

Una visión sobre la restitución en Myanmar

José Arraiza y Scott Leckie

Las personas desplazadas en Myanmar durante décadas de conflicto civil, así como las personas recientemente desplazadas, necesitan vías legales accesibles y asistencia para recuperar el acceso a sus tierras y propiedades. Myanmar necesita una clara visión sobre la restitución para acabar con sus guerras civiles y el desplazamiento.

El sol se pone en una aldea de la zona rural de Myanmar, donde un grupo de hombres y mujeres conversan sobre un anuncio reciente que han visto publicado en la lejana oficina del municipio. El aviso hace referencia a las reclamaciones de una compañía sobre ciertas parcelas de tierra que las familias de los aldeanos cultivaron durante décadas. Según el aviso, dichas tierras ahora se clasifican oficialmente como terreno vacante; parte de la tierra ya fue cercada y se utilizó para cultivar caucho. El plazo límite para presentar objeciones que figura en la carta venció mucho antes de que cualquiera de los agricultores afectados se diera cuenta de lo que estaba sucediendo. Algunos de los aldeanos que solían cultivar estas tierras, pero que fueron desplazados, viven en otros lugares y no están al tanto de la situación. ¿Qué se debe hacer?

La necesidad de la restitución de vivienda, tierra y propiedad

Diez años después de la promulgación de la nueva Constitución de Myanmar en 2008 y del inicio del período de transición gubernamental, la búsqueda de la paz y de soluciones reales y eficaces a la usurpación territorial y el desplazamiento pasado y presente continúa a pesar de algunas medidas positivas, aunque provisionales, adoptadas por el Gobierno. Durante las guerras civiles, aldeas enteras fueron desplazadas a la fuerza y sus habitantes sufrieron trabajos forzosos y violencia de género¹. El marco legal sigue siendo una complicada mezcla de legislación de la época colonial y de leyes recientes; las últimas claramente diseñadas para favorecer la inversión privada y la adquisición generalizada de tierras sin salvaguardas adecuadas que protejan los derechos de los agricultores y sus familias². Las leyes que rigen la adquisición territorial favorecen de manera desproporcionada al Estado, a las fuerzas armadas y a las empresas que mantienen relaciones estrechas con estas entidades o reciben su favor, prestando menos atención a los derechos de las personas y comunidades afectadas.

Se tomaron algunas medidas para la restitución de tierras confiscadas, como la creación de órganos gubernamentales para tratar las reclamaciones territoriales. Una nueva Política Nacional sobre el Uso de la Tierra, aprobada en enero de 2016, incluía características innovadoras y altamente progresistas (en el contexto de Myanmar) sobre el reconocimiento de derechos consuetudinarios sobre la tierra, la restitución y la inclusión de las mujeres en la gobernanza territorial, aunque fue recién en 2018 que el Gobierno estableció un Consejo Nacional sobre el Uso de la Tierra para ejecutar la política. Este es un avance prometedor que podría sentar las bases para procedimientos de restitución relacionados con el desplazamiento forzado y las usurpaciones territoriales irregulares conforme a las normas internacionales; sin embargo, en general, estas medidas no han estado a la altura de las expectativas.

Myanmar recientemente ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que incluye un conjunto de obligaciones legales claras que protegen los derechos de vivienda, tierra y propiedad (VTP). Las normas como el PIDESC y las leyes relacionadas, como los Principios de las Naciones Unidas de 2005 sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas (los "Principios Pinheiro"³) deben guiar la gobernanza territorial en el país.

En el noreste, en los estados de Kachin y Shan, más de 100 000 personas desplazadas viven en comunidades de acogida o en chozas de bambú en las afueras de ciudades como Myitkyina o Bhamo y a lo largo de la frontera con China. Fueron desarraigadas desde el reinicio del conflicto en 2011 y se han reasentado en otros lugares para buscar soluciones ante la ausencia de oportunidades reales para regresar a su hogar. Las mujeres desplazadas dentro del territorio se vieron particularmente afectadas por la pérdida de tierras, ya que a menudo dependían únicamente de la producción de cultivos de subsistencia. Al perder los medios para ganarse la vida de forma

febrero 2018

www.fmreview.org/es/siria2018

independiente, ahora tienen que depender de la ayuda humanitaria. Además, la creciente tensión generada por el desplazamiento y la pérdida de los medios de subsistencia trae como resultado el aumento de la violencia doméstica⁴.

Los derechos a la VTP de las comunidades desplazadas, sin embargo, no tienen prioridad en la agenda del proceso de paz dirigido por el Gobierno, que lucha por encontrar puntos de encuentro con las Organizaciones Étnicas Armadas (EAO, por sus siglas en inglés); algunas de las cuales han firmado acuerdos bilaterales o nacionales de alto el fuego. La inclusión formal de los derechos y procedimientos de restitución a la VTP dentro del proceso de paz, en este caso, podría tener un impacto positivo en la promoción de la inclusión y la participación⁵. En la actualidad, los mecanismos de gobernanza territorial del Gobierno y los de las EAO se ejecutan en paralelo, sin una hoja de ruta clara para integrarlos mediante el proceso de paz. Ninguno de los sistemas ofrece soluciones eficaces contra las violaciones de los derechos a la VTP, ni posee un plan claro para establecer un sistema de gobernanza de la tierra o un mecanismo de restitución como parte del proceso de paz. Un análisis bien informado sobre la restitución de la VTP podría, por ejemplo, hacer aportes al comité temático gubernamental sobre la tierra u otros mecanismos relacionados.

De hecho, garantizar la seguridad jurídica de la tenencia es un requisito básico para que las comunidades cuenten con una mejor protección de sus derechos en las zonas afectadas por el conflicto. Estas cuestiones fueron reconocidas en la Conferencia de Paz de Panglong, en mayo de 2017, a través de un acuerdo provisional que reconocía la importancia de los derechos a la tierra y de contar con una política territorial centrada en las personas, respetuosa con los derechos y sensible al género, así como el derecho de retorno para los desplazados internos y los refugiados.

La importancia de los derechos a la VTP dentro del proceso de construcción de paz no puede subestimarse. La restauración de estos derechos apoya la construcción de la paz mediante la promoción de la justicia y la igualdad, la reconciliación, el fin definitivo de la usurpación de tierras, la reforma y redistribución de la tierra, así como una ordenación adecuada del territorio. Sin la restitución, los miembros de la comunidad afectados por cuestiones de tierras se sentirán perjudicados por siempre. La restitución permite

un sentido de igualdad y equidad y proporciona un marco para la protección de los derechos de las personas para que no se queden sin hogar. Y con procesos de restitución continuos, existirá una presión pública cada vez mayor sobre los agentes involucrados en la usurpación de tierras que acabe con esas prácticas.

Crisis en Rakáin

La posibilidad de poner en marcha un proceso de restitución nacional se vio afectada aún más en agosto de 2017 por el desplazamiento forzado de 650 000 personas de la zona norte del estado de Rakáin a través de la frontera hacia Bangladesh. Estos acontecimientos siguieron a los desplazamientos masivos a más largo plazo de principios de la década de 1960, que tuvieron lugar junto a una legislación de ciudadanía cada vez más restrictiva⁶. Mientras tanto, en Rakáin central, más de 100 000 personas desplazadas durante los disturbios intercomunales en 2012 siguen viviendo en campamentos desolados sin libertad de movimiento ni acceso a los servicios básicos. En muchos casos, sus tierras fueron ocupadas y tienen poca esperanza de recuperar lo que tenían.

En respuesta a la pregunta sobre el futuro retorno al estado de Rakáin de los refugiados que actualmente se encuentran en Bangladesh, el Gobierno de Myanmar declaró que es posible que la repatriación a Myanmar se autorice para aquellos que tengan documentos de identidad. Sin embargo, debido a que —según el Gobierno— las tierras “quemadas” vuelven a ser propiedad del Estado, no se permitirá el derecho de restitución de su vivienda y sus tierras originales; las personas que regresen serán “rehabilitadas” y obligadas a residir en nuevos campamentos o aldeas modelo⁷. Está claro que la idea de apropiarse de las tierras de personas desplazadas por la fuerza en base a que fueron “abandonadas” va en contra de las normas internacionales, incluido el PIDESC, y en contra de algunas de las disposiciones sobre el debido proceso, los derechos de propiedad y la no discriminación según lo estipulado en la constitución del país de 2008. Por otra parte, las indicaciones de que los retornados serán ubicados en campamentos provisionales sugieren una réplica de la situación de los campamentos de desplazados internos del centro de Rakáin. También es preocupante la intención del Gobierno de “escudriñar” la condición de ciudadanía de las personas repatriadas mediante los mecanismos opacos de la Ley de Ciudadanía de 1982.

Conclusión

El sol se ocultó y los pobladores están a punto de regresar a sus casas de madera. Acordaron escribir una carta colectiva al administrador del municipio y entregar una copia a la compañía que planea apropiarse de las tierras y a un periodista. ¿Esto detendrá el proceso? La realidad es que, de hecho, la acción colectiva en el terreno detuvo o al menos retrasó algunas de las apropiaciones de tierras en los últimos años. Sin embargo, claramente, esto no es suficiente.

Myanmar necesita un programa integral de restitución de la VTP, que establezca una solución clara y accesible a las apropiaciones de tierras del pasado y del presente y que cree un marco para la paz entre las ÉAO, el Gobierno y el ejército. Dicho programa debe basarse claramente en los derechos humanos reconocidos por Myanmar por medio de tratados internacionales como el PIDESC y otras normas pertinentes. Las normas deben traducirse en leyes y procedimientos efectivos desde el nivel gubernamental hasta el nivel local. Las medidas adoptadas por las autoridades de Myanmar a través de iniciativas como el Consejo Nacional sobre el Uso de la Tierra son muy bienvenidas; sin embargo, se requiere mucho más trabajo para garantizar que

la restitución en Myanmar beneficie a todos, incluso en las zonas más remotas del país.

José Arraiza carraiza@hotmail.com

Especialista en información, asesoramiento y asistencia legal, Consejo Noruego para los Refugiados Myanmar www.nrc.no

Scott Leckie scott@displacementsolutions.org

Director, Displacement Solutions
<http://displacementsolutions.org>

Las opiniones en este artículo son personales y no representan la posición oficial de ninguna organización.

1. Véase *Revista Migraciones Forzadas*, no. de 2008 sobre "Los desplazados en Birmania" www.fmreview.org/es/birmania
2. Human Rights Watch (2016) "The Farmer Becomes the Criminal" *Land Confiscation in Burma's Karen State*, págs. 54–59. <http://bit.ly/HRW-HRLandConfisc-2016>
3. <http://bit.ly/Pinheiro-Principles>
4. Trocaire y Oxfam (2017) *Life on Hold: Experiences of women displaced by conflict in Kachin State, Myanmar*, págs. 43–44, 48. <http://bit.ly/Trocaire-Oxfam-Kachin-2017>
5. Consejo Noruego para los Refugiados y Displacement Solutions (2017) *Restitution in Myanmar* <http://bit.ly/DS-NRC-Restitution-2017>
6. Kyaw N N (2017) "Unpacking the Presumed Statelessness of Rohingyas", *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 15(3), págs. 269–286. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15562948.2017.1330981
7. "Government will take over burned Myanmar land – Minister", Reuters, 27 de septiembre de 2017. <http://reut.rs/2EbmZ3W>

Gambia: ¿lugar de asilo para los refugiados?

Franziska Zanker

Aunque normalmente no pensemos en Gambia como un refugio para proteger a los refugiados, lo cierto es que este país acoge a una población bastante extensa y cuenta con sofisticados marcos jurídicos y mecanismos de protección. No obstante, no debemos subestimar el contexto político de esta protección para los refugiados.

En los años noventa, varios miles de refugiados que huían de la guerra civil en Liberia y Sierra Leona buscaron protección en el pequeño país de Gambia. Sin embargo, la mayoría de refugiados en este país proceden de la vecina región de Casamanza, en Senegal, que vive un conflicto de baja intensidad por la independencia desde la década de los 80. Durante muchos años, estos refugiados iban y venían entre Senegal y Gambia en función del estado en que se encontrara el conflicto, pero en 2006 muchos se establecieron en este último país y por primera vez se emitieron documentos de identidad para refugiados.

Gambia dispone de un sólido marco jurídico para quienes buscan protección. En

2008, al amparo de su Ley sobre Refugiados¹, se creó la Comisión de Gambia para los Refugiados con el fin de coordinar todos los asuntos relacionados con los refugiados en el país. Un representante de ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, forma parte de la directiva en calidad de asesor.

En su definición de refugiado, la Ley sobre Refugiados refleja las disposiciones de la Convención de 1969 de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África. También contempla el reconocimiento *prima facie* a personas que podrían pertenecer a un grupo o nacionalidad concreta, así como