

La Convención de la OUA de 1969 y el desafío permanente de la Unión Africana

J O Moses Okello

Cuarenta años después de que la Convención de la OUA sobre los Refugiados entrara en vigor, el lamentable estado en el que se encuentran actualmente los refugiados en África plantea la cuestión de si la Convención ha estado a la altura de las expectativas.

Poco después de la independencia, muchos Estados de África se enfrentaron al reto de construir una nación, junto con la necesidad de proteger, asistir y encontrar soluciones duraderas para los refugiados desplazados por las guerras de liberación y la lucha contra el apartheid en Sudáfrica. La Organización de la Unidad Africana (OUA) fue establecida en 1963¹ y la Convención de la OUA por la que se regulan los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África (Convención de la OUA sobre los Refugiados) fue promulgada en 1969 y entró en vigor en 1974. La principal preocupación en ese entonces era el gran número de africanos que huían de los conflictos derivados de las luchas contra el colonialismo. Como dijo el entonces presidente de Tanzania, Mwalimu Julius Nyerere: "Vimos a los refugiados que provenían de los países coloniales y nuestra idea fue: tratemos bien a estas personas"². No se esperaba que después de la independencia todavía hubiera refugiados –ni personas desplazadas internamente (PDI), quienes ni siquiera figuran en la Convención de la OUA.

En gran parte de África lo que siguió fue una serie de conflictos internos; Angola, Mozambique, Uganda, Sierra Leona, Liberia y Ruanda son sólo unos pocos ejemplos. Aunque en los últimos años se ha visto el progresivo retorno de la paz y la estabilidad a esas partes del continente que entonces estaban en conflicto (y como resultado, muchos refugiados y desplazados internos han podido regresar a sus lugares de origen), al mismo tiempo, han surgido nuevos conflictos: en la República Democrática del Congo, Sudán del Sur, Egipto y Túnez, y más recientemente en Malí y la República Centroafricana, y en Somalia una guerra sin fin que se ha transformado en un atroz conflicto político religioso. Así, aunque África logró liberarse del yugo del colonialismo, el continente aún tiene que liberarse de sus propias transgresiones. En todo esto, un gran número de personas se encuentran desplazadas, muchas de ellas en situaciones estáticas y prolongadas que han durado años y en algunos

casos décadas. A diferencia de los años previos a la independencia, las principales causas de los desplazamientos forzados en África en la actualidad son principalmente de origen interno, aunque en ocasiones pueden existir factores externos que influyen en la situación.

La Convención de la OUA fue promulgada por los países receptores para establecer el estándar para el tratamiento de los refugiados en esos países y no se ocupó de los acontecimientos en el país de origen³. Pero ahora en la mayoría de África los refugiados no son recibidos con el exuberante sentido de solidaridad que rodeó la promulgación de la Convención de la OUA. En lugar de ello, los Estados africanos están siguiendo cada vez más el ejemplo de otras regiones, cerrando sus fronteras y amenazando con devolver a la fuerza a aquellos que han entrado en sus territorios. Incluso en aquellos países donde los refugiados son admitidos fácilmente y están en vigor políticas positivas hacia ellos, su tratamiento no siempre está en consonancia con la Convención. Anteriormente ese trato era aplicado solamente por los Estados, pero en la actualidad este tratamiento también lo aplica el público en general, lo que es preocupante, ya que las comunidades de acogida se han vuelto cada vez más hostiles hacia los refugiados. En Sudáfrica, por ejemplo, donde hasta hace muy poco muchos de sus propios ciudadanos fueron refugiados durante muchos años, las conductas xenófobas y la intolerancia hacia los refugiados se han convertido en algo habitual.

Desde el surgimiento del terrorismo internacional, la seguridad ha tomado una posición privilegiada en la consideración del asilo para los refugiados. Este acontecimiento pone en peligro la supervivencia misma de la institución del asilo en África. En la primera parte de los 40 años de la Convención, la preocupación por la seguridad tenía que ver esencialmente con presuntas actividades militares y políticas subversivas perpetradas por los refugiados en sus países de origen. La

diciembre 2014



Antonio y su esposa, su hermana y su nieta están a punto de volver de la República Democrática del Congo a su casa en Angola, 40 años después de que Antonio fuera desplazado. Aunque la familia tiene muchas preguntas acerca de su nueva vida en Angola, su alegría es mucho mayor que su temor. "Estoy tan emocionada de volver que no puedo dejar de llorar. Voy a bailar cuando llegemos a la frontera", dice María, la hermana de Antonio. A pesar de vivir como refugiado en un país extranjero durante 40 años no hay duda de a dónde siente Antonio que pertenece. "Angola es mi casa, es mi país", dice. (Agosto de 2014)

Convención contiene disposiciones específicas que abordan esta preocupación, incluyendo una estipulación explícita que prohíbe este tipo de actividades subversivas⁴. La primera legislación sobre refugiados también trató de controlarlas y proteger al Estado de recepción. Esta postura no sólo está amenazando cada vez más con hacer un contundente regreso sino que probablemente también estará acompañada de casos de devolución más flagrantes. Si bien los Estados tienen el deber de protegerse de daños, el cumplimiento de este deber no debe justificar la violación de los compromisos asumidos en la Convención.

Cumplimiento hasta la fecha

En la discusión de los 40 años de su existencia, no es la Convención de la OUA en sí misma la que está en revisión, sino el cumplimiento de los Estados Parte de las expectativas y visión iniciales de la Convención. Cuando se adoptó la Convención en Addis Abeba en septiembre de 1969, que entró en vigor en junio de 1974, hubo mucha aclamación por su pertinencia e importancia. La acogida a la Convención fue apoyada por la comunidad internacional, entre

ellos actores humanitarios, activistas de derechos humanos, académicos y el resto de la sociedad civil. Lo que se esperaba que siguiera era su aplicación, y cuando hubiera reticencia por parte de los Estados Parte, un impulso de parte de la comunidad internacional para que así se hiciera. Es justo observar, sin embargo, que si bien la segunda ha hecho diligentemente su parte impulsando la plena aplicación, los Estados Parte han incumplido ampliamente su compromiso.

No obstante lo anterior, algunos países de África todavía se esfuerzan por cumplir con sus obligaciones. Etiopía, por ejemplo, ha adoptado –y practica– una política de puertas abiertas hacia los refugiados. Entre 2009 y 2014 el país recibió cerca de 450.000 refugiados y en 2009 introdujo una política "fuera del campamento", según la cual a los refugiados se les permite vivir fuera de los campamentos, siempre que puedan mantenerse a sí mismos. Si bien originalmente esta política era aplicable sólo a los refugiados procedentes de Eritrea, ahora también es aplicable a los refugiados de otras nacionalidades que cumplan los requisitos. Etiopía ha admitido a los refugiados afrontando desafíos locales

muy difíciles, como el abrumador impacto en su frágil medio ambiente. Uganda también practica una política de puertas abiertas y, por ejemplo, ha ofrecido a los refugiados tierra para cultivar. Estos ejemplos representan algunas de las buenas prácticas que deben fomentarse.

Para empezar, la mayoría de los países que acogen a refugiados en África, si no todos ellos, son pobres. Sus recursos son apenas suficientes para cubrir las necesidades básicas de su propio pueblo. El efecto en estos países de acoger a los refugiados es un tema constante, muchos señalan las consecuencias negativas de su generoso acto. Esto también representa un desafío para el principio de distribución de la carga, sobre el cual la Convención establece: "Cuando un Estado miembro tropiece con dificultades para seguir concediendo el derecho de asilo a los refugiados, dicho Estado miembro podrá hacer un llamamiento a los demás Estados miembros, tanto directamente como por conducto de la OUA [Unión Africana], y los demás Estados miembros, con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional, adoptarán las medidas apropiadas para aliviar la carga de dicho Estado miembro concediendo ellos mismos el derecho de asilo"⁵.

Este loable principio sigue siendo un área en la que podría haberse hecho más, pero con la mayoría de los Estados Parte en circunstancias socioeconómicas similares, y con las realidades de la geografía, no sería fácil redistribuir a los refugiados entre los países. Tal vez es el momento de explorar otras opciones, como las discutidas en la década de 1980 en la Conferencia Internacional sobre la Asistencia a los Refugiados en África (ICARA, por sus siglas en inglés)⁶ cuando se pusieron en marcha proyectos con el objetivo de atraer el interés de los donantes, lo que se conoció en su momento como ayuda a los refugiados y desarrollo.

Soluciones

Se requiere la existencia de un mecanismo que convierta la condición de refugiado, de forma predecible y fiable, en una solución duradera debidamente acordada, no sólo en relación con los países que actualmente están recibiendo a los refugiados para el reasentamiento, sino también en relación con los países africanos. En los primeros tiempos de la Convención se realizaron esfuerzos para lograrlo. En el sur de África en ese momento, los refugiados que entraban a Suazilandia desde Sudáfrica fueron

inmediatamente transportados por aire a Tanzania, Zambia y Uganda. También hubo una encomiable oferta de plazas de reasentamiento por parte de Burkina Faso y Benín. Pero recientemente no ha habido iniciativas similares de los Estados africanos para reubicar a los refugiados de un Estado a otro con el espíritu de la distribución de la carga. Los Estados Partes que están en condiciones de hacerlo deben ser alentados a considerar la acogida de refugiados africanos elegibles para el reasentamiento.

Para darles esperanza y un futuro tangible a los refugiados, en la Convención se incluyó una disposición que permite el empleo. La continua y apabullante imposición de reservas sobre esta disposición y sobre su homóloga –la libertad de circulación– no es positiva. La obstinación en el mantenimiento de estas reservas a la Convención es en parte responsable del movimiento secundario de refugiados en busca de medios de vida. En algunos casos, las preocupaciones o los factores contextuales que dieron lugar a que un Estado Parte introdujera estas reservas ya han desaparecido. Las reservas, sin embargo, han tendido a permanecer en vigor, menguando con ello la fuerza del régimen de protección. Esto no es a lo que deben aspirar los Estados africanos. Si no se hace nada, muchos más refugiados simplemente seguirán desplazándose de manera irregular en busca de una vida mejor.

Reconocimiento de la condición de refugiado

Bajo la definición de la Convención de la ONU de 1951 muchos de los refugiados acogidos en Etiopía anteriormente habrían tenido que demostrar un temor fundado de persecución en forma individual con el fin de ser reconocidos como tales. Sin embargo, Etiopía les concedió el reconocimiento a través del mecanismo de prima facie que es intrínseco a la definición de la Convención de la OUA cuando se trata de un desbordante número de solicitantes de asilo. Aunque el mecanismo de prima facie para la determinación de la condición de refugiado no fue creación de la Convención de la OUA, sin embargo, la Convención de la OUA ha ayudado secundariamente a promover una alternativa más rápida a un proceso más lento, y a veces engorroso, que implica la determinación individual de la condición.

Al proporcionar una cobertura jurídica para su consideración como refugiados, la Convención de la OUA ha cubierto subrepticamente

diciembre 2014

incluso a aquellos que huyen de catástrofes ambientales como la sequía y la hambruna. En este caso, la Convención también ha operado como una segura red de protección de los derechos humanos para las personas a las que generalmente les sería negada, si bien la Convención guarda silencio en cuanto a si las víctimas de los desastres naturales pueden ser consideradas legítimamente como refugiadas. Por otra parte, mientras la definición de refugiado de la Convención de 1951 sigue centrada en el individuo, la Convención de la OUA, manteniendo esta protección más amplia, ha estado a la altura de las necesidades generales del continente, a pesar de que la era de la descolonización en la cual fue concebida y promulgada pasó hace largo tiempo. Así, el valor real que la Convención de la OUA ha añadido en los últimos 40 años es que se centra (en la definición) en las circunstancias objetivas que compelen la huida y no vinculan la huida con la interpretación subjetiva que tiene cada solicitante de asilo del peligro que surge de los eventos que suceden en torno a su persona.

Es éste valor agregado el que fue prestado y aplicado al dilema afrontado ante el éxodo masivo de refugiados durante la guerra en los Balcanes, y que ha sido fuente de inspiración para otros proyectos jurídicos similares, como la Declaración de Cartagena. A cambio, la Convención de la OUA podría aprender de la discusión de la Declaración de Cartagena sobre la violencia generalizada, la agresión interna y las violaciones masivas de los derechos humanos.

Cuarenta años después, la Convención de la OUA se ha mantenido como el primer punto de referencia para abordar los problemas de los refugiados en África y ha influido considerablemente en la legislación interna de la mayoría de los países del continente. En lugar de una legislación interna centrada en el control de los refugiados que los nuevos Estados independientes de África hubieran promulgado, el énfasis se ha desplazado a la gestión de los asuntos de refugiados.

Más recientemente la Convención ha tenido mucho que ver con el desarrollo de la Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África de 2009 (Convención de Kampala de 2009) ya que la Convención de la OUA en sí no cubre las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. En mayo de 2006 los

Estados miembros de la UA hicieron la propuesta de enmendar la Convención de la OUA para incluir disposiciones que también abordaran la protección y asistencia de los desplazados internos. Cuando se planteó esa idea hubo oposición, en particular del ACNUR que sostenía la opinión de que la propuesta planteaba graves riesgos para la integridad de la Convención.

Si bien esto puede haber salvado la integridad de la Convención de la OUA y llevado a la Convención de Kampala, también representa una oportunidad perdida para examinar la Convención de la OUA con una mirada crítica y, de ser necesario, ajustarla para llevarla donde puede tener que estar 40 años después de su entrada en vigor. Que la Convención no era perfecta y que tenía sus defectos debe haber sido bastante claro en el momento de su adopción. Aun así, no ha sufrido ninguna modificación y sigue siendo el mismo documento que en 1969, aunque los tiempos han cambiado considerablemente y desde hace tiempo se ha pedido su revisión.

Es necesario revisar la Convención de la OUA –reexaminar sus disposiciones, incluyendo su definición de refugiado, a la luz del África de hoy, y garantizar que sigue reflejando las situaciones reales que actualmente causan que las personas huyan. Los tiempos pueden haber cambiado, pero las necesidades persisten. A la hipotética pregunta sobre lo que sucedería si la Convención de la OUA fuera anulada, muy probablemente la respuesta sería que otra tendría que ser promulgada.

J O Moses Okello jomosesokello54@yahoo.com fue hasta hace poco el Representante del ACNUR en Etiopía. www.acnur.org

Nada de lo expuesto en este documento refleja la posición oficial del ACNUR y el autor es completa y exclusivamente responsable de las opiniones aquí expresadas.

1. La Organización para la Unidad Africana (OUA) se ha transformado desde entonces en la Unión Africana (UA).
2. "África: Inocencia perdida": en una entrevista para la revista Refugiados del ACNUR, 1999.
3. Con excepción del Artículo V que establece los principios de la repatriación voluntaria
4. Artículo 3.
5. Artículo II (4).
6. Celebrada en la década de 1980 bajo los auspicios de la ONU, el ACNUR y la OUA.