

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL PROBLEMA DE LOS REFUGIADOS EN EL CUERNO DE AFRICA 1990 - 1996

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
ADELA BEATRIZ ESCOBAR CRISTIANI

ASESORA : MARIA CRISTINA ROSAS GONZALEZ

MEXICO . D. F.

ABRIL 2001





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Agradezco profundamente a la doctora
María Cristina Rosas González
por su invaluable ayuda para la realización de esta tesis.*

Contenido

INTRODUCCIÓN	3
Capítulo I. El marco legal para la protección del refugiado	
1.1 Los orígenes	8
1.2 Formación del sistema legal existente	
1.2.1 Estatuto del ACNUR de 1950	15
1.2.2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951	18
1.2.3 Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1966	24
1.2.4 Instrumentos regionales: Convención de la OUA de 1969	28
1.3 Los instrumentos legales frente a las realidades cambiantes	35
Capítulo II. Orígenes del problema en el Cuerno de África	39
2.1 El problema del hambre: catástrofe ecológica y crisis económica	41
2.2 El conflicto político	64
2.2.1 Djibouti	85
2.2.2 Etiopía y Eritrea	91
2.2.3 Somalia	99
2.2.4 Sudán	103

Capítulo III. La situación de los refugiados en el Cuerno de África	107
3.1. Las dimensiones de problema	107
3.2. Las condiciones de vida en el exilio	116
3.2.1. Los campos de refugiados	117
3.3. La acción de la Organización de Naciones Unidas	123
3.3.1 La protección	124
3.3.2 La asistencia material	130
3.3.3 La búsqueda de soluciones duraderas	139
<i>Integración al país de primer asilo</i>	139
Reasentamiento en un tercer país	141
Repatriación	145
3.4. Los retos del sistema de Naciones Unidas para la ayuda a refugiados	153
 CONCLUSIONES	 155
FUENTES DE CONSULTA	167

Introducción

*Los refugiados son el sintoma
de las enfermedades de una era^a .*

Una de las principales características del mundo de hoy es la propagación de la violencia. En todo el planeta se viven problemas de diversa índole, pero que tienen una consecuencia común: la generación de grandes cantidades de personas que se ven obligadas a abandonar sus países para convertirse en refugiados.

África no constituye una excepción. Desde el momento en que obtuvieron su independencia, los países africanos han enfrentado una serie de conflictos que han desembocado en movimientos masivos de refugiados. Este es el caso de la región conocida como "Cuerno de África", que en la actualidad enfrenta uno de los problemas de refugiados más agudos del mundo. Por esta razón, comprender el fenómeno de los refugiados en particular en esta región nos ayudará a entender de manera global un fenómeno de gran importancia en las relaciones internacionales de nuestros días.

^a ACNUR. *El desafío de la protección*, p 1

Para estudiar la cuestión de los refugiados en el Cuerno de África tuvo que definirse un cierto número de elementos. El primero de ellos fue la determinación geográfica del área de estudio. No existe un consenso absoluto respecto de la definición geográfica del Cuerno de África. Algunos autores manejan una definición restringida (que no incluye a Sudán)^b, mientras que en otros trabajos se considera que esta región abarca incluso Kenia^c y, en casos extremos, Uganda. El concepto de Cuerno de África que se utiliza a lo largo de este trabajo incluye a Djiburi, Eritrea Etiopía, Somalia y Sudán^d. países que comparten numerosas características, tanto desde el punto de vista geográfico como social y político.

El problema de los refugiados en el Cuerno de África tiene ciertas peculiaridades, pero también coincide en numerosos aspectos con otras situaciones de refugiados que se presentan principalmente Asia, África y América Latina. Por esta razón, su estudio puede ayudarnos a comprender no sólo la dinámica regional, sino también algunos de los fenómenos más importantes de las relaciones internacionales de nuestros días: el desarrollo de problemas de orden étnico y nacionalista, la propagación de conflictos armados, la creciente interdependencia, el auge de nuevos temas (como la ecología) en la agenda internacional, la actuación de los organismos internacionales, entre otros

A lo largo del trabajo pretendí cumplir con tres objetivos en primer lugar, conocer las características particulares de los refugiados en el Cuerno de África, partiendo de la determinación de los factores que han dado origen a los movimientos de refugiados en esa zona. Una vez logrado esto, se buscó también determinar el grado en que los instrumentos legales internacionales en materia de refugiados resultan útiles en nuestros días como una base para la protección de estos grupos, de manera específica en el

^b Por ejemplo Z. Arstide y S. Aguayo en *Escape from violence*.

^c En *Global Appeal*

^d De acuerdo con la definición utilizada por autores como Samuel Makinda en *Conflict in the Horn of Africa*.

caso del Cuerno de África. Finalmente, se intentó establecer en qué forma ha respondido la Organización de Naciones Unidas, de manera específica a través del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, al problema de los refugiados en el Cuerno de África.

A cada uno de estos objetivos correspondió un capítulo de este trabajo. Cada capítulo trata distintos aspectos de los más relevantes de la cuestión de los refugiados en el Cuerno de África. Para tener una visión integral del problema, no podemos limitarnos al estudio de alguno de los temas, ya sea el legal, el sociopolítico, el económico o el humanitario. Por el contrario, es preciso comprender todos estos niveles, pues los diversos aspectos del problema se encuentran relacionados de manera muy profunda y se afectan mutuamente.

En la primera parte se estudian las distintas definiciones de refugiado que han existido a lo largo de la historia y las bases legales del sistema de ayuda a refugiados, así como la pertinencia de estas normas para el caso específico del Cuerno de África. En primer término se analizan los orígenes históricos de este sistema, pues el desplazamiento forzoso de personas es tan antiguo como el ser humano, ya que la guerra, la persecución y la intolerancia han existido desde hace mucho. Sin embargo, durante este siglo estos movimientos se han intensificado de manera preocupante. Pero más que en los orígenes, el trabajo se ocupa de las características actuales del sistema, por lo cual se estudian los documentos que constituyen su base. El elemento central es la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* adoptada en Ginebra en 1951, así como el *Protocolo* que lo modificó en 1966 y el *Estatuto del ACNUR*, de 1950. Además de estos instrumentos aplicables en el mundo entero, se estudia un instrumento regional: la *Convención de la OUA*, de 1969, cuya relevancia para el Cuerno de África deriva de dos aspectos: por una parte, es obvio que se trata de un instrumento aplicable en la región, y por otro lado esta Convención constituye un notable adelanto legal que ha influido no sólo en su ámbito de aplicación, sino en el todo el mundo.

La segunda parte trata las causas que han llevado al constante movimiento de refugiados. Aquí se intentó estudiar las *causas subyacentes de los desplazamientos*, es decir, las cuestiones más profundas que originan los desplazamientos y se relacionan con la estructura y conformación de las sociedades en donde se producen refugiados. En la época en que se institucionalizó el sistema internacional de refugiados, el origen de los desplazamientos parecía evidente. Esto tuvo que cambiar cuando los flujos de refugiados se volvieron extensivos en los países subdesarrollados. Entonces se hizo patente que existen numerosos factores que intervienen en la decisión de emigrar por parte de un refugiado. Las causas subyacentes pueden dividirse, como se hizo en este trabajo, en políticas, económicas y ambientales. De entre ellas, la cuestión política es ampliamente reconocida como el factor fundamental que propicia un flujo de refugiados, pues las definiciones de refugiados aceptadas a nivel internacional implican la persecución o, en un marco más amplio, los conflictos políticos generalizados, en cambio los otros factores son todavía muy discutidos. En ciertos medios se sostiene que quienes emigran debido a problemas económicos o ambientales no son refugiados, pues en realidad no requieren de protección internacional. Aunque esto sin duda es cierto, debe reconocerse que existe una clara asociación entre el deterioro de las condiciones ambientales y económicas y los desplazamientos de refugiados, la pobreza y la degradación de los recursos naturales básicos pueden provocar que surjan o se exacerbén las tensiones políticas y sociales. No es, por tanto, una coincidencia que regiones como el Cuerno de África, muy afectadas por la pobreza y problemas ambientales como la sequía, sean un importante escenario de conflictos armados y generen enormes cantidades de refugiados.

En la última parte del trabajo se estudian las condiciones en que viven los refugiados del Cuerno de África. En esta región, el exilio está lejos de constituir una solución a los problemas de las personas que se han visto forzadas a emigrar, pues los países en que buscan refugio enfrentan dificultades muy similares a las que se viven en sus países de origen. Como los países de la región se encuentran clasificados entre los menos

desarrollados del mundo, difícilmente pueden encarar las necesidades ya existentes entre su propia población, menos aún las de los refugiados. Es común que su llegada implique la profundización de dificultades como la escasez de agua y alimentos, la deforestación, etcétera. Además, en vista de las condiciones de la región, la mayoría de los refugiados se encuentran confinados en campos muy poblados, cuya existencia se puede prolongar por muchos años. Este factor, junto con el requerimiento de atención de las necesidades más inmediatas, obstaculiza de manera importante la búsqueda de soluciones a largo plazo. Tradicionalmente, estas soluciones son tres: la integración al país de primer asilo, el reasentamiento en un tercer país y, finalmente, la repatriación voluntaria. Todas estas opciones tienen ventajas y desventajas, y no han podido resolver de manera definitiva el problema. Por estas razones, la situación de los refugiados del Cuerno de África se considera una de las más precarias en el mundo, y constituye una preocupación fundamental para los países afectados, y un reto para las organizaciones encargadas de atender a estos grupos (en particular el ACNUR), que en muchos casos se han visto rebasados por la realidad. La última parte del trabajo trata justamente la acción del ACNUR en esta zona, donde se presentan dificultades que este organismo debe de enfrentar en muchos otros países.

De esta manera se pretende tener una visión global del problema de los refugiados en el Cuerno de África, a través del estudio de las cuestiones legales que implica, de los factores que lo originan, y de las circunstancias que genera.

Capítulo I

El marco legal para la protección de los refugiados

1.1 Los orígenes

La emigración forzada no es un fenómeno nuevo. Ha existido en todas las épocas y regiones del mundo, y así lo demuestra una larga lista de ejemplos tan antiguos como la diáspora judía, el éxodo de católicos ingleses que abandonaron su país desde 1559 por la promulgación de la *Supremacy Act* y la *Uniformity Act*, la emigración de hugonotes franceses en 1685, etc. Sin embargo, la regulación legal internacional al respecto es relativamente reciente.

Los primeros antecedentes se remontan a la reglamentación del asilo en la antigua Grecia. La figura de *asylia* (vocablo que significa “inviolable” o “indespojable”), ofrecía al hombre perseguido un refugio contra sus perseguidores y garantizaba la inviolabilidad de su persona en ciertos lugares, principalmente templos.

El asilo religioso continuó desarrollándose durante la Edad Media. De acuerdo con los *Décrétales* proclamados por Inocente III y Gregorio IX, las iglesias se convirtieron en lugares de asilo. En España, Alfonso el Sabio definió el asilo religioso en los siguientes términos

franqueamiento ha la Eclesia et su cementerio (...) en todo home que fuere a ellas por que mal que oviese fecho o por debda que dobiese, debe ser amparado, et non deben entresacar por fuerza, nin matario, nin darle pena alguna en el cuerpo, nin cercarlo aderedor de la Eclesia,(...) nin vedar por non de comer, nin de beber¹.

Indudablemente algunos de los principios que se consagran en este párrafo (la prohibición de sacar al asilado de su lugar de asilo mediante la fuerza o la de aislarlo con el fin de obligarlo a abandonar su refugio) todavía conservan su vigencia. Sin embargo, debemos destacar que el asilo en esa época estaba dirigido fundamentalmente a quienes en nuestros días serían considerados delincuentes comunes, situación que comenzaría a cambiar tan sólo hasta el siglo XVI.

La palabra "refugiado", como representación de un fenómeno social distintivo, fue utilizada por primera vez en Europa en 1573, en el contexto de la garantía de asilo y asistencia a extranjeros que huían de la persecución religiosa². Un ejemplo clásico de emigración de refugiados por esta causa es el caso de los Hugonotes, protestantes franceses expulsados de su país en 1665. Si se estudia esta histórica migración, pueden encontrarse muchos aspectos que coinciden con la situación que viven los refugiados actualmente: la huida a causa de la persecución, la necesidad de ayuda de emergencia así como de protección, los problemas de repatriación, reasentamiento e integración a las sociedades receptoras, el rechazo y los ataques a estos grupos, entre otros.³

¹ José A. Martínez Viademonte. *El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados*, p. 10

² Aristide Zolberg. *Escape from violence*, p. 5

³ Ver Yefime Zarjevski, "Éxodo de los Hugonotes. 300 aniversario", en *Refugiados*, septiembre de 1985, p. 19

En los últimos años del siglo XVIII se generó una nueva situación. Con las revoluciones de inspiración democrática (comenzando con las de Estados Unidos y Francia), los refugiados eran individuos perseguidos ya no tanto por sus preferencias religiosas, sino a causa de su opinión política. La respuesta de los probables receptores obedecía, obviamente, a su propia orientación política. El otorgar o no asilo dependía por completo de la discrecionalidad del Estado, en ausencia de un acuerdo específico en la materia

Fue tan solo a principios del siglo XX que comenzó a gestarse el régimen internacional de refugiados, el cual logró su consolidación luego de la Segunda Guerra Mundial. Desde la primera década de este siglo, con la guerra de los Balcanes, comenzaron los movimientos masivos de refugiados, esta vez con una nueva característica: la persecución obedecía principalmente a la pertenencia a ciertos grupos nacionales (griegos, búlgaros, serbios, entre otros). El término de la Primera Guerra no dio fin a esta situación. Por el contrario, la rebelión de los nacionalistas turcos contra las condiciones de paz impuestas por los Aliados propició nuevos desplazamientos. Así, el problema de los refugiados alcanzó una magnitud hasta entonces desconocida.

Para enfrentar esta situación, los Estados tuvieron que iniciar una codificación más clara de las normas sobre el tema. En primer término, debido a la gran cantidad de personas que se vieron forzadas a abandonar sus lugares de origen a causa de la guerra y la persecución, se hizo necesario fijar reglas más precisas sobre quién era refugiado, y por otra parte, también se mostró la necesidad de establecer reglas mínimas para el tratamiento de estas personas.

Fue así como surgieron los primeros acuerdos en la materia. Ante la delicada situación en que se encontraban esas personas, el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Liga de Sociedades de la Cruz Roja convocaron a una conferencia en Ginebra a propósito de los refugiados rusos. Como resultado de la conferencia, en agosto de 1921 el noruego Fridtjof Nansen fue designado Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones para los Refugiados.

Gracias a la acción del Alto Comisionado en el caso de los refugiados rusos, el 5 de julio de 1922 se firmó el *Acuerdo relativo a la expedición de certificados de identidad para los refugiados rusos*, por medio del cual se entregaba a los refugiados rusos un certificado (conocido como *pasaporte Nansen*, en honor a su creador) que les autorizaba a dejar su lugar de asilo para encontrar otro. La salida del país de asilo por medio de este documento era definitiva, pues el certificado no permitía el regreso de los refugiados.

El 31 de mayo de 1924, los beneficios del pasaporte Nansen se extendieron a los armenios, por medio del *Plan para la expedición de certificados de identidad para los refugiados Armenios*, que hacía más flexible el uso del certificado, pues establecía que “el retorno debe ser autorizado en todos los casos en que no haya motivo particular para rechazarlo”⁴

Posteriormente, el 10 de mayo de 1926, tuvo lugar la Conferencia Relativa a Refugiados Rusos y Armenios, durante la cual fue firmado el *Acuerdo Relativo a la Concesión de Certificados de Identidad a los Refugiados Rusos y Armenios*. Este fue el primer documento en ofrecer una definición del término de refugiado: “cualquier persona de origen ruso que no goce de la protección del gobierno de la URSS y que no haya adquirido cualquier otra nacionalidad”⁵. Una definición análoga fue adoptada para los refugiados armenios. Es decir, eran tres los aspectos centrales considerados para otorgar la calidad de refugiado: en primer lugar, el origen nacional o étnico; en segundo, la ausencia de protección del gobierno del país de origen, y finalmente el hecho de que la persona en cuestión no hubiera adquirido otra nacionalidad.

Más tarde, por medio del *Acuerdo Relativo a la Extensión a otras Categorías de Refugiados de ciertas medidas tomadas en favor de los Refugiados Armenios y Rusos* quedó establecido que los refugiados turcos, asirios, asirio-caldeos, sirios y kurdos, se beneficiarían de las mismas disposiciones establecidas para los rusos y armenios.

⁴ James Hathaway, “The evolution of refugees status in international law: 1920-1950”.

⁵ *Idem*

Durante la década de 1930, con el progresivo avance del nazismo en Europa, se produjo una nueva oleada de refugiados. Debido a ello, en esta época se sucedieron numerosos acuerdos en la materia.

El 28 de octubre de 1933 firmó la primera Convención en la materia (la *Convención Relativa al Estatuto Internacional de los Refugiados*). Las disposiciones de esta Convención se aplicaban a los refugiados definidos por los acuerdos precedentes. Entre tales disposiciones, destacan las siguientes: en primer lugar, se ofrecía una solución a los conflictos de leyes, pues quedaba establecido que el estatuto personal estaría definido por la ley del domicilio o, en su caso, de la residencia. Igualmente, se reglamentaba la situación de los refugiados como extranjeros. Se preveía, como en casos anteriores, la entrega de certificados de identidad. Asimismo, se garantizaban algunas reglas mínimas para el tratamiento de los refugiados, en cuanto a educación, trabajo, etcétera. Una medida de fundamental importancia de esta Convención fue la prohibición de la expulsión y la devolución (*refoulement*) de los refugiados, salvo por razones de seguridad nacional o de orden público.

Otros documentos importantes fueron el *Plan para la Expedición de un Certificado de Identidad para los Refugiados del Sarre*, del 24 de mayo de 1935; el *Acuerdo Provisional Relativo al Estatuto de los Refugiados Provenientes de Alemania*, del 4 de julio de 1936, y la *Convención Relativa al Estatuto de Refugiados Provenientes de Alemania*, del 4 de julio de 1936 (en la cual se acordó expedir visas no sólo para quienes poseyeran o hubiesen poseído la nacionalidad alemana, sino también para los apátridas que hubiesen salido del territorio alemán⁶).

Meses más tarde, del 4 al 15 de julio de 1933, se realizó la Conferencia Internacional de Evian, de la cual surgiría el Comité Intergubernamental para Refugiados (CRI). Inicialmente, el campo de acción de este organismo incluía a

⁶ Cfr. Salomon, *Les réfugiés*, pp. 30-31

1. Personas que todavía no han dejado sus países de origen (Alemania, incluyendo Austria), pero que deben emigrar en vista de sus opiniones políticas, creencias religiosas u origen racial, y
2. Personas como se define en (1) que ya han dejado su país de origen y que no se han establecido permanentemente en otro lugar⁷.

Es decir, el CRI reconoció, por primera vez, que las personas dentro de sus propios países podían tener las características y los problemas propios de un refugiado. Otra innovación con respecto a definiciones anteriores es que no se hacía referencia ya a la falta de protección (jurídica o de hecho) del Estado de origen, sino más bien a las causas de la emigración (políticas, religiosas, raciales).

Paralelamente al CRI, existía otra organización internacional encargada de trabajar con refugiados: la *Administración de Naciones Unidas para Ayuda y Rehabilitación (ANUAR)*, creada en noviembre de 1943 con el fin de coordinar la repatriación de quienes habían emigrado a causa de la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente se dispuso que quienes no pudieran regresar a sus países de origen serían remitidos al CRI. Sin embargo, y debido a la situación que prevalecía en ese momento, en agosto de 1945 se decidió ampliar los trabajos de la Administración, para incluir en ellos la protección de refugiados. Así, su ayuda debía extenderse a las personas que hubieran sido obligadas a dejar su país o lugar de origen o residencia anterior.

La actuación de la *ANUAR* enfrentó varios problemas. Uno de los más importantes fue la polémica que se suscitó en torno de las personas que caían bajo su mandato. Según los países de Europa del Este, las normas establecidas permitirían acogerse a la protección de la Administración no sólo a quienes auténticamente reunieran las características de un refugiado, sino también a quienes se negaran a participar en la reconstrucción de posguerra en sus países. Como una forma de limar las diferencias, la

⁷ Citado por Hathaway. *op. cit.*

Administración determinó que aquéllas personas que solicitaran su ayuda, tendrían que presentar evidencias concretas de sufrir persecución.

El marco de la ONU era el más indicado para tratar el tema de los refugiados y de la creación de un organismo avocado a su protección, con carácter y campo de actividad más amplio, incluso, que el de la *ANUAR*. Por ello, en diciembre de 1946 nació una nueva organización que absorbió las funciones de la *ANUAR* y del CRI, e, indirectamente, las del Alto Comisionado de la Sociedad de Naciones: la Organización Internacional para los Refugiados (OIR)

La constitución de la OIR incluía la definición del término refugiado más detallada hasta entonces. En medio de un intenso debate entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, se decidió adoptar un criterio lo suficientemente vago para salvar las diferencias, de manera que se decidió considerar como refugiados

1. Personas consideradas como refugiados antes de la guerra
2. Personas que estuvieran fuera de su país de origen y no pudieran o no quisieran acogerse a la protección de sus gobiernos
3. Víctimas de "regímenes totalitarios", tales como el nazismo, fascismo y regímenes similares
4. Personas que abandonaran sus países por motivos raciales, religiosos o políticos
5. Menores de 16 años fuera de sus países sin la protección de sus padres⁸

El documento también contenía las condiciones en las cuales cesaría de prestar asistencia: cuando el refugiado regresara a su país de origen, adquiriera una nueva nacionalidad, se estableciera firmemente o rechazara sin razón válida las propuestas de repatriación o reasentamiento de la misma organización.

Asimismo, ciertas personas (criminales de guerra, traidores, colaboradores del enemigo, criminales comunes, personas de origen étnico

⁸ Martínez Viadomonte

alemán, quienes recibieran asistencia de su país de origen, las personas al servicio de un Estado extranjero y los líderes de movimientos hostiles a los Estados miembros de la ONU) no podrían adquirir la calidad de refugiado.

La existencia de la OIR había sido inicialmente planeada por un periodo de tan solo tres años, pues se consideraba que en este tiempo el problema de los refugiados sería resuelto. Sin embargo, esto no se logró. De más de un millón y medio de refugiados, aproximadamente 72,000 fueron repatriados y alrededor de 1 millón fueron reasentados, pero quedaban numerosos rezagados cuya situación se había complicado. Por esta razón, en junio de 1950 se prorrogaron las funciones de la OIR al 31 de marzo de 1951 y luego al 30 de septiembre del mismo año.

1.2. Formación del sistema legal existente

1.2.1 Estatuto del ACNUR

Luego de que sus actividades se habían prorrogado en dos ocasiones, la desaparición de la OIR era inminente. No obstante, el problema de los refugiados estaba lejos de ser resuelto. Esta situación obligó a la ONU a buscar un sucesor para la OIR. Fue así como la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió, en diciembre de 1949, designar un Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Un año más tarde, el 14 de diciembre de 1950, fue adoptado el Estatuto del ACNUR, uno de los pilares fundamentales del sistema legal que rige actualmente en materia de refugiados.

En las discusiones previas a la adopción del Estatuto del ACNUR, los participantes se enfrentaron a diversos dilemas. En primer lugar estaba la cuestión de la definición de quiénes caerían bajo el mandato del ACNUR. Por un lado, existía la posibilidad de designar, como se había hecho en acuerdos anteriores, a distintas categorías de refugiados. La otra posibilidad era ofrecer una definición amplia, con base en ciertas

características generales del refugiado, y no en su pertenencia a cierto grupo.

Aunque para muchos la formulación de una definición de tendencia universal era una forma de comprometer el futuro del ACNUR, fue justamente esta corriente la que triunfó, pues la aplicación del enfoque "enumerativo" utilizado hasta entonces resultaba problemática.

De acuerdo con la definición adoptada finalmente, el Alto Comisionado tiene competencia con respecto a quienes fueran considerados como refugiados en virtud de acuerdos anteriores, así como

Art. 6. A. ii) Cualquier persona que, como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión política, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que, por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

B. Cualquier otra persona que se halle fuera del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, fuera del país en el cual tenía su residencia habitual, por tener o haber tenido temores fundados de ser víctima de persecuciones por motivos de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas, y no pueda o, debido a ese temor, no quiera acogerse a la protección del gobierno del país de su nacionalidad o, si carece de nacionalidad, no quiera regresar al país donde antes tenía su residencia habitual.⁹

De los beneficios de la acción del ACNUR quedarían excluidas tanto las personas que no obtuvieran el estatuto de refugiado como aquéllas que posteriormente dejaran de serlo.

⁹ Estatuto del ACNUR en *El derecho de asilo y la condición de refugiado. Ley y reglamento*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987

De acuerdo con lo establecido en su estatuto, el Alto Comisionado dejará de tener competencia respecto de quienes se acojan de nuevo, voluntariamente, a la protección de su país, o de quienes se establezcan nuevamente, y también de manera voluntaria, en el país que habían abandonado; quienes recobren voluntariamente su nacionalidad perdida, o adquieran una nueva; o cuando desaparezcan las circunstancias en virtud de las cuales se le reconoció como refugiado (art. 6).

Entre las personas que en principio no serán comprendidas en los trabajos del Alto Comisionado estarán quienes posean más de una nacionalidad, a menos de que en ambos países existan circunstancias que les hagan tener fundados temores de sufrir persecución. Tampoco caerán bajo el mandato del ACNUR las personas a las cuales las autoridades del país en que hayan fijado su residencia reconozcan los derechos propios de sus nacionales, ni quienes reciban la protección o asistencia de otros organismos de las Naciones Unidas (actualmente, en esta categoría se encuentran los refugiados palestinos, quienes reciben la ayuda de la UNRWA). Tampoco serán asistidos por el Alto Comisionado quienes hayan cometido un delito comprendido en los tratados de extradición, en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional o en el párrafo 2.14 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 7)

En relación con las personas que de acuerdo con esta definición quedan bajo su mandato, al ACNUR le fueron asignadas dos misiones fundamentales: primeramente, asegurar la protección internacional de los refugiados, a través de medidas como la promoción de convenios y el contacto con organizaciones públicas o privadas; además, debe fomentar la búsqueda de soluciones duraderas para el problema de los refugiados, colaborando con los gobiernos para facilitar la repatriación voluntaria o la integración en nuevas comunidades nacionales.

Desde el momento de su creación, el ACNUR enfrentó dos graves problemas. Por un lado, el organismo se encontraba restringido por su mandato. Además, no contaba con apoyo suficiente. Por esta situación, su existencia se hallaba seriamente cuestionada hacia 1956, año en que debía expirar su mandato, luego de una prórroga. Pero justamente en ese año, tuvo

lugar un hecho que favoreció la permanencia del Alto Comisionado: la crisis de refugiados provenientes de Hungría. Este fue el primero de una serie de movimientos en masa que trataría el ACNUR a lo largo del tiempo, y su exitosa intervención fue una forma de asegurar su existencia.

En 1957, la Asamblea General de las Naciones Unidas confió al Alto Comisionado la tarea de asistir a más de un millón de chinos en Hong Kong, aunque estos no cumplían con los requisitos establecidos en el estatuto, dado el problema de la existencia de dos Chinas. La intervención del ACNUR en este caso se fundó en la provisión del uso de sus "buenos oficios". Esta práctica se generalizó y legitimó durante la década de los sesenta. Posteriormente, a principios de los años setenta, y con motivo de la formación de Bangladesh, el mandato del ACNUR se extendió nuevamente, para incluir a personas que se encontraran en situación análoga a la de los refugiados, cuando esas personas no contaran con la ayuda de ninguna otra agencia.

Así, la labor del ACNUR quedó delimitada de la forma en que funciona hasta nuestros días. En el caso del Cuerno de África, el Alto Comisionado ha tenido que basar su trabajo justamente en esas prácticas más que en la aplicación del Estatuto mismo, pues este instrumento legal se ha visto rebasado por los movimientos masivos de refugiados.

1.2.2. Convención sobre el estatuto de los refugiados de 1951

Desde comienzos de la década de los cincuenta se había hecho evidente la necesidad de un código internacional de gran alcance en materia de refugiados. En ese momento existían no menos de seis acuerdos, los cuales habían sido aprobados de manera expresa para cada una de las sucesivas crisis de refugiados que habían tenido lugar hasta entonces. Es decir, existía

un gran número de textos, de distinto valor jurídico, cada uno de los cuales trataba distintos aspectos del problema.

Esto, aunado a la creación del ACNUR, organismo que, como ya se vio, pretendía tener un alcance más global, hacia necesaria la existencia de un texto jurídico común y de aplicación general.

Además, en los años posteriores a la Segunda guerra mundial, se generó un ambiente propicio para el desarrollo de los derechos humanos, como respuesta a los excesos cometidos durante la confrontación bélica. Particularmente en el marco de la ONU, se realizaron notables esfuerzos para codificar y promover los derechos fundamentales y las libertades básicas. Este movimiento recibió un impulso fundamental con la proclamación de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

El auge que adquirió el tema de los derechos humanos alcanzó también a la cuestión de los refugiados, pues aunque la legislación internacional se desarrolló por separado en cada uno de estos aspectos, ambos se encuentran indisolublemente ligados, tanto en el origen como en el resultado. Esto queda claro en la propia Declaración Universal, que en su artículo 14 proclama que "en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país"¹⁰.

En julio de 1951 tuvo lugar una conferencia de ministros plenipotenciarios, convocada por la Organización de Naciones Unidas con el fin de estudiar la cuestión de los refugiados y de los apátridas. Al término de ésta, fue aprobada la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, en lo que en nuestros días parecería una acción muy rápida. Esta situación se puede explicar por distintos factores, entre ellos el mencionado clima propicio para el desarrollo del derecho humanitario, así como el reducido número de Estados implicados en la cuestión.

Durante las discusiones para redactar la Convención, así como en el texto final de la misma, se reflejó una actitud en cierta forma

¹⁰ *Declaración Universal de los Derechos del Hombre*, art. 14, párrafo 1

contradictoria. Por un lado, encontramos un esfuerzo para establecer y defender un mínimo de derechos para los refugiados. Pero al mismo tiempo, los Estados involucrados tenían numerosas dudas acerca de la conveniencia de extender al máximo sus esfuerzos en beneficio de los refugiados.

Como resultado, luego de la rápida aprobación de la Convención tuvieron que transcurrir tres años para que se adhirieran a ella los primeros seis Estados (Australia, Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Noruega y República Federal de Alemania). Por esta razón, la Convención entró en vigor hasta 1954.

De cualquier forma, la aprobación de la Convención de 1951, que todavía hoy es la base legal para la protección de los refugiados, constituyó la culminación de un importante proceso histórico, así como un punto de partida para desarrollos posteriores.

De la misma forma en que ocurrió durante las discusiones para la redacción del Estatuto del ACNUR, en los trabajos preparatorios de la Convención, las opiniones se encontraban divididas entre quienes estaban a favor de una definición limitada a las categorías existentes de refugiados, y aquellos que se inclinaban por una definición general que pudiera aplicarse en situaciones futuras. Finalmente, se llegó a un acuerdo medio entre ambas partes; se decidió adoptar una definición conceptual general, pero con una restricción temporal.

Así, a pesar de que a lo largo de su texto se encuentran numerosos ejemplos de retórica universalista, la Convención comenzó a funcionar con límites temporales y geográficos, que más tarde serían suspendidos, y también con otro tipo de limitaciones que, como se verá, persisten hasta nuestros días.

Las barreras temporales fueron enunciadas desde el primer artículo, que define al refugiado básicamente en los mismos términos en que lo hace el Estatuto del ACNUR:

...toda persona que (...) como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.¹¹

El mismo artículo establecía que cada Estado contratante podría fijar el alcance que daría a la expresión “acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951”, ya fuera como hechos que hubieran tenido lugar en Europa o hechos ocurridos en otro lugar.

Esta doble limitación, introducida a instancias de ciertos gobiernos que no estaban dispuestos a firmar un “cheque en blanco”, era una muestra muy clara del grado hasta el cual la comunidad internacional estaba dispuesta a aceptar compromisos hacia los refugiados, así como del contexto particular para el cual fue pensada la Convención.

La selección de la “persecución” como el criterio básico para la determinación del estatuto de refugiado era una muestra del deseo de la comunidad internacional de hacer excepcional el otorgamiento del mismo. Pero a pesar de la importancia del término “persecución”, no existe una definición precisa del mismo. En cierta ocasión, el doctor Paul Weiss, uno de los miembros del equipo que elaboró el proyecto de la Convención, afirmó que “quienes estuvieron en los trabajos preparatorios de la Convención no tenían en mente restricciones específicas cuando usaron esta terminología”¹². Del planteamiento del artículo 33 de la propia Convención, se puede deducir que “persecución” se refiere a toda amenaza contra la vida o libertad de una persona por motivos de raza, religión, etc. Pero actualmente su uso ha generado una gran controversia, pues regularmente implica la realización de una acción de un gobierno en contra de individuos. Pero la mayoría de refugiados en nuestros días no escapan propiamente de

¹¹ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, art. 1.A.2.

¹² Ivor C. Jackson, *Convention Relating to the Status of Refugees A universal basis for protection*, p. 406

...toda persona que (...) como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.¹¹

El mismo artículo establecía que cada Estado contratante podría fijar el alcance que daría a la expresión "acontecimientos ocurridos antes del 1° de enero de 1951", ya fuera como hechos que hubieran tenido lugar en Europa o hechos ocurridos en otro lugar.

Esta doble limitación, introducida a instancias de ciertos gobiernos que no estaban dispuestos a firmar un "cheque en blanco", era una muestra muy clara del grado hasta el cual la comunidad internacional estaba dispuesta a aceptar compromisos hacia los refugiados, así como del contexto particular para el cual fue pensada la Convención.

La selección de la "persecución" como el criterio básico para la determinación del estatuto de refugiado era una muestra del deseo de la comunidad internacional de hacer excepcional el otorgamiento del mismo. Pero a pesar de la importancia del término "persecución", no existe una definición precisa del mismo. En cierta ocasión, el doctor Paul Weiss, uno de los miembros del equipo que elaboró el proyecto de la Convención, afirmó que "quienes estuvieron en los trabajos preparatorios de la Convención no tenían en mente restricciones específicas cuando usaron esta terminología"¹². Del planteamiento del artículo 33 de la propia Convención, se puede deducir que "persecución" se refiere a toda amenaza contra la vida o libertad de una persona por motivos de raza, religión, etc. Pero actualmente su uso ha generado una gran controversia, pues regularmente implica la realización de una acción de un gobierno en contra de individuos. Pero la mayoría de refugiados en nuestros días no escapan propiamente de actos de persecución en su contra, sino de condiciones generales de violencia.

¹¹ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, art. 1.A.2.

¹² Ivor C. Jackson, *Convention Relating to the Status of Refugees: A universal basis for protection*, p. 406

Fuera de esto, la Convención no entra en más detalles para la determinación del estatuto de refugiado, sino que la mayoría de las disposiciones están dedicadas a establecer estándares mínimos de tratamiento de quienes ya han obtenido tal estatuto.

Una de las normas básicas que están consagradas en la Convención es la prohibición de devolución, generalmente conocida por la expresión francesa *non-refoulement*. Este principio, reconocido en el artículo 33.1, implica que ningún refugiado podrá ser devuelto a un territorio donde su vida o libertad peligren por las razones que lo obligaron a convertirse en refugiado. La única excepción se presenta en caso de que el refugiado en cuestión sea considerado, por razones fundadas, como una amenaza para la seguridad del país en que se encuentra. Igualmente, según se establece en el artículo 32, los Estados contratantes no expulsarán a ningún refugiado que se halle legalmente en su territorio, a no ser por razones de seguridad nacional o de orden público. Asimismo, la Convención prohíbe castigar a los refugiados que hayan entrado de manera ilegal a un país para solicitar asilo.

Si bien es indudable que el principio de *non-refoulement* es un elemento de importancia fundamental para la protección de los refugiados en nuestros días, la forma en que se encuentra enunciado en la convención ofrece varios inconvenientes, y puede dar lugar a ciertos problemas. El principal de ellos es la cuestión de si la norma de no devolución es aplicable solo a las personas que ya han obtenido el estatuto de refugiados o lo es también a quienes llegan a la frontera y solicitan asilo. La falta de claridad en tal provisión ha permitido a muchos Estados europeos imponer regulaciones en las fronteras, que en sentido estricto no constituyen una violación a la norma de no-devolución, pero que puede tener como consecuencia el fenómeno conocido como "refugiados en órbita", es decir, personas que han huido de sus países y deben ir de un país a otro tratando de lograr que les sea otorgado el estatuto de refugiado.

Son innumerables los ejemplos del fenómeno de los refugiados en órbita, y tan sólo como ejemplo, se puede citar el siguiente caso:

Dos hermanas somalíes (...) acompañadas de cuatro hijos menores, llegaron a Suiza en julio de 1992. Después de una breve estancia en Kenia tras haber huido de Somalia, viajaron a las Maldivas, y de allí a Zurich, con la intención de seguir viaje hacia Canadá (...). En Zurich se descubrió que viajaban con documentos falsos y, tras una semana de detención, fueron deportadas a las Maldivas. Una vez allí fueron inmediatamente enviadas a Sri Lanka, debido a los visados falsos de sus pasaportes, para seguidamente -en un ir y venir cada vez más desesperado de una puerta cerrada a otra- ser devueltas a las Maldivas y de nuevo a Sri Lanka, en donde todo el grupo familiar quedó bajo custodia en el aeropuerto de Colombo. Su detención se prolongó hasta el 17 de septiembre de 1992, en que una de las hermanas hubo de ser hospitalizada urgentemente para dar a luz (...). No se encontró una solución hasta principios de 1993, en que finalmente Canadá -el país al que trataban de llegar inicialmente- autorizó su entrada y pudieron asentarse en su territorio. Llegaron (...) el 15 de marzo de 1993, un año después de comenzar su odisea.¹³

Además de la norma de la no-devolución, la Convención contiene otras disposiciones relativas a los derechos humanos, económicos y sociales de los refugiados. De acuerdo con el artículo 3, queda prohibida la discriminación hacia los refugiados en razón de su raza, religión o país de origen. Asimismo, los Estados contratantes se obligan a garantizar a los refugiados libertad religiosa (artículo 4), libre acceso a los tribunales de justicia (artículo 16)

En cuanto a los derechos sociales y económicos, la Convención señala que el Estado receptor deberá conceder el trato más favorable, y en ningún caso menos favorable, que el concedido en las mismas circunstancias a los nacionales de países extranjeros. Esta norma se aplica para cuestiones como empleo remunerado (art. 17), trabajo por cuenta propia (art. 18) o vivienda (art. 21). Para el caso de la asistencia y socorro públicos, se estableció que se otorgaría el mismo trato que a los nacionales (art. 23).

En el artículo 34 de este documento se establece que "los Estados contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y naturalización de los refugiados"¹⁴. Esta medida nos revela en gran parte el

¹³ *La situación de los refugiados en el mundo*, p. 39

¹⁴ *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, art. 34

tipo de refugiados al que se enfocaba principalmente la Convención. En el contexto específico de la Europa de posguerra, esta medida era una posibilidad real por distintas cuestiones. En primer lugar, el problema no involucraba a las grandes masas que involucra en nuestros días. Además, las condiciones de las sociedades receptoras y la relativa similitud de los grupos de refugiados, hacían que la integración se viera como una alternativa viable. Esto dista mucho de ser aplicable al caso del Cuerno de África.

La Convención de 1951 tuvo, desde su origen, un enfoque totalmente eurocentrista, tanto explícitamente (de acuerdo con los principios del artículo primero), como implícitamente, pues el tipo de refugiado al que se dirigía era al producido concretamente en la posguerra europea. Con el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1967 fue posible borrar esas limitantes explícitas; sin embargo, el carácter europeo y occidental de la Convención permaneció intacto¹⁵.

1.2.3. Protocolo sobre el estatuto de los refugiados de 1966

En 1965, la Fundación Carnegie para la Paz Internacional y el gobierno suizo, con apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, convocaron a un *Coloquio sobre aspectos legales de los problemas de refugiados con especial Atención en la Convención de 1951 y el Estatuto de la Oficina*. El Coloquio se celebró en Bellagio, Italia, del 21 al 28 de abril de 1965, y participaron trece expertos juristas de todo el mundo.

¹⁵ Cfr. Bill Frellick, "Call them what they are: refugees", en *World Refugee Survey*, 1992, pp.12 y 13.

El Alto Comisionado remitió un documento en el cual resaltaba el problema de la fecha límite establecida en la Convención como requisito para el otorgamiento del estatuto de refugiado, que ante las situaciones que se presentaban resultaba un serio problema para los nuevos refugiados, los cuales no quedaban comprendidos en el ámbito de la Convención.

Al respecto, el Coloquio adoptó un reporte que envió al ACNUR, en donde reconocía la urgencia de atender las nuevas situaciones de refugiados, y recomendaba la elaboración de un Protocolo para actualizar la Convención.

De esta manera, el Comité Ejecutivo del ACNUR presentó, en su decimosexta sesión un documento titulado *Medidas propuestas para Extender el Alcance de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados del 28 de julio de 1951*. El documento fue remitido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, cuya Tercera Comisión (de asuntos sociales, humanitarios y culturales) consideró el Protocolo en su sesión plenaria del 16 de diciembre de 1966.

En su Resolución 2198 (XXI), la Asamblea General tomó nota del Protocolo y pidió al Secretario General que transmitiera su texto a los Estados, a fin de que pudieran adherirse al mismo. Finalmente, el Protocolo fue firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967, y entró en vigor el 4 de octubre del mismo año, luego de que fue depositada la sexta adhesión.

La disposición medular del Protocolo se encuentra consagrada en el artículo 1, el cual establece que los Estados partes se obligan a aplicar los artículos 2 a 34 de la Convención de 1951 no sólo a quienes son considerados como refugiados en virtud de la misma, sino también a

toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951...” y las palabras “...a consecuencia de tales acontecimientos”, que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1.¹⁶

Además de suprimir así la limitación temporal de la Convención, el Protocolo eliminó también la limitación geográfica, al establecer que

El (...) Protocolo será aplicado por los Estados partes en el mismo sin ninguna limitación geográfica; no obstante, serán aplicables también en virtud del presente Protocolo las declaraciones vigentes hechas por Estados que ya sean partes en la Convención de conformidad con el inciso a) del párrafo 1 de la sección B del artículo 1 de la Convención, salvo que se hayan ampliado conforme al párrafo 2 de la sección B del artículo 1.¹⁷

Sin embargo, estas medidas no bastaron para enfrentar la situación, que ya desde entonces era muy complicada. En distintas partes del mundo, de manera muy notoria en África, existían ya movimientos de refugiados cuyas diferencias con los refugiados para los cuales fue elaborada la Convención iban más allá de los límites temporales que tenía en un principio.

¹⁶ “Protocolo sobre el estatuto de los refugiados”, art. 1, párrafo 2. en *El derecho de asilo y la condición de refugiado. Ley y reglamento*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987

¹⁷ *Ibidem*. art. 1. párrafo 3

Cuadro 1.1

*Estados que son Parte a la vez de la Convención de 1951
y del Protocolo de 1967*

Albania	Chipre	Italia	República Eslovaca
Alemania	<i>Djibouti</i>	Jamaica	Tanzania, Rep. Unida
Angola	Dinamarca	Japón	Ruanda
Argelia	Ecuador	Kenia	Rumania
Argentina	Egipto	Lesotho	Santa Sede
Australia	El Salvador	Liberia	Sao Tomé y Príncipe
Austria	Eslovenia	Liechtenstein	Senegal
Azerbaiyán	España	Luxemburgo	Seychelles
Bélgica	<i>Etiopía</i>	Malawi	Sierra Leona
Belice	Federación Rusa	Mali	<i>Somalia</i>
Benin	Fiji	Malta	<i>Sudán</i>
Bolivia	Filipinas	Marruecos	Surinam
Botswana	Finlandia	Mauritania	Suecia
Brasil	Francia	Mozambique	Suiza
Bulgaria	Gabón	Nicaragua	Togo
Burkina Faso	Gambia	Níger	Túnez
Burundi	Ghana	Nigeria	Turquía
Camboya	Grecia	Noruega	Tuvalu
Camerún	Guatemala	Nueva Zelanda	Uganda
Canadá	Guinea	Países Bajos	Uruguay
Colombia	Guinea-Bissau	Panamá	Yemen
Congo	Guinea Ecuatorial	Papúa-Nueva Guinea	Yugoslavia
Corea, República de	Haiti	Paraguay	Zaire
Costa de Marfil	Honduras	Perú	Zambia
Costa Rica	Hungría	Polonia	Zimbabwe
Croacia	Irán, Rep. Islámica	Portugal	
Chad	Irlanda	Reino Unido	
Chile	Islandia	Rep. Centrafricana	
China	Israel	República Checa	

Fuente: ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo.*

Cuadro 1.2

Estados Parte únicamente de la Convención o del Protocolo

<i>Estados Parte solo de la Convención</i>	<i>Estados Parte solo del Protocolo</i>
Madagascar	Cabo Verde
Mónaco	Estados Unidos de América
Samoa	Suazilandia
	Venezuela

Fuente: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo.*

1.2.4. Instrumentos regionales: la Convención de la OUA

El problema de los refugiados en el continente africano surgió con particular fuerza a partir de los años sesenta, inicialmente debido a las luchas de liberación y a los intentos de establecer gobiernos nacionales. La serie de crisis de refugiados comenzó con la de los argelinos que salieron de su país a causa de la guerra de independencia, y de los sudaneses del sur que huían por la guerra civil. Ya en 1963 existían en África unos 400 000 refugiados, en su mayoría de origen angoleño y ruandés; a fines de 1966 la cantidad de refugiados había ascendido a más de 700 000, en su mayoría originarios de Sudán, Congo y Guinea Portuguesa. De esta manera, ya desde los últimos años de la década de los sesenta, una parte importante del presupuesto del ACNUR estaba dirigida a los refugiados africanos. Además, el hecho de que un número cada vez mayor de refugiados se fuera generando por conflictos en Estados ya independientes, y no por las luchas de independencia en sí mismas, volvía el problema aun más complejo, y hacía prever que seguiría creciendo.

En este marco, el establecimiento de un mecanismo de protección para los refugiados se convirtió en asunto fundamental en la agenda de la Organización de la Unidad Africana (OUA) desde el momento de su creación en 1963. Los miembros de la Organización no consideraron que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 fueran suficientes para enfrentar el problema en el contexto africano.

Justamente para hacer frente a la situación particular africana, la OUA se dio a la tarea de redactar crear un documento que tuviera en cuenta las particularidades del problema de los refugiados en el continente Africano. En 1967, en Addis Abeba, tuvo lugar la primera Conferencia Internacional sobre los Aspectos Legales, Sociales y Económicos del Problema de los Refugiados en África; el encuentro fue auspiciado de manera conjunta por la OUA, el ACNUR, la Comisión Económica de Naciones Unidas para África y la Fundación Dag Hammarskjöld. Los principios defendidos en esta Conferencia Internacional fueron reproducidos y complementados en la *Convención sobre los Aspectos Específicos del Problema de los Refugiados en África*, firmada en Addis Abeba el 10 de septiembre de 1969 por los jefes de Estado y de gobierno los países miembros de la OUA, durante la sexta sesión de la cumbre de la Organización, y entró en vigor el 20 de junio de 1974.

La Convención de la OUA surgió en parte como una forma de expresión de solidaridad política frente a las luchas de liberación que libraban distintos países del continente. Pero también supo capturar las realidades que comenzaban a emerger y que, como resultado de trastornos de distintos tipos, produjo una enorme masa de personas privadas de sus medios de vida. Las víctimas de estos procesos tenían necesidades similares a las víctimas de persecución, y por lo tanto merecían el mismo trato.

A menudo, un instrumento regional implica la limitación de los conceptos justamente por su adaptación a los imperativos regionales. Pero éste no es el caso de la Convención de la OUA, cuya originalidad reside no en su dimensión regional, sino en la naturaleza potencialmente universal de sus normas y conceptos. Al mismo tiempo, reconoce y asume distintos elementos ya existentes en el derecho internacional e implica un avance

conceptual respecto de la orientación individualista de la Convención de Ginebra. Su definición de refugiado (extendida para adecuarse a la realidad africana), la menor severidad de sus restricciones legales en comparación con otros instrumentos, así como los principios que incluye para reforzar la protección a los refugiados han convertido a la Convención Africana en un punto de referencia fundamental en el sistema internacional.

El aspecto más innovador y avanzado de la Convención lo constituye la manera en que se define el término "refugiado". En el Artículo 1, la OUA no sólo incorporó la definición general utilizada por la Convención de 1951, sino que la amplió para incluir también a

toda persona que, a causa de una agresión externa, ocupación, dominación extranjera o acontecimientos que perturben seriamente el orden público ya sea en una parte o en la totalidad de su país de origen o nacionalidad, es obligado a dejar su lugar de residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o nacionalidad¹⁸

Fundamentalmente, esta definición implica el reconocimiento del hecho de que los factores que provocan el éxodo de refugiados pueden ser de naturaleza más general que la persecución dirigida contra un individuo en particular. Es decir, se acepta legalmente como refugiados a personas que, en sentido estricto, no serían considerados como tales de acuerdo con otros instrumentos (la Convención de 1951 y el Protocolo de 1966): las víctimas de los amplios efectos de guerras civiles, golpes de Estado, inestabilidad política. Así, son reconocidos como refugiados *de jure* aquellos que en otras regiones del mundo son únicamente refugiados *de facto*.

De esta forma se enfrenta una preocupación humanitaria así como una legal. Una persona que escapa de los efectos de un estado de emergencia no tendrá que resolver la pesada tarea de probar estrictamente que ha sido víctima de la persecución individual. Además, se contempla

¹⁸ "Convención de la OUA sobre los Aspectos Específicos del problema de los refugiados en África", en *International Journal of Refugee Law*, edición especial, Julio de 1995.

desde un punto de vista legal la cuestión práctica de la determinación del estatuto de refugiado, que en el contexto africano sería imposible establecer de manera individual, dado el carácter fundamentalmente masivo de los movimientos de refugiados. Esto, unido al hecho de que se otorga el estatuto de refugiado sin imputar la persecución a ningún gobierno o grupo específico, facilitó la aceptación del concepto.

Pero la definición de refugiado no es el único avance en la Convención de la OUA. Otro aspecto de gran importancia en que se registra cierto adelanto frente a la Convención de 1951 es el enfoque más liberal de la disposición de la no devolución. En el artículo 2.3, la Convención de la OUA, a semejanza de la de Ginebra, establece que "ninguna persona debe ser sometida por los Estados Miembros a medidas tales como la negativa de admisión en la frontera, el retorno o la expulsión..."¹⁹. Aquí, la cuestión no sólo novedosa, sino fundamental se encuentra en la frase *negativa de admisión en la frontera*. A nivel internacional no existe una disposición equivalente, lo cual ha originado que las restricciones en las fronteras para entrar no sean, en términos estrictos, violaciones a la norma de no devolución. En este sentido, la oposición a los actos que impliquen el rechazo de los refugiados en las fronteras de un país constituye un avance notable en su protección jurídica.

También en materia de asilo la Convención africana introduce ciertos adelantos. La decisión de garantizar asilo ha sido siempre una prerrogativa del Estado receptor. Ni la Convención de 1951 ni el Protocolo contienen disposiciones que obliguen a los Estados a garantizar el asilo, sino que tratan únicamente con el estatuto de aquellos a quienes ya se les ha otorgado el asilo. Intentar un cambio radical en este sentido hubiera sido poco realista por parte de la OUA. Sin embargo en la Convención se hizo una mejora. En el artículo 2.1 se determinó que

Los Estados Miembros de la OUA se comprometen a hacer todo lo que esté a su alcance, dentro del ámbito de sus legislaciones respectivas para acoger a los refugiados y para asegurar el establecimiento de aquellos

¹⁹ *Ibidem*, art. 2, párrafo 3

refugiados que, por fundadas razones, no pueden o no deseen regresar a sus países de origen o nacionalidad²⁰

Se trata, según explica Antoine Noël²¹, de lo que los juristas denominan “obligación de los medios”, en contraposición a la “obligación del resultado”, y es un precepto que refuerza la posición de la persona que busca refugio.

Otra evolución importante en materia de asilo se manifiesta en el párrafo 5 del mismo artículo 2, el cual estipula que “cuando un refugiado no haya recibido el derecho a residir en algún país de asilo, se le puede garantizar residencia temporal en cualquier país de asilo en el cual se presente primero como refugiado”²². Esta figura de “asilo temporal” ha sido muy discutida a nivel internacional y no ha prosperado en otras regiones del mundo.

También con respecto al asilo, el artículo 2.2 señala que su garantía es un acto pacífico y humanitario y no debe, por ningún medio ser considerado como hostil por los Estados miembro. Con este principio se pretende favorecer en la medida de lo posible el otorgamiento de asilo, al considerarlo no un factor de desestabilización, sino una exigencia humanitaria.

La concepción estabilizadora se complementa con la prohibición de actividades subversivas por parte de los refugiados en contra de cualquier miembro de la OUA, así como el compromiso de los Estados signatarios de prohibir tales actividades (artículo 3).

Además de estas innovaciones, en la Convención africana se tratan por primera vez otros aspectos del problema de los refugiados que actualmente se han convertido en temas centrales en el debate, como el

²⁰ *Ibidem*, art. 2, párrafo 1

²¹ Noël, Antoine, “La Convención de Refugiados de la OUA cumple 20 años”, en *Refugiados*, no. 52, mayo de 1989, pp. 20-22

²² *Convención de la OUA*, art. 2, párrafo 5

concepto de "reparto de la carga" o el fomento de la repatriación voluntaria como una solución al problema.

La idea de "reparto de la carga" está consagrada en el artículo 2, párrafo 4, donde se establece que

Cuando un Estado Miembro encuentre dificultades para continuar garantizando el asilo a refugiados, tal Estado Miembro puede apelar directamente a otros Estados Miembros y a través de la OUA, y tales Estados Miembros deberán, en el espíritu de la unidad africana y la cooperación internacional tomar medidas apropiadas para aligerar la carga del Estado Miembro que garantice el asilo.²³

En el artículo 5 de la Convención se define también, por primera vez y de manera detallada, el principio de repatriación voluntaria. Para poner en práctica la repatriación, que siempre deberá ser voluntaria y con la garantía de una vida normal y pacífica, se requerirá la colaboración de agencias voluntarias, organizaciones internacionales, así como del país de asilo y el país de origen. Asimismo, éste deberá facilitar el reasentamiento y garantizar totalmente los derechos de sus nacionales, a quienes de ninguna forma habrá de penalizar por haber dejado su país para convertirse en refugiados.

En el cuadro 1.3 se registran los Estados parte de la Convención Africana.

²³ *Ibidem.* art. 2, párrafo 4

Cuadro 1.3

Estados Parte de la Convención de la OUA sobre los Aspectos Específicos del Problema de los Refugiados en África

Argelia	24/05/74	Malawi	02/12/87
Angola	03/12/82	Mali	10/10/81
Benin	26/02/73	Marruecos	13/05/74
Burkina Faso	19/03/74	Mauritania	22/07/72
Burundi	31/10/75	Mozambique	07/03/90
Cabo Verde	09/03/89	Niger	16/09/71
Camerún	07/09/75	Nigeria	23/05/86
Chad	12/08/81	República Centro Africana	23/07/70
Congo	16/01/71	Ruanda	19/11/79
Egipto	17/11/80	Senegal	01/04/71
Guinea Ecuatorial	08/09/80	Seychelles	24/09/80
Etiopía	15/10/73	Sierra Leona	14/03/88
Gabón	26/06/86	Sudán	24/12/72
Gambia	12/11/80	Swazilandia	16/01/89
Ghana	19/06/75	Tanzania	10/01/75
Guinea	18/10/72	Togo	10/04/70
Guinea Bissau	12/07/90	Túnez	17/11/89
Kenya	23/06/92	Uganda	24/07/87
Lesotho	30/12/88	Zaire	14/02/73
Liberia	01/10/71	Zambia	30/07/73
Libia	17/07/81	Zimbabwe	28/09/85

Nota: La fecha que se indica corresponde a la ratificación

Fuente: *International Journal of Refugee Law*, ed. especial, julio de 1995

Es interesante notar que, entre los países del Cuerno de África, únicamente Etiopía y Sudán han ratificado la Convención. Somalia la firmó el 10 de septiembre de 1969, pero no la ratificó posteriormente; Djibouti ni siquiera la firmó. Obviamente, lo anterior no significa que estos países no alberguen refugiados en su territorio. Por el contrario, Somalia se ha visto

obligada en distintos momentos a recibir grandes masas de refugiados, mientras que Djibouti no ha cerrado sus fronteras a este tipo de personas. Sin embargo, para organizaciones como el ACNUR es relativamente más fácil aplicar o invocar desde el punto de vista legal preceptos de la Convención en los países que son parte del documento.

1.3. Los instrumentos legales frente a las realidades cambiantes

A lo largo de la historia, el concepto de refugiado ha ido evolucionando desde tendencias particularistas (la garantía de asilo a grupos específicos) hasta una definición más universalista e institucionalizada (garantía de asilo a una categoría de personas que reúne ciertas características, y no a un grupo particular afectado por cierto conflicto).

Sin embargo, existen aún vacíos y lagunas en el sistema para la protección de los refugiados. La Convención de 1951, como ya se ha visto, es una base importante para la protección de los refugiados, en virtud de los derechos que les otorga. Sin embargo, en muchos casos su definición resulta inadecuada, especialmente en África y otras partes del Tercer Mundo.

A pesar de que los refugiados son personas comunes, los gobiernos de países desarrollados han tratado de “vender la idea de que la categoría de refugiado está reservada para héroes, mártires y santos”²⁴ De acuerdo con la interpretación generalizada de la Convención de 1951, quien solicita el estatuto de refugiado debe demostrar una amenaza mayor que la que enfrenta el conjunto de la población, e incluso que los subgrupos vulnerables. En este sentido, la Convención Africana introduce importantes cambios pues, ante todo, reconoce que los refugiados pueden ser esas

²⁴ Bill Frelick, “Call them what they are: refugees”, p. 14

personas ordinarias que simplemente han sido atrapadas por la violencia; el individuo no tiene que demostrar la posibilidad de persecución específicamente en contra suya. La determinación colectiva del estatuto de refugiado, más pragmática, resulta de gran utilidad, pues debemos tener en cuenta que la mayor parte de los refugiados del mundo nunca ha llenado siquiera una solicitud para que se le reconozca como tal, por ser producto de movimientos en masa.

La Convención Africana reconoce, asimismo, que ciertos tipos de abuso pueden ocurrir por actos calculados por el gobierno, pero también por la pérdida de autoridad de ese gobierno.

En la actualidad se sigue debatiendo sobre la conveniencia de considerar refugiados a nuevas categorías de personas, como los llamados "refugiados ambientales". Aunque esta clasificación corresponde a una realidad, muchos consideran que su utilización confunde más de lo que clarifica²⁵. Es cierto que el deterioro de los recursos naturales o la recurrencia de la hambruna pueden exacerbar el conflicto político, social y económico, y desembocar en la movilización de grupos de refugiados. Sin embargo, la utilización explícita del término "refugiado ambiental" podría implicar una falsa separación entre categorías profundamente relacionadas, pues indicaría, por ejemplo, que se pueden aislar las causas políticas, económicas y ambientales de la migración, cuando en realidad todas son cuestiones relacionadas ligadas de manera indisoluble.

Otro problema importante es el hecho de que los instrumentos legales han ignorado a los desplazados internos, aunque se estima que actualmente en el mundo hay unos 30 millones, es decir, el doble que el número de refugiados. Tan sólo en el Cuerno de África, la cantidad de personas desplazadas internamente podría elevarse a cinco millones, según estimaciones del U.S. Committee for Refugees y del ACNUR²⁶. Sudán es el país en que se encuentra la mayor cantidad de personas desplazadas en el mundo.

²⁵ Cf. Richard Black, et. al. *Geography and refugees. Patterns and processes of change* Londres, Guilford & King's Lynn, 1995, cap VII

²⁶ *Refugiados* no. 91, enero de 1996.

En gran medida, estas personas comparten la problemática de los refugiados y muchas veces se encuentran virtualmente en las mismas circunstancias, pues se trata de personas que no pueden acogerse a la protección de sus propios gobiernos, aunque no hayan cruzado una frontera internacional; muchos están atrapados en la lucha interna y son víctimas de graves abusos de derechos humanos, pero carecen de asistencia y protección. Esta circunstancia a llevado a que en los hechos el ACNUR participe en la protección de estos grupos, pero sin contar realmente con una base legal definida.

Ningún instrumento legal ha podido tratar el problema en todos sus matices. La Convención de 1951 desde su nacimiento estuvo revestida de una concepción eminentemente eurocentrista. Los instrumentos regionales han hecho contribuciones primordiales. La Convención de la OUA se ha convertido en referencia obligada, no sólo para África sino para el mundo entero; sin embargo, algunas de sus nociones fundamentales han sido criticadas; por ejemplo, el principio de "reparto de la carga", que actualmente es invocado por muchos organismos internacionales, se ha considerado como una forma de mantener la imagen de los refugiados como, precisamente, una carga. Según Rogee, "en realidad, los refugiados son retratados, cada vez más, no como gente que genuinamente necesita ayuda, no como gente cuya vida necesita ser estabilizada para permitirles volverse productivos y autosuficientes, sino como personas que son en sí mismos el problema"²⁷.

Asimismo, incluso los instrumentos más adelantados en ocasiones son todavía insuficientes para enfrentar nuevas realidades, como en el caso de los refugiados ambientales o los desplazados internos. En estos ámbitos aún es necesario un avance importante, pero es vital tener en cuenta que los elementos centrales del sistema internacional para la protección de los refugiados no deben diluirse en el proceso.

²⁷ Howard Adelman, et. al. *African refugees Development aid and repatriation*. Boulder, Colorado, Westview Press Inc., 1994, p. 11

Sin embargo, las limitaciones de los instrumentos legales existentes no son la mayor dificultad. El mayor problema es quizás el incumplimiento de los acuerdos ya establecidos. En algunos sectores se ha hablado de la posibilidad de redactar una nueva convención que haga universales los principios de la Convención Africana²⁸; pero en las circunstancias actuales es inconcebible esa posibilidad, pues los gobiernos ni siquiera se han comprometido a cumplir las obligaciones que les impone la Convención de 1951. Puesto que el derecho internacional de refugiados es el resultado de un sistema de Estados, éstos sólo respetarán ese derecho en la medida en que esté reconciliado con sus propios intereses, y de ahí el amplio grado de discrecionalidad y voluntarismo en la actuación de los Estados, pues la defensa de sus intereses ha sido un elemento de enorme relevancia.

²⁸ Cfr. Frelick, *op cit.*

Capítulo II

Orígenes del problema en el Cuerno de África

En el Cuerno de África, las causas del exilio han sido siempre complejas y multidimensionales. La mera persecución por motivos de raza, religión, opinión política o pertenencia a un grupo social determinado, ha sido tan sólo una de las muchas razones por las cuales grandes grupos humanos se han visto forzados a dejar sus lugares habituales de residencia para convertirse en refugiados. La interacción de factores políticos, económicos, étnicos y ambientales ha producido una de las crisis de refugiados más agudas en el mundo.

En un círculo vicioso, el deterioro de la situación económica y el riesgo de hambruna han influido muchas veces en los enfrentamientos armados: a su vez, la guerra civil tiene graves efectos en la situación económica y la producción de alimentos, y empuja a la movilización de grandes grupos de refugiados, cuya presencia en estos países hace aún más difícil la situación y favorece el surgimiento de nuevas tensiones. De esta manera, no parece haber una solución a corto plazo. Incluso, en algún momento puede resolverse parte de los conflictos que originaron las migraciones (tenemos, por ejemplo, el caso de la independencia de Eritrea),

pero esto no significa una solución directa o inmediata del problema de los refugiados.

Muchas de las dificultades que han originado la crisis tienen su origen en el pasado colonial de la región. Al obtener su independencia, los nuevos países heredaron límites artificiales, una muy frágil unidad nacional y economías débiles. Tal situación ha provocado que la inestabilidad política y económica, las tensiones y la inseguridad sean las características predominantes en la vida de la zona.

En el aspecto político, las instituciones de la región se han desarrollado muy poco. De los países del Cuerno de África, únicamente Djibouti ha gozado de cierta estabilidad, pero sus instituciones también son frágiles y desde principios de la década de los noventa el país ha enfrentado algunos problemas importantes. Los otros países han estado sumergidos en guerras y conflictos civiles de manera casi continua.

Esta explosiva situación tiene su origen en distintas circunstancias. Las controversias se relacionan fundamentalmente con dos asuntos: las disputas territoriales y las demandas de autodeterminación. Por una parte, el trazado artificial de las fronteras, de manera que no corresponden a la distribución de los distintos grupos étnicos, ha originado en ciertos momentos la lucha de varios Estados por obtener el control de una zona en particular. Al mismo tiempo, se han extendido las luchas interétnicas, relacionadas con el desarrollo desigual de los grupos étnicos en el interior de cada país. A ello se suman graves dificultades de tipo ideológico, cultural y religioso, pues en la región están presentes las tres principales religiones monoteístas (islamismo, cristianismo y judaísmo), así como el animismo. Estas religiones cuentan con seguidores entre personas provenientes de más de cincuenta grupos étnicos distintos. Además, la frágil organización y la debilidad estructural características de los Estados de la región han desembocado en constantes y serios trastornos del orden interno, que dejan como secuela el desplazamiento de nutridos grupos de refugiados.

Los problemas políticos han sido agravados por otros de tipo económico y ecológico, que en última instancia se reflejan en las crisis

alimentarias y las hambrunas que los pobladores de la región padecen constantemente. En el terreno económico, las principales dificultades se relacionan con el estancamiento y la recesión, el aumento vertiginoso de la deuda externa, la disminución de su ingreso *per capita*, el crecimiento demográfico, etcétera. A estas dificultades se suman la deforestación y la desertificación de amplias zonas, así como los largos periodos de sequía. Aunque esta situación no es nueva, en los últimos años ha alcanzado niveles de catástrofes. Por tal razón, existe en ciertos sectores una tendencia a considerar a las víctimas de desastres naturales como una categoría específica de refugiados (refugiados “ambientales” o “ecológicos”). Sin embargo, estos fenómenos no constituyen hasta el momento la causa fundamental de los desplazamientos, ni quienes los padecen son considerados como refugiados por el derecho internacional.

2.1. El problema del hambre: catástrofe ecológica y crisis económica

Debido tanto a circunstancias naturales como a factores provocados por el hombre, una gran parte de los habitantes del Cuerno de África se encuentra casi permanentemente en riesgo no sólo de sufrir desnutrición severa, sino de morir a causa de la hambruna.

Por siglos, la irregularidad de las lluvias ha sido lo normal para los pobladores del Cuerno de África. Sin embargo, históricamente esta población había sido capaz de adaptarse al clima, incluso en épocas relativamente cercanas, como en el caso de las sequías de la región del Sahel en los años sesenta y setenta, que prácticamente no afectaron a Sudán²⁹. Pero la situación ha cambiado notablemente desde hace ya algún tiempo: entre 1983 y 1985, la sequía que afectó el noreste de África provocó la muerte de cientos de miles de sudaneses, y en el periodo de

²⁹ John Prendergast "The political economy of famine in Sudan and the Horn of Africa".
En *Issue A journal of opinion*, vol. XIX, verano de 1991, p. 49.

1988 a 1989 más de 300,000 sudaneses murieron a causa de la hambruna en lo que J. Prendergast califica como “una de las más evitables tragedias humanas en la historia reciente”³⁰. A diferencia de lo que ocurría en otras épocas, en la actualidad, la falta de lluvias en la región lleva casi invariablemente a la hambruna.

Esto significa que el problema no se debe únicamente a factores naturales. Por el contrario, las actividades humanas han terminado por convertir una situación “normal” (como el clima extremo de la región) en una catástrofe en gran escala. Las poblaciones y los gobiernos han influido de manera negativa en el ambiente; pues han debilitado la capacidad de respuesta de los habitantes de la zona y han hecho que la deforestación, la desertificación y la sequía alcancen niveles de verdadero desastre. En Eritrea, por ejemplo, se calcula que a principios de la década de los noventa hasta un 85% de la población sobrevivía gracias a la ayuda internacional³¹.

Naturalmente, las personas más afectadas por los problemas ecológicos son las personas más pobres. Este sector de la población se ha vuelto extremadamente vulnerable a las fluctuaciones del clima, la economía internacional o las plagas, pues la presión sobre agricultores y ganaderos ha provocado que adopten prácticas nocivas para el ambiente, con lo cual se reduce aún más su capacidad de respuesta y aumenta su fragilidad. Así, se ha creado un círculo vicioso en que la agricultura está poco desarrollada a causa de la pobreza de la región, pero el problema de la pobreza se agrava debido a que la agricultura está poco desarrollada.

También a nivel de países los más afectados son los más pobres, y en el Cuerno de África se localizan algunos de los países más pobres de mundo. La erosión del suelo puede costarle anualmente a Canadá mil millones de dólares³², pero los canadienses no padecen el problema de la hambruna. En cambio, el deterioro ambiental ha puesto en peligro la vida de millones de personas en el Cuerno de África.

³⁰ *Ibidem*, p. 49.

³¹ *África South of the Sahara 1995*, Londres, Europa Publications Ltd., 1994 p 369.

³² Jodi Jacobson, *Environmental refugees. A yardstick of habitability*. Worldwatch paper no. 86, noviembre de 1988, p. 9

Aunque la migración de refugiados no puede explicarse en términos puramente económicos, sí podemos afirmar que existe cierto tipo de correlación entre ambos problemas. Como se verá en las páginas que siguen, la pobreza y la competencia por los recursos pueden provocar conflictos que desemboquen en desplazamientos de población; pero al mismo tiempo, la violencia y los desplazamientos de población pueden a su vez profundizar las condiciones de pobreza y competencia por los recursos.

No está entre los propósitos de este trabajo ofrecer un estudio detallado de la economía de los países del Cuerno de África. Sin embargo, resulta necesario conocer sus grandes tendencias para establecer la influencia que ejercen sobre los movimientos de refugiados.

Para comenzar, debe recordarse que dos terceras partes de los países más pobres del mundo se localizan en África Subsahariana. Pero los países de Cuerno de África (y sobre todo Etiopía y Somalia) son pobres incluso para los estándares del continente en general. En indicadores como el ingreso *per capita*, el ahorro interno, la esperanza de vida o el consumo de calorías por persona, entre otros, los datos correspondientes al Cuerno de África resultan desfavorables en comparación con los promedios de África Subsahariana, y esta situación influye y se refleja en el problema de los refugiados.

Las aristas de esta cuestión son numerosas. Uno de los fenómenos que saltan a la vista, y que al mismo tiempo es un reflejo de la situación y contribuye para complicarla, es que los países del Cuerno de África han tenido que encarar un aumento significativo de la deuda externa, tal como se ve en el cuadro no. 1. Hasta el momento, la recién independizada Eritrea "tiene la distinción de ser uno de los muy pocos países no deudores en África"³³. De los países restantes, la deuda de Djibouti es relativamente moderada, pero Etiopía, Somalia y Sudán han sido clasificados por el Banco Mundial como *países muy endeudados*.

³³ *Africa South of the Sahara, 1997*, p. 379

La carga de una importante deuda externa afecta en gran medida el conjunto de las economías de esta región, y contribuye a mantener al Cuerno de África en la situación de subdesarrollo en que se encuentra. El problema se complica más cada vez debido a la acumulación de los intereses de la deuda, pues estos países no han podido efectuar sus pagos con puntualidad (como se indica en la columna 4 del cuadro).

Cuadro 2.1

Deuda externa en el Cuerno de África. 1993

	Deuda pendiente (millones de dls.)	Cociente entre deuda y PIB (%)	Cociente deuda- exportaciones (%)	Aumento de los atrasos en el pago
Djibouti	279	60	3	
Etiopía**	4,178	80	17	X
Somalia**	1,985	167	10	X
Sudán**	10,708	113	31	X

Doble asterisco (**) indica un país clasificado por el Banco Mundial como muy endeudado.

X Indica país cuyos atrasos en los pagos aumentaron en 1993, y donde los atrasos suponían el 5% o más de toda la deuda pendiente a finales de ese año

Fuente: UNCTAD, ONU *Los países menos adelantados. Informe de 1996*, pp. 28-29

El crecimiento de la deuda externa se combina con el hecho de que África tiene también la tasa más rápida de crecimiento poblacional en el mundo. En particular, en el Cuerno de África las tasas de natalidad son elevadas, como se observa en el cuadro no. 2. El acelerado aumento de la población hace suponer que existirán serias dificultades económicas y sociales en el futuro, sobre todo considerando que las necesidades alimentarias, de salud y educación no se podrán satisfacer a ese mismo ritmo. Además, la población en constante aumento también ejercerá una presión en constante aumento sobre la ecología de la zona.

Cuadro 2.3

Ingreso per capita

	1980	1994	2000 (Estimado)*
Djibouti	1816	835	598
Eritrea	--	146	--
Etiopía	110	94	88
Somalia	145	133	128
Sudán	458	355	318

* Estimaciones basadas en la tasa de crecimiento 1980-1994

Fuente: *Los países menos adelantados. Informe de 1996*

En general, los indicadores de bienestar y nivel de vida para el Cuerno de África son muy bajos. Como es lógico, la escasez alimentaria y la hambruna en la región están muy relacionadas con estos problemas económicos. El bajo nivel del ingreso *per capita* se manifiesta en una disminuida capacidad de compra en general, en particular de alimentos, lo cual finalmente provoca graves deficiencias alimentarias.

El consumo mínimo recomendado de calorías varía de acuerdo con los criterios de distintos organismos internacionales, aunque esta variación es mínima. Por lo general, las recomendaciones son estandarizadas (es decir, se trata de un promedio que no necesariamente toma en cuenta las diferencias personales debidas a la edad, las medidas corporales, los niveles de actividad, el clima, etcétera). Para llegar a esta cifra, se calcula primero el suministro de energía alimentaria que se requiere para que el cuerpo humano realice sus funciones vitales (respiración, bombeo de la sangre, entre otras) sin tener en cuenta el movimiento o la actividad. Este dato se conoce como *tasa metabólica basal* y oscila entre 1300 y 1700 calorías al día para los adultos. Si a ella se añade un margen para la actividad moderada, el resultado es un cálculo de la necesidad calórica media por persona al día³⁴.

³⁴ *Cumbre mundial sobre la alimentación. Documentos técnicos de referencia*. Roma, FAO, 1996, vol. 14, no. 2 y 3

Según ciertas estimaciones, una persona subalimentada es aquella cuyo consumo promedio de alimentos se sitúa por debajo de un nivel mínimo de 2200 calorías diarias. Según otros cálculos, el nivel de supervivencia se ubica en las 2100 calorías diarias, y una dieta adecuada, en 2400³⁵. Por su parte, la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) recomienda, en la década de los noventa, un consumo mínimo de 2350 calorías diarias³⁶.

Ninguno de los países de la zona llega a cubrir este promedio recomendado. Eso significa que en muchos casos sus habitantes enfrentan problemas de desnutrición crónica, cuya frecuencia se ha elevado y, según se espera, continuará aumentando en los próximos años. Como se observa en el cuadro número 4, los habitantes de la región no sólo han experimentado desde hace tiempo severos problemas alimentarios, sino que, en los últimos años, han sufrido un grave descenso en su ya muy limitado consumo diario de calorías.

Cuadro 2.4
Consumo diario de calorías per capita

	1989	1990	1991
Etiopía	1658	1567	1476
Somalia	1736	1336	1100
Sudán	1996	1890	1785

Fuente: *Food security in Africa*

Las consecuencias de la desnutrición crónica son numerosas y muy variadas. Ciertos grupos son más vulnerables en momentos críticos de la vida; entre ellos se encuentran los niños en el vientre materno, los recién nacidos, los niños de corta edad y las mujeres embarazadas o madres en el periodo de lactancia. Entre los niños las consecuencias que se observan incluyen el incremento de la tasa de morbilidad y mortalidad. Los recién

³⁵ *Idem*, p. 5

³⁶ *Food Security in Africa*, p 4

nacidos cuya madre haya sufrido desnutrición enfrentarán un problema de insuficiencia ponderal (es decir, bajo peso al momento de nacer). En la región, el índice de recién nacidos que sufren insuficiencia ponderal es alto. De acuerdo con datos de la Organización de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en 1990 la tasa de niños en esta situación era de 9% Djibouti, 16% en Etiopía y también en Somalia, y 15% en Sudán³⁷. Casi la totalidad de estos casos se deben no a un nacimiento prematuro, sino al retardo del crecimiento intrauterino, que es resultado, sobre todo, de las malas condiciones de vida de la madre: un consumo inadecuado de energía y proteínas en las últimas etapas del embarazo y la pesada carga de trabajo que debe soportar la mayoría de mujeres, incluso durante el embarazo. Otros factores que favorecen el bajo peso al nacer son las infecciones maternas y el poco espaciamiento entre un embarazo y otro.

Entre estos niños, la incidencia de infecciones (por ejemplo, respiratorias) es más elevada que entre los niños que nacieron con un peso normal. Asimismo los niños privados de alimentos serán en el futuro más pequeños y tendrán mayores probabilidades de morir jóvenes, ya que es difícil contrarrestar los efectos de trastornos sufridos durante los primeros cinco años de vida. Ahora bien, quienes logren sobrevivir a la malnutrición y las enfermedades en la fase inicial de su vida, presentarán problemas de retraso del crecimiento, además de que serán adultos con carencias graves y posibles víctimas de futuras situaciones de emergencia, pues serán los primeros en sufrir las consecuencias de una hambruna. A largo plazo las secuelas van desde el bajo rendimiento escolar (en el caso de los privilegiados que asistan a la escuela) o el descenso de la productividad entre los trabajadores, hasta una condición de mayor vulnerabilidad frente a las enfermedades. Otra secuela es la baja estatura, que en las mujeres puede llegar a constituir un factor de riesgo al momento de dar a luz. Asimismo, el crecimiento materno atrofiado será una determinante fundamental del bajo peso de los recién nacidos, en una especie de círculo vicioso. Por lo tanto, se considera que la desnutrición tiene alcances intergeneracionales³⁸,

³⁷ *Los países menos adelantados. Informe de 1996*, anexo 7

³⁸ Ronald Gray y Henry Mosley. *Childhood precursors of adult morbidity and mortality in developing countries: implications for health programs*. Baltimore, John Hopkins Population Center, 1992

pues sus efectos no se limitan a quien la padece, sino también a sus descendientes. La situación se vuelve, así, más delicada en vista de que "cuanto más dura el hambre más difícil resulta eliminarla"³⁹. El hambre no sólo es un efecto de la pobreza, sino que además la perpetúa.

Según algunos consideran, la situación empeoraría si estos países no contaran con ayuda internacional, pues de ella depende un gran porcentaje de la población. Se calcula, por ejemplo, que alrededor de un millón de somalíes depende de la ayuda alimentaria de emergencia, al igual que un 85% de la población de Eritrea⁴⁰. Entre la población necesitada se cuentan desplazados, refugiados que han regresado a sus países en fechas recientes, y otras personas cuyas áreas de residencia fueron invadidas por el caos prevaeciente en estos países

Todo lo anterior se refleja en la corta esperanza de vida de los habitantes de estos países. La esperanza de vida es un indicador de gran importancia en lo referente a la calidad de vida en una sociedad determinada, pues constituye una sinopsis de las fuerzas naturales y sociales que operan en una comunidad. Si se comparan los datos del cuadro número 5 con la esperanza de vida en otros países encontramos una diferencia considerable. Por ejemplo, en Japón asciende a 82.2 años para las mujeres y 76.4 para los hombres; en Canadá a 81.0 y 74.9, y en Estados Unidos a 78.9 y 72.0 respectivamente. La diferencia supera los treinta años, lo cual nos habla de la situación de pobreza, los problemas de nutrición, la ausencia de servicios médicos y sanitarios, así como la guerra y violencia civil en que viven los países del Cuerno de África.

³⁹ *Cumbre mundial sobre la alimentación. Documentos técnicos de referencia*, vol. 3, no. 12-15

⁴⁰ *Africa South of the Sahara*, p. 379

Cuadro 2.5
Esperanza de vida (en años)

	General	Hombres	Mujeres
Djibouti	48.3	46.7	50.0
Eritrea	50.4	48.9	52.1
Etiopía	47.5	45.9	49.1
Somalia	47.0	45.4	48.6
Sudán	53.0	51.6	54.4

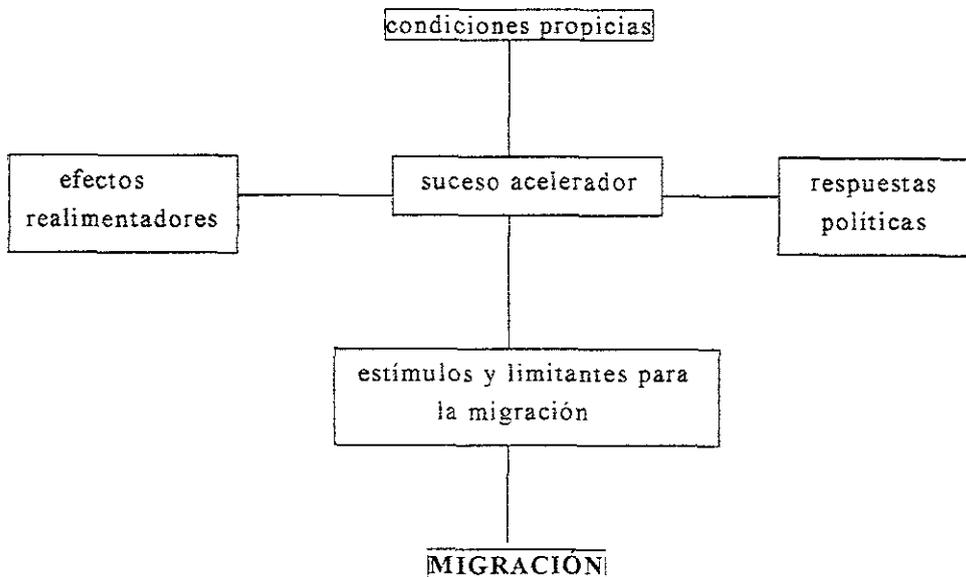
Fuente: *Africa South of the Sahara. 1997*

Después de ver estos datos, podemos concluir que el problema ecológico es, por así decirlo, tan sólo la manifestación inmediata de un proceso mucho más complejo. Los desastres causados por la naturaleza tienen un comienzo rápido y son provocados por fuerzas climáticas o geológicas, pero su capacidad destructiva depende más del número de personas vulnerables que vivan en la zona afectada que de la gravedad inherente del fenómeno. Sin lugar a dudas, un problema ecológico tendrá consecuencias más devastadoras si la población carece de reservas para prevenir, mejorar o enfrentar una situación de desastre.

Los problemas ecológicos no son determinantes directos de las migraciones. Al contrario, son parte de una compleja red en la cual los distintos factores interactuarán de manera particular para cada situación de desastre ecológico. Si bien ningún lugar es inmune a las calamidades naturales, se debe reconocer que ciertos contextos son más propensos a sufrir perturbaciones ambientales cuyo resultado final sea la emigración. Entre ellos se encuentran los ecosistemas frágiles, como aquellos que con frecuencia padecen sequías, y áreas pobres cuyos habitantes no cuentan con reservas suficientes para enfrentar un problema ecológico. Es decir, las condiciones favorables a la migración ambiental pueden ser, justamente, ambientales, pero también pueden estar relacionadas con el nivel de desarrollo de la región, el nivel de bienestar de sus habitantes, su forma de explotar su ambiente y la presión que ejerza la población sobre los recursos naturales.

La migración se puede disparar por un suceso ambiental preciso. Pero la decisión final de emigrar a causa de un problema ecológico estará influida tanto por las ya mencionadas condiciones favorables para la migración, como por otros elementos. Existen ciertos factores que pueden facilitar o desestimular la migración, entre los cuales se cuenta la existencia o no de rutas de escape, no sólo en forma de redes de transporte y vías de comunicación, sino también de redes sociales; en un momento dado, esto significará que los afectados por el desastre ambiental puedan o no moverse hacia un área donde cuenten con algún tipo de ayuda. La existencia de esta posibilidad actúa como un estímulo para la migración, mientras que su inexistencia sería una limitante

El proceso anterior se expone de una forma sintética y bastante simplificada en el siguiente esquema, sugerido por Hugo Graeme, en su artículo *Environmental concerns and international migration*⁴¹.



⁴¹ Hugo Graeme, "Environmental concerns and international migration", en *International Migration Review*, vol. XXX, no. 113-1, primavera de 1996

Como se ve, no es posible separar la cuestión del hambre de las condiciones generales del sistema socioeconómico, ni de la forma de organizar la producción y la distribución de los recursos de que dispone una sociedad. Por lo tanto, cualquier discusión acerca de los casos de hambruna que ocurren en la actualidad o pueden ocurrir en los países subdesarrollados, deberá estar relacionada de manera obligatoria con los procesos más amplios de subdesarrollo, las relaciones de dependencia, así como la propiedad y transformación de los recursos productivos

Por tal motivo, para entender la situación que se vive en el Cuerno de África, es conveniente conocer ciertas especificidades de las economías de los países de la región. En esta forma se podrá comprender la razón por la cual sus habitantes no han podido en los últimos tiempos utilizar las técnicas tradicionales de supervivencia para mitigar los efectos negativos de la sequía (condición que ha existido siempre en esta zona, pero que se vuelve cada vez más devastadora).

En términos generales, y a pesar de las peculiaridades de cada país, todos ellos comparten algunas características y enfrentan problemas comunes. En primer lugar, se trata de economías basadas de manera primordial en la agricultura y la ganadería, de suerte que, como en cualquier sociedad rural, la cuestión agraria es un asunto de vital importancia, pues en gran medida determina los límites de la economía y la viabilidad de las organizaciones políticas.

Si se quiere generalizar, puede afirmarse que la economía de los países del Cuerno de África se caracteriza por el bajo nivel de desarrollo de sus recursos humanos y por lo rudimentario de su tecnología, de manera particular en el ámbito de la agricultura. Este hecho origina una baja productividad agrícola. Asimismo, la infraestructura que poseen los países del Cuerno de África tiene un bajo nivel de desarrollo, en especial en el área de caminos y vías de comunicación. Finalmente, el sector privado se ha desarrollado muy poco en estos países.

Los problemas han aumentado con de la guerra, a causa de la cual se ha deteriorado aún más la pobre infraestructura de estos países. Esto

ha provocado graves problemas para el transporte, las comunicaciones y el suministro de servicios públicos esenciales. La producción agrícola ha caído en muchos países como consecuencia de la huida de la población rural de las zonas asolada por la guerra; de esta manera se reduce el suministro de alimentos y se crean problemas de refugiados en los países limítrofes.

Los países del Cuerno de África enfrentan en la actualidad retos muy serios. Ninguno ha logrado que su economía crezca al mismo ritmo en que aumenta la población, y este problema se complica con los movimientos en gran escala de refugiados. "Los desplazamientos asociados con los conflictos (...) agravan los problemas ocasionados por el hambre"⁴², de forma que la cuestión de los refugiados se complica por la problemática económica que viven estos países y al mismo tiempo contribuye para que la cuestión se agrave y su solución se vuelva cada vez más difícil.

Con el fin de comprender la manera en que el sistema económico ha influido en la aparición y la expansión del fenómeno de los refugiados ambientales, es necesario estudiar, al menos de manera muy breve, las principales características de la economía de los países de la región.

La economía de Djibouti es al mismo tiempo un caso peculiar en la región y muestra de las debilidades que se viven en la zona. Aunque a primera vista podría considerarse como la más estable del Cuerno de África, pues es la única que cuenta con una moneda local estable y convertible (el franco de Djibouti), la deuda externa es mucho menor que la de sus vecinos y el ingreso *per capita*, mucho más elevado. Además, el sector bancario ha adquirido una importancia cada vez mayor. Sin embargo, esta aparente estabilidad es hasta cierto punto artificial, pues se debe en gran medida a la influencia económica de otros países y a la ayuda que Djibouti recibe del exterior (de la cual goza el país por su posición estratégica), pues la producción interna en realidad no está desarrollada, y la capacidad de exportación es muy limitada.

⁴² *Cumbre mundial sobre la alimentación. Documentos técnicos de referencia*, Roma, FAO, 1996, vol. 13, no.3

Entre las características económicas más sobresalientes de Djibouti se encuentran una gran dependencia de fuentes financieras del exterior; la pobre contribución de su sector primario, un bajo desarrollo del sector industrial; la falta de infraestructura; una gran escasez de recursos naturales; la preponderancia del sector servicios; el bajo nivel de capacitación de la mano de obra y una alta tasa de desempleo. De acuerdo con Samuel Makinda, la presencia francesa en Djibouti es fundamental para la economía, pues las actividades relacionadas directa o indirectamente con este país ascienden al 80% de producto interno bruto del país⁴³; por ejemplo, la comunidad francesa en Djibouti posee los negocios más importantes y es una de las mayores fuentes de empleo, sin cuya presencia la economía del país enfrentaría un colapso.

Gran parte del territorio es un desierto; el país carece de ríos y el agua que se encuentra es en su mayoría salina; por ello, se considera que Djibouti es uno de los territorios más inhóspitos y menos productivos de África. Por tal razón, la producción agrícola o ganadera son muy inestables, y en la actualidad no existen perspectivas de desarrollo en este sector. Tan sólo un 3% de los alimentos que requiere la población son producidos en el país⁴⁴, de manera que casi todos los bienes de consumo se importan de Francia, Italia, o sus vecinos.

Por esta razón, la economía está basada en gran medida en el comercio que se realiza a través del puerto de Djibouti, donde habita casi la mitad de la población del país (el resto de la población se compone de pastores nómadas). Además del puerto, existe un ferrocarril, que une Djibouti con Addis Abeba y constituye una de las principales fuentes de ingresos del país. Esta situación ha provocado que algunos autores consideren que "Djibouti existe por un puerto y un ferrocarril"⁴⁵.

A diferencia de Djibouti en Etiopía la agricultura es la principal actividad económica, pues genera alrededor del 85% de las fuentes

⁴³ Samuel M. Makinda. *Security in the Horn of Africa*. Londres. Halstan & Co Ltd/International Institute for Strategic Studies. 1992. p. 58

⁴⁴ *Africa South of the Sahara*. p. 350

⁴⁵ *Ibidem*

de trabajo, y las exportaciones de productos agrícolas constituyen un 90% del total. Además, la industria manufacturera depende en su mayoría de la agricultura, pues se concentra en el sector de alimentos, bebidas y producción textil.

Esta industria es, en buena medida, de tipo rural, y, al igual que el sector agrario, se encuentra en manos de los pequeños productores, cuyas prácticas agrícolas son poco productivas. Los pequeños propietarios rurales sedentarios de las mesetas nororientales cultivan cereales y complementan esta actividad con la ganadería en pequeña escala y el comercio. En el este, en cambio, la ocupación predominante es el pastoreo. Estas actividades están poco tecnificadas: por una parte, el pastoreo implica un constante movimiento de población, mientras que la agricultura se basa casi exclusivamente en un arado jalado por dos animales, por lo general bueyes, que son un símbolo de riqueza rural. Asimismo, la mayor parte de los cultivos depende de las lluvias, es decir, está sujeta a las variaciones climáticas, por lo cual sus resultados se sitúan casi en el nivel de subsistencia.

El modo de producción tradicional etiope tiene un cierto número de características peculiares: en primer lugar, la familia es la unidad fundamental de trabajo, producción y consumo, lo cual tiene dos consecuencias: por un lado, el objetivo de la producción es el consumo y no la acumulación; por otra parte, el hecho de que la familia sea la unidad de trabajo (en lugar de que predomine el trabajo asalariado) implica una alta tasa de crecimiento demográfico, que incide de manera negativa en el medio.

Una segunda característica importante es que el papel del mercado es apenas complementario en el sostenimiento de los campesinos. El mercado rural es un instrumento importante, pero no determinante, de las prácticas de cultivo, y por su naturaleza segmentaria se comercian pocos excedentes.

Las características mencionadas pueden parecer contradictorias con el hecho de que antes de la revolución una parte substancial de la

riqueza rural era detentada por los grandes terratenientes. Sin embargo, ambos hechos no se oponen. Por el contrario, la práctica más extendida entre estos grandes terratenientes era rentar sus propiedades en pequeñas parcelas. Las plantaciones en gran escala, que tradicionalmente eran desconocidas, aparecieron tan sólo a partir de los años sesenta con la mecanización. Sin embargo, la situación se revirtió nuevamente con la reforma que siguió a la revolución, pues el modelo seguido a partir de entonces fue el del antiguo sistema.⁴⁶ Las reformas adoptadas a mediados de los años setenta significaron la casi total supresión de la economía de mercado así como la prohibición del trabajo asalariado, con lo que se generó un sistema de pequeños propietarios que sólo podían usufructuar de la tierra, pues ésta le pertenecía al Estado. A la larga, las ineficiencias, desperdicios de recursos y malos manejos, así como las onerosas cargas que imponía el Estado, generaron nuevos problemas, que desembocaron en la caída del régimen socialista. Sin embargo, las características fundamentales del sistema de producción no cambiaron

La guerra influyó de manera negativa tanto en la economía etiope como de la recién independizada Eritrea. En este último país es uno de los más pobres del continente africano, y una gran parte de su población (alrededor del 85%) dependía para subsistir, a principios de la década, de la ayuda internacional⁴⁷, pues no contaba ni siquiera con un ingreso mínimo que garantizara su mantenimiento.

Una vez alcanzada la independencia, resulta fundamental para Eritrea volver a desarrollar su devastada economía y estimular la producción. En la actualidad, el sector más importante es el de la agricultura, en el cual se ocupa el 90% de la población⁴⁸. Sin embargo, la falta de infraestructura y de capital, la escasez de semillas y la degradación ambiental, provocados directa o indirectamente por la guerra, representan un serio problema. Eritrea cuenta con recursos minerales considerables, en especial con importantes reservas de petróleo y gas natural que, sin

⁴⁶ Dessalegn Rahmato, *Agrarian reform in Ethiopia*. New Jersey. The Red Sea Press, 1985, p. 27

⁴⁷ *Africa South of the Sahara*, p. 369

⁴⁸ *Ibidem*

embargo, aún no han sido explotados, y la falta de recursos energéticos (que al parecer continuará en los próximos años) ha obstaculizado la recuperación del país. Esto se complica porque, en este momento, a nivel interno existe demanda casi exclusivamente para los artículos más básicos. Debido a esta gran fragilidad de la economía eritrea, su futuro dependerá en gran medida de las relaciones que se establezcan con Etiopía.

Un ejemplo similar por la fragilidad de su economía es Somalia. Con un ingreso *per capita* de 133 dólares, éste es uno de los países más pobres del mundo. Esto se debe a la combinación de los agentes naturales con las características del sistema socioeconómico, y la situación se ha vuelto más problemática a causa del conflicto civil. Por ello, la resolución del problema de pobreza en Somalia depende, en primer lugar, de la resolución de los conflictos políticos.

Al igual que Etiopía, Somalia es una sociedad rural, y su economía se basa principalmente en la ganadería y el pastoreo de camellos, ovejas, cabras y ganado vacuno. Alrededor de un 50% de la población somali es nómada y por su forma tradicional de vida depende del pastoreo; esta actividad todavía satisface las necesidades de subsistencia de un 75% de la población. Sin embargo, en el periodo previo a la guerra (es decir, antes de 1991), el comercio de ganado era la actividad mercantil más importante en Somalia. El sector ganadero era la mayor fuente de recursos del exterior en el país, y fue el centro de una próspera economía "no oficial" cuya importancia excedía por mucho la economía "oficial"⁴⁹. Pero esto provocó serios problemas en la vida social. A partir de 1970, la rápida expansión de las exportaciones de ganado significó la dislocación del modo de producción tradicional. Los grandes productores y comerciantes estaban disociados del sector pastoral tradicional, y alteraron las relaciones de mercado en la región, bajo los auspicios del gobierno y del Banco Mundial. Esto ha sido una fuente de numerosas tensiones, así como un disparador de conflictos entre los distintos clanes. La distribución de agua, la producción y el comercio han generado muchas rivalidades y enfrentamientos.

⁴⁹ Peter D. Little "Conflictive trade, contested identity: the effects of export markets on pastoralists of southern Somalia". *African studies review*, vol 39, no. 1, abril de 1996.

El pastoreo y la ganadería se han visto afectados de forma severa por la guerra y las sequías. En los últimos años ha habido considerables pérdidas de ganado, originadas por la hambruna y el conflicto civil. A partir de la caída de Siad Barre, las exportaciones de productos relacionados con estos sectores casi han desaparecido, y el país padece una severa devaluación y un alza continua de los precios al consumidor, así como una aguda escasez de la gran mayoría de los bienes de consumo, desde agua y comida hasta combustible y medicamentos.

A principios de los años noventa, los enfrentamientos en regiones clave desarticularon la producción. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos calcula que en 1991 la producción agrícola en Somalia disminuyó un 40% en relación con años normales⁵⁰, aunque algunas otras estimaciones son aún más pesimistas. A pesar de que a mediados de la década (es decir, para 1996), los cultivos aumentaron un 50%, permanecieron un tercio por abajo de los niveles del periodo anterior a la guerra⁵¹. Algo similar ocurrió con el sector ganadero. Asimismo, como resultado del conflicto, la infraestructura sufrió severos daños, sobre todo en el área de las telecomunicaciones y el suministro de electricidad y agua. Entre 1993 y 1994, la Organización de Naciones Unidas se convirtió en el mayor empleador del país⁵², pero con su salida se perdieron las fuentes de empleo que se habían generado, y de esta manera desapareció la mayor fuente de ingresos.

A causa de la guerras civil se ha producido un cambio fundamental en la devastada economía. De acuerdo con datos el *US Economic Research Service*⁵³, la relación entre producción de alimentos y ayuda alimentaria se invirtió totalmente, pues mientras que a principios de la década (en 1990) la producción alcanzaba casi las seiscientas mil toneladas de cereales y la ayuda no rebasaba las cien mil toneladas; en cambio, para 1993 la ayuda alimentaria (que ascendía a más de 450 mil toneladas de cereales) superaba ampliamente la producción (que apenas

⁵⁰ *Africa South of the Sahara, 1997*, p. 876

⁵¹ *World Refugee Survey, 1997*, p. 93

⁵² *Africa South of the Sahara, 1997*, p. 876

⁵³ http://gaia.info.usaid.gov/HORN/somalia/images/som_fa10.gif

llegaba a las trescientas mil toneladas). Por esta razón, la ayuda alimentaria internacional se convirtió en el transcurso del conflicto en uno de los bienes fundamentales, junto con el armamento, y han remplazado en importancia al ganado.

Como ocurre en los demás países de esta región, la economía de Sudán se sostiene de la agricultura y el pastoreo. Alrededor del 57% de la población económicamente activa se dedica a las labores agrícolas. La industria sudanesa está poco desarrollada, y en su mayor parte se relaciona con la agricultura. Sin embargo, a partir de los años setenta, el gobierno, las élites comerciales del país, las grandes compañías de negocios agrícolas, los bancos internacionales y las agencias de desarrollo han fomentado políticas agrícolas cuyo resultado ha sido el desplazamiento masivo de personas, la destrucción de la ecología y el deterioro de la situación de los productores rurales, al punto de que la menor variación en las lluvias puede llevar a un aumento en los precios, fenómeno que de inmediato hace surgir las *condiciones propicias para el hambre*.

La mayor parte de la producción agrícola depende de las lluvias, de manera que la progresiva disminución de éstas a partir de la década pasada ha desembocado en un descenso también progresivo de la producción. En condiciones normales, alrededor del 80% de la población económicamente activa se dedicaría a la agricultura. Sin embargo, la sequía y el consecuente descenso de la productividad han afectado en gran medida a esta población. En tales circunstancias, el sector más perjudicado es el de la producción que se destina al consumo interno, lo cual refleja una característica fundamental de la reforma económica en Sudán: el cambio hacia una economía orientada a la exportación. Esto se hace evidente por el hecho de que el cultivo de riego más importante es el algodón, producto destinado a la exportación. Los intentos por aumentar los beneficios de los sistemas de riego en producción para consumo interno han sido insuficientes. Tan sólo los grandes propietarios que cuentan con capital para invertir pueden explotar los cultivos irrigados (y mecanizados) de algodón y granos. Esos grandes productores obligan a campesinos y pastores a desplazarse de manera constante hacia tierras cada vez más marginales; la población desplazada adopta prácticas productivas que son

dañinas para el ambiente y que reducen su capacidad de satisfacer incluso sus necesidades básicas. De esta forma, las cosechas disminuyen y los pequeños productores tienen que dedicarse cada vez más a la producción para el consumo inmediato, por lo cual las reservas de alimentos quedan en peligro. Las condiciones del mercado obligan a los pequeños propietarios a alterar sus cultivos para maximizar los beneficios, pero estas prácticas van empobreciendo el suelo; los bosques y pastizales disminuyen a causa de esta presión, de forma que las fuentes de alimento utilizadas en tiempos de escasez se van perdiendo

Algo similar ocurre en el caso del pastoreo. Las tierras utilizadas tradicionalmente para esta actividad se han convertido en granjas mecanizadas de cultivo intensivo y sostenidas por los grandes capitales. Estas granjas bloquean las rutas nómadas y alejan a los pobladores originales. Las comunidades rurales se vuelven así más dependientes de una economía monetaria, y en consecuencia más vulnerables a la sequía y la inflación. El bienestar y el poder adquisitivo de la población tienen ahora poca influencia en la rentabilidad de la producción para exportar. Esta situación ha traído consigo el deterioro de los términos de comercio, y en consecuencia la merma del poder de compra de la población rural. En tales condiciones, los bienes de consumo producidos por el sector de subsistencia se vuelven más escasos. A partir de los años ochenta, la producción de alimentos para consumo local cayó drásticamente⁵⁴, con lo cual la población se ha vuelto mucho más vulnerable a la hambruna.

Como se observa con esta breve descripción de la economía del Cuerno de África, todavía hoy, las prácticas productivas y la tecnología que se utilizan están poco desarrolladas y son muy destructivas para el ambiente; al mismo tiempo el campesino se encuentra desprotegido frente a la degradación ambiental a largo plazo. A este problema se suman las altas tasas de extracción de excedentes por parte de elementos del exterior, el crecimiento demográfico y la gran presión sobre el ambiente, lo que causa efectos dañinos en un sistema que no se adapta con facilidad a tal presión. En estas condiciones y con un modo de producción como el descrito, las

⁵⁴ John Prendergast. "The political economy of famine in Sudan and the Horn of Africa", p. 51.

crisis alimentarias periódicas son "inevitables (. .) así como las crisis económicas periódicas son consideradas inevitables en el capitalismo"⁵⁵.

La deforestación en gran escala es resultado, en primer lugar, del cambio forzado de las prácticas de cultivo, así como de la tala de árboles para la producción agrícola. La agricultura de temporal se ha descuidado mucho, y no existen incentivos económicos para la producción de alimentos destinados a la comercialización. Esto ha llevado a la desertificación de la sabana y a la sabanización de los bosques. Puesto que el potencial de la tierra para producir alimentos es determinado por las características del suelo y las condiciones climáticas, así como por los estímulos y la manera de administrar los recursos, es evidente que la existencia y aumento del fenómeno de los refugiados ambientales no se ha originado tan sólo por las características del clima, sino también por una compleja red de elementos económicos sociales y políticos.

En una especie de círculo vicioso, la situación de estos países se ha agravado debido a los conflictos bélicos, ya que en una atmósfera de hambre y guerra continuas, la resolución de conflictos y el desarrollo económico a nivel nacional se vuelve imposible, lo cual es ahora más evidente que nunca. A causa de los conflictos propagados por toda la región, los alimentos se han convertido en un arma de gran importancia, de forma que la sequía, el hambre y la escasez alimentaria pueden ser vistas como una forma de "violencia silenciosa"⁵⁶. Los alimentos y el agua han sido usados en esta región como un arma de guerra; en ciertos casos, durante los combates las fuentes de agua o de alimentos son saboteadas, contaminadas o destruidas. Incluso, en las situaciones de emergencia se pueden presentar dos situaciones: que el gobierno rechace la ayuda humanitaria internacional destinada a las áreas controladas por rebeldes, o bien, que una situación anárquica impida la llegada de dicha ayuda. Además, las decisiones políticas pueden exacerbar (y han exacerbado) las consecuencias de la sequía. Los países afectados por los conflictos civiles han registrado un significativo descenso en su producción *per capita* de

⁵⁵ D. Rahmato. *Famine and survival strategies. A case study from Northeast Ethiopia*. Uppsala, Nordiska Africainstitutet. 1991, p. 70

⁵⁶ *International migration review*, vol 30

alimentos. Así, la situación alimentaria se vuelve cada vez más caótica y el hambre afecta a un mayor número de personas.

En condiciones como las que se viven en el Cuerno de África, las posibilidades de supervivencia de un individuo dependerán de su capacidad de adaptación. El concepto de adaptación es de gran importancia cuando se presenta una crisis, y puede definirse como "la forma en que los individuos se administran para enfrentar las contingencias de la vida diaria en condiciones de escasez. Este proceso de adaptación determina un equilibrio cambiante entre las necesidades de una población y el potencial de su ambiente"⁵⁷.

Naturalmente, la capacidad de adaptación de los miembros de un grupo va a depender de elementos muy diversos. S. Sukkary, por ejemplo, señala distintos factores que influyen en la decisión de emigrar en caso de que se presente una sequía. Estos factores son:

- * la disponibilidad de fuentes de agua distintas de la lluvia en la localidad; por ejemplo, pozos profundos, etcétera;
- * la distancia de los caminos más cercanos, y disponibilidad de medios de transporte;
- * la solidez de la organización social;
- * el grado en que se practican en la comunidad valores sociales como el compartir, la reciprocidad y la hospitalidad, y
- * los recursos con los que cuentan los individuos, es decir, ahorros, joyería, entre otros.⁵⁸

En general, mientras está más consolidada la organización social y es mayor el acceso que una persona tenga a distintos recursos, son también mayores sus oportunidades de sobrevivir, sobre todo en las "primeras etapas" de una sequía. Sin embargo, en una "segunda etapa", es decir después de dos años, incluso en condiciones culturales en que compartir es la norma el hambre comienza a hacer estragos entre los

⁵⁷ Soheir Sukkary-Stolba. *Indigenous institutions and adaptation to famine*, p. 286

⁵⁸ *Ibidem*

segmentos pobres de la población. Hablando de Etiopía J. McCann hace una afirmación que puede considerarse cierta para los demás países de la zona. "Las evidencias indican que la distribución de los efectos de la hambruna tiene un gran paralelo con los procesos de estratificación y vulnerabilidad económica ya presentes en la sociedad rural. Quién tiene acceso a qué determina quién migra, quiénes caen en un ciclo permanente de pobreza y quiénes sobreviven en condiciones que permitan volver a la agricultura"⁵⁹.

"En tiempos de sequía aumentan las desigualdades entre ricos y pobres, pues es muy probable que los primeros cuenten con reservas que incluso pueden vender a precios muy elevados"⁶⁰. Es por esta razón que, en definitiva, el fenómeno de los refugiados ambientales debe considerarse como resultado del sistema socioeconómico, y no como producto de eventualidades climatológicas. Aunque es evidente que ninguna sociedad es invulnerable frente a los desastres naturales, se debe reconocer que en ciertas situaciones una comunidad es más propensa a sufrir calamidades ecológicas que desemboquen en una emigración

La seguridad alimentaria en África no se refiere tan sólo a la producción y disponibilidad de alimentos, sino que se relaciona con problemas más amplios. La crisis alimentaria es un reflejo del manejo inadecuado de los recursos, y una manifestación de la ausencia de políticas adecuadas a la realidad de la región. A lo largo de la historia, la economía de los países del Cuerno de África se ha sustentado en un pequeño conjunto de instrumentos y políticas heredados del periodo colonial, diseñados en un principio para integrar a las colonias en las redes comerciales de las respectivas metrópolis. Pese a la independencia de estos países no se logró la ruptura de los patrones comerciales moldeados por el colonialismo. Como resultado de ello, siguen predominando las exportaciones de bienes primarios, no se han introducido mejoras tecnológicas ni se han extendido las actividades mercantiles en gran escala que permitan a estos países diversificar sus exportaciones. Mientras esta situación continúe, no será posible resolver el problema de los refugiados ambientales

⁵⁹ James McCann, *The social impact of drought in Ethiopia*, p. 256

⁶⁰ Glantz, Michael, *Brought and hunger in Africa. Denying famine a future*. Nueva York, Cambridge University Press, 1987, p. 54

2.2. El conflicto político

Pese a la importante presencia de refugiados "ecológicos" en el Cuerno de África, la mayoría de ellos se ha visto obligada a emigrar a causa de las guerras civiles. La desintegración de las instituciones políticas, la alteración del orden público, la violación de los derechos humanos, la guerra civil, así como la propagación de la inseguridad y el temor entre la población, se han convertido en problemas cotidianos en esta zona, y constituyen la causa primaria del desplazamiento masivo de refugiados. Las dificultades se han propagado por toda la región, y los enfrentamientos se hacen cada vez más violentos, de modo que han llegado a afectar la vida de los países en todos sus niveles. Los conflictos políticos han alterado por completo el funcionamiento de la sociedad.

La mayoría de los refugiados en el Cuerno de África se ha visto obligada a emigrar a causa de las guerras civiles. La desintegración de las instituciones políticas, la alteración del orden público, la violación de los derechos humanos, la guerra civil, así como la propagación de la inseguridad y el temor entre la población, se han convertido en problemas cotidianos en esta zona, y constituyen la causa primaria del desplazamiento masivo de refugiados. Las dificultades se han propagado por toda la región, y los enfrentamientos se hacen cada vez más violentos.

Esta explosiva situación política se ha expresado en distintos tipos de conflictos. John Rogge⁶¹ señala distintos factores que han provocado conflictos y guerras civiles cuyo resultado ha sido el desplazamiento de un gran número de refugiados. Además de las guerras anticoloniales y de independencia (factor que históricamente fue el primero en provocar movimientos de refugiados), se puede hablar de los siguientes:

⁶¹ John Rogge. *Too many, too long. Sudan's twenty years refugee dilemma*. Totowa, Nueva Jersey, Rowman & Allanheld, 1985. p. 7.

- * Conflictos debidos a tendencias secesionistas.
- * Irredentismo
- * Hostilidades interétnicas
- * Represión política
- * Persecución religiosa.

Esta distinción es útil desde el punto de vista metodológico, aunque en los hechos no es posible considerar que cada uno de estos factores se presente aislado o de manera independiente. Por el contrario, todos ellos se encuentran muy relacionados entre sí, y en muchas ocasiones aparecen juntos. Incluso, en ciertos casos puede resultar difícil delimitar hasta qué punto ha sido cualquiera de estos factores el que ha provocado un conflicto determinado.

En términos generales, estos conflictos se han derivado de manera fundamental de la ineficacia para solucionar las contradicciones que se presentan en tres niveles distintos de la sociedad en primer lugar, al interior de los grupos de base que conforman las sociedades de la región, es decir, las etnias; en segunda instancia, las discrepancias surgidas entre el funcionamiento tradicional de estos grupos y la pretendida modernización de las economías emprendida por los regímenes de la zona, así como su inserción en el orden mundial; y, finalmente, las contradicciones relacionadas con el proceso de formación de los Estados en esta zona.

De manera sucinta, estas contradicciones se pueden resumir como sigue: tradicionalmente, un elemento fundamental de las sociedades del Cuerno de África ha sido la identidad étnica, la cual favorecía la existencia y el funcionamiento de un grupo social en el marco de una economía de subsistencia, incluso en épocas de crisis severa como las que se presentan de manera intermitente en la región; pero al mismo tiempo que garantiza la supervivencia de los miembros de un grupo, los puede oponer fuertemente a otros grupos con los cuales entre en competencia. Pero este ordenamiento tradicional de la sociedad ha sufrido importantes modificaciones a causa de factores como las reformas económicas emprendidas en los últimos años, que han favorecido sobre todo una

economía cada vez más comercializada y orientada hacia el exterior, erosionando así las bases materiales de la convivencia tradicional. Así, han ido surgiendo nuevas formas tanto políticas como económicas promovidas por los distintos gobiernos luego de la independencia, y que han tenido que enfrentarse a distintos problemas. Finalmente, debe subrayarse que la institución del Estado como se pretendió establecer en la zona, a causa de las contradicciones a las que se ha enfrentado desde el momento mismo de su creación.

La identidad étnica

El sistema étnico predominante en el Cuerno de África está basado en la existencia de clanes. Para comprender su funcionamiento debemos subrayar que, hablando de manera general, el modelo cultural de lealtad a la familia es para las sociedades africanas tan importante como el modelo de autonomía e independencia personal lo es en las sociedades occidentales. En África, la familia, y por extensión los linajes, los clanes, juegan un papel de vital importancia no sólo en el mantenimiento del orden social, sino incluso para la supervivencia misma de los individuos. La vida en estas sociedades sólo puede entenderse en el marco de la genealogía, a través de la cual las demandas personales, consideradas más transitorias, serán minimizadas para dar paso a los derechos, responsabilidades y obligaciones de la colectividad. Una persona tendrá entonces obligaciones con respecto de su familia y, de manera más extensa, hacia su linaje o clan, de tal forma que toda obligación social de tipo personal se definirá al final en términos de parentesco.

Toda comunidad, para serlo en realidad, deberá estar unida por ciertas afinidades primordiales. En el caso que nos ocupa, la ideología del parentesco se basa en dos elementos: por un lado, los lazos sanguíneos (es decir, la pertenencia genealógica a una familia, que es lo que confiere a un grupo determinado una identidad permanente), y por otra parte la aceptación de una sabiduría reverenciada (constituida por un código intergeneracional de conducta a través del cual se guían las relaciones sociales y es lo que une y armoniza a las comunidades). La acción de cada

individuo se inscribe así en un grupo genealógico que incluye desde luego a los vivos, pero sobre todo a los ancestros, aquellos que ya han muerto, así como a las personas que habrán de nacer. Como lo expresa el jefe dinka Thon Wai "el hombre es como un árbol, el árbol que crece de la tierra ... Un grupo se va y otro grupo crece ... Generaciones mueren y otras generaciones crecen. La gente nunca termina"⁶². La descendencia es entonces una manera de asegurar la inmortalidad, de forma que la noción de parentesco trasciende por mucho el término de la vida de una persona.

El vínculo existente al interior de estos grupos es de enorme importancia en la vida de sus miembros. Al momento de encontrarse con un extraño, su carta de presentación será el árbol genealógico, trazado siempre patrilinealmente. La genealogía también guiará gran parte de sus relaciones, regirá "su elección matrimonial, su espacio de nomadización, el tamaño y la composición de su grupo de solidaridad. Y, sobre todo, como consecuencia de lo anterior, establece la forma de sus obligaciones militares"⁶³. Ello significa que este lazo le otorgará al individuo un lugar exacto en la sociedad. En palabras de Lewis, "la pregunta estándar que se hace a un extraño para decidir cómo ubicarlo y por tanto reaccionar hacia él es ¿de quién descendes?"⁶⁴. Por tanto, una persona deberá, desde pequeña, "memorizar su genealogía completa. A los diez años la conoce de memoria y no la olvidará jamás (...)"⁶⁵. Cada niño puede recitar con orgullo la genealogía de su padre, incluso hasta el ancestro más lejano, y la biografía de cada ancestro se relacionará con el estatus del linaje en un momento determinado, pues la identidad del linaje se explicaría sobre todo a través de los logros de los ancestros.

Pero no debe entenderse este cuadro como algo estático e inalterable. Por el contrario, se trata de un equilibrio que fluctúa siempre entre la fusión y la separación de distintos grupos. En general, los segmentos más cercanamente relacionados de un linaje pueden unirse, en caso necesario, en contra de los más lejanos; cada disputa particular implica

⁶² Francis Deng, *War of visions. Conflict of identities in the Sudan*, p. 190

⁶³ Gérard Prunier, "Segmentarité et violence dans l'espace somali. 1840-1992", p. 381

⁶⁴ Lewis, *Blood and bone. The call of kinship in somali society*, p. 83.

⁶⁵ Prunier, *op.cit.*, p.381

diferentes niveles de distancia genealógica, por lo cual es posibles que los rivales en cierto conflicto se conviertan en aliados en una situación distinta. Así encontramos, por ejemplo, que en Sudan ciertos grupos que en algunos lugares son considerados como tribus en otros son clanes de una tribu. Se conocen también numerosas tradiciones somalíes que hablan sobre la fisión y la fusión de los subclanes. Teniendo todos un antepasado común, es posible que sus genealogías converjan en cierto, de forma tal que en la práctica cada grado de la genealogía es de manera potencial un eje de división o de unidad, dependiendo de las circunstancias del momento. Así, por ejemplo, una misma lógica étnica permitió al régimen somalí manejar durante cierto tiempo el discurso de la Gran Somalia como factor de legitimidad, pero en un momento posterior dividió al país en una lucha interclánica.

Es necesario señalar aquí que, a pesar de que los lazos genealógicos tienen en general una base real en la historia, en numerosas ocasiones pueden incluirse ciertos elementos que rayan en el mito, como podría ser el caso de los sudaneses árabes, que trazan su genealogía hasta Arabia, en algunos casos hasta el mismo Mahoma, o de los distintos clanes somalíes, que también consideran estar ligados al profeta

Vemos entonces que la etnicidad tiene un nivel imprescindible que puede denominarse afectivo y está relacionado con el sentimiento de pertenencia a cierta comunidad. Pero este nivel afectivo tiene sus bases en una realidad material. El hábitat en que se desarrolla un grupo puede dejar una marca indeleble en sus tradiciones y actividades productivas, así como en los aspectos relacionados con la seguridad y defensa. El uso y la explotación de los recursos naturales en el espacio vital de una etnia se encuentran muy fuertemente ligados a la supervivencia y viabilidad de ese grupo

Tanto el marco geográfico característico de la región como el hecho de que muchos de sus habitantes se dediquen a actividades de agricultura de subsistencia y pastoreo hace que una gran autonomía individual sea poco operativa. Al contrario, estas actividades exigen la actuación comunitaria para lograr su éxito (el cual consiste, justamente, en

satisfacer las necesidades básicas de la comunidad). En palabras de Francis Deng, la fragmentación étnica de estas sociedades "indica la manera en que la segmentación de la tierra por cuestiones naturales y actividades económicas ha influido en los patrones tradicionales de asentamiento y organización"⁶⁶. Es decir, a causa de las condiciones naturales, la actividad económica adquiere una dimensión colectiva, porque la cooperación de todos los miembros de un grupo se vuelve indispensable para disponer del agua, realizar las tareas agrícolas, cuidar y defender el ganado, por ejemplo, todos los miembros de una familia participan en las labores agrícolas, o bien las familias de un clan reúnen su ganado y, de manera colectiva lo envían con los jóvenes en busca de buenas pasturas y fuentes de agua. La solidaridad grupal permite en este ambiente enfrentarse tanto a la naturaleza como a los grupos enemigos, y por medio de las relaciones de linaje se asegura entonces la supervivencia de cada individuo.

Tenemos, en resumen, que la fortaleza de las comunidades tradicionales radica en la protección de todos los miembros de la colectividad, que favorecerá el funcionamiento de mecanismos de supervivencia incluso en situaciones extremas, como las sequías o los periodos de hambruna. En estos casos de emergencia, la solidez de la organización social y el grado en que se practiquen en el interior de la comunidad valores sociales como el compartir, la reciprocidad y la hospitalidad, etcétera, determinarán si al interior de un grupo sobreviven más o menos personas. "Un hombre desea pertenecer a un gran grupo de descendencia porque mientras mayor sea el número de sus parientes agnáticos (o paternos) que no estén aún formalmente segmentados con grupos agnáticos separados, mayor será el rango de gente de quien podrá esperar ayuda"⁶⁷

Sin embargo, los grupos que funcionan así tienen una importante debilidad: al no producir excedentes a través de su actividad económica, su capacidad de introducir elementos extraños en su interior se ve limitada. Y es aquí donde tiene su origen la violencia más tradicional

⁶⁶ Deng, *op cit.*, p. 187

⁶⁷ Deng, *op. cit.*, p. 193

dentro del tejido social. Las relaciones dentro de un clan se guían de acuerdo con ciertos principios básicos, establecidos a lo largo de la historia y transmitidos de generación en generación para gobernar el comportamiento social de cada grupo (como el xeer somalí). Al estar basado en la sabiduría de los ancestros, los principios de cada grupo serán necesariamente distintos de los que gobiernan a los otros, por lo que se convierten en algo que al mismo tiempo sostiene al grupo y lo circunscribe, un elemento de unidad hacia interior y de diferenciación frente a los demás.

La diferenciación respecto de los otros constituye un factor de crucial importancia en el funcionamiento de los clanes, que sólo pueden existir en la medida en que son distintos de otros grupos. "Los miembros de cada una de estas entidades dicen sentirse unidos por la sangre, por los mismos antepasados o ancestros y mucho más unidos por la idea que tienen de sí mismos en relación con los demás"⁶⁸. Lo que crea la conciencia de pertenencia étnica es el reconocimiento de un 'nosotros' frente a un 'ellos' "Un segmento tribal es un grupo político en relación con otros segmentos del mismo tipo y conjuntamente forman una tribu sólo en relación con otras tribus..."⁶⁹ Sin este juego de relaciones la noción de etnia perdería su sentido.

Se trata entonces de sociedades autocontenidas y segmentarias donde cada grupo se opone a los otros. Los principios que rigen el funcionamiento de un grupo, al tiempo que limitan la violencia en el interior, fomentan una oposición frente a otros demás grupos. Esto ha propiciado un desarrollo muy competitivo entre los distintos clanes. La violencia se vuelve así un hecho que puede aparecer con relativa frecuencia en la vida de estas comunidades, sobre todo si se tiene en cuenta el ambiente tan limitante en que se desarrollan estos grupos, que en ocasiones se ven obligadas, como señala Prunier con cierto dramatismo, a "matar... por los camellos (y) el agua..."⁷⁰, pues la escasez es incluso en nuestros días un hecho que marca de manera indeleble a las sociedades del Cuerno.

⁶⁸ Fabien Adonon. "Los conflictos étnicos en África Negra", pp. 74-75

⁶⁹ Deng. *op.cit* 194

⁷⁰ Prunier. *op. cit.*, 383

A lo largo de la historia, los diferentes grupos étnicos se vieron envueltos en conflictos que podían alcanzar distintos grados de violencia, aunque nunca en los niveles que se vivieron en la última década. La violencia tradicional tenía objetivos funcionales, y cuando estos objetivos se alcanzaban, la violencia se detenía. Además, debía someterse a ciertas reglas que contribuían a delimitar su campo de acción, sus objetivos y a establecer límites. Uno de los mecanismos que ayudaban a moderar la violencia era un principio de "reciprocidad" entre los clanes. Si un miembro de un clan mataba a alguien de otro clan, la familia de la víctima tenía el derecho de exigir una compensación por parte del grupo responsable de la muerte, fuera en ganado (algo muy común, por ejemplo, entre los grupos sudaneses) o en sangre (costumbre relativamente extendida entre los somalíes)

Encontramos entonces un primer tipo de contradicción, a nivel del funcionamiento interno de la sociedad tradicional: la fuerte oposición que, debido a la segmentación de la sociedad en entidades étnicas, ha existido entre los distintos grupos que habían vivido y convivido durante siglos en la región.

Transformaciones económicas y erosión de la identidad

Pero al mismo tiempo esta sociedad ha tenido que enfrentar otra contradicción más reciente, ésta vez entre la existencia de grupos tradicionales, por una parte, y por la otra el fomento de relaciones de producción modernas, de tipo capitalista,

La base material de las sociedades tradicionales (el pastoreo y la agricultura de subsistencia) se ha venido erosionado en todos los países de la zona. Durante décadas los gobiernos de la región fomentaron cada vez con mayor fuerza el cambio de una economía tradicional que permitía la subsistencia de los pequeños agricultores o pastores pero no la generación de excedentes, a actividades pretendidamente capitalistas, orientadas ahora hacia la comercialización, sobre todo con el exterior, y ya no hacia la

subsistencia de los propios productores. Podemos citar como ejemplo el control de la producción de plátano y ganado en Somalia, el café en Etiopía. Si bien a lo largo de la historia de la región encontramos numerosos ejemplos de grupos que funcionan a partir del comercio, un hito fundamental en esta transformación fue el establecimiento de los regímenes coloniales. El periodo colonial duró relativamente poco tiempo (por ejemplo si se le compara con la experiencia colonial en América Latina), sin embargo, esta vivencia influyó de manera substancial la realidad de los países de la región y provocó importantes cambios en el contexto africano.

Desde el punto de vista económico la presencia colonial en África significó la inserción forzada de estos países en el sistema económico internacional, en condiciones de franca desventaja para los países del continente. Esto trajo consigo el desmembramiento de comunidades, la destrucción de relaciones sociales que habían funcionado por mucho tiempo, y el relegamiento de ciertos grupos. Se fomentó la producción, pero cada vez más desvinculada de los intereses nacionales, por estar orientada más a la exportación que al mercado interno. De esta manera se fueron consolidando las relaciones de dependencia de la región.

Elementos de orden económico como la paulatina monetarización, el crecimiento del comercio interno y sobre todo internacional, tanto de cereales como de ganado, los necesarios movimientos de mano de obra, el trabajo de antiguos campesinos o pastores que emigran a las ciudades, entre otros, han propiciado la pérdida de las formas ancestrales de cohesión social, de forma tal que en la actualidad. "el conflicto en el Cuerno de África subraya en parte el choque continuo de sistemas sociales"⁷¹.

Esto significa que muchas comunidades del Cuerno de África se encuentran atrapadas entre dos lógicas distintas que están en franca confrontación: por una parte, la economía de subsistencia, y por otro lado, el intento por parte de los regímenes de integrar a sus países al sistema capitalista mundial, al menos de manera periférica.

⁷¹ Georges Nzongola Ntjela et. al. *Conflict in the Horn of Africa*, p. 71

La formación del Estado

El tercer tipo de contradicción fundamental a la que se han enfrentado los países del Cuerno de África y que ha desembocado en los fuertes conflictos vividos en la zona, está relacionado con el proceso de construcción de los Estados. Como señala Olukoshi, "la crisis del proyecto de Estado-Nación poscolonial derivó esencialmente de la construcción del proyecto sobre la base de modelos europeos en lugar de la base de la variada y rica experiencia propia de África"⁷²

Los Estados-Nación modernos de tipo occidental nacieron en Europa y Estados Unidos como resultado de un proceso histórico, económico y social particular, íntimamente ligado con el desarrollo del capitalismo. En esos países la creación de una identidad nacional con intereses universales resultaba de capital importancia para fomentar la producción y el consumo masivos, y para favorecer una acumulación de tipo capitalista. La nación surge entonces, básicamente, como una unidad desde el punto de vista económico, y a partir de ella se despliegan intereses comunes y se crean proyectos de futuro que hacen funcionar al Estado en su conjunto.

En África, el Estado nació en una forma muy distinta. Al contrario de lo ocurrido en Europa, en gran medida fue producto de la intervención de fuerzas externas y de la imposición de modelos ajenos. Como lo expresa A. Samatar, "los Estados en Somalia, Sudán y Djibouti son todos ellos hijos del colonialismo"⁷³, en tanto que para su formación jugaron un papel fundamental los elementos introducidos a partir de la experiencia colonial. Por su parte, el Estado etiope, a pesar de haber existido antes de la llegada de las potencias coloniales a la región, comparte con sus vecinos muchas características y difiere en ciertos aspectos básicos de los Estados occidentales modernos.

⁷² Adebayo Oluksoshi y Liisa Laakso, ed. *Challenges to the Nation-State in Africa*, p. 9

⁷³ Nzongola. op. cit., *Conflict in the Horn of Africa*, p. 76.

Si en Occidente la Nación y el Estado surgieron sobre la base de cierto tipo de desarrollo económico, en Somalia, Sudán y Djibouti fueron creados de manera voluntarista luego de los procesos de independencia, como un resultado esperado del mismo para evitar un vacío de poder tras la desaparición de la administración de las metrópolis. Contrariamente a lo sucedido en Europa, fue hasta después de su nacimiento que estos Estados tuvieron que emprender la tarea de constituir la unidad nacional dentro de las fronteras impuestas artificialmente por los europeos, y por encima de las diferencias étnicas heredadas de la etapa colonial. Iniciaron entonces a nivel formal procesos destinados a debilitar la conciencia étnica y promover un nuevo sentido de nacionalidad, pues las formas tradicionales de identidad étnica eran consideradas como una debilidad para los Estados. Sin embargo, en la realidad los hechos eran distintos de la idea que formalmente se manejaba, a pesar del supuesto combate a la etnicidad, en la realidad los regímenes de la región se construyeron sobre fundamentos étnicos y se reprodujeron a partir de alianzas de este tipo.

Así, resultó que realmente el ideal abstracto de una Nación no pudo encontrar fundamentos materiales en los cuales pudiera sostenerse. Debido a las características de su economía, los Estados del Cuerno de África (incluyendo a Etiopía) no contaban con una burguesía de corte capitalista afianzada como clase y que, por tanto, pudiera jugar un papel activo en la consolidación de los nuevos regímenes. Esta clase en realidad no contaba con un proyecto propio que le hiciera buscar una auténtica unidad nacional. Incluso en nuestros días puede afirmarse que "sea entre las clases agricultoras y comerciantes de Sudán o entre los comerciantes de ganado de Somalia, un proyecto nacional de la clase burguesa es todavía irrealizable"⁷⁴, pues se trata de una clase extremadamente débil y dependiente con respecto del exterior, y es el gran capital internacional quien finalmente se impone. En la realidad, las políticas seguidas por los gobiernos luego de la independencia, que revelaban un fuerte predominio del capital extranjero y que incluían ajustes estructurales y la orientación de las economías principalmente hacia el comercio exterior "sirvieron para debilitar los proyectos de emergencia de cualquier burguesía nacional

⁷⁴ Nzongola, *op cit.*, p. 71

'propia'. De hecho, el ajuste estructural, aunque pudo haber beneficiado a la acumulación de capital internacional, resultó ir en detrimento del desarrollo del capitalismo y la burguesía nacionales.⁷⁵ Los sectores más desarrollados son aquellos que se relacionan con la exportación, lo cual muestra la dependencia estructural de estos países respecto de las grandes potencias industriales. Este fuerte condicionamiento de la economía respecto de los requerimientos de las potencias ha favorecido el escaso desarrollo del Estado y las instituciones.

Así, a diferencia de Europa, el limitado desarrollo de las relaciones capitalistas de producción generó una élite predatoria muy poco preocupada por un auténtico desarrollo de las fuerzas productivas. La debilidad de la burguesía repercutió en la disminución de sus posibilidades de imponer su dominio en las relaciones políticas. La clase que asumió el poder surgió de entre una élite educada principalmente al estilo europeo, compuesta en gran medida por burócratas, y que gozaba de algunos privilegios en comparación con sus connacionales. Sin embargo, estos privilegios eran sólo relativos, pues aunque durante la etapa colonial tenían ciertas ventajas económicas, se encontraban en abierta desventaja respecto de los europeos (incluso de quienes no tenían un nivel socioeconómico tan alto). En este contexto, a los nativos les resultaba difícil superar la pobreza o desarrollar las fuerzas productivas locales. Esta situación produjo a la larga que muchos encontraran en la política el único medio viable de mejorar su situación económica. Con la independencia, el Estado se volvió para las nuevas clases gobernantes una forma segura de mantener sus privilegios y de acumular recursos con relativa rapidez.

La deslegitimación del Estado

La competencia de las élites por los recursos estatales se combinó fácilmente con ciertas experiencias vividas ya durante el periodo colonial, como la creación de estructuras altamente autoritarias. Los regímenes coloniales, por su naturaleza extraña a las sociedades locales y su

⁷⁵ Olukoshi, *op. cit.*, p. 24

experiencia de dominación, debían forzosamente de apoyarse en las fuerzas públicas (ejército y policía) para su sostenimiento. Esto significaba que el poder no descansaba en la legitimidad, sino sobre todo en la coerción. Muchos líderes africanos, expuestos de manera constante al ejemplo del control colonial autoritario, estaban acostumbrados a un gobierno establecido sobre la base de la fuerza; es decir, en cierta medida “la noción de que el autoritarismo era un modo apropiado de gobernar era parte del legado político colonial”⁷⁶ y logró sobrevivir a las luchas populares por la independencia.

Pero con este principio, los Estados surgidos en la región luego de la independencia alteraron una norma de vital importancia para el buen funcionamiento de un Estado: para que éste trabaje de manera sana es necesario lograr un equilibrio en sus dos facetas características: por una parte en su papel de demandante y receptor y por la otra en tanto que entidad capaz de ofrecer algo a la población.

En un escenario ideal, el que los ciudadanos cumplan las demandas del Estado denotaría la aprobación del trabajo de los líderes y, en consecuencia, el apoyo hacia ellos. En el Cuerno de África, esta actitud de apoyo a los líderes por parte de la mayoría de la gente se vivió, por ejemplo, durante los procesos de independencia, que constituyeron un momento de euforia; la población en su conjunto tenía muy elevadas expectativas, generadas en cierta medida por los líderes nacionalistas que buscaban el apoyo popular. En general, “el pueblo (...) creía que después de la independencia viviría en el paraíso”⁷⁷; muchos pensaban que con la transferencia del poder a manos de los propios africanos terminaría la opresión, y que las riquezas del continente dejarían de ser transferidas hacia Europa. Sin embargo, el paraíso esperado nunca llegó, y al final los Estados emergentes no supieron satisfacer las necesidades de la población ni las promesas y expectativas que generaron antes de ascender al poder.

⁷⁶ Understanding Contemporary Africa, p. 57

⁷⁷ Ali J. Ahmed, *The invention of Somalia*, p. 113

Para compensar el apoyo que lograron los movimientos de independencia que le dio origen, el Estado hubiera tenido que ofrecer a las mayorías al menos dos cosas: por una parte, la posibilidad (al menos teórica) de cierta movilidad y, sobre todo, la seguridad tanto física como económica de la población. Pero esto no sucedió.

En el aspecto de la movilidad, si bien es cierto que el Estado es el organismo de una élite, también es verdad que, como señala Peter Anyang, "arribar a la cumbre y constituirse en miembro de la clase gobernante tiene que ser una posibilidad teórica en las expectativas de las clases sometidas", de forma tal que "el círculo de quienes dirigen activamente a la sociedad no ha de ser cerrado; ha de ser un círculo que admita el ingreso periódico de miembros procedentes de las clases inferiores"⁷⁸ Sin embargo, esto no ocurrió en el Cuerno de África. Pese a la retórica de la unidad nacional, el Estado no mostró gran capacidad para integrar a todos los grupos ni para ofrecerles posibilidades reales de participación y desarrollo. En muchos aspectos, al Estado le interesaba, más que integrar a todos los grupos, protegerse de ellos para garantizar su propia supervivencia.

Las élites de cada país no estaban dispuestas, ni siquiera a nivel teórico, a permitir el ascenso al poder de elementos ajenos. Por el contrario, se desarrollaron regímenes fuertemente centralizados, basados no en el mérito, sino en otras consideraciones, entre las cuales destacaban las de tipo étnico. El poder lo monopolizaba una élite surgida de un grupo étnico, que marginaba y excluía a los otros del acceso al poder.

En diversos sentidos, los Estados que surgieron luego de la independencia se mostraron más como herederos de los regímenes coloniales que como sus opuestos, y se arrogaron muchos de los vicios, poderes y privilegios de la élite a la cual habían sustituido. Surgió así una nueva especie de colonialismo interno reflejado en la monopolización del poder en manos de un pequeño grupo y su incapacidad para compartir ese poder con las élites políticas de grupos distintos al suyo. Para afirmar su

⁷⁸ Peter Anyang 'Nyongo, p. 46

dominio, los regímenes intentaron homogeneizar a sus países imponiendo por medio de la fuerza la cultura propia de los gobernantes. En las más distintas áreas podemos encontrar los esfuerzos de las élites por promover sus propios valores a expensas de los sistemas de aquellos grupos que no habían llegado al poder.

La división étnica y el consecuente desarrollo desigual entre los varios grupos sociales ya habían sido impulsados por los gobiernos coloniales, que supieron manipular los mecanismos tradicionales de los grupos étnicos y se valieron de ellos para fomentar las divisiones internas de sus colonias, en una clara política de "divide y vencerás". Esta situación se vio reforzada por elementos de tipo geográfico y económico, los cuales favorecían o limitaban a determinados grupos, pues las áreas en que se ubicaban las riquezas y por tanto la actividad económica se desarrollaron más que las otras. También influyó la relación de los distintos grupos con los gobiernos coloniales; ciertos sectores nativos lograron obtener privilegios por parte de los colonizadores a cambio de actuar como apoyo para el sistema colonial, en tanto que los grupos que se les oponían sufrían de la discriminación.

Tras la independencia se continuó esta política, ahora para favorecer los intereses de los grupos que habían asumido el poder. Una parte fundamental del esfuerzo para someter a las distintas etnias se relacionó con la imposición del lenguaje y la religión de las élites dominantes. Así, por ejemplo, la lengua amhara y el cristianismo se convirtieron en elementos sobresalientes del nacionalismo eriope, como el árabe y el islam lo fueron para Sudán. La religión constituye un valor de enorme importancia en la identificación a nivel afectivo con una comunidad, por lo cual se puede utilizar la imposición de una religión ajena para quebrantar la identidad de grupo. Por su parte, el lenguaje, al ser una marca primordial de la identidad étnica y un símbolo de la unidad, constituye un factor de fuerza dentro de un país: el grupo étnico cuyo idioma sea oficial estará en condiciones de usarlo en todos los ámbitos de la vida, lo cual le concede ciertas ventajas, en cambio, los miembros de un grupo cuya lengua no fuera reconocido de manera oficial por el Estado se

encuentran en una situación desventajosa, y sus oportunidades de acceder al poder son, muchas veces, casi inexistentes.

Además de estas medidas relacionadas con el nivel de la representación de las comunidades, también se practicaron distintas formas de manipulación de sus bases materiales de existencia. Entre ellas sobresale el manejo del territorio por medio de la fuerza, con acciones que iban desde la conquista y anexión hasta el reasentamiento y dispersión de ciertos, siempre con el fin de garantizar el control de los recursos naturales y las riquezas y de explotar la mano de obra nativa en una zona determinada.

Evidentemente, estas políticas tuvieron un efecto muy negativo en la sociedad, y reforzaron de manera continua el sentimiento de alineación y despojo entre las mayorías, colocando a ciertos grupos étnicos en una situación de subordinación absoluta. En este contexto, "era más fácil para un no cristiano que tampoco hablara amhara pasar por el ojo de una aguja que entrar en el círculo del poder y el privilegio. Lo mismo se aplicaba en Sudán a los no musulmanes que no hablaran árabe"⁷⁹. Esta gran discriminación hacia los grupos que no pertenecían a la élite gobernante, así como la férrea centralización, la militarización y el autoritarismo por parte del Estado constituían una manifestación inequívoca de la voluntad de los grupos en el poder de mantener el status quo con todas sus inequidades.

Los vicios heredados de los gobiernos coloniales y ampliamente perfeccionados por los nuevos regímenes, así como su creciente poder a expensas de los gobernados sólo aumentaron la distancia entre el Estado y la mayoría de la población, que no necesariamente apoyaba ya a los líderes. Por lo tanto, en un afán por mantener su situación de privilegio y seguir lucrando con los recursos estatales, los distintos gobiernos independientes utilizaron en todos los niveles las herramientas de control que habían sido aplicadas antes por parte de los británicos. En particular, recurrieron a la represión inclemente y la supresión de la resistencia local, y buscaron la afirmación de la ley y el orden por medio de las fuerzas militares y policíacas, con una violencia tal que, desde la

⁷⁹ En *Conflict in the Horn of Africa*, p. 23

INSTITUTO VENEZOLANO DE INVESTIGACIONES
CIENTÍFICAS Y TECNOLÓGICAS

perspectiva de amplios grupos, en muchos sentidos los colonizadores europeos habían sido más benignos al gobernar que los administradores locales que los sucedieron.

Lo anterior significó que para muchos sectores, la auténtica lucha de liberación inició más bien después de la independencia. Desde su perspectiva, las luchas nacionales por la independencia tan sólo habían generado una transferencia del control colonial de las manos de los europeos a las de grupos igualmente enemigos de la mayoría de la sociedad. Por lo tanto, entre estos sectores no se consideraba que el gobierno central establecido tuviera ninguna legitimidad. Surgieron así en toda la región movimientos de resistencia contra la política de asimilación emprendida por el Estado. Como resultado, todos los países se vieron sumidos en una situación de extrema violencia que no hizo más que agudizar las divisiones de identidad entre los distintos grupos y el rechazo de gran parte de la población a las élites gobernantes.

En este escenario los grupos gobernantes tuvieron que recurrir de manera sistemática a la violencia, normalmente sobre una base étnica. En una especie de círculo vicioso, entre más resistencia ofrecían los grupos dominados, mayor era la fuerza que se aplicaba contra ellos, y mientras más fuerte era la represión y la amenaza en contra del grupo, mayor era la resistencia en contra de los gobiernos. Siguiendo esta lógica, el Estado se mostró incapaz de garantizar la seguridad física de la población y, algo aún más inquietante, se convirtió en una amenaza directa, pues jugaba un papel muy activo en la alimentación y reproducción de las condiciones de conflicto e inseguridad.

Pero este fracaso en lo relacionado con la seguridad física de la población no fue el único para el Estado; también hubo una notable falla en lo referente a la seguridad económica. Después de la independencia, los países de Cuerno de África, y sobre todo Etiopía y Somalia se ubicaron entre los más pobres del mundo, en una situación desfavorable incluso frente a otros país del continente. En índices económicos tales como el nivel de ahorro interno o el ingreso *per capita*, o en los sociales como la esperanza de vida o el consumo de calorías por persona, entre otros, los

datos correspondientes al Cuerno de África resultan inquietantes y reflejan una situación de profunda crisis que ha llevado a una severa escasez alimentaria y a la aparición recurrente de la hambruna en la región⁸⁰.

El régimen no supo hacer frente al estancamiento económico; por el contrario, la pobreza, las enfermedades, el analfabetismo y, sobre todo, el problema del hambre y la elevada mortalidad, se extendieron dramáticamente, sin que el Estado respondiera en forma adecuada. Al contrario, también en este caso el Estado ha sido en buena medida el generador de esta situación, al promover una economía que tiende cada vez más hacia la comercialización y la exportación, con lo cual los mecanismos tradicionales de subsistencia económica y de respuesta de las comunidades frente a las emergencias se han desgastado.

Los problemas existentes en la zona han adquirido una nueva dimensión a causa del contexto internacional. La globalización de la economía ha propiciado una situación en que "las decisiones que afectan definitivamente las políticas públicas son tomadas en lugares distantes, por agentes y fuerzas que difícilmente son conocidos" por la población afectada⁸¹. Cada vez más, la vida diaria de la gente se ve afectada por decisiones tomadas en lugares remotos por un poder que para las mayorías es anónimo y desconocido, y del que se encuentran por completo excluidas. Lógicamente, la racionalidad de tales decisiones no se basa en las necesidades de las personas sobre las cuales se decide. Cada vez más, "el mensaje que se genera ya no es sobre la explotación de África y su gente trabajadora, sino acerca de la marginalización del continente de las tendencias del capitalismo global...", lo cual redundará en el "desempoderamiento del Estado africano mismo"⁸².

Así, en una contradicción de fundamental importancia, el Estado, que a nivel local concentra férreamente el poder, a nivel global resulta ser sumamente débil y no cuenta con formas de garantizar el

⁸⁰ Para mayor detalle. cfr. *supra*, 2.1

⁸¹ Olukoshi, *op.cit.*, p.45

⁸² *Idem.* p. 45

respaldo de los intereses de la población gobernada. Esta debilidad del Estado lo volvió "completamente incapaz de ofrecer liderazgo y dirección hacia la creación y formación de valores, intereses, aspiraciones, instituciones y procesos que apoyarían la causa de la nacionalidad"⁸³.

La violencia tradicional en modalidades no tradicionales

La población debió buscar entonces formas alternativas para garantizar la supervivencia que el Estado no sólo no aseguraba, sino que ponía en peligro. Bajo estas circunstancias, el ideal muy abstracto de una gran nación resultó poco operativo para la población, y el Estado se hizo algo "irrelevante en su conciencia y condiciones de existencia"⁸⁴. Tanto el concepto de Estado como el de Nación dejaron de ser sustanciales para una población que no encontraba en ellos ningún resultado concreto. Confrontados con un Estado que no los consultaba para imponer reformas que afectarían de manera fundamental sus intereses, la única participación posible para muchos ciudadanos era la de tipo étnico. De esta manera, la posibilidad de existencia de una nación ha desaparecido "frente a otras solidaridades, más limitadas y más fuertes, que han dado lugar a múltiples rivalidades"⁸⁵

En este contexto no es extraño que las comunidades de esta zona volvieran la mirada hacia sus grupos originales de solidaridad, es decir, hacia las etnias. Pero la etnicidad esta vez fue manipulada a causa de la competencia entre las élites étnicas por el poder del Estado. Por medio de esta manipulación se consiguió movilizar de manera conjunta incluso a grupos que en otros aspectos podrían haber estado en confrontación. Un buen ejemplo lo encontramos en el caso de Etiopía, donde para combatir al antiguo gobierno revolucionario las partes en conflicto consideraron que era mejor organizarse y luchar sobre una base étnica que sobre la de las clases sociales. Esta manipulación de la identidad de grupo por parte de las

⁸³ Ihonvbere. "The irrelevant state, ethnicity and the quest for nationhood in Africa", p. 49

⁸⁴ Ihonvbere, *op. cit.*, p. 43

⁸⁵ Michel Perret. "Les frères ennemis". en *Cahiers d'études africaines*, 146, 1997, p. 281.

acaparamiento de territorios, y, en ciertos casos, presencia fundamentalista, entre otras cuestiones). La crisis en Somalia y la creación de Somalilandia, el cambio de régimen en Etiopía y la independencia de Eritrea, el irresuelto conflicto sudanés, los incesantes desplazamientos de refugiados (población relacionada desde el punto de vista étnico con los distintos grupos que habitan en Djibouti) pueden contribuir para profundizar los conflictos y para aumentar la violencia en Djibouti, sobre todo si se considera la proximidad cultural de los países del Cuerno de África.

Al igual que en los otros países de esta región, muchos de los problemas que sufre Djibouti en la actualidad se gestaron durante el periodo colonial. Las potencias coloniales trazaron las fronteras sin tener en cuenta las divisiones étnicas, y el Djibouti independiente no ha sabido resolver el problema de la convivencia de las distintas comunidades en un solo país. Por el contrario, la división se manifiesta, incluso, en el diseño de la ciudad capital, donde existen enclaves étnicos para issa, afar, issaq, gadaboursi y árabes.

En épocas anteriores la separación de las distintas etnias no había sido tan marcada. Las diferencias comenzaron a manifestarse sobre todo a partir de los años sesenta. A lo largo del periodo colonial, Francia había seguido, en general, una política que favorecía a la minoría afar, por encima de los issa. Así, mientras que la mayor parte de los issa buscaban la independencia, el líder afar apoyado por los franceses (Alí Aref Bourhan) pretendía mantener el control de la metrópoli sobre el país, con el argumento de que así se garantizaba que Djibouti no fuera absorbido por la vecina Somalia, pues tanto Somalia como Etiopía buscaban aprovechar la situación para aumentar su territorio a costa de Djibouti.

Sin embargo, al iniciar los años setenta, la popularidad de Aref había disminuido incluso entre los afar. Finalmente, en mayo de 1977 se realizó un referéndum, que resultó favorable a la independencia. El 27 de junio del mismo año, Djibouti declaró formalmente su independencia, y asumió el gobierno un partido de mayoría issa, el LPAI (Liga Popular Africana para la Independencia, que más tarde se convertiría en el RPP o Rassemblement Populaire pour le Progrès), bajo el mando de Gouled

modificaciones, por lo cual ya no puede funcionar en la misma forma que antes. Además, la violencia desatada en esta ocasión tenía objetivos menos precisos que antes, pues no se trataba ya de cuestiones muy puntuales como vengar una muerte o defender el ganado, sino de cuestiones más generales como la conquista del poder; por esta razón nadie sabía exactamente en qué momento se habían cumplido los objetivos y cuándo debía por tanto acabar la violencia. Debe subrayarse también el hecho de que los nuevos grupos que se formaron estaban constituidos en buena medida por una generación que había vivido bajo el acoso del discurso oficial hacia el "clanismo reaccionario", una generación que no necesariamente conocía las reglas de la violencia tradicional.

Otro factor importante fue el aspecto económico que la lógica de guerra adquirió en algunos sectores de la población. En un país con las graves carencias económicas que enfrenta Somalia, la lucha armada se volvió, en cierta medida, una fuente de privilegios económicos como en su momento lo fue el acceso a la burocracia. En contraste con el estancamiento de la economía agravado con la guerra, la violencia se hizo "rentable para algunas facciones en que genera, a través de la movilización de la ayuda internacional... un elemento de reproducción de las formaciones armadas"⁸⁷.

Primeramente, los grupos armados buscan inscribirse de manera durable en el tejido económico local para poder obtener los medios de continuar sus luchas, y siguiendo esta lógica para algunos grupos la guerra se convierte en un modo de obtener ciertas ventajas económicas. "En un contexto de exclusión y desempleo, la guerra se vuelve, principalmente para los jóvenes, una fuente de acumulación y de acceso al consumo de los que antes eran excluidos"⁸⁸.

Esto se ha hecho más evidente en la medida en que han ido apareciendo nuevas formas de financiamiento para los movimientos armados; el debilitamiento de las fuentes tradicionales de financiamiento, entre las cuales ocupaba un lugar preeminente el financiamiento exterior, ha

⁸⁷ Djama. "Sur la violence en Somalie. genese et dynamique des formations armées", p. 152.

⁸⁸ Hakim Ben Hammouda. "Guériers et marchands. Éléments pour une économie politique des conflits en Afrique", p. 12

provocado la búsqueda de nuevos mecanismos para obtener recursos; estos mecanismos que se encuentran muy cercanas a las prácticas criminales y predatorias. Entre ellos podemos mencionar la explotación y la comercialización sea legal o ilegal de bienes y servicios lícitos o ilícitos (desde drogas hasta ayuda alimentaria internacional). También se pone en juego la lógica del saqueo a las comunidades: a cambio de parte de la riqueza de una zona, algunos líderes armados otorgan la promesa de no atacar a la población. De esta manera, ha aparecido una especie de señores que, sobre una base de origen clánico, conservan el mando en ciertas regiones gracias a una mezcla de extorsión, recaudación de impuestos y control de la ayuda internacional.

Finalmente, esta violencia nueva está también relacionada con una forma de “competencia de suma cero entre las élites, donde el perdedor pierde todo y el ganador se lo lleva todo” este tipo de enfrentamiento, por lo tanto, “no conoce tolerancia, compromiso ni responsabilidad”⁸⁹. Así, la violencia ha podido convertirse en una especie de dimensión autónoma, que al estar poco limitada ha provocado una alteración muy notoria de la vida de la sociedad, produciendo de manera constante importantes movimientos de refugiados.

2.2.1. Djibouti

Al igual que en el terreno de la economía, en el aspecto político Djibouti es el país que ha gozado de mayor estabilidad en el Cuerno de África. Sin embargo, al mismo tiempo es uno de los más vulnerables, y por varias razones no pudo escapar de las tensiones durante la década de los noventa. En primer lugar, como se vio anteriormente, desde el punto de vista económico Djibouti depende casi por completo de la ayuda del exterior; en segundo lugar, desde el punto de vista político es un país susceptible de

⁸⁹ Olukoshi, *op. cit.*, p. 47

padecer conflictos de carácter étnico. Finalmente, una cuestión que ha estado latente desde el momento de la independencia es la presión que podrían eventualmente ejercer sus vecinos. Desde su independencia, la seguridad externa del país ha sido asegurada por Francia, país del que Djibouti depende en muchos aspectos.

A lo largo de su historia como país independiente, los problemas internos de Djibouti han girado alrededor de ciertos ejes que se encuentran muy relacionados entre sí: la centralización del poder (en este caso, en manos del presidente Hassan Gouled Aptidon), la cuestión de una posible sucesión en el poder, y las tensiones étnicas (generadas, por una parte, por la relación de fuerzas entre las dos principales comunidades, así como por el lugar reservado a otros componentes de la población). Por último, el país ha tenido que afrontar el reto de sanear sus finanzas públicas, así como el bloqueo de una sociedad que no ha logrado proponer un proyecto para movilizar sus distintas fuerzas.

Uno de los problemas fundamentales de Djibouti ha sido la centralización del poder. En realidad, sus instituciones políticas no están desarrolladas, pese a que, sin lugar a dudas, el país ha gozado de una estabilidad mucho mayor que sus vecinos. El todavía omnipotente presidente Hassan Gouled Aptidon asumió el poder desde el momento de la independencia, en junio de 1977, y ha sido reelecto en tres ocasiones: en junio de 1981, abril de 1987 y mayo de 1993. Alrededor de este personaje ha girado gran parte de la vida política de Djibouti

Justamente esta centralización, combinada con el profundo conocimiento del presidente sobre la sociedad de su país y con la habilidad del presidente para mantener el equilibrio entre las distintas etnias, había hecho parecer a Djibouti "un islote de paz en una zona de tempestades"⁹⁰. Aptidon supo favorecer a personalidades populares para lograr una cierta representatividad (por ejemplo en el parlamento), pero sin hacer concesiones democráticas. Sin embargo el surgimiento de la guerrilla a

⁹⁰ Roland Marchal, "Mitterrand. Djibouti et la Corne de l'Afrique", en *Politique Africaine*, no. 58 junio de 1995, p. 69

principios de los años noventa sugiere que ha ido disminuyendo la capacidad de Gouled para equilibrar los distintos intereses étnicos.

El enfrentamiento de estos intereses étnicos, y en especial de la rivalidad entre los dos principales comunidades, ha generado numerosos problemas. Esta cuestión tiene profundas raíces históricas, pues Djibouti está situado en un punto clave en las rutas migratorias tradicionales entre Egipto, Sudán y Asia Sudoccidental. Por esta razón, la población está compuesta por diversos grupos culturalmente lejanos, pero que comparten ciertas características comunes, como una misma tradición pastoral o la religión musulmana.

El grupo mayoritario (40% de la población) es el issa. Los issa están culturalmente ligados a Somalia, son el sector de población más urbanizado, y se han integrado a la economía de mercado y al aparato estatal. El segundo grupo más importante por su tamaño es el afar, que constituye un 35% de la población, y desde el punto de vista cultural se encuentra relacionado con Etiopía; los *affars* tienen, en promedio, una escolaridad más baja que los issa, y han sido políticamente marginados a lo largo de la historia del país. Además de estos dos grupos étnicos, existen algunos otros, cuya importancia no debe olvidarse. Entre ellos destacan los Gadabursis (un 15% de la población) y los Issaq, ambos también de origen somalí. Los gadabursis están presentes en los niveles bajos de la administración pública, y los issaq tienen una gran importancia económica, al igual que el núcleo de población árabe (principalmente yemenita, asentada desde hace siglos en la ciudad de Djibouti). A pesar del hecho de que issa, gadabursis e issaq son de origen somalí, sus relaciones también han generado problemas en los últimos tiempos, en particular entre issaq y gadabursis; estas tensiones derivan en gran medida de la guerra civil en Somalia y la lealtad a distintas facciones en ese país. En este caso, aunque los enfrentamientos tienen un origen ajeno a Djibouti, este tipo de tensión étnica podría ser uno de los mayores problemas políticos en el futuro.

Así, podemos ver que la dinámica interna se ha complicado con los múltiples problemas que ha atravesado la política regional (propagación de la violencia armada, agudización de las rivalidades étnicas,

acaparamiento de territorios, y, en ciertos casos, presencia fundamentalista, entre otras cuestiones). La crisis en Somalia y la creación de Somalilandia, el cambio de régimen en Etiopia y la independencia de Eritrea, el irresuelto conflicto sudanés, los incesantes desplazamientos de refugiados (población relacionada desde el punto de vista étnico con los distintos grupos que habitan en Djibouti) pueden contribuir para profundizar los conflictos y para aumentar la violencia en Djibouti, sobre todo si se considera la proximidad cultural de los países del Cuerno de África.

Al igual que en los otros países de esta región, muchos de los problemas que sufre Djibouti en la actualidad se gestaron durante el periodo colonial. Las potencias coloniales trazaron las fronteras sin tener en cuenta las divisiones étnicas, y el Djibouti independiente no ha sabido resolver el problema de la convivencia de las distintas comunidades en un solo país. Por el contrario, la división se manifiesta, incluso, en el diseño de la ciudad capital, donde existen enclaves étnicos para issa, afar, issaq, gadaboursi y árabes.

En épocas anteriores la separación de las distintas etnias no había sido tan marcada. Las diferencias comenzaron a manifestarse sobre todo a partir de los años sesenta. A lo largo del periodo colonial, Francia había seguido, en general, una política que favorecía a la minoría afar, por encima de los issa. Así, mientras que la mayor parte de los issa buscaban la independencia, el líder afar apoyado por los franceses (Alí Aref Bourhan) pretendía mantener el control de la metrópoli sobre el país, con el argumento de que así se garantizaba que Djibouti no fuera absorbido por la vecina Somalia, pues tanto Somalia como Etiopia buscaban aprovechar la situación para aumentar su territorio a costa de Djibouti.

Sin embargo, al iniciar los años setenta, la popularidad de Aref había disminuido incluso entre los afar. Finalmente, en mayo de 1977 se realizó un referéndum, que resultó favorable a la independencia. El 27 de junio del mismo año, Djibouti declaró formalmente su independencia, y asumió el gobierno un partido de mayoría issa, el LPAI (Liga Popular Africana para la Independencia, que más tarde se convertiría en el RPP o Rassemblement Populaire pour le Progrès), bajo el mando de Gouled

Aptidon, un issa moderado que, al tiempo que cumplía con un objetivo somalí (la independencia) satisfacía a los afar moderados con su decisión de no adherirse a la "Gran Somalia". A partir de ese momento quedó proscrita la oposición, y muchos oponentes del régimen tuvieron que partir al exilio.

Naturalmente, las tensiones interétnicas están muy relacionadas con la distribución del poder. En numerosas ocasiones desde la independencia, los Afar se han considerado discriminados por los Issa, grupo al cual pertenece el presidente Gouled. Aunque existe un acuerdo tácito por el cual, en vista de que el presidente es un Issa, el primer ministro (Barload Gourad Hamadou) debe ser un Afar. Sin embargo, los Issa ejercen una franca preponderancia en el servicio civil, las fuerzas armadas y el partido en el poder. Ante esta situación, los afar han acusado a los issa de favorecer la corrupción, ejercer el nepotismo, excluirlos del poder político e instrumentar medidas discriminatorias. Luego de la reelección de 1987, muchos jefes tradicionales afar consideraban que se estaba desarrollando un proceso cada vez más inquietante de marginación de los afar de la función pública, así como de individualismo y poca representatividad de los líderes de éste grupo que participaban en el gobierno (por ejemplo, el Primer Ministro).

A medida que las tensiones étnicas fueron aumentando, comenzaron a aparecer manifestaciones de guerrilla. A principios de 1991 apareció el FRUD (Frente para la Restauración de la Unidad y la Democracia), movimiento dominado por los afar y señalado por el gobierno como grupo extranjero. Apenas un año más tarde, este grupo ya tenía controladas dos terceras partes del territorio, y en 1993 llegó, incluso, a atacar la capital, al tiempo que el ejército se mostraba incapaz de reaccionar. Mientras tanto, Francia, cuyo apoyo es vital para el gobierno, comenzó a disminuir la ayuda.

Ante esta situación, el gobierno asumió una actitud ambivalente. Por una parte, se intensificaron las acciones militares y la represión. Se emprendió una gran campaña de rearme, se reclutó personal para el ejército incluso fuera de las fronteras y se movilizó a una gran cantidad de tropas. En aproximadamente dos años, las fuerzas armadas se

quintuplicaron, y, en consecuencia, los gastos de defensa pasaron a representar más de la mitad del presupuesto del Estado. Pero al mismo tiempo, el gobierno se vio obligado a abrirse en el ámbito político. Así, con la guerra, el gobierno tuvo que proponer una nueva constitución, con la cual se abrió la posibilidad de que la oposición participara, en forma de partidos políticos, en las elecciones, aunque el presidente se mantenía en el poder con amplias atribuciones. Esta constitución fue aprobada en un referéndum cuyos resultados fueron muy debatidos. De cualquier forma, la apertura a la oposición fue selectiva, y el FRUD no pudo conseguir su registro como partido político para las elecciones de 1993 (que, como era previsible, finalmente confirmarían a Gouled en la presidencia).

Luego de su ratificación en el poder, Gouled inició una nueva ofensiva de las fuerzas armadas. Para el gobierno, esta ofensiva resultó exitosa, pues provocó severos reveses militares a los guerrilleros, pero debilitó la imagen del país en el exterior. Ante esta situación, la guerrilla debió realizar negociaciones formales con el gobierno, que llevaron a la firma de un acuerdo en diciembre de 1994. No obstante que oficialmente el FRUD ha sido reconocido como una fuerza política en el país, algunos sectores inconformes con el arreglo no han depuesto las armas y continúan como guerrilleros.

A pesar de que en este momento parece haber vuelto la calma, en realidad los conflictos no han sido resueltos y continúan latentes. Aunque el gobierno logró mantener la integridad territorial, no se obtuvo ninguna solución de fondo. Los problemas económicos, eventuales catástrofes naturales (como las inundaciones de 1994), la disminución de la ayuda internacional y los conflictos civiles en los países vecinos (tan relacionados con Djibouti) amenazan con trastornar en cualquier momento la engañosa estabilidad de la que goza Djibouti. Por lo tanto, pese a su aparente victoria, el régimen se encuentra en una posición muy delicada. Lejos de buscar acuerdos con los afar, el gobierno ha apostado por su división, con lo cual se favorece la posible aparición de conflictos. Por otro lado, la guerra llevó al Estado a una situación de práctica bancarrota, y la economía quedó muy deteriorada por el esfuerzo militar.

2.2.2. Etiopía y Eritrea

En el Cuerno de África, Etiopía es el único país que constituía una entidad política relativamente bien diferenciada antes del periodo colonial. De hecho, los historiadores consideran que se trata de uno de los países más antiguos del mundo, pues, aunque su extensión ha variado y su actual territorio se consolidó apenas en el siglo XIX, su historia como entidad política organizada e independiente data del año 100 a. C. Sin embargo, la ya muy larga historia del país no ha evitado la gestación de importantes conflictos internos

A pesar de ser un país tan antiguo, Etiopía está muy lejos de constituir una sociedad uniforme. En lo que respecta a la religión, existen cuatro grupos principales: la religión más importante del país es el cristianismo, introducido desde el siglo IV, lo que convierte a la Iglesia Ortodoxa Etiope en una de las comunidades cristianas más antiguas del mundo; en la actualidad, se considera que Etiopía es una especie de "isla de cristianismo en un mar de Islam"⁹¹, pues, a diferencia de los países vecinos, cerca de la mitad de la población (distribuida principalmente en las regiones montañosas del norte) profesa esta religión. La segunda religión en importancia es el Islam, introducido en el siglo VII y que en nuestros días es practicado por una cuarta parte de la población, esparcida sobre todo en las regiones exteriores; a lo largo de la historia, al Islam no se le ha dado el mismo estatuto que al cristianismo. La otra religión difundida ampliamente es el animismo, practicado por la décima parte de los etíopes (sobre todo en el oeste del país). Finalmente, se encuentra el judaísmo, presente en particular en la antigua ciudad de Gondar pero cuya influencia ha disminuido, pues una gran parte de los judíos etíopes emigró a Israel.

Pese a esta gran diversidad, la religión no ha constituido de manera directa la causa de los principales problemas que ha vivido Etiopía. Los conflictos más importantes se relacionan sobre todo con cuestiones de

⁹¹ Cfr. *Africa south of the Sahara*.

orden étnico. La guerra civil fue el mayor problema de Etiopía desde la década de los setenta, y su origen se encuentra en la concatenación de distintos conflictos, entre las cuales destaca la oposición al gobierno amhara de Addis Abeba, que por siglos utilizó la fuerza para imponer su dominación sobre otros grupos étnicos.

La constitución étnica de la sociedad etiope es muy variada. En la actualidad, a lo largo del país se pueden encontrar distintos grupos, que fueron absorbidos conforme se fue consolidando el territorio etiope: los amhara, la población tigré del norte, los pastores oromo, además de afar y un núcleo importante de población somalí. A lo largo del tiempo, la división entre estos distintos grupos ha sido muy marcada, tanto por la historia como por las condiciones geográficas. Pero esta diversidad no evitó el desarrollo de un fuerte centralismo, fenómeno que ha caracterizado al Estado etiope desde sus orígenes, y con el cual se relacionan muchos de los conflictos que ha vivido el país. El Estado etiope surgió como una monarquía centralizada en la que se exaltaba con fuerza la persona del rey; por este motivo, las minorías, ya sea étnicas o confesionales, se han visto amenazadas con la asimilación. Esto es particularmente grave en un país como Etiopía, donde las diferentes unidades regionales han sido muy celosas de su autonomía.

Pese a su continuo crecimiento desde el punto de vista territorial, el desarrollo de las organizaciones en Etiopía fue muy lento. Un buen ejemplo de este bajo desarrollo institucional era la ausencia de un centro político permanente, pues la capital cambiaba al cambiar el emperador, quien concentraba en sus manos el poder político. El imperio se consolidaría de manera definitiva hasta el siglo XIX, durante el régimen de Menelik II, quien gobernó entre 1889 y 1913. Él se ocupó de la reconquista de zonas que habían escapado del dominio imperial; además, en un momento fundamental de la expansión europea en África, impidió que Etiopía fuera colonizada, gracias al uso de las armas y de la diplomacia. Como símbolo de la consolidación del imperio, Menelik fundó en 1887 una nueva capital, que ha perdurado como tal hasta nuestros días: Addis Abeba.

Luego de la muerte de Menelik, asumió el poder Ras Tafari, quien gobernó primero como regente de la emperatriz y a partir de 1928 fue

coronado emperador, con el nombre de Haile Selassie I. Selassie tuvo que enfrentar de nuevo las ambiciones imperiales de la Italia fascista, que llevaron en 1935 a la invasión del territorio etiope. Pese a su corta duración, la etapa colonial resultó de fundamental importancia para la historia del país. Por una parte, durante este periodo se desarrolló una situación material que, después de la independencia, contribuiría para reforzar el poder del emperador; en tan sólo cinco años se construyó una importante red de caminos, y mejoró la infraestructura y desarrolló proyectos de desarrollo agrícola e industrial, aunque, naturalmente, para ello utilizaron en gran parte el oro etiope. Esta infraestructura, junto con las políticas de recaudación heredadas por los italianos, ayudaron al emperador a consolidar el Estado luego de la retirada de las fuerzas italianas.

Al finalizar la ocupación, Haile Selassie recibió un imperio más grande y más fuerte, de forma que pudo reforzar su autoridad personal, con lo cual sobrepasó a sus predecesores y se convirtió en el más grande emperador etiope. Sin embargo, el imperio era, en sí mismo, un anacronismo. En apariencia, Selassie comenzó un proceso de reforma: estableció nuevas instituciones administrativas, fiscales y políticas (incluyendo, por ejemplo, la creación del cargo de primer ministro y un parlamento de elección popular). Sin embargo, estos cambios fueron tan sólo superficiales, pues Selassie trataba mantener intactos los fundamentos de la sociedad etiope. Además, la ocupación también había ayudado a exacerbar las tensiones entre el centro y la periferia; los italianos favorecieron a los musulmanes sobre los cristianos y estimularon los antagonismos étnicos para debilitar a la resistencia etiope, de forma que en ciertos distritos tigré y oromo, los invasores fueron recibidos como una especie de liberadores de la opresión central.

De esta manera, después de la retirada de los italianos, el gobierno central de Addis Abeba debió enfrentar varios conflictos, entre los cuales sobresalió la cuestión eritrea. La moderna Eritrea data de fines del siglo XIX, cuando se convirtió en una colonia italiana. A cambio de armas europeas para el imperio etiope, Italia obtuvo el control de Eritrea gracias al Tratado de Uccialli, firmado en 1889 por Menelik y el gobierno italiano, y que reconocía el control italiano en Eritrea. Éste control se mantuvo vigente hasta 1941, cuando Eritrea quedó bajo dominio inglés. En este tiempo, la

región logró un mayor desarrollo social, económico y político que la Etiopía semifeudal. Por ejemplo, en Eritrea existían partidos políticos, sindicatos y prensa independiente.

Concluida la ocupación italiana comenzó a tratarse el problema de la soberanía etiope sobre Eritrea. Etiopía consideraba fundamental la anexión de Eritrea, pues contaría así con una salida al mar. Obedeciendo al regateo entre las potencias y a la fidelidad que mostró Etiopía durante la guerra mundial, en 1950 se decidió, a través de la ONU, que Eritrea debería formar una federación con Etiopía, con el argumento de que los eritreos carecían de una consciencia nacional y de una economía sólida que pudiese mantener una eventual independencia. En teoría, el gobierno etiope debía respetar las instituciones parlamentarias y la identidad cultural, incluyendo las dos lenguas oficiales (tigré y árabe). Sin embargo, en los hechos el gobierno de Selassie redujo drásticamente la autonomía eritrea y desmanteló sus instituciones políticas. Al mismo tiempo, se limitó el desarrollo material, pues se dio prioridad a los proyectos industriales a desarrollar cerca de Addis Abeba. Finalmente, la anexión quedó formalizada mediante el voto de una asamblea eritrea manejada por el gobierno de Selassie.

La respuesta a la anexión y al autoritarismo etiope fue el separatismo. En 1958, un grupo de musulmanes (sector que inicialmente fue el más afectado por la anexión y las políticas discriminatorias) creó en el exilio el Movimiento Eritreo de Liberación, que sería opacado rápidamente por el Frente Eritreo de Liberación (FEL), formado por musulmanes nacionalistas y trabajadores, en su mayoría cristianos. Conforme el FEL fue desgastando su fuerza militar, apareció otro movimiento: el Frente Popular para la Liberación de Eritrea, creado en 1971 y que, tras veinte años de lucha, logró consumar la independencia en 1991.

La respuesta de Selassie a la cuestión eritrea fue un ejemplo del incuestionable dominio amhara en la vida del país, así como del gran poder personal con el que contaba Selassie. Pero este poder personal no podía ocultar el deterioro de la vida política del imperio. Las superficiales reformas promovidas por Selassie sólo institucionalizaron la dominación ya existente y no buscaron ninguna mejora en la vida de la mayoría de los etiope. La

situación se hizo evidente durante la sequía y la consecuente hambruna de principios de los años setenta, con la cual el régimen de Selassie perdió todo vestigio de legitimidad. Ante el creciente descontento popular, la guerra en Eritrea y las fricciones con Somalia, el emperador se volvía cada vez más dependiente del ejército, que, a su vez, buscó amentar su influencia. De esta manera, mientras el país se ocupaba de la hambruna, a principios de 1974 comenzó en las fuerzas armadas una revuelta que culminaría en septiembre del mismo año con el derrocamiento de Selassie y la proclamación de la República. El mayor Mengistu Haile Mariam, quien había participado en la revuelta militar, asumió el poder, al frente de un comité revolucionario (*Derg*, en amhárico), que promovió importantes medidas, entre las cuales sobresalió la reforma agraria y la adopción del socialismo.

El colapso del régimen militar y los cambios en el gobierno de Addis Abeba no significaron cambios en la cuestión eritrea. Por muchos años, la posición etiope al respecto fue inflexible, pues Addis Abeba contaba con apoyo internacional, sobre todo de la Unión Soviética; además, la posición militar eritrea era bastante débil; sin embargo, con el fin de la Guerra Fría el gobierno etiope perdió el apoyo de sus antiguos aliados. Al mismo tiempo, las fuerzas eritreas ganaron fuerza militar y consiguieron importantes victorias entre 1988 y 1990. Ante esta situación, el gobierno central se vio forzado a comenzar las negociaciones.

El impulso definitivo para la independencia eritrea se presentó con un nuevo cambio de régimen en Addis Abeba. Desde los inicios de la revolución, los campesinos etíopes veían las empresas socializadas como una amenaza; además, en este periodo se impusieron cargas fiscales muy onerosas por parte del Estado, por conceptos tan diversos como la ayuda contra la hambruna, gastos por la guerra contra Somalia, la rehabilitación de las víctimas de guerra, la defensa nacional, etcétera. Esto, unido al cansancio provocado por años de hambre y a una fuerte represión hacia los opositores al régimen (incluyendo a las minorías), originó que los etíopes retiraran su apoyo al Estado militar. Así, en un contexto de rebeliones extendidas por todo el país, y sin la vital ayuda soviética, en 1991 Mengistu Haile Mariam fue obligado a renunciar, y su gobierno fue sustituido por uno de transición bajo el mando de Meles Zenawi, miembro fundador del Frente de Liberación

del Pueblo de Tigre. En 1994 se adoptó una nueva constitución, y en agosto de 1995 se realizaron las primeras elecciones, en las cuales Negasso Guidada (antiguo miembro de la Organización Popular Democrática Oromo) se convirtió en presidente, y Meles fue electo primer ministro

La agitación en Etiopía y caída del régimen de Mengistu resultó favorable para Eritrea, que, después de treinta años de lucha, obtuvo su independencia total también en 1991. Al mismo tiempo en que caía el gobierno de Addis Abeba, las fuerzas eritreas tomaron Asmara, la capital del país. Luego de un referéndum, la independencia fue formalmente proclamada el 24 de mayo de 1993, y cuatro días después, el 28 de mayo, Eritrea se adhirió a la Organización de las Naciones Unidas, con lo cual se hizo explícito el reconocimiento internacional.

La caída de Mengistu y la independencia de Eritrea dejan aún cuestiones pendientes. El nuevo gobierno tiene el reto de poner en marcha una política federal que otorgue autonomía a los diferentes grupos. El tema de las autonomías puede tomar un nuevo giro ahora, con un gobierno dominado por una etnia antes relegada los tigre.

Por muchas generaciones, las áreas tigré del norte de Etiopía han manifestado un fuerte sentido de identidad regional, cimentado en diferencias en el lenguaje y las tradiciones. La población tigré se considera la heredera del reino de Axum, origen de la actual Etiopía y que pese a su desaparición en el siglo X dejó como legado la idea de imperio, instituciones monárquicas, lengua y literatura, así como el cristianismo. Con el paso del tiempo, se modificó la base territorial del antiguo reino, y también cambió el grupo hegemónico. Desde 1270 y hasta 1974 (salvo por un breve intermedio en el siglo XIX), el país fue gobernado por la dinastía "salomónica", originaria de Shoa y que, sin embargo, siempre reivindicó su filiación dinástica e institucional con el reino de Axum. La situación significó una marginación creciente de Tigre, pues paulatinamente y gracias a las nuevas conquistas el centro del imperio se fue desplazando hacia el sur y el poder quedó en manos de los amhara. Con la adopción de Addis Abeba como capital imperial, el control amhara se volvió definitivo en el siglo XIX. Además, la construcción del ferrocarril de Djibouti provocó cambios en las

rutas comerciales. Así, el norte se vio doblemente marginado, pues por una parte dejó de ser el centro político, y al mismo tiempo desapareció su función económica como vía de acceso al interior del país.

Con el paso de los siglos las divergencias entre gobernantes amhara y pueblo tigre se acentuaron, hasta el punto de que muchas veces se vio amenazada la unidad del reino. Fue un heredero de las antiguas dinastías principescas trigré, Yohannes IV, el único que logró interrumpir, al menos por un breve período, la larga trayectoria de los gobiernos amhara en Etiopía, al proclamarse emperador en 1872. Ya en este siglo, la segunda guerra mundial y la invasión italiana provocaron de nuevo la desestabilización de la zona. En 1943 la población tigré se levantó en ciertas regiones, sobre todo del sur, en un movimiento que fue conocido como la revuelta wayyane, que tuvo como consecuencia una fuerte represión contra los tigré. Por esta razón, y con la ayuda del impulso del movimiento de resistencia eritrea, se crearon algunos movimientos de liberación. Sin embargo, en realidad "Tigre nunca ha sido secesionista, sino que siempre ha aspirado a reconquistar y dominar el imperio. ¿No es esto, a fin de cuentas, lo que pasó en 1991"⁹² con la llegada al poder de Meles Zenawi?

El otro problema que queda pendiente para el gobierno etiope es la cuestión oromo. Conforme se fue expandiendo el imperio, los amhara llegaron al territorio ocupado por los oromo, un pueblo de pastores asentados en la más importante región productora de café, cereales y carnes. Con el transcurso del tiempo los oromo fueron relegados de los asuntos públicos y sufrieron la represión de sus formas de afirmación cultural. Los colonos amhara se adueñaron de las tierras oromo e impusieron a la población local un sistema de servidumbre, interrumpido sólo en el periodo de la ocupación italiana y que produjo un importante deterioro de la situación de los oromo. La represión más acentuada ocurrió durante el gobierno de Mengistu, hasta el punto de que en esa época se produjeron importantes movimientos migratorios. Esta situación trajo consigo la formación de una consciencia política que reivindicaba los derechos de Oromia. Con la caída del régimen de Mengistu surgieron numerosos grupos

⁹² Perret. "Les frères ennemis". p. 284

que se adjudican la representación de los oromo, y cuyas demandas son muy variadas, pues van desde la independencia hasta la unidad nacional. Sin embargo, el concepto de Oromia no es tan claro como, por ejemplo, el de Tigre, sino que se trata de una "noción demasiado abstracta para que pueda constituir el objeto de un combate"⁹³ por una independencia efectiva. Las principales organizaciones son la Organización Popular Democrática Oromo (OPDO), que es miembro del FPDRE, el Frente de Liberación Oromo (FLO), el Frente Islámico para la Liberación de Oromia (FILO).

Así pues, quedan aún algunos puntos sin resolver. En términos generales, los dos retos más importantes que enfrentan Etiopía y Eritrea en este momento son "cómo gobernarse y cómo alimentarse"⁹⁴. Además de las cuestiones étnicas pendientes, Etiopía y Eritrea deben enfrentar serios problemas económicos. La guerra civil tuvo efectos devastadores. Los gastos militares aumentaron hasta llegar a constituir el 50% del presupuesto. Como es natural, esto significó una disminución de los recursos destinados a la creación de infraestructura, lo cual se complicó porque durante la guerra se destruyó gran parte de la infraestructura que ya existía (en especial, caminos, aeropuertos, escuelas y hospitales).

Los efectos de la guerra también se manifestaron en la sociedad. Muchas personas fueron desarraigadas, muchos perdieron sus prácticas de trabajo y en cambio mantuvieron lo que podría denominarse un "hábito" de combatir. Para lograr en verdad la paz, es necesario hacer frente a estos problemas, e integrar a los excombatientes al funcionamiento normal de una sociedad pacífica.

Sin embargo, según indica Makinda, los problemas que enfrenta Etiopía, por graves que puedan ser, "parecen insignificantes comparados con la desintegración y combates que Somalia ha enfrentado desde finales de los ochenta"⁹⁵

⁹³ Thomas Zitelmann "Violence, pouvoir symbolique et mode de représentation des Oromo". en *Politique Africaine* no. 50, junio de 1993, p. 60.

⁹⁴ Samuel Makinda *Securiv in the Horn of Africa*, p. 22

⁹⁵ *Idem.* p 23

2.2.3 Somalia

Por muchos años se creyó que, entre los países del Cuerno de África, Somalia sería el único en donde no se desarrollarían conflictos de carácter étnico como los que existían en toda la zona. Sin embargo, estas predicciones no se cumplieron, y en la actualidad Somalia tiene "la dudosa distinción de haber sido el primer país africano que perdió su autoridad soberana central por una guerra civil interclánica"⁹⁶. Esta desintegración del Estado en Somalia ha tenido como consecuencia natural una de las mayores movilizaciones de refugiados en África.

Quienes consideraban que Somalia no sufriría conflictos de corte étnico partían del argumento de este país era el único del Cuerno de África cuyo territorio no estaba poblado por distintos grupos étnicos. En efecto, la población somalí goza de una unidad fundamental en distintos planos, pues comparte una lengua común, una religión (el Islam suní), características físicas, tradiciones y costumbres pastorales y agropastorales. Es decir, constituyen una sola gran comunidad étnica. Hasta hace poco tiempo, el nacionalismo pansomalí y la meta de la *Gran Somalia* habían sido el principio unificador y legitimador del país.

Sin embargo, en Somalia el conflicto étnico ha tomado la forma de conflicto entre clanes. La organización política somalí se sostenía en seis grandes familias: darod, digil, dir, hawiye, issaq y ranhanwin que se subdividen a su vez en clanes más pequeños. El vínculo existente al interior de estos grupos es fundamental en la vida del somalí. Este lazo "rige su elección matrimonial, su espacio de nomadización, el tamaño y la composición de su grupo de solidaridad (...) Y, sobre todo, como consecuencia de lo anterior, establece la forma de sus obligaciones militares."⁹⁷ Las relaciones dentro de un clan estaban guiadas por los principios básicos establecidos por el *xeer*, un cuerpo de reglas orales, más bien laicas, que gobiernan el comportamiento social de cada grupo.

⁹⁶ Abdullahi. "The refugee crisis in Africa", p. 570

⁹⁷ Gérard Prunier. "Segmentarité et violence dans l'espace somali, 1840-1992". en *Cahiers d'études africaines*. no. 146, 1992.

Los distintos clanes somalíes se han caracterizado por un desarrollo muy competitivo. A lo largo de la historia, estos clanes se vieron envueltos en muchos conflictos que podían llegar a distintos grados de violencia. Sin embargo, esta violencia nunca había llegado a los niveles que ha alcanzado tras la caída del régimen de Siad Barre. La violencia tradicional tenía, en general, ciertos objetivos precisos (un ajuste de cuentas preciso, apropiarse de determinado recurso)⁹⁸, y cuando estos objetivos se alcanzaban cesaba la violencia. Además, debía someterse a ciertas reglas que contribuían a delimitar su campo de acción, sus objetivos y a establecer límites. Uno de los mecanismos que contribuían a moderar la violencia era un principio de "reciprocidad" entre los clanes. Si un miembro de un clan mataba a alguien de otro clan, la familia de la víctima tenía el derecho de una compensación de sangre.

La homogeneidad del pueblo somalí era, entonces, una cuestión bastante relativa. Una diferencia fundamental fue el tipo de desarrollo que vivieron ciertas regiones. Mientras que en algunos lugares la población estaba constituida principalmente por pastores nómadas (lo cual favorecía una organización segmentaria), en otros sitios se desarrolló una sociedad agropastoral sedentaria. Desde el siglo X comenzaron a desarrollarse, principalmente en las costas, algunas ciudades Estado, como el sultanato ajuraan y el geledi. Este fenómeno fue posible por la conjunción de distintos factores: la particular forma de islamización del país, el desarrollo del comercio exterior, así como la movilización del potencial militar de los clanes pastorales. Conforme se establecían lucrativas rutas de comercio, ciertos clanes se organizaron alrededor de "santos" musulmanes. Pero una parte muy importante de la población somalí continuó siendo nómada y no llegó a constituir un verdadero Estado.

La intervención de las potencias coloniales alteró la vida del pueblo somalí. Su territorio fue dividido en cinco partes distintas, que quedaron en manos de tres potencias europeas: Gran Bretaña (que instituyó un protectorado en el Norte de la actual Somalia y el Distrito de la Frontera Norte en Kenya), Francia (el actual Djibouti) e Italia (el sur de Somalia), así

como de Etiopía (que se apoderó de Ogaden). Durante este periodo, se marcaron importantes variaciones en los sistemas comerciales, legales, educativos entre la parte dominada por los británicos y la dominada por los italianos.

Con la independencia, sólo dos de estas cinco partes de la nación somalí formarían un país independiente: Somalia, que se constituyó con la parte italiana y el protectorado británico. A partir de entonces, la cuestión de la reunificación se convirtió en una obsesión para el mundo somalí. Somalia fue el único país africano que se negó a firmar la carta de la Organización de la Unidad Africana, pues en ella se consagraba el principio del respeto a las fronteras existentes al momento de la independencia, principio que limitaría las pretensiones de unidad de la *Gran Somalia*. En la bandera somalí aparecía una estrella blanca con cinco puntas, cada una de las cuales representaba una parte de la nación somalí

Por si fuera poco, la economía somalí al momento de la independencia sufría un enorme atraso. La pobreza era cada vez mayor, y los excedentes y la posibilidad de acumulación eran muy escasos. En esta situación, el Estado "se convirtió en la fuente más lucrativa de fondos. Fue la competencia de las élites por estos recursos lo que finalmente llevó a la degeneración"⁹⁹ del poder político. De esta manera surgieron numerosas facciones, entre las cuales se impuso el grupo de Siad Barre, que mantendría su poder por medio de la manipulación del nacionalismo y la represión intensiva de sus opositores

Con la dictadura de Barre se inició un proceso que desembocaría en la violencia generalizada de los años noventa. A los ojos de la población, las instituciones perdieron toda credibilidad. Por una parte, se destruyó la imagen del Estado moderno como garante de la seguridad de los ciudadanos, a causa del uso generalizado del terror para combatir a la oposición.

⁹⁹ Abdi Ismail Samatar. "Destruction of state and society in Somalia: beyond the tribal convention" en *Journal of Modern African State*, vol. 30, no. 4, 1992, p. 63.

Al mismo tiempo, la sociedad somali experimentó la pérdida de sus valores tradicionales. Durante el gobierno de Barre se rompieron los mecanismos tradicionales de manejo de la violencia, y el régimen fomentó un juego muy peligroso, que a la larga causaría el desgaste de las instituciones. Al adoptarse la bandera del nacionalismo pansomali, se hizo un esfuerzo por ocultar el tema de los clanes. El llamado "tribalismo reaccionario", es decir, el clanismo, fue declarado enemigo de la nación somali y, por tanto, fue proscrito a nivel formal. Pero simultáneamente, Barre estimuló un clanismo subrepticio para combatir a sus opositores, principalmente en el norte. Valiéndose de alianzas clánicas, formó milicias con los grupos "leales" para combatir a los inconformes. Pese a su evidente origen clánico, estas milicias se presentaban como modernos agentes del orden, con un poder otorgado por el Estado y que se encontraba por encima de los clanes. Por lo tanto, rompieron principios fundamentales de la convivencia tradicional, como la regla de la reciprocidad, pues se negaron sistemáticamente a indemnizar a las familias de los muertos, con el argumento de que eran fuerzas estatales que no obedecían a los mecanismos clánicos tradicionales.

La oposición al régimen de Barre triunfó en 1991, cuando cayó el gobierno. Pero ello, lejos de resolver las tensiones, las agudizó. Una vez que Siad Barre había dejado la presidencia, Ali Mahdi Mohamed se proclamó presidente, con el apoyo de su clan. Otros clanes estuvieron en desacuerdo con esta medida unilateral, y comenzó una abierta lucha por el poder entre los distintos clanes, y en poco tiempo los combates se propagaron por todo el país, con una violencia tal que el gobierno central fue sustituido por las facciones en conflicto. La situación se complicó cuando en mayo de 1991 la parte norte del país decidió "disolver" la unión que se había creado al momento de la independencia y proclamó la República de Somalilandia, que no ha logrado obtener el reconocimiento internacional.

Por la fuerza de las circunstancias, y al ser los clanes la única forma conocida de agruparse, éste fue el patrón que se siguió para los combates. Sin embargo, los grupos que se formaron estaban constituidos en buena medida por jóvenes que desconocían las reglas de la violencia clánica tradicional. De esta manera, la violencia se convirtió en una especie de

dimensión autónoma¹⁰⁰, pues se desató una violencia “tradicional” (es decir, sobre la base de las divisiones clánicas) en modalidades y por causas no tradicionales¹⁰¹. Al ser los objetivos imprecisos, nadie sabe exactamente en qué momento se han cumplido y cuándo debe acabar la violencia.

La violencia llegó a un nivel tal que la intervención internacional respaldada por la ONU no logró ningún resultado. Sin embargo, en ciertas regiones la violencia luego de alcanzar un pico comenzó a disminuir¹⁰², de forma que la situación se fue estabilizando en cierta medida. A cambio de parte de la riqueza de una zona, algunos líderes armados otorgan la promesa de no atacar a la población. De esta manera, ha ido apareciendo una especie de señores feudales que se mantienen gracias a esta mezcla de extorsión y recaudación de impuestos.

2.2.4 Sudán

Sudán ha vivido uno de los más prolongados conflictos en el continente africano. La guerra en este país se ha prolongado desde 1958, es decir, casi desde su independencia, hasta nuestros días, con una interrupción de apenas una década. Durante este tiempo, aproximadamente un millón y medio de sudaneses han muerto a causa de los combates o el hambre, y unos tres millones de personas se han visto forzados a abandonar su hogar, para convertirse en refugiados o en desplazados internos.

Al igual que en los otros países de la región, este escenario tiene su origen en cuestiones relacionadas la composición étnica del país. La división entre el norte y el sur del país, la conformación étnica, lingüística y religiosa, así como la forma en que el gobierno ha manejado estos temas, en una clara política discriminatoria hacia la parte sur del país. Sudán es “uno

¹⁰⁰ Cfr. el artículo

¹⁰¹

¹⁰² Ken Menkhaus y John Prendergast. "Somalia: The Stateless State", en *Africa Report*, vol. 40, no. 3, mayo de 1995, p. 22

de los países de África más agudamente dividido por diferencias raciales, étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas”¹⁰³, pues desde el punto de vista tanto político como cultural, Sudán pertenece en parte al mundo árabe y en parte al África Subsahariana. Históricamente, las barreras geográficas mantuvieron aislados al norte y al sur, y mientras que la región norte del país era el interior de Egipto, el sur se desarrolló como un país perteneciente desde el punto de vista cultural al África Subsahariana.

Durante el periodo colonial, las dos regiones fueron unificadas en un solo país, aunque, al igual que en toda esta zona, se favoreció la división. Por una parte, se mantuvo una administración separada hasta el momento de la independencia. Además, para limitar la expansión del Islam, se trató de favorecer en el sur el cristianismo y el uso del inglés en lugar del árabe. En la década de 1920 esta tendencia quedó formalizada gracias a la política “de puertas cerradas”, que sólo permitía a los británicos el acceso al sur, de manera que esta zona permaneció aislada.

Las tensiones se exacerbaron cuando Sudán logró su independencia, pues desde entonces se hizo evidente la desigualdad en el grado de desarrollo político, económico y social entre el norte y el sur. En noviembre de 1958 el general Ibrahim Abboud promovió un golpe de Estado, con el cual se estableció un gobierno que inició una fuerte política de arabización, la cual incluyó el cierre de centros educativos de habla inglesa y la eliminación de los angloparlantes (es decir, de toda la élite sureña) de la administración regional. A esto se sumaron masacres en contra de la población civil de la parte sur del país. Inició entonces la resistencia y también los primeros movimientos de refugiados, que se volvieron masivos hacia 1963.

Con todo ello quedó de manifiesto la incapacidad del gobierno central, que fue depuesto en 1964. Le sucedieron una serie de gobiernos que no lograron arraigarse, hasta que, en 1969, llegó al poder un nuevo régimen: un grupo de jóvenes oficiales bajo el mando de Jafar Mohamed Nimeiri. El gobierno de Nimeiri trató en un principio de marcar cierta distancia frente al

¹⁰³ Francis M. Deng, *Protecting the Dispossessed*, p 71

panarabismo y de remarcar la identidad africana de Sudán. Además, se iniciaron conversaciones con la resistencia del sur, éstas negociaciones desembocarían en los acuerdos de Addis Abeba, que ofrecían autonomía política a las provincias de sur, ahora unidas en una sola entidad. Aunque el acuerdo no cambiaba las causas estructurales de la división, ni modificaba la situación de subdesarrollo que se vivía en el sur, con él se logró un periodo de paz.

Sin embargo, a finales de la década de los setenta el control de la región sur se volvió de nuevo urgente para el gobierno central, pues se descubrieron importantes reservas de petróleo en la zona. De esta manera, en 1983 se volvió a dividir administrativamente y se declaró al árabe como la única lengua oficial, y se impuso la *sharia* (ley islámica) en todo el país, incluso en el sur no musulmán. Con esto se desató nuevamente el conflicto y la religión se volvió un factor definitivo para la división del país.

La resistencia se organizó en el binomio formado por el Ejército Popular de Liberación de Sudán (EPLS), y el Movimiento Popular de Liberación de Sudán (MPLS). El gobierno central respondió a estos movimientos con una campaña masiva de terror en contra de la población sureña. Una vez más el gobierno no respondió de manera eficiente y perdió legitimidad, incluso en el norte. Así, en 1985, y aprovechando la ausencia de Nimeiri por una visita que realizaba a Estados Unidos, los militares dieron un nuevo golpe militar, que fue seguido, en abril de 1986, por unas elecciones generales impugnadas en el sur como ilegítimas, y en las cuales Sadek el Mahdí fue nombrado primer ministro. El gobierno de Sadek el Mahdí no se mantuvo en el poder por mucho tiempo, pues en junio de 1989 hubo un nuevo golpe de Estado, esta vez comandado por Omar Hassan Ahmed el Bashir, quien desmanteló por completo la vida institucional del país e impuso la ley marcial.

A esto se agregó la proclamación de la *yihad* o guerra santa en contra de los movimientos de resistencia en el sur, con el objetivo final de imponer, por medio de la fuerza si es necesario, un Estado islámico que posteriormente pueda defender la causa del Islam en los países vecinos. Por tanto, la religión, y más específicamente el papel de la ley islámica en los

asuntos públicos, se ha convertido en el elemento central del conflicto. Al mismo tiempo, es necesario remarcar que el Islam en Sudán tiene un fuerte componente racial y cultural.

Evidentemente, en un conflicto tan prolongado y brutal como el que ha vivido Sudán, los derechos humanos han sufrido incontables violaciones. Tanto el EPLS/MPLS como el gobierno han sido acusados de numerosas violar de manera sistemática los derechos humanos, con acciones como masacres de civiles, violaciones, asesinatos, ejecuciones sumarias, entre otros. Tal vez una de los hechos más preocupantes es la abierta promoción que el gobierno ha hecho de la esclavitud. La organización *Christian Solidarity International* estima que en la actualidad existen en Sudán unos diez mil esclavos¹⁰⁴, provenientes del sur del país, y que han sido capturados en incursiones de fuerzas islámicas. Los esclavos son trasladados al norte para servir a familias musulmanas, y no sólo deben realizar los más diversos trabajos, sino que incluso se ven obligados a cambiar su identidad cultural y volverse musulmanas. El argumento de los líderes islámicos para aceptar la práctica de la esclavitud se encuentra en la ya mencionada guerra santa contra los infieles del sur, que sin embargo no es aceptada ni siquiera por la totalidad de la población del norte.

En la situación que vive actualmente Sudán, cualquier intento de reconciliación nacional debe buscar el acercamiento de grupos distintos que se han ido alejando cada vez más: árabes y negros, musulmanes y cristianos, musulmanes moderados y fundamentalistas, civiles y militares. Pero en este momento las partes no han dado muestras de querer realizar una negociación de este tipo.

¹⁰⁴ http://www.geocities.com/~free_south

Capítulo III

La situación de los refugiados en el Cuerno de África

Una vez que se han estudiado las causas que originan los movimientos de refugiados en el Cuerno de África, en este capítulo se estudiarán las características particulares de estos grupos de desplazados. A lo largo de este estudio podremos encontrar las características distintivas del problema en esta región, pero también aparecerán elementos que se presentan en crisis similares en otras regiones. Asimismo, se analizará la labor que la Organización de las Naciones Unidas, a través del Alto Comisionado para los Refugiados, ha realizado en esta zona, para determinar cuáles han sido sus ventajas y cuáles sus limitaciones.

3.1. Las dimensiones del problema

La cuestión de las estadísticas sobre refugiados en el mundo es un punto bastante conflictivo. Existen importantes controversias acerca de la cantidad de refugiados que se encuentran en distintas regiones. Incluso para el ACNUR resulta en ocasiones difícil establecer tales datos con absoluta

exactitud. Además, muchas veces las cifras que ofrece esta organización difieren de las que aportan otros organismos voluntarios, los gobiernos que acogen a los refugiados o los Estados que donan recursos para la asistencia.

Las controversias acerca de las cifras son el resultado de una serie de factores de diversa índole. En primer lugar, el término "refugiado", como ya hemos visto, está sujeto en nuestros días a interpretaciones diferentes. Así, el ACNUR utiliza una definición más o menos extendida pues incluye tanto a los refugiados definidos por la Convención de 1951, como a personas cuya seguridad se encuentra amenazada por disturbios graves del orden público (definición de la OUA); en cambio, algunas otras organizaciones utilizan un enfoque más restrictivo; finalmente, a nivel popular, como en el caso de los medios de comunicación, se maneja un concepto muy laxo, que en casos como el Cuerno de África tiende a confundir refugiados y desplazados internos.

Además de este problema de definición, hay otras dificultades para el conteo, inherentes a la naturaleza de los desplazamientos de refugiados. Existen muchos obstáculos de orden práctico para reunir información en una situación de emergencia. Sobre todo en casos como el del Cuerno de África, "el ACNUR se ha enfrentado a desplazamientos muy numerosos, que superaban el millón de personas, en zonas muy extensas y en algunos de los territorios más remotos, hostiles y peor administrados del mundo"¹⁰⁵. A diferencia de lo que ocurre en los países industrializados, en estas circunstancias el procedimiento normal no es un examen individualizado de los casos, sino un manejo colectivo, lo cual obligará a modificar la naturaleza de los registros. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en una situación de emergencia, en que la vida se encuentra amenazada, el registro ante organismos internacionales no es una de las prioridades de los refugiados que llegan a un país. Naturalmente, en estas condiciones resulta muy difícil realizar un conteo detallado de la población de refugiados.

¹⁰⁵ ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo, 1993 El desafío de la protección*, p. 146.

Sin embargo, a medida que el movimiento se estabiliza y se organizan mejor las operaciones de socorro, se vuelve más fácil reunir información demográfica precisa, de forma que los datos serán cada vez más confiables. Esto es posible sobre todo cuando los refugiados son trasladados a campamentos estables en donde las organizaciones internacionales realizan programas de suministro de alimentos, agua y servicios médicos, pues para gozar de estos beneficios los refugiados deberán quedar registrados ante los organismos encargados.

Pero en regiones como el Cuerno de África esto no siempre sucede. Muchas veces los refugiados no viven en campamentos formalmente organizados, sino que se asientan de manera espontánea. Incluso en campamentos oficiales, los exiliados pueden mezclarse con la población local, que a su vez puede hacerse pasar como refugiada para beneficiarse de los programas de ayuda. Como señala el ACNUR hablando de Hartisheik (un campo de refugiados somalíes ubicado en Etiopía), resulta "difícil distinguir entre refugiados, retornados y población local —todos ellos estaban en situación de extrema necesidad"¹⁰⁶. Los propios refugiados pueden tratar de registrarse en un campo más de una vez para lograr una mejor asistencia. En general, los incrementos en la población de refugiados están mejor registrados que los decrementos, pues es difícil conseguir información acerca de eventuales naturalizaciones en el país de asilo, salidas espontáneas, emigración o cese del estatuto de refugiado. Sólo un pequeño número de países industrializados cuentan con este tipo de registros.

Además, la población de refugiados no es un grupo estático. Por el contrario, se trata de una población que puede tener gran movilidad. Los campos "cerrados", donde el movimiento de la población está controlado, son una excepción. En el Cuerno de África los refugiados se desplazan a través de las fronteras o al interior de un mismo país de acuerdo con las condiciones de seguridad y asistencia, y en muchos casos obedeciendo a sus orígenes nómadas, y con frecuencia el ACNUR no recibe ninguna

¹⁰⁶ "Nace un campo" en *Refugiados*, no. 93, III, 1996, p. 10

notificación sobre estos movimientos. Es posible también que las familias de refugiados se desintegren, se reagrupen o cambien su residencia, y quienes viven en el exilio pueden casarse, tener hijos o fallecer. En estos casos, será más fácil que se informe de un nacimiento que de una muerte, pues para una familia registrar una muerte significaría perder el derecho a una ración de alimentos. Por estas razones es fácil que la información recabada en cierto momento se vuelva obsoleta y difícil de actualizar.

Además de estos factores originados por la dinámica propia de los desplazamientos, muchas veces las consideraciones políticas influyen en el conteo de refugiados. En numerosas oportunidades los gobiernos de los países de asilo agrandan las cifras de refugiados que se encuentran en su territorio, con el fin de obtener un mayor apoyo material por parte de los organismos internacionales y los donadores: esta actitud puede manifestarse sobre todo en países como los de esta región, que dependen en gran medida de la ayuda internacional. Al mismo tiempo, algunos gobiernos no reconocen el número real de refugiados que han salido de su país, pues los refugiados simbolizan, en muchos sentidos, el fracaso de un gobierno, de la misma manera en que los retornados representan un triunfo. Por ello, no es sorprendente que los países tanto de asilo como de origen tiendan a modificar en ciertas circunstancias las cifras de refugiados.

Sin embargo, las consideraciones anteriores no significan que sea imposible levantar estadísticas confiables. Como señala el ACNUR, durante una crisis es posible recabar "datos razonablemente precisos. Si se dispone de recursos apropiados, cierta estabilidad, personal competente y, lo que es más importante, la ayuda del gobierno (...)"¹⁰⁷

Muchas veces las estadísticas no reflejan con fidelidad las condiciones de vida en el Cuerno de África, en donde una gran parte de la población es nómada y da a las fronteras un significado que ha sido peculiar a lo largo de la historia. Sin embargo, diversas organizaciones internacionales han emprendido a la tarea de obtener estadísticas confiables sobre refugiados en esta región. Naturalmente, las cifras de refugiados que

¹⁰⁷ *Idem.*, p. 147

se manejan se han ido modificando en los últimos años, como resultado de los cambios sociopolíticos registrados en la zona.

Cuadro 3.1
Poblaciones refugiadas en el Cuerno de África
1991 y 1992

País de origen	Total 31/12/91	Total 31/12/92
Djibouti	96,100 de los cuales Etiopes 11,500 Somalíes 84,600	28,000 de los cuales Etiopes 8,000 Somalíes 20,000
Etiopía	527.000 de los cuales Sudaneses 15.000 Somalíes 512,000	431,800 de los cuales Sudaneses 25,600 Somalíes 406,100 Otros 100
Somalia	-----	500 de los cuales Etiopes 500
Sudán	729,200 de los cuales Chadianos 20.700 Etiopes 700.000 Ugandeses 6.500 Zaireños 2.000	725,600 de los cuales Chadianos 16.000 Etiopes 703,500 Ugandeses 3,800 Zaireños 2.300

Fuente: ACNUR. *La situación de los refugiados en el mundo 1993. El desafío de la protección.* p. 149 y 150

Cuadro 3.3

Refugiados del Cuerno de África

Principales países de asilo, enero de 1997

País de asilo		Número de refugiados
Djibouti	Somalíes	23,000
	Etiopes	2,000
Egipto	Somalíes	3,500
	Sudaneses	1,500
Eritrea	Somalíes	2,000
Etiopía	Somalíes	288,000
	Sudaneses	76,000
	Refugiados de Djibouti	18,000
Kenia	Somalíes	171,000
	Sudaneses	33,000
	Etiopes	7,000
Sudán	Eritreos	328,000
	Etiopes	51,000
Uganda	Sudaneses	224,000
Yemen	Somalíes	44,000
	Eritreos	2,500
	Etiopes	1,000
Zaire	Sudaneses	97,500
TOTAL		1,372,500

Fuente: ACNUR

Si se observan los datos de los cuadros precedentes, podemos percibir ciertas cuestiones de gran importancia. En primer lugar, se confirma que, efectivamente, existen diferencias entre los registros de dos organizaciones distintas, pues los cuadros 3.1 y 3.3, cuya fuente es el ACNUR, difieren de los datos que aparecen en el cuadro 3.2, elaborado a partir de información de la revista *World Refugee Survey*, que se apoya en datos del Comité Estadounidense para los Refugiados. Mientras que los datos correspondientes a las personas refugiadas en Sudán presentan variaciones, pero no tan significativas, las mayores variaciones se registran en los datos acerca de refugiados sudaneses en Etiopía durante 1991 (que fue un año de gran inestabilidad en este país de asilo), así como para quienes estaban asentados en Somalia y de somalíes refugiados en otros países, sobre

Cuadro no. 3. 2

Población de refugiados en el Cuerno de África

1991-1997

<i>Pais de asilo</i>		<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>Djibouti</i>	Total	67,400	120,000	96,000	60,000	60,000	25,000	22,000
	Somalies	61,000	105,000	85,000	40,000	40,000	20,000	20,000
	Etiopes	6,400	15,000 ^b	11,000	20,000	20,000	5,000	2,000
<i>Etiopía/Eritrea</i>	Total	783,000	534,000	416,000	156,000	250,000	308,000	328,000
	Somalies	385,000 ^a	519,000	400,000	100,000	180,000	230,000	240,000
	Sudaneses	398,000	15,000	16,000	43,000	50,000	60,000	70,000
	Djibouti	---	---	---	7,000	10,000	10,000	10,000
	Kenianos	---	---	---	6,000	8,000	8,000	8,000
Eritrea					2,000	---		
<i>Somalia</i>	Total	358,500	35,000	10,000	---	---	---	---
	Etiopes	355,000	35,000	10,000	---	---	---	---
	Kenianos	3,500	---	---	---	---	---	---
<i>Sudán</i>	Total	726,500	717,200	750,500	633,000	550,000	450,000	395,000
	Etiopía	700,000	690,000 ^c	730,000	200,000	160,000	100,000	50,000
	Eritrea				420,000	380,000	340,000	340,000
	Chad	20,000	20,000	14,000	7,000	4,000	4,000	4,000
	Otros	6,500	7,200	6,000	6,000	6,000	6,000	1,000

a. Hacia junio de 1991 había aproximadamente 600,000 somalies en Etiopía.

b. No incluye 34,000 etiopes que entraron al país pero se repatriaron el mismo año.

c. No incluye 51,000 etiopes que entraron al país pero se repatriaron el mismo año.

Fuente: *World Refugee Survey, 1991 a 1997*

todo en los primeros años, situación que tal vez se pueda explicar por el carácter tan caótico que tuvo el conflicto somali a partir de la caída de Siad Barre. Sin embargo, a pesar de las diferencias en los datos, en ambos casos pueden apreciarse ciertas tendencias generales, como la inexistencia de refugiados provenientes de Djibouti a principios de la década, y su aparición en fechas posteriores, o el desplazamiento de refugiados que anteriormente se asentaban en Somalia. Estas tendencias tienen sin duda su origen en la situación política de la región durante esta década.

Alrededor de 900,000 refugiados eritreos abandonaron su país entre 1967 y 1990. Luego de la independencia, muchos han regresado. Sin embargo, aún permanecen en Sudán más de 300,000, de los cuales casi la mitad recibe asistencia del ACNUR en los campos ubicados al este del país. Entre noviembre de 1994 y mayo de 1995, 25,000 eritreos fueron repatriados de Sudán. A esta población de retornados se suma una población de refugiados asentados en la propia Eritrea: de más de 2,000 refugiados somalíes alrededor del pueblo de Assab y alrededor de 100 sudaneses en Asmara, la capital.

En Etiopía, luego de años de hambruna y guerra civil, el cambio de régimen en 1991 abrió la posibilidad de repatriación para casi un millón de refugiados. Sin embargo, cerca de 51,000 personas esperan todavía su oportunidad en campos de Djibouti, Sudán, Kenia y Yemen. En noviembre de 1995, el ACNUR repatrió a más de 30,000 etiopes refugiados en Djibouti, y entre 1993 y 1996 fueron repatriados más de 60,000 asentados en Sudán y unos 4,400 refugiados en Kenia. Como en el caso de Eritrea, a la población de retornados se suma un gran número de refugiados. A principios de 1997, Etiopía había recibido en su territorio a más de 300,000 refugiados, asentados en una docena de campos y, en ciertos casos, en áreas urbanas. Además de los sudaneses que han estado ahí por muchos años, esta población incluye desde 1993 a refugiados provenientes de Djibouti, principalmente affars, que abandonaron su país debido a los conflictos étnicos, así como a kenyanos y alrededor de 300,000 somalíes, que comenzaron a llegar desde finales de la década de los ochenta cuando el hambre y la guerra civil irrumpieron en Somalia; con el alivio de las tensiones ha sido posible iniciar movimientos organizados de repatriación, pero estos no han concluido por la

inestabilidad prevaleciente en la zona y a enfrentamientos esporádicos entre distintas facciones.

En el caso de Somalia, la caída del régimen de Siad Barre provocó un movimiento en dos sentidos. Por una parte, la población refugiada que existía en el territorio somalí, de la cual destacaba un grupo de etíopes exiliados durante la guerra de Ogaden, se vio obligada a volver a sus países de origen, con lo cual desapareció la población de refugiados asentados en Somalia. Al mismo tiempo, casi un millón de personas se vieron obligadas a dejar el país. De ellos, casi la mitad se refugió en Kenia, y llegaron a un nivel tal que el ACNUR se vio obligado a iniciar un programa fronterizo con el fin de estabilizar la zona. Muchos refugiados han regresado ya a Somalia, pero, al igual que con lo que ocurre con los refugiados somalíes en Etiopía, no todos los refugiados han retornado a sus hogares.

Entre las poblaciones de refugiados más "estables" en la zona se encuentran los sudaneses. Desde la década de los setenta, Sudán ha recibido a un gran número de refugiados provenientes de los países vecinos, y en la actualidad alberga todavía a unos 400,000 refugiados, la mayoría eritreos, así como unos 50,000 etíopes y alrededor de 4,400 chadianos. De estos refugiados, casi la mitad son pastores nómadas, un 35% se dedica a la agricultura de subsistencia y el restante 20% se divide entre seminómadas y refugiados urbanos. El ACNUR asiste a casi la mitad de la población de refugiados en 30 asentamientos. Gracias a los movimientos políticos en la zona, el ACNUR ha promovido programas de repatriación, a través de los cuales ha logrado el retorno de más de miles de eritreos y etíopes. Pese a estos retornos, la población de refugiados que viven en Sudán continúa siendo muy elevada, al igual que la población de refugiados sudaneses ubicados en los países vecinos (principalmente Uganda, Zaire, Etiopía y Kenia); esta población se ha mantenido también bastante estable, puesto que el prolongado conflicto que se vive en Sudán no ha permitido importantes movimientos de repatriación.

3.2. *Las condiciones de vida en el exilio*

Como cualquier grupo humano, la población de refugiados en el Cuerno de África es bastante heterogénea. Entre ellos podemos encontrar grupos nómadas, seminómadas, personas establecidas en pueblos y personas establecidas en centros urbanos. Una parte de los refugiados reciben ayuda del ACNUR, mientras que otros no cuentan con ella. En realidad, no se puede hablar de los "refugiados somalíes" o los "refugiados sudaneses" como si fuesen entidades homogéneas que compartieran todos sus intereses y objetivos.

Pese a esta variedad, existen ciertas constantes. Una de ellas es el hecho de que a lo largo del Cuerno de África la mayoría de las personas que se han visto obligadas a exiliarse se mueve en grandes grupos y se asienta en campos de refugiados, ya sean espontáneos o auspiciados por el ACNUR. Entre los muy numerosos campos de refugiados que se localizan en la región podemos mencionar los de Ali-Ade y Holl-Holl en Djibouti; el de Harsile, en Eritrea; y los de Teferi, Ber, Kebri Beyah, Darwanaji, Camaboker, Rabasso, Aisha o Hartisheik, en Etiopía. En total, estos campos albergan a la mayoría de los refugiados.

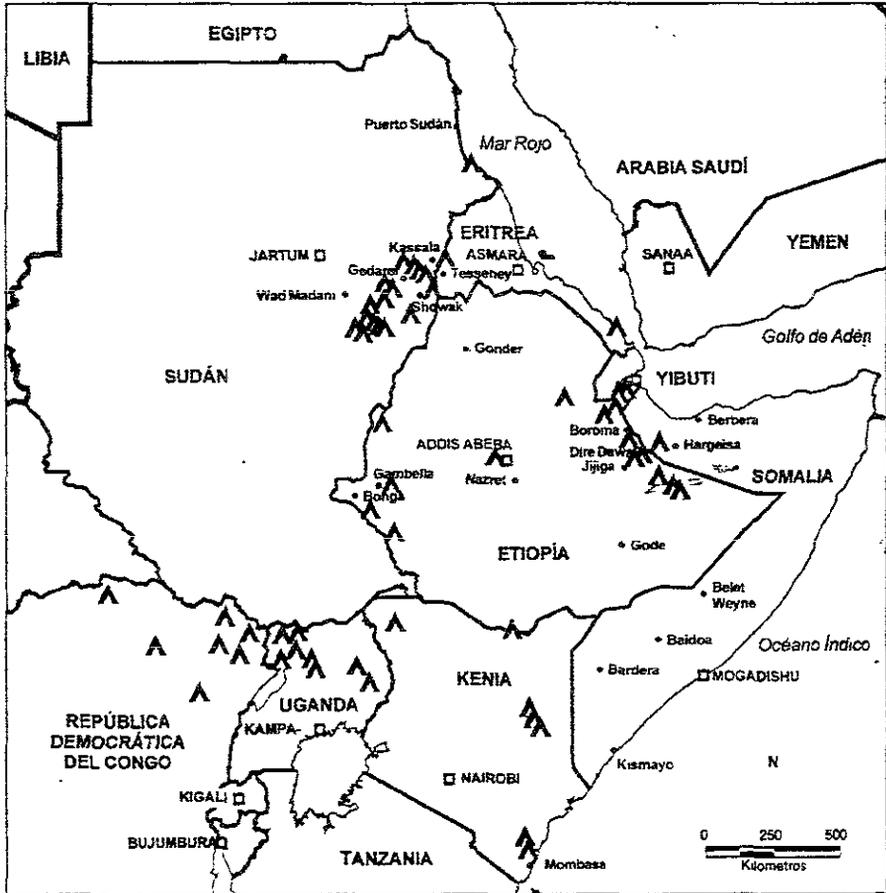
Si bien es cierto que no hay dos situaciones de refugiados idénticas ni "dos campos que se parezcan"¹⁰⁸, si pueden encontrarse características comunes que se presentan en la mayor parte de los casos. En general, los campos de refugiados tienen una estructura similar y enfrentan los mismos problemas. Un campo de refugiados es una reproducción en miniatura de toda una sociedad. En los campos que se han formado en el Cuerno de África se pueden observar las principales características y los conflictos más importantes que se viven en la región. El nomadismo de un amplio sector de la población, las dificultades económicas y los enfrentamientos de tipo étnico están presentes en los campos de la región de manera constante, por lo cual su estudio resulta de gran interés.

¹⁰⁸ "La vida desde dentro", en Refugiados, no 93, III, 1996, p 3.

EL CUERNO DE ÁFRICA

PRINCIPALES CONCENTRACIONES DE REFUGIADOS

- Capital
- Ciudad
- Frontera
- ▲ Campo o zona de refugiados



3.2.1 *Los campos de refugiados*

En términos generales, el ACNUR se opone de manera oficial a la instalación de los refugiados en grandes campos, pues considera que es mejor buscar la integración de población refugiada y población local. Sin embargo, en casos de desplazamientos masivos (los cuales constituyen la norma en el Cuerno de África) resulta prácticamente imposible evitar la formación de campos de refugiados.

En concentraciones del tamaño que llegan a tener los campos de refugiados, es natural que exista una gran diversidad. A los campos llegan refugiados de orígenes muy distintos: personas de procedencia urbana, pequeños agricultores y grupos nómadas. La respuesta de cada grupo ante el exilio forzado será de distinta naturaleza. Antes de llegar a los campos, para los grupos nómadas la cuestión de la nacionalidad es un asunto secundario, y "les daba prácticamente igual que les llamaran kenyanos o somalíes"¹⁰⁹, por lo cual su manejo del exilio tendrá una dimensión diferentes. Además, es más factible que estos grupos o los refugiados de origen rural lleven consigo algunas pertenencias, como rebaños de animales.

De estos campos, algunos son resultado de la planeación por parte de organismos internacionales, mientras que otros aparecen de manera espontánea debido al propio movimiento de los refugiados; en este último caso, serán los organismos internacionales los que deban trasladarse al campo en cuestión para realizar sus labores de asistencia.

De acuerdo con las convenciones internacionales, es recomendable que los campos de refugiados se asienten lejos de las fronteras. Sin embargo, en el Cuerno de África lo normal es que no se siga esta recomendación, como se puede observar en el mapa no. 1. En esta región, la mayoría de los refugiados se desplaza la menor distancia posible, de manera que sólo cruzan las fronteras y pocas veces penetran muy al interior del otro país. En la práctica, serán distintos factores los que

¹⁰⁹ *La situación de los refugiados en el mundo, 1993*, 93

determinen la ubicación de un campo: la geografía, la economía, la situación política de un país, la seguridad, los recursos disponibles, así como la situación de necesidad y desesperación en que se encuentren los propios refugiados, y las posibles relaciones que mantengan con la zona de llegada.

Una vez que los refugiados han penetrado en el territorio de un país y establecen un campo, existen diversos factores que favorecen ya sea la aceptación o el rechazo de la población local hacia ellos. Por un lado, muchos autores hablan de la "tradicción de hospitalidad y generosidad"¹¹⁰ por parte de las poblaciones locales, o de la "tradicional hospitalidad africana hacia los refugiados"¹¹¹. A esta generosidad contribuye el que muchas veces los refugiados se desplacen hacia áreas ocupadas por personas con quienes comparten lazos étnicos, lo cual facilita el proceso de aceptación hacia los recién llegados.

Pero el tiempo que pueda durar la hospitalidad de la población local es una cuestión más compleja. En situaciones de crisis económicas y políticas como las que se viven en el Cuerno de África, la hospitalidad puede volverse un lujo a veces insostenible. Además, a medida que se prolonga la estancia de los refugiados y aumenta su población, disminuyen las probabilidades de que vuelvan a su país de origen. En estas circunstancias, es normal que la posición de los habitantes originales del lugar comience a modificarse. En esta situación intervienen sobre todo dos factores: en primer lugar, la llegada de grandes grupos de refugiados representa una gran presión sobre los ya de por sí escasos recursos y servicios locales. Incluso, en numerosas ocasiones puede establecerse una especie de rivalidad entre la población local y los refugiados, pues estos últimos pueden ser vistos como un grupo privilegiado debido a la ayuda y la protección internacional de las cuales disponen.

Tanto la protección como la asistencia internacional pueden ser fundamentales para que los refugiados que viven en un campo resuelvan sus dificultades. Uno de los problemas más notables en los campos es su

¹¹⁰ John Rogge. *Too many, too long*, p. 61

¹¹¹ B. E. Harrell-Bond. *Imposing aid. Emergency assistance to refugees*. Oxford. Oxford University Press, 1986.

militarización y su politización por parte de las fuerzas militares, grupos armados y facciones rebeldes del país de origen o de asilo, que pueden iniciar ataques armados en contra de los campos. Es un hecho ampliamente reconocido que los campos de refugiados son áreas en extremo vulnerables, más aún si se localizan, como es común, cerca de las fronteras internacionales. En estos casos, las autoridades, tanto del país de origen como del país de asilo, tienden a ver a las poblaciones de refugiados como una amenaza latente, lo cual los convierte en víctimas potenciales de un ataque armado, que es una constante amenaza para la seguridad en los campos. Incidentes de este tipo han ocurrido muchas veces en la región, por ejemplo en campos de refugiados somalíes en Kenia, o de refugiados sudaneses en Uganda.

Por esta razón, la inseguridad tanto dentro de los campos como en sus alrededores ha aumentado y constituye una creciente amenaza al bienestar de los refugiados, además de que obstaculiza las labores de protección y asistencia por parte del ACNUR. En un ataque de este tipo, los agresores practican generalmente el pillaje, la quema de viviendas, raptos, violaciones y asesinatos. El problema ha alcanzado niveles muy altos en ciertos momentos, por ejemplo, en algunos campos de refugiados somalíes ubicados en Kenia. En estos casos, las consecuencias de la inseguridad se manifiestan tanto entre los refugiados como en la población local. En general, ambos grupos se acusan mutuamente por la inseguridad.

Además de la seguridad personal, la otra cuestión crítica en un campo de refugiados es la satisfacción de las necesidades materiales más inmediatas de los refugiados que llegan a un campo. La mayoría de ellos entra al país de asilo herida, agotada, hambrienta y en condiciones de extrema pobreza, pues, casi siempre, en su huida han tenido que dejar la mayor parte de sus pertenencias. Si finalmente logran llevar consigo alguna cantidad de dinero, con seguridad tendrá muy poco valor en el país de asilo. Por esta razón, y sobre todo en un principio, es común que los refugiados dependan de manera casi exclusiva de la ayuda internacional.

En el aspecto material, uno de los primeros asuntos que deben resolverse en un campo de refugiados es el problema del alojamiento, de fundamental importancia en un lugar de clima tan extremoso como el Cuerno de África. Habitualmente, este problema se soluciona con el levantamiento de tiendas protegidas de la intemperie con materiales ofrecidos por el ACNUR. En cierta medida, esto se adapta al modo de vida nómada de muchas personas de la región. El alojamiento característico de un sitio de refugiados es de alrededor de 3.5 metros cuadrados por familia¹¹². En este espacio deberán acomodarse las personas y sus escasas pertenencias, casi siempre muy básicas: ropa, mantas y almohadas, utensilios de cocina y, en algunos casos, una estufa.

Una vez resuelto el alojamiento, la cuestión más inmediata es la alimentación. Al momento de su llegada, la mayoría de los refugiados que entran en un campo no tiene prácticamente ninguna capacidad económica, por lo cual en un primer momento su subsistencia dependerá en gran medida de la asistencia internacional. En el Cuerno de África, el ACNUR trabaja junto con otras organizaciones para satisfacer estas necesidades. La principal agencia que funciona para este fin es el Programa Mundial de Alimentos.

Como ejemplo del tipo de alimentación que se suministra a los refugiados en esta región. A principios de la década de los noventa, el ACNUR y el PMA establecieron para el caso de Etiopía una ración diaria de alimentos que incluía "500 gramos de cereales, 25 gramos de aceite, 20 gramos de azúcar, 5 gramos de sal y 30 gramos de alimentos mezclados (normalmente maíz y soya)"¹¹³. Esta ración representa un gasto de 28 centavos de dólar diarios para la alimentación de un refugiado. Como es natural, en época de crisis la ración disminuye y se reducen los alimentos "superfluos", como el azúcar, con lo cual se agravan las carencias alimentarias. Para hacer frente a estas carencias, los grupos considerados más vulnerables (como mujeres embarazadas) reciben una alimentación especial, aunque de cualquier forma deficiente.

¹¹² "El calor del hogar". en *Refugiados*, no. 93, III, 1996, p. 12

¹¹³ "Alimentando al hambriento"

Sin embargo, esta ayuda alimentaria no es suficiente para cubrir las necesidades de un refugiado. Para hacer frente a estas necesidades, los refugiados deben realizar muy diversas actividades que les permita allegarse recursos extraordinarios, y que pueden ir desde el suministro de agua para los vecinos hasta el comercio, incluso la reventa de una parte de la ración alimentaria que les corresponde.

Las deficiencias alimentarias, junto con otros problemas como el hacinamiento y la insuficiente atención médica que caracterizan a un campo de refugiados, se reflejan en una situación sanitaria muy complicada. Entre las mayores dificultades de salud en un campo de refugiados son las enfermedades respiratorias y gastrointestinales: diarrea, deficiencias respiratorias agudas, tuberculosis, además de otras como sarampión y malaria. En ocasiones, el número de refugiados atendidos en un hospital puede rebasar al de habitantes locales, tal como llegó a ocurrir en el hospital de Aour Assa, en Djibouti. Debido a las características inherentes a los campos de refugiados, es importante promover medidas preventivas, como campañas de inmunización, fumigación de los campos, recolección de basura, entre otras.

Además de estas cuestiones fundamentales para la supervivencia, existen otras necesidades menos apremiantes entre los refugiados. Una vez que se ha garantizado la supervivencia de los refugiados, es posible promover distintas operaciones tendientes a la "normalización" de la vida. Entre otras cuestiones se cuentan la educación, la capacitación para el trabajo y la generación de ingresos. Sin embargo, dado que no son vitales, en una situación de emergencia éstas son las últimas preocupaciones en ser atendidas y las primeras actividades que se interrumpen cuando faltan recursos.

A pesar de todo, la educación es una preocupación importante para el ACNUR y uno de los aspectos esenciales de su asistencia. Debido a distintas consideraciones, el Alto Comisionado ha tratado de asegurar en los campos de refugiados la educación de los niños y la alfabetización y capacitación de los adultos, por medio del trabajo conjunto con gobiernos y

organismos no gubernamentales. Asistiendo a la escuela y participando en programas de capacitación, los habitantes de un campo pueden intentar "normalizar" su vida y superar los traumas del desplazamiento. así como procurar una actividad productiva que le s ayude a ser autosuficientes.

El tema de la autosuficiencia de los refugiados despierta controversias. Algunos sectores están a favor de promover la autosuficiencia entre los refugiados. En especial el ACNUR promueve actividades económicas destinadas a romper con el "síndrome de dependencia inherente a la mayoría de las situaciones de refugiados"¹¹⁴. Estas actividades son de indole muy diversa, como la creación de huertas, la cría de ciertos animales, la costura, la cerámica o la carpintería. Para ello, el Alto Comisionado cuenta con programas de distribución de semillas, instrumentos agrícolas y ganado, así como proyectos de capacitación en actividades generadoras de ingresos.

Pero para que estos programas funcionen se requieren dos elementos: por una parte, la cooperación de los gobiernos y, por el otro lado, un financiamiento adecuado por parte de los donantes. Sin embargo, estos sectores se manifiestan, en general, en contra de la autosuficiencia; tal rechazo obedece a distintos factores, en su mayor parte relacionados con la posibilidad de repatriación. Los Estados, tanto donadores como de asilo, tienden a considerar que la búsqueda de autosuficiencia entre las poblaciones de refugiados propiciará que se prolongue su estancia en los países de asilo. Siguiendo esa lógica, se considera que la realización de actividades remuneradas, traerá consigo una situación de privilegio y que constituirá, por tanto, un obstáculo para una eventual repatriación. Según este razonamiento, resulta más fácil repatriar a exiliados que dependan de la ayuda internacional para satisfacer sus necesidades básicas.

¹¹⁴ Página del ACNUR: www.unhcr.ch/refworld

3.3. *La acción de la ONU*

En lo relativo a la cuestión de los refugiados, se ha desarrollado un sistema internacional muy complejo, que gira principalmente en torno de la Organización de las Naciones Unidas. La actividad de la ONU en esta materia se realiza de manera principal a través de su Alto Comisionado para los Refugiados.

Los objetivos y las principales características de la acción del ACNUR quedan establecidos en las disposiciones generales del Estatuto del esta oficina, adoptado en 1950. En su artículo 1, el Estatuto señala que

"El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (...) asumirá la función de proporcionar protección internacional, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, a los refugiados que reúnan las condiciones previstas en el presente estatuto, y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados, ayudando a los gobiernos y, con sujeción a la aprobación de los gobiernos interesados, a las organizaciones privadas, a facilitar la repatriación voluntaria de tales refugiados o su asimilación en nuevas comunidades nacionales."¹¹⁵

Es decir, la labor del ACNUR se divide en tres rubros principales: la protección de los refugiados, la asistencia material a esta población y la búsqueda de soluciones duraderas para el problema. En vista de este mandato y de las condiciones prevalecientes en el Cuerno de África, la acción del ACNUR en esta zona se ha orientado a ofrecer protección y asistencia multisectorial a los refugiados, así como a promover la repatriación voluntaria y preparar las condiciones voluntarias para la reintegración de los retornados en su país de origen.

115 Ibidem

De acuerdo con lo señalado en el Estatuto, tanto en el Cuerno de África como en cualquier otro lugar "la labor del Alto Comisionado tendrá carácter enteramente apolítico; será humanitaria y social (...)"¹¹⁶.

Para cumplir con dichas funciones, el ACNUR ha establecido varias oficinas en la región, en las cuales se coordinarán las distintas actividades emprendidas por esta organización.

Cuadro no. 3.4

Oficinas del ACNUR en el Cuerno de África

<i>Djibouti</i>	<i>Eritrea</i>	<i>Etiopía</i>	<i>Somalia</i>	<i>Sudán</i>
Djibouti	Asmara Tesseney	Addis Abeba Gambella Jijiga Assosa Mizan	Hargeisa	Jartum Es Showak Port Sudan

Fuente: *Global Appeal 1999*,

pp. 98, 102, 106, 117 y 122

3.3.1. La protección

La realidad de la guerra y el conflicto civil implica una ruptura generalizada de los valores sociales y una situación donde no se aplica el derecho. Por ello, para una persona que se ve obligada a escapar de su país a causa de conflictos que pongan en riesgo su vida o su seguridad, la protección de la comunidad internacional se vuelve un asunto de fundamental importancia. Se puede definir la protección internacional como el

"sistema establecido por la comunidad internacional para asegurar a los refugiados, como personas que carecen de protección nacional, acceso a la

¹¹⁶ *Estatuto del ACNUR*, art. 2

seguridad y resguardo contra el retorno forzado al peligro. Los refugiados reciben la protección substituta de otro Estado y de la comunidad internacional. El régimen de protección internacional también busca que el trato hacia los refugiados esté de acuerdo con principios legales reconocidos y estándares relacionados con la seguridad personal, social y económica, y con los derechos civiles."¹¹⁷

La protección internacional constituye una actividad capital para el Alto Comisionado, tanto que el propio Alto Comisionado considera que "sigue siendo la razón de ser del ACNUR. La protección es la esencia de los esfuerzos de la organización por encontrar soluciones duraderas a las tribulaciones de los refugiados, y constituye el marco en el que realiza sus actividades de socorro"¹¹⁸. Esta actividad es tan importante, que el ACNUR "no puede nunca delegar esta función central -nuestra responsabilidad por mandato- en ninguna otra agencia".

La protección internacional se relaciona tanto con las circunstancias que provocaron la salida de un refugiado de su país, como con las condiciones en que tendrá que vivir en una nueva comunidad, pues la violencia puede presentarse durante el conflicto o la huida, y en los cruces fronterizos, en el interior o cerca de los campos de refugiado. En todo el mundo, y el Cuerno de África no es la excepción, las operaciones de protección del ACNUR tienen por objetivo primordial asegurar la vida del refugiado y el respeto a sus derechos básicos, incluyendo la admisión a territorio seguro y el principio de la no-devolución, así como asegurar que los refugiados reciban un trato justo y humano durante su estancia en el país de asilo, y que gocen de libertad y seguridad personal.

Para cumplir con estos propósitos, el ACNUR realiza dos tipos de actividades. Por un lado, se ha esforzado por afianzar el régimen internacional de protección de los refugiados, lo cual incluye un variado rango de actividades para promover la adhesión y el respeto de instrumentos legales como la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. El Alto Comisionado promueve la educación en materia de derechos de los

¹¹⁷ ACNUR. "Issues and challenges in international protection in Africa". en *International Journal of Refugee Law*. Edición especial, 1995.

¹¹⁸ *La situación de los refugiados en el mundo, 1993*, p 171.

refugiados. a través de seminarios. talleres, promoción de grupos de derechos humanos y centros de información. Por otra parte, vigila el trato a los refugiados a través de la presencia física de sus oficiales, en lugares clave como puntos fronterizos de cruce, campos. aeropuertos, etc. Estos oficiales monitorean y, en caso necesario, intervienen directamente para asegurar la protección de los refugiados. El equipo de protección del ACNUR puede ofrecer a quienes viven en el exilio asesoría e información sobre derechos y sobre el marco legal que los afecta. Asimismo, influye en cuestiones prácticas como expedición de documentos de identificación, permisos de estancia legal, entre otros.

Debido a las condiciones materiales en cada región, existen *diferencias entre la necesidad de protección* en los países europeos y las que se viven en el Cuerno de África. Así, en Europa occidental, los refugiados y solicitantes de asilo son sometidos a restricciones en sus derechos, con el fin deliberado de reducir la migración. En cambio, en el Cuerno de África, las violaciones a los derechos son con más frecuencia un reflejo de las condiciones generales de vida. pues se trata de sociedades que viven un alto grado de descomposición y una violencia generalizada, donde la distribución de armas se ha vuelto extensiva. Por estas razones, el tema de la protección internacional puede volverse muy complicado, y necesariamente tendrá características distintivas.

En primera instancia, el ACNUR tiene la responsabilidad de vigilar que nadie sea devuelto al país que ha dejado. En el Cuerno de África, la regla general es garantizar el asilo "en masa", dado que los desplazamientos involucran a grandes núcleos de población. Solo de manera posterior el Alto Comisionado se ocupará del estatuto individual.

Pero beneficiarse con el asilo en un país no garantiza la seguridad ni elimina la necesidad de protección internacional. En el país de asilo, el refugiado encuentra distintos peligros. Uno de los más notables es la inseguridad al interior de los campos de refugiados: la protección ante riesgos físicos ha adquirido en esta región una importancia central, debido a que los movimientos de refugiados se producen en situaciones de desorden generalizado o fractura de la autoridad central, con numerosos actores no

estatales. armados y que en muchas ocasiones no se someten a los principios fundamentales del derecho; esto llevará a una inseguridad generalizada, a la militarización y politización de los campos. En muchas ocasiones, los refugiados se ven sometidos a agresiones como el pillaje, la quema de viviendas, violaciones y asesinatos, pues se encuentran atrapados entre el gobierno del país de asilo, el gobierno de su propio país y las distintas facciones en pugna. En estas condiciones, es lógico que se vuelva muy necesaria la protección internacional.

Si la protección de la población en general es de gran importancia, la protección de grupos vulnerables adquiere una relevancia especial. Se considera como los principales grupos vulnerables a las mujeres (jóvenes, viudas y madres solteras) y los niños (en particular quienes no están acompañados por adultos).

Las refugiadas tienen necesidades específicas, como el cuidado de la salud y, en particular, un constante requerimiento de protección contra la violencia física y la explotación, pues prácticas como el rapto y la violación se han extendido de manera notable. Las mujeres se encuentran expuestas a la violencia sexual antes, durante y después de su huida, y son especialmente vulnerables quienes se encuentran solas o en situaciones de desamparo. En Djibouti, por ejemplo, "puesto que los refugiados son rutinariamente detenidos y separados por sexo, los guardias tienen blancos fáciles (...) En algunos campos de refugiados, las mujeres sin el soporte de esposos o familiares hombres han sido sujetas a la violencia sexual a cambio de las raciones de comida (...)"¹¹⁹. Sin embargo, no existe un registro de los casos, pues en general, y considerando el estigma que supone, las mujeres que han sufrido este tipo de violencia se niegan a hablar al respecto, por lo cual la mayoría de los abusos permanecen sin documentar. La cuestión de la violencia física contra las mujeres se debe explicar en un contexto más amplio: el de el rompimiento de las normas sociales y culturales de una sociedad y el dislocamiento de la unidad familiar, elementos que caracterizan las situaciones de refugiados, en especial en la primera fase del exilio. Algunos grupos han considerado el uso de la violencia sexual

¹¹⁹ Gil Loescher. *Refugees and international relations*, p. 146

sistemática contra las mujeres como un arma de guerra, útil para degradar a poblaciones enteras. Al mismo tiempo, la inequidad que viven las mujeres en su país de origen puede ser exacerbada en su vida como refugiadas, cuando se vuelve evidente el menor estatus social de las mujeres, así como su situación de desamparo frente a los hombres. Es decir, se trata de personas que deben sufrir "desventajas acumuladas"¹²⁰ .

Otro grupo especialmente vulnerable es el de los niños y adolescentes refugiados. Durante los ataques indiscriminados en contra de la población civil de un país, muchos niños mueren o quedan mutilados, o bien, sufren graves traumatismos. Pero en nuestros días, ellos ya no son sólo víctimas accidentales de los conflictos o los desplazamientos, sino que son, cada vez más, objetivos de la militarización y la explotación. La práctica de obligar a los niños y adolescentes a participar de manera activa en el frente de batalla se extendió de manera notable, sobre todo en Somalia y Sudán.

"La pavorosa situación de los niños soldados queda perfectamente ilustrada por el grupo de 12,500 muchachos sudaneses no acompañados que cruzaron la frontera de Kenia en mayo de 1992. Para algunos de ellos la odisea había empezado a mediados de la década de los ochenta, cuando los combates librados en el sur de Sudán les obligaron a huir a Etiopía. Al regresar a Sudán tras el derrocamiento del régimen de Mengistu en Etiopía, se vieron obligados a huir otra vez, esta vez a Kenia. Como se intentara alistarles de nuevo en las fuerzas armadas, el ACNUR decidió desplazar el campo donde se alojaban 120 kilómetros más al interior del país."¹²¹

Estos jóvenes refugiados tienen necesidades particulares de asistencia y protección, y la incapacidad para enfrentarlas tendrá "serias consecuencias, no sólo para los niños, sino también para sus comunidades y naciones, cuyo futuro está representado en estos jóvenes. La protección y asistencia de niños y adolescentes refugiados es por tanto una prioridad". El objetivo principal del Alto Comisionado es "ayudar a los padres a ayudar a sus hijos". De acuerdo con este enfoque, un reto especial lo constituyen los

¹²⁰ *Ibidem*, p. 151.

¹²¹ *La situación de los refugiados en el mundo, 1993*, p. 73

niños no acompañados. En una emergencia puede ser fácil que la unidad familiar se vea dislocada, y que el niño pierda el contacto con sus familiares; muchos de estos niños no saben ni siquiera si sus padres están vivos o muertos, ni dónde están en caso de que vivan. Estos menores se encuentran expuestos a muchas amenazas, por lo cual un objetivo fundamental será reunirlos con sus familias, o al menos reintegrarlos en sus comunidades de origen. para lo cual deben de ser separados de los militares y gozar de protección especial en contra de la explotación sexual y la violencia. Naturalmente, reviste un especial interés detener el reclutamiento de niños como soldados en los conflictos.

Una vez que se han garantizado condiciones adecuadas de asilo incluso para los grupos más vulnerables, una parte importante de la labor del ACNUR en favor de la protección es la búsqueda de una solución duradera satisfactoria para el problema de los refugiados. Cuando ellos optan por la repatriación, el Alto Comisionado adquirirá nuevas responsabilidades en lo referente a la protección, y en este caso su actividad será tanto en el país de asilo como en el que se reasentarán. Las actividades de protección se desarrollarán tanto durante el traslado (evitar ataque, protección contra minas antipersonales, etcétera) como durante el reasentamiento (garantía de seguridad para los reasentados). También a lo largo un proceso de reasentamiento el ACNUR debe garantizar la protección de los refugiados, sobre todo si se tiene en cuenta que los reasentados son personas cuya seguridad personal se encuentra en especial peligro.

3.3.2. *La asistencia material*

Una función fundamental del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ha sido ofrecer a esta población asistencia material, con el fin de satisfacer sus necesidades fundamentales. Como muchos otros asuntos relativos al sistema internacional de refugiados, en este rubro se han operado transformaciones importantes a lo largo de los años. En un principio se consideraba que los aspectos materiales y de socorro a los refugiados eran una responsabilidad del gobierno que les había otorgado asilo. Sin embargo, asumir esta postura resulta impensable en situaciones de refugiados como las que se han vivido en el Cuerno de África, donde enormes cantidades de refugiados reciben asilo en países catalogados entre los más pobres del mundo.

A través de los programas de asistencia del ACNUR se proporcionan los servicios básicos, incluyendo alimentación, suministro de agua, cuidado de la salud, educación y capacitación. Para cumplir con esta función de asistencia, el ACNUR debe recurrir a otras agencias de la Organización de Naciones Unidas, así como a organismos del gobierno del país de asilo y a organizaciones no gubernamentales que tengan experiencia en determinados sectores.

Dentro del sistema de Naciones Unidas, las organizaciones que pueden cooperar en materia de refugiados, además del ACNUR, son el Programa Mundial de Alimentos, la Organización de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización Mundial de la Salud y el Departamento de Asuntos Humanitarios. De ellos, sólo el ACNUR, el PMA y la UNICEF realizan operaciones directamente sobre el terreno durante las emergencias humanitarias, utilizando su propio personal, equipo y medios de gestión.

Para hacer más efectiva la respuesta en caso de emergencia, es muy importante la participación de organizaciones tanto pertenecientes al gobierno como no gubernamentales. Estas últimas realizan una labor indispensable y de diversa índole en cada una de las fases de una crisis de refugiados, y participan en las labores preventivas desde que se manifiestan los primeros síntomas de la crisis, pues pueden proporcionar una información muy valiosa sobre la evolución de una crisis y los posibles flujos de refugiados.

Una vez declarada la emergencia, las ONG pueden intervenir con rapidez gracias a sus dimensiones y flexibilidad, y pueden prestar socorros básicos como asistencia médica, alimentos, agua y cobijo. Finalmente, también intervienen en la búsqueda de soluciones a los problemas de los refugiados; en caso de repatriaciones voluntarias, su colaboración es fundamental, pues pueden acompañar a los refugiados en su retorno a sus lugares de origen, y pueden también elaborar y llevar a la práctica proyectos de reconstrucción y vigilar la observancia de los derechos humanos.

En el cuadro 3.5 se señalan las organizaciones que trabajan junto con el ACNUR en el Cuerno de África.

Cuadro no. 3.5

Organismos que trabajan en coordinación con el ACNUR

Djibouti	Eritrea	Etiopía	Somalia	Sudán
<ul style="list-style-type: none"> * Office national d'assistance aux réfugiés et sinistrés. * Association of medical doctors of Asia * UNESCO/ PEER * United Nations Volunteers * Eglise protestante evangelique de Djibouti 	<ul style="list-style-type: none"> * Eritrean refugee and relief commission 	<ul style="list-style-type: none"> * Administration for refugee and returnee affairs * Care international * Save the children Fund * Handicap International * Radda Barnen * Development inter-church aid commission * Rehabilitation and Development Organization * Médecins sans Frontières * Opportunities Industrialization Centre-Ethiopia 	<ul style="list-style-type: none"> * Ministry of Resettlement, Rehabilitation and Reconstruction * International Rescue Committee * Swiss Group * Oxfam * Handicap International * Save the Children Fund * Médecins sans Frontières * Coordination Committee of Organization of Voluntary Service * También colaboran numerosas ONG locales 	<ul style="list-style-type: none"> * Commissioner for Refugees * Media Luna Roja Sudanesa * Human Appeal International * Benevolence International Organisation * Global Health Foundation * Ockenden Venture * Islamic African Relief Agency * Forestry National Corporation * Action contre la faim * Sudanaid * Programa Mundial de Alimentos

Fuente: Global Appeal 1999, pp. 98, 102, 106, 117

El ACNUR lleva a cabo proyectos y programas de asistencia para los refugiados durante el tiempo que vivan en el exilio. A través de estos programas se ayuda a los refugiados a satisfacer sus necesidades primordiales.

Desde 1977, el presupuesto del ACNUR se reparte en dos rubros: los programas generales y los especiales. Los programas generales son "planificados y aprobados con anticipación" y "cubren las actividades elementales y permanentes de protección y de ayuda a los refugiados". En cambio, los programas especiales "abarcan las operaciones de urgencia, las repatriaciones voluntarias, los programas en favor de los no refugiados"¹²². En general, el financiamiento de los programas especiales se obtiene gracias a llamados hechos a los donadores de acuerdo con las necesidades para cada caso.

En el *cuadro 3.6* podemos apreciar la distribución del presupuesto destinado a programas generales y el destinado a programas especiales para los distintos países del Cuerno de África. Se incluyen otros países, como Kenya, donde hay una presencia importante de refugiados provenientes del Cuerno de África.

¹²² ACNUR. "¿De donde viene el dinero del ACNUR?", en *Refugiados*, IV, 1995, p. 8.

Cuadro no. 3.6

Presupuesto de ACNUR para el Cuerno de África

	Programas generales	Programas especiales	TOTAL
Djibouti	1,963.600	416,319	2,379,919
Eritrea	812.800	1,137,187	1,949,978
Etiopía	18,720.200	8.322,910	27,043,110
Kenya	17,577.300	4,656,488	22.213,788
Somalia**	144,800	10,709.848	10.854,648
Sudán	9,593.300	701,106	10.294.406
Otros países***	—	923.269	923,269
TOTAL	48,792,000	26,867,127	75.659,127

Notas: * En dólares estadounidenses

** Incluye los costos en Somalia, mientras que el presupuesto del cuadro no. 3. cubre los costos en Somalia y los países de asilo.

*** Otros países incluyen a Libia y Yemen

Fuente: *Global Appeal*, 1999, p. 96

Naturalmente, la tendencia general es que el presupuesto para programas generales supere el de los programas especiales. Por su propia naturaleza, los programas especiales se refieren sobre todo a situaciones extraordinarias. Sin embargo, en el caso de Eritrea y Somalia la tendencia se ha invertido y la inversión en programas especiales supera a la de los programas generales. Esta situación podría explicarse porque, por una parte, en Eritrea se ha promovido la repatriación, que se coloca entre los

programas especiales. Además, aquí y sobre todo en Somalia, la situación podría catalogarse como una continua emergencia.

La distribución más detallada del presupuesto se encuentra en el *cuadro 3.7*. Ahí se puede observar los distintos sectores a los cuales se dirige el dinero del ACNUR en el Cuerno de África. Además de los costos operativos, los gastos del Alto Comisionado se enfocan a rubros como la alimentación, la salud, el alojamiento de los refugiados, la educación y el desarrollo de diversos programas productivos, que incluyen actividades como la agricultura, ganadería y silvicultura.

Las preocupaciones fundamentales del ACNUR abarcan la alimentación y el cuidado de la salud. En lo referente a la alimentación, el Alto Comisionado trabaja en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos para ofrecer a los refugiados raciones que cubran las necesidades básicas de los exiliados. Estas raciones están compuestas básicamente de cereales, y en general resultan por completo extrañas para los refugiados, de entre los cuales "algunos, sobre todo los nómadas, no han comido nunca esta clase de alimentos. Acostumbrados a la carne y la leche, tienen que aprender"¹²³ a comer los nuevos alimentos. Existen también programas alimentarios especiales para quienes sufren un alto grado de desnutrición, o para mujeres embarazadas.

¹²³ *La situación de los refugiados en el mundo*, 1993, p. 92

Cuadro no. 3. 7

Presupuesto del ACNUR para programas en el Cuerno de África

	Djibouti	Eritrea	Etiopía	Somalia	Sudán
Alimentación	41,442	336,150	189,433	144,850	---
Transporte/logística	156,854	126,645	6,065,330	7,472,837	1,527,023
Necesidades domésticas	224,638	111,240	976,925	1,154,331	45,952
Suministro de agua	32,638	12,778	2,618,472	1,297,000	544,017
Salubridad	14,056	6,139	330,940	209,810	142,605
Salud y nutrición	398,352	66,690	327,430	802,883	1,990,060
Alojamiento y otras infraestructuras	4,972	30,036	613,328	592,856	134,221
Servicios comunitarios	67,846	8,563	2,054,906	378,836	44,647
Educación	92,525	14,373	1,940,249	902,000	840,148
Generación de ingresos	10,170	---	136,000	780,000	12,463
Producción agrícola	---	---	135,042	1,245,000	---
Ganadería	---	---	62,800	1,210,000	10,903
Silvicultura	---	---	1,437,970	419,050	327,429
Pesquerías	---	---	---	280,000	---
Protección y asistencia legal	45,733	11,861	478,564	293,407	100,431
Soporte operacional de la agencia	218,474	188,305	2,211,021	1,045,317	972,901
Programme delivery costs	737,013	835,228	4,995,876	5,146,516	3,291,288
SUB-TOTAL	2,044,713	1,748,028	26,233,802	23,374,693	9,488,988
Costos de soporte administrativo	335,206	201,959	809,308	1,511,967	805,418
TOTAL	2,379,919	1,949,987	27,043,110	24,886,660	10,294,406

Nota: Presupuesto en dólares estadounidenses.

Fuente: *Global appeal, 1999*.

Además de alimentos, el ACNUR suministra también artículos diversos fundamentales para la vida diaria, como material para levantar las tiendas en que vivirán los refugiados, mantas, una pequeña estufa y recipientes para almacenar el agua.

Existen también proyectos específicos diseñados para atender las necesidades especiales de grupos específicos como los discapacitados, mujeres solas, niños no acompañados y personas mayores.

La otra preocupación fundamental en materia de asistencia es el cuidado de la salud. En vista de los problemas inherentes a una situación de guerra y a un éxodo precipitado, y por las condiciones prevalecientes en los campos de refugiados, los problemas de salud están muy extendidos, y en casos extremos se pueden presentar importantes emergencias sanitarias. Por esta razón es indispensable mantener en funcionamiento centros de atención médica que reciban a los refugiados enfermos o que han sufrido heridas de guerra. También resulta fundamental emprender acciones preventivas, como campañas de inmunización y fumigación de los campos, o la recolección oportuna de basura y desechos.

Otra cuestión que el ACNUR trata de promover a través de sus programas de asistencia es la educación, incluyendo la educación de los niños, la alfabetización de los adultos y la capacitación en actividades productivas. Si bien esta no es una cuestión de supervivencia, sí es muy importante para estabilizar la vida de los refugiados y para promover su eventual incorporación a actividades remuneradas. Por una parte, la educación puede ayudar desde el punto de vista psicológico en la recuperación de las personas traumatizadas en el proceso de desplazamiento, sobre todo en el caso de los niños. "La escuela contribuye a restaurar la estructura en la vida de un niño, promueve el trabajo en grupo y puede ofrecer una visión más optimista del futuro"¹²⁴. Al mismo tiempo, puede significar un eventual desarrollo de la autosuficiencia

124 www.unhcr.ch/refworld

Finalmente, se debe mencionar que la asistencia no se limita al tiempo que los refugiados pasan propiamente en el exilio. Por el contrario, Al momento de buscar una solución duradera también tendrán que desarrollarse programas de asistencia que favorezcan el éxito de la solución por la cual se opte. Sobre todo para el caso de la repatriación, el ACNUR no puede suspender la asistencia de manera inmediata luego del regreso de los refugiados a su país de origen, pues el simple retorno no resuelve las necesidades de los desplazados.

El gran énfasis que el ACNUR ha debido poner en la asistencia humanitaria no significa, sin embargo, que la vida de un refugiado dependa de ella de manera absoluta. En ciertos sectores se ha insistido mucho en el "síndrome de dependencia" que, suponen, genera entre los refugiados la asistencia humanitaria.

Es cierto que la asistencia puede resultar vital para los refugiados, sobre todo en las primeras etapas de una crisis. Sin embargo, hay quienes señalan que el mencionado "síndrome de dependencia" es en realidad un mito. Por una parte, a causa de las condiciones prevalecientes en la región no todos los refugiados cuentan con la ayuda del ACNUR. Además, en realidad la asistencia por sí misma no resuelve todas las necesidades de los refugiados; por el contrario, para ellos "la vida es una continua lucha por la supervivencia"¹²⁵. La ayuda que ofrece el ACNUR en coordinación con otros organismos implica los aspectos más fundamentales de la vida de un refugiado, pero éste tendrá que buscar por sí mismo aquello que la asistencia no le proporciona. De acuerdo con el Instituto de Investigación para el Desarrollo de Naciones Unidas, la suposición de que los refugiados se vuelven dependientes por el mero hecho de recibir asistencia es inexacta y constituye sólo un estereotipo, pues los síntomas de lo que en general se describe como dependencia "son el resultado no de recibir asistencia *per se* (todos dependemos de una forma u otra de los subsidios estatales), sino de perder, e intentar recuperar, la percepción de control sobre la propia vida"¹²⁶. En las circunstancias que enfrenta, un refugiado tratará de

¹²⁵ "Rostros de Hartsheik", en *Refugiados*, III, 1996, p.15

¹²⁶ *Refugees returning home*, Ginebra, UNRISD, Marzo de 1993, p. 6 y 7.

encontrar un espacio. aunque sea reducido, de autonomía. Así, fenómenos como la compraventa de tarjetas de racionamiento, el registro múltiple de una persona o la venta de las raciones de asistencia, son en realidad un intento por disminuir la dependencia. Por lo tanto, para evitar la dependencia de los refugiados, lo más importante es aumentar su capacidad de decisión, en cuestiones como la asignación de los pocos recursos que les otorga la asistencia.

3.3.3. La búsqueda de soluciones duraderas

Por definición, la condición de refugiado es transitoria. Una persona será refugiada mientras su vida o su integridad personal se encuentren en riesgo en su país de origen. La duración será, por supuesto, variable, dependiendo de factores diversos como las condiciones del país de origen, de las del país de refugio, y de las posibles soluciones.

Existen tres soluciones posibles para una situación de refugiados: la integración en las comunidades de los países de refugio, el reasentamiento en un tercer país. y la repatriación voluntaria hacia el país de origen. Para que el refugiado opte por alguna de estas posibilidades, es necesario que se reúnan ciertas condiciones, y el éxito de la solución dependerá de las condiciones en que se desarrolle el proceso.

Integración al país de primer asilo

En muchos casos. los refugiados se integran de manera exitosa a la comunidad que los recibe, y pueden alcanzar una completa autosuficiencia, de manera que ya no requieran de la asistencia internacional.

La integración al país de primer asilo puede ocurrir de forma espontánea u organizada, tanto en zonas rurales como urbanas. John Rogge señala que "en muchos países de asilo africanos la integración de los trabajadores refugiados es más por accidente que por un plan"¹²⁷. Para ello contribuye el hecho de que muchos de los movimientos transfronterizos se dirigen hacia zonas habitadas por personas étnicamente cercanas a los refugiados, con lo cual se facilita su integración espontánea a la comunidad que los ha recibido.

En el caso de la integración organizada, el ACNUR y los gobiernos locales pueden promover proyectos de asentamiento de refugiados con el fin de que éstos alcancen la autosuficiencia. A diferencia de lo que ocurre en los campos a los que ingresan los refugiados en un primer momento, en un asentamiento que promueva la autosuficiencia los refugiados pueden integrarse a estrategias de desarrollo en su sentido más amplio. Si los refugiados consiguen la autosuficiencia, se reducirá el peso de su atención para los gobiernos locales y, al mismo tiempo, contribuirán con su trabajo a la estructura económica del país de asilo. Por esta razón, en ciertos lugares y momentos se han promovido esquemas de asentamiento a largo plazo. Esta ha sido una opción muy difundida sobre todo en el caso de Sudán.

Diversas variables intervendrán en el éxito o fracaso de cualquier intento de integración de un refugiado al país en que recibió asilo en primera instancia. Entre estos factores pueden mencionarse la planeación, la disponibilidad de recursos, una adecuada organización, la comprensión y ayuda por parte de la población local, y, sobre todo, el consentimiento del gobierno del país de acogida.

Si no se reúnen las condiciones adecuadas, los refugiados se enfrentarán con importantes problemas. En nuestros días es cada vez más común que los refugiados encuentren obstáculos para integrarse a la sociedad que los ha recibido. Por una parte, los desplazamientos han involucrado a grupos muy grandes, que pueden llegar a incluir a cientos de

¹²⁷ John Rogge. *Too many, too long*, p. 86

miles de personas. Naturalmente, la posibilidad de que todas estas personas sean absorbidas en el país de asilo es bastante remota. Esta dificultad se acentúa por la enorme presión sobre los limitados recursos en el Cuerno de África. En estas condiciones, los refugiados pueden entrar en una fuerte competencia con la población local. Ante tal situación, y en vista de los elevados costos que puede implicar un proyecto de integración de refugiados a la economía local, los gobiernos han tomado medidas contrarias al proceso de integración. El gobierno de Djibouti, por ejemplo, ha tratado de muchas formas de evitar la entrada al país, y recientemente declaró que "no hay lugar para la integración, sin importar qué tan pequeño sea el número"¹²⁸ de refugiados en el país.

Reasentamiento en un tercer país

El reasentamiento consiste en el asentamiento permanente del refugiado en un país que no es su país de origen ni el aquel que funcionó como primer lugar de asilo.

Las circunstancias que pueden hacer del reasentamiento la opción más adecuada para un refugiado son muy específicas. En primer lugar, el reasentamiento puede ser una alternativa vital para quienes tienen necesidades especiales en materia de seguridad, como las mujeres particularmente amenazadas por la violencia sexual, refugiados amenazados de manera individual con la privación de la libertad o el uso de la fuerza por cuestiones étnicas, religiosas o sociales, o personas que corren un peligro individual e inminente de ser devueltas a su país de origen. El reasentamiento también puede ser necesario para personas con necesidades humanitarias especiales y urgentes que no pueden ser resueltas en el país de primer asilo, por ejemplo, "quienes sufren problemas médicos que puedan poner en riesgo su vida (...), quienes padecen heridas severas, problemas mentales o discapacidades físicas, quienes han sufrido tortura, o refugiados con severos traumas, y refugiados que desean reunirse con miembros de su

¹²⁸ ACNUR. *The Horn of Africa: Somalis in Djibouti, Ethiopia and Kenya*, p. 4

familia que vivan en otros sitios"¹²⁹. Un tercer caso en que puede optarse por el reasentamiento es que el refugiado, luego de vivir cierto tiempo fuera de su país, no pueda volver, pero tampoco le sea posible integrarse a la sociedad del país receptor; este es el caso de quienes han obtenido asilo en algún país por un periodo limitado que está a punto de concluir.

Debido a las condiciones prevalecientes cuando se institucionalizó el régimen de refugiados, en la Convención de 1951 se privilegió la opción del asentamiento definitivo de los refugiados fuera del país de origen. Luego de la segunda guerra mundial y en el momento culminante de la guerra fría, el reasentamiento se convirtió en una opción muy importante. En tan sólo 5 años (de 1947 a 1951) más de un millón de refugiados fueron reasentados, mientras que apenas 73,000 fueron repatriados. Este uso extendido del reasentamiento fue posible en ese momento histórico debido a dos factores: por una parte, la mayoría de los refugiados provenían entonces de Europa del Este, y por tanto compartían ciertas características comunes con la población de los países en donde podrían ser reasentados. Al mismo tiempo, los desplazamientos de refugiados eran entonces originados primordialmente por la persecución individual, por lo cual las cifras de refugiados se mantenían en un nivel "manejable". Finalmente, la recepción de ciertos refugiados en países como Estados Unidos era una manifestación más de la guerra fría.

En cambio, en las condiciones actuales el reasentamiento se ha convertido en una alternativa poco viable. Esta puede ser una alternativa adecuada para cierto tipo de refugiados. Sin embargo, de manera habitual tanto el ACNUR como otros organismos internacionales, y en ocasiones incluso los propios refugiados, consideran el reasentamiento como la solución menos deseable para el problema.

Las operaciones de reasentamiento se realizan de manera fundamental en ciertos países desarrollados que ofrecen un muy limitado número de oportunidades de reasentamiento a personas de diversos orígenes nacionales. En el caso de los refugiados del Cuerno de África, el

¹²⁹ De la página del ACNUR en Internet: www.unhcr.ch/refworld

reasantamiento en un país desarrollado implica un desplazamiento muy grande, a un continente distinto. Y esto constituye un problema porque en general, por distintas razones se prefiere favorecer la repatriación, y mientras más lejos se traslada un refugiado, se vuelve menos probable el retorno a su hogar.

Además, en crisis como las que se han presentado en el Cuerno de África, el reasantamiento constituye una opción poco práctica. Mientras que en países como Etiopía, Somalia y Sudán los refugiados se desplazan generalmente en grandes grupos, incluso de miles de personas, el reasantamiento es una opción en extremo selectiva, que nunca ha estado al alcance de la mayoría. De entre miles de personas, sólo unos cuantos podrán aspirar al reasantamiento. En nuestros días, en todo el mundo sólo diez Estados aceptan el reasantamiento de refugiados en su territorio de acuerdo con cuotas anuales, mientras que otros diez Estados también aceptan refugiados de manera regular, pero sin el compromiso de cubrir una cuota determinada. Por tanto, sólo el 0.2% de la población mundial de refugiados es reasentada en un tercer país. En 1993, por ejemplo, el ACNUR reasentó a 9,406 refugiados africanos. En particular para el Cuerno de África, los datos confirman esta tendencia, pues los casos de reasantamiento son muy aislados; como ejemplo podemos mencionar a 31 sudaneses y somalíes asentados en Eritrea que fueron aceptados por Estados Unidos, 30 etíopes¹³⁰, y aproximadamente 150 somalíes refugiados en un principio en Etiopía¹³¹ y que pudieron ser reasentados en otros países. Estas cifras resultan irrelevantes desde el punto de vista estadístico.

Las razones para la aplicación restringida del reasantamiento son múltiples. Por distintos motivos, el reasantamiento es una opción costosa, pues implica un proceso muy largo y complejo. Se requiere un complicado procedimiento administrativo para identificar a los posibles candidatos y encontrar un país que pueda ser una alternativa adecuada de reasantamiento, lo cual implica gastos importantes. Los gastos se incrementan por la necesidad de transportación en distancias muy largas, por

¹³⁰ *Global Appeal 1999*, pp 103 y 117

¹³¹ *La situación de los refugiados en el mundo 1993*, p. 169

el desarrollo de programas para la integración en el país de acogida y por los tratamientos médicos o psicológicos que puedan requerir los reasentados. Para que este sistema funcione se requiere de un equipo altamente especializado, que también significará un costo en el proceso. Con una base *per capita* el costo económico del reasentamiento supera con amplitud el de opciones como la repatriación voluntaria o la integración en el país de primer asilo.

Adicionalmente del costo, para el refugiado será un proceso muy desgastante. Por tratarse de una opción tan burocratizada, la decisión definitiva puede tardar meses o, en casos extremos, años. Una vez que se ha optado por el reasentamiento en un caso determinado, el éxito del proceso dependerá de distintos factores. En vista de que el país de reasentamiento tiene, por regla general, una cultura muy alejada a la cultura madre del refugiado, la integración exitosa dependerá de si existe una comunidad establecida del mismo grupo del refugiado, que pueda ayudarlo en su proceso de adaptación; si hay asesoría, educación y tratamientos adecuados, o si existen casos anteriores de la misma nacionalidad o grupo social que demuestren un posible éxito.

Existen grupos que viven problemáticas específicas. Destacan en esta situación las mujeres reasentadas. Cuando una refugiada logra el reasentamiento en un país industrializado, sus problemas adquieren nuevas dimensiones, pues tendrá que enfrentarse a un nuevo ambiente, totalmente distinto del de su país de origen. "Confrontadas con cambios drásticos para los cuales muy pocas han sido preparadas, las mujeres en los países de reasentamiento constituyen la parte más invisible de los refugiados, y sus necesidades específicas son ampliamente desconocidas"¹³². Estas mujeres deben enfrentarse a una sociedad radicalmente distinta a la suya y son sometidas a presiones incluso mayores que las que viven los hombres. Además, el papel tradicional de la mujer en su sociedad de origen y el bajo nivel educativo de la mayoría de estas mujeres constituyen un obstáculo adicional en su integración al mundo del trabajo. Las posibilidades de trabajar o recibir una educación formal se ven limitadas si no cuentan con

¹³² Loescher, *Refugees and international relations*, p. 149

ayuda para la atención de sus hijos. Así, estas refugiadas pueden volverse cada vez más dependientes. "El aislamiento, la pérdida de un marco de referencia en ausencia de los sistemas tradicionales de soporte (...) agravan la tensión física y emocional causada por el desarraigo"¹³³. Pese a estos problemas, las agencias gubernamentales y las organizaciones voluntarias no han manifestado un interés particular por la cuestión específica de las refugiadas que son reasentadas en un tercer país.

Repatriación voluntaria

La noción de repatriación voluntaria es en la actualidad uno de los principios fundamentales de la protección de los refugiados. En esencia, el principio de repatriación voluntaria establece el derecho de cualquier refugiado a retornar a su propio país, como resultado de una elección libre y bien informada, y prohíbe cualquier acción que tenga como propósito obligar a un refugiado a volver a un país donde su vida o su libertad estén amenazadas.

La repatriación voluntaria ha sido considerada la solución más deseable para el problema de los refugiados, además de ser la opción más viable para el caso del Cuerno de África. A causa de la preferencia por esta medida, la de 1990 fue denominada la *década de la repatriación* por las Naciones Unidas.

Los fundamentos del principio de repatriación voluntaria se pueden encontrar en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 13.2 señala que "toda persona tiene derecho (...) a regresar a su país"¹³⁴. Sin embargo, en la Convención de 1951 no existe ninguna referencia explícita a este concepto, el cual sí está respaldado por el Estatuto del ACNUR (donde se señala como competencia del Alto Comisionado asistir "a los gobiernos y a los particulares en su esfuerzo para

¹³³ *Ibidem.* p. 149

¹³⁴ Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 13.2

fomentar la repatriación voluntaria de los refugiados..."¹³⁵), así como en numerosas resoluciones de Naciones Unidas y en instrumentos regionales.

Entre estos últimos destaca la Convención de la OUA, que constituyó un avance fundamental en lo concerniente a la repatriación, pues fue el primer instrumento (hasta ahora el único) en que se describe con cierto detalle el principio. Hasta 1969, la regulación de la repatriación voluntaria se encontraba, desde el punto de vista formal, en un nivel muy elemental. En el artículo V de la Convención de la OUA se señala que:

1. El carácter esencialmente voluntario de la repatriación debe respetarse en todos los casos, y ningún refugiado debe ser repatriado contra su voluntad.
2. El país de asilo, en colaboración con el país de origen, deben hacer los arreglos adecuados para el retorno seguro de los refugiados que soliciten repatriación.
3. El país de origen, al recibir de vuelta a los refugiados, debe facilitar su reasentamiento y garantizarles todos los derechos y privilegios de los nacionales del país, y sujetarlos a las mismas obligaciones.
4. Los refugiados que voluntariamente retornen a su país, no deberán ser penalizados de ninguna manera por haber dejado su país por cualquiera de las razones que hayan provocado una situación de refugiados. Siempre que sea necesario, se hará un llamado a través de los medios nacionales de información y del Secretario general Administrativo de la OUA, para invitar a los refugiados a retornar a su hogar y para asegurar que las nuevas circunstancias prevalecientes en su país de origen les permitirán retornar sin riesgo y para desarrollar una vida pacífica sin miedo de ser molestados o castigados, (...)
5. Los refugiados que libremente decidan retornar a su hogar, como resultado de tales seguridades o por propia iniciativa, deben recibir toda la asistencia posible por parte del país de asilo, el país de origen, las agencias voluntarias y las organizaciones internacionales e intergubernamentales, para facilitar su retorno."¹³⁶

La clara preeminencia del concepto de repatriación voluntaria comenzó a afirmarse de manera especial a partir de la década de los setenta, debido al notable crecimiento en los flujos de refugiados en los países subdesarrollados. La cifras ascendieron en tal forma que se volvió imposible

¹³⁵ *Estatuto del ACNUR*, art. 8-c

¹³⁶ "OUA Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa,

pensar en que la población total de refugiados podría ser absorbida por otro país. Entonces comenzó a manejarse la idea de repatriación como la *solución más deseable*: "para los refugiados en la mayoría de los países una solución duradera debe ser procurar la repatriación a sus países de origen, la cual es la mejor opción siempre que sea aceptada de manera voluntaria por los refugiados (...)"¹³⁷

En vista de que el principal objetivo de la repatriación voluntaria es promover el interés de los refugiados, el ACNUR considera que deben existir cuatro condiciones básicas para promover un programa de repatriación. Primeramente, debe haber ocurrido un cambio sustancial y permanente en las condiciones que originaron la salida de refugiados de un país. En segundo lugar, es necesario que los refugiados tomen con absoluta libertad la decisión de repatriarse, de manera que la coacción o las amenazas son inaceptables. Además, tanto el país de origen como el país de asilo deberán acordar de manera formal la repatriación; y, finalmente, debe garantizarse la seguridad de los refugiados para el retorno.

Pero en el Cuerno de África estas condiciones con frecuencia no se respetan. El carácter voluntario de la repatriación debe ser un elemento central, pero en numerosas ocasiones es difícil determinar qué tan voluntaria es una repatriación. El ACNUR ha establecido que la "repatriación no es voluntaria cuando las autoridades del país anfitrión privan a los refugiados de una libertad real de elección a través de una franca coerción o reduciendo servicios esenciales"¹³⁸. Sin embargo, en ocasiones no existe una coerción directa por parte del gobierno pero si tiene lugar algún conflicto de gran magnitud, éste puede impedir que los refugiados permanezcan en el país al que se han trasladado (como ocurrió con los refugiados etíopes tras la caída de Siad Barre en Somalia). Es decir, es posible que los refugiados opten por la repatriación no porque hayan mejorado las condiciones en su país de origen, sino porque las condiciones en el país de asilo se hayan deteriorado mucho.

¹³⁷ *Refugees returning home*, p. 12

¹³⁸ ACNUR: www.unhcr.ch/refworld

También es posible que en un momento dado un grupo de refugiados tenga interés en volver a su país de origen, pero no cuente con los elementos necesarios para ejercer su derecho a la repatriación. En ciertos momentos, ni siquiera el ACNUR podrá ayudar. Un caso de este tipo registrado en el Cuerno de África fue la repatriación, entre 1984 y 1985, de población tigré originaria de Etiopía y exiliada en Sudán. Este movimiento era promovido por el Frente Popular de Liberación de Tigre, y el ACNUR mostró una gran renuencia a participar, pues consideró que no existían condiciones de seguridad para el retorno, además de que el movimiento era promovido por una entidad no reconocida y que se encontraba en guerra con el gobierno de Etiopía. Por estas razones, la asistencia del ACNUR durante la repatriación fue muy limitada, y sin embargo el retorno se efectuó sin la asistencia internacional, lo cual sólo agravó la situación de los repatriados.

En la actualidad, gracias a las condiciones políticas de la región, el ACNUR ha podido instrumentar diversas operaciones de repatriación. En el cuadro 3.7 se pueden observar las cifras de personas repatriadas que maneja el Alto Comisionado para el Cuerno de África.

Cuadro no. 3.8
Retornados en el Cuerno de África

<i>País de residencia actual</i>	<i>Personas</i>
Eritrea	24,727
Etiopía	27,907
Somalia	14,435

Fuente: ACNUR

Al igual que las cifras de refugiados en un país, las de retornados están sujetas a una constante controversia. El gobierno puede tratar de agrandar los números por dos razones: por una parte, de esta manera intentará obtener, al menos de manera temporal, ingresos adicionales por la presencia de repatriados; además, la repatriación puede constituir un

símbolo de prestigio y respaldo. Así, por ejemplo, el gobierno eritreo sostiene que, frente a las cifras oficiales, 127.000 refugiados provenientes de Sudán han regresado a su territorio de manera espontánea.

Esta es una cuestión de gran importancia. Estudios recientes muestran que la cantidad de personas que retornan espontáneamente y gracias a sus propios medios a su país de origen superan con amplitud las cifras de repatriados en el marco de programas oficiales. O, en palabras de Fred Cuny y Barry Stein, "la mayoría de las repatriaciones voluntarias ocurren hoy sin, y a pesar de, la injerencia del ACNUR"¹³⁹. Como la mayor parte de los repatriados no se registran de manera oficial, estas personas son "invisibles" para las agencias internacionales, y no podrán beneficiarse de la asistencia y la protección ofrecidas por estas organizaciones. La repatriación espontánea ocurre con frecuencia sin que se reúnan condiciones como la aprobación de las autoridades del país de origen y el de asilo, o sin que haya concluido el conflicto que provocó el éxodo.

Diversos factores han motivado preferencia de la repatriación espontánea por sobre la institucionalizada. En primer término, los programas formales tienden a enfocarse en "la reubicación física de los refugiados de un campo en el exilio a otro en el país de retorno"¹⁴⁰, lo cual no necesariamente corresponde a las expectativas de quienes desean retornar y reconstruir sus vidas. En segundo lugar, es común que los programas de repatriación se instrumenten de manera tardía, pues los gobiernos, agencias y facciones pueden demorar para llegar a un acuerdo sobre la logística de la repatriación. Además el retorno espontáneo constituye un juicio emitido por los mismos refugiados sobre sus problemas y perspectivas, y les otorga un cierto grado de control sobre su destino, a diferencia de la repatriación organizada que los excluye de las comisiones que establecen los términos del retorno, y no los toma muy en cuenta en lo referente a las modalidades y condiciones de su propia repatriación. Además, los planes oficiales muchas veces tienen que modificarse debido a la falta de recursos o a las condiciones de la región.

¹³⁹ *Refugees and international relations*, p. 296

¹⁴⁰ Stella Tandai Makanya, "Voluntary repatriation in Africa in the 90's. Issues and challenges", en *International Journal of Refugee Law*, edición especial, 1995.

Asimismo, a causa de las costumbres nómadas de gran parte de los refugiados, y en vista de que muchos de los campos se ubican en regiones cercanas a las fronteras, es una práctica más o menos extendida que los refugiados se mantengan en contacto con sus regiones de origen. Como ejemplo se puede citar este caso registrado en el campo de Hartisheik:

"En otro paso fronterizo en el noroeste de Somalia, una mujer somalí caminaba de regreso al campo de Darwanaji, en Etiopía, tras una visita a Boroma para pedir ayuda a un tío. Dijo que visitaba a su tío en Boroma, a medio día de camino, una vez cada tres meses"¹⁴¹

Gracias a este contacto constante, los refugiados conocen bien la situación en que se encuentran sus regiones de origen, y en consecuencia pueden realizar una evaluación efectiva acerca de sus posibilidades de retorno. Por ejemplo, existen muchas personas refugiadas en Etiopía que "con frecuencia visitan sus hogares en Somalia y reportan que el viaje en autobús o a pie es seguro"¹⁴². Sus propias observaciones sobre el terreno les permiten formular un juicio sobre la conveniencia o no de retornar. Evidentemente, las percepciones de seguridad pueden variar de manera considerable en la perspectiva del ACNUR y la de los propios refugiados.

Normalmente, son los refugiados quienes pueden hacer la evaluación más acertada de estas condiciones. Sin embargo, en ocasiones la valoración puede fallar: puede ocurrir que la decisión de repatriarse de manera espontánea esté basada en información engañosa o no del todo confiable, o que se tome de manera precipitada y sin evaluar todos los riesgos. Puede tomarse el ejemplo de los refugiados somalíes en Etiopía:

¹⁴¹ "La vida en un campo", p. 6

¹⁴² *Ibidem*.

"siempre que surgía una señal de paz en Somalia (...) comenzaban a volver espontáneamente a sus hogares; el Alto Comisionado elaboraba planes de repatriación. Pero cada vez que estos planes estaban a punto de ser ejecutados, volvían a surgir disputas entre los clanes; aquellos que habían vuelto tenían que trasladarse de nuevo(...)"

La experiencia ha mostrado que la repatriación espontánea resulta muy efectiva. Por esta razón, es necesario promover el apoyo de las organizaciones internacionales, principalmente en etapas tempranas. En estos casos, la situación del ACNUR puede ser muy complicada, pues debe analizar con sumo cuidado el nivel de riesgo tolerable para ofrecer un eventual apoyo al retorno voluntario. De cualquier forma, "el principio rector debe ser el respeto a los deseos de los refugiados, pero no debe abandonar su responsabilidad de protegerlos"¹⁴³.

Toda repatriación, sea espontánea o institucionalizada, significará una notable alteración de las formas de supervivencia e implicará un necesario reajuste del modo de vida de los refugiados. Durante un exilio prolongado cambiarán de manera notable tanto el refugiado como su región de origen, por lo cual para una repatriación exitosa no bastará el simple deseo de regresar al *hogar*. El grado de éxito de un movimiento de retorno dependerá de variables que incluyen el tiempo que los refugiados han vivido en el exilio, los niveles de autosuficiencia o dependencia que han experimentado en el exilio, el grado de destrucción o degradación de la región de origen, los medios de vida disponibles y el monto de la asistencia internacional.

En África es común que los conflictos que han originado los desplazamientos de refugiados sean recurrentes. Si esto ocurre, disminuirán las posibilidades de repatriación, de manera que la emigración forzada se volverá, en la práctica, permanente. Algunas poblaciones de refugiados han permanecido en el exilio incluso por más de una generación. Como resultado de esta espera se han tejido diferentes lazos socioeconómicos, que incluyen la instalación en centros urbanos o la adopción de diversas estrategias de

¹⁴³ *Refugees and international relations*, p. 311

supervivencia, que pueden estar basadas en la ayuda internacional. En situaciones de este tipo, puede haber considerables diferencias en la actitud de, por ejemplo refugiados de primera y de segunda generación, o entre refugiados asentados en campos oficiales y refugiados que habiten en asentamientos espontáneos.

Cuando los refugiados optan por la repatriación y cuentan con el apoyo del ACNUR, éste debe de ocuparse de distintas cuestiones. En primer lugar, debe garantizarse la seguridad de los refugiados durante su retorno, para lo cual el Alto Comisionado debe tomar medidas de protección tanto en el país de asilo como en el de origen. En este último caso, la protección enfrentará limitaciones de orden legal y financiero. En lo que respecta a seguridad pueden realizarse diversos trabajos para localizar, por ejemplo, minas antipersonales, o para evitar ataques armados en contra de quienes estén retornando.

Además, para conseguir que la repatriación sea exitosa, tendrán que generarse las condiciones adecuadas. Toda repatriación significa una disrupción de las formas de supervivencia y un reajuste del modo de vida. Una vez que un refugiado opta por la repatriación, su capacidad para reintegrarse a la sociedad va a depender de distintas variables. En países que como los del Cuerno de África han sido severamente dañados debido a los prolongados conflictos, resulta muy necesario que el ACNUR realice programas que tengan por objetivo facilitar la reintegración de los repatriados. Se requiere mucho trabajo para crear cierta infraestructura y ofrecer servicios mínimos en las áreas más devastadas; idealmente, estas obras deben realizarse antes de promover la repatriación. Como parte de los preparativos para una repatriación en la zona, el Alto Comisionado puede iniciar *Proyectos de Impacto Rápido*, que incluyen cuestiones mínimas básicas necesarias para habilitar las zonas a donde ingresarán los repatriados; estas actividades incluyen la construcción o reparación de hospitales, escuelas y servicios públicos en los puntos de entrada. En Somalia, por ejemplo, entre 1992 y 1996 se invirtieron 13,8 millones de dólares en *Proyectos de Impacto Rápido*. Adicionalmente, los refugiados pueden recibir a su llegada una cantidad de dinero para cubrir sus necesidades alimentarias más inmediatas, así como herramientas e

implementos agrícolas, semillas animales y utensilios domésticos que les permitan reiniciar una vida autosuficiente.

En este proceso resultará muy importante saber balancear las necesidades de los retornados con las de la población local. En situaciones extremas, la población que no se había exiliado puede ver con hostilidad a los retornados, pues aumentarán la presión sobre los recursos.

Como se puede apreciar, son muchos los retos que enfrenta la comunidad internacional cuando un refugiado decide repatriarse de manera voluntaria, a pesar de que ésta se considera la opción más deseable para una situación de refugiados ya existente.

3.4. Los retos del sistema de Naciones Unidas para la ayuda a los refugiados

Como se ve, las organizaciones internacionales como el ACNUR se han visto forzadas a trabajar sobre todo las cuestiones básicas que garanticen la supervivencia de los refugiados, en lugar de la búsqueda de soluciones. Además, ninguna de las soluciones tradicionales para el problema de los refugiados resulta por completo satisfactoria, y en cada caso se pueden generar nuevos conflictos.

Por esta razón, recientemente comienzan a modificarse las percepciones en el sistema de ayuda a los refugiados. Así, frente a un enfoque que busca fundamentalmente remediar las situaciones ya existentes (lo cual resulta muy difícil y desgastante), se está comenzando a promover la idea de que la mejor solución es la prevención. Este nuevo concepto implica atacar lo que se considera son las "causas profundas" de los

desplazamientos de refugiados y "tratar de prevenir el deterioro de las condiciones hasta el punto en que la gente se vea obligada a huir"¹⁴⁴.

Esta perspectiva resulta sin lugar a dudas interesante, pues es un hecho ampliamente reconocido que es mejor prevenir que tratar de buscar un remedio. Sin embargo, su operación en la práctica enfrenta numerosos obstáculos, relacionados de manera fundamental con la disposición de la comunidad internacional a invertir en labores de prevención. Como se ha visto en los últimos años, no es fácil que un país decida realizar una inversión para buscar el desarrollo en otras regiones. Además, la instrumentación de medidas está más allá del mandato y de las capacidades reales de organismos como el ACNUR.

¹⁴⁴ Peter Anyang'Nyongó. "Comprehensive solutions to refugee problems in Africa", en *International Journal of Refugee Law*, Edición especial, 1995, p. 167

Conclusiones

Se puede considerar que la historia de los desplazamientos forzados es casi tan antigua como la historia misma de la humanidad. Sin embargo, el fenómeno de los refugiados no es una realidad estática; como cualquier otro fenómeno humano, ha evolucionado con el paso del tiempo. De ser en sus orígenes un concepto de tipo particularista (que promovía el asilo para grupos específicos), éste se ha modificado hasta una definición más universalista e institucionalizada (que trata de garantizar el asilo a toda una categoría de personas que tiene ciertas características, y no a un grupo particular afectado por cierto conflicto). Aunque sin lugar a dudas algunas de estas características se han mantenido constantes con el paso del tiempo, los refugiados de hoy no son iguales a los primeros refugiados, ni siquiera a los de la segunda guerra mundial: se han modificado las causas subyacentes que los llevan a emigrar, se han transformado también las realidades de los países en donde encuentran asilo, las necesidades que enfrentan en el exilio, la acción de los organismos internacionales y las posibles soluciones a sus problemas.

Las bases del sistema de refugiados que funciona todavía hoy nacieron en un momento histórico preciso. La Convención de 1951, junto

con el Protocolo de 1966 y el Estatuto del ACNUR, significó una base fundamental para la protección de los refugiados, pues fue un importante punto de partida para tratar el problema, además de que buscó garantizar los derechos básicos para los refugiados. Sin embargo, estos instrumentos de alcance mundial obedecían a ciertas circunstancias particulares y son, por tanto, limitados: por ser producto directo de los flujos que comenzaron a generarse a partir de la segunda guerra mundial, estos instrumentos nacieron con una perspectiva eminentemente eurocentrista. La definición de refugiado que aparece en la Convención corresponde a la realidad del momento en que se redactó, y por ello se explica que la idea de persecución sea fundamental en la determinación del estatuto de refugiado.

Sin embargo, en la actualidad esta definición resulta muchas veces inadecuada: la persecución individual no es ya la causa directa de la mayoría de los movimientos de refugiados, en especial en África y otras partes del Tercer Mundo. Aquí, por regla general los movimientos de refugiados son masivos: en el marco de graves conflictos internos o de serios desórdenes civiles, los refugiados se desplazan en grupos que pueden llegar a incluir a miles de personas. Naturalmente, no todos ellos han sufrido de manera directa la persecución por parte del gobierno o de las facciones rebeldes; por el contrario, lo más común es que estas personas emigren para huir de la violencia generalizada que amenaza su vida.

En vista de que se han modificado estas características de los refugiados, han cambiado también sus necesidades y las posibles soluciones a sus problemas. La Convención de 1951 privilegia de manera evidente cuestiones orientadas a cierto tipo de refugiados; muchos de los principios que consagra se refieren a medidas de tipo legal que faciliten la integración de los refugiados a las sociedades receptoras. Pero a diferencia de lo que ocurría cuando se redactó esta Convención, las preocupaciones de orden legal ya no son tan fundamentales para la mayoría de los refugiados de nuestros días, en especial para los que provienen de los países del Cuerno de África. Para ellos, las cuestiones fundamentales son más de tipo material: protección física en contra de ataques armados, violaciones, etcétera, así como la satisfacción de sus necesidades básicas de supervivencia (es decir, vivienda, alimentación, salud, entre otras). Además, debido a la gran

cantidad de personas que se refugian en países pobres, es poco probable que los refugiados se integren en sus países de asilo. Por estas razones, el marco legal creado en la posguerra era ya insuficiente para atender el problema de los refugiados.

Debido a estas limitaciones de los documentos de alcance mundial, en los hechos el trabajo de organismos como el ACNUR ha tenido que apoyarse en otros instrumentos. La Convención de la OUA resulta de fundamental importancia para la protección de los refugiados en nuestros días. A diferencia de lo que podría esperarse de una Convención regional, la de la OUA se ha convertido en una referencia obligada, no sólo para el continente en que surgió, sino para el mundo entero, e incluso ha influido en la redacción de otros documentos. Es decir, su originalidad reside en la naturaleza potencialmente universal de sus normas y conceptos. Al mismo tiempo, reconoce y asume distintos elementos ya existentes en el derecho internacional e implica un avance conceptual respecto de la orientación individualista de la Convención de Ginebra.

Entre los aspectos que vale la pena resaltar de la Convención Africana se encuentran su definición de refugiado (extendida para adecuarse a la realidad que viven los países africanos), la menor severidad de sus restricciones legales en comparación con otros instrumentos, así como los principios que incluye para reforzar la protección a los refugiados. Gracias a estas cuestiones, la Convención de la OUA se ha convertido en una referencia necesaria en el sistema internacional.

La Convención africana consagra dos avances de fundamental importancia para la protección de quienes se han visto obligados a abandonar sus países. El primer logro significativo es la definición de refugiado, pues a los elementos como persecución, consagrados en la Convención de 1951 agrega el concepto de "eventos que perturben gravemente el orden público" en su país de origen, con lo cual se ofrece una base legal de protección para la mayoría de los refugiados de nuestros días. De acuerdo con la interpretación de la Convención de 1951, quien solicita el estatuto de refugiado debe demostrar una amenaza mayor que la que enfrenta el conjunto de la población. En este sentido, la Convención Africana

introduce importantes cambios pues reconoce que los refugiados pueden ser personas comunes que simplemente se han visto atrapadas por la violencia. La determinación colectiva del estatuto de refugiado resulta de gran utilidad, pues la mayor parte de los refugiados del mundo son producto de movimientos en masa

La otra gran aportación de la Convención africana fue la clara codificación del principio de repatriación voluntaria, pues aunque en nuestros días ésta es considerada la mejor solución al problema de los refugiados, en la época posterior a la segunda guerra mundial no era muy utilizada, de manera que no existen disposiciones claras en los primeros instrumentos legales.

A pesar de estos importantes avances, es necesario reconocer que ninguno de los instrumentos legales relativos a los refugiados ha podido tocar el problema en todos sus matices. Existen aún notables vacíos y lagunas en el sistema para la protección de los refugiados. Incluso los instrumentos más adelantados, como la Convención de la OUA, en ocasiones son insuficientes para enfrentar nuevas realidades, como en el caso de los refugiados ambientales o los desplazados internos.

En la actualidad existe un fuerte debate sobre la conveniencia de considerar refugiados a nuevas categorías de personas, como los llamados "refugiados ambientales". Quienes están a favor sostienen que el deterioro de los recursos naturales o la recurrencia de la hambruna pueden exacerbar el conflicto político, social y económico, y desembocar en la movilización de grupos de refugiados. En cambio, quienes están contrarios argumentan que la utilización explícita del término "refugiado ambiental" podría implicar una falsa separación entre categorías que de hecho están indisolublemente relacionadas, pues indicaría de manera equivocada que se pueden aislar las causas políticas, económicas y ambientales de la migración, cuando en realidad todas estas cuestiones forman parte de una sola realidad.

Otro problema importante es el hecho de que los instrumentos legales han ignorado a los desplazados internos, que de acuerdo con ciertas

estimaciones podría duplicar el número de refugiados. Este problema es muy importante en el Cuerno de África, donde según algunos cálculos la cantidad de personas desplazadas internamente podría elevarse a cinco millones. En gran medida, estas personas comparten la problemática de los refugiados y en la práctica muchas veces se encuentran en las mismas circunstancias, aunque no hayan cruzado una frontera internacional; muchos están atrapados en la lucha interna y son víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, pero carecen de asistencia y protección. Esta circunstancia ha provocado que en los hechos el ACNUR participe en la protección de estos grupos, aunque en realidad no cuente con una base legal definida para ello.

Además de estas lagunas, ciertas nociones han sido criticadas; por ejemplo, el principio de "reparto de la carga", consagrado en la Convención africana y que en la actualidad es invocado por muchos organismos internacionales, que lo consideran una forma de compartir las responsabilidades de un problema global. Sin embargo, en ciertos sectores este principio se ve como una forma de mantener la imagen de los refugiados como personas que son en sí mismas un problema.

A lo largo de los años, el factor que ha sido más refractario al cambio es el sistema legal. Aunque, como ya se ha visto, la realidad que viven los refugiados ha cambiado de manera notable con el tiempo, los principios legales reconocidos a nivel internacional no se han transformado de la misma forma. Por esta razón, una gran parte de la labor de los organismos internacionales se ha basado en la aplicación *de facto* de principios que normalmente no tendrían que aplicarse a nivel internacional, por estar consagrados en un instrumento de carácter regional, como la Convención de la OUA.

En vista de esta situación, algunos sectores recomiendan que se abra un debate para modificar las bases legales del sistema internacional de refugiados. Incluso, este debate podría desembocar, en el extremo, en la redacción de una nueva convención internacional que sustituyera a la de 1951, y en donde se reconocieran las características actuales de las personas que han abandonado sus países. Aunque esto podría reportar beneficios en la situación de los refugiados, también podría constituir un peligro para los

que ya se ha logrado en la materia. En una eventual discusión sobre estos temas es fundamental tener en cuenta que los elementos centrales del sistema internacional para la protección de los refugiados no deben diluirse.

Sin embargo, las limitaciones legales no constituyen la dificultad más importante. El mayor problema es el incumplimiento de los acuerdos ya establecidos. En algunos sectores se ha hablado de la posibilidad de redactar una nueva convención que, por ejemplo, haga universales los principios de la Convención Africana; pero en las circunstancias actuales es inconcebible esa posibilidad, pues los gobiernos ni siquiera se han comprometido a cumplir las obligaciones que les impone la Convención de 1951. Puesto que el derecho internacional de refugiados es el resultado de un sistema de Estados, éstos sólo respetarán ese derecho en la medida en que esté reconciliado con sus propios intereses, y de ahí el amplio grado de discrecionalidad y voluntarismo en la actuación de los Estados, pues la defensa de sus intereses ha sido un elemento de enorme relevancia.

La defensa de los intereses de un Estado en particular puede resultar muy compleja, sobre todo si se tiene en cuenta que el problema de los refugiados es un asunto complicado y multidimensional. En una situación de refugiados entrarán en acción diversos factores políticos, económicos, étnicos o incluso ambientales, que generarán las peculiaridades de cada caso. En el Cuerno de África, la interacción de todos estos factores ha producido una de las crisis de refugiados más agudas en el mundo.

En el Cuerno de África se ha generado una especie de círculo vicioso en el que la guerra civil y la propagación de la violencia son cuestiones cotidianas y se pueden relacionar con el deterioro de la situación económica y el riesgo de hambruna; a su vez, la guerra civil tiene graves efectos en la situación económica y la producción de alimentos, y empuja al desplazamiento de grandes grupos de refugiados hacia los demás países de la región, con lo cual se agrava el problema y surgen las condiciones propicias para la aparición de nuevas tensiones. La situación es tan problemática que incluso si se resuelve una parte de los conflictos que originaron las

migraciones, puede no lograrse una solución directa o inmediata de la cuestión de los refugiados.

Para generar esta complicada situación han intervenido tanto circunstancias naturales como factores provocados por el hombre. Esto se hace evidente en lo que se refiere a la competencia por los recursos. La población del Cuerno de África se ha enfrentado siempre con situaciones climatológicas adversas, a las que estaba adaptada. Sin embargo, la situación ha cambiado notablemente en los últimos años, y las sequías provocan cada vez más la muerte de cientos de miles de personas; en nuestros días, la falta de lluvias en esta región lleva casi invariablemente a la hambruna. Este cambio se debe en gran medida a la actividad humana, que ha terminado por convertir una situación normal (el clima extremo de la región) en una catástrofe en gran escala, a causa del debilitamiento de la capacidad de respuesta de los habitantes de la zona. A causa de decisiones políticas se han exacerbado las consecuencias de la sequía y se han reducido las posibilidades de respuesta para las situaciones de emergencia de acuerdo con esquemas tradicionales.

La situación económica y la calidad de vida de los pobladores del Cuerno de África se han deteriorado de manera notable. En este terreno, las principales dificultades se relacionan con el estancamiento y la recesión de las economías de la zona, el aumento vertiginoso de la deuda externa, la disminución del ingreso *per capita*, el crecimiento demográfico, etcétera. A estas dificultades se suman la deforestación y la desertificación de amplias zonas. Los problemas en esta región son muy graves, hasta el punto de que los países de Cuerno de África son pobres incluso para los estándares del continente africano en general. Los indicadores como el ingreso *per capita*, el ahorro interno, la esperanza de vida o el consumo de calorías por persona, entre otros, se han vuelto muy pobre, y resultan desfavorables en comparación con los promedios de África Subsahariana, que en última instancia se reflejan en las crisis alimentarias y las hambrunas que los pobladores de la región padecen constantemente. Esta situación influye y se refleja en el problema de los refugiados.

correspondencia con la distribución de los distintos grupos étnicos; esto ha originado en ciertos momentos la lucha de varios Estados por obtener el control de una zona en particular. Al mismo tiempo, las potencias favorecieron el desarrollo desigual de los distintos grupos étnicos, con lo cual el factor étnico cobró una nueva dimensión. En la actualidad se han extendido las disputas relacionadas con este desarrollo desigual de los grupos étnicos en el interior de cada país. A ello se suman graves dificultades de tipo ideológico, cultural y religioso, que han llevado al desgaste del modelo de Estado-nación heredado del periodo colonial, y que ha generado un gran número de conflictos.

Todos los elementos que han provocado la crisis de refugiados en el Cuerno de África han llegado a formar una especie de círculo vicioso. En una atmósfera de hambre y guerra continuas, la resolución de conflictos y el desarrollo económico a nivel nacional se vuelve muy difícil, y en tal situación los alimentos y el agua se han convertido en un arma de guerra de gran importancia. Los países afectados por los conflictos civiles han registrado un significativo descenso en su producción *per capita* de alimentos. Así, la situación se vuelve cada vez más caótica y un mayor número de personas se ven obligadas a abandonar sus países para convertirse en refugiados.

La decisión final de emigrar en circunstancias como las descritas es un fenómeno complejo. El desplazamiento se puede originar a raíz de un suceso preciso, ya sea ambiental, político o bélico, pero para optar por la emigración deben intervenir diversas variables, como el grado de alteración de la vida a causa del fenómeno disparador, así como la existencia o ausencia de rutas de escape, en forma de redes de transporte y vías de comunicación, pero sobre todo en forma de redes sociales.

Una vez que una persona decide emigrar, su problema puede adquirir nuevas dimensiones, pero, en vista de las condiciones materiales de la región, es poco probable que el exilio en sí mismo constituya una forma de resolver los problemas. En muchos casos, los refugiados llegan a sitios cuyas condiciones y conflictos son similares a los que vivían en su país de origen.

Existen varias ideas incorrectas acerca de los refugiados, en todo el mundo y de manera particular en el Cuerno de África. Un primer error consiste a pensar sólo en "los refugiados", como si todos constituyeran un grupo compacto y homogéneo. Esto no es así. Entre los refugiados de la región existe una gran diversidad. Pueden provenir de centros urbanos, de asentamientos rurales o de grupos nómadas. Naturalmente, la respuesta de cada uno ante el exilio será distinta. Por ejemplo, los grupos nómadas están acostumbrados a desplazarse, incluso en ciertos casos a cruzar fronteras, y pueden llevar consigo, al igual que los refugiados de origen rural, ciertas pertenencias, como rebaños de animales.

Como ya se ha mencionado, la norma en el Cuerno de África es la emigración masiva; aquí el ACNUR ha tenido que enfrentar desplazamientos que pueden superar el millón de personas. Estas personas se pueden asentar en regiones urbanas y, sobre todo, en grandes campos, muchas veces supervisados por organismos internacionales. A diferencia de lo que ocurría con los refugiados europeos de la época posterior a la segunda guerra mundial, el otorgamiento individual del estatuto de refugiado es una opción impensable aquí. En términos generales, los refugiados son reconocidos como tales por pertenecer al grupo que llega. El registro individual de estas personas tendrá que esperar que se logre una cierta estabilidad de la situación, y servirá más para manejar la asistencia material que para trabajar cuestiones legales.

Para la mayoría de los refugiados de esta región, las cuestiones más importantes no se relacionan con el trabajo estrictamente legal del ACNUR. Para ellos, las preocupaciones más importantes tienen que ver con la manera de satisfacer en el exilio las necesidades vitales. Si bien requieren que el Alto Comisionado satisfaga en ocasiones necesidades de seguridad personal, éstas son distintas de las necesidades de protección de los refugiados de mediados de siglo, y tienen que ver con la defensa contra ataques armados o violaciones por parte de las distintas fuerzas existentes en su país de origen o de asilo.

Además de esto, la cuestión más importante por resolver es la satisfacción de las necesidades primarias de los refugiados. Debido a las

condiciones en que llegan al exilio, tras haber dejado en su país de origen la mayor parte de sus pertenencias, los refugiados tendrán que elaborar nuevas estrategias de supervivencia. En vista de que el Cuerno de África es una de las regiones más pobres del mundo, gran parte de las estrategias de supervivencia de los refugiados van a girar en torno de la ayuda internacional, gracias a la cual pueden obtener una cantidad mínima de alimentos y tienen acceso a servicios básicos de salud.

Sin embargo, esto no significa que los refugiados sean entes pasivos frente a la ayuda internacional. Como se ha señalado en ciertos ámbitos, la "dependencia" de los refugiados es en gran medida un mito. En el Cuerno de África, como en muchos otros lugares, no todos los refugiados tienen acceso a la asistencia internacional, y quienes alcanzan esa asistencia desarrollan también sus propios sistemas de vida. Contrariamente a la idea más generalizada, acciones como el registro múltiple en un campo o la compra-venta de raciones alimentarias no tiene como fin último por parte de los refugiados hacer de la asistencia su única forma de vida, sino lo opuesto: lograr cierta independencia, desarrollar estrategias propias, al menos en el limitado espacio en que pueden hacerlo.

Como ya se ha visto, la condición de refugiado debía ser, por su propia naturaleza, un fenómeno transitorio. A un plazo tan corto como sea posible, el objetivo es encontrar alguna otra solución permanente, ya sea la integración al país de primer asilo, el reasentamiento en un tercer país, o la repatriación voluntaria de los refugiados. Sin embargo, en el Cuerno de África esto se ha convertido muchas veces tan sólo en un ideal. Muchos campos de han existido durante décadas, y en algunos casos albergan a refugiados de segunda y hasta de tercera generación, sin lazos con su país de origen.

Las soluciones tradicionales han encontrado numerosos obstáculos en el Cuerno de África. En la Europa del pasado, cuando una gran parte de los refugiados tenía la posibilidad real de integrarse a la sociedades que los recibían, como resultado de la expansión económica a escala mundial, que convertía a los refugiados en una valiosa mano de obra. En cambio, en el África de nuestros días la integración resulta poco viable, pues

los refugiados llegan a países con economías estancadas, que no pueden satisfacer las necesidades de su propia población. Cuando se da, la integración en el país de asilo no obedece a un plan claro que tenga por objetivo reconocer las potencialidades de los refugiados en el terreno de la participación económica. En cuanto al reasentamiento, se trata de una opción poco relevante para el Cuerno de África, pues las personas que tienen acceso a él son en verdad muy pocas.

Por lo tanto, la solución más viable ha sido la repatriación voluntaria. Se han registrado importantes movimientos de repatriación en esta zona, pero en general se trata de retornos espontáneos, que no cuentan con la ayuda de organizaciones internacionales. Esto es un ejemplo más de que la supuesta dependencia de los refugiados respecto de los organismos internacionales es más reducida de lo que los propios organismos han hecho creer. Además, la repatriación también enfrenta severos problemas, pues los problemas de la región, aunque disminuyen en ciertos momentos, están lejos de resolverse.

Fuentes de consulta

- ABDULLAHI, Ahmednasir M. "The refugee crisis in Africa as a crisis of the institution of the State", en *International Journal of Refugee Law*, vol. 6, no. 4. p. 569
- ACNUR. www.unhcr.ch/refworld
- "Alimentando al hambriento", en *Refugiados*, no. III 1996, pp. 16-17.
- "¿Cómo se financian las operaciones del ACNUR?", en *Refugiados*, no. IV, 1995, pp. 8-9.
- El ACNUR en cifras. 1998*. Sección de Información Pública del ACNUR, julio de 1998.
- "El calor del hogar", en *Refugiados*, no. III 1996, pp.12-13.
- Global appeal. Programme Overview. 1999*, s/l, Team, 1999.
- "Imágenes familiares", en *Refugiados*, no. III 1996, p. 18
- "Issues and challenges in international protection in Africa", en *International Journal of Refugee Law*. Edición especial, 1995. pp. 55-73
- "La historia vista desde dentro", en *Refugiados*, no. III 1996, p. 3
- La situación de los refugiados en el mundo. 1993. El desafío de la protección*. Madrid, Alianza Editorial-ACNUR, 1994.
- La situación de los refugiados en el mundo. 1995. En busca de soluciones*. Madrid, Alianza Editorial-ACNUR, 1995.
- La situación de los refugiados en el mundo. 1997-1998. Un programa humanitario*. Barcelona, ACNUR-Icaria Editorial, 1997.
- "Los olvidados de Hartisheik". en *Refugiados*, no. III, 1996, p. 4-7
- "Nace un campo" en *Refugiados*, no. III, 1996. p. 8-11

- The Horn of Africa: Somalis in Djibouti, Ethiopia and Kenya*
- ADELMAN, Howard, et. al. *African refugees. Development aid and repatriation.* Boulder, Colorado, Westview Press Inc., 1994
- ADEPOJOU, Aderanti. "The consequences of influx of refugees for countries of asylum in Africa", en *The impact of international migration on developing countries.* Paris, OCDE, 1989.
- ADONON, Fabien. "Los conflictos étnicos en el África Negra", en *Relaciones Internacionales*, no. 63, julio a septiembre de 1994, pp. 73-76
- Africa South of the Sahara. 1995.* Londres, Europa Publications Ltd. 1994.
- Africa South of the Sahara. 1997.* Londres, Europa Publications Ltd. 1996.
- AGA Khan, Sadrudin, et. al. *Refugees The dynamics of displacement A report for the Independent Commission on International Humanitarian Issues* Londres, Sed Books, 1996
- AHMED, Ali Jimale, edit. *The invention of Somalia.* Nueva Jersey, The Red Sea Press, 1994.
- ANTOINE, Noël. "La convención de refugiados de la OUA cumple 20 años". En *Refugiados*, no. 52, mayo de 1989, pp. 20-22.
- ANYANG' NYONG'O, Peter, "Comprehensive solutions to refugee problems in Africa", en *International Journal of Refugee Law.* Edición especial, 1995,
- La política africana y la crisis del desarrollo.* México, El Colegio de México, 1989.
- BAKWSEGA, Chris J. "Forced migration in Africa and the OUA Convention", p. 3-20
- BEN HAMMOUDA, Hakim. "Guériers et marchands. Éléments pour une économie politique des conflits en Afrique", en *Recherches Internationales*, no. 48, primavera de 1997, pp. 49-62. África development, vol xxiv,no.4.1999. p.1-18
- BLACK, Richard, et. al. *Geography and refugees. Patterns and processes of change.* Londres, Guilford & King's Lynn, 1993
- "Convención de la Organización para la Unidad Africana sobre los aspectos específicos del problema de los refugiados en África", en *International Journal of Refugee Law.* edición especial, Julio de 1995.
- "Convención sobre el estatuto de los refugiados", en *El derecho de asilo y la condición de refugiado Ley y reglamento.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.
- Cumbre mundial sobre la alimentación. Documentos técnicos de referencia.* Roma. FAO, 1996,
- "Declaración Universal de los Derechos del Hombre". ACNUR, s/l, s/a/.
- DENG, Francis. *Protecting the dispossessed. A challenge for the international community.* Washington, D. C., The Brooking Institution, 1993.

- War of visions. Conflict of identities in the Sudan. Washington, The Brookings Institution, 1995.
- DJAMA, Marcel, "Sur la violence en Somalie, g n se et dynamique des formations armées", en Politique Africaine, Vol 47, octubre de 1992, pp. 147-152.
- "Trajectoire du pouvoir en pays somali", en Cahiers d' tudes africaines, no. 146, vol. XXXVII-2, 1997, pp. 403-428.
- DOORNBOS, et. al. Beyond the conflict in the Horn The prospects for peace, recovering and development in Ethiopia, Somalia, Eritrea and Sudan. The Read Sea Press, Trenton, Nueva Jersey, 1992
- EL-HINNAWI, Essam. Environmental refugees. Nairobi, PNUMA, 1985
- EL ZAIN, Mahmud. "Tribe and religion in the Sudan", en Review of African Political Economy, no. 70, vol. 32. diciembre de 1996, pp. 523-529.
- "Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados". en El derecho de asilo y la condición de refugiado Ley y reglamento. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.
- FARER, Tom J. "How the international system copes with involuntary migration: norms, institutions and state practice", en Human Rights Quarterly, vol. 17, no. 1, febrero de 1995, pp. 72-100
- Food Security in Africa. Helsinki : United Nations World Institute for Development and Economic Research, 1995
- FRELICK, Bill. "Call them what they are: refugees", en World Refugee Survey, 1992.
- GLANTZ, Michael, Brought and hunger in Africa. Derving famine a future. Nueva York, Cambridge University Press, 1987.
- GOODWIN-GIL, Guy. "The language of protection", en International Journal of Refugee Law, vol. 1, no. 1, 1989.
- GORDON, April, Donald Gordon, eds. Understanding contemporary Africa. Boulder, Colorado, Rienner, 1996.
- GRAEME, Hugo Graeme. "Environmental concerns and international migration", en International Migration Review, vol. XXX, no. 113-1, primavera de 1996
- GRAHL-MADSEN, Atle. "Identifying the world's refugees", en Annals of American Academy of Political and Social Science, mayo de 1983, pp. 11-23
- GRAINGER, Barbara. "Convención de las Naciones Unidas relativa a los refugiados: 34 años de existencia", en Refugiados, no. 10, octubre de 1985, pp. 29-30
- GRAY, Ronald y Henry Mosley. Childhood precursors of adult morbidity and mortality in developing countries: implicatios for health programs. Baltimore. John Hopkins Population Center, 1992
- HARRELL-BOND. B. E.. Imposing aid. Emergency assistance to refugees. Oxford, Oxford University Press, 1986.

- HATHAWAY, James. "The evolution of refugees status in international law: 1920-1950", en *International and comparative law quarterly*, vol. 3, parte. 2, abril de 1984, pp. 348-380.
- "Can International Refugee Law be made relevant again?", en *World Refugee Survey*, 1996, pp. 14-19
- HUSS-ASHMORE, Rebeca y Solomon Katz, editores. *African food systems in crisis. Primera parte. Microperspectivas*. Nueva York, 1989, Gordon and Breach Science Publishers.
- IHONVERE, Julius O. "The 'irrelevant state, ethnicity and the quest for nationhood in Africa", en *Ethnic and racial studies*, Vol. 17, no. 1, enero de 1994, pp. 42-60
- JACKSON, Ivor C. "Convention relating to the status of refugees. A universal basis for protection", en *International Journal of Refugee Law*, vol. 3, no.3, julio de 1993, pp. 403-413.
- JACOBSON, Jodi. *Environmental refugees. A vardstick of habitability*, Worldwatch Paper no. 86. Washington, Worldwatch Institute, noviembre de 1988.
- KELLER, Edmond J. "Drought, War, and the politics of famine in Ethiopia and Eritrea", en *Journal of modern african studies*, vol. 30, no. 4, 1992,
- LAMARCHE, Gabriel. "Djibouti: la fin des beaux jours", en *Politique Internationale*, no. 61, otoño de 1993, pp. 145-159.
- LEWIS, IOAN M. *Blood and bone. The call of kinship in somali society*. Nueva Jersey, The Red Sea Press, 1994.
- LITTLE, Peter D. "Conflictive trade, contested identity: the effects of export markets on pastoralists of southern Somalia", *African studies review*, vol. 39, no. 1, abril de 1996.
- LOESCHER, Gil. *Beyond charity. International cooperation and the global refugee crisis*. Nueva York, Oxford University Press, 1993.
- Refugees and international relations*, Oxford, Clarendon Press, 1990
- LÓPEZ GARRIDO, Diego. *El derecho de asilo*. Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales-Ed. Trotta, 1991.
- Los países menos adelantados. Informe de 1996*. Nueva York, UNCTAD, 1997
- MAKINDA, Samuel. *Security in the Horn of Africa An analysis of post cold-war developments in regional security and emerging strategic issues in Ethiopia, Somalia, Sudan and Djibouti*. Col Adelphi paper, no. 269. Londres, International institute for Strategic Studies. 1992.
- MARCHAL, Roland. "L'invention d'un nouveau ordre régional", en *Politique Africaine*, no. 50, junio de 1993, pp. 2-8.
- "Mitterrand, Djibouti et la Corne de l'Afrique", en *Politique Africaine*, no. 58, junio de 1995, pp 65-84.

- MARTÍNEZ VIADEMONTÉ, José. El derecho de asilo y el régimen internacional de refugiados.
- McCAN, James. The social impact of drought in Ethiopia.
- MENKHAUS, Ken y John Prendergast. "Somalia. The stateless State", en Africa Report, vol. 40, no 3, mayo-junio de 1995.
- MUKHTAR, Mohamed Haji. "The plight of the agro-pastoral society of Somalia", en Review of African Political Economy, no. 70, vol 23, diciembre de 1996, pp. 543-553
- NZONGOLA Ntalaja, Georges, edit. Conflict in the Horn of Africa. Atlanta, African Studies Association Press, 1991.
- OLUKOSHI, Adebayo y Liisa Laakso, ed. Challenges to the Nation-State in Africa, Suecia, Nordiska Afrikainstitutet, 1996.
- PERRET, Michel. "Les frères ennemis", en Cahiers d'études africaines, no. 146, 1997, pp. 281-287
- PRENDERGAST, John. "The political economy of famine in Sudan and the Horn of Africa". En Issue. A journal of opinion, vol XIX, verano de 1991, p. 49
- "Protocolo sobre el Estatuto de los refugiados", en El derecho de asilo y la condición de refugiado. Ley y reglamento. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.
- PRUNIER, Gérard. "Segmentarité et violence dans l'espace somali, 1840-1992", en Cahiers d'Études africaines, no. 146, vol. XXXVII-2, 1997, pp. 379-401.
- RAHMATO, Dessalegn, Famine and Survival Strategies A case Study from Northeast Ethiopia. Uddvalla, Suecia, Nordiska Afrikainstitutet, 1991,
- "Agrarian change an agrarian crisis: state an peasantry in post-revolution Ethiopia", en Africa, vol 63, No. 1, 1993, pp. 36-45
- Agrarian reform in Ethiopia. New Jersey, The Red Sea Press, 1985
- ROGGE, John, comp. Refugees: a third world dilemma. EE. UU.. Rowman & Littlefield, 1982
- "Repatriation: its role in resolving Africa's refugee dilemma", en International Migration Review, vol. XXIII, no. 2, verano de 1989, pp. 184-199
- "The challenges of changing dimensions among the south's refugees: illustrations from Somalia", en International Journal of Refugee Law, vol. 5, no. 1, 1993.
- Too many, too long. Sudan's twenty-year refugee dilemma. Totowa, Nueva Jersey, Rowman & Allenheld, 1985.
- SALOMON, Robert. Les réfugiés. Paris. Presses Universitaires de France, 1963
- SHANYISA, Anot. "The impact of refugees in receiving countries in Africa. The case of refugee women and refugee professionals", en The impact of international migration on developing countries. Paris OCDE, 1989.

- SUHRKE, Astri. Global refugee movements and strategies of response. U.S. immigration and refugee policy. Global and domestic issues. Massachussets., Lexington Books, 1983
- SUKKARY STOLBA, Soheir, Indigenous institutions and adaptation to famine.
- TANDAI MAKANYA, Stella, "Voluntary repatriation in Africa in the 90's. Issues and challenges", en International Journal of Refugee Law, edición especial, 1995.
- UNRISD. Refugees returning home. Report of the Symposium for the Horn of Africa on the social and economic aspects of mass voluntary return movements of refugees. Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development, Marzo de 1993.
- VARELA, Hilda. África: crisis del poder político. México, Nueva Imagen, 1981.
- WINTER, Roger P. "Refugees, war and famine in the Sudan", en Issue. A journal of opinion, vol. XIX, no. 2, verano de 1991, pp. 56-61.
- YOUNG, John. "Ethnicity and power in Ethiopia", en Review of African Political Economy, no. 70, vol 23, diciembre de 1996, pp. 531-542.
- ZARJEVSKI, Yefime. "Éxodo de los Hugonotes. 300 aniversario", en Refugiados, no. 91, enero de 1996,
- "Diez años al servicio de los refugiados", en Refugiados, no. 10, octubre de 1985, pp. 20 y 21
- "1951-1954: Los primeros pasos del ACNUR", en Refugiados, no. 10, octubre de 1985, pp. 22-28.
- ZITELMANN, Thomas. "Violence, pouvoir symbolique et mode de représentation des Oromo", en Politique Africaine, no. 50, junio de 1993, pp. 59-73
- ZOLBERG, Aristide, et. al. Escape from violence. Conflict and the refugee crisis in developing world. New York, Oxford University Press, 1989