

Los funcionarios de derechos humanos sobre el terreno desempeñan un papel integral en el establecimiento de la confianza necesaria para el retorno voluntario de las poblaciones desplazadas y actúan como un freno a los abusos de derechos humanos. Deberían desplegarse suficientemente en zonas con grandes concentraciones de DI y facilitar información relativa a la situación de los DI y análisis de tendencias a, entre otros, los gobiernos y el Representante del Secretario General sobre DI. Operaciones futuras de derechos humanos podrían incluir, en los acuerdos con respecto a las misiones, disposiciones específicas que permitan el acceso del personal de derechos humanos a las poblaciones desplazadas internas, y deberían referirse a los *Principios Rectores*.

De acuerdo con el "Programa para la Reforma" del Secretario General que identificó los derechos humanos como una cuestión que toca todas las áreas de las actividades de Naciones Unidas y estableció como tarea principal de la Organización integrar completamente los derechos humanos en su amplia gama de actividades, el personal de NU debe estar mejor entrenado en normas de derechos humanos y cuestiones sobre DI. Esto les permitiría sacar a relucir cuestiones relativas a la protección de los DI e integrar mejor las cuestiones relativas a la protección con el suministro de ayuda. Dicha formación facilitaría también el desarrollo de aproximaciones comunes de NU en respuesta a las graves violaciones de derechos humanos y Derecho humanitario que podrían generar desplazamiento interno.

Stephanie Kleine-Ahlbrandt ha trabajado en el terreno en Bosnia-Herzegovina, Ruanda y Albania, y actualmente trabaja para la Oficina del Alto Comisionado de NU para los Derechos Humanos. Las opiniones expresadas en este artículo son puramente personales.

Para un análisis global de la crisis de Kibeho, véase Kleine-Ahlbrandt, S., *The Protection Gap in the International Protection of Internally Displaced Persons: the case of Rwanda*, Ginebra, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, 1996, 172 págs.

1 Adelman, H. y Suhrke, A., *Early Warning and Conflict Management*, Study II of the DANIDA Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience, marzo 1996, p. 94.

2 In-Country Report, Oficina de Emergencia de Ruanda de Naciones Unidas, 9 de febrero de 1995.

3 Véase Cohen, R. y Deng, F., *The Forsaken People: Case Studies of the Internally Displaced and Masses in Flight*, págs. 172-174; véase pág. 37 de esta RMF para más información.

Del pueblo al campo: la vida en el campo de refugiados en transición en la frontera entre Tailandia y Birmania

por Edith Bowles

Los campos de refugiados de los karen, mon y karenni, a lo largo de la frontera tailandesa con Birmania¹, han sido tradicionalmente asentamientos pequeños y abiertos en los que las comunidades refugiadas han podido mantener una atmósfera rural, administrando ellas mismas los campos y muchos aspectos de los propios programas de asistencia. Sin embargo, muchas cosas están cambiando.

Desde 1995, los 110.000 refugiados de Birmania, pertenecientes a minorías étnicas, han sufrido nuevas amenazas para su seguridad y un mayor control por parte del Gobierno Real de Tailandia (GRT). Un número creciente de refugiados vive ahora en campos más grandes y poblados y son más dependientes que nunca de la asistencia. A principios de 1994, 72.000 refugiados vivían en 30 campos, el mayor de los cuales alojaba a 8.000 personas; para mediados de 1998, 110.000 refugiados vivían en 19 campos, el mayor de los cuales alojaba a más de 30.000 personas.

Antecedentes

Birmania es el escenario de una de las guerras civiles en curso más largas del mundo. Durante los últimos 50 años, las organizaciones de oposición que

representan una variedad de agendas políticas se han alzado en armas contra el gobierno central de Rangún. Desde 1962, el país ha sido gestionado por una sucesión de gobiernos militares, incluida la actual junta gobernante, el Consejo de Estado para la Paz y el Desarrollo (CEPD). Las principales víctimas de la prolongada guerra civil han sido las minorías étnicas, como los karen, los mon y los karenni, procedentes de las zonas rurales de Birmania. Aunque desde 1989 la mayoría de la oposición armada ha pactado acuerdos para el alto el fuego con el Gobierno birmano, existen todavía enfrentamientos a lo largo de la frontera entre Tailandia y Birmania.

El Gobierno birmano tiene uno de los peores expedientes del mundo en derechos humanos. La gente se dirige a los campos de refugiados de Tailandia

huyendo del trabajo forzado, los reasentamientos forzados y los ataques militares. Cada estación seca (octubre-mayo), el ejército birmano lanza una ofensiva contra los ejércitos de oposición, que a menudo obliga al desplazamiento de grandes números de refugiados hacia Tailandia. Las ofensivas militares están asociadas al abuso extendido de los civiles, que incluye las ejecuciones sumarias, la tortura y las violaciones, así como el saqueo y la destrucción de la propiedad. El ejército birmano también ha llevado a cabo reasentamientos forzados masivos de pueblos, con la intención de eliminar el apoyo civil a los grupos de oposición o de despejar el terreno para proyectos de infraestructura.

Los campos

El primer campo karen se estableció en 1984, no lejos de la ciudad fronteriza de Mae Sot, en la provincia tailandesa de Tak. Para 1986 había 12 campos de refugiados karen con una población global de 18.000 personas en las provincias de Tak y Mae Hong Son. El primer campo karenni fue establecido en la provincia de Mae Hong Son en 1989. Los refugiados mon llegaron a Tailandia en 1990, después de que las bases opositoras mon y karen en el Paso de las Tres Pagodas fueran destruidas por el ejército birmano.

La frontera tiene más de 2.000 km, con miles de puntos de cruce potenciales. A menudo se han establecido nuevos campos cercanos a los lugares en los que grupos grandes de refugiados han cruzado la frontera, frecuentemente al inicio de ofensivas militares. Las familias y los grupos pequeños que llegan a Tailandia por separado se han dirigido a campos ya establecidos. Mientras que algunos campos están localizados en las carreteras principales y cerca de pueblos tailandeses, muchos están en áreas remotas. La orografía en la frontera es montañosa y extremadamente

boscosa en ciertos lugares.

Los campos, especialmente los más pequeños, han tenido tradicionalmente un ambiente parecido a los pueblos. Planeados por las comunidades refugiadas, el diseño de los campos varía mucho. En algunos campos, las casas están construidas en filas que dan a una calle principal que atraviesa el centro del campo. En otros, las casas están construidas en grupos alrededor de una red de senderos. Los campos más grandes están subdivididos en secciones, pero no hay barreras entre esas secciones. Los edificios comunales, como los hospitales y las escuelas, están localizados en medio del campo o, en el caso de grandes campos con más de una escuela, en mitad de las secciones. La mayoría de los niños no tienen que caminar durante más de 10 minutos

para llegar a la escuela. Las colas para conseguir agua son escasas, ya que el suministro de agua es generalmente adecuado y accesible, con tanques o bombas de agua en intervalos frecuentes. La mayoría de los campos están ubicados cerca de arroyos, que son utilizados para el aseo y el lavado de ropa. En algunos campos hay espacio para que la gente cultive pequeños huertos e incluso para criar animales cerca de sus hogares, aunque estas actividades varían dependiendo de la calidad del suelo y de la rigidez con la que el GRT aplique la prohibición de que los refugiados siembren cosechas.

El tamaño, ubicación y apertura de los campos permitieron a los refugiados reunir materiales de construcción, leña y alimento de los bosques de los alrededores. Los muros de las casas y los suelos están contruidos con caña de bambú, y los tejados, con paja. (En vir-

tud de las disposiciones del GRT, no se permite la construcción de edificios permanentes.) Los refugiados recogen verduras comestibles del bosque, como semillas de bambú, alubias y hojas, para completar sus dietas; también pueden ganar dinero vendiendo verduras del bosque, paja o carbón.

Aunque las disposiciones del GRT prohíben técnicamente a los refugiados realizar actividades económicas, algunos refugiados han podido encontrar trabajo como jornaleros en granjas tailandesas o plantaciones forestales cercanas. Otras actividades económicas

Los sistemas administrativos del campo mantenidos por las propias comunidades refugiadas... han sido imprescindibles para la autonomía y la autosuficiencia de los refugiados.

incluir tejer, cocinar comida para vender, o gestionar pequeñas tiendas. La mayoría de los campos tienen por lo menos unas pocas tiendas pequeñas, ubicadas a lo largo de la calle principal o esparcidas entre las casas, y los campos más grandes mantienen mercados significativos.

La administración de los campos

A medida que cada nuevo grupo de refugiados cruzaba la frontera, establecían comités de refugiados, con oficinas en las ciudades tailandesas más cercanas, para buscar y coordinar ayuda de emergencia. Los campos están administrados por comités con un dirigente del campo y dirigentes de secciones extraídos de la propia comunidad del campo. El director de la escuela y/o representantes de las organizaciones de mujeres o juveniles pueden también servir en el comité. Estos comités son responsables de todos los aspectos de la administración del campo, incluido el registro de la población en los nuevos campos, o de los nacimientos, muertes y nuevas llegadas en los campos ya establecidos, el mantenimiento y los saneamientos, la resolución de las disputas, el transporte y la información de las emergencias médicas, y la seguridad de los campos. En último lugar, la responsabilidad para el control y la transparencia de la distribución de la ayuda, particularmente la alimentaria, también les corresponde. Los sistemas administrativos del campo mantenidos por las propias comunidades refugiadas, en lugar de impuestos por las autoridades tailandesas o las agencias de ayuda, han sido imprescindibles para la autonomía y la autosuficiencia de los refugiados.

Campo karenni, en la provincia de Mae Hong Son



Fotografía: Edith Bowles



“Enclave temporal”, provincia de Kanchanaburi

Asistencia

El mandato original del GRT para la asistencia de las ONG cubría sólo alimento, medicinas, ropa y otros bienes esenciales. A finales de 1996 se añadió un mandato de asistencia educativa. El GRT ha insistido siempre en que las actividades de las ONG no sean muy evidentes y que no haya presencia permanente de expatriados en los campos. Las ONG que operan a lo largo de la frontera también han intentado crear programas discretos, promover la autosuficiencia de los refugiados y minimizar la dependencia de la ayuda. La asistencia a los campos se envía a través de los comités de refugiados, los cuales, junto con los comités del campo, controlan la distribución de los suministros. Reconociendo la capacidad de los refugiados para maximizar sus recursos, bien sean productos del bosque, los huertos o las oportunidades para generar renta, la asistencia sólo incluyó en origen arroz, sal, derivados del pescado, mosquiteras y mantas, y se proporcionaron colchones y cacerolas a los recién llegados según sus necesidades. También se han entregado alubias cuando ha habido nuevas llegadas masivas o se ha demostrado su necesidad nutricional, como en los campos en los que las condiciones del suelo o climáticas son tan pobres que las huertas domésticas son insostenibles. El sistema de entrega de ayuda se basa en la confianza y la cooperación entre la población refugiada y las agencias de ayuda. No existen sistemas externos de recuento, como contar personas o marcarlas con pintura durante los registros o la distribución de alimentos.

Un aspecto inusual de la situación es que el ACNUR no ha tenido ningún papel en la asistencia ni, hasta hace poco, en la protección. El GRT ha mantenido siempre que la gente de los campos de la frontera birmano-tailandesa no son “refugiados” sino “desplazados”, a los que el GRT ofrece “alojamiento temporal”. Dado que Tailandia no es signatario de la Convención de Naciones Unidas de 1951 sobre el estatus de refugiado, el ACNUR no puede reconocer oficialmente a los refugiados sin una invitación del GRT, que el GRT se ha negado siempre a formular.

Ventajas

Durante muchos años, el sistema de campos pequeños y abiertos extendidos a lo largo de cientos de kilómetros, muchos de los cuales estaban ubicados en zonas poco pobladas, tuvo ventajas para todas las partes y particularmente para los refugiados. Los refugiados podían utilizar agua y productos del bosque sin congestionar los recursos locales a la vez que mantenían sus habilidades tradicionales para recoger forraje, cultivar y construir, sin necesidad de depender totalmente de la asistencia de las ONG. Es más, el pequeño tamaño de los campos y el estilo de administración, en el que los miembros de los comités son elegidos enteramente de la comunidad refugiada, permitieron que cada grupo mantuviera sus tradiciones culturales y estructura social, a pesar del desplazamiento.

En general, los campos proporcionaron un contexto en el que las familias eran en parte autosuficientes, la mayoría de los niños asistían a la escuela primaria, había pocos problemas y conflictos sociales, la malnutrición no era habi-

tual, y las comunidades podían vivir según sus tradiciones. La salud era, en general, buena, y la moral y el orgullo comunitarios eran tangibles: las familias plantaban flores alrededor de sus bien cuidadas casas, y las ceremonias en las escuelas, iglesias y monasterios eran cuidadosamente planeadas y gozaban de gran asistencia.

El establecimiento de campos pequeños y modestos también convino al GRT en los primeros años. Durante muchos años, la gente de ambos lados de la frontera pertenecía al mismo grupo étnico. En consecuencia, los refugiados

no eran sólo discretos sino que también atraían la simpatía local. Lo que es más importante es que los refugiados y las minorías étnicas de oposición a lo largo de la frontera formaban un amortiguador conveniente entre los ejércitos tailandés y birmano. Para las ONG, la organización y autosuficiencia comparativa de los refugiados permitieron la existencia de un programa extremadamente rentable. Hasta 1994 el programa de ayuda alimentaria para toda la frontera fue manejado por dos miembros expatriados del personal sobre el terreno.

La consolidación de los campos, las restricciones y los “enclaves temporales”

Desde 1995, sin embargo, se ha dado una transición desde campos pequeños y abiertos con altos niveles de autosuficiencia de los refugiados hasta campos más grandes y cerrados con una dependencia mayor de la ayuda, especialmente en los campos karen. El cambio es debido en parte al drástico deterioro de la seguridad en los campos karen.

Hasta 1995, la protección *de facto* de los campos de refugiados fue proporcionada por los ejércitos de las minorías étnicas de oposición a lo largo del lado birmano de la frontera. Sin embargo, entre 1995 y 1997, casi todo el territorio ocupado por la oposición a lo largo de la frontera fue capturado por el ejército birmano, dejando a los campos vulnerables a los ataques. Lo que es más importante es que el Ejército Democrático Budista Kayin (EDBK), un grupo escindido de la Unión Nacional Karen (UNK), antiguamente uno de los mayores grupos de oposición de

Birmania, ha llevado a cabo docenas de ataques contra los campos de refugiados. Respaldados por el Ejército birmano, el EDBK parece intentar destruir la UNK y forzar el retorno de los refugiados karen a Birmania. Docenas de refugiados y de tailandeses originarios de zonas rurales han sido asesinados o secuestrados, cinco campos han sido completamente quemados hasta su destrucción, y millones de *baht* en metálico o en bienes pertenecientes a refugiados o a tailandeses han sido robados. Con el surgimiento del EDBK, la protección se ha convertido en la cuestión más importante para los refugiados karen.

cortar bambú o recoger leña, las ONG han tenido que proporcionar materiales de construcción, combustible para cocinar y alimento suplementario, como alubias y aceite para cocinar, además de las raciones regulares. Los propios movimientos causan inseguridad ya que los refugiados pierden el acceso a sus huertos y las oportunidades de recoger forraje, a la vez que tienen que gastar más energía en la mudanza y la reconstrucción de viviendas.

Otras nuevas restricciones parecen estar dirigidas a un mayor empobrecimiento de las condiciones de vida en

do a la vez que los refugiados sin protección y asistencia han aumentado.

A medida que la cooperación entre el GRT y el Gobierno tailandés ha crecido, los grupos de oposición birmanos y los refugiados a lo largo de la frontera han pasado de ser un colchón conveniente para Tailandia a convertirse en una situación cada vez más intolerablemente embarazosa para ambos países. En una ocasión, durante la ofensiva de la estación seca de 1997, varios cientos de hombres y jóvenes karen fueron devueltos por el ejército tailandés a un área de conflicto activo. Desde entonces, no se ha permitido a otros grupos de recién llegados que crucen la frontera o entren en los campos, sino que han tenido que permanecer en el bosque o en enclaves *ad hoc*. El GRT ha dejado claro que le gustaría ver a los refugiados repatriados tan pronto como sea posible, lo que hace temer que los refugiados puedan ser coaccionados para ser repatriados antes de que haya una solución a la crisis política de Birmania.

...las cifras oficiales han disminuido a la vez que los refugiados sin protección y asistencia han aumentado.

EL GRT ha respondido a las incursiones del EDBK de muchas maneras. Argumentando que unos pocos campos grandes son defendidos más fácilmente que muchos campos pequeños, el GRT ha desarrollado y llevado a cabo parcialmente una política de consolidación de campos. En 1995, siete campos karen fueron fusionados en dos, y después fusionados de nuevo en 1998 en el campo Mae La, con una población de unas 30.800 personas. En 1997 otros nueve campos fueron fusionados para formar tres campos con una población de entre 8.000 y 10.000 personas cada uno. A principios de 1998 otros siete campos karen, relativamente pequeños, se fusionaron en tres campos con poblaciones de entre 4.000 y 7.000 personas cada uno. En diciembre de 1993, 55.000 refugiados karen vivían en 19 campos; para 1998, aproximadamente 90.000 refugiados karen vivían en 12 campos, siete de los cuales tenían más de 6.000 residentes. Es posible que eventualmente todos los campos karen se fusionen en unos pocos campos grandes, aunque en algunas áreas las fusiones han sido contestadas por la resistencia de los refugiados. Además, el GRT ha desplegado milicias tailandesas en los campos. En 1997 se construyeron cercados alrededor de seis de los campos karen más grandes, incluyendo el de Mae La, y se establecieron controles estrictos sobre la circulación de las personas desde y hacia el interior. Es más, es probable que el GRT permita al ACNUR el establecimiento de varias oficinas permanentes en la frontera.

Aunque las nuevas restricciones pueden servir para proteger a los refugiados, también han afectado gravemente a las vidas y la autosuficiencia de los refugiados. Al no poder salir de los campos para recoger forraje en los bosques o ganar una renta, y al vivir en campos demasiado poblados para tener huertas o ganado, muchos refugiados karen son ahora más dependientes de la asistencia de las ONG. Donde no se permite a los refugiados

los campos y/o a evitar nuevos refugiados. Por ejemplo, se ha designado a Tham Hin (8.000 residentes) y Ban Don Yang (1.500), ambos establecidos en 1997 en las provincias de Kanchanaburi, como "cobijos temporales". Casi un año después del establecimiento de los campos, no se ha permitido a los refugiados construir casas, sino sólo plataformas de bambú con cubiertas de plástico a modo de tejados, lo cual constituye una protección insuficiente tanto en la estación seca como en la húmeda. Las colas para el agua son mucho más largas que en otros campos, el espacio se considera insuficiente, y las condiciones generales son mucho peores que en otros campos fronterizos. Los campos están completamente cerrados: no se permite a los refugiados que salgan de los campos y el acceso está estrictamente limitado. En los campos más antiguos los mercados una vez florecientes ha sido drásticamente reducidos; no pueden venderse objetos de "lujo", sólo objetos pequeños y baratos.

Las nuevas restricciones y controles, aunque llevadas a cabo en nombre de la protección de los refugiados o la creación de campos "temporales", también dan al GRT un control más directo sobre las comunidades refugiadas. Algunos temen que estas medidas tengan por objeto facilitar una repatriación eventual. Una solución obvia a los problemas causados por el EDBK habría sido la reubicación de los campos más al interior de Tailandia, lejos de la frontera. Sin embargo, el GRT entendía que esta solución era inaceptable, ya que temía que los refugiados se sintieran más asentados en Tailandia, haciendo cualquier esfuerzo de repatriación logística y políticamente más problemático. Finalmente, las fusiones redujeron el número de los refugiados que vivían en campos. Con cada mudanza de campo, algunos refugiados se dispersaron en áreas boscosas, hacia ciudades tailandesas, e incluso de vuelta hacia Birmania. Como resultado, las cifras oficiales han disminu-

Conclusión

Además de crear nuevas necesidades y evitar la llegada de solicitantes de asilo, los drásticos cambios, especialmente en los campos de refugiados karen, han tenido otros efectos sociales menos tangibles. Los comités de refugiados y de los campos fueron capaces de gestionar los campos y de mantener niveles bajos de conflicto social ya que los campos eran pequeños y los desacuerdos podían ser resueltos dentro de la propia comunidad. Con el establecimiento de campos más grandes, los problemas sociales se han hecho más graves. Aunque el aumento de las raciones puede aliviar la inseguridad alimentaria, hay también una clara pérdida de moral. Las tensiones surgen tan pronto como hay rumores de mudanzas inminentes de campos. La gente deja de plantar flores y cosechas o de reparar sus hogares cuando saben que tienen que mudarse. Se interrumpe la educación de los hijos, lo que conduce a un índice más alto de abandono y fracaso. La autonomía cultural y administrativa, la autosuficiencia y el ambiente de pueblo, que previamente había sido inherente a la vida de los campos, se están rompiendo rápidamente.

Edith Bowles es actualmente asesora en Pathfinder International en Boston, EE.UU. Como Encargada de Proyecto en Birmania con el Servicio Jesuita a los Refugiados entre 1993 y 1996, trabajó en programas de ayuda alimentaria, educación e información/activismo en los campos de refugiados a lo largo de frontera entre Tailandia y Birmania.

1 El Gobierno militar cambió el nombre oficial de Birmania, que pasó a llamarse Myanmar en 1989. Por lo tanto, dado que "Myanmar" está relacionado con el gobierno militar, no está aceptado ni es utilizado por las organizaciones de desarrollo o de derechos humanos, ni por los opositores birmanos al régimen.