

junio 2015

La desconfianza entre los refugiados y el Estado en la frontera entre Tailandia y Birmania

Karen Hargrave

Se debería dar la debida importancia a la desconfianza entre los refugiados y su Estado de origen en los enfoques institucionales para la repatriación de los refugiados en la frontera entre Tailandia y Birmania, y también en otros contextos de refugiados en todo el mundo.

Tras la implantación en 2011 de un Gobierno supuestamente civil en Birmania, los medios de comunicación locales de Tailandia empezaron a difundir rumores de que los funcionarios del Gobierno tailandés estaban debatiendo acerca de planes para repatriar a aproximadamente 100 000 refugiados de Birmania alojados en campos dentro de su territorio. En 2015, cuatro años después, a pesar de los continuos rumores acerca de la repatriación y de la disminución de la ayuda a los campos situados en la frontera entre Tailandia y Birmania, las operaciones de retorno organizadas todavía están por comenzar.

En muchos sentidos eso es algo que celebrar. La reforma de Birmania sigue estando incompleta y, en muchos casos, las circunstancias que hicieron que los refugiados huyeran siguen presentes. Una operación de retorno en las condiciones actuales pondría a los retornados en riesgo de convertirse en víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Pero aunque se garantizara un cambio político importante en Birmania, existe otro importante escollo en el éxito de las futuras operaciones de repatriación como es la desconfianza predominante entre los refugiados exiliados hacia el Gobierno birmano.

El Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) publicó en 2012 su *Marco para la Repatriación Voluntaria: Refugiados de Myanmar en Tailandia*. La supuesta predisposición institucional a comenzar la repatriación se encontró con una amplia crítica tanto por parte de la sociedad civil birmana –que estaba bien organizada– como de las ONG internacionales, que insistieron en que las condiciones en Birmania todavía no eran adecuadas para una repatriación a gran escala. Desde entonces ACNUR ha afirmado repetidamente que las operaciones se encuentran a día de hoy sólo en una fase de planificación previa y que se salvaguardarán los estándares institucionales de voluntariedad en cualquier proceso de repatriación.

Es este criterio de “voluntariedad” el que resulta problemático. En 2014 una encuesta realizada por un Comité de Refugiados Karen señaló que solo el 27% de los refugiados que se encontraban en el campo de Tham Hin regresarían a Birmania si se consiguiera la estabilidad política y la paz¹. Estos hallazgos sugieren que si las instituciones quieren salvaguardar la voluntariedad y al mismo tiempo desean ver a los refugiados repatriarse, deben hacer algo más que garantizar que se respetarán sus derechos en Birmania. Además, se debe garantizar que los refugiados **quieran** regresar.

Existen muchas razones por las que estos refugiados se resistirían a regresar a pesar del importante cambio político en Birmania, como podrían ser las mejores perspectivas económicas en Tailandia y una estancia demasiado prolongada en el campamento, por nombrar solo un par de ellas. Sin embargo, y esto resulta crucial, es posible que las personas desplazadas de Birmania sigan desconfiando básicamente del Gobierno birmano y que la propia naturaleza de esta desconfianza implique que solo el cambio político no sería suficiente para que los refugiados birmanos decidieran regresar voluntariamente a su país.

¿Por qué tomarse en serio la desconfianza?

La desconfianza se caracteriza por ser una actitud adoptada por los individuos como una respuesta racional ante el peligro, y que en concreto les supone un medio para protegerse contra los hechos que provocaron ese recelo². En el caso de los refugiados que se encuentran exiliados, vemos que existe desconfianza hacia su Estado de origen como una respuesta racional a los peligros que implica el volver a hacer tratos con dicho Estado. Una característica interesante de la desconfianza es que, aun cuando se ha generado sobre una base racional, puede adoptar características irracionales debido a que una vez adoptadas se convierte en una lente con la que interpretar el desarrollo de la relación. Por tanto, la desconfianza a menudo

tiende a volverse irracional y a reforzarse hasta el punto de que sea muy difícil superarla.

Todo esto indica que, en el caso de los refugiados que se encuentran en la frontera entre Tailandia y Birmania, el cambio político no sería suficiente en sí para acabar con la desconfianza y para estimular entre los refugiados birmanos la voluntad de repatriarse. Para facilitarla es imprescindible que trabajemos directamente con las desconfianzas de los refugiados y que las abordemos reconociendo que tienen un origen racional y que (cuando sea conveniente) pueden necesitar tiempo y requerir de un esfuerzo notable para replantearse.

A pesar de ello, los marcos institucionales para la repatriación ofrecen escasas directrices directas para gestionar la peliaguda cuestión de la desconfianza de los refugiados hacia el Estado. El *Manual sobre Repatriación Voluntaria* de ACNUR publicado en 1996 solo menciona tres veces la “confianza” y se centra en la relación de los refugiados con ACNUR y otras fuentes de información. No hay una evaluación específica de la confianza de los refugiados hacia el Estado. El más reciente *Manual de Actividades de Repatriación y Reintegración* de ACNUR publicado en 2004 también hace solo tres menciones acerca de la “confianza” aunque al menos la sitúa en términos de Gobierno (volver a hacer que se confíe en las autoridades locales y en las instituciones públicas). Pero estas menciones hacen más referencia a la reintegración que a la repatriación. El enfoque de ACNUR parece ser que la confianza en el Estado es relevante una vez que la persona refugiada ha regresado a su país de origen. Nada sugiere directamente que la desconfianza entre los refugiados y el Estado pueda constituir una barrera para la repatriación ni que merezca la pena tenerla en cuenta antes del regreso.

Ambos documentos de ACNUR dan a entender que tal obstáculo podría existir pero se expresa en términos de “seguridad”, no de “confianza”. El *Manual para la Repatriación* de 1996 hace veintidós referencias a la creación de esta seguridad, la mitad de las cuales se refiere al modo en que los refugiados en el exilio podrían tener una seguridad antes de su retorno en la situación de su país de origen y en el futuro trato que recibirían. En el *Manual para la Repatriación y la Reintegración* de 2004, un tercio de las referencias a la “creación del sentimiento de seguridad” tienen en cuenta el sentido del término «seguridad».

Este enfoque sobre la creación del sentimiento de seguridad no puede sintetizar la naturaleza compleja de los recelos de los refugiados hacia el Estado antes de su repatriación. La idea de crear un sentimiento de seguridad implica que la solución consiste simplemente en hacer que los refugiados sean lo suficientemente conscientes de los hechos objetivos del caso a través de actividades recomendadas como las campañas informativas, las visitas personales y las garantías jurídicas. Pero este enfoque ignora el modo en que la desconfianza, como actitud distinta de la falta de seguridad, afecta profundamente al modo en que se van a interpretar los “hechos”.

El replanteamiento de la desconfianza

Se podría excusar este déficit político en el hecho de que abordar un obstáculo complejo como es la desconfianza requiere del replanteamiento de actitudes muy personales, algo que es crucial. Se pueden implementar algunas estrategias directas para animar a los refugiados a reconsiderar la desconfianza que sienten hacia su país de origen. Aunque estos esfuerzos básicamente no representen nuevos enfoques, pueden adquirir una nueva relevancia estratégica como parte de un acercamiento general a la desconfianza de los refugiados hacia el Estado.

Entre estas estrategias se incluyen las siguientes:

- Que el Estado de origen rechace simbólicamente las pasadas violaciones de los derechos y cree mecanismos de reparación.
- La creación de canales de bajo riesgo para la cooperación entre los refugiados y el Estado antes de la repatriación (como el voto desde el extranjero).
- Que se asigne a los organismos en los que ya confían los refugiados (por ejemplo, los comités de refugiados) un papel en las negociaciones para el retorno.
- La puesta a disposición de los refugiados pertenecientes a colectivos étnicos y minorías previamente perseguidas de canales para que dispongan de una representación auténtica en el Gobierno de su país de origen.³

Si tal y como ACNUR sugiere, aún estamos en una fase de “preparación” para una futura repatriación desde la frontera entre Tailandia y Birmania, su planificación debería

junio 2015

incorporar algunos pasos que preparasen el terreno para replantear la desconfianza entre los refugiados y el Estado. La repatriación voluntaria sería factible si posteriores reformas políticas la convirtieran en una opción respetuosa con los derechos.

Este problema no es exclusivo de la frontera entre Tailandia y Birmania. El estudio de este caso sugiere que aunque las instituciones internacionales deseen fervientemente acabar con las situaciones prolongadas de los refugiados y comprometerse con los estándares de voluntariedad de la repatriación, carecen de un marco para abordar coherentemente la desconfianza de los refugiados hacia el Estado, lo que supone un escollo para sus operaciones. Los actores institucionales deben reconocer que al ratificar la voluntariedad de la repatriación, están ratificando la importancia de los pensamientos, sentimientos y actitudes propias con respecto a sus futuros traslados. La desconfianza de los refugiados hacia el Estado es una de esas actitudes y supone un

importante obstáculo para la repatriación que merece, por tanto, el reconocimiento y la atención de los legisladores.

Karen Hargrave *karen.hargrave@gmail.com*
graduada en 2014 en el Máster en Estudios sobre Refugiados y Migraciones Forzadas del Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford; actualmente se encuentra en la frontera entre Tailandia y Birmania trabajando como asesora de investigación.

1. Véase Saw Eh Na (2013) 'Refugee survey – most do not want to go back to Burma' ["Encuesta a refugiados: la mayoría no quiere regresar a Birmania"], <http://karennews.org/2013/07/refugee-survey-most-do-not-want-to-go-back-to-burma.html/>
2. Véase Hardin R. (ed) (2004) *Distrust* [Desconfianza], Nueva York, Fundación Russell Sage; en especial, los artículos de Russell Hardin, Roderick Kramer y Deborah Larson.
3. Véase Hargrave K. (2014) 'Repatriation though a trust-based lens: Refugee-state trust relations on the Thai-Burma border and beyond' ["La repatriación vista a través de la lupa de la confianza: las relaciones entre los refugiados y el Estado en la frontera entre Tailandia y Birmania y más allá"], RSC Working Series No. 104 <http://tinyurl.com/Hargrave-trust>