

RECURSOS NATURALES TRANSFRONTERIZOS EN LA REGIÓN DEL CUERNO DE ÁFRICA: EL PAPEL DE LA ESTRATEGIA DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA IGAD

KASAIJA PHILLIP APULLI*

RESUMEN:

La Autoridad Intergubernamental de Desarrollo (IGAD) ha generado una estrategia de paz y seguridad que pretende tratar de manera integral y sistemática los numerosos conflictos que continúan infestando la región del Cuerno de África (CdA). La estrategia identifica la gestión de recursos naturales transfronterizos como una de las potenciales causas de conflicto. La IGAD ya ha lanzado con éxito un programa de alerta temprana en comunidades pastorales fronterizas, frenando conflictos por el agua y el pasto. No obstante, en términos de gestión de los numerosos recursos transfronterizos de la región (lagos y ríos en particular), el esfuerzo de la IGAD sigue necesitando desarrollarse. El argumento clave de este trabajo es que la implementación del plan IPSS sobre este asunto puede encontrar problemas porque la gestión de los recursos naturales (incluso los transfronterizos) están en el centro de la soberanía nacional de los estados miembros, [que es un área donde organizaciones como IGAD no tienen cabida/un área no permitida a organizaciones como la IGAD]. Además, la IGAD está sufriendo problemas internos principalmente debidos a la financiación para tratar/lidiar de manera exitosa asuntos como los recursos naturales transfronterizos.

PALABRAS CLAVE:

Cuerno de África; IGAD; paz; seguridad; agua; recursos naturales.

TITLE:

Trans-boundary Natural Resources Management in the Horn of Africa: The Role of IGAD Peace and Security Strategy

ABSTRACT:

The Intergovernmental Authority on Development (IGAD) has produced a peace and security strategy that aims at comprehensively and systematically dealing with the numerous conflicts that continue to bedevil the Horn of Africa (HoA) region. The strategy identifies the management of trans-boundary natural resources as one of the potential causes of conflict. Already IGAD has been running a conflict early warning programme in borderland pastoral communities which has proved successful in stemming conflicts over water and pastures. Nevertheless, in terms of managing the numerous trans-boundary natural resources of the region (lakes and rivers in particular) IGAD's effort is still work in progress. The key argument of the paper is that implementation of the IPSS plan on this issue may run into problems because the management of natural resources (even those that are trans-boundary) is at the heart of the member states national sovereignties, which is a no-go area for regional organisations such as IGAD. Moreover, IGAD is saddled with many problems especially financial to deal with the issue of trans-boundary natural resources management successfully.

KEYWORDS:

Horn of Africa; IGAD; Peace; Security; Water; Natural Resources.

*Kasaija Phillip APUULI es Doctor por la Universidad de Sussex. Actualmente trabaja en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Makerere en Kampala, Uganda. Este artículo fue presentado por primera vez en la Conferencia temática de la red AEGIS "Cuestiones en torno a la extracción de los recursos naturales en África", organizada por el Grupo de Estudios Africanos, que tuvo lugar en Madrid, España, los días 14 y 15 de abril de 2011. [kasaijap@yahoo.com]

1. Introducción

El proceso de redacción de la Estrategia de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo¹ (IGAD²) para la Paz y la Seguridad Internacionales (IPSS³), que comenzó en el año 2004, se completó en diciembre de 2010. El IPSS define la hoja de ruta y los enfoques de la IGAD y de sus estados miembros para la consecución de la paz, la seguridad, la estabilidad y el desarrollo en la región durante el período 2010-2014. La estrategia se basa en los principios de respeto del derecho internacional que rige las relaciones entre estados; del respeto mutuo y la no injerencia en los asuntos internos de los estados miembros; del rechazo al uso de la fuerza para resolver los conflictos; la utilización equitativa de los recursos transfronterizos; el respeto a la integridad territorial y la igualdad soberana de los estados; el respeto de las fronteras heredadas de la independencia; y la promoción de la cultura de la paz y la democracia. El objetivo general del plan es permitir que la Secretaría de la IGAD cumpla con las responsabilidades encomendadas por la Unión Africana (UA), y por tanto se basa en los principios enunciados en, entre otros: el Acta Constitutiva de la UA; la Carta de la IGAD; el Protocolo para el establecimiento del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana; la Declaración Solemne sobre la Seguridad Común de África y la Política de Defensa; el Pacto de de No Agresión y la Defensa Común Africana; y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

Este artículo analiza los aspectos de la gestión transfronteriza de los recursos naturales del IPSS. En el documento final, la gestión transfronteriza de los recursos naturales se identifica como uno de los ejes estratégicos sobre los que se basa el IPSS. La región de la IGAD está repleta de recursos naturales transfronterizos, en especial los ríos y lagos que sobrepasan las fronteras y que se han convertido en una fuente de conflicto. Como Molvaer ha observado, "las guerras han sido a menudo por la lucha para ganar o mantener el acceso a los recursos naturales, y las situaciones de riesgo relacionadas con el control de esos recursos surgen constantemente"⁴. Por otra parte, Soysa ha observado que "la abundancia de riqueza [natural] está fuertemente relacionada a la incidencia de los conflictos"⁵. El argumento fundamental de este documento es que la implementación del IPSS puede generar problemas porque la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) se encuentra en la base de la soberanía nacional de los estados miembros, zona prohibida para las organizaciones regionales como la IGAD. Cuando los problemas en la gestión del lago Victoria o del río Nilo (que son recursos naturales transfronterizos) han surgido, los estados de la región han recurrido a sus ordenamientos jurídicos nacionales en lugar de llamar a las

1 Componen la IGAD Yibouti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda.

2 N.d.T.: Intergovernmental Authority on Development.

3 N.d.T.: International Peace and Security Strategy.

4 MOLVAER, Reidulf K., "Environmentally induced Conflicts? A Discussion based on Studies from the Horn of Africa" en *Security Dialogue*, vol. 22, nº 2, 1991, p. 175.

5 DE SOYSA, Indra, "The Resource curse: Are civil wars driven by Rapacity or Paucity?" en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000, p. 125.

organizaciones regionales de arbitraje.

2. IGAD y la región del Cuerno de África (CdA)

La Autoridad Intergubernamental sobre la Sequía y la Desertificación (IGADD⁶) se estableció en enero de 1986 por los países de Yibuti, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda, para coordinar los esfuerzos de los estados miembros para combatir los problemas de la sequía y la desertificación en la región. Antes de esto, en 1983 y 1984, los seis países de África oriental tomaron medidas a través de las Naciones Unidas para establecer un órgano intergubernamental para el desarrollo y la lucha contra la sequía en la región⁷. Este fue motivado por las duras y recurrentes sequías y otros desastres naturales que entre 1974 y 1984 provocaron una hambruna generalizada, la degradación ecológica y dificultades económicas en la región de África del Este. El Estado de Eritrea fue admitido como el séptimo miembro de la Autoridad en septiembre de 1993⁸. Posteriormente, pronto se hizo evidente que la Autoridad podía proporcionar un foro en el que los líderes de la región pudieran abordar otras cuestiones políticas y socioeconómicas en el contexto regional. Al darse cuenta de ello en abril de 1995, la Cumbre de IGADD resolvió ampliar el mandato de la organización y emitió una declaración para revitalizarla, y ampliar las áreas de cooperación entre los estados miembros. La IGAD revitalizada pasó a denominarse Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo (IGAD).

La renovada IGAD se comprometió, como uno de sus fines y objetivos, a “promover la paz y la estabilidad en la subregión, y la creación de mecanismos dentro de la subregión para la prevención, gestión y resolución de conflictos inter e intraestatales, a través del diálogo”⁹. Es en este contexto en el que la IGAD se ha encontrado atrapada por cuestiones sobre la paz y la seguridad.

El Cuerno de África¹⁰ (CdA) se ha visto afectado por la inseguridad crónica y la tensión política, que ha desestabilizado la región y ha socavado los esfuerzos para consolidar la gobernabilidad¹¹ económica y democrática. De hecho, se ha observado que el CdA “es un perenne contendiente para la posición de región más beligerante en el mundo”¹². La región está repleta de posibles focos de conflicto que van desde fronteras no demarcadas o que están cuestionadas hasta disputas entre comunidades sobre las tierras de pastoreo¹³.

6 N. d T.: Inter-governmental Authority on Drought and Desertification.

7 ROAPE-Review of African Political Economy, “The Inter-governmental Authority on Drought and Development (IGADD)” en *Review of African Political Economy*, vol. 21, nº 59, 1994, p. 93.

8 IGAD, *Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development*, 1996, p. 33.

9 *Ibidem*, Artículo 7(g).

10 La región del Cuerno de África se compone de los países del IGAD: Yibuti, Eritrea, Etiopía, Kenia, Somalia, Sudán y Uganda. A lo largo de este artículo los términos CdA e IGAD se emplean indistintamente.

11 MURITHI, Tim, “IGAD on the ground: Comparing interventions in Sudan and Somalia” en *African Security* vol. 2, nº 3, 2009, p. 136.

12 MOLVAER, *op. cit.*, p. 176.

13 DE WAAL, Alex, “Identifying and Preventing violent conflict in the Horn” en IGAD, *Towards the*

Durante la Guerra Fría, debido a los estrechos vínculos con el Medio Oriente/ Región del Golfo, la región se convirtió en un punto focal de la competencia entre superpotencias con, Estados Unidos de América (EEUU) y la Unión Soviética, patrocinando los regímenes clientelares y por lo tanto agravando las tensiones. Por ejemplo, mientras que el gobierno del presidente Mengistu Haile Mariam en Etiopía gozaba del apoyo soviético, Siad Barre en Somalia estaba bajo la influencia de EEUU. La Guerra de Ogadén de 1977 entre los dos países, que tuvo consecuencias devastadoras, fue apoyada por las potencias respectivas. El fin de la Guerra Fría marcó una reducción de la influencia militar y económica de las superpotencias en la región, con la guerra del Golfo en 1991 ayudando a cambiar la atención internacional fuera de la tragedia del Cuerno¹⁴. Como resultado, EEUU se desinteresó de los acontecimientos que precipitaron la caída del régimen de Siad Barre en Somalia, mientras que la Unión Soviética no hizo nada para detener el colapso del régimen de Mengistu en Etiopía. En 1991, la guerra civil etíope llegó a su fin con la victoria del Frente Democrático Revolucionario de los Pueblos de Etiopía (EPRDF¹⁵) sobre las fuerzas de Mengistu. Mengistu se exiló en Zimbabwe, donde todavía vive hoy en día.

En la década del 2000, se produjeron algunos cambios en la política de la región. En Sudán, finalmente se encontró una solución al conflicto de larga duración entre el Norte y el Sur, que comenzó en la década de 1950, con la firma del Acuerdo de Paz Global¹⁶ (CPA) entre el gobierno de Jartum y los rebeldes del Ejército de Liberación Popular de Sudán (SPLA¹⁷) en 2005. Sin embargo, las tensiones siguen existiendo en la medida en que el presidente Omar Bashir sigue siendo autoritario y hostil hacia la disidencia política y la participación popular. El 9 de julio de 2011, la República de Sudán del Sur nació como un nuevo país independiente en el mundo.

En Yibuti, las instituciones políticas bajo el gobierno del presidente Omar Guelleh permanecen centralizadas y frágiles. En Uganda, el Movimiento de Resistencia Nacional (NRM¹⁸) del gobierno sigue siendo la fuerza política dominante, incluso después de que la política multipartidista fuera restablecida en 2005. En Kenia, después de las elecciones generales de 2002, el partido gobernante de la Unión Africana Nacional Keniata (KANU¹⁹) perdió frente a la Unión Nacional Arcoiris (NARC²⁰), y hubo un cambio pacífico de gobierno. Sin embargo, la violencia que

IGAD Peace and Security Strategy, Yibouti, 2007, p. 179.

14 MAKINDA, Samuel M., *Security in the Horn: An analysis of Post-Cold war Developments in Regional Security and Emerging Strategic Issues in Ethiopia, Somalia, Sudan and Djibouti*, ADELPHI Paper 269, International Institute of Strategic Studies, Londres, 1992, p. 3.

15 N. d. T.: Ethiopian Peoples Revolutionary Democratic Front.

16 N. d. T.: Comprehensive Peace Agreement.

17 N. d. T.: Sudan People's Liberation Army.

18 N. d. T.: National Resistance Movement.

19 N. d. T.: Kenya Africa National Union.

20 N. d. T.: National Rainbow Coalition.

estalló después de la elecciones generales de 2007 afectó a la seguridad del país y de la región en su conjunto. Fue necesaria la intervención de la Unión Africana (UA) para convencer a las partes de que llegasen a un acuerdo que resultara en la formación de un gobierno de unidad entre los partidos del Presidente Mwai Kibaki y del Primer Ministro Raila Odinga.

Las elecciones celebradas en Etiopía en 2005 fueron ganadas por el EPRDF, pero los resultados fueron cuestionados por la oposición. El gobierno del Primer Ministro Meles Zenawi utilizó las fuerzas de seguridad que acabaron matando y mutilando a decenas de las personas que protestaban. En la vecina Eritrea, el gobierno del presidente Isaias Afewerki ha perdido cualquier pretensión por ser una dictadura.

La situación en Somalia sigue siendo inestable. El Gobierno Federal de Transición (GFT) del presidente Sheik Sharif Sheik Ahmed, con la ayuda de la UA y de la ONU ha continuado su lucha por reconstituir el Estado de Somalia. Los grupos extremistas islámicos como al-Shabaab siguen controlando gran parte del país, lo que hace difícil para el GFT extender su autoridad más allá de Mogadiscio.

Aparte de los conflictos políticos, la región también se ha visto afectada por las rivalidades étnicas, religiosas e ideológicas y otras divisiones sociales²¹. Por ejemplo, en Sudán, mientras que las marcadas diferencias culturales y religiosas entre el Norte y el Sur han resultado en la independencia de este último, la obtención de recursos naturales de petróleo y la distribución de gas natural entre los dos países persiste como causa potencial de conflicto. Somalia, que es étnicamente homogénea y de mayoría musulmana, está profundamente dividida en clanes y subclanes. La marginación económica y la distribución desigual de los recursos se han convertido en puntos de reunión para la resistencia contra los gobiernos de la región. El rápido aumento de la población combinado con la disminución de la producción de alimentos, la corrupción desenfrenada, los crecientes costos de servicio de la deuda externa, la caída de los ingresos por exportaciones combinada con una disminución de las importaciones, han generado el descontento popular y por tanto ha contribuido significativamente a la inestabilidad política.

Las dificultades económicas se han visto agravados por los desastres naturales como la sequía, la desertificación y enfermedades como el VIH/SIDA. Esto a su vez ha dado lugar a la generación de un gran número de personas desplazadas internamente (PDI) y de refugiados, con todos los países del CdA acogiendo a refugiados que han huido de las guerras civiles, las dificultades económicas o desastres naturales en los estados vecinos. Los refugiados se han extendido, y en algunos casos han desplazado servicios sociales, incrementado la factura de la importación de alimentos, aumentando la carga económica e incrementado el nivel de delincuencia²². En el análisis final, los refugiados se han convertido en una de

21 *Ibidem*, p. 4.

22 *Ibid.*, p. 5.

las causas de la incertidumbre política.

Por último, debido a la inseguridad imperante y a la porosidad de las fronteras, el fenómeno de la proliferación ilegal de armas pequeñas y armas ligeras (SALW²³) no se ha mitigado. Según el Small Arms Survey de 2010, de unos 875 millones de armas en todo el mundo, no más de 11,4 millones están controlados por pandillas y grupos no estatales²⁴. Teniendo en cuenta que la región del CdA es una de las más volátiles políticamente en África, se puede asumir que la mayor parte de ese número ha encontrado su camino ahí. Ante esta situación, la IGAD empezó a discutir la idea de establecer un marco global para hacer frente a todos los conflictos que afligen a la región. Anteriormente, la organización había intervenido en los conflictos de Sudán y Somalia sobre una base *ad hoc*.

3. Los recursos naturales en la región del Cuerno de Africa: fuentes de conflicto

Se ha señalado que en 2015 todos los países de la región del CdA caerán por debajo del umbral de 1.720 metros cúbicos de recursos renovables de agua dulce por persona y por año, y experimentarán una grave escasez de agua²⁵. La distribución estacional y espacial de las lluvias complica aún más el problema. La región del CdA está llena de recursos naturales como, entre otros, pastos, ríos y lagos que se extienden más allá de las fronteras, y que se han convertido en una fuente de conflicto²⁶. La búsqueda de pastos y agua para el ganado de las comunidades étnicas pastoriles en la región ha dado lugar a graves enfrentamientos armados en lo que se ha dado en llamar "Clúster de Karamoja"²⁷. A propósito de los ríos y lagos, el Nilo sigue siendo una fuente de tensiones especialmente entre Etiopía, Kenia, Uganda y Tanzania por un lado, y Egipto y Sudán por el otro. El lago Victoria, con sus recursos pesqueros abundantes también se ha convertido en una fuente de conflicto entre los países de la región, el más reciente de los cuales es el aún no resuelto problema de la isla Migingo entre Uganda y Kenya.

1.1. Pasto para el ganado y puntos de agua

23 N. d. T.: Small Arms and Light Weapons

24 Small Arms Survey, *Gangs, Groups and Guns*, 2010, disponible en línea en: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2010/en/Small-Arms-Survey-2010-Chapter-04-summary-EN.pdf>, último acceso: 1 de diciembre de 2010.

25 IGAD, *Annual Report 2009*, p. 22.

26 Existe una abundante literatura académica sobre los recursos naturales, los factores medioambientales y los conflictos. La investigación en torno a este tema ha incluido el análisis de las causas de los conflictos desde el enfoque de la codicia o de las motivaciones económicas. Conceptualmente, la codicia se asocia a las motivaciones económicas de la competición por los recursos naturales como promotora de los conflictos, empleados como herramienta estratégica para que los recursos puedan ser extraídos en impunidad. Los estudios de Paul Collier han dado forma a este discurso. Por otro lado, el conflicto ha sido analizado desde el enfoque del agravio o como derecho. El agravio suele centrarse en las desigualdades horizontales, el poder y las percepciones grupales de desigualdad que pueden causar o conducir a conflictos. Véase BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance... op. cit.*, especialmente los capítulos 5 y 6; véase también HOMER-DIXON, F.T., "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases" en *International Security*, vol. 19, nº 1, 1994, ps. 5-40.

27 Refers to an area of land that straddles the borders between South-Western Ethiopia, North-Western Kenya, South-Eastern Sudan and North-East Uganda. The area is populated by 14 pastoralist tribes.

La región del CdA es un lugar donde predomina la cría de ganado para grupos étnicos como los somalíes, Karimajong, Turkana y Pokot, entre otros. La naturaleza misma de los medios de vida pastoral exige un alto grado de movilidad que se guía por la necesidad de acceso a la tierra el agua y el pastoreo²⁸. Mientras que las comunidades de pastores juegan un papel social importante en todos los países de la región del CdA, el aumento de los movimientos transfronterizos en la medida en que los pueblos se mueven con su ganado en busca de alimentos, agua y mejores pastos ha contribuido a enfrentamientos interétnicos. El conflicto pastoral y la violencia en la subregión están históricamente vinculados a la violencia que acompañó la formación del estado en la época colonial²⁹. La política del estado colonial de apropiación de gran parte de las tierras de pastoreo comunales, como fue el caso en Uganda, desató las contradicciones y conflictos entre los pastores y el estado³⁰. La violencia ejercida por las autoridades empujó a estas comunidades a la periferia del estado y las llevó a su marginación. Finalmente, esto influyó entre los pastores y los impulsó a adquirir armas de fuego para competir o contrarrestar la violencia de estado.

El Clúster de Karamoja tiene abundancia de recursos de pastoreo y agua, que son un recurso estratégico para las comunidades pastorales de todos los países que lo componen. Sin embargo, como se ha observado, "el acceso a estos recursos sólo se pueden obtener a través de negociaciones entre los usuarios y la comunidad en cuyo territorio se producen. La falta de diálogo entre los grupos puede ser desastrosa"³¹. Durante la sequía de 2004-2006, a los pastores Turkana de Kenia se les negó el acceso a los recursos por sus vecinos de Uganda, lo que resultó en un conflicto y la muerte de miles de reses. Sin embargo, con los cambios en los patrones ecológicos, resultantes en la disminución del agua y de los pastos, atacar el ganado se ha convertido en una forma de vida en las comunidades de pastores. El robo de ganado se ha extendido en parte debido a la fácil disponibilidad de armas pequeñas y armas ligeras, resultante de las guerras civiles en Sudán, Uganda y Somalia. El fenómeno de la rivalidad entre señores de la guerra por el ganado ha surgido sobre todo en torno a la frontera entre Kenia, Sudán y Uganda (en particular en las comunidades de Pokot y Turkana)³². En Kenia, los Pokot han atacado a los Tugen, Marakwet y Keiyo; e internacionalmente han atacado a los Turkana y Karimajong de Uganda y a los Toposa de Etiopía. Los señores de la guerra dirigen pequeños y bien equipados ejércitos y "han adquirido armas más sofisticadas que las de las fuerzas de seguridad del gobierno; por tanto, los bandidos se han convertido

28 MWAURA, Ciru; BAECHLER, Gunther y KIPLAGAT, Bethuel, "Background to conflicts in the IGAD Region" en MWAURA, Ciru y SCHMEIDL, Susan (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Asmara, 2001, p. 38.

29 NYABA, Peter Adwok y OTIM, Peter, *Conflicts on Pastoral areas along Borders: The Kenya, Uganda and Sudan: CEWARN Consultancy Report*, FEWER, Londres, 2001.

30 MWAURA et al., *op. cit.*, p. 38.

31 Practical Action, *Building Resilience to Drought in the Karamoja Cluster of East Africa*, Nairobi, Kenia, sin fecha, p. 3.

32 MWAURA et al., *op. cit.* on 40.

en administradores *de facto*...³³. Los intentos de desarme, tanto voluntario como forzado, de las comunidades de pastores, especialmente en Uganda, han tenido resultados dispares. El robo de ganado en el Cluster de Karamoja continúa.

1.2. Lagos

El Lago Victoria está caballo entre los tres países de África Oriental de Uganda, Kenia y Tanzania, siendo el más grande de África. Kenia posee un 6% de las aguas del Lago Victoria, Uganda y Tanzania el 45% y el 49% respectivamente. A pesar de que los tres países pertenecen a la Comunidad del África Oriental (EAC³⁴), y a pesar de que el Lago Victoria está regido bajo la Convención por la Organización de Pesquerías del Lago Victoria³⁵ (1994), en los últimos años los pescadores kenianos han sido arrestados cada vez con más frecuencia tanto por las autoridades de Uganda como por las de Tanzania, por pesca ilegal en aguas extranjeras³⁶. Una vez arrestados, los pescadores están obligados a pagar una multa y sus aperos de pesca confiscados³⁷. Los límites poco claros, la ignorancia de las leyes de pesca que regulan el acceso a los caladeros, junto con la falta de comunicación entre las autoridades de los diferentes estados, se han convertido en la receta para los conflictos acerca del lago³⁸. Compartidos entre los tres estados, los recursos del lago Victoria han sido de importancia para la economía de las poblaciones locales durante décadas³⁹. La tendencia al conflicto también se ha visto intensificada por las disparidades de ingresos en las comunidades pesqueras de todo el lago⁴⁰.

La disputa entre Uganda y Kenia sobre la propiedad de la Isla de Migingo ha llegado a definir las relaciones entre los dos países en los últimos años. La isla Migingo está ocupada por unas quinientas personas, principalmente keniatas de la comunidad étnica de Luo, en su mayoría pescadores. Territorialmente, como Wekesa ha observado, "la isla ha sido administrado por Kenia desde 1926"⁴¹. La isla se habitó por primera vez sólo en 1991, pero la impugnación sobre su propiedad pasó a primer plano en 2004, cuando la policía marina de Uganda aterrizó en Migingo e izó la bandera de Uganda. Los acontecimientos que siguieron a este acto se intensificaron hasta el punto de que, el 27 de mayo de 2009, el parlamento de Kenia votó a favor de una intervención militar unilateral para resolver la crisis de la isla⁴². Sin embargo, la razón y la cooperación prevalecieron

33 OSAMBA, Joshia O., "The Sociology of Insecurity" en *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 1, nº 2, 2000, ps. 11-37.

34 N. d. T.: East African Community.

35 N. d. T.: Lake Victoria Fisheries Organisation Convention.

36 Cf. KAKEETO, Richard A. et al., "Managing trans-boundary water conflicts on Lake Victoria with reference to Kenya, Uganda and Tanzania" en CALAS, Bernard y MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 67.

37 WEKESA, *op. cit.*, p. 336.

38 KAKEETO et al., *op. cit.*, ps. 70-71.

39 WEKESA, *op. cit.*, p. 335.

40 KAKEETO et al., *op. cit.*, p. 71.

41 *Ibidem*, p. 331.

42 *Ibid.*

sobre los impulsos iniciales y los intereses nacionales, cuando los dos gobiernos en mayo del 2009 decidieron establecer un equipo de investigación conjunto para estudiar e indicar claramente el estatuto de la isla Migingo. El trabajo del equipo de investigación conjunta se estancó a finales de 2009, cuando los inspectores de Uganda no coincidieron con sus homólogos de Kenia acerca del análisis de los datos científicos recabados en el lago y otras cuestiones técnicas. Esto llevó a David Nalo, el Secretario Permanente del Ministerio de la Comunidad del África del Este de Kenia a advertir que “el conflicto recurrente sobre la disputa territorial de la isla [Migingo] estaba negando las ganancias de las relaciones bilaterales entre Kenia y Uganda”⁴³. También lamentó que “la resolución de disputa sobre la isla [Migingo] estaba tardando demasiado tiempo”, y por lo tanto hizo “un llamamiento a los estados miembros [de la EAC] para intervenir y [encontrar una solución]”⁴⁴. En agosto de 2011, los gobiernos de Uganda y Kenia firmaron un acuerdo para administrar conjuntamente la isla en espera de la resolución definitiva del litigio⁴⁵. Ambos países, según el acuerdo, mantienen un despliegue policial para mantener el orden público en la isla.

La disputa sobre la isla Migingo no tiene por epicentro el caladero. Lo que está en juego no es el agua o la tierra, sino más bien los recursos entorno a ella⁴⁶. La creciente mala gestión del lago Victoria en los últimos años ha tenido consecuencias de gran alcance en términos de agotamiento de los recursos pesqueros, de amenazas a los medios de vida a través de la pérdida de empleos, de interferencias en el suministro eléctrico e inseguridad alimentaria⁴⁷. La disputa, por tanto, no gira entorno a las fronteras a lo largo del lago, sino que es económico y referente a los medios de subsistencia⁴⁸.

1.3. El río Nilo

El Río Nilo es el sistema internacional de agua más largo del mundo⁴⁹. Discurre a lo largo de 6.700 kilómetros atravesando diez países en el noreste de África: Burundi, Ruanda, República Democrática del Congo (RDC), Tanzania, Kenia, Uganda, Eritrea, Etiopía, Sudán y Egipto antes de llegar al mar Mediterráneo. El río Nilo

43 OTIENO, Kepther, “Nalo urges EAC states to intervene in Migingo row” en *Standard Online*, 14 de noviembre de 2010, disponible en línea en: <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000022427&catid=159&a=1> último acceso el 20 de marzo de 2011.

44 *Ibidem*.

45 OMBATI, Cyrus, “Kenya and Uganda police camp in Migingo” en *The Standard*, 24 de agosto de 2011, disponible en línea en: <http://www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000041464&catid=4&story=Kenya%20and%20Uganda%20police%20camp%20in%20Migingo>, último acceso el 23 de septiembre de 2011.

46 BISSELL, Richard E., “The Resources Dimension of international Conflict” en CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1996, p. 149.

47 OKUMU, W., “Migingo dispute: Replace politicians with experts” en *The East African*, 13 a 19 de abril de 2009, p. 6.

48 KASAIJA Phillip Apuuli, “Assessment of Institutional Development in the East African Community (EAC): 2001-2009” en ROK Ajulu (ed.), *A Region in Transition: Towards a New Integration Agenda in East Africa*, Institute for Global Dialogue, Midrand, 2010, p. 118.

49 SWAIN, Ashok, “Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute” en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, nº 4, 1997, p. 675.

está compuesto por dos afluentes que confluyen en Jartum, Sudán. El Nilo Blanco originario de la región de los lagos ecuatoriales de África Central aporta el 14% de las aguas del Nilo, mientras que el Nilo Azul tiene su origen en las montañas altas de Etiopía y contribuye con un 86%. Los diez países ribereños de la Cuenca del Nilo tienen una población total de 336 millones sobre el total de África de 800 millones, y una zona de captación que constituye el 10% de la superficie terrestre del continente⁵⁰.

Las tensiones sobre las aguas del Nilo han aumentado en los últimos tiempos como resultado de la demanda creciente de agua para generar energía hidroeléctrica, para beber y para riego, en medio de la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria, causadas por los ciclos de sequía y hambruna y la creciente población⁵¹. Pero la cuestión más controvertida en la gestión del río Nilo ha sido los acuerdos que rigen el uso del río. Durante siete décadas, entre 1890 y 1960, los británicos erigieron una infraestructura legal que subordinaba los derechos de sus territorios de África Oriental a utilizar las aguas del Nilo a Egipto, asegurando así que no hubiese ningún desarrollo futuro que permitiese reducir el flujo de agua hacia Egipto. Así, por un lado, Egipto reclama derechos históricos sobre el uso del Nilo, mientras que en los otros nueve Estados ribereños se ha defendido el principio de utilización equitativa del río.

En 1955, el presidente Gamal Abdul Nasser anunció que su gobierno iba a construir la Presa Alta de Asuán en el río "para restaurar parte de las glorias del pasado, y para salvaguardar nuestra dignidad y orgullo nacional"⁵². La construcción de la Presa Alta tuvo lugar entre 1960 y 1970 y tenía por objeto, entre otras cosas: la regulación de la descarga aguas abajo de la presa para que coincida con las necesidades reales de agua para los diferentes usos, la protección del valle del Nilo y el Delta ante grandes inundaciones y sequías que pudiesen persistir varios años consecutivos, y la generación de energía hidroeléctrica barata y limpia⁵³.

1.4. Egipto y el el río Nilo

Egipto depende del Nilo para agua dulce y para el riego de su agricultura que alimenta a setenta millones de personas⁵⁴. Así, para Egipto "el control del Nilo es una cuestión de vida o muerte"⁵⁵. De hecho, en el pasado el presidente Anwar

50 KAGWANJA, Peter, "Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources" en *Journal of Eastern African Studies*, vol. 1, nº 3, 2007, p. 323.

51 *Ibidem*, p. 321.

52 BISWAS, Asit K., "Aswan Dam Revisited: The Benefits of a Much-Maligned Dam" en *D+C Development and Cooperation*, nº 6, noviembre/diciembre de 2002, ps. 25-27. Se dice que Nasser señaló que "En la antigüedad construíamos pirámides para los muertos. Ahora construimos nuevas pirámides para los vivos." Véase HEIKEL, H., *The Cairo Documents*, Double Day, Nueva York, 1973, p. 62.

53 ABU-ZEID, M. A. y EL-SHIBIN, F. Z., "Egypt's High Aswan Dam" en *Water Resources Development*, vol. 13, nº 2, 1997, p. 210.

54 RAPHAELI, N., *Rising tensions over the Nile River Basin*, The Middle East Research Institute-Inquiry and Analysis Series, nº 165, 27 de febrero de 2004.

55 KAGWANJA, *op. cit.*, p. 322.

Sadat advirtió que “cualquier acción que pueda poner en peligro las aguas del Nilo se enfrentará a una reacción firme por parte de Egipto, incluso si esa acción debe conducir a la guerra”⁵⁶. Los derechos históricos de Egipto sobre el Nilo son reclamados principalmente en base al Acuerdo sobre las Aguas del Nilo de 1929. Mediante el acuerdo firmado entre Egipto y Gran Bretaña mediante el Canje de Notas, esta última y por extensión todas sus colonias, se abstendrán de emprender acción alguna sobre el Nilo que disminuya el caudal de agua que llega a Egipto⁵⁷. Su cláusula más importante estipula que “ningún trabajo o ninguna otra medida que tenga como resultado reducir el caudal de agua que llega a Egipto se llevará a cabo en Sudán o en cualquier otro territorio bajo administración británica sin el consentimiento previo de Egipto”⁵⁸. Otras cláusulas concedían a Egipto el derecho a construir sistemas de agua, y a tomar otras medidas en los territorios de Sudán y de África Oriental; el derecho a controlar el caudal del Nilo en Sudán; la autoridad para inspeccionar todos los proyectos realizados en el Nilo; y un veto a cualquier empresa que tenga un impacto negativo sobre sus intereses⁵⁹.

Egipto ha mantenido que el Acuerdo de 1929 es el régimen jurídico que debe regir el Nilo. Según él, este tratado en particular “es vinculante a perpetuidad”⁶⁰. Sin embargo, de acuerdo con los países ribereños del norte, especialmente Kenya, Uganda y Tanzania, los acuerdos sobre el agua del Nilo que se concluyeron antes de que obtuviera su independencia son nulos y sin efecto. Esta posición ha sido respaldada por académicos como Okoth-Owiro, que ha afirmado que “los acuerdos sobre las Aguas del Nilo se concluyeron durante la época colonial, por lo que no son vinculantes para los estados sucesores de la cuenca del Nilo y que ésta es la posición en el derecho internacional respaldadas por la práctica de los estados”⁶¹. La misma conclusión también ha sido alcanzada por John Ntambirweki en su estudio titulado: “los tratados coloniales y el Régimen Jurídico del valle del Nilo: repensar el marco jurídico en el siglo XXI, con especial énfasis en los intereses de Uganda”, publicado en el 1997⁶².

Egipto ha sido inflexible con el respeto por parte de los países ribereños aguas arriba de los acuerdos coloniales de las Aguas del Nilo. Incluso ha llegado al extremo de amenazar con la guerra a cualquiera de estos estados ribereños que

56 WRIGHT, P., *Conflict on the Nile: The Fashoda Incident of 1898*, Heinemann, Londres, 1972, p. 44.

57 TEFESSE, T., *The Nile Question: Hydro-politics, Legal Wrangling, Modus Vivendi and Perspectives*, LIT Verlag Munster, Hamburgo, 2001, p. 74.

58 GODANA, Bonaya Adhi, *Africa's shared Water Resources: Legal and Institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, Londres, 1985, p. 117.

59 *Ibidem*, p. 117; KAGWANJA, *op. cit.*, p. 324.

60 OKOTH-OWIRO, Arthur, *The Nile Treaty: State Succession and International Treaty Commitments-A case Study of the Nile Water Treaties*, Konrad Adenauer Stiftung Occasional Papers, Nairobi, sin fecha, p. 1.

61 *Ibidem*.

62 NTAMBIRWEKI, John, “Colonial Treaties and the Legal Regime of the Nile Valley: Rethinking the Legal Framework into the Twenty First Century with Special emphasis on Uganda's Interests” en *The Uganda Journal*, vol. 43, 1996, (Primera Parte) ps. 34-51y vol. 44, 1997, (Segunda Parte) ps. 11-29.

haya expresado su intención de utilizar las aguas del Nilo. A propósito de esto, en 1991 advirtió que estaba dispuesto a utilizar la fuerza para proteger su acceso a las aguas del Nilo si Etiopía y Sudán construían presas en el río⁶³. La política de Egipto, por lo tanto, ha sido la de impedir sistemáticamente a los países ribereños aguas arriba la utilización de las aguas del Nilo⁶⁴. Un elemento importante de esta política ha sido la promoción de la inestabilidad política en Etiopía y el Cuerno de África. Aquí cito el ejemplo de Etiopía y Somalia. Debido a que la mayor parte del Nilo proviene de Etiopía, Egipto cree que si ese país es desgarrado por la guerra, no puede centrar sus esfuerzos en su propio desarrollo recurriendo al río⁶⁵. A lo largo de los años, Egipto ha desarrollado una política deliberada para impedir el uso de las aguas del Nilo Azul incitando al gobierno de Somalia a la guerra contra Etiopía. Por ejemplo, Egipto ha apoyado las reivindicaciones irredentistas de Somalia en la región de Ogadén. En una serie de conflictos armados entre Etiopía y Somalia en 1960, 1964, 1977-1978 y 2006, Egipto apoyó a Somalia⁶⁶. El acto más descarado de apoyo a Somalia fue en mayo de 1978 cuando aviones egipcios que llevaban armas para el combate del ejército somalí en Ogadén contra Etiopía se vieron obligados a aterrizar en el aeropuerto de Nairobi por la Fuerza Aérea de Kenia⁶⁷.

La intromisión de Egipto en los conflictos del Cuerno de África se extiende hasta el hundimiento de los procesos de paz en Somalia⁶⁸. En octubre de 1996, bajo el mandato conferido por la OUA y la IGAD, el gobierno etíope reunió a veintiséis organizaciones de clanes somalíes en Sodere, un centro turístico en Etiopía. Después de seis semanas de intensas negociaciones, los veintiséis clanes firmaron un acuerdo de reconciliación (también llamada Declaración Conjunta), el 3 de enero de 1997⁶⁹. El proceso de paz Sodere fue un momento decisivo en el conflicto en Somalia, ya que por primera vez desde el derrocamiento de Siad Barre en 1991, prácticamente todos los líderes de las facciones de los clanes se reunieron, constituyendo el primer diálogo constructivo entre los actores políticos somalíes. El proceso fue hundido antes de que el acuerdo alcanzado se implementase, entre otras razones porque Egipto convocó otra reunión en El Cairo a finales de 1997. El acuerdo alcanzado en El Cairo, que fue firmado sólo por tres señores de la guerra, dio lugar al fin del proceso más inclusivo de Sodere.

4. Marcos de cooperación con respecto al río Nilo

Antes del comienzo de las negociaciones en 1997, bajo los auspicios del Programa

63 DEBAY Tadesse, *The Nile: Is it a curse or blessing?*, ISS Paper 174, Pretoria, Noviembre de 2008, p. 16.

64 *Ibidem*, p. 17.

65 *Ibid.*

66 *Ibid.*

67 KENDIE, D., *The five dimensions of the Eritrean conflict 1941-2004: Deciphering the geopolitical puzzle*, Signature Book Printing, 2005, p. 194.

68 Para una discusión más detallada de esta cuestión, véase KASAIJA Phillip Apuuli, "The UN-Led Djibouti Peace Process for Somalia 2008-2009: Results and Problems" en *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, nº 3, 2010, ps. 262-264.

69 KINFE Abraham, *Somalia Calling: The Crisis of Statehood and the Quest for Peace*, EIIPD, Addis Abeba, 2002, ps. 132-139.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que culminó con la celebración del Acuerdo Marco de Cooperación (AMC), los países ribereños tanto de la región superior como de la inferior intentaron forjar marcos de cooperación para el aprovechamiento de las aguas del Nilo. El Estudio de Hidrometeorología de los Lagos Ecuatoriales (Hydromet) de 1967, la creación de Undungu en 1983, y la Comisión de Cooperación Técnica para la Promoción y Desarrollo del Nilo (TECCONILE) establecida en 1992⁷⁰, fueron intentos *ad hoc* que no dieron lugar al establecimiento de un régimen legal permanente para la utilización de las aguas del Nilo. El gran punto de inflexión se produjo en 1997, cuando se iniciaron las negociaciones para establecer la Iniciativa de la Cuenca del Nilo (NBI⁷¹) en la que participaron todos los estados ribereños, con la formulación del Marco de Cooperación de la Cuenca del Río Nilo (NRBCF⁷²), con la asistencia del PNUD⁷³. El objetivo principal de la NRBCF (también llamado Pilar B bajo el Programa de Acción Subsidiario (SAP⁷⁴), fue el permitir a los estados de la Cuenca del Río Nilo determinar de manera equitativa los derechos para cada país ribereño, para el uso consuntivo y no consuntivo de las aguas del Nilo, y para unos beneficios socio-económicos óptimos para los habitantes de la cuenca⁷⁵. Las negociaciones, realizadas en el marco del foro NBI que se estableció en 1999, fueron largas y dieron lugar a la redacción del Acuerdo Marco de Cooperación (AMC), que se firmó en mayo de 2010.

4.1. El Acuerdo Marco de Cooperación (ACM)

El AMC se basa en una visión compartida para lograr un desarrollo socio-económico sostenible a través de la utilización equitativa de los beneficios y de los recursos comunes de agua de la Cuenca del Nilo⁷⁶. Por primera vez en la historia de los países ribereños del Nilo, el Acuerdo introdujo en la agenda de cooperación la cuestión fundamental de la (re)distribución equitativa de las aguas del Nilo, una cuestión que los anteriores esquemas de cooperación habían omitido completamente⁷⁷. No obstante, el borrador del AMC que se presentó a la Comisión del Nilo⁷⁸ en junio de 2007 encontró problemas cuando Egipto y Sudán mostraron sus reservas a propósito del artículo 14(b). El texto del artículo 14, acordado por los estados ribereños con excepción de Egipto y Sudán dice:

70 Para un análisis detallado de estos marcos de trabajo. véase TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and institution building in the Nile Basin" en SHARAMO, Roba y BEROUK Mesfin (eds.), *Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa*, ISS Monograph, Pretoria, nº 178, 2011, ps. 261-264.

71 N. d. T.: Nile Bassin Initiative.

72 N. d. T.: Nile River Basin Cooperative Framework.

73 TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and Institution building in the Nile Basin" en *op.cit.*, p. 267.

74 N. d. T.: Subsidiary Action Plan.

75 TESFAYE Tafesse, *op.cit.*.

76 DEREJE Zeleke Mekonnen, "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement negotiations and the adoption of a 'water security' paradigm: Flight into obscurity or a logical cul-de-sac?" en *The European Journal of International Law*, vol. 21, nº 2, 2010, p. 425.

77 MASON, Simon A., *From conflict to cooperation in the Nile Basin: Interaction between Water availability, Water Management in Egypt and Sudan, and International Relations in the Eastern Nile Basin*, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich, 2004, p. 201.

78 Compuesto por los Ministros del Agua de los países de la Cuenca del Nilo.

Teniendo en cuenta la disposición de los artículos 4 y 5, los estados de la Cuenca del Nilo reconocen la importancia vital de la seguridad del agua para cada uno de ellos. Los estados también reconocen que la gestión cooperativa y el desarrollo de las aguas del sistema del Nilo facilitarán los logros en materia de seguridad del agua y otros beneficios. Los estados de la cuenca del Nilo acuerdan por tanto, en un espíritu de cooperación:

- a) trabajar juntos para asegurar que todos los estados logren y mantengan la seguridad del agua,
- b) no afectar de manera significativa la seguridad del agua de cualquier otro estado de la cuenca del Nilo.⁷⁹

Las negociaciones no pudieron avanzar porque los otros estados ribereños rechazaron la enmienda de Egipto y Sudán al artículo 14(b) que les obligaría a “no perjudicar la seguridad del agua y los usos actuales y los derechos de cualquier otro estado la Cuenca del Nilo”. Posteriormente, el Ministro de Agua y Riego de Egipto, Mohamed Nasr Eddin Allam, comentó a propósito del artículo 14(b) que:

“Todavía queremos que los usos históricos del agua del Nilo sean reconocidos por los otros países de la Cuenca del Nilo, porque esta es la única fuente de agua que tenemos... queremos que los derechos históricos se reconozcan en el acuerdo antes de firmarlo.”⁸⁰

Incapaces de romper el estancamiento, la Comisión del Nilo aprobó el texto del artículo 14 acordado por todos los demás estados ribereños, junto con la enmienda propuesta⁸¹. Asimismo, decidió remitir la importante cuestión de la seguridad del agua en para su resolución a los Jefes de Estado y de Gobierno de los estados de la Cuenca del Nilo⁸².

En mayo de 2010, los países ribereños de la región superior, Burundi, la República Democrática del Congo (RDC), Etiopía, Kenia, Ruanda, Tanzania y Uganda dieron a conocer el AMC, aunque posteriormente sólo cuatro de ellos lo firmaron en una ceremonia organizada en Entebbe, Uganda⁸³. Poco después de la ceremonia de Entebbe Kenia firmó, siendo Burundi el último estado en firmar⁸⁴. El acuerdo ha reunido las seis firmas que se requieren para que sea adoptado. Se espera que los parlamentos de los seis países que han firmado el AMC lo ratifiquen a pesar de las objeciones de Egipto y Sudán. Pero debido a las objeciones de Egipto y Sudán, las tensiones por el AMC permanecen entre los estados de la Cuenca del Nilo. ¿Puede el plan IPSS resolver el problema, y todas las demás cuestiones

79 Citado in MEKONNEN, *op. cit.*, p. 428.

80 PHAM, P., *Crisis, conflict and opportunity in the Nile Basin*, marzo de 2010, disponible en línea en: <http://currentanalyst.com>, último acceso el 20 de septiembre de 2011.

81 MEKONNEN, *op. cit.*, p. 428.

82 IMERU Tamrat, “Prospects and problems of the on-going cooperation in the Nile Basin and the way Forward-A Personal Ethiopian Perspective” Ponencia presentada en el National Consultative Workshop, Addis Abeba, 12 y 13 de febrero de 2009, p. 15.

83 Los cuatro países que firmaron fueron Etiopía, Ruanda, Tanzania y Uganda.

84 SIMON, Ben, “Nile treaty set for ratification” en *Agence France Press*, 3 de marzo de 2011.

relativas a la gestión transfronteriza de los recursos naturales en la región de CdA? Entramos ahora en este debate.

5. Manejo de los Recursos Naturales transfronterizos y el plan de IPSS

Antes de la formulación del Plan IPSS, la región del CdA en general, y los países de la IGAD en particular, no tenían una estrategia integral para hacer frente a los problemas de los recursos naturales transfronterizos. Esto se deriva del hecho de que el acuerdo fundador establece que las competencias de la IGAD se restringen sólo a cuestiones sobre la prevención de la sequía y de la desertificación. Cuando el mandato de la IGAD fue renovado y expandido en 1995, los temas de gestión transfronteriza de los recursos naturales en realidad no se tuvieron como prioritarios. Sin embargo, la necesidad de abordar estas cuestiones fue reconocida en 2003, y por lo tanto la IGAD decidió establecer el Mecanismo de Alerta Temprana y Respuesta al Conflicto (CEWARN⁸⁵) con un punto de entrada en los conflictos pastorales transfronterizos.

5.1. El conflicto de alerta temprana y el mecanismo de respuesta (CEWARN)

Desde su creación, el CEWARN ha tenido resultados mixtos en el área de la prevención de conflictos. Según Franke, "CEWARN es el sistema de alerta temprana más avanzado en el continente [africano]"⁸⁶. El mecanismo ha logrado reunir a los actores estatales y no estatales para colaborar y adoptar estrategias para abordar conflictos violentos pastorales transfronterizos. Asimismo, ha desarrollado con éxito una herramienta para el monitoreo y la recolección de datos junto con la creación de las capacidades necesarias y la estructura de formación⁸⁷.

Sin embargo, una serie de debilidades pueden ser identificadas a partir del funcionamiento del mecanismo. En primer lugar, el mecanismo es aún débil y sufre, por ejemplo, de la falta de sinergias eficaces entre las estructuras nacionales y el CEWARN, y por tanto es incapaz de influir en las autoridades nacionales para que tomen medidas cuando es necesario⁸⁸. Esta falta de sinergia también se traduce en una tendencia a que las autoridades nacionales trabajen de forma independiente del CEWARN. Además, como ya se ha mencionado, se ha concentrado en los conflictos pastorales relacionados con la exclusión de todos los demás conflictos. Sabala ha afirmado que "si bien el conflicto pastoral no debe pasarse por alto e ignorarse como problema menor, son políticamente menos sensibles y el [mecanismo] necesita prestar más atención a situaciones de gravedad que amenazan las relaciones interestatales así como la estabilidad interna"⁸⁹. Ahora esto no parece ser una prioridad ya que incluso en el actual Plan Estratégico del CEWARN (2007-2011), no se prevé que el mecanismo amplíe sus actividades a los conflictos políticamente

85 N. d. T.: Conflict Early Warning and Response Mechanism.

86 FRANKE, Benedikt, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, First Forum Press, Londres, 2009, p. 196.

87 *Ibidem*.

88 SABALA, Kizito, "The African Regional Economic Communities (REC) as building blocks for the African Peace and Security Architecture (APSA)", Mimeo, Nairobi, 2010, archivo personal.

89 *Ibidem*.

sensibles.

En segundo lugar, el trabajo de análisis depende en gran medida de las fuentes de información abierta y no incluye información de inteligencia importante y otros estudios pertinentes. Los estados miembros no han compartido su información de inteligencia con el mecanismo lo que ha resultado en informes de la alerta temprana de baja calidad, sin rigor intelectual y práctico. Al mecanismo le falta aún la integración de datos (por ejemplo sobre la etnia o la cultura) que se requiere para contextualizar e interpretar los datos de campo. El enfoque actual en los conflictos pastorales poco sensibles políticamente todavía no han atraído la atención de los responsables políticos.

En tercer lugar, los esfuerzos del mecanismo siguen siendo en gran parte desconocidos en los estados miembros, en la región y más importante aún, entre las comunidades locales que se supone que son los beneficiarios directos de su trabajo. Además, aparte de los talleres y seminarios regulares, su vinculación con otros organismos regionales como la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC⁹⁰), el Mercado Común de los Estados del África del Este y Meridional (COMESA⁹¹) y la Comunidad del África Oriental (EAC⁹²), entre otros, siguen sin estar coordinados⁹³.

Por último, el mecanismo todavía tiene que vincular su exitosa capacidad de alerta temprana con fuentes primarias con un mecanismo efectivo para prevenir y mitigar conflictos. El lento desarrollo de las estructuras CEWARN en los estados miembros, hasta ahora operativo sólo en Etiopía, Kenia y Uganda, que son vitales para el inicio e implementación de las acciones ha dificultado aún más la vinculación de alerta temprana y la respuesta temprana⁹⁴. Las reacciones con retraso para construir los mecanismos de respuesta, tales como el intercambio de información, comunicación y cooperación entre los distintos actores, que podrían activar el mecanismo para evaluar las capacidades y el uso de los recursos disponibles, ha dificultado aún más su funcionamiento. La experiencia del mecanismo para tratar de evitar los conflictos ha demostrado que se requiere una cooperación mucho más profunda y las aportaciones de los interesados, a los niveles tanto local, nacional como regional, en el suministro de información y aplicación de las respuestas que, en la actualidad, son escasos⁹⁵.

Para hacer que el CEWARN sea un mecanismo más eficaz, el plan IPSS

90 N. d. T.: Southern Africa Development Community

91 N. d. T.: Common Market of Eastern and Southern African States

92 N. d. T.: East African Community

93 Conozco esto en detalle dado que mientras que trabajaba como facilitador para la Reconciliación Nacional y de Paz de Somalia de la IGAD, en Addis Ababa, realicé en repetidas ocasiones presentaciones del CEWARN a petición de la institución.

94 Franke, *op. cit.*, p. 196.

95 *Ibidem*.

contempla apoyar el programa de Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos (CPMR⁹⁶) de la IGAD con un protocolo que será desarrollado y negociado por los estados miembros. El mandato del CEWARN será revisado y ampliado para mejorar su capacidad de control no sólo sobre los conflictos pastorales, sino también sobre otros tipo de conflictos. Además, se consolidará la alerta temprana del CEWARN mediante la puesta en marcha de las Unidades de Alerta y Respuesta Temprana (CEWERU⁹⁷) en todos los estados miembros, y su papel estará sustentado y relacionado con el sistema de alerta temprana de la UA de manera que pueda contribuir al desarrollo del APSA. Otras iniciativas en esta área prioritaria son, entre otras cosas: desarrollar e implementar un protocolo de no agresión de la IGAD, la implementación de la Carta de la Unión Africana sobre Democracia, Elecciones y Buen Gobierno, el desarrollo e implementación de un protocolo de la IGAD sobre desmovilización y desarme, y el desarrollo e implementación las buenas prácticas de la IGAD en operaciones de paz, que incluyen el mantenimiento de la paz, la imposición de la paz y la reconstrucción y el desarrollo postconflicto.

6. Desafíos para la aplicación del Plan del IPSS vis-a-vis de la gestión de los recursos naturales

La IGAD no ha tenido ningún programa para hacer frente a los problemas de los lagos transfronterizos de la región o del río Nilo. Esto podría ser debido a que la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) están firmemente arraigados en el ámbito de la soberanía nacional. La soberanía en este contexto se define como la máxima autoridad para la toma de decisiones y su implementación poseída por el estado y que no es compartida por ninguna otra institución social. Por ejemplo, cuando se plantean cuestiones sobre el uso del lago Victoria, los estados regionales no utilizan las organizaciones regionales como la IGAD y la Comunidad del África Oriental (EAC) para resolver sus diferencias, sino que más bien recurren a las jurisdicciones nacionales. Etiopía siempre ha sostenido que "es el derecho soberano de cada estado ribereño... proceder de manera unilateral con el desarrollo de los recursos hídricos en el su territorio"⁹⁸. Sin embargo, con el desarrollo del IPSS, parece que hay un cambio de actitud por parte de los estados regionales. Los estados miembros de la IGAD están contemplando la posibilidad de dar los poderes de organización "...para promover el fortalecimiento de los mecanismos institucionales regionales para la gestión de los recursos hídricos compartidos..."⁹⁹, y "...promover la gestión sostenible de los recursos naturales y ambientales y el acceso equitativo a los recursos naturales..."¹⁰⁰. A pesar de ello, las acciones contempladas pueden no llegar a buen término debido a la cuestión de la soberanía.

96 N. d. T.: Conflict Prevention Management and Resolution

97 N. d. T.: Conflict Early Warning and Early Response Units

98 ABDULLAHI Elmi Mohamed y HUSSEIN M. Iman, "Hydropolitics in the Horn of Africa: Conflicts and Cooperation in the Juba and Shabelle Rivers" en CALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 48.

99 IGAD, *Final-IGAD Peace and Security Strategy 2010-2014*, Nairobi, 9 y 10 de diciembre de 2010, párrafo 18(d).

100 *Ibidem*, párrafo 18(f).

En segundo lugar, hay disparidad en los intereses nacionales de los países de la región y en las prioridades en el manejo de la gestión transfronteriza de los recursos naturales. Por ejemplo, en la gestión del río Nilo algunos ribereños apoyan el fortalecimiento de las instituciones existentes, mientras que otros prefieren el establecimiento de otras nuevas¹⁰¹. Por lo tanto, es difícil ver cómo los aspectos del IPSS sobre la gestión de los recursos naturales transfronterizos se logrará en una situación de falta de intereses comunes.

En tercer lugar, las acciones previstas para hacer frente a la gestión transfronteriza de recursos naturales requerirá más recursos humanos y financieros de los que actualmente la IGAD no dispone. Esto se puede comparar con la situación de otras instituciones que se ocupan de la gestión transfronteriza de los recursos naturales. Por ejemplo, si no hubiera sido por las donaciones del Banco Mundial, el PNUD y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la NBI posiblemente no hubiera despegado nunca¹⁰². Por lo tanto, a menos que la IGAD obtenga financiación de los donantes, no contemplo que los programas de gestión transfronteriza de los recursos naturales despeguen¹⁰³. El presupuesto ordinario de la organización no puede apoyar esas actividades¹⁰⁴. A finales del año 2008, Yibuti, Kenia, Sudán y Uganda todavía seguían pagando los atrasos acumulados los años anteriores como contribuciones por ser países miembros de la IGAD¹⁰⁵. Por otra parte, la gestión transfronteriza de los recursos naturales no ha sido aún identificada como un área prioritaria en el IPSS, sino que se engloba dentro de "otras áreas de cooperación"¹⁰⁶. Uno de los problemas que sigue acosando a las comunidades económicas regionales africanas es el tema de la "falta de recursos [financieros]... que lleva a la ineficacia institucional"¹⁰⁷.

7. Conclusión

El IPSS está destinado a crear un marco con el que hacer frente a los factores subyacentes que dan lugar a la inseguridad y, por lo tanto, a los conflictos en la región del Cuerno de África. Identifica la gestión de los recursos naturales transfronterizos, tales como lagos y ríos, como uno de los problemas que pueden dar lugar a conflictos. Sin embargo el IPSS es realmente un trabajo en progreso. Con razón se ha observado que "los enfoques de gestión de conflictos cada vez deben tomar más en cuenta [la gestión de] los recursos naturales para evitar que

101 MARTINON, C. A. Mumma, "Nile Basin Initiative: A Possibility of turning conflict into Opportunities" en ALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters... op. cit.*, p. 62.

102 TAFESSE, *op. cit.*, p. 266. Véase también MARTINON, *Ibid.*, p. 61. Nótese que la NBI parece depender en exceso de los préstamos y fondos externos, particularmente de las agencias de donantes.

103 Véanse programas como el Capacity Programme Against Terrorism (ICPAT) de la IGAD, financiado al cien por cien por los donantes.

104 Al haber trabajado dos años para la IGAD (en 2008 y 2009), conozco bien la situación financiera de la organización.

105 IGAD, *Annual Report 2008*, IGAD; Yibuti, 2009, p. 81.

106 IGAD, *Final-IGAD Peace and Security Strategy 2010-2014*, párrafo 17.

107 FRANKE, *op. cit.*, p. 263.

los conflictos estallen”¹⁰⁸. Esto es lo que el IPSS está tratando de lograr.

Sin embargo, la gestión de los recursos naturales (incluso aquellos que son transfronterizos) se encuentra en el corazón de las soberanías nacionales de los estados miembros, ámbito prohibido para las organizaciones regionales como la IGAD. La gestión del Lago Victoria y el río Nilo son ejemplos instructivos. Siempre que surgen problemas entre estos dos recursos naturales, los estados miembros no piden arbitraje a las organizaciones regionales establecidas. La disputa entre Kenia y Uganda sobre la propiedad de la isla de Migingo en el lago Victoria es un ejemplo elocuente. Ni Kenia ni Uganda han pedido a la IGAD o a la EAC una resolución de la disputa sino que han decidido utilizar los mecanismos nacionales, lo que significa que tales conflictos se consideran dentro del ámbito de las jurisdicciones nacionales, y por lo tanto más allá de los mecanismos del IPSS.

En segundo lugar, la financiación de los programas de gestión de los recursos naturales transfronterizos de la IGAD están en entredicho. La IGAD es una organización que no está preparada económicamente para financiar estas actividades, los estados miembros siempre están en mora en sus cuotas al presupuesto ordinario. Por otra parte, la gestión transfronteriza de los recursos naturales no es aún un área central de prioridad identificada en el IPSS, sino más bien corresponde a las “áreas de cooperación”.

Traducido del inglés por **Iván Ayala**.

Bibliografía:

- ABU-ZEID, M. A. y EL-SHIBIN, F. Z., “Egypt’s High Aswan Dam” en *Water Resources Development*, vol. 13, nº 2, 1997.
- APUULI, Kasaija Phillip, “Assessment of Institutional Development in the East African Community (EAC): 2001-2009” en ROK Ajulu (ed.), *A Region in Transition: Towards a New Integration Agenda in East Africa*, Institute for Global Dialogue, Midrand, 2010, ps. 99-133.
- APUULI, Kasaija Phillip, “The UN-Led Djibouti Peace Process for Somalia 2008-2009: Results and Problems” en *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 28, nº 3, 2010, ps. 261-282..
- BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000.
- BISSELL, Richard E., “The Resources Dimension of international Conflict” en CROCKER, Chester A., HAMPSON, Fen Osler y AALL, Pamela (eds.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*, United States Institute of Peace Press, Washington D.C., 1996, ps. 141-153.
- BISWAS, Asit K., “Aswan Dam Revisited: The Benefits of a Much-Maligned Dam” en *D+C Development and Cooperation*, nº 6, noviembre/diciembre de 2002.
- DEBAY Tadesse, *The Nile: Is it a curse or blessing?*, ISS Paper nº 174, noviembre de 2008.
- DE SOYSA, Indra, “The Resource curse: Are civil wars driven by Rapacity or Paucity?” en BERDAL, Mats y MALONE, David M. (eds.), *Greed and Grievance: Economic Agendas*

108 KOK, Alida, et al., *Natural Resources, the Environment and Conflict*, ACCORD, Durban, 2009, p. 43.

- in Civil Wars*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 2000, ps. 113-135.
- DE WAAL, Alex, "Identifying and Preventing violent conflict in the Horn" en IGAD, *Towards the IGAD Peace and Security Strategy*, Yibouti, 2007, p. 179-189.
- DEREJE Zeleke Mekonnen, "The Nile Basin Cooperative Framework Agreement negotiations and the adoption of a 'water security' paradigm: Flight into obscurity or a logical cul-de-sac?" en *The European Journal of International Law*, vol. 21, nº 2, 2010, ps. 421-440.
- FRANKE, Benedikt, *Security Cooperation in Africa: A Reappraisal*, First Forum Press, Londres, 2009.
- GODANA, Bonaya Adhi, *Africa's shared Water Resources: Legal and Institutional aspects of the Nile, Niger and Senegal River Systems*, Frances Pinter, Londres, 1985.
- HEIKEL, H., *The Cairo Documents*, Double Day, Nueva York, 1973.
- HOMER-DIXON, F. T., "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases" en *International Security*, vol. 19, nº 1, 1994, ps. 5-40.
- IGAD, *Agreement Establishing the Inter-Governmental Authority on Development*, 1996.
- IGAD, Conference to launch the IGAD peace and security discourse: consensus document en IGAD, *Towards the IGAD Peace and Security Strategy*, Jartum, 1 a 3 de octubre de 2005.
- KAGWANJA, Peter, "Calming the Waters: The East African Community and Conflict over the Nile Resources" en *Journal of Eastern African Studies*, vol. 1, nº 3, 2007, p. 321-337.
- KAKEETO, Richard A. et al., "Managing trans-boundary water conflicts on Lake Victoria with reference to Kenya, Uganda and Tanzania" en CALAS, Bernard y MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, p. 65-75.
- KENDIE, D., *The five dimensions of the Eritrean conflict 1941-2004: Deciphering the geo-political puzzle*, Signature Book Printing, 2005.
- KINFE Abraham, *Somalia Calling: The Crisis of Statehood and the Quest for Peace*, EIIPD, Addis Abeba, 2002.
- MAKINDA, Samuel M., *Security in the Horn: An analysis of Post-Cold war Developments in Regional Security and Emerging Strategic Issues in Ethiopia, Somalia, Sudan and Djibouti*, ADELPHI Paper 269, International Institute of Strategic Studies, Londres, 1992.
- MARTINON, C. A. Mumma, "Nile Basin Initiative: A Possibility of turning conflict into Opportunities" en CALAS, Bernard and MARTINON, C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, ps. 53-64.
- MASON, Simon A., *From conflict to cooperation in the Nile Basin: Interaction between Water availability, Water Management in Egypt and Sudan, and International Relations in the Eastern Nile Basin*, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich, 2004, p. 201.
- MOLVAER, Reidulf K., "Environmentally induced Conflicts? A Discussion based on Studies from the Horn of Africa" en *Security Dialogue*, vol. 22, nº 2, 1991, ps. 175-188.
- MURITHI, Tim, "IGAD on the ground: Comparing interventions in Sudan and Somalia" en *African Security* vol. 2, nº 3, 2009, ps. 136-157.
- MWAURA, Ciru; BAECHLER, Gunther y KIPLAGAT, Bethuel, "Background to conflicts in the IGAD Region" en MWAURA, Ciru y SCHMEIDL, Susan (eds.), *Early Warning and Conflict Management in the Horn of Africa*, The Red Sea Press, Asmara, 2001, ps. 31-42.
- MOHAMED, Abdullahi Elmi e IMAN, Hussein M., "Hydropolitics in the Horn of Africa: Conflicts and Cooperation in the Juba and Shabelle Rivers" en CALAS, Bernard and MARTINON,

- C.A. Mumma (eds.), *Shared Waters, Shared Opportunities: Hydro-politics in East Africa*, IFRA, Nairobi, 2010, ps. 37-52.
- NTAMBIRWEKI, John, "Colonial Treaties and the Legal Regime of the Nile Valley: Rethinking the Legal Framework into the Twenty First Century with Special emphasis on Uganda's Interests" en *The Uganda Journal*, vol. 43, 1996, (Primera Parte) y vol. 44, 1997, (Segunda Parte).
- NYABA, Peter Adwok y OTIM, Peter, *Conflicts on Pastoral areas along Borders: The Kenya, Uganda and Sudan: CEWARN Consultancy Report*, FEWER, Londres, 2001.
- OKOTH-OWIRO, Arthur, *The Nile Treaty: State Succession and International Treaty Commitments-A case Study of the Nile Water Treaties*, Konrad Adenauer Stiftung Occasional Papers, Nairobi, sin fecha.
- OKUMU, W., "Migingi dispute: Replace politicians with experts" en *The East African*, 13 a 19 de abril de 2009.
- OSAMBA, Joshia O., "The Sociology of Insecurity" en *African Journal on Conflict Resolution*, vol. 1, nº 2, 2000, ps. 11-37.
- RAPHAELI, N., *Rising tensions over the Nile River Basin*, The Middle East Research Institute-Inquiry and Analysis Series, nº 165, 27 de febrero de 2004.
- ROAPE-Review of African Political Economy, "The Inter-governmental Authority on Drought and Development (IGADD)" en *Review of African Political Economy*, vol. 21, nº 59, 1994, ps. 93-96.
- SWAIN, Ashok, "Ethiopia, the Sudan, and Egypt: The Nile River Dispute" en *The Journal of Modern African Studies*, vol. 34, nº 4, 1997, ps. 675-694.
- TESFAYE Tafesse, *The Nile Question: Hydro-politics, Legal Wrangling, Modus Vivendi and Perspectives*, LIT Verlag Munster, Hamburgo, 2001.
- TESFAYE Tafesse, "Water conflict resolution and institution building in the Nile Basin" en SHARAMO, Roba y BEROUK Mesfin (eds.), *Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa*, ISS Monograph, Pretoria, nº 178, 2011, ps. 257-279.
- WEKESA, Peter Wafula. "Old issues and new challenges: The Migingo Island controversy and the Kenya-Uganda borderland" en *Journal of East African Studies* vol. 4, nº 2, 2010, ps. 331-340.
- WRIGHT, P., *Conflict on the Nile: The Fashoda Incident of 1898*, Heinemann, Londres, 1972.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950