

Un intento de cese prematuro

Hamsa Vijayaraghavan y Pallavi Saxena

Hay muchas lecciones que aprender de la controvertida —y en última instancia revocada— decisión del ACNUR de poner fin a la condición de refugiados de los chin birmanos que se encuentran en la India y en Malasia.

Grupos étnicos minoritarios entre los que se incluyen los chin, los shan y los karén llevan exiliándose de Myanmar al menos desde 1988 debido a la grave opresión y la persecución que sufren. Los exiliados habían sido sometidos por el ejército nacional birmano a trabajos forzosos, detenciones o arrestos arbitrarios, torturas durante las detenciones, muertes extrajudiciales y esclavitud sexual.

Un gran número de refugiados chin llegó a la India y a Malasia y, aunque la gran mayoría han sido reasentados en terceros países (entre ellos Australia y EE. UU.), unos 35 000 siguen viviendo estos dos países. Dado que ninguno de los dos ha firmado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ni ha formalizado un régimen de protección, este colectivo ha confiado en que sea la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) quien les provea de garantías jurídicas y documentación, así como de servicios sanitarios y educativos. Sin embargo, el ACNUR anunció en junio de 2018 que, a partir del 31 de diciembre de 2019, pondría fin a la condición de refugiado de los chin que se encontraran en la India y en Malasia, alegando una “mejora de las condiciones” en el estado de Chin desde la investidura de un gobierno nacional compuesto por civiles en 2010.

Las directrices para el cese

Al hacer este anuncio, el ACNUR se refirió a que la política consistía en «poner fin a la condición de refugiado» y facilitar la «repatriación voluntaria»; en ningún momento se utilizó el término “cese”. Sin embargo, la política se basó claramente en el artículo 1C de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, que define las circunstancias en las que dejará de aplicarse la condición de refugiado y, al hacerlo, el anuncio supuso efectivamente una declaración de cese. Sin embargo, dicha política no cumple los requisitos relativos al cese, tal y como ha reconocido el ACNUR¹. El derecho internacional exige que se cumplan ciertos estándares al iniciar un procedimiento de cese; en este caso, hubo errores de procedimiento sustantivos y evidentes.

Uno de los principios rectores que determinan la aplicación o no de la cláusula de cese es que los avances en el país de origen —o del que se tenga la nacionalidad— cuyo objeto sea evidenciar un cambio de la naturaleza fundamental del mismo «necesitan tiempo para consolidarse antes de que se tome cualquier decisión sobre el cese». Una situación que —como en Myanmar— sigue mostrando signos de inestabilidad no es, por definición, estable y no puede calificarse como de duradera. Esta cláusula solo debería entrar en juego (como se señala en las directrices) cuando se hayan producido cambios que aborden las causas del desplazamiento.

Los acuerdos de paz que se han de alcanzar tras un conflicto en el que han participado diferentes grupos étnicos deben someterse a un mayor escrutinio, ya que en tales casos puede resultar difícil avanzar hacia una verdadera reconciliación. Además, al evaluar la potencial durabilidad del cambio, se debería dar una mayor importancia al éxito de los avances prácticos, como la repatriación voluntaria y la experiencia de los retornados, al igual que a los informes de los observadores independientes. En este caso, el ACNUR no aportó ninguna prueba de que se hubiera cumplido ninguno de los criterios mencionados. En su calidad de nueva democracia, los cambios políticos que ha experimentado Myanmar no pueden calificarse de duraderos. El Ejército nacional birmano sigue teniendo libre acceso al estado de Chin y a la vecina región de Sagaing (de la que también proceden las minorías chin) y, según informes recientes, sigue habiendo enfrentamientos con el Ejército de Arakán (un grupo armado no estatal) en la zona meridional del estado de Chin. De hecho, el propio experto en derechos humanos de la ONU en Myanmar se ha mostrado alarmado ante la escalada de violencia en las zonas norte y central del estado de Rakáin y del estado de Chin².

Las directrices del ACNUR también establecen que «el cese no debe dar lugar a que personas residan en un país receptor con un estatuto incierto». Sin embargo, en este caso los gobiernos de Myanmar, India y

Malasia no ofrecieron ninguna confirmación sobre la documentación para la comunidad chin y el ACNUR tampoco dio a entender qué documentos recibiría la comunidad una vez que cesara su condición de refugiada.

Las directrices también establecen que: «Los cambios en el país de origen de los refugiados que afectan solo a parte del territorio no deben, en principio, dar lugar al cese del estatuto de refugiado». Dada la situación en el vecino estado de Rakáin, que sigue dando lugar a un éxodo constante de refugiados rohinyá, y en el estado de Kachín, donde el conflicto continúa, que el ACNUR haya decidido que el regreso de los chin sería seguro para ellos resulta especialmente desconcertante. Además, el ACNUR se negó a hacer comentarios sobre la seguridad del retorno a otras zonas que no fueran el estado de Chin (incluso a Rangún), obviando el hecho de que la falta de libertad de movimiento en el país de origen demuestra que los cambios no son fundamentales ni duraderos.

Las directrices indican como factor crítico si el refugiado puede «acogerse efectivamente a la protección de su propio país» y destacan claramente que el acceso a las infraestructuras básicas y a los medios de vida son partes constitutivas esenciales del restablecimiento de una protección efectiva. Reconocen que dicha protección efectiva es algo más que la seguridad o la integridad física; también debe abarcar una gobernanza eficaz, un sistema jurídico y judicial que funcione y unas infraestructuras suficientes para permitirles ejercer sus derechos. Las directrices señalan que un indicador importante del estado de la protección es la situación general de los derechos humanos en el país de origen, y el reciente historial de derechos humanos del Gobierno de Myanmar deja mucho que desear³.

La política del ACNUR no reunía varios de los elementos procedimentales necesarios para la declaración del cese, como se indica en estas directrices. Por ejemplo, aunque las directrices establecen que se debe incluir a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a los refugiados en el proceso consultivo, a las ONG que trabajan con los chin en la India no se les consultó antes de que se hiciera pública esta política, y su anuncio fue una sorpresa y un shock tanto para la comunidad como para todos los que trabajan con ella.

En otras situaciones de este tipo, el ACNUR ha organizado visitas de prospección para dar a los refugiados la oportunidad de comprobar por sí mismos que la situación en su país de origen

hace viable el retorno. Aunque el ACNUR finalmente señaló que se estaba estudiando la posibilidad de realizar ese tipo de visitas en el contexto chin, nunca se materializó y, en cualquier caso, no habría sido útil, ya que los refugiados chin no podrían haber participado por las trabas en conseguir sus documentos para viajar. Además, se dijo que el enfoque de la visita sería limitado; las condiciones de seguridad, protección y derechos humanos —que son de interés primordial para los refugiados— no estarían cubiertas. Las entrevistas (en las que se pedía a los refugiados que indicaran si aceptaban o no la decisión de poner fin a su condición) ya habían comenzado, de forma que sería imposible hacer llegar a tiempo los resultados de las visitas de prospección para que los refugiados pudieran tomar una decisión informada.

La falta de información

El mensaje del ACNUR a la comunidad indicaba que la política de repatriación se basaba en una mejora de las condiciones en el estado de Chin, condiciones que habían sido «cuidadosamente evaluadas» por dicho organismo. Sin embargo, el ACNUR no hizo nada por compartir información sobre cómo se había llegado a dicha conclusión. El poco material que finalmente aportó hacía referencia al acceso general a la sanidad, a la educación y a la documentación, sin mencionar otros elementos relevantes como la seguridad, la protección, las infraestructuras y el alcance de las actividades militares y paramilitares en las zonas de retorno.

A los refugiados chin solo se les dio mera información insignificante sobre qué tipo ayuda al retorno proporcionaría el ACNUR. Tampoco se les indicó en absoluto si iba a ofrecer un paquete mejorado para los colectivos vulnerables, y afirmó categóricamente que no podría prestar ayuda continua a los refugiados a su regreso y que tendrían que ponerse en contacto con ONG locales de Myanmar. Este hecho va en contra de las propias directrices y prácticas del organismo en materia de repatriación y reintegración, que subrayan la importancia de que el ACNUR siga colaborando a más largo plazo.

Las lecciones del intento

El ACNUR insistió en la implementación de la política durante nueve meses e invirtió una suma considerable de tiempo y recursos, lo que provocó situaciones de

mucha ansiedad. Sin embargo, en marzo de 2019 y como consecuencia de meses de la incansable defensa de la causa por parte de la comunidad chin, la sociedad civil y otros, el ACNUR finalmente admitiría que los refugiados chin necesitaban protección internacional constante y retiró la política⁴.

El que desistiera de intentar despojar a un colectivo de su ya frágil condición en un clima que ya es hostil para los refugiados, encierra muchas lecciones valiosas. En primer lugar, es imperativo recordar que la cláusula del cese tiene por objeto orientar a los Estados de acogida que decidan repatriar a un grupo de refugiados para hacerlo de una manera humana y responsable, y que garantice su dignidad. El hecho de que el ACNUR iniciara este proceso no tiene precedentes y, en este caso, estaba básicamente fuera de lugar pues ni los gobiernos de los países de acogida ni el de Myanmar lo solicitaron. En segundo lugar, proponer la retirada de la protección en una situación en la que no existen opciones viables de repatriación, integración o reasentamiento —como es el caso de la gran mayoría de los chin en la India y Malasia— va en contra del mandato de protección del ACNUR. Por último, una repatriación dirigida por el

ACNUR debe ser voluntaria y no obligatoria; decir que el retorno es la única opción, y que los que decidan quedarse tendrán que hacer frente a la pérdida de la protección de este organismo va en contra de ofrecer a los refugiados la posibilidad de elegir; y, de haber seguido adelante con esta política, seguramente habría constituido una devolución.

Hamsa Vijayaraghavan hamsa@aratrust.in

Pallavi Saxena pallavi@aratrust.in

Migration and Asylum Project (M.A.P), Delhi
www.migrationandasylumproject.org

1. ACNUR (2003) “Directrices sobre protección internacional: Cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (Las cláusulas de “desaparición de las circunstancias”)” bit.ly/ACNUR-Cesacion-2003
2. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos “Myanmar: UN expert expresses alarm at escalating conflict, calls for civilian protection”, 18 de enero de 2019. bit.ly/OHCHR-Myanmar-180119
3. Véase Human Rights Watch *World Report 2019 – Myanmar: Events of 2018*, 17 de enero de 2019 www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/burma
4. ACNUR “UNHCR says ethnic Chin refugees may require continued international protection as security situation worsens in Myanmar”, 14 de mayo de 2019 bit.ly/UNHCR-Chin-Myanmar-140519