con el respaldo de ONG, pero no se aplicaron las destrezas pertinentes para abordar las necesidades más amplias de una comunidad. Los comités de campos, los líderes de secciones, las organizaciones de mujeres y jóvenes, todos debían ser mediadores, negociadores, consejeros, directores, administradores y contables, traductores y formadores, además de actuar como interlocutores con las ONG, la comunidad de donantes y las autoridades tailandesas. El número de habilidades requeridas era enorme.

La mayor demanda de responsabilidad, transparencia y cumplimiento de los niveles mínimos en la respuesta humanitaria, impuesta por la comunidad internacional, llevó a las ONG a revisar el modelo utilizado. Mientras los campos seguían acogiendo a los recién llegados, la atención se centraba en los sistemas de control y de estandarización. Aunque en muchos aspectos era perfectamente adecuada, la gestión de suministros de los campos ya no cumplía con los procedimientos requeridos por los donantes respecto a licitaciones, control



*Campo de
refugiados
Mae La
Oon,
Tailandia*

de calidad y seguimiento. De este modo, comenzó un largo proceso para volver a diseñar, formar y poner en práctica nuevos sistemas que se adecuaron a las expectativas de la comunidad humanitaria global. Los sistemas habían funcionado gracias a la confianza y los acuerdos informales. Rechazar estos sistemas implicaba una quiebra de la confianza que, por tanto, debía restablecerse.

El proyecto de gestión de campos

En 2004, el Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC, por sus siglas en inglés) acordó establecer con los comités de refugiados karen y karen un Proyecto de Gestión del Campo que reconociera el coste real de las exigencias impuestas a los comités. Se precisaba ayuda para varias áreas, como un presupuesto básico para cubrir los costes administrativos y de gestión (por ejemplo, material de oficina, comunicaciones y transporte) y sueldos para el personal. No sólo había trabajadores que no se veían recompensados por su labor, sino que la falta de fondos les hacía sentirse infravalorados. Durante años, los campos estuvieron dirigidos por 'voluntarios'. Las agencias médicas fueron las primeras en pagar salarios en un intento por retener a los trabajadores con formación. En la actualidad, el número de trabajadores y sus sueldos han sido determinados según cada campo y se han definido las responsabilidades. Además de las necesidades formales del campo, también se precisaba apoyo para actividades como el enlace con las autoridades locales tailandesas y con las

comunidades de acogida, la seguridad y los eventos culturales y religiosos.

El Proyecto de Gestión del Campo respalda las relaciones con las comunidades locales cuyas tierras son su refugio. Ayuda a mantener las relaciones con las autoridades locales y presta apoyo a las actividades de las organizaciones comunitarias que, a su vez, contribuyen a reforzar otras voces en la comunidad. En la actualidad, las mujeres ocupan el 28% de los puestos en el comité del campo y su participación en la distribución de alimentos ha aumentado al 35%.

Han progresado tanto las redes formales como las colaboraciones, y la coordinación de las ONG a través del CCSDPT estaba bien establecida desde el principio. El hecho de que ACNUR tardara 14 años en intervenir en la crisis de refugiados intensificó la necesidad de asociación. Como al principio no contaban con organismos que colaboraran en la ejecución, mantenían diálogos, fundamentalmente, con las autoridades tailandesas locales, con lo que se distanciaban de las personas a quienes pretendían ayudar. Pronto quedaron patentes las ventajas de la colaboración, por lo que ACNUR y las ONG establecieron grupos de trabajo para la protección que abarcaban desde el ámbito del campo hasta el nacional y entre los que se hallaban las organizaciones con sede en el campo, encargadas del reparto de las responsabilidades que conlleva la protección. El objetivo se centraba en la protección práctica en el terreno pero, desde entonces, se ha ampliado

para tratar cuestiones de política, como registrar nacimientos, administrar justicia y garantizar la naturaleza civil de los campos. La interdependencia entre ONG, organizaciones comunitarias, ACNUR y las autoridades tailandesas queda plasmada en el elevado número de reuniones de coordinación que se celebran en el ámbito de los campos, provincial y nacional, que cubren desde la coordinación de servicios hasta la protección de menores, el reasentamiento, los intereses de los donantes y la actualización de información general.

La reclusión a largo plazo sin empleo remunerado ha dado lugar al aumento de problemas sociales, desde mayor violencia doméstica hasta el abuso de sustancias, pasando por las bandas juveniles. Todo ello requiere, a su vez, mayor habilidad para alcanzar una solución. Los campos han recibido acusaciones de ser espacios sin ley a lo que los refugiados responden: "tenemos nuestras leyes, pero pueden llegar a ser muy duras". Los sistemas judiciales de los campos están en pleno proceso de ajustar el derecho consuetudinario al derecho nacional e internacional, en cooperación con el Ministerio de Justicia tailandés.

Todas estas iniciativas requieren recursos humanos en los campos, donde el porcentaje de personas especializadas y formadas es relativamente pequeño (sólo el 2% de la población de los campos tiene educación superior). Para que existan programas que estén realmente basados en la comunidad, es necesario esforzarse para garantizar que las ONG



Suthep Kraisavanin for TBBC

Reunión del
Comité de
Refugiados
Karenos,
Site 1,
provincia
de Mae
Hong Son,
Tailandia

proporcionen apoyo al desarrollo de las capacidades, no sólo de las destrezas necesarias para prestar asistencia humanitaria, sino también de aquéllas que son necesarias para fomentar una mayor representación comunitaria y abordar cuestiones que surgen en el día a día, desde disputas familiares hasta negociaciones con las autoridades locales.

La necesidad de elaborar programas adecuados de desarrollo de la capacidad se ha visto impulsada por la apertura de oportunidades de reasentamiento en terceros países. La repercusión de esas oportunidades en los sistemas dirigidos por la comunidad está resultando ser

un gran desafío, dado que las mismas personas responsables de ejecutar los programas (los que cuentan con formación y destrezas y los líderes comunitarios con años de experiencia) son los primeros en marcharse. A finales de 2008, será necesario sustituir aproximadamente al 80% de los trabajadores de las ONG y de las organizaciones comunitarias. También hacen falta recursos técnicos, ya que todas las ONG utilizan ordenadores, correo electrónico, teléfonos y camiones. Por otro lado, debe darse mayor importancia a garantizar que todo el personal de gestión de campos pueda cumplir con las responsabilidades que de ellos se espera. Por último, si los refugiados

destrezas para afrontar situaciones, que poseen los refugiados. Con un respaldo adecuado, las comunidades seguirán tratando la situación cotidiana de la vida en los campos, mientras la posibilidad de retorno no sea probable en un futuro cercano y mientras sigan llegando nuevos refugiados a unos campos que ya están masificados.

Sally Thompson (sally@tbbc.org) es Directora Ejecutiva Adjunta del Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (www.tbbc.org).

1. www.ccsdpt.org/

El acceso a la justicia y el estado de derecho

Joel Harding, Shane Scanlon, Sean Lees, Carson Beker y Ai Li Lim

Dada la naturaleza del desplazamiento y de los campos (escasez de recursos, aislamiento geográfico, movilidad restringida y recorte de derechos jurídicos), los refugiados que han sido víctima de un delito no suelen contar con el amparo jurídico adecuado.

Tradicionalmente, los responsables tailandeses que supervisan los campos de refugiados en la frontera con Birmania han otorgado un grado bastante alto de responsabilidad a los líderes de los refugiados en la resolución de algunos delitos o disputas civiles. No se incluyen

casos graves, como asesinatos, violaciones, trata de personas o delitos relacionados con sustancias estupefacientes (aunque, en la práctica, hasta la fecha, los líderes de los refugiados ni siquiera han referido o denunciado muchos casos de este tipo a la policía tailandesa, salvo cuando había

ciudadanos tailandeses implicados). Pese a que este planteamiento puede considerarse loable en términos de empoderamiento, los mecanismos de resolución de disputas que han surgido en los campos distan de ser perfectos.

Los responsables jurídicos de los campos son personas influyentes en su comunidad y, a menudo, cuentan con una experiencia práctica significativa en el ámbito de la resolución de conflictos, gracias a su trabajo en el campo. Bajo

gozaran de mayor libertad de movimiento y las organizaciones de refugiados tuvieran más prestigio, se les abrirían oportunidades para entablar un diálogo a un nivel superior con la comunidad humanitaria y de donantes.

La gestión comunitaria de los campos se centraba en que los refugiados controlaran su propia situación de la forma más autónoma posible. No obstante, ahora ha pasado de una postura nada intervencionista a cumplir con las normas y los procedimientos internacionales. Los sistemas siguen progresando. La comunidad de ONG necesita desarrollar las increíbles

la autoridad global del Ministerio del Interior, los líderes de los refugiados han intentado, en términos generales, administrar los asuntos del campo de forma justa y, teniendo en cuenta el alcance del reto, ya han hecho un gran trabajo contando con recursos limitados. Sin embargo, ellos mismos declaran que, con frecuencia, carecen de la capacidad necesaria para administrar justicia con eficacia dentro del campo.

Con este telón de fondo, en 2005 y 2006, ACNUR y el Comité Internacional de Rescate (CIR) desarrollaron un proyecto de asistencia jurídica.¹ El Gobierno Real de Tailandia consideró el mérito de la propuesta y desempeñó un papel importante en el establecimiento de un consejo consultivo que supervisara su aplicación y ofreciera actividades de apoyo. En agosto de 2006, un Comité de Trabajo (que incluía a los departamentos del Gobierno de Tailandia pertinentes, a ACNUR y al CIR) aprobó una evaluación global de la administración de justicia en tres localizaciones piloto del proyecto para comprender mejor: a) los problemas de seguridad y protección de los residentes en los campos y b) el acceso a la justicia y el imperio de la ley desde el punto de vista de la experiencia de los líderes y de la comunidad refugiada. En esta Encuesta sobre la Administración de Justicia participaron 2.299 personas y se realizaron entrevistas en profundidad y debates temáticos en grupo.

Los problemas de protección más importantes que salieron a la luz fueron: abuso de las drogas y el alcohol; temor al ejército birmano; imposibilidad de disponer de las raciones de alimentos; violencia física en la comunidad en general y, más concretamente, violaciones; ausencia de documentación adecuada; deportaciones; imposibilidad de acceder a la justicia e incidentes con voluntarios de seguridad tailandeses (Or Sors). Estos problemas de protección y seguridad no son especialmente sorprendentes, puesto que reflejan los conflictos habituales en el contexto de una situación en un campo cerrado, de larga duración, y donde el movimiento y el trabajo están limitados.

Algunos grupos, a los que normalmente se considera más vulnerables, confían menos en la capacidad de las instituciones del campo para resolver los conflictos con justicia. Aunque conseguir el consenso y el apoyo de la comunidad puede ser un punto fuerte de los métodos de resolución de conflictos que aplican algunas instituciones

de la administración de justicia en el campo, las resoluciones tomadas por la comunidad pueden perjudicar más a los residentes más débiles.

Las mujeres son mucho más vulnerables a la violencia en los campos y, en especial, a la violencia por motivos de género. El estado civil tiene una fuerte repercusión en la seguridad de estas refugiadas. Las divorciadas, separadas y solteras están más expuestas a determinados peligros, especialmente a su explotación para conseguir productos y servicios y a las agresiones físicas. Las encuestadas viudas también informaron de que tenían mayores dificultades; por ejemplo, les preocupa más el acceso a las raciones de comida que a sus compañeras casadas.

Acceso a la justicia

Contrariamente a lo que se cree, la mayoría de los encuestados desean que el sistema penal de justicia pueda garantizar una respuesta contundente, un castigo y la prevención de los delitos cometidos, más que un acuerdo, una indemnización económica o una mediación. Sin embargo, existen múltiples obstáculos para ello.

Muchas personas no saben si están sujetas a la legislación tailandesa, ni cuándo se les aplica, y tampoco entienden con claridad ni confían en las normas jurídicas que se aplican en el campo. Esta ignorancia actúa como barrera a la hora de reclamar justicia por tres motivos básicos: en primer lugar, dificulta que los refugiados regulen su comportamiento en virtud de la ley y sepan qué tipo de respuesta jurídica pueden esperar. En segundo lugar, los refugiados no tienen mucha idea sobre el procedimiento legal que deben seguir dentro ni fuera del campo, lo cual conduce a elegir inadecuadamente el foro al que solicitan justicia. Por último, su desconocimiento sobre los derechos básicos implica que son más susceptibles de sufrir abusos o de ser explotados dentro del sistema y es menos probable que reciban un juicio justo, ya sea como víctima o como demandado.

El obstáculo principal del sistema de justicia de los campos es la falta de capacidad de las instituciones para aplicar procedimientos y resoluciones judiciales adecuados a demandantes y demandados, especialmente en lo que respecta a los delitos más graves. A menudo, los responsables jurídicos del campo están presionados por algunos refugiados influyentes. Por otro lado, carecen de formación y su tarea se hace más difícil con leyes inadecuadas y confusas, por lo

que estos responsables coinciden en que es urgente iniciar una reforma legal.

Con frecuencia, las limitaciones que supone estar en un campo no permiten a los responsables de justicia alcanzar las resoluciones que la comunidad espera. Los centros de detención del campamento suelen ser más bien celdas de retención, inadecuadas para penas a largo plazo. Las fuertes multas o los fallos de indemnización no son realistas, dado el contexto, porque pocos pueden pagar.

Algunos refugiados se quejan de que las instituciones de justicia del campo no protegen de forma satisfactoria a los grupos más vulnerables, como las mujeres, los desfavorecidos y las minorías étnicas. En muchos casos, los supervivientes de un delito no tienen otra opción que continuar conviviendo con los delincuentes durante meses y años después del crimen. Con frecuencia, los delincuentes no son procesados por los delitos que cometen o son puestos en libertad sin un castigo significativo. En otros casos, dada la incapacidad de los líderes del campo para tratar con delincuentes violentos, y puesto que se prefiere resolver estas causas dentro de la comunidad de refugiados, dichos casos se han remitido a los representantes de los grupos étnicos de la oposición, que, en ocasiones, también hacen las veces de foro de apelación ad hoc para aquellos residentes que no están satisfechos con las decisiones adoptadas por sus líderes.

Las instituciones de los campos tienen dificultades a la hora de administrar justicia entre sus residentes mientras que, en la práctica, sigue siendo difícil acceder a las instituciones judiciales del gobierno de acogida. Los refugiados encuestados afirman que desisten en el intento de beneficiarse del sistema jurídico tailandés por diversos motivos, como el idioma, la falta de transporte, el miedo a las represalias, la inquietud sobre la reacción de la policía y la ignorancia del sistema. Puede que también teman la vergüenza o el rechazo de la comunidad si denuncian un delito fuera. Además, algunos responsables del campo pueden mostrarse reacios a que algunas causas salgan de él. Por otro lado, algunos responsables tailandeses pueden ser renuentes a hacer valer su jurisdicción por problemas de sobrecarga de trabajo o de escasez de recursos.

Los roles y responsabilidades de las diversas autoridades del campo que tratan estos temas no están bien definidos y, en algunos casos, se solapan. Los residentes

Charla de concienciación sobre el centro de servicios de asistencia legal y la legislación tailandesa, campo de Mae La, Tailandia



IRC stef

de los campos tampoco tienen clara la demarcación entre la jurisdicción del campo y la del sistema judicial tailandés. Tras varios debates sobre la cuestión en múltiples reuniones y conferencias, las autoridades tailandesas han indicado que el sistema jurídico nacional se centrará en encausar los delitos graves y que el sistema jurídico del campo seguirá resolviendo las demandas civiles y los delitos menores (aunque la distinción exacta entre unos y otros todavía debe determinarse).

Pero existe una brecha entre las soluciones deseables y las factibles. Los residentes de los campos prefieren, en abrumadora mayoría, las estructuras jurídicas del campo a la hora de resolver conflictos, incluso para delitos graves como el asesinato. Pero en este último caso, muchos de los encuestados pensaban que la pena adecuada eran 10 o más años de prisión, o la pena de muerte. Las instituciones del campo no pueden ejecutar ninguna de estas sentencias, ya que recaen en la jurisdicción de las autoridades tailandesas y en el poder de facto de los grupos militares étnicos de la frontera.

Las estructuras de gobierno del campo no están bien equipadas para tratar a los menores que transgreden la ley, aunque los niños son más susceptibles de sufrir la violencia y la gran mayoría de las víctimas de violación o de tentativa de violación pertenecen a este grupo. A menudo, a las

sobrevivientes de la violencia por motivos de género se les deniega la justicia y se les convence para que no la reclamen debido a la falta de sensibilidad o de capacidad de los responsables del campo y al énfasis que pone la comunidad en la reconciliación y en la negociación, que presiona a las mujeres a conformarse con una solución jurídica inadecuada.

Asimismo, las minorías étnicas de los campos también pueden tener experiencias diferentes sobre el acceso, la eficacia y la justicia generales de las instituciones jurídicas y de seguridad en los campos, y algunas han expresado su menor confianza en aquellas estructuras que están dominadas normalmente por miembros de las etnias mayoritarias.

Conclusión

Los resultados de la encuesta no deberían interpretarse como el fracaso de los líderes de los refugiados en su esfuerzo por impartir justicia en los campos. De hecho, existen muchos ejemplos donde se ha mediado de forma adecuada mediante un impresionante abanico de técnicas para que ambas partes alcancen un acuerdo. No obstante, sin una orientación o estándares claros, hay mucha divergencia entre un caso y otro y entre diferentes mediadores y responsables de justicia. Teniendo en cuenta que no han contado anteriormente con muchos recursos externos de tipo técnico o material de apoyo a su tarea de administración de justicia en el campo, y dado el gran tamaño de las

comunidades, los líderes de los refugiados han hecho todo lo posible por trabajar en un entorno con condiciones de seguridad muy complejas y delicadas.

Desde que se realizó el estudio, el CIR ha podido poner en marcha actividades para cubrir las lagunas encontradas, como el establecimiento de un servicio directo de asistencia jurídica, formación sobre mediación y arbitraje para los líderes, formación y conocimiento de la legislación tailandesa, educación cívica para los jóvenes, apoyo material y técnico para los responsables de justicia y seguridad, formación jurídica y sobre derechos para los voluntarios de seguridad tailandeses y el desarrollo de penas consistentes en trabajos para la comunidad mediante comités de justicia dentro del campo. Hasta ahora, los participantes están muy comprometidos con el proyecto y lo han recibido con entusiasmo y muestras de apoyo.

Joel Harding (joel.harding@theirc.org) es el Coordinador del Proyecto de Asistencia Jurídica y Shane Scanlon (shane.scanlon@theirc.org) es Director de Asistencia Jurídica del Comité Internacional de Rescate, Tailandia (www.theirc.org/where/the_irc_in_thailand.html). Sean Lees, Carson Beker y Ai Li Lim estuvieron asociados al proyecto durante la fase de valoración y encuesta.

1. Financiado anteriormente por el gobierno italiano y ACNUR, en la actualidad recibe fondos de dicha agencia y de Austcare/DIAC (Ministerio australiano de Inmigración y Nacionalidad).

Invisibles en Tailandia: documentar la necesidad de protección

Margaret Green, Karen Jacobsen y Sandee Pyne

El Comité Internacional de Rescate (CIR) ha realizado un estudio para documentar las experiencias de los birmanos que viven en las zonas fronterizas de Tailandia y valorar hasta qué punto merecen recibir protección internacional como refugiados.

Al CIR le preocupa que exista un gran número de birmanos que viven en Tailandia y cumplen las condiciones para recibir la protección y ayuda internacional que merecen, pero no pueden acceder a un proceso de registro adecuado. Sin una política de asilo legal, digna y transparente para los birmanos que entran en Tailandia, es imposible calcular el porcentaje de refugiados con motivos reales entre el grupo de migrantes que han abandonado Birmania por otras causas. La ausencia de datos sistemáticos que documenten los motivos por los que la gente huye de Birmania ofrece a las autoridades tailandesas la excusa para tratar a los birmanos que viven fuera de los campos de refugiados como meros migrantes económicos sujetos a deportación. Asimismo, reduce el margen que tienen las agencias que trabajan con los birmanos de Tailandia para actuar en su defensa.

Desde 1988, más de un millón de ciudadanos birmanos ha abandonado su país sin autorización, a pesar de que constituye un delito. Aunque han huido de uno de los países más represivos del globo, la abrumadora mayoría de birmanos en Tailandia no tiene su situación regularizada o entra sólo en calidad de trabajador inmigrante temporal. Viven al margen de la sociedad tailandesa y, a menudo, trabajan en condiciones inseguras, con salarios más bajos y bajo la amenaza de la trata y la explotación. Se les aplica la Ley de Inmigración tailandesa de 1979, que considera a todos los extranjeros indocumentados (incluso a los que necesitan asilo) como “inmigrantes ilegales”, sujetos a deportación. La política agresiva de deportación en Tailandia contraviene no sólo a la Convención de 1951, sino también al principio de no devolución, que se aplica en todos los países e impide devolver a un solicitante de asilo a un país o territorio donde existe el temor fundado a ser perseguido.

Estados Unidos, Canadá, Australia, Suecia, Noruega y otros países estiman que muchos birmanos sufren el temor fundado y creíble a ser perseguidos según la definición internacional de refugiado y les han ofrecido asilo o la oportunidad de reasentarse. Sin embargo, el gobierno tailandés se niega categóricamente a reconocer la normativa internacional que regula la identificación y el trato a los refugiados y, por contra, considera la aplicación de reglas y normas externas como una intromisión en la soberanía tailandesa contraria a los intereses nacionales. Tailandia no ha ratificado la Convención de 1951 ni ha creado una legislación propia que ofrezca el marco para determinar la condición de refugiado y el correspondiente conjunto de derechos inherentes a los refugiados reales. Aunque el gobierno permitió que se establecieran campos rudimentarios a lo largo de la frontera para aquellos que “huían de los combates”, menos de una décima parte de los birmanos que viven en Tailandia han podido entrar en ellos. En los campos se excluye directamente a ciertas minorías y se carece de una junta de admisión justa y a pleno rendimiento que estudie y admita a los birmanos recién llegados que cumplan los requisitos. ACNUR ya no está autorizada para realizar en Bangkok entrevistas con objeto de determinar el estatus de cada persona, como hizo en el pasado de forma limitada.

Con el objetivo de reforzar con datos precisos su trabajo reivindicativo, el CIR colaboró con Karen Jacobsen, de la Universidad de Tufts, para realizar una encuesta entre los birmanos que vivían fuera de los campos en tres lugares de la frontera entre Tailandia y Birmania: Chiang Mai, Mae Hong Son y Mae Sot. El estudio revela diferencias significativas en la configuración demográfica y socioeconómica de los tres sitios. Los encuestados fueron seleccionados mediante una técnica de muestreo aleatorio y se les preguntó

sobre a) su experiencia en Birmania (por qué abandonaron su hogar, si habían sufrido o no la violencia provocada por el conflicto, si se habían desplazado dentro del país o no antes de llegar a Tailandia), y b) sobre su experiencia en Tailandia, así como sobre los movimientos de regreso a Birmania, la ayuda humanitaria y el trato recibidos por parte de las autoridades tailandesas.

Dividimos los motivos para abandonar Birmania en cuatro categorías:

- motivos relacionados con el conflicto: los encuestados mencionaron que sufrieron, directa o indirectamente, la violencia, las torturas, los trabajos forzados o el conflicto armado
- motivos económicos: los encuestados sólo mencionaron factores económicos, como la búsqueda de empleo
- educación o motivos familiares: los encuestados afirmaron que habían abandonado Birmania para acompañar a un familiar o en busca de posibilidades educativas para sus hijos
- otros motivos (no mencionados anteriormente)

Experiencias en Birmania

La mayoría de los encuestados citaron diversas razones para huir. Cuando la gente mencionaba motivos relacionados con el conflicto, dedujimos que sentían miedo, lo cual es un componente indispensable para cumplir la definición de refugiado. Durante la fase de comprobación de las encuestas, se hizo patente que los participantes no respondían a las preguntas sobre sus opiniones políticas o sus actividades específicas en Birmania porque estaban preocupados por si su familia sufría represalias en caso de que el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo lo descubriera. Aunque nuestras conclusiones se habrían enriquecido con más datos sobre el tema, consideramos que no era ético profundizar demasiado en él. Debido a la reticencia de los encuestados, es probable que nuestros resultados sean sesgados y que más de los que se atrevieron a reconocerlo sufrieran la violencia y el conflicto.

Nuestro estudio sugiere que un gran número de birmanos que actualmente



Trabajadora migrante birmana en Tailandia

viven en Tailandia sin protección legal merecen que se estudie con mayor profundidad su situación, y que sólo una mínima parte de los que solicitan el estatus de refugiado y los servicios de asistencia reciben ayuda o protección del gobierno tailandés o de las agencias de ayuda internacionales.

Los resultados indican que en Tailandia se encuentran muchas personas de etnias y credos que han sufrido persecuciones durante mucho tiempo. Por ejemplo, el 64% de los encuestados en Chiang Mai consideraban que su religión era el cristianismo. Es evidente que muchos birmanos desprotegidos vivían antes en zonas muy afectadas por el conflicto. En los tres lugares, la mayoría de los encuestados adujeron diversas razones por las que abandonaron Birmania, pero tanto en Mae Hong Son como en Chiang Mai más del 50% de ellos afirmaron que huyeron de los abusos, la violencia, los trabajos forzados y la destrucción o apropiación forzosa de sus medios de subsistencia o propiedades.

Los motivos para trasladarse a Tailandia estaban bastante relacionados con la etnia. En Mae Sot, había más birmanos que cruzaban la frontera hacia Tailandia exclusivamente por causas económicas y sólo el 15% mencionaba motivos relacionados con el conflicto. Otros grupos étnicos citaban el conflicto con mayor frecuencia. En cada lugar, un número significativo de personas, si bien irregular, informaba de que había padecido la violencia en su propia persona o de que había sido testigo de la que se desataba contra otros. Esto constituye otro claro indicador de que merecen protección como refugiados. De los que sufrieron la violencia, el 22% de personas en Mae Sot y el 62% en Mae Hong Son la atribuyeron a sus actividades políticas.

Experiencias en Tailandia

Muchos encuestados de los tres sitios estaban acompañados por la mayoría de los miembros de su familia más cercana en Tailandia. Muy pocos habían vivido en un campo de refugiados y alrededor del 80% de los que se encontraban en

los tres lugares no habían recibido ningún tipo de ayuda. La frecuencia de los viajes de regreso a Birmania puede ser otro factor revelador del temor a volver a su tierra: la mayoría de los encuestados en Mae Hong Son y Chiang Mai y el 52% de los habitantes de Mae Sot nunca había regresado. En Chiang Mai, el 38% de los participantes respondieron que no podrían volver a Birmania incluso si quisieran.

Con el objeto de calcular el interés por las posibilidades de una solución duradera, a los participantes de Mae Hong Son y Chiang Mai se les preguntó si deseaban reasentarse en otro lugar. En Mae Hong Son, sólo el 10% afirmó que preferiría reasentarse en un tercer país. En Chiang Mai, cuando se les preguntó dónde les gustaría vivir en un plazo de tres años, el 44% afirmó que querrían estar en un tercer país, el 27% que desearía permanecer en Tailandia y el 26% que preferiría regresar a Birmania.

Recomendaciones

Es evidente que la historia de cada birmano es diferente, pero muchas de ellas comparten rasgos de violencia, desplazamiento inducido por el conflicto y temor al retorno. Estos refugiados potenciales carecen de un acceso adecuado a la ayuda y protección según los estándares internacionales para refugiados. Por tanto, el CIR recomienda lo siguiente:

- la comunidad internacional debe incrementar su apoyo para ofrecer servicios básicos a los refugiados reales (aunque todavía sin reconocer). Tailandia no debería asumir en soledad la responsabilidad de acoger a los refugiados birmanos.
- Tailandia debe adoptar medidas para garantizar que los refugiados (no reconocidos) puedan disponer de servicios básicos sin miedo al acoso, la detención o la deportación
- Tailandia debe abandonar las deportaciones a menos que las personas en peligro hayan tenido primero la oportunidad de solicitar asilo mediante un procedimiento justo y con conocimiento de causa
- Tailandia debe crear un procedimiento justo y accesible de determinación de la condición de refugiado ya sea para investigaciones prima facie de tipo individual o de grandes grupos
- Tailandia debe conferir un estatus legal a los refugiados reconocidos y debe ofrecer prueba de dicha condición

- Tailandia debe, dentro de un plazo determinado, regularizar a los refugiados en Tailandia para que puedan finalmente adquirir la nacionalidad o convertirse en residentes permanentes

Margaret Green-Rauenhorst (margaret.green@theirc.org) es Consejera Técnica Superior en materia de Protección y Estado de Derecho de la Unidad de Derechos y Gobernabilidad del Comité

Internacional de Rescate (www.theirc.org). Karen Jacobsen (karen.jacobsen@tufts.edu) es Directora del Programa sobre Migraciones Forzadas y Refugiados del Centro Internacional Feinstein de la Universidad de Tufts (<http://fic.tufts.edu>). Sandee Pyne (sandee.pyne@thailand.theirc.org) es la Coordinadora de Reivindicaciones del Comité Internacional de Rescate en Tailandia (www.theirc.org/where/the_irc_in_thailand.html).

Los resultados completos de la encuesta se encuentran disponibles en línea en <http://fic.tufts.edu/?pid=76>

El CIR agradece la colaboración de las investigadoras Julia Fisherman y Lindy Worsham y de nuestros socios comunitarios, sin quienes este estudio no habría visto la luz.

Los solicitantes de asilo birmanos en Tailandia siguen sin tener dónde dirigirse

Chen Chen Lee y Isla Glaister

Hasta que las autoridades tailandesas y ACNUR no proporcionen un procedimiento de asilo sistemático y justo, frente a uno que depende de acontecimientos y fechas concretos, el sistema actual de asilo no podrá dar más de sí.

Si existe un resultado positivo de la brutal respuesta de la Junta birmana a las manifestaciones pacíficas que tuvieron lugar en Yangón en septiembre de 2007, es que ACNUR ha reanudado el registro de los nuevos solicitantes de asilo procedentes de ese país, producido tras una interrupción de dos años, que empezó en noviembre de 2005 cuando la agencia, a petición de las autoridades tailandesas, dejó de registrar a las personas procedentes de Birmania que buscaban asilo y protección internacional en Tailandia.

Hasta enero de 2004, ACNUR gestionaba todo el procedimiento de determinación de la condición de refugiado para los solicitantes de asilo birmanos. Debido a que las autoridades tailandesas deseaban tener un control mayor sobre el proceso de examen, a partir de enero de 2004, los solicitantes de asilo birmanos sólo podían registrarse con la agencia y obtener una papeleta (por eso se les suele llamar 'titulares de papeleta'). Los que llegaban después de noviembre de 2005 no tenían ocasión de registrarse ni recibir ningún tipo de documentación o protección.

Anteriormente, había tres grupos de titulares de papeleta, situados en las provincias de Bangkok, Mae Sot y Kanchanaburi, que comprendían un total de 10.887 personas.¹ En septiembre de 2006, más de 2.000 de ellos fueron transferidos a campos de la provincia de

Tak y se sometieron al proceso tailandés para la obtención de asilo a través de la Junta Provincial de Admisiones (PAB, por sus siglas en inglés). En la actualidad, todos se encuentran en campamentos, reconocidos como refugiados. Sin embargo, pese al diálogo continuo entre ACNUR y las autoridades tailandesas, ninguno de los otros titulares de papeletas ha sido transferido a ningún campo. La mayoría de los solicitantes de asilo siguen sin protección desde principios de 2004.

El 15 de septiembre de 2007, ACNUR volvió a abrir el registro para todos los que llegaran a Tailandia a partir de esa fecha por motivos relacionados con las protestas de Yangón. No obstante, al igual que sucedió antes, las nuevas papeletas no confieren ningún estatus legal en Tailandia y no otorgan derechos: tan sólo dejan constancia del registro con ACNUR y constituyen una mera solicitud a las autoridades tailandesas para que no detengan ni deporten a los titulares.

En los últimos años, algunas organizaciones internacionales, como el Servicio Jesuita a Refugiados (JRS, por sus siglas en inglés), han defendido que se someta a los que poseen papeletas y a los que no, por igual, al proceso de determinación de la condición de refugiado con el objeto de que se les admita en los nuevos campos oficiales situados a lo largo de la frontera. Se ha recomendado al Gobierno tailandés

que permita que los solicitantes de asilo birmanos registrados permanezcan provisionalmente en Tailandia y reciban la asistencia de Naciones Unidas y otras agencias de ayuda. De momento, los esfuerzos realizados en este sentido por ACNUR y unas cuantas organizaciones internacionales han dado muy pocos frutos.

Un informe, elaborado en 2005² por JRS y el Comité Internacional de Rescate (CIR) sobre las condiciones de los titulares de papeletas birmanos en Tailandia, desveló que, de las 353 personas encuestadas, casi todas habían sufrido persecución en su país y se arriesgaban a ser objeto de graves violaciones de los derechos humanos si regresaban. Al carecer de documentos legales, las autoridades tailandesas los podían considerar inmigrantes ilegales y, por tanto, quedaban sujetos a arresto, detención y deportación. Para sobrevivir, muchos acaban trabajando ilegalmente en Tailandia, a menudo en condiciones de explotación. A diferencia de los que se hallan asentados en campos, los refugiados y solicitantes de asilo que viven en zonas urbanas no pueden recibir los servicios básicos de las ONG; además, muchos carecen de cobijo y alimentos adecuados, son arrestados con frecuencia y se les confisca su dinero y bienes.³

La concesión de papeletas a los manifestantes de septiembre es positiva, ya que ha creado la esperanza de que aquéllos con alegaciones auténticas para obtener asilo podrán registrarse con ACNUR y que, al final, las autoridades tailandesas reactivarán el sistema mediante las PAB para examinar a todos los solicitantes birmanos. Sin embargo,

aunque se estableció en 1999, el sistema de PAB no ha funcionado bien en la práctica, lo cual se debe, en parte, al miedo a que aceptar el actual número de casos crearía un efecto llamada y motivaría más llegadas desde Birmania.

Para aquellos solicitantes de asilo que huyeron de Birmania tras la represión de septiembre y que han recibido papeletas de registro provisional con ACNUR, sigue siendo una incógnita si serán examinados por el PAB. No obstante, para los miles de titulares de papeletas y para los que han previsto un cambio en la política y una mayor atención internacional a su desesperada situación, ACNUR ha dejado claro que tendrán que seguir esperando.

Existe el riesgo de que, si el gobierno tailandés no permite que las nuevas llegadas sean examinadas pronto para determinar la condición de refugiado, se cree un nuevo grupo de titulares de papeletas birmanos, que se sumará al cúmulo de los que siguen esperando algún tipo de solución duradera.

La mayor preocupación es la de los que no disponen de acceso a un proceso de registro y, por tanto, no tienen esperanza de recibir asilo. Sin papeles, no deseados e invisibles, estos titulares de papeleta y solicitantes de asilo birmanos seguirán viviendo en la marginalidad. Queda por ver si la oportunidad creada por las protestas de septiembre en Birmania

para que Tailandia y la comunidad internacional mejoren la situación de aquel país, conducirá a un cambio significativo y hacia un futuro mejor.

Chen Chen Lee (chen@jrs.or.th) es el Responsable de Información y Defensa de la causa e Isla Glaister (isla@jrs.or.th) es la Coordinadora del Programa de Mae Sot para el Servicio Jesuita a Refugiados en Tailandia (www.jrs.or.th)

1. Intercambio de correos electrónicos con ACNUR Bangkok, octubre de 2007
2. Sin ningún sitio dónde dirigirse (Nowhere to Turn), Servicio Jesuita a Refugiados y Comité Internacional de Rescate, 2005.
www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-6E83HG?OpenDocument
3. Véase el artículo de Vera den Otter sobre 'Los solicitantes de asilo y refugiados urbanos en Tailandia', RMF 28: www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF%2028/49-50.pdf

Los rohingya y el estatus de refugiado en Bangladesh

Pia Prytz Phiri

Los refugiados de etnia rohingya procedentes del norte del estado de Rakhine, en Myanmar, viven en una situación precaria en su país de asilo, Bangladesh, aunque últimamente han experimentado una mejora significativa.

En 1991, unos 250.000 rohingya musulmanes fueron reconocidos por el Gobierno de Bangladesh como refugiados prima facie. El gobierno repatrió a la gran mayoría a Myanmar en los años posteriores, dejando sólo dos de los 20 campos de refugiados en funcionamiento. En los últimos 16 años, los aproximadamente 27.000 rohingya restantes han vivido en dos campos de refugiados en el extremo meridional del país, cerca de Cox's Bazar.

Bangladesh no es signatario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados ni de su Protocolo de 1967 y no ha promulgado ninguna ley nacional relativa a cuestiones de asilo y refugiados. Sin embargo, el gobierno, por propia iniciativa, reconoció a los rohingya que llegaron en 1991 como refugiados y, en colaboración con ACNUR, les ha prestado ayuda hasta la fecha.

Es significativo el hecho de que Bangladesh se haya adherido a varios de los Convenios y Convenciones internacionales sobre derechos¹ y que su Constitución contenga disposiciones que

defiendan los derechos y obligaciones de la Carta de Naciones Unidas y salvaguarden la protección legal de los extranjeros que residen en su territorio². Así, reconoce un corpus de derecho internacional que establece el marco legal para la protección de los refugiados.

La dificultad radica en garantizar el cumplimiento y la sostenibilidad de los niveles de protección cuando no existe ninguna ley que regule el propio estatus de refugiado. La situación de los refugiados de etnia rohingya demuestra el reto que supone prestar protección de forma concreta, arbitraria y discrecional atendiendo a las circunstancias. Aunque han pasado 16 años, los refugiados rohingya siguen sin gozar de libertad de movimiento, derecho al trabajo y a la educación y, de este modo, se les niega la autosuficiencia y la autodeterminación. Se ven obligados a dedicarse a actividades clandestinas, trabajando de forma ilegal y percibiendo salarios bajos. Se les ha negado la oportunidad de progresar, aprender y mejorar, al estar, hasta hace poco, limitados a una formación informal

impartida por voluntarios refugiados con escasas asignaturas y cursos.

ACNUR en Bangladesh ha tenido cierto éxito abogando por la mejora de los niveles en todos los sectores, defendiendo la idea de solventar la discrepancia entre los principios internacionales de protección y la práctica sobre el terreno. En 2006, el organismo alcanzó acuerdos sin precedentes con el gobierno anterior, antes de los recientes acontecimientos políticos y la declaración del estado de emergencia. El gobierno provisional actual también ha dado muestras muy positivas de su compromiso con los problemas de los refugiados.

Hasta ahora, han podido observarse avances en las negociaciones entre el gobierno y ACNUR que están cambiando la forma en que se brinda la protección. En primer lugar, en 2006, el gobierno acordó permitir a ACNUR que construyera nuevos alojamientos para los refugiados en los dos campos, en reconocimiento de las pésimas condiciones de las infraestructuras de entonces, que estaban muy por debajo de los niveles internacionales. El gobierno había limitado el mantenimiento de los refugios construidos en 1992 al mínimo imprescindible, por miedo a fomentar una presencia permanente de los refugiados. Desde que se alcanzó el acuerdo, ACNUR



Niños refugiados birmanos juegan frente las nuevas casas construidas con fondos de ACNUR en el campo de refugiados de Nayapara, Bangladesh, febrero de 2008

ha obtenido los fondos necesarios y se han emprendido trabajos de construcción en los dos campos. Está previsto que ambos dispongan de nuevas instalaciones de alojamiento a finales de 2009.

Un segundo logro consiste en que, por primera vez en la historia del funcionamiento de ACNUR en Bangladesh, se utilizara el reasentamiento a un tercer país para prestar protección y una solución duradera para algunos refugiados. Se reasentó a veintitrés refugiados en Canadá en 2006 y a otros 79 en 2007. ACNUR dirigió el acuerdo de reasentamiento en parte con el fin de presionar al gobierno para que permitiera más formación profesional y mejores instalaciones educativas. En consecuencia, en 2006, el gobierno aceptó permitir la formación profesional y un aumento de las asignaturas y cursos impartidos en los colegios. Pese a que este progreso no ha alcanzado todavía los niveles internacionales, sin duda va por buen

camino. Desde el primer reasentamiento satisfactorio en Canadá, se ha negociado el reasentamiento de los refugiados con necesidad urgente de protección, con otros países interesados, y tanto Nueva Zelanda como el Reino Unido han confirmado admisiones para 2008.

Otro avance de gran relevancia consiste en el acuerdo con el Gobierno de Bangladesh en 2006, gracias al cual se permite a otras ONG y organismos de la ONU trabajar en los campos de refugiados y aportar su experiencia en distintos sectores.

No obstante, todavía queda camino por recorrer antes de que los refugiados puedan disfrutar de los derechos que les otorga la legislación internacional. ACNUR Bangladesh ha dejado su postura muy clara sobre la imposibilidad de mantener la situación actual. Proporcionar asistencia externa durante un periodo de 16 años sin progresar ni alcanzar la autosuficiencia es contrario a los principios de protección

de los refugiados, los derechos humanos y la dignidad. Sigue siendo necesario entablar un diálogo con el Gobierno de Bangladesh y otras partes interesadas, para analizar soluciones duraderas para los rohingya. Es demasiado pronto para predecir el resultado de las discusiones, pero lo que resulta tremendamente positivo en esta fase es que tanto ACNUR como el gobierno están de acuerdo en la importancia de adoptar una perspectiva más integral y a largo plazo, para resolver la terrible situación de los refugiados de etnia rohingya.

Pia Prytz Phiri (BGDDA@unhcr.org) es Representante de ACNUR en Bangladesh (www.unhcr.org/country/bgd.html).

Las opiniones reflejadas son las de la autora y no reflejan necesariamente las de ACNUR ni las de la ONU.

1. www.un.int/bangladesh/misison_arc/treaty_adherence.htm
2. Artículos 25, 31 y 32 de la Constitución de 1972.

Sin protección: los refugiados chin en la India y Malasia

Amy Alexander

La mayoría de los refugiados de etnia chin nunca han pisado un campo de refugiados: viven como indocumentados en zonas urbanas de la India y Malasia.

Como ocurre entre otras muchas etnias en Birmania, los habituales abusos de los derechos humanos han provocado que decenas de miles de personas chin de las montañas de Birmania occidental hayan huido del país en un intento por sobrevivir en otro lugar. Mientras que Tailandia acoge a la mayoría de los refugiados birmanos, la población chin es muy reducida en este país. La mayoría de ellos busca protección

de la frontera entre Birmania y la India. Algunos de ellos viajan hacia Nueva Delhi, en el interior, con la esperanza de recibir protección por parte de ACNUR. Ninguno de los dos lugares es muy seguro para los refugiados chin y su vida diaria está plagada de dificultades y penalidades.

Dado que la India no es signataria de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de

de refugiado. Asimismo, a mediados de 2006, ACNUR también empezó a reasentar a los chin en terceros países.

Sin embargo, obtener el estatuto de refugiado a través de ACNUR se está convirtiendo en un proceso cada vez más difícil para la comunidad chin de la India. La mayoría de ellos viven en Mizoram, zona en la que ACNUR no opera. A consecuencia de ello, si pretenden obtener el reconocimiento de ACNUR deben emprender un arduo y caro viaje a Delhi. Una vez registrados, deben quedarse en Delhi, donde es difícil ganarse la vida e integrarse culturalmente.

Hace poco, ACNUR anunció que iba a finalizar el registro general en septiembre de 2007, lo que contribuyó a limitar más la concesión del estatus de refugiado a los chin. Ahora sólo pueden inscribirse los casos "urgentes" o los que se consideran en situación especial de riesgo, como las embarazadas, las personas mayores y los enfermos. Los casos "no urgentes" deberán esperar hasta que se reabra el proceso general de registro, lo cual, probablemente, llevará su tiempo.

La vida de los refugiados chin en Delhi es extremadamente difícil, ya que deben



Tejedores chin en Mizoram, India, donde viven y trabajan

en la India y Malasia, donde deben afrontar problemas diferentes a los que se encuentran sus compatriotas en Tailandia.

Los refugiados chin en la India

La mayoría del pueblo chin se vio forzado a huir de Birmania, cruzar a la vecina India y establecerse en las montañas Mizoram, que lindan con las de la zona chin. Aunque es imposible determinar con precisión su número exacto, se calcula que entre 60.000 y 80.000 viven a lo largo

los Refugiados ni del Protocolo de 1967, no existe ningún mecanismo procesal que ofrezca protección oficial ni ayudas a los refugiados que viven en la India. No obstante, ACNUR está presente en dicho país y sigue registrando, reconociendo y reasentando a los refugiados chin. De las 1.800 personas de etnia chin que viven en Delhi, ACNUR ha concedido el estatuto de refugiado a mil. Ha registrado otros 300 casos más, que esperan una decisión sobre su condición

competir por unos recursos limitados con una población azotada por la pobreza, que lucha por su propia subsistencia. Para solventar las crecientes necesidades de la población refugiada, ACNUR, en colaboración con otras contrapartes implementadoras, desarrolló una red de programas de atención social en el área de apoyo económico, la educación y la sanidad. Estos programas incluían, en primer lugar, una ayuda de subsistencia a corto plazo para los

refugiados que acababan de recibir su estatuto como tales. Sin embargo, en 2003, ACNUR empezó a retirar dichas ayudas, recortó su montante a la mitad transcurridos seis meses y las eliminó completamente al cabo del año. Este cambio de política no refleja la realidad de la vida que llevan los refugiados en Delhi, donde la autosuficiencia no es viable entre la mayoría de ellos.

En segundo lugar, había un programa de complementación del sueldo según el cual ACNUR se comprometía a ofrecer un suplemento al salario de los trabajadores refugiados para alinearlos con el umbral de pobreza oficial de Delhi. Sin embargo, desde agosto de 2007, no se han aceptado nuevas solicitudes para acogerse al programa. Mientras tanto, el programa de complementación ha creado, en realidad, un mercado de trabajo secundario, ya que los empresarios se han acostumbrado a pagar un sueldo menor a los trabajadores refugiados. Sin los suplementos continuados de ACNUR, los trabajadores chin no pueden esperar otra cosa que ganar menos que la población local por el mismo trabajo, de forma sistemática.

La tercera forma de ayuda la ofrece la Young Men's Christian Association (YMCA) destinada a sufragar los costes educativos de los niños refugiados en edad escolar. Sin embargo, estos subsidios se calculan según el coste de la escuela pública, cuyos criterios de admisión son casi imposibles de cumplir para los niños refugiados. Por otro lado, los subsidios son insuficientes para cubrir los gastos de una escuela privada. Como resultado, muchos se quedan sin recibir educación alguna.

El cuarto programa pretende afrontar los problemas médicos y de salud que padecen los refugiados, dadas sus malas condiciones de vida en Delhi. La barrera lingüística y la fuerte discriminación inhiben a los pacientes chin a la hora de recibir un tratamiento adecuado e inmediato en los hospitales locales. La Voluntary Health Association of Delhi (VHAD) era la responsable de ofrecer servicios sanitarios básicos a los refugiados de la ciudad. Pero a principios de 2007, cerró sus puertas por falta de medios. La atención médica tiene ahora un precio prohibitivo para los refugiados chin de la capital india.

Además, las tensiones con la población local son un obstáculo enorme a la autosuficiencia de los chin en Delhi y Mizoram. En Delhi, la discordia entre los chin y la población autóctona se ve

acentuada por la falta general de recursos. Como compiten con la población local por conseguir bienes escasos, los chin viven con el temor constante a que les expulsen, les agredan físicamente o abusen de ellos de otra forma. Muchos de esos abusos quedan impunes, ya sea porque no se denuncian o porque no se aplica la ley.

En Mizoram, aunque los mizos y los chin comparten unos orígenes comunes, la discriminación es constante. En el pasado, la Asociación de Jóvenes Mizos (YMA, por sus siglas en inglés), una organización civil de Mizoram, pero extremadamente influyente, hizo de los chin su objetivo y puso en marcha diversas ofensivas contra ellos. El incidente más grave ocurrió en 2003, cuando YMA forzó a miles de refugiados chin a volver a Birmania. En octubre de 2007, quizá como muestra de una disminución de la tensión entre los pueblos mizo y chin, ambos grupos se manifestaron conjuntamente para pedir el cambio en Birmania. A pesar de ello, los chin siguen temiendo las expulsiones y las deportaciones forzadas por parte de los mizos.

Los refugiados chin en Malasia

Debido a la significativa militarización de la frontera con la India, muchos desplazados chin temen cruzar a este país. De este modo, a pesar de la distancia, Malasia se ha convertido en un destino para este grupo y actualmente acoge a unos 23.000.

Al igual que la India, Malasia tampoco es signataria de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados ni del Protocolo de 1967 y, desde principios de 2006, el proceso de registro general está cerrado. Puesto que continúa el éxodo de refugiados chin a Malasia, cada vez son más los que esperan su registro. Tener la documentación de ACNUR ofrece al menos la posibilidad de reasentarse en un tercer país, aunque no supone una garantía de protección ni de recepción de ayudas en Malasia.

La mayoría de refugiados chin vive en la extrema pobreza, hacinados en alojamientos de la capital, Kuala Lumpur. Otros viven en campos improvisados a las afueras de la ciudad o en la distancia, en Cameron Highlands, donde trabajan en la agricultura por un sueldo bajo y sólo disponen de agua de dudosa salubridad y equipos de protección inadecuados.

El acoso y los abusos de las autoridades constituyen una realidad diaria para los chin de Malasia. Además de organizar

redadas en barrios y lugares de trabajo, los oficiales de inmigración se les acercan y los amenazan individualmente en lugares públicos. Los que no pueden o no quieren pagar sobornos se arriesgan a ser arrestados, detenidos o deportados, y a menudo se encierra a los refugiados detenidos en Malasia en celdas masificadas y poco higiénicas. No se les alimenta de forma adecuada y apenas se les permite acceder a los servicios básicos. Las enfermedades son frecuentes y las quejas de acoso y agresiones físicas por parte de guardias y oficiales se han convertido en algo habitual.

A los refugiados chin no se les permite trabajar en Malasia y se les relega a la economía sumergida. Menos de un tercio de la comunidad chin en Malasia trabaja y, a menudo, aquéllos que tienen un empleo se encuentran a expensas de empresarios que les explotan y de condiciones de trabajo abusivas.

Los servicios sanitarios mínimos se dispensan mediante clínicas móviles tanto a los refugiados de las ciudades como a los que viven en campos en la selva. Médicos Sin Fronteras (MSF) estuvo trabajando en Malasia, ofreciendo traductores y devoluciones de los gastos de hospitalización hasta principios del año pasado, momento en el que se retiró.

Conclusión

Decenas de miles de personas de etnia chin han huido de la tortura, la persecución y la muerte en Birmania. Corren grandes riesgos, sufren graves penalidades y se enfrentan a numerosos peligros con la esperanza de encontrarse a salvo en algún lugar. Sin embargo, lo que encuentran en la India y en Malasia es: falta de reconocimiento legal, posibilidades limitadas de protección por parte de ACNUR y dificultades para encontrar trabajo, recibir una educación y disponer de atención sanitaria y un alojamiento decente. Como sus hermanos y hermanas birmanos que viven en Tailandia, los chin en la India y Malasia se encuentran totalmente desprotegidos.

Amy Alexander (amyalex_thailand@yahoo.com) es la Coordinadora de las Campañas de Apoyo de la Organización en pro de los Derechos Humanos de los Chin (CHRO, por sus siglas en inglés) en Chiang Mai, Tailandia (www.chro.org). CHRO agradece a todos los miembros de la comunidad chin que hayan compartido generosamente su tiempo, historia y experiencias, que han servido de base para el presente artículo.

Migración y trata: la aplicación de los derechos humanos

Nikolas Win Myint

Existen personas desplazadas por todo Myanmar, tanto dentro del país como al otro lado de sus fronteras, empujadas bien por la necesidad o bien por la esperanza de un futuro mejor. Para muchos, esas esperanzas se harán realidad, por lo menos en parte. Para otros, la migración los expone a la explotación, el abuso, la enfermedad e incluso a muerte.

La trata de personas (el comercio de esclavos actual, que afecta a mujeres, niños y hombres) tiene lugar en todo el mundo, pero los pocos datos disponibles

que el gobierno no ha abordado esta lacra. Sin embargo, un pequeño grupo de trabajadores contra la trata, junto con políticas gubernamentales acordes, ha logrado marcar la diferencia en los últimos años.

Según la definición que figura en la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la trata de personas se compone de tres elementos distintos: en primer lugar, el acto de la trata, que puede consistir en reclutar, transportar o albergar a una persona; en segundo lugar, el medio para la trata, que debe implicar o bien la coacción (empleo de la fuerza o amenaza del empleo de la fuerza) o bien el engaño, y, en tercer lugar, el objeto de la trata, que es la explotación, ya sea sexual o laboral.¹ Sólo se puede hablar de trata cuando los tres elementos están presentes.²

Con esta definición, la trata no siempre constituye un delito bien tipificado. A menudo, las personas se desplazan por voluntad propia, incluso hacia situaciones laborales que podrían considerarse de explotación, como una mejora relativa de su situación actual. También es posible que se las engañe para que caigan en situaciones en las que tienen un sueldo inferior, un horario más amplio o peores condiciones que las acordadas; sin embargo, mientras permanezcan en esas circunstancias sin ser forzadas a ello, no se puede hablar de trata desde el punto de vista jurídico. Por el contrario, puede que, al principio, las personas emigren voluntariamente, pero terminen siendo víctimas de una situación de trata. Llevar a la práctica esta definición jurídica ha sido un desafío esencial en las intervenciones contra este delito. No obstante, es imprescindible superarlo para poder suministrar protección y asistencia a los más necesitados.

Una migración fallida

Del mismo modo que existen muchas formas distintas de explotación humana, también existen muchas maneras diferentes de traficar con personas. La trata constituye, fundamentalmente, un delito contra una persona y, al igual que con otros delitos de esta naturaleza (asesinato, violación, secuestro), es difícil generalizar. No obstante, si se atiende a las entrevistas realizadas con víctimas y delincuentes, así como a agencias de servicio a las víctimas y miembros de los cuerpos de seguridad, surge una imagen general de la trata en Myanmar, que es, principalmente, la imagen de una migración que ha salido mal.

Myanmar, situado en un entramado de antiguas rutas de comercio, conoce la migración desde hace mucho tiempo. En la actualidad, las disparidades económicas de la región alimentan la migración transfronteriza entre jóvenes en busca de un futuro prometedor. La mayor parte de esas migraciones no da lugar a la trata de personas. Sin embargo, para algunos, el proceso de migración se tuerce en gran medida y se encuentran a merced de los tratantes. A veces, éstos son intermediarios que llevan a las personas a destinos distintos a los acordados, otras veces se trata de patronos que coaccionan a las víctimas para que desempeñen un trabajo en condiciones de explotación. Si bien la explotación sexual de mujeres ha acaparado muchos titulares, también existen informes sobre la trata para la explotación laboral en fábricas, que afecta tanto a hombres como a mujeres, y sobre la industria pesquera, que a afecta a hombres.

Es posible que el alivio de la pobreza en origen elimine parte del motivo que impulsa a las personas a emigrar, pero gran parte de la migración se debe a la percepción de diferencias económicas relativas, a la discrepancia entre las oportunidades en el lugar de origen y las oportunidades percibidas en el extranjero. Por lo tanto, el objetivo de unas intervenciones responsables contra la trata no debe ser contener los desplazamientos, sino detener el tráfico ilícito.



Esta mujer birmana, que escapó después de haber sido víctima de la trata para ser explotada en la confección de jerseys, en la actualidad está aprendiendo

artesanía tradicional en la casa de acogida Baan Kredtrakarn, gestionada por el gobierno, en Bangkok, Tailandia.

muestran que en el sudeste asiático ocurre con especial incidencia. En esa región, Myanmar es un país de origen clave y se trafica con su población hacia Tailandia y China. Aunque no se sabe cuántas personas son víctimas de este delito al año, las estimaciones oscilan entre las 3.000 y las 30.000.

Probablemente pocos esperen que se haga algo respecto a este delito en Myanmar. La trata de personas no sólo está impulsada por la pobreza y las diferencias económicas relativas, que tienen fácil solución; la lucha contra la trata precisa una respuesta compleja, que incluye el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho y que implica a muchos departamentos gubernamentales y proveedores de servicios no gubernamentales. En su informe anual sobre la trata de personas, el Departamento de Estado de E.E.U.U. otorga a Myanmar la peor calificación, situándolo en el nivel 3 y afirmando

En los últimos años, en Myanmar se han producido varios avances alentadores en este sentido. Se ha progresado de forma significativa tanto a la hora de proteger a los migrantes como de prestar apoyo a las víctimas de la trata. La ley birmana Anti-Trata de Personas, promulgada en septiembre de 2005, establece medidas de protección jurídica específicas para las víctimas de la trata, entre las que se encuentran la inmunidad procesal y la asistencia jurídica, financiera y médica según sea necesario. Asimismo, la ley procura facilitar el acceso a la asistencia a las víctimas, así como reducir su miedo a la policía y a los funcionarios de inmigración.

Al mismo tiempo, desde 2005, se han emprendido varias campañas de prevención en autobuses de largo recorrido y en terminales de autobuses a lo largo de las autopistas. Los instructores, que cuentan con formación específica, no sólo conciencian a las personas de los riesgos y peligros de la trata, sino que también les proporcionan información acerca de los derechos fundamentales, contactos útiles y frases clave. La campaña, que se inició en estaciones de autobuses en los alrededores de Yangón, se ha ampliado a la ciudad de Mawlamyine, un centro de tránsito cerca de la frontera tailandesa. Se muestran vídeos sobre la trata y se distribuyen folletos a los pasajeros de los autobuses que se dirigen a la frontera. En 2006, la iniciativa había llegado a más de medio millón de personas.

Junto a esos esfuerzos por hacer más segura la migración, se están realizando otros encaminados a aumentar la protección y la asistencia disponibles para las víctimas de este delito. Una iniciativa prometedora es el intento de fortalecer las Oficinas de Enlace Fronterizo (oficinas fronterizas establecidas mediante la cooperación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC, por sus siglas en inglés] para combatir el tráfico de drogas) a fin de ampliar su mandato para cubrir la trata de personas. En esta labor, el objetivo primordial no es evitar que las personas crucen las porosas fronteras, sino, más bien, facilitar la cooperación transfronteriza entre las agencias gubernamentales con el objeto de ayudar a las víctimas a regresar a casa sanas y salvas. Al trabajar sobre la inmigración, con los policías y con los funcionarios de bienestar social de ambos lados de la frontera, las oficinas de enlace fronterizo prestan servicios a las víctimas de la trata para ayudarlas en su viaje.

Al final de ese viaje, se anima y se proporciona espacio suficiente para que las ONG locales e internacionales brinden asistencia a las víctimas mediante asesoramiento, apoyo financiero y médico, búsqueda de familiares y formación profesional y sobre medios de subsistencia. Al preparar a un amplio número de organizaciones comunitarias, las comunidades locales disponen cada vez de más facultades para combatir la trata de personas que se produce en su seno.

Lecciones aprendidas

Son trabajadores comprometidos en todos los ámbitos (organizadores comunitarios, funcionarios gubernamentales, trabajadores de la ONU y de diversas ONG), los que han dado vida a este sistema y han hecho que funcione. Aun así, una condición clave para sacar a la luz la trata de personas consistía en lograr que el Gobierno de Myanmar reconociera el problema y quisiera hacer algo al respecto. En cierta medida, estos dos aspectos están relacionados con un innovador proceso regional en el que los seis gobiernos de la sub-región del Mekong, con el respaldo de expertos técnicos prestados por la ONU, se comprometieron a trabajar juntos para combatir la lacra de la trata de personas. Ese proceso, denominado Iniciativa Ministerial Coordinada del Mekong contra el Tráfico de Personas (Proceso COMMIT, por sus siglas en inglés), fue lanzado formalmente en 2004 por Camboya, China, la República Democrática Popular de Laos, Myanmar, Tailandia y Vietnam.³

El COMMIT no sólo ha servido como reconocimiento oficial de la trata de personas como problema apremiante en Myanmar, sino que, al incorporar al país en una colaboración regional para abordarlo, también ha proporcionado una plataforma para la acción. El proceso desarrolló una red para que los funcionarios de todos los gobiernos de la región compartieran su experiencia y facilitó, de este modo, que Myanmar adoptara pronto las buenas prácticas internacionales. Este hecho ha proporcionado a las ONG y a las agencias de la ONU espacio suficiente para trabajar contra la trata de personas en Myanmar y también ha creado, dentro del gobierno, el respaldo a un enfoque dirigido a las víctimas, que incluye disposiciones de gran alcance para protegerlas. Por último, al incluir evaluaciones periódicas del progreso realizado en reuniones interministeriales, el proceso ha suscitado una competencia entre los seis gobiernos,

lo cual ha resultado útil para mantener la intensidad en la lucha contra ese delito.

Aun cuando se trata de avances alentadores, todavía queda mucho por hacer. Los desafíos a los que debe enfrentarse la comunidad que lucha contra la trata en Myanmar son, como mínimo, tres:

- asegurar que la ayuda esté dirigida a los más necesitados
- reducir el número de personas objeto de trata, mediante intervenciones de prevención eficaces: sigue existiendo un debate respecto a si el centro de la prevención debe situarse en el origen o en el destino, a lo largo de las rutas de tránsito, en ciudades fronterizas o en otros puntos intermedios
- coordinar las actividades anti-trata para garantizar la complementariedad de las estrategias: el Gobierno de Myanmar ha redactado un Plan de Acción Nacional en colaboración con agencias de la ONU y oficinas de protección a las víctimas

Queda mucho por hacer en la lucha contra la trata de personas y la respuesta actual dista mucho de ser perfecta. No obstante, en un entorno en el que la asistencia humanitaria se enfrenta a una problemática situación política y operativa, las iniciativas contra este tráfico ilícito constituyen un grato rayo de luz. La lucha contra la trata también implica luchar contra el VIH, contra la corrupción y el crimen organizado. Y lo que es aún más importante, supone una lucha en pro de los derechos humanos, la libertad personal y el Estado de derecho. Puede que el avance sea lento, pero no debe pasar desapercibido.

Nikolas Win Myint trabajó en Myanmar desde 2003 hasta 2007, últimamente como Director del Programa Nacional del Proyecto Interagencias de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Personas en la Gran Región del Mekong (UNIAP, por sus siglas en inglés, www.no-trafficking.org). El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja necesariamente las opiniones de la ONU.

1. Véase la definición completa en: www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf

Véase también RMF 25 sobre 'Trata de humanos: defendiendo derechos y comprendiendo vulnerabilidades' en www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25.pdf

2. Una excepción son los menores de 18 años, en la que el medio es irrelevante, ya que los gobiernos decidieron en la Convención que los menores no pueden consentir dichas acciones, ni tampoco nadie en su nombre.

3. Véase el artículo de Susu Thatun sobre UNIAP 'La sub-región de Mekong dispuesta a terminar con la trata de humanos', RMF 25, www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_20_21.pdf

Una peligrosa travesía

Chris Lewa

Miles de apátridas de etnia rohingya huyen de Birmania y Bangladesh con el sueño de una vida mejor en Malasia.



Personas arrestadas en Tailandia tras desembarcar, 2008

El 25 de noviembre de 2007, un pesquero y dos transbordadores que transportaban ilícitamente a alrededor de 240 rohingyas hacia Malasia se hundieron en el Golfo de Bengala. Unos 80 sobrevivieron y el resto se ahogó. Una semana después, se hundió otro barco, supuestamente por los disparos efectuados por la armada de Birmania. Se cree que 150 personas perdieron la vida. Muchos rohingyas están dispuestos a embarcarse en una peligrosa travesía por mar para escapar de la opresión, la discriminación y la pobreza extrema. El 3 de marzo de 2008, la armada de Sri Lanka rescató a 71 pasajeros, la mayoría de etnia rohingya, de un barco que llevaba 22 días a la deriva en el océano Índico con un motor roto. Veinte personas habían muerto de hambre y deshidratación.¹ El Proyecto Arakan² estima que, desde octubre de 2006 hasta mediados de marzo de 2008, más de 8.000 refugiados del mar han partido de la costa de Bangladesh, principalmente, hacia Tailandia y, después, a Malasia, incluidos unos 5.000 durante la temporada de navegación desde finales de octubre de 2007 hasta la fecha.

Los rohingyas constituyen una minoría musulmana formada por unas 725.000 personas que habitan en el norte del estado de Arakan, colindante con Bangladesh. Están relacionados con el grupo bengalí

chittangonian desde el punto de vista de la etnia, el idioma y la religión. La Ley de Ciudadanía de Birmania de 1982 los convirtió en apátridas.³ Los graves abusos de derechos humanos y las prácticas discriminatorias que se han producido contra ellos desde entonces comprenden severas restricciones de movimiento, permisos especiales para contraer matrimonio, confiscación de tierras, trabajos forzados e impuestos arbitrarios, así como denegación de servicios sanitarios y educativos.

Bangladesh fue el destino de dos éxodos masivos (con un total de 250.000 refugiados rohingya) que tuvieron lugar en 1978 y en 1991-92, ambos seguidos de repatriaciones, a menudo realizadas bajo coacción. Hasta hoy, 26.000 permanecen en Bangladesh en dos campos oficiales de refugiados supervisados por ACNUR. Se calcula que 200.000, entre los que se encuentran muchos refugiados que habían sido repatriados y volvieron a huir, se han asentado en condiciones precarias en aldeas y zonas semi-urbanas deprimidas fuera de los campos o en un campo improvisado y no oficial cerca de Teknaf, sin apenas acceso a la asistencia humanitaria y a la protección.

Los movimientos migratorios de los rohingyas más allá de Bangladesh no son nada nuevo. Durante décadas, los traficantes los enviaban a Arabia Saudí, Pakistán y los Emiratos Árabes, donde muchos obtuvieron permiso provisional para quedarse. A finales de 2005, 11.000 se registraron con ACNUR para obtener protección temporal también en Kuala Lumpur (Malasia), aunque Arabia Saudí sigue siendo el destino predilecto.

Los agentes de viajes de Bangladesh tramitan 'pasaportes bangladeses', visados para peregrinar a la Meca y billetes de avión. Por lo general, los

familiares de los emigrantes que ya se han asentado ahí pagan el viaje.

En años anteriores, varios barcos transportaban a rohingyas hasta Malasia pasando por Tailandia, pero su proporción se redujo en gran medida a partir de finales de octubre de 2006. Si bien la situación de derechos humanos en el norte de Arakan sigue siendo un motivo de huida constante, no se ha producido ningún deterioro significativo que explique este drástico aumento de refugiados del mar, sino que podría deberse, más bien, a un cúmulo de causas. Unas medidas de seguridad más rígidas, implantadas por Bangladesh después de la campaña de atentados con bomba en toda la nación perpetrada por extremistas islámicos en 2005, dificultaron sobremanera la obtención de pasaportes bangladeses. Esas medidas coincidieron con normativas más estrictas sobre la concesión de visados y con un mayor control de la inmigración en los aeropuertos de Arabia Saudí. Dado que en la actualidad las demás opciones para emigrar están casi cerradas para los rohingyas, Malasia es prácticamente el único destino musulmán a su alcance y la travesía por mar se ha convertido en la única posibilidad para salir de Bangladesh y Birmania sin documentación.

Malasia: primer destino

En agosto de 2006, Malasia empezó a registrar rohingyas para permisos de residencia o trabajo. Pese a que pronto se suspendió el procedimiento por acusaciones de fraude, los rumores de registro y oportunidades laborales en una economía en auge se extendieron como la pólvora entre los rohingyas del norte de Arakan y Bangladesh, con lo que rápidamente surgieron en esos lugares redes de reclutamiento y tráfico ilícito. Se ofrecen dos tratos a los candidatos: viaje por mar hasta las costas del sur de Tailandia por menos de 300 dólares o un paquete integral hasta el destino final en Malasia que cuesta entre 700 y 1.000 dólares. La mayoría de los pasajeros de los barcos son hombres de entre 18 y 40 años, aunque también se han dado casos de niños de tan sólo ocho años.

La ruta, que para la mayoría parte del norte de Arakan con un breve tránsito en Bangladesh, atraviesa Tailandia y sigue por tierra hasta Malasia. La travesía en el

mar dura una semana aproximadamente. Como la mayoría de los barcos, si no todos, son capturados a su llegada, se considera que el itinerario a través de Tailandia es más seguro. Ser arrestado en Malasia se traduciría en un mayor periodo de detención y una posible deportación a Tailandia. En las distintas etapas del transporte de los rohingyas (del norte de Arakan a Bangladesh, de Bangladesh a Tailandia y, por último, por tierra de Tailandia a Malasia) participan complejas redes de traficantes e intermediarios, la mayoría rohingyas, aunque no exclusivamente. Las redes operan en connivencia con oficiales de los cuerpos de seguridad de los cuatro países.

Hasta el 21 de marzo de 2007, los refugiados del mar detenidos en la costa del sur de Tailandia permanecían bajo arresto durante un corto periodo de tiempo y, a continuación, eran deportados 'informalmente' a una zona de alto el fuego en Birmania, cerca de Mae Sot. Los intermediarios los dejaban libres si pagaban alrededor de 700 dólares y los trasladaban de Tailandia a Malasia. Más adelante, las autoridades tailandesas intentaron deportar a unos cuantos directamente a las manos de las

autoridades birmanas, probablemente como prueba, pero al día siguiente se había obligado a esos deportados a volver a entrar en Tailandia.

Sin embargo, desde el comienzo de la nueva temporada de navegación en noviembre de 2007, sigue sin conocerse el paradero de los refugiados del mar tras su primera detención. Se cree que las autoridades tailandesas los entregaron a intermediarios del sur del país, que, supuestamente, los retuvieron cerca de la frontera malasia hasta que les abonaron una cantidad para transportarlos ilícitamente al otro lado. Al igual que en la frontera birmano-tailandesa, los intermediarios de la frontera entre Tailandia y Malasia suelen golpear repetidamente a los detenidos a fin de presionarlos para que paguen. Al parecer, venden a los que no pagan a dueños de plantaciones o de barcos pesqueros como servidumbre por deudas. Muchos acaban por llegar a Malasia y encuentran trabajo como inmigrantes ilegales, pero también desaparecen otros muchos por el camino. A medida que sigue aumentando el número de partidas en barco, más familias buscan con desesperación noticias de sus familiares desaparecidos.

Respuestas en la región

El régimen birmano no parece tener interés alguno en frenar los movimientos de los refugiados del mar de etnia rohingya. En 2007, algunos de esos refugiados atrapados en Birmania eran detenidos por poco tiempo y puestos en libertad, tras el pago de un soborno, o simplemente, se remolcaba sus barcos de vuelta a las aguas territoriales tailandesas. Sin embargo, últimamente, un par de barcos arribaron a la costa birmana y se condenó a sus pasajeros a siete años de cárcel por haber vuelto a entrar en el país de forma ilegal.

Hasta ahora, Bangladesh sólo ha emprendido medidas mínimas para combatir el tráfico ilegal de refugiados rohingya. Desde octubre de 2007, los cuerpos de seguridad bangladesíes han intensificado las redadas en los puntos de partida y en los de paso de la frontera birmana. Incluso se obligó a algunos a regresar a Birmania por el río Naf. Por lo general, sólo se atrapa a los pasajeros y no a los traficantes, que sobornan a las autoridades para operar con libertad. Los intermediarios que han sido detenidos han quedado libres al poco tiempo.

Los olvidados de Myanmar

Nyi Nyi Kyaw

La historia de los rohingyas se remonta a principios del siglo VII, cuando comerciantes árabes musulmanes se asentaron en Arakan. El régimen parlamentario del gobierno de U Nu los reconoció como grupo étnico indígena en la década de los cincuenta, pero perdieron su identidad política y constitucional cuando el gobierno militar del general Ne Win promulgó la Ley de Ciudadanía de Birmania en 1983. Esta ley negaba, de hecho, a los rohingyas el reconocimiento de su estatus como minoría étnica y pronto fueron objeto de una dura discriminación.

La Junta militar mantiene una postura claramente definida sobre los rohingya. En un comunicado de prensa, emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores de Myanmar el 26 de febrero de 1992, el gobierno

declaraba lo siguiente: "De hecho, aunque existen [135] razas nacionales que viven en Myanmar en la actualidad, los llamados rohingya no son una de ellas. Históricamente, nunca ha habido una raza 'rohingya' en Myanmar".

En 2004, en respuesta a las críticas del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, la Junta manifestó que había otorgado a los rohingyas un trato pleno e igual al de las demás etnias respecto al registro de nacimientos y defunciones, educación, salud y asuntos sociales. Además, la Junta mencionó que los rohingyas figuran como grupo étnico bengalí y que están reconocidos como residentes permanentes de Myanmar.

No obstante, en la práctica, los derechos de la población rohingya siguen sujetos a grandes restricciones. La presencia de ACNUR y otras ONG internacionales

en el norte del estado de Rakhine puede contribuir a mejorar la desesperada situación de los rohingyas, pero, sin voluntad política por parte del gobierno militar de Myanmar, sus apremiantes problemas quedarán sin solución.

Nyi Nyi Kyaw (mnkster@gmail.com) cursa el máster de ciencias en Economía Política Internacional en la Escuela de Estudios Internacionales de S. Rajaratnam (RSIS, por sus siglas en inglés), en la Universidad Tecnológica de Nanyang, Singapur. Musulmán natural de Myanmar, Nyi Nyi Khaw ha vivido siempre en su país de origen, antes de mudarse a Singapur para estudiar el máster. En febrero de 2008, apareció una versión más extensa del presente artículo en la serie de comentarios publicados en línea por RSIS: www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0122008.pdf

Como país de tránsito, Tailandia se enfrenta a un reto particular. Las autoridades tailandesas consideran a los rohingyas como una amenaza para la seguridad nacional. La 'deportación informal', en forma de transferencia a los intermediarios, que los trasladan a Malasia, parece estar a la orden del día, una estrategia que resulta explotadora, en vez de punitiva. Sin embargo, es probable que semejante respuesta cree un efecto llamada adicional.

Parece que la promesa, realizada por Malasia, de emitir permisos de trabajo/residencia a los rohingyas se ha desvanecido: el proceso de registro ha quedado pospuesto indefinidamente y no es probable que se reanude. Son habituales las medidas severas contra los inmigrantes ilegales, entre los que se encuentran los refugiados. ACNUR detuvo el registro de rohingyas para su protección temporal a finales de 2005 y no lo ha reiniciado.

Los movimientos marítimos descritos representan un serio problema en una región donde los mecanismos de protección para los solicitantes de asilo ya están debilitados y donde el espacio de ACNUR para ejercer su mandato no deja de reducirse. Ninguno de los países afectados ha ratificado la Convención sobre los Refugiados ni ha promulgado leyes para la protección de los refugiados. Identifican esos movimientos como tráfico ilegal de migrantes económicos y no están dispuestos a considerar a los refugiados rohingya como solicitantes de asilo ni a permitir la participación de ACNUR. No cabe duda de que los refugiados rohingya se embarcan en ese peligroso viaje a fin de huir de la opresión sistemática, la

discriminación y las violaciones de los derechos humanos, y no sólo debido a motivos económicos. De este modo, podría aducirse que los refugiados rohingya son, prima facie, 'personas dentro de la competencia' de ACNUR.

Se suele considerar a esos movimientos irregulares por barco como tráfico ilegal de personas en lugar de trata de personas porque no reúnen las tres condiciones de la definición del Protocolo de Palermo⁴: movimiento, medio (engaño o fuerza) y entrega a una situación de explotación. No obstante, si los intermediarios que los reciben en Tailandia o en Malasia los fuerzan a trabajar o a la esclavitud, según se definen en el Protocolo, consistiría en trata de personas. Tailandia ha firmado, pero no ha ratificado, los dos Protocolos sobre el tráfico y la trata y, hace poco, ha aprobado una ley nacional contra el tráfico ilegal. Malasia no es parte de ninguno de esos instrumentos legales internacionales. No obstante, todos los países afectados han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y deben proteger a los menores conforme a lo dispuesto en ella. El hecho de que los rohingyas sean apátridas viene a complicar aún más la cuestión y expone con mayor gravedad la incapacidad de la comunidad internacional de atender su desesperada situación y de protegerlos.

Debido a su mandato internacional para proteger a los refugiados y a los apátridas, ACNUR debería participar y, en colaboración con los países de acogida, debería buscarles soluciones convenientes. Unas estrategias de protección adecuadas han de tener en cuenta las preocupaciones legítimas de esos gobiernos sobre los

movimientos irregulares, pero también deben garantizar los derechos de los refugiados del mar de etnia rohingya.

Chris Lewa (chris.lewa@gmail.com) es la coordinadora del Proyecto Arakan, una ONG local dedicada a investigar y defender los derechos humanos de la minoría étnica rohingya en Birmania.

1. Véase www.unhcr.org/news/NEWS/47cd360411.html
2. El Proyecto Arakan es una ONG de investigación y defensa de los derechos humanos con sede en Tailandia, que se centra, sobre todo, en la grave situación de los apátridas de etnia rohingya en el norte del estado de Arakan (Birmania). Se pueden encontrar los documentos e informes elaborados por Chris Lewa en la Biblioteca en línea sobre Birmania www.burmalibrary.org
3. La Ley de Ciudadanía, de 1982, define a los ciudadanos como los miembros de los grupos étnicos establecidos en Birmania antes de 1823, el principio del régimen colonial británico en el país. Los rohingyas no constan entre las 135 'razas nacionales' que figuran en la lista del gobierno y, por lo tanto, son apátridas.
4. Los protocolos sobre tráfico ilegal y trata de personas se encuentran en www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/index.html#Fulltext

El 28 de marzo de 2008, el Primer Ministro tailandés anunció que Tailandia estaba considerando la posibilidad de detener a los refugiados del mar de etnia rohingya en una isla desierta. "Para impedir la afluencia, tenemos que mantenerlos en un lugar inhóspito. Los que estén a punto de seguirles sabrán que la vida aquí será difícil, de modo que no intentarán entrar furtivamente", manifestó.

Véase www.bangkokpost.com/290308_News/29Mar2008_news03.php <http://www.bangkokpost.com/290308_News/29Mar2008_news03.php>

Quedarse no es fácil: el impacto de los reasentamientos masivos

Susan Banki y Hazel Lang

En un contexto en el que la repatriación y la integración local son imposibles como soluciones duraderas, el reasentamiento se está convirtiendo en una opción cada vez más atractiva.

"Chuwa ma yeh, ga ma ye" es una expresión en lengua karenia que se traduce aproximadamente como "entre la espada y la pared" o, más literalmente, "tan difícil es avanzar como volver". La frase capta muy bien el sentir de muchos de los 145.000 refugiados de la

frontera entre Birmania y Tailandia que, tras décadas de permanencia en campos de refugiados con los ojos puestos en Birmania, se les ofrece ahora la posibilidad de reasentarse en un tercer país. En 2007, más de 14.000 refugiados de los campos

optaron por esta alternativa y se espera que en 2008 lo hagan hasta 20.000 más.

Por un lado, es difícil avanzar; obviamente, los refugiados están preocupados y confusos sobre la vida que les espera en su nuevo país si deciden emigrar. La mayoría reconoce que incluso los que cuentan con una buena educación experimentarán serias dificultades sociales, económicas y culturales, sobre todo al principio.

Por otro lado, volver no sólo es difícil, sino prácticamente imposible. Con los abusos y la intransigencia de la Junta militar birmana, los refugiados no pueden regresar a casa por el momento.

Se podría añadir un tercer componente a la frase de los karenios: es difícil quedarse. Aunque los refugiados de los campos en Tailandia han percibido ayuda de más de veinte organizaciones humanitarias, la vida en un limbo legal les ha pasado factura. Por ahora, los residentes en los campos tienen restringida la libertad de movimiento y son pocos los que pueden abandonarlos para encontrar un medio de vida o seguir estudiando.

Sin embargo, conforme el programa de reasentamiento va ganando relevancia, es importante recordar que no todos los refugiados se van a reasentar. Aquellos que nunca van a hacerlo, o que lo harán dentro de unos años, se merecen la atención de los trabajadores humanitarios y de los responsables del desarrollo de políticas, porque sus necesidades de protección a corto y largo plazo son incluso mayores que las de aquellos que se reasientan. Por este motivo, el Comité de Coordinación de los Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia (CCSDPT, por sus siglas en inglés¹), el organismo coordinador de las ONG que trabajan en la frontera entre Birmania y Tailandia, encargó un informe para determinar el impacto del reasentamiento entre la restante población de refugiados.²

En primer lugar, el estudio indica que, aunque el reasentamiento ha hecho mucho por acrecentar la esperanza de los que se reasientan, gran parte de los que se quedan han experimentado una pérdida de moral cuando se van sus amigos y conocidos. El reasentamiento ha socavado la energía de los refugiados que han trabajado en pro del cambio en Birmania y no ha hecho nada por mejorar las condiciones de los desplazados internos en dicho país.

En segundo lugar, aunque el reasentamiento se está produciendo en masa, se ha marchado primero una mayor proporción de refugiados con más nivel de educación, habilidades y experiencia que el resto de la población. En parte, este aspecto se debe a que algunos países de destino tendían a seleccionar a los refugiados que iban a acoger no por su condición de refugiado, sino por su “potencial de integración”, que suele reflejarse en los que cuentan con mayor formación y preparación.

Además, el método de “el primero que llega es el primero que se marcha” empleado para establecer las prioridades entre los solicitantes conllevaba que los que habían permanecido en los campos durante más tiempo eran los primeros en reasentarse. Esas personas solían ser las de mayor formación y preparación, por lo que, en las primeras etapas de los reasentamientos, este hecho reforzó la rápida disminución de los trabajadores mejor preparados en los campos.

Pérdida de capacidad

Es cierto que el planteamiento del reasentamiento de grupos adoptado por Estados Unidos, que es bastante rápido y no establece una cantidad máxima de refugiados que pueden aceptarse ni criterios de aceptación relacionados con “el potencial de integración”, acabará por equilibrar la fuga desproporcionada de líderes con formación. Como ha subrayado ACNUR, la demanda de servicios en los campos disminuirá cuando se reduzca la población significativamente. Sin embargo, en algunos de ellos, el daño ya está hecho, y es casi irreversible.

Conforme se marchan las personas con formación y preparación, se hace más difícil encontrar sustitutos entre la población restante y se sobrecarga la oferta de servicios en los campos. Como los campos de refugiados no son un mercado de trabajo abierto, sólo hay un número limitado de trabajadores formados para tareas básicas, incluso para los puestos esenciales de liderazgo. En algunos campos, especialmente en aquéllos donde el proceso de reasentamiento empezó antes de que Estados Unidos adoptara su estrategia de reasentamiento de grupos, casi todas las personas con educación secundaria superior tienen un empleo. Asimismo, los líderes y los gestores con experiencia han abandonado estos campos en grandes proporciones. Esta circunstancia ha repercutido principalmente en dos sectores de la vida de los campos: el sanitario y el educativo.

En el primer sector, la marcha de muchos refugiados con formación superior que trabajaban en el ámbito de la salud ha afectado a la disposición de las ONG sanitarias para ofrecer servicios de salud de buena calidad. Médicos no refugiados (normalmente tailandeses o extranjeros) supervisan al personal refugiado y ofrecen formación, pero, actualmente, las

actividades cotidianas de las agencias de salud recaen en el personal refugiado. La formación del personal nuevo no sólo requiere tiempo (dieciocho meses para los practicantes y entre nueve meses y un año para los trabajadores de maternidad), sino también experiencia. Los recién formados, incluso si disponen del tiempo necesario para recibir la formación completa, no se encuentran en posición de liderar el sector sanitario. Uno de los campos ya se ha visto obligado a cerrar uno de sus centros de atención primaria debido a la marcha de su personal. En otro de ellos



IOM 2107/MIH0239
Thirry Faïse

se ha observado un gran aumento del número de derivaciones a los hospitales cercanos por parte de sus trabajadores, debido a la falta de medios en los campos. Según disminuye la cantidad de personal médico, aumenta el riesgo de que el campo sufra una crisis de salud pública.

En el sector educativo, los profesores también se están reasentando en mayor número. Siempre ha sido difícil encontrar buenos profesionales docentes (incluso antes de que comenzaran los reasentamientos) y seguirá siéndolo. No obstante, es más preocupante la pérdida de supervisores, directores de colegio, coordinadores de asignaturas, formadores de profesorado y otro personal educativo con mucho tiempo de servicio. Muchas

Una joven refugiada birmana cumplimenta documentos de identificación para su reasentamiento, campo de refugiados Mae La, Tailandia

de esas personas han recibido formación en herramientas educativas clave, como el desarrollo de los programas formativos, la gestión de las clases y la supervisión de la escuela. La pérdida del personal que puede ofrecer orientación educativa agudiza el problema de la marcha de los profesores con una larga carrera, lo cual influye en la calidad de la enseñanza, el seguimiento y la formación.

El sector educativo también se ve afectado por el reasentamiento por otros dos motivos. En primer lugar, como los profesores reciben un salario menor que otros trabajadores de las ONG, las pérdidas que se produzcan en otros sectores agravarán las carencias del ámbito educativo, ya que los profesores se sentirán tentados a optar por otros puestos de trabajo mejor remunerados. En segundo lugar, la perspectiva que adoptaron las agencias educativas, basada en el desarrollo de las capacidades, se diseñó pensando en la repatriación y, en concreto, para que los refugiados pudieran realizar su propia formación, seguimiento y gestión. Este mismo planteamiento hace que ahora el sistema educativo sea más vulnerable al declive.

El sector de la administración de los campos también se ha resentido de algunas de las consecuencias del reasentamiento, aunque no en la misma medida. En este caso, el impacto del reasentamiento en la cantidad de trabajadores de las organizaciones comunitarias ha podido asimilarse hasta la fecha, ya que sus estructuras permiten una sucesión de personal relativamente sencilla en esos puestos, aunque la marcha de los profesionales clave ha originado una carga de trabajo mayor para los restantes miembros del comité. En conjunto y en comparación, se ha marchado o ha solicitado la repatriación un número menor de miembros del personal.

Conforme disminuyen los recursos generales de personas con formación, preparación y experiencia en los campos, las ONG buscan al mejor personal entre el disponible y competirán inevitablemente por los trabajadores cualificados de las Organizaciones Basadas en la Comunidad (OBC). Las personas contratadas para trabajar a tiempo completo en una ONG podrán dedicarle menos tiempo a las OBC, que normalmente no ofrecen remuneración.

No sólo en Tailandia el reasentamiento tiene consecuencias negativas para la población restante (especialmente a corto

plazo): los refugiados de Bhután que viven en Nepal están a punto de ser reasentados de forma masiva, y otros grupos de refugiados también van a optar por el reasentamiento como la solución duradera más factible. Nuestra investigación indica que, a corto plazo, los reasentamientos masivos incrementan las necesidades de la población que se queda, ya que los campos de refugiados precisan mayor formación para reemplazar a los trabajadores experimentados que se han marchado. Las siguientes recomendaciones se desarrollaron concretamente para la población refugiada de la frontera entre Tailandia y Birmania, y a ellas se han incorporado otras de ACNUR.³ Muchas de estas sugerencias ya se están aplicando. En otros contextos de reasentamiento masivo, otras recomendaciones semejantes podrían ser convenientes.

- animar a los donantes a que financien iniciativas y programas de formación y de desarrollo de las capacidades para el personal nuevo y el que no tiene experiencia en los campos
- poner en marcha la formación para los sustitutos nuevos tan pronto como sea posible y hacer “seguimientos” con un grupo de personas disponibles
- con la mayor urgencia posible, realizar una encuesta sobre las capacidades de trabajo y las habilidades de la población del campo de refugiados para identificar a aquéllos que podrían ser incluidos en el grupo de sustitutos
- contratar a los trabajadores del campo de entre los recién llegados y la población local (tailandesa)
- promover, en la medida de lo posible, un proceso de reasentamiento abierto y previsible para que los refugiados sepan cuándo tendrá lugar el reasentamiento y las agencias de ayuda a los campos puedan determinar cuándo se marcharán sus trabajadores
- aumentar la eficacia de los servicios mediante una reevaluación de las necesidades de los campos, la combinación de instalaciones y la simplificación de las estructuras de gestión
- animar a los refugiados con formación a que se reubiquen entre los campos
- estudiar la posibilidad de conseguir un acuerdo voluntario con los refugiados, en colaboración con el país de acogida, por el que retrasarán el reasentamiento durante un periodo determinado o hasta que los sustitutos hayan recibido una formación completa
- animar al país de acogida a que emita permisos para los refugiados, trabajadores expatriados y personal

local de las ONG y OBC para trabajar y desplazarse entre campos

- promover los contratos a largo plazo entre el personal nacional y expatriado para garantizar su continuidad en el sistema
- defender una mayor integración de los refugiados que se quedan en los sistemas nacionales de educación y salud, además de aprobar formalmente los programas para el desarrollo de los medios de vida dentro y fuera de los campos

El reasentamiento ha tenido algunas consecuencias positivas, como la reducción de la masificación de los campos, el envío de remesas, el incremento de oportunidades de trabajo para los refugiados más jóvenes y el aumento de la eficacia de los servicios del campo. Pero para muchos de los que se quedan, especialmente a corto plazo, la pérdida de los trabajadores más formados ha exacerbado las dificultades de la vida en el campo. Predecir cómo y cuándo van a aparecer vacantes y planificar el futuro permitirá mitigar, al menos, una de las consecuencias del reasentamiento.

Susan Banki (s.banki@griffith.edu.au) y Hazel Lang (hazellang@yahoo.com.au) son investigadoras de la Universidad de Griffith, Australia (www.griffith.edu.au), donde trabajan actualmente en un proyecto de tres años de duración del Consejo de Investigación Australiano, centrado en el desplazamiento prolongado en Asia. El socio intermediador del proyecto es la ONG australiana Austcare (www.austcare.org.au).

El presente artículo se basa en las investigaciones encargadas por el Comité de Coordinación de los Servicios para las Personas Desplazadas en Tailandia. No obstante, el análisis, las conclusiones y las recomendaciones son de las autoras únicamente y no reflejan necesariamente las opiniones de los miembros del Comité.

1. www.csdpt.org

2. Informe de Susan Banki y Hazel Lang, 'Planificar el futuro: el impacto del reasentamiento en la población que permanece en el campo' ('Planning for the Future, The Impact of Resettlement on the Remaining Camp Population'), julio de 2007; disponible en versión electrónica en www.tbcc.org. Las conclusiones, resumidas en el presente artículo, incorporan comentarios de ACNUR sobre su evaluación del informe original: ACNUR, 'Evaluación de las recomendaciones relativas al impacto del reasentamiento en la población restante en los campos de Tailandia' ('Assessment of Recommendations Relating to the Impact of Resettlement on the Remaining Camp Population in Thailand'), octubre de 2007.

3. *Ibid* y Herve Isambert, ACNUR, 'El impacto del reasentamiento en el sector sanitario en los campos de la frontera entre Tailandia y Birmania: hacia un planteamiento estratégico' ('Impact of Resettlement on the Health Sector in the Thai/Myanmar Border Camps: Towards a Strategic Approach'), septiembre de 2007.

La opinión de los karenos sobre el reasentamiento

la Organización de Mujeres de Karen, con Sarah Fuller y Eileen Pittaway

Con escaso apoyo y a menudo bajo amenaza, los miembros de la Organización de Mujeres de Karen han realizado investigaciones, ofrecido programas y apoyo, y puesto en entredicho los conocimientos de las ONG internacionales y de ACNUR.

En 2005, el Gobierno Real de Tailandia redujo las restricciones y permitió los reasentamientos desde los campos de la frontera entre Birmania y Tailandia hacia los países occidentales. Las consecuencias del reasentamiento en los campos han sido motivo de gran preocupación para la Organización de Mujeres de Karen¹ durante varios años. La Organización desea que la voz de los refugiados, y especialmente la de las refugiadas, así como la de sus organizaciones comunitarias, se oiga en los debates para alcanzar soluciones duraderas. Por desgracia, las refugiadas han de gritar para que se las oiga siquiera como en un susurro.

A consecuencia del conflicto prolongado, la persecución y los abusos de los derechos humanos que sufrió el pueblo karen, incitados por el Consejo Estatal de Paz y Desarrollo (CEPD), además del confinamiento durante mucho tiempo en campos en Tailandia, las organizaciones locales con base en la comunidad, dirigidas por refugiados, solicitaron el reasentamiento para algunos de los habitantes de los campos. En 2006, unos 4.500 refugiados fueron reasentados en diversos países. A finales de 2007, la cifra alcanzaba los 15.000.²

Desde que comenzó el programa de reasentamiento, la situación en los campos de la frontera ha empeorado significativamente, ya que rápidamente se marcharon muchos miembros importantes para la comunidad y los servicios e instalaciones del campo sufrieron la carencia de estructura y recursos. Diversos

informes elaborados por ONG detallan algunos aspectos de las repercusiones, aunque presentan principalmente el



IOM 2007/AMH/279/Thierry Faise

punto de vista de las ONG y de ACNUR. No contemplan el reasentamiento desde una perspectiva de identidad cultural y no muestran todas sus consecuencias para las personas que se quedan en los campos. Por ejemplo, a pesar del hecho de que las violaciones y la violencia sexual forman parte de la estrategia del CEPD y constituyen un grave problema en los campos, en esos informes casi no se reconocen los problemas de género.

La voz de los refugiados

La Organización de Mujeres de Karen y el Consejo de Karen para los Refugiados forman parte de la comunidad refugiada:

vivimos en los campos y somos refugiados. Los habitantes de los campos necesitan que seamos su voz y que hablemos en su nombre. Las autoridades (los donantes, ACNUR y nuestros partidarios) deben hablar con la gente del campo y lo hacen a través de nosotros. Sin embargo, cuando nos miramos, vemos que no somos fuertes porque Tailandia no es signataria de la convención sobre los refugiados y no está obligada a apoyarlos, ni siquiera a aceptarlos. Pese a que Tailandia no quiere comprometer su relación con el gobierno birmano de facto, tiene sus obligaciones humanitarias. Por ello, podemos trabajar y vivir aquí, pero se nos mantiene en la oscuridad. No se permite la entrada a los campos de extranjeros y mucho menos de medios de comunicación. Se nos advierte siempre de que seamos discretos cuando hablemos con los extranjeros.

Llevamos 20 años viviendo en estos campos, en unas condiciones duras. Lo que ha hecho que la gente siga adelante es la esperanza y la creencia de que un día regresaremos a nuestra tierra en una Birmania democrática y pacífica. Nos aferramos a este sueño y luchamos por educar a nuestros hijos y por mantener

una estructura comunitaria que los apoye cuando regresen.

La introducción del programa de reasentamiento constituye el mayor desafío de ese sueño. Aunque la comunidad karenia apoya totalmente el derecho de su pueblo a buscar la seguridad en otro país, el precio que hay que pagar es muy elevado. Representa un reto para la lucha que hemos mantenido durante los últimos 20 años y su significado para muchas familias, un reto que está provocando que se pierda la esperanza y se instale el dolor por una tierra que quizá no se nos devuelva nunca.

Una refugiada birmana llora mientras un familiar abandona el campo de Mae La para comenzar una nueva vida en un tercer país

“Nuestro hogar ya no es un hogar; nuestra bella tierra ha dejado de ser hermosa. Por eso solicitamos el reasentamiento de nuestros jóvenes karenos”. (Activista karena refugiada)

Al principio la gente quería que la repatriaran. Pero no era posible, y como la gente necesita pertenecer a algún sitio, fuimos los primeros en abogar por el reasentamiento, sobre todo entre los jóvenes, que necesitan una buena educación. La educación en los campos finaliza en el nivel diez, lo cual no es suficiente. No nos preocupa la gente mayor. Nos preocupa la gente joven: son nuestro futuro y necesitan una nacionalidad y un lugar al que pertenecer, donde se les trate como seres humanos. Algunos jóvenes viven en un campo desde hace 20 años.

Mantenemos una relación de amor-odio con el reasentamiento. Por un lado, supone una gran oportunidad, sobre todo en cuanto a educación. Aunque por otro, nuestros campos necesitan armonía, organización y gente competente. No queremos poner objeciones, porque nosotros fuimos quienes lo defendieron y será provechoso para los que se marchen, pero deja a la comunidad sin recursos, sin apoyo y con inquietud por el futuro. Se marchan todas las personas con educación y formación. Por lo que sabemos, sus habilidades no serán muy útiles en el país de acogida, pero aquí sí son importantes. La gente piensa que si ha sido profesor en el campo, también pueden serlo en el nuevo país, pero las cosas no son así. Y los que se quedan están sufriendo las graves consecuencias en el ámbito educativo y sanitario.

Ya nos cuesta luchar por nuestra identidad y libertad, como para perderla todavía más con todos aquéllos que se marchan. Las estructuras comunitarias se están desmoronando porque todo el mundo espera reasentarse. El reasentamiento está provocando mucho estrés y muchos conflictos en la familia, ya que algunos de sus miembros quieren marcharse, mientras que otros desean quedarse. También debemos tener en cuenta a los refugiados que no se van. Los que pueden hacer de portavoces y tienen formación son los que se están marchando. Se quedan las personas analfabetas, sencillas y sin voz ni voto, cuya opinión no contará para nada. Algunos de nosotros debemos quedarnos porque tenemos que trabajar y ayudar a la gente que no se va.

El viaje al nuevo país

Para los que deciden marcharse y son seleccionados, el propio proceso de reasentamiento es, a menudo, traumático. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y las ONG de los campos no explican a la comunidad cuáles son los aspectos negativos o los problemas de cada país. La gente elige apresuradamente porque se les apremia para que apunten su nombre. El procedimiento es muy rápido y luego se encuentran en el país de acogida y muchos desean volver a casa.

Las organizaciones basadas en la comunidad informan de que no se dedica suficiente tiempo ni se ofrece suficiente información antes de la partida. Sólo se proporciona orientación durante tres días, lo cual es insuficiente para cubrir toda la información necesaria para facilitar una transición digna, positiva y sin estrés a una nueva vida. Muchos refugiados han vivido en los campos la mayor parte de su vida, por lo que nunca han acudido a la consulta del médico, no han conducido ningún coche, no han vivido en casas de estilo occidental, no hablan inglés y no saben nada o casi nada de la cultura o de las leyes de su país de destino. Si tuvieran más información, podrían decidir mejor.

También se requiere sensibilidad de género por parte del personal y de los traductores. Las refugiadas afirman que tienen que sentarse en salas de espera públicas y que no se les ofrece la posibilidad de elegir a una traductora o a una médica para los chequeos.

Mientras continúa el conflicto en Birmania, aumenta el número de refugiados que solicitan su acogida en los campos. Por miedo a que el reasentamiento haga de “efecto llamada”, el Gobierno tailandés ha cerrado la frontera con Birmania y ACNUR no registra a los recién llegados. Antes de cruzar la frontera, por lo general han pasado largos periodos de tiempo ocultos en la selva. Su salud no es buena y sufren malnutrición. Sin embargo, no reciben raciones alimentarias ni atención médica. En los campos no hay suficiente comida para todos y esto acrecienta la gran penuria.

Recomendaciones

Las organizaciones basadas en la comunidad y los líderes karenos no desean que la gente deje de reasentarse en un tercer país, pero sí esperan que los problemas se debatan abiertamente para ampliar al máximo sus posibilidades de éxito. Recomendamos que:

- los gobiernos de terceros países, ACNUR, OIM y otras agencias
 - a) consulten a los líderes karenos para analizar todo el proceso de reasentamiento antes de su aplicación y b) planifiquen cómo gestionar mejor las consecuencias negativas del reasentamiento
- se disponga de toda la información en lengua karena
- los gobiernos de los países de acogida ofrezcan información sobre su política de reasentamiento nacional a las organizaciones basadas en la comunidad de karenos
- se proporcione información general sobre los países de acogida y sus servicios sociales, sistemas políticos y jurídicos de forma comprensible para los refugiados rurales de zonas remotas
- se transmita la experiencia y circunstancias de las familias que ya han llegado a su país de destino a la comunidad karena en Tailandia (tanto los aspectos positivos como los negativos)
- se reduzca la velocidad del proceso de reasentamiento para que los refugiados dispongan de más tiempo para decidir y el suficiente para relegar su trabajo a los demás, de modo que la comunidad tenga margen para formar a los sustitutos
- se realice una profunda evaluación del impacto del reasentamiento en la comunidad que se queda y que se destinen fondos para permitir a las organizaciones basadas en la comunidad que formen de manera intensiva al nuevo personal comunitario que reemplazará a los que se marchan

La Organización de Mujeres de Karen (www.karenwomen.org) es una entidad comunitaria de mujeres karenas que trabaja en el ámbito del desarrollo y la ayuda en los campos de refugiados de la frontera tailandesa y con los desplazados internos y las mujeres de Birmania. La Organización fomenta el reconocimiento de los derechos de las mujeres y promueve la participación de las mismas en la gestión de la comunidad y en sus procesos políticos.

Eileen Pittaway (e.pittaway@unsw.edu.au) trabaja en el Centro de Investigación sobre Refugiados de la Universidad New South Wales, Australia (www.crr.unsw.edu.au). Sarah Fuller (sarahbfuller@yahoo.com.au) fue estudiante adscrita al Centro.

1. www.karenwomen.org

2. www.tbcc.org/resources/2007-6-mth-rpt-jan-jun.pdf

Cambios educativos en una situación prolongada de refugio

Marc van der Stouwe y Su-Ann Oh

Las posibilidades educativas en los campos de refugiados a lo largo de la frontera entre Birmania y Tailandia han evolucionado en los últimos 20 años adaptando sus objetivos, ampliando su alcance y mejorando su calidad y relevancia.

Durante este periodo, la incertidumbre política, los flujos de refugiados constantes y un entorno político cambiante han afectado al acceso a la educación de los refugiados, a la calidad y relevancia de la enseñanza que reciben, y a su capacidad para utilizar las habilidades y los conocimientos que adquieren con el fin de generar ingresos y fomentar el desarrollo de la comunidad.

En el presente artículo, estudiamos la educación impartida en siete campos de refugiados poblados por personas de etnia karen, principalmente. El Departamento de Educación de Karen (KED, por sus siglas en inglés), vinculado a la Unión Nacional de Karen (KNU, por sus siglas en inglés)¹, tiene autoridad en la definición y aplicación de políticas en esos campos. El sistema educativo está financiado por diversas organizaciones y se pone en marcha a través de ONG locales (como la Organización de Mujeres de Karen y la Organización de Jóvenes de Karen) e internacionales (como ZOA Refugee Care e International Child Support).

Existen aproximadamente 115.000² habitantes en los siete campos, de mayoría karen; de ellos, unos 54.000 son jóvenes y niños. La proporción entre hombres y mujeres es más o menos similar en los campos, cuya población oscila entre las 4.000 y las 45.000 personas aproximadamente. La diversidad en cuanto a ubicación geográfica, densidad de población, grupos demográficos y capacidad de organización comunitaria plantea desafíos concretos a las posibilidades de impartir y coordinar una enseñanza oportuna y de buena calidad en siete campos tan alejados entre sí.

El Gobierno Real de Tailandia tiene autoridad total sobre los campos de refugiados y garantiza el cumplimiento y la aplicación de la política educativa. Permite a las ONG locales e internacionales suministrar recursos y servicios, y

también desarrollar la capacidad para fomentar la educación en los campos.

Abanico de servicios educativos

El sistema educativo general consta de escuelas infantiles, primarias, secundarias y postsecundarias. La política educativa del Gobierno Real de Tailandia para los campos sólo permite completar la formación hasta el nivel postsecundario, puesto que los problemas de seguridad impiden salir del campo para continuar estudiando.

El KED aprueba el programa escolar y los libros de texto se actualizan constantemente para que resulten adecuados en el entorno del campo. Los niños estudian tres idiomas (el karen, el birmano y el inglés), ciencias, matemáticas, geografía, ciencias sociales y de la salud.

No obstante, los índices de inscripción demuestran que un 18% de los niños en los campos no asistieron a la escuela primaria ni secundaria en el curso 2007-2008. Los más de 1.500 profesores, que reciben un reducido salario, han de enfrentarse además a clases bulliciosas y masificadas, a la escasez de recursos y a grupos de alumnos con niveles diferentes. Muchos de ellos se esfuerzan por enseñar bien, pero se ven limitados por su falta de experiencia y de saber hacer.³

Se ofrecen programas de aprendizaje para adultos y jóvenes que no asisten a clase, que incluyen, por ejemplo, asignaturas de alfabetización (en las lenguas pwo

karen y skaw karen), idiomas (inglés y tailandés), capacidades profesionales (agricultura, costura, cocina, etc.), artesanía (fabricación de jabón, punto) y habilidades para la comunidad (VIH, riesgos de las minas, violencia doméstica), así como educación general limitada en escuelas nocturnas. Los estudiantes adquieren destrezas y conocimientos valiosos, pero las posibilidades de que los refugiados se ganen la vida con ellos son extremadamente escasas. El gobierno tailandés les prohíbe abandonar los campos y la economía de éstos es demasiado reducida como para absorber a un número tan amplio de costureros, soldadores y cocineros. Sin embargo, en 2007, gracias a la presión ejercida en común, ZOA Refugee Care (en colaboración con ACNUR) recibió el visto bueno del Gobierno Real de Tailandia para iniciar un proyecto piloto sin precedentes que permitía a 80 refugiados establecer



Marc van der Stouwe

sus actividades agrícolas a las afueras del campo de refugiados de Mae La y vender sus productos en un mercado situado también fuera del recinto. La participación de centros de formación profesional del Ministerio de Educación tailandés y de los habitantes de los pueblos de la zona ha contribuido a que el Gobierno Real acepte esta nueva iniciativa.

Estudiante de una escuela de Secundaria en el campo de Mae Ra Ma Luang, provincia de Mae Hong Son, Tailandia

De refugio de emergencia a situación enquistada

Tras años de ensayos, errores y práctica, en la actualidad, los servicios educativos

se ofrecen de forma relativamente eficaz y eficiente, con altos índices de compromiso y participación por parte de las comunidades de los campos. No obstante, las ONG trabajan siguiendo una perspectiva tradicional de servicios básicos, a pesar de que los refugiados llevan viviendo en los campos muchos años. Esta situación exige ahora unas estrategias educativas y de desarrollo a plazo más largo, mediante las que prevalezca una mejor calidad y sostenibilidad de la enseñanza frente a la mera prestación de servicios básicos.

Sin embargo, no pueden desatenderse estos servicios, como la construcción y el equipamiento de escuelas, ya que los refugiados viven en campos en los que apenas se interactúa con las comunidades tailandesas locales y de los que está prohibido salir. En consecuencia, dependen totalmente de las organizaciones exteriores incluso para las formas de ayuda más esenciales. Para complementar estos servicios básicos, se ha tenido que disponer de más recursos para intervenciones a largo plazo en ámbitos de contenido educativo, como la formación del profesorado, la creación del programa de estudios y el material de enseñanza, y el desarrollo de la capacidad del personal administrativo en el sector.

La prevalencia de estas iniciativas de desarrollo de las capacidades a largo plazo en el ámbito del campo cumple el doble objetivo de trabajar sobre la calidad y la sostenibilidad de la educación. Pueden hacerse progresos en la mejora de la calidad de la enseñanza y del aprendizaje mediante intervenciones nuevas e innovadoras que, cada vez más, se ponen en marcha en colaboración con instituciones y personas especializadas, entre ellas el Ministerio de Educación tailandés. La sostenibilidad en un contexto de refugio prolongado es una cuestión complicada, pues se entiende que la situación de los refugiados no es sostenible. Al contrario que el KED, cuyo futuro institucional es incierto, los actores que actualmente intervienen en la gestión de la educación en los campos probablemente participarán, de forma similar, en la gestión de la educación de la comunidad en el futuro, sea éste cual sea: repatriación a Birmania, reasentamiento en un tercer país o integración en la sociedad tailandesa. Por este motivo, las ONG dedicadas a la educación han pasado de una perspectiva limitada sobre el desarrollo de la capacidad del KED como institución, a un enfoque del desarrollo de la capacidad en diversos

ámbitos, con un mayor énfasis en el reforzamiento de las capacidades en el nivel inferior (el de los campos).

Reasentamiento

El reasentamiento de un mayor número de refugiados en terceros países ha tenido un impacto sustancial en los campos y, en especial, en el sistema educativo. Entre los refugiados que deciden reasentarse figura una cantidad desproporcionada de personas cualificadas, incluso de trabajadores del sector educativo. Aunque el reasentamiento ofrece oportunidades excelentes, dificulta especialmente la aplicación de las actividades educativas en los campos: es difícil para las ONG continuar ejecutando sus programas con los niveles de calidad existentes, ya que muchos miembros del personal docente abandonan los campos durante su formación o en cuanto ésta finaliza. En ese momento, tienen formar rápidamente a un grupo de educadores totalmente nuevo y sin experiencia, con el fin de garantizar la continuación del servicio, aun a riesgo de que éstos también se marchen a corto o medio plazo.

Entre las iniciativas que pueden considerarse para afrontar estos problemas se encuentran:

- establecer “cursos intensivos” en formación pedagógica para que los nuevos profesores puedan iniciar sus clases tan pronto como sea posible
- completar el actual modelo formativo escalonado con una presencia de las ONG en los campos más directa a través de, por ejemplo, formadores de campo que ofrezcan apoyo y orientación continuos a los nuevos profesores inexpertos
- intensificar los mecanismos de formación entre iguales, implantados recientemente

Además de intentar ajustar los programas existentes para disminuir el impacto del reasentamiento, las ONG también han procurado establecer nuevas actividades para aquellos refugiados que esperan reasentarse, con el fin de prepararles para la vida en un país occidental. Como ejemplos de estas prácticas, podemos citar los proyectos de formación profesional y educación informal instaurados por ZOA Refugee Care, que está negociando con el Ministerio de Educación tailandés y con otras organizaciones locales para establecer cursillos de corta duración que preparen a los refugiados para un puesto de trabajo (por ejemplo, en el sector de la hostelería y la asistencia personal,

en el que es más probable encontrar trabajo, según las declaraciones de los refugiados reasentados) y ofrecerles un certificado oficial. Asimismo, ha puesto en marcha un programa de aprendizaje de inglés en todos los campos para que los refugiados adquieran un nivel básico del idioma que les facilite el reasentamiento. El interés y la participación en este programa recién iniciado son muy altos.

Cambios políticos y defensa de los derechos humanos

Si el Gobierno Real de Tailandia no permite que los refugiados realicen actividades económicas ni que accedan a servicios fuera de los campos, perdurarán los mecanismos de servicio actuales y la falta de sostenibilidad de las intervenciones. No obstante, existen algunos indicios de cambio a este respecto. El Gobierno Real está asimilando, de forma gradual, que la situación de los refugiados va a prolongarse con toda probabilidad en un futuro próximo y, el Ministerio de Educación, en concreto, parece dispuesto a ampliar las oportunidades educativas de los desplazados como parte de su compromiso por alcanzar los objetivos de la Educación para Todos (EPT).

Las ONG fronterizas han respondido complementando su papel en el ámbito de los servicios básicos y el desarrollo de las capacidades con las funciones de “presión y defensa” de los derechos humanos. Están trabajando de forma activa para influir en las decisiones del Gobierno Real y mejorar la calidad de vida de los refugiados respecto a la educación, la formación y los medios de subsistencia. En el contexto de dichas actividades de presión y defensa, es preciso apoyar especialmente una mayor apertura de los campos, para garantizar que los refugiados puedan salir de ellos y beneficiarse de otras oportunidades educativas o permitir que nuevas posibilidades en el sector “entren” en los campos.

En la actualidad, el KED sigue su propio programa educativo, que se basa principalmente en el birmano, pero que incluye numerosos componentes de programas de otros países. Esta variedad resulta en una falta de coherencia entre niveles y asignaturas, en el hecho de que no sea significativo en el contexto local y, que a menudo, no sea de calidad. Además, el programa educativo no está acreditado: cuando los alumnos finalizan su educación, reciben un certificado que no tiene valor fuera de los campos. Según las negociaciones iniciales con el Ministerio de Educación, ahora parece existir la

voluntad de definir las posibilidades de certificación del programa en los campos, al tiempo que se mantiene, en lo posible, el contenido local actual. Se trata de un proceso muy politizado que despierta grandes susceptibilidades tanto en el Gobierno Real como en las comunidades de refugiados. Aun así, en la actualidad, los refugiados cuentan con oportunidades que en el pasado eran inalcanzables.

Por otro lado, recientemente se han llevado a cabo negociaciones con el Gobierno Real para debatir la posibilidad de que los refugiados accedan a la educación superior. Inicialmente, se permitirá a ocho alumnos refugiados que estudien en universidades tailandesas, lo cual abrirá el camino para otros en el futuro. El acceso a la educación a distancia en los campos de refugiados es más complicado, ya que hay más organismos implicados y se precisa

la autorización del Gobierno Real para disponer de Internet (tema políticamente comprometido). Seguramente, los avances en este aspecto requerirán más tiempo y una presión continuada por parte de las ONG y otros actores.

Conclusión

Las personas y las organizaciones que trabajan en la frontera dedican sus esfuerzos a ofrecer una educación pertinente y de buena calidad dentro de unas limitaciones prácticas y políticas considerables. No obstante, dada la naturaleza prolongada de la situación, cada vez es más necesario superar el modelo de ayuda de emergencia y adoptar decisiones estratégicas basadas en el desarrollo de las comunidades de los campos y de su sistema educativo. Además, es imperativo trabajar de forma activa, presionando y defendiendo

los derechos y el servicio educativo, y vinculando esta actividad directamente a los cambios de política en Tailandia.

Marc van der Stouwe (mpvdstouwe@hotmail.com) dirigió y asesoró un programa de formación y educación a gran escala para los refugiados birmanos en Tailandia, que fue puesto en práctica por ZOA Refugee Care (www.zoa.nl) desde 2003 hasta 2007. Su-Ann Oh (suann.oh@gmail.com), socióloga especializada en la educación de los refugiados, trabaja como asesora en la investigación para diversas ONG en la frontera entre Tailandia y Birmania desde 2005.

1. www.karen.org/knu/knu.htm.
2. Campos de refugiados en la frontera birmana del Consorcio Fronterizo Birmano-Tailandés (TBBC, por sus siglas en inglés) con índices de población: enero de 2008 www.tbcc.org/camps/populations.htm.
3. S. A. Oh, S. Ochalthan, Pla Law La y J. Htoo (2006), Estudio educativo en 2005 (Education Survey 2005), Tailandia: ZOA Refugee Care. <http://www.burmalibrary.org/show.php?cat=2020>.

A Sheffield, con amor

Unos 174 refugiados de la frontera birmano-tailandesa se reasentaron en Sheffield (Reino Unido) entre mayo de 2005 y septiembre de 2007. Se podría haber facilitado su integración en la sociedad británica con una mejor preparación y una asistencia más práctica.

Desde marzo de 2004, el Reino Unido ha dirigido un programa de reasentamiento, denominado Programa de Acceso a la Protección (GPP, por sus siglas en inglés), para los 'refugiados del cupo'. Los funcionarios de ACNUR los seleccionan in situ y llegan al Reino Unido con la condición de refugiado legal permanente. Hasta la fecha, mediante ese programa, han llegado refugiados de Birmania, la República Democrática del Congo y

Liberia, que se han asentado en ciudades como Sheffield, Hull y Norwich.

La mayoría pertenece a la etnia karen y había vivido en campos de refugiados situados en la frontera entre Tailandia y Birmania. El resto pertenece a otras etnias, como mon, pa'ó y rohingya, o son estudiantes birmanos opuestos al régimen militar que huyeron a las zonas fronterizas tras la revuelta

Patricia Hynes y Yin Mon Thu

nacional de 1988 y que están dentro de la competencia de ACNUR.

El Gobierno del Reino Unido trabaja con tres organizaciones británicas (la Organización Internacional para las Migraciones,² el Proyecto de Nuevas Llegadas de Refugiados y el Consejo para los Refugiados) con el objeto de facilitar el reasentamiento. A su llegada al país, durante los primeros 12 meses, los refugiados reciben asistencia social, alojamiento y apoyo lingüístico del Consejo para los Refugiados en colaboración con Sheffield Community Access and Interpreting Service (SCAIS) y una asociación para la vivienda, Safe Haven Yorkshire. Al cabo de los 12 meses, obtienen ayuda de su Oficina de Atención al Ciudadano (CAB) más cercana, del Northern Refugee Centre y del programa gubernamental 'Sure Start'.

No cabe duda de que el reasentamiento facilita a los refugiados birmanos reconstruir su vida y recobrar su dignidad. Los campos de Tailandia constituyen entornos sometidos a un control rígido y presentan graves deficiencias de servicios (sobre todo, los servicios relativos a la protección, educación y formación). Además, los refugiados acusan grandes necesidades en materia de salud mental a consecuencia directa de la prolongada naturaleza del conflicto y de la vida en



Refugiados birmanos reasentados, incluyendo al coautor Yin Mon Thu, adaptándose a su vida en Sheffield, UK

campos de desplazados. Los que llegan a Sheffield tienen la oportunidad de salir del entorno del campo, en el que se limitan sus capacidades, pero los efectos de la vida en semejante contexto repercuten en el proceso de reasentamiento, por lo que se debe tener en cuenta este efecto a la hora de determinar el apoyo que se les va a prestar. Aunque había algunos servicios de asesoramiento psicológico disponibles para los refugiados reasentados, el tiempo de espera y las dificultades para acceder a ellos suponían problemas. Así, es necesaria una financiación extraordinaria para el apoyo psicológico a fin de ayudar a las personas a superar el trauma que han sufrido.

Por otro lado, una mejor orientación e información sobre sus derechos a su llegada al Reino Unido

habría aumentado su confianza (como, por ejemplo, saber que tienen derecho a los servicios de un intérprete o que pueden solicitar ayuda). Meses después de su llegada a Sheffield, una refugiada que tuvo que reparar el suministro eléctrico en su nueva casa comentó lo siguiente:

“No quiero estar quejándome todo el tiempo. Tengo miedo de que se enfaden conmigo y tengo miedo de que no hagan caso a mis quejas si no dejo de quejarme”.

Esta falta de confianza y su miedo a la autoridad de cualquier tipo representa un obstáculo para acceder a otros servicios necesarios para el realojamiento. El hecho de que las agencias de ayuda al reasentamiento deben contar con este factor miedo quedó manifiesto al principio del proceso y se llegó a la conclusión mayoritaria de que los 12 meses de apoyo ofrecidos entonces no eran suficientes.

Con el tiempo, se hicieron evidentes tres retos principales que se producen durante la primera etapa de reasentamiento. Se trata de: problemas con el idioma

“Llega el oficial de campo de ACNUR y los refugiados deben tomar una decisión, que cambiará su vida por completo, sin saber nada del país al que pueden ir”.¹

y con la tecnología, y dificultades asociadas a vivir en una cultura diferente y en un entorno nuevo.

Problemas con el idioma

Al igual que sucede con muchas otras llegadas de migrantes y refugiados al Reino Unido, el idioma actúa como una barrera comunicativa, incluso aunque se proporcione algo de formación lingüística antes de su llegada. Por ejemplo, se les informa de los números de teléfono de emergencias, pero no se dan explicaciones claras sobre cuándo utilizarlos ni qué hacer y decir cuando su llamada recibe respuesta. También se sabe que tienen problemas a la hora de tratar con las oficinas de prestaciones sociales o con vecinos ruidosos o problemáticos, y a la hora de comprar

relacionados. En este sentido, un hombre de etnia karen relató lo siguiente:

“No hablo inglés, lo que significa que es difícil encontrar trabajo. Cuando conté la verdad a la agencia de prestaciones sociales, me cortaron el subsidio inmediatamente por no buscar trabajo”.

Tener que probar la intención de buscar trabajo es extremadamente difícil en estos casos. Si dan con un funcionario severo en la oficina de empleo y no hay intérpretes que puedan asistirles, sufren más presión, aparte de que esa situación puede ocasionar malos entendidos y el fin del subsidio. Por otro lado, si un refugiado encuentra un trabajo no especializado, su incapacidad para comprender las instrucciones de seguridad puede suponer

un problema. Los que facilitan empleo y formación a los refugiados en el Reino Unido deben tener en cuenta que los que vienen de Tailandia apenas han tenido la oportunidad de trabajar, dado que existían estrictas restricciones para ello fuera de los campos. Es necesario considerar la escala y la diversidad de los obstáculos que deben afrontar los refugiados que se reasientan en un país industrializado sin disponer de la formación adecuada para trabajar.

Puede que muchos refugiados tengan que volver a especializarse u obtener acreditación en

destrezas que ya habían adquirido (lo que puede resultar descorazonador, además de limitar su capacidad). Incluso cuando poseen las habilidades requeridas, el laberinto de acreditaciones o formación adicional puede actuar como otra barrera. A este respecto, una refugiada de etnia karen explicó lo siguiente:

“Trabajé durante casi 20 años como matrona capacitada en el campo, pero aquí me siento casi como una minusválida”.

Tecnología

Trasladarse de un campo de refugiados donde hay que llevar el agua desde el pozo todos los días a un país donde sale agua fría y caliente del grifo no supone ninguna dificultad. Sin embargo, la tecnología empleada en el banco, o usar un ordenador o Internet tarda en aprenderse. No todos los bancos aceptan los documentos



acreditativos de residencia expedidos por el Ministerio de Asuntos Exteriores para abrir una cuenta, que es fundamental para recibir los pagos de los subsidios. Se ha constatado que no resulta fácil familiarizarse con transacciones bancarias sencillas, como pagar en metálico o utilizar el cajero para sacar dinero. Los refugiados acostumbrados a emplear dinero en los campos no se fiaban así como así del sistema bancario y, a veces, preferían guardar el dinero más a mano.

Algunos recién llegados tardaron unos seis meses en familiarizarse por completo con los aparatos domésticos. También les llevó un tiempo aprender a abrir las puertas del autobús o del tren y a utilizar el ascensor o las escaleras mecánicas. Un sistema de voluntarios disponibles durante las primeras etapas del reasentamiento les habría ayudado a superar esos obstáculos diarios.

El hecho de que el papel de hombres y mujeres no cambie en los recién llegados, sumado a la necesidad de cocinar, lavar, dar de comer a los niños, limpiar y hacer la compra, se traduce en que las mujeres tienen menos posibilidades de desarrollar sus destrezas o de proseguir sus estudios. Sería beneficioso contar con proyectos que aborden esta cuestión y el empoderamiento de las mujeres. Por otro lado, es esencial desarrollar la confianza de las mujeres de más edad en el uso de la tecnología.

La mayoría de estas cuestiones ya estaban bien documentadas y muchos de los puntos anteriores deberían conocerse. No tratarlos con antelación ha contribuido a que el mundo de los refugiados birmanos se empequeñezca. Debido a los problemas con el transporte y la tecnología, algunos tienen miedo a salir de su casa, por lo que pasan a depender de otros miembros del grupo. Así, no sorprende su deseo de vivir cerca de otros refugiados birmanos, que es equiparable a la energía y el esfuerzo que grupos de refugiados anteriores aplican a la migración secundaria para estar cerca de los miembros de su comunidad.

Un entorno y una cultura diferentes

“¿Estás bien, amor?” Los refugiados que llegan a Sheffield están familiarizados con la palabra ‘amor’ en inglés y la asocian con las relaciones personales. Sin embargo, en el momento de su llegada, les sorprende oír que los lugareños añaden esa palabra al final de los saludos y se sienten incómodos con este hábito. Aunque pueda parecer que se trata

de un ajuste cultural mínimo, resultó difícil para muchos recién llegados.

Tras el choque inicial y la adaptación al clima británico, viene la labor de comprender las leyes, los sistemas y las normas sociales no escritas. Las personas experimentan una pérdida de estatus (sobre todo los que estaban empleados en los campos), un cambio en las funciones de hombres y mujeres y unas normas culturales diferentes. Para una mujer birmana o karen, estrechar la mano o recibir el abrazo de un extraño, sobre todo si el extraño es varón, es totalmente insólito. Ver a gente besándose en público o a chicas con minifalda sorprende sobremanera a los recién llegados, sean hombres o mujeres. Por ejemplo, un hombre describía lo siguiente:

“Siento mucha vergüenza cuando se besan delante de mí en la parada del autobús y no sé dónde esconderme”.

Enterarse de que la salud y la educación son gratuitas representa una buena noticia para todos, pero los refugiados deben adaptarse a costumbres distintas, como las que rodean a la atención perinatal. Tradicionalmente, el cuidado posparto birmano implica que las mujeres se queden en casa 45 días y sigan tratamientos sanitarios específicos, como comer alimentos sencillos, pero las birmanas jamás han visto que se trate la depresión posparto. Además, las citas concertadas con el médico constituyen un concepto nuevo y la comunidad ha adoptado un nuevo lema (‘hazlo o cancelalo’) después de olvidar ir a la cita en varias ocasiones.

La depresión, la soledad y la falta de respaldo social son cuestiones que se han reconocido, aunque persiste el estigma respecto a la salud mental y, a menudo, se prefieren los medicamentos al apoyo psicológico. Esta negativa a recibir atención psicológica se debe, en parte, a los intérpretes, que proceden de la comunidad, y al consiguiente miedo de los refugiados a que sus problemas se hagan públicos.

Antes de la llegada, se proporciona información sobre la legislación relativa a la protección de menores o a la violencia doméstica, pero se ha descubierto que no se entienden plenamente las graves consecuencias de esas leyes. Convendría establecer talleres para debatir esas cuestiones con mucho tacto, ya que ayudarían en el proceso de reasentamiento.

El desafío de desarrollar una sensación de pertenencia a un lugar mientras se mantiene una identidad profundamente arraigada en las costumbres de Birmania no es fácil. A diferencia de lo dispuesto para los refugiados birmanos, los refugiados laosianos, vietnamitas y jemerres que se reasentaron en Estados Unidos durante la década de los ochenta recibieron, antes de partir, seis meses de formación intensiva en el idioma y orientación en la cultura, que cubrían la mayor parte de las cuestiones señaladas en el presente artículo. Debe darse prioridad a una mejor orientación para el reasentamiento de los refugiados birmanos a fin de procurar el resultado positivo de esta solución duradera concreta.

Políticas recomendadas

- proporcionar una mejor información a los refugiados sobre los países de reasentamiento antes de su llegada
- suministrarles información de buena calidad y comprensible sobre derechos y normativas a su llegada
- aportar financiación extraordinaria para los servicios de apoyo psicológico durante todo el proceso
- ampliar el periodo inicial de 12 meses para el apoyo
- emplear abogados refugiados que ayuden con los trámites burocráticos y con los obstáculos prácticos diarios durante las primeras etapas
- establecer proyectos que aborden el empoderamiento y la formación de las mujeres
- ofrecer una formación accesible en habilidades para el empleo
- evaluar periódicamente los objetivos y los logros del Programa de Acceso a la Protección
- desarrollar un acceso a los profesionales de salud mental que sea culturalmente sensible
- celebrar talleres sobre la legislación nacional relativa a la protección de menores y la violencia doméstica a la llegada

Patricia Hynes (t.hynes@mdx.ac.uk) trabajó en la frontera birmano-tailandesa entre 1996 y 2000. Yin Mon Thu (soa07ymt@sheffield.ac.uk) trabaja con los recién llegados a Sheffield desde 2005.

El presente artículo se basa en las observaciones, entrevistas y experiencias de las dos autoras y no representa las opiniones de ninguna organización.

1. Conversación con un empleado de una ONG, frontera birmano-tailandesa, marzo de 2007.
2. www.iomlondon.org

En el momento de publicación de esta edición de la Revista Migraciones Forzadas, el mundo está siendo testigo de los devastadores efectos del Ciclón Nargis sobre Birmania y su pueblo. Todavía es demasiado pronto para valorar la escala de muertes, pérdidas y destrucción. RMF ofrece su solidaridad al pueblo de Birmania en sus esfuerzos de supervivencia y reconstrucción después de este desastre.



Los refugiados palestinos en el contexto actual: visiones de la UNRWA

Karen Abu Zayd

La vida de los palestinos y de los refugiados palestinos se caracteriza habitualmente por sus graves carencias. Entre ellas, las medidas de restricción o prohibición al desplazamiento de personas y mercancías destacan por su especial gravedad y contravienen de forma flagrante las disposiciones sobre derechos humanos.

Existen 4,4 millones de refugiados registrados y residentes en los países y territorios que reciben la atención de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), además de los 4 ó 5 millones de palestinos que viven en la diáspora, la mayoría de los cuales se consideran totalmente refugiados palestinos.

En Cisjordania, la barrera ilegal de separación divide y aísla a las comunidades palestinas, constriñe los medios de subsistencia e impide a cientos de miles de personas ir al trabajo, al mercado, al colegio, al hospital o, simplemente, visitar a sus familiares. La barrera y su régimen de permisos, controles de seguridad, torres, zanjas y vallas eléctricas reducen las posibilidades de movimiento hasta el punto de que llevar una vida normal entre los palestinos es algo que pertenece al pasado. Cisjordania está fraccionada en múltiples enclaves y, entre ellos, el movimiento de palestinos está sujeto a un estricto control.¹ Por su parte, el millón y medio de palestinos de Gaza está retenido de forma global. Pueden desplazarse dentro de Gaza libremente pero, salvo en contadas excepciones les prohíben salir. Los instrumentos sobre derechos humanos declaran que todo el mundo tiene derecho a abandonar cualquier país, incluido el suyo, y a regresar a él. A muchos refugiados palestinos, especialmente a los de Gaza y Cisjordania, se les niega este derecho.

Desde el pasado junio, los suministros que llegan a Gaza se han reducido en un 70%. El Programa Mundial de Alimentos informa de que, a finales de 2007, sólo se cubrieron poco más de la mitad de las

necesidades alimentarias del territorio (concretamente, un 56,5%). Debido a la falta de combustible y de equipos, la situación de la sanidad pública ha caído en picado, ya que los servicios de agua e higiene funcionan a duras penas. El suministro eléctrico es esporádico y unas 210.000 personas de entre las más pobres no tienen agua corriente más de dos horas al día. A mediados de noviembre de 2007, la Organización Mundial de la Salud informaba de que en Gaza apenas quedaban provisiones para menos de un mes de 91 medicinas básicas y material médico imprescindibles.

Las tareas humanitarias y de desarrollo humano de la UNRWA, de otras agencias y del sector privado se ven dificultadas por el cierre de los pasos fronterizos de Karni y Sofa, que constituyen los principales puntos de acceso a Gaza para los productos. Se han suspendido proyectos valorados en más de 370 millones de dólares, de los cuales unos 93 millones proceden de la UNRWA y otros 120, de otras agencias de la ONU. Asimismo, existen restricciones para introducir dinero en Gaza, lo cual paraliza el sistema bancario, bloquea la entrada de las tan necesitadas remesas y obliga a detener la actividad comercial normal. Además, a los enfermos de gravedad se les ha

impedido que reciban su tratamiento en Egipto, Jordania o Israel. Otros miles de habitantes de Gaza se encuentran en un limbo jurídico en Egipto, ya que se les ha prohibido entrar en el territorio desde que se cerró el paso de Rafah en junio.

En noviembre de 2007, la Federación Palestina de Industrias informó del cierre del 95% de las fábricas y talleres en Gaza, que provocó un aumento de los desempleados en 80.000 personas. El Banco Mundial, en un cálculo de tinte conservador, cifró el desempleo en un 44% en 2007.² En la actualidad, más del 30% de los palestinos viven



Debido a los cortes eléctricos casi diarios, las familias palestinas de Gaza a menudo tienen que usar velas para alumbrarse mientras cenan

por debajo del umbral de la pobreza. En Gaza, el 80% de la población recibe ayuda humanitaria actualmente.

No obstante, las estadísticas no pueden transmitir por sí mismas la tristeza, frustración y pobreza que se ciernen sobre Gaza y algunas zonas de Cisjordania. Tampoco reflejan el daño potencialmente irreversible que se está causando a los cimientos económicos de los territorios ocupados palestinos. Los inversores y empresarios están desplazando su capital a Jordania, Egipto y otros sitios, y las habilidades que se pierden por el desempleo prolongado no se



Una mujer palestina lleva un cubo con comida que ha comprado en Egipto después de cruzar a través de un espacio que ha quedado abierto en el muro que marca la frontera entre la línea de Gaza y Egipto, enero de 2008

recuperan fácilmente. Además, decenas de miles de palestinos están solicitando permisos para emigrar (un nuevo fenómeno que refleja, desgraciadamente, cuáles son sus condiciones de vida).

El montante de las promesas de financiación realizadas en la Conferencia de París en diciembre de 2007, que alcanzó los 7.400 millones de dólares (casi 2.000 millones más que la cantidad solicitada), refleja que la comunidad internacional admite la escala del problema y que es urgente establecer unas bases sólidas de carácter económico y fiscal en los territorios ocupados. Implica también el reconocimiento de que la seguridad, la estabilidad socioeconómica y la resolución pacífica al conflicto palestino-israelí son indivisibles. Sin embargo, se precisa también una atención más específica al cumplimiento de los derechos y libertades de los que deben gozar los palestinos en virtud de la legislación internacional. Si no cesan las hostilidades y aumenta significativamente el respeto a los derechos humanos, el esfuerzo por revitalizar la economía será, en el mejor de los casos, extremadamente difícil.

Cuestiones pendientes

Una de las cuestiones pendientes está relacionada con la identidad del refugiado palestino. Si los problemas políticos se resolvieran y se acordara un reasentamiento justo, ¿cuáles serían los criterios de identificación de los refugiados

palestinos? El censo de refugiados de la UNRWA y los más de 16 millones de registros que obran en los archivos de la agencia (que actualmente se están digitalizando bajo los auspicios del Proyecto para un Censo de Refugiados Palestinos) representarían el punto de partida. Dicho censo sería un recurso imprescindible para rastrear la historia de cada familia y los títulos de propiedad, así como para comprobar la residencia de cada individuo en la Palestina bajo el Mandato Británico anterior a 1948.

El hecho de que la comunidad internacional deniegue o excluya del beneficio de una solución justa a los que afirman que son refugiados palestinos pero no se incluyen en el registro de refugiados de la UNRWA, podría constituir un motivo de confrontación. La lista de tales demandantes podría ser larga e incluiría a los refugiados que están registrados en un Estado o gobierno pero no en la UNRWA, a los que no figuran en el registro de la agencia ni de ningún Estado (como los denominados "palestinos sin identificación" del Líbano) y a aquellos palestinos que cumplen los requisitos de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia. Asimismo, incluiría a los que, por una serie de razones legítimas, no pueden ofrecer documentación para justificar que se acogen a la definición de la UNRWA (es decir, que su lugar de residencia habitual fue Palestina durante el periodo entre junio de 1946 y el 15 de mayo de 1948 y que perdieron tanto la vivienda como sus medios de vida a consecuencia del conflicto de 1948).

La segunda cuestión más destacada es la representación de los refugiados. La práctica de rehuir los temas espinosos ha sido hasta la fecha un fracaso llamativo en los procesos de paz. Se ha preferido centrar el trabajo en pequeños pasos en los ámbitos donde se pensaba que era posible progresar y se han pospuesto todos los demás asuntos de forma indefinida. Una de las consecuencias de este planteamiento ha sido que la cuestión de los refugiados se ha sumido en la oscuridad, donde ha languidecido con mayor o menor intensidad durante seis décadas. Esta tendencia a repudiar el problema desemboca, a modo de corolario, en el silenciamiento de la voz de los refugiados y el desdén hacia sus decisiones.

Según el marco universal de protección a los refugiados, las decisiones individuales con conocimiento de causa constituyen los cimientos sobre los que se identifican y aplican las soluciones sostenibles. Este

principio debería aplicarse igualmente a los refugiados palestinos. De hecho, dada la complejidad de la cuestión del regreso y del reasentamiento en el contexto palestino, este tipo de decisiones deben ser la base de cualquier esfuerzo por cribar y aclarar el conjunto de las diversas expectativas y derechos palestinos. Aun así, esta necesidad de representación no se ha trasladado a la práctica, como atestigua la tendencia a que los no refugiados, principalmente, negocien las propuestas de paz. Se habla de resolver el problema de los refugiados pero no existe ningún sistema o mecanismo en marcha para solicitar, registrar y responder a las opiniones de los refugiados palestinos.³

El camino hacia el progreso pasa por la autodeterminación palestina y por soluciones justas y sostenibles ante la terrible situación de los refugiados mediante decisiones informadas. Pero, en primer lugar, y con mayor urgencia, se necesitan fronteras abiertas, libertad de movimiento, acceso para mercancías y personas y, sobre todo, un gobierno unificado con recursos, voluntad y capacidad para representar, proteger y defender los intereses de los palestinos y de los refugiados palestinos.

Karen Abu Zayd es Comisaria General de la UNRWA (www.un.org/unrwa/spanish/index.html). Para más información, diríjase a c.xenaki@unrwa.org.

El presente artículo es un extracto de una ponencia presentada en el congreso de la Asociación Internacional para el Estudio de las Migraciones Forzadas (IASFM, por sus siglas en inglés) celebrado en enero de 2008 en El Cairo. La ponencia completa se encuentra disponible en: www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/EGUA-6YPS53?OpenDocument

Véase asimismo el artículo de Greta Gunnarsdóttir "UNRWA: apoyo a los refugiados palestinos en un entorno desafiante", en www.un.org/unrwa/spanish/index.html (RMF 26 'Desplazamiento palestino: ¿un caso aparte?')

1. Véase el artículo de David Shearer 'Fragmentación territorial de Cisjordania', RMF 26 en www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF26/pag22_23.pdf

2. 'Crisis prolongada en los territorios ocupados palestinos: últimos avances socioeconómicos' ('Prolonged Crisis in the Occupied Palestinian Territory: Recent Socio-Economic Developments'), UNRWA, noviembre de 2007 www.un.org/unrwa/publications/pubs07/RecentSoEcDev.pdf

3. El poder que tienen las voces palestinas informadas quedó demostrado en 2004 y 2005 por el Proyecto Civitas (www.nuffield.ox.ac.uk/projects/Civitas/index.aspx).

Cómo puede mejorar Kenia su respuesta al desplazamiento interno

Alex Otieno

El conflicto que se produjo tras las elecciones, entre diciembre de 2007 y enero de 2008, ha provocado el desplazamiento de más de 300.000 kenianos. Para tratar el desplazamiento interno, Kenia necesita una política coherente y el refuerzo de sus capacidades.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias de Kenia, celebradas en diciembre de 2007, fueron muy reñidas; unos días después del anuncio de la reelección de Kibaki como presidente, se produjeron estallidos de violencia por todo el país. En unas semanas, la cifra de muertos superaba los 1.200 y la de desplazados internos, los 300.000.¹

La capacidad del gobierno, de las organizaciones religiosas y de las agencias de ayuda de emergencia para cubrir las necesidades de los desplazados internos se vio desbordada conforme crecía el número de desplazados en las semanas siguientes a la ola de violencia y a las represalias. El hacinamiento y la insuficiencia de agua y saneamiento en los campos provocó que los desplazados estuvieran expuestos a diversas enfermedades. Por otro lado, la inseguridad y la violación de los derechos humanos de los desplazados, perpetrada por agentes estatales y no estatales, quedó manifiesta en enero de 2008, cuando fueron atacados dos campos situados en la provincia de Rift Valley.

Mientras el Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas, John Holmes, calificaba la situación de crisis humanitaria, el ministro keniano para Programas Especiales ordenó el desmantelamiento de los campos de desplazados internos manteniendo la ayuda alimentaria para esas personas, pero sin garantizarles su seguridad. Walter Kälin, el Representante del Secretario General de la ONU para los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, expresó su inquietud respecto a la responsabilidad, tanto de la comunidad internacional, como de las autoridades nacionales, de garantizar que los desplazados internos tuvieran libertad para elegir dónde vivir: "Sólo se puede elegir libremente cuando se dispone de varias opciones distintas".

Nunca se recalca lo suficiente la importancia de que el gobierno actúe de

forma rápida y oportuna con el objeto de reducir el riesgo de las mujeres desplazadas internamente a sufrir violaciones y otras formas de violencia por motivos de género. Un informe, elaborado en 2007 por el Observatorio de Desplazamiento Interno² del Consejo Noruego para los Refugiados a petición del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, observaba que se vulneraban los derechos de las mujeres y niñas desplazadas de Kenia aunque estuvieran protegidas por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), ratificada por Kenia en 1984. Asimismo, un informe de la ONU y diversas ONG, publicado en marzo de 2008, señalaba el terrible aumento de violaciones y abusos sexuales durante el periodo de violencia postelectoral e incluso después del cese de los disturbios.³

Las obligaciones del Estado

En diciembre de 2006, Kenia firmó el Pacto de Seguridad, Estabilidad y Desarrollo para la región de los Grandes Lagos. El Protocolo sobre la Protección y Ayuda a los Desplazados Internos, dimanante del Artículo 13 del Pacto, requería la incorporación de los Principios Rectores a la legislación nacional. Este instrumento trata la protección de la seguridad física y las necesidades materiales de los desplazados, así como las obligaciones para prevenir y solucionar las causas del desplazamiento. No obstante, Kenia carece de los marcos legales e institucionales necesarios para definir y reconocer a los desplazados internos, ya que no ha trasladado los Principios Rectores sobre el Desplazamiento Interno a su legislación nacional. En términos generales, es urgente que el país:

- aborde la corrupción que empañó los intentos anteriores de indemnizar a los desplazados internos, mediante la creación de un entorno de transparencia política y el refuerzo de la capacidad institucional

- elabore una política dirigida a la restitución de los bienes perdidos, en particular, las tierras y las viviendas
- asegure el acceso y la seguridad de los trabajadores humanitarios en épocas de crisis, dado que grupos como la Cruz Roja de Kenia no pudieron llegar a los desplazados internos durante el brote de violencia, a causa de las barricadas levantadas en algunas de las carreteras principales
- se centre en obtener ayuda externa para el desarrollo de la capacidad y de políticas que permitan un rápido despliegue de las funciones necesarias para dispensar servicios estatales
- dé prioridad a formar y retener a profesionales en ámbitos como la seguridad, el desarrollo de políticas, la salud y los derechos humanos, a fin de tratar de forma eficaz la violencia por motivos de género
- forme a los funcionarios que trabajan en los departamentos ministeriales pertinentes en las directrices y normas internacionales que sean de aplicación
- integre estudios sobre refugiados y desplazados internos en los planes de estudios de las universidades con el objeto de aumentar la concienciación sobre la normativa internacional y profesionalizar la respuesta humanitaria
- desarrolle sistemas para informar sobre las necesidades y para evaluarlas con precisión, incluso mediante la utilización de sistemas de información geográfica
- facilite la colaboración entre actores como la Sociedad de la Cruz Roja de Kenia (KRCS, por sus siglas en inglés), el gobierno y los grupos religiosos, y coordine la prestación de servicios

Alex Otieno (Otieno@arcadia.edu) imparte clases en el Departamento de Sociología, Antropología y Justicia Penal y en el programa del Máster en Paz Internacional y Resolución de Conflictos en la Universidad de Arcadia, Estados Unidos.

1. Véase el informe sobre el país elaborado por la Red de Información Regional Integrada (IRIN, por sus siglas en inglés) www.irinnews.org/country.aspx?CountryCode=KE&RegionCode=EAF

2. www.internal-displacement.org

3. Véase el siguiente artículo y www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaareport.pdf

La violencia por motivos de género tras las elecciones en Kenia

Jane Some

Una evaluación realizada por tres agencias ha constatado que el riesgo de violación o abusos sexuales sigue siendo alto para miles de jóvenes y mujeres desplazadas, tras la crisis desatada en enero y febrero por las elecciones en Kenia.

Al detallar las conclusiones de la rápida evaluación de la violencia por motivos de género sufrida en los campos,¹ el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Christian Children's Fund (CCF) declararon que

Las agencias afirmaron que era difícil determinar el número exacto de casos de agresión sexual que se producían en los campos de refugiados internos, no sólo porque faltaban mecanismos estandarizados de denuncia, sino también por los problemas asociados al hecho de declararse víctima, como son la disponibilidad de servicios, el nivel de concienciación sobre el valor de la atención médica, el grado de confianza en la policía y otras cuestiones relacionadas con la seguridad, así como la aceptación cultural relacionada con la confesión de la violación.

Las primeras conclusiones de la evaluación confirman los informes iniciales de los hospitales situados en Nairobi, sobre el aumento de la violencia sexual en la crisis que empezó el 30 de diciembre, tras las elecciones. Las pruebas indican que los perpetradores explotan el conflicto cometiendo violencia sexual con impunidad y que los esfuerzos encaminados a proteger o a atender las necesidades de mujeres y niñas son notablemente insuficientes. El informe observa que la violencia sexual no sólo se producía como derivado del desmoronamiento del orden social en el periodo post-electoral, sino que también se empleaba como instrumento para aterrorizar a las personas y a las familias y precipitar su expulsión de las comunidades en las que vivían.

Las agencias realizaron varias recomendaciones dirigidas a proteger a las jóvenes y a las mujeres de la violencia por motivos de género. Las medidas, tanto en los campos como en la comunidad, contribuirían a efectuar intervenciones mínimas para evitar y atender la violencia sexual durante la respuesta de emergencia. Asimismo, trasladarían las intervenciones humanitarias al gobierno nacional y a las estructuras no gubernamentales con el objeto de facilitar el paso de las acciones humanitarias a las de desarrollo conforme los desplazados internos regresan a su hogar, en algunas zonas, y a asentamientos transitorios, en otras.

Entre las recomendaciones del informe se encuentran:

- prestar apoyo a los ministerios e instituciones gubernamentales pertinentes para integrar la prevención de la violencia por motivos de género y las cuestiones de igualdad de género en sus planes de acción de emergencia y mejorar su capacidad para tratar el problema de la violencia sexual
- introducir mecanismos de coordinación para la programación de medidas de prevención y respuesta en el ámbito de las provincias y de los distritos
- formar a los trabajadores de los campos en estándares de prevención y respuesta a la violencia por motivos de género
- asegurar una presencia policial suficiente en los campos, incluidas mujeres policía, y asignar recursos técnicos y financieros al personal de seguridad para tratar la violencia contra las mujeres y las niñas
- mejorar la prevención y la respuesta multisectoriales a la violencia por motivos de género en la comunidad, mediante el respaldo sostenido a sectores como la salud, la justicia, la seguridad y la psicología, centrándolas sobre todo en las lagunas, como la insuficiencia de médicos forenses, servicios de asistencia jurídica y respuesta judicial
- llevar a cabo una amplia educación de la comunidad dirigida a la prevención y a garantizar que las sobrevivientes sepan cómo y dónde acceder a los servicios

Jane Some (Jane@irinnews.org) trabaja para la Red de Información Regional Integrada (IRIN, por sus siglas en inglés), el servicio de noticias y análisis humanitarios de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

La página de cobertura informativa de IRIN sobre desplazados internos / refugiados se encuentra disponible en línea en www.irinnews.org/Theme.aspx?Theme=REF

1. El informe completo se encuentra disponible en línea en www.ohchr.org/Documents/Press/OHCHRKenyaReport.pdf



IRIN/Julius Mwele

Personas desplazadas por la violencia tras las elecciones, Nairobi, Kenia

las mujeres habían expresado en repetidas ocasiones su temor a la violencia sexual debido a las medidas provisionales sobre cómo dormir, según las cuales hombres y mujeres deben dormir en una misma tienda o al raso. También manifestaban su preocupación por la falta de reglamentos en los campos, lo que permitía a los hombres de fuera entrar sin que los trabajadores del campo comprobaran su identidad. En Nairobi, en concreto, las mujeres confesaban tener miedo a convertirse en víctimas sexuales debido al diseño del campo y sus servicios, como la iluminación, las instalaciones de agua/saneamiento y la disponibilidad de leña.

La evaluación se realizó en North Rift Valley, South Rift Valley, la región Costera, Nairobi y la provincia Central. Se examinó la naturaleza y el alcance de la violencia sexual dentro de los campos de desplazados internos y en asentamientos alternativos. Asimismo, se evaluó la capacidad de evitar y atender los casos de este tipo de violencia de los programas comunitarios y de los restringidos a los campos.

Brasil: diez años de protección a los refugiados

Maria Beatriz Nogueira y Carla Cristina Marques

La solidaridad internacional y la responsabilidad compartida que se manifiestan en la protección de los refugiados en Brasil contrastan fuertemente con las tendencias restrictivas que se pueden observar en otros muchos países.

En 2008, el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) brasileño celebra su 10º aniversario. Creado en 1997 por la Ley sobre Refugiados, CONARE es un organismo interministerial e interinstitucional que trabaja para determinar los requisitos para alcanzar la condición de refugiado, promover políticas públicas relativas a los refugiados, elaborar y diseñar actividades de reasentamiento y regular el marco legal del asilo en Brasil. El Comité está compuesto por representantes de los ministerios de Justicia, Asuntos Exteriores, Trabajo, Sanidad y Educación, así como del Departamento de Policía Federal y de Caritas Arquidiocesana, una ONG que lleva mucho tiempo dedicada a la protección y a la asistencia de los refugiados en este país. ACNUR interviene en calidad de observador.

Como primer foro en América Latina donde el gobierno, la sociedad civil y las Naciones Unidas trabajan juntos para elaborar políticas y procedimientos sobre los refugiados, CONARE tiene mucho que celebrar. La Ley sobre Refugiados, de 1997, fue el primer acto legislativo de América del Sur que consideró las “violaciones graves y generalizadas de los derechos humanos” como base legítima para obtener la condición de refugiado y se convirtió en un modelo para otros países de la región.¹ ACNUR estima que el procedimiento para la obtención de asilo en Brasil es uno de los más justos y democráticos del mundo.

CONARE ha delimitado y ampliado la Ley. En concreto, una resolución posterior extiende la condición de refugiado a los miembros de la familia,² de forma que no sólo la pareja legítima y los hijos menores de edad pueden obtener igualmente el estatuto de refugiado, sino también los progenitores, hijos huérfanos menores de edad, nietos, bisnietos y sobrinos. Así, CONARE va más allá de lo requerido por la Convención de 1951 y promueve

un concepto más amplio del derecho del refugiado a la vida familiar.

Las decisiones sobre el estatus de refugiado tomadas por CONARE han reconocido la persecución por motivos de género, han otorgado una consideración especial a los hijos y otros grupos de riesgo y han admitido la naturaleza complementaria del asilo y el desplazamiento interno.³ Asimismo, el Comité ha decidido no acatar las nuevas doctrinas legales, como la de la “alternativa de huida interna” y la del “tercer país seguro”, a fin de mantener un planteamiento individualizado para cada caso particular.

Asilo e integración

Al amparo de la Ley sobre Refugiados, los solicitantes de asilo en Brasil tienen derecho a trabajar, a residir temporalmente en el país y a utilizar los servicios públicos de salud y educación hasta que se adopte una decisión sobre su caso. También se les permite moverse libremente por el territorio. Obtienen asistencia durante el procedimiento de asilo a través de una red formada por unas 96 organizaciones de la sociedad civil (con mucho, la red de apoyo a refugiados más grande de América Latina), en estrecha colaboración con el gobierno y ACNUR. Los solicitantes pueden disponer de viviendas, clases de lengua y asistencia letrada en varios estados. Por otro lado, CONARE ha dado prioridad a la formación de los que participan en el proceso de asilo. En 2007, el personal técnico del Comité, junto con ACNUR, viajó por todo el país con el objeto de fortalecer la capacidad del sistema de determinación nacional entre ONG y oficiales de la policía federal, lo cual mejoró significativamente la calidad de dicho procedimiento.

La justicia y la profesionalidad del sistema de asilo se traducen en un mayor número de personas que buscan protección en Brasil. En 1998, cuando CONARE

acababa de constituirse, el país albergaba a 1.991 refugiados reconocidos en sus fronteras. La cifra aumentó a 2.884 en 2002 y, en la actualidad, acoge a 3.857 refugiados de 70 nacionalidades distintas.

La integración social y económica supone el mayor desafío hasta la fecha. Aunque los refugiados tienen derecho a todos los servicios públicos básicos, no se cubren algunas de sus necesidades ni desamparo específicos. ACNUR intenta atenderlos y, durante años, ha sido el mayor donante en programas de vivienda e integración. Además, su contribución se complementa con unos fondos del gobierno de 470.000 dólares para 2005-07. Estos recursos son transferidos directamente a Caritas Arquidiocesana, que pone en práctica actividades de integración social para los refugiados, como clases de portugués, asistencia psicológica y formación profesional. También es posible obtener comida, atención sanitaria y apoyo financiero durante un periodo máximo de seis meses.

El sector privado empieza a participar en las iniciativas de integración local. Las Asociaciones Nacionales de Empresa (SENAI) y de Comercio (SENAC) desarrollan la capacidad profesional, mientras que la Cámara de Empresarios Comerciales (SESC) incorpora a refugiados en sus programas de salud y educación, además de ofrecerles formación técnica.

Por último, la naturaleza de la legislación brasileña también favorece la integración. A diferencia de muchos países, que aplican sistemas de protección temporal, expulsiones forzadas y restricciones a la residencia permanente, en Brasil los refugiados pueden solicitar un visado permanente y la ciudadanía al cabo de seis años de residencia en el país.

Reasentamiento

Brasil ha reforzado su posición como país emergente de reasentamiento. Desde que el Gobierno firmó el Acuerdo de Reasentamiento con ACNUR en 1999, se han reasentado 373 personas de siete nacionalidades distintas. CONARE da prioridad a la protección de dos grupos vulnerables: los refugiados sin protección

física y jurídica y las mujeres en situación de riesgo. La atención especial a las mujeres en peligro, sobre todo a las que son cabeza de familia o sobrevivientes de la violencia, ha obtenido resultados extremadamente positivos en cuanto a la integración local. Se calcula que el 20% de los refugiados reasentados en el país son mujeres cabezas de familia.

En 2004, en el marco del Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina,⁴ Brasil propuso una iniciativa regional pionera denominada Programa de Reasentamiento Solidario. Basado en los principios de solidaridad internacional y de la responsabilidad compartida, el programa invita a los países a reasentar a los refugiados acogidos en la actualidad por los países de la región donde se acusa de forma desproporcionada su afluencia masiva, como en el caso de Ecuador y Costa Rica, que reciben grandes contingentes de personas que huyen de Colombia.

El programa no sólo ha logrado fomentar el reasentamiento en países como Chile y Argentina, sino que también ha reforzado en gran medida la iniciativa brasileña. En un esfuerzo descentralizador, 22 ciudades de todo el país han participado en él, además de otros 80 nuevos socios del sector público y privado. Se han programado nuevas misiones de reasentamiento en Ecuador y CONARE aprueba frecuentemente la admisión de refugiados procedentes de Colombia.

Otra gran innovación del programa brasileño consiste en el procedimiento de reasentamiento de emergencia, establecido en 2005, mediante el cual las solicitudes de los refugiados que se encuentran en peligro inminente pueden ser examinadas en unas 72 horas. Si se aprueba el reasentamiento, llegan a Brasil en siete días como máximo. Desde finales de 2007, se han sometido 60 casos a este procedimiento con un resultado favorable.

Gracias a su sólida experiencia en reasentamientos en América Latina, CONARE ha decidido ampliar su programa fuera de la región. En 2007, un grupo de 108 refugiados palestinos llegaron a Brasil procedentes del campo de Ruweished, en el desierto jordano, huyendo de la persecución en Iraq, después de que se les negara la protección en varios países que tradicionalmente habían concedido reasentamientos.

Desafíos para el futuro

Pese a estos diez años de avances positivos, persisten muchos desafíos. El mayor de ellos consiste en la autonomía y la sostenibilidad de los refugiados. Las deficiencias en educación y formación profesional dificultan a algunos refugiados la tarea de encontrar trabajos adecuados u oportunidades de tener ingresos en el país, algo que, por supuesto, comparten con algunos nacionales brasileños.

La descentralización de la asistencia a los refugiados supone también un problema para un país del tamaño de un continente, como es Brasil. Se están poniendo en

práctica nuevas inversiones, asociaciones con gobiernos locales y campañas de información pública a fin de mejorar la calidad del acogimiento de refugiados y su atención en todas las partes del país, y optimizar los procedimientos de asilo y la integración local.

En resumen, el principal reto a que debe enfrentarse el Comité consiste en fomentar la integración total de los refugiados, facilitando su acceso a las prestaciones sociales, además de fomentar una mayor participación del sector privado. Creemos que la estructura tripartita (gobierno, sociedad civil y Naciones Unidas) establecida para la aplicación de la política sobre refugiados en Brasil constituye la principal ventaja de CONARE y un modelo para otros comités nacionales de todo el mundo.

Maria Beatriz Nogueira (mb_nogueira@yahoo.com) es investigadora asociada en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de Brasilia y asesora técnica de CONARE. Carla Cristina Marques (carla.marques@mj.gov.br) es directora de reasentamientos de CONARE.

1. Véase José H. Fischel de Andrade y Adriana Marcolini: 'Acta brasileña para refugiados: ¿Es un modelo de ley para los refugiados en América Latina?', RMF 12: www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF12/RMF12_37.pdf

2. La ampliación de la condición de refugiado a los miembros de la familia está consagrada en el artículo 2 de la Ley 9.474/97.

3. CONARE (2007): O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: comentários sobre as decisões do CONARE, Brasilia, CONARE/ACNUR.

4. El texto completo se encuentra en www.acnur.org/biblioteca/pdf/3453.pdf Véase también William Spindler: 'El Plan de Acción de México: Proteger a los refugiados a través de la solidaridad internacional', RMF 24: www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF24/page40_41spindler.pdf

Medidas contra la trata en Japón

Naoko Hashimoto

Han pasado tres años desde que Japón lanzó su primer Plan de Acción Nacional de Medidas para Combatir la Trata de Personas.

El compromiso de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el problema de la trata de personas en Japón se remonta a 1996, fecha en la que publicó un informe donde exponía la inaceptable situación de las mujeres filipinas que habían llegado a Japón víctimas de la trata. Ese informe y otras advertencias anteriores lanzadas por diversas ONG recibieron escasa atención pública. Sin embargo, en 2003 el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹ recomendó al gobierno japonés que aumentara sus esfuerzos

por combatir la trata de personas y, en 2004, el Departamento de Estado de los Estados Unidos, en su Informe Anual sobre la Trata de Personas², incluía a Japón en el nivel 2 de su deshonrosa lista, lo cual incitó al gobierno a mostrar una mayor voluntad por reconocer el problema de la trata en Japón.

Un Equipo de Trabajo Interministerial, establecido en abril de 2004, adoptó el Plan de Acción Nacional en diciembre de dicho año, que entró en vigor en abril de 2005³. Mientras tanto, el parlamento japonés ratificó el Protocolo para

Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas Especialmente Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.⁴ Se enmendaron varias leyes y normativas durante los meses siguientes para evitar la trata, tipificarla como delito y proteger a sus víctimas⁵, acciones todas ellas inusualmente presurosas para el gobierno japonés, sobre todo si se tiene en cuenta la gran sensibilidad que existe en Japón por los temas vinculados a los derechos humanos de los inmigrantes.

Como representante de los derechos humanos y del interés de las víctimas,

la OIM ha puesto en marcha un amplio abanico de actividades de protección y ayuda para las víctimas en Japón, en colaboración con otros interesados⁶ mientras que, en los países de origen, el trabajo de la organización destaca la necesidad de capacitar a los sobrevivientes para facilitar su recuperación y rehabilitación, para prevenir que vuelvan a caer en las redes de la trata y ofrecerles medios de vida alternativos, incluso la posibilidad de emigrar de forma legal.

El desafío de identificar a las víctimas

En los tres últimos años, la OIM ha ayudado a 128 víctimas localizadas en Japón a regresar y reintegrarse de forma voluntaria en su país de origen. Nadie conoce la cantidad real de víctimas de la trata en el mundo⁷ pero esta cifra es baja si tenemos en cuenta que, sólo en 2007, más de ocho millones de extranjeros entraron en Japón. Las condiciones en dicho país, como por ejemplo la escasez de oportunidades legales para inmigrar, el aumento de la demanda de la mano de obra barata en el sector servicios y el mayor desarrollo económico del país con respecto a la mayoría de sus vecinos, atraen a los traficantes. Se puede pensar que el reducido número de víctimas localizadas no refleja la realidad, sino más bien la dificultad de contactar con las potenciales y de identificar a las reales, dada la mayor sofisticación de las técnicas de control empleadas por los traficantes.

Todas las víctimas localizadas eran mujeres y niñas. Este hecho confirma el fuerte estereotipo de género vinculado a la trata de personas en Japón, aunque no todas fueron explotadas sexualmente: a algunas se las explotaba laboralmente. En contra de la presunción general de que a muchas de ellas se las rescataría de los barrios bajos de Tokio, la mayoría de las víctimas trabajaban en bares en ciudades y pueblos pequeños, y otras se encontraban en zonas rurales.

Gran parte de las víctimas procede de Filipinas o Indonesia. Existe otro grupo menos numeroso de tailandesas, junto con algunas de Colombia, China y la República de Corea. Este dato no coincide con la creencia popular de que la mayoría de víctimas son colombianas, filipinas o tailandesas, e indica la rapidez con que los traficantes se adaptan al desarrollo de las medidas contra la trata y modifican rutas y países de origen.

Los tipos de visado que se utilizaron para entrar en Japón eran en su mayoría "de artista" o de "visitante temporal". Cuando el gobierno revisó sus procedimientos de obtención de visado, el número de víctimas que entró en Japón como "artista"



DVD pedagógico elaborado por la OIM en Bangkok, traducido al japonés.

descendió en un 75%. Recientemente, se ha producido un aumento en el número de víctimas que utilizan un visado "conyugal", lo que dificulta la detección de casos reales o potenciales de trata por parte de las autoridades, ya que tendrían que entrometerse en la vida privada de la gente. Para mayor sorpresa, gran parte de las víctimas entraron en Japón con pasaportes y otros documentos de inmigración auténticos, lo cual sugiere que, por sí sola, la intensificación de los controles de inmigración no puede eliminar el fenómeno de la trata de personas.

Identificar a las víctimas no consiste tan sólo en una entrevista ante un intérprete. Supone ganarse la confianza de alguien que ha sufrido torturas y está traumatizado y a quien los traficantes han lavado el cerebro para que no confíe en las autoridades. Implica darle tiempo para recuperarse hasta el punto de que desee revelar sus secretos a un extraño. Conlleva escucharle y ayudarle a que retome cierto control sobre su vida, en un entorno

extraño. El Manual de Asistencia Directa a las Víctimas de la Trata de la OIM⁸ se ha traducido al japonés con este propósito.

Reforzar las medidas contra la trata

La OIM sugiere adoptar las siguientes medidas para reforzar aún más los pasos que Japón está dando contra la trata de personas:

- formar a más trabajadores de la Agencia Nacional de Policía y Oficina de Inmigración en la identificación de las víctimas
- ofrecer y formar a trabajadores y asesores bilingües, y garantizar una colaboración estrecha y flexible entre los refugios públicos y los que ofrecen las ONG de forma privada, ya que, a menudo, estos últimos cuentan con trabajadores bilingües con experiencia y formación
- diversificar las actividades de los sobrevivientes en los refugios: su situación como residente temporal

prohíbe a las víctimas, incluso a aquéllas que colaboran con la justicia, asegurarse un trabajo remunerado. Deberían tener derecho a trabajar por un sueldo digno, a asistir a actividades educativas y a recibir formación profesional. Todo ello animaría a los sobrevivientes de la trata a cooperar con las instituciones de justicia, lo cual favorecería, a su vez, el enjuiciamiento de los delincuentes y la prevención futura

- garantizar que los enjuiciamientos adopten una perspectiva basada en los derechos humanos y en la víctima: las víctimas que colaboran con la justicia ponen en peligro su seguridad y la de sus familiares y amigos, aunque a muy pocos les acompaña un trabajador o un abogado que defienda sus derechos, lo cual representa un obstáculo a la hora de tomar decisiones independientes y con conocimiento de causa

- adoptar medidas para los casos en que la víctima no puede o no desea regresar: a fin de que las medidas contra la trata no se consideren como una forma más de contener la llegada de inmigrantes o refugiados, se necesitan estrategias más claras y flexibles para fomentar la integración local o el reasentamiento en un tercer país entre aquellas víctimas que tengan “un temor fundado” a sufrir represalias por parte de los delincuentes, a ser perseguidos en su sociedad de origen y a sufrir otras vulneraciones graves de sus derechos en caso de regreso.⁹

Naoko Hashimoto (NHASHIMOTO@iom.int), antigua estudiante en el Centro de Estudios sobre Refugiados, es Coordinadora de Programas de la OIM en Tokio (www.iomjapan.org).

El presente artículo refleja las opiniones personales de la autora y no recoge la visión oficial de la OIM.

1. www.cinu.org.mx/temas/mujer/cedaw.htm
2. www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/
3. Para obtener más detalles sobre el Plan de Acción Nacional, visite www.mofa.go.jp/policy/i_crime/people/index_a.html
4. El texto del protocolo se encuentra en línea en http://en.wikipedia.org/wiki/Convention_against_Transnational_Organized_Crime Véase también el número 25 de RMF titulado “Trata de humanos: defendiendo derechos y comprendiendo vulnerabilidades” en www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25.pdf
5. Víctimas: aunque la mayoría de las personas que han sufrido la trata son, de hecho, “sobrevivientes” en una situación extrema, el término “víctima” se utiliza en el presente artículo según los instrumentos jurídicos internacionales pertinentes.
6. Para más información sobre las actividades que la OIM realiza contra la trata de personas en Japón, véase www.iomjapan.org/act/trafficking.cfm
7. Véase Richard Danziger, ‘¿Dónde están las víctimas de la trata?’, RMF 25, disponible en línea en www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF25/RMF25_10_12.pdf
8. Disponible en http://iomjapan.org/archives/IOM_HandbookonVictimAssistance.pdf
9. Para mayor información sobre la vinculación entre la trata y el asilo, véase la Guía sobre la Protección Internacional de ACNUR: www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=443679fa4

En favor de los exámenes médicos como parte del procedimiento de asilo en la UE

Erick Vloeberghs y Evert Bloemen

La Iniciativa Care Full (un proyecto compartido por Pharos, la sección holandesa de Amnistía Internacional y el Consejo Holandés para los Refugiados) procura crear una mayor concienciación sobre la importancia de los aspectos médicos en el procedimiento de asilo.

Muchos solicitantes de asilo sufren problemas de salud causados por su viaje y por la violencia que lo precedió: sobre todo, afecciones de movilidad física y enfermedades mentales y psiquiátricas, como depresión, miedo y trastorno de estrés postraumático. Un estudio realizado entre solicitantes de asilo iraquíes reveló una alta incidencia de las enfermedades psiquiátricas (42%) entre los que acaban de llegar a los Países Bajos. En ese grupo, una cuarta parte sufría depresión y aproximadamente una tercera parte, trastorno de estrés postraumático. Es evidente que esos problemas están presentes durante las audiencias de asilo, por lo que interfieren en su resultado, generando, con demasiada frecuencia, su denegación.

En los Países Bajos, al igual que en el resto de Europa, apenas se utilizan los conocimientos e instrumentos médicos

y psicológicos en la evaluación de las solicitudes de asilo. A menudo, no se examinan las secuelas físicas, las quejas por problemas médicos o psicológicos, ni los conflictos concurrentes socio-culturales o de conducta. Al parecer, las autoridades competentes en materia de asilo no tienen en cuenta la posible relación de esos problemas de salud con las experiencias de violencia y tortura.

La investigación médica y psicológica en el campo del trauma psíquico indica que se produce una interferencia en la memoria y una incapacidad de recordar sucesos. En consecuencia, muchos solicitantes de asilo no pueden ofrecer un relato completo y coherente de su viaje. Sin embargo, la historia que cuentan a las autoridades en la audiencia es determinante y suele suponer la concesión del permiso de residencia o la expulsión. En otros casos, los solicitantes de asilo

se quedan callados sobre lo que ocurrió para protegerse de recuerdos dolorosos. También es posible que les parezca indecoroso hablar de lo que les sucedió porque sea culturalmente inapropiado.

Dificultades para hilvanar un relato adecuado

Una togolea solicita asilo en los Países Bajos. Durante la audiencia, llora y le dice al oficial que no se encuentra bien, que sufre de insomnio y que le dan miedo los hombres y los ruidos fuertes. Añade que está confundida sobre lo que sucedió exactamente. Aunque las autoridades la presionan para que describa su experiencia, sostiene que no puede hablar de ella.

El Servicio de Inmigración y Naturalización (IND, por sus siglas en neerlandés) rechaza su solicitud. Debido a que la solicitante no proporcionó documentos para respaldar su alegato, el IND no considera su historia creíble y la mujer queda detenida a la espera de su expulsión. En el centro de detención, la visita un médico, que le diagnostica depresión y ansiedad severa. No obstante, es difícil diagnosticarla debidamente

El Protocolo de Estambul

El Protocolo de Estambul (Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), publicado por las Naciones Unidas, fue creado por profesionales del campo de la medicina y del derecho y por organizaciones de derechos humanos. Contiene directrices para realizar exploraciones médicas y para documentar la tortura y los malos tratos. La comunidad internacional considera que constituye una buena práctica facilitar, junto con la investigación legal, un examen médico (forense) y psicológico. El Protocolo se halla disponible en línea en www.pharos.nl/uploads/_site_1/Pdf/Documenten/istanbul%20protocol.pdf

por su inestabilidad emocional, su falta de concentración y su incapacidad o reticencia a contestar preguntas. El médico la trata con psicofármacos. Como no se puede organizar su deportación, queda libre y reside ilegalmente en los Países Bajos. Dos años después, ingresa en una clínica psiquiátrica por comportamiento agresivo y alucinaciones. El facultativo le diagnostica trastorno de estrés postraumático crónico con psicosis. Durante su tratamiento en la clínica, relata su historia de malos tratos y violaciones por las fuerzas militares en su país de origen.

El psiquiatra se pone en contacto con un abogado y le envía toda la documentación médica pertinente. El letrado cursa una nueva solicitud de asilo, explicando el vínculo entre los sucesos traumáticos que no pudo contar en la primera entrevista y su afección psiquiátrica. Gracias al tratamiento médico recibido, es capaz de narrar toda su historia en la audiencia de su segunda solicitud. A los pocos meses, el IND le concede el asilo.

Este caso refleja la actitud de incredulidad de las autoridades encargadas del asilo en Europa, ante quienes los solicitantes deben demostrar que fueron torturados, violados o apaleados. No siempre es posible relatar esas experiencias en la primera entrevista, como en el caso de las mujeres que han sido violadas. De hecho, ¿cómo puede esperarse que una mujer hable de estas cosas cuando, a veces, ni siquiera se atreve a contárselo a su marido por si la rechaza?

Los recuerdos de sucesos traumáticos, como las torturas, suelen ser incompletos. Existen pruebas de que los solicitantes de asilo experimentan un fenómeno denominado “restricción de límites” (un estrechamiento del centro de atención que causa la incapacidad de recordar la información que se encontraba en la periferia visual o acústica de la experiencia traumática). No obstante, las autoridades suelen interrogar a los solicitantes sobre detalles periféricos de sucesos

traumáticos, como el número de personas o de ventanas que había en la habitación, la fecha o la duración del hecho para, a continuación, extraer conclusiones sobre su credibilidad basándose en esos detalles.

La Iniciativa Care Full

En 2006, se lanzó la Iniciativa Care Full. Su objetivo es mejorar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado para las víctimas de torturas y malos tratos, impulsando a las autoridades a tener más en cuenta los factores psicológicos, culturales y físicos que impiden a los solicitantes de asilo ofrecer una narración completa y coherente de su experiencia. La iniciativa hace hincapié en la necesidad de realizar un examen médico completo conforme a las directrices establecidas en el Protocolo de 1999 de Estambul sobre la investigación y la documentación de torturas. Argumenta que debe sopesarse debidamente cualquier dolencia médica o psicológica en el proceso de determinación del estatuto de refugiado.

En 2006, la Iniciativa Care Full publicó “Care Full: los informes médico-legales y el Protocolo de Estambul en el procedimiento de determinación de asilo” (Care Full: Medico-legal reports and the Istanbul protocol in asylum procedures¹), que contiene capítulos dedicados a las secuelas físicas de la tortura y de los malos tratos, a los factores psiquiátricos que afectan a la capacidad de los solicitantes de asilo de hablar de su experiencia durante el procedimiento, una evaluación de la utilización de informes médicos en el procedimiento en diez países europeos, el empleo de informes médicos en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura (CAT, por sus siglas en inglés), así como el uso y la repercusión del Protocolo de Estambul en los procedimientos de asilo.

A principios de 2007, la Iniciativa publicó una serie de Principios y Recomendaciones² (distribuidos entre ONG europeas y ratificados por 35

organizaciones) para atraer la atención de los políticos y legisladores, tanto nacionales como internacionales, sobre la necesidad de realizar un examen médico y psicológico durante el procedimiento de asilo.

Un sistema europeo común de asilo

Dados los intentos que se han producido en la actualidad por armonizar los procedimientos de asilo en toda Europa, el objetivo de Care Full es buscar y fomentar la forma de que el Protocolo de Estambul pase a ser parte integrante de los procedimientos en el continente. El derecho comunitario reconoce las necesidades particulares de los sobrevivientes de la tortura y tratar esas necesidades constituye un elemento clave del plan de la Comisión Europea para la siguiente fase de la creación de un sistema común europeo de asilo. Sin embargo, los Estados miembros están muy lejos de cumplir los estándares que ellos mismos han establecido.

En la Directiva sobre los requisitos de la UE (que los Estados miembros deben tener incorporada a su legislación nacional el 10 de octubre de 2006), se hacen referencias explícitas e implícitas a la utilización de exámenes médicos e informes médico-legales. ACNUR, en respuesta al Libro Verde de la UE sobre el futuro del sistema común europeo de asilo, se declara “preocupado por que los solicitantes de asilo y los refugiados vulnerables no estén siempre debidamente identificados [...] La utilización y el peso de los informes médico-legales en los procedimientos de asilo varían en gran medida”. Tras referirse al Protocolo de Estambul, ACNUR también declaró que “las iniciativas dirigidas a determinar y desarrollar buenas prácticas para tratar estas cuestiones son muy deseables”.³

En resumen, ACNUR y muchas ONG de Europa opinan que incluir las exploraciones médicas y requerir un informe médico-legal en la determinación de la condición de refugiado mejorarían el proceso. Desde luego, reduciría el número de recursos, así como el número de determinaciones de asilo revisadas ante hechos médicos aportados posteriormente. Además, los solicitantes de asilo sentirían que se reconocen su experiencia y su situación (lo que, a su vez, contribuiría a que recuperen una sensación de justicia, aceptación, bienestar y salud).

En la actualidad, la Iniciativa Care Full se centra en:

- concienciar a los políticos, gobiernos y profesionales médicos europeos para que trabajen en pro de la incorporación de exámenes médicos y la redacción de informes médico-legales dentro del procedimiento de asilo
- elaborar, en el ámbito nacional (Países Bajos), un procedimiento basado en las directrices del Protocolo de Estambul para integrar el examen médico y psicológico en el procedimiento de asilo
- apoyar y desarrollar iniciativas para formar al personal de las autoridades encargadas del asilo en los aspectos

médicos y psicológicos relativos a la determinación del estatus de refugiado y en la identificación oportuna de solicitantes de asilo vulnerables

Erick Vloeberghs (e.vloeberghs@pharos.nl) es el Director de Asuntos Internacionales y Evert Bloemen (e.bloemen@pharos.nl) es doctor en medicina y formador/asesor de PHAROS (www.pharos.nl).

Agradecemos que las organizaciones fuera de Europa también firmen los Principios y Recomendaciones de Care Full. En este documento, figura una lista de las organizaciones

que nos respaldan, que se actualiza periódicamente y que puede emplearse en toda Europa para ejercer presión en el ámbito nacional. Contacten con Erick Vloeberghs en e.vloeberghs@pharos.nl.

1. René Bruin, Marcelle Reneman y Evert Bloemen (2006) Care Full: los informes médico-legales y el Protocolo de Estambul en los procedimientos de asilo (Care Full: Medico-legal reports and the Istanbul protocol in asylum procedures), Utrecht/Ámsterdam: Pharos/Amnistía Internacional/ Consejo Holandés para los Refugiados.

2. Principios y Recomendaciones (Principles and Recommendations) (2007) www.pharos.nl/uploads/_site_1/Pdf/Documenten/Care%20Full%20Principles%20%20Recommendations.pdf

3. La respuesta de ACNUR al Libro Verde está disponible en: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

La educación superior para los refugiados en Afganistán: una cuestión vital para la reconstrucción

Claas Morlang y Carolina Stolte

Desde 1992, ACNUR ha administrado la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein (DAFI), un programa financiado por el gobierno germano que ofrece educación superior a los refugiados en países de asilo. Los afganos han sido el mayor grupo de estudiantes beneficiarios del programa.

La capacidad de las instituciones educativas en Afganistán es muy limitada y, con unos tres millones de afganos viviendo aún en Pakistán e Irán, la necesidad de contar con oportunidades de educación superior, ya sea mediante el programa DAFI u otros, sigue siendo alta entre los afganos de los países vecinos.

El programa DAFI, que se ha centrado desde sus inicios en Afganistán, alcanzó un máximo de 447 estudiantes afganos inscritos en 2003.¹ Sin embargo, los factores externos influyen inevitablemente en el programa. A consecuencia del retorno masivo de afganos desde 2002, el total de estudiantes matriculados en universidades iraníes y pakistaníes ha disminuido considerablemente. Irán dejó de admitir a nuevos estudiantes universitarios afganos en 2004, como resultado de su política activa de repatriación. Dicha restricción se levantó en 2007 y, en la actualidad, es el país que recibe el mayor número de estudiantes refugiados afganos. En 2005, dado que existía un notable desequilibrio de género en el programa DAFI y que ACNUR centraba sus esfuerzos concretamente en la educación de las

niñas, sólo se permitió que se inscribieran mujeres en el programa en Pakistán.

El nivel de financiación disponible estableció los objetivos generales del programa en ésta y otras regiones. Los países de acogida deben aplicar políticas compatibles con las necesidades de los refugiados. Si no se permite a los refugiados matricularse en la universidad, si necesitan permisos especiales o si se les cobra un precio de estudiante "internacional" prohibitivo, aplicar un programa de becas resulta mucho más dificultoso. En general, el coste medio por cada estudiante DAFI es de aproximadamente 2.000 dólares al año.

Para garantizar el éxito a largo plazo de la intervención afgana, se han afrontado numerosos obstáculos. DAFI se ha centrado en motivar la participación femenina en el programa y ha buscado la paridad de género. En los últimos años, ha aumentado la matriculación de mujeres entre los estudiantes refugiados afganos. Las mujeres comprenden actualmente el 54% de los estudiantes afganos del programa, muy por encima de la media global del 39% en 2006. Estas estudiantes

son modelos para las mujeres y niñas afganas, y su ejemplo puede promover la educación y motivar a las familias y a las propias niñas a proseguir sus estudios.

La falta de coordinación entre los donantes que apoyaban la educación superior para afganos ha supuesto un problema. Un gran número de consejos educativos y agencias de financiación, que han adoptado diferentes perspectivas, han creado fuera del país estructuras de apoyo a los programas para refugiados que compiten entre sí. Este hecho ha provocado la fragmentación y confusión en el sistema educativo afgano, complicándolo y dificultando el regreso de los jóvenes refugiados. ACNUR y sus contrapartes se dieron cuenta de que era necesario aconsejar a cada refugiado sobre sus estudios y planes para el futuro, de modo que han organizado talleres en países de asilo sobre diversos temas, desde información sobre el mercado laboral y cuestiones generales relativas al regreso a Afganistán, hasta concienciación sobre el VIH/SIDA.

Pruebas del éxito

Como parte de una evaluación general del alcance de DAFI, ACNUR envió en 2007 un cuestionario a antiguos estudiantes.² Las respuestas muestran una vinculación directa entre el programa de educación terciaria para refugiados y la reconstrucción del país. Al ofrecerles una educación en los países vecinos, DAFI

ha dotado a los refugiados afganos de las habilidades necesarias para regresar de forma duradera y hacer del retorno una opción de futuro viable para muchos estudiantes y su familia. La repercusión del retorno de los graduados universitarios en la reconstrucción de Afganistán es más que evidente.

Los refugiados que han recibido una educación universitaria en la región cuentan tanto con las habilidades como con la voluntad emprendedora para regresar pronto, lo cual ha contribuido a atraer recursos humanos con preparación académica a una zona que había experimentado una fuga de cerebros considerable. Aunque quedaba bastante margen para las preferencias personales, se animaba a los alumnos a que optaran por carreras orientadas al tan necesario empleo y desarrollo. Como resultado, los diferentes campos de estudio y, consecuentemente, de trabajo dentro del grupo afgano de estudiantes DAFI, abarca hoy en día un amplio espectro que refleja todas las necesidades de un país cuyas universidades no funcionaron adecuadamente durante años.

La mayoría de graduados que regresan trabajan actualmente en Herat o Kabul. Más del 70% trabaja como funcionario civil o gerente de ONG, mientras que el resto lo hace en el sector privado. Las investigaciones realizadas indican que Afganistán se enfrenta a una escasez grave de personal de gestión cualificado. A consecuencia del impulso de DAFI, aproximadamente una cuarta parte de los estudiantes afganos becados se centran ahora en estudios económicos y de administración. Otro campo de especial promoción ha sido el apoyo a las comunidades rurales y la seguridad alimentaria a largo plazo. DAFI ha ayudado a muchos estudiantes en sus estudios de agricultura, especialmente en Faisalabad, Pakistán. En la actualidad, un 20% aproximadamente de los estudiantes afganos está inscrito en asignaturas relacionadas con la agricultura, pesca y la silvicultura.

Se pueden encontrar ejemplos del éxito del programa en todos los ámbitos de la sociedad afgana. Un graduado DAFI es el vicedirector del Ministerio Antidroga, otro dirige la Asamblea Nacional afgana y un tercero trabaja en la Autoridad Nacional de Estandarización. Otros se encuentran en puestos de responsabilidad en ONG, donde utilizan sus conocimientos en materia de derechos humanos,

cuestiones de género, intervenciones humanitarias y servicios sociales.

"Las becas DAFI han contribuido sustancialmente a la educación y al desarrollo de muchos refugiados jóvenes y con talento, permitiéndoles expandir sus horizontes y explorar su potencial. A través de estas becas de educación superior, el programa DAFI ha proporcionado a miles de hombres y mujeres jóvenes los medios para romper el círculo de la violencia y la pobreza. Durante mi misión en el extranjero, he conocido a estudiantes graduados y becados mediante el programa DAFI en varios continentes y he sido testigo de primera mano de cómo utilizaban su experiencia por el bien de la comunidad. No se puede dejar de reconocer el valor de esta educación. Ofrece a los refugiados la esperanza de imaginar un futuro mejor para ellos mismos y su comunidad, así como las habilidades y la determinación para cumplir sus objetivos".

António Guterres, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

Conclusión

La educación superior para los refugiados no es prioritaria en comparación con otros niveles educativos (léase el primario). Sin embargo, las investigaciones sobre los 15 años de experiencia del programa de becas DAFI han demostrado que las ventajas en el ámbito del desarrollo son muchas. Los programas de becas pueden funcionar, y de hecho lo hacen, si se aplican meticulosamente y se distribuyen los fondos con eficacia. Es lógico para los refugiados estudiar en países cercanos a su lugar de origen, tanto en términos geográficos como culturales, ya que así se incrementan las posibilidades de regresar a casa. La financiación para la educación superior debe orientarse hacia los resultados duraderos.

Los estudiantes se beneficiarán más de las carreras que les enseñen a trabajar con los recursos disponibles en la región. Sobre todo en los casos de medicina e ingeniería, es contraproducente aprender a manejar equipos y materiales que escasearán cuando los graduados empiecen a trabajar en su comunidad. ACNUR no financia becas para carreras de varios años como medicina, puesto que son demasiado caras y bloquean

los fondos durante demasiado tiempo. Por el contrario, sí financia carreras paramédicas porque los graduados pueden ofrecer valiosos servicios. En los estudios de postgrado se aplica un principio parecido de coste/beneficio. En vez de pagar a un estudiante para que haga su doctorado, tiene más sentido ayudar a dos de ellos a que obtengan su primer título.

No sorprende que tres cuartas partes de todos los refugiados que han estudiado con DAFI afirmen ganar un sueldo por encima de la media. Sin embargo, las ventajas de la educación terciaria para los refugiados trascienden al estudiante individual y benefician enormemente a la comunidad y a las naciones que emergen de un conflicto. El regreso de los recursos humanos cualificados a una zona que renace tras una crisis es un componente esencial de la reconstrucción duradera. El ejemplo afgano demuestra que la enseñanza superior para refugiados puede contribuir directamente a la reconstrucción de un país que todavía lucha contra un conflicto enquistado. El hecho de que, en general, el 94% de los graduados DAFI que regresan encuentren un empleo en su país subraya lo necesarios que son sus conocimientos. Los campos de estudio que han elegido los alumnos afganos, los sectores en los que han encontrado empleo y el equilibrio de género entre los estudiantes refugiados son indicadores positivos de un cambio futuro. ACNUR ha demostrado que en Afganistán, y en todas partes, los programas de becas para refugiados son muy importantes y que las intervenciones humanitarias de cualquier tipo deben vincularse al desarrollo a largo plazo.

Claas Morlang (morlang@unhcr.org) es el Responsable de Educación de ACNUR en Ginebra. Carolina Stolte (stolte_carolina@yahoo.com) está finalizando su doctorado en la Universidad de Leiden. El presente artículo ha sido escrito a título personal y no representa necesariamente las opiniones de ACNUR.

Para obtener más información sobre DAFI, véase: www.inwent.org/ez/articles/065278/index.en.shtml. La evaluación de DAFI de noviembre de 2007 se encuentra en: www.unhcr.org/protect/PROTECTION/463b462c4.pdf

1. En 2006, 1.067 alumnos DAFI procedentes de 37 países se matricularon en diversas carreras en 38 naciones diferentes.

2. www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4603d6954.pdf

Indicadores para medir el disfrute de derechos en Colombia

Jacob Rothing y Marco Romero

La legislación colombiana protege los derechos fundamentales de los desplazados internos. Sin embargo, en el país no existe una política que garantice su respeto. Este vacío estructural está reconocido por la Corte Constitucional, el organismo judicial de mayor rango del Estado, y los últimos progresos ofrecen una esperanza de cambio.

Colombia cuenta con una larga historia de desplazamiento provocado por el conflicto. La mayoría de los desplazados, que se calcula alcanzan los cuatro millones,¹ buscan refugio dentro del país, en un flujo constante desde las zonas rurales a la periferia de las urbes colombianas en crecimiento. En 1997, el Congreso

el trabajo, la generación de ingresos y la seguridad física. Declaró que los problemas eran tan graves que equivalían a una situación inconstitucional. Se identificaron dos obstáculos estructurales: en primer lugar, que los recursos asignados por el gobierno eran insuficientes para que éste cumpliera con sus obligaciones

diera respuesta y estableciera mecanismos para controlar la eficacia de su política.

El gobierno vaciló a la hora de decidir cuáles eran los indicadores de resultado adecuados, lo que imposibilitó que la Corte evaluara los progresos. La Corte solicitó a la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a ACNUR que ofrecieran documentación técnica para establecer unos indicadores de resultado. A la vista de los aportes de estos organismos, la Corte estableció a continuación una serie de orientaciones para los indicadores, como por ejemplo, que debían ser cuantificables y comparables y ofrecer información sobre la vida de los desplazados internos y sus condiciones, más que sobre los aspectos institucionales de la labor del gobierno.

En primer lugar, la Corte afirmó que los indicadores debían medir los progresos realizados en la solución de problemas e identificar los escollos que obstaculizaban la adopción de medidas reparadoras. De este modo, los indicadores arrojarían datos significativos sobre la repercusión de la política gubernamental. Si ésta no podía mejorar la vida de los desplazados internos, los indicadores debían señalar el modo de hacerlo.

En segundo lugar, los indicadores debían medir el grado de cumplimiento de los objetivos políticos, es decir, la aplicación de los derechos de los desplazados y, en concreto, el disfrute real de esos derechos en todas las fases del desplazamiento. Debían tenerse en cuenta las necesidades específicas de grupos concretos, como los niños, las mujeres, los discapacitados y las comunidades indígenas.

En tercer lugar, los indicadores debían ser relevantes. Debían ofrecer información sobre los aspectos esenciales de los derechos de los desplazados, más que sobre cuestiones prescindibles, y sobre la repercusión de la política en ellos. Ésta es una idea clave, ya que el seguimiento supone una tarea exigente y costosa. Además, la selección de indicadores no debería depender de



EC/ECHO/Karin Michotte

Asentamiento de desplazados internos, Magdalena (Sierra Nevada), Colombia

aprobó una ley que concedía amplios derechos a los desplazados internos. Sin embargo, los sucesivos gobiernos fracasaron en su aplicación y se limitaron a ofrecer ayuda humanitaria a menos del 30% de los desplazados internos, que apenas repercutió en el desarrollo de los servicios educativos y sanitarios. Entre 1997 y 2003, la Corte Constitucional determinó en 17 ocasiones que se estaban vulnerando los derechos fundamentales de los desplazados internos.

En un fallo histórico del año 2004,² la Corte concluyó que las autoridades locales y nacionales de diversas zonas del país no habían protegido una amplia gama de derechos fundamentales, incluso los relacionados con la educación, la salud,

en virtud de la legislación nacional e internacional, y, en segundo lugar, que la capacidad institucional en todos los niveles era limitada para cubrir las necesidades de la población desplazada.

Antes de iniciar procedimientos penales contra aquellos responsables que no habían cumplido sus obligaciones personales, la Corte dispuso que el gobierno encontrara los recursos necesarios y ofreciera información detallada sobre los desplazados y las políticas que les conciernen. Ordenó sobre todo que se establecieran indicadores oportunos para medir el disfrute real de los derechos entre la población desplazada. En otras palabras, la Corte exigió que el gobierno diagnosticara el problema, le

la información disponible, sino de los derechos de los desplazados. Y éstos tampoco deberían incorporarse sin más a programas gubernamentales existentes para la población general.

Los derechos de los desplazados internos

Dos resoluciones de la Corte adoptaron indicadores para el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, derecho a alimentos, a generación de ingresos, a identidad y estabilidad económica, así como para el derecho a la vida, la integridad y la libertad.³ Sin embargo, todavía deben desarrollarse otros indicadores y aún falta claridad sobre la relación entre las diferentes fases del desplazamiento. Aunque se han realizado progresos notables en cuanto al cumplimiento de los derechos de los desplazados internos durante el desplazamiento, sólo se han efectuado cambios modestos en las fases de prevención y de soluciones duraderas.

En Colombia, más de 200.000 personas se ven obligadas cada año a desplazarse: es una necesidad urgente que las políticas prevengan mayores desplazamientos. El gobierno entiende la prevención como el mantenimiento o la recuperación del control sobre el territorio. Si bien la presencia y el funcionamiento adecuado de las instituciones estatales civiles son los ingredientes esenciales de esta política, a menudo las operaciones militares constituyen su única expresión. Además, aunque el control militar es un factor preventivo importante, también puede formar parte del problema, ya que la actividad armada aumenta significativamente el riesgo de desplazamiento. La preferencia por la presencia militar, más que por la civil, en las zonas conflictivas y el fracaso en el diseño de un sistema eficaz de alerta prematura deben tenerse en cuenta para ofrecer una política preventiva global. Mientras, parece que el carácter extremadamente politizado de dicha política disuade a la Corte de pronunciarse al respecto. Quizá la Corte actúa así aun sabiendo que comete un error, pero también puede interpretarse como su deseo de buscar el consenso siempre que sea posible.

Los debates sobre el establecimiento de indicadores de resultado para las indemnizaciones globales no han sido sencillos, pues son reflejo de cuestiones políticas controvertidas en el país. En vista de las continuas expulsiones de la población civil motivadas por los

grupos paramilitares o sus sucesores, es difícil pedir a las víctimas que convivan con los delincuentes y que confíen en la promesa de que no se volverán a cometer delitos. Pese a un proceso de desmovilización cuestionable y a que las fuerzas paramilitares siguen ejerciendo el control político y social mediante el uso de la violencia en grandes zonas del país, el desarrollo de una política de indemnización eficaz para la población de desplazados internos debe ser una prioridad durante al menos los próximos 10 ó 15 años. El establecimiento de indicadores de resultado para el derecho a indemnización constituye una parte importante de estos esfuerzos.

El principal indicador del disfrute real propuesto por el gobierno en marzo de 2007 es el siguiente: "Las personas que lo soliciten, podrán acceder a los mecanismos de justicia, restitución y protección".⁴ Los indicadores complementarios propuestos evalúan la proporción de personas que pueden acceder a los mecanismos de justicia, en comparación con los que lo solicitan, así como la proporción de desplazados o comunidades étnicas cuyas propiedades están protegidas jurídicamente en comparación con los que solicitan dicha protección. Por último, el gobierno sugirió incluir el derecho a la reagrupación familiar mediante un indicador que mediría el número de personas que recibieran apoyo económico para reencontrarse con su familia, en comparación con el número total de personas que habían solicitado dicho apoyo.

Sin embargo, la Fiscalía General de la Nación comentó que el acceso a la justicia no equivale necesariamente a una restitución y que el indicador debería orientarse, en cambio, al acceso a aquellos mecanismos jurídicos que pueden ofrecer una reparación. Según la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil y ACNUR, los indicadores propuestos por el gobierno se centraban únicamente en algunos componentes de la reparación global, en concreto la verdad y la justicia, pero no medían el grado de indemnización a los desplazados internos por las pérdidas materiales e inmateriales provocadas por el desplazamiento. ACNUR también señaló que no se puede esperar que un indicador evalúe una política para la que no se haya definido la cuestión de cómo indemnizar los daños provocados por la vulneración de derechos. Así, ACNUR recomendó algunos elementos que podrían controlarse mediante indicadores, como el tratamiento igualitario de los

desplazados internos, en comparación con otras víctimas de delitos graves, el grado de participación de los desplazados en los programas de ayuda para ellos y su acceso al asesoramiento jurídico y a los mecanismos para solicitar la restitución de bienes y tierras.

Tras considerar esas observaciones, la Corte Constitucional rechazó los indicadores del gobierno porque excluían aspectos esenciales del derecho a una reparación.

¿Y después?

Si finalmente este proceso tiene éxito, representará, no obstante, un avance importante. El sistema judicial colombiano habrá ganado una legitimidad sustancial, los mecanismos jurídicos de demanda habrán demostrado su eficacia y el Estado habrá adquirido una experiencia inestimable sobre cómo afrontar el desarrollo de la política social durante una crisis humanitaria. Por el contrario, si los derechos siguen sin hacerse valer en la medida actual, este proceso pondrá al descubierto la incapacidad del gobierno para resolver las consecuencias humanitarias del conflicto y, con toda probabilidad, la situación empeorará aún más.

Mientras tanto, los indicadores de la Corte ofrecen una herramienta detallada y extremadamente útil que todo donante debería incorporar a sus estrategias humanitarias en Colombia, y todo el proceso ofrece valiosas enseñanzas para los responsables políticos de todo el mundo.

Jacob Rothling (jacob.rothling@nrc.org.co) es asesor del Consejo Noruego para los Refugiados en Colombia. Marco Romero (marcoromero@codhes.org) es presidente de la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) y uno de los directores de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, a la que la Corte Constitucional ha encargado observar el desarrollo de la política colombiana sobre desplazados internos.

Las resoluciones de la Corte sobre el establecimiento de indicadores pueden encontrarse en www.codhes.org, www.nrc.no y www.idmc.org.

1. El gobierno sólo ha registrado a los desplazados internos durante 10 años. Las cantidades registradas durante más de 20 años por la Consultoría para los Derechos Humanos y Desplazamiento (CODHES) ascienden a más de cuatro millones de desplazados internos.

2. Sentencia T-025/2004 de la Corte Constitucional

3. Auto 109/2007 y Auto 233/2007

4. Auto 109/07: 20

Religión, ayuda y desarrollo: el caso de Sri Lanka

Guy Hovey y Amjad Saleem

La colaboración estratégica entre United Methodist Committee on Relief (UMCOR)¹ y Muslim Aid (MA)² en Sri Lanka, formalizada en la actualidad en un acuerdo de cooperación mundial, ofrece un modelo de distribución de ayuda eficaz, comunitario, sostenible y adecuado desde el punto de vista cultural.

En 2006, el deterioro de la seguridad en el noreste de Sri Lanka empezaba a resquebrajar el todavía frágil alto el fuego entre el gobierno y los Tigres de Liberación de la Tierra Tamil (LTTE, por sus siglas en inglés). El 2 de agosto, la localidad de Muttur, de mayoría musulmana y situada en el distrito de Trincomalee, fue atacada y sitiada por los LTTE. Los esfuerzos de las agencias humanitarias, las Naciones Unidas y la Cruz Roja por negociar un corredor humanitario hacia la ciudad fueron en vano. Unos días después, la mayoría de la población huyó. Como la actividad militar los disuadió de ir al lugar que preferían, los desplazados internos caminaron hasta la ciudad de Kantale, de mayoría ceilandesa, donde ya se padecían tensiones interétnicas debido a la proximidad de los combates. Las autoridades del gobierno local no pudieron cubrir las necesidades de los desplazados internos, cuyo número ascendía a 57.000 aproximadamente.

Con la llegada de decenas de miles de desplazados, en la zona de Kantale, ya de por sí escasa de recursos, se experimentaron fuertes tensiones y la violencia se convirtió en algo habitual. La mayoría de ONG se había marchado, pero UMCOR y MA seguían trabajando en la zona. Conforme se expandía la crisis, las dos agencias se fueron acercando y, al cabo de dos días, empezaron a colaborar, establecieron una oficina y un almacén de campo conjuntos y compartieron personal, vehículos, suministros de ayuda y apoyo logístico. Sus contrapartes locales y ellas mismas respondieron a la crisis ofreciendo agua de emergencia, alojamiento, artículos médicos, de alimentación y de otro tipo a los desplazados internos para, más tarde, proporcionar apoyo logístico y ayuda para la coordinación de las ONG internacionales.

Esta colaboración originó la creación de economías de escala y una

coordinación eficaz, pero también tuvo otras consecuencias inesperadas. Ambas agencias trabajaban junto a los respectivos líderes y consejos comunitarios y religiosos, para coordinar la movilización de miles de voluntarios que llevaran alimentos y artículos humanitarios de todo tipo a los campos de desplazados y centros de distribución. MA colaboró con los imanes y con el consejo de coordinación de los teólogos musulmanes y sus comunidades, debatió con ellos la naturaleza imparcial de la ayuda humanitaria y garantizaron la neutralidad del personal de UMCOR. Las conversaciones se centraron en el imperativo de ambas religiones de servir a la humanidad y aliviar el sufrimiento de los desfavorecidos. Eran palabras que la gente podía entender e interiorizar. UMCOR hizo lo mismo a través de los sacerdotes metodistas locales en las zonas cristianas, así como con los hindúes que éstos conocían. Pronto aquellos pueblos cuyos habitantes habían amenazado a punta de pistola y agredido a los trabajadores de UMCOR dos semanas antes, acogieron con los brazos abiertos tanto al personal de MA como al de la organización metodista.

MA y UMCOR se dirigieron juntos al jefe budista local para solicitarle que colaborara en la asistencia humanitaria de la asediada comunidad budista, una comunidad que recela de las ONG y de otras comunidades étnicas y religiosas. El jefe budista se sorprendió del planteamiento común de dos organizaciones cuyas religiones son retratadas habitualmente en los medios de comunicación como enemigas (y, por tanto, percibidas así en la comunidad), pero accedió a hablar con sus fieles. La cooperación interreligiosa floreció en torno a los esfuerzos humanitarios y el templo budista se convirtió en un centro de distribución de ayuda.

La colaboración continuó una vez que finalizó la situación de emergencia y mejoró la seguridad. Cuando los desplazados internos pudieron regresar a casa unos meses después, ambas organizaciones contribuyeron a la reconstrucción y ofrecieron otro tipo de ayuda al regreso. Tras la respuesta de emergencia, los dos socios analizaron sus operaciones conjuntas e identificaron las características clave de su colaboración, así como otras oportunidades para que las organizaciones religiosas cooperen a fin de mejorar su eficacia operativa:

La capacidad de trabajar con eficacia en un entorno inseguro: La visión de dos organizaciones religiosas diferentes trabajando juntas tuvo un efecto calmante en muchas comunidades afectadas por el conflicto. Dudamos de que esto se hubiera podido conseguir en tan poco tiempo si los líderes religiosos locales no se hubieran visto motivados por una organización de fe con la que podían identificarse.

La capacidad de trabajar por causas comunes: La creencia común de que hay que ayudar a la humanidad fomenta la capacidad de colaborar y puede eliminar en gran medida la competencia por los recursos de ayuda y desarrollo.

El trabajo en red: Las religiones ofrecen redes políticas, sociales y culturales insuperables. Una organización de fe puede “conectarse” a esas redes y acceder inmediatamente a los líderes religiosos (que son los “guardianes” de la comunidad y, por tanto, sus puntos de acceso).

Empoderamiento y programación duraderos: En las sociedades tradicionales, es difícil hacer progresos duraderos en el empoderamiento de las minorías y los grupos vulnerables (como las mujeres, por ejemplo), sin ponerlos en peligro. Sin embargo, aunque muchos líderes religiosos deseen preservar los papeles tradicionales, la mayoría piensa en el bienestar de la comunidad y pueden convertirse en agentes de cambio. Al trabajar con esos líderes, se inició un proceso de empoderamiento a largo plazo en su sentido más puro. La presencia a largo plazo de los representantes

religiosos en las comunidades permite que los programas de ayuda y desarrollo se sostengan mucho después de que la contraparte implementadora original se haya marchado.

Paz, reconciliación, respeto y

entendimiento: La paz no emana de acuerdos políticos de alto nivel, sino de la comunidad real. Uno de los aspectos más sorprendentes de la colaboración es que era la primera vez que la mayoría de gente veía diferentes religiones trabajando juntas de forma tangible. Quizá sea éste el ámbito más eficaz de la colaboración, que actúa como un vínculo entre el diálogo interreligioso y las comunidades, y que traslada la retórica a la práctica, lo cual demuestra las ventajas del diálogo para las comunidades desfavorecidas.

Dificultades

La cooperación entre las dos ONG se extendió fuera de Sri Lanka y, el 26 de junio de 2007, tras intensas negociaciones, se firmó un acuerdo de colaboración mundial en la Cámara de los Comunes de Londres. No obstante, esta colaboración no obtuvo una buena acogida unánime, incluso se produjeron diversos problemas durante las negociaciones:

Formalización: A menudo, el éxito de la programación conjunta depende de las relaciones entre las personas, lo cual hace que la colaboración sea más frágil. Se debatió la cuestión de si la experiencia de Sri Lanka se debía más a la amistad personal entre los trabajadores de Muslim Aid y de UMCOR, por lo que se emprendió una aplicación piloto con financiación conjunta en Indonesia, donde ambas organizaciones no se habían visto unidas por las circunstancias. Se descubrió que, una vez que los líderes de ambas organizaciones explicaron detalladamente la colaboración y los ideales que la alimentaban, el proceso de aplicación y todas las evaluaciones conjuntas que éste suponía se desarrollaron con normalidad y se crearon vínculos duraderos.

La resistencia en las bases: Dentro de todas las creencias, como ocurre en la sociedad seglar, existe un amplio abanico de opiniones. La reacción negativa de algunas personas en la comunidad cristiana de Estados Unidos puede observarse en diversos blogs; algunos de la comunidad musulmana han expresado opiniones parecidas, según parece. Esto es de esperar. Se constató que muchos malinterpretaban la naturaleza de las organizaciones religiosas (como actores profesionales de ayuda y

desarrollo), considerándolas más bien como agentes proselitistas. Sin embargo, estas discrepancias supusieron una oportunidad para que la gente hablara del rostro cambiante de la ayuda y del desarrollo, así como de la importancia de la colaboración interreligiosa.

Erosión de la identidad: Se expresó la preocupación de que la colaboración disolvería la identidad islámica de MA y la cristiana de UMCOR, y que la reunión de las dos daría como resultado una organización a medio camino, incómoda consigo misma. Se trata de una preocupación válida. Sin embargo, la colaboración funciona bien sobre todo en torno a los temas operativos y de defensa de los derechos humanos. Aunque los socios no coincidan en cuestiones teológicas, existen muchos más ámbitos concernientes a los desfavorecidos del mundo en los que sí están de acuerdo.

Distracción de los líderes religiosos:

Algunos líderes religiosos de la comunidad se vieron expuestos al ámbito humanitario internacional por primera vez y, reconociendo su potencial, empezaron a trabajar con diversas ONG. Su implicación suscitó la preocupación de que se estaban alejando, en un tiempo de crisis, de atender a las necesidades espirituales de su comunidad. Evidentemente, al principio de la operación debe encontrarse un delicado equilibrio entre las dos necesidades para ejercer un planteamiento "inocuo".

Seguir considerando imprescindible

la colaboración: El caso de Sri Lanka demostró que el éxito de la colaboración radicaba en su importancia para las comunidades y en que el diálogo de alto nivel, si bien imprescindible, tiene un significado reducido a nivel local, en la comunidad. Conforme se adopta, analiza y debate el modelo de colaboración entre académicos, gobiernos y otras partes interesadas, persiste el problema de garantizar que siga siendo práctico y pertinente y siga estando anclado en la comunidad.

Próximos pasos

La idea de la colaboración entre religiones no es nueva³ pero, hasta la fecha, se ha limitado en gran medida al diálogo interreligioso y a algunas iniciativas de financiación conjunta. En Sri Lanka, la colaboración entre UMCOR y MA demostró que existe un enorme potencial sin explotar en el compromiso religioso. Las dos organizaciones creen que la religión representa un pilar significativo



de la ayuda y el desarrollo local que ha permanecido marginado debido a su carácter potencialmente delicado. Sin embargo, casi todas las religiones, por muy diferentes que sean en el aspecto teológico, tienen el objetivo común de servir a la humanidad y ayudar a los desfavorecidos.

La Commonwealth Foundation en el Reino Unido invitó a UMCOR y MA a presentar su modelo de colaboración en la reunión de Jefes de Gobierno de la Commonwealth de 2007 en Kampala, donde despertó un interés considerable. En los próximos 12 meses, los socios desarrollarán y trabajarán sobre el modelo con la ayuda de académicos, profesionales, líderes religiosos y comunidades. El año 2008 será testigo de reuniones comunes entre directores nacionales; otros encuentros entre gestores de bajo, medio y alto nivel; actividades conjuntas sobre el terreno y proyectos de colaboración en comunidades de cualquier etnia en Sudán, Líbano, Sri Lanka e Indonesia.

Esta colaboración no es exclusiva y permanece abierta a todas las organizaciones religiosas no proselitistas. El planteamiento a largo plazo abarca un consorcio de organizaciones de fe que colaboren juntas en la comunidad para aportar ayuda, desarrollo, paz, reconciliación, respeto mutuo y entendimiento, en un mundo donde la religión se utiliza cada vez más como herramienta para desatar conflictos, más que para resolverlos.

Guy Hovey (guy@umcor-regional.org) trabaja en el United Methodist Committee on Relief y estuvo en Sri Lanka en los años 2006 y 2007. Amjad Saleem (amjad@muslimaid.org) es director nacional de Muslim Aid en Sri Lanka desde 2005.

1. <http://new.gbgm-umc.org/umcor/work/fieldoffices/partners/muslim-aid/>

2. <http://ramadan.muslimaid.org/Page170.asp>

3. Por ejemplo, Action by Churches Together (ACT) International, radicada en Ginebra, <http://act-intl.org/>

Durante la distribución de ayuda a los desplazados internos de Muttur y a la población de acogida en Kanthale, noreste de Sri Lanka.

Los nuevos marginados del Reino Unido

Demelza Jones

Los solicitantes de asilo en el Reino Unido sufren un elevado riesgo de exclusión social, pero, lejos de intentar paliar el problema, las sucesivas políticas gubernamentales en materia de asilo sólo han contribuido a agravarlo.

En la última década, el gobierno británico se ha marcado como objetivo central el tratamiento de la exclusión social era un objetivo central. Así, estableció una Unidad de Exclusión y, en 2003, lanzó un Plan de Acción Nacional (para la Inclusión Social). Paralelamente, un informe de 2004 determinó que los solicitantes de asilo del Reino Unido eran los más vulnerables a la exclusión social¹ y un estudio realizado por Oxfam y el Consejo para los Refugiados en 2002 reveló que “se obliga a los solicitantes de asilo a vivir en condiciones de pobreza inaceptables en una sociedad civilizada”.² Los solicitantes de asilo cuya demanda está pendiente tienen derecho a percibir un subsidio semanal que está por debajo del umbral de la pobreza del Reino Unido. Como resultado, tienen dificultades para comprar comida, ropa y calzado, pagar billetes de transporte público o llamar por teléfono para seguir en contacto con amigos y abogados.

En 2006, entrevisté a cuatro solicitantes de asilo y a una persona que había obtenido la condición de refugiado. A Grace, de Zimbabue, le preocupaba el coste del transporte. La programación de sus citas para presentarse ante la Dirección de Inmigración le obliga a desplazarse en transporte público en hora punta, lo que le supone un gasto de 5 libras semanales: “Cinco libras suena a poco, pero cuando uno [sólo] dispone de una pequeña cantidad, es mucho”. A fin de obtener dinero para el transporte, Patrice, de Costa de Marfil, a veces tiene que vender sus vales, que representan su único subsidio, a vecinos sin escrúpulos por mucho menos de su valor: “En ocasiones, me desespero, pero si no me presento en la oficina de Inmigración, quebranto la ley”.

Por lo general, los que incumplen la legislación sobre asilo acaban sin subsidios y en la indigencia, durmiendo en la calle o conviviendo ilegalmente con otros solicitantes de asilo, a menudo en alojamientos con sobreocupación, y dependiendo de lo que les dan sus amigos o las instituciones benéficas. El grado de exclusión social provocado por la miseria puede hacer que emerja una explotación grave. Un informe realizado en 2006 por Amnistía Internacional concluye que algunos de los entrevistados habían recurrido a la prostitución y que “quizá se facilitara a los jóvenes espacio para dormir en el suelo a cambio de favores sexuales”³, mientras

que Edem, un joven desprotegido de Sierra Leona, indicó que se había sumido en una relación de explotación con un hombre mayor que le daba ropa y comida a cambio de sexo. El riesgo de aceptar un empleo ilegal en condiciones de explotación constituye otro motivo de preocupación.

Un factor que contribuye a la exclusión social entre los solicitantes de asilo es la denegación del derecho a trabajar, lo que les acarrea graves implicaciones, tanto materiales como en cuanto a su participación en la sociedad británica. La falta de acceso al mercado laboral hace que a los solicitantes de asilo les resulte difícil interactuar con la población general, por lo que se les aísla socialmente y se agrava su sentimiento de marginación y expulsión. También deja a los que han obtenido la condición de refugiado mal preparados para participar en la sociedad a través del mercado de trabajo, como le sucedió a Sami del Kurdistán. Durante nuestra charla, se quejó de su falta de resultados positivos en la búsqueda de empleo, culpando por ello a su ausencia del mercado laboral durante dos años (mientras solicitaba asilo): “En casa tuve el mismo trabajo durante años. Pero aquí es diferente, todo son largos formularios y entrevistas. Si me hubiera dedicado a ello cuando llegué, no tendría problema, pero ahora tengo que empezar de cero”. Yolanda, una doctora de Camerún con una gran preparación profesional, comparte su frustración: “No poder compartir nuestra capacidad es deprimente. Quizá si pudiéramos demostrar nuestras habilidades, la gente no nos despreciaría”.

Además de esas formas de exclusión material, el modo en que los medios de comunicación retratan a los solicitantes de asilo del Reino Unido es extremadamente negativo, tachándoles constantemente de ‘estafadores’, ‘mentirosos’ y ‘aprovechados’. Por otro lado, lejos de cuestionar la imagen distorsionada que ofrecen los medios, numerosos políticos británicos han llegado a canalizar y legitimar la hostilidad de los ciudadanos.

Aparte de la deportación, la forma más extrema de exclusión social es el encarcelamiento. De hecho, alrededor del 14% de los solicitantes de asilo en el Reino Unido han estado detenidos en algún Centro de Expulsión de Inmigrantes en

algún momento durante la tramitación de su solicitud. Aunque oficialmente no son cárceles, estos centros vienen a serlo en la práctica, según refleja la descripción de Sami: “Me sentía como si estuviera en la cárcel: todos esos procedimientos... tomándome las huellas dactilares, fotos...” Muchos solicitantes detenidos han sentido esa correlación entre detención y delincuencia y no pueden entender qué delito han cometido para merecer su detención.

Grace experimentó otra práctica asociada generalmente con los delincuentes: le colocaron en el tobillo una pulsera electrónica de seguimiento a su llegada al Reino Unido. Los funcionarios de inmigración no le explicaron por qué se la ponían y pasó sus primeras semanas en el país preguntándose qué delito había cometido. Relata que se sentía humillada y estigmatizada por la pulsera, que se veía claramente y que suscitaba la curiosidad y la animadversión de otros solicitantes de asilo y de miembros de la comunidad de acogida. “Lo único que me había traído eran faldas, de modo que todo el mundo podía verla [...] La gente me miraba por la calle. Incluso las demás mujeres del edificio me preguntaban: ‘¿qué has hecho?’”.

Las experiencias de exclusión social descritas por Patrice, Grace, Yolanda, Edem y Sami distan mucho de ser poco corrientes. La exclusión es consecuencia de las opiniones negativas de los medios y de los políticos sobre los solicitantes de asilo, que los describen como “el otro”, que representa una amenaza y una carga, y también es consecuencia de las políticas gubernamentales en materia de asilo que están fomentando la penuria y que reducen el grado de inclusión social mediante la pobreza forzada, la asimilación a la delincuencia y la denegación del derecho a trabajar y a participar en la sociedad de acogida.

Demelza Jones (demelzajones@hotmail.com) ha terminado hace poco el máster en Ciudadanía Global, Identidades y Derechos Humanos de la Universidad de Nottingham (Reino Unido) y ha trabajado con refugiados y solicitantes de asilo en proyectos comunitarios en el centro de Inglaterra. Se han cambiado los nombres de los entrevistados y su país de origen.

1. www.cabinetoffice.gov.uk/upload/assets/www.cabinetoffice.gov.uk/social_exclusion_task_force/publications_1997_to_2006/tackling.pdf

2. Penrose, Jan, 2002: Pobreza y asilo en el Reino Unido (Poverty and Asylum in the UK). Londres: Consejo para los Refugiados y Oxfam, p. 4

3. Amnistía Internacional, 2006: Sin blanca en Londres: el camino hacia la indigencia para los solicitantes de asilo rechazados (Down and Out in London: The Road to Destitution for Rejected Asylum Seekers), p. 15: www.amnesty.org.uk/content.asp?CategoryID=10682

El espacio humanitario en un Estado frágil



Centro
de Estudios
sobre
Refugiados

Simon Addison

Las circunstancias de Birmania ponen de manifiesto la dificultad de mantener el espacio humanitario en los llamados “Estados frágiles”.

Las dificultades a que se enfrentan las agencias humanitarias en Birmania no son, ni mucho menos, exclusivas de ese país. En Iraq, Darfur, Uganda, Chechenia y otras naciones, se va restringiendo progresivamente el espacio para la acción humanitaria debido a un aumento de la violencia contra los trabajadores del sector, a una regulación estatal sobre la acción de las agencias internacionales cada vez más estricta o, como sucede en el mencionado país, a una combinación de los dos factores.

Las estrategias adoptadas frente a esta situación son muy parecidas en contextos diferentes. Resulta sorprendente, sobre todo, el creciente uso de la estrategia de coordinación “remota” en el ámbito de las intervenciones operativas.

En Birmania, la inaccesibilidad a las poblaciones vulnerables ha motivado el desarrollo de intervenciones transfronterizas a través de redes de trabajadores locales, agentes y organizaciones contraparte. En Iraq, la inseguridad y las restricciones a los movimientos de los trabajadores internacionales han llevado a las agencias a desarrollar estrategias operativas que dependen de las organizaciones comunitarias locales, que se encargan de la planificación y de la puesta en práctica de las actividades de ayuda. En el norte de Uganda, Darfur y Chechenia, las agencias internacionales han adoptado métodos de intervención de “control remoto”, mediante los cuales las operaciones de ayuda son llevadas a cabo por equipos locales coordinados desde un lugar “seguro”, situado a cierta distancia de donde se interviene en realidad.

Puede parecer que las intervenciones “remotas” constituyen la mejor estrategia y la forma más pragmática de abordar las urgencias humanitarias en circunstancias muy restringidas. Además, podría alegarse que, al emplear y desarrollar las capacidades locales, este tipo de

intervenciones pueden mejorar el alcance de la participación y responsabilización locales, por lo que forjan las bases para una transición sostenible de la ayuda hacia el desarrollo, al mismo tiempo que plantan la semilla para una transformación gradual y democrática de la sociedad.

La acción humanitaria en Birmania se ha politizado en buena medida y, ahora, está ligada a la agenda global de las Naciones Unidas, que promueve una profunda reforma económica y política considerada fundamental para tratar las “causas originarias” de la crisis humanitaria. Así, esta dimensión se ha vuelto prácticamente inseparable de la política en lo que se ha llamado la “cacofonía de la ONU” sobre Birmania, donde prácticamente todos los ámbitos problemáticos se engloban con firmeza bajo el paraguas de la democratización.

Con la norma de la Responsabilidad de Proteger, parece probable que semejantes estrategias sean más frecuentes. De Sudán a Somalia, y de Iraq a la República Democrática del Congo, la comunidad internacional procura, cada vez más, vincular la agenda humanitaria a la necesidad de una transformación estatal y al desarrollo de la buena gobernabilidad. No obstante, los riesgos potenciales que se asocian a la vinculación de lo político y lo humanitario son considerables y pueden tener graves consecuencias para el espacio humanitario, si se considera que esa vinculación cuestiona el poder soberano del Estado de que se trata.

Asimismo, es posible que las operaciones humanitarias que utilizan delegados locales hagan que tanto los beneficiarios como los trabajadores locales corran el peligro de sufrir la violencia o la persecución política. Si bien puede entenderse que la participación de la sociedad civil local constituye un medio efectivo de empoderamiento y de construcción de un posible movimiento de cambio desde la base, es probable que,

en condiciones autoritarias como las que existen en Birmania, esos planteamientos expongan directamente a los actores de la sociedad civil a la opresión.

Estas intervenciones políticas y enfoques innovadores que pretenden hallar un espacio humanitario suscitan varias preguntas difíciles de responder sobre su idoneidad, cuando se contemplan desde el punto de vista jurídico, político e incluso humanitario. La unión de la investigación sobre derechos y cuestiones relacionadas en contextos institucionales (académicos, de defensa de derechos humanos, profesionales y de políticas) y geográficos contribuiría a reforzar la comprensión internacional de los desafíos que plantean a la comunidad internacional los derechos humanos, el desarrollo y el compromiso en Birmania y en otros países.

Simon Addison (simon.addison@qeh.ox.ac.uk) es investigador y responsable de Relaciones Institucionales en el Centro de Estudios sobre Refugiados (RSC, por sus siglas en inglés, www.rsc.ox.ac.uk).

El presente artículo se nutre de los debates que tuvieron lugar en un taller titulado “Desplazamiento y Humanitarismo: ¿crisis permanente en Birmania?”, celebrado en el Centro de Estudios sobre Refugiados el 29 de febrero de 2008, sobre el cual se publicará un informe próximamente.

Las presentaciones principales trataron sobre los poderes regionales, el papel de la ONU, la protección y los derechos humanos, la emergencia crónica en el este de Birmania, actividades y debates sobre la asistencia humanitaria a los desplazados internos, la función de los enfoques transfronterizos y la apatridia. El taller fue organizado por Eva-Lotta Hedman (eva-lotta.hedman@qeh.ox.ac.uk), investigadora en el RSC.

El análisis presentado en el presente artículo es el del autor y no refleja necesariamente las opiniones de los participantes en el taller.

Un sitio en la mesa para los desplazados internos

Donald Steinberg

Al excluir a los desplazados internos de los procesos de paz y de la reconstrucción postconflicto, los problemas que les afectan en mayor medida (reasantamiento, reconstrucción de servicios sociales básicos, retirada de minas antipersona y reforma del sector de la seguridad) a menudo son ignorados por las facciones armadas que participan en la negociación.

Habitualmente, los negociadores, impacientes por obtener buenas noticias en procesos estancados, instigan a los desplazados internos a regresar de forma prematura, pero si esto ocurre sin garantías de seguridad y sostenibilidad, pueden provocarse nuevos desplazamientos y mayor inestabilidad. Los desplazados internos son los que mejor saben cuándo es sensato y seguro volver. Saben lo que necesitan en materia de ayuda, posibilidades de formación, transporte y reconstrucción de servicios sociales básicos.

Al verse marginados, los desplazados internos suelen considerar que los procesos de paz pertenecen a los combatientes armados, y no a ellos. Por ello, no podrán actuar como una fuerza compensatoria que presione a los combatientes a cumplir sus compromisos. Como mostraba el artículo de David Lanz, la exclusión de los representantes de los desplazados internos de Darfur en las negociaciones de Abuja fue un motivo clave de su fracaso.

Ante la ausencia de los desplazados en la mesa de negociación, con demasiada frecuencia hay combatientes maníacos (como Jonás Savimbi de Angola, Foday Sankoh de Sierra Leona y Joseph Kony de Uganda) que aseguran representar al “pueblo desposeído” durante las negociaciones de paz. Por lo general, su primera exigencia es que se amnistíen todos los delitos que ellos, sus partidarios y el bando contrario hayan cometido durante el conflicto. Las amnistías de este tipo suelen implicar que unos hombres armados perdonan a otros hombres armados por delitos cometidos contra civiles indefensos. Estas situaciones pueden originar un cáncer cínico en el corazón del proceso de paz; pueden ignorar el derecho de los desplazados internos a una indemnización y restitución de la propiedad y debilitar el Estado de derecho y la justicia una vez que se han acallado las armas.

Para solucionar estos problemas, hay que estudiar diversas cuestiones:

■ **¿Quién debería hablar en nombre de los desplazados internos?** Los líderes de la comunidad de procedencia de los desplazados pueden haber muerto, estar desplazados o haber perdido todo crédito, y normalmente los campos de desplazados no cuentan con la estabilidad suficiente para elegir a unos dirigentes propios. Es posible que los que se presentan a sí mismos como líderes de los campos de desplazados no sean víctimas inocentes, sino que hayan cometido actos de violencia, como ocurrió en las zonas protegidas de Ruanda tras el genocidio de 1994.

■ **¿Cómo se puede capacitar a los desplazados internos para que contribuyan a las negociaciones de paz?** Por lo general, los desplazados de los grupos marginados, como la comunidad africana de Colombia, carecen de las habilidades necesarias para participar en negociaciones diplomáticas. Es vital formarles para que participen, lo cual debe hacerse previamente y de una forma apropiada, desde el punto de vista cultural.

■ **¿Cuándo es más importante la participación de los desplazados internos?** Cuestiones como las indemnizaciones por el desplazamiento, la responsabilidad y la restauración de los derechos sobre la tierra son especialmente tensas y pueden perturbar un proceso de paz frágil si se plantean demasiado pronto. Algunos sugieren que estos temas se pospongan hasta que se haya negociado un alto el fuego y se haya alcanzado un acuerdo sobre el desarme y la desmovilización de las fuerzas armadas.

■ **¿Cómo puede la participación de los desplazados internos promover el desarrollo de la sociedad civil tras el conflicto?** Los programas innovadores para emplear a los desplazados internos como planificadores, implementadores y beneficiarios de los programas de reasantamiento y reconstrucción puede contribuir a reforzar la sociedad civil.

La falta de presión local para incluir a los desplazados en estos procesos lleva a que, a menudo, la comunidad internacional deba tomar la iniciativa para garantizar su participación. No debemos cohibirnos a la hora de defender la intervención de los desplazados, si se nos acusa de inmiscuirnos en sus asuntos internos. Hoy en día, los conflictos internos representan, de forma invariable, una amenaza para la paz y seguridad internacionales, ya que las olas de inestabilidad fluyen fácilmente por las porosas fronteras. El desplazado de hoy es el refugiado del mañana, y las zonas inseguras dentro de un país se convierten rápidamente en un nido para el tráfico internacional de armas, personas y drogas, así como en lugares de entrenamiento para terroristas potenciales.

Mientras presionan para conseguir la participación de los desplazados internos, los mediadores internacionales deben recibir el apoyo total del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sus agentes de las fuerzas de mantenimiento de la paz y sus organismos humanitarios. Todos ellos deben reiterar que los desplazados no son meras víctimas del conflicto, sino una pieza esencial para alcanzar y mantener la paz. Los procesos de paz deben aprovechar su conocimiento de las circunstancias locales, su capacidad de cosechar el apoyo de la sociedad civil a los acuerdos, su voluntad de regresar y reconstruir una sociedad estable, y su compromiso con el futuro de su país. En la búsqueda de la paz, debemos hacer que sean parte de la solución y no del problema.

Donald Steinberg (dsteinberg@crisisgroup.org) es vicepresidente de Asuntos Multilaterales del International Crisis Group (www.crisisgroup.org). Las ideas generales del presente artículo se desarrollan en mayor profundidad en: www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1

Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz de Darfur

David Lanz

Las Naciones Unidas estiman que existen 2,4 millones de desplazados internos en Darfur (más de un tercio de la población total). No puede haber un proceso de paz consistente sin su participación. Dar a los desplazados internos asiento formal en las negociaciones de paz oficiales es una cuestión problemática, pero existen otras maneras de garantizar su participación.

Los desplazados internos participaron únicamente de forma marginal en las prolongadas negociaciones de la capital nigeriana, Abuja, que, tras siete rondas de negociación, finalizaron con el Acuerdo de Paz de Darfur en mayo de 2006. El Acuerdo no se ha aplicado y puede incluso que haya empeorado las cosas. En el proceso de Abuja se cometieron muchos errores y este caso supuso un ejemplo de libro sobre cómo no se deben organizar negociaciones de paz. El texto definitivo¹ fue redactado en su totalidad por el equipo de mediación de la Unión Africana y su versión en árabe se distribuyó entre las partes sólo unos días antes de que expirara un plazo poco realista, impuesto por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Para que se cerrara el acuerdo, algunos representantes estadounidenses y británicos de alto nivel volaron a Abuja para ejercer presión. Las partes no tuvieron la ocasión de definir el acuerdo o aportar la opinión de sus electores. Al final, el gobierno sudanés y Minni Minawi (el líder de una facción del Movimiento/Ejército de Liberación del Sudán o SLA/M, uno de los principales grupos rebeldes enzarzados en el conflicto con el gobierno) lo firmaron, mientras que Abdel Wahid, el rival de Minawi y el líder inicial del SLA/M, y Khalil Ibrahim, líder del Movimiento para la Justicia y la Igualdad (JEM, por sus siglas inglesas), lo rechazaron.

Las negociaciones de Abuja no fueron inclusivas. Aunque estaban presentes algunos grupos civiles, su grado de autonomía y representatividad era muy cuestionable. A los desplazados internos de Darfur ni se les informó ni se les consultó. Unos días después de la firma, surgieron amplias y, en ocasiones, violentas manifestaciones contra el Acuerdo en los campos de Darfur. Los desplazados se quejaban de que no solucionaba suficientemente su preocupación por la seguridad, ni ofrecía una indemnización adecuada a aquéllos que habían perdido su casa y sus tierras en el transcurso del conflicto. Seguramente, Abdel Wahid y sus seguidores instigaron las protestas entre los fur, el grupo de población no árabe más grande de Darfur. Sin embargo, era evidente que todos los desplazados, independientemente de su origen tribal, pensaban que el Acuerdo no solucionaba sus problemas y se sentían molestos por haber sido excluidos.

Su frustración pone en relieve la principal recomendación que arroja un informe reciente del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamientos Internos, titulado 'Tratar el desplazamiento

interno en los procesos de paz'.² Aborda de forma general el tema de la participación de los desplazados internos en las negociaciones de paz. Son tres las razones concretas por las que este punto es de vital importancia en Darfur: la escala masiva del desplazamiento; la cuestión clave del desposeimiento de la tierra durante el conflicto y su solución a largo plazo; y la politización de los campos de desplazados internos a consecuencia del esfuerzo del Gobierno de Sudán y de los movimientos rebeldes por granjearse su apoyo y ventajas militares.

Implicar a los desplazados internos en el proceso de paz de Darfur no es una idealización ni forma parte de ningún programa activista. Surge de la observación pragmática (y de las conclusiones extraídas del Acuerdo de Paz) de que sólo se alcanzará una paz duradera si se hallan soluciones concretas para los desplazados. Sus necesidades deben cubrirse y deben sentir que participan de forma integral. El Enviado Especial de las Naciones Unidas para Darfur, Jan Eliasson, y su homólogo de la Unión Africana, el diplomático tanzano Salim Ahmed Salim, parecen haberlo comprendido. Al comenzar su relanzamiento del proceso de paz tras las negociaciones de Abuja, hicieron un esfuerzo deliberado por llegar hasta los desplazados: visitaron campos y conversaron con sus representantes para entender mejor sus intereses y expectativas. Ahora parece existir un consenso sobre el principio de que los desplazados internos necesitan formar parte del proceso de paz. Sin embargo, lo verdaderamente difícil es averiguar cómo.

Diplomacia en diversas vías

Los procesos de paz constan de múltiples actores y "vías". La diplomacia de Vía Uno (Track One) se refiere a las negociaciones oficiales entre las partes de un conflicto, la Vía Dos (Track Two) se compone de la interacción extraoficial entre actores influyentes de la sociedad civil y la Vía Tres (Track Three) abarca las iniciativas de resolución del conflicto desde las comunidades de base. El desafío en Darfur y en otros sitios radica en combinar las diferentes vías y garantizar su complementariedad.

Tras el fracaso de las conversaciones de paz en la ciudad Libia de Sirte a finales de octubre de 2007, actualmente Eliasson y Salim se enfrentan al problema de desarrollar una perspectiva de varias vías que satisfaga las necesidades de los desplazados internos sin poner en peligro el proceso. Lógicamente, parece deseable ofrecer a los desplazados internos una voz en la mesa de negociaciones. Sin embargo, como indica Donald Steinberg, vicepresidente del International Crisis Group: "Quizá haya ocasiones en que sea conveniente incluir tan sólo a las principales partes armadas en las etapas iniciales de las negociaciones de paz, siempre que quede claro que la voz de otros actores importantes, como los representantes de los desplazados internos, se escuchará y se tendrá en cuenta poco después".³

En Darfur, la participación formal de los desplazados internos en las negociaciones oficiales de paz suscita dos problemas importantes. Dada su falta de experiencia, los representantes

de los desplazados podrían ser manipulados. Conseguir sus votos delegados podría convertirse en objetivo, en la lucha de poder entre el gobierno y los movimientos rebeldes, incapaces de defender de forma independiente los intereses de sus electores. Además, sería muy difícil seleccionar a unos representantes de los desplazados legítimos, dado que, como microcosmos de la sociedad de Darfur, el grupo de desplazados internos es muy heterogéneo y se encuentra dividido regionalmente, políticamente y por tribus. Así, seleccionar a un pequeño número de representantes de los desplazados para las negociaciones de paz podría aumentar las tensiones.

Una alternativa a la participación directa en la Vía Uno consistiría en establecer un foro civil paralelo para los desplazados internos y otros grupos de la sociedad civil. Este foro, y los grupos de trabajo temáticos que lo componen, podría trabajar junto a los negociadores oficiales. Sería necesario delimitar su capacidad de decisión y su coordinación con las negociaciones de la Vía Uno. Un foro civil paralelo incrementaría la legitimidad de las conversaciones de paz, ofrecería aportaciones temáticas valiosas y controlaría a las partes para que no negociaran un pacto incompleto e insostenible entre las elites enfrentadas. La selección de los representantes de los desplazados internos y de la sociedad civil seguiría siendo una cuestión delicada pero, como este foro paralelo acomodaría a un número de delegados relativamente amplio, el equipo de mediación conjunto de la Unión Africana y las Naciones Unidas deberían ser capaces de gestionarla.

Las iniciativas paralelas de la Vía Dos son vitales. Deberían incluir a los desplazados internos junto con otros responsables del gobierno local, así como a líderes tribales, académicos, socios de las organizaciones humanitarias internacionales y sudanesas, y representantes de los grupos de mujeres y jóvenes. Se reunirían de forma periódica para intercambiar opiniones y desarrollar la confianza mutua. Podrían ayudar a los mediadores de la Vía Uno a desarrollar un apoyo de base para las negociaciones de paz. La Sección de Asuntos Civiles de la UNMIS ha sugerido que las reuniones de la Vía Dos se celebren entre los desplazados internos, los líderes tribales y otros grupos de la sociedad civil por separado en cada una de las tres capitales regionales de Darfur (Al Fashir, Al Junaina y Nyala). Todavía debe decidirse su estructura precisa y quién será el organizador principal. Lo importante es que las iniciativas de la Vía Dos complementen las negociaciones oficiales y que sus participantes sean tan representativos e independientes como sea posible. También es importante garantizar su seguridad.

Eliasson y Salim deberían promover la participación de los desplazados internos con tanta frecuencia y regularidad como fuera posible, durante los preparativos de las verdaderas conversaciones de paz. Los mediadores de la Unión Africana

y de las Naciones Unidas deben viajar a los campos de desplazados, interactuar con sus líderes, informarles de los avances de alto nivel que se produzcan y garantizar sus aportaciones. La transparencia y la difusión habitual de la información son especialmente importantes si las negociaciones de paz tienen lugar fuera de Darfur. De no ser así, sería fácil para los líderes rebeldes oportunistas propagar información errónea y poner a los desplazados internos en su contra. También es importante no suscitar expectativas irreales sobre lo que se puede conseguir en las negociaciones de paz ya que, a largo plazo, las Naciones Unidas y la Unión Africana perderían su credibilidad entre los desplazados internos.

Si se alcanza un acuerdo de paz, es probable que un conjunto de comités supervisores centrados en las reclamaciones sobre la propiedad, las indemnizaciones, el desarme y los proyectos de reconstrucción determinen los detalles sobre su aplicación. Estas cuestiones suponen una preocupación directa para los desplazados internos y para la sociedad civil de Darfur, quienes deben tener capacidad de decisión real.

Conclusión

No se sabe a ciencia cierta si se alcanzará un acuerdo de paz. Los movimientos rebeldes están fragmentados, el gobierno sudanés se muestra reacio a renegociar el Acuerdo de Paz de Darfur y la comunidad internacional está luchando por adoptar una postura común. No obstante, no hay alternativa a la negociación. Es poco probable que se materialice una intervención militar parecida a la de Kosovo, como solicitan algunas voces favorables a Darfur, e incluso de ser así, seguramente empeoraría las cosas, a largo plazo. La paz duradera en Darfur debe ser resultado de un proceso político legítimo, construido sobre un compromiso que tenga en cuenta las necesidades de todos los interesados, especialmente las de los desplazados internos. Parece que los mediadores de la Unión Africana y de las Naciones Unidas han aprendido del fracaso del Acuerdo de Paz de Darfur y su esfuerzo por contactar con los desplazados internos es alentador. Sin embargo, su participación debe ampliarse y reconocerse como un elemento intrínseco del proceso de paz. De no ser así, se echará a perder una oportunidad para la paz.

David Lanz (david.lanz@swisspeace.ch) fue investigador de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS, por sus siglas en inglés) y actualmente trabaja para Swisspeace en Berna, Suiza (www.swisspeace.ch). El presente artículo ha sido escrito a título personal y no refleja las opiniones de UNMIS ni de swisspeace.

1. www.unmis.org/english/dpa.htm

2. www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx

3. Donald Steinberg, 'Un sitio en la mesa: el papel de los desplazados internos en las negociaciones y la construcción de la paz' ('A Seat at the Table: The Role of Displaced Persons in Peace Talks and Peacebuilding'), www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5263&l=1



El nexa entre el desplazamiento y la paz

Khalid Koser

La resolución del desplazamiento interno está inextricablemente ligada al logro de una paz duradera.

En algunos países, es tal la escala del desplazamiento que no sería realista planear un futuro pacífico sin incorporar las necesidades de los desplazados internos y sin garantizar su participación activa. Sin embargo, por desgracia, no se les suele tener en cuenta en los procesos de paz.

Ayudar a las poblaciones desplazadas a regresar y a reintegrarse puede paliar las causas fundamentales de un conflicto y contribuir a evitar más desplazamientos. De hecho, el retorno de los desplazados puede ser un indicador de paz y puede contribuir a validar el orden posterior al conflicto. Por otro lado, los desplazados internos pueden formar parte de la política local y también pueden realizar una importante aportación para recuperar la economía de su comunidad. En algunos países, los desplazados se han convertido en parte del conflicto y, por lo tanto, es necesaria su participación para resolverlo.

Todo lo anterior también es válido para los refugiados, aunque los desplazados internos suelen presentar otras necesidades que requieren una atención específica durante los procesos de paz. A menudo, éstos últimos se quedan cerca de las zonas conflictivas, por lo que son más vulnerables a la violencia. Asimismo, prestarles asistencia humanitaria suele ser más difícil. A diferencia de lo que ocurre con los refugiados, el derecho internacional no atribuye una protección específica a los desplazados internos. Además, estos últimos necesitan cobijo, es posible que no puedan reponer documentos oficiales y, por ello, puede que tengan problemas para recuperar sus tierras y bienes.

Según observa David Lanz en su artículo, existen obstáculos significativos que impiden asegurar la participación de los desplazados internos en las negociaciones de la diplomacia oficial (Track One o Vía Uno). Por lo general, carecen de formación suficiente, habilidades políticas y líderes legítimos. También es posible que sufran represalias cuando los desplazados internos se organizan por sí mismos. Para evitar esas limitaciones, han ido adquiriendo mayor legitimidad las negociaciones de Vía Dos (Track Two). Con frecuencia, las de la Vía Uno confían en que las de la Dos faciliten una percepción local y un foro menos formal para solucionar problemas. La Vía Tres (Track Three o iniciativas de las organizaciones comunitarias de base) representa la mayor oportunidad para la participación de los desplazados internos, pero su repercusión en las negociaciones en el ámbito nacional suele ser limitada y no puede garantizar, por sí misma, una representación eficaz de las preocupaciones de los desplazados.

Cuando no sea posible, eficaz o deseable la participación directa de los desplazados internos en las negociaciones de paz, existe una alternativa que consiste en que los mediadores animen a los líderes políticos a incorporar las cuestiones relativas al desplazamiento en las negociaciones. Esta práctica ha funcionado en Mozambique y Bosnia; pero, para obtener resultados positivos, es necesario que los mediadores comprendan los problemas específicos de los desplazados y que tengan tiempo para consultarles. Otra estrategia complementaria consiste en centrarse en los derechos legítimos de los desplazados internos mediante mecanismos internacionales, nacionales y regionales. Las agencias de las Naciones Unidas y otros actores internacionales y nacionales pueden brindar a los negociadores de la Vía Uno información sobre cuestiones relativas al desplazamiento.

Abordar los problemas de los desplazados en las negociaciones de paz, directa o indirectamente, constituye sólo el primer paso para garantizar que el proceso de paz los considerará. Es fundamental que los acuerdos de paz delimiten las obligaciones políticas, legales y humanitarias de los gobiernos para con los desplazados internos y definan sus funciones y responsabilidades respecto a soluciones duraderas. Por otro lado, las cuestiones relativas al desplazamiento deben quedar incluidas en la fase de construcción de la paz, cuando es especialmente importante proporcionar seguridad, solucionar problemas relacionados con la pobreza, fomentar la reconciliación, emprender la reconstrucción tras el conflicto y asegurar la transición hacia un gobierno legítimo y eficiente.

Los desplazados internos han formado coaliciones eficaces con otros grupos en algunas negociaciones de la Vía Dos y Tres de varios países:

- En Colombia, muchos desplazados internos piensan que el proceso de paz no es auténtico, ya que la violencia continúa y se sigue asesinando a los líderes de los desplazados. No confían en los mecanismos estatales oficiales. Hace poco, algunas organizaciones de desplazados internos se unieron con los no desplazados para exigir verdad, justicia y reparaciones. Asimismo, se han producido iniciativas para asegurar que las mujeres desplazadas disponen de un lugar en la mesa de negociaciones.
- En Georgia, se han organizado por su cuenta grupos de desplazados internos que se dedican a buscar soluciones duraderas tras años de desplazamiento. Pese a la hostilidad de los políticos de línea dura, han forjado una diplomacia de Vía Dos con los líderes de la sociedad civil en las regiones separatistas de Abjasia y Osetia y están presionando para lograr mayores derechos civiles.
- En Sri Lanka, la Vía Uno ha fracasado. Existen numerosas iniciativas de paz de carácter comunitario que no han incluido formalmente a los desplazados internos; las mujeres y los niños están aún más excluidos. Así, las Vías Dos y Tres ofrecen un potencial para asegurar una mayor representación de los desplazados.
- En Sudán del Sur, las iniciativas de la Vía Tres, de pueblo a pueblo, lanzadas por la sociedad civil y los desplazados demostraron que esas negociaciones pueden funcionar y allanaron el camino para el éxito de la Vía Uno, que se materializó en el Acuerdo Integral de Paz de 2005 y acabó con el prolongado conflicto entre el norte y el sur.

Khalid Koser (kkoser@brookings.edu) es Director Adjunto del Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno. La publicación del Proyecto 'Cómo tratar el desplazamiento interno en los procesos, los acuerdos y la construcción de la paz' ('Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements, and Peace-Building') se encuentra disponible en www.brookings.edu/reports/2007/09/peaceprocesses.aspx



Proyecto
Brookings-Bern sobre
Desplazamiento Interno



RAISE

Acceso a la salud reproductiva, información y servicios durante emergencias

La importancia de una respuesta rápida en salud reproductiva

Diana Barnes-Brown

Pese a las numerosas dificultades, es posible movilizar con eficacia la atención sanitaria reproductiva, que salva muchas vidas, al inicio de las crisis, incluso cuando las condiciones distan mucho de ser ideales.

Durante muchos años, apenas se consideraba que la atención en salud reproductiva constituyera un componente habitual de la respuesta médica humanitaria, pero, últimamente, las agencias del sector han empezado a adoptar prácticas que permiten la integración de este tipo de atención en estrategias de respuesta. No obstante, todavía queda mucho por hacer hasta que se estime que esta atención forma parte de la respuesta estándar a las emergencias. Para facilitar este proceso, la Iniciativa RAISE (Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en situaciones de Emergencia, por sus siglas en inglés) proporciona asistencia inmediata y a largo plazo a las agencias humanitarias que trabajan para prestar servicios de salud reproductiva en el terreno. El presente artículo describe tres situaciones en las que RAISE ha respaldado el suministro de emergencia en atención sanitaria reproductiva al inicio de la crisis en proyectos localizados en Kenia, Bangladesh y la República Democrática del Congo (RDC).

Kenia

A raíz de la violencia y de los disturbios sociales que se desataron en Kenia tras las elecciones, cientos de personas han perdido la vida y aproximadamente 300.000 han sido desplazadas. El acceso a los servicios de salud reproductiva ha quedado interrumpido para muchas de ellas. RAISE brinda apoyo a la organización Marie Stopes Kenya (MSK) en su trabajo con la Sociedad de la Cruz Roja de Kenia y con otras contrapartes a fin de ofrecer servicios vitales de salud reproductiva en los campos de Nairobi y de la provincia de Rift Valley. Las agencias humanitarias también derivan a sobrevivientes de la violencia por motivos de género a centros de MSK para que reciban tratamiento médico, como la píldora anticonceptiva poscoital, profilaxis tras la exposición para minimizar la transmisión del VIH

y tratamiento para las infecciones de transmisión sexual. Ahora, las mujeres visitan los centros de servicios para solicitar la píldora anticonceptiva, anticonceptivos inyectables, implantes hormonales, dispositivos intrauterinos y la píldora del día después. Asimismo, MSK proporciona grandes cantidades de preservativos. Además, muchas embarazadas que se encuentran en los campos reciben atención prenatal y servicios voluntarios de análisis y asesoramiento sobre el VIH.

Para prestar esos servicios, los trabajadores se han enfrentado a varios problemas. Una de las principales barreras era la falta de suministros continuos debido a la violencia y a la inseguridad. Además, el desplazamiento entre regiones ha supuesto dificultades para el personal de MSK por motivos de seguridad. Dentro de los campos, la inseguridad por la noche hace que sea difícil y poco seguro atender las urgencias y garantizar que las mujeres dispongan de asistentes capacitados durante el parto. Por otro lado, los organizadores de algunos campos no se sienten cómodos o se oponen al empleo de determinados servicios de salud reproductiva, como la planificación familiar, lo cual ha supuesto un obstáculo adicional.

Bangladesh

El 15 de noviembre de 2007, el ciclón Sidr azotó las zonas costeras de Bangladesh, devastando casas y cosechas a su paso. A finales de diciembre, según se calcula, 8,9 millones de personas se vieron afectadas: 3.347 perdieron la vida y más de 563.000 casas quedaron destruidas o gravemente dañadas. La salud materna en los dos distritos costeros de Borguna y Patuakhali era deficiente incluso antes del ciclón: un 90% de todos los partos tenían lugar en casa y más del 50% eran asistidos por parteros sin formación médica.¹

Save the Children EE.UU. empleó la ayuda financiera concedida por el fondo de emergencia de RAISE para poner en práctica algunos componentes del Conjunto Mínimo de Servicios Iniciales (MISP, por sus siglas en inglés) en salud reproductiva en situaciones de crisis² tras la tormenta. Los objetivos del programa son: 1) aumentar el acceso a asistentes al parto y a la atención obstétrica de urgencia, 2) garantizar que se practican las precauciones sanitarias universales en todos los centros de salud donde actúa Save the Children, y 3) asegurar que los métodos de planificación familiar siguen estando disponibles. Entre las actividades del proyecto se encuentran: seleccionar, emplear y formar voluntarios en salud comunitaria; asegurar las existencias de fármacos y material médico; inscribir a las mujeres embarazadas y lactantes; suministrar botiquines para partos higiénicos (con información sobre su utilización) a las mujeres en avanzado estado de gestación; suministrar botiquines para recién nacidos, y facilitar el transporte para los casos obstétricos urgentes.

El programa tuvo un éxito considerable, ya que alcanzó a más del 70% de las mujeres en avanzado estado de gestación a las que iba dirigido, y proporcionó botiquines de parto higiénico a 6.000 embarazadas de las 8.315 que componían el objetivo. Por otro lado, se suministraron fármacos y material médico a clínicas móviles. Además, Save the Children logró movilizar más reservas y financiación para ampliar su respuesta sanitaria de emergencia a las zonas afectadas por el ciclón en los distritos de Patuakhali y Borguna. Aunque se derivaron cinco casos obstétricos urgentes a hospitales de los distritos con resultados positivos, persiste la preocupación de que, con tantos partos en casa, las embarazadas con riesgo médico no puedan acceder a los servicios de derivación o a la atención obstétrica de urgencia.

República Democrática del Congo

A pesar de los avances que se han producido en el proceso de paz para la RDC, la provincia de Kivu Norte sigue

siendo una de las áreas más inestables e inseguras del país. Se teme que la reciente escalada de violencia que tiene lugar en la zona provoque el desarraigo de muchas personas. Ante esta situación, Merlin (una ONG radicada en el Reino Unido) está empleando la ayuda proporcionada por el fondo de emergencia de RAISE con el objeto de prestar servicios de salud reproductiva a las mujeres que se han desplazado durante la intensificación de los disturbios sociales y del conflicto armado en la región. De forma específica, el programa contribuye a dos objetivos en materia de salud reproductiva: 1) aumentar la concienciación y el conocimiento sobre las causas, las consecuencias y las respuestas adecuadas a la violencia por motivos de género y al VIH, al SIDA y a otras infecciones de transmisión sexual, y 2) incrementar la capacidad técnica del Ministerio de Sanidad y de los líderes comunitarios para prevenir y atender esas cuestiones. Estas actividades complementan el trabajo continuo de Merlin por la gestión y la derivación de las mujeres que presentan complicaciones obstétricas y de las que necesitan servicios de planificación familiar.

Merlin celebró una serie de debates con grupos de hombres, mujeres y adolescentes, que revelaron los desafíos a la hora de identificar las causas de la violencia por motivos de género y la ayuda y servicios posibles para las sobrevivientes. Tanto los hombres como las mujeres tendían a considerar a las mujeres culpables de la violencia sexual debido a una indumentaria provocativa y a la incapacidad de los hombres de controlar sus impulsos sexuales. Los adolescentes varones manifestaron que la violación era consecuencia de que las chicas se negaran a mantener relaciones sexuales y algunas de las participantes en los grupos de discusión de mujeres indicaron que no deberían producirse intervenciones para tratar la violencia sexual, dado que llamar la atención sobre el problema sólo serviría para aumentar su incidencia. Declararon que el hospital más cercano donde las sobrevivientes de la violencia sexual podían recibir tratamiento se encontraba demasiado lejos para muchas mujeres. Además, los participantes del grupo de debate solicitaron que los servicios de planificación familiar y de prevención del VIH estuvieran disponibles en el centro de salud local. En este caso, al abordar tanto las causas como las consecuencias de la violencia sexual ha quedado patente un complejo conjunto de factores a los que han de enfrentarse los trabajadores sobre el terreno.

La realidad de las emergencias

Ninguno de los desafíos descritos son únicos a su contexto. Por ejemplo, la inseguridad puede repercutir en la cadena

de suministros, debido a las carreteras cortadas, la inaccesibilidad de regiones enteras y a redadas y saqueos en las farmacias de los hospitales y de otros sitios donde se guardan suministros básicos. Además, la imposición del toque de queda impide atender a las mujeres durante el parto por la noche y no permite su derivación a los servicios de atención obstétrica de urgencia en caso de se produzca alguna complicación. La coordinación de los suministros y su traslado en convoyes puede contribuir a reducir el riesgo de interrupciones en la cadena de suministros.

En épocas de conflicto, los líderes comunitarios suelen actuar como guardianes y ejercen un control considerable sobre los servicios que se pueden o no se pueden suministrar. En consecuencia, es posible que no esté permitido acceder a los servicios de salud reproductiva, incluso cuando los proveedores cuentan con capacidad y formación para prestarlos. Trabajar en estrecha colaboración con las comunidades, sus líderes y los administradores de los campos, puede ayudar a garantizar que estén disponibles todos los servicios de salud reproductiva.

Contar con profesionales formados y con experiencia supone un gran problema para todas las agencias que actúan ante desastres humanitarios. Hace tiempo que se reconoció que se precisan listas de personal para la respuesta a emergencias. Sin embargo, es posible que muchos de los trabajadores que figuran en esas listas no estén capacitados en salud reproductiva ni comprendan la necesidad de proporcionar, inicialmente, servicios en este ámbito. Conforme avanza la evaluación de las necesidades en las fases posteriores de los

proyectos, es necesario ir cubriendo la falta de profesionales con formación adecuada en cuanto existan candidatos formados y disponibles.

Al enfrentarnos a desafíos como los descritos podemos extraer valiosas conclusiones. Pese a las dificultades experimentadas cuando se intentaba prestar servicios de salud reproductiva, en los tres lugares expuestos se logró que los hubiera en sitios donde, de lo contrario, habrían seguido siendo inexistentes o inaccesibles. El proceso de registrar y reaccionar ante los problemas emergentes ayudará a los trabajadores y a los administradores a entender mejor lo que se necesita para abordar problemas similares en el futuro.

Diana Barnes-Brown (db2472@columbia.edu) es escritora técnica/editora de la Iniciativa RAISE. Para obtener más información sobre el fondo de emergencia de RAISE o para que se le transfiera a los contactos de los programas de contrapartes, diríjase a George Patterson, director de subvenciones, en la Iniciativa RAISE (gp337@columbia.edu).

1. Informe preliminar sobre la Encuesta demográfica y sanitaria de Bangladesh, 2007
2. www.rhrc.org/MISP/



Azerbaiyán: desplazados internos en una economía floreciente

Petr Kostohryz



**NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL**

Aunque el número de desplazados internos per cápita en Azerbaiyán sigue siendo uno de los más altos del mundo, el Consejo Noruego para los Refugiados abandonará el país en 2008, tras 13 años de operaciones en él.

A pesar de su economía floreciente, los desplazados internos azerbaiyanos siguen figurando entre los grupos sociales más vulnerables, dependientes en gran medida de la ayuda externa. No obstante, lo que se necesita ahora es un cambio gradual con objeto de ayudar a los desplazados internos por los mismos motivos que a otras personas vulnerables como parte de estrategias más amplias de desarrollo social y reducción de la pobreza. La decisión del Consejo Noruego para los Refugiados de abandonar Azerbaiyán se fundamenta en el reconocimiento de

incremento de los ingresos procedentes del petróleo, el gobierno ha podido introducir un amplio marco legal y una completa estrategia estatal para desplazados internos dirigida a mejorar sus condiciones de vida y empleo. El gobierno concede prestaciones mensuales a más de medio millón de desplazados internos, distribuye alimentos en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos entre unas 270.000 personas, sufraga los suministros domésticos y el gasóleo para el invierno, y contempla varias exenciones positivas para los desplazados.

Armenia y Azerbaiyán siguen técnicamente en estado de guerra. Su conflicto por Nagorno-Karabaj finalizó con un alto el fuego en 1994, que dejó a la provincia y sus distritos limítrofes bajo el control armenio total o parcial. Existen 686.586 desplazados internos de Nagorno-Karabaj y de los territorios ocupados limítrofes en Azerbaiyán.

que la mayor parte de la ayuda que se precisa actualmente el país se encuentra fuera de su mandato y experiencia.

Esta decisión estuvo motivada primeramente por el crecimiento económico de Azerbaiyán y sus sustanciales inversiones estatales en programas para los desplazados internos. Por tanto, la necesidad de que el Consejo supla la ayuda gubernamental está decreciendo. Además, el potencial de promoción de las soluciones duraderas será limitado mientras el estatuto de la disputada región de Nagorno-Karabaj y la continuada ocupación armenia de los territorios colindantes reduzcan las esperanzas de regresar, mientras el reasentamiento se considere temporal y mientras las autoridades no promuevan la integración local.

En los últimos años se ha observado un aumento significativo de los programas gubernamentales y de su voluntad por destinar fondos para cubrir las necesidades de la población desplazada. Gracias al

Dentro del programa de vivienda, se han rehabilitado hasta la fecha unos 70 centros colectivos y se han construido 56 edificios nuevos con viviendas individuales para más de 15.000 familias. Este programa proseguirá hasta el año 2011. El gobierno incluso ha aportado fondos a uno de los proyectos de alojamiento del Consejo.

- A pesar de estos esfuerzos francamente positivos, Azerbaiyán es todavía un país en transición, con recursos extraordinarios pero capacidad técnica limitada para sacar el máximo partido del potencial económico y humano existente. Se requiere mayor asistencia y orientación en diversos ámbitos para:
- reducir la dependencia de los desplazados internos de la ayuda externa poniendo más énfasis en mejorar sus posibilidades económicas e incluyéndolos en mayor medida en los planes de desarrollo económico y social del país
- garantizar que los deseos de los desplazados internos se tengan en cuenta cuando se elaboren y apliquen

programas para ellos, sobre todo en los que impliquen su reubicación

- eliminar barreras y hábitos prácticos e institucionales que puedan percibirse como discriminatorios para desarrollar aún más el derecho de los desplazados internos a convertirse en ciudadanos plenos de la sociedad azerbaiyana. Entre dichas barreras podemos destacar: el sistema inflexible de registro de los desplazados, basado en su lugar de origen en vez de en el de residencia habitual; las escuelas separadas y la construcción de nuevos asentamientos en zonas remotas

Azerbaiyán ya ha hecho mucho por atender las necesidades de los desplazados internos, pero aún tiene mucho camino por recorrer. Aunque todavía pueda ser difícil alcanzar una solución duradera y pacífica al conflicto de Nagorno-Karabaj, todos los desplazados deben tener la oportunidad de disfrutar de una vida decente y digna y de desarrollar sus habilidades en previsión de su futuro regreso. El potencial humano entre los desplazados internos de Azerbaiyán es enorme. Depende de las autoridades canalizarlo en una dirección que sea provechosa para el crecimiento conjunto del país.

Petr Kostohryz (petrk@nrc-az.org) es el Director Nacional de la oficina del Consejo Noruego para los Refugiados en Azerbaiyán (www.nrc.no/?did=9168609).

El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC) trabaja para suministrar asistencia y protección a los refugiados y desplazados internos en África, Asia, Europa y las Américas. www.nrc.no/enginindex.htm

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC), integrado en el Consejo Noruego para los Refugiados, es una organización encargada de realizar seguimientos del desplazamiento provocado por conflictos. www.internal-displacement.org

Contacto: IDMC, 7-9 Chemin de Balaxert, 1219 Chateleine, Geneva, Switzerland. Email : idmc@nrc.ch

Testimonios del desplazamiento en Georgia



Anne-Sophie Lois

El Proyecto Voces de los Desplazados Internos procura dar una idea sobre la realidad personal de haber perdido en el conflicto todas las pertenencias, el arraigo con el lugar de origen y a miembros cercanos de la familia.

Decenas de miles de desplazados internos de los territorios separatistas georgianos de Abjasia y Osetia del Sur llevan más de una década esperando una solución a su desplazamiento tras los conflictos que se desataron a principios de la década de los noventa. Más de 240.000 desplazados internos hallaron refugio en la región que limita con Abjasia y en la capital de Georgia, Tiflis. Muchos siguen viviendo en condiciones precarias en antiguos hoteles y en edificios públicos, dependiendo de exiguos subsidios estatales. En los últimos años, unas 45.000 personas han regresado al distrito Gali en el este de Abjasia pese a unas condiciones y perspectivas económicas bastante pobres.

*Una carga pesada describe la realidad oculta tras los hechos.*¹ Publicado a finales de abril de 2008, reúne 13 relatos individuales de personas procedentes de Georgia, Abjasia y Osetia del Sur. Las historias versan sobre experiencias y respuestas humanas de carácter universal, y no sobre cuestiones políticas específicas. Al leer lo que los propios desplazados quieren contarnos, aprendemos lo que es importante para ellos y cuáles son los problemas que más les preocupan. Las entrevistas les permitían dirigir el curso de la narración y han posibilitado que salgan a la luz hechos e ideas inesperados que ponen en tela de juicio algunas nociones generalizadas sobre el desplazamiento.²

Los relatos de *Una carga pesada* desvelan cuestiones que trascienden las necesidades típicas de asistencia y protección, y tratan sobre valores, identidad, sentimientos y emociones. La mayoría de los narradores declararon que se sintieron aliviados o incluso privilegiados por poder contar su historia a un interlocutor atento y sensible. No obstante, algunos admitieron que también resultó difícil recordar experiencias dolorosas. Por otro lado, otros afirmaron que sintieron miedo de hablar mucho sobre sus experiencias para comprobar después que les había sido de gran valor.

El título de *Una carga pesada* obedece al gran peso del trauma revelado por la mayoría de los narradores. Tras años de desplazamiento, todavía necesitan compartir su sensación de pérdida y su dolor constante por no poder celebrar ceremonias ni procesos de luto tradicionales. Efectivamente, ¿cómo puede uno superar una pérdida si no puede enterrar a su ser querido junto a sus antepasados en su propia tierra, como requiere la tradición? En estas historias, también conocemos a mujeres y hombres fuertes que han encontrado sus propios mecanismos y estrategias para superar sus experiencias y seguir adelante.

Las entrevistas se han seleccionado entre las realizadas por ONG que trabajan con desplazados internos y con comunidades afectadas por conflictos y desplazamiento forzado. El proyecto brindó a los cooperantes la oportunidad de desarrollar sus habilidades de recopilación de testimonios orales al reunir y compilar historias de personas reales. Juntos, identificaron los temas, las directrices éticas y las políticas de seguridad adecuadas para proteger a todos los participantes del proyecto. Asimismo, recibieron formación para tratar el impacto psicológico que el proceso tiene sobre el narrador y sobre ellos mismos.

Uno de los narradores describe el proceso de entrevista en los siguientes términos: “Sólo después de hablar sobre nuestra propia tragedia aprendemos realmente el uno del otro [...] Llevó su tiempo ganarnos la confianza mutua. Fue cuando creímos que entendíamos el dolor del otro, cuando llegó ese momento, que pudimos sentarnos y hablar abiertamente, sin agresividad, sin acusaciones”. Crear un espacio para ese diálogo es de vital importancia en el proceso de curación de las heridas de los propios desplazados y de la población en la región.

Esperamos que el libro goce de una amplia difusión y sea utilizado por gobiernos, organizaciones regionales, las agencias de las Naciones Unidas y otros organismos internacionales, ONG, actores de la sociedad

civil, investigadores, estudiantes y, por último pero no por ello menos importante, por los propios desplazados internos, con el objeto de comprender mejor las preocupaciones de los desplazados en Georgia. Sin escuchar a los afectados y sin hacer que participen en programas de desarrollo, la posibilidad de alcanzar soluciones realistas y duraderas es mínima.

Anne-Sophie Lois (anne-sophie.lois@nrc.ch) es la directora del Proyecto Voces de los Desplazados Internos, Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés, www.idpvoices.org y www.internal-displacement.org).

1. Una carga pesada, desplazados internos en Georgia: Historias de personas de Abjasia y Osetia del Sur (Heavy Burden, Internally Displaced in Georgia: Stories of People from Abkhazia and South Ossetia) está publicado en georgiano, ruso e inglés conjuntamente por el IDMC en Ginebra, el Consejo Noruego para los Refugiados y el Programa de Testimonios Orales del instituto Panos Londres. Sus historias vienen a sumarse a las de los desplazados colombianos en www.idpvoices.org.

2. Se realizaron 59 entrevistas, 29 de las cuales fueron seleccionadas y editadas en la página web y 13 en el libro.

Desplazamiento Interno: evolución y tendencias en 2007

En 2007, el número de desplazados internos a consecuencia de la violencia y los conflictos armados sobrepasó la cifra de 26 millones de personas, de acuerdo con el informe anual de IDMC, publicado el pasado 17 de abril. En alrededor de 50 países, los desplazados internos siguen enfrentándose a ataques permanentes, hambre, enfermedades y a los efectos de no contar con un refugio adecuado. Millones de personas huyeron de sus hogares en 2007 para escapar de conflictos internos de larga duración, mientras que otros millones de personas continuaron sufriendo una situación de desplazamiento prolongada con escasas perspectivas de retorno o reasentamiento. El informe está disponible en: www.internal-displacement.org



La integración local: reactivar una solución olvidada



Alexandra Fielden y Jeff Crisp

La posibilidad de integrar localmente a los refugiados se ha visto reforzada gracias a determinados acontecimientos históricos simultáneos, un cambio en las políticas gubernamentales y la reanudación de las actividades de ACNUR.

En abril de 2001, ACNUR publicó un trabajo de investigación sobre la integración local de los refugiados en países en desarrollo, titulado *La solución olvidada*. Un año después, una declaración de varias ONG a las Consultas Globales sobre la Protección Internacional contenía una afirmación muy parecida: “Aunque la integración local siempre figura entre las soluciones duraderas, lo cierto es que raramente se utiliza en los casos de afluencias masivas y, en ese contexto, casi ha pasado a ser una ‘no-solución’”.¹

Como indican esas declaraciones, la posibilidad de la integración local como solución a la situación de los refugiados apenas ha recibido atención en los últimos años. De hecho, desde principios de la década de los ochenta en adelante, los países y ACNUR, por igual, fueron adoptando de forma progresiva la postura (quizá incluso el dogma) de que la repatriación constituía la única solución viable para la gran mayoría de los refugiados del mundo. De este modo, en 1996, el Comité Ejecutivo de ACNUR adoptó una Conclusión que manifestaba de forma clara que la repatriación voluntaria era mejor opción posible para los refugiados.

Un estudio realizado por el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas (SEEP) de ACNUR, de próxima aparición, plantea dichas declaraciones desde una nueva perspectiva.² Para empezar, el estudio señala que la integración local no estaba tan olvidada como creían muchos analistas.

Si bien es posible que el número de refugiados que se han beneficiado de esa solución sea modesto comparado con los que han podido regresar a su país de origen, también es cierto que distintas formas de integración local han supuesto una solución para poblaciones

exiliadas del mundo entero. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, grupos de refugiados guatemaltecos y salvadoreños en Belice, Costa Rica y México; refugiados tayikos en Kirguistán y Turkmenistán; vietnamitas en China; afganos en la India; refugiados de Irian Jaya en Papúa Nueva Guinea; y refugiados de la Antigua Yugoslavia en Serbia y Montenegro.

Asimismo, el estudio del SEEP destaca el hecho de que no exista lógica alguna en limitar el discurso sobre la integración local a los refugiados que se encuentran en países en desarrollo. Aunque es difícil realizar estadísticas detalladas, resulta evidente que muchos de los solicitantes de asilo que han obtenido la condición de refugiados en los Estados industrializados de Europa, América del Norte y la región de Asia-Pacífico se han convertido en ciudadanos naturalizados de su país de asilo. Según la información recibida del Gobierno de Canadá, por ejemplo: “se aprueba alrededor del 50% de los casos de solicitantes de asilo y más del 90% pasan a ser residentes permanentes”.

Una conclusión del estudio más sorprendente aún es el grado en que la integración local está recuperando su lugar en la agenda política sobre refugiados. Por ejemplo, en 2005, el Comité Ejecutivo de ACNUR alcanzó una Conclusión sobre Integración Local que subrayaba la necesidad de adoptar estrategias integrales para abordar los problemas de los refugiados y hacía hincapié en “el importante lugar que puede ocupar la integración local en esos planes integrales”. La misma Conclusión también “exhorta a los Estados y a ACNUR a seguir trabajando de forma activa en la integración local cuando sea adecuado y viable, y teniendo en cuenta las necesidades

y opiniones tanto de los refugiados como de su comunidad de acogida”.

Desde que se estableció la Conclusión citada, se han producido algunos avances significativos en la puesta en marcha de esa estrategia, sobre todo en África, aunque no exclusivamente. En este sentido, el ejemplo más destacado, y con creces, se sitúa en Tanzania, cuyo gobierno suprimió una antigua política que consistía en que los refugiados que llegaron de Burundi a principios de los años setenta y sus descendientes tendrían que ser finalmente repatriados, incluso si habían nacido en Tanzania,

**parece que la solución
de la integración local está
recuperando su lugar en
la agenda internacional**

pasado la mayor parte de su vida en ese país y logrado un alto nivel de integración social y económica en él.

Con la introducción de una nueva política radicalmente distinta, acometida por el Ministro del Interior, Joseph Mungai, ahora se ha ofrecido a los “burundeses de 1972” la posibilidad de adquirir la ciudadanía tanzana. Según ACNUR, que ha emprendido un censo general de la población de refugiados y una acción integral de registros individuales, es probable que unos 170.000 refugiados, aproximadamente el 80% de la población, aprovechen esa oportunidad. Un factor clave en la aplicación de la iniciativa será la respuesta de los donantes al llamamiento de ACNUR, que solicita unos 16 millones de dólares para realizar actividades en apoyo de la integración local y de la naturalización de los refugiados.

Según el informe realizado por el SEEP, Tanzania no es el único Estado dispuesto a reconsiderar la solución de la integración local. En Angola, por ejemplo, las autoridades han señalado su voluntad de otorgar derechos de

residencia permanente a unos 14.000 refugiados procedentes de la República Democrática del Congo. Asimismo, parece que se están abriendo oportunidades de integración local para los refugiados congoleños y chadianos en Gabón.

En Namibia, el gobierno ha sugerido que se implante un proyecto piloto para la integración local de un número inicial de 500 angoleños en su territorio. En África Occidental, países de acogida como Costa de Marfil, Guinea, Liberia y Sierra Leona, han expresado su deseo de considerar la integración local de los refugiados procedentes de la región de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental.

Aunque todas esas iniciativas se hallan en sus primeras etapas, parece que la solución de la integración local está recuperando su lugar en la agenda internacional. Diversos factores han impulsado este progreso.

En los últimos años, las cifras totales de refugiados han descendido, lo cual ha creado un entorno más positivo para estas soluciones que el que existía en la década de los noventa, cuando el mundo experimentó una oleada de conflictos

armados y movimientos masivos transfronterizos de poblaciones que eran percibidas como una seria amenaza a la seguridad local y regional. Ahora que muchos de esos conflictos han llegado a su fin y que un gran número de refugiados ha podido regresar a su país de origen, los gobiernos de los países que albergan refugiados se encuentran en mejor disposición de adoptar una actitud más positiva hacia la presencia continua y la integración local de la "cantidad residual", mucho más reducida, de refugiados que permanecen en su territorio.

En una época de rápida globalización y migraciones internacionales, también parece emerger un consenso respecto a la ineficacia de las políticas que insisten en que todos deben vivir en su país de origen y, aun cuando se han visto obligados al exilio, deben regresar a él. Esa opinión tiene todavía más sentido cuando las personas implicadas son jóvenes que nunca han vivido en su 'patria' putativa.

Por último, existen motivos para creer que ACNUR ha desempeñado un valioso papel a la hora de dirigir la atención internacional al problema de las situaciones prolongadas

de refugiados y de subrayar la necesidad de que sean abordados de forma vigorosa e innovadora.³

Sin embargo, esto no ha sido siempre así. En 1995, por ejemplo, la organización publicó un ensayo, titulado La situación de los refugiados en el mundo: en busca de soluciones, que no hacía ni una sola referencia sustancial o positiva a la integración local. Ahora que esta cuestión ha adquirido mayor prominencia entre las prioridades de la organización, es de esperar que la solución deje de estar tan "olvidada" como lo estuvo en años anteriores.

Alexandra Fielden (fielden@unhcr.org) y Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) trabajan en el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR.

1. Declaración de las ONG sobre la integración local, Consultas Globales sobre la Protección Internacional, 22 a 24 de mayo de 2002. Disponible en www.icva.ch/doc00000865.html

2. Integración local: capitalizando el potencial de una solución a las situaciones prolongadas de refugiados (Local integration: capitalizing on the potential of a solution to protracted refugee situations), por Alexandra Fielden, Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas, ACNUR.

3. Si desea obtener una recopilación de los estudios que ha realizado ACNUR sobre esta cuestión desde 1999, véase www.unhcr.org/research/46adfe822.html.

KIT DE HERRAMIENTAS DE GESTIÓN DE CAMPOS 2008

Disponible en mayo

El Kit de Herramientas de Gestión de Campos inter-agencial ha sido revisado, y las copias de la versión 2008, incluyendo el Toolkit CD, estarán disponibles físicamente (contactar con camp@nrc.no), y online

(www.nrc.no/camp) a finales de mayo de 2008. Con una visión integral y holística al sector crucial de la gestión de campos, el Kit de Herramientas de Gestión de Campos incorpora una gran diversidad de información relevante sobre diferentes aspectos operativos, en particular, los concernientes a

los roles y responsabilidades de la agencia de gestión de campos.

Publicado por el Proyecto de Gestión de Campos inter-agencial 2008 (NRC, ACNUR, DRC, IRC, OCHA, IOM) a través del Consejo Noruego para los Refugiados.

Consejo editorial de RMF

A continuación se detalla la afiliación institucional de los miembros del Consejo Editorial. No obstante, éstos actúan a título personal y sus opiniones no representan necesariamente las de sus organizaciones.

Diana Avila
Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee
Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland
Consejo Noruego para los Refugiados

Amelia Bookstein
Save the Children UK

Mark Cutts
OCHA

Henia Dakkak
UNFPA

Rachel Hastie
Oxfam GB

Edmund Jennings
IDMC

Khalid Koser
Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno

Erin Mooney
ProCap/ACNUR

Frances Nicholson
ACNUR

Bahame Tom Nyanduga
Relator Especial sobre Refugiados, Desplazados Internos y Solicitantes de Asilo en África

Dan Seymour
UNICEF

Richard Williams
Independent Consultant

Roger Zetter
Centro de Estudios sobre Refugiados



Brigitte Auger

Centro comunitario de ACNUR en Seida Zeinab

Payasos en Damasco

Sybella Wilkes

ACNUR se dio cuenta por primera vez de las ventajas de los payasos el Día Mundial de los Refugiados de 2007, cuando se contrató a una compañía local para que hiciera una función en la tensa y triste sala de espera del principal centro de registro para refugiados de Damasco. Se observó

ACNUR solicitó al grupo internacional independiente Payasos Sin Fronteras¹ que supervisara la primera función, dedicada a informar a padres y a niños de que todos los menores iraquíes tienen derecho a ir al colegio. Después, Payasos Sin Fronteras regresó en noviembre para seguir

formando a los payasos.

Su directora, Christina Aguirre, dedicó su tiempo a conocer a los niños iraquíes, con el objeto de colaborar en el diseño de los espectáculos. “Cuando aquí ves a un niño en la calle, sólo ves un montón de problemas y ninguna felicidad”, explica Aguirre. “Pero cuando nos ponemos la nariz roja y jugamos con ellos, se olvidan de sus problemas durante un rato”.

En un centro comunitario en Seida Zeinab, una de las principales zonas de refugiados iraquíes en Damasco, una multitud de niños estallaba en risas cuando dos payasos se echaban chorritos de agua y creaban flores con globos. “Fue muy bonito”, dijo

Rodeen, una niña iraquí, con una radiante sonrisa en el rostro.

Sybella Wilkes (wilkes@unhcr.org) es la Responsable de Información Pública de ACNUR en Damasco.

¹ www.clownswithoutborders.org

Registro de refugiados en Siria

ACNUR ha registrado a casi 250.000 refugiados iraquíes en la región y, entre ellos, a 165.000 en Siria, de una población iraquí aproximada en la zona de entre 1,2 y 1,4 millones de personas. El número de solicitantes en Siria sigue en aumento y, con el fin de ampliar su alcance, ACNUR ha creado equipos de ayuda y registros móviles.

El plazo de espera para las entrevistas de registro no urgentes en Siria se ha reducido a dos meses, mientras que a los solicitantes con necesidades concretas (es decir, que precisan un registro rápido) se les atiende con mayor celeridad. Pero, aunque se ha reducido significativamente el periodo de espera para registrar a los nuevos solicitantes de asilo, crece la preocupación en Siria por el registro repetido de iraquíes. La próxima fecha de vencimiento de innumerables certificados que se emitieron durante la oleada masiva que empezó en marzo de 2007, y el retraso que ello provocará, intensificarán la presión de forma considerable sobre los recursos para las entrevistas durante los próximos meses.

Se ha producido un aumento notable en el número de solicitudes de los recién llegados a Siria. Sin embargo, muchos de ellos no vienen por primera vez, sino que regresan después de intentar volver a Iraq, donde descubrieron que la situación es más insegura de lo que esperaban.



Brigitte Auger

Centro de registro de ACNUR en Douma

que los niños estaban más relajados durante la cita para su registro. Cuando la agencia publicó una nota anunciando que buscaba payasos para ofrecer espectáculos periódicos en el centro de registro, quiso la suerte que aparecieran tres actores iraquíes que habían trabajado en una compañía de payasos en Iraq.