

## La promoción de los derechos de los refugiados en los Estados no signatarios: el papel de la sociedad civil en Tailandia

Naiyana Thanawattho, Waritsara Rungthong y Emily Arnold-Fernández

**Una coalición de actores de la sociedad civil ha desarrollado estrategias efectivas para trabajar junto al Gobierno tailandés y facilitar mejores políticas para los refugiados.**

A pesar de acoger a refugiados durante décadas, Tailandia nunca les ha concedido claramente el derecho legal a residir en el país. A las grandes cifras que llegan desde los países colindantes — como los vietnamitas y camboyanos en la década de 1970, o los birmanos o refugiados procedentes de Myanmar desde finales de los años 70 y 80— se les ha permitido quedarse *de facto* siempre que permanecieran en campamentos cerrados cerca de las fronteras del país del que huyeran. Sin embargo, no han disfrutado de ninguno de los demás derechos humanos que les otorgan otros innumerables convenios (como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y su pacto hermano de Derechos Civiles y Políticos, al que Tailandia se adhirió en la década de 1990). A lo largo de la historia, los refugiados de docenas de otras nacionalidades no han tenido ninguna forma de regularizar su situación o de permanecer en Tailandia legalmente, ni siquiera sobre una base *de facto* tan limitada. Muchos obtuvieron un visado de turista de corta duración a su llegada, pero cuando expiró, no tuvieron más opciones para permanecer legalmente.

El Gobierno de Tailandia se resiste desde hace mucho tiempo a formar parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados; y, en ocasiones, ha formulado reservas que excluyen a los refugiados de los derechos que les otorgan otros instrumentos de derechos humanos. En su lugar, el Gobierno ha respondido históricamente a su presencia mediante acciones intermitentes para aplicar la ley y detener a los que son sorprendidos residiendo en el país sin visado. Se

justifican dichos esfuerzos apelando a la seguridad nacional a pesar de las pocas pruebas que respaldan dicha vinculación.

Sin embargo, hace cinco años, en la Cumbre de Líderes adyacente a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes que se celebró en septiembre de 2016, el primer ministro de Tailandia se comprometió a establecer un mecanismo que identificara a los refugiados y reforzara la implementación de la no devolución, es decir, a crear una vía que les permitiera permanecer legalmente en el país al menos de forma temporal. El Gobierno también se comprometió a poner fin a la detención de niños refugiados y, de hecho, en noviembre de 2016 el Tribunal de Menores y de Familia de Chiang Rai se negó a castigar a un menor somalí por su presencia ilegal en el país, dictaminando —por primera vez en los tribunales tailandeses— que los menores refugiados tienen derecho a recibir protección y que las decisiones judiciales han de priorizar su interés superior.

Dos años más tarde, Tailandia votó por ratificar el Pacto Mundial sobre los Refugiados y, a principios de 2019, el Consejo de Ministros dio la aprobación final a un nuevo mecanismo, el Mecanismo Nacional de Selección (NSM, por sus siglas en inglés), que permitirá a quienes fueran reconocidos como “persona bajo protección” —en efecto, un refugiado— permanecer en el país.

Sin embargo, la determinación de la condición de refugiado en el marco del Mecanismo Nacional de Selección se ha ido retrasando reiteradamente, en parte como consecuencia de la pandemia de COVID-19. Además, los criterios de dicho mecanismo para determinar quién tiene

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67



Los migrantes forzados son "personas con derechos... no solo con necesidades".

derecho a esa condición de refugiado no se ajustan explícitamente a los criterios internacionalmente aceptados, e incluyen un lenguaje vago que algunos defensores temen que pueda utilizarse para eludir la obligación de no devolución de Tailandia. Aunque esto ha suscitado algunas críticas, este país también ha recibido la aprobación de las organizaciones tailandesas de derechos de los refugiados por invitar a la sociedad civil a participar en la formación de los funcionarios públicos encargados de llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado, al amparo del Mecanismo Nacional de Selección. No hay un calendario para el inicio de este procedimiento, pero los defensores esperan que empiece a principios de 2022.

### La sociedad civil tailandesa

Antes de 2015, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil que trabajaban con y para los refugiados en Tailandia, sobre todo en las zonas urbanas, eran ONG internacionales con personal extranjero. Esas organizaciones tenían

una comunicación directa limitada con el Gobierno tailandés y no contaban con equipos suficientes para liderar la lucha por los derechos de los refugiados en el país. En 2015, una coalición recientemente ampliada de organizaciones centradas en los refugiados, en su mayoría tailandesas, comenzó a debatir nuevos enfoques para promover los derechos y la seguridad de los refugiados en Tailandia. En vista de que una coalición más amplia tendría más posibilidades de éxito, el grupo invitó a otras organizaciones y particulares que no trabajaban directamente con los refugiados a unirse a la ahora llamada Coalición por los Derechos de los Refugiados y Apátridas (CRSP, por sus siglas en inglés).

La CRSP se centra en colaborar directamente con el Gobierno tailandés para lograr la protección de los refugiados a nivel político. Al tratarse de una red compuesta, en su mayoría, por ONG tailandesas, la CRSP puede relacionarse con los funcionarios públicos en su propio idioma, con una comprensión matizada del contexto y, en ocasiones, sirviéndose de relaciones

sociales o colegiales no relacionadas con los problemas de los refugiados. Alice Nah observó en 2015 que las organizaciones que formaban parte de la Asia Pacific Refugee Rights Network (Red de Derechos de los Refugiados de Asia y el Pacífico o APRRN) “apelan a los Estados [de Asia y el Pacífico] en su calidad de ciudadanos y residentes preocupados (e indignados) que son testigos del sufrimiento de los refugiados y creen que esto no debería ocurrir en sus propios países”; La CRSP —algunos de cuyos miembros forman parte también de la APRRN— utiliza estrategias similares y actúa como lo que Nah y otros describen como “empresarios de la norma”, socializando normas internacionales compartidas en el contexto tailandés.

La CRSP da prioridad a la promoción de cambios que remodelen el trato que Tailandia da a los refugiados, sobre todo cambios en la legislación y las políticas nacionales. Dado que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (a diferencia de las principales convenciones de derechos humanos) carece de un mecanismo de aplicación, la CRSP no cree que la adhesión a dicho instrumento tenga por sí sola un impacto suficiente sobre el trato que el Gobierno tailandés da a los refugiados, y tampoco cuenta con prácticamente ningún apoyo dentro del mismo.

A diferencia de otras redes que se dedican principalmente a compartir actualizaciones e información entre sus miembros, o que se centran en criticar las políticas o acciones del Gobierno, el objetivo de la CRSP es trabajar con él para alcanzar soluciones para los refugiados y para los tailandeses. La coalición traslada sus preocupaciones directamente al Gobierno, pero también le sugiere soluciones y ofrece apoyo para su diseño e implementación. Los cambios en la política gubernamental tailandesa desde 2016 hasta la actualidad

son en parte —además del papel de ACNUR y de los Gobiernos extranjeros— producto de la polifacética estrategia de la CRSP de colaborar, apoyar y, en última instancia, influir en el Gobierno tailandés.

### Los elementos que componen el éxito de la CRSP

El éxito de la CRSP es consecuencia de varios factores. En primer lugar, está dirigida por la sociedad civil local tailandesa. Esto le da credibilidad ante el Gobierno y legitimidad a sus propuestas políticas. En segundo lugar, la coalición incluye una amplia base de actores, lo que demuestra al Gobierno tailandés que hay un amplio y variado sector que respalda las

la CRSP [...] está dirigida por la sociedad civil local tailandesa. Esto le da credibilidad ante el Gobierno y legitimidad a sus propuestas políticas.

posiciones de defensa de la CRSP y que considera prioritarias las políticas que promueven los derechos y el bienestar de los refugiados; también gracias a esto la coalición puede ofrecer experiencia y apoyo técnico al Gobierno tailandés para desarrollar soluciones eficaces a los problemas sobre los que

esta llama su atención. En tercer lugar, la CRSP utiliza una polifacética estrategia de promoción, de modo que cada uno de los enfoques impulsa y refuerza los demás.

La CRSP se comprometió directamente con las autoridades tailandesas a todos los niveles, así como con otros actores poderosos, como los Gobiernos donantes y las instituciones multilaterales. La estrategia inicial más importante fue entablar relaciones con la Oficina de Inmigración tailandesa para hacer un seguimiento y garantizar el cumplimiento de los compromisos que el Gobierno había asumido en materia de protección de los refugiados a nivel regional y mundial, como lo prometido en la Cumbre de Líderes sobre Refugiados, el Foro Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para la Migración. La CRSP organizó periódicamente reuniones a puerta cerrada

julio/agosto 2021

www.fmreview.org/es/edicion67

con la Oficina de Inmigración para preguntar por los avances en el desarrollo del mecanismo de selección de refugiados, aportar sugerencias sobre determinados principios de derechos humanos que deberían incluirse y presentar una versión del mecanismo de selección para las ONG.

Este desarrollo de las relaciones ha dado algunos frutos. La nueva subdivisión de la Oficina de Inmigración responsable de la implementación del Mecanismo Nacional de Selección ha mostrado su voluntad de colaborar con la CRSP, por ejemplo, pidiéndole que imparta formación sobre el derecho de los refugiados, los principios de derechos humanos y la gestión procesal, y que presente candidaturas para formar parte de los miembros no gubernamentales del Comité del Mecanismo Nacional y del Subcomité encargado de revisar los procedimientos operativos estándar del Mecanismo Nacional de Selección. Sin embargo, los periódicos reajustes del Gobierno dificultan el mantenimiento de unas relaciones fluidas, y la CRSP sigue sin tener acceso a los funcionarios encargados de la toma de decisiones de la Oficina de Inmigración y la Policía Real Tailandesa. Además, los comentarios y recomendaciones que aporta la coalición a menudo se pierden antes de llegar a las instancias superiores del Gobierno.

La CRSP considera útil vincular las cuestiones relativas a los refugiados con las leyes y políticas nacionales vigentes que pueden aplicarse inmediatamente a los refugiados, sin necesidad de modificar las políticas existentes o de adoptar otras nuevas. Aunque la defensa de los derechos de los refugiados por sí sola a menudo ha resultado infructuosa, cuando las cuestiones (como la detención de menores, la educación universal o el acceso a la atención sanitaria) repercuten en una población más amplia, el Gobierno se muestra menos reacio a debatir acerca de soluciones que incluyan a los refugiados. Gracias a estas dos estrategias, la CRSP ha descubierto que presentar los cambios deseados como

vinculados a la identidad tailandesa —es decir, presentar el deseo de cambio como algo que se deriva directamente de su comprensión de las normas y valores locales tailandeses— puede aumentar la predisposición de los funcionarios a considerar o aceptar sus propuestas.

Además de colaborar directamente con el Gobierno tailandés, la CRSP también aprovecha el poder de los Gobiernos homólogos, en especial de aquellos que también proporcionan importantes ayudas o beneficios comerciales a Tailandia. Con estos actores, la coalición utiliza el lenguaje de los derechos humanos internacionales, en vez de hacer hincapié en la vinculación de sus propuestas con la identidad y los valores tailandeses. Las misiones diplomáticas participan activamente en las sesiones informativas diplomáticas trimestrales de la CRSP, y algunas de ellas también han podido prestarle apoyo financiero. Esta coordinación y apoyo mutuo entre la sociedad civil y los Gobiernos homólogos influyentes ha mejorado la capacidad de ambos conjuntos de partes interesadas para fomentar de manera efectiva los avances hasta la fecha de Tailandia en lo que a su Mecanismo Nacional de Selección se refiere.

Otra estrategia importante ha sido mantener los derechos de los refugiados urbanos en la agenda política a nivel nacional, regional e internacional, de modo que se recuerde constantemente la situación a todas las partes interesadas y se les anime a colaborar más para garantizar que el Mecanismo Nacional de Selección se ajusta a los mecanismos internacionales. Por ejemplo, la CRSP organiza regularmente foros abiertos donde se reúnen todas las partes interesadas del Gobierno, las misiones diplomáticas, los organismos internacionales, las agencias de la ONU, el mundo académico y la sociedad civil local.

Por último, la coalición también se sirve de mecanismos internacionales de derechos humanos, como el Examen Periódico Universal y el examen del Comité para la Eliminación de la

Discriminación Racial, para informar sobre los avances y las inquietudes al respecto de los derechos y el bienestar de los refugiados en Tailandia. Esto mantiene al país en el punto de mira internacional y hace que el Gobierno tenga que responder necesariamente, incluso adoptando medidas correctivas concretas para proporcionar protección jurídica a los refugiados. Aunque a veces puede ser difícil ver resultados inmediatos de la presión que estos mecanismos internacionales ejercen sobre Tailandia, la CRSP puede utilizar los informes que estos emiten como herramienta de promoción.

### Lecciones extraídas de la experiencia de la CRSP

Una de las principales lecciones que se desprenden de su éxito es la importancia de las organizaciones de la sociedad civil nacionales y de las habilidades y capacidades esenciales que pueden aportar. Los funcionarios públicos tailandeses han subrayado que, en ocasiones, tienen en cuenta la aportación de la CRSP en casos en los que no tendrían, o no tienen, en cuenta la de los actores no tailandeses, en especial de las ONG extranjeras. De este modo, la experiencia de la CRSP difiere en cierta medida de las teorías que afirman que las redes transnacionales son fundamentales para “potenciar y legitimar las reivindicaciones de” las ONG nacionales que se oponen a la conducta del Gobierno o tratan de transformarla<sup>2</sup>; más bien, la defensa de los derechos de los refugiados en Tailandia ha sido más efectiva en aquellos casos en que las redes transnacionales no instan visiblemente a una nueva política o práctica. En ese sentido, el éxito de la CRSP depende en parte de la capacidad de la coalición para “cambiar de código” entre el lenguaje de los valores tailandeses y el de los derechos humanos internacionales, dependiendo del agente al que se dirija.

Además, la estrategia de la CRSP de plantear problemas y sugerir soluciones, ofreciendo su experiencia y apoyo a la implementación, han tenido un impacto

significativo en los avances del Mecanismo Nacional de Selección por parte del Gobierno tailandés. Por ejemplo, además de impartir formación a los funcionarios públicos, la CRSP también se encargó de la gestión procesal de los casos de las madres y niños refugiados liberados del centro de internamiento; estas labores de apoyo han hecho que el Gobierno tailandés esté más dispuesto a debatir con la coalición acerca de los problemas relacionados con los refugiados, y a aceptar sus sugerencias con respecto a los cambios políticos para abordarlos.

Las innumerables contribuciones de la CRSP para hacer avanzar la agenda compartida para la estancia legal de los refugiados en Tailandia fueron posibles porque la coalición y sus miembros tuvieron acceso a recursos financieros procedentes de dentro y fuera de Tailandia. La financiación de las organizaciones civiles de carácter social y coaliciones nacionales debería ser una prioridad; con demasiada frecuencia, esta es una idea tardía para los donantes internacionales, aunque la reforma de las políticas nacionales es la pieza central de las soluciones sostenibles para los refugiados y otras personas desplazadas.

**Naiyana Thanawattho**

[naiyana.thanawattho@asylumaccess.org](mailto:naiyana.thanawattho@asylumaccess.org)

Directora ejecutiva, Asylum Access Thailand

**Waritsara Rungthong**

[waritsara.rrlp@gmail.com](mailto:waritsara.rrlp@gmail.com)

Gestora de proyectos, Proyecto Refugee Rights Litigation Project, Peace Way Foundation, Tailandia

**Emily Arnold-Fernández**

[emily@asylumaccess.org](mailto:emily@asylumaccess.org)

Presidenta y CEO, Asylum Access

1. Nah AM (2016) “Networks and norm entrepreneurship amongst local civil society actors: advancing refugee protection in the Asia Pacific region”, *International Journal of Human Rights* Vol 20(2) <https://doi.org/10.1080/13642987.2016.1139333>

2. Risse T y Sikkink K (2016) “The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction”, en Risse T (Ed) *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas do not float freely*