

Respuestas a la emergencia crónica de Birmania oriental

el Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa

Las agencias humanitarias y las organizaciones comunitarias trabajan conjuntamente para asistir a comunidades remotas que se encuentran en las áreas más disputadas del este de Birmania.

Las respuestas humanitarias a esta emergencia crónica provienen tanto de las agencias con sede en Birmania como de agencias con base en los países vecinos que trabajan, discretamente, desde el otro lado de la frontera. Las restricciones gubernamentales a los programas y a los desplazamientos por parte de los trabajadores internacionales en zonas remotas quedaron formalizadas en un conjunto de directrices dirigidas a las agencias humanitarias y promulgadas en 2006. Esta normativa gubernamental restringe, sobre todo, a las agencias que priorizan la presencia de personal extranjero como estrategia de protección.

Resulta irónico que el estrechamiento del espacio humanitario pueda suponer una oportunidad para que las agencias situadas fuera de Birmania refuercen estrategias encaminadas a afrontar las necesidades diarias, al tener que dedicarse a contratar a más trabajadores nacionales y crear colaboraciones con organizaciones comunitarias. De igual manera que las operaciones transfronterizas han sido implementadas, sobre todo desde hace más de una década, por organizaciones comunitarias, las respuestas humanitarias en las zonas afectadas por el conflicto proporcionadas por agencias establecidas en el país son ahora más dependientes de las capacidades locales. En la actualidad, la comunidad internacional necesita, por ejemplo, las encuestas realizadas por las organizaciones comunitarias para medir el nivel de vulnerabilidad en las zonas en disputa.

Cómo aumentar el espacio humanitario en las áreas de conflicto continuo de Birmania oriental constituye todo un desafío. Para las agencias y los gobiernos que dialogan con la Junta militar, es preciso ampliar el acceso geográfico y aligerar las restricciones al seguimiento, así como entablar un diálogo sobre políticas relativas a la protección de los civiles ante la violencia y los abusos sistemáticos. Mientras no se garanticen

semejantes concesiones, la forma principal de llegar a las comunidades más frágiles del este de Birmania seguirá siendo a través de la frontera.

La asistencia transfronteriza

Las agencias radicadas en el país pueden llegar a las zonas más estables, como algunas comunidades de desplazados internos en sitios de reubicación controlados por el gobierno y áreas controladas por los grupos étnicos en las que se ha declarado un alto el fuego, aunque la escala y el alcance de esa asistencia sigue siendo limitada. Aun así, la ayuda transfronteriza no sólo llega a esas zonas, sino que también constituye el medio principal de acceder a las comunidades que se esconden de las patrullas del Consejo Estatal de Paz y Desarrollo en zonas más inestables. En 2007, se destinaron alrededor de 7 millones de dólares a iniciativas transfronterizas para respaldar medios de subsistencia, asistencia sanitaria, educación, derechos humanos, protección medioambiental, medios independientes y rehabilitación de comunidades.

El sector más importante de la ayuda transfronteriza es el suministro de medios de subsistencia, incluidas la ayuda alimentaria a los campos de desplazados internos situados cerca de la frontera, y las remesas enviadas a las comunidades que se hallan más al interior de Birmania. Entre las ventajas de las remesas, se encuentran la movilidad, la velocidad y la seguridad, y que permiten que sean los beneficiarios los que establezcan la prioridad de sus necesidades y no las agencias de ayuda, además de fomentar la construcción de la paz al reforzar mercados remotos que mantienen vínculos económicos y sociales más allá de las líneas del conflicto político.

Los otros dos sectores principales son los programas de salud y educación. Del mismo modo que las agencias humanitarias sitas en Birmania brindan apoyo técnico a los ministerios pertinentes

del CEPD, parte de la asistencia transfronteriza se realiza a través de los departamentos formales de salud y educación de las propias nacionalidades étnicas, con lo que, al mismo tiempo, se fortalecen sus capacidades. Esa actividad se ve complementada por estrategias no formales en los ámbitos de la salud y la educación, como respaldo a asistentes tradicionales para partos, escolarización en monasterios y programas de desarrollo preescolar.

Existen otros tipos de asistencia destinados a la protección de los civiles atrapados en el conflicto y al desarrollo de la sociedad civil. Al igual que los 'ciudadanos-periodistas' de los medios independientes difundieron noticias sin censura durante la Revolución azafrán en 2007, las organizaciones comunitarias han resistido la supresión de los derechos fundamentales civiles y políticos en Birmania trabajando a través de la frontera para documentar graves abusos a los derechos humanos. A pesar del conflicto continuado, en algunas comunidades también ha sido posible complementar las actividades de ayuda humanitaria con el desarrollo del capital social y la rehabilitación de activos naturales, físicos o sociales.

Debido a la falta de legitimidad política del régimen militar, hasta las agencias de Naciones Unidas en Birmania han cuestionado la pertinencia de la neutralidad como principio rector.¹ El uso de escoltas armadas para asegurar el acceso con objeto de entregar la asistencia transfronteriza constituye otro aspecto de ese debate. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA, por sus siglas en inglés) ha reconocido que existen circunstancias excepcionales en los casos en que es necesario disponer de escoltas para los convoyes humanitarios.² El contexto de las zonas afectadas por el conflicto en Birmania oriental reúne dichas circunstancias y justifica la utilización de escoltas armadas. Además, en los últimos años, circunstancias semejantes han obligado a las ONG a emplear escoltas para entregar ayuda



Desplazados internos escondidos en el Este de Birmania, 2007

humanitaria en el norte de Iraq, en Chechenia y en el norte de Kenia.

Desafíos estratégicos

Los programas de asistencia transfronteriza en el este de Birmania constituyen una respuesta al desafío que supone garantizar que la ayuda no prolongue, involuntariamente, la violencia y el abuso en tres formas principales. En primer lugar, los programas de mayor envergadura se basan en acuerdos formalizados donde se determinan los principios humanitarios básicos y las responsabilidades respectivas. Esos acuerdos reconocen que el partido de oposición étnico pertinente debe asegurar el acceso, mientras que las decisiones sobre la distribución de la ayuda caen en el ámbito independiente de la agencia humanitaria local. Asimismo, las agencias necesitan redoblar sus esfuerzos para promover la concienciación entre los actores armados no estatales de sus obligaciones según el derecho internacional humanitario. En segundo lugar, la evaluación de los riesgos antes de prestar la ayuda y la evaluación del impacto del conflicto una vez prestada controlan si se han producido repercusiones negativas en los aldeanos instigadas por cualquiera de los grupos armados. En tercer lugar, se han realizado encuestas independientes en el terreno, tanto entre los beneficiarios de los programas como los no beneficiarios, a fin de obtener una imagen más clara del alcance de la ayuda transfronteriza. Esas encuestas han identificado efectos fuertes y positivos que han mitigado el conflicto y han promovido las capacidades locales y los vínculos para la paz.

Entre los desafíos institucionales, se encuentra el fomentar el intercambio de información y la coordinación entre las agencias humanitarias situadas a ambos 'lados' del conflicto (es decir, dentro del país y tras la frontera). Si bien en la actualidad apenas hay duplicación en los servicios existentes, esta circunstancia se debe más a las restricciones al acceso y a la financiación que a una coordinación activa. Pese a que en los últimos años ha aumentado el nivel de confianza y diálogo entre las agencias humanitarias a uno y otro lado de la frontera, es necesario intensificar los esfuerzos a fin de superar los obstáculos continuos, como las dificultades logísticas (incluidas las limitaciones a los visados y la censura), los riesgos políticos (por la asociación con 'informadores del gobierno' o 'simpatizantes de los rebeldes') y los intereses presupuestarios (que surgen cuando se 'compite' por obtener fondos).

Para los donantes, todavía persiste el problema estratégico de reconciliar las necesidades presupuestarias para los programas de alivio de la pobreza de ámbito nacional con las respuestas de emergencia a la situación prolongada y crónica de conflicto en la zona oriental del país. Es necesario equilibrar la gran proporción de población empobrecida por décadas de mala gobernabilidad con el imperativo humanitario de dar prioridad a los recursos para los grupos más vulnerables. Mientras llega una solución política, limitar la actividad de las agencias transfronterizas a las respuestas de ayuda de emergencia sería un planteamiento con poco futuro. En lugar de eso, aumentarían las posibilidades de una posible

transición de la ayuda de emergencia a la ayuda al desarrollo de medios de vida sostenibles si las capacidades de respuesta se desarrollan de forma constante a ambos 'lados' del conflicto.

Mientras tanto, con una comunidad internacional que depende de las organizaciones comunitarias étnicas para alcanzar y asistir a los grupos más vulnerables del este de Birmania, es fundamental que los donantes y las agencias de la ONU reconozcan y respalden esas capacidades locales para la ayuda transfronteriza. Asimismo, es igual de crucial que se intensifique la presión diplomática para que se incremente el espacio humanitario en las zonas afectadas por el conflicto.

El presente artículo ha sido escrito por el Equipo de Investigación sobre Desplazamientos (tbbcbbk@tbbc.org) del Consorcio de la Frontera Birmano-Tailandesa (TBBC, www.tbbc.org). El TBBC se compone de 11 ONG internacionales que proporcionan alimentos, cobijo y artículos no alimenticios a los refugiados y desplazados de Birmania. Asimismo, se dedica a la investigación de las causas primordiales del desplazamiento y de los éxodos de refugiados.

1. Equipo de las Naciones Unidas para Myanmar, 22 de abril de 2005, 'Marco estratégico para las agencias de Naciones Unidas en Myanmar, Yangón' ('Strategic framework for UN Agencies in Myanmar, Yangon'). www.unicef.org/about/execboard/files/Myanmar_UNDAF.pdf

2. OCHA (ONU), 14 de septiembre de 2001, 'El uso del ejército o de escoltas armadas para los convoyes humanitarios: documento de consulta y directrices no vinculantes' ('Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines') www.who.int/hac/network/interagency/GuidelinesonArmedEscorts_Sept2001.pdf