



# Asamblea General

Distr. general  
11 de noviembre de 2020  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

43<sup>er</sup> período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

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

#### *Resumen*

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 39/2 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo solicitó a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que le presentara, en su 43<sup>er</sup> período de sesiones, un informe sobre las causas subyacentes de las violaciones y conculcaciones de los derechos humanos a las que se enfrentaban la minoría musulmana rohinyá y otras minorías de Myanmar. En el informe se señalan los factores que determinan las pautas históricas y actuales de las violaciones y conculcaciones de los derechos humanos de las minorías étnicas y religiosas de Myanmar. El informe concluye con recomendaciones de medidas para su adopción por el Estado, la comunidad internacional y otros interesados a fin de mejorar la situación.

\* El presente informe se presenta con retraso para incluir en él la información más reciente.



## I. Introducción

1. En su resolución 39/2, el Consejo de Derechos Humanos solicitó a la Alta Comisionada que le presentase, en su 43<sup>er</sup> período de sesiones, un informe sobre las causas subyacentes de las violaciones y conculcaciones de los derechos humanos a las que se enfrentaban la minoría musulmana rohinyá y otras minorías de Myanmar, lo que incluía actos de discriminación, intolerancia racial y xenofobia e islamofobia, que vulneraban el derecho internacional de los derechos humanos y eran contrarias a las declaraciones internacionales, incluida la Declaración y el Programa de Acción de Durban, pero no exclusivamente, y que recomendase al Gobierno de Myanmar y a la comunidad internacional que adoptasen medidas concretas para hacer frente a la situación actual.

2. El presente informe se elaboró a partir de la información primaria y secundaria recabada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) de diversas fuentes, entre ellas las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades de minorías étnicas y religiosas, diplomáticos, académicos y otros expertos. Habida cuenta de las limitaciones de acceso a lugares fuera de Rangún, incluidas las zonas en que habitan predominantemente minorías étnicas y religiosas, el ACNUDH buscó otros medios de verificación para determinar la fiabilidad de la información recibida, como entrevistas con representantes de minorías étnicas y religiosas en otros países. Toda la información se sometió a una rigurosa verificación atendiendo a criterios de pertinencia, veracidad y exactitud. En respuesta al cuestionario enviado por el ACNUDH, el Gobierno de Myanmar proporcionó información en una nota verbal de 3 de febrero de 2020, y se recibieron observaciones sobre el proyecto de informe en una nota verbal de 24 de febrero de 2020. Se ha procurado reflejar la información recibida cuando ha sido pertinente.

3. El informe debe leerse conjuntamente con el informe de 2016 de la Alta Comisionada al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar (A/HRC/32/18) y el informe de 2019 de la Alta Comisionada sobre la situación de los derechos humanos de los rohinyás en el estado de Rakáin, Myanmar (A/HRC/40/37). Teniendo en cuenta la amplia documentación sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar que figura en esos informes, así como en los informes de los sucesivos Relatores Especiales sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar y de la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, en el presente informe se ha evitado repetir conclusiones anteriores.

## II. Causas subyacentes de las violaciones y conculcaciones de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar

4. Las violaciones y conculcaciones sufridas por las minorías en Myanmar afectan a todo el espectro de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales y están arraigadas en la historia y el tejido de la sociedad en general. Además de la persecución institucionalizada de los rohinyás en el estado de Rakáin, los prolongados conflictos armados han seguido provocando graves violaciones y conculcaciones de los derechos humanos de las minorías étnicas en otros estados, como ejecuciones extrajudiciales, detenciones y reclusiones arbitrarias, torturas, trabajos forzados, violencia sexual y de género e importantes desplazamientos forzados. Esta situación ha impedido en gran medida a las minorías disfrutar de otros derechos, como la libertad de circulación y el derecho a la salud y la educación, y ha limitado considerablemente sus oportunidades de subsistencia, perpetuando así un ciclo de marginación y pobreza. Además, la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo e infraestructura sin consultarlas realmente ni indemnizarlas han despojado a las comunidades afectadas de tierras, recursos y medios de subsistencia, lo que ha agravado las desigualdades existentes. La misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar llegó a la conclusión de que las graves violaciones que había

documentado constituían crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y que la persecución de los rohinyás en el estado de Rakáin podía tratarse de un genocidio.

5. Las causas subyacentes de las violaciones de los derechos humanos de los rohinyás y otras minorías de Myanmar son complejas, multidimensionales y de larga data. Ello hace que, para desentrañar y solucionar este problema de derechos humanos de múltiples vertientes, sea imprescindible realizar un análisis histórico más general que incluya sus dimensiones políticas, jurídicas, económicas y sociales a fin de recomendar posibles soluciones. Para ello, el presente informe se basa en el marco normativo internacional sobre los derechos de las minorías<sup>1</sup>, que se fundamenta en la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General) y otras disposiciones pertinentes del derecho internacional de los derechos humanos, como el artículo 30 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en otros instrumentos internacionales fundamentales, como la Declaración y el Programa de Acción de Durban y 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.

6. Para lograr la paz en Myanmar, consolidar la transición democrática y reconstruir la sociedad sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación, es fundamental abordar las causas subyacentes de la discriminación y las violaciones de los derechos humanos de las minorías étnicas y religiosas y garantizar la rendición de cuentas. Esos principios también deben fundamentar el desarrollo sostenible, como se refleja en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que se centra en el principio de no dejar a nadie atrás e incluye el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de promover sociedades pacíficas e inclusivas, proporcionar a todos acceso a la justicia y crear a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

7. El Gobierno de Myanmar ha tenido en cuenta este nexo entre paz y desarrollo en el Plan de Desarrollo Sostenible de Myanmar (2018-2030), al reconocer que la aparición de conflictos y su perpetuación están impulsadas por la desconfianza entre los grupos, la falta de instituciones públicas transparentes y responsables para canalizar y abordar las quejas, la exclusión y marginación de la población de los procesos decisorios, y un sentimiento generalizado de injusticia provocado por la distribución desigual de los recursos<sup>2</sup>. El reconocimiento de estos problemas también fundamenta el proceso de paz en curso y las aspiraciones de lograr una unión democrática y federal bajo los auspicios de la Conferencia de Panglong del Siglo XXI, así como las perspectivas de realizar avances significativos.

## A. Legado histórico

8. Los orígenes de la desconfianza y las divisiones entre los grupos étnicos de Myanmar se remontan a siglos de competencia y conflicto entre reinos étnicos rivales, en los que acabó prevaleciendo la mayoría birmana (bamares), que consideraba como súbditos a los miembros de la población pertenecientes a otras comunidades étnicas. La dominación colonial británica agudizó estas líneas divisorias étnicas y solidificó las identidades étnicas,

<sup>1</sup> La utilización del marco normativo internacional sobre los derechos de las minorías no excluye la posibilidad de que algunos de los grupos de minorías de Myanmar también se identifiquen a sí mismos como indígenas. Tanto en lo que respecta a los derechos de las minorías como a los derechos de los indígenas, las Naciones Unidas defienden el principio de autoidentificación, lo que significa que la decisión de pertenecer a una minoría o a un grupo indígena es una elección individual que no debe conllevar ninguna desventaja. La existencia de minorías en un Estado también debe determinarse factualmente, según criterios objetivos y subjetivos, y no simplemente por decisión del Estado. Los factores que han de tenerse en cuenta para determinar qué grupos necesitan protección como minorías son el acceso al poder (situación de no dominación) y la vulnerabilidad a la exclusión, aunque también pueden considerarse el número y la demografía. En el presente informe, el término “minoría”, en contraposición a otros como “nacionalidades étnicas” o “razas nacionales”, se utiliza en reconocimiento de la condición de las minorías y de los derechos conexos reconocidos en el derecho internacional.

<sup>2</sup> Ministerio de Planificación y Finanzas, *Myanmar Sustainable Development Plan (2018–2030)*, pág. 8.

que antes eran más fluidas, relacionales y dependientes del contexto<sup>3</sup>, para facilitar la administración colonial. El nacionalismo birmano evolucionó como oposición al dominio colonial, pero también a otros grupos étnicos que, por asociación con los británicos, se consideraba que tenían una mejor situación económica y representaban una amenaza para el pueblo birmano y su forma de vida<sup>4</sup>. La Segunda Guerra Mundial creó más divisiones, ya que hubo diferentes grupos combatiendo junto a los británicos o los japoneses.

9. En 1947 hubo un posible punto de inflexión en el camino hacia la independencia con el histórico Acuerdo de Panglong, que pretendía establecer una unión federal firmemente basada en el respeto de los derechos de las minorías y en la plena autonomía en la administración interna. El fracaso de los sucesivos Gobiernos en su intento de plasmar esa visión ha seguido suscitando importantes agravios entre las diferentes etnias y continúa siendo el principal obstáculo del actual proceso de paz.

## B. Gobierno militar y “birmanización”

10. Tras el golpe militar de 1962, la ideología etnonacionalista se convirtió en uno de los pilares del gobierno militar. Aunque nunca se declaró oficialmente como política de Estado, se ha considerado ampliamente que hubo un proceso de “birmanización” del Estado y la sociedad, que implicó una purga de todas las formas de influencia extranjera y la galvanización de la unidad nacional mediante la promoción de la lengua y la cultura birmanas y la religión budista y suprimió las identidades y aspiraciones étnicas, incluso al federalismo, al considerarlas una amenaza a la estabilidad y la unidad nacionales<sup>5</sup>.

11. Con las políticas socialistas del General Ne Win, se adoptaron medidas para frenar la influencia extranjera en la economía nacional, como la Ley de Nacionalización de Empresas de 1963, y hubo un éxodo de unas 500.000 a 800.000 personas de etnia china e india<sup>6</sup>. Se utilizaban el sistema educativo y las instituciones estatales, incluidos los medios de comunicación públicos, para promover una identidad nacional unitaria basada en la cultura y la historia de Birmania, con el birmano como idioma “unificador”<sup>7</sup> y el budismo como religión dominante. Esta tendencia también llevó a cambiar el nombre indígena de ciudades, calles e hitos geográficos por una denominación en birmano<sup>8</sup>; a que los planes de estudio y los libros de texto enseñaran la historia únicamente desde la óptica birmana<sup>9</sup>; a la construcción de museos para institucionalizar la “cultura nacional de Myanmar”<sup>10</sup>; a la prohibición o supresión de la enseñanza en muchos idiomas étnicos a partir del cuarto curso, lo que colocaba a quienes no hablaban birmano en una situación de desventaja educativa<sup>11</sup>; y a la exclusión de las minorías étnicas de los niveles superiores del ejército y el Gobierno<sup>12</sup>. Se impusieron estrictas restricciones a los grupos religiosos no budistas, en particular para la organización de actividades educativas y reuniones y la importación y publicación local de la Biblia, el Corán y otros textos cristianos e islámicos. Con frecuencia se denegaba la autorización para construir o reconstruir cruces e iglesias, que a menudo eran atacadas y destruidas por los militares en las zonas de conflicto. Desde 2011 se han relajado algunas de las restricciones impuestas a las actividades y publicaciones religiosas de los no budistas y al uso de los idiomas étnicos, pero lamentablemente estas políticas han dejado un importante legado.

<sup>3</sup> Matthew J. Walton, “The ‘wages of Burman-ness’: ethnicity and Burman privilege in contemporary Myanmar”, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 43, núm. 1 (2013).

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Robert A. Holmes, “Burmese domestic policy: politics of Burmanization”, *Asian Survey*, vol. 7, núm. 3 (marzo de 1967).

<sup>7</sup> Ashley South y Marie Lall, “Language, education and the peace process in Myanmar”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 38, núm. 1 (abril de 2016).

<sup>8</sup> Ashley South, “Karen nationalist communities: the ‘problem’ of diversity”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 29, núm. 1 (abril de 2007).

<sup>9</sup> South y Lall, “Language, education and the peace process”.

<sup>10</sup> Mikael Gravers (ed.), *Exploring Ethnic Diversity in Burma* (Copenhague, NIAS Press, 2007).

<sup>11</sup> Walton, “The ‘wages of Burman-ness’”.

<sup>12</sup> Martin Smith, *Burma (Myanmar): The Time for Change* (Londres, Minority Rights Group, 2002).

### C. Conflictos armados, desplazamientos y pobreza

12. Si bien los sucesivos gobiernos militares reprimieron y restringieron los derechos y libertades democráticos de todos los habitantes del país, las minorías étnicas y religiosas fueron las más afectadas por algunas de las peores violaciones de los derechos humanos, especialmente en el contexto de la “contrainsurgencia”, por la que los militares atacaban a los civiles mediante su estrategia de “cuatro cortes”<sup>13</sup>. Los prolongados conflictos con los grupos étnicos armados han permitido al ejército, al no existir ninguna amenaza externa, legitimar su protagonismo excesivo en la política durante más de medio siglo. También han proporcionado un contexto para la comisión de graves violaciones de los derechos humanos contra las minorías étnicas y religiosas por parte del ejército y, en menor medida, de las organizaciones étnicas armadas. Se trata de violaciones como ejecuciones extrajudiciales, detenciones y reclusiones arbitrarias, torturas y trabajos forzosos. El recurso a la violencia sexual y de género por el ejército, ampliamente documentado por las organizaciones de mujeres durante decenios, y más recientemente por la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, ha formado parte de esta estrategia de contrainsurgencia.

13. Los conflictos en Myanmar también han sido impulsados por intereses económicos, ya que el ejército y algunos grupos armados y milicias étnicos han estado compitiendo por el control de la tierra y los recursos naturales<sup>14</sup>. Esto ha propiciado economías ilegales enormemente lucrativas y concesiones para la comercialización de madera, piedras preciosas y minerales, el tráfico de fauna y flora silvestres y el tráfico de drogas. La mayoría de los beneficios han caído en manos de intereses privados de la élite militar y política, así como de grupos paramilitares y empresas extranjeras (A/HRC/40/68, párr. 7), lo que ha privado aún más de oportunidades económicas a las poblaciones étnicas y ha debilitado la cohesión social dentro de las comunidades.

14. Existen graves desigualdades horizontales entre las zonas fronterizas habitadas por grupos étnicos y la región central, habitada mayoritariamente por birmanos, en lo que respecta a los niveles de pobreza y el acceso a las oportunidades económicas y los servicios públicos. Los estados étnicos, que ocupan las zonas geográficas donde viven los siete principales grupos étnicos, han sido históricamente los estados del país que menos asignación presupuestaria han recibido para educación, y las tasas de alfabetización en esas zonas están todas por debajo del promedio nacional, siendo el caso más destacado el del estado de Shan, cuya tasa es del 65 %, en comparación con el promedio nacional del 90 %<sup>15</sup>. El Gobierno actual ha ido aumentando progresivamente el gasto social —por ejemplo, con la introducción de programas de transferencias en efectivo en algunas de las zonas étnicas más pobres, como los estados de Chin y Rakáin— y dando prioridad a la electrificación y la conectividad de las carreteras de las zonas rurales remotas. Se están realizando esfuerzos para ampliar la cobertura de la atención de la salud y facilitar la inscripción de los nacimientos en el Estado de Rakáin, entre otras cosas mediante equipos móviles. No obstante, el “dividendo de la paz”, que se esperaba obtener con la prórroga del Acuerdo de Alto el Fuego Nacional firmado en 2015, no se ha materializado en muchas zonas, ya que la población está atrapada entre el control del Gobierno y el control de los grupos armados étnicos, y los llamados arreglos provisionales de reparto del poder previstos en el Acuerdo siguen sin cumplirse en gran medida.

15. A lo largo de varios decenios, los conflictos también han generado oleadas de desplazamientos de comunidades de minorías étnicas, tanto dentro de Myanmar como hacia países vecinos (a menudo en situaciones irregulares y vulnerables), que han dejado desiertas muchas zonas de minorías étnicas. A ello cabe sumar la prevalencia del acaparamiento de tierras, los efectos perjudiciales de las industrias extractivas y los proyectos de infraestructura, y los recurrentes desastres naturales. Por ejemplo, la Ley de

<sup>13</sup> La política de contrainsurgencia de “cuatro cortes”, puesta en marcha en la década de 1960 y, según se informa, aún en vigor, consiste en “operaciones de limpieza” en las que se mata a civiles y se destruyen aldeas enteras, lo que provoca desplazamientos masivos (A/HRC/39/64, párr. 76).

<sup>14</sup> Véase A/HRC/42/CRP.3 (puede consultarse en [www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/MyanmarFFM/Pages/EconomicInterestsMyanmarMilitary.aspx)).

<sup>15</sup> Myanmar, Ministerio de Inmigración y Población, *The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report - Census Report Volume 2* (Nay Pyi Taw, 2015).

Gestión de Tierras Desocupadas, en Barbecho y sin Explotar de 2012 faculta al Estado para reasignar a terceros las tierras que considere “desocupadas, en barbecho y sin explotar”, pero que a menudo son cultivadas activamente por agricultores<sup>16</sup>. La aprobación de la Ley provocó entre las comunidades tradicionales de las regiones habitadas por minorías étnicas un temor generalizado a que propiciara la usurpación de los derechos consuetudinarios de uso de la tierra y el desalojo forzoso. En Myanmar sigue habiendo unos 241.000 desplazados internos<sup>17</sup> que viven en campamentos en los estados de Kachín, Shan, Rakáin, Chin y Kayin y tienen un acceso limitado a los servicios. Los agentes humanitarios han tenido dificultades para acceder a la población desplazada debido a las restricciones impuestas por las autoridades. Al 30 de noviembre de 2019, además de 914.998 rohinyás en Bangladesh<sup>18</sup>, había 93.206 refugiados de Myanmar en Tailandia<sup>19</sup> y un número desconocido en China. Si bien los Gobiernos de Myanmar y Tailandia han puesto en marcha iniciativas de repatriación, en los últimos años se han reducido drásticamente los fondos destinados a las organizaciones transfronterizas que prestan asistencia a los refugiados de Myanmar en Tailandia para salvar vidas y otras formas de ayuda. Según se informa, las tasas de depresión y suicidio han aumentado en los campamentos de Tailandia, al igual que la violencia doméstica y la dependencia de las drogas y el alcohol<sup>20</sup>.

#### D. Institucionalización de la discriminación de las minorías étnicas y religiosas

16. Los Gobiernos militares de Myanmar establecieron un régimen jurídico que institucionalizó la discriminación contra las minorías. Entre las leyes que aún están en vigor, cabe destacar la de ciudadanía (A/HRC/32/18, párr. 19, y A/HRC/40/37, párrs. 21 a 28). La Ley de Ciudadanía de 1982 estableció una jerarquía de tres clases de ciudadanía por la que reservaba la ciudadanía plena a las personas pertenecientes a las “razas nacionales”, una categoría basada principalmente en la etnia, y confería a los demás formas menores de ciudadanía, “secundaria” o “por naturalización”<sup>21</sup>. Los ciudadanos “secundarios” y “naturalizados” poseen menos derechos que los ciudadanos “plenos” y su ciudadanía puede ser revocada por motivos vagos y ambiguos; por ejemplo, si se descubre que muestran “desafección o deslealtad al Estado” (artículos 35 d) y 58 d)). Se han documentado ampliamente los efectos perjudiciales del régimen de ciudadanía y su aplicación discriminatoria en los rohinyás en particular, pero también ha habido una degradación progresiva de los derechos de ciudadanía de otros musulmanes en la última generación. Ello ha provocado un importante éxodo hacia otros países de la región, donde han estado sufriendo situaciones de extrema vulnerabilidad debido a la falta de documentación y a la discriminación por parte de las autoridades locales y las comunidades de acogida, lo que les ha privado de oportunidades de empleo, de educación y de atención de la salud y ha dejado a muchos en la indigencia<sup>22</sup>.

17. Hay otras leyes, como las que restringen la libertad de religión, que discriminan a las minorías étnicas o religiosas, especialmente a los no budistas. El artículo 354 de la Constitución establece excepciones que pueden invocarse para justificar la imposición de restricciones arbitrarias a la libertad de religión o de creencias de las minorías religiosas, por motivos como “el orden y la moral públicos”, “la ley y el orden” y “la seguridad de la

<sup>16</sup> Transnational Institute, “Access denied: land rights and ethnic conflict in Burma”, mayo de 2013, pág. 3.

<sup>17</sup> Véase [www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar](http://www.unocha.org/myanmar/about-ocha-myanmar) (consultado el 23 de enero de 2020).

<sup>18</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Rohingya refugee response: Bangladesh – operational dashboard: 2019 indicators monitoring”, 30 de noviembre de 2019.

<sup>19</sup> ACNUR, “RTG/MOI-UNHCR verified refugee population”, 30 de noviembre de 2019.

<sup>20</sup> Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home: A Report on Protracted Displacement Due to Armed Conflict in Burma/Myanmar* (2019), pág. 130.

<sup>21</sup> Comisión Internacional de Juristas, “Challenges to freedom of religion or belief in Myanmar: a briefing paper”, septiembre de 2019; y A/HRC/40/68.

<sup>22</sup> Burma Human Rights Network, “Existence denied”, 2018.

Unión”<sup>23</sup>. Además, el Código Penal de 1861 (artículos 295, 295A y 298) tipifica desde la época colonial varios delitos contra la religión (“leyes sobre la blasfemia”). Las cuatro leyes de “protección de la raza y la religión” aprobadas en 2015 parecen estar dirigidas específicamente contra los no budistas, en particular los musulmanes, y contienen elementos discriminatorios contra la mujer (A/HRC/32/18, párr. 20). Estas leyes imponen restricciones en lo que respecta al matrimonio, la conversión religiosa, las relaciones extramatrimoniales y las medidas de control de la población. Aunque en general no se han aplicado, no se han tomado medidas para derogarlas.

## E. Autoritarismo, impunidad y déficits democráticos

18. Otras causas subyacentes de las vulneraciones de que actualmente son víctimas las minorías son los déficits democráticos estructurales y la debilidad del estado de derecho y de las instituciones, incluido el poder judicial, a causa de decenios de régimen autoritario.

19. La arraigada impunidad de los militares ha quedado bien documentada (A/69/398, párr. 65) y está salvaguardada por la Constitución<sup>24</sup>, la Ley de Servicios de Defensa (1959), la Ley de Seguridad Presidencial (2016) y la Ley de Mantenimiento de la Disciplina de la Fuerza de Policía de Myanmar (1995). Apenas se ha enjuiciado a militares por violaciones de los derechos de las minorías étnicas, a los responsables a menudo se les han impuesto penas leves o se les ha eximido de cumplir la totalidad de la pena y las víctimas no disponen de un recurso adecuado. Las sucesivas comisiones nacionales de investigación establecidas en relación con las denuncias de violaciones de los derechos humanos se han caracterizado por una grave falta de independencia e imparcialidad<sup>25</sup>. Dada la escasez de perspectivas reales de rendición de cuentas a nivel nacional, se han intensificado los esfuerzos en el plano internacional ante la Corte Internacional de Justicia y la Corte Penal Internacional y con el establecimiento del Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar.

20. La debilidad y la falta de independencia del poder judicial también siguen menoscabando el estado de derecho. Tanto las minorías como la población mayoritaria sufren la influencia manifiesta del ejército en los procedimientos judiciales civiles, una corrupción generalizada, la violación de las garantías procesales fundamentales y la reticencia de la fiscalía a aceptar peticiones de las víctimas de violaciones graves de los derechos humanos para que se inicien actuaciones penales<sup>26</sup>. El acceso a la representación letrada y a los recursos judiciales en las causas penales y civiles se ve aún más limitado por la difícil situación económica de la mayoría de las víctimas. Los obstáculos a que se enfrentan habitualmente las minorías, en particular las mujeres, en el sistema de justicia y la desconfianza general hacia el Estado disuaden a la mayoría de la población de recurrir a los mecanismos de justicia oficiales<sup>27</sup>. Los abogados, así como las víctimas y sus familiares, suelen ser objeto de intimidación, represalias y medidas disciplinarias<sup>28</sup>. Otro obstáculo que impide a los miembros de las minorías acceder a la justicia es la discriminación que sufren los abogados por motivos étnicos y religiosos<sup>29</sup>.

21. Las instituciones con capacidad de promover y proteger los derechos de las minorías siguen siendo débiles. En 2016 se estableció un Ministerio de Asuntos Étnicos tras la promulgación de la Ley de Protección de los Derechos Étnicos. Según la comunicación del Gobierno, el Ministerio participa en varias iniciativas encaminadas a mejorar la situación de las minorías étnicas, en particular en las esferas del idioma, la educación, la cultura y la

<sup>23</sup> Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis: how ethno-religious nationalism has led to religious intolerance, crimes against humanity and genocide”, mayo de 2019, págs. 28 y 29.

<sup>24</sup> En virtud del artículo 343 b) de la Constitución, las decisiones del Comandante en Jefe en materia de justicia militar son “firmes y concluyentes” y no admiten recurso.

<sup>25</sup> Comisión Internacional de Juristas, “Achieving justice for gross human rights violations in Myanmar: baseline study”, enero de 2018.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> Progressive Voice, *There is No One Who Does Not Miss Home*, pág. 148.

<sup>28</sup> Comisión Internacional de Juristas, *Right to Counsel: The Independence of Lawyers in Myanmar* (Ginebra, 2013).

<sup>29</sup> *Ibid.*

salud, y está elaborando una estrategia para los derechos étnicos en Myanmar<sup>30</sup>. Si bien el Ministerio tiene el mandato de proteger eficazmente los derechos de los grupos étnicos de conformidad con la ley<sup>31</sup>, y la ley prevé un mecanismo para denunciar las violaciones de derechos a los departamentos estatales o regionales de asuntos étnicos, parece que la capacidad del Ministerio es limitada y que este recurso no se conoce y apenas se utiliza. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de Myanmar carece de la necesaria independencia del poder ejecutivo y no tiene miembros pertenecientes a las comunidades minoritarias (A/71/361, párr. 14)<sup>32</sup>. Aunque el Departamento de Administración General se ha transferido a un ministerio civil, el Ministerio de Asuntos Fronterizos, integrado y dirigido por militares, desempeña un papel fundamental en la administración de las zonas habitadas por minorías étnicas, incluso en cuestiones de seguridad y educación.

22. Uno de los objetivos fundamentales del actual proceso de paz es aumentar la transferencia de competencias y el federalismo. Los parlamentos estatales y regionales, que deben garantizar una mayor representación de las minorías étnicas, reservan una cuota del 25 % para militares, al igual que el Parlamento Nacional, y por lo general carecen de atribuciones significativas<sup>33</sup>. En algunos estados, los ministros principales son nombrados por el Gobierno central en lugar de ser designados por el partido étnico ganador de las elecciones en el estado en cuestión. En 2015, los rohinyás, que desde la independencia tenían derecho a votar en todas las elecciones, fueron despojados de su derecho de voto. No se nombró a ningún musulmán como candidato en las elecciones generales de 2015 y tampoco se ha nombrado ninguno para ocupar altos cargos en el Gobierno actual<sup>34</sup>. También se han anulado, con escasa transparencia, algunos procesos electorales en algunas zonas que la Comisión Electoral de la Unión ha considerado inseguras o afectadas por conflictos, con lo que se ha privado de su derecho de voto a los miembros de las minorías étnicas<sup>35</sup>.

## F. Desigualdad de género

23. La situación de las mujeres y niñas de grupos minoritarios también viene marcada por una desigualdad de género y actitudes patriarcales profundamente arraigadas en la cultura tradicional y las prácticas religiosas, así como en la legislación, las políticas y las prácticas nacionales (véase CEDAW/C/MMR/CO/4-5). La noción de superioridad masculina está asimilada en la sociedad y en muchos grupos minoritarios, en los que se considera que los hombres tienen cualidades innatas inalcanzables para las mujeres (con arreglo al concepto de *hpon*), lo que perpetúa las actitudes patriarcales y los estereotipos de género discriminatorios que siguen configurando las relaciones familiares, la división del trabajo en función del género y la representación insuficiente de la mujer en los órganos políticos decisorios. Esta situación ha creado una cultura de aceptación social de la violencia de género contra las mujeres y las niñas<sup>36</sup>. Además, las consecuencias del conflicto en materia de género han socavado el disfrute de todo un espectro de derechos humanos por parte de las mujeres y las niñas, incluidos los derechos económicos y sociales fundamentales, y el desplazamiento provocado por el conflicto y el desarrollo ha

<sup>30</sup> Nota verbal de fecha 9 de julio de 2012 dirigida a las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales en Ginebra por la Misión Permanente de Myanmar.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Véase también International Bar Association, *The Rule of Law in Myanmar: Challenges and Prospects* (Londres, 2012).

<sup>33</sup> Constitución, art. 161 d).

<sup>34</sup> Burma Human Rights Network, "Existence denied", pág. 17.

<sup>35</sup> International Crisis Group, "Peace and electoral democracy in Myanmar", 6 de agosto de 2019, pág. 12.

<sup>36</sup> En un estudio realizado en 2014, la Gender Equality Network, una coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil del país, constató que casi la mitad de las mujeres encuestadas habían sido víctimas de violación, agresión sexual o acoso sexual fuera de la pareja.

contribuido de manera importante a la feminización de la pobreza y la migración y a la trata de mujeres de minorías étnicas<sup>37</sup>.

24. La violencia sexual y de género se ha utilizado como instrumento en el contexto de los conflictos étnicos, sobre todo como medio para destruir el tejido social de las comunidades no birmanas. Las organizaciones de mujeres llevan decenios documentando el recurso sistemático de los militares a la violencia sexual y de género (incluidas las violaciones colectivas, la esclavitud sexual y la tortura sexual) y la impunidad de esos actos como parte de una estrategia deliberada para intimidar, aterrorizar o castigar a la población civil y como táctica de guerra (A/HRC/39/64, párr. 79). Los testimonios registrados, incluidos los más recientes recabados por la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar, ponen de relieve que la brutal violencia sexual ejercida contra mujeres y niñas —así como contra hombres, niños y transexuales— tenía por objeto destruir física y espiritualmente a las víctimas y a sus comunidades. Durante muchos años se ha privado a las mujeres rohinyás de sus derechos reproductivos y sexuales al someterlas a una estricta política que las obligaba a no tener más de dos hijos so pena de ser castigadas con arreglo al Código Penal<sup>38</sup>.

## G. Factores contemporáneos que fomentan la discriminación

25. Si bien los factores descritos en las secciones anteriores pueden considerarse causas subyacentes de las graves violaciones generalizadas de los derechos de las minorías en Myanmar, no explican por sí solos la reciente intensificación de la violencia en el Estado de Rakáin ni la persecución de los musulmanes, en particular los rohinyás. Hay que tener en cuenta una serie de factores contemporáneos.

26. Aunque hubo episodios de violencia contra los musulmanes en el pasado, la actual ola de islamofobia en el país ha sido alimentada por un floreciente ultranacionalismo budista muy apoyado por la población mayoritaria desde 2012. Cabe destacar en particular la contribución del Movimiento 969 y de la Organización para la Protección de la Raza y la Religión (también conocida como “MaBaTha”) al fomento de los prejuicios y rumores antimusulmanes y a la generación de temor y odio entre la población budista.

27. Estos movimientos están encabezados por monjes ultranacionalistas que han difundido estereotipos y prejuicios negativos contra el islam y los musulmanes al representarles como una amenaza existencial para la raza birmana y la religión budista en Myanmar. Han utilizado argumentos internacionales sobre la “guerra mundial contra el terrorismo” y supuestos ejemplos de “islamización” de otros países para reforzar el alarmismo. Se ha atacado a los rohinyás con términos racistas, calificándolos de inmigrantes “bengalíes” que viven ilegalmente en el país, y con términos islamófobos, acusándoles de promover un extremismo islámico violento. Si bien los medios tradicionales, como los sermones y los folletos, han influido, los medios sociales han tenido un importante efecto multiplicador en la difusión del odio.

28. Por otra parte, la capacidad de los ultranacionalistas budistas para influir en las instituciones del Estado y en la sociedad en general ha culminado con la aprobación de las cuatro leyes de “protección de la raza y la religión” tras una agresiva campaña para restringir legalmente la libertad religiosa en defensa del budismo. Su campaña antimusulmana ha provocado actos de violencia tumultuaria, boicots y ataques contra empresas musulmanas, la obstrucción de la práctica del islam, la demolición de escuelas y hogares musulmanes, la declaración de “zonas de exclusión” para los musulmanes y discriminación por parte de los gobiernos locales y en el sistema judicial<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Véase Kachin Women's Association Thailand, *Driven Away: Trafficking of Kachin Women on the China-Burma Border* (Chiang Mai, 2005).

<sup>38</sup> Human Rights Watch and Fortify Rights, “Submission to CEDAW regarding Myanmar's exceptional report on the situation of women and girls from northern Rakhine State”, mayo de 2018, pág. 7.

<sup>39</sup> Véanse Christian Solidarity Worldwide, “Burma's identity crisis”; Burma Human Rights Network, *Persecution of Muslims in Burma: BHRN Report* (Londres, 2017); e informes del Karen Human Rights Group (véase [www.khrg.org/reports](http://www.khrg.org/reports)).

29. Estos hechos han tenido lugar en el contexto de una repentina expansión del espacio público que ha favorecido la libertad de expresión. La ausencia histórica de medios de comunicación independientes ha socavado la alfabetización mediática de la población en general, incluida su capacidad de descifrar de manera crítica la información errónea. En 2014 la población comenzó a tener conectividad digital y hubo un rápido aumento de la disponibilidad de teléfonos móviles. A mediados de 2018, se estimaba que había alrededor de 20 millones de usuarios de Facebook en Myanmar<sup>40</sup>, de una población de 54 millones<sup>41</sup>. Business for Social Responsibility realizó una evaluación del impacto de Facebook en los derechos humanos en el país y observó importantes deficiencias en materia de alfabetización digital, conciencia de la privacidad y pensamiento crítico, ya que una gran proporción de los usuarios de Internet carecían de conocimientos básicos para navegar y analizar el contenido en línea, lo que incluía diferenciar las noticias reales de la información errónea. También constató que los habitantes de las zonas rurales, las personas con menos ingresos y las personas con niveles de educación más bajos eran más vulnerables a los discursos de odio y a la información errónea<sup>42</sup>.

30. Tras decenios de un gobierno militar que reprimía duramente todas las formas de disidencia y pluralismo y ejercía una enorme vigilancia e imponía importantes restricciones a los medios de comunicación, el sector de la educación, la sociedad civil y el mundo académico, apenas está empezando a instalarse la cultura del discurso público democrático. En general se autoriza la organización de debates públicos y acciones colectivas, han proliferado los medios de comunicación y se retransmiten las sesiones parlamentarias. Sin embargo, el espacio cívico sigue siendo precario, ya que el ejército y el Gobierno se han mostrado cada vez más intolerantes ante las críticas de la población y han recurrido al acoso judicial para combatir el papel democrático de la sociedad civil y la prensa. El ejército o entidades afines han interpuesto más de 200 denuncias por “difamación” contra sus críticos, como periodistas y activistas de derechos humanos étnicos que han tratado de concienciar sobre los abusos cometidos por los militares contra los derechos humanos<sup>43</sup>. Se siguen imponiendo restricciones excesivas a las reuniones pacíficas, lo que limita aún más el espacio cívico.

31. El Gobierno está trabajando en un proyecto de ley sobre el discurso de odio y el Ministerio de Información ha organizado talleres y programas de sensibilización para prevenir dicho fenómeno<sup>44</sup>. Si bien el Gobierno, junto con el Consejo Mundial de la Sangha Budista, respaldado por el Estado, ha tomado algunas medidas contra los budistas ultranacionalistas, como la ilegalización de MaBaTha y la prohibición de predicar durante un año impuesta a U Wirathu, monje ultranacionalista, no ha promovido activamente la pluralidad de opiniones en la sociedad para contrarrestar los prejuicios y los argumentos engañosos contra los musulmanes y proteger a quienes se han opuesto a esta tendencia. Esto se pone particularmente de manifiesto en un contexto en el que quienes demonizan a los musulmanes, incluidos los rohinyás, están bien coordinados, protegidos y dotados de recursos, mientras que quienes expresan visiones pluralistas, incluidos algunos monjes y activistas budistas que trabajan en pro de la reconciliación religiosa, están marginados y corren grandes riesgos<sup>45</sup>. Una investigación comparativa ha mostrado el impacto negativo del adoctrinamiento bajo el autoritarismo en la cultura política de las sociedades posautoritarias. Los decenios de opresión y estigmatización deliberada de ciertos grupos y comunidades han dañado gravemente el tejido social, incluido el sentido de identidad, pertenencia y confianza. Esto se ha visto agravado por un sistema educativo que se debilitó sistemáticamente bajo el régimen militar al condicionar a las personas a aceptar información con un pensamiento crítico limitado. Esos factores han contribuido a una falta

<sup>40</sup> Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment: Facebook in Myanmar* (2018).

<sup>41</sup> Según el sitio web del Departamento de Población del Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población ([www.dop.gov.mm/en](http://www.dop.gov.mm/en)).

<sup>42</sup> Business for Social Responsibility, *Human Rights Impact Assessment*.

<sup>43</sup> San Yamin Aung, “Total number of defamation cases under Telecommunications Law hits 200”, Irrawaddy, 24 de junio de 2019.

<sup>44</sup> Nota verbal de fecha 24 de enero de 2020 de la Misión Permanente de Myanmar.

<sup>45</sup> Christian Solidarity Worldwide, “Burma’s identity crisis”, pág. 13.

de compromiso, apatía y falta de empatía generalizadas de la población mayoritaria y de otras minorías con respecto a la difícil situación de los rohinyás.

32. Es importante reconocer que, bajo la superficie, también hay una acumulación de incertidumbre y ansiedad por los rápidos cambios políticos, económicos y sociales que el país ha venido experimentando desde 2011 y las perspectivas para el futuro. Los dramáticos cambios que se produjeron casi de la noche a la mañana después de medio siglo de gobierno militar han desestabilizado el tejido y las normas sociales y han provocado un temor a perder la identidad de grupo. La población mayoritaria también sufre agravios sociales y económicos en un contexto de desigualdad muy visible y de amiguismo y corrupción generalizados. Las elecciones de 2015 crearon en la población la expectativa de un cambio drástico en sus vidas, pero la frustración por la lentitud de las reformas y de la creación de oportunidades económicas ha fomentado la búsqueda de chivos expiatorios y el extremismo religioso y basado en la identidad.

33. Existe una sospecha generalizada sobre el papel desempeñado en Myanmar por agentes externos, como las Naciones Unidas y terceros países, y por los inversores con proyectos de desarrollo e infraestructura. Esto ocurre en particular en el estado de Rakáin, donde la población de etnia rakáin, un grupo étnico no birmano, también ha sufrido marginación y privaciones. En los últimos años, la percepción de parcialidad de la comunidad internacional en favor de los rohinyás y en contra de los rakáin parece haber exacerbado los sentimientos antirohinyás. Las recomendaciones formuladas por la Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin proporcionan una amplia hoja de ruta para atender las necesidades humanitarias, de seguridad y de desarrollo de todas las comunidades del estado de Rakáin<sup>46</sup>.

### III. Medidas destinadas a abordar las causas subyacentes

34. Myanmar se encuentra en un punto crítico de su transición democrática. Las elecciones generales de 2020, la renovada iniciativa de reforma constitucional y el proceso de paz en curso ofrecen importantes oportunidades para abordar las causas subyacentes de las violaciones de los derechos humanos de las minorías y configurar una visión común para el futuro. Fundamentalmente, esto requiere el cese inmediato las violaciones, el fin de la impunidad sistémica y una reforma integral del Estado basada en un modelo democrático federal para eliminar el control del ejército y garantizar que este rinda cuentas a las autoridades civiles elegidas. Para lograr este cambio también es preciso que se reconozca y aborde el legado de los decenios de violencia, discriminación y exclusión como el principal obstáculo a la coexistencia pacífica y al cumplimiento de la promesa asumida en el marco de la Agenda 2030 de lograr una sociedad pacífica e inclusiva que no deje a nadie atrás.

35. Myanmar tiene la oportunidad histórica de desarrollar un sólido régimen de derechos de las minorías y de no discriminación que reconozca, proteja y haga efectivos los derechos de todos. El establecimiento de salvaguardias legales e institucionales para garantizar la igualdad de todos exigirá el desmantelamiento del actual sistema de leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la adopción de medidas positivas para promover y proteger eficazmente la igualdad de todos y los derechos de las minorías. Las normas internacionales fundamentales, como las establecidas en la Declaración y el Programa de Acción de Durban y el Plan de Acción de Rabat, proporcionan orientación para la elaboración de estrategias, políticas, programas y marcos jurídicos nacionales que promuevan la tolerancia, alienten una comunicación interreligiosa e intercomunitaria positiva y sirvan para contrarrestar la promoción del odio que incita a la violencia, la hostilidad, la intolerancia y la discriminación.

36. Para lograr la igualdad y la libre determinación de las minorías religiosas y étnicas también es necesario que Myanmar alcance el objetivo de federalismo y transferencia de competencias al que se han comprometido todas las partes en el proceso de paz. Habida cuenta del profundo arraigo de la discriminación y las desigualdades en Myanmar, tal vez

<sup>46</sup> Comisión Asesora sobre el Estado de Rakáin, *Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State* (agosto de 2017).

sea preciso también adoptar medidas de acción afirmativa para lograr la plena igualdad de hecho y de derecho, en particular para las comunidades más vulnerables y marginadas. Ello podría incluir la adopción de medidas de acción afirmativa selectiva en la contratación de los funcionarios públicos, los agentes del orden y el personal docente y sanitario a fin de reflejar la diversidad de la población de Myanmar. Para reforzar la inclusión, podría establecerse un sistema de enlaces comunitarios multilingües en las instituciones públicas, incluidas las administraciones estatales, la policía y los centros de enseñanza y de salud, a fin de ayudar a superar las barreras lingüísticas y tender un puente entre las comunidades y las instituciones públicas.

37. Ha habido quejas por la exclusión real o percibida de las comunidades minoritarias de la distribución equitativa de los recursos. Esta dimensión es fundamental para el proceso de paz, ya que los grupos étnicos llevan mucho tiempo exigiendo un sistema de gobierno descentralizado en el que las comunidades étnicas tengan un mayor control sobre sus tierras y recursos naturales. Los proyectos de desarrollo, incluidas las concesiones para la extracción de recursos naturales, solo deben autorizarse si se respetan las salvaguardias ambientales, sociales y de derechos humanos, tras una consulta efectiva a las comunidades afectadas y de conformidad con las normas jurídicas nacionales e internacionales pertinentes. También deben reconocerse los derechos consuetudinarios de propiedad y posesión de las tierras.

38. El Gobierno ha puesto en marcha importantes reformas en el sistema educativo, que constituyen una oportunidad para proteger la identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa de las minorías. Se están llevando a cabo nuevas iniciativas en el contexto de las reformas del sector de la educación para elaborar planes de estudio de los idiomas étnicos y promover la enseñanza en algunos idiomas étnicos en las escuelas públicas. Los niños de las comunidades minoritarias deben poder ejercer el derecho a aprender en su idioma materno, además del programa de estudios general. Esas opciones normativas deben preverse mediante un enfoque descentralizado y participativo y se debe ofrecer a los niños la posibilidad de elegir el idioma de enseñanza, ya que hay muchos idiomas minoritarios en el país. Además, se debe alentar al Gobierno a que colabore de manera constructiva con los agentes educativos no estatales, algunos de los cuales prestan amplios servicios en idiomas étnicos fuera del sistema gubernamental, en particular a niños muy vulnerables y marginados de las zonas afectadas por el conflicto armado. Los planes de estudio y los libros de texto nacionales deben concebirse como medios para superar los estereotipos, los prejuicios y la desconfianza, de modo que las diferencias se acepten y se celebren como parte del tejido nacional. El Gobierno señala que ha comenzado a promover la cohesión social mediante la educación cívica en las escuelas, algo que debe ser alentado. Todos los niños deben tener la oportunidad de aprender sobre la historia, la cultura, la religión, la identidad y la contribución de todas las comunidades a fin de fomentar la comprensión de los elementos comunes y los valores compartidos para allanar el camino hacia la coexistencia pacífica.

39. La contribución de los dirigentes políticos y religiosos a la denuncia firme y rápida de la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y el discurso de odio es fundamental<sup>47</sup>. La Declaración de Beirut sobre la Fe para los Derechos y los compromisos conexos (A/HRC/40/58, anexos I y II)<sup>48</sup>, junto con los ejemplos positivos de otros países, pueden servir de orientación a este respecto<sup>49</sup>. En las estrategias para contrarrestar los efectos de los

<sup>47</sup> Plan de Acción de Rabat (A/HRC/22/17/Add.4, apéndice), párr. 36.

<sup>48</sup> La Declaración de Beirut y los 18 compromisos constituyen una orientación elaborada en colaboración con las Naciones Unidas, los mecanismos internacionales de derechos humanos y las entidades confesionales para que estas puedan optimizar su repercusión como defensoras de los derechos humanos y hacer frente a la incitación al odio. El juego de herramientas #Faith4Rights, que traduce esta visión en 18 módulos prácticos de aprendizaje entre pares para entidades religiosas, instituciones académicas y expertos en capacitación, es un recurso útil.

<sup>49</sup> La base de datos del ACNUDH sobre la lucha contra la discriminación, por ejemplo, es un recurso que permite realizar búsquedas para consultar las medidas adoptadas en los planos internacional, regional y nacional para combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Los informes del Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y

mensajes de odio se deben alentar las iniciativas de la sociedad civil, como la campaña *Panzagar* (discurso de las flores). El Centro Nacional para la Reconciliación y la Paz también está llevando a cabo programas para promover la paz y la resolución de conflictos entre los estudiantes y los jóvenes.

40. Para crear un espacio de unidad e igualdad en Myanmar es esencial promover la conciencia y el respeto de la diversidad entre la comunidad mayoritaria. Ello requiere un liderazgo a todos los niveles que contrarreste los efectos de decenios de etnonacionalismo nocivo y dé espacio al pueblo de Myanmar para forjar una identidad nacional que reúna a las personas como si fueran una sola. A tal efecto sería muy útil contar con medidas integrales, impulsadas y asumidas como propias por la población y que tengan en cuenta el contexto, de recuperación individual y colectiva y de fomento de la confianza. Las políticas de justicia de transición que tratan de buscar estratégicamente la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición han ayudado a muchas sociedades profundamente divididas a avanzar en la consolidación de la paz y la reconciliación centrándose en las víctimas. En Myanmar, ese proceso podría contribuir a lograr la transformación social necesaria para romper los ciclos de violencia y conculcaciones sistémicas de los derechos humanos y sentar las bases de una paz y un desarrollo sostenibles. Además de la rendición de cuentas, ese proceso debe prever consultas nacionales, programas de superación de traumas, procesos de preservación de la memoria, reformas de los planes de estudio (incluidos los de enseñanza de la historia), iniciativas de búsqueda de la verdad, programas de reparación, iniciativas de reconciliación comunitaria y reformas institucionales. Es esencial que las víctimas, las comunidades afectadas y la sociedad civil en general tengan la oportunidad de participar activamente en la elaboración y aplicación de esa estrategia y ese proceso.

41. No se puede insistir lo suficiente en la importancia de contar con un programa de reparaciones adecuado, eficaz y amplio como medio tangible para remediar el daño sufrido por las víctimas, pero también como reconocimiento de la responsabilidad del Estado y potente mensaje de compromiso con el cambio positivo. Por lo general, se consideran más eficaces los programas de reparación que combinan diversos tipos de prestaciones, a saber, formas de reparación material (como indemnizaciones y prestaciones en materia de educación, salud y vivienda) y reparaciones simbólicas (como las disculpas oficiales, las iniciativas de conmemoración y la rehabilitación). Esos programas pueden incluir medidas individuales y colectivas que beneficien a comunidades enteras. A la espera de que se elabore ese amplio programa, debería considerarse la posibilidad de adoptar medidas de ayuda de emergencia para atender a las necesidades urgentes de las víctimas y evitar que sufran mayores daños. Es fundamental que las víctimas participen y sean consultadas de manera efectiva en la elaboración y ejecución de esos programas, teniendo en cuenta la necesidad de adoptar un enfoque intersectorial para superar la exclusión.

42. Para lograr el pleno respeto del estado de derecho, los derechos humanos y los principios democráticos es necesario realizar reformas estructurales fundamentales que garanticen la no repetición de las violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Si no cambia la situación política, económica y social estructural subyacente que ha contribuido a la conculcación sistémica de los derechos humanos, las iniciativas de desarrollo y consolidación de la paz serán inútiles.

43. Además de la Constitución, es indispensable reformar el sector de la seguridad y el sistema judicial a fin de crear las condiciones necesarias para que prospere una sociedad civil vibrante y libre. El éxito de la reforma constitucional, el proceso de paz y la reconciliación nacional se medirá por el nivel de confianza, asimilación y legitimidad que suscite entre todos los interesados, en particular las comunidades minoritarias. Por consiguiente, es fundamental que en esos procesos se garantice un enfoque participativo mediante la celebración de consultas efectivas, públicas, transparentes e institucionalizadas con la gama más amplia posible de agentes con objeto de facilitar la cohesión social entre

---

formas conexas de intolerancia y el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias también son recursos útiles.

múltiples rasgos de identidad, como la etnia, la religión y el género<sup>50</sup>. El papel de las coaliciones o redes de organizaciones de la sociedad civil que van más allá de los rasgos tradicionales de identidad étnica y religiosa, como los grupos de mujeres, es fundamental para contrarrestar el discurso dominante y fomentar el entendimiento entre las comunidades.

44. La comunidad internacional debe prestar asistencia e infundir aliento, proporcionar los recursos necesarios y compartir los conocimientos y la experiencia que puedan ser pertinentes para el contexto de Myanmar, adoptando una posición de estrictos principios que dé prioridad a un enfoque basado en los derechos humanos y centrado en las víctimas que tenga en cuenta el conflicto. En última instancia, las reformas deben ser impulsadas y asumidas por el pueblo de Myanmar en toda su diversidad.

#### IV. Conclusiones y recomendaciones

45. La Alta Comisionada reitera las recomendaciones que figuran en sus informes anteriores y en los informes de otros mecanismos de derechos humanos, incluidos el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar y la misión internacional independiente de investigación sobre Myanmar. En particular, la Alta Comisionada exhorta al Gobierno y a las organizaciones étnicas armadas a que cesen inmediatamente las hostilidades y las violaciones del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, y al Gobierno a que se asegure de que se investiguen con prontitud, independencia, imparcialidad y exhaustividad todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos, coopere con los mecanismos de justicia internacional y vele por que se castigue a los autores. La Alta Comisionada destaca la importancia de acelerar la reforma constitucional con miras a poner fin a la impunidad del ejército, aumentar el control civil del aparato de seguridad y lograr progresos concretos en el establecimiento de un modelo de gobernanza federal con una transferencia significativa de competencias.

46. Las recomendaciones que figuran a continuación se refieren específicamente a la promoción y protección de los derechos de los rohinyás y otras minorías de Myanmar. El ACNUDH sigue dispuesto a prestar asistencia técnica para la aplicación de estas recomendaciones en caso necesario, entre otras cosas mediante el establecimiento de una presencia en el país.

47. La Alta Comisionada recomienda que las autoridades de Myanmar:

a) Ratifiquen todos los tratados internacionales de derechos humanos pendientes, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la Organización Internacional del Trabajo;

b) Revisen y deroguen las leyes y políticas que perpetúan la discriminación por motivos de identidad étnica, religiosa, lingüística o cultural, incluidas, entre otras, las leyes de ciudadanía, las cuatro leyes de “protección de la raza y la religión” y las leyes que perpetúan la exclusión económica de las minorías, por ejemplo en relación con la tierra y los recursos naturales. Debería revocarse el concepto de “razas nacionales” para permitir la autoidentificación por motivos étnicos, religiosos y lingüísticos a efectos oficiales y jurídicos;

c) Promulguen una ley general contra la discriminación y aprueben políticas y programas a ese respecto;

<sup>50</sup> A este respecto, es importante inspirarse en la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, relativa a las mujeres y la paz y la seguridad, y en la recomendación general núm. 30 (2013) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos. Otro recurso útil es el documento Women’s League of Burma, “Analyzing the principles of gender equality: adopted by Union Peace Conference” (octubre de 2018).

d) Presten una atención especial a nivel institucional a la protección de los derechos de las minorías, entre otras cosas mediante la aprobación de un plan de acción nacional para la aplicación de la Ley de Protección de los Derechos Étnicos de 2015 de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y los derechos de las minorías; y se aseguren de que el Ministerio de Asuntos Étnicos cuente con el mandato y los recursos necesarios, así como con una plantilla diversa que incluya a representantes de las comunidades minoritarias, en particular mujeres;

e) Emprendan las reformas necesarias para garantizar la independencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Myanmar, en plena conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), lo que incluye el establecimiento en las zonas étnicas de oficinas regionales dotadas de todos los recursos necesarios, con competencias específicas sobre cuestiones de género;

f) Introduzcan políticas y medidas para lograr una representación equitativa de las minorías en la esfera política y en las instituciones públicas, en particular en los puestos decisorios; esas políticas y medidas pueden incluir medidas de acción afirmativa, y deberían prestar especial atención a quienes se enfrentan a formas múltiples e intersectoriales de discriminación, como las mujeres de las minorías, y a los grupos sin representación política, como los rohinyás y otros musulmanes;

g) Consideren la posibilidad de establecer un sistema piloto de enlaces comunitarios multilingües, incluidas mujeres, en estrecha consulta con los representantes de la comunidad local, y les proporcionen los recursos necesarios;

h) Garanticen que la apropiación de tierras se lleve a cabo sobre la base del principio del consentimiento libre, previo e informado de las comunidades afectadas y que se proporcionen indemnizaciones adecuadas; que el ordenamiento jurídico nacional reconozca y proteja los sistemas de derechos sobre la tierra compartidos o colectivos y de derechos consuetudinarios de tenencia y propiedad de la tierra, prestando especial atención a los derechos de la mujer; que las controversias sobre tierras y las denuncias de acoso judicial y de otro tipo se investiguen con transparencia y se proteja la seguridad de los activistas de los derechos sobre la tierra; y que se instaure un proceso judicial transparente e imparcial para los litigios sobre apropiación de tierras, entre otras cosas mediante la promulgación de una nueva ley de tierras en plena consulta con la sociedad civil;

i) Se aseguren de que los proyectos de inversión e infraestructura estén condicionados a un examen transparente e independiente del cumplimiento de las salvaguardias ambientales, sociales y de derechos humanos, velando al mismo tiempo por la participación e inclusión efectivas y sistemáticas de las poblaciones locales en la adopción de decisiones en todas las etapas, incluidas las de planificación y ejecución, con miras a asegurar una participación equitativa en los ingresos;

j) Adopten medidas más enérgicas para combatir la trata interna y transfronteriza de personas a todos los efectos, prestando especial atención a la situación de las víctimas; garanticen la asignación de recursos suficientes para la reparación, la rehabilitación y la integración social de las víctimas de la trata; y tomen medidas para enjuiciar a los responsables de la trata y de otras violaciones de los derechos humanos de conformidad con las normas internacionales;

k) Elaboren una política nacional para promover la educación en la lengua materna con suficiente financiación del Gobierno Federal, atribuyendo competencias decisorias a los gobiernos estatales y permitiendo a los niños de las minorías elegir idioma<sup>51</sup>;

<sup>51</sup> Un recurso útil a este respecto es el siguiente: Relatora Especial sobre cuestiones de las minorías, “Derechos lingüísticos de las minorías lingüísticas: Una guía práctica para su aplicación” (ACNUDH, marzo de 2017).

l) Creen un grupo de tareas multiétnico y multirreligioso para que lleve a cabo un examen del plan de estudios y los libros de texto oficiales a fin de garantizar que reflejen debidamente la diversidad étnica y religiosa de Myanmar, también en la enseñanza de la historia<sup>52</sup>;

m) Incluyan la educación en materia de derechos humanos, incluidos los derechos de las minorías y la igualdad de género, en el programa de estudios oficial a todos los niveles, en la formación de los docentes y en las academias policiales y militares;

n) Incluyan en todo acuerdo de paz y en las leyes pertinentes disposiciones específicas que permitan el uso de los idiomas étnicos en las escuelas, los hospitales, las instituciones gubernamentales y los tribunales;

o) Garanticen la plena protección de todos los lugares de culto y sitios protegidos de las minorías, entre otras cosas velando por que no haya obstáculos normativos o jurídicos que dificulten su registro, renovación, reconstrucción o construcción; y elaboren un marco normativo claro para combatir la intolerancia religiosa, incluido el discurso de odio, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos, en el que se defina claramente el papel de los dirigentes políticos, religiosos y comunitarios, los medios de comunicación tradicionales y en línea, las mujeres, los jóvenes y los agentes de la sociedad civil;

p) Dejen de penalizar a los agentes de la sociedad civil por el ejercicio legítimo y pacífico de la libertad de expresión y de opinión, y revisen el conjunto de leyes que limitan indebidamente el libre funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación independientes; establezcan un proceso en el que participen múltiples interesados y que incluya medidas judiciales y extrajudiciales para garantizar la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas de violaciones y conculcaciones pasadas, presentes y futuras de los derechos humanos; al mismo tiempo, inicien un proceso participativo de reconciliación nacional encaminado a lograr una visión compartida de una sociedad inclusiva y justa, estableciendo relaciones positivas entre las comunidades y las personas, desmantelando las actitudes de sospecha, temor y desconfianza y abordando las causas subyacentes de la violencia a nivel económico y político; y, a este respecto, consideren la posibilidad de establecer un equipo de tareas de múltiples interesados que sea diverso y representativo de las diferentes comunidades e identidades de Myanmar, a fin de dirigir la formulación de un plan de acción y un proceso de reconciliación más amplio;

q) Refuercen la construcción institucional y las reformas estructurales para defender el estado de derecho, los derechos humanos y los principios democráticos, mediante un enfoque participativo e inclusivo, incluidos los esfuerzos para garantizar la independencia del poder judicial, y reformen el sector de la seguridad para que los civiles puedan ejercer un mejor control;

r) Inviten a visitar el país al Relator Especial sobre cuestiones de las minorías, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias y el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición; y reanuden su cooperación con el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar.

48. La Alta Comisionada recomienda que los líderes religiosos y las comunidades religiosas:

a) Condenen de forma sistemática, rápida y firme todo incidente de incitación al odio religioso contra los rohinyás, otros musulmanes y otras minorías

<sup>52</sup> Un recurso útil a este respecto es el informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales, presentado a la Asamblea General en su sexagésimo octavo período de sesiones, sobre la cuestión relativa a la escritura y enseñanza de la historia (A/68/296).

religiosas pronunciándose contra la intolerancia, los estereotipos discriminatorios y el discurso de odio; y se abstengan de incitar a la violencia, la hostilidad o la discriminación;

b) Defiendan la igualdad de todos los habitantes de Myanmar en todas las circunstancias, y los derechos de las personas pertenecientes a minorías, protegiendo su derecho a la participación igual y efectiva en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública y a la libertad de religión o de creencias<sup>53</sup>.

49. La Alta Comisionada recomienda que las plataformas de medios sociales activas en Myanmar:

a) Redoblen los esfuerzos para detectar la incitación a la violencia, en particular contra los rohinyá y otras minorías religiosas, y darle respuesta, protegiendo al mismo tiempo la libertad de expresión y el acceso a la información, entre otras cosas aumentando considerablemente el número de revisores de contenidos que puedan realizar su trabajo en birmano y otros idiomas étnicos y estén capacitados en materia de derechos humanos;

b) Apoyen la difusión digital en Myanmar y entre la comunidad de habla birmana en el extranjero de los instrumentos y orientaciones elaborados por las Naciones Unidas para combatir la incitación al odio, la intolerancia religiosa y la discriminación.

50. La Alta Comisionada recomienda que la comunidad internacional:

a) Siga apoyando las iniciativas de rendición de cuentas a nivel internacional, también ante la Corte Penal Internacional y por conducto del Mecanismo Independiente de Investigación para Myanmar;

b) Siga apoyando a las organizaciones de la sociedad civil, en particular mediante la prestación de ayuda provisional urgente a las víctimas y testigos que participan en las actividades internacionales de rendición de cuentas y pueden necesitar protección y asistencia psicosocial y jurídica;

c) En el caso de los países que acogen a personas procedentes de Myanmar, garanticen, sin discriminación alguna, su derecho a la salud, la educación y el trabajo decente; respeten estrictamente el principio fundamental de no devolución; y traten de encontrar oportunamente soluciones duraderas basadas en los derechos para las personas que no puedan regresar a Myanmar, incluidas opciones de integración local y de reasentamiento en un tercer país;

d) Proporcione los recursos necesarios para que los agentes humanitarios, en particular la sociedad civil y las organizaciones comunitarias que prestan una asistencia esencial para salvar vidas y otra asistencia a largo plazo (incluida atención psicosocial) a las comunidades desplazadas dentro y fuera de Myanmar, puedan seguir trabajando, también en Bangladesh y Tailandia;

e) Vele por que todas las transacciones comerciales e inversiones extranjeras en Myanmar sean plenamente transparentes y se ajusten a las normas internacionales más estrictas, incluidos los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos;

f) Preste más apoyo a las iniciativas locales de reconciliación nacional y cohesión social, incluidas las que reúnen a comunidades y grupos para sentar las bases de la coexistencia pacífica; los donantes deberían fomentar activamente iniciativas que tengan en cuenta el contexto, que sean asumidas como propias e impulsadas por la comunidad local y que representen a diversas opiniones e identidades.

<sup>53</sup> Declaración de Beirut sobre la Fe para los Derechos (A/HRC/40/58, anexo I), párr. 17, y compromiso VI (*ibid.*, anexo II).