

# Los Estados frágiles y la protección al amparo de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África

Tamara Wood

**Las prácticas actuales en los Estados africanos destacan el potencial y las limitaciones de la Convención de 1969 sobre los Refugiados en África para proteger a las personas desplazadas de los Estados frágiles.**

En el Índice de Estados Fallidos más reciente, 16 de los 20 Estados más frágiles del mundo se encuentran en África.<sup>1</sup> Estados como Somalia, Sudán, la República Democrática del Congo y Zimbabue encabezan la lista de forma consistente. Tal vez no resulte sorprendente que estos Estados sean también grandes productores de flujos de refugiados en el continente africano. La prolongada guerra civil de Somalia, por ejemplo, ha tenido como consecuencia el desplazamiento de más de un millón de personas a través de las fronteras internacionales hasta la vecina Kenia y más allá. En Sudáfrica, más de la mitad de las más de 100.000 solicitudes de asilo recibidas cada año proceden de Zimbabue.

El estatus legal de los individuos desplazados procedentes de Estados frágiles a menudo resulta ambiguo. Aquellos que puedan alegar un “fundados temores de ser perseguidos” por una de las cinco razones (raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un colectivo social concreto u opinión política) tendrán derecho a ser protegidos al amparo de la Convención internacional de 1951 por la que se rigen los Aspectos Específicos de los Problemas de los

Refugiados (Convención de 1951). Sin embargo, los individuos que huyen de los muchos otros síntomas de fragilidad del Estado, entre ellos una escasa gobernanza, la extendida falta de seguridad, la pobreza y la carencia de servicios básicos, a menudo quedan fuera de la Convención de 1951 porque son incapaces de demostrar que corren el riesgo de ser perseguidos a título individual o que existe la vinculación necesaria entre su peligro y cualquiera de las otras cinco razones que estipula la Convención.

Podría esperarse que en África esta laguna de la Convención de 1951 relativa a la protección fuese solucionada por su homóloga, la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (Convención de 1969), que expande la protección de los refugiados para incluir a personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares “debido a una agresión u ocupación externa, al dominio extranjero o a acontecimientos que perturben gravemente el orden público”.<sup>2</sup> La amplitud de las situaciones que cubre la Convención de 1969 ha hecho que se

elogie encarecidamente a la Convención y por lo general se considera que protege jurídicamente a aquellas personas que huyen de las muchas formas de daño extendidas, generalizadas e indiscriminadas por las que típicamente se caracterizan las condiciones de vida en los Estados frágiles. Lo que es menos conocido es el efecto que la Convención de 1969 ha tenido en la práctica sobre la protección de los refugiados africanos.

### La protección para las personas que huyen de Estados frágiles

La experiencia en los Estados que acogen a refugiados, como Sudáfrica, Kenia y Uganda, sugiere que, en determinadas circunstancias, la Convención de 1969 ha desempeñado un papel importante al ampliar la protección a las personas desplazadas de Estados frágiles a lo largo de las fronteras internacionales. En Kenia, por ejemplo, a las personas que huyen del constante conflicto y la inestabilidad del centro y sur de Somalia se les otorga el estatus de refugiado tras un primer examen al amparo de los términos más amplios de la Convención de 1969. En 2011, cuando la sequía y la hambruna obligaron a más de miles de somalíes, muchos más, a cruzar la frontera con Kenia, esta práctica continuó ya que por parte de ACNUR y del Gobierno de Kenia se reconoció la interrelación entre las llamadas causas “naturales” del desplazamiento como la sequía, y un contexto somalí más amplio que incluía conflictos, falta de seguridad y de una gobernanza efectiva.

La Convención de 1969 también ha tenido un papel importante en la protección de personas que huyen de situaciones de conflicto entre grupos militares y rebeldes en la República Democrática del Congo, en especial en las regiones orientales de Kivu del Norte y del Sur. A las personas desplazadas de estas regiones se les concede de oficio el estatus de refugiado en Uganda al amparo de la Convención de 1969. En Sudáfrica numerosos encargados de la toma de decisiones en lo que respecta al estatus de refugiado también reconocen al amparo de la Convención de 1969 que la situación en la parte oriental de la República Democrática del Congo está plagada de “acontecimientos que perturban gravemente el orden público”. Incluso ACNUR, que a veces ha sido prudente en su aplicación del régimen extendido de la protección de refugiados en África, opina que las personas del este de la República Democrática del Congo son susceptibles de reunir los criterios para la protección establecidos en la Convención de 1969.

Por tanto, en relación al desplazamiento desde Estados frágiles como Somalia y la República Democrática del Congo, la Convención de 1969 ha

resultado fundamental a la hora de ofrecer protección jurídica a personas que de otro modo no podrían reunir los requisitos establecidos en la Convención de 1951. No obstante, en ambos casos una de las características que definen la fragilidad del Estado es la presencia de un conflicto armado. La ampliación de la protección a personas que huyen de los muchos otros síntomas de la fragilidad del Estado –como una gobernanza débil, la falta de alimento asegurado y la carencia de servicios básicos– no se ha utilizado tanto.

En Sudáfrica se rechazan casi de forma universal las solicitudes de asilo de personas procedentes de Zimbabue. La visión adoptada por el Gobierno, los encargados de la toma de decisiones e incluso por muchos de sus defensores es que la mayoría de los zimbabuenses que cruzan la frontera de Sudáfrica a menudo lo hacen con la firme intención de acceder a mejores oportunidades laborales y educativas y son, por tanto, “migrantes económicos”. Según la Junta sudafricana de Apelaciones para los Refugiados, a pesar de la constante y extendida privación de los derechos socioeconómicos básicos de los ciudadanos de Zimbabue, la relativa estabilidad de la ley y el orden en el país implica que éstos queden fuera del alcance de la Convención de 1969.

Aquellos que huyen del nuevo Estado de Sudán del Sur también ponen a prueba las competencias de la Convención de 1969 en lo que respecta a la protección de las personas que huyen de síntomas de fragilidad del Estado no relacionados con conflictos. Aunque una parte importante de Sudán del Sur sigue estando plagada de violencia e inseguridad, más allá de la frontera del noroeste de Kenia, en el campo de refugiados de Kakuma se extiende la opinión de que la mayoría de personas de Sudán del Sur han venido a Kenia básicamente para acceder a la educación, la sanidad y la comida, servicios que son casi inexistentes en su país de origen. Hasta la fecha la Convención de 1969 no se ha aplicado en absoluto a personas que se exilian de Sudán del Sur, y varios oficiales de ACNUR han manifestado sus dudas acerca de si dichas personas podrían considerarse realmente refugiadas.

Aunque los ejemplos anteriores no ofrezcan una evaluación global de la implementación de la Convención de 1969 o de su papel en la protección de las personas que huyen de Estados frágiles en toda África, sí resultan sugerentes con respecto al potencial y las limitaciones de la Convención a la hora de responder ante situaciones de desplazamiento de Estados frágiles. En concreto, sugieren que los Estados podrían estar más predispuestos a aplicar la Convención de 1969 a personas que se hallan en

julio 2013

situaciones en las que se percibe que la causa de su desplazamiento es la existencia de conflicto armado y de un colapso de la ley y el orden. Aunque muchas personas huyen de los tantos otros síntomas de la fragilidad del Estado –como una gobernanza débil, la falta de alimento asegurado y la carencia de servicios básicos– dicha aplicación es menos directa.

### **“Acontecimientos que perturben gravemente el orden público”**

Una de las razones de la ambigüedad de las respuestas de los Estados a los diferentes aspectos de la fragilidad del Estado es la falta de claridad en el alcance de la misma Convención de 1969. Al contrario que la Convención de 1951, que se ha sometido a amplios estudios por parte de investigadores, profesionales e instituciones internacionales, los análisis sobre la Convención de 1969 son pocos y simplemente no se dispone de orientación sobre el alcance de sus términos. La ampliación de la protección a las personas que huyen de “acontecimientos que perturben gravemente el orden público” resulta especialmente relevante en los casos de desplazamiento de Estados frágiles.

Como elemento de la Convención de 1969 que más aumenta el alcance del término “refugiado”, esa frase es también la más refutada. Por lo general se acepta cubrir acontecimientos causados por los seres humanos que menoscaban la existencia de la ley y el orden, como conflictos o violencia generalizada. Lo que no está tan claro es si eso también se extiende a las llamadas causas naturales de desplazamiento, como la sequía, las inundaciones o los terremotos, o a la gente que huye de la privación de sus derechos humanos, incluidos los socioeconómicos como el derecho a la alimentación, a la educación y a la sanidad.

Independientemente de la visión que uno adopte acerca de estas cuestiones, las distinciones conceptuales puras entre causas de desplazamiento “humanas” y “naturales” no siempre reflejan realidades, como bien demuestran las condiciones en Somalia y Sudán del Sur. Por ejemplo, aunque en 2011 la sequía en el Cuerno de África obligó a cientos de miles de somalíes a cruzar las fronteras internacionales en busca de seguridad, alimentos y otra ayuda, la mayoría de keniatas afectados por una sequía similar se quedaron donde estaban auxiliados por una seguridad relativamente mayor y la asistencia de su país. Asimismo, la distinción entre “migrantes económicos” por un lado y refugiados o “migrantes forzados” por otro, en el mejor de los casos sería borrosa. Las razones que llevan a las personas a trasladarse a otros

lugares son complejas y a menudo variopintas, sobre todo en el caso de los Estados frágiles.

En contraste con los antecedentes prácticos y jurídicos del desplazamiento desde Estados africanos frágiles, el concepto de fragilidad del Estado en sí mismo debería constituir un punto de referencia útil para distinguir entre quienes merecen recibir protección internacional según la Convención de 1969 y los que no. Los Estados frágiles son por definición aquellos en los que la capacidad del Gobierno para cumplir con sus deberes básicos para con sus ciudadanos –incluida la debida protección de los mismos– se encuentra comprometida. Es la incapacidad simultánea de sus ciudadanos de hacer que esos deberes se cumplan lo que da origen a su solicitud de protección por parte de la comunidad internacional. Esta idea no es nueva. El concepto de “protección sustituta” se ha empleado para describir y justificar el régimen de protección internacional para los refugiados casi desde su concepción.

Eso no quiere decir que cada persona que abandona un Estado frágil sea necesariamente una refugiada. En primer lugar, los síntomas de fragilidad de un Estado con frecuencia tienen un impacto diferenciador sobre individuos y comunidades concretas dentro de un Estado. Más bien quiere sugerir que la incapacidad característica de los Estados frágiles de proteger a sus ciudadanos podría ofrecer un marco relevante y útil para dar contenido a una frase que de otro modo parece ilimitada: “acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. Dicho de otra forma, la incapacidad del Estado de cumplir con sus deberes básicos para con sus ciudadanos podría constituir el factor determinante al decidir si un conjunto de circunstancias concretas –por causas humanas o naturales– puede dar lugar a obligaciones de protección internacionales por parte del resto de Estados. En los casos en que el Estado del que procede un individuo sea incapaz de proporcionarle la protección más básica, podría realizarse una solicitud de protección legítima amparada por la Convención de 1969 por la que se rigen los Aspectos de los Problemas de los Refugiados en África.

Tamara Wood [tamara.wood@unsw.edu.au](mailto:tamara.wood@unsw.edu.au) es ayudante de cátedra de Nettheim en la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva Gales del Sur. [www.law.unsw.edu.au](http://www.law.unsw.edu.au)

1. El Fondo por la Paz publica cada año su Índice de Estados Fallidos, que se encuentra disponible en: <http://fpf.statesindex.org>
2. <http://tinyurl.com/ConvencionRefugiadosAfr>