

julio 2013

El curioso caso de Corea del Norte

Courtland Robinson

El desplazamiento y la migración por razones económicas dentro y fuera de Corea del Norte puede ser un indicador de la fragilidad del Estado, pero que sus cifras se reduzcan no debería interpretarse necesariamente como que han mejorado las condiciones allí. En realidad el aumento de los traslados sólo podría considerarse como algo positivo si vienen acompañados por un aumento de la protección de los refugiados, los supervivientes de la trata de personas, los niños apátridas y otros sectores de población vulnerables.

En 2011 el Índice de Estados Fallidos del Fondo por la Paz clasificó a la República Popular Democrática de Corea (RPDC o Corea del Norte) como el vigésimo segundo país de 177, con una puntuación de 95,5 respecto a la peor marca situada en 120 puntos. En realidad esto supuso una mejora con respecto a las clasificaciones previas de la RPDC. De hecho, era la primera vez que el país había bajado de los 20 primeros puestos de la lista desde que se inauguró el índice en 2005. Esto no se debió a una mejora en la legitimidad del Estado, un indicador en el que Corea del Norte obtuvo una puntuación de 9,9 sobre 10 (la peor puntuación del mundo), ni a una mejor marca en lo que respecta a derechos humanos (9,5 sobre 10). Las “mejoras” se notaron en los indicadores de “refugiados y desplazados internos” y del “éxodo humano”, en los que Corea del Norte se agrupó entre los Estados con registros “moderados”.

Aunque resulta bastante complicado contar el número de refugiados y desplazados internos norcoreanos, no se deberían utilizar estas cifras para reflejar una mejora o un empeoramiento en su situación en lo que respecta a la fragilidad del Estado de Corea del Norte. La geografía física y política de Corea del Norte está definida por un régimen empeñado en controlar la migración interna y externa, puesto que se encuentra bordeada por China al norte –quien pretende suprimir los traslados transfronterizos y denegar la protección como refugiados a aquellos que huyen– y por Corea del Sur al sur –cuyos tímidos compromisos se dividen a partes iguales entre el deseo de ayudar a sus semejantes que sufren en el norte y el temor a un éxodo peligroso y desestabilizador–, lo que da lugar a un curioso caso en el que las mediciones ordinarias de un aumento del éxodo interno o externo ya no son fiables como indicadores de una mayor fragilidad o propensión al fracaso. En Corea del Norte, cuando se pretende interpretar el significado del desplazamiento, el problema de la ausencia no implica ausencia del problema.

Aunque los datos del censo y de los documentos oficiales de la RPDC sugieren un movimiento

limitado a nivel internacional e interno, el retrato extraoficial nos muestra una gran movilidad, la mayoría de personas sin autorización. Un estudio que se llevó a cabo entre 1998 y 1999 y en el que se incluyó a casi 3.000 refugiados y migrantes norcoreanos que se encontraban en China sugería que la tasa neta de migración era del 18,7% y que muchos de los traslados internos se caracterizaban porque eran casos de “migración por razones económicas”. El estudio cubría de manera retrospectiva un período de cuatro años entre los que se incluían 1996 y 1997, época en que la RPDC experimentó una grave hambruna con importantes casos de malnutrición, un aumento de las enfermedades infecciosas y un increíble pico de la mortalidad en todos los grupos de edad. En el estudio, más del 30% de los entrevistados afirmaron que su principal razón para abandonar sus hogares fue la “búsqueda de alimentos”. Grandes cifras de niños desplazados por la hambruna y las muchas dificultades económicas fueron internados en los conocidos como “Centros 9/27” (llamados así por la fecha en que fueron establecidos por decreto del Gobierno para ayudar a quienes “pedían comida”).

El desplazamiento se produjo dentro de las fronteras de un Estado que ha demostrado continuamente una despreocupación por los derechos humanos de forma que las agencias de ayuda internacional implicadas actualmente no tienen un mandato claro (o medio) para abordar esta problemática. Los motivados por catástrofes naturales parecen ser los únicos tipos de desplazamiento sobre los que se puede debatir abiertamente.

La migración internacional

Aunque la migración de coreanos hacia el noreste de china se remonta al menos a la década de 1880, el surgimiento más reciente de movimientos transfronterizos comenzó a mediados de la década de 1990 pero no alcanzó su máxima hasta 1998. Desde entonces, los norcoreanos han estado cruzando la frontera hacia China para escapar de la escasez de alimentos, de las grandes dificultades económicas y de la represión del Estado

presentes en su propio país. La mayoría de esos norcoreanos se han marchado sin documentación o sin autorización para viajar. Dada su condición de indocumentados y la naturaleza represora de la República Popular Democrática de Corea, estos norcoreanos han sido etiquetados como refugiados y solicitantes de asilo por aquellos que buscan protegerles. En cambio, tanto el Gobierno chino como el norcoreano los califica de migrantes ilegales.

De 1999 a 2008 estuvimos trabajando con socios locales e internacionales para realizar un seguimiento de los movimientos de norcoreanos que cruzaban la frontera hacia China. Entre las tendencias clave a lo largo de los años se incluía un evidente pico estacional de llegadas durante los meses del invierno, cuando la comida y el combustible eran escasos en Corea del Norte y la seguridad era más relajada a ambos lados de la frontera, y un descenso general (de casi 10 veces) en el número de llegadas durante el período comprendido entre 1998 y 2008.

Es un hecho la increíble disminución de la población norcoreana en el noreste de China, de alrededor de 75.000 refugiados y migrantes en 1998 a aproximadamente 10.000 en 2009. Las razones de esta disminución de la población refugiada tiene poco que ver con una mejora de las circunstancias de Corea del Norte. Más de una década después de que se produjera la hambruna, las grandes dificultades continúan para los norcoreanos en forma de continuos abusos de los derechos humanos, ausencia continuada de garantías de poder seguir alimentándose, una economía moribunda y catástrofes naturales periódicas. La menguante población refugiada tiene sin embargo mucho más que ver con un endurecimiento de la seguridad en las fronteras, del aumento de las migraciones hacia Corea del Sur y otros países y el conocimiento cada vez mayor de que existen claros límites en cuanto a oportunidades de conseguir protección y un sustento en China. Esta última firmó la Convención de 1951 pero no ha introducido una legislación para implementarla ni sus políticas reconocen que los norcoreanos tengan derecho a ser protegidos como refugiados al amparo del derecho nacional o del internacional.

Durante el período de transición del liderazgo que siguió a la muerte de Kim Jung-il en diciembre de 2011 se reforzó la seguridad a ambos lados de la frontera, contribuyendo a reducir durante varios meses de 2012 la llegada de norcoreanos a China a través de sus fronteras. Las entradas de norcoreanos en Corea del Sur tan sólo sumaron

un total de 1.500 en 2012 frente a las 2.700 de 2011. Desde que empezaron los traslados hacia Corea del Sur a principios de 2002, unos 24.500 norcoreanos se han asentado en el sur. Esto podría ser una señal de mejora en las relaciones entre el norte y el sur y –con la excepción del éxodo masivo en el contexto de la guerra, las catástrofes naturales o la caída del régimen– si se produjera un incremento del flujo de norcoreanos hacia Corea del Sur y otros países esto posiblemente constituiría una señal de mejora de las condiciones dentro de la misma Corea del Norte.

Conclusiones y recomendaciones

La disminución del número de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo norcoreanos en China no puede interpretarse como una señal de mejora de las condiciones en la RPDC sino que, en el mejor de los casos, puede considerarse una prueba de lo opcional de la migración forzada y, en el peor, como un esfuerzo cínico por parte de ambos Estados de suprimir el derecho a abandonar el propio país y solicitar y disfrutar de asilo en otro. La creciente proporción de mujeres entre los norcoreanos que quedan y el creciente número de niños nacidos de esas mujeres y sus maridos o parejas chinas apuntan a una necesidad de ampliar el foco de protección de los desplazados norcoreanos para incluir medidas de protección contra la trata de personas y promover soluciones duraderas para los niños apátridas.

ACNUR ha declarado “personas de interés” a todos los norcoreanos que se encuentran en China aunque este país no reconoce como válidas las solicitudes de asilo procedentes de ciudadanos de Corea del Norte. De hecho, un funcionario chino reiteró en marzo de 2012 que “estos norcoreanos no son refugiados, sino gente que ha entrado en China de forma ilegal por motivos económicos... China se opone a los intentos de convertir esta cuestión en materia política e internacional”.

A Corea del Norte se le debería animar a que inicie algo así como un Programa de Partida Ordenada (ODP, por sus siglas en inglés), similar al programa multilateral que se inició en Vietnam en 1979 para permitir un éxodo seguro y ordenado para la población que desease marcharse. A Corea del Norte le interesaría permitir que las familias con motivaciones como la reunificación familiar, la mejora laboral o económica o la simple supervivencia, se marcharan sin que corrieran el riesgo de que se les penalizara a ellas o a los familiares dejados atrás.

Un enfoque práctico y quizás hasta productivo de la migración norcoreana debe empezar por

julio 2013

delimitar una interpretación de la movilidad de la población dentro y fuera del país como algo más que una simple amenaza contra la estabilidad. La migración de norcoreanos en las últimas dos décadas siempre ha venido acompañada de un abanico de motivos diversos: alimentación, salud, refugio, asilo, la formación de una familia, reunificación familiar, trabajo/sustento y otros. El problema está en que el debate sobre esta migración –y las opciones en cuanto a los programas/

políticas que están o deberían estar disponibles– han estado dominadas casi en exclusiva por la pregunta acerca de si son o no refugiados.

Courtland Robinson *crobinso@jhsph.edu* es profesor principal del Center for Refugee and Disaster Response (Centro para los Refugiados y la Respuesta ante Desastres), de la Escuela Bloomberg de Salud Pública. *www.jhsph.edu*