



# Asamblea General

Distr. general  
11 de marzo de 2019  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Tema 2 de la agenda

**Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General**

## **Situación de los derechos humanos de los rohinyás en el estado de Rakáin, Myanmar\***

### **Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**

#### *Resumen*

En su resolución S-27/1, el Consejo de Derechos Humanos pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, en su 40º período de sesiones, informara sobre la situación de los derechos humanos de los rohinyás, incluidos el grado de cooperación del Gobierno de Myanmar con la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar y otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el acceso que les había otorgado, así como sobre la aplicación de las recomendaciones formuladas en el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidas las formuladas por el Consejo en su resolución S-27/1, y que formulara recomendaciones sobre las medidas que debían adoptarse en adelante.

El informe se basa en un examen exhaustivo de 402 recomendaciones formuladas por diversas entidades de las Naciones Unidas y la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin, designada por el Gobierno de Myanmar en 2016. La Alta Comisionada evalúa los avances logrados en el grado de cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas así como en cinco esferas temáticas principales, a saber: la ciudadanía; la participación en la vida pública; los derechos y libertades fundamentales; el desplazamiento y el derecho al retorno; y la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos.

El Gobierno de Myanmar ha adoptado las primeras medidas encaminadas a la aplicación de algunas de las recomendaciones, en particular las formuladas por la Comisión Asesora. Sin embargo, los objetivos generales de las recomendaciones siguen sin abordarse en su mayoría, y no se observan progresos significativos en relación con las cuestiones de derechos humanos que se plantearon en informes anteriores presentados al Consejo de

\* Este informe se presentó con retraso para poder incluir información sobre los acontecimientos más recientes.



Derechos Humanos. La Alta Comisionada recomienda que el Gobierno de Myanmar adopte medidas con miras al cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

## I. Introducción

1. En su 27º período extraordinario de sesiones, celebrado el 5 de diciembre de 2017, el Consejo de Derechos Humanos aprobó la resolución S-27/1 en la que, entre otras cosas, pidió a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que preparara un informe exhaustivo sobre la situación de los derechos humanos de los rohinyás en el estado de Rakáin, incluidos el grado de cooperación del Gobierno de Myanmar con la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar y otros mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y el acceso que les había otorgado, así como sobre la aplicación de la resolución S-27/1 y de las recomendaciones formuladas en el marco del sistema de las Naciones Unidas, y que formulara recomendaciones sobre las medidas que debían adoptarse en adelante. La Alta Comisionada presenta este informe al Consejo en cumplimiento de esa solicitud.

2. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) examinó 402 recomendaciones formuladas por diversas entidades de las Naciones Unidas y la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin, designada por el Gobierno de Myanmar en septiembre de 2016. Tras analizar el grado de cooperación observado con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el ACNUDH determinó cinco esferas temáticas principales, a saber: la ciudadanía; la participación en la vida pública; los derechos y libertades fundamentales; el desplazamiento y el derecho al retorno; y la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos. También evaluó los progresos realizados y las deficiencias persistentes en relación con el respeto y la protección de los derechos humanos de la comunidad rohinyá.

3. El Gobierno de Myanmar ha adoptado las primeras medidas encaminadas a la aplicación de algunas de las recomendaciones, en particular las formuladas por la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin. Sin embargo, los objetivos generales de las recomendaciones siguen sin abordarse en su mayoría, y no se observan progresos significativos en relación con las cuestiones de derechos humanos señaladas anteriormente a la atención del Consejo de Derechos Humanos, en particular por la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar y la Alta Comisionada. El ACNUDH insta al Gobierno de Myanmar a que adopte las medidas políticas, jurídicas y de otra índole que sean necesarias para ocuparse de las cuestiones fundamentales que impiden a los rohinyás disfrutar de un amplio abanico de derechos humanos, en particular mediante el restablecimiento de sus derechos de ciudadanía; la derogación de las leyes y órdenes locales discriminatorias y el cese de su aplicación discriminatoria; la participación en la vida pública; el establecimiento de las condiciones necesarias para el retorno voluntario, sostenible, digno y seguro de los refugiados y desplazados internos; y la rendición de cuentas por las violaciones de los derechos humanos en el pasado y el presente. La Alta Comisionada recomienda que el Gobierno de Myanmar adopte medidas concretas con miras al cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

## II. Metodología

4. De conformidad con la resolución S-27/1 del Consejo de Derechos Humanos, el ACNUDH examinó y prosiguió el análisis de las recomendaciones sobre la situación de los derechos humanos de los rohinyás formuladas por el ACNUDH (véase A/HRC/32/18) y diversos mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas así como otras entidades pertinentes, en particular en el contexto del examen periódico universal (véase A/HRC/31/13), la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (véanse A/HRC/34/67, A/HRC/37/70 y A/72/382), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (véanse CEDAW/C/MMR/CO/4-5), la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados (véase S/2017/1099) y la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos (véase S/2018/250). El ACNUDH también examinó las

recomendaciones que figuran en el informe final de la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin<sup>1</sup>, puesto que el Gobierno de Myanmar y la comunidad internacional reconocen en general que constituyen el principal marco para la búsqueda de soluciones a la situación en el estado de Rakáin que sean sostenibles y tengan en cuenta los derechos humanos.

5. En el presente informe, el ACNUDH no examina las recomendaciones formuladas en los informes más recientes de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar (A/HRC/39/64) y la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar (A/73/332), ambos publicados en el último trimestre de 2018. Cuando se preparó este informe, el Gobierno de Myanmar no había tenido tiempo suficiente para aplicar dichas recomendaciones. Además, la mayoría de las recomendaciones examinadas se formularon con anterioridad a los actos de violencia del 25 de agosto de 2017, que exacerbaron considerablemente la preocupación por los derechos humanos en todo el territorio de Rakáin, en particular los tres municipios septentrionales de Maungtaw, Butheetaung y Rathetaung.

6. En el presente informe, el ACNUDH trata de reflejar la situación de los derechos humanos en las zonas afectadas por el conflicto, especialmente en Rakáin central y septentrional, y los efectos de la violencia en las comunidades de ambas zonas. Debido a problemas de protección, los nombres de algunos lugares no se divulgan.

7. El análisis de la aplicación de las recomendaciones, centrado en sus objetivos generales y no en el contenido de cada una, se basó en investigaciones de múltiples fuentes, incluidas fuentes primarias, secundarias y abiertas. El presente informe se basa en un examen exhaustivo de 402 recomendaciones formuladas por diversas entidades de las Naciones Unidas y la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin. El ACNUDH evalúa los avances logrados en cuanto al grado de cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas así como en cinco esferas temáticas (véase el párr. 2 *supra*).

8. Las constataciones descritas se basan en el seguimiento realizado por el ACNUDH desde Tailandia y Bangladesh, incluido el Bazar de Cox; entrevistas en persona y a distancia con miembros de la comunidad rohinyá y representantes de otras comunidades de Rakáin; información recogida de los equipos de las Naciones Unidas en Myanmar y Bangladesh; organizaciones humanitarias y organizaciones no gubernamentales (ONG) locales e internacionales que trabajan por los derechos humanos; debates con miembros de la comunidad diplomática, expertos, periodistas y medios de comunicación; y exámenes documentales de los informes a disposición del público. El 9 de noviembre de 2018, el ACNUDH presentó a la Misión Permanente de Myanmar en Ginebra una lista detallada de preguntas sobre las medidas que había adoptado el Gobierno para aplicar las recomendaciones en las esferas temáticas en cuestión. El ACNUDH recibió una respuesta de la Misión Permanente el 15 de enero de 2019.

9. Dado que el acceso a Myanmar que se concedió al ACNUDH fue extremadamente restringido, su capacidad para corroborar de forma independiente la información sobre las medidas adoptadas por el Gobierno para aplicar las recomendaciones fue asimismo limitada. Por consiguiente, el ACNUDH se vio obligado a recurrir a otros medios de verificación a fin de establecer la fiabilidad de la información recibida. Toda la información se sometió a una rigurosa verificación sobre la base de su pertinencia, veracidad y exactitud.

### **III. Situación de los derechos humanos de la comunidad rohinyá**

10. No se han logrado avances positivos desde que el Alto Comisionado presentó su informe anterior (A/HRC/32/18) al Consejo de Derechos Humanos en junio de 2016. Tras el éxodo forzoso de más de 730.000 miembros de la comunidad rohinyá desde agosto

<sup>1</sup> Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin, “Towards a peaceful, fair and prosperous future for the people of Rakhine”, agosto de 2017.

de 2017<sup>2</sup>, se estima que unos 200.000 rohinyás permanecen en el norte de Rakáin<sup>3</sup>, si bien la población siguió huyendo a Bangladesh hasta el momento de ultimarse el presente informe en enero de 2019. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de que, en 2018, un promedio aproximado de 1.300 personas llegaba a Bangladesh cada mes<sup>4</sup>.

11. Los refugiados rohinyás de Bangladesh informaron al ACNUDH de que la discriminación contra su comunidad, las limitaciones a las libertades fundamentales, incluida la libertad de circulación, la violencia por parte de miembros de la comunidad de Rakáin, la impunidad de quienes cometían delitos contra los rohinyás, las amenazas y la presión de los funcionarios públicos para que aceptaran las tarjetas nacionales de verificación, y la falta de acceso a los servicios de atención de la salud y los medios de subsistencia eran algunos de los principales factores que habían provocado el desplazamiento.

12. Según las cifras proporcionadas por la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, en septiembre de 2018 alrededor de 330.000 rohinyás y kaman permanecían en Rakáin central, incluidos unos 130.000 desplazados internos que han estado viviendo en alojamientos y campamentos temporales desde el estallido de la violencia en 2012<sup>5</sup>. Las ONG de derechos humanos han informado reiteradamente de que los desplazados internos en los campamentos denuncian haber sido sometidos a una política sistemática de privación de libertad que es arbitraria y discriminatoria<sup>6</sup>. Mientras que los campamentos construidos tras los actos de violencia de 2012 para alojar a la población de etnia rakáin han permanecido cerrados desde entonces y esa población ha sido devuelta a sus lugares de origen, no se han adoptado medidas concretas para asegurar el retorno sostenible de los desplazados internos rohinyá y kaman a sus lugares de origen.

13. La apatridia sigue siendo la principal preocupación en materia de derechos humanos de los rohinyás en Myanmar, ya que afecta gravemente todos los aspectos de sus vidas. Las medidas adoptadas por el Gobierno, como la introducción de tarjetas nacionales de verificación, son rechazadas por gran parte de la comunidad rohinyá. La mayoría de los refugiados consideran que las tarjetas son un instrumento de represión porque no reconocen la identidad étnica rohinyá (“bengalí” es la única opción para el registro), y porque refuerzan los obstáculos a la restitución de su ciudadanía, entre otras cosas debido al requisito de que los solicitantes indiquen la fecha de entrada en el país, con lo que implícitamente declaran que han inmigrado a Myanmar y, por consiguiente, no son ciudadanos.

14. Los rohinyás informaron sistemáticamente de que la falta de acceso a los servicios fundamentales, incluida la atención de la salud, representa uno de los problemas más importantes para el disfrute de los derechos humanos. Las personas entrevistadas que residían en Rakáin subrayaron que, debido a las restricciones a la libertad de circulación, el temor por la seguridad personal, las prácticas discriminatorias en los centros de atención de la salud, incluida la segregación y la negativa de médicos y enfermeras a tratar a pacientes musulmanes, y la extorsión en los puestos de control y los centros médicos, los rohinyás carecen de acceso a los centros de salud cuando necesitan tratamiento, incluso en casos de emergencia. La capacidad limitada para responder a los casos de violencia sexual y de género y la presencia mínima de servicios de asesoramiento psicosocial agravan aún más la difícil situación de las víctimas de esa violencia. Las limitaciones impuestas a las organizaciones humanitarias no gubernamentales para viajar a las aldeas del norte de Rakáin socavan aún más el acceso de la comunidad a los servicios y la ayuda humanitaria.

<sup>2</sup> <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>.

<sup>3</sup> Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, *2019 Myanmar Humanitarian Response Plan* (disponible en [www.unocha.org/myanmar](http://www.unocha.org/myanmar)), pág. 48.

<sup>4</sup> Véase <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67486>.

<sup>5</sup> Véase <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>.

<sup>6</sup> Véase “‘Caged without a roof’: apartheid in Myanmar’s Rakhine State”, Amnistía Internacional (disponible en [www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/myanmar-apartheid-in-rakhine-state/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2017/11/myanmar-apartheid-in-rakhine-state/)); y Phil Robertson, “Burma’s Rohingya Plan is a ‘Blueprint for Segregation’”, Human Rights Watch, 5 de octubre de 2014.

15. Sigue siendo motivo de grave preocupación la impunidad sin control por las violaciones graves que cometen miembros de las fuerzas de seguridad. En particular, la utilización sistemática de la violencia sexual y de género por parte del Tatmadaw (las fuerzas armadas de Myanmar) en el norte de Rakáin ha sido ampliamente documentada y parece ser una continuación del patrón de abusos que se observa desde el estallido de la violencia en 2016 (véase S/2018/250).

16. Según el ACNUR, aproximadamente 900.000 refugiados rohinyás viven en 34 campamentos y asentamientos en el Bazar de Cox, Bangladesh<sup>7</sup>. A pesar del ingente esfuerzo del Gobierno de Bangladesh y la comunidad internacional para ayudar a los rohinyás que huyen de la violencia, la necesidad de encontrar soluciones sostenibles que les permitan regresar voluntariamente a sus lugares de origen en condiciones de seguridad y dignidad es más urgente que nunca. Aunque la responsabilidad de crear las condiciones políticas, jurídicas y económicas esenciales para el retorno recae en el Gobierno de Myanmar, nada parece indicar que haya adoptado medida alguna para abordar realmente esas cuestiones<sup>8</sup>.

#### **IV. Cooperación con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas**

17. Los autores de muchos de los informes examinados por el ACNUDH pidieron a Myanmar que ratificara el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. En todos los casos, instaron al Gobierno a que cooperara con las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas y considerara la posibilidad de establecer una oficina del ACNUDH en el país, velara por la cooperación permanente con la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, permitiera el acceso sin trabas a la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar y presentara informes periódicos a los órganos de tratados.

18. Aunque Myanmar ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en octubre de 2017, no ha cumplido sus obligaciones respecto de la presentación de informes al Comité de los Derechos del Niño y al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

19. El ACNUDH no ha podido establecer una presencia en Myanmar. El Gobierno no permitió el acceso a la misión internacional independiente de determinación de los hechos, a pesar de las numerosas peticiones formuladas en ese sentido. El 18 de diciembre de 2017, el Gobierno informó a la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar de que se le denegaba el acceso al país, antes de formalizar la retirada del Estado de la labor de cooperación el 2 de enero de 2018. Myanmar no ha cursado una invitación permanente a los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, y siguen pendientes de respuesta las solicitudes de visita formuladas por ocho titulares de mandatos temáticos.

20. Entre otras formas de cooperación con distintos componentes del sistema de las Naciones Unidas figura la apertura de una oficina para la Enviada Especial del Secretario General sobre Myanmar en Nay Pyi Taw, en julio de 2018. En junio de ese mismo año, el

<sup>7</sup> Véase <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67447>.

<sup>8</sup> La comunidad rohinyá también está dispersa en muchos otros países, incluidos la Arabia Saudita, la India, Malasia, Pakistán e Indonesia. Al ser en su mayoría apátridas, los rohinyás están expuestos a una serie de prácticas discriminatorias allí donde se encuentran. Las recientes deportaciones de rohinyás a Bangladesh o Myanmar desde terceros países suscitan graves preocupaciones en cuanto a su protección y seguridad en el momento de la repatriación. Estas deportaciones también podrían contravenir el principio de no devolución.

Gobierno firmó un memorando de entendimiento con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el ACNUR a fin de apoyar el establecimiento de condiciones propicias al regreso de los refugiados rohinyás desde Bangladesh. El 7 de diciembre de 2018, firmó un comunicado conjunto con la Representante Especial del Secretario General sobre la violencia sexual en los conflictos para abordar la cuestión de la violencia sexual en relación con el conflicto en Myanmar. El 7 de enero de 2019, el Gobierno estableció un comité para la prevención de las formas más graves de violación perpetradas durante el conflicto armado, de conformidad con la resolución 1612 (2005) del Consejo de Seguridad.

## V. Análisis temático de las recomendaciones

### A. Ciudadanía

21. La ciudadanía representa en esencia el disfrute de una serie de derechos, y sigue siendo una cuestión muy delicada y crítica para los rohinyás de Myanmar. En varias recomendaciones se ha pedido que se introduzcan modificaciones jurídicas en la Ley de Ciudadanía de 1982, se apliquen medidas y estrategias transparentes para verificar la ciudadanía y hacer frente a la apatridia, y se elimine toda política, práctica o disposición que sea discriminatoria por cualquier motivo, incluidas la raza y la religión.

22. En el marco jurídico actual, Myanmar ha denegado sistemáticamente el derecho de ciudadanía a los miembros de la comunidad rohinyá, convirtiéndolos de hecho en apátridas. Esta apatridia es consecuencia de varios factores, entre ellos la aprobación y aplicación discriminatoria de la Ley de Ciudadanía de 1982. Según los refugiados entrevistados por el ACNUDH, cuando esa ley entró en vigor, las prácticas arbitrarias del Estado, incluida la retirada de las tarjetas nacionales de registro —que de hecho otorgaban acceso a determinados derechos de ciudadanía— privaban a los rohinyás de su condición de ciudadanos en la práctica. Los refugiados también informaron de que las autoridades se negaban a inscribir a sus hijos recién nacidos y eliminaban arbitrariamente a los miembros de esa comunidad de las listas de hogares<sup>9</sup>. Además, afirmaron que las autoridades de Myanmar han llevado a cabo esos actos discriminatorios de manera sistemática durante los últimos 30 años.

23. El Gobierno ha sustituido las tarjetas nacionales de registro por una multiplicidad de documentos de registro, incluidas las tarjetas de registro temporales y las tarjetas nacionales de verificación, cuyo estatuto jurídico es poco claro. En 2014 y 2015 el Gobierno puso en marcha la distribución de tarjetas nacionales de verificación, cuya titularidad se requería a algunas categorías de personas (entre ellas los rohinyás) a efectos de su evaluación para la obtención de la ciudadanía. Los refugiados entrevistados por el ACNUDH rechazaron unánimemente esas otras formas de registro por diversos motivos. Sostenían que someterse a esos trámites socavaba su demanda de restitución de la ciudadanía como antiguos titulares de tarjetas nacionales de registro, a las que tenían derecho en virtud de la aplicación no discriminatoria de la Ley de Ciudadanía de 1982. Asimismo, expresaron su insatisfacción por el hecho de que esos procesos de registro les obligaban a inscribirse como “bengalíes”, lo que negaba su autoidentificación como personas de etnia rohinyá y su reconocimiento como ciudadanos de Myanmar. Los miembros de la comunidad rohinyá también se quejaban de que el proceso de solicitud de las tarjetas nacionales de verificación requería que las personas indicaran la fecha en que habían entrado por primera vez en Myanmar, lo que claramente daba a entender que eran extranjeros y que, por tanto, no tenían derecho a la ciudadanía.

24. Aunque el Gobierno consideraba un avance el hecho de que en octubre de 2018 se hubieran entregado 13.172 tarjetas nacionales de verificación, los rohinyás entrevistados por el ACNUDH en Bangladesh denunciaron que, en la mayoría de los casos, las tarjetas se les habían impuesto, mientras que prácticamente no se habían modificado las políticas que

<sup>9</sup> Documentos donde figuran todos los miembros de un hogar, que a menudo sirven como el único registro oficial que confirma la residencia de un rohinyá en Myanmar.

les privaban de sus derechos de ciudadanía y los convertían en apátridas en la práctica. Algunos refugiados rohinyás explicaron que, en principio, la obtención de una tarjeta nacional de verificación y la verificación de la ciudadanía no eran procesos relacionados, puesto que la Ley de Ciudadanía de 1982 no preveía tarjetas nacionales de verificación. Los titulares de esas tarjetas deben presentar la solicitud de ciudadanía por separado, y los solicitantes están obligados a presentar numerosos documentos, incluidos documentos personales que se remontan hasta tres generaciones, a fin de demostrar la ciudadanía y la residencia en Myanmar. Como muchos rohinyás se vieron obligados a huir de sus hogares y los hogares de muchas de estas personas fueron destruidos, la mayoría perdió su documentación, que desapareció o se extravió. Las políticas gubernamentales que imponen a los rohinyás la responsabilidad de presentar la documentación necesaria para demostrar su condición de ciudadanos los convierten efectivamente en apátridas. Además, al parecer no hay un proceso de recurso independiente, eficaz o accesible en caso de que se deniegue la verificación o la solicitud de la ciudadanía.

25. Aumenta la preocupación por el hecho de que los rohinyás del estado de Rakáin se vean obligados a aceptar tarjetas nacionales de verificación debido a presiones administrativas, amenazas o actos de violencia. Muchos refugiados que llegaron a Bangladesh en el último trimestre de 2018 informaron coincidentemente al ACNUDH de que un factor importante en su decisión de huir del norte de Rakáin fue la presión o la violencia ejercida contra ellos para que aceptaran las tarjetas. Los entrevistados informaron de que el Gobierno ha hecho obligatorias las tarjetas para el ejercicio de actividades básicas y el acceso a actividades y servicios básicos relacionados con los medios de subsistencia, en particular los desplazamientos en el interior de Rakáin, la liberación de la prisión o la obtención de licencias de pesca. Se exigen tarjetas nacionales de verificación a las personas que transitan por los centros de acogida temporales durante los procesos de retorno o deportación. Los refugiados subrayaron que condicionar el acceso a la ayuda, los servicios y las oportunidades de subsistencia a la posesión de una tarjeta nacional de verificación obligaba a los posibles repatriados a aceptarla, a pesar de que la tarjeta —y la clasificación de los rohinyás como “bengalíes”— conllevaba la renuncia implícita a cualquier reclamación de ciudadanía y ponía a estas personas en una situación de extrema vulnerabilidad a su regreso. También denunciaron que la insistencia del Gobierno en que se expidieran tarjetas a los rohinyás era prueba de sus políticas discriminatorias hacia esta comunidad. Los rohinyás entrevistados por el ACNUDH manifestaron claramente que, sin una solución satisfactoria a la cuestión de la ciudadanía, incluida la posibilidad de identificarse como rohinyá y la garantía de acceso a los mismos derechos que otras comunidades que disfrutan de la ciudadanía de Myanmar, es improbable que se produzcan retornos voluntarios.

26. Un refugiado recordó que, en octubre de 2018, el administrador de su aldea había convocado una reunión en la que dio instrucciones a los aldeanos para que aceptaran las tarjetas nacionales de verificación. Como estos se negaron, un grupo de soldados condujo al testigo y a otras 14 personas a un campo abierto, donde los ataron de pies y manos con cuerdas y los golpearon hasta que perdieron el conocimiento. Cuando el testigo se despertó, los soldados se habían ido. Con la ayuda de otra víctima, logró liberarse y caminar hasta la aldea más cercana. Afirmó que otras víctimas seguían tendidas en el suelo cuando él se marchó y que desconocía cuál había sido su suerte. Al parecer, el testigo huyó del país poco después del incidente.

27. El Gobierno ha demostrado que no está dispuesto a modificar la Ley de Ciudadanía de 1982 a pesar de sus efectos discriminatorios en los rohinyás y otras comunidades. Sin embargo, el mero hecho de modificarla no garantizará el respeto o la protección de los derechos de la comunidad rohinyá, ni pondrá fin a las políticas y prácticas discriminatorias contra sus miembros. Los kaman, un grupo étnico nacional reconocido oficialmente que goza de plenos derechos de ciudadanía, están expuestos a violaciones de los derechos humanos debido a su origen étnico y su religión, tales como restricciones a la libertad de circulación (incluido el confinamiento en campamentos para personas desplazadas o en aldeas, y violaciones del derecho a regresar al lugar de origen), detenciones arbitrarias, hostigamiento y extorsión. Un kaman entrevistado por el ACNUDH declaró que tardó más de dos años en poder renovar su tarjeta de ciudadanía, y que para ello tuvo que realizar más de 50 visitas a la oficina de inmigración.

28. Como novedad que puede considerarse positiva, cabe señalar que un refugiado que llegó a Bangladesh a finales de 2018 informó al ACNUDH de que el Gobierno acababa de revocar una orden de 1994 que imponía procedimientos engorrosos y gravosos a los rohinyás que deseaban obtener un certificado de matrimonio. En la orden se establecía que a las familias rohinyás se les permitía tener un máximo de dos hijos, con la consecuencia de que los hijos posteriores no serían inscritos. Una organización comunitaria estimó que, antes de agosto de 2017, al menos 37.000 niños no habían sido registrados en el norte de Rakáin a consecuencia de esa orden. Según representantes de los rohinyás, la cifra puede ser mayor puesto que, desde 2012, las autoridades no han llevado a cabo de manera regular la inscripción de los niños (incluidos los primogénitos y los nacidos en segundo lugar). Los niños no inscritos, al no existir legalmente, carecen de acceso a muchos servicios básicos.

## **B. Participación en la vida pública**

29. La apatridia y la ausencia de derechos de ciudadanía impiden directamente que la comunidad rohinyá participe de manera efectiva en la vida pública, incluida su representación en las instituciones públicas. En varios informes examinados por el ACNUDH, los autores han pedido al Gobierno de Myanmar que adopte medidas para que la comunidad rohinyá, incluidos los grupos insuficientemente representados como las mujeres, puedan participar y estar representados de manera efectiva en todos los procesos de adopción de decisiones. También recomendaron que las autoridades consultaran a los refugiados y a los desplazados internos sobre todas las etapas del proceso de retorno.

30. El ACNUDH constató que no se habían hecho progresos significativos para aumentar la participación efectiva de los rohinyás en la vida pública. En la práctica, la apatridia y las prácticas discriminatorias arraigadas han privado a los rohinyás de sus derechos políticos básicos, como la posibilidad de participar en procesos electorales, en particular en las elecciones parlamentarias celebradas en 2015. Como no ciudadanos, a los rohinyás también se les impide establecer partidos políticos<sup>10</sup> y se les prohíbe solicitar puestos en la administración pública. No se encuentran rohinyás en el Departamento de Administración General, la policía, la judicatura o los sistemas de educación o salud. Según se informa, hay administradores rohinyás en aldeas monoétnicas, pero la comunidad considera que en su mayor parte carecen de poder frente a las demás autoridades. En las aldeas donde conviven diversas etnias, se nombra administradores a personas de la etnia rakáin. Se ha informado de que las consultas mantenidas con los rohinyás a nivel local con respecto a las cuestiones que les afectan, por ejemplo los retornos y las reubicaciones, han sido mínimas o puramente formales.

31. Los refugiados entrevistados por el ACNUDH observaron que la exclusión de los rohinyás de la vida pública no era un fenómeno reciente, sino más bien el resultado de las políticas de exclusión aplicadas desde el decenio de 1990. Por ejemplo, antiguos funcionarios rohinyás explicaron que las solicitudes para puestos docentes presentadas por rohinyás estaban bloqueadas desde principios de ese decenio y que solo se permitía el ejercicio de esa profesión a quienes ya tenían un empleo. Debido a las jubilaciones y a la prohibición de contratar a nuevos maestros rohinyás, esta comunidad estuvo por completo ausente del sistema educativo en 2015. Los refugiados informaron de que el mismo patrón era aplicable a otros sectores públicos, y añadieron que los miembros de la comunidad con mayor nivel de educación y recursos que no habían fallecido víctimas de la violencia desde 2012 habían abandonado Myanmar para proteger a sus familias. Afirmaban que esa persecución había dejado a la comunidad sin liderazgo ni voz en ningún nivel de la administración pública.

32. Varios refugiados entrevistados por el ACNUDH expresaron su preocupación por el efecto devastador que la falta de representación de los rohinyás había tenido en el futuro de la comunidad en diversos niveles, especialmente en el ámbito de la educación. La ausencia de maestros rohinyás obligaba a las familias a enviar a sus hijos a escuelas de la etnia rakáin, donde se les marginaba e ignoraba. Para mitigar estas circunstancias, las familias

<sup>10</sup> Ley de Inscripción de Partidos Políticos, art. 4 a); véase [www.asianlii.org/mm/legis/laws/pprlpadcln22010696.pdf](http://www.asianlii.org/mm/legis/laws/pprlpadcln22010696.pdf).

rohinyás del estado de Rakáin soportan la carga económica de subvencionar los salarios de miembros de la comunidad que proporcionan algún tipo de educación a sus hijos. Sin embargo, el Gobierno no reconoce esa educación. A largo plazo, la falta de acreditación oficial agravaba aún más la marginación de la comunidad.

33. La falta de consultas y de participación en los procesos de adopción de decisiones había sido particularmente evidente en el caso de la repatriación anunciada, y luego detenida, de 2.260 refugiados desde Bangladesh en noviembre de 2018. En octubre, un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Myanmar visitó los campamentos del Bazar de Cox para anunciar el inicio de un proceso de repatriación antes del 15 de noviembre, después de que el Gobierno de Bangladesh otorgara la autorización de seguridad para 8.000 personas. El anuncio de la inminente repatriación causó temor y consternación entre los refugiados rohinyás en el Bazar de Cox<sup>11</sup>, quienes afirmaron que no se les había informado de los nombres de las personas incluidas en la lista de repatriación. El ACNUDH recibió denuncias reiteradas de que a las personas incluidas en la lista solo se les dijo que serían repatriadas, sin pedir su consentimiento, y de que algunos refugiados se autolesionaron por temor a enfrentarse a un retorno forzoso inminente. A pesar de las gestiones logísticas que se llevaron a cabo antes del 15 de noviembre, ni un solo rohinyá se ofreció a regresar a Myanmar voluntariamente.

### C. Derechos y libertades fundamentales

34. Las recomendaciones formuladas en algunos informes pusieron de relieve el hecho de que el respeto, la protección y la realización de los derechos y libertades fundamentales de la comunidad rohinyá son una obligación no negociable del Gobierno de Myanmar. Los refugiados y los rohinyás del estado de Rakáin expresaron de manera coincidente su inquietud respecto del disfrute de los derechos a la vida, la seguridad personal y el acceso a la salud, así como las libertades de reunión, de asociación y de religión. Todos estos derechos se ven directamente afectados por dos factores generales e interrelacionados, a saber, la discriminación y las graves restricciones a la libertad de circulación.

35. Las leyes, las órdenes locales y las restricciones informales aplicadas selectivamente a la comunidad rohinyá en Rakáin limitan de forma significativa la capacidad de estas personas para desplazarse con libertad y seguridad. En el centro del estado de Rakáin, los miembros de esa comunidad informaron de que los desplazados internos no podían salir de los campamentos sin solicitar y pagar las autorizaciones correspondientes, que eran difíciles de obtener y muchas de estas personas no podían permitirse, lo que creaba en la práctica condiciones comparables a la detención arbitraria. Aun en caso de que las autorizaciones se expidieran, los refugiados confirmaron que su validez era limitada —hasta un máximo de 14 días— y su alcance restringido, y que la circulación se permitía únicamente en zonas predeterminadas. En el norte de Rakáin, las personas no podían desplazarse más allá de los límites de su aldea o ubicación, y se necesitaban autorizaciones incluso para realizar actividades económicas básicas como la pesca. Los refugiados afirmaron de forma sistemática que en sus aldeas no había mercados y que los administradores de las aldeas y las fuerzas de seguridad de los puestos de control exigían pagos para poder desplazarse a los mercados más cercanos. Incluso se requerían autorizaciones en situaciones de urgencia médica. Los refugiados informaron de que surgían otros problemas cuando se producía una situación de emergencia durante la noche, ya que la mayoría de las aldeas de los rohinyás estaban sujetas a un toque de queda y se exigían pagos adicionales para la escolta policial. Incluso los rohinyás que eran titulares de tarjetas nacionales de verificación afirmaron que, pese a las declaraciones del Gobierno<sup>12</sup> en sentido contrario, estas personas siguen sujetas a restricciones de circulación.

<sup>11</sup> Véase ACNUDH, “Bachelet: Returning Rohingya refugees to Myanmar would place them at serious risk of human rights violations”, comunicado de prensa, 13 de noviembre de 2018.

<sup>12</sup> Véase Radio Free Asia, “Myanmar Lifts Travel Restrictions on Rohingyas with ‘Verification Cards’”, 19 de abril de 2018.

36. El Gobierno de Myanmar hizo pública la adopción de una hoja de ruta sobre políticas, incluidos plazos y etapas, para asegurar la libertad de circulación de todas las personas en Rakáin, independientemente de su raza y religión<sup>13</sup>. Sin embargo, no parece que el marco de las políticas se haya hecho público. Tampoco se disponía de información sobre si el Gobierno había aplicado las recomendaciones formuladas en relación con la determinación y publicación de todas las restricciones oficiales y oficiosas a la circulación.

37. Además de las restricciones impuestas por el Gobierno, los miembros de la comunidad rohinyá impusieron límites a su propia circulación por motivos de seguridad. Una persona entrevistada en el centro de Rakáin explicó que a los rohinyás les resultaba imposible desplazarse solos o incluso en pequeños grupos a las aldeas de la etnia rakáin, porque los extremistas de esa etnia perseguían, acosaban, golpeaban o incluso mataban a cualquier rohinyá que viajara fuera de su propia aldea, y que las autoridades habían adoptado pocas medidas, o ninguna en absoluto, con objeto de que los autores de esos hechos rindieran cuentas. Otra persona del norte de Rakáin relató los detalles del asesinato de un hombre de 60 años que había sacado sus cabras de la aldea para pastar. Según informó, una persona de etnia rakáin rodeó al hombre y se lo llevó. A la mañana siguiente, se encontró su cadáver flotando en un canal. El testigo informó de que algunos militares se desplazaron a la zona, examinaron el cadáver y se marcharon sin hacer nada. Además, aunque otros testigos identificaron a los autores y los denunciaron a la policía, esta ordenó a los rohinyás que enterraran a la víctima. El testigo añadió que, mientras realizaban el lavado ritual, se dieron cuenta de que el cuerpo de la víctima había sido mutilado, incluidos los genitales.

38. Las limitaciones a la libertad de circulación repercuten en la capacidad de la comunidad rohinyá para acceder a los servicios de salud. Según informó un refugiado, el hospital de su aldea estaba situado en el barrio rakáin, y todos sus médicos pertenecían a esa etnia. Los rohinyás no acudían a este hospital en busca de tratamiento porque los rakáin de las aldeas vecinas amenazaban con matarlos si lo hacían. El refugiado explicó que, para recibir atención médica, los rohinyás tenían que sobornar a la policía a fin de obtener una autorización que les permitiera desplazarse en barco hasta un hospital situado en Sittwe (a una distancia considerable) en el que trabajaban médicos musulmanes. El entrevistado estimó el costo total en 50.000 kyats (aproximadamente 30 dólares), una cantidad que muchos rohinyás no podían pagar.

39. Una persona del norte de Rakáin enferma de hepatitis C que necesitaba tratamiento urgente declaró al ACNUDH que, solo en su aldea, unas 30 personas con la misma enfermedad carecían de acceso al tratamiento. Describió casos de malnutrición, mientras que muchos residentes de la aldea tenían enfermedades que no se diagnosticaban debido a la falta de acceso a médicos. Algunas organizaciones internacionales podían acceder a un hospital en una zona urbana cercana, pero no a las aldeas de los rohinyás, y solo podían prestar atención médica en el caso de determinadas enfermedades, entre las que no se incluía la hepatitis C. Las personas de su comunidad no tenían acceso al hospital principal del municipio debido a las restricciones de circulación y a los pagos formales e informales que se exigían para desplazarse y recibir atención médica. Varias personas habían fallecido en esa aldea debido a la falta de acceso a la atención médica y de los proveedores de servicios humanitarios.

40. Las limitaciones a la libertad de circulación también afectan considerablemente a las organizaciones humanitarias internacionales y nacionales, lo que repercute negativamente en el acceso de la comunidad rohinyá a los servicios básicos. Los representantes de las organizaciones internacionales fueron unánimes al declarar que, desde la crisis de octubre de 2016, el acceso humanitario en Rakáin, en particular en el norte del país, se había visto gravemente restringido y era imprevisible a pesar de la necesidad esencial de ayuda humanitaria. Se indicó que la zona central de Rakáin era más accesible, aunque se mantenían las autorizaciones de viaje y persistían los procesos burocráticos prolongados, lo que dificultaba la prestación de asistencia humanitaria. Desde mediados de 2018, el Gobierno ha expedido autorizaciones para el norte de Rakáin por períodos de hasta 30 días,

<sup>13</sup> Véase [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-to-the-People-on-the-Progress-of-the-Implementation-of-Recommendations-on-Rakhine-State\\_January-to-April-2018\\_.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Report-to-the-People-on-the-Progress-of-the-Implementation-of-Recommendations-on-Rakhine-State_January-to-April-2018_.pdf).

ampliando así su alcance. Sin embargo, las organizaciones señalaron la imposición de criterios más estrictos, incluida información detallada sobre el personal, los lugares y las fechas de las visitas. Además, ahora son obligatorias autorizaciones expedidas por las autoridades estatales y municipales. En el norte de Rakáin, los trabajadores humanitarios solo pueden realizar viajes de un día, sin pernoctar, mientras que no se permiten la vigilancia, las evaluaciones, los ejercicios de verificación y la recopilación de datos de manera oficial. Además, se exigen procedimientos especiales de autorización al personal rohinyá. Las ONG prácticamente carecen de acceso al norte de Rakáin.

41. Las organizaciones humanitarias subrayaron que, incluso cuando se concedía el acceso, importantes limitaciones geográficas y obstáculos burocráticos seguían impidiendo la prestación de servicios vitales y la planificación y ejecución de programas de protección y vigilancia. Señalaron que, en noviembre de 2018, tan solo 169<sup>14</sup> de las 989 aldeas del norte de Rakáin<sup>15</sup> habían recibido alguna asistencia, y que las intervenciones se limitaron principalmente a las zonas urbanas de las ciudades de Maungtaw y Buthidaun. Expresaron su preocupación por el hecho de que esa situación impedía la planificación de intervenciones ampliadas a corto plazo, la contratación y retención de personal calificado y el fomento de la capacidad local, lo que a su vez obstaculizaba la elaboración de soluciones sostenibles a mediano y largo plazo.

42. Los refugiados informaron al ACNUDH de que las libertades de asociación, de reunión y de religión se habían visto gravemente limitadas por una norma introducida en 2012 que disponía que no podían reunirse más de cinco personas al mismo tiempo. Los expertos confirmaron que la norma se aplicaba únicamente a los rohinyás y los musulmanes, y les impedía celebrar oraciones congregacionales durante los viernes o las festividades religiosas. Los refugiados rohinyás informaron de que, en los últimos seis años, no habían podido celebrar con libertad las festividades de Eid ni otras celebraciones religiosas. Las penas impuestas variaban desde el arresto hasta multas, y la extorsión era generalizada. Los refugiados informaron de que solo se aplicaban excepciones a la norma de las cinco personas en los mercados y las escuelas.

43. Los refugiados y residentes de Rakáin informaron de que, desde 2012, muchas mezquitas habían sido cerradas, destruidas o saqueadas. No podían utilizarse altavoces para transmitir la llamada a la oración, y las mezquitas no podían renovarse sin obtener un permiso por escrito. Un testigo informó de que las personas que realizaban pequeñas reparaciones en mezquitas en secreto corrían el riesgo de ser multadas, detenidas u hostigadas. Un miembro de la comunidad kaman informó de que las mezquitas de Kyaukpyu habían sido demolidas y saqueadas.

44. Los rohinyás informaron de que los miembros de su comunidad que disponían de teléfonos móviles eran objeto de hostigamiento y castigos sistemáticos. Los entrevistados señalaron de forma reiterada que era extremadamente peligroso para los rohinyás intentar tomar fotografías que documentaran las violaciones. Periodistas y agentes de los medios de comunicación manifestaron que, cuando se les concedía acceso a Rakáin, el Gobierno organizaba las visitas hasta el último detalle y no se les permitía reunir información de manera independiente.

## **D. Desplazamiento y derecho al retorno**

45. En muchas de las recomendaciones examinadas, los autores pedían al Gobierno de Myanmar que adoptara medidas concretas a fin de crear las condiciones necesarias para el retorno voluntario, sostenible, digno y seguro de los refugiados y los desplazados internos. Se había hecho hincapié en la organización de consultas genuinas y significativas con las comunidades afectadas y en dar prioridad al retorno organizado a los lugares de origen. También pedían que se aplicaran medidas provisionales a fin de ofrecer condiciones de vida dignas en los campamentos para desplazados internos, lo que en modo alguno debía

<sup>14</sup> Véase [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/myanmar\\_nov18.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/myanmar_nov18.pdf).

<sup>15</sup> Véase <http://themimu.info/place-codes>.

interpretarse como una renuncia al derecho al retorno. En lo sustancial, Myanmar no ha aplicado ninguna de esas recomendaciones.

46. Entre 2012 y octubre de 2016, hasta 168.000 rohinyás huyeron de Myanmar debido a la violencia y los problemas de seguridad<sup>16</sup>. Tras el estallido de la violencia en agosto de 2017, otras 738.196 personas han buscado refugio en Bangladesh, y se ha informado de nuevas llegadas durante 2018 que han sido continuas hasta la preparación del presente informe, en enero de 2019. En el centro de Rakáin, 127.433 desplazados internos han estado viviendo en 23 campamentos o entornos similares desde 2012<sup>17</sup>. La violencia y los desplazamientos no son exclusivos del estado de Rakáin, ya que otras comunidades minoritarias de todo el país han tenido que afrontarlos. En Myanmar, 116.342 desplazados internos viven en campamentos o asentamientos similares: 97.227 en Kachín, 8.815 en Shan y 10.300 en Kayin. Además, en Tailandia viven cerca de 100.000 refugiados pertenecientes a distintos grupos étnicos<sup>18</sup>.

47. No se ha organizado el regreso de los rohinyás a sus lugares de origen, ni desde Bangladesh ni desde los campamentos de desplazados. En anticipación de la repatriación anunciada en noviembre de 2018, el ACNUR declaró que en Myanmar no se daban las condiciones para el regreso voluntario, seguro, digno y sostenible de los refugiados<sup>19</sup>.

48. El 6 de junio de 2018, el Gobierno, el ACNUR y el PNUD firmaron un memorando de entendimiento con objeto de apoyar el establecimiento de las condiciones necesarias para el retorno. En ese marco, el ACNUR y el PNUD llevaron a cabo dos rondas de evaluación en 49 aldeas del norte de Rakáin.

49. Varios refugiados expresaron al ACNUR el deseo de regresar a sus hogares en Rakáin. Algunos subrayaron que los rohinyás se habían visto obligados a huir a Bangladesh en repetidas ocasiones debido a la violencia ejercida por el Tatmadaw desde 1978, y que toda decisión de regresar dependía de que se dieran las condiciones necesarias para impedir la repetición de los crímenes así como nuevos ciclos de desplazamiento. Particulares y organizaciones de la sociedad civil rohinyá indicaron que era esencial poner fin al régimen de las tarjetas nacionales de verificación y restablecer los derechos de ciudadanía antes de que se pudieran producir los retornos. También consideraban que era fundamental adoptar medidas para garantizar la seguridad, incluido el despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz, debido a la falta de confianza en las fuerzas de seguridad de Myanmar. Muchos también insistieron en que es preciso garantizar el regreso a los lugares de origen. Algunos refugiados añadieron que la rendición de cuentas por parte de los autores de crímenes contra los rohinyá y el fin de la retórica omnipresente contra los musulmanes y los rohinyás eran otras condiciones necesarias para su regreso.

50. Refugiados y miembros de la comunidad internacional señalaron que la falta de una solución al desplazamiento de seis años de duración de los rohinyás en el centro de Rakáin reflejaba claramente la ausencia de las condiciones necesarias para el regreso o de voluntad por parte del Gobierno de Myanmar para facilitarlas. En noviembre de 2018, el Gobierno celebró una consulta con organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil sobre un proyecto de estrategia para el cierre de los campamentos de desplazados internos. En el momento de redactar el presente informe no se había aprobado ninguna estrategia definitiva al respecto.

51. Por otra parte, el cierre anunciado de algunos campamentos por el Gobierno<sup>20</sup> se ha puesto en entredicho. Los interlocutores humanitarios explicaron que, en la mayoría de los casos, los desplazados internos eran informados, pero no consultados, sobre el proceso y no

<sup>16</sup> Vivian Tan, "Over 168,000 Rohingya likely fled Myanmar since 2012 – UNHCR report", ACNUR, 3 de mayo de 2017.

<sup>17</sup> Véase <https://reliefweb.int/map/myanmar/myanmar-idp-sites-rakhine-state-30-november-2018>.

<sup>18</sup> Véase <https://reliefweb.int/map/thailand/thailand-border-operation-rtgmoi-unhcr-verified-refugee-population-31-december-2018>.

<sup>19</sup> ACNUR, "Declaración del Alto Comisionado para los Refugiados sobre la repatriación de refugiados rohinyá a Myanmar", 11 de noviembre de 2018.

<sup>20</sup> Véase "IDP camps closed; resettlement underway in Rakhine", República de la Unión de Myanmar, Oficina de la Presidencia, 9 de abril de 2018.

se pedían sus opiniones, que en el momento de tomar las decisiones no se tenían en cuenta. Añadieron que a esas personas no se les ofrecía la opción de regresar a sus lugares de origen, sino que se las reasentaba en otras zonas o en las proximidades del campamento.

52. Además, aunque el Gobierno de Myanmar se ha centrado exclusivamente en el establecimiento de la infraestructura física mediante la construcción de instalaciones, no ha abordado los principales problemas que perpetúan la segregación y obstaculizan el acceso a los servicios básicos, como las limitaciones a la libertad de circulación y de acceso a los servicios de salud y las oportunidades de subsistencia. Un ejemplo es el campamento de Taung Paw, en el municipio de Myebon, cuyo cierre provocó un empeoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes, según representantes de la comunidad internacional. Los interlocutores humanitarios informaron de que el Gobierno había decidido construir las casas nuevas en los arrozales adyacentes al campamento cerrado, a pesar de que ese terreno estaba expuesto a inundaciones. La decisión se tomó en respuesta a las demandas de las comunidades locales, que se negaron a permitir la reubicación de los rohinyás en zonas más cercanas.

53. Refugiados recién llegados, que fueron entrevistados por el ACNUDH en Bangladesh a finales de 2018, afirmaron que el Gobierno de Myanmar estaba adoptando medidas para desplazar por la fuerza a los miembros de la comunidad rohinyá que quedaban en el norte de Rakáin a los campamentos. Personas entrevistadas en varios lugares del norte informaron de que los militares habían obligado a hombres y niños de tan solo 12 años de edad a realizar trabajos no remunerados en turnos de 12 horas, con el fin de construir casas en instalaciones similares a las de un campamento en diferentes ubicaciones del norte del estado. Al parecer, las obras de construcción se llevaron a cabo en terrenos agrícolas y junto a bases militares. Un entrevistado declaró que el administrador de su aldea, que en buena parte no se había visto afectada por la violencia de 2017, informó a sus habitantes de que serían trasladados a un campamento recién construido. Las personas entrevistadas describieron los campamentos como zonas cerradas, con una sola puerta de entrada, rodeadas de alambradas de púas y torres de vigilancia. Una de ellas expresó el temor de que los campamentos se hubieran construido con el objetivo de obligar a los rohinyás a vivir en condiciones miserables, con la intención de exterminarlos en definitiva.

54. Varias organizaciones documentaron, mediante el análisis de imágenes de satélite, varios casos de acaparamiento, demolición y reconstrucción de tierras anteriormente habitadas por la comunidad rohinyá, antes de que estallara la violencia en agosto de 2017 (A/HRC/39/64, párr. 42)<sup>21</sup>. El Gobierno ha justificado esas acciones invocando la legislación nacional relativa a la gestión de desastres naturales<sup>22</sup>. Además de destruir pruebas decisivas sobre los delitos cometidos en el estado de Rakáin, dichas acciones constituyen un obstáculo fundamental para el ejercicio del derecho de los refugiados a regresar a sus lugares de origen.

## E. Rendición de cuentas

55. Varias autoridades de las Naciones Unidas, entre ellas la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar y la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, han pedido al Gobierno de Myanmar que investigue de manera independiente las violaciones de los derechos humanos y lleve a los perpetradores ante la justicia. Sin embargo, el Gobierno no ha adoptado ninguna medida seria para hacer frente a la impunidad. El ACNUDH no disponía de información alguna sobre el enjuiciamiento de altos funcionarios del Tatmadaw por los actos de violencia perpetrados en 2012 y 2016, y no se ha iniciado ninguna investigación penal por la violencia ejercida después de agosto

<sup>21</sup> Véase Amnistía Internacional, *“Lo destruiremos todo”*: Responsabilidad de las fuerzas armadas en crímenes de lesa humanidad en el estado de Rajine, Myanmar (Londres, Amnistía Internacional, 2018); Human Rights Watch, “Burma: Scores of Rohingya villages bulldozed”, 23 de febrero de 2018; y Poppy McPherson et al., “Special Report: Myanmar’s moves could mean the Rohingya never go home”, Reuters, 18 de diciembre de 2018.

<sup>22</sup> Véase [www.burmalibrary.org/docs23/GNLM2017-09-27-red.pdf](http://www.burmalibrary.org/docs23/GNLM2017-09-27-red.pdf).

de 2017. Al parecer, la única excepción a la impunidad total es el procesamiento y la condena a diez años de prisión de siete oficiales del Tatmadaw en relación con la masacre de Inn Din el 2 de septiembre de 2018. Sin embargo, no se dispone de información sobre la identidad de los autores ni sobre la ejecución efectiva de las sentencias, salvo un anuncio publicado por el Comandante en Jefe del Tatmadaw en su página de Facebook. El ACNUDH recibió información no confirmada sobre el descenso de categoría, la reasignación y la jubilación forzosa de oficiales del Tatmadaw implicados en los actos de violencia en Rakáin después de agosto de 2017. Además de que sería necesaria la corroboración por parte del Tatmadaw, estas medidas siguen siendo insuficientes a la luz de la gravedad de los delitos denunciados.

56. En julio de 2018, el Gobierno de Myanmar estableció la Comisión Independiente de Investigación, un órgano no judicial, para que investigara las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas en Rakáin después del 25 de agosto de 2017. Presidida por Rosario Manalo, exdiplomática de Filipinas, la Comisión recibió el mandato de informar sobre sus investigaciones y conclusiones en el plazo de un año a partir de su establecimiento. Tras las conversaciones mantenidas con la presidenta de la comisión durante las reuniones oficiales, al ACNUDH le preocupa mucho que el mecanismo sea realmente imparcial y pueda cumplir su mandato de manera independiente<sup>23</sup>. Otra inquietud se refiere a que en una investigación anterior realizada por el Tatmadaw se excluyó cualquier responsabilidad penal por su parte y al hecho de que, en marzo de 2018, antes de que se estableciera la comisión, uno de sus miembros actuales descartó públicamente la posibilidad de que se hubieran cometido crímenes internacionales<sup>24</sup>.

57. El establecimiento de comisiones de investigación se ha convertido en una práctica habitual tras los episodios cíclicos de violencia en Myanmar, y desde 2012 se han establecido ocho comisiones de ese tipo (A/HRC/39/64)<sup>25</sup>. Ninguna de las comisiones anteriores ha dado lugar al enjuiciamiento de ningún oficial del Tatmadaw; de hecho, se ha exonerado al ejército de cualquier responsabilidad penal por las violaciones de los derechos humanos que puedan haberse cometido en todos los casos.

58. Además, el establecimiento de la comisión en julio de 2018 ha retrasado el inicio de las investigaciones penales por el sistema de justicia oficial, a la espera de la publicación de las conclusiones de la comisión, y también ha generado el riesgo de que pruebas decisivas o percederas se puedan destruir o extraviar. La destrucción documentada de varias aldeas del norte de Rakáin, incluidos presuntos emplazamientos de fosas comunes, refuerza esas preocupaciones.

59. La impunidad es casi absoluta por lo que se refiere a los asesinatos, las desapariciones, la violencia sexual, las palizas, las extorsiones, las detenciones arbitrarias, la corrupción y el acaparamiento de tierras, que se siguen denunciando sin excepción. Testigos informaron al ACNUDH de que el Tatmadaw, los agentes del orden, la policía de fronteras, las milicias locales y los miembros de la comunidad rakáin seguían perpetrando esos crímenes contra los rohinyás con impunidad. Declararon de manera reiterada que la denuncia de esos delitos podía dar lugar a nuevos castigos para las víctimas.

60. Un refugiado relató al ACNUDH que en su casa tenía una tienda donde vendía té y nueces de betel. Miembros de la comunidad rakáin visitaban su tienda, pero lo normal era que se llevaran las mercancías sin pagar. Recordó que una vez le dijo a un joven rakáin que tenía que pagar por lo que se llevaba. El hombre respondió que si le volvía a pedir dinero quemaría la tienda, puesto que el tendero rohinyá vivía en el país de los rakáin. El mismo hombre regresó unos días después y atacó al tendero con un cuchillo, causándole heridas en la frente (se apreciaba claramente una cicatriz coherente con el relato). La víctima añadió que, unos días después, otras personas de la etnia rakáin acudieron a su tienda. Un hombre le pidió cigarrillos; cuando la víctima se negó a dárselos, el grupo incendió la casa y la tienda. El tendero logró salvar a su familia, que dormía en el interior del domicilio. Posteriormente informó de los hechos al administrador de la aldea rakáin, quien

<sup>23</sup> Véase [www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23324&LangID=E](http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23324&LangID=E).

<sup>24</sup> Hannah Beech y Saw Nang, "Myanmar Rejects U.N. Findings: 'No Ethnic Cleansing or Genocide in Our Country'", *New York Times*, 14 de marzo de 2018.

<sup>25</sup> Véase también A/HRC/39/CRP.2, párrs. 1601 a 1609.

inmediatamente negó la historia y culpó a los “bengalíes” (es decir, a los rohinyás), en lugar de personas de la etnia rakáin.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

61. Sobre la base del análisis de la información recogida de fuentes primarias y otras fuentes disponibles, la Alta Comisionada concluye que la situación de los derechos humanos de la comunidad rohinyá que permanece en Myanmar es motivo de grave preocupación, y que las medidas adoptadas por el Gobierno de Myanmar para aplicar las recomendaciones formuladas por diversas entidades de las Naciones Unidas han sido en gran medida insuficientes para promover y proteger los derechos de los rohinyás.

62. Aunque el Gobierno de Myanmar informó de avances en diversas esferas, la comunidad rohinyá sigue siendo objeto de políticas discriminatorias que afectan al disfrute de sus derechos y libertades fundamentales de manera sistemática. Además de las constataciones por parte de varias entidades de las Naciones Unidas, incluida la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, respecto de los actos de violencia cometidos desde agosto de 2017, informes coincidentes confirman que el Gobierno no protege a los rohinyás de Rakáin frente a las amenazas a su vida y su seguridad.

63. Aunque se supone que el Tatmadaw ha cometido la mayoría de las violaciones graves documentadas en 2016 y desde agosto de 2017, supervivientes y entidades de las Naciones Unidas han atribuido a extremistas de la etnia rakáin asesinatos y otros delitos cometidos contra los rohinyás a finales de 2018. La persistente impunidad en la comisión de esos delitos pone de relieve la incapacidad o la falta de voluntad del Gobierno de Myanmar para cumplir sus obligaciones con respecto a los rohinyás, asegurar su protección y exigir responsabilidades a los autores.

64. Si el Gobierno de Myanmar no actúa con determinación para poner fin a la impunidad, en particular por parte del Tatmadaw, no se puede descartar que se repitan violaciones manifiestas de los derechos humanos y otras violaciones del derecho internacional. Reiterando las peticiones hechas en informes anteriores por la Alta Comisionada, la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar y la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, el Gobierno también debe responder a la discriminación y la persecución de la comunidad rohinyá por motivos étnicos y religiosos, incluida la privación de los derechos de ciudadanía y la imposición de otras medidas jurídicas y administrativas que son discriminatorias y les perjudican; las matanzas periódicas y la destrucción de las propiedades de los rohinyás; la persecución; la práctica generalizada de violaciones y otras formas de violencia sexual; el desplazamiento forzado; la segregación; la exclusión de la vida civil y política; las amplias restricciones a la libertad de circulación; la denegación del acceso a la ayuda humanitaria y a los servicios básicos; las limitaciones a la vida personal, incluidos los matrimonios y el número de hijos que se puede registrar legalmente; y la prevalencia del discurso de odio dirigido a deshumanizar a miembros de la comunidad y caracterizarlos como extranjeros.

65. La Alta Comisionada observa con gran preocupación que algunas de las restricciones mencionadas, incluidas las limitaciones a la libertad de circulación, el desplazamiento forzado y la denegación de ayuda humanitaria, también se están aplicando a otras comunidades minoritarias en todo el país.

66. En consecuencia, con respecto a la situación de los rohinyás, la Alta Comisionada insta al Gobierno de Myanmar a que, con carácter prioritario:

a) Vele por el respeto del derecho a la vida y a la seguridad de todos los rohinyás que permanecen en el estado de Rakáin y todas las demás comunidades étnicas y religiosas minoritarias en Myanmar;

b) Identifique y lleve ante la justicia a los autores de violaciones y delitos mediante procesos judiciales creíbles e independientes, e informe a la población en general sobre sus resultados;

c) Independientemente de las medidas que adopte la comisión independiente de investigación, ponga en marcha investigaciones penales en el sistema de justicia formal sobre los delitos cometidos durante las operaciones de limpieza tras los actos de violencia del 25 de agosto de 2017 y los episodios de violencia anteriores;

d) Otorgue acceso irrestricto y sin obstáculos a las entidades de derechos humanos, incluida la misión internacional independiente de investigación de los hechos, para evaluar el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos por parte de las instituciones nacionales;

e) Ponga fin a la expedición de tarjetas nacionales de verificación, haga rendir cuentas a los perpetradores de actos de violencia o intimidación encaminados a la imposición de esas tarjetas, y elimine de inmediato el requisito de poseer la tarjeta como condición previa para el acceso a servicios esenciales;

f) Adopte medidas para reconocer y restablecer la ciudadanía de los rohinyás mediante la revisión de la Ley de Ciudadanía de 1982 a fin de eliminar las disposiciones que vinculan el origen étnico a la ciudadanía, y vele por que se aplique sin discriminación;

g) Adopte medidas para simplificar el proceso de verificación de la ciudadanía, habida cuenta de que más de 1 millón de rohinyás han huido de la violencia desde el decenio de 1990 y la documentación que acredita su ciudadanía puede haber sido destruida;

h) En pleno cumplimiento de los principios humanitarios, asegure y facilite el acceso sin restricciones a los agentes humanitarios para que lleven a cabo evaluaciones de las necesidades y actividades que salvan vidas, y distribuya la ayuda a todas las personas que la necesitan, sin discriminación;

i) Ponga fin a todas las prácticas discriminatorias, tanto *de iure* como *de facto*, que tienen un impacto negativo en el disfrute de los derechos y libertades fundamentales de la comunidad rohinyá;

j) Elimine todas las restricciones oficiales y oficiosas a la libertad de circulación, incluidas las autorizaciones, los permisos y las tasas correspondientes, y suprima todas las medidas que den lugar a la segregación de los rohinyás e impidan su acceso libre y sin trabas a los servicios básicos y las oportunidades de subsistencia; y adopte medidas para que los servicios básicos que disfrutaban otros ciudadanos de Myanmar estén disponibles y sean accesibles para los rohinyás, sin discriminación;

k) Se abstenga de edificar en terrenos donde antes residían rohinyás, y detenga inmediatamente la construcción de campamentos, incluidos los que se construyen mediante trabajos forzados;

l) Evite cualquier retórica que deshumanice o denigre a la comunidad rohinyá y trabaje verdaderamente en pro de la reconciliación y un proceso de justicia de transición, de conformidad con la cultura y las tradiciones de Myanmar.

67. La Alta Comisionada recomienda asimismo que las autoridades de Myanmar:

a) Acepten la jurisdicción de la Corte Penal Internacional mediante la firma del Estatuto de Roma;

b) Ratifiquen los tratados fundamentales de derechos humanos y modifiquen las leyes nacionales con miras al pleno cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos;

c) Permitan el establecimiento de una oficina del ACNUDH, con un mandato de vigilancia completo y acceso sin trabas a todas las zonas del país;

d) En cooperación con la comunidad internacional, aseguren condiciones de vida dignas a todos los desplazados internos en los campamentos y, al mismo tiempo,

elaboren soluciones sostenibles para el retorno a sus lugares de origen u otros de su elección; y vele por que los retornos se lleven a cabo si se cumplen plenamente las normas humanitarias internacionales en todo caso;

e) Promuevan la participación plena y efectiva de los rohinyás en todos los aspectos de la vida política y civil y en todos los procesos de adopción de decisiones relacionados con su situación y sus derechos;

f) Adopten medidas encaminadas a asegurar una representación adecuada de la comunidad rohinyá en la administración pública, en particular estableciendo sistemas de cuotas para facilitar su acceso, y aborden los problemas derivados de su exclusión a largo plazo.

68. Con el fin de apoyar la promoción de los derechos humanos en Myanmar, la Alta Comisionada recomienda que el Consejo de Derechos Humanos:

a) Preste apoyo a la labor de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar ampliando su mandato y solicitando su acceso pleno y sin trabas al país;

b) Abogue por el establecimiento de una oficina del ACNUDH en Myanmar, con un mandato de vigilancia completo y presencias sobre el terreno en todo el país;

c) Ordene al ACNUDH que siga supervisando las medidas adoptadas por el Gobierno de Myanmar para aplicar las recomendaciones formuladas por las entidades de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluidas las formuladas por la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar en su informe (A/HRC/39/64);

d) Continúe exigiendo responsabilidades por las violaciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario perpetradas en Myanmar.

---