

¿Forzado a regresar? La facilitación del retorno de los refugiados a Myanmar

Yuka Hasegawa

A pesar de los recientes acontecimientos políticos en Myanmar y de las difíciles condiciones en Tailandia, existe una renuncia generalizada y profundamente arraigada entre los refugiados a participar en el mecanismo oficial de retorno.

A principios de 2016, el conflicto en Myanmar parecía estar en fase de transformación. El Acuerdo Nacional de Alto el Fuego se firmó en octubre de 2015 y el nuevo gobierno ascendió al poder en abril de 2016. Las zonas de retorno del sudeste del país disfrutaban de un período de relativa estabilidad, por lo que se presupuso que los refugiados de los nuevos asentamientos en Tailandia estarían ansiosos por regresar a sus hogares. En 2016, los gobiernos de Myanmar y Tailandia establecieron un mecanismo para facilitarles el retorno, con el apoyo de la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), pero no han logrado impulsarlo de forma significativa y, hasta la fecha, solo 729 refugiados de una población de 100 000 han optado por participar¹.

Las actitudes de las partes interesadas

Se podría argumentar que el retorno de los refugiados habría implicado paz y una voluntad política real por parte de las autoridades y de las organizaciones étnicas armadas (EAO, por sus siglas en inglés) de salir del conflicto. Podría haber sido también una oportunidad para que el gobierno demostrara su capacidad de proporcionar protección a colectivos minoritarios. Sin embargo, el gobierno, los militares y las EAO no consideraron como una prioridad inmediata el retorno oficial de los refugiados. Muchas de las partes interesadas se mostraron escépticas con respecto a la velocidad del proceso de negociación política a través del cual se podría llegar a llevar a cabo el retorno de los refugiados.

Solo ocho de las quince EAO firmaron el Acuerdo Nacional de Alto el Fuego. Como tal, este acuerdo y el posterior Acuerdo de Pyidaungsu (en el que se expusieron 37 puntos acordados para un proceso de paz) no proporcionaron una plataforma sólida para un proceso de retorno. Con la investidura del nuevo gobierno, Myanmar entró en una nueva fase del proceso de construcción del Estado, pero no fue el final. Se necesitaban numerosas reformas y, mientras tanto, era

necesario negociar a todos los niveles el delicado equilibrio de poder entre el gobierno civil y el Ejército. En el día a día había cierta confusión acerca del funcionamiento de los procesos de toma de decisiones de las autoridades. Ante semejantes complejidades, las autoridades y las EAO no impidieron el retorno de los refugiados, pero tampoco estaban dispuestas a promoverlo activamente.

Los propios refugiados —que pertenecen a los karen y a otros grupos étnicos del sudeste de Myanmar— tampoco presionaron para regresar a sus hogares. Los cambios políticos que se están produciendo en Myanmar suscitaron cierto revuelo, pero para muchos refugiados la perspectiva de regresar era difusa y se mostraban reacios a renunciar a las limitadas libertades que disfrutaban en los refugios temporales en Tailandia sin tener más evidencias concretas de los beneficios del retorno. Muchos refugiados habían sido reasentados desde Tailandia en un tercer país y pese a que esta práctica se había ido suprimiendo, los que se quedaron conservaban la esperanza de que también fuesen reasentados.

Los refugiados tomaban las decisiones importantes de forma colectiva, en lugar de hacerlo a título personal; se daba una tendencia general a seguir a sus líderes quienes, a su vez, solían estar influenciados por las posturas políticas de las EAO. Los refugiados en general tenían poca motivación para participar y para asumir un papel en el desarrollo del Estado y la construcción de paz. Muchos opinaban que las autoridades de Myanmar no habían demostrado con suficiente determinación que acogerían con beneplácito su retorno. Los líderes de los refugiados dudaban si trasladar plenamente sus actividades de defensa de la causa a Myanmar; algunos de ellos no estaban dispuestos a liderar el retorno, sino que preferían ser los últimos en regresar. Los refugiados también concebían el retorno colectivo, lo que acabó dificultando las decisiones individuales al respecto. En general, los refugiados no mostraron urgencia por regresar a Myanmar.

El papel de la comunidad internacional

Las principales partes interesadas —los refugiados, las autoridades de Myanmar y las organizaciones étnicas armadas— no creían que en 2016 y 2017 hubiera llegado el momento oportuno para regresar, pero algunos miembros de la comunidad internacional consideraban que era cuando había que desarrollar e impulsar el retorno entre los refugiados. En aquel momento, el Gobierno de Tailandia no ejerció ninguna presión especial, sino que más bien estuvo dispuesto a respetar un período de transición en lo relativo a la política, la estructura del Estado y la paz en Myanmar antes de que cupiera esperar que los refugiados regresaran. Sin embargo, resulta significativo que los principales donantes empezaran a manifestar su intención de recortar la financiación a las ONG que prestaban asistencia en los refugios temporales de Tailandia². Esto se convirtió en un motivo de gran preocupación tanto para los refugiados como para las ONG, ya que amenazaba su propia supervivencia. Algunas ONG expresaron su inquietud por la presión ejercida sobre los refugiados mediante la reducción de la ayuda para que regresaran a sus hogares. Otros pensaban que trasladar la ayuda de los refugios de Tailandia a las zonas de retorno de Myanmar era legítimo, especialmente si se tiene en cuenta que algunas organizaciones con sede en Tailandia ayudaban con regularidad en las zonas de retorno potencial a través de la frontera.

El contexto general de Myanmar no era propicio para la plena promoción del retorno seguro y digno, especialmente a la luz de la crisis de los rohinyá que se produjo en 2017, pero los actores externos que estaban a favor de la repatriación sostenían que, al menos, debía existir un mecanismo para acoger a los refugiados que desearan regresar voluntariamente. El ACNUR asumió la responsabilidad de los preparativos para facilitar los retornos y el primero de ellos tuvo lugar en octubre de 2016. Sin embargo, a pesar de la reducción de la ayuda en los refugios y de los incentivos monetarios proporcionados, solo un pequeño número de refugiados optó por regresar, lo que indica que no solo les preocupa la asistencia.

Las verdaderas trabas para el retorno

Los debates con grupos selectos acerca del retorno y la reintegración celebrados en Myanmar en 2016³ pusieron de relieve cinco áreas que preocupaban profundamente a los refugiados (y a otras partes interesadas) acerca de su posible retorno.

- **La integridad física y la seguridad:** Sin avances en el proceso de paz, los refugiados que regresen podrían verse atrapados en medio de la violencia en las zonas de retorno, al mismo tiempo que su retorno podría desencadenar un aumento de la delincuencia y de los disturbios. Los refugiados también manifestaron su preocupación por los peligros que entrañaban las minas terrestres sin marcar y sin retirar.
- **La documentación para acreditar la ciudadanía:** Quienes no poseen tal documentación (en especial aquellos con “perfiles problemáticos”, como los que han estado —o se sospecha que han estado— involucrados en actividades rebeldes o criminales, así como los que pertenecen a minorías étnicas y religiosas), necesitan dar un salto de fe considerable para confiar lo suficiente en las autoridades y solicitarla, sobre todo, porque las autoridades u otras personas podrían utilizar dicha documentación o el proceso para obtenerla como herramienta discriminatoria.
- **La tenencia de la tierra:** Es posible que los hogares de los refugiados hayan sido destruidos o confiscados, por lo que será necesario construir nuevas viviendas (y encontrar terrenos para ello) para los que deciden regresar. Además serán necesarios procesos de reconstrucción y de restitución. La titularidad de las tierras en Myanmar es, en general, compleja y se está convirtiendo en causa de nuevos conflictos.
- **Los servicios básicos:** Muchas de las zonas rurales de retorno han sido afectadas por el conflicto y han sufrido largos años de abandono y subdesarrollo; las zonas de retorno carecen de servicios básicos como sanidad, educación, electricidad y carreteras. Los refugiados también expresan su preocupación por cuestiones más amplias relacionadas con los derechos de las minorías, como por ejemplo el limitado uso de las lenguas minoritarias en la educación.
- **Las oportunidades laborales:** Se necesitan nuevos empleos o industrias en las zonas de retorno. La economía del sudeste de Myanmar depende en gran medida de las remesas de dinero que envían quienes trabajan en el extranjero, principalmente en Tailandia.

Muchas de estas preocupaciones se debatieron en grupos focales, pero reflejan el principal reto de la reintegración: la seguridad

humana. El abordaje de estas cuestiones debe formar parte de una estrategia de reconstrucción del Estado y de construcción de paz más a largo plazo, pero no ha salido a la luz ninguna hoja de ruta para la reintegración, y la magnitud del trabajo que queda por delante podría explicar por qué muchos refugiados no pueden ver el retorno como una opción factible.

La confianza es la base de la seguridad humana. El mecanismo para facilitar el retorno exige que el que regresa sea dado de baja de la base de datos de refugiados y de las listas de asistencia en los refugios; su nombre se remite luego a los gobiernos de Myanmar y Tailandia para su aprobación. Dada su poca confianza en las autoridades, los refugiados consideran que el retorno oficial es arriesgado y prefieren el anonimato. Entre 2012 y 2017, se estima que 18 000 refugiados⁴ regresaron a Myanmar por vías refugiooficiales. Algunos de los que se inscribieron para participar en un proceso de retorno facilitado también optaron en última instancia por regresar sin ayuda.

Con el objetivo de crear un clima de confianza, los refugiados pidieron gestos de buena voluntad por parte de las autoridades y de las EAO para que demostraran su compromiso con la paz, con la reducción de las tensiones y de los prejuicios entre la comunidad. En su lugar, hubo retrasos significativos en la tramitación, por parte del Gobierno de Myanmar, de la lista de nombres de refugiados para el retorno facilitado que le había sido remitida, lo que no ha ayudado a reducir el nivel de desconfianza.

De este estudio de caso sobre el retorno facilitado podemos extraer varias lecciones. En primer lugar, que el mecanismo para facilitar el retorno no ha formado parte del marco del proceso de paz ni ha reflejado la firme voluntad de los refugiados de regresar, sino que ha tenido más que ver con responder a presiones externas para que regresen a sus hogares.

En segundo lugar, que la decisión de regresar no se reduce a una mera cuestión de asistencia e incentivos (aunque hubo cierta demanda de paquetes de retorno más amplios y de asistencia en las zonas de retorno); sino que muchas de las preocupaciones de los refugiados se han centrado en la necesidad de seguridad humana, desde la integridad física hasta el acceso a la documentación para acreditar su ciudadanía y al trabajo.

En tercer lugar, la decisión de regresar puede estar vinculada con la contribución potencial de los refugiados a la consolidación

del Estado y a la construcción de paz, pero se podría haber hecho más para que estos confiaran en las autoridades y conciliarles sobre su papel en los procesos de consolidación del Estado y de la paz.

En cuarto lugar, la comunidad internacional debe considerar la posibilidad de adoptar un enfoque más amplio que sitúe el retorno en el contexto de la paz y el desarrollo. La comunidad internacional se ha encargado de fomentar los retornos y de ayudar a establecer los mecanismos para facilitarlos de acuerdo con el principio de asistir a los refugiados que voluntariamente deseen regresar en condiciones de seguridad y dignidad. Sin embargo, dada la importancia que los refugiados dan a la seguridad humana y a la construcción de paz, será necesario un desarrollo más a largo plazo para mejorar las condiciones en las zonas de retorno.

La decisión de regresar es compleja y está influenciada tanto por factores de atracción como de expulsión. La lentitud del proceso de retorno en el caso de los refugiados de Myanmar sugiere que deben darse ciertas condiciones políticas y de seguridad humana y que se debe progresar en la construcción de paz para generar un impulso de retorno. La comunidad internacional puede ayudar a maximizar el impulso existente, pero no puede crearlo.

Yuka Hasegawa yukahsgw@hotmail.com

Representante adjunta del ACNUR en Turquía; excoordinadora sénior sobre el terreno en Myanmar 2015–2017

Las opiniones expresadas aquí son las del autor y no representan necesariamente las de ACNUR.

1. Según ACNUR, se facilitó el retorno de 71 personas a Myanmar en octubre de 2016; de otras 93 en 2018 y de 565 en 2019.

2. The Border Consortium (2017) *2017 Annual Report* bit.ly/BorderConsortium-AnnualReport-2017

3. ACNUR (2017) "UNHCR Report on Return and Reintegration Workshops in Southeast Myanmar", enero de 2017. En torno a 500 personas pertenecientes a diferentes colectivos de partes interesadas y de la comunidad internacional participaron en los debates.

4. Véase la nota a pie de página número 2.



Listados temáticos



Más recursos sobre el retorno: Para acceder a un listado de artículos y números anteriores de RMF sobre el retorno (la mayoría disponibles en español), visite www.fmreview.org/thematic-listings