

África Occidental: un campo de pruebas para las soluciones regionales

Julia Blocher, Dalila Gharbaoui y Sara Vigil

La población de África Occidental es muy móvil y muy vulnerable frente a los desastres naturales. Pero también dispone de numerosos acuerdos de cooperación por lo que puede ser un buen campo de pruebas para el desplazamiento transfronterizo en el contexto de los desastres.

Casi todos los Estados de África Occidental se han incorporado a un espacio político relativamente unificado dentro de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEEAO),¹ lo que ha provocado que la región esté mucho menos fragmentada a nivel político que otras partes del mundo. Esto supone que sus fronteras sean “porosas” y por tanto el concepto de movimientos “transfronterizos” en ese contexto resulte relativamente vago. En este área normalmente se da un alto nivel de migraciones intrarregionales (más del 58% de la migración dentro de África Occidental se produce dentro de una misma región).

Los flujos de migración no solo están relacionados con las desigualdades económicas, la inquietud política y la degradación ambiental sino que también tiene que ver con que los tradicionales medios de vida basados en la movilidad no fueron interrumpidos por el dibujo de las fronteras nacionales tras la descolonización. Además, son frecuentes los desplazamientos debidos a desastres inducidos por riesgos naturales. De hecho, se tiene constancia de que entre 2008 y 2013 casi 9,3 millones de personas fueron desplazadas por culpa de desastres en la región².

Los mecanismos de protección actuales

No existe un consenso internacional o en la región de África Occidental acerca de los procedimientos para aceptar la protección de las personas que cruzan las fronteras en el contexto de los desastres. La pregunta acerca de si estas personas serán admitidas en otro Estado cuando busquen asistencia humanitaria y durante cuánto tiempo se les permitirá quedarse resulta clave.

La Convención de 1969 por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (la Convención de 1969) amplía las obligaciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y también la definición del concepto de no devolución para incluir los “sucesos que alteren

gravemente el orden público”.³ No está claro si ahí están incluidos los desastres inducidos por riesgos naturales. Su interpretación varía entre los distintos Estados, en parte por una falta de consenso en lo que respecta al límite para aplicar una definición ampliada. Las pocas pruebas que existen sugieren que los Estados africanos han adoptado un enfoque relativamente restrictivo de la definición. Y ningún tratado cubre a las personas que abandonan sus hogares debido a una crisis de evolución lenta o anticipándose a ella.

Dado que el Derecho internacional no recoge ningún derecho de admisión en un Estado extranjero en caso de desplazamiento debido a desastres inducidos por riesgos naturales, cualquier debate sobre el modo de abordar este tipo de movilidad en la región deberá tener en cuenta necesariamente las políticas migratorias y de asilo de la CEEAO y de sus Estados miembro. La CEEAO ha ampliado su mandato inicial para incluir la movilidad dentro de su proyecto político. Su Protocolo sobre la libertad de movimiento de las personas, el derecho de residencia y establecimiento (firmado en 1975 y revisado en 1986) permite que todos y cada uno de los ciudadanos de los Estados miembro de la CEEAO tenga derecho a residir y trabajar en otro Estado miembro durante un período de 90 días.

Existe una excepción a la norma de los 90 días del Protocolo que está basada en el programa de la CEEAO para la gestión sostenible de los recursos agrícolas y la supervisión de la trashumancia,⁴ que es el área política más desarrollada de las que están directamente relacionadas con el medio ambiente y la movilidad humana estacional. Durante la década del 2000 se diseñó un documento especial para los ganaderos nómadas –el Certificado Internacional de Trashumancia (CIT, por sus siglas en inglés) – que podría describirse como un pasaporte que facilita la trashumancia transfronteriza para los trashumantes y su ganado.

junio 2015

Asistencia, buenas prácticas y debilidades

La Política Humanitaria Común de la CEEAO pretende ampliar las competencias nacionales y regionales para ofrecer respuestas específicas a las preocupaciones humanitarias en cada contexto que se centren en las personas. Es importante tener en cuenta que parece que se ha dejado fuera a propósito la obligación de proporcionar asistencia humanitaria a los migrantes. Deberían desarrollarse provisiones específicas dentro del Protocolo que permitieran a las personas desplazadas que cruzan fronteras debido a desastres aprovechar la asistencia humanitaria y establecer ellos mismos las condiciones y duración de su estancia.

En la práctica, el protocolo de la CEEAO no elimina las barreras que evitan que las personas desplazadas puedan disfrutar del pleno ejercicio de sus derechos. Por ejemplo, los pasos necesarios para conseguir la documentación para acceder al mercado laboral y al sistema sanitario pueden llegar a ser extremadamente largos y complejos. Los Estados de África Occidental están trabajando para hacer que los derechos sociales en la región sean más transferibles. El Convenio General de la Seguridad Social de la CEEAO representa un importante hito para garantizar una fuerte protección de los derechos en la implementación de los protocolos para el libre movimiento a nivel regional. Los Estados de la CEEAO y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) se han comprometido con la estrategia regional para 2014-2016 a trabajar hacia una mayor protección de los migrantes “en peligro” y “abandonados”, en especial en relación a situaciones de trata de personas. Aumentar la protección a las personas en dichas condiciones podría, en última instancia, ayudarles a mejorar el grado medio de protección para otros sectores de población móviles.

La parte positiva es que los acuerdos sobre el libre movimiento adoptados por la CEEAO reducen las amenazas a las que se exponen los migrantes en la región, quienes

de otro modo se verían obligados a confiar en traficantes y a tomar rutas peligrosas (como ocurre en el Cuerno de África, por ejemplo).

Dentro de las estructuras de la CEEAO, la reducción del riesgo de desastres se combina con la gestión de los desastres y es la Dirección de Asuntos Sociales y Humanitarios quien se encarga de ello. Se estableció un Comité Técnico de Gestión de Desastres que ejecutara el plan de acción regional más reciente (2010-15). Entre las organizaciones regionales que desarrollaron marcos para la reducción y la gestión del riesgo de



ACNUR/G Gordon

Una familia de refugiados marfileños caminando por una pista forestal hacia Zwedru, una ciudad en el sureste de Liberia, a causa de un estallido de violencia en Costa de Marfil en 2011.

desastres, la CEEAO fue una de las pocas que a nivel global organizó oficialmente unos ejercicios conjuntos de simulación para promover la cooperación técnica y para mejorar la formación para la respuesta ante situaciones de desastre. Además, se ha desarrollado un fondo de ayuda para casos de desastre y un Equipo de Respuesta de Emergencia que sirve como herramienta en situaciones de desastre o de conflicto.

A pesar de las numerosas provisiones implementadas para que los Estados de África Occidental respondan en los desastres y para que proporcionen protección y asistencia a las personas desplazadas, hasta la fecha las respuestas han sido mayoritariamente improvisadas. La incapacidad para movilizar fondos y la falta de una respuesta coordinada capaz de atender la escala de necesidades humanitarias son citadas a menudo como causas de debilidad.

Hasta la fecha no se han dado casos en los que se haya pedido al país de origen y al de destino que se coordinasen en un contexto de desplazamiento a causa de un desastre. En el caso de los movimientos de los refugiados, las comisiones tripartitas establecidas entre el país de origen, el de asilo y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados desempeñan un papel importante para el establecimiento de buenas prácticas y podrían servir como una buena base para los futuros desplazamientos transfronterizos que se produzcan tras un desastre. También resultaría esencial que se tomaran medidas que promovieran la confianza entre los países de asilo y de origen tras un desplazamiento de la población relacionado con un conflicto armado.

Pronóstico

África Occidental se encuentra en posición de servir como modelo global de colaboración y cooperación en la aplicación de soluciones pioneras. El programa Visión 2020 de la CEEAO establece el ambicioso objetivo de conseguir crear una región coherente “sin fronteras” y “centrada en las personas”⁵, por lo que compartir las cargas y cooperar en la asistencia de las personas desplazadas resulta crucial para alcanzar este objetivo. Todavía quedan numerosas preocupaciones con respecto a los movimientos de población en la región. El Protocolo sobre la libertad de movimiento de la CEEAO permite, en principio, que todos sus ciudadanos tengan derecho a ser admitidos en

los Estados miembro pero se basa demasiado en la voluntad política y la cooperación.

Es primordial establecer políticas nacionales y planes de protección provisionales en África Occidental porque los acuerdos de alto nivel necesitan implementarse a nivel nacional para ser de utilidad. La creación de políticas nacionales y su implementación deberían estar guiadas por los acuerdos de alto nivel como la ampliación del periodo de estancia provisional y las provisiones especiales para personas desplazadas por desastres; las provisiones especiales para migrantes afectados por desastres (que sería razonable que obtuvieran el “pasaporte” CIT como modelo); una mayor consideración de las necesidades específicas de las personas desplazadas en la implementación de los marcos internacionales ya existentes; y una mayor consideración del potencial de los desplazamientos transfronterizos dentro de los marcos para la protección y la entrega de la asistencia humanitaria. Aunque algunas políticas que ya están implementadas constituirían una buena base, sería importante aclarar cuáles serían los derechos y responsabilidades de las personas desplazadas por desastres durante su estancia, independientemente de que lo que se consigan sean soluciones provisionales o a largo plazo.

Julia Blocher julia.blocher@ulg.ac.be es doctoranda en el Centro de Estudios Étnicos y Migratorios (CEDEM), Universidad de Liège www.cedem.ulg.ac.be y asistente de investigación en Sciences Po Paris www.sciences-po.fr Dalila Gharbaoui Dgharbaoui@doct.ulg.ac.be es doctoranda en el CEDEM y asistente de investigación en el Centro Macmillan Brown para Estudios sobre el Pacífico, Universidad de Canterbury www.pacs.canterbury.ac.nz/ Sara Vigil Sara.Vigil@ulg.ac.be es socia investigadora del FNRS y doctoranda en el CEDEM.

Queremos reconocer la contribución a este artículo de las siguientes personas:

François Gemenne, Florence de Longueville, Nathalie Perrin, Caroline Zickgraf y Pierre Ozer.

1. Las excepciones son Mauritania, Santa Helena y Santo Tomé y Príncipe.
2. IDMC (2014) “Estimaciones globales 2014: Personas desplazadas por desastres” <http://tinyurl.com/IDMC-2014-GlobalEstimates>
3. Artículo I (2) y Artículo II (3).
4. CEEAO Decisión A/DEC.5/10/98
5. Comisión de la CEEAO (2011) “Visión 2020 de la CEEAO. Hacia una comunidad democrática y próspera” <http://tinyurl.com/ECOWASVision2020>