

COMITÉ PERMANENTE DE PROGRAMAS Y FINANZAS

Vigésima Reunión

PROTOCOLO DE LA UNIÓN AFRICANA SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL CONTINENTE: CONSECUENCIAS PARA LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN EN ÁFRICA

PROTOCOLO DE LA UNIÓN AFRICANA SOBRE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN EL CONTINENTE: CONSECUENCIAS PARA LA GOBERNANZA DE LA MIGRACIÓN EN ÁFRICA

Antecedentes e introducción

1. La finalidad del presente documento es informar a los Estados Miembros de la OIM acerca de las consecuencias normativas del Proyecto de Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento en África. En él se destacan algunas de las posibles ventajas de la libre circulación de las personas en África, se señalan los principales retos que la dificultan y se formulan propuestas sobre el modo en que los Estados miembros de la Unión Africana podrían encarar dichos problemas.

2. El concepto de la libre circulación de personas en África, que está íntimamente relacionado con el proceso de integración regional, se acuñó antes de que se estableciera la Organización de la Unidad Africana (OUA) en 1963, y ha sido un elemento esencial de los movimientos nacionalistas anteriores en todo el continente.

3. Entre 1980 y 2000, el concepto de la libre circulación se vio afianzado gracias al Plan de Acción de Lagos para el Desarrollo Económico de África, en el que se contemplaba la creación de un mercado común africano y la libre circulación de trabajadores.

4. Con la aprobación en 1991 del Tratado por el que se establece la Comunidad Económica Africana, la libre circulación de personas en África quedó codificada como un compromiso jurídicamente vinculante para los Estados miembros. El Tratado ha sido desde entonces ratificado por casi todos los Estados miembros de la Unión Africana (48 de 55), y en él se consigna el acuerdo entre los Estados miembros de suscribir un protocolo sobre la libre circulación de personas.

5. En 1979, las comunidades económicas de África, en particular la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), realizaron avances considerables hacia la materialización de la libre circulación de personas. A modo de ejemplo, cabe citar el Protocolo de la CEDEAO sobre la Libertad de Movimiento de las Personas, el Derecho de Residencia y Establecimiento, de 1979, en virtud del cual se permiten estadías de 90 días sin visado. La Comunidad de África Oriental también ha realizado progresos sustanciales para facilitar la libre circulación de personas, ya que tres de sus miembros —Kenya, Uganda y Rwanda— han llegado a un acuerdo sobre la facilitación de la libre circulación entre sus territorios. Otras comunidades económicas regionales —la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo¹, el Mercado Común para África Oriental y Meridional, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, la Comunidad de Estados Sahel-Saharanos, la Comunidad Económica de los Estados de África Central y la Unión del Magreb Árabe— han aprobado o están en el proceso de examinar y aprobar instrumentos jurídicos para facilitar la libre circulación de personas en sus regiones.

6. En 2005, el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana adoptó una decisión en la que reiteraba su adhesión a la libre circulación de personas en África y propugnaba la expedición de un pasaporte africano. En 2006, aprobó el Marco de Política Migratoria y la Posición Común

¹ El Protocolo sobre Facilitación de la Libre Circulación de Personas de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) ha sido ratificado por 6 de los 15 Estados miembros de la SADC.

Africana sobre Migración y Desarrollo, marcando así la adhesión de los Estados miembros de la Unión Africana a la libre circulación de personas en África.

7. En 2012, la Asamblea de la Unión Africana decidió establecer la zona de libre comercio continental, cuya finalidad es, entre otras cosas, facilitar la movilidad laboral transfronteriza.

8. En la Declaración Solemne del Cincuentenario de la Organización de la Unidad Africana-Unión Africana, aprobada en 2013, y en la Agenda 2063, la Asamblea de la Unión Africana reafirmó la adhesión de los líderes africanos a la libre circulación de personas con miras a hacer realidad la nacionalidad africana, el panafricanismo y el renacimiento africano. En 2015, la Asamblea de la Unión Africana adoptó una decisión a efectos de acelerar el proceso de promoción de la libre circulación de personas y de creación de un pasaporte africano.

9. En 2016, el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana adoptó la decisión de flexibilizar los requisitos para la obtención de visados a fin de facilitar la libre circulación de los africanos, e instó a la Comisión de la Unión Africana a elaborar un protocolo sobre la libre circulación de personas con miras a su aprobación por la Asamblea en enero de 2018.

10. En la Cumbre de la Unión Africana celebrada en julio de 2016, la Asamblea de la Unión Africana presentó oficialmente el pasaporte africano, cuyo fin es facilitar la libre circulación de personas en toda África. Desde entonces, la Comisión y los Estados miembros de la Unión Africana han iniciado el proceso de elaboración de un protocolo sobre la facilitación de la libre circulación de personas en África y el derecho de residencia y establecimiento.

11. Se prevé que el protocolo sea examinado y aprobado por la Asamblea de la Unión Africana en enero de 2018. En dicho protocolo se contemplan tres derechos específicos: el derecho de entrada, el derecho de residencia y el derecho de establecimiento.

Ventajas de la libre circulación de personas en África

12. En febrero de 2017, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana aprobó una resolución en la que reconocía que las ventajas de la libre circulación de personas, mercancías y servicios pesaban más que cualquier riesgo de seguridad o problema económico, sea real o percibido.

13. En el Proyecto de Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento en África se señalan cuatro posibles ventajas de la libre circulación de personas, a saber:

- a) El aumento de los intercambios comerciales y las inversiones dentro del continente africano;
- b) La mejora de la enseñanza y la formación, y el acceso a servicios de atención médica;
- c) La facilitación de la movilidad laboral y un mayor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales de África;
- d) El fomento del turismo, la integración continental y el panafricanismo.

14. La integración del continente africano tiene por objeto propiciar el desarrollo económico en los Estados miembros de la Unión Africana. Los expertos en la materia coinciden en que la

libre circulación de personas, mercancías y servicios contribuye al comercio y las inversiones². El comercio entre países africanos representa aproximadamente el 10% del total de los intercambios comerciales del continente, un porcentaje sustancialmente inferior a los niveles de comercio intrarregional registrados en América Latina (22%) y Asia Oriental (50%)³.

15. Las personas son el motor del comercio y la inversión en el mundo; por tanto, cualquier restricción en el movimiento transfronterizo de personas, tendrá graves repercusiones en el comercio y las inversiones dentro del continente.

16. El desarrollo transformador de África depende de la capacidad humana, la aptitud y las competencias de su población para hacer efectivo el crecimiento integrador. La enseñanza es fundamental para reforzar la capacidad humana de promover el crecimiento del continente. En consecuencia, para que los objetivos del programa de integración de África se cumplan, es esencial facilitar la libre circulación de personas en todo el continente, en particular de estudiantes, para que puedan beneficiarse de una formación adecuada y de calidad. Cabe recordar que más del 60% de la población africana está compuesta por jóvenes⁴. Por consiguiente, resulta primordial que todos los Estados miembros de la Unión Africana colaboren y fortalezcan su capacidad invirtiendo en la enseñanza y la formación, que constituyen el mejor medio para aprovechar su dividendo demográfico. Además, la capacidad humana solo se puede promover si las personas y las comunidades gozan de buena salud. La libre circulación de personas propicia un mejor acceso a servicios de atención médica, tanto básicos como especializados.

17. La movilidad laboral es un requisito indispensable para la integración económica. La libre circulación de trabajadores tiene por finalidad, entre otras cosas, colmar la brecha entre el excedente y el déficit de mano de obra en los Estados miembros. Por otra parte, facilita la transferencia de competencias únicas y esenciales, así como la innovación y el buen uso de los recursos humanos en África. Dado que la capacidad humana varía entre los Estados miembros de la Unión Africana, la libre circulación de personas incrementa las oportunidades para intercambiar mano de obra cualificada y hacer frente al desempleo del excedente de mano de obra cualificada, y contribuye de ese modo a reducir las desigualdades a nivel subregional y estimular el crecimiento económico, por ejemplo, promoviendo el envío de remesas entre países africanos. Según estudios, los trabajadores migrantes contribuyen de manera sustancial al mercado laboral, ya sea como mano de obra altamente cualificada o poco cualificada, y permiten subsanar las disparidades entre países en materia laboral.

18. Así pues, la libre circulación en el continente permitirá que los africanos viajen con mayor facilidad de un país africano a otro, propiciará el intercambio de mano de obra cualificada entre países y fomentará la iniciativa empresarial y la innovación, ya que ello permite ahorrar tiempo y recursos, estimulando así la competitividad económica y de mercado.

² Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Is migration good for the economy?* (no disponible en español), Debates de la OCDE sobre política migratoria, mayo de 2014. Accesible en: www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf.

³ Nueva Alianza para el Desarrollo de África *et al.*, *One-Stop Border Post Sourcebook* (no disponible en español), segunda edición, mayo de 2016. Accesible en: www.tralac.org/images/News/Reports/OSBP%20Sourcebook%202nd%20Edition%20May%202016.pdf.

⁴ Véase K. Ighobor, "Africa's youth: a 'ticking time bomb' or an opportunity?" *African Renewal* (no disponible en español), mayo de 2013. Accesible en: www.un.org/africarenewal/magazine/may-2013/africa%E2%80%99s-youth-%E2%80%9Cticking-time-bomb%E2%80%9D-or-opportunity (consultado el 20 de marzo de 2017).

19. Según las estadísticas de Estados miembros de la Unión Africana, como Ghana, Mauricio, Rwanda, el Senegal y Seychelles, que admiten el ingreso de ciudadanos africanos sobre la base de visados expedidos gratuitamente o a la llegada al país, la libre circulación de personas propicia el turismo dentro de África, promueve la integración continental y refuerza el espíritu panafricano⁵.

Encarar los problemas que dificultan la libre circulación de personas en África

20. Los Estados miembros de la Unión Africana mencionan a menudo los problemas de seguridad nacional, las amenazas para la salud pública y las disparidades socioeconómicas entre los Estados miembros como elementos que dificultan la libre circulación de personas en África.

21. **Problemas de seguridad nacional:** Varios Estados miembros de la Unión Africana – al igual que los Estados de otras regiones– mencionan las amenazas potenciales y reales que entraña la delincuencia organizada, incluida la trata de personas, el tráfico de armas y drogas, el terrorismo y el extremismo violento, como razones para impedir la libre circulación de personas. Si bien las amenazas para la seguridad son indudablemente reales, existen pocas pruebas empíricas que permitan sostener que los migrantes representan un peligro más importante para la seguridad de un país que sus propios ciudadanos. Esto se ha visto corroborado en Mauricio, Rwanda y Seychelles, donde se han adoptado medidas para eliminar los requisitos de visado aplicables a determinadas estadias de corto plazo para todos los africanos.

22. Las preocupaciones relacionadas con la seguridad nacional no deben atenderse coartando la libre circulación de personas, sino mejorando los sistemas de registro civil, reforzando la autenticidad de los documentos de identidad, fomentando las capacidades de gestión de fronteras y aplicación de la ley, y afianzando la cooperación bilateral e internacional, en particular en lo que se refiere al intercambio de información. Rwanda, por ejemplo, comenzó por consolidar sus capacidades en materia de seguridad nacional, gestión de fronteras y aplicación de la ley y, sobre todo, aprovechó la innovación y la tecnología de la información para garantizar la integridad de sus fronteras y la credibilidad de sus protocolos, políticas y mecanismos de inmigración, antes de permitir la expedición de visados a la llegada en el país para todos los africanos⁶. Estas medidas han beneficiado sobremedida a Rwanda en términos de desarrollo económico, puesto que han atraído a personas cualificadas y mercancías, servicios e inversiones de calidad de todo el continente.

23. **Salud pública:** Las epidemias, como el brote del virus del Ébola que se produjo en 2015 en Guinea, Liberia y Sierra Leona, plantean numerosos desafíos que ponen en riesgo la salud pública de los Estados Miembros. Cuando dan paso al cierre de las fronteras, las consecuencias económicas son nefastas. Además, como ha quedado claramente demostrado durante la epidemia del virus del Ébola, el cierre de las fronteras no basta para impedir el contagio de enfermedades, puesto que los viajes y los intercambios comerciales internacionales suelen efectuarse por pasos fronterizos informales y no supervisados.

⁵ Banco Africano de Desarrollo, *The Africa Visa Openness Report 2016* (no disponible en español), NEPAD, Departamento de Integración Regional y Comercio, 2016, págs. 14 a 23. Accesible en: www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Africa_Visa_Openness_Report_2016.pdf (consultado el 20 de marzo de 2017).

⁶ *Ibíd.*, pág. 21.

24. La solución a las epidemias y otras amenazas para la salud pública dentro de un territorio no reside en la condena total de nacionales de otros Estados miembros, sino en la solidaridad africana y la concertación de soluciones duraderas e incluyentes que contribuyan a fomentar la capacidad de cada país para prevenir, detectar y responder a las epidemias y otras amenazas para la salud, cumpliendo así con las obligaciones que impone el Reglamento Sanitario Internacional de 2005 (RSI). Por consiguiente, los Estados miembros deberían tomar las medidas pertinentes, como promover el liderazgo y la gobernanza, para alcanzar las capacidades básicas contempladas en el RSI, la continuidad de la asistencia prestada a través de las fronteras y la cobertura sanitaria universal.

25. **Disparidades socioeconómicas:** Los Estados miembros de la Unión Africana tienen distintos grados de desarrollo económico e integración regional. Es más, se observa que, en ciertas ocasiones, uno de los argumentos en contra de la libre circulación de personas dimana del temor a que nacionales de Estados miembros menos adelantados se desplacen en tropel hacia Estados más prósperos. La aplicación de programas de migración laboral bien regulados que se basen en la libre circulación de personas y propicien un acceso justo y legítimo al trabajo podría contribuir a frenar la xenofobia, aunque convendría analizar periódicamente los efectos de la migración sobre las comunidades locales, ya que no se pueden pasar por alto las preocupaciones de dichas comunidades.

26. Dadas las preocupaciones de los Estados miembros de la Unión Africana respecto de la facilitación de la libre circulación de personas en África y los distintos grados de desarrollo económico, es recomendable que los derechos de entrada, de establecimiento y de residencia se introduzcan gradualmente. Además, convendría llevar a cabo evaluaciones de los avances realizados por cada Estado miembro de la Unión Africana en lo referente a la ratificación y aplicación del protocolo de facilitación de la libre circulación de personas aprobado por la comunidad económica regional a la que pertenezca.

27. Algunos de los “factores clave” de una movilidad laboral regional bien encauzada comprenden la convalidación transfronteriza de aptitudes y competencias para posibilitar la integración en el mercado laboral; la capacitación de los Estados para llevar a cabo análisis del mercado laboral; la creación de sistemas regionales de información sobre los mercados laborales; y la protección de los derechos de los trabajadores migrantes.

Conclusiones y recomendaciones

28. La evolución histórica de la libre circulación de personas en África pone de manifiesto que, desde la fundación de la OUA, los Estados miembros de la Unión Africana han propugnado este concepto. Como se demuestra en el presente documento, los progresos realizados para materializarlo han sido enormes, aunque dispares.

29. Si bien la libre circulación es más tangible en determinadas comunidades económicas regionales que en otras, el proceso en curso orientado a elaborar un protocolo continental para facilitar la libre circulación en África puede ampliarse y abarcar las regiones donde se han realizado menos avances en la materia.

30. Los retos que dificultan la libre circulación de personas, como los problemas de seguridad nacional, las amenazas para la salud pública y las disparidades socioeconómicas, siguen obstaculizando la realización universal de la libre circulación de personas en el continente.

31. La práctica y las experiencias observadas en Mauricio, Rwanda y Seychelles parecen indicar que esos retos no son insuperables. Por lo tanto, convendría que los Estados miembros de la Unión Africana les hagan frente colectivamente, aunando esfuerzos para fortalecer sus sistemas de registro civil, sus capacidades de gestión de fronteras y aplicación de la legislación nacional, las capacidades básicas en materia de salud pública contempladas en el RSI, y los mecanismos de migración laboral. En efecto, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana reconoció recientemente que las ventajas de la libre circulación de personas, mercancías y servicios contrarrestan con creces los problemas económicos y de seguridad, sean reales o percibidos.

32. Quizás convendría que el Consejo de Paz y Seguridad emita un comunicado en el que se confirmen las ventajas que entraña la libre circulación de personas, entre otras cosas para la promoción de la paz y la seguridad en el continente, fundamentándose en pruebas empíricas obtenidas de países que defienden la libre circulación, como Benin, Ghana, Mauricio, Rwanda, el Senegal y Seychelles.

33. La OIM encomia a sus Estados Miembros de África por su adhesión a la libre circulación de personas. Para promover la aprobación y la posible aplicación del Proyecto de Protocolo sobre la Libre Circulación de Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento en África, es imperativo examinar e intercambiar enseñanzas y prácticas comparables que demuestren la existencia de ventajas tangibles, así como modalidades para responder a los escollos que entorpecen la libre circulación de personas en África.

34. La OIM está resuelta a brindar apoyo a los Estados Miembros de África mediante todas las medidas de fomento de la capacidad que requiera la aprobación de un instrumento para la libre circulación a escala continental.