

LOS OBSTACULOS AL ENCUADRAMIENTO DE LOS REFUGIADOS AFRICANOS POR LA OUA

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *Cuadro jurídico de la OUA respecto a los refugiados africanos.*—III. *Actitudes de los Estados africanos.*—IV. *Conclusión.*

I

INTRODUCCIÓN

El problema de los refugiados en general y el de los refugiados africanos en particular constituye uno de los males de nuestro tiempo.

El Africa colonial, que no conocía este fenómeno sino en una proyección colonial, se ha encontrado de repente y directamente tocada ante los movimientos de descolonización, que la han invadido a partir de los años 1960.

El aspecto humanitario de la situación de los refugiados, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, ha llevado a la comunidad internacional a organizar esfuerzos para la asistencia de los refugiados o apátridas. Un cuadro legal internacionalmente reconocido tuvo que ser creado para resolver diferentes problemas que plantea la presencia de refugiados en un territorio extranjero. Es como en 1951, la Convención universal de las Naciones Unidas en materia de los refugiados ha sido firmada, definiendo el estatuto de refugiados y los principios humanitarios en su favor.

Ahora bien, para regular los aspectos particulares que presenta la situación de los refugiados africanos, además dentro del cuadro de la lucha contra la última resistencia del colonialismo en Africa, la OUA ha sentado las bases jurídicas necesarias en esta materia.

Las preocupaciones de la OUA tienden a suplir los esfuerzos de otras organizaciones internacionales competentes en materia de refugiados para con la asistencia de los refugiados africanos en particular¹.

¹ Diur KATOND: «Contribution de l'OUA aux problèmes des réfugiés africains», en *Cahiers Zairois d'Etudes politiques et sociales*, Université Nationale du Zaïre, Campus de Lubumbashi, núm. 3, octubre 1974.

Y como ocurre con frecuencia en los asuntos interafricanos, la buena voluntad encuentra obstáculos serios de parte de los Estados africanos miembros para integrar eficazmente a los refugiados de este continente.

En esta nota vamos a examinar sucesivamente el cuadro jurídico de la OUA respecto a los refugiados africanos y el comportamiento de los Estados africanos miembros de la OUA en esta materia. Luego terminamos con un análisis con el fin de sacar una pequeña conclusión.

II

CUADRO JURÍDICO DE LA OUA RESPECTO A LOS REFUGIADOS AFRICANOS

Ya en la primera Conferencia de Addis Abeba, que ha consagrado el nacimiento de la OUA en 1963, ha sido hecho un llamamiento a los Estados africanos para conceder a los refugiados del Africa del Sur becas y otros medios de proseguir estudios, igual que empleo en la administración de los respectivos Estados africanos²... Desde entonces, la OUA se ha preocupado constantemente por la cuestión de los refugiados africanos, con el fin de encontrar medios no solamente para mejorar las condiciones de vida de los refugiados, sino también para poner fin a las causas que han provocado esta situación. La preocupación de la OUA se ha concretado en numerosas resoluciones adoptadas sobre el problema de los refugiados.

Hay que señalar que la gravedad y complejidad de la cuestión de los refugiados se traduce en términos financieros, socioeconómicos, culturales y de seguridad. Las diferentes medidas previstas por la OUA han de tener, por tanto, en cuenta todos estos aspectos.

La primera iniciativa de la OUA ha consistido en invitar a los Estados miembros a que se adhirieran a la Convención universal de la ONU sobre el estatuto de los refugiados, de 1951, y a ofrecer a los refugiados procedentes de los territorios no independientes facilidades de tránsito y de residencia provisional, así como medios de transporte³.

Para ser más directa y más eficaz, la OUA ha creado una oficina especial, encargada de los problemas de los refugiados. Se llama Oficina de

² B. BOUTRAS-GHALI: *L'Organisation de l'Unité Africaine*, Ed. A. Colin, París, 1968, 75.

³ Véanse las resoluciones CM/Res. 52 (IV), Nairobi, febrero-marzo 1965, y CM/Res. 104 (IX), Kinshasa, septiembre 1967.

la OUA para la Educación y la Colocación de los Refugiados Africanos (BEPRA). Esta oficina está ligada directamente al Secretariado general administrativo de la OUA en Addis Abeba.

Esta oficina es, por consiguiente, un órgano técnico de la OUA. Está destinada a funcionar como un centro de información sobre los refugiados a través del cual Africa y la comunidad internacional combinarán sus esfuerzos para afrontar este mal del siglo xx. Todos los Estados miembros de la OUA están invitados a facilitar su ayuda a dicha oficina en su misión humanitaria respecto a los refugiados africanos⁴.

Paralelamente a este esfuerzo de organización material, la OUA ha puesto las bases jurídicas sobre las cuales debería inspirarse su acción. Desde septiembre de 1969, la OUA ha sometido a la intención de los Estados miembros un proyecto de «Convención de la OUA sobre los refugiados africanos». Después de la indecisión de varios Estados africanos de ratificar esta Convención, ésta no consiguió reunir el número de votos necesarios para su ratificación hasta 1974, y es cuando entró en vigor. Hasta 1974, 14 países miembros de la OUA, es decir, la tercera parte exigida, habían ratificado ya la Convención⁵. La OUA no cesa de invitar a otros Estados a ratificarla. Si esta Convención es ratificada y aplicada por todos los Estados miembros, entonces debe asegurar la protección de los refugiados y crear la base jurídica necesaria para la coordinación internacional de los métodos de colocación y de servicios sociales⁶.

En el plano estrictamente jurídico, la ratificación de la Convención por todos los Estados africanos miembros de la OUA está destinada a ayudar a resolver los conflictos de ley y jurisdicción en la esfera del Derecho internacional privado. Sin duda, eso constituye una contribución importante de Africa al desarrollo de las legislaciones sociales y del Derecho internacional.

Ahora bien, a pesar de la voluntad de principio de regular los aspectos específicos del problema de los refugiados africanos, la OUA tropieza con la actitud pasiva y hasta casi negativa de la mayoría de sus miembros. Aunque durante los debates públicos los dirigentes africanos reconocen la naturaleza esencialmente humanitaria del problema de los refugiados y expresan su postura preconizando medidas que deben mejorar las condiciones de exis-

⁴ Véase la resolución CM/Res. 176 (XII), Addis Abeba, septiembre 1969.

⁵ Véase Informe del Secretariado General de la OUA, Doc. CM/583 (XIII), anexo IV, Mogadiscio, junio 1974, 6.

⁶ DIJIT KATOND: *Op. cit.*, con el texto íntegro de la Convención.

tencia de los refugiados y ayudarles en llevar una vida normal, en realidad sus actos no están de acuerdo con sus declaraciones. Hay una diferencia de naturaleza entre los textos, las declaraciones de intención y los actos.

Este hecho nos lleva a hablar del comportamiento de los Estados africanos miembros de la OUA en relación con el problema de los refugiados africanos.

III

ACTITUDES DE LOS ESTADOS AFRICANOS

Es de notoriedad pública que la eficacia de la actividad de una organización internacional gubernamental depende de la actitud de sus miembros. Este es el caso de la OUA. En efecto, la OUA no es una organización supranacional. Las resoluciones o decisiones que toman son simples recomendaciones, sin fuerza ejecutiva, y cuya aplicación depende de la voluntad o del poder discrecional de los Estados miembros.

En el caso que preocupa aquí, la OUA o sus órganos competentes han adoptado una serie de medidas tendentes a definir la actitud que han de tomar los Estados africanos respecto al problema de los refugiados africanos.

Ante el aumento del número de refugiados en Africa y la complejidad de los problemas económicos, sociales y humanos, provocados por estos refugiados, el Consejo de Ministros de la OUA había pedido a los Estados miembros⁷:

- Contribuir de una manera más importante al presupuesto del BEPRA, con el fin de vigorizar los esfuerzos hechos por las organizaciones internacionales y las agencias benéficas.
- Organizar una vez al año una «Jornada de los Refugiados» para recoger fondos que aumentarían los del BEPRA, puestos a disposición de la asistencia a los refugiados.
- Ofrecer mayores posibilidades de empleo a los refugiados y enviar al BEPRA la situación de sus necesidades en cuanto a la mano de obra para hacer un inventario de las posibilidades de empleo.
- Estimular al BEPRA para que prosiga sus actividades.

⁷ Véase resolución CM/Res. 296 (XX).

- Ratificar cuanto antes la Convención de la OUA sobre los refugiados.
- Aplicar el llamado instrumento regional en un espíritu lo más liberal posible.
- Aceptar cada año un cierto número de refugiados libremente determinado.

Según se puede ver, estas medidas están destinadas a facilitar el trabajo de la OUA, con el fin de conseguir el resultado esperado. Desgraciadamente, la realidad es totalmente diferente ⁸.

La OUA no dispone de medios financieros importantes para hacer frente a los numerosos problemas de los refugiados, y el llamamiento lanzado a los Estados miembros para que contribuyeran de una manera sustancial al presupuesto del BEPRA no ha sido comprendido ⁹.

La Oficina BEPRA está obligada a depender constantemente de subvenciones extranjeras.

Ni mucho menos los Estados africanos han previsto en sus horarios la «Jornada de los Refugiados»; tampoco han determinado el número de refugiados que podrían recibir cada año, conforme a las resoluciones CM/Resolución 266 (XIX) y CM/Res. 296 (XX), adoptadas por la OUA.

Estas resoluciones exigen de cada Gobierno africano que comunique a la OUA su intención o su compromiso a realizar para emplear a los refugiados o colocarlos en centros escolares. Pero ningún Gobierno ha cumplido este deber hasta ahora ¹⁰.

¿Cómo explicar esta resistencia?

Para justificar su indiferencia para con la ratificación de la Convención de la OUA sobre los refugiados africanos, ciertos Estados de Africa han invocado el carácter «superfluo» de la Convención, puesto que reproduce textualmente las disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados; entonces bastaría adherirse a esta última. Este argumento ha sido puesto en práctica por la República de Zaire ¹¹, país que alberga más de un millón de refugiados, sobre todo de origen angolano ¹².

⁸ Informe Doc. CM/583 (XIII), *op. cit.*, 5.

⁹ *Ibid.*, 9.

¹⁰ *Ibid.*, 9.

¹¹ Aide-mémoire sobre la cumbre número 6 de la OUA, Departamento de Asuntos Exteriores, Kinshasa, 1969.

¹² Véase discurso de política general del presidente Mobutu, Kinshasa, el 4 de enero de 1975.

Las verdaderas razones estriban, según parece, en las dificultades económicas y financieras que sufren todos los Estados africanos. También hay miedo de los dirigentes africanos ante una presencia extranjera de mayor cantidad, de la cual no se está seguro en cuanto a sus orientaciones ideológicas.

Por otra parte, los Estados africanos sufren paro estructural, y su población se encuentra en una situación de subempleo crónico.

Fuera de las consideraciones económicas, financieras y presupuestarias, los Estados africanos deberían desarrollar una política nacional claramente definida en materia de los refugiados. Esa es la condición previa a la aplicación de las resoluciones de la OUA. Para definir de una manera coherente esta política nacional, debe existir en cada Estado una estrecha cooperación entre los diferentes departamentos gubernamentales, entre el Gobierno, los empresarios y todos los demás organismos del país. Esta colaboración permitiría descubrir las necesidades en mano de obra y las posibilidades de absorber la mano de obra cualificada, de procurar la enseñanza y la formación a los refugiados y sus familias. Evidentemente, la formulación de tal política nacional en favor de los refugiados ha de tener también en cuenta disposiciones contenidas en la Convención de la OUA sobre los refugiados, así como diferentes disposiciones y resoluciones adoptadas por la OUA en este terreno. Muchos refugiados que solicitan la admisión a los centros de enseñanza son rechazados en razón de la política nacional en vigor respecto a los refugiados o extranjeros de una manera general. Los que son admitidos en la escuela o la universidad de su país de asilo son considerados como estudiantes extranjeros y como tales pagan los derechos de inscripción más elevados que los nacionales.

Si los Estados miembros aplicasen las diferentes resoluciones adoptadas por la OUA a favor de los refugiados, el trabajo de la OUA en materia de colocación y educación resultaría mucho más eficaz.

El deseo de la OUA consiste en obtener, de parte de los gobiernos africanos independientes un trato más humano en pro de los refugiados dentro de sus fronteras, concediéndoles derechos fundamentales, como empleo remunerado, libertad de circulación y posibilidades de enseñanza.

IV

CONCLUSIÓN

Se sabe que existe en la dirección de la OUA una voluntad clara de ayudar a los refugiados africanos, sobre todo a aquellos que huyen ante los regímenes de opresión colonial y racista, que aún persisten en Africa. Pero esta voluntad tropieza con muchos obstáculos a la hora de aplicar las resoluciones sobre los refugiados. Todas las organizaciones internacionales de este carácter encuentran la misma dificultad.

La reserva que manifiestan los gobiernos africanos respecto de las medidas humanitarias recomendadas por la OUA en favor de los refugiados invita a creer en que la moralidad que los africanos invocan en los asuntos internacionales no concuerda con su propia política interior. En efecto, si las diferentes medidas de la OUA en favor de los refugiados tienen un carácter esencialmente humanitario y, por tanto, moral, ¿cómo explicar la reticencia de los gobiernos africanos?

El argumento de la pobreza de la mayoría de los países africanos es muy fuerte. Sin embargo, eso no es una excusa suficiente como para olvidarse de los combatientes o refugiados que vienen de territorios bajo dominio colonial, aún más cuando muchos gobiernos africanos derrochan grandes sumas de dinero en los gastos de prestigio.

Esta actitud tiende a comprometer la solidaridad africana, siendo para todos los africanos un «artículo de fe».

Sin una toma de conciencia colectiva del problema de los refugiados, los africanos descubren su impotencia y no son consecuentes con el objetivo inmediato y primordial de la OUA, que es la «liberación total del continente africano».

Otra explicación posible de no respetar las resoluciones de la OUA es que los Estados africanos no están convencidos de la legitimidad de la autoridad de la OUA sobre ellos. Según la concepción de la autoridad en dichos Estados, fuertemente influenciados por sus tradiciones culturales, la autoridad se inviste, adquiriendo carácter sagrado. De eso no se discute; entonces la autoridad de la OUA (sus actos: resoluciones) se adquiere en

DIUR KATOND

la discusión y en el *consensus*. Por esta razón los africanos rechazan implícitamente la autoridad de la OUA, es decir, el pluralismo político.

No obstante, el ambiente internacional tiende a imponer a los africanos un nuevo estilo de comportamiento, y el problema específico de los refugiados africanos, un problema coyuntural (terminar con la descolonización total de Africa) comienza a ser abordado con más optimismo.

DIUR KATOND

(Traducción de Stefan Glejdura.)