

Etiopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados

Katherine Southwick

Es necesario reforzar la legislación internacional sobre el derecho a la nacionalidad para evitar la apatridia en el contexto de las sucesiones de Estados y los conflictos armados internacionales.

La experiencia de las personas de origen eritreo en Etiopía y de las que fueron deportadas a Eritrea durante el conflicto fronterizo de 1998-2000 demuestra que necesitamos desarrollar una iniciativa que prevenga la pérdida arbitraria de la nacionalidad y los consiguientes riesgos sobre otros derechos humanos en el Cuerno de África y en el resto del mundo. Así, podrán cambiar las fronteras, como reflejo de la evolución de la identidad grupal, sin que se fomente la apatridia.

Aunque, en la actualidad, las relaciones entre Etiopía y Eritrea son tensas, antes los jefes de gobierno de ambos países eran grandes aliados y encabezaron movimientos rebeldes que unieron sus fuerzas para derrocar la brutal dictadura de Mengistu Haile Mariam. Después de que Mengistu fuera depuesto en 1991, los dos dirigentes establecieron sendos gobiernos provisionales en Addis Abeba y Asmara.

En 1993, al cabo de 30 años de lucha, Eritrea se separó pacíficamente de Etiopía tras un referéndum. No obstante, el estatuto de ciudadanía de las personas de origen eritreo, sobre todo de las que vivían en Etiopía, no estaba claro. Casi dieciséis años después, el derecho a la nacionalidad de los habitantes de ambos países sigue siendo frágil.

La votación en el referéndum estaba abierta a “cualquier persona que tuviera la ciudadanía eritrea”. La ley sobre nacionalidad de ese país establece que cualquiera que reúna los requisitos de ciudadanía por nacimiento o por naturalización y que desee que se le reconozca como ciudadano eritreo, debe solicitar un certificado de nacionalidad, por lo que numerosas personas de origen eritreo, que vivían en Eritrea, Etiopía o en otros países, obtuvieron documentos de identidad eritreos y casi todos los votantes optaron por la independencia.

La legislación etíope no contempla la doble nacionalidad, pero, en el momento del referéndum y de la independencia de Eritrea, cuando las leyes de nacionalidad de ambos países estaban aún por determinar, los ministros de interior de los dos Estados declararon que “hasta que se resuelva la cuestión de la ciudadanía en los dos países, deberá respetarse el derecho tradicional de los ciudadanos de un lado a vivir en el territorio del otro”. El Gobierno de Etiopía también continuó expidiendo pasaportes y otros documentos de identidad a los que habían votado en la consulta. Más tarde, los funcionarios eritreos alegaron que las personas que disponían de documentos de identidad eritreos cuando tuvo lugar el referéndum, no eran ciudadanos de este país porque el Estado eritreo era “provisional” y aún no había empezado a existir.

La Constitución etíope de 1995 también dispone que “ningún nacional etíope será privado de su nacionalidad etíope contra su voluntad”. En 1996, los dos gobiernos acordaron que “los eritreos que han disfrutado de la ciudadanía etíope hasta la fecha deben escoger y atenerse a su elección”. Sin embargo, la aplicación de este principio se aplazó hasta que se resolvieran cuestiones sobre comercio e inversiones. Quizá debido a que ambos países percibían la buena voluntad del otro, se quedaron sin despachar ciertos asuntos difíciles como la ciudadanía y las demarcaciones de las fronteras. Finalmente, en 2004, la Comisión de Reclamaciones para Eritrea-Etiopía (EECC, por sus siglas en inglés), que se estableció para decidir mediante arbitraje vinculante las reclamaciones interpuestas por los dos gobiernos y sus nacionales, determinó que los que estaban capacitados para participar en el referéndum habían adquirido la doble nacionalidad porque los dos Estados seguían tratándolos como nacionales.

La desnacionalización y las deportaciones

Pese al amistoso comienzo, las tensiones latentes sobre el acceso a los puertos, el cambio de divisas y las disputas fronterizas estallaron en mayo de 1998 y desataron un conflicto armado. Tras los combates, que finalizaron en diciembre de 2000, las bajas de los dos bandos ascendían a decenas de miles de soldados y un millón de personas quedaron desplazadas.

En 1998, en Etiopía vivían entre 120.000 y 500.000 personas de origen eritreo. En el transcurso de la guerra, el Gobierno de aquel país intentó justificar la desnacionalización y deportación de ese colectivo basándose en que habían adquirido la ciudadanía eritrea al votar en el referéndum. No se les informó de que participar en la votación equivaldría a renunciar a su ciudadanía etíope. Se expulsó a unas 70.000 personas, a las que al principio se consideró una amenaza para la seguridad (entre ellas destacadas personalidades de los negocios, la política, las organizaciones internacionales, incluidas las Naciones Unidas, y las organizaciones comunitarias con vínculos con Eritrea). En julio de 1999, el Gobierno de Etiopía declaró que todos los que habían sido expulsados al país vecino eran ciudadanos eritreos al haber adquirido esa nacionalidad mediante su participación en el referéndum de 1993. En agosto de 1999, se ordenó a todos los que habían votado en la consulta y seguían en Etiopía que se registraran para obtener permisos de residencia como extranjeros, que debían renovar cada seis meses.

Los que iban a ser expulsados fueron sometidos a interrogatorios en las comisarías, donde se destruyeron sus documentos de identidad. Se congelaron sus cuentas, se revocaron sus licencias comerciales y la mayoría no pudo vender sus bienes antes de la deportación. Estuvieron detenidos durante días, semanas o meses antes de que se les subiera a un autobús que los transportaría a la frontera eritrea o de que se vieran obligados a huir a través de Yibuti. La EECC determinó que la

pérdida de la nacionalidad y la expulsión de las personas identificadas mediante los procedimientos de comprobación de la seguridad de Etiopía eran lícitas “incluso si fueron duras para las personas afectadas”. Sin embargo, consideró que la privación de la nacionalidad y la expulsión por otros motivos eran ilegales.

Eritrea también deportó a unos 70.000 etíopes durante el conflicto, a pesar de que nunca se cuestionó el estatuto de nacionalidad de las personas de origen etíope que se encontraban en ese país. Muchos eran residentes extranjeros que trabajan en zonas urbanas y también sufrieron discriminación, violencia y unas duras condiciones de deportación.¹

Han transcurrido ocho años desde que finalizara la guerra, las relaciones siguen siendo muy tensas. No se ha cumplido la decisión tomada en el año 2000 por la Comisión de Fronteras entre Eritrea y Etiopía que concedía el territorio objeto de disputa a Eritrea. Además, hace meses que se marchó la misión de mantenimiento de la paz de la ONU. Parece que los dos gobiernos se han sumido en una lucha de poder en Somalia y la manifiesta hostilidad personal de sus dirigentes aflige a miles de personas que viven en la región. La sociedad eritrea sigue estando muy militarizada y ambos lados tienen tropas estacionadas a lo largo de la frontera. En este entorno de inseguridad, el derecho a la nacionalidad, entre otros, sigue siendo vulnerable.

El Comité Internacional de la Cruz Roja calcula que hoy en día todavía residen en Eritrea entre 10.000 y 15.000 personas de nacionalidad etíope, la mayoría de las cuales no ha obtenido el estatuto permanente o la ciudadanía en aquel país.²

Existen datos contradictorios sobre el destino de las personas de origen eritreo que se encuentran en Etiopía. Entre 2000 y 2004, las autoridades etíopes arrestaron, detuvieron y, en ocasiones, presuntamente golpearon a personas de origen eritreo o de familias mixtas bajo la sospecha de colaborar o espiar para Eritrea.³ Hay que reconocer en su favor que el Gobierno de Etiopía introdujo una nueva proclamación sobre la nacionalidad en 2003, que parecía permitir a muchos eritreos que vivían en ese país volver a adquirir la ciudadanía etíope. Con un documento de identidad es de suponer que no se impedirá trabajar, viajar ni obtener educación u otros servicios sociales a las personas de origen eritreo. No obstante, son muchos los que ocultan su origen por miedo a sufrir

discriminación y acoso.

Las familias de ascendencia mixta siguen sufriendo separaciones prolongadas, dado que la guerra puso fin a todo intercambio y comunicación entre los dos países. En 2008, en un viaje de investigación para Refugees International, un colega y yo conocimos a una mujer en Addis Abeba que acababa de encontrarse en un tercer país con su padre, al que no veía desde que fuera

deportado hacía diez años. Una viuda etíope de avanzada edad no puede visitar la tumba de su marido en Asmara. También conocimos a etíopes que habían perdido todo contacto con sus amigos y seres queridos eritreos después de las deportaciones. Un estudio de 2006 sobre las familias refugiadas etíope-eritreas en El Cairo observó que “suele ser imposible para las personas de ascendencia mixta lograr que se reconozca alguna de las dos nacionalidades debido a su origen o a trabas administrativas” y concluyó que dichas personas “son por lo menos apátridas *de facto*, si no *de iure*”.⁴

El derecho a la nacionalidad

Además de los esfuerzos generales por reforzar el Estado de derecho, es fundamental consolidar el derecho a la nacionalidad y evitar la apatridia en el contexto de la sucesión de Estados. Las violaciones del derecho a la nacionalidad se encuentran, aún hoy, en la raíz de otras vulneraciones de los derechos humanos en el Cuerno de África. Otras zonas de este continente y del resto del mundo se ven afectadas por problemas similares. La falta de claridad en el estatuto de la nacionalidad tras la creación de Eritrea, junto a unas normas débiles sobre la apatridia, permitieron que Etiopía despojara de sus derechos humanos a miles de personas de origen eritreo y familias mixtas. Al parecer, la debilidad de las normas también ha envalentonado a Eritrea, que obstaculiza la obtención de la ciudadanía a familias eritreo-etíopes y se niega a ofrecer empleo



y servicios sociales a determinados deportados que en la actualidad viven en ese país y que están expuestos al acoso y al abuso social y gubernamental.

Construyendo un marco de actuación

Aun cuando ni Etiopía ni Eritrea son parte de ninguna de las Convenciones sobre la apatridia, diversas fuentes nos pueden orientar sobre los principios clave en materia de apatridia y sucesión de Estados. Además, últimamente, la primera cuestión ha adquirido mayor prominencia en el contexto de la sucesión de Estados. La desintegración de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia y la escisión de Checoslovaquia han subrayado la necesidad de instaurar un marco claro. Algunos instrumentos internacionales proporcionan orientación sobre cómo tratar las cuestiones de nacionalidad en la sucesión de Estados.

En 2001, la Asamblea General de la ONU adoptó los Artículos sobre la nacionalidad de las personas naturales en relación con la sucesión de Estados de la Comisión de Derecho Internacional (ILC, por sus siglas en inglés). En el preámbulo se “reconoce que, en cuestiones de nacionalidad, deben tenerse en cuenta tanto los intereses legítimos de los Estados como los de los individuos”. Los Estados involucrados “adoptarán todas las medidas apropiadas para evitar que las personas que en la fecha de la sucesión de Estados tenían la nacionalidad del Estado predecesor se conviertan en apátridas [...]”. Los Estados



Grupo de personas de origen eritreo deportado desde Etiopía, en el campo de Shelab, Eritrea. 2001

deben promulgar legislación nacional y “tomar todas las medidas apropiadas para asegurar que se informe a las personas afectadas [...] sobre los efectos de esa legislación con respecto a su nacionalidad, las opciones que puedan tener en virtud de aquella, así como las consecuencias que para su condición jurídica se derivarán del ejercicio de esas opciones”. Los Artículos destacan el respeto al deseo de las personas afectadas

y la unidad familiar y prohíben la discriminación y la arbitrariedad a la hora de denegar el derecho a conservar, adquirir o elegir una nacionalidad. Cuando un Estado se separa de otro, el Estado predecesor no puede retirar la nacionalidad a las personas que reúnen los requisitos para obtener la nacionalidad del Estado sucesor si han residido de forma habitual o “tienen un vínculo jurídico apropiado con” aquél.⁵

El Convenio de 2006 del Consejo de Europa sobre la Prevención de los Casos de Apatridia en relación con los Estados Sucesores se fundamenta en la idea de que “la prevención de los casos de apatridia es una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional en el ámbito de la nacionalidad”. El Convenio obliga al Estado sucesor a conceder la nacionalidad a quienes pudieran convertirse en apátridas a consecuencia de la sucesión si han residido de forma habitual o si ha tenido “un vínculo apropiado con el Estado sucesor”. Asimismo, el Estado predecesor “no retirará su nacionalidad a sus nacionales que no hayan adquirido la nacionalidad de un Estado sucesor y que pudieran convertirse en apátridas”. Al igual que los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional, el tratado europeo respeta al deseo de los afectados y resalta que los Estados deben tomar las medidas necesarias para “asegurar que las personas involucradas disponen de información suficiente sobre las normas y procedimientos [relativos a] la adquisición de su nacionalidad”.⁶

En el caso de Etiopía y Eritrea, las sentencias de la EECC son vinculantes respecto a las violaciones del derecho internacional en relación con la guerra de fronteras. Resulta significativo que no se aparten de la obligación fundamental de evitar la apatridia y de que todos los procesos decisorios sean sensatos y eviten la arbitrariedad. Incluso en los casos en que la pérdida de nacionalidad se hubiera considerado razonable teniendo en cuenta las circunstancias, debe garantizarse la nacionalidad eritrea a los que perdieron la de Etiopía.

Aunque la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos no trata de forma explícita la prevención de la apatridia, sí prohíbe las expulsiones masivas de los no nacionales por motivos discriminatorios y señala la obligación del Estado de proteger y asistir a la familia, “la unidad natural y base de la sociedad”.⁷

Si nos guiamos por estos principios, podemos imaginar una situación distinta del derecho a la nacionalidad en el curso de la secesión de Eritrea. La resolución de las cuestiones de identidad debió ser la prioridad absoluta cuando los dos países establecieron gobiernos provisionales en 1991. Antes del referéndum, los dos países deberían haber aclarado e informado a todos los que podían votar las repercusiones que tendría su inscripción como votantes en su ciudadanía. Una vez desatado el conflicto, Etiopía debería haber limitado la pérdida de la nacionalidad y la expulsión únicamente a aquellas personas que hubieran sido objeto de un proceso de revisión de seguridad transparente. Las personas y sus familias deberían haber recibido una notificación justa de sus órdenes de expulsión. Los cónyuges e hijos de los deportados deberían haber tenido la posibilidad de quedarse en Etiopía o acompañar a sus seres queridos a Eritrea y, junto a otras personas de origen eritreo, no deberían haber perdido la ciudadanía etíope sin haber adquirido la eritrea. Asimismo, las leyes eritreas sobre nacionalidad deberían haber facilitado una rápida adquisición de la nacionalidad en esos casos.

Para reforzar el derecho a la nacionalidad y prevenir la apatridia en la sucesión de Estados, han de emprenderse acciones concretas. Etiopía y Eritrea deben:

- proteger de la apatridia a las personas y a las familias de origen étnico mixto, incorporando en su legislación las normas establecidas

en las Convenciones de la ONU sobre la apatridia y siendo partes de ellas⁸

- promover la plena integración de los etíopes de origen eritreo en sus países respectivos
- reagrupar a las familias restableciendo los intercambios y las comunicaciones internacionales
- concebir planes para indemnizar a las víctimas del conflicto de 1998-2000 consecuentes con las decisiones de la EECC

La comunidad internacional debe:

- articular de forma colectiva normas claras que eviten la apatridia en la sucesión de Estados, como la creación de un Protocolo Optativo a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 basado en los Artículos de la Comisión de Derecho Internacional y el Convenio del Consejo de Europa
- respaldar los esfuerzos de ACNUR para recomendar a los países que elaboren leyes nacionales que incorporen los principios del derecho a la nacionalidad en la sucesión de Estados
- fomentar la adhesión tardía a las Convenciones de la ONU sobre la apatridia

Katherine Southwick (katherine.southwick@gmail.com) es abogada internacional y obtuvo la beca de investigación Robert L. Bernstein en Refugees International (www.refugeesinternational.org).

1. Véase por ejemplo la Comisión de Reclamaciones para Eritrea-Etiopía, Fallo parcial: Reclamaciones civiles, reclamación 5 de Etiopía (17 Dic. 2004), pp. 30-31, [http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET Partial Award Dec 04.pdf](http://www.pca-cpa.org/upload/files/ET%20Partial%20Award%20Dec%2004.pdf) (que declara la responsabilidad por violaciones del derecho internacional contra etíopes en Eritrea).

2. Human Rights Watch (2003), *The Horn of Africa War (La guerra del Cuerno de África)* p. 47.

3. Louise Thomas, ‘The Son of a Snake is a Snake: Refugees and Asylum-Seekers from Mixed Eritrean-Ethiopian Families in Cairo’ (‘El hijo de una serpiente es una serpiente: los refugiados y solicitantes de asilo de familias mixtas eritreo-etíopes en El Cairo’), Documento de trabajo para el estudio sobre refugiados y migraciones forzadas n.º 7 (2006), pp. 31-32.

4. Thomas *ibid.*, p. 22.

5. <http://www.ACNUR.org/refworld/type,INTINSTRUMENT,,4512b6dd4,0.html>

6. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/200.htm>

7. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1297.pdf> (en castellano)

8. Estas recomendaciones han sido extraídas en parte de Refugees International, *Ethiopia-Eritrea: Stateless Takes Toll on Eritreans and Ethiopians of Eritrean Origin (Etiopía-Eritrea: el estancamiento pasa factura a los eritreos y a los etíopes de origen eritreo)*, 30 de mayo de 2008, disponible en <http://www.refugeesinternational.org/content/article/detail/10668/>.