



Asamblea General

Distr. general
29 de junio de 2016
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

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 musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar*

Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Resumen

En el presente informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 29/21, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos examina la situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar, analiza las violaciones y abusos sistemáticos de los derechos humanos, en particular la discriminación, y concluye con recomendaciones sobre las medidas que deben adoptar las autoridades competentes para mejorar la situación de las minorías en Myanmar.

* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él la información más reciente.

GE.16-11022 (S) 010916 020916



* 1 6 1 1 0 2 2 *

Se ruega reciclar



I. Introducción

1. Este informe se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 29/21, en la que este solicitó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presentara información sobre las violaciones y abusos de los derechos humanos cometidos contra los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar, en particular los casos recientes de trata y desplazamiento forzoso de los musulmanes rohinyás. El informe se fundamenta en información recibida por la Oficina del Alto Comisionado (ACNUDH) de diversas fuentes, como el Gobierno de Myanmar, entidades de las Naciones Unidas, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Myanmar y entidades de la sociedad civil. También se tuvieron en cuenta los informes presentados por los sucesivos Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar desde 1992, y las observaciones escritas y orales recibidas del Gobierno de Myanmar.

II. Contexto

2. Myanmar es uno de los países con más diversidad étnica de Asia. La Ley de Ciudadanía de 1982 reconoce los ocho principales “grupos étnicos nacionales”: bamar (aproximadamente dos terceras partes de la población), chin, kachin, kayah, kayin, mon, rakáin y shan. Según las listas publicadas en diversos documentos del Gobierno, los 8 grupos se subdividieron en 135 “grupos étnicos nacionales” reconocidos. Se calcula que el 90% de la población es budista, el 4% musulmana, el 4% cristiana y menos del 2% hindú. La mayoría de los cristianos pertenece a minorías étnicas, como los chin, los kachin y los kayin. Entre la población musulmana, la comunidad de los kaman pertenece a uno de los 135 grupos étnicos reconocidos, al igual que los musulmanes bamar. Otros grupos musulmanes son los “musulmanes chinos” y los “musulmanes indios”.

3. Los musulmanes rohinyás constituyen el porcentaje más grande de musulmanes en Myanmar, la mayoría de ellos vive en el estado de Rakáin. Se identifican como un grupo étnico distinto con su propio idioma y cultura y dicen tener una relación de larga data con el estado de Rakáin. Sucesivos Gobiernos han rechazado esas afirmaciones y no se ha incluido a los rohinyás en la lista de grupos étnicos reconocidos. La mayoría de los rohinyás son apátridas.

4. En 2014, en el primer censo realizado por el Gobierno de Myanmar en 30 años, una directiva prohibió a los rohinyás identificarse como tales, lo que los excluyó *de facto* de las cifras oficiales¹. Si bien los datos sobre las etnias y las religiones aún no se han difundido, la publicación de los datos del censo desglosados por religión es una de las prioridades incluidas en el plan de 100 días del Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población. La falta de datos y también de acceso a ciertas partes del país plantea problemas importantes para analizar la situación de las minorías en Myanmar.

5. Las minorías étnicas y religiosas en Myanmar tienen una historia compleja y controvertida. Si bien el acuerdo aprobado en la Conferencia de Panglong en 1947 contemplaba la creación de una unión federal basada en la asociación voluntaria y la igualdad política, tras su independencia en 1948, Birmania (nombre oficial de Myanmar en aquel entonces) se convirtió en una unión casi federal dominada en gran medida por el grupo étnico bamar. Las reclamaciones posteriores de libre determinación, mayor

¹ Véase *The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report, Census Report Volume 2*, mayo de 2015, pág. 8.

autonomía y un reparto equitativo del poder y los recursos por parte de minorías étnicas han causado conflictos armados a escala nacional, de alcance e intensidad variables. Después de que los militares tomaran el poder en 1962, las minorías étnicas se vieron cada vez más excluidas de los puestos de autoridad y sufrieron restricciones, entre otras cosas, en la educación, el uso de las lenguas minoritarias y la libertad religiosa.

6. Myanmar está experimentando una importante transformación. En 2011, tras décadas de control militar, el Gobierno emprendió reformas de gran envergadura, como la apertura de un espacio democrático. Las reformas culminaron en las elecciones históricas del 8 de noviembre de 2015 y el traspaso del poder a un Gobierno civil el 31 de marzo de 2016. Sin embargo, los militares conservan el 25% de los escaños en el Parlamento, lo que les da *de facto* un poder de veto sobre toda enmienda constitucional. Además, el Comandante en Jefe nombra a los Ministros de las importantes carteras de Relaciones Exteriores, Asuntos Fronterizos y Defensa.

7. En mayo de 2015, 700.000 personas de comunidades minoritarias fueron privadas de derechos (véanse los párrs. 46 y 47 *infra*). Los candidatos musulmanes fueron inhabilitados para presentarse a las elecciones y hoy el Parlamento no tiene miembros de esa religión.

8. El 15 de octubre de 2015, el Gobierno y 8 de los más de 20 grupos étnicos armados de Myanmar firmaron un acuerdo nacional de alto al fuego. Sin embargo, persiste el conflicto armado en el estado de Kachin y la parte septentrional de Shan y se han producido enfrentamientos esporádicos en los estados de Chin, Kayin y Rakáin. El nuevo Gobierno, el más diverso desde el punto de vista étnico en décadas, ha propuesto una “conferencia de Panglong del siglo XXI” para avanzar en el proceso de paz.

9. El estado de Rakáin es uno de los más pobres de Myanmar; toda la población tiene un acceso limitado a servicios básicos y oportunidades de subsistencia. Existen agravios de larga data entre los musulmanes rohinyás (cuya población apenas supera 1 millón) y los budistas rakáin (los “rakáin”) (unos 2 millones); y entre cada comunidad, por un lado, y el Gobierno central dirigido por la mayoría bamar, por otro. Muchos rakáin rechazan las afirmaciones de los rohinyás de que tienen un legado étnico distinto y vínculos históricos con el estado de Rakáin, y los consideran “bengalí” (“inmigrantes ilegales”), sin ningún vínculo cultural, religioso ni social con Myanmar. Algunos rakáin también opinan que la ayuda internacional se ha centrado en los rohinyás, en perjuicio propio. Los rakáin han sido discriminados desde hace tiempo por anteriores gobiernos militares. Si bien están reconocidos oficialmente como grupo étnico, los musulmanes kaman del estado de Rakáin también son víctimas de una discriminación arraigada y otras violaciones de los derechos humanos (véase A/HRC/28/72, párr. 41). Desde 2012, han aumentado los casos de intolerancia religiosa e incitación al odio por grupos budistas extremistas y ultranacionalistas en todo el país. Los rohinyás y otros musulmanes a menudo son descritos como una “amenaza para la raza y la religión”.

10. Con este telón de fondo, en ocasiones las tensiones han provocado estallidos de violencia. En junio y octubre de 2012, el enfrentamiento grave más reciente causó centenares de heridos y muertos, la destrucción de bienes y el desplazamiento de 140.000 personas (véase A/67/383, párrs. 56 a 58, y A/HRC/22/58, párrs. 47 y 48). Alrededor de 120.000 personas permanecen en campamentos para desplazados internos en el centro del estado de Rakáin, donde continúa la segregación entre las comunidades rakáin y rohinyá.

11. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos y la falta de oportunidades han desencadenado corrientes de migraciones irregulares de los rohinyás del estado de Rakáin a Tailandia y Malasia, que se desplazan en las mismas embarcaciones que los migrantes irregulares de Bangladesh. Las redes de trata y tráfico de personas han

potenciado estas corrientes². Se calcula que más de 94.000 rohinyás y bengalís han partido desde inicios de 2014; su punto máximo fue de 31.000 en el primer semestre de 2015³. En mayo de 2015, Tailandia y Malasia reprimieron las redes internacionales de tráfico de personas, lo que dio lugar al abandono de 5.000 migrantes irregulares en el mar⁴. En última instancia, Malasia e Indonesia ofrecieron alojamiento temporal a los migrantes afectados por la crisis del mar de Andamán con la condición de que la comunidad internacional los reasentara y repatriara en un plazo de un año. Muchos de los rescatados en el mar permanecen reclusos en albergues, campamentos o centros de detención de inmigrantes y tienen un futuro incierto. Las políticas y prácticas discriminatorias contra los rohinyás, causa fundamental de la migración irregular desde el estado de Rakáin, aún deben cambiarse como parte de algunas reformas más amplias para proteger a todas las minorías de Myanmar.

12. Entretanto, las víctimas de violaciones y abusos de los derechos humanos prácticamente carecen de acceso a la justicia. Por lo general, los militares y otras fuerzas de seguridad han quedado impunes. La corrupción endémica y la capacidad y voluntad limitadas para investigar y enjuiciar eficazmente esos casos se suman a la falta general de confianza del público en la administración de la justicia. Persisten los problemas estructurales que afectan la independencia del poder judicial y de los profesionales del derecho. La independencia del poder judicial se ha visto aún más afectada por la influencia indebida del poder ejecutivo y su injerencia en casos delicados desde el punto de vista político. La estigmatización social y cultural disuade a las víctimas de la violencia sexual y de género de presentar denuncias. Las minorías tienen otros obstáculos que restringen aún más su acceso a la justicia, como el idioma, la geografía y el temor a las represalias.

13. En su discurso inaugural, el Presidente U Htin Kyaw describió cuatro prioridades para el nuevo Gobierno: la reconciliación nacional, la paz, una Constitución tendiente al establecimiento de una unión democrática federal y una mejor calidad de vida. En abril de 2016, la Consejera de Estado, Daw Aung San Suu Kyi, reiteró la importancia de la reconciliación nacional y el estado de derecho para todos los ciudadanos. Entre las medidas que ha adoptado el Gobierno recientemente, se encuentra el establecimiento del Ministerio de Asuntos Étnicos y la transformación del Centro de Myanmar para la Paz en el Centro Nacional para la Reconciliación y la Paz. El nuevo Gobierno indicó al ACNUDH que solucionar la situación en el estado de Rakáin era “una de las mayores prioridades de su programa” y pidió “más tiempo para encontrar soluciones duraderas” (véase A/HRC/32/G/9). El 30 de mayo de 2016, el Gobierno estableció el Comité Central para el Ejercicio de la Paz, la Estabilidad y el Desarrollo del estado de Rakáin, con la Consejera de Estado como Presidenta. Según el Gobierno, el objetivo del Comité es “traer paz, estabilidad y desarrollo a todas las personas del estado de Rakáin”.

14. Una de las claves para la transformación de Myanmar es hacer frente a las violaciones de los derechos humanos, pasadas y actuales, que, de persistir, podrían dificultar la transición. A continuación se describe la discriminación sistemática y arraigada contra las minorías, y las medidas para combatirla. Se trata de un proceso difícil que requiere determinación, recursos y tiempo. Uno de los obstáculos concretos es la influencia constante de los militares en aspectos fundamentales de la gobernanza. En el estado de Rakáin, la situación se ve agravada por el entorno extremadamente politizado y polarizado, con tensiones entre los partidos políticos y una actividad constante de los grupos armados. Sin embargo, el nuevo Gobierno tiene una oportunidad única para crear una dinámica

² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Protecting peace and prosperity in Southeast Asia: synchronizing economic and security agendas*, febrero de 2016, págs. 37 a 41.

³ Véase ACNUR, *Mixed Maritime Movements in South-East Asia*, 2015.

⁴ El Gobierno de Myanmar rescató dos embarcaciones el 22 y el 29 de mayo de 2015.

positiva mediante la adopción de medidas cruciales que pongan fin a la discriminación contra las minorías en la legislación y en la práctica.

III. Marco jurídico

15. Las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos están basadas en el derecho de los tratados y en el consuetudinario. Myanmar es parte en la Convención sobre los Derechos del Niño y su Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y en otros tratados fundamentales de derechos humanos⁵. Es signatario en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que obliga a las autoridades a no actuar contra el objetivo y la finalidad del Pacto. Las obligaciones contraídas en virtud de estos tratados se complementan con el derecho internacional consuetudinario, que abarca una serie de derechos descritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

16. La no discriminación es crucial para la promoción y protección de los derechos de las minorías. De conformidad con el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados deben proteger y respetar los derechos humanos de todos, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición⁶. El artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño describe el derecho del niño perteneciente a una minoría a tener su propia cultura, a profesar y practicar su propia religión, y a emplear su propio idioma. El artículo 4 de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas pide a los Estados que adopten medidas positivas para proteger los derechos y la identidad de las minorías.

17. Teniendo en cuenta el contexto del conflicto armado pasado y actual en Myanmar, también es importante señalar las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario que rigen la conducta de las partes en un conflicto armado, como los Convenios de Ginebra (ratificados por Myanmar en 1992). El derecho penal internacional es aplicable en situaciones en que los individuos pueden tener que rendir cuentas a título personal por delitos contemplados en el derecho internacional, como los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra⁷. Los Estados tienen la obligación primordial de velar por la rendición de cuentas de esos delitos⁸. Deben investigar y enjuiciar las violaciones manifiestas del derecho internacional de los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario⁹.

⁵ Por ejemplo, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29) y sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182).

⁶ Véase también la Carta de las Naciones Unidas, Artículo 1, párrafo 3.

⁷ Por ejemplo, en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, arts. 7 y 8.

⁸ Véase el conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (E/CN.4/2005/102/Add.1), principios 20 y 21.

⁹ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2; Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, art. 1.

18. La Constitución de Myanmar de 2008 ofrece cierta protección a las “razas nacionales” reconocidas, exigiendo al Gobierno que las ayude a desarrollar su idioma, literatura y cultura; promueva la solidaridad y el respeto entre ellas; y promueva su desarrollo socioeconómico. El Capítulo VIII de la Constitución salvaguarda los derechos a la igualdad y la no discriminación, la educación y la atención médica y prohíbe el trabajo forzoso y la detención arbitraria. Sin embargo, muchos de estos derechos se reservan a los “ciudadanos”, mientras que el derecho internacional de los derechos humanos por lo general exige al Estado que respete, proteja y satisfaga los derechos humanos de todas las personas bajo su jurisdicción o control¹⁰. Además, la Constitución impone restricciones a varios derechos fundamentales¹¹ o permite su suspensión por motivos vagos o inadmisibles¹².

19. El derecho a la nacionalidad es un derecho humano fundamental¹³. La Ley de Ciudadanía de 1982, que prevé tres tipos de ciudadanía, es contraria al principio de no discriminación, porque la obtención de la ciudadanía se fundamenta principalmente en el origen étnico, y no en criterios objetivos¹⁴. La ciudadanía “plena” puede obtenerse mediante cuatro mecanismos diferentes. La obtención automática de la ciudadanía “plena” está reservada a “nacionales pertenecientes a los kachin, kayah, karen (kayin), chin, burman (bamar), mon, arakan (rakáin) o shan y a los grupos étnicos que llegaron a Myanmar antes de 1823”¹⁵. La lista de los 135 “grupos étnicos nacionales” reconocidos, cuyos miembros pueden obtener la ciudadanía automáticamente no incluye a los rohinyás ni a las personas de origen chino, indio o nepalí. La ciudadanía “secundaria” corresponde a las personas cuya solicitud de ciudadanía en virtud de la Ley de Ciudadanía de 1948 estaba pendiente cuando la Ley de 1982 entró en vigor. La ciudadanía por “naturalización” puede concederse a las personas que aportan “pruebas concluyentes” de entrada y residencia en Myanmar antes de 1948, y a sus hijos nacidos en Myanmar. También puede ser concedida en algunas circunstancias por matrimonio o ascendencia. Además, los solicitantes de la ciudadanía por “naturalización” deben tener por lo menos 18 años de edad, dominar uno de los idiomas nacionales, tener “buen carácter” y estar en “su sano juicio”. Los ciudadanos “secundarios” y “naturalizados” tienen menos derechos que los ciudadanos “plenos”; por ejemplo, su ciudadanía puede ser revocada por diversos motivos.

20. En 2015, el Parlamento adoptó un conjunto de leyes que tienen por objeto “proteger la raza y la religión”. Las leyes discriminan a las minorías étnicas y religiosas y a las mujeres, en contravención de las obligaciones internacionales del Estado. La Ley de Conversión Religiosa establece un sistema regulado por el Estado para cambiar de religión, que contraviene el derecho a la libertad de religión o de creencia¹⁶. La Ley de Control Médico de la Población adopta un enfoque selectivo y coercitivo del control de la población, que contempla la posible exigencia de que transcurran 36 meses entre los nacimientos, lo que violaría el derecho de la mujer a elegir el número de hijos y los

¹⁰ Véase la Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2. Véase también ACNUDH, *The Rights of Non-citizens*, Ginebra (número de venta: E.07.XIV.2), 2006, pág. 15.

¹¹ Por ejemplo, el artículo 353 dispone que “Nada deberá, excepto de conformidad con las leyes vigentes, ser perjudicial para la vida y la libertad personal de ninguna persona”.

¹² Por ejemplo, el Presidente puede, al declarar un estado de emergencia, “... restringir o suspender según sea necesario uno o más derechos fundamentales de los ciudadanos que residan en las zonas en que se aplica el estado de emergencia”.

¹³ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 9.

¹⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2.

¹⁵ Ley de Ciudadanía, art. 3.

¹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 18.

intervalos entre los nacimientos¹⁷. La Ley puede utilizarse sobre todo en zonas con comunidades minoritarias importantes. La Ley Especial de Matrimonio de las Mujeres Budistas tiene por objeto “proteger” a las mujeres budistas que se casan con hombres no budistas, en contravención del derecho de la mujer a elegir libremente su cónyuge¹⁸.

IV. Violaciones y abusos sistemáticos de los derechos humanos

A. Incitación al odio y a la intolerancia religiosa

21. La Constitución de Myanmar prohíbe hacer un mal uso de la religión con fines políticos y también los actos que tengan como fin fomentar el odio, la enemistad o la discordia entre comunidades raciales o religiosas o es probable que lo hagan. De conformidad con el derecho internacional, el Estado está obligado a garantizar el derecho de todas las personas que estén en su territorio a la libertad de religión y el principio de no discriminación¹⁹.

22. Sin embargo, desde los años noventa varias organizaciones budistas extremistas o ultranacionalistas han fomentado activamente mensajes de odio e intolerancia contra los musulmanes y otras minorías religiosas. Algunos grupos, como la Organización para la Protección de la Raza y la Religión (conocida como MaBaTha), difunden mensajes basados en el miedo y el odio, comparan a los musulmanes con animales, emplean expresiones despectivas y presentan a los musulmanes como una amenaza para el “Estado budista”²⁰. Durante un acto público que tuvo lugar en Yangon en mayo de 2015, un político alentó a la multitud a “matar y enterrar” a todos los rohinyás; la multitud aclamó y repitió sus declaraciones (A/HRC/31/79, pág. 37). Esta retórica alimenta la hostilidad y la discordia. Recientemente, varias organizaciones budistas ultranacionalistas arremetieron también contra budistas moderados, activistas interconfesionales, activistas en pro de los derechos de la mujer y contra la Relatora Especial²¹.

23. Se deben adoptar medidas para prevenir y combatir los actos de incitación a la discriminación, la violencia y el odio, por ejemplo, mediante la elaboración de una estrategia global basada en las normas internacionales de derechos humanos. El Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice) ofrece una orientación útil. El Parlamento ha adoptado recientemente medidas para reactivar los debates sobre el proyecto de ley para el mantenimiento de la armonía religiosa. Dichas medidas han de basarse en amplias consultas con la sociedad civil y tener en cuenta el Plan de Acción de Rabat.

24. También deberían abordarse las causas fundamentales subyacentes, particularmente a través de iniciativas de concienciación y educación preventiva. Se deben apoyar y fomentar los programas llevados a cabo por agentes interconfesionales y de la sociedad civil para construir una sociedad más tolerante, diversa e inclusiva.

¹⁷ *Ibid.*, arts. 12 y 16; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 16; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 23.

¹⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 16.

¹⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 2, 7 y 18.

²⁰ Véase C4ADS, *Sticks and Stones: Hate Speech Narratives and Facilitators in Myanmar*, 2016.

²¹ Véase ACNUDH, “Comment by UN High Commissioner for Human Rights Zeid Ra’ad Al Hussein on the abuse of the Special Rapporteur on human rights in Myanmar, Yanghee Lee”, nota de prensa de 21 de enero de 2015.

B. Violaciones y abusos contra los rohinyás en el estado de Rakáin

25. Varios informes sucesivos de los Relatores Especiales han documentado desde 1992 violaciones sistemáticas de los derechos humanos de los rohinyás. Muchas de ellas se producen como consecuencia de leyes, políticas y prácticas nacionales, estatales o locales dirigidas contra los rohinyás por su origen étnico, su raza o religión, ya sea directamente o mediante una aplicación discriminatoria y selectiva. El endurecimiento de las restricciones tras el estallido de violencia de 2012 también ha tenido graves repercusiones para la comunidad kaman, que la han hecho más vulnerable a violaciones y abusos de los derechos humanos.

1. Privación arbitraria de la nacionalidad

26. La prerrogativa de los Estados de conceder o retirar la nacionalidad está limitada en virtud del derecho internacional²². La Ley de Ciudadanía de 1982 es discriminatoria y contraviene la prohibición de la privación arbitraria de la nacionalidad. Vulnera el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad²³, pues no protege a los niños nacidos en Myanmar que no tienen un “vínculo auténtico” con otro Estado para que puedan adquirir la nacionalidad (véase CRC/C/MMR/CO/3-4, párrs. 41 y 42). Además, da al Gobierno unas facultades excesivamente amplias para revocar la ciudadanía sin la debida protección y ha llevado y sigue llevando a la apatridia. Myanmar tiene una de las mayores poblaciones apátridas del mundo: cerca de 1.090.000 personas son apátridas, predominantemente rohinyás del estado de Rakáin. No tener la condición de ciudadanos hace a la comunidad rohinyá más vulnerable a sufrir diversas violaciones de los derechos humanos.

27. En junio de 2014, el Gobierno inició un proceso de verificación de la ciudadanía que puso en marcha de forma experimental en Myebon (estado de Rakáin). Los miembros de la comunidad rohinyá que se negaron a identificarse como “bengalíes” fueron arbitrariamente excluidos del proceso de verificación. Al parecer, el proceso se suspendió en 2015. Aunque se permitió votar en 2015 a aquellos a quienes se les había concedido la ciudadanía en Myebon, su libertad de circulación y su acceso a los medios de subsistencia y servicios básicos no ha mejorado. El 7 de junio de 2016, se volvió a poner en marcha un proceso de verificación de la ciudadanía (dentro del marco de la Ley de Ciudadanía de 1982) en Kyaukpyu, Myebon y Ponnagyun.

2. Restricciones a la libertad de circulación

28. Los rohinyás y los kaman tienen gravemente restringida la libertad de circulación. Aunque llevan décadas aplicándose en el norte del estado de Rakáin, las restricciones se intensificaron después de 2012 y su dureza varía de un municipio a otro. Si bien su propósito declarado es garantizar la seguridad, su aplicación es desproporcionada y discriminatoria, pues se aplican únicamente a los musulmanes. La mayoría de los rohinyás viven en el norte del estado de Rakáin, y allí necesitan una autorización oficial para moverse de un municipio a otro o incluso dentro de un mismo municipio (por ejemplo, en algunas aldeas del norte del estado de Rakáin deben conseguir un certificado de salida de la aldea para poder pernoctar en otra). Los procedimientos para poder asegurar el viaje requieren tiempo y dinero. Si alguien incumple los requisitos, puede ser detenido y enjuiciado. Las restricciones a menudo provocan episodios de extorsión y acoso por parte de agentes del orden y funcionarios públicos.

²² Véase la resolución 50/152 de la Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 15, párr. 2; Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 7 y 8; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 9; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 18.

²³ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 7.

29. Desde el estallido de violencia que tuvo lugar en junio de 2012, los administradores municipales han impuesto un toque de queda en el estado de Rakáin para, supuestamente, “proteger la seguridad de ambas comunidades”. El toque de queda, que se ha ido prorrogando periódicamente desde 2012, está basado al parecer en el artículo 144 1) del Código de Procedimiento Penal de Myanmar, que permite que se dicten órdenes temporales en casos urgentes y exige que sea un magistrado o un delegado quien dé la orden del toque de queda. El ACNUDH recibió información fidedigna del incumplimiento del procedimiento establecido en el artículo 144 1). El toque de queda concede amplias facultades discrecionales a las autoridades, en particular para limitar la libertad de reunión y prohibir la circulación desde el anochecer hasta el amanecer. El toque de queda restringe la capacidad de los musulmanes para orar y practicar su religión libremente, pues limita las reuniones de más de cinco personas. Según la información recibida, solo se aplica a los rohinyás. Si bien en marzo de 2016 se levantó otro estado de excepción presidencial en el norte del estado de Rakáin, el toque de queda continúa en vigor.

30. La mayoría de los desplazados durante el estallido de violencia de 2012 residen en el centro del estado de Rakáin, unos 39 campamentos para desplazados internos. Las restricciones de movimientos en los campamentos son estrictas, y en muchos de ellos se aplican medidas extremas de seguridad. En algunos lugares, hay rigurosos controles de seguridad en los accesos y salidas. Habida cuenta de la naturaleza, el alcance y la duración del confinamiento, muchos campamentos podrían considerarse lugares de privación de libertad con arreglo al derecho internacional (véase CCPR/C/GC/35, párrs. 3 y 5)²⁴.

31. Las restricciones globales de la libertad de circulación de las comunidades musulmanas vulneran claramente el derecho internacional de los derechos humanos, que exige que toda limitación sea necesaria y proporcional (véase CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párr. 14)²⁵. Las restricciones están dirigidas, de forma discriminatoria, a la población musulmana y limitan considerablemente su acceso a los medios de subsistencia, los alimentos, la atención sanitaria y la educación. Es esencial levantar esas restricciones para abordar otros problemas de derechos humanos y aspectos humanitarios en el estado de Rakáin.

3. Amenazas para la vida, la libertad y la seguridad

32. Varios Relatores Especiales sucesivos han informado de graves violaciones sistemáticas de los derechos a la vida, la libertad y la seguridad de los rohinyás por parte de las fuerzas de seguridad del Estado y otros funcionarios. Entre ellas, destacan ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, detención y privación de libertad arbitrarias, torturas y malos tratos, y trabajo forzoso (véase A/67/383, párr. 64, y A/HRC/28/72, párr. 38)²⁶. Tras los episodios de violencia que se desataron en 2012, el ACNUDH recibió informes fidedignos sobre la detención y privación de libertad arbitrarias de cientos de rohinyás, entre los que había mujeres y niños, y continuas denuncias de torturas y malos tratos, como fuertes palizas, quemaduras con cigarrillos, quema de barbas, trabajos forzados, humillaciones y abusos sexuales, denegación de tratamiento médico, condiciones degradantes de detención y muertes de personas privadas de libertad. El carácter indiscriminado y la magnitud de los casos de detención y privación de libertad sin garantías procesales, así como el posterior trato que reciben estas personas detenidas, han hecho temer que pudiera tratarse de un castigo colectivo.

²⁴ Véanse los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo), Principio 12: 1 y 2.

²⁵ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 13 y 29, párr. 2.

²⁶ En violación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 3, 4, 5 y 9.

33. En el norte del estado de Rakáin, las detenciones y privaciones de libertad arbitrarias de rohinyás siguen siendo una práctica generalizada. Su condición de apátridas los hace particularmente vulnerables y los convierte en blancos de la extorsión. A menudo las detenciones se hacen sin motivo, sin tramitación formal y sin presentación de cargos, y solo se pone en libertad a la persona detenida tras el pago de un soborno. El ACNUDH recibió informes de episodios de violencia, entrada y registro de viviendas por la fuerza, confiscación de bienes, extorsión y uso excesivo de la fuerza durante la detención. Si el detenido no puede pagar el costoso soborno, sus familiares pueden sufrir actos de violencia, ser detenidos o bien objeto de represalias. En los casos en que se presentan cargos formalmente, a menudo no se respetan las garantías de un juicio imparcial.

34. Las detenciones y privaciones de libertad arbitrarias suelen sentar las bases para otras violaciones, como la tortura y las ejecuciones extrajudiciales. El ACNUDH recibió informes creíbles de casos de tortura y muertes de personas que estaban privadas de libertad acusadas de participar en incendios premeditados o de tener supuestos vínculos con grupos terroristas. La falta de una supervisión periódica e independiente hace a los detenidos más vulnerables a la tortura y los malos tratos.

35. También se han recibido informes de casos de uso excesivo de la fuerza durante manifestaciones y actividades de las fuerzas del orden, como al efectuar patrullas y al aplicar restricciones a la libre circulación. Las muertes debidas al uso excesivo, innecesario o desproporcionado de la fuerza por parte de agentes del orden constituyen una privación arbitraria del derecho a la vida.

4. Violencia sexual y de género

36. Desde hace décadas se han recibido denuncias de casos de violencia sexual y de género perpetrada por las fuerzas de seguridad contra los rohinyás en el estado de Rakáin. No obstante, lo más probable es que no se hayan denunciado todos los casos debido a la falta de acceso a la justicia, las barreras culturales, el estigma y el miedo a las represalias. El ACNUDH ha recibido informes de casos de violencia sexual, también de violaciones de mujeres que habían sido detenidas o estaban privadas de libertad, o en el transcurso de operaciones de aplicación de la ley, como durante registros domiciliarios o en puestos de control. El ACNUDH no tiene constancia de que esas denuncias hayan sido investigadas ni de que se hayan exigido responsabilidades a los autores de tales delitos.

37. Se ha recibido información acerca de episodios de violencia doméstica dentro de la comunidad rohinyá. La prolongada duración de los desplazamientos, el hacinamiento en los campamentos, la falta de medios de subsistencia y las limitaciones en todos los aspectos de la vida exacerban las tensiones y el riesgo de violencia doméstica. La falta de acceso a servicios sanitarios y otro tipo de apoyo sigue siendo motivo de preocupación. El Gobierno tiene la obligación de proteger a todas las personas de todas las formas de violencia y de hacer frente a la violencia sexual y la violencia de género tanto en la esfera pública como en la privada²⁷.

5. Denegación del derecho a la salud

38. En todo el estado de Rakáin, existen importantes deficiencias en la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de las instalaciones, productos y servicios sanitarios. Las consecuencias del acceso limitado a los servicios de salud son, entre otras, demoras en los tratamientos, el recurso a la medicina alternativa, el aumento de las enfermedades evitables y unos resultados asistenciales en general deficientes.

²⁷ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 2.

39. A las comunidades rohinyá y kaman se les imponen unas exigencias injustificadas a causa de las barreras discriminatorias, como las restricciones a la libertad de circulación, que tienen repercusiones graves en su derecho a la salud, en particular en el acceso a los servicios de urgencias y los tratamientos vitales. El ACNUDH recibió informes fidedignos de muertes causadas por no poder acceder a servicios sanitarios o no recibir tratamiento a tiempo, a menudo en situaciones en que había un hospital municipal cerca²⁸. En algunos municipios adyacentes a Sittwe, como Pauktaw y Myebon, los musulmanes no tienen acceso gratuito a los hospitales municipales; las urgencias deben derivarse al Hospital General de Sittwe mediante un proceso largo y costoso que requiere un traslado en una embarcación y escolta policial. Los pacientes musulmanes están confinados en un pabellón separado, donde son constantes las alegaciones y los rumores de que reciben un trato discriminatorio. La situación es tal que hay una resistencia general a acudir al centro en busca de asistencia. En el norte del estado de Rakáin, los pacientes tienen acceso a los hospitales municipales, pero deben obtener autorizaciones de viaje, lo que supone tiempo y dinero, cruzar puestos de control y tener que afrontar otras limitaciones impuestas por el toque de queda, lo que en algunos casos puede suponer demoras graves que pongan en peligro la vida de los pacientes en situaciones de urgencia. Las demoras en buscar o recibir tratamiento obstétrico de urgencia pueden tener unas consecuencias particularmente devastadoras y son una de las principales causas de muerte de mujeres y niños por complicaciones durante el embarazo y el parto.

40. Las restricciones impuestas a las comunidades musulmanas para acceder a los servicios de salud pública vulneran su derecho a la salud²⁹; si causan la muerte del paciente, también pueden constituir una violación del derecho a la vida. Debe garantizarse a todos los habitantes de Myanmar, independientemente de su religión y origen étnico o de su condición de ciudadanos, el mismo acceso, sin discriminación, a los tratamientos, las instituciones y la atención de salud.

6. Denegación del derecho a la educación

41. El estado de Rakáin tiene una de las tasas más bajas de alfabetización del país, y la falta de oportunidades de educación y de acceso a una educación adecuada afecta a todos sus habitantes. Las comunidades musulmanas afrontan obstáculos adicionales debido a los largos desplazamientos, así como a las restricciones a la libertad de circulación y la discriminación (véase CRC/C/MMR/CO/3-4, párrs. 96 y 97, A/70/412, párr. 36, y A/HRC/28/72, párr. 55)³⁰. Quienes no tienen la ciudadanía, como los rohinyás, no pueden estudiar determinadas “profesiones liberales”, como medicina, economía e ingeniería (por ejemplo, la guía de admisión a la universidad del año 2013 exigía a los solicitantes ser “ciudadanos de Myanmar”). Desde que estalló la violencia en 2012, también están excluidos de la educación superior en la única universidad del estado de Rakáin, en Sittwe, por “motivos de seguridad”.

42. Aproximadamente 30.000 niños musulmanes en campamentos para desplazados internos dependen de espacios temporales de aprendizaje creados con el apoyo de organizaciones humanitarias. La calidad de la educación es motivo de preocupación, habida cuenta de la falta de maestros cualificados, libros de texto, materiales didácticos y tiempo de enseñanza. Los años de educación perdidos tienen consecuencias devastadoras para las oportunidades futuras de subsistencia y la capacidad de los jóvenes de las comunidades

²⁸ En los casos denunciados, el ACNUDH no está en condiciones de determinar si los pacientes habrían sobrevivido de haber recibido tratamiento de urgencia.

²⁹ Convención sobre los Derechos del Niño, art. 24; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 12; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 25.

³⁰ Vulnerando la Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2 y 28.

rohinyá y kaman para contribuir al desarrollo de Myanmar. Evitar que los alumnos rohinyás y los rakáin estudien juntos es discriminatorio y supone una violación del derecho de igual acceso a la educación. También limita las oportunidades de interacción y reconciliación entre comunidades.

7. Otras restricciones basadas en ordenanzas locales

43. En el norte del estado de Rakáin, hay una serie de ordenanzas locales específicas para los rohinyás cuya finalidad y efectos son discriminatorios. Muchas de ellas no tienen base jurídica, pero son políticas y directivas adoptadas claramente por autoridades gubernamentales o fuerzas del orden para frenar la inmigración ilegal y controlar los movimientos y el crecimiento de la población. Aunque no queda claro en qué medida se aplican estas órdenes, sus repercusiones siguen siendo omnipresentes. Según una ordenanza local, las parejas deben seguir unos procedimientos administrativos costosos y complejos para obtener una licencia de matrimonio, que a su vez incluye restricciones sobre el número de niños que pueden tener y la exigencia de emplear métodos anticonceptivos. El incumplimiento constituye un delito penal, que se castiga con hasta diez años de cárcel. El ACNUDH recibió informes de mujeres y niñas que recurrían a abortos inseguros por temor a desobedecer esas ordenanzas.

44. Se estima que 5.000 niños nacidos en contravención de las ordenanzas locales están excluidos de las listas oficiales de hogares y colocados en otra lista distinta (la “lista negra”). Además, no se han expedido partidas de nacimiento para niños rohinyás desde los años noventa. La falta de documentación oficial y de una identidad jurídica efectiva tiene graves consecuencias en todas las etapas de la vida, pues restringe todavía más su libertad de circulación y de acceso a la atención sanitaria y la educación. También hace a estas personas más vulnerables a posibles violaciones de los derechos humanos, como la detención y la privación de libertad arbitrarias, y la extorsión.

45. Las ordenanzas locales constituyen una violación de los derechos fundamentales, como el principio de no discriminación, la libertad de circulación, y el derecho a la vida privada, a contraer matrimonio y a fundar una familia, además de los derechos del niño³¹.

8. Limitación de los derechos políticos y la documentación

46. En febrero de 2015, el Gobierno anterior anunció la expiración de los “certificados temporales de identidad”, un documento que tenían unas 700.000 personas apátridas en todo el país, como los rohinyás, los chinos y otros grupos minoritarios. El certificado era el principal documento de que disponían las personas apátridas en Rakáin para confirmar que residían legalmente en Myanmar. En junio de 2015, se anunció que se daría una nueva “tarjeta de identidad para verificar la nacionalidad”; sin embargo, la iniciativa fue recibida con muchas suspicacias y tuvo muy escasa aceptación. En consecuencia, cientos de miles de personas apátridas en Rakáin no tienen documentos de identidad individuales válidos que confirmen su residencia legal.

47. Durante las elecciones de 2010, se concedió el derecho a formar partidos políticos y afiliarse a ellos, y a votar, a quienes tenían certificados temporales de identidad. Sin embargo, antes de que tuviesen lugar las elecciones de noviembre de 2015, se adoptaron medidas para evitar que estas personas participasen en la vida política³². En septiembre de 2014, el Parlamento modificó la Ley de Inscripción de Partidos Políticos introduciendo el requisito de que los líderes de los partidos fuesen ciudadanos “plenos” y los miembros de

³¹ Véase la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, arts. 1 y 16, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 18, 22 y 23, y la Convención sobre los Derechos del Niño, arts. 2, 7 y 16.

³² Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 21.

los partidos fuesen ciudadanos “plenos” o “naturalizados”. En mayo de 2015, se revocó el derecho de voto en las elecciones generales de los titulares de certificados temporales de identidad.

9. Trabajo forzoso

48. Myanmar ha adoptado medidas importantes para erradicar el trabajo forzoso, como el establecimiento de un mecanismo de denuncia y la elaboración de un plan de acción conjunto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). No obstante, hay informes fidedignos que indican que, si bien el uso del trabajo forzoso en general ha disminuido, persiste en ciertas partes del país y afecta particularmente a los grupos minoritarios.

49. Se siguen recibiendo informes que indican que los rohinyás siguen siendo víctimas del trabajo forzoso en el norte del estado de Rakáin. Desempeñan funciones de vigilancia, trabajan en la construcción y el mantenimiento, y suministran materiales para esas actividades. Las víctimas afirman que no pueden negarse a hacer el trabajo por temor a posibles repercusiones, como actos de violencia, detenciones o privación de libertad, sanciones y otras formas de coacción, castigo e intimidación. El trabajo forzoso tiene graves consecuencias para la salud mental y física de las víctimas, además de repercusiones a largo plazo en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria. El ACNUDH también ha sido informado de que a los rakáin se les imponen trabajos forzosos, como sucedió recientemente durante el conflicto entre el Tatmadaw y el ejército de Arakan. Es probable que no se denuncien todos los casos de trabajos forzosos que tienen lugar en el estado de Rakáin por la falta de acceso a observadores independientes, el desconocimiento de la existencia del mecanismo de denuncia de la OIT y el temor a represalias.

10. Trata de personas y tráfico de migrantes

50. En mayo de 2015, la crisis del mar de Andamán reveló violaciones y abusos sistemáticos de los derechos humanos vinculados a las corrientes migratorias irregulares en la región, que eran facilitadas por redes dedicadas a la trata y el tráfico de personas. Se registraron episodios de confinamiento ilícito en embarcaciones y puntos de tránsito en tierra, violencia sexual y de género y malos tratos. Se calcula que unos 2.000 rohinyás y bengalíes murieron en el mar entre 2012 y 2015.

51. Myanmar es parte en la Convención de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental contra la Trata de Personas, Especialmente de Mujeres y Niños de 2015. También ha firmado la Declaración de Bali sobre el contrabando y la trata de personas y otros delitos transnacionales conexos de 2016, en la que los signatarios se comprometieron a combatir la trata de personas en parte mejorando las condiciones que fuerzan a las personas a abandonar sus hogares, con “pleno respeto por los derechos humanos” y adoptando “medidas concretas para prevenir y reducir la apatridia”. En el segundo semestre de 2015 se redujeron las salidas en embarcaciones desde el estado de Rakáin y Bangladesh en un 96% en comparación con el mismo período de 2014. Hay varios factores que pueden explicar este descenso de las salidas registradas desde junio de 2015, como un mayor control de la migración irregular en la región por parte de los Gobiernos y el aumento de los precios exigidos por los contrabandistas de personas. Para poder erradicar totalmente los movimientos marítimos irregulares que parten del estado de Rakáin, es necesario adoptar medidas concretas y significativas para abordar los factores de rechazo y las circunstancias coercitivas que se mencionan en el presente informe.

11. Desplazamientos prolongados y denegación de un nivel de vida adecuado

52. Cuatro años después de los episodios de violencia de 2012, cerca de 120.000 personas, principalmente de las comunidades rohinyá y kaman, siguen siendo desplazados internos en el estado de Rakáin. La prolongada duración de la situación, en alojamientos que se deterioran y con limitaciones de acceso a los servicios básicos, y la incapacidad de circular libremente hacen que las condiciones de vida de las personas en los campamentos sean particularmente opresivas. Además de vulnerar el derecho a la libertad de circulación, estas condiciones afectan también al disfrute de varios derechos económicos y sociales, como el derecho a la educación, al más alto nivel posible de salud y a un nivel de vida adecuado³³. Un número significativo de desplazados internos no están oficialmente reconocidos o no reciben una asistencia adecuada debido a los problemas existentes para aclarar y definir a quién se considera un desplazado interno. La violencia y las restricciones que esta ha traído consigo han repercutido también muy negativamente en los habitantes del estado de Rakáin que no son desplazados internos, como los que se encuentran en comunidades alejadas o aisladas, que no reciben una asistencia adecuada.

53. Se estima que en 2015 unos 25.000 desplazados internos regresaron a sus lugares de origen o se integraron en el lugar al que habían sido desplazados mediante el Plan de Reasentamiento del Gobierno del Estado de Rakáin. No obstante, existe la necesidad apremiante de encontrar soluciones duraderas para los que siguen estando desplazados. El proceso ha de estar bien fundamentado, ser transparente y voluntario y basarse en los derechos. Además, los desplazados internos deberían tener acceso a un mecanismo efectivo que les garantice una vivienda, un terreno y otros bienes o se los devuelva, o que les ofrezca una indemnización adecuada cuando el regreso no sea factible. Deben ofrecerse garantías suficientes para que las cuestiones relativas a la vivienda, la tierra y la tenencia no generen nuevos problemas de derechos humanos.

54. La segregación de las comunidades en Rakáin plantea el difícil reto de encontrar soluciones duraderas. Es el caso del municipio de Sittwe, donde no se han diseñado planes para resolver la situación de los más de 90.000 desplazados internos que viven en campamentos, y que a menudo residen a tan solo unos kilómetros de distancia de sus lugares de origen. Esta segregación obligada de comunidades debe abordarse con urgencia y es esencial adoptar medidas específicas de consolidación de la paz, poner en práctica iniciativas interconfesionales y proceder a la regeneración gradual de los lazos sociales y económicos.

12. Evaluación

55. La situación descrita anteriormente pone de relieve una situación de violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos que afectan a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales fundamentales de los rohinyás. Las políticas o prácticas discriminatorias que se les aplican de forma generalizada en función de su identidad étnica o religiosa les han privado en gran medida de sus derechos fundamentales. Muchos de los actos descritos, si los corroborase un tribunal de justicia, constituirían un ataque general o sistemático contra los rohinyás, que a su vez indicaría la posible comisión de crímenes de lesa humanidad (véase también A/HRC/25/64, párr. 51).

³³ Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 25 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, arts. 11 a 13.

C. Violaciones y abusos contra otras minorías

56. Durante decenios se han vivido conflictos armados, de diverso alcance e intensidad, en un contexto complejo de antiguos agravios con el Gobierno central y el ejército, compuestos en su mayoría por miembros de la población bamar. Los sucesivos Relatores Especiales han denunciado de forma reiterada presuntas violaciones del derecho internacional humanitario y de las normas de derechos humanos en el marco de esos conflictos. La ausencia de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas ha dado lugar a la impunidad, erosionando aún más el estado de derecho y poniendo en peligro la reconciliación y la paz sostenibles. La firma de un Acuerdo Nacional de Alto el Fuego, aun siendo un avance significativo, constituye únicamente un punto de partida. Para atacar las causas fundamentales del conflicto y los viejos agravios entre las comunidades étnicas, es indispensable mantener diálogos políticos incluyentes que cuenten con la plena participación de las comunidades étnicas minoritarias, incluidas representantes femeninas. La propuesta del nuevo Gobierno de celebrar una conferencia nacional de paz es algo positivo.

57. En el contexto de los conflictos armados, las denuncias de violaciones del derecho internacional humanitario y las normas de derechos humanos que implicaban al ejército se han referido, entre otras cosas, a los ataques deliberados e indiscriminados contra la población civil, la utilización de niños soldados, el desplazamiento forzoso, la ejecución sumaria de civiles y de combatientes capturados, el trabajo forzoso, la detención y reclusión arbitrarias, la tortura y los malos tratos, y la violencia sexual. En informes fidedignos se detallan prácticas tales como el uso de civiles, obligados a caminar delante de los militares, como “localizadores de minas humanas”; una política consistente en clasificar ciertas zonas como “zonas negras”, en las que, en contravención del principio de distinción, el ejército tiene total libertad para tomar como objetivo a cualquier persona, incluidos los civiles; y la política de “vivir de la tierra”, por la que el ejército confisca la tierra, el ganado y las cosechas de los civiles.

58. En el estado de Kachín y en el norte del estado de Shan, donde se han intensificado los combates, se siguen denunciando violaciones cometidas por todas las partes en el conflicto (véanse A/70/412, párr. 50, y A/HRC/31/71, párr. 52). En junio de 2011, el quebrantamiento de un alto el fuego de 17 años de duración en el estado de Kachín provocó importantes desplazamientos de población; actualmente, sigue habiendo 96.000 desplazados internos. Los combates que se produjeron en 2015 causaron el desplazamiento de otras 100.000 personas, entre ellas 80.000 de la zona autónoma de Kokang. Se ha recibido información fiable de violaciones del derecho internacional humanitario cometidas por el ejército, al no distinguir entre civiles y combatientes, y abrir fuego de manera indiscriminada.

59. Se han notificado abusos de civiles a manos de grupos étnicos armados, que incluyen el reclutamiento forzoso y la utilización de niños en las hostilidades, el desplazamiento forzoso de la población, la tortura, los malos tratos y la ejecución sumaria del personal del Tatmadaw capturado, y ha habido continuas denuncias de acoso, detención arbitraria y extorsión por algunos de estos grupos (A/HRC/31/71, párr. 52). También sigue llegando información de la utilización de civiles, por el ejército y los grupos étnicos armados, como porteadores, centinelas, guías y escudos humanos, y del uso de minas antipersonal en zonas civiles (A/HRC/28/72, párr. 31).

60. Durante años, se han documentado casos de violencia sexual y de género contra mujeres pertenecientes a comunidades étnicas minoritarias cometida por las fuerzas de seguridad de Myanmar. Todavía se registran incidentes de este tipo, particularmente frecuentes en las zonas afectadas por el conflicto como los estados de Kachín y de Shan, y se tienen informes fidedignos de casos de violaciones, esclavitud sexual y matrimonios

forzados o serviles. Según la información recibida, las víctimas son tanto mujeres y hombres como niños y niñas, incluso algunos de tan solo 7 años (S/2014/181, párrs. 37 a 39). El riesgo de violencia sexual parece ser mayor durante los allanamientos de morada, los desplazamientos de la población y el porteo forzoso. Fuentes de la sociedad civil afirman que en las cárceles y en las bases militares se cometen violaciones y torturas sexuales. Las denuncias de casos de violencia sexual son más frecuentes en las comunidades que viven cerca de zonas con una fuerte presencia militar.

61. En las zonas donde residen comunidades étnicas, se han denunciado de forma reiterada la confiscación de tierras por los militares para construir cuarteles y campamentos militares, la confiscación de cultivos, la producción de alimentos para los soldados y la designación de “zonas de alta seguridad” de acceso prohibido (A/66/365, párr. 64). Desde 2012 va en aumento, el número de casos documentados de conculcación de los derechos a la tierra, a la vivienda y a la propiedad, debido entre otras cosas a desplazamientos provocados por proyectos de desarrollo. Intereses comerciales del sector privado local, a menudo muy vinculados al ejército, han estado supuestamente involucrados en apropiaciones y desalojos forzosos. Los años de conflictos y campañas militares en las zonas étnicas han causado un importante desplazamiento en el este de Myanmar y en la frontera con Tailandia. Al parecer, muchos de los desplazados de larga duración, entre ellos más de 100.000 refugiados en Tailandia, son reacios a volver porque temen por su seguridad a causa de las escaramuzas esporádicas, la constante presencia militar, y la presencia de minas terrestres y de municiones sin explotar.

62. Todavía hay una disparidad significativa en el acceso a la educación. Muchos colegios en las zonas donde viven minorías étnicas, en particular en las afectadas por los conflictos, no están abiertos o no son accesibles. Las políticas de los gobiernos militares anteriores prohibían la utilización y la enseñanza de idiomas minoritarios en las escuelas y en algunas zonas también se prohibieron las escuelas comunitarias no oficiales que los enseñaban. La reciente legislación nacional en materia de educación, como la Ley de Educación Nacional, ha abierto la posibilidad de utilizar las lenguas étnicas en las aulas, y las autoridades estatales y regionales tienen competencias para desarrollar y aplicar políticas lingüísticas en el ámbito regional y estatal.

63. Durante muchos años, las comunidades cristianas en Myanmar han visto restringida su libertad de religión o de creencias, en particular en los estados de Chin, Kachín, Kayin y Kayah. Los titulares de mandatos de los procedimientos especiales han denunciado presuntas violaciones de los derechos humanos de los cristianos chin, como el trabajo forzoso para la construcción de monasterios y pagodas, la confiscación de tierras, las conversiones forzadas o bajo coacción al budismo, el cierre de iglesias y de iglesias “en casas particulares”, y la destrucción de cruces (A/HRC/22/67, pág. 127). También se han notificado casos de detención arbitraria, reclusión y tortura de líderes religiosos, misioneros, trabajadores eclesiásticos y otras personas (A/HRC/25/74, pág. 105). Al igual que las comunidades musulmanas, los grupos cristianos denuncian dificultades para obtener permisos de renovación, ampliación o construcción de edificios religiosos (véase A/69/398, párr. 40).

Evaluación

64. La información recibida por el ACNUDH indica que los grupos minoritarios han sufrido una gran diversidad de violaciones y abusos de los derechos humanos. Además, en el contexto de los conflictos armados, la información recibida a lo largo de muchos decenios permite documentar violaciones del derecho internacional humanitario supuestamente cometidas por el ejército y por grupos armados. Si se demostraran ante un tribunal de justicia, algunas de estas violaciones podrían constituir crímenes de guerra.

V. Conclusiones

65. La situación de los derechos humanos de los rohinyás y de otras minorías en Myanmar es motivo de gran preocupación. El alcance y las pautas de las violaciones y los abusos denunciados no pueden ignorarse; la discriminación sistemática y sistémica, y las políticas de exclusión y marginación están, con demasiada frecuencia, en el origen de futuros conflictos. El 25 de marzo de 2013, el Asesor Especial del Secretario General sobre la Prevención del Genocidio advirtió de que no afrontar las consecuencias inmediatas y las causas profundas de la violencia entre los budistas de Rakáin y los musulmanes rohinyá podría tener “graves consecuencias que la comunidad internacional ha prometido solemnemente evitar”.

66. Por el contrario, combatir las violaciones y los abusos identificados por el Alto Comisionado en el presente informe podría contribuir a crear un entorno seguro y pacífico para todos en Myanmar, lo que sentaría las bases para el crecimiento, la prosperidad y la armonía.

67. El nuevo Gobierno tiene la responsabilidad y la oportunidad de poner fin a estos abusos y violaciones. Debe aprovechar las circunstancias propicias para poner fin a las políticas y prácticas discriminatorias y derogar las leyes discriminatorias.

68. Se necesitan medidas que permitan romper el ciclo de la impunidad y promover la rendición de cuentas en aras de la justicia, la reconciliación y la protección de los derechos humanos de todas las personas en Myanmar. De conformidad con las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de las normas y reglas internacionales, las autoridades de Myanmar deben garantizar que todas las denuncias, pasadas y en curso, de violaciones y abusos de los derechos humanos sean investigadas de forma rápida, exhaustiva, imparcial e independiente. Esto asegurará la rendición de cuentas y el acceso de las víctimas a un recurso efectivo, incluida una reparación adecuada y el respeto de su derecho a conocer la verdad acerca de las violaciones.

69. Para ello, es necesario colaborar estrechamente con la sociedad civil y contar con el apoyo de la comunidad internacional, puesto que serán elementos esenciales para construir unos fundamentos sólidos y sostenibles del estado de derecho, sobre la base del pleno respeto de los derechos humanos en igualdad de condiciones, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías, y para consolidar la transformación democrática de Myanmar.

70. El Gobierno también debe adoptar amplias medidas jurídicas y normativas que ataquen las causas profundas de todos los abusos y violaciones de los derechos humanos e impidan que vuelvan a producirse. Las perspectivas de las víctimas y las comunidades deben desempeñar un papel primordial en este proceso, entre otras cosas mediante la celebración de consultas amplias e incluyentes y la participación en la elaboración y aplicación de las medidas destinadas a encarar el pasado.

71. También es preciso seguir avanzando en la reforma del marco jurídico, en particular la Constitución de 2008 y la Ley de Ciudadanía de 1982, para que se ajuste plenamente a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. El informe que presentó la Relatora Especial al Consejo de Derechos Humanos en su 31^{er} período de sesiones (A/HRC/31/71) es un instrumento útil para ello. También es sumamente importante establecer mecanismos que garanticen que toda nueva ley se ajusta plenamente a las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos.

72. Si dispusiera de más independencia y de un mandato de protección más amplio, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Myanmar podría desempeñar un papel esencial en la defensa y la protección de los derechos humanos de todas las personas en Myanmar. Sus facultades para investigar las violaciones cometidas por agentes del orden, exigir responsabilidades al Gobierno, denunciar la discriminación y la incitación al odio o a la violencia, y visitar los lugares de detención podrían utilizarse para reforzar la protección de las minorías.

73. Aunque algunas de las medidas necesarias para afrontar las preocupaciones expresadas en el presente informe deberían adoptarse prontamente, el Alto Comisionado es consciente de que otras deben plantearse por etapas a más largo plazo en el contexto de la transición política.

74. El ACNUDH está dispuesto a apoyar al Gobierno en sus esfuerzos para proteger y promover los derechos humanos de todas las personas en Myanmar, y para hacer más efectivo el estado de derecho. La atención prioritaria prestada a la discriminación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible proporciona un importante marco para garantizar que ninguna minoría quede olvidada en el desarrollo acelerado del Estado. La labor colectiva y colaborativa de las Naciones Unidas en el país también será crucial para resolver cuestiones fundamentales de derechos humanos.

VI. Recomendaciones

A. Políticas y prácticas

75. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Procedan a abolir todas las ordenanzas locales discriminatorias en el estado de Rakáin, incluidas las que restringen la circulación y el derecho al matrimonio y a la vida familiar; eliminen inmediatamente todos los requisitos arbitrarios para viajar; faciliten la circulación entre municipios y en el interior de ellos; y comuniquen pronta y claramente estas decisiones a todas las autoridades competentes;

b) Establezcan una hoja de ruta y un plazo de tiempo para eliminar todas las restricciones a la libertad de circulación en el estado de Rakáin y, cuando siga habiendo consideraciones de seguridad, se aseguren de que las restricciones sean necesarias, proporcionales y no discriminatorias;

c) Supriman prontamente el toque de queda en el norte del estado de Rakáin, eliminen las limitaciones arbitrarias al derecho a la libertad de reunión y garanticen la libertad de culto;

d) Eliminen todos los requisitos burocráticos restrictivos y discriminatorios para la remisión de pacientes en casos de urgencia, y garanticen el acceso sin trabas de todas las comunidades a los hospitales públicos en todos los municipios del estado de Rakáin;

e) Garanticen el reemplazo o la expedición de documentos de identidad para todas las personas que residen en Myanmar, independientemente de su ciudadanía; procuren que todos los niños sean inscritos al nacer, sin discriminación, y apliquen con prontitud un procedimiento para registrar a todos los niños no inscritos, incluidos todos los niños rohinyás;

f) Encuentren soluciones duraderas para todos los desplazados internos en el estado de Rakáin y en zonas de conflicto, de conformidad con los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

B. Legislación

76. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Adopten gradualmente medidas para la supresión de todas las disposiciones jurídicas discriminatorias, en particular en la Constitución, la Ley de Ciudadanía de 1982 y las cuatro leyes sobre “la raza y la religión”;

b) Impidan y sancionen la incitación a la discriminación, el odio y la violencia, entre otras cosas elaborando una estrategia global basada en las normas internacionales de derechos humanos, y se aseguren de que el Parlamento tenga en cuenta el Plan de Acción de Rabat al examinar el proyecto de ley para el mantenimiento de la armonía religiosa.

C. Rendición de cuentas

77. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Investiguen exhaustivamente la situación de las minorías en el estado de Rakáin y en otras zonas de Myanmar, consultando con todos los interesados y de conformidad con el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, con vistas a recomendar medidas de rendición de cuentas, y ataquen las causas profundas de la discriminación, promuevan la reconciliación entre comunidades e impidan que se repitan las violaciones;

b) Garanticen la investigación rápida, exhaustiva, independiente e imparcial de todas las denuncias de presuntas violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, incluidas las cometidas por agentes del orden y oficiales de seguridad, así como las actuaciones judiciales consiguientes; y, a tal efecto, eliminen cualquier barrera jurídica o legislativa a la exigencia de responsabilidades penales;

c) Velen por que la legislación nacional sobre la detención y la reclusión, y su aplicación, sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos; y por que las medidas de aplicación de la ley respeten las normas de derechos humanos, incluidos los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación;

d) Velen por el establecimiento y buen funcionamiento de mecanismos independientes de supervisión civil y parlamentaria de los agentes del sector de la seguridad, así como de sólidos mecanismos de denuncia;

e) Garanticen la investigación de las denuncias de trabajos forzosos y el enjuiciamiento de los responsables.

D. Prevención de nuevas violaciones y abusos

78. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Velen por que las personas pertenecientes a minorías puedan disfrutar de todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y con plena igualdad ante la ley;

b) Den instrucciones claras sobre la prohibición del trabajo forzoso a la policía, la guardia de fronteras y el Departamento de Administración General;

c) Den instrucciones claras sobre la prohibición de la trata de personas a las fuerzas del orden, y velen por que las víctimas sean protegidas y tratadas de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos;

d) Se aseguren de que las medidas destinadas a hacer frente a la migración irregular y a combatir la delincuencia organizada transnacional, incluida la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, no afecten negativamente a los derechos humanos ni a la dignidad de los migrantes y los refugiados.

E. Proceso de paz

79. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Velen por la celebración de amplias consultas con todas las comunidades locales afectadas y por su plena participación en el proceso de paz, incluidas las minorías étnicas, la sociedad civil y las mujeres;

b) Se aseguren de que la protección de los derechos humanos ocupe un lugar central en la labor del Centro Nacional para la Reconciliación y la Paz y de los mecanismos de vigilancia del alto el fuego.

F. Instituciones

80. El Alto Comisionado recomienda a las autoridades competentes de Myanmar que:

a) Emprendan reformas institucionales para garantizar el respeto del estado de derecho;

b) Mejoren el acceso a la justicia ante tribunales independientes e imparciales mediante procedimientos justos, y velen por que la administración de justicia cumpla plenamente las normas y los principios internacionales de derechos humanos, incluidos los principios de independencia e imparcialidad del poder judicial;

c) Refuercen el mandato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Myanmar para que pueda desempeñar sus funciones de manera independiente y en plena conformidad con los Principios de París, incluida la supervisión de todos los lugares de detención;

d) Aumenten su compromiso y cooperación duraderos con el ACNUDH para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos en Myanmar.

G. Aplicación

81. El Alto Comisionado recomienda al Consejo de Derechos Humanos que siga de cerca la aplicación de las recomendaciones mencionadas, y alienta al Gobierno a que realice progresos tangibles en este sentido.
