

THE ENGINE ROOM

La identificación digital en los campamentos de refugiados bangladesíes: Caso de estudio

<https://www.digitalid.theengineroom.org>

Este informe se basa en la investigación realizada por The Engine Room, con apoyo de Omidyar Network, Open Society Foundation y Yoti Foundation entre octubre de 2018 y diciembre de 2019.

Investigador: Sharid Bin Shafique

Consultora de diseño de investigación: Sophia Swithern

Redacción: Madeleine Maxwell, Zara Rahman y Sara Baker, The Engine Room

Revisión y edición: Laura Guzmán y Sivu Siwisa, The Engine Room; Ellery Roberts Biddle

Traducción: Global Voices

Diagramación: Salam Shokor

El texto de este trabajo está licenciado por Creative Commons Attributions-Share Alike 4.0 International. Para ver una copia de esta licencia, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Introducción

En 2019, The Engine Room trabajó con investigadores locales para analizar los sistemas de identidad en cinco regiones. El objetivo de este proyecto era entender mejor el verdadero efecto que tienen los sistemas de identidad digital en las poblaciones locales que se ven obligadas a operar en ellos.

Nuestro investigador en Bangladesh reunió un equipo local para superar las barreras idiomáticas y culturales con la población musulmana rohinyá. El equipo incluía asistentes de investigación e intérpretes hombres y mujeres, así como traductores para convertir las transcripciones al inglés.

La investigación en Cox's Bazar consistió en diez entrevistas con informantes claves entre la comunidad de refugiados rohinyá, como los majhis¹ y otros líderes comunitarios, y un funcionario de alto rango de la Comisión de Repatriación y Ayuda a los Refugiados del Gobierno de Bangladesh (RRRC por sus siglas en inglés); y diez grupos de sondeo con las subcomunidades rohinyá, incluyendo grupos especialmente vulnerables, tales como personas con discapacidad, personas mayores, mujeres cuyos esposos han muerto a manos del Ejército de Myanmar y sobrevivientes de tortura por parte del Ejército de Myanmar. La investigación primaria se llevó a cabo en los campamentos de Ukhiya y Teknaf entre marzo y abril de 2019. Todas las citas tomadas de los refugiados e informantes claves provienen de entrevistas presenciales y discusiones realizadas durante este periodo en Cox's Bazar. En el informe global se puede encontrar más información sobre la metodología utilizada.²

La gran cantidad de intentos fallidos para entrar a los campamentos en Cox's Bazar hicieron que el equipo tuviese que trabajar más rápido de lo planificado una vez que obtuvieron el permiso para entrar. Las largas esperas para realizar las entrevistas una vez dentro de los campamentos también hicieron que el trabajo se demorase. Aunque el equipo logró reunir un grupo de sondeo y entrevistar a líderes comunitarios y representantes del Gobierno bangladesí, nadie del personal del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que trabaja en Bangladesh accedió a dar una entrevista. Mientras escribíamos los hallazgos de la investigación (en noviembre y diciembre de 2019), contactamos a la División de Apoyo y Gestión del ACNUR para obtener algún comentario, su respuestas las hemos incluido aquí.

Este proyecto como tiene como objetivo entender vivencias personales, no busca reflejar muestras representativas de cada población. No necesariamente podemos extrapolar la experiencia de una persona a la norma – aunque en ocasiones todas las personas entrevistadas experimentaron un aspecto de un sistema de la misma manera – pero cada experiencia nos informa cómo un amplio número de personas se ve impactado por infraestructuras y protocolos digitales que no están diseñados para incorporar diversas vivencias e identidades.

¹ Líder de la comunidad rohinyá responsable de entre 80 y 120 hogares.

² Ver The Engine Room. (2020). Comprendiendo los efectos de la identificación digital en la vida cotidiana: Un estudio multinacional.

Contexto histórico

En 2017, tras ser perseguidos por décadas (incluyendo la negativa a partir de 1982 de ser reconocidos en documentos de identificación), más de 700 000 rohinyá musulmanes huyeron de Myanmar por la violencia selectiva en su contra ejercida por parte del Ejército (que controla todas las fuerzas de seguridad y orden, y algunos puestos gubernamentales) en lo que los investigadores de las Naciones Unidas denominaron como una operación ejecutada con “intención genocida”.³ Miles de personas y familias huyeron a países vecinos, la mayoría a Bangladesh, donde el Gobierno accedió a acoger a los rohinyá con la condición de que los refugiados eventualmente regresen a Myanmar. Hacia agosto de 2019 había aproximadamente 900 000 refugiados rohinyá en Bangladesh.⁴

En el caso de los rohinyá, el rol de la tarjeta de identificación emitida por el Gobierno es particularmente delicado, ya que la violencia ejercida contra ellos se debe específicamente a su identidad. El Gobierno de Myanmar no reconoce a los rohinyá musulmanes como un pueblo étnico de Myanmar (aunque reconoce oficialmente a otros grupos), y a muchos no se les concede la ciudadanía a pesar de haber nacido en el país. En ese sentido, en contraste con muchos otros casos donde no recopilar datos por etnia o no incluirlos en las tarjetas de identificación se considera “buena práctica”, los rohinyá han pedido explícitamente que su identidad étnica esté reconocida en los documentos de identificación. Incluir la etnia en su tarjeta de identidad es un paso clave para reconocer su identidad étnica, y que se conceda y preserve su ciudadanía de Myanmar.

Hay múltiples tipos de sistemas de identificación usadas en esta población. Vimos el proceso de registro del ACNUR (localmente conocido como ‘proceso de verificación conjunta’ o ‘proyecto de tarjeta inteligente’), pero para dar un mayor contexto, también describimos los documentos de identificación oficiales que el Gobierno de Myanmar ofrece (o que según muchos relatos, impone⁵) a los rohinyá desde 2016,⁶ conocida en su más reciente versión como la “tarjeta de verificación nacional” (NVC por sus siglas en inglés).

La NVC identifica efectivamente a los rohinyá como “extranjeros”, omitiendo su identidad rohinyá y negándoles su ciudadanía y derechos asociados. Los críticos dicen que el Gobierno de Myanmar usará el sistema para rastrear a la población rohinyá, lo que significa que

³ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2019). *Consejo de los Derechos Humanos—Violencia sexual y de género en Myanmar y el impacto de sus conflictos étnicos por género*. https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/FFM-Myanmar/sexualviolence/A_HRC_CRP_4.pdf

⁴ ACNUR. (2019). Respuesta de los refugiados rohinyá—Bangladesh: Datos demográficos. <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71171>

⁵ Fortify Rights. (2019). *Herramientas del genocidio—Las tarjetas de verificación nacional y la negación de su ciudadanía a los rohinyá musulmanes en Myanmar*. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>

⁶ Ibid.

potencialmente puedan seguir siendo blanco de persecución selectiva.⁷ Los refugiados rohinyá con los que hablamos dicen que confiarían que esta información no sería usada en su contra solo si al momento de recopilar los datos se les concediese la ciudadanía.

Pero en este esquema se les niega la ciudadanía; por lo tanto, muchos rohinyá se niegan tanto a regresar a Myanmar como a solicitar sus tarjetas NVC. Esto los deja en una especie de limbo: el Gobierno de Myanmar dice que aceptar la NVC es una condición para la repatriación, pero los rohinyá se niegan a aceptar la NVC sin también recibir la ciudadanía. Como dijo un imán entrevistado como parte de esta investigación:

Hay una razón detrás del reconocimiento de la identidad rohinyá que estamos buscando. Todas las [diferentes] etnias en Myanmar reciben la ciudadanía de acuerdo con su identidad racial... Reconocen a todas las etnias su identidad étnica, pero no a nosotros [a los rohinyá]. Todas las personas de etnicidad diferente gozan de libertad de movimiento, pero nosotros no. Todos los beneficios de Birmania dependen de la identidad étnica. Por eso le decimos a todos que nos den la nacionalidad junto con la identidad étnica.

Un informe publicado a inicios de septiembre de 2019⁸ por Fortify Rights, un grupo que aboga por los derechos de los rohinyá, documenta incidentes en Myanmar en los cuales a los rohinyá musulmanes se les apuntó con una pistola para obligarlos a aceptar la NVC y cita a los rohinyá: “El documento que se debe completar para la NVC nos hace sentir avergonzados. Dice que somos extranjeros”. Esta afirmación destaca la forma en que el producto final del sistema de identificación y su proceso afecta la dignidad y los derechos de las personas sujetas al él. El informe incluye otro caso ocurrido en julio de 2017:

... Soldados del Ejército y funcionarios gubernamentales de Myanmar entraron a la aldea Baw Tu Lar —también conocida como aldea Bandola— en la circunscripción Maungdaw del estado Rakáin y forzaron a grupos de rohinyá a aceptar la NVC, en algunos casos a punta de pistola. “[Los soldados] cerraron la puerta, nos rodearon, tenían pistolas”, dijo a Fortify Rights un rohinyá de 61 años. Las autoridades de Myanmar lo obligaron a él y a cuatro parientes de un total de siete a aceptar la NVC. “Separaron a hombres de las mujeres... Las amenazas para recibir una NVC son reales. Es una situación horrible para nosotros”.⁹

⁷ Ibrahim, A. (2019, 1 de agosto). Myanmar quiere rastrear a los rohinyá, no ayudarlos. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/2019/08/01/myanmar-wants-to-track-rohingya-not-help-them/>

⁸ Fortify Rights. (2019). *Herramientas del genocidio—Las tarjetas de verificación nacional y la negación de su ciudadanía a los rohinyá musulmanes en Myanmar*. <https://www.fortifyrights.org/downloads/Tools%20of%20Genocide%20-%20Fortify%20Rights%20-%20September-03-2019-EN.pdf>.

⁹ Ibid. página 10.

El sistema de identificación digital

Desde junio de 2018, el Gobierno bangladés junto al ACNUR han puesto en marcha un simulacro de registro con la finalidad de recopilar datos personales y emitir tarjetas de identificación a los refugiados rohinyá que huyeron de Myanmar a Bangladesh en respuesta a las operaciones militares de Myanmar en zonas predominantemente rohinyá. Este ejercicio se hace con la “finalidad de proteger, gestionar la identidad, documentar, brindar asistencia y soluciones para un estimado de 900 000 refugiados”.¹⁰ Hacia agosto de 2019, se registraba un promedio de 5 000 refugiados por día en siete lugares dentro de los asentamientos en Cox’s Bazar.¹¹ El personal del ACNUR recopila escaneos de iris, huellas dactilares e información familiar, después de lo cual el ACNUR y el Gobierno de Bangladesh emiten tarjetas inteligentes.

Se dice que después de que fracasaron las iniciativas de repatriación del Gobierno bangladés porque ningún rohinyá se ofreció como voluntario para regresar a Myanmar, el Gobierno bangladés empezó a compartir los datos de los refugiados¹² con el Gobierno de Myanmar. En julio de 2019, una lista de 25 000 rohinyá fue entregada a Myanmar,¹³ e informes de medios sociales¹⁴ sugieren que esos datos incluían copias de fotografías y huellas dactilares, aunque esto no ha sido confirmado. En total, según medios bangladeses, el Gobierno de Bangladesh ha entregado al Gobierno de Myanmar tres listas con nombres de 55 000 rohinyá.¹⁵

No hemos encontrado evidencia de que haya un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria¹⁶ entre Myanmar, Bangladesh y el ACNUR. En teoría, un pacto así clarificaría los acuerdos de intercambio de datos, incluyendo qué datos se comparten con el Gobierno de Myanmar y cómo ocurre este intercambio; pero al momento de escribir este informe, no se había publicado, ni

¹⁰ ACNUR. (2018, 6 de julio). Se encuentra en marcha la verificación conjunta de Bangladesh/ACNUR de los refugiados rohinyá.

<https://www.unhcr.org/en-us/news/briefing/2018/7/5b3f2794ae/joint-bangladeshunhcr-verification-rohingya-refugees-gets-underway.html>

¹¹ ACNUR. (2019). Más de medio millón de refugiados rohinyá reciben documentos de identidad, la mayoría por primera vez. <https://www.unhcr.org/news/briefing/2019/8/5d4d24cf4/half-million-rohingya-refugees-receive-identity-documents-first-time.html>

¹² En respuesta al borrador del informe global. ACNUR nos dijo que “proteger los datos personales de los refugiados es una parte esencial de la protección a los refugiados. La organización adoptó ya en 2014, una política de protección de datos personales de las personas bajo su alero y designó a un funcionario de protección de datos para apoyar su implementación en varios programas a nivel global.

¹³ Radio Free Asia. (2019, 29 de julio). Bangladesh entrega a Myanmar los nombres de 25 000 rohinyá para su potencial repatriación. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

¹⁴ Capili, A. (2019). Arnel Capili en Twitter: <https://twitter.com/arnelcapili/status/1155764445462716416>

¹⁵ Radio Free Asia. (2019, 29 de julio). Bangladesh da a Myanmar los nombres de 25 000 rohinyá para su potencial repatriación. <https://www.rfa.org/english/news/myanmar/bangladesh-refugees-07292019172753.html>

¹⁶ Un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria es un acuerdo entre ACNUR, el país de origen y el país de asilo que define los detalles necesarios para el regreso voluntario de migrantes a su país de origen, incluidos los derechos de los refugiados a su regreso y guías para su repatriación y reintegración.

confirmado públicamente algún acuerdo de esta naturaleza. En cambio, el ACNUR ha estado trabajando con memorandos de entendimiento con cada Gobierno¹⁷ por separado.

Experiencias Vividas

Las entrevistas y los grupos de sondeo que se llevaron a cabo en Bangladesh entre marzo y abril de 2019 ofrecen una visión sobre las vivencias de las personas que interactúan con los sistemas ya descritos. Ya que existen pocas investigaciones que den cuenta de las experiencias de las personas frente a los sistemas de identidad digital, estos datos cualitativos son útiles para entender la realidad de algunos individuos. **Es fundamental entender que no todos los refugiados tienen las mismas experiencias. Algunas de las vivencias descritas en este caso de estudio pueden contradecir a los informes oficiales o a las guías del ACNUR y del Gobierno bangladésí.** Nuestro objetivo es que estos enseñanzas sean parte de una discusión más extensa sobre las soluciones para la identificación digital en contextos humanitarios.

Alcance y divulgación de información

A pesar de las guías que el ACNUR tiene para relacionarse con la comunidad,¹⁸ los refugiados que entrevistamos nos informaron que la entrega de información sobre cuál es el alcance y el propósito del sistema de identificación digital era escasa e inconsistente. La información se entregó a los líderes comunitarios, que luego difundieron los detalles con sus respectivas comunidades. Nuestras entrevistas muestran que las mujeres fueron las últimas en ser informadas – frecuentemente a través de hombres y niños en su comunidad. En un grupo de sondeo con mujeres con discapacidad, una participante dijo: “Ellos condujeron discusiones solo con hombres. Y aquellos que tenían hijos varones, ellos podían asistir”.

La Oficina del Comisionado de Ayuda y Repatriación de Refugiados (RRRC) de Bangladesh hizo el intento de aclarar los malentendidos que hay en relación a la tarjeta, pero por lo que nos dijeron, solo hicieron esto cuando vieron que las tasas de inscripción se estaban viendo afectadas. Como dijo el comisionado en ese momento: “La gente tenía dudas... Tratamos de animarlos a participar en las discusiones que tuvieron lugar en algunos grupos de sondeo o en reuniones que repetimos una y otra vez ... Tratamos de hacerles entender que la tarjeta es para su propio bien”. Algunos refugiados con los que hablamos no confían en la información de la RRRC y el ACNUR, y en cambio se dirigen a la comunidad que está en el extranjero para que les dé consejo e información. Un líder de la protesta dijo:

¹⁷ ACNUR. (2018). Bangladesh y ACNUR se ponen de acuerdo en el marco del trabajo sobre retornos voluntarios para cuando los refugiados decidan que las condiciones son correctas. <https://www.unhcr.org/en-us/news/press/2018/4/5ad061d54/bangladesh-unhcr-agree-voluntary-returns-framework-refugees-decide-conditions.html>

¹⁸ ACNUR. Comunicándose con las comunidades sobre el proceso de registro. *Guías sobre registro y gestión de identificación*. <https://www.UNHCR.org/registration-guidance/chapter4/>

Un día antes de ir a la oficina, le enviamos una foto de esta tarjeta por Facebook a algunos líderes nuestros que viven en el extranjero, para que nos dieran sugerencias. Al día siguiente fuimos a la oficina [de un grupo de derechos rohinyá]. Nos dijeron que no la tomáramos, y nuestros líderes que viven en el extranjero también nos dijeron que no la tomáramos.

Además, las barreras idiomáticas plantearon un gran desafío para algunos refugiados. Las tarjetas inteligentes emitidas a esta población están en inglés y bengalí. Los refugiados que no saben leer y escribir¹⁹ o que no saben leer inglés o bengalí no entienden lo que está escrito en sus tarjetas de identificación.

Cuando se le preguntó qué dice en la tarjeta inteligente, un participante respondió: “¿Cómo podríamos saberlo, hermano? No sabemos leer en inglés, ni podemos leer en bengalí”. Otro dijo: “¿Qué puede decir aquí? Se supone que no deben escribir que somos bangladesíes, ¿cierto?. Pueden escribir que somos de Birmania. Como no sabemos leer, no sabemos”.

Negativa a ser registrados – Protesta en noviembre de 2018

No mucho antes de nuestra investigación de campo en Cox's Bazar, los refugiados realizaron una protesta contra el sistema de identificación del ACNUR y se negaron a registrarse. Los líderes de la protesta nos dijeron que esta negativa se debía al hecho de que las tarjetas de identificación no identifican a las personas como “rohinyá”. Como nos dijo un majhi, “solo si nos anotan como rohinyá musulmanes, [los refugiados] participaremos en la [recopilación] de datos. De otra manera, no participaremos. Las personas tienen miedo. Decían que no nos van a identificar como rohinyá, ¿cómo les podemos dar nuestros [datos]?”.

Para muchos refugiados rohinyá, este problema refleja la supresión de su identidad que enfrentaron en Myanmar con la NVC. Como dijo un entrevistado: “Creemos que la tarjeta NVC es la hermana mayor y la tarjeta inteligente es la hermana menor. Ambas vienen de la misma raíz... eso es lo que pensamos. Así, aún seremos considerados extranjeros en nuestro propio país”.

Durante varios días, las discusiones llevadas a cabo entre los administradores del sistema, los líderes comunitarios y los líderes de la protesta lograron resolver la situación. Después de que los administradores difundieron más información sobre el propósito de la tarjeta inteligente y explicaron que la etnia estaba registrada en la base de datos, aunque no se muestre en la propia tarjeta, esto convenció a los manifestantes de poner fin a su manifestación y así el registro continuó. La RRRC describió la respuesta:

Querían incluir la etnia rohinyá en la tarjeta, pero tratamos de hacerles entender que la etnia no se menciona nunca en ninguna tarjeta de identidad o de identificación... No es

¹⁹ Bhatia, A., Mahmud, A., Fuller, A., Shin, R., Rahman, A., Shatil, T., ... Balsari, S. (2018, diciembre). Los rohinyá en Cox's Bazar. *Salud y derechos humanos*, 20(2), 105–122: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC6293360/>

necesario aquí... En la base de datos principal estamos incluyendo que su etnia es rohinyá... Después de verlo lo creyeron y se convencieron de que todo está bien ...

Conocimiento y comprensión

Las personas que entrevistamos dijeron que tanto los actores, como los administradores y usuarios del sistema no entienden bien cuál es el propósito del sistema de identificación digital. Además de permitir reducir el fraude²⁰ – especialmente la “clonación de las tarjetas” – la RRRC dijo que la tarjeta permite “separarlos de nuestra propia población” y apoyar las iniciativas de repatriación “cuando las condiciones en Myanmar [mejoren]”. Un refugiado señaló que le dijeron que desde el momento en que obtenía la tarjeta pasaba a ser “responsabilidad del ACNUR”, y que contar con una tarjeta inteligente demostraba su condición de refugiado: “Ahora el ACNUR le ha dado a usted la tarjeta y con ella el mundo sabrá que se le considera oficialmente como refugiado”. Otro refugiado contó cómo “necesitamos los biodatos de todos para saber cuántos rohinyá vinieron aquí”.

Múltiples participantes dijeron que existe temor sobre al intercambio de datos con Myanmar. “Seguimos teniendo dudas sobre un asunto... nos aseguraron que no compartirían nuestros biodatos con [el Gobierno de Myanmar], pero ¿y si nos engañan y comparten estos datos... [y] nos envían de vuelta a [Myanmar]?”.

La mayoría de las veces, cuando se preguntó cuál es el propósito de las identificaciones, las personas lo relacionaron como un elemento necesario para poder obtener raciones de comida o recibir ayuda, algo que se explora más adelante en la sección de consentimiento informado. Para muchos entrevistados, la tarjeta inteligente era mejor que el sistema antiguo, pues significa tener solo una tarjeta en vez de varias tarjetas para diferentes clases de raciones: “Antes nos daban muchas tarjetas... para arroz, legumbres, salud, querosene... Pero para todo esto, ahora hay una sola tarjeta”.

Los refugiados mostraron bajos niveles de comprensión sobre los objetivos del componente biométrico en el sistema de identificación digital y de las consecuencias que tendría una posible filtración de los datos. Los entrevistados y los participantes de los grupos de sondeo a menudo expusieron ideas contradictorias sobre cuál es el propósito de la biometría, que iban desde considerarla una práctica habitual del ACNUR (sin más detalle que ese), a que los escaneos de iris eran para examinar la presencia de una posible enfermedad ocular. Si esta última afirmación es cierta, sería una desinformación significativa que infringiría el consentimiento informado.

- “Les pregunté ‘¿por qué están escaneando nuestros iris? El Gobierno no hacía eso’. Nos dijeron que ‘se hace en nombre del ACNUR’”.
- “Me dijeron que ‘ACNUR escanea el iris de los refugiados en todas partes del mundo’”.

²⁰ The Engine Room se refirió a cómo es percibido el fraude por clonación en *Biométricas en el sector humanitario*. (2018). <https://www.theengineroom.org/wp-content/uploads/2018/05/Oxfam-Report-May2018.pdf>

- “Me dijeron que están revisando nuestros ojos para saber si tenemos alguna enfermedad en los ojos”.
- “Les hicieron algo a nuestros ojos usando un gran tubo. Sí. Hicieron algo. Pude ver otro par de ojos ahí”.

Cuando se le cuestionó sobre el propósito de utilizar biometría en el sistema de identificación digital, la RRRC afirmó que cualquier preocupación no es válida pues esta gente ya era discriminada desde antes de que se les solicitasen sus datos biométricos. El comisionado dijo:

Sin estos datos biométricos, ya los estaban torturando... Si quieren torturarlos, si quieren hacerles daño, los datos biométricos no son un tema allá, ¿no es así? Si quiero discriminar a una población, no necesito sus datos biométricos... Como ya los estaban torturando en un círculo vicioso de fines desde fines de la década de 1970... Los datos biométricos no intervinieron en eso... Entonces, tienen miedo de solo ser nada, es innecesario.

Esta idea perpetúa un ciclo de experimentación²¹ en comunidades vulnerables y restringe la voluntad y la dignidad de los refugiados. Tratar a las personas desplazadas forzosamente mejor de lo que las tratan sus países de origen, es una meta muy baja, y no se alinea con los principios de la Convención de Naciones Unidas sobre la condición de los refugiados de 1951,²² aún cuando Bangladesh no lo ha suscrito. Pero el comentario del comisionado está alineado con las opiniones de varios refugiados que entrevistamos, quienes dijeron que sus empobrecidas circunstancias eran tan duras que preocuparse por los datos biométricos era secundario en relación a sus necesidades de comida, refugio y seguridad física.

Falta de consentimiento informado

Las políticas del ACNUR²³ requieren que los sistemas de identificación digital se desplieguen con el consentimiento informado de todas las personas que se registran en ellos. En otras palabras, todos los registrantes deben entender el objetivo y alcance del sistema. Por lo tanto, la mala comprensión en torno al objetivo de este sistema podría reflejar problemas existentes con la implementación de la política de consentimiento informado.

Un líder activista informó que a las personas no se les pide su consentimiento para captar sus datos biométricos, pero que el personal del ACNUR o del Gobierno habían realizado reuniones campamento por campamento para decirle a las personas que “les gustaría recopilar sus datos... Es útil, no para nosotros sino que para ustedes”. Agregó: “Cuando las personas van al centro, ya lo entendieron – están de acuerdo y han aceptado”. Debido a que los participantes de los grupos

²¹ Jacobsen, Katja Lindskov. (2015, 1 de abril). “Experimentación en lugares humanitarios: ACNUR y registro biométrico de refugiados afganos”. *Security Dialogue* 46(2), 144–64. <https://doi.org/10.1177/0967010614552545>

²² ACNUR. (1951). *Convención de refugiados de 1951*. <https://www.unhcr.org/en-us/1951-refugee-convention.html>

²³ ACNUR. (2018). Capítulo 5.2 El Registro como un Proceso de Gestión de Identificación. *Guías sobre registro y gestión de identificación*. <https://www.UNHCR.org/registration-guidance/chapter5/registration/>

de sondeo describieron que los majhis y otros líderes comunitarios les informaron sobre la tarjeta inteligente, les pedimos más detalles al respecto. El líder activista confirmó que personal del ACNUR o del Gobierno se reunió con líderes, pero no con todos: “No todos estaban incluidos, pero las personas más importantes si estaban incluidas”. Lo que los entrevistados describieron a continuación fue un proceso escalonado en el que los líderes comunitarios daban su consentimiento grupal indirectamente, en vez de que el personal del ACNUR siguiera el proceso de consentimiento informado²⁴ para cada persona en el registro.

Los entrevistados nos informaron que los administradores del sistema dijeron a los refugiados que registrarse en el sistema era un requisito para recibir ayuda. En este contexto, los refugiados no pueden negarse al registro, pues no pueden sobrevivir sin raciones de comida. Uno señaló: “Nos dijeron que es obligatorio que aceptáramos la tarjeta inteligente o no nos darían raciones... Entonces no nos quedó más opción que aceptar la tarjeta”.

Una parte necesaria y fundamental para brindar un servicio donde se respeta el derecho de consentimiento de una persona es tener alternativas que sean viables. Además, las poblaciones vulnerables que están enfocadas en sobrevivir no suelen contar con el privilegio de poder evaluar las consecuencias de compartir sus datos personales. Un activista señaló que no teme lo que ocurra con sus datos biométricos, solamente “le teme a Myanmar”. Cuando le preguntaron quién podría hacerle daño con su información, el participante de un grupo de sondeo respondió: “Vivimos en una casa hecha de lona impermeable. Hace tanto calor ahí que una pregunta así nunca cruzó mi mente”.

Algunos refugiados estaban tan agradecidos con el Gobierno bangladesí por su ayuda que confiaban plenamente en él para que recopilaran toda la información que quisieran: “Lo que el pueblo bangladesí ha hecho por nosotros; nunca lo olvidaremos. Nunca podremos pagarles. Obedeceremos al Gobierno bangladesí. Incluso aunque nos vendieran, no diríamos nada porque nos salvaron de la muerte”. Este es otro ejemplo del desequilibrio de poder que hay en juego, lo que refleja lo fácil que puede ser para quienes están en el poder introducir sistemas sin siquiera considerar los derechos y la dignidad de los refugiados. Como afirmó otro refugiado: “No lo estamos aceptando por voluntad propia. Lo estamos aceptando porque ahora estamos bajo su mando: debemos seguir las leyes de su país”.

Es interesante notar que muchos refugiados con los que hablamos no confían en el ACNUR, y se refieren a la agencia de refugiados como “mentirosos” y “embaucadores” por su aparente lealtad con Myanmar y la NVC del Gobierno. Un imán informó:

No tenemos miedo del Gobierno bangladesí. Tenemos miedo del ACNUR... En junio de 2018, ACNUR firmó un memorando de entendimiento con el Gobierno de Myanmar. Sobre la base de ese acuerdo, ACNUR nos solicitó que [nos registráramos] para la tarjeta NVC. Así, podemos ver que el ACNUR también está tratando de convertirnos en extranjeros.

²⁴ Ibid.

Esta falta de confianza contribuyó a la negativa de los refugiados a inscribirse para las tarjetas inteligentes: "...pero entonces vimos el logo del ACNUR en la tarjeta inteligente, el que está creando todos estos problemas. Si el logo del ACNUR no estuviera, entonces no habría ningún problema".

Esta percepción negativa también tiene repercusiones en las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. El mismo imán afirmó:

Todas las ONG están hablando de esta tarjeta inteligente, pero el ACNUR es el agente de todas las ONG. Por ello controlan la información de las otras ONG... todas las ONG están tratando de hacer negocios a costa de nosotros. No piensan en nuestro bien. Ni una sola ONG quiere que estemos mejor. Solamente quieren promover su propio desarrollo... todas las ONG siguen al ACNUR. Si el ACNUR no busca nuestro bienestar, ¿por qué cualquier otra organización querría hacerlo?... Les dijimos muchas veces que trabajaran por nuestros derechos, pero no lo están haciendo.

El crudo contraste con la confianza de los refugiados en el Gobierno bangladesí refleja su falta de información sobre las relaciones entre Bangladesh y Myanmar. Sin información adecuada y accesible sobre las conversaciones en curso entre estos dos Gobiernos, los refugiados terminan haciendo suposiciones sobre los motivos e intereses en juego. Aunque probablemente este tipo de problema no se restringe al contexto rohinyá, pareciera dificultar que el ACNUR, otras organizaciones de ayuda y la sociedad civil puedan ser totalmente efectivos.

Problemas durante el proceso de registro

Además de un consentimiento informado insuficiente, los refugiados con los que hablamos detallaron otros problemas con el proceso de verificación conjunta. Algunos mencionaron tener que estar de pie o esperando por largos periodos, muchos entrevistados esperaron en fila más de cinco horas. Un imán con el que hablamos describió la escena:

Para la inscripción de la tarjeta inteligente convocan a más personas de las que es posible tramitar en un día. Después de llegar, las personas permanecen paradas todo el tiempo. Los que no pueden tramitar la tarjeta inteligente, regresan a su casa y enfrentan el mismo problema al día siguiente. Si las personas están atascadas entre la multitud, los voluntarios les cobran y las llevan al frente para tramitar la tarjeta inteligente. Cobrar... va en contra de las reglas.

Observamos muchos centros de registro y vimos que las zonas de espera suelen estar atestadas y son muy incómodas por el calor, la estrechez del espacio y la falta de asientos para quienes los necesitan, como mujeres embarazadas, niños y personas con discapacidad.

Además, el proceso de registro no es consistente en su respeto a las normas culturales. Las mujeres denunciaron tener que sacarse sus pañuelos de la cabeza y joyas, una experiencia que

algunas describieron como “humillante”. Una mujer que se sacó el pañuelo de la cabeza dijo: “me sentí mal... fue una falta de respeto que me molestó”. Otra dijo:

Ellos abrieron nuestros pendientes y alfileres de la nariz. Nos tomaron la información después de remover la tela de nuestra cabeza, quedando con la cabeza expuesta. ¿Es así como se tiene que ser, humillándonos?... Si no lo hubiesen hecho así, me hubiese sentido mucho mejor.

Novedades posteriores a la investigación

En el segundo aniversario del día que empezó la violencia selectiva contra los rohinyá en Myanmar, más de 200 000 refugiados se reunieron en una protesta pacífica en Cox’s Bazar el 25 de agosto de 2019.²⁵ En esa misma semana, el Gobierno bangladesí hizo un segundo intento por repatriar a los rohinyá refugiados, pero ni una sola persona se ofreció voluntariamente para regresar a Myanmar. Luego de esta manifestación, el Gobierno bangladesí tomó una serie de acciones drásticas, que incluyeron:

- Retirar de su cargo al comisionado de Ayuda y Repatriación de los Refugiados Rohinyá²⁶ Mohammed Abdul Kalam, quien era el funcionario que supervisó la respuesta de Bangladesh a los rohinyá.
- Prohibir el funcionamiento de 41 organizaciones no gubernamentales en los campamentos rohinyá.
- Prohibir todas las operaciones de dos ONG internacionales que trabajan en Cox’s Bazar²⁷

Además, el Gobierno también tomó la medida sin precedentes de ordenar a las empresas de telecomunicaciones que bloquearan el acceso de teléfonos móviles en los campamentos rohinyá.²⁸ El Gobierno había impuesto la prohibición a la venta de tarjetas SIM a refugiados rohinyá en 2017,²⁹ pero las empresas de telecomunicaciones no habían cumplido estrictamente con la prohibición. Mustafa Jabbar, Ministro de Telecomunicaciones de Bangladesh, dijo públicamente que esta medida “ocurrió debido a la falta de documentos de identificación adecuados de los refugiados rohinyá, lo que significa que por ley no pueden registrarse para tener

²⁵ Al Jazeera. (2019, 25 de agosto). “Día del genocidio”: Miles de rohinyá se manifiestan en campamentos de Bangladesh. <https://www.aljazeera.com/news/2019/08/day-thousands-rohingya-rally-bangladesh-camps-190825055618484.html>

²⁶ BNI Online. (2019, 9 de septiembre). Abul Kalam y siete campamentos fueron transferidos de la zona de refugiados rohinyá. *Burma News International*. <https://www.bnionline.net/en/news/abul-kalam-and-7-camps-charge-transferred-rohingya-refugee-area>

²⁷ Anadolu Agency (2019, 11 de septiembre). Bangladesh se pone ‘más duro’ con los rohinyá refugiados. <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/bangladesh-gets-tougher-on-rohingya-refugees/1578938>

²⁸ BD News 24. (2019, 3 de septiembre). BTRC ordena a los operadores de telecomunicaciones que detengan los servicios a los rohinyá en siete días. <https://bdnews24.com/bangladesh/2019/09/02/btrc-orders-telecom-operators-to-stop-services-to-rohingyas-in-seven-days>

²⁹ Agencia France-Presse. (2017, 24 de septiembre). Bangladesh impone bloqueo a teléfonos móviles a los refugiados rohinyá. *Yahoo News*. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>

tarjetas SIM".³⁰ En 2016 Bangladesh introdujo el registro biométrico obligatorio para todos los titulares de tarjetas SIM, e inició un sistema en el que las huellas dactilares de personas que se registran para tarjetas SIM se verifican con la tarjetas de identificación nacional (NIDS), lo que permite que cada tarjeta SIM se pueda asociar a una persona.³¹

El bloqueo de las telecomunicaciones suma una nueva dimensión a cómo se usan la tecnología y la identificación como herramientas de exclusión selectiva. Con la orden dada a la Comisión Regulatoria de las Telecomunicaciones de Bangladesh (BTRC) de "verificar a los usuarios móviles en los campamentos"³² a más tardar siete días contados desde la orden y de forzar a los operadores de telecomunicaciones a inhabilitar internet 3G y 4G en los campamentos, el Gobierno bangladesí tomó una medida drástica contra la libertad de expresión y el acceso a internet mediante una estrategia que combina poderes gubernamentales y corporativos. Funcionarios de BTRC confirmaron³³ que el acceso a 3G y 4G estaba suspendido indefinidamente, mientras 2G (que permite conectividad por voz pero no internet) sigue funcionando.

No está claro si las empresas de telecomunicaciones seguirán la orden de "desactivar" las tarjetas SIM en términos técnicos. Los medios de lengua bengalí especularon a comienzos de septiembre de 2019 sobre la posibilidad de que las empresas de telecomunicaciones compartieran con el Gobierno una lista de tarjetas SIM activas en los campamentos, y luego pudieran cruzar esas tarjetas SIM con una lista de tarjetas 'verificadas', para ordenar a las empresas que desactivaran aquellas tarjetas que no estuviesen en la lista.³⁴

El Gobierno bangladesí dice que estas medidas se están llevando a cabo por razones de "seguridad nacional",³⁵ pero la medida ha enfrentado críticas de los rohinyá e internacionales³⁶,

³⁰ Emont, J. (2019, 3 de septiembre). Bangladesh corta acceso móvil a los refugiados rohinyá. *Wall Street Journal*. <https://www.wsj.com/articles/bangladesh-cuts-mobile-access-to-rohingya-refugees-11567541883>

³¹ Rahman, Zara. (2015, 22 de diciembre). Bangladesh pedirá datos biométricos a todos los usuarios de tarjetas SIM. *Global Voices*. <https://es.globalvoices.org/2016/01/18/bangladesh-exigira-datos-biometricos-de-todos-los-usuarios-de-tarjetas-sim/>

³² The Daily Star. (2019, 2 de septiembre). Todas las tarjetas SIM en campamentos rohinyá serán verificadas en siete días. <https://www.thedailystar.net/rohingya-crisis/no-mobile-phone-services-for-rohingya-refugees-1794367>

³³ New Age. (2019, 11 de septiembre). No hay internet móvil en los campamentos rohinyá. <http://www.newagebd.net/article/84207/only-2g-services-in-rohingya-camps>

³⁴ Nahid, M. S. R. (2019, 11 de septiembre). Operadores móviles desafían la prueba SIM de los rohinyá / '□□□□□□□□ □□□' □□□□□□□□ □□□□□□□□□□ □□□□□□ □□□□□□□□□□
<https://itdoctor24.com/2019/09/11/mobile-operators-challenge-rohingya-sim-proof/>

³⁵ Agencia France-Presse. (2017, 24 de septiembre). Bangladesh impone bloqueo a teléfonos móviles a los refugiados rohinyá. *Yahoo News*. <https://www.yahoo.com/news/bangladesh-imposes-mobile-phone-ban-rohingya-refugees-073911274.html>

³⁶ Ver por ejemplo Human Rights Watch. (2019, 13 de septiembre). Bangladesh: Bloqueo de internet a los refugiados rohinyá. <https://www.hrw.org/news/2019/09/13/bangladesh-internet-blackout-rohingya-refugees#> y Griffiths, J. (2019, 25 de junio). Myanmar bloquea internet en zonas de conflicto mientras expertos de Naciones Unidas

como medios de comunicación, grupos de derechos humanos y otros gobiernos que dudan que un mayor aislamiento de los rohinyá musulmanes sea una solución efectiva.

Conclusiones y recomendaciones

Considerando cómo fue la respuesta del Gobierno bangladesí a una protesta pacífica, es más importante que nunca que las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con derechos digitales se conecten con quienes apoyan los derechos de los refugiados rohinyá para compartir sus conocimientos y fortalecer las iniciativas de incidencia. The Engine Room planea facilitar investigación adicional con la comunidad de refugiados rohinyá en Cox's Bazar y continuará difundiendo y conectando a las personas y organizaciones que enfrentan estos desafíos.

Exhortamos al ACNUR a que realice revisiones sólidas para garantizar que en el campamento se cumpla su política de consentimiento informado. Es crucial que todos quienes tengan que pasar por el proceso de verificación entiendan qué datos biométricos se están recopilando y cómo se van a usar. Independientemente de la comunicación que exista entre el ACNUR y los líderes de la comunidad, y luego entre esos líderes y sus comunidades, se debe seguir el protocolo de consentimiento informado del ACNUR con todas las personas al momento del registro. Con respecto a la entrega de información, se debe poner particular atención a las barreras idiomáticas, buscando maneras de poder comunicar mejor, verbal o pictóricamente, cuál es el alcance del sistema y cuál es la información contenida en la tarjeta inteligente.

Aunque el proceso de consentimiento informado sigue siendo vital, no podemos ignorar el hecho de que los refugiados casi nunca están en posición de preocuparse por la privacidad de sus datos porque, como mencionaron varios en los grupos de sondeo, la carga de la violencia de la que escaparon y aún temen pesa mucho en ellos, además de las necesidades básicas que requieren de la misma institución que solicita sus datos. Que los refugiados rohinyá de Cox's Bazar protestasen inicialmente por la tarjeta inteligente es algo único entre los campamentos de refugiados y parece deberse enteramente a su deseo de que su etnia quede claramente registrada como una manera de proteger su ciudadanía de Myanmar y evitar persecuciones posteriores al ser repatriados, en vez de cualquier preocupación por sus datos biométricos o por las dinámicas de poder dentro el campamento. Estas acciones muestran que los refugiados son capaces de ejercer algo de presión cuando temen por sus vidas, pero a nivel individual no tienen manera de resistir.³⁷

The Engine Room está comprometido a explorar cómo se pueden resolver los problemas relacionados con el consentimiento informado. Recomendamos que quienes toman las decisiones y los programadores de los sistemas de identificación digital consideren alternativas

advierten de posibles abusos. *CNN*. <https://www.cnn.com/2019/06/25/asia/myanmar-internet-shutdown-intl-hnk/index.html>.

³⁷ Nótese que en nuestro caso de estudio sobre campamentos de refugiados en Etiopía, los funcionarios del ACNUR dijeron que las personas que se niegan al proceso de registro no reciben ayuda.

que reconozcan las dinámicas de poder y mantengan la dignidad y los derechos de los refugiados, e instamos a la sociedad civil a promover alternativas. Esto podría incluir invitar a diversos representantes de poblaciones recién desplazadas para que aporten ideas sobre los sistemas en diversas etapas, mejorar la difusión de información y los procesos de presentación de reclamos para identificar prioridades, y elaborar procesos alternativos significativos que permitan a los refugiados elegir y revisar los procesos de gestión de la información.

A los refugiados rohinyá se les ha despojado reiteradamente de su voluntad y dignidad, lo cual resalta la importancia de que cuenten con oportunidades para tomar decisiones sobre el futuro de sus vidas. Dada su falta de confianza en el ACNUR y su poca fe en el Gobierno bangladesí, que se presume está compartiendo sus datos con Myanmar, es fundamental poner atención al propósito, el alcance y los riesgos de las tarjetas inteligentes y la recopilación de los datos biométricos.