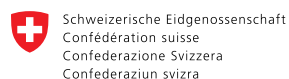


RELATÓRIO SOBRE MIGRAÇÃO EM ÁFRICA

DESAFIANDO
A NARRATIVA



Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division



As opiniões expressas no relatório são da responsabilidade exclusiva dos seus autores e não reflectem necessariamente o parecer da Organização Internacional para as Migrações (OIM) nem da Comissão da União Africana. As denominações adoptadas e a apresentação do material ao longo do relatório, não implicam a expressão de qualquer opinião por parte da OIM, relativamente ao estatuto jurídico de qualquer país, território, cidade ou região, ou sobre as suas autoridades ou relativamente aos seus limites ou fronteiras.

A OIM está vinculada ao princípio de que a migração humana é ordeira e beneficia os migrantes e a sociedade. Como organização intergovernamental, a OIM actua com os seus parceiros na comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os desafios operacionais da migração; promover a compreensão das questões de migração; encorajar o desenvolvimento social e económico através da migração; e defender a dignidade humana e o bem-estar dos migrantes.

A Comissão da União Africana é o secretariado da União Africana, e realiza as actividades quotidianas da União. A Comissão, que tem a sua sede em Adis Abeba, Etiópia, representa a União Africana e defende os seus interesses, sob a orientação e conforme mandatada pela Assembleia e pelo Conselho Executivo da União. Presta assistência aos Estados-Membros e às comunidades económicas regionais na implementação das políticas e programas da União Africana, trabalhando em estreita colaboração com todos os órgãos da União para orientar, apoiar e acompanhar o seu desempenho, assegurando a harmonização entre políticas, estratégias, programas e projectos acordados.

Este projecto foi financiado através do apoio generoso da Divisão de Segurança Humana do Departamento Federal de Negócios Estrangeiros do Governo da Suíça e do Programa Misto sobre a Migração em África do Departamento dos Estados Unidos para a População, Refugiados e Migração.

Os pontos de vista e opiniões expressos nesta publicação não reflectem necessariamente a política ou posição oficial das organizações doadoras (Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros da Suíça).

Editores: Organização Internacional para as Migrações (OIM)
Kirkos Sub-city, Wereda 8
Yemez Building (Near UNECA)
Addis Abeba
Etiópia
Tel.:+251 11 557 0346
Fax:+251 11 557 1884
Email: iomaddis@iom.int
Website: <https://ethiopia.iom.int>

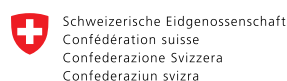
Capa: Vencedor do concurso para a concepção da capa do relatório © 2019/"Jz" Rabibisoa Mickaia ANDRIANAIVONIRINA

Isenção de responsabilidade; Esta publicação foi emitida sem a aprovação da IOM Publications Unit (PUB)
© 2020 Organização Internacional para as Migrações (OIM)

Todos direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, conservada num sistema de recuperação, ou transmitida sob qualquer forma ou meio electrónico, mecânico, fotocópia, gravação ou qualquer outro, sem a prévia autorização escrita da editora.

RELATÓRIO SOBRE MIGRAÇÃO EM ÁFRICA

DESAFIANDO
A NARRATIVA



Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division





Foto da Capa

Somos África, queremos ser integrados, prósperos, pacíficos, conduzidos pela população e ousados a nível global. Juntos somos fortes, e para nos mantermos fortes, temos que trabalhar e comercializar juntos, partilhar competências, aprender uns com os outros, perspectivar o futuro em conjunto, acreditar na mesma visão e avançar juntos no mesmo caminho, ao mesmo ritmo e pulsar como um só coração. Esta é a futura África, onde o movimento das pessoas agita o continente com vibrações positivas, representando a liberdade de circulação, auto-confiança e crescimento.

Esta futura África é representada pela cor verde, do símbolo da União Africana, representando as esperanças e aspirações de um continente unificado e integrado. Uma linha ondulada que se movimenta ao mesmo ritmo, mas reconhecendo a diversidade, através das diferentes amplitudes, um movimento que progressivamente impacta todos os países africanos de forma positiva. Porque todos somos África, a futura África.

AGRADECIMENTOS

Primeiro gostaríamos de manifestar o nosso mais profundo reconhecimento à Comissão da União Africana e aos colegas do Departamento dos Assuntos Sociais, sob a liderança da Comissária Amira El Fadil, pela contínua colaboração positiva de que usufruímos numa série de processos sobre migração, que tornou possível este primeiro Relatório sobre a Migração em África.

Este relatório não teria visto a luz do dia se não fosse pelo trabalho árduo empreendido pelos autores, apesar de terem responsabilidades a tempo inteiro, nas suas respectivas áreas de trabalho.

Além dos principais autores, muitos outros prestaram apoio à investigação nos bastidores para enriquecer ainda mais os vários capítulos do relatório. Este Relatório tornou-se realidade graças à orientação de uma equipa editorial empenhada e atenta, que trabalhou para assegurar um produto de excelente qualidade. O apoio de Frank Laczko, June Lee, Valerie Hagger, Melissa Borlaza, Harvy Gadia e de toda a equipa de Publicações da OIM foi fundamental durante todas as fases da preparação do presente relatório. Agradecemos igualmente ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e à Comissão Nacional sobre Direitos Humanos do Quênia pela sua contribuição, para assegurar que o relatório tivesse uma perspectiva transversal sobre os direitos humanos. O trabalho inicial de Joy Kategekwa do Gabinete da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento na União Africana sobre as interligações entre migração e comércio também deve ser reconhecido.

Não esqueceremos a enorme contribuição dos colegas da sede da OIM, da minha equipa na OIM em Addis Abeba - especialmente a Phumza Manqindi, Jemima Idinoba, Carolyne Tumuhimbise e Edwin Righa - que fizeram a maior parte do trabalho pesado, e sempre com sorriso e entusiasmo. Muitos outros colegas do Gabinete da OIM em Adis Abeba contribuíram incansavelmente de todas as formas, e embora a lista seja demasiado longa, devo sublinhar a contribuição de Eric Mazango, Alemayehu Seifesselassie, Kemeriya Mehammed e Rahel Negussie na concepção do relatório e da estratégia de comunicação que o acompanha. Nosso maior e sincero apreço vai para os colegas da Comissão da União Africana, Departamento de Assuntos Sociais, muito especialmente para Sabelo Mbokazi e Evelyne Nkeng-Peh, que supervisionaram incansavelmente todos os contributos e comentários da Comissão. A Divisão da Juventude da Comissão da União Africana também tem sido um parceiro significativo, e gostaria de agradecer muito especialmente a sua parceria durante o concurso de concepção da capa do relatório, que também não teria sido possível sem o apoio dos colegas da OIM Madagáscar, OIM África do Sul e OIM Nigéria. Também gostaria de agradecer a contribuição de Corrado Fumagalli, que além de ter sido co-editor geral, esteve envolvido na concepção deste projecto. Este relatório beneficiou largamente das décadas de experiência e dos conhecimentos de Gervais Appave sobre migração, que mesmo na reforma, dedicou algum tempo a rever alguns dos capítulos do relatório.

Por último, e certamente não menos importante, agradecemos o generoso financiamento da Divisão de Segurança Humana do Departamento Federal dos Negócios Estrangeiros do Governo da Suíça e do Programa Misto sobre a Migração em África do Departamento dos Estados Unidos para a População, Refugiados e Migração, sem cuja contribuição este projecto não teria passado de uma simples aspiração.

Maureen Achieng

Chefe de Missão da OIM na Etiópia e seu Representante junto da União Africana/ Comissão Económica das Nações Unidas para África/Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento.

Adis Abeba, Etiópia

EDITORIAL, REVISÃO E EQUIPA DE PRODUÇÃO

Editores	Editor chefe: Aderanti Adepoju Co-editores: Corrado Fumagalli, Nanjala Nyabola
Revisores de pares	Masser Alastair, Gervais Apalave, Gibril Faal, Charles Harns, Diego Iturralde, Edward Maloka, Olawale Maiyegun, Otilia Maunganidze, Johnstone Oketch, Linda Oucho, Gideon Rutaremwa, Saurabh Sinha, Joseph Teye, Ayman Zhory
Equipa de coordenação do projecto	Maureen Achieng (OIM), Phumza Manqindi (OIM), Jemima Idinoba (OIM), Cisse Mariama Mohamed (Comissão da União Africana (Comissão da União Africana.), Sabelo Mbokazi (Comissão da União Africana), Evelyne Nkeng Peh (Comissão da União Africana)
Apoio da Comissão da União Africana. A em conteúdos	Linda Oucho
Publicações OIM	Coordenação de Publicações: Valerie Hagger Concepção: Harvy Gadia
Concepção da capa	Rabibisoa Mickaia (Vencedor do concurso para a concepção da capa do relatório)
Revisão de direitos humanos	Jedidah Wakongo Waruhui (Comissão Nacional do Quênia sobre Direitos Humanos), Pia Oberoi e Benjamin Lewis (Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos)

LISTA DE COLABORADORES

Prefácio **António Vitorino** (OIM) e
Moussa Faki Mahamat (Comissão da União Africana)

Capítulo 1: O que está errado com a narrativa sobre a migração Africana?

Autores: Maureen Achieng (OIM) e Amira El Fadil (Comissão da União Africana)

Colaborador: Edwin Righa (OIM)

Capítulo 2: Migração africana: Uma visão geral das principais tendências

Autores: Béla Hovy (Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e Sociais), Frank Laczko (OIM) e Rene N'Guettia Kouassi (Comissão da União Africana)

Colaboradores: Elisa Mosler Vidal (OIM), Diego Iturralde (Estatísticas da África do Sul) e Nougbodohoue SamsonBel-Aube (Comissão da União Africana)

Capítulo 3: A questão de dados: O desafio da avaliação da migração irregular em África

Autor: Julia Black (OIM)

Colaborador: Molly Highman (Georgetown University)

Capítulo 4: Migração e urbanização em África:

Autores: Corrado Fumagalli e Katja Schaefer (UN-Habitat)

Capítulo 5: Deslocação interna em África

Autores: Mohammed Abdiker (OIM) e Minata Samate Cessouma (Comissão da União Africana)

Colaboradores: Ginette Kidd e Kerry Maze (OIM) e Pamoussa Konsimbo (Comissão da União Africana)

Capítulo 6: Relação entre a degradação ambiental e a mobilidade humana em África

Autores: Samba Harouna (Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUMA)) e Harsen Nyambe (Comissão da União Africana)

Colaboradores: Saidou Hamani (PNUMA) e Lia Wanambwa (Comissão da União Africana)

Capítulo 7: Reorganização das fronteiras na era da livre circulação em África

Autores: Elizabeth Warn (OIM) e Samir Abi (Observatório da África Ocidental sobre as Migrações)

Capítulo 8: Pan-africanismo, integração regional e migração

Autores: Achieng Akena (Rede de Cidadãos Pan Africanos) e Rosette Nyirinkindi Katungye (Comissão da União Africana)

Capítulo 9: Migração e comércio em África

Autores: Paul Akiwumi (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) e Chiza Charles Chiumya (Comissão da União Africana)

Capítulo 10: Remessas de e para África

Autores: Leon Isaacs (Developing Markets Associates) e Claudia Natali (OIM)

Capítulo 11: O nexo entre migração e desenvolvimento em África

Autores: Claire Walkey e Sabelo Mbokazi (Comissão da União Africana)

Capítulo 12: Migração e segurança em África: Implicações sobre a agenda de livre circulação de pessoas

Autores: Tsion Kebede Abebe (Instituto de Estudos de Segurança) e John Mugabo (Comissão da União Africana)

Capítulo 13: Maximizar os resultados do desenvolvimento humano da migração laboral em África

Autores: Marina Manke (OIM), Oumar Diop (Comissão da União Africana), Organização Internacional do Trabalho, Samia Kazi Aoul e Kenza Dimechkie (OIT)

Capítulo 14: Migração e saúde

Autores: Domingo Smith (OIM), Benjamin Djoudalbaye (África Africano para Controlo e Prevenção de Doenças) e Adam Ahmat (Organização Mundial da Saúde)
Colaboradores: Jaqueline Weekers e Kolitha Wickramage (OIM)

Capítulo 15: As vulnerabilidades invisíveis dos migrantes africanos: O caso das crianças africanas migrantes não acompanhadas

Autores: Heba Abdel-Latif (OIM) e Edward Addai (UNICEF)
Colaboradores: Ayalew Asseffa e Samrawit Getaneh Damtew (Comissão da União Africana / ACERWC Comité Africano de Peritos em Direitos e Bem-estar da criança)

Capítulo 16: Futuros da migração para a África

Autores: Ashraf El Nour (OIM), Ahunna Eziakonwa (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Daria Krivonos (Copenhagen Institute for Future Studies (CIFS))
Colaboradores: Timothy Shoup (CIFS), Ayodele Olusola (PNUD) e Abdirahman Olow (OIM)

ÍNDICE

Agradecimentos.....	iii
Editorial, revisão e equipa de produção.....	v
Lista de Colaboradores.....	vi
Lista de tabelas, figuras, mapas e caixas de texto.....	x
Lista de Siglas e Abreviaturas.....	xii
Prefácio.....	xiv

Capítulo 1 O que está errado com a narrativa sobre a migração Africana?.....	1
Capítulo 2 Migração africana: Uma visão geral sobre as principais tendências ...	16
Capítulo 3 A questão de dados: O desafio da avaliação da migração irregular em África.....	29
Capítulo 4 Migração e urbanização em África	42
Capítulo 5 Deslocação interna em África.....	56
Capítulo 6 A relação entre a degradação ambiental e a mobilidade humana em África	68
Capítulo 7 Reorganização das fronteiras na era da livre circulação em África ...	82
Capítulo 8 Pan-africanismo, integração regional e migração.....	96
Capítulo 9 Migração e comércio em África	108

■	Capítulo 10 Remessas enviadas para África, e a partir de África.....	124
■	Capítulo 11 A relação entre migração e desenvolvimento em África.....	142
■	Capítulo 12 Migração e segurança em África: Implicações para a agenda da livre circulação de pessoas.....	154
■	Capítulo 13 Maximizar os resultados do desenvolvimento humano da migração laboral em África.....	166
■	Capítulo 14 Migração e saúde.....	180
■	Capítulo 15 As vulnerabilidades invisíveis das crianças africanas e migrantes não acompanhadas.....	196
■	Capítulo 16 Futuros da migração para África.....	212

LISTA DE TABELAS, FIGURAS, MAPAS E CAIXAS DE TEXTO

Capítulo 1

Tabela 1.	Processos de diálogo inter-estatal sobre a migração em África	8
-----------	---------------------------------------------------------------------	---

Capítulo 2

Figura 1.	Distribuição dos migrantes internacionais residentes em África e destinos dos migrantes Africanos	20
Mapa 1.	Número de Perfis de Migração disponíveis em África	26

Capítulo 3

Caixa de texto 1.	Dados sobre fluxos e reservas migratórias	30
Figura 1.	Irregular migrant arrivals recorded in the Spanish Canary Islands	33
Caixa de texto 2.	Razões para migração na África Ocidental	34
Figura 2.	Fluxos de entrada e saída registados pelo DTM da OIM pontos de monitorização de fluxo no Níger	34
Caixa de texto 3.	Economia do contrabando de migrantes na Líbia	35
Figura 3.	Tentativas de travessias de migrantes na parte Central do Mediterrâneo	36
Caixa de texto 4.	Novas fontes de dados para avaliar a migração irregular	37

Capítulo 5

Caixa de texto 1.	Definições	58
Caixa de texto 2.	Implementação da Convenção de Kampala: Plano de Acção de Harare	60
Caixa de texto 3.	Urbanization	62
Caixa de texto 4.	Mobilidade para a construção da auto-suficiência	63
Caixa de texto 5.	Desenvolvimento orientado para a comunidade na Somália	64

Capítulo 6

Caixa de texto 1.	Definição do Contexto	71
Caixa de texto 2.	Destaque sobre a África Oriental	73
Caixa de texto 3.	O caso da África Ocidental e das regiões do Sahel	74

Capítulo 7

Tabela 1.	Países da União Africana que oferecem as maiores facilidades de vistos a cidadãos Africanos	87
-----------	---------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Capítulo 9	
Figura 1.	Principais países Africanos importadores, por tipo de alimentos..... 114
Figura 2.	Importações alimentares bilaterais médias de três anos por Comunidade Económica Regional (biliões de dólares)..... 115
<hr/>	
Capítulo 10	
Figura 1.	Remessas africanas, 2006 - 2018..... 126
Figura 2.	Os 12 principais países africanos receptores de remessas, 2017..... 127
Figura 3.	Os 15 principais países africanos receptores de remessas como percentagem do PIB, 2017 128
Figura 4.	Custo médio para o envio de 200 dólares para a África sub-saariana 129
Caixa de texto 1.	A diáspora e a União Africana..... 134
<hr/>	
Capítulo 11	
Figura 1.	Intenções de migração média e PIB na paridade do poder de compra per capita..... 146
Caixa de texto 1.	Migração em África:Botswana 148
Caixa de texto 2.	Contribuição política da diáspora Ganesa..... 149
Caixa de texto 3.	Envolvendo financeiramente a diáspora queniana 150
<hr/>	
Capítulo 13	
Figura 1.	Trabalhadores migrantes como proporção do total de trabalhadores (%)..... 169
Figura 2.	Principais Áreas temáticas do Programa Conjunto para a Migração em Africa 172
<hr/>	
Capítulo 14	
Figura 1.	Os determinantes sociais da saúde dos migrantes 183
<hr/>	
Capítulo 15	
Figura 1.	Crianças e jovens migrantes como percentagem das reservas migratórias por região de acolhimento, 1990–2019 199
Figura 2.	Modelos para a determinação da vulnerabilidade 204

LLISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AAPC	Conferência de Todos os Povos Africanos
ACERWC	Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-estar da Criança
ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ACP-UE	África Caraíbas Pacífico - União Europeia
ACRWC	Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-estar da Criança
ADFC	Sociedade Financeira da Diáspora Africana
AFFORD	Fundação Africana para o Desenvolvimento
AI	Inteligência Artificial
AIR	Instituto Africano de Remessas
AUFMP	Protocolo da União Africana sobre a Livre Circulação
AU-HoAI	Iniciativa União Africana/Corno de África sobre o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes
BCP	Posto de Controlo Fronteiriço
BDA	Banco Africano de Desenvolvimento
BID	Determinação dos Melhores Interesses
BMIS	Sistema de Informação de Gestão de Fronteiras
CAO	Comunidade da África Oriental
CCPAU	Centro para a Participação dos Cidadãos na União Africana
CEA	Comunidade Económica Africana
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CEMAC	Comunidade Económica e Monetária da África Central
CEN-SAD	Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara
CER	Comunidades Económicas Regionais
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
COMESA	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CRC	Convenção sobre os Direitos da Criança
CTDC	Colaboração nos Dados Contra o Tráfico
DAES ONU	Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas
DoV	Determinantes da Vulnerabilidade
DTM	Matriz de Rastreo da Deslocação
EVD	Doença do Vírus Ébola
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
GCC	Conselho de Cooperação do Golfo
GCR	Pacto Global sobre Refugiados
GMDAC	Centro de Análise de Dados sobre Migração Global
HABITAT-III	Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável
IBM	Gestão Integrada de Fronteiras
ICBT	Comércio Informal Transfronteiriço
ICESCR	Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais
ICRMW	Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias
IDD	Investimento Directo da Diáspora

IDE	Investimento directo estrangeiro
IDP	Deslocados Internos
IDMC	Centro de Monitorização de Deslocações Internas
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
IGAD-RCP	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento Regional Processo Consultivo sobre Migração
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas
JLMP	Programa Conjunto sobre Migração Laboral
LMAC	Comité Consultivo da Migração Laboral
MDR	multi-resistente
MIDCAS	Diálogo sobre Migração para os Estados da África Central
MIDCOM	Diálogo sobre Migração do Mercado Comum para os Estados-membros da África Oriental e Austral
MIDSA	Diálogo sobre Migração para a África Austral
MIDWA	Diálogo sobre Migração para a África Ocidental
MIP	Programa Mínimo de Integração
MMC	Centro de Migração Mista
MPFA	Quadro de Política de Migração para a África
NIDCOM	Comissão para os Nigerianos na Diáspora
OCHA	Escritório das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários
ODA	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
OECD	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
OSBP	Posto Fronteiriço de Paragem Única
OUA	Organização da Unidade Africana
PCA	Posição Comum Africana
PDD	Plataforma sobre Deslocação devido às Calamidades
PIB	Produto Interno Bruto
PKD	Directório Público Principal da Organização Internacional da Aviação Civil
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RCP	processo consultivo regional sobre migração
RSI	Regulamento Sanitário Internacional
SAATM	Mercado Único de Transporte Aéreo Africano
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SDG	Objectivos de Desenvolvimento Sustentável
SIDA	Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
SME	Pequenas e Médias Empresas
TB	Tuberculose
UHC	cobertura universal da saúde
UMA	União do Magrebe Árabe
UMC	crianças migrantes não acompanhadas
UNECA	Comissão Económica das Nações Unidas para África
UN-Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
ZCLCA	Zona de Comércio Livre Continental Africana

PREFÁCIO

Este primeiro Relatório sobre a Migração em África surge num período de mudança crucial no continente Africano. As migrações como tema ocuparam hoje um lugar central tanto no discurso político em África como em grande parte do resto do mundo, evidenciado pela adopção de dois pactos globais - o Pacto Global sobre Refugiados e o Pacto Global para a Migração Segura, Ordeira e Regular (Pacto Global para a Migração) - que procuram lidar com a mobilidade humana de forma mais holística. O tema escolhido para esta edição inaugural - Desafiando a Narrativa - não podia ser mais adequado dada a multiplicidade de equívocos, mitos e medos persistentes em torno da migração. Este relatório conta a história da migração africana na perspectiva de África, e demonstra o desejo ardente do continente assumir o controlo e gestão deste fenómeno de uma forma que maximize os seus benefícios para os cidadãos do continente e abordando, ao mesmo tempo, os impactos negativos que a migração contínua e descontrolada implica para os migrantes e para os países africanos.

Nos últimos anos, a crise migratória no Mediterrâneo tornou-se, infelizmente, no cartaz da migração africana. O desespero que caracteriza a migração através do Mediterrâneo reforçou a percepção de que a migração africana é um movimento sul-norte, com os migrantes africanos a tomarem medidas extremas, muitas vezes correndo o risco de perder a vida e a integridade física, para colher a promessa da Europa.

É escusado dizer que a migração africana vai para além das imagens dos barcos enferrujados no Mediterrâneo ou das deslocações induzidas por conflitos que vemos nos meios de comunicação social. Embora aquelas imagens tenham certamente lugar na narrativa, a perspectiva mais ampla da história é tão complexa e diversa como a população do próprio continente. Trata-se de uma história que inclui aspirações sub-regionais, regionais e transregionais por uma maior integração, e com ela, o reconhecimento de que a migração em África tem hoje o potencial para impulsionar o desenvolvimento e transformação continental. Contrariamente ao que se pensa, os dados demonstram claramente que muito mais africanos migram mais entre as fronteiras terrestres do que entre mares e oceanos.

Esta primeira edição procura, portanto, fornecer perspectivas adicionais que garantam uma compreensão mais completa deste fenómeno complexo, corrigindo assim, concepções erradas sobre a migração africana. O relatório fornece uma actualização da situação sobre a amplitude de questões que caracterizam a migração no continente, nas quais os profissionais e os decisores políticos podem recorrer para informar as suas acções.

Como resultado de um trabalho de colaboração entre a Comissão da União Africana e a OIM, o relatório é um reflexo do empenho de ambas as entidades para aproveitar mais plenamente os benefícios da migração no continente e enfrentar eficazmente os verdadeiros inconvenientes resultantes quando a migração é mal gerida. Algumas das principais iniciativas conjuntas entre a Comissão da União Africana e a OIM para uma melhor gestão da migração no

continente incluem o Programa Conjunto sobre Migração Laboral, o Protocolo sobre Livre Circulação de Pessoas e a Iniciativa da União Africana sobre o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes. Além disso, através do seu crescente número de escritórios de representação no continente, a OIM está a esforçar-se para a concretização de políticas de migração progressiva a nível nacional.

Esta edição surge na sequência da adopção do Pacto Global para a Migração e é mais uma prova do empenho das nossas duas Organizações em aumentar os benefícios que uma migração bem gerida pode ter para os países africanos e seus cidadãos, num continente preparado para um desenvolvimento económico acelerado. Em que medida a aspiração de uma África pacífica - onde a migração pode ajudar todos os seus cidadãos a prosperar - expressa na ambiciosa Agenda 2063 da União Africana e na Agenda 2030 das Nações Unidas e nos seus Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, dependerá sem dúvida da determinação com que os países africanos abraçarem e implementarem a multiplicidade de quadros políticos da União Africana, bem como do apoio que puderem obter das agências competentes das Nações Unidas.



António Vitorino
Diretor-geral
OIM



Moussa Faki Mahamat
Presidente
Comissão da União Africana

Nesta ilustração, a África é representada através de algumas colunas de folhas de papel. Cada folha representa o povo africano. As cores variadas representam a diversidade do povo africano. As três grandes linhas curvas brancas são como um vento violento que permite que as folhas sigam o vento para onde quer que sopra. Estas linhas representam a forma como os migrantes confluem para dentro e para fora do continente. As folhas curvas no mapa de África representam o potencial da liberdade de mobilidade através das fronteiras, o potencial que a livre circulação tem para contribuir para viagens migratórias seguras e protegidas, e os seus benefícios para a integração continental. A África sombreada e as linhas do tipo meridiano significam que os migrantes africanos em todo o mundo trazem consigo a sua identidade, contribuindo conscientemente para o desenvolvimento do continente.

©2019/Manda RAKOTONDRABE (Vencedor do concurso para a concepção da capa do Relatório sobre de Migração em África)



1

O QUE ESTÁ ERRADO NA NARRATIVA SOBRE A MIGRAÇÃO AFRICANA?

CAPÍTULO 1

O QUE ESTÁ ERRADO NA NARRATIVA SOBRE A MIGRAÇÃO AFRICANA?

Autores: Maureen Achieng (IOM) e
Amira El Fadil Comissão da União Africana
Colaborador: Edwin Righa (OIM)

Se falar com um homem numa língua que ele entende, isso vai para a sua cabeça. Mas se falar com ele na sua língua, o que dizes vai para o seu coração.

– Nelson Mandela

RESUMO

Este capítulo expõe o objectivo do primeiro Relatório sobre Migração em África, que é o de fazer progredir a agenda migratória africana no desenvolvimento e integração mais amplos do continente. São identificadas três razões para as distorções que caracterizam a narrativa actual sobre migração africana: (a) a maioria dos migrantes africanos não atravessa oceanos, mas sim fronteiras terrestres dentro do continente africano; (b) 94 por cento das migrações africanas através dos oceanos assumem uma forma regular; e (c) a maioria dos migrantes globais não são africanos. A África representa 14% da população migrante global, em comparação, por exemplo, com 41% da Ásia e 24% da Europa. Estes dados fortalecem a necessidade de revisão da história, que é em grande parte acerca da migração intra-africana, ao contrário da impressão horrível e sensacionalista da migração irregular a partir de África, através do Mediterrâneo. Este capítulo define o teor dos capítulos que seguem, enfatizando a necessidade de transcender a abordagem ocidental e amplificar as vozes africanas no diálogo sobre migração, respondendo às seguintes questões: Como seria uma abordagem africana sobre mobilidade? Com que pressupostos começaria? Como é que se basearia nas histórias do Pan-africanismo e da hospitalidade africana? Ainda mais importante, que tipo de políticas traria à tona?

INTRODUÇÃO

Em 2017, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento comunicou que havia cerca de 41 milhões de migrantes internacionais a circular no interior de África, quer partindo de África ou com destino a África, onde 5 milhões provinham do resto do mundo, 17 milhões como residentes fora do continente e 19 milhões residentes no interior do continente. Os relatórios sobre a migração africana concentraram-se nas deslocações e na migração irregular, especialmente

para a Europa, contudo as recentes descobertas indicam que 80 por cento dos africanos que pensam na migração não têm interesse em deixar o continente (OIM, 2017), e muito menos tencionam movimentar-se permanentemente. Embora a África albergue um quarto da população de refugiados, apenas dois terços são nacionais de 5 dos 54 países do continente. Há um apelo para uma nova narrativa sobre a migração africana contemporânea que se concentre, em grande parte, sobre a migração intra-africana, conforme demonstram as travessias diárias intermináveis de fronteiras feitas por comerciantes, muitas das vezes feitas por mulheres comerciantes simplesmente tentando ganhar a vida. Ao contrário da impressão dos horrores mediatizados sobre a migração irregular, a partir de África para o Mediterrâneo, a maioria dos migrantes africanos não estão a atravessar oceanos, mas sim fronteiras terrestres. A compreensão das várias narrativas que existem sobre migração dentro do continente, para o continente e para fora do continente requer um olhar sobre as realidades, em termos de evidência de diferentes países, e sobre a perspectiva através da qual a migração é vista, bem como sobre o impacto que a narrativa tem tido na resposta à migração, a nível nacional, regional e continental.

NARRATIVAS EXISTENTES SOBRE PADRÕES MISTOS DE MIGRAÇÃO EM ÁFRICA

Os africanos sempre migraram e continuarão a migrar, e isto parece estar apenas a aumentar à medida que as actuais tendências de mobilidade que emanam dos postos fronteiriços nacionais demonstram. Migram em busca de oportunidades e, as vezes, de segurança. O seu deslocamento traz vantagens para as suas famílias e comunidades, e portanto, para as suas nações. O que estes migrantes precisam para os manter seguros e produtivos é de menos burocracia. Alguns relatórios sugerem que 94 por cento da migração africana através dos oceanos assume uma forma regular.

Olhando mais de perto para a migração voluntária, o foco é sempre sobre o impacto económico ou sobre o papel que os migrantes desempenham nos seus países de origem ou de acolhimento. O comércio, principalmente dentro dos países africanos, é motivado pelas oportunidades económicas disponíveis em cada país. Por isso, há muita migração transfronteiriça no continente, entre as regiões e entre os países. Existem, no continente, padrões notáveis de comércio transfronteiriço observáveis. Por exemplo, a fronteira entre o Ruanda e a República Democrática do Congo, entre as cidades de Rusizi e Goma, segundo algumas estimativas, regista diariamente até 30.000 pessoas que atravessam a fronteira entre estas duas cidades. Estima-se que 75 por cento destas travessias sejam constituídas por mulheres. As maiorias são comerciantes itinerantes da República Democrática do Congo, trazendo bananas, pagnes (tecidos) e outros bens para os mercados, em Rusizi. Há também comerciantes ruandeses que levam produtos acabados como vestuário, pequenos produtos electrónicos e mercadorias embaladas provenientes de outras zonas, do outro lado da fronteira. Um número reduzido é constituído por turistas a busca de oportunidade de observar os altamente ameaçados gorilas de montanha da região. Quase tudo é processado numa questão de minutos, antes dos viajantes seguirem o seu caminho.

Enquanto o posto fronteiriço de Beitbridge na fronteira política entre a África do Sul e o Zimbábue continua a ser o posto fronteiriço rodoviário mais movimentado

da África Austral. O posto fronteiriço fica aberto 24 horas por dia, facilitando a circulação diária de mais de 30.000 pessoas entre a África do Sul e o Zimbabwe, por razões comerciais, entre outras. O comércio transfronteiriço é uma resposta às oportunidades económicas entre os dois países e desempenha um papel significativo na satisfação das necessidades dos consumidores em ambos os países, fornecendo bens a baixo custo e complementando os que não estão disponíveis no mercado local. Também contribui para as economias de ambos os países através da criação e desenvolvimento de empresas, uma vez que as actividades económicas tanto da cidade de Musina na África do Sul, como da cidade de Beitbridge no Zimbabwe, dependem fortemente das actividades transfronteiriças, incluindo o comércio transfronteiriço e camionistas informais.

A recente entrada em funcionamento do posto fronteiriço conjunto de Seme-Krake entre a Nigéria e o Benin, em Outubro de 2018, por outro lado, vai revolucionar o comércio transfronteiriço e a mobilidade entre os dois países, e entre a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em geral. Estrategicamente localizada no corredor Abidjan-Lagos, que representa 70% de todo o trânsito comercial da sub-região, a fronteira vai promover canais regulares de migração e vai aumentar a cooperação e coordenação dos controlos, reduzindo, conseqüentemente, o contrabando e a fraude anteriormente verificados na fronteira sudoeste da Nigéria com o Benim.

Estes postos fronteiriços demonstram os esforços para facilitar a mobilidade no continente, não obstante os numerosos obstáculos impostos à mobilidade humana nos pontos fronteiriços africanos. A própria existência destes postos desafia as presunções sobre a mobilidade humana em África. Frequentemente começa ou com os deslocados forçados e a sua presumível impotência, ou com as elites frustradas com a impotência dos seus passaportes nacionais e com os pressupostos de que a elaboração de políticas migratórias eficazes é uma necessidade e requer muitos recursos. A elaboração de políticas africanas no domínio da migração não deve imitar os receios europeus sobre a migração como um problema, uma vez que a migração está ligada ao ADN das comunidades, economias e sociedades africanas.

A realidade actual da migração africana consiste na predominância de abordagens eurocêntricas na gestão da migração, predominantes na formulação de políticas nacionais e regionais sobre a mobilidade humana em África. A securitização das fronteiras no Sahel, por exemplo, parece responder sobretudo aos imperativos europeus em matéria de segurança, e não o à realidade de milhares de anos de comércio itinerante através do deserto do Sahara. Contudo, debates e discussões recentes na Europa, revelam uma mudança na compreensão da realidade migratória africana. Bjarnesen (2020) argumentou que os debates políticos eram selectivos e enganadores no que respeita à informação que possuíam sobre a matéria, o que contribuiu para a narrativa distorcida sobre a migração africana para a Europa. A realidade é que a migração africana, na Europa, tem sido constante há mais de uma década, e o número de chegadas através do Mediterrâneo diminuiu, desde 2015, e não aumentou. Enquanto que em África, a procura por passaportes e por biometria em Namanga e Lunga Lunga, na África Oriental, esconde a realidade de uma população Maasai, uma comunidade nómada espalhada entre o Quénia e a República Unida da Tanzânia, e de um reino Swahili que outrora se estendia pela costa Oriental de África, entre Mogadíscio e Biera. Esta é a realidade sobre a forma como a África se move, não em resposta às fronteiras coloniais, mas sim em resposta às histórias e imperativos locais e regionais. Há necessidade de se

reconhecer estes movimentos históricos, que não eram regidos por nenhuma política ou lei, antes do colonialismo, e que na prática, ainda existem actualmente.

Appiah-Nyamekye Sanny e Rocca (2018) e o Relatório Mundial da OIM sobre as Migrações (2019), declararam que os migrantes africanos se deslocam, na sua maioria, dentro das respectivas regiões, ao passo que, as motivações dos migrantes intracontinentais variam consideravelmente, incluindo aqueles que utilizam recursos associativos, tornando possível que as pessoas pobres emigrem também, e desafiando assim, a contínua narrativa da ligação entre pobreza e migração. Contudo, os meios de comunicação social são por vezes inundados por histórias e imagens enganosas de migrantes africanos encalhados, mesmo quando se trata na sua maioria de pessoas que procuram asilo provenientes de regiões devastadas pela guerra no Médio Oriente. É importante que se saiba que os meios de comunicação ocidentais e africanos diferem em termos de tom e foco. Embora ambos extrapolem os dados existentes, com base em provas reportadas sobre migração, existem poucos meios de comunicação especializados, dispostos a investigar a verdade por detrás dos números. Segundo o Prof. Landau, os meios de comunicação social são preguiçosos e muitas vezes transmitem dados noticiados sem qualquer tipo de reportagem especializada. Em segundo lugar, existem poucos jornalistas que fazem reportagens especializadas no continente, o que está a afectar a forma como os meios de comunicação social dão conta da migração em África (Harber, 2015). Por outro lado, os meios de comunicação ocidentais tendem a concentrar-se sobretudo nas histórias de deslocação, especialmente nos refugiados e migrantes irregulares, com destino à Europa, dando a impressão de que uma grande quantidade de migrantes africanos está a caminho da Europa. Há um desequilíbrio entre as histórias e as contribuições económicas dos migrantes, dentro e fora do continente.

UM NOVO PARADIGMA SOBRE A MIGRAÇÃO AFRICANA

Neste contexto, é fundamental começar a interrogar as distorções que caracterizam a migração africana, e a base para a elaboração de políticas e práticas migratórias no continente. Este primeiro Relatório sobre a Migração Africana apresenta uma oportunidade para desafiar as distorções existentes sobre o fenómeno. Há três principais razões para a existência destas distorções.

Em primeiro lugar, e provavelmente o mais importante, a migração como disciplina académica não está bem implantada nas instituições académicas e de ensino superior do continente. Actualmente, existem três instituições académicas bem estabelecidas em África que oferecem formação sobre estudos de migração. Trata-se do Centro de Estudos das Migrações da Universidade do Gana, Centro Africano de Estudos das Migrações da Universidade de Witwatersrand na África do Sul e o Centro de Estudos das Migrações da Universidade Americana do Cairo. Consequentemente, a maioria das pessoas que escrevem sobre migração africana são do ocidente, dada a escassez de bolsas de estudo africanas para estudos sobre migração, segurança e desenvolvimento africanos, entre outros temas. O resultado é que as suas perspectivas sobre migração tendem, por vezes, a ser transpostas para África, obrigando o continente a ver a sua migração e a mobilidade através do prisma de um problema a ser corrigido, e não como realidade da vida que ela é, e uma realidade que, se bem gerida, poderia beneficiar tanto os países de origem como os países de acolhimento, incluindo os benefícios que advêm para

os próprios migrantes. Os poucos investigadores africanos sobre migração são por sua vez muito influenciados pelo pensamento académico dominante sobre o tema, e influenciam, conseqüentemente, as perspectivas e a direcção dos decisores políticos africanos. Recentemente, tem havido evidências de investigadores emergentes a desafiar a narrativa existente sobre migração, tentando descolonizar a investigação sobre a matéria. Este facto tem suscitado apelos de académicos a nível mundial exigindo uma narrativa diferente e realçando as necessidades de vozes de académicos africanos. Vanyoro (2019) defende que isto "implica abordar categorias 'coloniais' de governação, linguagem... através do desmantelamento dos próprios 'sistemas de conhecimento' que os sustentam". Por outras palavras, para adoptar uma narrativa diferente sobre migração, devemos mudar a nossa forma de pensar e de conhecer um fenómeno, e estar abertos a diferentes "sistemas de conhecimento" sobre migração. Isto é fundamental, porque historicamente, em contextos africanos, a informação e as experiências eram transmitidas através de um dialecto local e de tradições orais. A compreensão das culturas, normas e valores de uma comunidade, que por sua vez ajudarão a compreender os comportamentos migratórios, exige que se compreenda os significados, sem que estes se percam na interpretação.

Além do pensamento político e do trabalho académico, as iniciativas de migração no continente ainda não foram verdadeiramente impulsionadas pelas aspirações africanas, uma vez que são frequentemente orientadas para responder às preocupações dos países doadores. Estas preocupações estão correctamente associadas à migração africana para o Mediterrâneo, que conforme agora se sabe, representa apenas uma fracção da migração africana. A migração irregular é uma questão complexa e uma dinâmica que se sobrepõe a várias questões relativas à segurança. Os impulsores da migração irregular são vastos, uma vez que as pessoas são conduzidas para conflitos pela falta de oportunidades económicas no seu país de origem. Debates recentes, com o objectivo de definir a migração irregular, por parte do Instituto Legatum, estão concentrados em decifrar este conceito complexo, podendo ajudar os decisores políticos a abordar a questão de forma mais eficaz. Contudo, estatísticas recentes limitam a migração irregular a apenas 15% do total da migração africana, ainda assim é esta migração que domina o discurso político sobre a migração africana, e não os 85% que diariamente se dedicam ao comércio transfronteiriço, como nos casos de Rusizi e Goma, com impacto positivo nas sobre as economias dos seus países, apesar dos inúmeros obstáculos que enfrentam. Entretanto, a nível da União Africana, a concentração excessiva sobre a migração irregular distrai os debates sobre as potenciais oportunidades económicas que podem ser desenvolvidas ou reforçadas no seio dos Estados-membros e entre si, em África.

Em segundo lugar, existe um fosso entre as políticas da União Africana e a prática no terreno, por parte dos seus Estados-membros. As políticas que a União Africana tem vindo a desenvolver ao longo das últimas duas décadas caracterizam um órgão político continental bastante progressista no seu pensamento e perspectiva sobre migração. A avaliação e a revisão do Quadro sobre a Política Migratória para África (MPFA) em 2017 e 2018 ofereceu à União Africana e aos seus Estados-membros a oportunidade de reconhecer a importância de uma política forte e de um quadro institucional para gerir eficazmente a migração, salientando a necessidade de considerar a migração como uma componente chave do desenvolvimento, e não apenas como uma questão candente a ser gerida. A este respeito, o quadro revisto recomenda estratégias e abordagens para reforçar a governação das migrações a nível nacional e regional.

Os quadros políticos e posições sobre migração adoptados pela União Africana estão a mostrar alguma repercussão através de reformas políticas e práticas a nível nacional. Apesar dos sinais de proliferação das posições e propostas da União Africana sobre política migratória se reflectirem nas políticas nacionais, tal como é o caso do Gana, Quênia, Malawi, Nigéria e Zâmbia, entre outros, a domesticação não está a ocorrer a um ritmo desejável. Sem dúvida que se o conjunto de quadros políticos e posições sobre migração fosse a base para as políticas e práticas a nível nacional, como devia ser, a forma como a migração africana é vista e caracterizada começaria a mudar. Actualmente existem poucos quadros políticos a serem implementados a nível nacional ou regional, o que é limitado pela falta de recursos e capacidades disponíveis. A avaliação da Política Migratória de 2006 destacou a falta de memória institucional sobre o quadro, como resultado da transferência de funcionários-chave do governo, que partem sem fazer a entrega de informação relevante relacionada com a migração. Desde a sua revisão, a União Africana - em parceria com os escritórios regionais e nacionais da OIM - tem apoiado os Estados-membros a desenvolver as suas políticas de migração nacionais e regionais, bem como a reforçar as existentes, de modo a alinharem-se com os princípios orientadores delineados na política migratória continental. Além disso, a União Africana desenvolveu um plano de acção decenal que pode conduzir ao desenvolvimento e implementação bem sucedidos do quadro continental até 2030.

As boas políticas têm o potencial de transformar a condução da migração no continente. A par da multiplicidade de políticas anteriores sobre migração, se existe um facto que nos revela a recente adopção do Acordo que estabelece a Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) e do Protocolo ao Tratado que cria a Comunidade Económica Africana Relativa à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento (Protocolo de Livre Circulação) pela União Africana, é que existe consenso geral acrescido, entre os Estados-membros africanos, de que a migração faz parte da integração e do desenvolvimento. A ZCLCA entrou em vigor no dia 30 de Maio de 2019 para os países que já tinham depositado os seus instrumentos de ratificação, estando prevista a aplicação a partir de 01 de Julho de 2020, congregando 55 Estados-membros com um PIB combinado de mais de 3,4 triliões de dólares. A ZCLCA despertou mais interesse entre os Estados-membros do que o Protocolo sobre a Livre Circulação, que conta apenas com 32 signatários e apenas 4 países¹ depositaram instrumentos de ratificação (União Africana, 2018). As preocupações têm a ver com o ritmo lento de assinatura e ratificação, ligado à pouca adesão e ao apoio que os Estados-membros precisam para implementarem este protocolo. Além disso, a natureza restritiva e proibitiva das leis e políticas nacionais impede o impacto do Protocolo sobre a Livre Circulação. Isto é agravado ainda mais pela promoção limitada da livre circulação para popularizar e refutar as preocupações dos Estados-membros sobre o protocolo (União Africana, 2019).

Em terceiro lugar, e apesar da existência de uma infinidade de mecanismos de diálogo sobre migração e cooperação interestatal no continente - oito mecanismos de acordo com dados recentes - não há muito de concreto, em termos de cooperação activa e contínua, e em termos de partilha de informação

¹ São Tomé e Príncipe, Ruanda, Níger e Mali.

entre países, sobre migração. Isto, por sua vez, impede a recolha de quaisquer dados significativos e comparáveis que possam informar os decisores políticos sobre as tendências continentais e, por via disso, ajudar a garantir a relevância e aplicabilidade contínua das decisões políticas de nível continental e regional para as realidades nacionais. Existem algumas evidências sobre exercícios de comparação adoptados entre países (como o Gana e o Quênia) para a obtenção de ideias sobre melhores práticas na governação da migração, com alguns países a receberem apoio adicional de peritos africanos em matéria de migração, para reforçar os seus conhecimentos e políticas, e alinha-los com os quadros políticos existentes. Existem progressos formidáveis que a África tem vindo a registar desde a instituição dos diálogos sobre migração no continente, iniciados no ano 2000. Contudo, é necessário envidar mais esforços para assegurar que as plataformas de dialogo sobre migração já existentes sejam mais bem coordenadas para reunir os decisores políticos africanos para deliberações sustentadas, visando uma cooperação prática e fundada numa cultura de partilha de dados e de informação. O Fórum Pan-Africano sobre Migrações, que pretende reunir todas as comunidades económicas regionais africanas, o processo consultivo regional sobre migrações (RCPs) e os mecanismos de consulta inter-estatal - cuja existência data apenas de 2015 - se forem reforçados, tem o potencial de vir a constituir o ápice continental estratégico de cooperação para o enquadramento e definição da agenda da política migratória (vide Tabela 1).

Tabela 1. Processos de diálogo inter-estatal sobre a migração em África

RCP	Estado membro	Principais áreas de discussão
<p>União Africana – Corno de África na Iniciativa Africana Tráfico de seres humanos e Contrabando de migrantes</p>	<p>8 Estados-membros Estados-membros principais: Egípto, Eritreia, Etiópia,</p> <p>Países vizinhos: Djibuti, Quênia, Somália, Sudão do Sul</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coerência política em matéria de migração • Prevenção do tráfico de pessoas e contrabando de migrantes • Reforço da protecção e assistência às vítimas do tráfico de seres humanos e pessoas contrabandeadas • Reforço do Estado de direito, acção penal e gestão de fronteiras
<p>Intergovernamental Autoridade sobre Desenvolvimento Regional Processo Consultivo sobre Migração (IGAD-RCP)</p>	<p>7 Estados-membros Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão do Sul, Sudão e Uganda</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Migração e Desenvolvimento • Migração laboral • Integração social dos migrantes • Defesa dos direitos dos migrantes • Contrabando e tráfico de seres humanos • Dados sobre migração e pesquisa • Migração e saúde • Migração e comércio • Migração e meio-ambiente • Migração e segurança • Regresso voluntário dos migrantes • Os fluxos migratórios mistos e protecção de refugiados • Movimento de comunidades pastoralistas • Fuga de cérebros e recrutamento antiético
<p>Diálogo sobre Migração para os África Austral (MIDSA)</p>	<p>16 Estados-membros África do Sul República Unida da Tanzânia, Angola, Botswana, Comores, Eswatini, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, República Democrática do Congo, Zâmbia, Zimbábwe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Migração laboral • Migração irregular e mista • Combate ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes • Desenvolvimento de políticas • Gestão do risco de catástrofes • Reforço das capacidades de gestão das fronteiras
<p>Diálogo sobre Migração para os África Ocidental (MIDWA)</p>	<p>15 Estados-membros Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Migração laboral • Combate ao tráfico e ao contrabando • Gestão das fronteiras: • Regresso e reinserção • Dados sobre Migração • Migração mista
<p>Diálogo sobre Migração para os Estados da África Central (MIDCAS)</p>	<p>10 Estados-membros Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, São Tomé e Príncipe</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Regresso voluntário assistido e reintegração • Combate ao tráfico de seres humanos • Combate ao contrabando de migrantes • Migração irregular e fluxos migratórios mistos • Migração laboral, recrutamento ético, fuga de cérebros • Integração dos migrantes • Migração e Desenvolvimento • Migração e meio-ambiente • Migração e segurança • Migração e comércio • Dados sobre migração e pesquisa • Migração e saúde • Defesa dos direitos dos migrantes

RCP	Estado membro	Principais áreas de discussão
Processo de Khartoum	41 Estados-membros 30 Estados-membros Europeus 11 Estados-membros Africanos Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Czechia, Dinamarca, Djibuti, Egipto, Espanha, Estónia, Etiópia, Eritreia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Líbia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Quénia, Reino Unido, Roménia, Eslováquia, Eslovénia, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Suécia, Suíça, Tunísia, Uganda	<ul style="list-style-type: none"> • Combate ao tráfico de seres humanos • Combate ao contrabando de migrantes • Benefícios da migração para o desenvolvimento E combate as causas essenciais da migração irregular e deslocamento forçado • Migração legal e Mobilidade • Protecção e asilo • Prevenção e luta contra a migração irregular, contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos • Regresso, readmissão e reintegração
Processo de Rabat	57 Estados-membros 26 Países Africanos e 31 Estados-membros Europeus Alemanha, Áustria, Bélgica, Benin, Burkina Faso, Camarões, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Croácia, Chipre, Czechia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Gabão, Gâmbia, Gana, Grécia, Guiné-Bissau, Guiné, Guiné Equatorial, Holanda, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Libéria, Lituânia, Luxemburgo, Mali, Malta, Marrocos, Mauritânia, Níger, Nigéria, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, República Centro Africana, Chade, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Suécia, Suíça, Togo, Tunísia, Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> • Benefícios da migração para o desenvolvimento e combate as causas essenciais da migração irregular e deslocamento forçado • Migração legal e Mobilidade • Protecção e asilo • Prevenção e luta contra a migração irregular, contrabando de migrantes e tráfico de seres humanos; • Regresso, readmissão e reintegração

Source: IOM, n.d.

A fim de articular de forma abrangente as várias dimensões das narrativas actuais sobre a migração africana, é necessário destacar os vários processos interligados, a começar com o papel da pesquisa: (a) como ela é financiada, e por quem ela é enquadrada, como são organizados e difundidos os resultados; (b) o papel dos meios de comunicação, tanto electrónicos como impressos, para influenciar a opinião pública e o diálogo político; (c) processos de formulação e implementação das políticas sobre migração; (d) aumento da influência da direita sobre o discurso migratório, opinião pública e política; e (e) produção e aproveitamento das estatísticas migratórias. Isto ajudaria a fundamentar o verdadeiro discurso e resposta africana aos receios identificados e a assegurar um enquadramento adequado da migração e da sua gestão como uma componente essencial e integrante do processo de desenvolvimento. Há que reconhecer que a África é um continente de dimensões diversas e muito variadas na sua arquitectura social, cultural, económica, política e ambiental. A configuração da migração é correspondentemente dinâmica e extremamente complexa, ao contrário da visão monolítica do continente por parte de vários investigadores, do público, dos meios de comunicação social e dos políticos.

As conferências onde as questões ligadas à migração africana são debatidas tendem a ser largamente dominadas por investigadores ocidentais, alguns dos quais perpetuam naturalmente a narrativa unilateral, sobretudo negativa, da migração africana e das suas repercussões. Lamentavelmente, apenas alguns jovens investigadores africanos são capazes de chegar a este tipo de arena, por falta de recursos para tal, e ainda por não serem capazes de aceder a espaços de publicação de grande circulação e analisados pelos pares, onde possam apresentar provas convincentes, que contradigam e desafiem o status quo no domínio da migração africana. Existe, portanto, uma visão unilateral da migração africana, sem nenhuma contra-narrativa convincente que pode ajudar a garantir uma visão mais equilibrada das realidades da migração dentro, e a partir de África.

CONCLUSÃO

O objectivo deste primeiro Relatório sobre a Migração em África é promover uma agenda migratória africana, sustentada pelo papel estratégico e central que a migração desempenha no desenvolvimento mais vasto do continente, conforme estabelecido nos quadros e princípios orientadores da política migratória da União Africana. Pode haver necessidade de se ultrapassar a abordagem ocidental e de amplificar as vozes africanas no diálogo sobre migração, respondendo às seguintes perguntas: Como seria uma abordagem africana sobre mobilidade? Com que pressupostos começaria? Como é que se basearia nas histórias do Pan-Africanismo e da hospitalidade africana? Mais importante ainda, que tipo de políticas traria à tona?

Para tal, os estudiosos que se dedicam na pesquisa e nos discursos sobre migração africana devem desafiar as actuais percepções, muitas das quais incorrectas. Isto inclui corrigir os equívocos contínuos sobre o número crescente de migrantes africanos com destino à Europa, fornecendo evidências sobre a natureza e as proporções da migração intra-africana, em comparação com a migração de África para a Europa. Isto requer transparência, partilha de informação e de dados sobre migração entre Estados africanos, e uma abertura para interagir com todas as partes interessadas, que desempenham um papel importante na produção de

conhecimentos sobre migração. Os estudiosos desta área devem estar cientes das diferentes interpretações sobre a migração africana, que variam conforme a região e de acordo com o país. Ao gerar conhecimentos sobre migração africana, a partir das vozes dos estudiosos africanos, poderia haver uma maior apropriação da narrativa, que ajudaria os países a formular políticas mais eficazes, baseadas em evidências, e a criar estratégias de implementação destas políticas concebidas com base nas melhores práticas e lições aprendidas de outros Estados. Neste sentido, é necessário explorar formas de aumentar a contribuição dos académicos africanos sobre o tema e identificar instituições existentes em África, que podem ajudar a melhorar ainda mais as suas competências.

A expectativa deste primeiro Relatório sobre Migração em África é servir de catalisador para uma conversa franca e moldar o discurso actual sobre como seria uma abordagem africana sobre a migração, e que esta conversa, por sua vez, comece a intensificar a mudança na política africana sobre migração e a ancorá-la em acções transformadoras. Preocupações legítimas sobre a migração irregular de África para outras regiões do mundo, principalmente para a Europa, podem ser acolhidas e tidas em conta, mas não à custa dos interesses africanos, ligados aos mais de 80% de africanos que se movimentam continuamente dentro do continente.

Em última análise, uma abordagem africana sobre a migração vai proteger, em primeiro lugar e acima de tudo, os povos africanos. Vai proteger os milhões de deslocadas forçados, por conflitos e catástrofes, e criar oportunidades de solidariedade pan-africana, em vez de restringi-las. Não vai endurecer as fronteiras antes de questionar quem será mais castigado por isso. Não vai fazer patologismo a séculos de mobilidade, solidariedade e ligação, mas sim incubá-las e modernizá-las para responder melhor aos desafios do mundo moderno. Uma abordagem africana sobre a migração não considera as mulheres de Rusizi e Goma como um problema a ser resolvido. Vê criatividade, resiliência e uma política interna sólida e uma abordagem que promete progressos para o continente como um todo.

ANEXO

Principais tratados, convenções, protocolos e cartas da Organização de Unidade Africana (OUA)/União Africana, relevantes para a migração

Tratados e convenções da OUA/União Africana protocolos e cartas relevantes para a migração	Data de adopção Data de adopção	Data de entrada em vigor	Ractificações (dos 55)
Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja)	3 de junho de 1991	12 de maio de 1994	50
Acto Constitutivo da União Africana	7 de novembro de 2000	26 de maio de 2001	55
Convenção da União Africano para a Protecção e Assistência às Pessoas Internamente Deslocadas em África (Convenção de Kampala)	23 de outubro de 2009	6 de dezembro de 2012	28
Convenção OUA que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África	10 de setembro de 1969	20 de janeiro de 1974	46
Protocolo ao Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana sobre a Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento	29 de janeiro de 2018	-	4
Constituição da Associação das Organizações para a Promoção do Comércio Africano	18 de janeiro de 1974	28 de março de 2012	15
Convenção Inter-Africana que Estabelece o Programa de Cooperação Técnica	1 de agosto de 1975	-	8
Protocolo ao Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana Relativa ao Parlamento Pan-africano	2 de março de 2001	14 de dezembro de 2003	51
Convenção da União Africana sobre Cooperação Transfronteiriça (Convenção de Niamey)	27 de junho de 2014	-	5
Acordo de Criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana	21 March 2018	-	28
Estatuto do Instituto Africano de Remessas	29 de janeiro de 2018	29 de janeiro de 2018	-
Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos	1 de junho de 1981	21 de Outubro de 1986	54
Quadro de Políticas de Migração para a África Revisto e Plano de Acção (2018-2027)	Janeiro de 2018	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Plano de Acção Ouagadougou para o Combater ao Tráfico de Seres Humanos, principalmente Mulheres e Crianças (2006)	Junho de 2006	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Agenda 2063 da União Africana; A África que Aspiramos	Janeiro de 2015	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Posição Comum Africana sobre Migração e Desenvolvimento	Junho de 2006	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Iniciativa União Africana/Corno de África sobre o Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes	2014	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Declaração de Malabo sobre a Criação de Emprego para Acelerar o Desenvolvimento e Capacitação da Juventude	2011	Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso
Posição Africana Comum sobre o Compacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular Migração	Janeiro de 2018	Not Não se Aplica ao Caso	Não se Aplica ao Caso

Tratados e convenções da OUA/União Africana protocolos e cartas relevantes para a migração	Data de adopção Data de adopção	Data de entrada em vigor	Ractificações (dos 55)
Posição Comum Africana sobre Alterações Climáticas e a sua estratégia para abordar eficazmente a Dimensões das Mudanças Climáticas e seu Impacto sobre a Migração	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Plano de Acção da União Africana sobre o Emprego, Erradicação da Pobreza e Desenvolvimento Inclusivo	2015	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Pacto da União Africana sobre Emprego para Jovens e Mulheres em África	2013	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Governança da Migração Laboral para o Desenvolvimento e Integração na Iniciativa Africana	2015	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Estratégia de Governança das Fronteiras da União Africana	Not applicable	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Quadro de Políticas de Sociais para a África	2008	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Programa Mínimo de Integração	2009	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Plano de Acção para a Promoção do Comércio Intra-africano.	January 2012	Not Não se Aplica ao Caso	Not Não se Aplica ao Caso
Lei Modelo da União Africana para a Implementação da Convenção da União Africano para a Protecção e Assistência às Pessoas Internamente Deslocadas em África	January 2018	-	-

Fonte: União Africana, n.d.

BIBLIOGRAFIA

- Appiah-Nyamekye Sanny, J. e C. Rocca
2018 'Updata-ing' the narrative about African migration. Mo Ibrahim Foundation (MIF) Joint Research Paper. MIF and Afrobarometer. Disponível em <https://afrobarometer.org/publications/updata-ing-narrative-about-african-migration>.
- Appiah-Nyamekye Sanny, J. e C. Rocca
2018 'Updata-ing' the narrative about African migration. Mo Ibrahim Foundation (MIF) Joint Research Paper. MIF and Afrobarometer. Disponível em <https://afrobarometer.org/publications/updata-ing-narrative-about-african-migration>.
- Bjarnesen, J.
2020 Shifting the narrative on African migration: The numbers, the root causes, the alternatives – get them right! The Nordic Africa Institute Policy Note 2020:1. Oslo.
- Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental (CEDEAO)
2018 SEME-KRAKE Joint Border Post between Benin and Nigeria now operational. Press release, 22 October. Disponível em www.ecowas.int/semi-krake-joint-border-post-between-benin-and-nigeria-now-operational.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão populacional
2019 Divisão populacional International Migration Report United Nations, New York.
- Harber, A.
2015 Compelling tales of afrophobia and media selective blindness. In: Moving Stories: Revisão Internacional de How Media Cover Migration (A. White, ed.). Ethical Journalism Network, London, pp. 95-99.
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
2017 African migration to Europe: How can adequate data help improve evidence-based policymaking and reduce possible misconceptions? Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) Data Briefing Series, No. 11. Disponível em <https://publications.iom.int/books/global-migration-data-analysis-centre-data-briefing-series-issue-no-11-november-2017>.
- 2019 World Migration Report 2020. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>.
- n.d. Regional Consultative Processes on Migration. Disponível em www.iom.int/regional-consultative-processes-migration (acesso a de Maio de 2020).
- União Africana
2018 Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. Disponível em <https://au.int/en/treaties/protocol-treaty-establishing-african-economic-community-relating-free-movement-persons>.
- 2019 Third Meeting of the Specialized Technical Committee (STC) on Migration, Refugees and Internally Displaced Persons. Progress Report on the Free Movement of Persons in Africa. 4–8 November, Addis Ababa. Disponível em https://au.int/sites/default/files/newsevents/reports/37472-rp-pa25606_e_original_004_ff.pdf.
- n.d. OAU/AU treaties, conventions, protocols and charters. Disponível em https://au.int/en/treaties?field_tags_programs_tid_i18n=All&field_tags_treaties_tid_i18n=1158 (acesso a 14 de Maio de).
- Vanyoro, K.
2019 Decolonising migration research potential pitfalls: Reflections from South Africa. Pambazuka News, 17 May. Disponível em www.pambazuka.org/education/decolonising-migration-research-and-potential-pitfalls-reflections-south-africa.

Étíopes repatriados da República Unida da Tanzânia recebem subsídio de transporte no Centro de Trânsito da OIM em Adis Abeba, Etiópia.

© IOM 2020/Alemayehu SEIFESELISSIE



2

MIGRAÇÃO AFRICANA: UMA VISÃO GERAL DAS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

CAPÍTULO 2

MIGRAÇÃO AFRICANA: UMA VISÃO GERAL DAS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS

Autores: Béla Hovy (Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e Sociais (DAES ONU), Frank Laczko (IOM) e Rene N'Guettia Kouassi¹ (Comissão da União Africana)

Colaboradores: Elisa Mosler Vidal (OIM), Diego Iturralde (Estatísticas da África do Sul) e Nougbodohou Samson

RESUMO

Com base nos dados do DAES ONU, OIM e outras fontes, este capítulo expõe as principais tendências da migração africana e apresenta uma visão geral sobre as lacunas e desafios, em matéria de recolha de dados. O capítulo analisa a repartição dos migrantes e refugiados internacionais em África e a sua distribuição em diferentes partes geográficas do continente, incluindo em termos de idade, sexo e dinâmica populacional dos migrantes. Em 2019, a África acolheu 7,3 milhões de refugiados (incluindo requerentes de asilo) ou seja, 25% da população mundial de refugiados (28,7 milhões), o que significa que 1 em cada 4 migrantes internacionais em África é refugiado, em comparação com 1 em cada 10 migrantes internacionais, a nível mundial. Dados obtidos a partir de inquéritos fornecem informações sobre as intenções de migração das pessoas que vivem em África e mostram que apenas uma percentagem relativamente pequena planeia e se prepara activamente para migrar. Uma grande percentagem dos que tencionam migrar planeia mudar-se para outro país em África. A maioria dos países africanos não tem capacidade para a recolha de dados desagregados e de alta qualidade sobre migração necessários para escolhas políticas informadas; assim sendo, este capítulo sublinha a necessidade de reforço de capacidades. O presente capítulo conclui com recomendações sobre como os dados poderiam ser reforçados, inclusive através de um programa de capacitação sobre dados migratórios, em toda a África.

INTRODUÇÃO

Este capítulo tem dois objectivos fundamentais. Em primeiro lugar, o capítulo apresenta as principais tendências da migração em África, com base nas últimas estimativas do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU, 2019a) e de outras fontes, incluindo a OIM.² Em segundo lugar, apresenta uma breve síntese sobre as principais lacunas nos dados e um resumo sobre as formas como estes dados podem ser reforçados.

¹ Em memória afetiva de René N'Guettia Kouassi, que faleceu no preciso momento em que este projecto estava a iniciar.

² Vide Anexo com o resumo dos tipos de dados sobre migração recolhidos pela OIM em África.

De um modo geral, os dados sobre a migração internacional em África permanecem relativamente escassos. Por exemplo, até 2019, 14% dos países Africanos ainda não tinham actualizado o número total de migrantes internacionais, desde os censos populacionais realizados em 2000.³ Apesar disso, é possível destacar algumas tendências principais, com os dados existentes, enquanto não surgirem novas fontes (vide Anexo).

DESAFIOS SOBRE OS DADOS EM ÁFRICA

As estimativas sobre migrantes internacionais, publicadas pela DAES das Nações Unidas, baseiam-se em fontes nacionais, especialmente sobre o número de pessoas nascidas no estrangeiro ou de cidadãos estrangeiros, conforme os dados dos censos decenais da população. Para os países sem dados de censos recentes, as estimativas são extrapoladas ou imputadas.

Algumas iniciativas em curso apoiam a produção e harmonização de dados sobre migração em África, tais como as seguintes: (a) Estratégia revista para a harmonização das Estatísticas em África; (b) Estatísticas Pan-Africanas, financiadas pela União Europeia; e (c) Cooperação entre a Comissão da União Africana, Comunidades Económicas Regionais e Agência Sueca de Desenvolvimento Internacional (Comissão da União Africana-CEs-SIDA), em matéria de estatísticas sobre migração. Estas e outras iniciativas apoiam os Estados-membros africanos na produção de melhores estatísticas sobre migração.

Principais tendências⁴

Entre 2000 e 2019, o número de migrantes internacionais⁵ em África aumentou de 15,1 para 26,6 milhões, o aumento relativo mais acentuado (76%) registado entre todas as principais regiões do mundo. Consequentemente, a percentagem de migrantes internacionais em África, comparativamente com o total global aumentou de 9 por cento em 2000, para 10 por cento em 2019.

Apesar deste forte aumento relativo, o número total de migrantes internacionais registados em África permanece relativamente modesto em comparação com outras regiões do mundo e com a população total de África. Em 2019, a Ásia acolheu 31% dos 272 milhões de migrantes internacionais do mundo, seguida da Europa (30%), América do Norte (22%), África (10%), América Latina e Caraíbas (4%) e Oceânia (3%). Actualmente, os migrantes internacionais constituem 2 por cento do total da população africana, em comparação com 3,5 por cento da população mundial no seu todo. A percentagem de migrantes internacionais sobre a população total é significativamente mais alta na Oceânia (21,2%), América do Norte (16%) e na Europa (11%), e baixa tanto na Ásia, América Latina e nas Caraíbas (com cerca de 1,8% cada).

Em 2019, a África Oriental acolheu a maior parte dos migrantes internacionais residentes em África (30%), seguida pela África Ocidental (28%), África Austral (17%), África Central (14%) e África do Norte (11%) (vide Figura 1). Contudo, em comparação com a população total da região, a África Austral acolheu a maior

³ opt.cit.

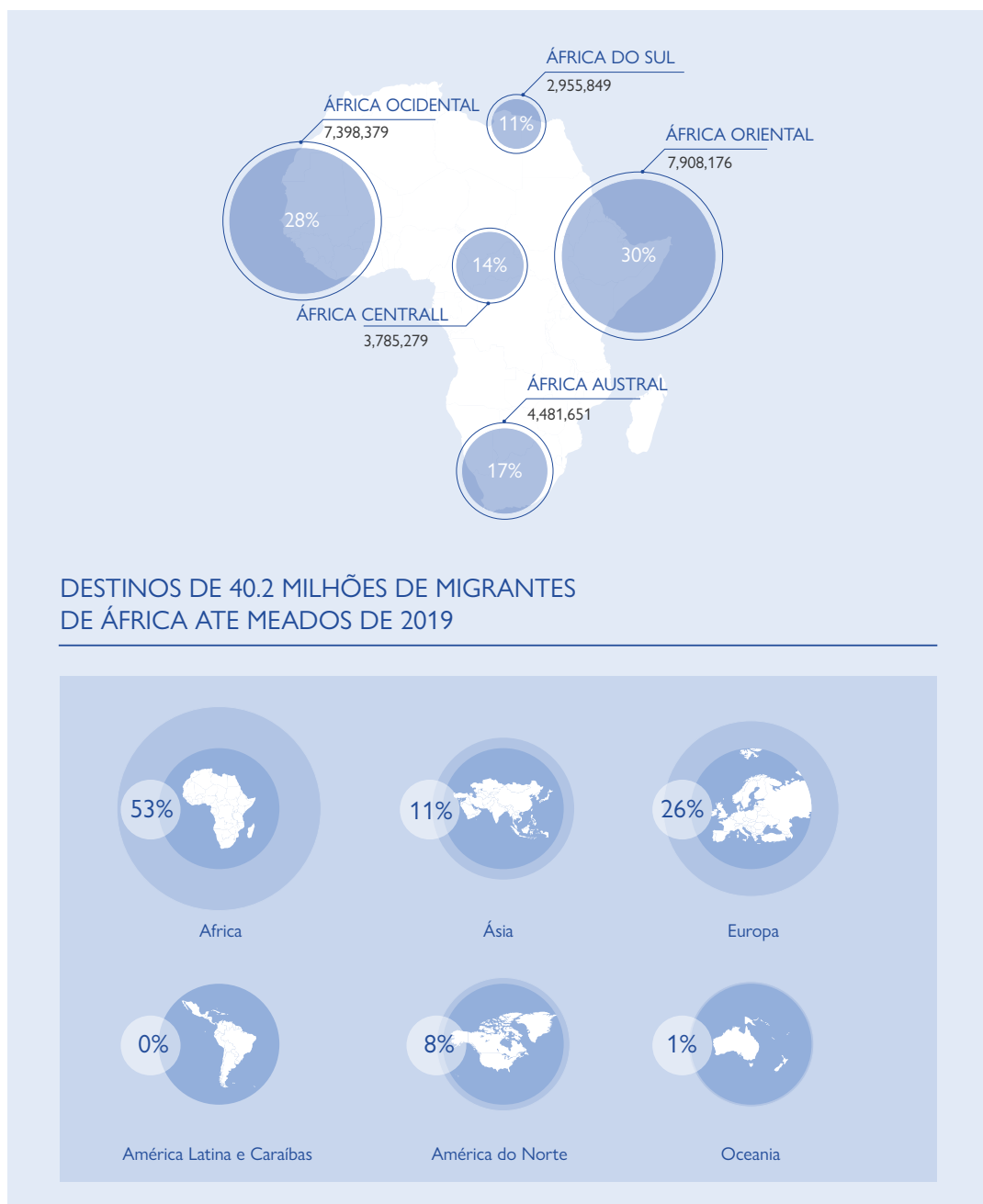
⁴ A fonte de dados usada para este capítulo inclui DESA, ONU, 2019b.

⁵ As estimativas do número de migrantes internacionais baseiam-se na população nascida no estrangeiro ou, na falta de tal informação, na população de cidadãos estrangeiros.

população migrante (6,7%), seguida pela África Central (2,2%), África Ocidental (1,9%), África Oriental (1,8%) e África do Norte (1,2%). Sete países africanos acolheram mais de 1 milhão de migrantes internacionais, incluindo a África do Sul (4,2 milhões), a Costa do Marfim (2.500.000), Uganda (1.700.000), Nigéria e Etiópia (1,3 milhões de cada), o Sudão (1,2 milhões) e Quênia (1 milhão).

Embora a maior parte da migração em África esteja a ocorrer dentro do continente (vide Figura 1), as estimativas de mobilidade intra-regional variam dependendo do método usado para o seu cálculo. Numa perspectiva regional, 79 por cento de todos os migrantes internacionais residentes em África nasceram em África. No entanto, se o número global de migrantes nascidos em África for comparado com o número de migrantes nascidos e residentes em África, a percentagem de migração intra-regional dentro do continente cai para 53 por cento.

Figura 1. Distribuição dos migrantes internacionais residentes em África e os destinos dos migrantes africanos



Fonte: DESA ONU, 2019a

Refugiados

Em 2019, a África acolheu 7,3 milhões de refugiados (incluindo requerentes de asilo) ou seja, 25% da população mundial de refugiados (28,7 milhões). Mais de metade de dos refugiados recebidos em África foram acolhidos por países da África Oriental (3,8 milhões), com um número consideravelmente baixo de refugiados residentes na África Central e do Norte (1,4 milhões cada), África Ocidental (383.000) e África Austral (288.000). Entre 2000 e 2019, o aumento da população de refugiados no continente africano (97%) ultrapassou significativamente o

da população mundial de refugiados (74%), tendo a África Oriental, Central, Setentrional e Austral mais do que o dobro do número de refugiados que acolhem.

Como parte de todos os migrantes internacionais em 2019, os refugiados foram particularmente numerosos na África Oriental (48%), África do Norte (46%) e na África Central (38%). Em geral, 1 em cada 4 migrantes internacionais em África é refugiado, em comparação com 1 em cada 10, a nível mundial.

Género e Idade

Em África, estima-se que 47% de todos os migrantes internacionais são do sexo feminino, o que é muito semelhante à quota global de mulheres migrantes (48%). Dentro do continente, a percentagem de mulheres migrantes é a mais elevada na África Oriental (50%), seguida da África Central e Ocidental (47% cada), África Austral (44%) e África do Norte (43%).

A nível global, os migrantes internacionais são, em média, cerca de 10 anos mais velhos do que a população total: em 2019, a sua idade média atingiu 39 anos, em comparação com 30,9 anos da população global. Em África, tanto a idade média dos migrantes internacionais (30,9) como a da população total (19,7) são cerca de 10 anos mais baixas do que a do mundo inteiro.

Em 2019, a África era o continente com migrantes internacionais mais jovens. Em segundo lugar estavam os migrantes na América Latina e Caraíbas, com uma idade média de 33,8 anos, seguidos da Ásia (35,6), Europa (42,7), Oceania (42,9) e América do Norte (43,5).

No continente africano, com uma idade média de 27,0 anos, os migrantes são os mais jovens na África Oriental, seguida da África Central (31,1), África do Norte (31,2), África Ocidental (32,1) e África Austral (33,8). A percentagem de migrantes internacionais com menos de 30 anos variava entre 56 por cento na África Oriental a 39 por cento na África Austral.

Migração e dinâmica populacional

Prevê-se que a migração internacional líquida⁶ tenha um impacto cada vez mais maior sobre a dimensão futura das populações em muitos países. Mas no continente africano, a diferença entre a fertilidade e a mortalidade continuará a impulsionar o crescimento populacional nos próximos tempos, com a migração internacional líquida continuando a ter um efeito insignificante. Entre 2015 e 2020, a migração internacional líquida não alterou significativamente a dimensão da população total de África, Ásia, América Latina e Caraíbas. Em contrapartida, a migração internacional líquida positiva contribuiu com um terço ou mais para o crescimento populacional da América do Norte e da Oceania. Na Europa, a dimensão da população teria diminuído durante o período 2015-2020, na ausência de uma migração líquida positiva.

Em África, as crianças com menos de 25 anos representam 60 por cento da população total em 2020. À medida que estas gerações de crianças e jovens envelhecem uma que se prevê que as taxas de natalidade em toda a África vão continuar a diminuir, a taxa de dependência em África vai cair temporariamente,

⁶ "Migração internacional líquida" é a diferença entre o número de imigrantes e o número de emigrantes durante um determinado período de tempo, independentemente do país de nascimento ou cidadania.

apresentando ao continente uma janela de oportunidade demográfica. Em África, o aproveitamento do dividendo demográfico, proporcionando à actual geração de crianças e jovens, cuidados de saúde e educação de qualidade e garantindo que tenham acesso a emprego remunerado, contribuirá para o alcance os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reduzirá a procura da migração por parte dos jovens e para muitas pessoas ajudará a tornar viável a opção de permanecer no próprio país.

Intenções de migração

Estão a surgir novos dados a partir de inquéritos que dão uma visão sobre as intenções de migração África. À primeira vista, dados emanados de inquéritos nacionais recentes realizados pela Gallup e Afrobarómetro⁷ dão a impressão de que, em África, um elevado número de pessoas deseja migrar (Appiah-Nyamekye Sanny et al., 2019; Laczko et al., 2017). Por exemplo, o último inquérito realizado em 2018 pelo Afrobarómetro, em 35 países africanos, sugere que, em média, um terço dos inquiridos "considerava emigrar", sobretudo jovens e pessoas instruídas. Contudo, uma análise detalhada dos dados destes inquéritos e dos realizados pela Gallup sugere que apenas uma percentagem relativamente pequena entre os inquiridos está a planear e a preparar-se activamente para migrar (Laczko et al., 2017). Apenas 1,3 por cento dos adultos do mundo tinha planos de se mudar permanentemente para outro país nos próximos 12 meses em 2015 (ibid.). Menos de 10% dos que manifestaram o desejo de migrar entre 2010 e 2015 referiram estar a fazer planos para se mudar nos próximos 12 meses. Todavia, segundo dados do Gallup, analisados pela OIM, o número de adultos que planeiam migrar aumentou desde 2010, sobretudo na África Ocidental, onde aumentou 7 por cento entre 2010 e 2015 (Borgnäs, 2018). Em 2015, na África Ocidental, 10,3 milhões de pessoas declararam estar a fazer planos para migrar nos próximos 12 meses, mas apenas 2,7 milhões tinham feito quaisquer preparativos para tal (Laczko et al., 2017). Note-se também que uma elevada percentagem dos que tencionam migrar pensam mudar-se para outro país em África, de acordo com os dados Gallup - 40% dos que têm planos de migrar em 2015. No que diz respeito ao inquérito do Afrobarómetro de 2018, apenas 20% dos inquiridos disseram que gostariam de migrar para a Europa (ibid.).

REFORÇO DA CAPACIDADE DE DADOS EM ÁFRICA

As fontes de dados existentes dão uma imagem limitada das tendências de migração em África. Por exemplo, apenas cerca de metade dos países africanos prepararam um relatório nacional sobre o perfil migratório, pelo menos uma vez (vide Mapa 1).

Os próprios países em africanos reconheceram que há necessidade urgente de melhorar os dados sobre migração. Por exemplo, o plano de acção da União Africana para o período 2018-2027 reconhece que os dados sobre migração são "essenciais para a integração da migração nos quadros políticos e de planificação e nas iniciativas de desenvolvimento, e essenciais para o desenvolvimento de políticas de migração eficazes e baseadas em evidências" (União Africana, 2018).

⁷ Desde a criação do inquérito mundial em 2005, a Gallup já realizou estudos em mais de 160 países que incluem 99 por cento da população mundial. Com algumas exceções, todas as amostras são baseadas em probabilidades e são nacionalmente representativas da população residente, com 15 ou mais anos de idade. O Afrobarómetro é uma instituição pan-africana de investigação não partidária que realiza inquéritos de atitude pública sobre democracia, governação, economia e sociedade em mais de 30 países em África.

A União Africana observou que muitos países não têm capacidade para recolher dados de alta qualidade, desagregados por género e faixa etária. Em Dezembro de 2018, a União Africana divulgou uma avaliação das necessidades de reforço das capacidades dos Estados-membros da União Africana e das CER para a gestão da migração (ibid.). A avaliação teve como base informações recolhidas em 39 países africanos e 3 CERs estabelece que "em geral, os Estados-membros não dispõem de dados migratórios necessários para fazer escolhas políticas informadas" (ibid., 14).

A maioria dos países recolhe alguns dados sobre migração laboral (97%), remessas (64%), tráfico de seres humanos/contrabando de migrantes (69%) e refugiados e requerentes de asilo (84%). Mas estes dados podem não ser recolhidos regularmente ou podem ser recolhidos por diferentes entidades ou agências, através de metodologias variadas. Por exemplo, um terço dos países referiu que os dados sobre migração laboral são recolhidos com pouca frequência. "Embora a maioria dos Estados-membros da UA recolham dados sobre migração laboral, a recolha ocorre com intervalos relativamente longos, ou com pouca frequência; o que pode comprometer a eficácia dos dados para a tomada de decisões" (União Africana, 2018). Quase metade dos países (46%) comunicaram que não recolhem dados sobre a diáspora. Além disso, os dados podem ser recolhidos por diferentes agências, e diferentes métodos podem ser usados.

As estatísticas oficiais não reflectem o quadro completo da migração em África porque muita migração é irregular. Conforme a União Africana assinala no Relatório sobre Estatísticas de Migração Laboral em África em 2015 (União Africana, 2017): "As fronteiras porosas entre a maioria dos países podem também levar à não comunicação do volume de fluxos migratórios, uma vez que muitas pessoas, particularmente as que vivem ao longo das fronteiras, podem não recorrer aos pontos oficiais de travessia de fronteiras". Dos 54 países inquiridos, pouco menos de dois terços (63%) forneceram dados estatísticos sobre migração laboral.

CONCLUSÃO

Este capítulo apresentou uma visão geral muito sucinta de alguns factos e dados fundamentais sobre as tendências migratórias em África. Todavia, os países africanos reconhecem que escasseiam dados sobre migração em África, bem como de oportunidades para fazer melhor uso das fontes de dados existentes e emergentes. Existe de facto a necessidade de um programa de capacitação em matéria de dados sobre migração em toda a África. Este programa poderia ajudar a resolver as actuais lacunas de dados para avaliar as principais tendências migratórias e satisfazer a procura de dados para monitorizar a implementação de compromissos relacionados com a migração, tais como os ODS e o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular.

O programa de capacitação em matéria de dados sobre migração em África ajudaria a ultrapassar vários problemas através das seguintes acções:

- Aumento dos recursos humanos e financeiros para a recolha, produção e divulgação de dados sobre migração;
- Promover a partilha de dados sobre migração internacional entre países de origem e de destino;
- Melhorar a utilização e análise dos dados existentes sobre migração;

- Reforço da capacidade dos decisores políticos na utilização de dados sobre migração. Embora frequentemente haja conhecimentos estatísticos no seio dos institutos nacionais de estatística, os decisores políticos nos ministérios podem não ter conhecimentos suficientes para analisar e comunicar dados sobre migração;
- Melhorar a comunicação entre os produtores de dados (ministérios e institutos nacionais de estatística) e utilizadores finais (decisores políticos) de estatísticas sobre migração para promover uma elaboração de políticas mais baseada em evidências;
- Promover a harmonização de dados sobre migração entre países africanos. As práticas nacionais e a terminologia diferem frequentemente das recomendações das Nações Unidas sobre estatísticas de migração: mesmo no seio de um único país, os conceitos e definições podem não ser harmonizados entre as unidades responsáveis pela recolha e análise de dados; e
- Reforço das capacidades nacionais para explorar o potencial da utilização de novas tecnologias e de grandes dados como fonte de informação para orientar a política de migração.

ANEXO

Dados da OIM em África

A OIM recolhe dados sobre temas que incluem migrantes desaparecidos, tráfico de seres humanos e regresso voluntário assistido e reintegração. A OIM usa a Matriz de Localização de Deslocados (DTM) para recolher dados sobre movimentos populacionais nos principais pontos de trânsito, em países da África Ocidental, Central e Setentrional, tais como Burkina Faso, Burundi, Camarões, República Centro-Africana, Chade, República Democrática do Congo, Jibuti, Guiné, Líbia, Malawi, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Sudão e Sudão do Sul. Através das suas atualizações regulares e relatórios esta matriz pode ser uma fonte de informação essencial sobre os padrões de migração e mobilidade na região. Além disso, as ferramentas da matriz as vezes são usadas para a recolha de dados sobre os perfis e vulnerabilidades dos migrantes ao longo das rotas migratórias, incluindo na Rota Central do Mediterrâneo (RCM) e à chegada aos países de destino. Por exemplo, desde 2015, a ferramenta tem incluído perguntas sobre casos de abuso e exploração - incluindo tráfico de seres humanos - em alguns inquéritos que realiza nas principais rotas de migração, tais como a RCM, e tem produzido relatórios com base nesta informação. Os dados sobre casos de tráfico de seres humanos da OIM podem ser encontrados na sua **Base de Dados Global sobre Tráfico de Seres Humanos** que é a maior base de dados existente à escala mundial, com informação primária sobre vítimas de tráfico. Parte destes dados são publicados de forma anónima e disponibilizados ao público através do CTDC (Counter-Trafficking Data Collaborative). O CTDC é o primeiro centro de dados global sobre tráfico de seres humanos e o maior do seu género, com dados contribuídos por organizações de combate ao tráfico de seres humanos de todo o mundo sobre mais de 90.000 casos individuais de tráfico de seres humanos. 8 Uma versão anónima deste conjunto de dados está disponível ao público para download.

Os Perfis de Migração (PM) tornaram-se instrumentos-chave para a informação sobre migração em muitos países. Trata-se de análises dos dados disponíveis sobre alguns ou todos os aspectos relevantes da migração num país, preparadas em colaboração com um vasto leque de partes interessadas. Foram desenvolvidos mais de 100 perfis em todo o mundo. Até o momento, estão disponíveis os perfis da África Ocidental e do Norte incluindo da Argélia, Egito, Líbia, Marrocos, Tunísia, Sudão, Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal e Togo (vide Mapa 1). Estes perfis analisam os padrões de migração e o seu impacto no desenvolvimento e identificam estratégias para colmatar lacunas nos dados. Também são ferramentas para melhorar as capacidades em matéria de dados; ao reunir diversos intervenientes relevantes em matéria de migração através de um grupo de trabalho técnico ou equivalente, podem melhorar a coordenação nas questões ligadas à migração a nível nacional (Borngäs, 2018). O Pacto Global para as Migrações encoraja os Estados a "[desenvolver e usar perfis de migração específicos de cada país a fim de desenvolver políticas de migração baseadas em evidências", e estas continuarão a ser uma ferramenta chave. Na África do Norte e Ocidental, os países com perfis de migração podem recorrer às estruturas dedicadas para um diálogo nacional sobre dados migratórios e promover a integração das questões migratórias nas estratégias nacionais de desenvolvimento e a utilização de dados para a elaboração de políticas.⁹

⁹ Este capítulo descreve as tendências migratórias com base na revisão de 2017 sobre as estimativas globais das reservas migratórias. No entanto, a revisão das reservas migratórias de 2019 foi divulgada pela DAES ONU antes da impressão do presente relatório. Elas podem ser encontradas no DAES ONU, 2019a.

BIBLIOGRAFIA

- Appiah-Nyamekye Sanny, J., C. e E. Logan Gyimah-Boadi
2019 In search of opportunity: Young and educated Africans most likely to consider moving abroad. Afrobarometer, Dispatch No. 288.26 de Março.
- Borgnäs, E.
2018 Migration Profiles: A useful tool for understanding and improving governance of migration. Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) Data Bulletin Issue no.7. Disponível em https://publications.iom.int/sistema/arquivos/pdf /07-migration_profiles_final_new.pdf.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão populacional
2019a International migrant stock 2019. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019. Disponível em www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.
2019b World Population Prospects 2019 revision. Disponível em <https://population.un.org/wpp/>.
- Laczko, F., J. Tjaden e D. Auer
2017 Measuring global migration potential, 2010-2015. GMDAC Data Briefing Series Issue 9. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/gmdac_data_briefing_series_issue_9.pdf.
- União Africana
2017 Report on Labour Migration Statistics in Africa in 2015. Comissão da União Africana.
2018 Report of the Assessment of the Capacity Building Needs of African Union Member States and Regional Economic Communities to Manage Migration. Addis Ababa, Dezembro.

Transporte de refugiados em Dollo Ado, Estado Regional de Somáli, Etiópia.

© IOM 2018/Muse MOHAMMED



3

A QUESTÃO DOS DADOS: O DESAFIO DA AVALIAÇÃO DA MIGRAÇÃO IRREGULAR EM ÁFRICA

CAPÍTULO 3

A QUESTÃO DOS DADOS: O DESAFIO DA AVALIAÇÃO DA MIGRAÇÃO IRREGULAR EM ÁFRICA

Autor: Julia Black (OIM)
Colaborador: Molly Highman (Georgetown University)

RESUMO

A falta de disponibilidade de dados fiáveis sobre migração irregular, bem como as limitações metodológicas sobre a forma como estas influenciam as narrativas sobre migração em África, é analisada neste capítulo. A recolha de dados sobre reservas de migração irregular, especialmente sobre fluxos migratórios, é intrinsecamente difícil devido à natureza em que elas ocorrem. Elas ocorrem frequentemente fora das normas regulamentares e podem passar sem registo ou podem ser objecto de dupla contagem. O problema é agravado pela ausência de qualquer definição internacionalmente aceite de migração/migrante "irregular", às vezes denominada por migração "ilegal", "clandestina" ou "não documentada". O autor adverte que os números usados na análise devem ser considerados como indicação de tendências gerais e não como valores completos. Uma breve análise dos dados existentes revela que, apesar das narrativas populares sobre migração irregular de África para a Europa, sabe-se relativamente pouco sobre migração irregular no contexto africano, uma vez que a maioria dos migrantes africanos se deslocam geralmente dentro do continente e que a migração dos principais países africanos para a União Europeia, nos últimos anos tem sido, na sua maioria, regular. O capítulo conclui que qualquer debate sobre dados relativos à migração irregular deve ser sempre contextualizado e recomenda que a utilização de novas tecnologias pode proporcionar conhecimentos sobre movimentos irregulares em África e ajudar a ultrapassar algumas das dificuldades inerentes às fontes tradicionais de avaliação da migração irregular.

INTRODUÇÃO

As narrativas populares sobre a migração em África centram-se, em grande parte, à volta de movimentos irregulares¹ do Norte de África para a Europa, muitas vezes em termos exagerados e sensacionalistas. Na verdade, os dados disponíveis mostram que a maioria dos migrantes africanos, geralmente se deslocam dentro do continente, e que a migração proveniente dos principais países africanos, para a União Europeia,

¹ A OIM define migração irregular como a "circulação de pessoas que ocorre fora das leis, regulamentos ou acordos internacionais que regem a entrada ou saída do Estado de origem, trânsito ou destino" (OIM, 2019a). Mesmo nas zonas que permitem a livre circulação de pessoas, os movimentos podem ser considerados "irregulares" se as pessoas viajarem fora dos pontos de passagem oficiais da fronteira ou sem a documentação necessária. Note-se que "irregularidade" refere-se a um estatuto jurídico e, conseqüentemente, não deve ser aplicado para descrever qualquer indivíduo.

nos últimos anos, tem sido, na sua maioria, regular: entre 2011 e 2017, as entradas regulares na União Europeia, a partir da África do Norte e Ocidental, ultrapassaram as entradas irregulares, por via marítima, para a Itália (Mosler Vidal et al., 2019). Em meados de 2009, mais da metade dos migrantes nascidos em África viviam noutro país africano (52,7%), e a outra metade residia entre a Europa (26,3%), Ásia (11,4%), América do Norte (8,0%) e outras partes do mundo (1,6%) (UDAES ONU, 2019).

Este capítulo apresenta uma síntese dos dados disponíveis sobre migração irregular no contexto africano. Primeiro descreve as principais tendências da migração irregular dentro de África e a partir de África, depois discute as principais fontes e desafios para a recolha de tais dados. E depois conclui com algumas recomendações sobre a melhor forma de utilização dos dados sobre migração irregular africana.

PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DA MIGRAÇÃO IRREGULAR NO CONTEXTO AFRICANO

Esta secção apresenta as principais tendências da migração irregular em África com base nos dados disponíveis publicamente. Contudo, dadas as lacunas e limitações analisadas abaixo, os números usados na análise devem ser considerados como indicação de tendências gerais e não como valores completos.

Caixa de texto 1. Dados sobre fluxos e reservas migratórias

As estatísticas disponíveis sobre migração referem-se principalmente às "reservas" ou ao número de indivíduos nascidos no estrangeiro, residentes num determinado país, num determinado momento. As estimativas das reservas internacionais de migrantes são regularmente compiladas pela Divisão da População da DAES das Nações Unidas, com base nos censos populacionais nacionais. As últimas estimativas disponíveis referem-se a meados de 2019 (DAES das Nações Unidas, 2019). Contudo, a recolha de dados sobre as reservas de migrantes irregulares é mais difícil devido à natureza do estatuto destes migrantes, frequentemente difícil de captar. Várias metodologias têm sido utilizadas, incluindo, entre outras, as técnicas residuais e multiplicadoras, para estimar as reservas de migrantes irregulares (Jandl, 2008). Foram produzidas várias estimativas para diferentes países e regiões, ainda que poucas em África (Migration Data Portal, n.d.).

A nível global, há ainda menos informação disponível sobre os "fluxos" de migrantes - o número de migrantes que se deslocam de, e para um país, durante um período de tempo - e outros aspectos sobre migração. Por exemplo, a pesquisa e os dados actualmente disponíveis indicam que os migrantes africanos em situação irregular enfrentam riscos significativos, embora sejam escassos os dados abrangentes sobre os desafios específicos com que se deparam nas várias rotas migratórias no continente. Cerca de 7.000 mortes e desaparecimentos foram registados durante a migração irregular em toda a África desde 2014, dos quais 4.555 ocorreram no Norte de África (OIM, n.d.). Contudo, estes valores são apenas estimativas mínimas, uma vez que um número desconhecido de fatalidades não é comunicado; estas podem ocorrer em regiões remotas onde a sua detecção é improvável, ou porque a natureza da migração irregular significa que as mortes são menos susceptíveis de serem comunicadas às autoridades (Sánchez Dionis e Dearden, 2019).

África Central e Austral

Os dados sobre migração irregular na África Central e Austral são extremamente escassos, com apenas algumas fontes disponíveis em determinadas rotas. Um exemplo é a fronteira altamente porosa entre o Uganda e a República Democrática do Congo, que há muito tempo é um local de migração intraregional (Bedford e Akello, 2018). Apesar das tentativas de fechar esta fronteira, a Matriz de Localização de Deslocados (DTM) da OIM registou mais de 200.000 travessias irregulares, só em Outubro de 2019, 61 por cento dos quais foram migrantes que entraram no Uganda, em comparação com 39 por cento que atravessaram para a República Democrática do Congo (OIM, 2019e). Deve notar-se que os dados sobre fluxos migratórios irregulares estão sujeitos a uma série de preconceitos discutidos na próxima secção, e iniciativas para estimar a mobilidade transfronteiriça, tais como o DTM, correm o risco de contar o mesmo indivíduo várias vezes.²

Outra rota migratória corrente é a "rota austral" da África Oriental para a África do Sul, Zâmbia, Malawi e Moçambique (Centro de Migração Mista (MMC), 2019). Desde pelo menos a década de 1970, muitos migrantes trabalharam no sector mineiro na Namíbia, África do Sul, República Unida da Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue, muitos dos quais viajavam irregularmente a partir da África Oriental (Long e Crisp, 2011). Estes movimentos migratórios foram complementados por fluxos significativos de refugiados provenientes de países da África Oriental e fluxos intra-regionais ligados à instabilidade civil na África Central e Austral: conflitos em países como Angola, Moçambique, Namíbia, África do Sul e Zimbábue significam que um grande número de refugiados foi acolhido por países vizinhos na região (ibid). Apesar de uma extensa documentação sobre os movimentos ao longo desta rota em relatos anedóticos e investigação qualitativa,³ estatísticas recentes sobre os fluxos migratórios são quase inexistentes. Em 2018, mais de 2.000 migrantes etíopes ficaram retidos ou presos na República Unida da Tanzânia (Agence France-Presse, 2019), o que indica que o número de pessoas que usam esta rota anualmente é bastante significativo.

África Oriental

A migração irregular na África Oriental é intrarregional e extrarregional: dos quase 445.000 migrantes registados pela DTM da OIM no Djibuti, Etiópia, Somália e Líbano na primeira metade de 2018, 45 por cento indicaram que planeavam permanecer no Corno de África, 43 por cento utilizariam a "rota oriental" com destino e partida do Líbano, 8 por cento planeavam migrar para países da África Austral, e 5 por cento deslocar-se-iam para norte (OIM, 2018). O contrabando e o tráfico de seres humanos⁴ são comuns na África Oriental, afectando até 80 por cento dos migrantes (Martin e Bonfanti, 2015).

A migração irregular intra-regional por razões económicas é bastante significativa; por exemplo, a DTM da OIM (2019b) registou quase 30.000 migrantes em trânsito irregular através das fronteiras da Somália, apenas em Outubro de 2019, a maioria dos quais vindo da Somália (50%), Etiópia (44%) e Djibuti (5%). Dos que pretendiam terminar a sua viagem na Somália, 35 por cento eram migrantes sazonais e outros 17 por cento migravam por razões económicas (ibid.). Além disso, a nível intra-regional, muitos eritreus migraram irregularmente para a Etiópia nos últimos anos

² Mais informações sobre a metodologia da DTM estão disponíveis em <https://displacement.iom.int>.

³ Veie, por exemplo, Horwood, 2014; Long e Crisp, 2011; e IOM, 2009.

⁴ O "contrabando de migrantes" pode ser entendido como a facilitação de movimentos migratórios irregulares, enquanto que o "tráfico" se baseia na exploração de pessoas e não requer necessariamente movimento através das fronteiras (OIM, 2019).

(MMC, 2019); contudo, em Junho de 2018, os dois governos anunciaram que os postos fronteiriços seriam reabertos (Al Jazeera, 2018), regularizando assim os movimentos entre os dois países. Embora os efeitos a curto prazo pareçam ser o aumento dos fluxos migratórios para a Etiópia (MMC, 2019), o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR, 2019a) projecta que a sua carga de mais de 170.000 eritreus na Somália irá diminuir em 25% até ao final de 2019.

Os movimentos irregulares da África Oriental para outras regiões também são significativos. Um fluxo bem documentado é o da "rota oriental" através do Golfo de Adem até ao Iémen e até à Arábia Saudita. Mais de 150.000 migrantes chegaram ao Iémen através desta rota irregular em 2018, apesar da instabilidade contínua no Iémen e de um aumento acentuado do número de migrantes da África Oriental deportados da Arábia Saudita (MMC, 2019). Para além da "rota austral" discutida acima, a "rota do norte" - do Corno de África ao Norte de África e, em alguns casos, até à Europa - é utilizada por muitos somalis, terminando frequentemente a sua viagem no campo de refugiados do Dadaab no Quênia ou deslocando-se para países do Norte de África através do Sudão. Embora não haja dados disponíveis sobre fluxos irregulares através da fronteira entre o Quênia e a Somália, o ACNUR (2019b) declarou 217.139 refugiados "na sua maioria" somalis, em Dadaab, em Novembro de 2019, um número que se manteve relativamente estável desde 2011.⁵

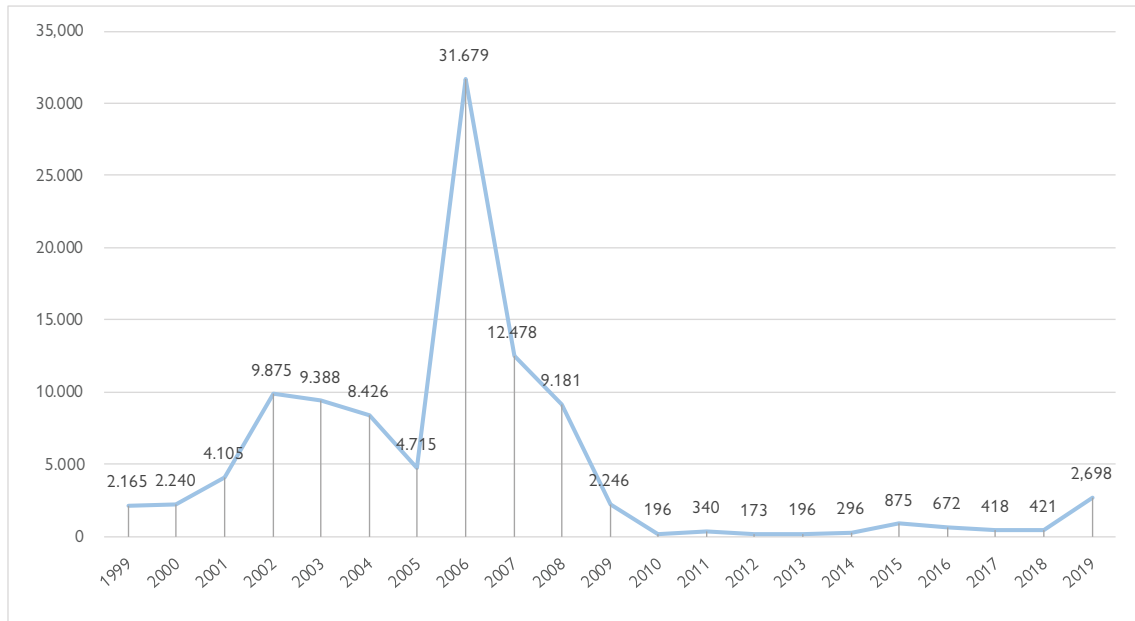
África Ocidental

A migração internacional é mais prevalente na África Ocidental do que em qualquer outra região do continente (Ndiaye e Robin, 2010). A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) garante a livre circulação de pessoas dentro da região (OIM e ACNUR, 2011). Muitos migrantes na África Ocidental passam pelos pólos regionais que têm servido como postos de comércio trans-saariano ao longo dos séculos - Agadez, Arlit, Dirkou e Gao - onde o contrabando de migrantes constitui parte significativa da economia. O preço pago a um contrabandista, nestas cidades, por uma viagem até à costa norte-africana, varia entre 100 e 1.000 dólares americanos (Carling, 2016).

As principais rotas de migração da África Ocidental para outras áreas são a rota marítima do Senegal, Mauritânia e Marrocos até às Ilhas Canárias Espanholas, e a rota terrestre do Níger até ao Norte de África (MIDWA, 2015). A primeira, ou rota da África Ocidental, era anteriormente a principal rota irregular para Espanha. Como se mostra na Figura 1, as chegadas às Ilhas Canárias espanholas aumentaram no início dos anos 2000, atingindo mais de 30.000 travessias registadas em 2006, mas desde então tem diminuído para menos de 1.000 chegadas registadas por ano, desde 2010.

⁵ Vide página do ACNUR sobre estatísticas das operações no Quênia para dados históricos em www.unhcr.org/ke/857-statistics.html.

Figura 1. Chegadas de migrantes irregulares registadas nas Ilhas Canárias Espanholas



Fonte: Ministério do Interior, Governo da Espanha, n.d.

A rota através do Níger é usada por migrantes em grande parte da África Ocidental a caminho de países do Norte de África, tais como a Líbia e a Argélia, nalguns casos avançando depois para a Europa.⁶ A DTM da OIM no Níger observou quase 1,2 milhões de indivíduos⁷ em pontos de monitorização de fluxo, entre 2016 e 2019, dos quais quase 40 por cento eram migrantes "dando entrada" - vindos de fora da região, e a caminho de países da África Ocidental (OIM, 2019c). Embora o número registado de migrantes que se deslocam para norte através do Níger tenha ultrapassado os 300.000 em 2016, o fluxo diminuiu desde então para menos de 100.000 em 2017-2018 e 174.000 em 2019 (ibid.), e não está claro se isto se deve a uma diminuição real dos fluxos, a uma mudança nas rotas ou a uma mudança na cobertura ou na qualidade da recolha de dados (vide Figura 2).

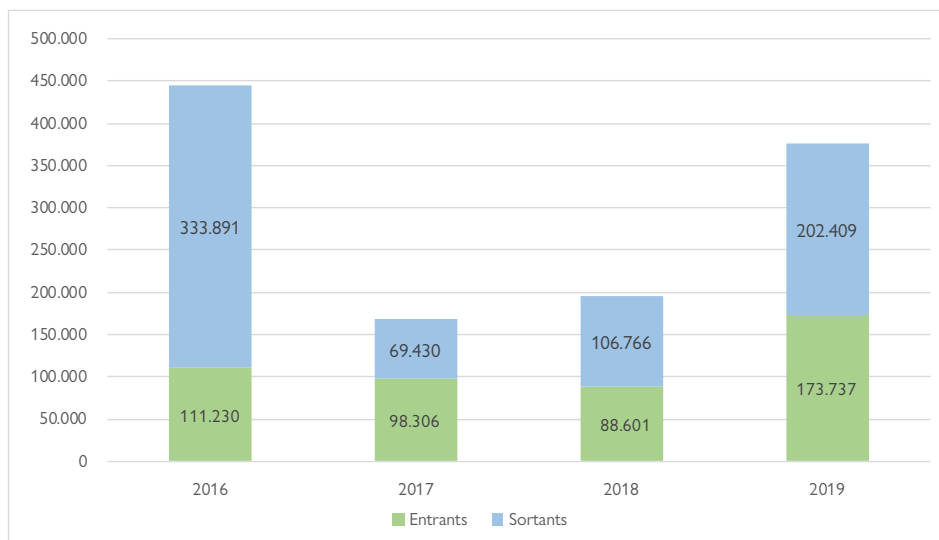
⁶ Embora se deva notar que a Líbia, em particular, é há muito país de destino de migrantes da África subsariana à procura de trabalho (de Haas, 2008).

⁷ Tal como referido acima, estas observações podem contar o mesmo indivíduo várias vezes, e são propensas a distorções com base na localização e duração da monitorização (vide Mosler Vidal et al., 2019).

Caixa de texto 2. Razões para a migração na África Ocidental

De acordo com um inquérito realizado pela MMC (2019) com 534 migrantes no Burkina Faso, Mali e Níger, a esmagadora maioria das pessoas na África Ocidental migra por razões económicas, com 93 por cento dos inquiridos citando este facto como a sua principal motivação para a partida. Contudo, isto não significa necessariamente que as pessoas da África Ocidental pretendam permanecer permanentemente no seu país de destino: por exemplo, a maioria dos migrantes inquiridos pela OIM na Nigéria - um dos principais países de destino na África Ocidental e um dos principais países de origem de fluxos extra-regionais - relatou que planeava migrar apenas a curto prazo, sazonalmente (15%), ou por menos de seis meses (42%) (OIM, 2019d). Todavia, deve notar-se que o processo de decisão dos migrantes é um processo que pode evoluir com base numa série de factores, incluindo as condições no percurso e no país de destino inicial.

Figura 2. Fluxos de entrada e saída registados pela Matriz da OIM nos pontos de monitorização de fluxos no Níger



Fonte: IOM, 2019c.

África do Norte

Historicamente, os Estados do Norte de África têm sido países de origem, trânsito e destino. Historicamente, Marrocos e Líbia têm sido alvo de migrantes da África Subsaariana à procura de trabalho (de Haas, 2008). Mas o aumento das restrições fronteiriças e a instabilidade, respectivamente, levaram a um aumento da migração irregular para estes países e também através deles.

A Líbia, em particular, tornou-se o principal país de partida das travessias de barco para a Europa e como de acolhimento de migrantes em situações irregulares: Em Dezembro de 2019 a matriz da OIM (2020) registou 654.081 migrantes na Líbia, Pouco menos de 30% destes provinham de outros países do Norte de África, 65% eram de países da África Subsaariana, e 7% eram do Médio Oriente ou da Ásia (ibid.). Um outro inquérito separado envolvendo 12.913 migrantes na Líbia,

em 2019, concluiu que as necessidades básicas destas comunidades migrantes eram, em grande parte, insatisfeitas, com 74 por cento a relatar falta de acesso aos serviços de saúde e 18 por cento sem acesso a água potável ou instalações sanitárias e de higiene (ibid.).

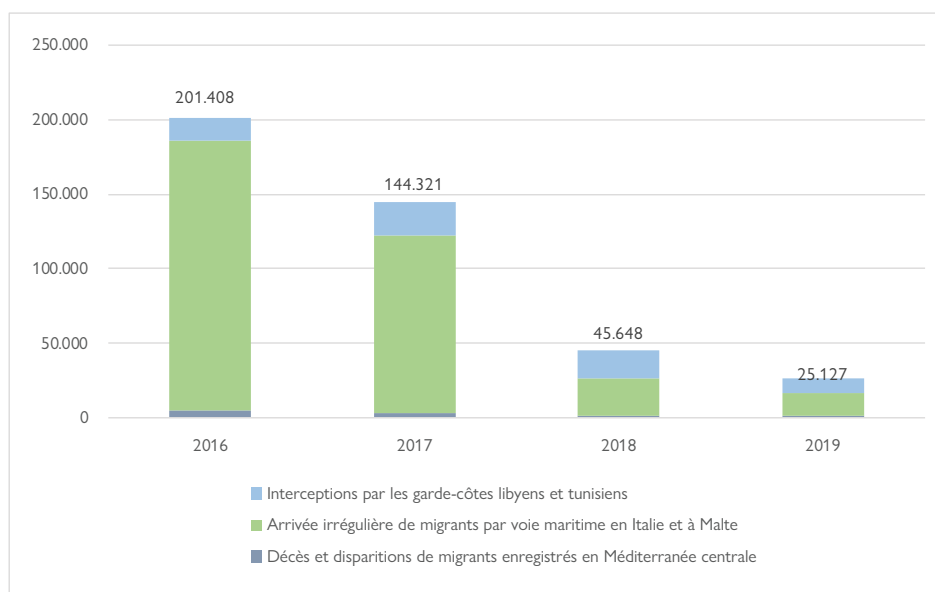
Caixa de texto 3. Economia do contrabando de migrantes na Líbia

O contrabando de migrantes na Líbia é bastante comum, com receitas estimadas entre 255 a 323 milhões de dólares anuais (Iniciativa Global contra o Crime Organizado Transnacional, 2015). Em muitas comunidades, os contrabandistas são considerados quase como serviços de viagem para migrantes; o contrabando pode ser a principal fonte de rendimento das grandes cidades de trânsito, como Agadez (ibid.). Malakooti (2016) afirma que, antes de 2014, os migrantes que recorriam aos contrabandistas para chegarem ao Norte de África e de lá para a Europa eram cobrados uma taxa fixa; mas depois, estes preços passaram a depender da nacionalidade do migrante, da rede de contrabando encontrada e do nível de serviços prestados. As viagens mais caras podem vir a custar 20.000 dólares (ibid.).

Durante décadas, os migrantes atravessaram a rota do Mediterrâneo Central vindos das costas do Norte de África, para Itália e, com menos frequência, para Malta. Até à introdução da obrigatoriedade de visto para os países da Europa Ocidental nos anos 70, a migração através do Mediterrâneo era em grande parte regular e ligada ao trabalho a curto prazo nos países europeus (Fargues, 2017). O número de chegadas de imigrantes irregulares na Itália foi bastante estável até 2014, quando foram registadas cerca de 170.000 entradas de imigrantes irregulares no país.⁸ Os fluxos através desta rota diminuíram drasticamente desde meados de 2017, com menos de 50.000 a tentarem a travessia para Itália em 2018, embora os dados disponíveis indiquem que o risco de morte, nesta rota, se tornou maior desde 2017 (OIM, n.d.). A rota do Mediterrâneo Central é notória pelo seu elevado número de mortos: Desde 2014 a OIM registou mais de 17.500 mortes e desaparecidos (ibid.). Vale a pena notar que embora a migração irregular através da rota do Mediterrâneo Central tenha sido notícia nos últimos anos, os fluxos são bastante baixos em comparação com a migração regular a partir da África Ocidental e do Norte de África: considerando os 10 principais países de origem nesta rota, entre 2011 e 2017 foram reportadas menos de 325.000 chegadas irregulares na Itália, enquanto, em contrapartida, 1,15 milhões de primeiras autorizações de residência foram concedidas a nacionais dos mesmos países da União Europeia (Portal de Dados sobre a Migração, n.d.).

⁸ Acredita-se que pelo menos 3.165 pessoas perderam a vida na travessia do Mediterrâneo Central em 2014 (IOM, n.d.).

Figura 3. Tentativas de travessias de migrantes no Mediterrâneo Central



Fonte: IOM, n.d.; Ministry of the Interior, Government of Italy, n.d.; IOM, 2020.

Outra rota que os migrantes africanos têm usado historicamente para viajar para a Europa é o Mediterrâneo Ocidental, partindo de Marrocos para Espanha continental (via marítima) ou para os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla (via terrestre). Embora esta rota tenha visto vários milhares de migrantes - principalmente de países do Norte de África, chegando aos territórios espanhóis, desde pelo menos o final dos anos 90 - os fluxos registados nesta rota aumentaram em 2017-2018, com mais de 25.000 chegadas registadas nestes anos (Ministério do Interior, Governo de Espanha, n.d.). O número de migrantes mortos nesta rota também disparou, aumentando de 128, registados em 2016, para 804 em 2018 (OIM, n.d.).

FONTES DE DADOS SOBRE MIGRAÇÃO IRREGULAR E SEUS DESAFIOS

A recolha de dados sobre migração irregular, particularmente sobre fluxos migratórios, é inerentemente difícil, uma vez que estes movimentos ocorrem frequentemente fora das normas regulamentares dos países e são, por isso, susceptíveis de passar sem registo. Estes desafios são agravados pela falta de qualquer definição internacionalmente aceite de migração ou migrante "irregular", que também pode ser chamada, migração "ilegal", "clandestina" ou "não documentada".⁹ Frequentemente, os migrantes entram e saem de situações de (ir)regularidade, por exemplo, atravessando uma fronteira de forma irregular, mas depois pedindo asilo e regularizando assim o seu estatuto.¹⁰ A proximidade dos países de origem e de destino, a porosidade das fronteiras e a informalidade dos mercados de trabalho desempenham um papel que significa que uma quantidade significativa da migração africana seja informal (Melde et al.,

⁹ Vide <https://migrationdataportal.org/themes/irregular-migrationparaumaanalisesmaisaprofundadadasdiferentesdefiniçõesdemigraçãoirregular>.

¹⁰ Vide Jandl, 2008 para uma discussão sobre outros meios pelos quais o estatuto de migração pode mudar.

2014): estima-se que 80 por cento da migração Sul-Sul ocorre entre Estados vizinhos (Ratha e Shaw, 2007). A migração africana é também caracterizada pela migração "étnica", na qual grupos étnicos separados por fronteiras internacionais procuram se reunir (Melde et al., 2014). Um dos exemplos destes "migrantes internacionais" são os Maasai, que migram ao longo da fronteira entre o Quênia e o Uganda, onde os seus novos vizinhos falam a mesma língua e seguem as mesmas práticas religiosas e culturais (ibid). A consideração dos "movimentos mistos",¹¹ e muitas vezes a natureza informal dos fluxos migratórios é fundamental para compreender a migração no contexto africano.¹²

Os dados sobre reservas migratórias irregulares são frequentemente derivados de fontes administrativas nacionais que avaliam o cumprimento da legislação sobre migração, ou de dados de censos e inquéritos (DAES ONU, 2017). Geralmente, estes dados não são acessíveis ao público e, no contexto africano, são frequentemente incompletos ou desactualizados: os dados dos censos de mais de um terço dos países do continente não têm qualquer informação sobre o país de nascimento ou nacionalidade dos migrantes, e apenas 40% têm dados sobre a sua idade (Portal de Dados sobre Migração, n.d.). Em 17 por cento dos países africanos, os dados do censo mais recente eram anteriores a 2005 (ibid.). Os dados sobre contrabando - uma questão intimamente ligada à migração irregular - são igualmente escassos a nível mundial e no contexto africano.

Iniciativas sobre dados, tais como a Matriz da OIM e da Iniciativa Mista de Monitorização da Migração da MMC (4mi), fornecem dados sobre fluxos migratórios irregulares e mobilidade humana em países e rotas seleccionados em África e, em alguns contextos, as experiências destes migrantes. Todavia, estes são afectados por limitações metodológicas, tais como o preconceito baseado nos locais monitorizados e nos indivíduos entrevistados, não sendo, por isso, abrangentes ou representativos.¹³

Caixa de texto 4. Novas fontes de dados para avaliar a migração irregular

Dadas as dificuldades para avaliar a migração irregular através de fontes tradicionais, as novas tecnologias podem fornecer conhecimentos sobre movimentos irregulares em África. Grandes volumes de dados têm sido usados para monitorizar a dinâmica da mobilidade no continente: os dados da rede de telefónica móvel têm sido usados para estudar a mobilidade em 15 países da África Ocidental, para apoiar os esforços na gestão do surto de Ébola (Wesolowski et al., 2014), e vários conjuntos de dados de acesso livre online foram usados para modelar o deslocamento de refugiados no Burundi, na República Centro-Africana e no Mali, com 75% de precisão (Suleimenova et al., 2017). As novas fontes de dados podem ajudar a proporcionar conhecimentos sobre padrões de mobilidade em África; contudo, é necessário muito trabalho para aperfeiçoar metodologias e abordar questões éticas, de privacidade e segurança, em torno de novas fontes de dados.

A disponibilidade de dados sobre os perfis e riscos que enfrentam os migrantes que se deslocam irregularmente em África é ainda mais escassa do que os números sobre reservas e fluxos. A Iniciativa de Dados Colaborativos Contra o Tráfico

¹¹ VA OIM define movimentos mistos como "um movimento em que várias pessoas viajam juntas, geralmente de forma irregular, usando as mesmas rotas e meios de transporte, mas por razões diferentes" (IOM, 2019a).

¹² Análises abrangentes acerca de dados sobre contrabando podem ser encontradas em Carling (2016) sobre a África Ocidental e Central, Majidi e Oucho (2016) sobre a África Oriental e Malakooti (2016) sobre a África do Norte.

¹³ Vide Mosler Vidal et al., 2019 para uma discussão mais aprofundada dos desafios ligados a Matriz de dados da OIM.

(2018) contém mais de 55.000 registos de casos documentados de tráfico, de 2000 a 2018; contudo, apenas 1.314 destes (2%) envolvem cidadãos de países africanos. Alguns módulos dos inquéritos a matriz DTM e da 4mi incluem perguntas sobre os riscos de protecção, mas estas não são suficientemente usados, para serem representativos. Mais de 20 por cento das mortes de migrantes registadas pelo Projecto Migrantes Desaparecidos da OIM, desde 2014, ocorreram em África; no total, mais de 30 por cento dos registos incluem morte de um migrante Africano. Considerando que as fatalidades durante a migração dentro do continente africano são provavelmente muito pouco relatadas (Sánchez Dionis e Dearden, 2019), e que a base de dados inclui quase 14.000 pessoas falecidas, de origem desconhecida, estes números são provavelmente incompletos.

CONCLUSÃO

Apesar das narrativas populares sobre a migração irregular de África para a Europa, sabe-se relativamente pouco sobre a migração irregular no contexto africano. Com base nos dados apresentados acima e em tantas lacunas existentes actualmente, as seguintes recomendações devem ser consideradas, como parte de qualquer reflexão sobre a migração africana.

São urgentemente necessários dados de qualidade sobre a migração irregular.

São necessários melhores dados não só sobre os fluxos migratórios irregulares, mas também sobre os perfis e experiências dos que efectuem viagens irregulares. O que requer aumento, tanto da quantidade como da qualidade dos dados recolhidos, e uma harmonização dos dados que já são recolhidos pelas autoridades nacionais. A melhoria destes dados deve ser priorizada a fim de fornecer elementos de prova para informar as políticas de assistência e protecção adequadas.

As discussões acerca dos dados sobre migração irregular devem ser sempre contextualizadas.

Os dados sobre migração irregular são muitas vezes sensacionalísticos, sem qualquer contextualização, apesar de ter havido, historicamente, uma migração mais regular dentro de África e de África para a Europa. É necessária uma análise mais robusta e contextual para assegurar que o debate sobre questões relacionadas com a migração seja bem informado, mas isto requer o reforço das capacidades dos actores nacionais e regionais na recolha e harmonização de dados. Incluindo o contexto mais amplo da migração Africano em qualquer discussão sobre a migração irregular ajuda a garantir respostas racionais e bem informados.

BIBLIOGRAFIA

- Agence France-Presse (AFP)
2019 Ethiopia to aid return of 541 nationals stranded in Tanzania. 15 Fevereiro.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)
2019a Ethiopia Country Refugee Response Plan: The integrated response plan for refugees from Eritrea, Sudan, South Sudan and Somalia. January 2019–December 2020. Disponível em <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67744>.
2019b Kenya: Registered refugees and asylum-seekers (as of 30 November 2019). Disponível em <https://reliefweb.int/report/kenya/kenya-registered-refugees-and-asylum-seekers-30-november-2019>.
- Al Jazeera
2018 Ethiopia accepts peace deal with longtime rival Eritrea. 6 de Junho. Disponível em www.aljazeera.com/news/2018/06/ethiopia-accepts-peace-deal-longtime-rival-eritrea-180605201305717.html.
- Bedford, J. e G. Akello
2018 Uganda-DRC cross-border dynamics. Social Science in Humanitarian Action: A Communication for Development Platform. Disponível em www.socialscienceinaction.org/resources/uganda-drc-cross-border-dynamics/.
- Carling, J.
2016 West and Central Africa. In: Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base (M. McAuliffe and F. Laczko, eds.). IOM, Geneva, pp. 25-53. Disponível em <https://publications.iom.int/books/migrant-smuggling-data-and-research-global-review-emergente-evidence-base>.
- Counter-Trafficking Data Collaborative (CTDC)
2018 The Global Dataset, 3 Sept 2018. Disponível em www.ctdatacollaborative.org/dataset/resource/511adcb7-b1a2-4cc7-bf2f-0960d43a49cc (acessado em 16 de outubro de 2019).
- de Haas, H.
2008 The myth of invasion: The inconvenient realities of African migration to Europe. *Third World Quarterly*, 29(7):1305-1322.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU)
2019 UN migrant stock by origin and destination. In: 2019a International migrant stock 2019. United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2019 (acessado em 26 de Fevereiro de 2020).
- DAES ONU Divisão de estatísticas
2017 Handbook on Measuring International Migration through Population Censuses. Draft as of 1 March 2017. United Nations, New York. Disponível em <https://unstats.un.org/unsd/statcom/48th-session/documents/BG-4a-Migration-Handbook-E.pdf>.
- Fargues, P.
2017 Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe: A Review of the Evidence. IOM, Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/four-decades-cross-mediterranean-undocumented-migration-europe-review-evidence>.
- Global Initiative against Transnational Organized Crime (GITNOC)
2015 Libya: A growing hub for criminal economies and terrorist financing in the Trans-Sahara. GITNOC Policy Brief, 11 May. Geneva.

- Horwood, C.
 2014 Irregular migration flows in the Horn of Africa: Challenges and implications for source, transit and destination countries. Research Programme Occasional Paper Series, No. 18. Policy Research and Statistics Branch, Department of Immigration and Border Protection, Canberra. Disponível em www.homeaffairs.gov.au/research-and-stats/files/horn-of-africa.pdf.
- International Organization for Migration (IOM)
 2009 In Pursuit of the Southern Dream: Victims of Necessity: Assessment of the irregular movement of men from East Africa and the Horn to South Africa. Geneva. Available at <https://publications.iom.int/books/pursuit-southern-dream-victims-necessity>.
 2018 Mixed Migration in the Horn of Africa and the Arab Peninsula (January–June 2018). IOM Regional Office for the East and Horn of Africa, Nairobi. Disponível em <https://migration.iom.int/reports/mixed-migration-horn-africa-and-arab-peninsula-january-june-2018>.
 2019a Glossary on Migration. International Migration Law No. 34. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration>.
 2019b Cross border movements – Somalia (May 2019). Available at https://displacement.iom.int/system/tdf/reports/05_Somalia_FMP%20Dashboard_May_2019.pdf?file=1&type=node&id=5973.
 2019c Population flow monitoring – Niger. Dashboard #30, 1–31 December 2019. Disponível em <https://migration.iom.int/reports/niger-%E2%80%94-flow-monitoring-report-december-2019>.
 2019d Population flow monitoring – Niger. Dashboard #23, 1–31 December 2019. Disponível em <https://displacement.iom.int/node/5260>.
 2019e Uganda flow monitoring dashboard, Uganda-DRC border (October 2019). Disponível em <https://migration.iom.int/reports/europe-uganda-%E2%80%94-flow-monitoring-dashboard-uganda-drc-border-1-31-october-2019>.
 2020 Libya's Migrant Report Round 28 (October–December 2019). Disponível em <https://dtm.iom.int/reports/libya-%E2%80%94-migrante-report-28-out-dec-2019>.
 n.d. Missing Migrants Project data set. Disponível em <https://missingmigrants.iom.int/downloads> (acesso em 22 de Maio de 2020).
- Jandl, M.
 2008 Methods for estimating stocks and flows of irregular migrants. In: Report on Methodological Issues (A. Kraler and D. Vogel, eds.). European Commission, Brussels, pp. 19-38.
- Longo, K. e J. Crisp
 2011 In harm's way: The Irregular Movement of Migrants to Southern Africa from The Horn and Great Lakes Regions', <g id="915">New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 200</g>. New Issues in Refugee Research, Research paper no. 200. UNHCR, Geneva. Disponível em www.unhcr.org/en-us/research/working/4d395af89/harms-way-irregular-movement-migrants-southern-africa-horn-great-lakes.html.
- Majidi, N. e L. Oucho
 2016 East Africa. In: Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base (M. McAuliffe and F. Laczko, eds.). IOM, Geneva, pp. 55-84. [int/books/migrant-smuggling-data-and-research-global-review-emergente-evidence-base](https://publications.iom.int/books/migrant-smuggling-data-and-research-global-review-emergente-evidence-base).
- Malakooti, A.
 2016 North Africa. In: Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base (M. McAuliffe and F. Laczko, eds.). IOM, Geneva, pp. 85–104. [int/books/migrant-smuggling-data-and-research-global-review-emergente-evidence-base](https://publications.iom.int/books/migrant-smuggling-data-and-research-global-review-emergente-evidence-base).
- Martin, I. e S. Bonfanti
 2015 Migration and asylum challenges in Eastern Africa: Mixed migration flows require dual policy approaches. Migration Policy Centre, Florence. Disponível em <https://pdfs.semanticscholar.org/b24d/79750dce922b0574cd459c79e3afbe2dad7f.pdf>.
- Melde, S., R. Anich, J. Crush e J. Oucho
 2014 Introduction: The South–South migration and development nexus. In: A New Perspective on Human Mobility in the South (R. Anich, J. Crush, S. Melde e J. Oucho, eds.). IOM e Springer, Dordrecht, pp. 1-20.

- Migration Dialogue for West Africa (MIDWA)
2015 Irregular migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean. MIDWA 2015 Conference Research Paper.
- Ministry of the Interior, Government of Italy
n.d. Daily statistical dashboard. Disponível em www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero (acessado em 21 de Outubro de 2019).
- Ministry of the Interior, Government of Spain
n.d. Balances e informes 2018. Ministerio del Interior, Spain. Disponível em www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2018 (acesso em 20 de maio de 2020).
- Mixed Migration Centre (MMC)
2019 Quarterly Mixed Migration Update: East Africa & Yemen. Geneva. Disponível em www.mixedmigration.org/wp-content/uploads/2019/05/qmmu-eay-q1-2019.pdf.
- Mosler Vidal, E., E. Borgnäs e M. Rango
2019 African migration to the EU: Irregular migration in context. GMDAC Briefing Series. GMDAC, Berlin. Disponível em https://gmdac.iom.int/sites/default/files/03_-_residence_permits-bbb.pdf.
- Ndiaye, M. e N. Robin
2010 Les migrations internationales en Afrique de l'Ouest [International migration in West Africa]. *Hommes & Migrations*, 1286/1287:48-60 (em francês). Disponível em https://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/divers18-07/010057435.pdf.
- OIM e Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)
2011 Protecting Refugees and Other Persons on the Move in the ECOWAS Space. Escritório Regional da OIM para a África Ocidental Central e Representação Regional do ACNUR para a África Ocidental, Dakar. Disponível em <https://publications.iom.int/books/protecting-refugees-and-other-persons-move-ecowas-space>.
- Portal de Dados sobre Migração
n.d. Irregular migration. IOM's Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC). Disponível em <https://migrationdataportal.org/themes/irregular-migration> (acesso em 20 de maio de 2020).
- Ratha, D. e W. Shaw
2007 South-South migration and remittances. Policy Research Working Paper No. 102. World Bank, Washington, D.C. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6733>.
- Sánchez Dionis, M. e K. Dearden
2019 Missing Migrants Project data: A global overview. In: *Fatal Journeys 4: Missing Migrant Children* (F. Laczko, J. Black e A. Singleton, eds). IOM, Geneva, pp. 1-52. Disponível em <https://publications.iom.int/books/jornadas-fatais-volume-4-desaparecidos-criancas-migrantes>.
- Suleimenova, D., D. D. Bell e Groen
2017 A generalized simulation development approach for predicting refugee destinations. *Scientific Reports*, 7-(1):13377.
- Wesolowski, A., G. Stresman, N. Eagle, J. Stevenson, C. Owaga, E. Marube, T. Bousema, C. Drakeley, J. Cox and C. Buckee
2014 Quantifying travel behavior for infectious disease research: A comparison of data from surveys and mobile phones. *Scientific Reports*, 4:5678.

"Pessoalmente penso que uma migração organizada e estratégica poderia permitir o desenvolvimento de África, no futuro. Na capa, o marcador localizado no centro do continente africano ilustra o facto de que a África, dentro de alguns anos, passará a ser o destino preferido dos investidores estrangeiros e de pessoas de outros continentes. Isto será feito, na minha opinião, pelo facto de os líderes africanos estarem a desenvolver estratégias para encorajar outras pessoas a mudarem-se para o continente e para consumirem produtos africanos. Quando estas estratégias forem postas em prática, teremos um fluxo migratório significativo. Este fluxo migratório é ilustrado pelas curvas tracejadas na capa. As curvas representam a migração de outros povos e da diáspora Africana para o continente. Uma boa gestão dos recursos resultantes da migração permitirá a aceleração do crescimento económico do continente. Assim, o foguetão, o barco, o edifício e o diagrama na capa representam os avanços do continente, a partir da boa gestão dos recursos financeiros, humanos e outros provenientes da migração".

©2019/Manda RAKOTONDRABE (Vencedor do concurso para a concepção da capa do Relatório)



4

MIGRAÇÃO E URBANIZAÇÃO EM ÁFRICA

CAPÍTULO 4

MIGRAÇÃO E URBANIZAÇÃO EM ÁFRICA

Autores: Corrado Fumagalli e Katja Schaefer
(UN-Habitat)

RESUMO

São examinadas as migrações para as grandes cidades africanas e as respostas dos residentes, migrantes, administrações locais e governos e urbanização. Os compromissos globais e regionais, tais como a Agenda 2063 da União Africana, a Posição Comum Africana sobre o Habitat III, a Agenda de Acção de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento (Agenda de Acção de Adis Abeba) de 2015 e o Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (SDG) 11, defendem uma maior integração da governação migratória nas políticas urbanas, e a utilização da urbanização como um veículo estratégico para o desenvolvimento inclusivo e sustentável, incluindo tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. A migração (rural-urbana e externa), juntamente com o crescimento natural da população, contribuíram para uma narrativa negativa acerca dos migrantes rurais, que tendem a estabelecer-se em assentamentos não planeados e informais, desafiando uma urbanização bem planeada e por vezes engendrando atitudes xenófobas em relação aos migrantes internacionais. Apesar da narrativa popular, as cidades africanas são importantes motores de desenvolvimento inclusivo e sustentável para todos, uma vez que são cada vez mais relevantes na cadeia de valor global. A crescente integração das cidades africanas na globalização oferece oportunidades de emprego nos sectores privados, e juntamente com iniciativas locais para a criação de emprego e desenvolvimento de competências, pode transformar a paisagem social dos cenários urbanos contemporâneos. O capítulo conclui que a transformação das cidades em motores de desenvolvimento inclusivo e social para todos implicará a integração da gestão da migração no discurso da urbanização.

INTRODUÇÃO

A mudança da população dos assentamentos rurais para os urbanos (urbanização) é um fenómeno global inerente. Em África, a percentagem da população que vive em áreas urbanas aumentou de 15% nos anos 60, para 43% em 2018, e prevê-se que aumente para 50% até 2030 (UNECA, 2017). A ligação entre migração e urbanização é um facto bem conhecido e a África não é excepção, sendo as cidades africanas locais de origem, trânsito, destino e retorno.

Em geral, os migrantes tendem a deslocar-se para cidades onde esperam encontrar melhores oportunidades resultantes da concentração de actividades económicas

ou ambientes mais seguros do que na sua actual localização. Dentro de um país, os migrantes podem mudar-se para as cidades com base nas seguintes razões: (a) diversificar os rendimentos familiares; (b) responder a choques ambientais; (c) como consequência de agitação social e política nas zonas rurais; ou (d) como resposta à perda de oportunidades de subsistência devido às alterações climáticas e ao acesso cada vez mais difícil à posse, segura ou para actuar como uma força de trabalho urbana ocasional ou de baixo salário (Cobbinah et al., 2015; Lohnert, 2017).

A combinação entre a migração e o crescimento natural da população, contribuíram para uma narrativa negativa acerca dos migrantes rurais, que tendem a estabelecer-se em assentamentos não planeados e informais, desafiando uma urbanização bem planeada e por vezes engendrando atitudes xenófobas em relação aos migrantes internacionais (Sassen, 2014; van Noorloos e Kloosterboer, 2018). Pode haver problemas quotidianos tangíveis comuns a muitas cidades africanas e à sua população jovem em expansão, mas a urbanização ainda pode ser sustentável e inclusiva. Neste momento, em comparação com áreas urbanas de outros países em desenvolvimento, as cidades africanas são dispendiosas, fragmentadas e desconectadas. Por exemplo, de acordo com o Banco Mundial (Lall et al., 2017), em Harare, Zimbabwe, e Maputo, Moçambique, mais de 30 por cento dos terrenos situados num raio de 5 km do distrito comercial central continuam sem construção. Em Abidjan, como demonstra outro relatório do Banco Mundial (2016), 50 por cento dos residentes pelo menos três pessoas partilham um único quarto. Alguns decisores políticos consideram que estas cidades são casos de urbanização sem desenvolvimento, e com má distribuição da mão-de-obra, baixos níveis de produtividade e infra-estruturas de governação mal coordenadas para acolher, integrar e capacitar os migrantes. Sem desenvolvimento formal suficiente, como mostra o caso de Kibera em Nairobi, os assentamentos informais próximos do local de trabalho, estão em constante crescimento populacional (Lall et al., 2017). Ainda assim, as cidades podem ser, e são, um importante motor de desenvolvimento pessoal para todos, incluindo para os migrantes.

A adopção das políticas correctas assegura que a migração traga efeitos benéficos para as zonas urbanas e promova direitos humanos para todos. Um grande número de compromissos globais já defenderam uma integração mais forte da governação migratória nas políticas urbanas. Em África, o quadro estratégico da Agenda 2063 sobre transformação socioeconómica prevê um continente onde os assentamentos urbanos são centros de desenvolvimento inclusivo e sustentável. Isto mostra a necessidade de se repensar na relação entre os mecanismos locais ou municipais e nacionais de governação migratória: enquanto os governos nacionais regulam frequentemente a migração a nível nacional, os governos locais suportam a maior carga de recepção e assistência aos migrantes sem estar envolvidos na elaboração da política migratória nacional. Portanto, sem um planeamento inclusivo a nível local e um bom equilíbrio dos encargos entre as autoridades nacionais, regionais e locais, as cidades africanas serão ineficazes em conceder aos migrantes o acesso aos serviços públicos, oportunidades e na protecção dos direitos e liberdades fundamentais para todos.

MIGRAÇÃO E URBANIZAÇÃO EM ÁFRICA VISÃO GERAL

Migração e a urbanização, certamente, não são fenómenos novos, embora os números sejam mais elevados do que no passado (OIM, 2015). Como parte de uma transformação demográfica em curso, há também um aumento da percentagem da população dos países africanos residentes nas zonas urbanas, criando desde mega cidades até as intermédias, médias e pequenas. Este aumento não é homogéneo nos países africanos, mas o crescimento da população urbana ocorre principalmente nas cidades intermédias e pequenas (Satterthwaite, 2016).

Em África, apesar da dimensão das cidades, o crescimento da população urbana é uma função de dois factores interligados: o crescimento natural da população (excesso de nascimentos em relação às mortes) e a migração para áreas urbanas. Por exemplo, a população urbana de Antananarivo está a crescer a 5,1 por cento por ano. A população urbana de Ouagadougou está a crescer a 7,2 por cento por ano. Mbouda (Camarões) é a cidade que mais cresce, a 7,8% ao ano (Muggah e Kilcullen, 2016). Vários estudos sublinharam a importância do crescimento populacional em África para a urbanização, especialmente entre os segmentos vulneráveis da sociedade (Potts, 2012). Além disso, a migração das zonas rurais para as cidades e das cidades para as cidades é também um factor crítico que influencia o crescimento da população urbana e a configuração das cidades em toda a África (Mercandalli e Losch, 2017).

Como centros de população e de actividade económica, as grandes e pequenas cidades atraem pessoas por diferentes razões, incluindo melhores oportunidades económicas, novas respostas ao agravamento das condições de vida e aos riscos naturais. As áreas urbanas estão, portanto, "a tornar-se não só a forma dominante de habitat para a humanidade, mas também as oficinas do desenvolvimento humano como um todo" (UN-Habitat, 2014). Apesar de constituírem 54% da população mundial, as cidades representam 80% do PIB capital mundial (ibid.). Em África, o emprego urbano cresceu em média 6,8% durante a última década, o dobro da taxa média nacional de 3,3%. Além disso, a urbanização também oferece vários benefícios correlacionados com uma pontuação mais elevada no Índice de Desenvolvimento Humano, particularmente em África. Por exemplo, as evidências demonstram que o acesso à educação e o acesso a água e saneamento melhorados são mais elevados, e menos dispendiosos, nas zonas urbanas do que nas rurais (UNECA, 2017).

A diversificada população migrante em África é constituída por homens, mulheres, bem como rapazes e raparigas, que tendem a ser atraídos para as cidades pelos laços sociais (ou seja, educação, vida cultural, acesso a equipamentos urbanos e acesso à modernização) e oportunidades económicas (melhor integração na economia capitalista da cidade, oportunidades de emprego formal e informal, diversificação dos meios de subsistência e crescimento dos rendimentos) ou pelos laços familiares existentes. A distribuição de oportunidades entre áreas urbanas e rurais continua a ser desigual entre países africanos.

A colonização também tem uma grande influência nas tendências de urbanização contemporâneas. A maioria das colónias foram espacialmente concebidas para extracção, e a capital era grande e dominante como o espaço onde os recursos podiam ser agregados antes de serem extraídos. Como tal, as capitais eram grandes e dominantes na economia política nacional. A violência física directa (como a amputação por recusar trabalhar), a apropriação da terra por parte dos colonos,

os regimes injustos de tributação da cabana e da poluição, a produção agrícola monocultural e a proximidade de minas gigantes desencadeou uma procura e oferta de trabalhadores com baixos salários que obrigaram os agricultores e pastores africanos de subsistência a deslocarem-se para as cidades (Freund, 2012).

Hoje em dia, as zonas rurais em geral têm taxas de pobreza mais elevadas, e em termos de rendimento, a divisão urbano-rural permanece elevada em todo o continente, onde os trabalhadores urbanos tendem a ter salários mais elevados do que os seus homólogos rurais (FAO, 2017). As cidades são também essenciais para a economia política dos países africanos: todos os países abaixo do Sahara - exceptuando Botswana, Camarões, Eswatini, Lesoto e Moçambique - têm taxas de primazia (a percentagem da população urbana que vive nas maiores cidades) acima dos 30 por cento e vários, acima dos 50 por cento, como Angola, Burkina Faso, Guiné-Bissau, Libéria e Somália (Kriticos, 2017).

Existem outros factores de pressão, incluindo factores de origem humana como a insegurança e conflitos, ou a perda de habitações devido a factores ambientais e de origem humana. Estes incluem a aquisição ilegal de terras, privatizações e vendas de bens públicos que forcem muitos agricultores de subsistência africanos a mudarem-se para as cidades a busca de outras formas subsistência. Além disso, as alterações climáticas associadas à maior frequência de secas e cheias podem exacerbar os efeitos de factores de origem humana, causando insegurança alimentar e de subsistência. Acontecimentos lentos, como o aumento da temperatura, degradação da terra e da floresta, perda de biodiversidade e desertificação e outros, podem também empurrar as populações rurais para as áreas urbanas. Uma consequência mecânica destes factores de impulso nas zonas rurais é que as pessoas diversificam os seus meios de subsistência através das oportunidades criadas pela migração temporária e circular, ou encontrando emprego não agrícola adicional em pequenas e médias cidades. Entretanto, eventos súbitos, tais como inundações costeiras e ribeirinhas, terramotos e ciclones, podem também desencadear a emigração.

É de notar que as respostas aos factores impulsionadores e de atracção não são uniformes dependendo dos rendimentos, competências, sexo e grupos etários. A maioria dos migrantes rurais-urbanos não se instalam permanentemente nas cidades, especialmente no Norte de África, de onde muitos tendem a continuar a sua viagem em direcção à Europa e aos Estados Árabes (ONU- Habitat, 2018). Os grupos rurais mais pobres que migram para as cidades em África tendem geralmente a carecer de competências adequadas para o emprego nas indústrias de serviços e na manufactura urbana. Como resultado, aceitam empregos informais e sazonais como ponto de entrada, enquanto os migrantes qualificados com níveis de rendimento mais elevados têm acesso a empregos no sector dos serviços, à medida que as áreas metropolitanas em rápido crescimento se tornam mais importantes na cadeia de valor global.

O género é um factor importante na opção de migrar para áreas urbanas (CNUCED, 2018). Desde finais do século XIX até à década de 1950, muitas políticas foram concebidas para manter as mulheres nas zonas rurais, deixando os movimentos entre o campo e as cidades mais dominados pelos homens, durante muito tempo. Os 15% da população feminina no Quénia em 2005 e 15% da população feminina no Ruanda em 2002, eram exemplos notáveis de rácios sexuais altamente desequilibrados nas zonas urbanas (Tacoli, 2012). Contudo, na última década, em Africa, a migração para as cidades tornou-se menos selectiva devido

a melhorias significativas na educação feminina, ao número crescente de mulheres que se deslocam para áreas urbanas em busca de melhores oportunidades e também como resposta à discriminação e ao abuso e violência sexual nas suas relações familiares.

A idade dos migrantes para as cidades também diminuiu significativamente nos últimos anos (ibid.). Os jovens africanos mudam-se para cidades onde a esmagadora maioria das suas actividades económicas se situa no sector informal, onde muitas vezes ganham uma ninharia, em empregos precários ou enquanto vivem com os seus empregadores.

Evidentemente, é difícil generalizar as ligações entre migração e urbanização quando existem diferenças importantes entre pessoas, grupos, cidades, países e regiões. Nos próximos anos, as cidades continuarão a ser actores importantes nos discursos sobre migração, e a migração para as cidades exigiria uma reflexão política sistemática que considerasse as autoridades locais como actores centrais em soluções sustentáveis para melhorar as zonas rurais e urbanas.

DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA OS MIGRANTES NAS CIDADES

A concentração de pessoas e actividades nas cidades pode permitir aos países promover um crescimento económico positivo para todos, dentro e fora das áreas urbanas. Pesquisas recentes mostram que estes benefícios são por vezes contrabalançados por problemas, tais como sobrelotação, congestionamentos de tráfego, falta de serviços públicos adequados, fracas oportunidades económicas, fraco acesso à habitação e garantia de posse de terra e exploração de jovens rapazes e raparigas (Tacoli et al., 2015). Para os residentes das cidades africanas onde, como considera um estudo (Pieterse et al., 2018), a água e o abrigo devem ser pagos em dinheiro, a pobreza de rendimentos é uma grande preocupação que, uma vez combinada com os elevados custos das prestações de serviços, a ausência de redes de segurança social, a sobrelotação e o fraco acesso à segurança habitacional, expõe as famílias urbanas de baixos rendimentos a um risco particular. Estes problemas podem traduzir-se na violação dos direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo a falta de liberdade contra a discriminação, o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal, o direito à segurança social, o direito à educação e o direito à participação na vida cultural das próprias comunidades. Certamente, se as autoridades locais ou municípios continuarem incapazes de gerir a prestação de serviços adequados ao grande número de pessoas que chegam, especialmente quando este fenómeno está associado ao crescimento natural da população urbana devido às elevadas taxas de fertilidade, concentração de actividades económicas em certas áreas, pode fomentar o crescimento informal e não planeado das cidades, bem como a marginalização dos migrantes sem fortes laços sociais ou competências para entrar no mercado de trabalho formal.

Como a urbanização é o presente e o futuro dos países africanos, a adopção de políticas correctas e multisectoriais e de uma estrutura de governação apropriada é, portanto, crucial para assegurar que as cidades sejam sistemas resilientes. Uma cidade resiliente é aquela que avalia, planeia e age para se preparar e responder a todos os perigos, súbitos ou lentos, previstos ou imprevisíveis. Nesta linha, uma cidade resiliente pode ser a fonte de oportunidades para todos, ao mesmo tempo

que promove o desenvolvimento das zonas rurais. Uma cidade resiliente está também preparada para absorver e recuperar de qualquer choque ambiental e pressão demográfica, mantendo simultaneamente as suas funções essenciais, estrutura e identidade. Se for mal gerida, a combinação de crescimento natural da população urbana, migração permanente e temporária pode exercer pressão sobre as infra-estruturas locais e serviços públicos, resultando em insegurança social, expectativas falhadas e raiva. Deste modo, actualmente, os bairros de lata continuam a ser um grande problema em toda a África, com países como o Zimbabwe, com 17,9% da sua população a viver nos bairros de lata, e o Níger, com 81,9% da população a viver nos bairros de lata (Chenal, 2016). A população africana que vive nos bairros de lata enfrenta dificuldades de acesso a habitação e infra-estruturas adequadas e acessíveis (UN-Habitat, 2014), bem como elevadas taxas de desemprego, apesar dos contínuos influxos de pessoas e do muito baixo acesso a oportunidades de emprego fora da economia informal (Avner e Lall, 2016).

O crescimento económico trouxe consigo preços particularmente elevados em relação ao nível de desenvolvimento e à qualidade dos serviços públicos prestados, bem como um elevado congestionamento e falta de comodidades em muitas cidades africanas. Além disso, transportes públicos insuficientes, infra-estruturas inadequadas e elevados custos de deslocação contribuem para a exclusão dos migrantes das oportunidades de emprego (Lall et al., 2017). A segregação espacial exacerba os elevados custos de deslocações e de procura de emprego. Evidências mostram que em Adis Abeba e Kigali, os jovens residentes nos bairros periféricos sem qualquer subsídio de trânsito são mais propensos a ocupar postos de trabalho informais (ibid.). Para os migrantes, portanto, existe um compromisso entre a procura

de novas oportunidades e preços mais elevados nas zonas urbanas, em comparação com as zonas rurais, devido aos custos de deslocações, terrenos e rendas. Os produtos alimentares, tais como vegetais frescos ou refrigerados, ovos, leite e produtos à base de ovos, são também relativamente mais caros nas cidades africanas do que noutras regiões (Nakamura et al., 2019). Neste contexto, o aumento dos preços traduz-se numa redução significativa do bem-estar das famílias, ao mesmo tempo que os custos de deslocação e transportes públicos deficientes também afectam as oportunidades de emprego regular para os migrantes. Do mesmo modo, as redes de transporte determinam a densidade de empregos e a densidade populacional dentro das cidades. Além disso, o congestionamento das ruas em várias cidades africanas, tais como Acra, Dar es Salaam, Kinshasa, Lagos e Nairobi, afecta as interações económicas e a distribuição de oportunidades entre os migrantes. As cidades intermédias surgem assim como primeiros destinos mais viáveis, uma vez que tendem a ser física e culturalmente mais acessíveis. São de acesso mais barato e, conseqüentemente, redes de migração são também mais susceptíveis de ser estabelecidas, reduzindo ainda mais o custo da migração e da integração. Além disso, a proximidade de cidades intermédias ajuda as populações rurais a tornarem-se social e economicamente mais móveis (Ingelaere et al., 2018).

A mobilidade circular (movimento repetitivo de um trabalhador migrante, entre a zona de origem e de acolhimento) é especialmente crítica. Os trabalhadores sazonais são muito importantes para as famílias multi-locais, porque diversificam os seus meios de rendimento (Agesa, 2004). Por conseguinte, a migração é vista como uma estratégia de mitigação dos riscos em resposta às condições de pressão ambiental (Hunnes, 2012; Smucker e Wisner, 2008). Estudos observam que, em

muitos casos, as remessas das zonas urbanas são um recurso vital para as famílias rurais (de Brauw, 2014). Por exemplo, nas zonas do Sahel e do Sudão, movimentos circulares sazonais mobilizam a mão-de-obra durante as estações chuvosas. Os agregados familiares dependentes de sistemas diversificados podem libertar a sua mão-de-obra durante a estação seca e aceder à migração de longa distância para as cidades do Golfo da Guiné ou da África do Norte ou Central (FAO, 2017). Muitas vezes, a migração sazonal está ligada a elevados níveis de informalidade nas actividades económicas e na habitação. De um modo geral, é provável que estes migrantes se tornem mais vulneráveis quando se mudarem para a cidade (Potts, 2013).

A mobilidade circular inclui também os migrantes que regressam a casa porque as condições urbanas na cidade são demasiado más. Por exemplo, os migrantes menos interconectados localmente podem ser mais susceptíveis a trabalhar em sectores mal remunerados e até a terem que partilhar quartos (ibid.). Nestes casos, a insegurança e a vulnerabilidade podem resultar numa significativa saída migratória das cidades. Até o momento, a caridade e as igrejas têm desempenhado um papel significativo no alívio da precariedade da vida dos migrantes circulares nas cidades africanas (ibid.). Na realidade, tendências migratórias circulares devidamente geridas podem contribuir para aliviar o grave desequilíbrio rural-urbano, criando ligações socioeconómicas entre o urbano e o rural, com impacto positivo no desenvolvimento comunitário. Deste modo, a política e o planeamento entenderiam o rural e o urbano como dois extremos do mesmo eixo humano contínuo e não como entidades concorrentes.

Em grande parte devido à escassez de habitação decente, ao aumento dos mercados de arrendamento e aos elevados custos comunitários, os migrantes não têm melhor escolha senão fixar-se em bairros de lata e favelas, onde os migrantes mais vulneráveis estão desproporcionadamente representados nos aglomerados informais de pior qualidade (OIM, 2015). Apesar das diferentes configurações espaciais e do uso do solo entre uma cidade e outra, existem alguns padrões gerais. Na periferia de muitas cidades africanas, existem muitas práticas informais de gestão de terras. Estes sistemas causam incerteza sobre os direitos das pessoas possuírem e ocuparem propriedades e são fontes de insegurança. Nos assentamentos informais, as expulsões em larga escala são uma realidade que, combinada com problemas de regularização do acesso à habitação e à segurança da posse, exacerba a precariedade dos migrantes, que - ao contrário de outros pobres habitantes de periferias urbanas e rurais - podem, em alguns casos, ser obrigados a pagar subornos para poderem permanecer dentro do sistema não formal.

O desenvolvimento urbano não planeado, o crescimento das populações urbanas e a expansão física dos aglomerados urbanos alimentam os discursos sobre o crescimento urbano improdutivo, degradação ambiental, crescente desigualdade e o ressentimento contra os migrantes, causando muitos destes problemas. Todavia, a transição urbana em África está em curso e existem, portanto, várias oportunidades para se estabelecerem as bases para um futuro urbano melhor e mais inclusivo.

As coisas estão a mudar a vários níveis da governação urbana. Nas cidades, associações de cidades de origem, federações de pobres urbanos, associações de mulheres e associações religiosas continuam a desempenhar um papel importante na resposta aos desafios específicos de acesso à habitação e às primeiras necessidades de abrigo dos novos migrantes urbanos. Entretanto, nos últimos

anos, as cidades estão a ser reconhecidas como actores centrais na governação da migração. Governos africanos e organismos continentais, tais como o Banco Africano de Desenvolvimento, a União Africana e a UNECA, reconheceram o impacto positivo da urbanização para o desenvolvimento do continente. Um relatório recente da UNECA (2017) refere que "o rápido crescimento urbano de África é uma oportunidade, e ao mesmo tempo, um desafio. Embora a narrativa predominante se tenha centrado, em grande parte, nas externalidades negativas da urbanização de África, existe agora o reconhecimento cada vez maior do seu potencial para impulsionar o crescimento e a transformação. Os líderes africanos afirmaram claramente a necessidade de aproveitar o potencial da urbanização para a transformação estrutural através da Posição Africana Comum aquando da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT-III) adoptada em 2016".

A nível internacional, há um consenso geral sobre a ideia de que a urbanização bem gerida é a chave para realizar o potencial de desenvolvimento do continente. Na Agenda de Desenvolvimento Sustentável para 2030, os Estados-membros das Nações Unidas incluíram especificamente o ODS 11 (o "objectivo urbano") com o objectivo de "tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis". O SDG 11 apela a todos os países a "reforçar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade de planeamento e gestão participativa, integrada e sustentável dos assentamentos humanos em todos os países". A Posição Comum Africana sobre o Habitat III considera a urbanização como um veículo estratégico para o crescimento inclusivo e sustentável. A Agenda de Acção de Adis Abeba de 2015 afirma também a ligação crucial entre as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e a urbanização inclusiva (DAES ONU, 2015). Na mesma linha, a Agenda 2063 reconhece a urbanização como um dos principais motores para o renascimento e a transformação. No relatório de 2016, "Em segurança e dignidade: abordar grandes movimentos de refugiados e migrantes", o Secretário-Geral das Nações Unidas declara que os governos locais são muito importantes na implementação de políticas de migração. A Declaração de Mechelen sobre Cidades e Migrações acrescenta um contributo significativo para a integração das políticas de migração na governação e planeamento urbanos. O Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, o Pacto Global sobre Refugiados e o Quadro de Política de Migração para África revisto pela União Africana em 2017 e o Plano de Acção 2018-2020 sublinham como o reforço da dimensão local das políticas de migração é fundamental para alavancar as oportunidades de desenvolvimento que a urbanização bem gerida pode oferecer: A Nova Agenda Urbana compromete-se a apoiar os migrantes, refugiados e deslocados no contexto urbano, no acesso a um nível de vida adequado e com oportunidades de trabalho produtivo e decente, tendo em conta as circunstâncias nacionais.

De um modo geral, há uma consciência crescente sobre o papel das cidades no âmbito do ciclo da política de migração. Entre 2013 e 2018, Accra, Addis Abeba, Cidade do Cabo, Dakar, Durban, Kigali, Lagos, Luxor, Nairobi e Paynesville juntaram-se à iniciativa das 100 Cidades Resilientes para dar prioridade e implementar estratégias resilientes. As autoridades urbanas de Narok (Quênia) e Moshi (República Unida da Tanzânia) investiram na requalificação urbana. Actualmente, os decisores políticos africanos, as autoridades locais e vários governos nacionais reconhecem as significativas contribuições sociais, económicas e culturais que os migrantes podem trazer para a vida urbana.

CONCLUSÃO

Existe portanto um apoio institucional generalizado ao argumento de que, apesar da narrativa popular que descreve as cidades africanas como áreas metropolitanas sobredimensionadas, incapazes de responder às expectativas sociais e económicas de uma população jovem em expansão, as cidades africanas podem ser importantes motores de desenvolvimento inclusivo e sustentável para todos.

Primeiro, as cidades africanas são cada vez mais relevantes na produção mundial de bens e serviços. No contexto dos processos de globalização, a crescente integração das cidades africanas na globalização oferece oportunidades de emprego nos sectores privados, e juntamente com iniciativas locais para a criação de emprego e desenvolvimento de competências, pode transformar a paisagem social dos cenários urbanos contemporâneos. A este respeito, nos últimos anos, muitas organizações implementaram programas dirigidos aos jovens, que são as principais vítimas do desemprego. Os esforços para responder às falhas do mercado de trabalho incluem saneamento de base comunitária, cooperativas de recolha de resíduos urbanos, bem como subsídios para start-ups e serviços de desenvolvimento empresarial para o auto-emprego, desafios de inovação para a expansão de programas de emprego para os jovens mais vulneráveis.

Em segundo lugar, a melhoria das condições de vida dos migrantes nas cidades africanas também requer quadros de financiamento que permitam às administrações locais e aos cidadãos gerir a migração, capitalizando ao mesmo tempo os bens económicos e naturais das suas cidades e vilas. Por um lado, a transformação das cidades em motores de desenvolvimento inclusivo e social para todos também implica a integração da governação da migração no discurso da urbanização. Certamente, os governos nacionais continuam a ser actores centrais na definição de políticas e legislação urbana inclusiva e eficaz para o desenvolvimento urbano sustentável, mas os governos regionais e locais, bem como os grupos da sociedade civil, podem também ser essenciais na consecução do desenvolvimento sustentável e da prosperidade para todos. Como vários compromissos internacionais atestam, a transferência da responsabilidade de gestão urbana do governo central para o governo local é cada vez mais importante no contexto da elaboração de políticas migratórias. Esta mudança, afastada de soluções improvisadas, beneficiaria tanto os migrantes urbanos como as comunidades de acolhimento.

Terceiro, o planeamento da urbanização sustentável também requer atenção às ligações entre o meio rural e urbano, ao crescimento demográfico, às oportunidades de emprego, aos mecanismos de governação e aos padrões de migração internacional. O Uganda é um exemplo disso. Em 2010, o Ministério da Terra, Habitação e Desenvolvimento Urbano iniciou o processo de desenvolvimento do seu programa urbano nacional com contributos e apoio de diferentes partes interessadas, tais como parceiros internacionais, nacionais e locais. Esta abordagem orientada pela comunidade tem sido particularmente bem sucedida ao facilitar a integração de migrantes em áreas urbanas. Como regra geral, as abordagens bem sucedidas serão centradas nas pessoas, incluindo grupos e associações da sociedade civil que trabalham em conjunto e tentam encontrar uma base comum.

Em quarto lugar, é importante avançar no sentido da normalização, recolha, análise e divulgação de dados sobre migrantes a nível local. Os contributos sistemáticos e

oportunos podem reforçar o impacto da política de migração em áreas urbanas de todas as dimensões, onde os interessados estão plenamente envolvidos na análise e planeamento da implementação do projecto e na melhoria das infra-estruturas.

No seu conjunto, novos instrumentos de financiamento que permitem às cidades sustentar o valor gerado pela migração, cooperação entre autoridades nacionais e urbanas no domínio da governação migratória, planeamento urbano e territorial integrado e participativo a longo prazo, e actividades centradas nas pessoas são passos cruciais para uma mudança de paradigma que transforma as cidades em pólos de desenvolvimento inclusivo para todos. Num contexto em que os relatórios sugerem que a xenofobia e as atitudes negativas em relação aos migrantes são generalizadas nas cidades africanas, é ainda mais estratégico deslocar as políticas de migração para as principais prioridades da governação urbana, a fim de explorar plenamente o potencial das cidades, tanto como centros catalisadores das pessoas e como bastões num mundo cada vez mais conectado.

BIBLIOGRAFIA

- Agesa, R.
2004 One family, two households: Rural to urban migration in Kenya. *Review of Economics of the Household*, 2:161-178.
- Avner, P. e S.V. Lall
2016 Matchmaking in Nairobi: The role of land use. Policy Research Working Paper No. 7904. World Bank, Washington, D.C.
- Banco Mundial
2015 Côte d'Ivoire Urbanization Review. Diversified Urbanization. Washington, D.C.
- Chenal, J.
2016 Capitalizing on Urbanization. The Importance of Planning, Infrastructure, and Finance for Africa's Growing Cities. Brookings, Washington, D.C.
- Cobbinah, P.B., M.O. Erdiaw-Kwasie e P. Amoateng
2015 Africa's urbanisation. Implications for sustainable development. *Cities*, 47:62-72.
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)
2015 Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development. United Nations, New York.
- de Brauw, A.
2014 Migration, Youth, and Agricultural Productivity in Ethiopia. Disponível em <https://ageconsearch.umn.edu/record/189684/?ln=en>.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU)
2017 Economic Report on Africa 2017: Urbanization and Industrialization for Africa's Transformation. United Nations, Addis Ababa.
- Freund, B.
2012 The African City: A History. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hunnes, D.E.
2012 Understanding rural-to-urban migration in Ethiopia: Driving factors, analytical frameworks, e recommendations. *Journal of Global Health Perspectives*, 2(1):12-31.
- Ingelaere, B., L. Christiaensen, J. de Weerd e R. Kanbur
2018 Why secondary towns can be important for poverty reduction – A migrant's perspective. *World Development*, 105(C):273-282.
- International Organization for Migration (IOM)
2015 World Migration Report 2015 – Migrants and Cities: New Partnerships to Manage Mobility. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2015-migrants-and-cities-new-partnerships-manage-mobility>.
- Kriticos, S.
2017 Urban Giants: The Costs of Primacy in Sub-Saharan Africa. University of Oxford and the London School of Economics and Political Science, Oxford.
- Lall, S.V., J.V. Henderson e A.J. Venables
2017 Africa's Cities: Opening Doors to the World. World Bank, Washington, D.C.
- Lohnert, B.
2017 Migration and the Rural-Urban Transition in Sub-Saharan Africa. Centre for Rural Development (SLE) Discussion Paper 05/2017. Berlin.

- Mercandalli, S. e B. Losch (eds.)
 2017 Rural Africa in Motion. Dynamics and Drivers of Migration South of the Sahara. FAO and Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement, Rome.
- Muggah, R. e D. Kilcullen
 2016 These are Africa's Fastest-Growing Cities – and They'll Make or Break the Continent. World Economic Forum on Africa, Kigali, 11-13 May.
- Nakamura, S., R. Harati, S.V. Lall, Y. Dikhanov, N. Hamadeh, W.V.Oliver, M.O. Rissanen e M. Yamanaka
 2019 Is living in African cities expensive? *Journal of Applied Economics Letters*, 26(12):1007-1012.
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
 2017 The State of Food and Agriculture: Leveraging Food Systems for Inclusive Rural Transformation. Rome.
- Pieterse, E., S. Parnell e G. Hayson
 2018 African dreams: Locating urban infrastructure in the 2030 *Sustainable Developmental Agenda*. *Area Development and Policy*, 3(2):149-169.
- Potts, D.
 2012 Whatever Happened to Africa's Rapid Urbanisation?Counterpoints. Africa Research Institute, London.
 2013 Rural-urban and urban-rural migration flows as indicators of economic opportunity in Sub-Saharan Africa: What do the data tell us? Migrating Out of Poverty Research Programme Working Paper. University of Sussex, Brighton.
- Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat)
 2014 The State of African Cities 2014:Re-imagining Sustainable Urban Transitions.Nairobi.
 2018 Migration and Inclusive Cities: a Guide for Arab City Leaders. Nairobi.
- Sassen, S.
 2014 Expulsions: Brutality and Complexity in the Global Economy. The Belknap Press of Harvard UniversityPress, Cambridge.
- Satterthwaite, D.
 2016 Background Paper: Small and intermediate urban centres in sub-Saharan Africa. Working Paper no. 6. International Institute for Environment and Development (IIED), London.
- Smucker, T.A. e B. Wisner
 2008 Changing household responses to drought in Tharaka, Kenya:Vulnerability, persistence and challenge. *Disasters*, 32(2):190-215.
- Tacoli, C.
 2012 Urbanization, gender and urban poverty: paid work and unpaid carework in the city. Urbanization and Emerging Population Issues Working Paper 7.IIED, London and New York.
- Tacoli, C., G. McGranahan e D. Satterthwaite
 2015 Urbanisation, rural–urban migration and urban poverty. IIED Working Paper. IIED, London.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)
 2018 Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation. United Nations, New York and Geneva.
- van Noorloos, F. e M. Kloosterboer
 2018 Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, 55(6):1223-1241.

Os habitantes locais e deslocados internos (IDPs) em Pulka desfrutam de um breve, mas muito necessário período de chuva, no final da estação de Harmattan, quando as tempestades de areia se tornam mais frequentes. Com a chegada da estação das chuvas, os deslocados internos aqui em Pulka vêm de aldeias circundantes arrasadas pelo Boko Haram.

© IOM 2018/Alfred CABALLERO



5

DESLOCAMENTO INTERNO EM AFRICA

CAPÍTULO 5

DESLOCAÇÃO INTERNA EM ÁFRICA

Autores: Mohammed Abdiker (OIM) e Minata Samate Cessouma (Comissão da União Africana)
Colaboradores: e Kerry Maze (OIM) e Ginette Kidd Pamoussa Konsimbo (Comissão da União Africana)

INTRODUÇÃO

Os conflitos, a violência, as catástrofes e os efeitos das alterações climáticas deslocam milhões de pessoas, mas a grande maioria dos deslocados permanece dentro das fronteiras do seu próprio país, um fenómeno referido como "deslocamento interno". Para estas pessoas, famílias e comunidades a mobilidade não é uma escolha, mas uma resposta, que salva vidas, vital para a sua segurança e bem-estar. A nível mundial, estima-se que haja 41,3 milhões de pessoas deslocadas internamente, dentro das fronteiras do seu próprio país, devido a conflitos e violência, das quais quase 41% em países africanos, em 2019 (IDMC, 2019a).¹ No mesmo ano, secas, inundações e ciclones tropicais em todo o continente deslocaram mais 2,6 milhões de pessoas (IDMC, 2019a, 2019b).

Os deslocados internos não são refugiados: não recebem a protecção internacional inerente a travessia de uma fronteira nacional, em tempos de crise. Como cidadãos do mesmo país onde continuam a residir - embora tenham deixado o seu local de residência habitual - a protecção dos deslocados internos continua a ser assegurada pelas autoridades nacionais e locais. Entretanto, as crises que levam à deslocação interna enfraquecem frequentemente a capacidade de resposta do Estado; e, por vezes, o Estado pode ser o responsável pela deslocação interna, quer directamente, quer pela sua incapacidade de proporcionar uma protecção adequada até (e durante) a deslocação. Assim, o sistema humanitário empenha-se, conforme o caso, para ajudar o Estado a proteger e ajudar os seus cidadãos. Não obstante, frequentemente são as comunidades de acolhimento e a generosidade das populações de acolhimento que se encontram na linha da frente na protecção e assistência às populações afectadas, suportando os impactos do deslocamento.

¹ O presente relatório apresenta os dados monitorizados e reportados pelo IDMC em 2018 e examina as principais situações de deslocamento que afectam os continentes. Vide também OCHA, 2019.

A acção humanitária é vital para salvar vidas e para responder às necessidades básicas, mas não é por si só suficiente para enfrentar as causas subjacentes e as consequências da deslocação interna. Dados os factores e impactos frequentemente múltiplos e inter-relacionados da deslocação interna, as iniciativas de desenvolvimento e paz devem ser acompanhadas de assistência e protecção humanitária. Apesar de haver um reconhecimento generalizado da necessidade de expandir o prisma para abordar a deslocação interna para além da acção humanitária, as estruturas de assistência e os profissionais têm sido lentos a pôr em prática este reconhecimento.

Em 2015, os Estados-membros das Nações Unidas comprometeram-se a atingir 17 Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), incluindo um compromisso firme de não deixar ninguém para trás, o que inclui também as pessoas deslocadas. Tal como articulado na Agenda 2063 da União Africana, a resolução dos deslocamentos e a prevenção de novos movimentos forçados é fundamental para a futura prosperidade e desenvolvimento do continente africano.

Depois de um breve resumo do panorama actual da deslocação interna em toda a África, este capítulo analisa a relação entre a resposta humanitária, paz e desenvolvimento para ajudar a prevenir e mitigar os impactos dos deslocamentos e resolver progressivamente as situações de deslocamento.

Caixa de texto 1. Definições

"O deslocamento interno" refere-se ao movimento involuntário ou forçado, evacuação ou deslocalização de pessoas ou grupos de pessoas dentro de fronteiras estatais internacionalmente reconhecidas.

"Pessoas Internamente Deslocadas" refere-se a pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado de conflitos ou para evitar os efeitos de conflitos armados, situação de violência generalizada, violação de direitos humanos ou catástrofes naturais ou de origem humana e que não tenham atravessado uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida.

– Convenção de Kampala, 2009

PANORAMA: DESLOCAÇÃO INTERNA EM ÁFRICA

Nos últimos anos, as questões relacionadas com os deslocados internos tocaram, pelo menos até certo ponto, quase todos os países africanos, desde pequeno grupos de famílias fugindo de uma catástrofe localizada até milhões de deslocados em consequência de conflitos, violência, catástrofe ou combinação destes factores (IDMC, n.d.).

Enquanto alguns deslocados internos encontraram soluções a partir de deslocações anteriores,² em 2018, mais de 10,1 milhões de pessoas foram deslocadas internamente em todo o continente, principalmente em 21 países.³

² É importante notar que ao obter dados precisos sobre a escala do deslocamento interno, mesmo quando existem dados disponíveis, não reflectem necessariamente as várias dimensões e impactos do deslocamento ou a realização de soluções duradouras. Vide, por exemplo, IDMC, 2019a.

³ Isto não inclui o número completo de países que também empreenderam actividades de prevenção, resiliência e redução do risco de desastres, cujo objectivo é minimizar os riscos de ocorrência de deslocações. Os números apresentados neste parágrafo foram extraídos do IDMC, 2019b.

Para a grande maioria destes países, as novas deslocações agravaram as situações existentes. A nível mundial, mais de dois terços dos países africanos estavam entre os 10 primeiros países com novos deslocamentos internos relacionados com conflitos: Etiópia, República Democrática do Congo, Somália, Nigéria, República Centro-Africana, Camarões e Sudão do Sul, respectivamente; com a Nigéria, Somália e Quênia entre os 10 primeiros no ranking das novas deslocações relacionadas com catástrofes. Cerca de 80 por cento dos países (em África) que responderam a novas deslocações em 2018 exigiram a resolução simultânea de conflitos e de deslocações causadas por catástrofes, às vezes como parte de múltiplos factores de deslocação, e também, em casos isolados, em diferentes partes do país.

Isto demonstra a importância dos países africanos enfrentarem os factores de deslocação provocados tanto por conflitos como por catástrofes e de compreenderem a interligação entre ambos, como parte da abordagem e resolução de situações de deslocados. Por exemplo, os conflitos armados e a fragilidade tendem a aumentar o impacto das catástrofes, enquanto os impactos das alterações climáticas podem alimentar o deslocamento interno, uma vez que fenómenos climáticos graves, padrões climáticos irregulares e desertificação tornam os meios de subsistência rurais mais precários e aumentam a vulnerabilidade sazonal, aumentando a competição sobre os recursos naturais limitados. Embora o deslocamento natural induzido pela névoa tenha frequentemente uma duração mais curta, a sua natureza recorrente contribui para uma vulnerabilidade crescente e requer esforços para abordar os factores contributivos subjacentes.

As causas e os impactos tanto do conflito como dos deslocamentos relacionados com os riscos naturais estão correlacionados com vulnerabilidades, entre as quais a pobreza, as desigualdades, a instabilidade e a degradação ambiental, como principais impulsionadores. Relativamente aos indicadores de desenvolvimento, mais de três quartos (76%) dos países africanos que lidam com deslocações internas figuram na classificação das Nações Unidas de países menos desenvolvidos (DAES ONU, Divisão de Análise Económica e Política, n.d.). O subdesenvolvimento pode ser um factor de instabilidade, (embora não único), enquanto a deslocação pode minar o progresso do desenvolvimento, empobrecer as pessoas e conduzir a necessidades de protecção não satisfeitas, perda de capital social, tensões sociais, incluindo com as comunidades de acolhimento e muitas outras consequências negativas. Existe assim uma ligação inextricável entre o desenvolvimento e a resolução das causas da deslocação interna, desde a prevenção e redução de riscos até à atenuação dos impactos da deslocação prolongada e ao progresso no sentido de soluções duradouras.

QUADROS RELEVANTES PARA O CONTEXTO AFRICANO

A vasta gama de instrumentos e quadros internacionais que regem a deslocação interna também reflecte a complexidade do tema: (a) Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS); (b) Agenda de Acção de Adis Abeba da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento; (c) Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda; (d) Quadro Sendai para a Redução do Risco de Catástrofes 2015-2030 (Quadro Sendai); (e) Acordo de Paris sobre Alterações Climáticas (Acordo de Paris); (f) Princípios Orientadores

sobre Deslocação Interna; (g) Protocolo sobre os Deslocados Internos relativo ao Pacto dos Grandes Lagos; e (h) Convenção da União Africana para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente (Convenção de Kampala). Embora surjam de sectores diferentes e através de vias diferentes, todos estes instrumentos contribuem para alguma dimensão da prevenção, redução do risco, resposta e resolução de deslocamentos internos.

É de importância peculiar notar que, a África acolhe o primeiro instrumento regional juridicamente vinculativo do mundo sobre deslocados internos, a Convenção de Kampala. Este marco para os deslocados internos em África e a liderança em todo o mundo representa o compromisso dos Estados africanos de tratar de forma abrangente o problema dos deslocados internos. Adoptada em 2009, a Convenção de Kampala entrou em vigor em Dezembro de 2012. Quarenta (40) Estados-membros da União Africana são signatários da convenção e, desde Fevereiro de 2020, 29 Estados ratificaram-na. Embora os Estados já tenham assumido um compromisso notável para com a convenção, esta ainda precisa de ser sistemática e exaustivamente transformada em prática pelos Estados africanos para realizar todo o seu potencial (CICV, 2018). Entre outras coisas, um organismo robusto de monitorização e informação sobre tratados poderia promover a sua implementação. Em 2019, a convenção celebrou o seu décimo aniversário, dando um forte impulso à União Africana, bem como aos seus Estados-membros, no sentido de promover um compromisso total a nível continental com a convenção.⁴ Um website (African Union, n.d.) recentemente lançado à margem da Trigesima Terceira Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, que acompanha a assinatura e ratificação de tratados por parte dos Estados-membros, visa promover um maior apoio à Convenção de Kampala e outros tratados.

Caixa de texto 2. Implementação da Convenção de Kampala: Plano de Acção de Harare

Uma conferência ministerial dos Estados Partes à Convenção de Kampala adoptou o primeiro plano de acção para a sua implementação em Abril de 2017. O Plano de Acção de Harare estabelece áreas prioritárias, bem como actividades que devem ser adoptadas e implementadas pela União Africana, Estados Partes, comunidades económicas regionais e pelos parceiros.

O plano de acção foi estruturado em torno dos cinco objectivos da Convenção de Kampala:

- (a) Estabelecer um quadro de solidariedade, cooperação e promoção de soluções duradouras entre os Estados Partes;
- (b) Estabelecer um quadro político para a prevenção, protecção e assistência aos deslocados internos a nível nacional;
- (c) Promover e reforçar as medidas regionais e nacionais para prevenir e eliminar as causas profundas da deslocação interna e proporcionar soluções duradouras;
- (d) Promover as obrigações e responsabilidades dos Estados Partes;
- (e) Identificar obrigações, papéis e responsabilidades específicas de grupos armados, actores não estatais e outros actores relevantes, incluindo organizações da sociedade civil.

⁴ Alguns países como o Quénia, mesmo sem terem ratificado a Convenção de Kampala, têm quadros normativos e políticas sobre deslocados internos.

Outras iniciativas regionais complementares e reforçadoras incluem a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), que faz referência à deslocação interna no âmbito do seu Quadro de Política de Migração Regional IGAD (2012) mais amplo, promovendo assim, entre outras, a ratificação e implementação da Convenção de Kampala. A Declaração de Nairobi sobre refugiados somalis (2017) reconhece a necessidade de olhar de forma inclusiva para o ambiente somali, nomeadamente tendo em conta o número significativo de deslocados internos e a necessidade de procurar soluções duradouras, tanto para os refugiados somalis que regressam, como para os deslocados internos somalis, alinhadas com o Plano Nacional de Desenvolvimento da Somália.

Além disso, os Princípios Orientadores sobre Deslocação Interna de 1998 e os protocolos relevantes do Pacto dos Grandes Lagos, foram também integrados em alguns quadros normativos ou políticas internas sobre a protecção dos deslocados internos, especialmente no Quênia, Mali e Uganda.

RESPONDER ÀS SITUAÇÕES DE DESLOCAMENTO INTERNO

Protecção e assistência humanitária

Os deslocados internos têm frequentemente necessidades e desafios específicos de protecção e assistência que devem ser abordados de acordo com os instrumentos e normas jurídicas internacionais, regionais e nacionais aplicáveis. A resposta imediata à deslocação interna centra-se na protecção para salvar vidas, incluindo acesso a alimentos, abrigo, água e higiene. Especialmente em situações de catástrofe, as populações podem ser evacuadas antes, durante ou depois da catástrofe. Em todos os contextos de deslocação, as avaliações identificam as necessidades particulares das populações afectadas, tendo em conta as necessidades especiais das mulheres, crianças, idosos e deficientes, e identificando os mais vulneráveis entre as populações. À semelhança da resposta aos deslocamentos em situações de refugiados, podem ser criados campos a fim de proporcionar eficazmente uma gama de estruturas e serviços de apoio às populações afectadas. Contudo, cada vez mais os deslocados procuram refúgio junto das comunidades de acolhimento ou em áreas urbanas, muitas vezes na esperança de um melhor acesso aos serviços, às oportunidades de emprego e às redes sociais.

Muitos Estados-membros têm, dentro das estruturas governamentais, entidades dedicadas, para assegurar assistência humanitária e coordenação atempada com actores humanitários, tais como o Ministério da Solidariedade e Acção Humanitária no Mali ou o Comité Nacional de Coordenação Consultiva no Quênia, que inclui tanto actores estatais como não estatais. Alguns Estados criam campos, fornecendo protecção e facilitando a prestação de ajuda destinada aos deslocados internos. No Nordeste da Nigéria, por exemplo, a Agência Nacional de Gestão de Emergências e a Agência Estatal de Gestão de Emergências gerem os campos, com o apoio técnico da OIM (OIM, 2019).

Caixa de texto 3. Urbanização

As áreas urbanas estão a crescer rapidamente em toda a África, com as alterações climáticas a desencadear um grande impulso para as cidades de África. A África Subsaariana é frequentemente considerada como a região de urbanização mais rápida do mundo (Saghir e Santoro, 2018). Ao mesmo tempo, os deslocados internos são frequentemente atraídos para os centros urbanos, procurando refúgio, bem como emprego e serviços, embora acabem frequentemente por se juntar aos pobres urbanos nas bairros de lata. Isto porem, expõe-os a outros riscos, tais como riscos naturais e expulsões forçadas. Mogadíscio, por exemplo, alberga cerca de 600.000 deslocados internos, remodelando assim a paisagem urbana e fomentando a urbanização (IDMC, 2018a). Ao longo do tempo, os assentamentos informais fundem-se, muitas vezes, gradualmente, com o tecido urbano. Se bem geridos, os centros urbanos africanos têm o potencial de aproveitar as capacidades, aspirações e números dos deslocados internos para desenvolver oportunidades económicas e sociais para todos os residentes urbanos. Em Maiduguri, na Nigéria, por exemplo, a deslocação interna levou ao aparecimento de mercados locais em áreas isoladas, abrindo novas oportunidades económicas (IDMC, 2018b).

ATENUAÇÃO DOS IMPACTOS EM DESLOCAMENTOS PROLONGADOS

A intenção da resposta humanitária é tipicamente destinada para ser temporária. Contudo, na realidade, principalmente quando a deslocação ocorre como resultado de conflito ou de uma combinação complexa entre conflitos e desastres naturais, os deslocados internos podem permanecer em deslocações prolongadas, durante anos, sem que se encontrem soluções à vista. Desta forma, devem ser consideradas alternativas à dependência da ajuda para os deslocados, bem como formas de mitigar os impactos da deslocação nas comunidades de acolhimento e vizinhas. Numa fase precoce das respostas humanitárias, os actores nacionais, as respostas humanitárias e as agências de desenvolvimento devem considerar a transição da assistência humanitária para as estratégias de ajuda e mitigação do desenvolvimento, caso se preveja que a deslocação seja prolongada.

Algumas considerações fundamentais incluem o seguinte:

- (a) Auto-suficiência: Há um discurso emergente em torno da importância crítica de investir em acções que permitam o acesso aos mercados de trabalho e serviços locais para reduzir a dependência da ajuda humanitária. Os esforços para procurar oportunidades nas economias e mercados locais em desenvolvimento podem capitalizar os novos recursos laborais disponíveis e o aumento da procura.
- (b) Acesso aos serviços: Os grandes afluxos populacionais muitas vezes sobrecarregam os serviços básicos existentes. O investimento nas estruturas e sistemas governamentais existentes para facilitar um acesso adequado e equitativo evita o surgimento de sistemas paralelos (muitas vezes dispendiosos) e ajuda a resolver as discrepâncias na disponibilidade e na qualidade dos serviços.

- (c) Habitação, terrenos e propriedades: Nos ambientes fora do campo, os influxos populacionais podem distorcer rapidamente os mercados de habitação e aumentar drasticamente as rendas como resultado do aumento da procura. Os deslocados internos muitas vezes não têm garantia de posse de terra e vivem com medo de despejos. As oportunidades de posse de terra ou de imobiliária dependem geralmente de documentação e redes pessoais que os deslocados internos podem não possuir, sendo a discriminação uma barreira adicional, em muitos casos. As mulheres são muitas vezes desfavorecidas, tanto na lei como na tradição.

Caixa de texto 4. Mobilidade para a construção da auto-suficiência

Os deslocados internos no Kivu Sul e noutras zonas da República Democrática do Congo, por exemplo, adoptam uma estratégia conhecida como *déplacement pendulaire*: durante o dia, quando a segurança permite, vão para as terras agrícolas e voltam à noite para dormir num local de refúgio. Uma série de mecanismos de sobrevivência foram adoptados pelos deslocados no Burundi, incluindo a migração prolongada e o envio de familiares em busca de trabalho, além da venda de bens, reduzindo a quantidade ou qualidade dos alimentos, reduzindo os custos não alimentares, tais como a escola e os cuidados de saúde e a dependência da assistência humanitária (OIM, 2017).

Embora muitos contextos frágeis tenham verificado dependência excessiva de acções humanitárias cíclicas, dispendiosas e de curto prazo, ou de intervenções de desenvolvimento que "cegas ao risco" de choques e tensões potenciais, é cada vez mais importante ter abordagens abrangentes que respondam às necessidades humanitárias e abordem os factores de deslocação, ao mesmo tempo que criam ambientes propícios à resolução das deslocações. Os progressos a este respeito muitas vezes podem ser alcançados de forma incremental, criando gradualmente resiliência e trabalhando no sentido da recuperação. Manter uma visão a longo prazo, orientada para o desenvolvimento ao longo das respostas humanitárias, ajuda a encorajar uma programação que mais tarde reforça ou conduz a um desenvolvimento mais robusto ao longo do percurso.

Paralelamente ao enfoque sobre os deslocados internos, há necessidade crescente de considerar também o impacto da deslocação sobre as comunidades, tanto de acolhimento como de origem. Os afluxos populacionais em grande escala podem sobrecarregar os orçamentos locais, distorcer os mercados, causar degradação ambiental e sobrecarregar economias já frágeis, incluindo infra-estruturas e tecidos sociais. Nas comunidades de origem, para os que não podem ou não querem fugir, a perda de mão-de-obra, a redução dos serviços básicos e o enfraquecimento das economias podem agravar os impactos mais vastos da crise bem como agravar as vulnerabilidades.

Programas que ajudam a reforçar o bem-estar das comunidades proporcionam uma base maior para apoiar e satisfazer as necessidades dos deslocados internos. Da mesma forma, o planeamento baseado na comunidade que promove o envolvimento activo com os deslocados internos pode ajudar a catalisar ganhos. Por exemplo, novas populações, incluindo os deslocados internos, aumentam a procura de bens e serviços, o que pode estimular os mercados locais. Os deslocados internos podem também introduzir novas competências e expandir a força de trabalho. As comunidades de acolhimento podem também beneficiar de programas de assistência

que incluam membros vulneráveis da comunidade ou que tenham impactos a nível de toda a comunidade devido às remessas dos migrantes, incluindo apoio às famílias, empresas ou comunidades em geral. Nos países com elevado número de pessoas que vivem situações de deslocação prolongada, a concentração em ajudá-los a reconstruir as suas vidas e a contribuir para as suas comunidades de acolhimento permite progresso rumo a realização de muitos dos ODS (IDMC, 2017).

CRIAR CONDIÇÕES PROPÍCIAS À RESOLUÇÃO DO DESLOCAMENTO

No contexto da resolução do deslocamento interno, existem três "soluções duradouras" típicas. Estas são amplamente reconhecidas e articuladas de forma semelhante na Convenção de Kampala: (a) regresso e reintegração; (b) integração local; e (c) transferência (Convenção de Kampala, Artigo 11).

Não existem dados fiáveis sobre o número de deslocados internos em África que consigam uma solução duradoura. Todavia, as tendências dos números sobre deslocados em contextos de deslocação interna em África sugerem que as soluções continuam a ser escassas para muitos. Entre as considerações fundamentais para alcançar soluções, tal como contidas na Convenção de Kampala, incluem-se, no mínimo, as seguintes:

- (a) Acesso à documentação relevante;
- (b) Promoção da auto-confiança e de meios de subsistência sustentáveis;
- (c) Protecção contra exclusão e marginalização;
- (d) Sistemas para unificar as famílias, mecanismos de resolução de disputas patrimoniais e assegurar a reparação eficaz de danos; e
- (e) Assegurar o gozo dos direitos cívicos e políticos, e investimentos na redução do risco de desastres, e na prontidão, nas zonas propensas ao risco.

Sem estes investimentos a longo prazo, as dificuldades e a marginalização contínuas podem novamente alimentar a instabilidade e a deslocação. Quer a deslocação ocorra em resposta a um acontecimento repentino como a erupção de violência, ou como o culminar de pressões lentas tais como a desertificação, as abordagens para colmatar os factores impulsionadores devem envolver políticas a favor dos pobres, do crescimento económico, da geração de emprego, da diplomacia preventiva, prevenção e resolução de conflitos, Estado de direito, direitos humanos, esforços coordenados de consolidação da paz, coesão social e resiliência.

Caixa de texto 5. Desenvolvimento orientado para a comunidade na Somália

As relações entre governo e os cidadãos e a coesão social estão a ser reforçadas nos distritos afectados pelos deslocamentos na Somália através de processos facilitados e de visão participativa, planeamento e priorização, para identificar as necessidades e os meios de subsistência dos deslocados internos, retornados e comunidades afectadas. Este esforço levou à identificação dos factores de instabilidade e tensão e à priorização de projectos de base comunitária sob a forma de planos de acção comunitários, que são promovidos pelas autoridades locais para orientar o apoio das partes interessadas. Esta intervenção liderada pelo governo promove soluções localmente identificadas e de propriedade local para a vulnerabilidade e insegurança crónicas em áreas que registam números significativos de deslocados e retornados.

Nota: a Esta iniciativa liderada pelo Governo da Somália, com o apoio técnico e capacitação da OIM e da UN-Habitat, procura apoiar as comunidades residentes em áreas afectadas com problemas de deslocados e regressados.

CONCLUSÃO

A deslocação interna continua a ser uma preocupação significativa em toda a África, como resultado de conflitos, desastres ou de uma combinação complexa dos dois factores⁵. Como diz o ditado, "Melhor prevenir do que remediar". A melhor solução para combater a deslocação interna é prevenir e reduzir os riscos da sua ocorrência e construir resiliência para resistir aos impactos da crise. Porém, algum grau de deslocação será sempre inevitável. Afastar-se do perigo é salvar vidas, e as pessoas devem poder deslocar-se em segurança. Por conseguinte, quando tal ocorre, o objectivo é minimizar ao máximo os impactos negativos e trabalhar progressivamente nas soluções, para que as populações afectadas possam retomar vidas seguras e dignas. Com inovação e planeamento cuidadoso, as comunidades podem também ser apoiadas não só para superar os desafios que a deslocação lhes traz, mas também em termos de oportunidades que beneficiem os deslocados e a comunidade e resulte no bem-estar e na resiliência das comunidades como um todo.

O deslocamento interno é cada vez mais reconhecido como um complexo desafio humanitário, de desenvolvimento e de construção da paz, exigindo uma forte liderança do Estado, e sempre que necessário, apoiada por uma série de actores humanitários, de desenvolvimento e de construção da paz, para colmatar de forma abrangente os vectores e as consequências das crises. Desde o início, as necessidades, capacidades e aspirações das comunidades deslocadas e de acolhimento, bem como das que não podem ou não querem deixar as suas casas, devem ser sistematicamente consideradas. Embora seja imperativo assegurar que as necessidades de protecção e assistência humanitária sejam satisfeitas, as políticas e práticas inclusivas e de antecipação são facilitadoras da resolução progressiva de situações de deslocação e da criação de sociedades pacíficas e prósperas que beneficiam a todos. Esta óptica encoraja abordagens mais holísticas, abrangentes e estratégicas que integram medidas de prevenção como parte de soluções mais amplas.

A União Africana assinalou 2019 como o Ano dos Refugiados, Regressados e Deslocados Internos, comemorando o décimo aniversário da adopção da Convenção de Kampala. Até ao momento, foram assumidos fortes compromissos por parte dos governos nacionais no sentido de abordar de forma abrangente a questão dos deslocados internos, demonstrando firme vontade política e liderança. Embora os países africanos tenham liderado a adopção de leis e políticas nacionais sobre deslocados internos através da Convenção de Kampala, os esforços para domesticar e implementar e controlar de forma abrangente as disposições da convenção devem ser revigorados.

⁵ São também notadas lacunas em termos de disponibilidade de dados sobre deslocamentos, resultantes de grandes projectos de desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão de análise económica e política
n.d. Lista dos países menos desenvolvidos (a partir de Dezembro de 2018). Disponível em www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/publication/ldc_list.pdf.
- Escritório das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários
2019 Global Humanitarian Overview 2020. Geneva. Disponível em www.unocha.org/sites/unocha/files/GHO-2020_v9.1.pdf.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)
2017 2017 Africa Report on Internal Displacement. Geneva.
2018a City of flight: New and secondary displacements in Mogadishu, Somalia. UnSettlement: Urban displacement in the 21st century (Thematic series). Geneva.
2018b City of challenge and opportunity: Employment and livelihoods for internally displaced people in Maiduguri, Borno State. UnSettlement: Urban displacement in the 21st century (Thematic series). Geneva.
2019a Africa Report on Internal Displacement, December 2019. Geneva. Disponível em www.internal-displacement.org/Sites/default/files/publications/documents/201912-Africa-report.pdf.
2019b Global Report on Internal Displacement (GRID). International Displacement Monitoring Centre, Geneva. Disponível em www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/2019-IDMC-GRID.pdf.
n.d. 2018 internal displacement figures by country. Global Internal Displacement Database. Disponível em www.internal-displacement.org/database/displacement-data (acessado em 22 de maio de 2020).
- International Organization for Migration (IOM)
2017 Displacement Tracking Matrix: Burundi, Setembro de 2017. Disponível em www.iom.int/sites/default/files/dtm/Burundi_DTM_201709.pdf.
2019 DTM Nigeria, Displacement Tracking Matrix Round 26, January 2019. Disponível em <https://displacement.iom.int/reports/nigeria-%E2%80%94-displacement-report-26-january-2016>.
- Saghir, J. e J. Santoro
2018 Urbanization in Sub-Saharan Africa: Meeting challenges by bridging stakeholders. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, D.C.
- União Africana
n.d. Interactive map. Disponível em <https://missingmigrants.iom.int/downloads> (acesso em 22 de Maio de 2020). International Committee of the Red Cross
2018 Translating the Kampala Convention into Practice: A Stocktaking Exercise. Geneva.

O agravamento das condições continua a esgotar as capacidades de sobrevivência dos agricultores pastoralistas vulneráveis nas zonas afectadas pela seca. Quando as mulheres são forçadas a deixar as suas casas, muitas vezes só carregam o que acham essencial para a família.

© IOM 2017/Rikka TUPAZ



6

RELAÇÃO ENTRE
DEGRADAÇÃO
AMBIENTAL E
MOBILIDADE HUMANA
EM ÁFRICA

CAPÍTULO 6

RELAÇÃO ENTRE DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E MOBILIDADE HUMANA EM ÁFRICA

Autores: Samba Harouna (Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente (PNUMA)) e Harsen Nyambe (Comissão da União Africana)
Colaboradores: Ginette Kidd e Kerry Maze (OIM) e Pamoussa Konsimbo (Comissão da União Africana)

RESUMO

Neste capítulo discute-se a relação entre a mobilidade humana e o meio-ambiente em África, sugerindo que uma abordagem à migração ambiental deve afastar-se do determinismo ambiental para uma abordagem que considere os contextos políticos, sociais e económicos que colocam as populações afectadas sob tensão. As vulnerabilidades, os baixos níveis de resiliência e capacidade resultantes do crescimento populacional, urbanização, degradação ambiental e alterações climáticas são os principais impulsionadores do risco de deslocamento causado por catástrofes em África. Para mitigar as vulnerabilidades e o risco de deslocamento, é imperativo abordar os baixos níveis de desenvolvimento humano, uma vez que o fracasso fomenta o conflito e a instabilidade, aumentando assim o risco de ciclos viciosos de deslocações. Exemplos para ilustração são extraídos da região do Sahel, África Oriental e África Ocidental. Do mesmo modo, a escala da mobilidade humana desencadeada por desastres naturais de início rápido é largamente determinada pela localização das casas em áreas propensas a impactos, pela vulnerabilidade subjacente das pessoas a choques e tensões que podem tornar as suas casas inabitáveis, perturbar ou destruir os seus meios de subsistência e deixá-las com poucas soluções seguras e voluntárias para a sua situação difícil e incapacidade de recuperar rapidamente do deslocamento. O capítulo enfatiza a necessidade de mais dados para melhor compreender a relação entre a mobilidade humana e as alterações climáticas em toda a sua complexidade.

INTRODUÇÃO

Segundo a OIM, as mudanças ambientais e as catástrofes naturais sempre foram os principais impulsionadores da migração. No entanto, as previsões das alterações climáticas para o século XXI indicam que mais pessoas deverão estar em movimento à medida que desastres relacionados com o clima, tais como precipitações e temperaturas extremas se tornam mais frequentes e intensas (IPCC, 2014), e as alterações das condições climáticas têm impacto sobre os meios de subsistência.

Os migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, predominantemente, por razões de mudança súbita ou progressiva no ambiente, que afectem negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a abandonar as suas casas habituais, ou optam por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se mudam dentro do seu país ou para o estrangeiro (Ionesco et al., 2017).

A migração ambiental é um facto. A maioria dos países experimenta alguma forma de migração associada às alterações ambientais e climáticas ou de imobilidade forçada para as populações que acabam encurraladas. As catástrofes repentinas, bem como as mudanças ambientais lentas que ocorrem em todo o mundo, sejam naturais ou de origem humana, afectam profundamente os factores de migração e os padrões migratórios, embora a relação entre factores ambientais concretos e a resposta migratória seja raramente directa e linear. Com efeito, a migração ambiental ou a imobilidade resultam da interacção de intrincadas dinâmicas económicas, políticas, sociais e ambientais, onde a componente ambiental é por vezes difícil de identificar, mas é, no entanto, crítica (ibid.).

A degradação ambiental devida às alterações climáticas está a redesenhar fundamentalmente o mapa de África. O clima afecta onde e como as pessoas são capazes de viver. Conduz ao deslocamento humano e à migração forçada, ameaçando vidas a curto prazo e tornando a subsistência das pessoas insustentável a longo prazo, particularmente as mais pobres e mais vulneráveis.

Contudo, embora a vulnerabilidade e os baixos níveis de resiliência e capacidade sejam os principais factores de risco de deslocamento em caso de catástrofe (Ginnetti et al., 2015), em África, a exposição aos perigos aumentaria provavelmente na região num futuro previsível. Isto resulta - dentre outros factores - do crescimento populacional e da urbanização, e das alterações climáticas. A fim de mitigar o risco de deslocamento, é imperativo intensificar os esforços para reduzir a vulnerabilidade das pessoas aos perigos, abordando factores relacionados com baixos níveis de desenvolvimento humano, que são também os principais impulsionadores das deslocamentos noutros contextos. Caso contrário, aumenta a vulnerabilidade e fomenta a instabilidade, aumentando o risco de ciclos viciosos de deslocamentos (IDMC, 2017a).

A escala da mobilidade humana desencadeada pelos desastres naturais de início rápido é largamente determinada pela localização das casas em áreas propensas a impactos, pela vulnerabilidade subjacente das pessoas a choques e tensões que podem tornar as suas casas inabitáveis, perturbar ou destruir os seus meios de subsistência e deixá-las com poucas soluções seguras e voluntárias para a sua situação difícil.

Há aspectos económicos e políticos no que tange à vulnerabilidade nesta equação. A pobreza que afecta cerca de 330 milhões de africanos significa que as comunidades têm poucos recursos para investir na segurança das suas casas para permanecerem no local ou recuperarem rapidamente do deslocamento (Beegle et al., 2016).

Prevê-se que a degradação ambiental causada pelas alterações climáticas, combinada com factores de exposição e vulnerabilidade crescente das pessoas, aumente o risco de deslocações a nível global, nos próximos anos e décadas, à medida que os eventos climáticos extremos se tornarem mais frequentes e intensos (IPCC, 2014). Os padrões climáticos projectados ao longo do século XXI incluem um aumento da seca e chuvas fortes na África Austral e Oriental, precipitação mais intensa na África Ocidental e ondas de calor mais frequentes no Norte de África (Niang et al., 2014).

Entretanto, os conflitos armados levam a novos fluxos de pessoas que fogem da violência, quer dentro dos seus países (deslocados internos), quer através das fronteiras internacionais (refugiados). A análise das guerras civis dos últimos 70 anos indica que pelo menos 40% estão ligados ao controlo ou utilização contestada de recursos naturais, tais como terra, água, minerais ou petróleo (UNEP, 2009).¹

Em África, agora é óbvio, que as questões de degradação ambiental são um factor de mobilidade humana. Mas o que é diferente agora é que o grau de degradação ambiental e os meios de movimentação se combinam para criar uma onda de vaivéns numa escala nunca antes vista (Ionesco et al., 2017).

Caixa de texto 1. Definição do Contexto

Em África, as alterações climáticas intensificam a degradação ambiental, a perda de biodiversidade e os riscos naturais, em muitas regiões. Os impactos relacionados já estão a deslocar os movimentos humanos directa e indirectamente - tanto dentro dos países como além fronteiras - e fá-lo-ão cada vez mais. Às vezes, a migração subsequente pode ser uma adaptação às alterações climáticas. Noutros momentos, os impactos climáticos aumentam a probabilidade de migração sob pressão, criando desafios crescentes para o desenvolvimento humano. Os mais vulneráveis podem não conseguir deslocar-se, "encurralados" nas zonas de risco.

As implicações para o desenvolvimento serão substanciais para as pessoas afectadas. Compreender a escala da migração climática interna e os padrões dos movimentos de pessoas é fundamental para os países e autoridades locais para que possam planear e preparar-se. A ênfase na migração climática "interna" é impulsionada pelo consenso de que a migração dentro dos países, em vez da migração transfronteiriça, é de longe o maior fenómeno (Ionesco et al., 2017), mas ambos requerem uma acção concertada.

(Rigaud et al., 2018)

¹ Os anos foram atualizados pelo autor.

COMPREENDER OS MOVIMENTOS DAS POPULAÇÕES CAUSADOS PELA DEGRADAÇÃO AMBIENTAL

As catástrofes provocaram grandes deslocações noutras regiões da África Subsaariana, obrigando quase 2,6 milhões de pessoas a abandonar as suas casas devido à seca, ciclones e inundações em 2018 (IDMC, 2019). As catástrofes de pequena escala e frequentes passam relativamente despercebidas à medida que os conflitos assumem um papel central, mas o que estas crises localizadas ilustram é que a deslocação é mais um problema endógeno de pobreza e falta de desenvolvimento do que consequência de ameaças externas causadas por calamidades naturais. Prevê-se que a população e a taxa de urbanização da África Subsaariana aumentem drasticamente nas próximas décadas, colocando mais pessoas em risco de desastres. Se não for resolvida, a pobreza, a vulnerabilidade e as alterações climáticas vão aumentar o risco de movimentos populacionais.

Espera-se que uma combinação de alterações climáticas e maior exposição e vulnerabilidade exacerbem esta tendência nas próximas décadas, à medida que os riscos climáticos extremos se tornam mais frequentes e intensos (IDMC, 2017b).

Mas o quadro é complicado. Frequentemente, os grupos mais vulneráveis não dispõem de meios ou conexões para se deslocarem e podem ficar presos no local onde estiverem. Outros, como os pastores, nas regiões do Sahel e do Corno de África, dependem da migração sazonal como estratégia de subsistência. Entretanto, a deslocalização planeada das populações face a um risco particular, tal como grande degradação do solo, pode funcionar como válvula de escape, reduzindo as pressões ambientais nos ecossistemas frágeis mas também, na realidade, "exportando" a sua pegada ambiental para outros lugares.

É igualmente importante lembrar que a própria deslocação ou migração pode ter impactos ambientais, causando degradação ambiental que pode prolongar a emergência humanitária ou piorar as relações com as comunidades de acolhimento. A rápida urbanização ou a má gestão dos campos de refugiados e dos assentamentos de deslocados internos pode exercer pressão sobre os escassos recursos hídricos, energéticos e alimentares, e levar à eliminação descontrolada de resíduos e colocar os refugiados e migrantes em concorrência directa com as comunidades locais.²

² A recuperação, reconstrução e resposta às necessidades energéticas e de abrigo das pessoas deslocadas exige recursos naturais. Por exemplo, na República Democrática do Congo, 36 milhões de árvores do Parque Nacional de Virunga foram utilizadas para satisfazer as necessidades culinárias e de abrigo dos refugiados entre 1994 e 1996.

Caixa de texto 2. Destaque sobre a África Oriental

A dependência sobre a agricultura - sobretudo da agricultura alimentada pela chuva, tanto para consumo humano como animal - é elevada na África Oriental e, portanto, altamente sensível e vulnerável à variabilidade e mudança climática. Embora os sistemas de subsistência existentes, tais como a pastorícia, estejam tradicionalmente bem adaptados à variabilidade da precipitação, o aumento das temperaturas e a crescente frequência e intensidade dos eventos climáticos extremos estão a colocar pressão sobre a disponibilidade de água e dos sistemas de cultivo.

A variabilidade climática, e em particular a estiagem nas zonas secas, tem sido um factor comum de migração na região. Grandes secas e conflitos têm contribuído para a história da região em termos de deslocamentos internos e fluxos migratórios mistos. Espera-se que a migração climática aumente nas próximas décadas e a região da África Oriental poderá ver até 12.1 milhões de migrantes climáticos até 2050.

Em 2017, a população da África Oriental era de 422 milhões. O crescimento populacional em cenários de desenvolvimento tanto moderados como desiguais será rápido em toda a região, resultando em 675 milhões e 786 milhões de pessoas até 2050, respectivamente. Este crescimento cria desafios ao desenvolvimento que serão ampliados pelos futuros impactos das alterações climáticas. O rápido crescimento populacional do passado contribuiu não só para a fragmentação da terra, o que estimulou a migração rural para as cidades, mas também para a rápida urbanização, bem como para as pressões sobre os recursos naturais e instituições. A futura migração interna verificar-se-á neste contexto de mobilidade interna já elevada e de populações em ascensão.

Na África Oriental, entre 2020 e 2050, prevê-se que o número de migrantes climáticos internos aumente. Em termos globais, a África Oriental poderá registar uma média de 10,1 milhões de migrantes climáticos até 2050 segundo o cenário de referência pessimista, com números que aumentam constantemente de 2,6 milhões a partir de 2020. A percentagem de migrantes climáticos na população deverá aumentar de 0,6 por cento para 1,3 por cento no mesmo período. O cenário mais favorável ao clima apresenta números mais baixos de migrantes climáticos. Neste cenário, os migrantes climáticos aumentam de 1,8 milhões em 2020 para 6,9 milhões em 2050, em média.

A região também registará um aumento acentuado no número de outros migrantes internos, motivados por razões económicas, sociais, políticas ou ambientais. Os migrantes climáticos como percentagem do total de migrantes internos aumentarão ao longo dos cenários, embora a um ritmo mais lento, representando 11 a 15 por cento do total de migrantes internos até 2050.

(Rigaud et al., 2018)

Caixa de texto 3. O caso da África Ocidental e das regiões do Sahel

Com uma população de 382 milhões de habitantes em 2017, a África Ocidental alberga 5 por cento da população mundial. Isto representa um quintuplo da população desde 1950, quando 73 milhões de pessoas viviam na região, o que faz da África Ocidental a região que cresce mais rapidamente do que qualquer outra região do mundo. Comparativamente, a população mundial aumentou menos de três vezes durante o mesmo período de tempo. A estrutura etária jovem da população da África Ocidental - quase metade dos africanos ocidentais tem 15 anos de idade ou menos - assegura o crescimento contínuo da população num futuro próximo e médio. Assumindo um modelo de fertilidade média, prevê-se que a população da região exceda mil milhões até 2059, quando quase uma em cada 10 pessoas no mundo será da África Ocidental (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2019).

É um facto amplamente reconhecido que a África Ocidental é uma das regiões mais móveis do mundo, sendo responsável por mais de 50% dos fluxos migratórios globais. A África Ocidental é também uma região altamente vulnerável às alterações climáticas que podem afectar os meios de subsistência locais, ameaçar a segurança alimentar e aumentar o número de pessoas em movimento, tornando-a um lugar importante para analisar as relações entre as alterações climáticas e a mobilidade humana (PDD, 2018).

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC) de 2007, espera-se que as temperaturas médias na África Ocidental aumentem até 3°C até 2050, causando potencialmente efeitos devastadores para a segurança da região. A resiliência deste ecossistema será também desafiada por uma redução estimada em 10% na precipitação anual, até ao mesmo ano.

A região Sahelo-Sudanesa é a mais afectada pela multiplicação de eventos extremos (inundações), pelo aumento das temperaturas ou pelo declínio e má distribuição da precipitação. Os impactos sobre a agricultura são amplificados devido à fraqueza das infra-estruturas e dos sistemas de gestão de riscos e à persistência da agricultura de subsistência (FAO, 2015). Os impactos destas mudanças a curto e longo prazo na agricultura são tanto mais importantes porquanto as áreas mais afectadas são as de elevada densidade rural. As tensões associadas a estes factores demográficos e ambientais tornam difícil a integração dos jovens rurais. Estas tensões contribuem para a dinâmica da migração regional com consequências que variam de acordo com as situações nacionais.

O relatório da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (UNCCD) sobre a situação da desertificação (2014) observou que, na região do Sahel, as alterações climáticas e a desertificação estão a deslocar cada vez mais pessoas e a forçá-las a migrar. A desertificação e a desflorestação colocaram em risco grave 67 milhões de pessoas que vivem naquela região.

COMBATER A MIGRAÇÃO AMBIENTAL

As questões relativas à migração e aos deslocamentos estão reflectidas nos principais acordos adoptados em 2015, que definem grande parte do quadro de desenvolvimento para os próximos 15 anos. Por exemplo, os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) incluem um compromisso no sentido de facilitar “uma migração ordenada, segura, regular e responsável” como parte do Objectivo 10, com vista a reduzir as desigualdades dentro os países e entre eles.³ O ODS 11 destaca a necessidade de “(t)ornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, enquanto o Objectivo 11.5 visa “reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afectadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas económicas directas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.” até 2030. O ODS 13 insta-nos a “tomar medidas urgentes para combater as mudança climáticas e seus impactos”, enquanto o objectivo 13.1 procura “reforçar a resiliência e a capacidade de adaptação a riscos relacionados com o clima e catástrofes naturais em todos os países”. A migração induzida pelo ambiente e pelo clima também foi extensivamente abrangida na Agenda 2063.

O Quadro Sendai 2015-2030 sobre a Redução do Risco de Catástrofes, adoptado em 2015, estabelece um quadro global para a redução do risco de calamidades e perdas de vidas, meios de subsistência e saúde, visando reduzir substancialmente o número de pessoas deslocadas a nível mundial até 2030 (UNISDR, 2015).

Várias outras iniciativas globais procuram também abordar directamente os aspectos ligados à própria deslocação ambiental. A Plataforma sobre Deslocações devido à Catástrofes é um processo liderado pelos Estados que tenta forjar consenso sobre os direitos e necessidades de protecção das pessoas deslocadas além fronteiras no contexto de calamidades e alterações climáticas.⁴ A 19 de Setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas convocou uma reunião de alto nível para abordar os grandes movimentos de refugiados e migrantes como forma de alcançar consenso internacional para enfrentar o crescente desafio da migração internacional e o aumento do fluxo de refugiados. A reunião culminou com a adopção da Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes.

O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular - assinado em 2018, em Marrakech, Marrocos - oferece um conjunto de princípios orientadores e articula medidas concretas de acção relacionadas com a gestão de fronteiras, documentação, serviços para migrantes, reforço de capacidades dos Estados, protecção consular, reconhecimento de competências, mecanismos de transferência e construção de ambientes onde migrantes e a diásporas possam ser actores para o desenvolvimento. O documento também contém múltiplas referências à migração ambiental, articulando uma compreensão ampla e abrangente dos desafios ligados à relação entre o meio ambiente e a migração. A maioria das referências ligadas à migração ambiental constam do objectivo 2 (Minimizar os factores adversos e estruturais que obrigam as pessoas a deixar o seu país de origem), que contém uma secção especificamente dedicada ao tema e intitulada “Catástrofes naturais, efeitos adversos das alterações climáticas

³ SDG 10, Target 7: “Facilitate orderly, safe, regular and responsible migration and mobility of people, including through the implementation of planned and well-managed migration policies (Nações Unidas, n.d.).

⁴ Formerly known as the Nansen Initiative (PDD, n.d.).

e degradação ambiental" (Objectivo 2, parágrafos 18.h-18.l). Além disso, outras referências importantes podem ser encontradas no objectivo 5: Aumentar a disponibilidade e flexibilidade de vias para a migração regular) (Ionesco e Traore Chazalnoël, n.d.).

Por outro lado, em África, a questão da migração irregular e da deslocação forçada tem vindo a ganhar importância na agenda política, atraindo a atenção de académicos, decisores políticos e da comunidade humanitária. Os governos africanos assumiram uma série de compromissos sobre a recolha e partilha de dados, como parte dos esforços para prevenir a deslocação interna e proteger e assistir os deslocados internos, incorporando os princípios do direito internacional na legislação nacional e nos quadros regionais como a Convenção de Kampala (União Africana, 2009).

Com efeito, lidar com a mobilidade humana relacionada com o clima requer uma abordagem integrada, que combine o conhecimento sobre os riscos climáticos com as realidades sociais e políticas das regiões africanas. A Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento reconheceram os riscos acrescidos ligados às alterações climáticas.

A nível da União Africana, o Roteiro da Arquitectura de Paz e Segurança para 2016- 2020 destaca as alterações climáticas como uma das questões transversais em matéria de paz e segurança. Este órgão reconhece a vulnerabilidade causada pelas alterações climáticas e organizou duas sessões abertas dedicadas à relação entre as alterações climáticas e a segurança. O projecto da União Africana para "Silenciar as armas em África até ao Ano 2020" também sublinha a existência de ligações entre as alterações climáticas e a segurança. A esperança é que estes quadros criem uma nova resposta internacional e melhorada para a migração irregular e fluxos de refugiados.

CONCLUSÃO

A degradação ambiental (e má gestão) devido às alterações climáticas contribui para muitos dos factores políticos, económicos e sociais da deslocação. É preciso entender melhor e mitigar esses factores complexos e interdependentes. Em última análise, a menos que seja possível resolver a vulnerabilidade ambiental a longo prazo, um grande número de pessoas deslocadas todos os anos poderá tornar-se o "novo normal". Fundamentalmente, há necessidade de encontrar uma forma de fazer mais do que apenas responder a crises recorrentes.

A comunidade ambiental tem um papel importante a desempenhar no seguinte: (a) sensibilização para os factores ecológicos da deslocação; (b) reforço da capacidade das comunidades e dos países para resistir aos choques e mudanças ambientais; e (c) ajuda na planificação da deslocalização de comunidades susceptíveis de serem deslocadas por mudanças ambientais inevitáveis.

Em última análise, a mobilidade humana induzida pelo clima não é apenas um desafio político. Há necessidade de pensar nisso como um desafio de desenvolvimento e, de forma crítica, como um desafio de gestão ambiental. A escala de possíveis deslocações futuras, mesmo em cenários moderados de alterações climáticas, significa que os intervenientes nos domínios ambientais, humanitários e centrados nas deslocações devem trabalhar em conjunto para construir a resiliência das pessoas num mundo em mudança.

Dados fiáveis sobre os movimentos populacionais em África são vitais para garantir uma resposta operacional e política atempada e bem direccionada. A evidência das múltiplas causas da mobilidade humana e o seu impacto nas prioridades de desenvolvimento, tais como a segurança alimentar, educação, saúde e protecção dos grupos vulneráveis com um foco orientado para a solução, podem fundamentar uma acção mais abrangente por parte dos governos e das agências de ajuda.

Os sistemas de aviso prévio e os sistemas de redução do risco de calamidades, prontidão e gestão baseiam-se igualmente em dados credíveis. Uma informação de base e monitorização consistente podem permitir uma compreensão das necessidades e estratégias de resposta das pessoas em condições de deterioração gradual, tais como as que resultam da seca, o que, por sua vez, pode fundamentar a elaboração de planos de prevenção e prontidão. A identificação de padrões de migração pouco usuais ou intensificados pode servir como indicador da necessidade de intervenção, pelo menos para mitigar uma crise. É por isso que o investimento em Serviços de Observação da Terra e de Informação Climática, bem como os avanços tecnológicos, são importantes.

Os próximos anos serão cruciais para o desenvolvimento de uma abordagem mais eficaz, solidária e baseada nos direitos da mobilidade humana. Há necessidade de trabalhar de forma mais pró-activa com vista a reduzir os riscos e evitar respostas meramente reactivas. Por outras palavras, há necessidade de fazer mais prevenção de incêndios e menos combate a incêndios.

Além disso, deve-se ter em conta a incorporação de aspectos ambientais na formulação de políticas nacionais e regionais de gestão da migração para melhor abordar as causas ambientais dos movimentos migratórios, bem como o impacto que os movimentos migratórios têm sobre o ambiente. É igualmente necessário aumentar a colaboração com as agências internacionais relevantes para esse efeito, nomeadamente o reforço da investigação e da recolha e intercâmbio de dados sobre a relação entre a migração e o meio ambiente.

O reforço da adaptação e da resiliência dos países africanos aos efeitos adversos das alterações climáticas é fundamental para impedir a mobilidade humana forçada em massa em todo o continente, e até mais além. Isso pode ser feito através das seguintes acções: (a) melhorar a compreensão local das questões das alterações climáticas; ou seja, o conhecimento do que as alterações climáticas significam para os governos e comunidades locais em termos concretos e tangíveis, tais como informação sobre a natureza e riscos que enfrentam; (b) adoptar medidas orientadas para o desenvolvimento humano a fim de melhorar os meios de subsistência das pessoas expostas aos efeitos das alterações climáticas e aumentar a sua resiliência, com vista a contrariar a necessidade de movimentos involuntários; e (c) implementar soluções baseadas nos ecossistemas/natureza para a adaptação, combate às alterações climáticas e degradação ambiental.

É igualmente necessário mais reforço das capacidades dos governos para reconhecer os potenciais impactos negativos do desenvolvimento económico, conforme definido pelo PIB, e a necessidade de alterar e/ou desenvolver novas políticas que prossigam modelos de desenvolvimento sustentável.

A identificação de objectivos prioritários (através da implementação do Compacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular) para os quais os governos locais podem

contribuir, como meio de demonstrar uma acção concertada e dinamizar os compromissos de outros actores no apoio aos esforços locais deve ser igualmente considerada.

A ligação entre a mobilidade humana e as alterações climáticas ainda não é totalmente compreendida em toda a sua complexidade, em parte devido à falta de dados, o que dificulta a capacidade dos Estados de cooperarem com doadores internacionais, uma vez que estas questões ainda estão integradas nas prioridades de financiamento. Por conseguinte, é necessário aumentar as oportunidades de financiamento, sensibilizando os doadores internacionais para a importância das alterações climáticas e para os seus importantes laços com a mobilidade humana forçada.

BIBLIOGRAFIA

- Beegle, K., L. Christiaensen, A. Dabalen e I. Gaddis
2016 Poverty in a Rising Africa. World Bank, Washington, D.C.
- Ginnetti, J., C. Lavell e T. Franck
2015 Disaster-related displacement risk: Measuring the risk and addressing its drivers. Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)/Norwegian Refugee Council, Geneva.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC)
2017a Global Disaster Displacement Risk: A baseline for future work, October 2017. Thematic report. Geneva.
2017b Africa Report on Internal Displacement. Geneva.
2019 Global Report on Internal Displacement 2019. Geneva.
- Ionesco, D. e M. Traore Chazalnoël
n.d. 10 key takeaways from the GCM on environmental migration. Disponível em <https://environmentalmigration.iom.int/10-key-takeaways-gcm-environmental-migration>.
- Ionesco, D., D. Mokhnacheva e F. Gemenne
2017 Atlas of Environmental Migration. Routledge, London and New York. Disponível em <https://publications.iom.int/books/atlas-environmental-migration-0>.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
2019 West Africa, the Dutch and the water-food nexus. 23 January. Disponível em www.agroberichtenbuitenland.nl/actueel/nieuws/2019/01/23/west-africa-the-dutch-and-the-water-food-nexus.
- Niang, I., O.C. Ruppel, M.A. Abdrabo, A. Essel, C. Lennard, J. Padgham e P. Urquhar
2014 Africa. In: Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part B: Regional Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (V.R. Barros, C.B. Field, D.J. Dokken, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, T.E. Bilir, M. Chatterjee, K.L. Ebi, Y.O. Estrada, R.C. Genova, B. Girma, E.S. Kissel, A.N. Levy, S. MacCracken, P.R. Mastrandrea, and L.L.White, eds.). Cambridge University Press, Cambridge and New York.
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)
2015 The State of Food and Agriculture – Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty. Rome.
- Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC)
2014 Summary for Policymakers. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer, eds.). Geneva.
- Platform on Disaster Displacement (PDD)
2018 Linking migration and climate change in West Africa with MIEUX. 30 November. Disponível em <https://disasterdisplacement.org/linking-migration-and-climate-change-in-west-africa-with-mieux.n.d.Homepage>. Disponível em <https://disasterdisplacement.org/> (accessed 22 July 2020).
- Rigaud, K.K., A. de Sherbinin, B. Jones, J. Bergmann, V. Clement, K. Ober, J. Schewe, S. Adamo, B. McCusker, S. Heuser, A. Midgley
2018 Groundswell: Preparing for Internal Climate Migration. World Bank, Washington, D.C.

United Nations

n.d. Sustainable Development Goals. Disponível em <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (acessado a em 27 de Maio de 2020).

United Nations Environment Programme (UNEP)

2009 From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment. Geneva.

United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD)

2014 Desertification: The Invisible Frontline. Second edition. Bonn.

United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR)

2015 Reading the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. Geneva. Disponível em www.unisdr.org/files/46694_readingsendaiframeworkfordisasterri.pdf.

União Africana

2009 African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). Disponível em <https://au.int/en/treaties/african-union-convention-protection-and-assistance-internally-displaced-persons-africa>.

Uma ponte fronteiriça em Dollo Ado, Estado Regional da Somália, Etiópia.

© IOM 2018/Muse MOHAMMED



7

REORGANIZAÇÃO DE FRONTEIRAS NA ERA DA LIVRE CIRCULAÇÃO EM ÁFRICA

CAPÍTULO 7

REORGANIZAÇÃO DE FRONTEIRAS NA ERA DA LIVRE CIRCULAÇÃO EM ÁFRICA

Autores: Elizabeth Warn (OIM) e
Samir Abi (Observatório das Migrações da África
Occidental)

RESUMO

Este capítulo analisa o futuro da gestão de fronteiras à medida que África dá passos importantes para uma nova era da livre circulação em todo o continente, com base na premissa de que a Aspiração 2 da Agenda 2063 da União Africana, que prevê um continente “sem fronteiras”, onde “a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços”, não implica a eliminação das fronteiras coloniais. Como tal, uma gestão eficaz e eficiente das fronteiras terá novas dimensões e continuará a ser uma prioridade num futuro previsível. São analisadas questões que afectam a gestão das fronteiras africanas, incluindo as seguintes: (a) liberalização de vistos em África; (b) livre circulação nas Comunidades Económicas Regionais (CER); (c) dados fronteiriços e a importância de uma política baseada em provas; (d) uma abordagem de gestão integrada das fronteiras (IBM); (e) postos fronteiriços de balcão único (OSBPs); (f) documentos de viagem; (g) comércio livre; e (h) Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular. O capítulo recomenda que os Estados devem adoptar uma abordagem de IBM e estabelecer OSBPs que apresentem fluxos significativos de pessoas e bens, bem como sistemas de informação de gestão de fronteiras (BMIS) em todos os principais portos de entrada.

INTRODUÇÃO

Para muitos cidadãos africanos, a migração tornou-se um modo de vida, levando os observadores a usar frases como “África em movimento” e “a cultura da migração”. Contudo, a maioria dos cidadãos africanos não migram e os que o fazem tendem a deslocar-se regionalmente dentro do continente (Adepoju, 2007). Entre 2015 e 2017, o número de migrantes africanos internacionais residentes na região aumentou 19 por cento, de 16 milhões para aproximadamente 19 milhões. No mesmo período, houve um aumento mais moderado de 6 por cento no número de africanos que se deslocam fora do continente: De cerca de 16 milhões para 17 milhões (McAuliffe e Kitimbo, 2018;).

Historicamente, os africanos atravessaram o continente sem as restrições formais que agora são comuns entre as nações: Controlos fronteiriços, documentos

de viagem, vistos em alguns casos e a necessidade de acesso a várias moedas nacionais. Enquanto o movimento pré-colonial no continente foi provavelmente dificultado pela animosidade ou desconfiança, e mesmo exploração, de muitas estruturas sociais e de poder encontradas ao longo do caminho, bem como por desafios topográficos e meteorológicos, as fronteiras pré-coloniais estavam mais naturalmente alinhadas com os grupos étnicos e familiares e a circulação dentro destas áreas comuns era provavelmente em grande parte livre de outras forças que não as naturais. Para muitos africanos, especialmente para as comunidades transfronteiriças contíguas, as actuais necessidades de viagem continuam a constituir um incómodo e a parecer inoportunas com a sua estrutura social natural. Para as comunidades contíguas separadas por fronteiras nacionais, o que era movimento de rotina para visitar a família e procurar recursos é agora caracterizado como migração internacional transfronteiriça - frequentemente irregular por natureza.

Podem distinguir-se três períodos na narrativa da mobilidade fronteiriça, nomeadamente os períodos pré-coloniais, coloniais e pós-coloniais históricos. Estes equivalem, aproximadamente, a períodos de circulação em grande parte sem fronteiras internas na área do próprio grupo social, através dos controlos impostos por requisitos geralmente rigorosos nas fronteiras nacionais, juntamente com capacidade limitada para gerir as fronteiras coloniais demarcadas.

Era pré-colonial e colonial

Apesar de muitas restrições à circulação na época pré-colonial, ao longo dos séculos, os africanos circularam por todo o continente através de camelos nos desertos do Saara, cavalos ou mulas na zona costeira de África, a pé atravessando as florestas ou de canoa nos rios e mares ao longo das margens do continente. Desde o século XI, as rotas comerciais trans-saarianas que ligavam a África do Norte e Ocidental, que atingiram o auge entre os séculos XIV e XVI e permaneceram intactas até ao século XX, constituíram um exemplo de mobilidade através de fronteiras geográficas, socioculturais, religiosas, climáticas e políticas.

Durante a colonização, os povos dos territórios coloniais tornaram-se súbditos belgas, britânicos, franceses, alemães, italianos ou portugueses, e eram geralmente livres de se deslocarem dentro dos respectivos impérios. A luta pelos territórios por parte das potências colonizadoras, a competição implacável e a procura de minerais resultou na divisão do continente sem ter em conta a configuração existente da língua e dos laços familiares, culturas e organização administrativa local, ao ponto de os desenhos a lápis dividirem literalmente as famílias em diferentes lados dos territórios, forçando as pessoas a deslocarem-se diariamente através das “fronteiras”. Em muitos aspectos semelhantes aos Tejanos históricos no Texas, estas pessoas podem razoavelmente afirmar que a fronteira os atravessou, em vez de atravessarem a fronteira.

A independência política foi inaugurada com grandes expectativas e promessas por parte dos políticos de empregos abundantes e melhores condições de vida. Isso provou ser uma tarefa difícil, e os políticos rapidamente recorreram aos “não-nacionais”, expulsando-os de todos os desafios económicos, especialmente o desemprego.

As fronteiras assumiram gradualmente uma dimensão de segurança acrescida, a fim de dissuadir migrantes, criminosos e proliferação de armas de pequeno calibre

em todos os países. Mais tarde, e mais uma questão de acontecimentos actuais, o terrorismo tomou a devida posição entre os desafios de segurança que os procedimentos fronteiriços formalizados deveriam melhorar. Foram reforçados os requisitos relativos aos documentos de viagem, passaportes e aquisição de vistos de entrada, juntamente com obstáculos de moedas diferentes para os viajantes em todos os países. Os termos migração “irregular”, “ilegal” e “não documentada” ficaram enraizados no debate político e no discurso público.

Os conflitos fronteiriços também tornaram-se uma característica da era da independência em África. Conflitos importantes que afectam recursos minerais fronteiriços e transfronteiriços, redefinição de fronteiras ou simplesmente étnicos irromperam, por vezes de forma espectacular, como entre a Somália e a Etiópia, e a Etiópia e a Eritreia. Este desenvolvimento informou a Organização de Unidade Africana (OUA) de que os países devem respeitar as fronteiras herdadas para evitar conflitos fronteiriços crescentes que contribuiriam para a deslocação da população tanto internamente (deslocados internos) como entre os países como refugiados. Este capítulo apresenta, por conseguinte, algumas das questões mais importantes relacionadas com a gestão das fronteiras africanas, fornecendo recomendações para acções futuras por parte dos Estados e outros intervenientes.

GOVERNAÇÃO FRONTEIRIÇA EM ÁFRICA

Ao longo da última década, a governação das fronteiras em África tornou-se significativamente mais complexa do que nas décadas anteriores. Os desafios que os Estados enfrentam incluem a gestão da migração irregular, o crime organizado transnacional e o terrorismo, a protecção dos mais vulneráveis, incluindo as vítimas do tráfico, os menores não acompanhados e os refugiados, bem como a resposta às epidemias de saúde e à mobilidade transfronteiriça em grande escala provocada por crises naturais e provocadas pelo homem. As alterações climáticas estão também a exercer cada vez mais pressão sobre os meios de subsistência e a segurança em determinadas partes do continente, gerando o potencial de um maior movimento transfronteiriço.

Embora a gestão das fronteiras em África tenha tradicionalmente incidido em garantir a segurança da população residente, e de certa forma a dos próprios migrantes, cada vez mais o foco está na melhor forma de facilitar a circulação de pessoas através das fronteiras como meio de reforçar o desenvolvimento económico formal através da expansão dos serviços e do comércio.

Com a natureza mutável da gestão das fronteiras no continente, há muitas vezes a expectativa de que a livre circulação de pessoas implica a remoção física das fronteiras colonialmente impostas; não é esse o caso. Em vez disso, a visão articulada na Agenda 2063, e também reflectida nos documentos de política de migração referenciados da União Africana e da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), é de um continente de “fronteiras sem descontinuidades” onde bens, pessoas e serviços podem circular mais livremente. Assim, a importância das fronteiras assume uma nova óptica, com a necessidade de inovação, recursos, capacitação e soluções tecnológicas adequadas. Ao elevarem-se a esta ocasião, os Estados africanos enfrentam vários desafios que são comuns a todas as fronteiras, bem como a alguns que são específicos do continente, blocos regionais ou países específicos.

LIBERALIZAÇÃO DE VISTOS EM ÁFRICA COMO PARTE DA LIVRE CIRCULAÇÃO

A supressão dos vistos para os cidadãos africanos é um objectivo continental definido na Agenda 2063. A fragmentação de África em 54 Estados pode resultar em pessoas que desejam viajar pelo continente por terra para atravessar muitas fronteiras, possivelmente exigindo múltiplos vistos. Viajar de avião é menos complexo, mas a mesma questão num ou dois países ao longo de uma rota aérea também pode ser um grande desincentivo para viajar e comerciar.

Os países podem aplicar as políticas de vistos ou liberalizá-las por várias razões inter-relacionadas e complexas: Liberalização dos vistos para o aumento do comércio e turismo, e benefícios económicos potenciais globais; ou políticas de vistos mais restritivas para resolver preocupações relacionadas com a migração irregular, instabilidades políticas ou económicas e questões de segurança (Pécoud e de Guchteneire, 2007).

Embora muitos países africanos a nível bilateral, e algumas CER e outros blocos comerciais, tivessem começado a abordar esta questão através da criação de viagens com isenção de vistos para os seus territórios, um grande passo em frente foi a assinatura do Acordo da Zona Africana de Comércio Livre Continental (ZCLCA) a 21 de Março de 2018, e do seu Protocolo Complementar sobre a Livre Circulação de Pessoas.¹ O protocolo começa por criar uma zona com isenção de vistos dentro da ZCLCA (União Africana, 2018). Todos os 35 Estados-membros da União Africana, excepto um (Eritreia), assinaram o acordo, e em Dezembro de 2019, 29 tinham ratificado. O acordo entrou em vigor em 30 de Maio de 2019 (Centro de Direito Comercial, n.d.).

As políticas e práticas em matéria de vistos são frequentemente mal compreendidas e o discurso sobre a supressão de vistos é muitas vezes demasiado simplista. A supressão da obrigação de visto ou a liberalização dos regimes de vistos não significa que um Estado não exija uma política de vistos ou que tenha suprimido os controlos fronteiriços. Os processos de gestão de risco, incluindo mecanismos de pré-desembarço, tais como Informação Avançada sobre Passageiros ou Registos dos Nomes de Passageiros, podem servir para responder às preocupações legítimas do Estado sobre a entrada e permanência de viajantes que não sejam de boa-fé. Além disso, os países podem estar relutantes em remover os requisitos de visto, uma vez que servem como uma fonte legítima de receitas para os Departamentos de Imigração que muitas vezes não dispõem de recursos suficientes. A utilização de “visto à chegada” tem-se revelado popular entre numerosos países, interessados em eliminar os pesados requisitos de visto para atrair o turismo e o comércio. Vários países do continente, incluindo a Nigéria, o Ruanda e as Seychelles, aplicam o visto à chegada da maioria dos africanos.

O Relatório do Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) de 2018 sobre o Índice de Abertura de Vistos de África (2018) apresenta um catálogo dos progressos alcançados pelos Estados para liberalizar ao máximo o acesso ao seu país, particularmente em termos do número de países que oferecem vistos electrónicos aos cidadãos africanos, que aumentou de 9 em 2016 para 13 em 2017 e 16 em 2018. Nos 20 países mais amigáveis em África, as regiões predominantes

¹ Conhecido como o Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana Relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento.

são a África Oriental (8 países), África Ocidental (7 países) e África Austral (4 países), enquanto há apenas um país na África do Norte (Mauritânia) e nenhum país na África Central. Em geral, os cidadãos africanos não necessitam de visto para viajar para 25 por cento dos outros países africanos, podem obter vistos à chegada em 24 por cento dos outros países africanos, e precisam de vistos para viajar para 51% de outros países africanos. Mais uma vez, a implementação gradual da ZCLCA e do Protocolo sobre a Livre Circulação está gradualmente a mudar esta paisagem para a maior parte do continente.

Tabela 1. Países da União Africana que oferecem a maioria das facilidades de vistos africanos

	Número de países	Países
Países que concedem isenção de visto ou entrada com visto aos cidadãos africanos	11	Benim, Cabo Verde, Gana, Guiné-Bissau, Mauritânia, Moçambique, Quênia, Ruanda, Seychelles, Togo, Uganda
Países que concedem vistos à chegada a todos os cidadãos africanos	4	Comores, Jibuti, Madagáscar, Somália

Fonte: BAD, 2018.

O Presidente da Nigéria, Muhammadu Buhari, anunciou em Dezembro de 2019 que a Nigéria, o país mais populoso de África, começará a emitir vistos à chegada a todos os cidadãos africanos, com efeitos a partir de Janeiro de 2020. No entanto, houve resistência à implementação desta medida por parte de algumas facções (Olaniyi, 2020).

LIVRE CIRCULAÇÃO E COMUNIDADES ECONÓMICAS REGIONAIS

A liberdade de circulação de pessoas, capitais, bens e serviços são as quatro liberdades fundamentais que constituem as agendas africanas de integração continental e regional. A liberdade de circulação permite que os cidadãos de uma CER desloquem-se, vivam, trabalhem ou prestem um serviço ou negócio noutra país dessa comunidade, nas mesmas condições (ou semelhantes) que um cidadão desse país.

A Agenda 2063 da União Africana identifica a livre circulação de pessoas como um elemento essencial para alcançar outras aspirações de desenvolvimento. A ideia da livre circulação de pessoas em todo o continente africano é objecto de uma série de declarações e acordos de chefes de Estado africanos. O Tratado que institui a Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja), adoptado pela OUA em 1991, prevê a “livre circulação de pessoas e os direitos de residência e de estabelecimento”. Isto representa a quinta fase do Tratado de Abuja, que deverá ser concretizada até 2023.

A livre circulação é um processo faseado de implementação progressiva, que está estreitamente alinhada com as várias fases da integração económica regional, desde a zona de comércio livre até à união aduaneira e até ao mercado comum. Há quatro fases comuns da livre circulação de pessoas que, em termos gerais, abrangem: (a) livre circulação de pessoas (liberalização e eventual supressão de vistos); (b) livre circulação de trabalhadores; (c) direito de estabelecimento; e (d) direito de residência.

A importância do tema da livre circulação nas CER, como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) e o Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA), levou-os a adoptar protocolos específicos sobre esta matéria, para além dos seus tratados constitutivos. A Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade da África Oriental (CAO) e a União do Magrebe Árabe limitaram-se a clarificar os elementos relativos à livre circulação. Os seus tratados constitutivos; no entanto, a nível da CEEAC, os seis países que constituem a Comunidade Económica e Monetária da África Central assinaram um acordo de livre circulação em 2017. Estão a ser elaborados protocolos a nível da IGAD e da Comunidade dos Estados do Sahel-Sahara Ocidental (CEN-SAD).

Apesar da existência de protocolos de livre circulação tanto continentais como das CER, nem todos os regimes de livre circulação no continente estão em vigor. Por exemplo, enquanto o Protocolo² do COMESA sobre vistos estiver em vigor, o Protocolo³ do COMESA sobre a Livre Circulação ainda tem de ser ratificado pelo número necessário de países e, por conseguinte, para que entre em vigor. O artigo 164º do Tratado do COMESA estipula que o Protocolo do COMESA sobre Vistos deve ser plenamente implementado antes da entrada em vigor da livre circulação de pessoas. O Protocolo da SADC sobre a Facilitação da Circulação de Pessoas também não está em vigor.

Uma forma de os Estados terem avançado na agenda da livre circulação, em particular onde os protocolos de livre circulação não estão em vigor, é a adopção do conceito de geometria variável, que reconhece que todos os países não podem mover-se ao mesmo ritmo e, portanto, medidas individuais, bilaterais e multilaterais podem ser tomadas pelos Estados-membros fora da Agenda de Integração para progredir no sentido da realização da livre circulação de pessoas. Vários Estados já avançaram significativamente em disposições relacionadas com a livre circulação, por exemplo, no que se refere à liberalização dos vistos e à migração laboral.

A nível continental, foi recentemente adoptado o Protocolo ao Tratado que estabelece a Comunidade Económica Africana Relativa à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento (Protocolo da União Africana sobre a Livre Circulação, AUFMP) e destina-se a eliminar as discrepâncias entre os diferentes acordos de livre circulação. No entanto, a AUFMP não está actualmente em vigor, e também prevê uma abordagem faseada da implementação baseada no conceito de geometria variável.

Os obstáculos à ratificação e à implementação dos protocolos estão na origem do desejo dos Estados de manterem a sua soberania, controlando as pessoas que entram no seu território, e da protecção do mercado de trabalho dentro dos países. Na realidade, as fronteiras naturais porosas dos Estados africanos dificultam o controlo das entradas e saídas em todo um território; contudo, geralmente o conceito de livre circulação de pessoas é muitas vezes mal compreendido, incluindo por parte dos funcionários governamentais, do sector privado e do público em geral (ver Adepoju, 2009).

² Conhecido como o Protocolo do COMESA sobre o Relaxamento Gradual e a Supressão Eventual dos Requisitos de Vistos.

³ Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas, Trabalho, Serviços, Direito de Estabelecimento e Residência.

GESTÃO DE FRONTEIRAS E LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM ÁFRICA

Muitos países em África têm infra-estruturas de gestão de fronteiras e capacidades do pessoal fracas, juntamente com fronteiras extensas e porosas, com várias fronteiras que ainda exigem uma demarcação final. A migração sem documentos e irregular prejudica o conceito de livre circulação aliada à capacidade dos Estados para gerirem as suas próprias fronteiras.

O (projecto) de Estratégia da União Africana para o Reforço da Governação de Fronteiras em África define a gestão de fronteiras como "coordenação e cooperação nacional e internacional entre todas as autoridades e agências relevantes envolvidas na segurança de fronteiras e na facilitação do comércio para estabelecer uma gestão de fronteiras eficaz, eficiente e coordenada, a fim de alcançar o objectivo de fronteiras abertas, mas bem controladas e seguras".

É um equívoco comum o facto de a passagem para a livre circulação no contexto da União Africana implicar a eliminação das fronteiras e conduzir a uma circulação irregular e descontrolada de pessoas através das fronteiras. A aspiração final da União Africana é a criação de um mercado comum que preveja a livre circulação da mão-de-obra, de capitais e de outros recursos a nível continental. No entanto, mesmo nesta fase final do processo de integração, não se prevê que as fronteiras internas sejam removidas e substituídas por uma fronteira externa comum, e o processo de passagem de fronteiras continua a ser gerido, embora altamente facilitado e geralmente apoiado por tecnologia avançada e por abordagens mais cooperativas ou integradas entre agências para a gestão de fronteiras.

Dados fronteiriços e a importância da formulação de políticas baseadas em evidências

O desafio dos dados sobre os fluxos migratórios no continente é um dos mais prementes no que se refere à gestão de fronteiras. Os dados fronteiriços destinam-se geralmente a fins de segurança e não à elaboração de políticas, embora os dados fronteiriços atempados e abrangentes sejam um instrumento necessário para informar as políticas de gestão de fronteiras e de migração em geral. Os dados sobre imigração que são captados na fronteira incluem a hora e a localização do indivíduo que atravessa a fronteira (à entrada/saída) por nacionalidade, género e finalidade da entrada. Os dados fronteiriços podem também abranger informações relativas aos vistos, incluindo os emitidos nas fronteiras. Os sistemas avançados, embora agora cada vez mais comuns, também incluem indicadores biométricos das pessoas processadas para reforçar a identificação dessas pessoas para além dos indicadores fornecidos em documentos de viagem frequentemente fracos.

A migração irregular que tem lugar fora dos pontos de entrada de observação representa um dos principais desafios associados à obtenção de dados fronteiriços precisos e completos, tanto mais que as fronteiras em toda a África são extensas e frequentemente permeáveis. A captação manual de dados nas fronteiras continua a prevalecer em alguns postos críticos de controlo fronteiriço (BCP) em todo o continente. Muitos BCPs enfrentam limitações de recursos; as infra-estruturas de energia e telecomunicações constituem problemas comuns, em particular em zonas geograficamente recônditas. Abordagens inovadoras, tais como a utilização de energia solar nos BCPs, estão a ser implementadas em algumas zonas essenciais, sendo a Somália um bom exemplo disso.

BMIS são ferramentas importantes de captação de dados que melhoram a eficiência, permitindo a captação de dados em tempo real, e a recolha, processamento, armazenamento e análise eficazes da informação, permitindo dessa forma que os países acompanhem melhor a circulação de pessoas e bens através das fronteiras. O BMIS promove igualmente a coerência no processo de inspecção fronteiriça e a responsabilização, bem como o tratamento oficial do despacho do viajante, ajudando assim a reduzir a confusão, a ineficiência e a potencial corrupção no processo. As Nações Unidas, através da sua agência de migração, a OIM, estão particularmente activas nesta área, tendo fornecido um BMIS de concepção própria a 17 países africanos através do apoio de doadores com planos⁴ activos de implantação noutros países africanos,⁵ eliminando assim um encargo económico significativo desses Estados em comparação com a sua contratação para produtos BMIS do sector privado. Os sistemas de energia solar acompanham esta implantação em alguns dos locais recentes.

Uma abordagem integrada de gestão de fronteiras

Uma forma de gerir eficazmente as fronteiras para permitir a circulação eficiente de bens, serviços e pessoas é através da aplicação de uma abordagem de IBM que inclui o seguinte: (a) cooperação intra-serviços; (b) cooperação inter-agências; e (c) cooperação internacional.

A abordagem de IBM está a ganhar terreno no continente, avançado em parte pela recente entrada em vigor do Acordo da Zona de Comércio Livre Continental Africana (Maio de 2019). Para que a integração regional e a livre circulação sejam bem-sucedidas, é necessário que a IBM, que inclui a gestão de riscos, esteja em funcionamento: (a) apoiar a mobilidade transfronteiriça regular; e (b) abordar a migração irregular, incluindo o tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes. Um aspecto fundamental para esta abordagem é lidar com a migração irregular, bem como estabelecer medidas de controlo fronteiriço, incluindo o controlo e vigilância de rotina, cooperação com países vizinhos, acordos bilaterais, troca de informações e harmonização/normalização de procedimentos fronteiriços e documentos de viagem.

Posto Fronteiriço de Paragem Única

O conceito de um OSBP, que tem sido aplicado em todo o continente africano há mais de uma década, combina duas paragens para o controlo das fronteiras nacionais num espaço comum. As OSBP são não só um instrumento essencial de gestão de fronteiras, mas também promovem as fases progressivas de integração regional das várias CER. Mais de 80 OSBP foram planificados e/ou implementados em várias partes de África como forma de reduzir o tempo e os custos dos atrasos nos postos fronteiriços ao longo dos principais corredores.

Os OSBP ajudam a enfrentar os desafios da mobilidade humana e do movimento comercial que são comuns a muitos dos pontos de passagem fronteiriços mais movimentados de África. Ao mesmo tempo, os OSBP exigem uma coordenação e um compromisso bilaterais muito mais profundos, incluindo a normalização e a compatibilidade da legislação, dos quadros administrativos e dos procedimentos operacionais. Os OSBP são mais eficazes para as fronteiras que têm grandes

⁴ O sistema de informação de gestão de fronteiras da OIM denominado (Sistema de Informação e Análise de Dados sobre Migração (MIDAS) está actualmente implantado em alguns dos postos de controlo fronteiriço nos seguintes 17 países africanos: Burkina Faso, Burundi, Chade, Congo, Djibuti, Guiné, Libéria, Malawi, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Somália, Sul do Sudão, República Unida da Tanzânia República Democrática do Congo, e Uganda.

⁵ As fronteiras da Etiópia foram avaliadas em 2019 para um provável destacamento da MIDAS num futuro próximo.

volumes de passageiros ou de carga e podem não ser adequados para a maioria das fronteiras africanas, em especial porque são frequentemente acompanhados por investimentos em larga escala e custos operacionais. Por vezes, os bancos de desenvolvimento, incluindo o Banco Africano de Desenvolvimento ajudarão a financiar um OSBP como parte do estabelecimento e consolidação de um corredor comercial específico.

Documentos de viagem e gestão de fronteiras

Os documentos de viagem também fazem parte de uma gestão eficaz de fronteiras. Um documento de viagem válido é normalmente um bilhete de identidade nacional (se houver acordo de que este documento será suficiente), um passaporte ou um cartão de passaporte. No contexto africano, podem também ser necessários documentos específicos para que as comunidades transfronteiriças aliviem e facilitem a sua circulação transfronteiriça, em vez dos documentos mais sofisticados mencionados, em particular quando os bilhetes de identidade nacionais não são de uso comum, e quando o custo dos passaportes ultrapassa os meios dos membros da comunidade transfronteiriça local. Os referidos bilhetes de identidade locais especiais (frequentemente conhecidos como cartões de residência/passagens de fronteira) são geralmente designados como válidos apenas a uma curta distância da fronteira, tal como uma área que abrange um mercado e locais de culto comuns da comunidade.

Os documentos de viagem devem ser de alta qualidade e com medidas de integridade de emissão em vigor. É necessário que exista uma base jurídica e procedimentos para que os Estados-membros reconheçam os documentos de viagem uns dos outros, incluindo uma base de dados comum para poderem comparar os formatos dos documentos de viagem. Além disso, é necessário que existam processos de gestão de identidade para assegurar que um viajante seja genuíno e que os viajantes de boa-fé sejam capazes de atravessar as fronteiras. Esses sistemas dependem cada vez mais dos dados biométricos para confirmar a identidade do viajante.

A livre circulação exige que os países coloquem passaportes biométricos (passaportes electrónicos) e substituam os não biométricos existentes. Isto é necessário aos níveis nacional e regional (CER) para a gestão das fronteiras e será igualmente útil se o passaporte da União Africana (UE) atingir uma implementação generalizada. A utilização de dados biométricos na emissão de documentos de identificação e de viagem pode ser fundamental na redução do potencial de fraude de identidade, o que representa um risco elevado em países com fraca capacidade de registo civil e estatísticas vitais. Os documentos de identificação e de viagem com reforço electrónico são também fundamentais para acelerar a eliminação das fronteiras e, por conseguinte, apoiar o fluxo mais livre de pessoas através das fronteiras e as ambições gerais de um sistema de fronteiras sem descontinuidades em África, contribuindo simultaneamente para a segurança e a estabilidade regionais. Vários países em África já dispõem de passaportes electrónicos, com muitos mais no processo de implementação.

Para que estes passaportes electrónicos possam ter todas as vantagens de segurança e facilitação, devem estar ligados às infra-estruturas públicas essenciais para garantir a autenticidade dos dados no chip. Entre outros aspectos, os países que emitem passaportes electrónicos ou os lêem na fronteira devem ser participantes activos no Directório Público Principal da Organização da Aviação

Civil Internacional (PKD). Além disso, sistemas de dados eficazes devem estar disponíveis nos BCPs. A maioria dos passaportes electrónicos africanos ainda não foi registada no PKD. A situação do BMIS no continente foi previamente delineada, e é através do BMIS que os sistemas de dados que apoiam a plena utilização de passaportes electrónicos são implantados.

Uma vez em vigor, o AUFMP exige que os Estados-membros cooperem no processo de identificação e emissão de documentos de viagem (AUFMP, Artigo 9). A introdução de um passaporte da União Africana visa proporcionar um documento de viagem unificado aos cidadãos africanos para viajar dentro do continente. É também o caso de documentos de viagem nacionais melhorados, com dados biométricos, e BMI nas fronteiras, que contribuiriam para esse mesmo objectivo e podem constituir um pré-requisito ou um passo inicial necessário antes de se iniciar a plena implantação do passaporte previsto pela União Africana. Até à data, o passaporte da União Africana só foi introduzido para diplomatas de alto nível. A maioria dos Estados africanos terá de rever e melhorar as suas leis de privacidade de dados antes de iniciar a recolha e partilha generalizada de novos dados através de documentos de viagem e bases de dados relacionadas.

LIVRE CIRCULAÇÃO INTERLIGADA E COMÉRCIO LIVRE

A Agenda 2063 da União Africana aspira impulsionar a integração regional através da criação de uma zona de comércio livre continental, que foi adoptada em 2019 através da ZCLCA. A 2ª aspiração da Agenda prevê um continente "sem fronteiras" onde "a livre circulação de pessoas, capitais, bens e serviços resultará em aumentos significativos do comércio e dos investimentos entre os países africanos, elevando-se a níveis sem precedentes, e reforçará o lugar de África no comércio global" (União Africana, n.d.). A adopção do AUFMP em Março de 2018 em Kigali, e a entrada em vigor da ZCLCA em Maio de 2019 são ambos passos importantes a este respeito.

O comércio, a migração e a mobilidade humana transfronteiriça estão intrinsecamente interligados. Sem pessoas, bens e serviços não conseguiriam atravessar fronteiras e contribuir para o desenvolvimento económico formal. Os obstáculos à mobilidade humana transfronteiriça dos comerciantes podem aumentar os custos e a ineficiência do comércio transfronteiriço, particularmente em locais onde existem grandes volumes de comerciantes transfronteiriços (de pequena escala e informais). Deverão igualmente ser previstas medidas para assegurar que o comércio transfronteiriço possa continuar tanto quanto possível durante as crises transfronteiriças. Isto pode ser previsto como uma abordagem de seis pilares que inclui facilitação, saúde, protecção, capacitação, resposta humanitária e segurança.⁶

⁶ Conforme referido na próxima publicação da OIM escrita por este autor intitulada "Tornar a mobilidade humana uma realidade para integrar o comércio transfronteiriço e a facilitação do comércio - Comércio transfronteiriço e gestão de fronteiras em países seleccionados e fronteiras na Região do COMESA": Um estudo de caso".

CONSTRUIR FRONTEIRAS SEM DESCONTINUIDADES PARA A ÁFRICA DO FUTURO

A livre circulação de pessoas tem potencial para impulsionar o comércio, garantir a mobilidade laboral, a transferência de competências, promover oportunidades de emprego, melhorar a integração e o desenvolvimento regional no continente e estimular ainda mais a melhoria das infra-estruturas de transportes aéreos e de rotas transfronteiriças. Para alcançar este objectivo, os Estados teriam de tomar medidas ousadas para promover fronteiras que apoiem a livre circulação controlada, melhorar os seus documentos de viagem nacionais e estabelecer o BMIS com sistemas de ligação de dados, implementar plenamente uma política de isenção de vistos ou de vistos à chegada, e eventualmente operacionalizar o passaporte africano comum. Todas estas acções são necessárias para alcançar os objectivos da ZCLCA e acordos regionais semelhantes.

É importante que os Estados visem a liberalização das suas políticas de vistos para os cidadãos africanos, em conformidade com as aspirações da Agenda 2063. Nesse contexto, os Estados que não o tenham feito são incentivados a ratificar e implementar protocolos relevantes sobre a livre circulação regional e continental, com base na investigação política sobre custos e benefícios, e como meio de reforçar uma maior integração regional.

À medida que as fronteiras se mantêm em vigor em todo o continente, a gestão eficaz e eficiente das fronteiras continuará a ser uma prioridade num futuro previsível. Os Estados devem adoptar uma abordagem de IBM, e instituir OSBPs em postos fronteiriços que registam fluxos significativos de pessoas e bens e também criar BMIS em todos os principais portos de entrada, com ligação de sistemas de dados e electricidade estável para os apoiar - tendo em vista os exemplos de energia solar estabelecidos em países como a Nigéria e a Somália nos últimos anos.

A entrada em vigor da ZCLCA alimenta a esperança de um aumento do comércio intra e inter-regional e das oportunidades de emprego para as gerações actuais e futuras de jovens. A falta destas oportunidades é um importante factor desencadeador da migração irregular. Contudo, para que isto se torne uma realidade, o continente terá de prosseguir vigorosamente uma política de livre circulação controlada com uma melhor gestão da migração, apoiada por uma colaboração fronteiriça reforçada de funcionários, a fim de responder às preocupações sobre soberania e segurança por parte de algumas partes interessadas.

A África que Queremos, conforme definido na Agenda 2063, é uma África que facilita a circulação, livre de barreiras artificiais ou onerosas herdadas da colonização. Uma vez que o comércio e a mobilidade estão intrinsecamente interligados, a circulação mais livre de bens e serviços não pode progredir sem a das pessoas. Os Estados devem rever as políticas, legislação e práticas comerciais e de migração para garantir coerência e complementaridade na abordagem e implementação.

CONCLUSÃO

A Comissão da União Africana continua a dar passos firmes no sentido da integração continental, e mais especificamente, um regime de circulação de pessoas mais livre do que prevalece actualmente. Esta aspiração continental está perfeitamente de acordo com o Pacto Global para as Migrações, que é o culminar de um processo de deliberações liderado pelo Estado que procurou alcançar uma mobilidade benéfica para todos nesta era da globalização, e fazê-lo respeitando simultaneamente a soberania dos Estados para controlar a entrada e permanência nos seus territórios, de modo a não comprometer a sua segurança. Embora não vinculativo, o Pacto Global para as Migrações reconhece e reforça uma série de princípios já aprovados a nível regional e continental pelas CER africanas e pela União Africana, respectivamente.

O desejo de livre circulação de pessoas em África remonta ao impulso pós-independência para a integração política e económica pan-africana. Os recentes acontecimentos regionais e globais na esfera da governação da migração dão um novo impulso para uma circulação mais livre. Mas para que este sonho dos fundadores de África possa tornar-se realidade, há uma necessidade urgente de sistemas de gestão de fronteiras cada vez mais robustos, com uma facilitação mais forte e uma orientação de processamento mais expedita. Só com regimes devidamente governados da livre circulação no continente é que podemos aspirar a ver uma África que negoceia mais consigo mesma, tal como se prevê na ZCLCA, e consequentemente, os benefícios económicos previstos da integração continental podem tornar-se realidade.

BILIOGRAFIA

Adepoju, A.

- 2007 Creating a borderless West Africa: Constraints and prospects for intra-regional migration. In: Migration without Borders: Essays on the Free Movement of People (A. Pécoud and P. de Guchteneire, eds.). UNESCO and Berghahn Books, Paris e New York, pp.161-174.
- 2009 Migration management in West Africa within the context of ECOWAS Protocol on Free Movement of Persons and the common approach on migration: Challenges and prospects. In: Regional Challenges of West African Migration: African and European Perspectives (M. Trémolières, ed.). Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing, France, pp. 18-47.

Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)

- 2018 Africa Visa Openness Report 2018. Abidjan.

Centro de Direito Comercial

- n.d. Status of AfCFTA ratification. AfCFTA: Towards the African Continental Free Trade Area. Disponível em www.tralac.org/resources/infographic/13795-status-of-afcfta-ratification.html (acedido em 27 de Maio de 2020).

McAuliffe, M. e A. Kitimbo

- 2018 African migration: what the numbers really tell us. World Economic Forum, 7 June. Disponível em www.weforum.org/agenda/2018/06/heres-the-truth-about-african-migration/.

Olaniyi, S.

- 2020 Stop visa-on-arrival policy for 10 years, HURIWA tells FG. The Guardian Nigeria, 20 February. Disponível em <https://guardian.ng/news/nigeria/national/stop-visa-on-arrival-policy-for-10-years-huriwa-tells-fg/>.

Pécoud, A. e P. de Guchteneire (eds.)

- 2007 Migration without Borders: Essays on the Free Movement of People. UNESCO and Berghahn Books, Paris and New York.

União Africana

- 2018 Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, adopted on 21 March.
- n.d. Agenda 2063: The Africa We Want. Disponível em <https://au.int/en/agenda2063/overview> (acedido em 31 de Maio de 2020).

A OIM Egípto celebra o Dia Internacional do Migrante em 2016.

© IOM 2016/Christine BESHAY



8

PAN-AFRICANISMO,
INTEGRAÇÃO REGIONAL
E MIGRAÇÃO

CAPÍTULO 8

PAN-AFRICANISMO, INTEGRAÇÃO REGIONAL E MIGRAÇÃO

Autores: Achieng Akena (Rede Pan-Africana de Cidadãos) e Rosette Nyirinkindi Katungye (Comissão da União Africana)

RESUMO

Este capítulo traça as origens e desenvolvimento do pan-africanismo e a sua motivação para a criação da Organização de Unidade Africana (OUA), a sua sucessora, a União Africana, e as Comunidades Económicas Regionais (CER) consideradas como blocos de construção para a integração continental. A narrativa do Pan-africanismo transformou as normas e princípios do continente, e enquadra-se nos processos de elaboração e implementação de políticas para a integração do continente e na abordagem dos desafios da mobilidade humana em África. São citados vários instrumentos políticos fundamentais, incluindo os seguintes: (a) Plano de Acção de Lagos; (b) Tratado que institui a Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja), através de seis etapas de integração regional; (c) Programa Mínimo de Implementação para a actualização da agenda de integração do Tratado de Abuja; (d) Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana Relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento (Protocolo de Livre Circulação) em 2018; e (e) Acordo que institui a Zona Africana de Comércio Livre Continental (ZCLCA). Relativamente à migração e mobilidade, a resposta continental tem sido de aumentar as vias legais de migração dentro de África através do Quadro de Política de Migração para África e da adopção de um protocolo de livre circulação, tal como previsto no Tratado de Abuja. O capítulo conclui que o desafio com a circulação humana em África não é que os africanos estejam em movimento, mas sim a ausência de mecanismos de protecção adequados para aqueles que se deslocam. Isto deve mudar.

INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta uma descrição das origens e desenvolvimento do Pan-africanismo como uma noção¹ e o impulso subjacente à integração regional e à circulação humana em África actualmente. O capítulo assinala o Pan-Africanismo como a motivação para a criação da OUA e do seu sucessor, a União Africana, e mapeia as inter-relações com as CER. Em seguida, propõe que a solução para os

¹ A descrição do Pan-Africanismo aqui é resumida dando ao leitor uma ampla visão geral para a contextualização. Não foi possível reproduzir aqui toda a história. Para mais informações sobre o Pan-Africanismo, os leitores são incentivados a explorar as referências adicionais anexas a este capítulo.

actuais desafios da migração a nível mundial pode ser atenuada pelo actual papel da União Africana e dos seus Estados-membros na promoção de vias positivas e legais para a migração e a livre circulação, como um aspecto central da unidade continental, solidariedade e coesão.

PAN-AFRICANISMO NO SÉCULO XXI

O pan-africanismo como noção foi historicamente enquadrado em diferentes movimentos políticos e culturais em todo o continente africano e na diáspora. Foi um apelo à solidariedade africana generalizada como forma de combater a opressão e os impactos da escravatura e do colonialismo, e de recuperar a nossa herança africana comum.

O apelo mobilizador de Dubois para uma raça unida contra a opressão, que ele definiu como Pan-Africanismo nos anos 1900, e as ideias de Marcus Garvey, George Padmore e CLR James, influenciaram fortemente Kwame Nkrumah a lutar não só pela independência primordial do Gana, mas também pela sua organização das conferências de unidade africana de 1958 e 1959. O movimento da Negritude na África francófona atraiu Léopold Senghor, o primeiro presidente do Senegal, bem como os líderes das Caraíbas francesas como Aimé Césaire, Léon Damas e mais tarde, Frantz Fanon. A filosofia da Negritude visava inspirar o orgulho na negritude e na africanidade como um opositor à superioridade racista e à opressão dos europeus. Alioune Diop e outros líderes do pensamento *Présence Africaine* tiveram um impacto profundo na promulgação da noção de Pan-Africanismo utilizada no discurso dos tempos modernos.

Contudo, é Kwame Nkrumah que é reconhecido como o portador da tocha dos ideais pan-africanistas que sustentam a União Africana de hoje, principalmente por acolher a reunião dos Chefes de Estado e de Governo africanos, e a subsequente Conferência de Todos os Povos Africanos (AAPC) no Gana em 1958 e 1959, respectivamente. O seu desapontamento com a reunião dos líderes africanos levou-o a concentrar-se nas massas africanas e suas formações, nomeadamente partidos políticos, movimentos de libertação, sindicatos e organizações de mulheres, estudantes e jovens. No entanto, as divisões ideológicas, culturais e linguísticas, os interesses nacionais e a soberania, agravadas por influências externas, foram enormes obstáculos à agenda pan-africana de Nkrumah. O AAPC, que tinha um secretariado permanente em Acra, foi realizado mais duas vezes em 1960 e 1961. Estas conferências centraram-se no domínio continuado dos países africanos, tanto a nível político como económico. Contudo, também resultaram na fragmentação do continente africano no que é vulgarmente conhecido como Grupo de Monróvia e Grupo da Casablanca, que representavam as diferentes abordagens à unidade de África, diferenças que continuam a definir os debates de integração regional a nível continental, reagrupados como os “imediatistas” versus os “gradualistas”.²

A tentativa de fundir essas facções resultou na formação da OUA, a antecessora da União Africana. A OUA foi criada na Conferência dos Estados independentes com 30 dos 32 países independentes na altura, assinando a Carta da OUA em 25 de Maio de 1963. A OUA procurou criar uma África unida que falasse

² “Existem essencialmente duas escolas de pensamento no seio da UA sobre o processo de integração. Uma escola promove a integração imediata com a criação de estruturas apropriadas e o subsequente preenchimento das lacunas institucionais, enquanto a outra promove uma abordagem gradual da integração com a construção das estruturas existentes num continente eventualmente unificado”. (CCPAU, n.d.)

com uma só voz. Apesar do imperativo de unidade e solidariedade entre países africanos, o impacto do colonialismo, bem como as exigências políticas, sociais e económicas que estavam presentes no continente tiveram impacto na elaboração do documento (Selassie, 2015). Por conseguinte, a Carta reflecte os interesses divergentes, nomeadamente o imperativo de salvaguardar a integridade e a soberania territoriais, a independência dos restantes países africanos em relação ao domínio e o princípio da subsidiariedade.

A União Africana, como organização, é o resultado da institucionalização do Pan-africanismo e tem progressivamente enraizado os princípios fundamentais do Pan-africanismo nos últimos 57 anos (incluindo a OUA), e movido o continente para os ideais da unidade, solidariedade e coesão africanas (Muriithi, 2007). Isto reflecte-se na multiplicidade de tratados, políticas, decisões, recomendações, declarações e outros instrumentos de valor normativo, que a OUA/União Africana adoptou ao longo dos anos (Louw, 2004), sobre várias questões, desde a igualdade de género à fito-sanitização. Embora os países continuem a ser os principais locais para a implementação destas normas, a União Africana tem fornecido uma plataforma para a cooperação entre países e a normalização multilateral em vários aspectos de interesse mútuo. Esta acção colectiva pretende ser um precursor da criação de uma África livre, unida e interdependente (Orakçi, 2018), conforme consta dos preâmbulos da Carta da OUA e do Acto Constitutivo da União Africana (Packer e Rukare, 2002).

Para além da prática de normas e políticas, o Pan-africanismo é um símbolo do orgulho de África pelas suas realizações (Maimela, 2013), e um apelo à unificação e à integração política e económica. O Pan-africanismo também tem evoluído através das "lutas heróicas travadas pelos nossos povos pela independência política (Mkandawire, 2015), dignidade humana e emancipação económica" (União Africana, 2000). Os cidadãos africanos adoptaram a noção e os seus ideais, confiando-os em todo o continente e na diáspora, através de uma acção unificada, de organização e de recursos (Comissão da União Africana, 2015). Embora continuem a existir desafios estruturais, legais e políticos significativos para alcançar a África que queremos e o objectivo da Agenda 2063 de "uma África integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos" (União Africana, 2016), o Pan-africanismo no século XXI permanece no centro da "transformação de África na potência global do futuro" (União Africana, n.d.).

A INTEGRAÇÃO REGIONAL E A AGENDA DA CIRCULAÇÃO HUMANA

Priorização da emergência de África

Ao longo das últimas cinco décadas, os países africanos têm envidado vários esforços para reacender o sonho dos "fundadores" de uma África unida, fazendo ajustamentos e compromissos conforme necessário. Uma dessas iniciativas para a emergência do continente foi a noção de Renascimento Africano, a ideia de que África iria tornar-se uma potência e um actor significativo no mundo (Mandela, 1997). Esta noção foi anunciada pelos ensaios de Cheikh Anta Diop, e pelos líderes de pensamento de finais do século XIX e princípios do século XX da Libéria, Nigéria e África do Sul. O conceito foi ainda mais divulgado pelos presidentes sul-africanos Nelson Mandela e Thabo Mbeki, e reforçado pelo Programa Africano de Recuperação do Milénio de Mbeki, e pelo Plano do Presidente senegalês Abdoulaye Wade Omega. O Plano

de Acção de Lagos de 1980 (OUA) 1980, foi igualmente elaborado para reforçar a auto-suficiência e interdependência de África. Infelizmente, a baixa implementação impediu a concretização dos seus objectivos (ECOSOC e UNECA, 1990).

Estas iniciativas culminaram na adopção da União Africana com maior credibilidade para a democracia, boa governação, direitos humanos e dos povos, paz e segurança, combate à impunidade e participação dos cidadãos africanos. Com o reconhecimento de que o desenvolvimento económico não poderia ter lugar num vácuo de governação e democracia (UNECA, InterAfrica Group/Justice Africa, 2002), Acto Constitutivo foi instituído para reconhecer os princípios subjacentes ao Pan-africanismo, impulsionando o prosseguimento da soberania para a intervenção, em vez da integridade territorial anteriormente consagrada (George, n.d). Os graves conflitos internos e as calamidades naturais do século XX assinalaram aos governos africanos que já não podiam ficar indiferentes aos principais acontecimentos ocorridos nos países do continente, que estavam tão interligados que suscitavam uma resposta colectiva; e que a diminuição dos corolários da opressão, do domínio e da conquista exigia uma acção colectiva mais robusta.

Comunidade Económica Africana

Um marco importante³ na via da integração regional foi a criação da Comunidade Económica Africana (CEA) com o Tratado de Abuja de 1991, que foi uma resposta às crises económicas que assolavam o continente e à sua marginalização no final da guerra fria. O tratado, que ainda está em vigor e que foi directamente integrado na União Africana através do Acto Constitutivo, prescreveu o processo de integração durante um período de 34 anos e previa a plena integração política, social, económica e cultural. Tomou disposições para a livre circulação, uma moeda única e sufrágio universal continental para um Parlamento Pan-Africano. A Comissão da União Africana elaborou subsequentemente o Programa Mínimo de Implementação (PIP) após extensas consultas, que estabeleceram acções a vários níveis a serem levadas a cabo tanto pela União Africana como pelas CER. O processo no PIP para a livre circulação de pessoas incluiu a elaboração, ratificação e implementação de tratados de livre circulação onde estes ainda não existiam, cooperação judicial e acordos de segurança inter-regional e intra-regional. Em 2018, 29 anos depois, a União Africana adoptou uma zona de comércio livre continental e um tratado sobre a livre circulação de pessoas.

Actuais acordos regionais de integração e migração

O Tratado de Abuja de 1991 procurou promover a integração passo a passo de África, começando pelo reforço das CER e a sua criação onde ainda não existiam (Genge et al., 2000). Actualmente, a União Africana reconhece oito CER como blocos de construção para a integração de África (Mkwezalamba, 2006). Estes são os seguintes: (a) Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); (b) Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA); (c) Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC); (d) Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC); (e) Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD); (f) União do Magrebe Árabe (UMA); (g) Comunidade dos Estados do Sahel-Sahariana (CEN- SAD); e

³ Embora tenha havido várias outras iniciativas e realizações progressivas, incluindo as que tiveram lugar a nível sub-regional, que levaram à evolução da integração regional no continente e à formação da União Africana, aqui são relatados apenas os principais marcos.

(h) Comunidade da África Oriental (CAO) (União Africana, 2005, 2006). Em Julho de 2007, a União Africana adoptou um tratado para formalizar a relação entre a União Africana e as CER. Para além de facilitar a livre circulação de mão-de-obra, bens e serviços (Coulibaly, 2017), as oito CER procuram reforçar o crescimento económico e a integração, impulsionar as infra-estruturas e a agricultura africanas, e concentrar-se na representação do género e no investimento na juventude e nas pessoas vulneráveis em todo o continente africano (FAO, 2008).

Os níveis de integração em cada uma dessas CER variam significativamente (BAD et al., 2013). Por exemplo, a CEDEAO foi a mais longe com a agenda da livre circulação, e os cidadãos dos países da CEDEAO podem circular pela região com nada mais do que um bilhete de identidade. A CAO permite uma circulação mais fácil numa base de geometria variável, com países como o Sudão do Sul ainda a exigir aos seus vizinhos a obtenção de vistos antes da viagem, e o Ruanda que permite a alguns dos seus vizinhos viajar para lá simplesmente com um bilhete de identidade e outros sem um processo árduo de obtenção de vistos. A CEEAC negociou recentemente a livre circulação para uma categoria especial de pessoas como estudantes e profissionais, enquanto alguns países da SADC ainda exigem vistos mutuamente. O COMESA tem estado muito interessado em fazer avançar a agenda da livre circulação e tem sido bem-sucedido, entre outros aspectos, na criação de condições favoráveis para os comerciantes que chegam ao mercado do COMESA na Zâmbia. Apesar das CER, excepto para a IGAD, tendo adoptado protocolos sobre a livre circulação tal como previsto no Tratado de Abuja e no MIP, os protocolos ainda não tiveram ratificação universal. A IGAD está, desde 2019, a negociar um protocolo para a livre circulação de pessoas, que foi aprovado pelos Ministros do Interior e do Trabalho dos seus países membros em Fevereiro de 2020 (IGAD, 2020).

Ao discutir o problema da migração na Cimeira da União Africana em 2016, após imagens sangrentas de africanos a afogarem-se no Mar Mediterrâneo terem surgido nas notícias, os países africanos determinaram que a resposta continental seria aumentar as vias legais de migração dentro do continente, e atribuíram à Comissão da União Africana um mandato para acelerar a elaboração do tratado sobre a livre circulação juntamente com, e como componente necessária, a zona de comércio livre continental, tal como previsto no Tratado da AEC.

A negociação do acordo da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) de 2018 começou em 2012 como um meio de impulsionar o comércio intra-africano, aumentando a interdependência e a integração regional, e reduzindo a multiplicidade de normas ao nível das CER. Enquanto a ZCLCA entrou em vigor com mais de 22 ratificações, o Protocolo da União Africana sobre a Livre Circulação (União Africana, 2018) - criado desde 2013 e adoptado durante a Cimeira de Janeiro de 2018 - obteve apenas quatro ratificações.⁴ O protocolo prevê a implementação progressiva de regimes de livre circulação em África e os direitos de residência e estabelecimento. O tratado prevê três fases de implementação, começando pelos países africanos que permitem a entrada de cidadãos africanos e eliminando os requisitos de visto. Além disso, o tratado prevê a emissão de um passaporte africano pelos países africanos aos seus cidadãos. O tratado estabelece disposições especiais para a circulação de comunidades fronteiriças, estudantes, investigadores e trabalhadores. O tratado procura igualmente garantir

⁴ O Ruanda foi o primeiro a ratificar o tratado em Maio de 2018, seguido pelo Mali e São Tomé e Príncipe em Maio de 2019 e depois pelo Níger em Julho de 2019. Vide União Africana, 2019.

a protecção dos cidadãos africanos que se deslocam, proibindo a expulsão em massa e garantindo-lhes a protecção das leis do país de acolhimento.

O Quadro da Política de Migração para África, adoptado em 2006 e renovado em 2018, fornece orientações aos Estados africanos e às CER em relação a diferentes aspectos da migração, incluindo migração laboral, gestão de fronteiras, migração irregular, deslocação forçada, migração interna, cooperação interestatal e a intersecção da migração com questões de pobreza, conflito, saúde, ambiente, comércio, género, crianças, jovens e idosos.

Todos estes instrumentos reconhecem que a circulação humana faz parte de um ideal maior de uma África unida, e que a livre circulação dos africanos através das fronteiras continentais é um elemento essencial da integração regional, resultando no crescimento económico e desenvolvimento de África, e no sentido de África tornar-se “uma força dinâmica na arena internacional” (União Africana, 2016).

CONCLUSÃO

Desafios

Em 2020, continuam a existir desafios estruturais e políticos para alcançar uma integração regional inclusiva e sustentável em África e a promessa de livre circulação (Cumbi, n.d). Incluem o seguinte: (a) multiplicidade de mecanismos e instrumentos; (b) CER que enfrentam sobreposições entre os Estados-membros; (c) fraca coordenação e harmonização, tal como na certificação; (d) falta de monitorização, avaliação e elaboração de relatórios para a implementação dos quadros normativos; (e) falta de recursos financeiros e priorização; (f) instituições fracas; (g) agenda sobrepovoada; (h) leis e políticas nacionais não-alinhadas que impedem a livre circulação; (i) fracos níveis de industrialização nacional; (j) falta de participação e envolvimento dos cidadãos; e (k) falta de adesão a tratados, decisões e outros instrumentos jurídicos (União Africana, n. d.b). A Comissão da União Africana indicou em relatórios à cimeira que a taxa de implementação de tratados e decisões foi de 10%, aumentando apenas 1% nos últimos cinco anos.

O maior desafio com a circulação humana em África não é que os cidadãos africanos estejam em movimento, mas que faltem mecanismos de protecção adequados para as pessoas que circulam (CCPAU, 2013). Isto significa que as vulnerabilidades e a criminalidade são exacerbadas à custa dos migrantes, com traficantes, escravizadores e violadores dos direitos humanos a colocarem-se em situações em que a protecção não é aproveitada. Para as mulheres, em particular, a falta de mecanismos de protecção é grave devido aos sectores para os quais elas migram principalmente, incluindo as indústrias de entretenimento e de prestação de cuidados. A falta de acesso garantido aos cuidados de saúde sexual e reprodutiva coloca-as em risco acrescido de mortalidade materna.

Soluções e recomendações

Para reduzir a multiplicidade de normas, três CER - COMESA, CAO e SADC - celebraram um acordo tripartido e uma zona de comércio livre em 2008. A União Africana tem incentivado outras CER a imitarem esta tendência que aproxima o continente da convergência. Em 2016, a União Africana decidiu implementar reformas institucionais para racionalizar as suas operações, aumentar a eficiência e

melhorar a prestação de serviços (União Africana, n.d.c). Um aspecto importante das reformas foi a transformação da cimeira de meados do ano numa cimeira de coordenação entre a União Africana e as CER, no sentido de uma maior coerência. A parceria e harmonização UA-CER é necessária para o seguinte: (a) criar plataformas para o envolvimento do sector privado, dos jovens e das mulheres; (b) incentivar as PME e uma melhor industrialização nacional; e reforçar as competências e capacidades dos jovens líderes africanos (ibid.). Um melhor alinhamento entre as CER, a União Africana e os Estados-membros ajudará o continente africano a realizar as aspirações de desenvolvimento e paz e segurança como pré-requisitos para uma migração livre e legal.

No futuro, os Estados-membros devem demonstrar responsabilidade perante os seus cidadãos pelos compromissos regionais e internacionais assumidos em matéria de migração e livre circulação. Devem garantir o acesso amplo e fácil aos regulamentos relativos à circulação legal. Devem ser melhores na cooperação transfronteiriça e na assistência jurídica, aumentar a protecção, reduzir a criminalidade e melhorar o acesso dos migrantes à justiça. Os países africanos devem mobilizar, incluir e envolver os seus cidadãos na agenda da integração regional, e enaltecê-los com as oportunidades apresentadas pela unidade e solidariedade do continente, a fim de acalmar sentimentos xenófobos e receios injustificados. África tem vastos recursos e a migração pode ser positiva quando a livre circulação de serviços, cidadãos e comércio são motivados pelas oportunidades de intercâmbio económico, prosperidade e desenvolvimento de todos os países africanos.

O Pan-africanismo do século XXI deve transcender os instrumentos e instituições em que foi integrado, e o espírito e ímpeto do apelo à solidariedade, unidade e auto-suficiência africanas devem ser actualizados e entrincheirados na acção, tanto quanto no discurso. Isto resultaria no nosso melhor desempenho por parte dos migrantes africanos. Não importa a causa da sua circulação, os africanos devem ser capazes de o fazer com dignidade e em segurança, e ter os seus direitos protegidos. Esta é a causa para a qual o Pan-africanismo actual nos convoca. Dado o 2019 Ano dos Refugiados, Regressados e Deslocados Internos, há um estímulo adicional para garantir que as pessoas deslocadas à força encontrem asilo digno, seguro e protegido onde quer que procurem refúgio no continente. Enquanto o mundo vê os migrantes africanos como um fardo, os princípios de unidade e solidariedade em todo o continente oferecem aos países africanos uma oportunidade de enraizar as soluções africanas para os problemas africanos.

BILIOGRAPHY

Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD)

- 2020 Protocol on Free Movement of Persons endorsed at ministerial meeting. 26 February, Khartoum. Disponível em <https://igad.int/divisions/health-and-social-development/2016-05-24-03-16-37/2373-protocol-on-free-movement-of-persons-endorse-at-ministerial-meeting>.

Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Comissão Económica das Nações Unidas para África, United Nations Development Programme (UNDP)

- 2013 African Economic Conference 2013 Report: Regional Integration in Africa. 28-30 October.

Beyer, G.

- 1981 The political refugee: 35 years later. *International Migration Review*, 15(1/2):26–34. doi: 10.2307/2545321.

Centre for Citizens' Participation in the African Union (CCPAU)

- 2013 Continental Report: Freedom of Movement of People Study. Filed by Elijah Munyuki, 16 August. n.d. Regional Integration and AU Organs and Institutions: Challenges and Opportunities. n.p.

Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), InterAfrica Group/Justice Africa

- 2002 The economic dimension to the African Union. Issues Paper for the African Union Symposium. African Development Forum (ADF III). Addis Ababa.

Comissão da União Africana

- 2015 Background Note on Agenda 2063. Directorate of Strategic Planning, Directorate of Strategic Policy Planning, Monitoring, Evaluation and Resource Mobilization (SPPMERM), Addis Ababa.

Coulibaly, S.

- 2017 Six steps to start changing how Africa does development. Brookings, 19 July. Disponível em www.brookings.edu/blog/future-development/2017/07/19/six-steps-to-start-changing-how-africa-does-development/.

Cumbi, M.

- n.d. SADC Study on the free movement of persons. Commissioned by Centre for Citizens' Participation in the African Union.

Genge, M., F. Kornegay e S. Rule

- 2000 Formation of the African Union, African Economic Community and Pan-African Parliament. African Union and Pan-African Parliament Working Paper. African Institute of South Africa, Pretoria.

George, S.

- n.d. Democracy, human rights and state reform in Africa. Policy brief 28 (n.p.).

Louw, A.H.

- 2004 The concept of the African Renaissance as a force multiplier to enhance lasting peace and stability in sub-Saharan Africa. Research paper, Executive National Security Programme 02/2000, South African National Defence College.

Maimela, D.

- 2013 Pan-Africanism of the 21st century – Challenges and prospects. *The Journal of The Helen Suzman Foundation*, Issue 71. Disponível em https://hsf.org.za/publications/focus/copy_of_focus-71-state-nation/pan-africanism-of-21st-century-d-maimela.pdf.

Mandela, N.

- 1997 Renewal and renaissance: Towards a New World Order. Lecture by the President of the Republic of South Africa in the Sheldonian Theatre, Oxford, 11 July.

- Mkandawire, T.
2015 Fifty years of African independence: Personal reflections. In: Reimagining Pan-Africanism: Distinguished Mwalimu Nyerere Lecture Series 2009–2013 (W. Soyinka, S. Amin, B.H. Selassie, M. Gíthae Mũgo and T. Mkandawire). Mkuki na Nyota Publishers, Dar es Salaam, pp. 199-258.
- Mkwezalamba, M.M.
2006 Presentation on “The Rationalization of the Regional Economic Communities (RECS)”. African Union, Pan-African Parliament, Midrand, 3 May.
- Muriithi, T.
2007 Institutionalising Pan-Africanism: Transforming African Union values and principles into policy and practice, Institute for Security Studies Paper 143. Disponível em www.files.ethz.ch/isn/98931/PAPER143H.pdf.
- Nigerian Institute of Social and Economic Research (NISER)
2002 Reflection on African’s historic and current initiatives for political and economic unity. Ibadan. Disponível em www.uneca.org/sites/default/files/uploaded-documents/ADF/ADF3/niser.pdf.
- Orakçı, S.
2018 United Africa revisited. Humanitarian and Social Research Center (iNSAMER), 30 March. Disponível em https://insamer.com/en/united-africa-revisited_1359.html.
- Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO)
2008 Chapter 3: The African Union (AU) strategy for regional integration. In: Towards an African Common Market for Agricultural Products (S. Koromo, V. Mosoti, H. Mutai, A. Coulibaly e M. lafrate). Rome, pp. 24-68. Disponível em www.fao.org/3/i0247e/i0247e02.pdf.
- Organisation of African Unity (OAU)
1980 Lagos Plan of Action for the Economic Development of Africa, 1980–2000, adopted on 29 April. Lagos.
- Packer, C.A.A. e D. Rukare
2002 The New African Union and its constitutive act. American Journal of International Law, 96(2):365-379.
- Selassie, B.H.
2015 From colonial borders to African unity. In: Reimagining Pan-Africanism: Distinguished Mwalimu Nyerere Lecture Series 2009–2013 (W. Soyinka, S. Amin, B.H. Selassie, M. Gíthae Mũgo and T. Mkandawire). Mkuki na Nyota Publishers, Dar es Salaam, pp. 113-160.
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) e UNECA
1990 Appraisal and review of the impact of the Lagos Plan of Action on the development and expansion of intra-African trade. UN. ECA Conference of African Ministers of Trade Meeting, Eleventh session, 15–19 April, Addis Ababa. Disponível em <http://hdl.handle.net/10855/14129>.
- União Africana
2005 Report of the consultative meeting on the rationalization of the regional economic communities (RECS) for Central, North and West African regions. Meeting of experts on the rationalization of the RECS. African Union and United Nations Economic Commission for Africa (UNECA). Accra, 27–28 October.
2006 Report of the consultative meeting on the rationalization of the regional economic communities (RECS) for Eastern and Southern Africa. Meeting of experts on the rationalization of the RECs. African Union and UNECA, Lusaka, 9–10 March.
2016 Agenda 2063: The Africa We Want. Popular Version, May 2016 Edition. African Union Commission, Addis Ababa.
2018 Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to the Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment, adopted by the Thirtieth Ordinary Session of the Assembly. Addis Ababa, 29 January.

- 2019 List of countries which have signed, ratified/acceded to the Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. 16 July. Disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20TREATY%20ESTABLISHING%20THE%20AFRICAN%20ECONOMIC%20COMMUNITY%20RELAT....pdf>.
- n.d. Agenda 2063: The Africa We Want, Overview. Disponível em <https://au.int/en/agenda2063/overview> (acedido em 12 de Junho de 2020).
- n.d. Governance of integration in Africa: Challenges and way forward. Disponível em https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/26630-wd-issue_paper_on_governance_of_integration_en.pdf.n.d. Overview of institutional reforms. Disponível em <https://au.int/AUReforms/overview>.

LEITURA ADICIONAL

- African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)
2003 The relationship between the ACHPR and organs of the African Union, including NEPAD. Agenda item 9(f), DOC/OS (XXXIV)342. Thirty-Fourth Ordinary Session. Banjul, 6-20 November.
- Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA), InterAfrica Group/Justice Africa
2002 The architecture and capacity of the African Union. Issues Paper for the African Union Symposium. African Development Forum (ADF III). Addis Ababa.
- Gutto, S.
2002 The African Union and the New Partnership for Africa's Development: Human and Peoples' Rights Challenges. Thirty-First Ordinary Session of the African Commission on Human and Peoples' Rights.
- Hansungule, M.
2009 African courts and the African Commission on Human and Peoples' Rights. Disponível em <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.490.6079&rep=rep1&type=pdf>.
- Institute for Security Studies
n.d. The Kampala Document: Africa moves to launch a conference on security, stability, development and co-operation in Africa. Disponível em <https://oldsite.issafrica.org/uploads/CSSDCA.PDF>.
- International Organization
1962 All-African People's Conferences. International Organization, 16(2):429–434. doi: 10.1017/S0020818300011164.
- Nelson Mandela Foundation
2008 Passports tell a story. News article, 4 March. Disponível em www.nelsonmandela.org/news/entry/passports-tell-a-story.
- Organização de l'União Africana (OUA)
1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, adopted on 10 September (CAB/LEG/24.3).
1982 African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights (Banjul Charter), adopted on 27 June (CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58).
1991 Treaty Establishing the African Economic Community. Abuja, 3 June.
1993 1993 Cairo Declaration on the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the Organization of African Unity (AHG/Decl. 1 (XXIX)). Disponível em https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/561/AHG%20Decl%201%20%28XXIX%29%20_E.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
2001 General Report of the Conference. OAU-Civil Society Conference, Addis Ababa, 11–15 June.
- União Africana
2000 Constitutive Act of the African Union, adopted by the Thirty-Sixth Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government. Lome, Togo, 11 July.
2007 Decision on the protocol on relations between the African Union and the regional economic communities (RECs) (Doc. EX.CL/348 (IX)).

Num mercado em Dollo Ado, Estado Regional da Somália, Etiópia

© IOM 2018/Muse MOHAMMED



9

MIGRAÇÃO E COMÉRCIO EM ÁFRICA

CAPÍTULO 9

MIGRAÇÃO E COMÉRCIO EM ÁFRICA

Autores: Paul Akiwumi (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED) e Chiza Charles Chiumya (Comissão da União Africana)

RESUMO

O papel da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA) e quadros de política de migração relacionados no nexo entre migração intra-africana e comércio é analisado; destacando os canais através dos quais a migração intra-africana impulsiona o comércio e o seu potencial para contribuir para a transformação estrutural. São igualmente analisadas as restrições e as oportunidades em matéria de comércio e migração. A ZCLCA está orientada para a criação de riqueza e o desenvolvimento dos países africanos e contém também disposições especiais para a circulação de pessoas. O Protocolo da ZCLCA sobre o Comércio de Serviços reconhece a presença de pessoas singulares prestadoras de serviços como um dos seus meios de prestação de serviços, o que permitiria aos africanos deslocarem-se dentro dos territórios uns dos outros para prestarem serviços. O Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana Relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento complementa o Protocolo da ZCLCA. Este capítulo defende a promoção de políticas de migração pró-comercial e conclui que a migração intra-africana tem o potencial de contribuir para a prosperidade económica do continente através de um maior comércio intra-africano, maior procura de turismo intra-regional e mais receitas para os governos e regiões, bem como de colmatar as lacunas de competências a nível nacional e regional.

INTRODUÇÃO

A migração é fundamental para o desenvolvimento de África. Reconhecendo a sua importância na agenda de integração regional de África, os quadros políticos a nível regional e continental, incluindo o Quadro de Política de Migração da União Africana, foram concebidos para reforçar a livre circulação de pessoas e de mão-de-obra entre os seus Estados-membros.

O desenvolvimento económico é fundamental para a migração. Está bem documentado que os países tendem a negociar e a investir mais com países dos quais receberam migrantes (Ethier, 1995; Dolman, 2008; Ndiaye et al., 2011; Ratha et al., 2011; Egger et al., 2012; ICMPD e OIM, 2015; Foresti e Hagen-Zanker, 2018; CNUCED, 2018). O comércio é um mecanismo importante através do qual a migração intra-africana contribui para o desenvolvimento económico do continente e tem sido reconhecido como um elemento importante no Quadro

Político revisto da União Africana para África (2018-2027). Num esforço para realçar como a migração intra-africana contribui para o desenvolvimento do continente, este capítulo analisa o papel da ZCLCA e quadros políticos relacionados que regem a migração, bem como o nexo migração-comércio, destacando os canais através dos quais a migração intra-africana impulsiona o comércio e o seu potencial para contribuir para a transformação estrutural. Explora também as limitações e oportunidades no comércio e migração.

MIGRAÇÃO E COMÉRCIO

Os Chefes de Estado e de Governo africanos, numa decisão memorável de Março de 2018, adoptaram o Acordo da ZCLCA, um desenvolvimento histórico que cria a maior zona de comércio livre do mundo. O comércio intra-africano, definido como a média das exportações e importações intra-africanas, oscilou em cerca de 15,2 por cento durante o período de 2015 – 2017 (CNUCED, 2019). A simulação das modalidades pela Comissão Económica das Nações Unidas para África - adoptada para a redução pautal de bens ao abrigo do Acordo ZCLCA - mostra que haveria um aumento de 3% nas exportações, aumentando o valor do comércio intra-africano (entre 15% ou 50 mil milhões de dólares) e 25% (ou 70 mil milhões de dólares) até 2040, em comparação com a situação actual. Estes números não incluem o comércio informal - que, em África, é muito elevado. Empresas não registadas, comerciantes informais, incluindo mulheres, atravessam frequentemente as fronteiras africanas, comprando e vendendo produtos em todo o continente. A natureza transfronteiriça do comércio informal torna-o uma parte importante do nexo migração-comércio-desenvolvimento e merece uma consideração fundamental para respostas políticas adequadas.

A migração contribui para o desenvolvimento socioeconómico tanto nos países de origem como de destino. Como a migração está estreitamente interligada com o comércio, os canais económicos e comerciais através dos quais é transmitida são particularmente importantes.

Por um lado, a migração funciona como um substituto do comércio, quer através da transferência de mão-de-obra através das fronteiras directamente sob a forma de migração, quer através do comércio de bens com grande intensidade de mão-de-obra. A liberalização do comércio é assim vista como diminuindo a necessidade de migração, estimulando o comércio e favorecendo uma convergência nos preços dos factores que reduz os incentivos à migração. Por outro lado, a migração é vista como tendo um forte efeito pró-comércio com a migração e o comércio a complementarem-se mutuamente, e o comércio a aumentar juntamente com uma maior mobilidade dos factores. Além disso, os efeitos pró-comercial são canalizados através de factores que incluem a divulgação das preferências dos migrantes por bens provenientes dos países de origem, a remoção de barreiras informativas entre os países de origem e de destino e melhorias na facilitação da aplicação dos contratos em ambientes institucionais fracos (CNUCED, 2018). Enquanto o efeito líquido depende do facto de o efeito de criação do comércio dominar o impacto de desvio do comércio com o resto do mundo, em geral, quando os países realizam mais comércio, as melhorias na produtividade e no nível de vida tendem a seguir-se (Frankel e Romer, 1999; Redding e Venables, 2004; Romalis, 2007).

ZONA DE COMÉRCIO LIVRE CONTINENTAL AFRICANA SOBRE A CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Desde o Tratado que institui a Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja), a melhoria dos meios de subsistência da população africana tem sido um dos principais objectivos da União Africana. A facilitação da circulação de pessoas para benefício económico tem sido um elemento central das aspirações de desenvolvimento de África. No domínio do comércio internacional e regional, a forma de o fazer é através da criação de tratados e regimes jurídicos com quadros de apoio que criem um novo e melhor tratamento (mais favorável) para os povos africanos em relação aos de países terceiros. Os acordos comerciais fazem-no tipicamente através de dois instrumentos: (a) acordos relacionados com o comércio de serviços; e (b) acordos relativos ao investimento. Em ambos os casos, pessoas-tanto legais (jurídicos) como naturais - formam os beneficiários do tratamento preferencial concedido em virtude do acordo.

A ZCLCA dará tratamento preferencial a bens e serviços originários de países africanos que são partes no acordo. Os negócios, empresas e comerciantes transfronteiriços africanos serão beneficiários de novos requisitos contra a discriminação, obrigando cada Estado Parte na ZCLCA a conceder, imediata e incondicionalmente, o tratamento de nação mais favorecida que concede a qualquer bem, serviço e fornecedor de serviços originários de um Estado Parte na signatária da ZCLCA. Em relação aos não-membros do tratado, a melhoria qualitativa do tratamento deverá incentivar outros países a aderir. Um tratamento melhorado deverá traduzir-se em maiores dividendos nas exportações - tanto de bens como de serviços - graças ao desmantelamento das barreiras pautais sobre bens e à regulamentação discriminatória sobre o comércio de serviços.

Embora todo o acordo vise a promoção do desenvolvimento dos países africanos, existe uma disposição especial para a circulação de pessoas. Isto pode ser entendido como um aspecto relacionado com o comércio relativo à migração na ZCLCA.

Disposições da Zona de Comércio Livre Continental Africana sobre a circulação de pessoas

O Protocolo da ZCLCA sobre o Comércio de Serviços reconhece a presença de pessoas singulares prestadoras de serviços como um dos seus meios de prestação de serviços. Estas podem ser pessoas colectivas/jurídicas (empresas) e pessoas singulares prestadoras de serviços.

Em termos de arquitectura jurídica, a ZCLCA cria um tratamento preferencial que proíbe a discriminação contra os serviços e fornecedores de serviços africanos, especificamente nos sectores em que as partes na ZCLCA devem proporcionar uns aos outros compromissos específicos (para acesso ao mercado e tratamento não discriminatório em relação aos fornecedores de serviços estrangeiros). Existe um total de 11 subsectores da lista de classificação sectorial de serviços adoptada - com base na qual os países africanos, através de sucessivas rondas de negociações, darão uns aos outros um tratamento progressivamente melhor aos serviços dentro dos seus mercados.

Os Estados-membros da União Africana concordaram em iniciar negociações para um acesso preferencial a cinco sectores prioritários iniciais, nomeadamente negócios, comunicações, finanças, turismo e serviços de transportes. Na medida em que os países africanos comprometem-se a permitir aos fornecedores de serviços africanos o acesso aos mercados nestes sectores, a ZCLCA promete criar novas e dinâmicas oportunidades de circulação relacionadas com o fornecimento de serviços através das fronteiras africanas (CNUCED, 2015).

Para além dos sectores seleccionados, a ZCLCA impõe aos seus membros que trabalhem em conjunto para assegurar que os regulamentos adoptados nestes sectores apoiem os objectivos do acordo, que neste caso consistiriam em permitir aos africanos deslocarem-se dentro dos territórios uns dos outros para prestarem serviços. As oportunidades criadas nestes acordos poderiam ajudar a reduzir a pobreza, uma vez que a própria natureza da circulação de pessoas para fornecer serviços permite beneficiar directamente os próprios fornecedores de serviços. A proximidade entre o fornecedor do serviço e o utilizador que reteve o serviço significa que as pessoas têm muito mais controlo sobre os ganhos obtidos com este comércio. Além disso, tais acordos estruturados são importantes para estabelecer um canal especial para a protecção das pessoas que se deslocam para a prestação de serviços ao abrigo de acordos comerciais, um movimento em grande parte baseado em contratos e, portanto, menos sensível politicamente do que os que se deslocam na esperança geral de encontrar trabalho. É também melhor em termos de proporcionar oportunidades mais justas de protecção dos direitos dos fornecedores de serviços (num mundo em que as histórias são repletas de desafios enfrentados por trabalhadores não documentados que operam sob o radar).

A Fase II das negociações da ZCLCA abordará o investimento, a concorrência e os direitos de propriedade intelectual. Em particular, prevê-se que o protocolo sobre investimento se baseie no Código Pan-africano de Investimento que os Estados-membros da União Africana já acordaram. Este protocolo assentará numa capacidade já prevista para avançar no contexto do comércio intra-africano - para investimentos relacionados com o comércio de serviços. Assim, irá alargar o âmbito das pessoas que circulam pelo continente, dos investidores e dos que estão relacionados com o comércio de bens.

Facilitar a circulação do comércio de outros instrumentos da União Africana: O caso do Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana Relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento

Em 2013, a União Africana adoptou a Agenda 2063, que define as aspirações do povo africano a serem alcançadas até ao ano de 2063. A agenda prevê um continente integrado, politicamente unido com base nos ideais do Pan-africanismo. Uma das áreas visadas a cumprir até 2023 é a livre circulação de pessoas dentro dos Estados-membros das Comunidades Económicas Regionais (CER), e a nível continental, através da isenção de todos os requisitos de visto para viagens intra-africanas. Paralelamente à ZCLCA 33 dos 55 Estados-membros da União Africana assinaram o Protocolo ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana em matéria de livre circulação de pessoas, direito de residência e direito de estabelecimento em 21 de Março. 2018. No momento em que foi redigido, apenas um Estado-membro tinha ratificado o acordo.

Nunca é demais salientar a razão de ser do referido protocolo, especialmente no reforço da transferência intra-africana de conhecimentos e competências, na promoção de uma identidade pan-africana, integração social e turismo, na melhoria de projectos de infra-estruturas transfronteiriças e no desenvolvimento partilhado, bem como na promoção de uma abordagem abrangente da gestão de fronteiras. No entanto, o Índice de Abertura de Vistos do Banco Africano de Desenvolvimento de 2018 mostra que 50% dos africanos ainda necessitam de visto para viajar para pouco mais de metade dos outros países africanos. Se ratificado, este protocolo poderia ter um impacto significativamente positivo no comércio.

A abordagem de implementação prevista para este protocolo é que os Estados-membros da União Africana concedam primeiro vistos uns aos outros à chegada, depois eliminem completamente os requisitos de visto e, ao mesmo tempo, passem gradualmente a conceder uns aos outros direitos de residência e estabelecimento. Outra iniciativa importante é o passaporte africano, que está a ser lançado como uma iniciativa de assinatura da União Africana. Na Cimeira da União Africana de Julho de 2016, em Kigali, a assembleia lançou oficialmente o passaporte electrónico comum africano biométrico, que quando estiver totalmente implantado, facilitará a livre circulação de pessoas em todo o continente africano. Os Estados-membros da União Africana também lançaram o Mercado Único Africano de Transporte Aéreo (SAATM), que deverá melhorar a conectividade de África, promover o comércio, o investimento e o turismo, criar mais emprego e crescimento, bem como facilitar as viagens dos africanos por todo o continente a custos mais baixos. Até à data, 23 países assinaram o SAATM.

O estatuto da liberdade de circulação nos instrumentos de liberalização do comércio em Comunidades Económicas Regionais Africanas

Em África, há uma série de iniciativas sub-regionais que procuram criar mais terreno para os africanos comerciarem e circularem dentro de tais agrupamentos. Todas as CER estabeleceram acordos comerciais regionais. Contudo, a fase e a implementação destas disposições variam de uma CER para outra (CNUCED, 2019). Relativamente à livre circulação de pessoas, foram alcançados resultados importantes particularmente em certas regiões, tais como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Comunidade da África Oriental (CAO) e a União do Magrebe Árabe (UMA). Por exemplo, o passaporte da CAO está operacional e permite múltiplas entradas aos cidadãos dos Estados Parceiros para viajar livremente dentro da região da CAO durante um período de seis meses (OIM e ACP, 2013). Na CEDEAO, há circulação sem visto para os cidadãos da comunidade No Mercado Comum da África Austral e Oriental (COMESA), os vistos são tratados com flexibilidade para os residentes do COMESA; e na região da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), os cidadãos podem obter um visto por um período máximo de 90 dias por ano. No entanto, o estabelecimento e a residência requerem procedimentos adicionais. Na região da África Central, os progressos têm sido lentos, enquanto na Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), os países aplicam as regras de reciprocidade em matéria de vistos. Na UMA, como na IGAD, é aplicada alguma forma de reciprocidade nos vistos, excepto para a Tunísia, o que permite aos cidadãos de outros Estados-membros acederem livremente ao seu território.

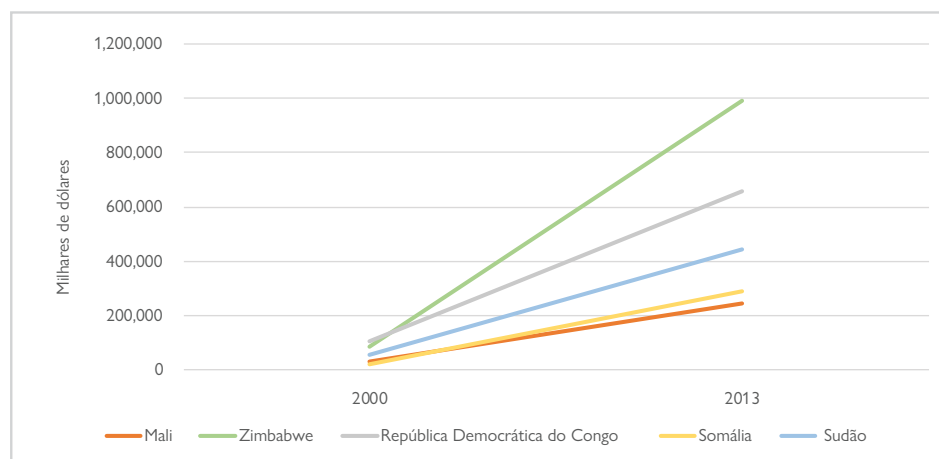
NEXO ENTRE MIGRAÇÃO E COMÉRCIO EM ÁFRICA

A migração intra-africana impulsiona o comércio principalmente através de dois canais: a) procura de produtos dos países de origem (comércio nostálgico) e de serviços que os migrantes exigem, tais como o turismo; e b) comércio gerado pelos comerciantes transfronteiriços informais de África. O comércio é também cada vez mais impulsionado por pequenos comerciantes de destinos extracontinentais que migram para África. É, no entanto, importante observar que embora as políticas de abertura das fronteiras ao comércio abundem em África, o mesmo não se pode dizer em relação à migração, apesar de estudos empíricos e provas que encontram um impacto positivo da migração no comércio. Isto estabelece, portanto, um caso *prima facie* para a promoção de políticas de migração pró-comercial.

Comércio de alimentos

A procura de produtos por parte dos migrantes africanos, em particular alimentos provenientes dos seus países de origem, estimula a exportação de alimentos dos seus países de origem. Por exemplo, as exportações de alimentos da República Democrática do Congo, Mali, Sudão e Zimbabwe mostram ligações à emigração destes países para países de destino noutros pontos do continente (ver Figura 1). Juntamente com o aumento da procura de produtos alimentares, os valores de exportação nos países de origem também aumentaram em paralelo. A emigração dos quatro países acima referidos correspondeu a um aumento significativo das exportações de alimentos para outros países africanos. No caso do Zimbabwe, as suas exportações de alimentos para outros países africanos aumentaram de 100.000 dólares em 2000 para 1 milhão em 2013 (CNUCED, 2018).

Figura 1. Principais países emissores por importações de alimentos de África

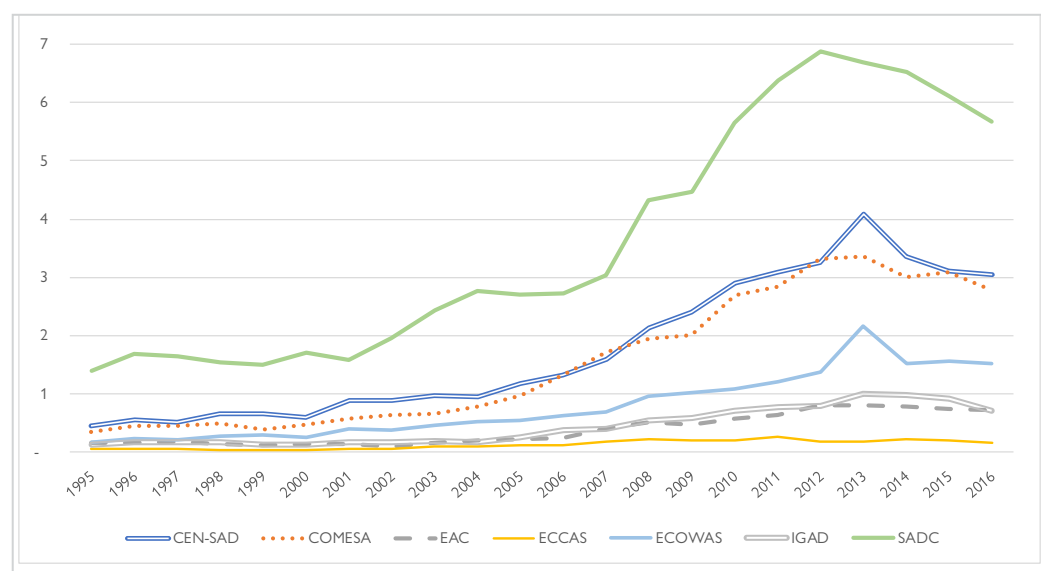


Fonte: CNUCED, 2018.

Observação: Principais países emissores com base na classificação no Banco Mundial, 2013 e no Banco Mundial Global, base de dados bilateral das migrações.

Foi observado um padrão semelhante a nível regional. A migração intra-africana, para além de impulsionar as exportações de alimentos dos países de origem, também contribuiu para o aumento das importações de alimentos através das CER africanas. Para o COMESA, a Comunidade dos Estados do Sahel-Sahariana (CEN-SAD) e a SADC tiveram ambas o maior aumento nas importações de alimentos como mostra a Figura 2; o comércio de produtos alimentares também gerou receitas substanciais para as CER.

Figura 2. Importações alimentares bilaterais médias de três anos por comunidade económica regional (milhares de milhões de dólares)



Fonte: Dados internos dos autores.

Comércio de nostalgia

A migração intra-africana estimula o comércio do património (nostalgia) e o turismo (conforme discutido abaixo), com as populações da diáspora a servirem de canais para o comércio. A procura de produtos de origem dos migrantes é crítica, uma vez que o comércio de produtos de origem nacional gera frequentemente receitas significativas para os países de origem. Além disso, sendo os bens "nostálgicos" intensivos em mão-de-obra e frequentemente artesanais, os ganhos derivados desses bens contribuem para a economia das comunidades locais ao mesmo tempo que aumentam os rendimentos a nível doméstico (Newland e Taylor, 2010). Criticamente, para além do potencial para desenvolver ligações viáveis entre mercados da diáspora e produtores locais, o comércio de produtos de nostalgia pode desempenhar um papel na sustentação de pequenos produtores nos seus países de origem, ao mesmo tempo que apoia o desenvolvimento económico local.

Serviços

A migração intra-africana cria uma procura significativa de serviços, tais como o turismo e os transportes que tendem a aumentar durante as férias e outras festividades à medida que os migrantes na diáspora visitam familiares e amigos em casa. Com os elevados níveis de migração intra-africana nos últimos anos, a quota do turismo intra-regional aumentou, passando de 34% em 2010 para 40% em 2013 (CNUCED, 2017). Ao mesmo tempo, a migração intra-africana cria a procura de outros serviços comerciais, o que, por sua vez, gera emprego. Na África do Sul, o principal destino de migração do continente, o comércio de serviços tem a maior quota de emprego, sendo o sector responsável por 20% do emprego do país (Belaid e Slany, 2018).

Comércio informal transfronteiriço

As oportunidades no comércio são um importante impulsionador da migração intra-africana, influenciando os padrões, tendências e dinâmicas de mobilidade entre regiões do continente. A procura no comércio é um impulsionador do comércio informal transfronteiriço (ICBT), particularmente entre as mulheres. Estima-se que 85% dos comerciantes transfronteiriços na região dos Grandes Lagos são mulheres (Titeca e Kimanuka, 2012), enquanto no Malawi e no Zimbábue, as mulheres representam aproximadamente 80% e 74% dos comerciantes informais, respectivamente (Ndlela, 2006). Do mesmo modo, na África Austral, as mulheres migrantes representam até 70 por cento dos comerciantes, e são responsáveis por até 30-40 por cento do comércio da SADC, com um valor de cerca de 17,6 mil milhões de dólares por ano (Redes Inter-Agências das Nações Unidas sobre Mulheres e Igualdade de Género, 2011), sendo o Zimbábue para a África do Sul um corredor essencial (CNUCED, 2018).

Em todo o continente, as mulheres comerciantes transfronteiriças informais muitas vezes efectuam movimentos circulatorios de curto prazo entre e dentro das regiões. Na África Ocidental, as mulheres da Nigéria compram e vendem uma variedade de bens, incluindo vestuário e produtos de beleza que comercializam nos países vizinhos, nomeadamente Benim e Gana (Andall, 2018). Na África Oriental, as mulheres comerciantes transfronteiriças informais do Uganda e do Quênia comercializam noutros Estados da CAO, incluindo no Ruanda e na República Unida da Tanzânia, e inter-regionais para o Congo e o Sudão. Os protocolos relacionados com a livre circulação de pessoas, residência e estabelecimento na CEDEAO e na CAO ajudaram a facilitar a mobilidade dos migrantes dentro dos mercados de trabalho da respectiva região. Embora o ICBT seja dominado por migrantes pouco qualificados, é importante notar que cada vez mais, os comerciantes incluem indivíduos mais instruídos. Na CAO, por exemplo, o comércio informal está a absorver cada vez mais pessoas jovens e relativamente bem formadas, incluindo algumas com qualificações profissionais (Ogalo, 2010), reflectindo uma falta de oportunidades económicas nos países de origem.

Embora as questões relacionadas com o ICBT não estejam directa e explicitamente reflectidas no Acordo da ZCLCA e no Protocolo de Livre Circulação de Pessoas, a sua implementação é susceptível de beneficiar indirectamente os comerciantes transfronteiriços informais. A eliminação de muitos dos desafios e barreiras ao comércio tornará mais fácil para os comerciantes transfronteiriços informais a entrada no emprego formal, gerando assim importantes benefícios/ ganhos socioeconómicos em termos de criação de comércio, cobrança de impostos e riqueza global.

Comércio extracontinental em pequena escala e empreendedorismo

A migração extracontinental para África tem crescido nos últimos anos, à medida que os migrantes respondem às oportunidades económicas nos países do continente. O comércio e os negócios no continente criaram oportunidades económicas para migrantes pouco qualificados da China, Índia, Líbano, Paquistão e países europeus como Portugal, entre outros. Os migrantes libaneses, na sua maioria pequenos comerciantes pouco qualificados, operam pequenas empresas no Senegal, enquanto os migrantes indianos gerem pequenas empresas em vários países da África Ocidental, Oriental e Austral. Após a recessão económica em meados da década de 2008, cidadãos portugueses pouco qualificados imigraram

para Moçambique e iniciaram pequenos negócios com estes comerciantes, a maioria dos quais opera lojas de retalho e grossistas e pequenos restaurantes, contribuindo para o crescimento do sector dos serviços em muitos países africanos. Mais recentemente, pequenos comerciantes chineses imigraram para países africanos em número substancial, criando pequenas empresas em todo o continente, incluindo em Angola, Botswana, Namíbia, Senegal, África do Sul, Uganda e Zâmbia, entre outros (Warmerdam e van Dijk, 2016).

Os quadros políticos têm sido cruciais para estimular a migração para o continente. A Política de Reforma e Abertura da China de 1978, que liberalizou a emigração e a de 1999 a política de reforma e abertura, que liberalizou a emigração e os 1999. A política de saída que incentivou o investimento estrangeiro tem sido vital para impulsionar a migração chinesa, incluindo entre os comerciantes para África (Postel, 2017). Ao mesmo tempo, o recente afluxo de migrantes chineses à África do Sul desde os anos 2000 deve-se em parte a um limiar de entrada mais baixo (Park, 2009), o que tornou o país um destino de migração atraente para os migrantes chineses, incluindo comerciantes com competências limitadas e/ou qualificações ou capital insuficientes para a entrada na América do Norte, Europa ou Austrália (Huynh et al., 2010).

RESTRIÇÕES E OPORTUNIDADES NA MIGRAÇÃO INTRA- AFRICANA

Constrangimentos

"Um continente integrado, politicamente unido e baseado nos ideais do Pan-africanismo e na visão do Renascimento Africano" é a segunda aspiração expressa pelo povo africano na Agenda 2063. Dois dos objectivos sob esta aspiração referem-se a uma África unida que seria alcançada através do comércio, trocas de bens e serviços, livre circulação de pessoas e capitais e infra-estruturas de classe mundial que atravessam o continente africano de modo a melhorar a conectividade por via ferroviária, rodoviária, marítima e aérea; e o desenvolvimento de grupos de energia regionais e continentais, bem como de tecnologias de informação e comunicação.

Enquanto a abertura de vistos é vista como parte da solução para alcançar esta aspiração, o O Relatório do Índice de Abertura de Vistos de África de 2019 (BAD, 2019) mostra que, em média, os países africanos estão mais fechados uns aos outros do que com vistos abertos, observando que os cidadãos africanos necessitam de vistos para viajar para 50 por cento dos outros países africanos. Os Estados-membros da União Africana terão de adoptar regimes de vistos mais progressivos, que entre outros, permitam a obtenção de vistos à chegada e a aceitação de vistos electrónicos. Isto garantirá que iniciativas de integração regional como a ZCLCA e a SAATM, como previsto na Agenda 2063, contribuam mais para a aspiração do povo africano.

Tais restrições na migração intra-africana impedem o seu potencial de contribuir e beneficiar de um maior comércio intra-africano. A falta de protocolos sobre a livre circulação de pessoas em algumas CER (CEN-SAD e IGAD) e/ou a sua implementação/ ratificação por alguns países dificulta a mobilidade dos indivíduos entre países e regiões e impede-os de tirar partido das oportunidades económicas, incluindo no comércio. No caso da SADC, apenas 7 dos 15 Estados-membros

ratificaram o protocolo, que permanece não operacional uma vez que exigiria a ratificação por pelo menos 10 Estados-membros. Além disso, a falta de autorizações de trabalho e vistos destinados a migrantes pouco qualificados, incluindo para comerciantes transfronteiriços informais, dificulta a sua mobilidade nos mercados de trabalho regionais e obriga-os frequentemente a um estatuto irregular. Além disso, embora as remessas representem um tipo de entrada de capital amplo e estável, ainda é muito dispendioso enviar remessas para África. Com uma média de 8,9% por 200 dólares enviados, África tem o custo de remessas mais elevado do mundo, contra uma média global de 7,3% (CNUCED, 2018).

Para as mulheres comerciantes transfronteiriças informais, a má facilitação do comércio - que aumenta os seus custos de transacção - também cria incentivos para que os comerciantes contornem formalidades aduaneiras e comerciais morosas e ineficientes e requisitos técnicos complexos. A sua composição é constituída por barreiras relacionadas com o género que criam desvantagens competitivas significativas para as mulheres migrantes pouco qualificadas e têm um impacto negativo nos seus resultados nos mercados regionais de África. As responsabilidades familiares e de cuidados nos países de origem que nem sempre são facilmente conciliadas com as opções de emprego nos países de destino, para além dos necessários mecanismos logísticos e de cuidados para as crianças, ao mesmo tempo que proporcionam financeiramente às suas famílias, colocam desafios adicionais às mulheres migrantes (Andall, 2018).

Apesar dos seus benefícios para países e migrantes, a migração extracontinental pouco qualificada para África é muitas vezes vista como uma ameaça ao desenvolvimento empresarial local. Os comerciantes chineses de pequenas empresas, por exemplo, são largamente considerados como sufocando os negócios indígenas, saturando os mercados locais com bens de consumo de baixa qualidade e baixando os preços das empresas locais (Warmerdam e van Dijk, 2016).

Um enfoque no desenvolvimento de competências em vários sectores comerciais em que os países africanos têm vantagens comparativas é fundamental, para que as oportunidades criadas no comércio intra-africano sejam acessíveis a todos os países. O Acordo da ZCLCA deve ser um instrumento cujo acesso e utilização seja verdadeiramente democratizado. Portanto, à medida que os países preparam os seus compromissos sectoriais de serviços, devem pensar no único fornecedor africano de serviços, com uma mistura adequada de fornecedores de serviços altamente e semi-qualificados. Contudo, há necessidade de acelerar a finalização e adopção de um quadro de qualificações africanas para permitir a circulação de migrantes altamente qualificados no mercado africano, resolvendo assim as inadequações de competências, bem como as carências no continente.

Oportunidades

A migração intra-africana, se devidamente aproveitada, tem o potencial de contribuir para um maior comércio intra-africano e para o desenvolvimento económico do continente. Como os migrantes tendem a auferir rendimentos mais elevados nos países de destino, é provável que os países de origem venham a beneficiar ainda mais do aumento das exportações e dos rendimentos derivados do comércio. Além disso, dados os elevados fluxos migratórios nas regiões africanas, a migração intra-africana é susceptível de gerar uma maior procura de turismo intra-regional e receitas para os governos e regiões. Representa ainda uma forma de preencher eventuais lacunas de competências a nível nacional e regional.

Como já foi referido numa secção anterior deste documento ("A Zona Africana de Comércio Livre Continental sobre a circulação de pessoas"), a entrada em vigor da ZCLCA oferece uma grande oportunidade para aproveitar não só os benefícios do comércio livre, mas também a migração em geral. No mesmo sentido, o Protocolo da União Africana ao Tratado que institui a Comunidade Económica Africana Relativa à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento complementar a ZCLCA e proporcionará oportunidades para a migração intra-africana e os benefícios que isto pode trazer, uma vez que complementar os esforços de livre circulação já obtidos em algumas regiões, como na África Ocidental sob a CEDEAO e na África Oriental sob a CAO.

O comércio influencia positivamente a produtividade laboral e o emprego em sectores de alta produtividade nos países africanos. A investigação original empreendida pela CNUCED (2018) mostra que a migração melhora a transformação estrutural tanto nos países de destino como nos países de envio. Os resultados de um modelo de dados de painel dinâmico, baseado numa amostra de 50 países africanos, sugerem que um aumento de 1% no número de imigrantes (emigrantes) está associado a um aumento de 0,43% (0,30%) no valor acrescentado do fabrico nos países de destino (envio). Com o comércio de serviços tendo uma forte capacidade de absorção de empregos em países com elevados níveis de migração, uma migração bem gerida que permita uma mobilidade regular e ordenada para mercados regionais pode resultar em mais benefícios para os países, incluindo através de uma maior produtividade laboral e crescimento no sector dos serviços. Além disso, em alguns países em África, a transição dos trabalhadores migrantes de um sector de baixa produtividade como a agricultura para outras actividades de baixa produtividade na economia informal, incluindo no comércio, que presumivelmente têm retornos mais elevados para a mão-de-obra (Hashim e Thorsen, 2011), realça os benefícios da migração.

O comércio intra-africano pode igualmente abordar outros desafios de desenvolvimento. O aumento do comércio intra-africano de produtos alimentares poderia melhorar a escassez de alimentos e contribuir para uma maior segurança alimentar nos países e regiões de todo o continente, incluindo através do aumento do acesso a produtos alimentares diversificados. Do mesmo modo, como tanto os turistas da diáspora, como, em menor medida, os turistas internacionais adquirem frequentemente produtos e serviços a empresas de comunidades locais, as receitas são mais susceptíveis de ir directamente para as mãos das empresas locais, gerando assim um impacto positivo no desenvolvimento (Newland e Taylor, 2010).

Para os pequenos comerciantes que se dedicam a pequenas empresas em todo o continente, além de criarem emprego para si próprios, criaram empregos para os locais, ao mesmo tempo que geraram procura de bens e serviços, e ajudaram a impulsionar o desenvolvimento do sector privado nos países de destino no continente.

A cooperação regulamentar está no cerne da facilitação da circulação. É importante compreender os fundamentos regulamentares dos diferentes países e os desafios com que se debatem, que determinam não só a forma como legislam (porque os próprios tratados são abertos e de grande alcance), mas também a aplicação desta legislação aos estrangeiros na fronteira. A construção da confiança é fundamental para assegurar que os africanos possam circular pelo continente.

CONCLUSÃO

A integração regional de África, sustentada pelo lançamento do SAATM em Janeiro 2018, e a adopção do Acordo da ZCLCA pela maioria dos países em Março 2018, está bem encaminhado. Dada esta evolução, o continente está prestes a colher mais ganhos económicos, incluindo da migração e do comércio. Os países africanos precisam de aproveitar melhor o potencial da migração intra-africana para contribuir para o desenvolvimento socioeconómico do continente, inclusive através do comércio intra-africano. Uma migração devidamente gerida, para além de melhorar as perspectivas de crescimento económico de África, poderia impulsionar substancialmente o PIB per capita do continente até 2030, e contribuir para a concretização da Agenda 2063 de África e para a prosperidade do continente.

BIBLIOGRAFIA

- Andall, J.
2018 Intra-African female labour migration: Common issues, work and rights. Background Paper no. 1. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Economic Development in Africa Report 2018, May.
- Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)
2019 Africa Visa Openness Report 2019. Abidjan.
- Belaid, F. e A. Slany
2018 Exploring the relationship between migration and structural transformation in Africa: An empirical analysis. Background Paper no. 2. UNCTAD Economic Development in Africa Report 2018, May.
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)
2015 Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa's Services Trade for Growth and Development. United Nations, New York and Geneva.
2017 Economic Development in Africa Report 2017: Tourism for Transformative and Inclusive Growth. United Nations, New York and Geneva.
2018 Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation. United Nations, New York and Geneva.
2019 Economic Development in Africa Report 2019: Made in Africa: Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade. United Nations, Geneva.
- Dolman, B.
2008 Migration, trade and investment. Staff Working Paper. Productivity Commission, Government of Australia, Canberra.
- Egger, P., M. von Ehrlich e D. Nelson
2012 Migration and trade. *The World Economy*, 35(2):216-241.
- Ethier, W.J.
1995 Theories about trade liberalization and migration: Substitutes or complements? Discussion paper. Tinbergen Institute.
- Foresti, M. e J. Hagen-Zanker
2018 Migration and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Overseas Development Institute, London.
- Frankel, J.A. e D. Romer
1999 Does trade cause growth? *American Economic Review*, 89(3):379-399.
- Hashim, I. e D.D. Thorsen
2011 Child Migration in Africa. Zed Books Ltd. London and New York.
- Huynh, T., Y.J. Park e A. Ying Chen
2010 Faces of China: New Chinese migrants in South Africa, 1980s to present. *African and Asian Studies*, 9(3):286-306.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) International Organization for Migration (IOM).
2015 A Survey on Migration Policies in West Africa. Vienna and Senegal. Disponível em <https://publications.iom.int/books/survey-migration-policies-west-africa>.
- Ndiaye, N., S. Melde e R. Ndiaye-Coïc
2011 The migration for development in Africa experience and beyond. In: *Diaspora for Development in Africa* (S. Plaza e D. Ratha, eds.). World Bank, Washington, D.C., pp. 231-259.

- Ndlela, D.B.
2006 Informal cross-border trade: The case of Zimbabwe. Occasional Paper no. 52. Institute for Global Dialogue.
- Newland, K. e C. Taylor
2010 Heritage Tourism and Nostalgia Trade: A Diaspora Niche in the Development Landscape. Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Ogalo, V.
2010 Informal cross-border trade in EAC: Implications for regional integration and development. Research paper. Consumer Unity and Trust Society, Geneva Resource Centre.
- OIM e África, Caraíbas e Pacífico (ACP) Observatory on Migration
2013 The biggest fish in the sea? Dynamic Kenyan labour migration in the East African Community. Research report, ACPOBS/2013/PUB02. Brussels. Disponível em <https://publications.iom.int/books/biggest-fish-sea-dynamic-kenyan-labour-migration-east-african-community>.
- Park, Y.J.
2009 Chinese migration in Africa. Occasional Paper no. 24. South African Institute of International Affairs, Braamfontein.
- Postel, H.
2017 Moving beyond “China in Africa”: Insights from Zambian immigration data. *Journal of Current Chinese Affairs*, 46(2):155-174.
- Ratha, D., S. Mohapatra, Ç. Özden, S. Plaza, W. Shaw e A. Shimeles
2011 Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments. World Bank, Washington, D.C.
- Redding, S. e A.J. Venables
2004 Economic geography and international inequality. *Journal of International Economics*, 62(1):53-82.
- Romalis, J.
2007 Market access, openness and growth. Working Paper No. 13048. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.
- Titeca, K. e C. Kimanuka
2012 Walking in the Dark: Informal Cross-border Trade in the Great Lakes Region. International Alert, London.
- United Nations Inter-Agency Network on Women and Gender Equality
2011 Gender Equality and Trade Policy. Resource Paper, 2011. Disponível em www.un.org/womenwatch/feature/trade/gender_equality_and_trade_policy.pdf.
- Warmerdam, W. e M.P. van Dijk
2016 Chinese traders in Kampala: Status, challenges, and impact on Ugandan Society. *African Studies Quarterly*, 16(3-4):129-148.

Beneficiários do apoio aos meios de subsistência da OIM em Dollo Ado, Estado Regional da Somália, Etiópia.

© IOM 2018/Muse MOHAMMED



10

REMESSAS PARA
E DE ÁFRICA

CAPÍTULO 10

REMESSAS PARA E DE ÁFRICA

Autores: Claudia Natali (OIM) e
Leon Isaacs (Associados em Desenvolvimento de
Mercados (DMA))

RESUMO

Este capítulo fornece uma visão geral das transferências financeiras dos migrantes - incluindo remessas e investimentos da diáspora de e para África - o seu impacto na decisão de migração e nas comunidades que vivem nos países de envio e analisa a forma como estas contribuem para o desenvolvimento. A visão geral mostra que dos estimados fluxos globais de 528 mil milhões de dólares para os países em desenvolvimento em 2018, cerca de 81 mil milhões de dólares vieram para África. Aproximadamente 10 vezes mais remessas são recebidas no continente do que as enviadas a partir dele ou dentro dele. África continua a ser o continente mais dispendioso para enviar dinheiro para e dentro do continente. No quarto trimestre de 2018, o custo médio das remessas para África era de 9% em comparação com a média global de 7%, mas este é um declínio significativo quando comparado com 14% em 2008. Os desafios às transferências financeiras dos migrantes para o desenvolvimento de África são analisados com recomendações sobre como aproveitar as potencialidades das remessas, incluindo as seguintes: (a) criação de um quadro regulamentar que permita as remessas transfronteiriças; (b) melhoria das infra-estruturas de pagamentos nacionais com novas tecnologias; (c) melhoria da recolha de dados; (d) aumento da transparência; (e) melhoria do acesso aos serviços de remessas para migrantes em situação irregular; (f) aproveitamento das remessas como um instrumento de inclusão financeira; e (g) transferência das transacções informais para as transacções formais.

INTRODUÇÃO

Os migrantes deslocam-se por diversas razões, incluindo económicas, sociais, políticas e ambientais. A principal razão é devida aos factores económicos. As remessas, o dinheiro enviado para casa pelos migrantes, são a prova mais óbvia disso mesmo.

Para muitos países em África, as remessas contribuem significativamente para o seu desenvolvimento. De facto, são um dos sinais mais claros e mensuráveis do valor que a migração traz para o país de origem dos migrantes. As remessas assumem muitas formas, incluindo sociais¹ e políticas, todas elas podem ajudar no desenvolvimento. Sem dúvida, as remessas financeiras têm o papel mais

¹ A "remessa social" é definida nos elementos sociais fornecidos às pessoas na pátria/país de origem. Estes incluem ideias, comportamentos, identidades, competências e transferências de conhecimento e tecnologia.

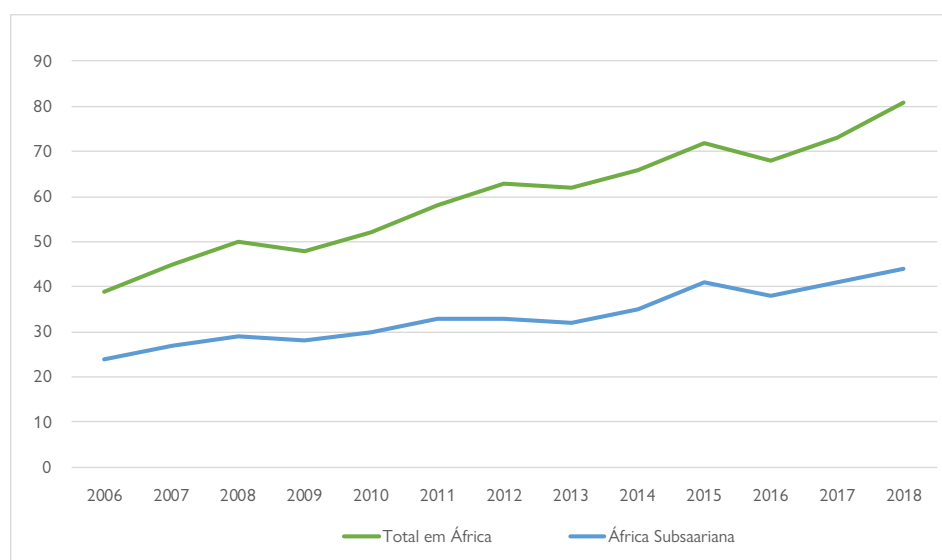
importante a desempenhar para ajudar a reduzir a pobreza (Adams e Page, 2005). Para além de serem utilizados para despesas diárias, trazem benefícios a longo prazo para os beneficiários e as suas comunidades ao serem utilizadas para pagar pela saúde, educação (Ameiga, 2018), poupança, inclusão financeira (mais alfabetização e empoderamento), e provou ser vital para ajudar na criação de empresas e investimento. As remessas têm muitas barreiras a ultrapassar, mas existe agora investigação e compreensão significativas que podem levá-las a ter ainda mais influências positivas do que as observadas até à data. Este capítulo fornece uma visão geral das transferências financeiras dos migrantes, incluindo tanto as remessas financeiras como os investimentos da diáspora para e de África, e analisa como podem contribuir para o desenvolvimento. Oferece igualmente recomendações e formas de explorar o seu potencial.

VISÃO GERAL DOS FLUXOS DE REMESSAS AFRICANAS

As remessas são definidas como "pagamentos transfronteiriços de pessoa a pessoa de valor relativamente baixo". Na prática, as transferências são tipicamente pagamentos recorrentes por trabalhadores migrantes" (Banco de Compensações Internacionais e Banco Mundial, 2007). As remessas para projectos de investimento de maior escala são geralmente conhecidas como investimentos da diáspora. Este capítulo abrangerá ambas as categorias destas transferências financeiras geradas por migrantes.

Desde que as remessas foram entendidas como um fenómeno, tem havido grandes desafios na obtenção de dados precisos sobre elas. Os dados oficiais existentes indicam que os volumes cresceram tremendamente desde o início da primeira medição, em 2005. Os fluxos para os países em desenvolvimento de todos os mercados foram estimados em 528 mil milhões de dólar americano em 2018 (Banco Mundial, 2018), com cerca de 81 mil milhões de dólar americano a serem enviados para África (ver Figura 1).

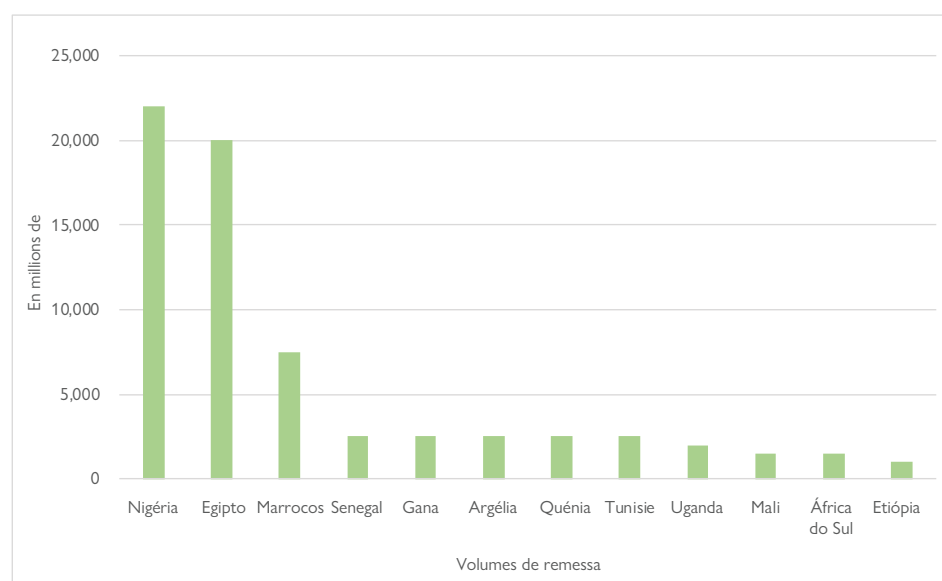
Figura 1. Remessas Africanas, 2006 – 2018



Fonte: Banco Mundial, 2017b.

África é principalmente um receptor de remessas. Apesar do facto de o envio de volumes por países africanos (em grande parte para outros países africanos) estar a crescer, os dados mostram que recebe cerca de 8 vezes mais do que envia. Em 2018, as entradas para África foram de 81 mil milhões de dólar americano e as saídas foram de 10,33 mil milhões de dólar americano (Banco Mundial, 2018b). Os principais países destinatários das remessas em África são a Nigéria e o Egipto (que representam mais de 50% do total entre eles). Outros receptores significativos incluem a Argélia, Gana, Marrocos e Senegal (ver Figura 2). Há que ter cuidado devido a abordagens problemáticas na recolha, quantificação e análise de dados, bem como aos grandes volumes de transacções informais.^{2,3}

Figura 2. Os 12 principais países africanos que recebem remessas de fundos, 2017



Fonte: Banco Mundial, 2017b.

A maioria dos fundos que são enviados para África provém de migrantes na Europa (particularmente França, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido) e América do Norte. A região do Conselho de Cooperação do Golfo também envia volumes significativos para o Norte de África. Apesar do desenvolvimento de meios formalizados de envio de remessas, informalmente remessas (tais como operadores Hawala, pessoas que transportam o dinheiro em mão e assim por diante) são uma característica bem conhecida de transferência de dinheiro para e dentro de África. Algumas entidades estimaram que os volumes informais atingiram outros 50% do número oficial. A movimentação de dinheiro através de fronteiras físicas, e muitas vezes porosas, é informalmente prevalente em África.

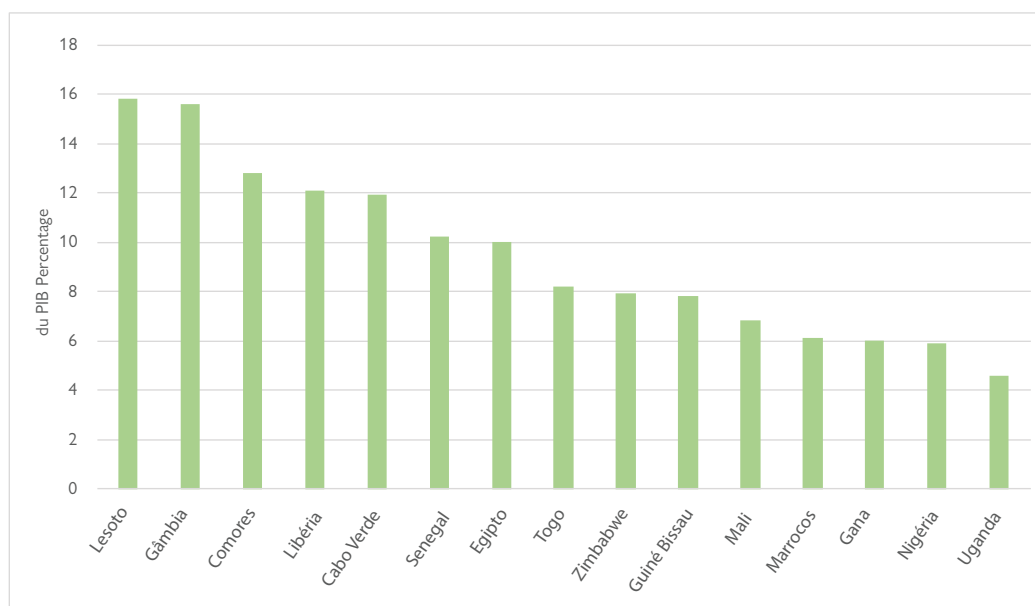
As remessas representam cerca de 65 por cento do rendimento de uma unidade familiar receptora. F2 ou um remetente, o montante médio dos seus ganhos que são remetidos é de cerca de 15 por cento, o que implica que a maior parte dos seus fundos permaneçam no país de anfitrião (Ponsot et al., 2017).

² Os termos “transacções informais” e “transferências informais” utilizados neste capítulo referem-se aos fluxos de remessas que têm lugar fora dos sistemas jurídicos estatais ou oficiais e, por conseguinte, não estão incluídos nos dados oficiais. As transacções informais também não estão sujeitas a tributação e podem ser uma forma eficaz de transferência de dinheiro (especialmente quando existem alternativas limitadas). No entanto, estes podem ser caros e não oferecem qualquer protecção aos consumidores se algo correr mal. Uma forma típica de transacção de remessas informais é representada pelo sistema de Kafala.

³ Por exemplo, no estudo da União Africana e GIZ intitulado “Projecto do Legado da União Africana sobre Investimento da Diáspora, Finanças Inovadoras e Empresas Sociais em África” (Faal, 2019), estima-se que o total de remessas formais, informais e em espécie para África em 2018 seja de 200 mil milhões de dólar americano.

Embora estes fundos sejam obviamente importantes para uma família individual, são frequentemente críticos para o país que os recebe, a um nível agregado (ver Figura 3). O Banco Mundial (2016) aconselhou que as remessas pessoais representaram 4,8% do PIB em África em 2016. É preciso lembrar que estes são fluxos de fundos privados, mas a sua utilização para consumo e investimento locais pode muitas vezes ter impactos estimulantes nas economias comunitárias e nacionais.

Figura 3. Os 15 principais países africanos receptores de remessas em percentagem do PIB, 2017

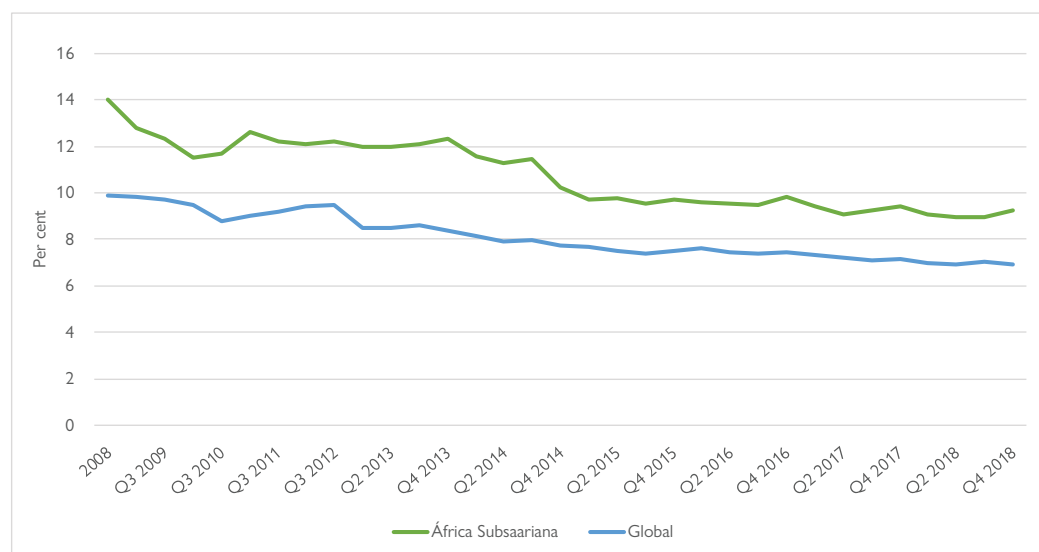


Fonte: Banco Mundial, 2017c.

Custos e desafios das remessas africanas

África continua a ser o continente mais dispendioso para enviar dinheiro para e dentro do continente. Todas as provas disponíveis mostram que África é o continente mais dispendioso para o envio de dinheiro para e dentro do continente. (Banco Mundial, 2018a) Tem igualmente o país mais dispendioso para enviar dinheiro de (África do Sul a 15,76%) e os corredores mais dispendiosos. Embora o custo tenha caído de 14% em 2008 (ver Figura 4), existe ainda um grande desafio para cumprir o Objectivo de Desenvolvimento Sustentável (SDG) 10.c, e para cumprir o resultado da Agenda de Acção de Adis Abeba de 2015, que estabeleceu uma meta de um custo médio de 3% até 2030, sem que nenhum corredor seja superior a 5%.

Figura 4. Custo médio para enviar 200 dólares para a África Subsaariana



Fonte: Banco Mundial, n.d.

As principais causas dos elevados custos das remessas em África são as seguintes: (a) mercados monetários líquidos ou "finos"; (b) concorrência limitada; (c) mercados dominados por bancos; (d) riscos elevados de remessas; (e) mercados dominados por numerário; (f) baixos volumes de entrada; e (g) necessidade de obter lucros.

Os preços das remessas são compostos por dois elementos: Taxas e custos cambiais (ou margens FX). Estes valores são comparativamente elevados para o envio para e dentro de África. As margens dos FX são superiores às outras partes do mundo devido aos mercados monetários líquidos ou "finos" em muitos dos países do continente. Muitos bancos não olham positivamente para as remessas devido a riscos percebidos (muitas vezes infundados) (como o potencial branqueamento de capitais e fraude) e baixos volumes de entrada e margens de lucro.

A maioria das remessas formais é baseada em dinheiro. O remetente paga o serviço em dinheiro, normalmente através de um agente, utilizando um prestador de serviços de remessa (normalmente um operador de transferência de dinheiro), e o receptor normalmente recolhe o dinheiro em dinheiro numa agência bancária. Este "modelo tradicional" representa cerca de 90% de todas as transacções de remessas (Financial Sector Deepening Africa, 2017). De forma encorajadora, África está a liderar o mundo na introdução de remessas móveis, e os seus custos inerentemente mais baixos e capacidade de acesso em zonas recônditas estão a levar a uma rápida tracção em vários mercados na África Oriental e Ocidental. O serviço Mpesa no Quênia transformou a forma como as pessoas gerem o seu dinheiro internamente através de pagamentos digitais e está agora a mostrar um crescimento significativo nas transferências transfronteiriças de telemóvel para telemóvel, o que tem acrescentado conveniência, rapidez, alcance e custos mais baixos para os utilizadores. Um exemplo semelhante pode ser visto na África Ocidental com transferências móveis entre a Costa do Marfim e o Burkina Faso através de operadores como a MTN e a Airtel.

Sobre um tema semelhante, a colaboração entre a OIM e o Sistema Postal Universal permitiu que os habitantes rurais tivessem um acesso mais fácil às remessas a um custo mais barato. Há uma baixa inclusão financeira em África, especialmente em África e, portanto, as remessas não podem geralmente ser enviadas para contas bancárias.

Há também um apetite considerável para tentar utilizar remessas para projectos de investimento de maior escala utilizando veículos de investimento estruturados. Esta prática, frequentemente conhecida como "investimento da diáspora", é na realidade muitas vezes uma mistura de dois fenómenos, nomeadamente a re-canalização das remessas e o acesso à poupança da diáspora. É um facto que a diáspora envia frequentemente remessas, e é também entendido que podem ter poupanças no seu país de migração (o Banco Mundial estima 50 mil milhões de dólares dentro da diáspora africana) (Ratha et al., 2015)). Se estas poupanças fossem investidas no seu país de origem, poderia ter um grande impacto benéfico na sua economia de origem.

ESTRATÉGIA DE REMESSAS DA UNIÃO AFRICANA

Através da Meta do ODS 10.7c, a comunidade global comprometeu-se a reduzir para menos de 3% os custos de transacção das remessas dos migrantes e a eliminar corredores de remessas com custos superiores a 5% até 2030. Embora as receitas das remessas ultrapassem a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) (Banco Mundial, 2017a) e sejam mais estáveis do que os fluxos de capitais privados, os custos de transacção em África continuam a ser elevados. Reconhecendo o papel desempenhado pelas remessas, a União Africana adoptou estratégias para assegurar um maior impacto das remessas. O Quadro da Política de Migração para África (MPFA) promove o seguinte: (a) promover a concorrência nos mercados de remessas; (b) adoptar políticas macroeconómicas sólidas conducentes ao investimento e ao crescimento; (c) criar estratégias de incentivo e oportunidades de investimento para remetentes em actividades comerciais, empresariais e outras actividades produtivas; (d) melhorar a qualidade dos relatórios de dados sobre remessas e estatísticas de migração; e (e) aceder a serviços financeiros e impulsionar a utilização e segurança de tecnologia como o dinheiro móvel para remessas transfronteiriças. Para implementar estas estratégias, a União Africana adoptou um Plano de Acção Decenal que inclui sensibilização e sensibilização, envolvimento das partes interessadas, investigação, inquéritos e estudos sobre remessas, bem como a prestação de assistência técnica e workshops e formações.

A criação do Instituto Africano de Remessas (AIR) como Gabinete Técnico Especializado da União Africana é uma das medidas mais louváveis tomadas pela União Africana neste sector. O instituto tem o mandato de apoiar os Estados-membros da União Africana na redução do custo das remessas de dinheiro para e dentro de África e na melhoria dos quadros regulamentares e políticos no âmbito dos quais as transferências de remessas têm lugar, incluindo os sistemas de medição de dados das remessas, compilação e apresentação de relatórios. Com a adopção do estatuto que delinea a estrutura de gestão do instituto em Janeiro de 2018, isto assegurará que o instituto esteja devidamente equipado para cumprir o seu mandato.

A União Africana também reconhece a importância de impulsionar as remessas e poupanças da diáspora para financiar a Agenda 2063 (União Africana, 2013), através da titularização das remessas da diáspora como novo veículo de intermediação financeira comercial e da introdução de obrigações da diáspora. A União Africana desenvolveu um quadro estratégico e empresarial para uma Sociedade Financeira da Diáspora Africana (ADFC) para aproveitar os investimentos da diáspora através da emissão e gestão de obrigações da diáspora e fundos mútuos e de doações relacionados com a diáspora. As consultas formais sobre a implementação da ADFC começaram em Novembro de 2019 (União Africana, 2019).

MAXIMIZAR AS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS DOS MIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO

A ênfase dada à contribuição das remessas para o desenvolvimento em África tem sido, até há pouco tempo, inferior à de outras partes do mundo. Isto deve-se em parte às dificuldades em obter dados precisos e também porque, em comparação com outras regiões em desenvolvimento, a APD tinha sido historicamente maior como proporção dos fluxos de remessas para o continente (Baldé, 2011).

No entanto, em muitos países africanos, as remessas tornaram-se uma importante estratégia de desenvolvimento dos meios de subsistência das famílias, ajudando a complementar os rendimentos agrícolas de muitos agricultores (BAD, 2017). Historicamente, a literatura sobre remessas enfatiza que como as remessas são principalmente utilizadas para necessidades básicas de consumo, estas não podem ser consideradas como fontes de capital para financiar o desenvolvimento nos países de origem dos migrantes. No entanto, não é esse o caso.

De facto, estima-se que 75% do dinheiro recebido é utilizado para consumo (Ponsot et al., 2017), incluindo a subsistência e a habitação. Os restantes 25% apresentam outras oportunidades de utilizar as remessas para a produção socioeconómica. Cerca de 10% das remessas enviadas são utilizadas para cobrir objectivos a longo prazo, tais como a educação e a saúde, enquanto aproximadamente 15% está disponível para poupança e investimento em habitação, pequenos activos e outras actividades geradoras de rendimentos. Este último montante tem merecido uma atenção significativa, tendo sido empreendida uma vasta gama de iniciativas em África, frequentemente numa base piloto, centradas em tornar estes fundos produtivos em pequenas e médias empresas e em incentivar.

As remessas são frequentemente consideradas melhores do que a ajuda estrangeira em África, uma vez que vão directamente para os visados e não têm condicionalidades (Bodomo, 2013). Embora as remessas não tenham um impacto directo no crescimento (Baldé, 2011), são mais eficazes para impulsionar a poupança e o investimento na África Subsariana do que a ajuda externa.⁴ Isto, por sua vez, tem um efeito directo no crescimento. As remessas ajudam a reduzir as restrições de liquidez e, quando investidas, podem sustentar membros da família em países onde o desemprego é elevado (Shapiro e Mandelman, 2016).

⁴ Contudo, quando a ajuda estrangeira é utilizada de forma eficiente, pode ser um complemento importante das remessas ao permitir que as famílias vulneráveis tenham rendimentos acima do limiar de subsistência para que possam utilizar uma parte maior das remessas para fins de poupança e investimento (Baldé, 2011).

As provas provenientes de África mostram também que as remessas estão associadas ao aumento dos investimentos domésticos na educação (Amega, 2018), empreendedorismo e saúde, todos eles com elevados retornos sociais. Verificou-se que em 18 países da África Subsaariana, as matrículas no ensino primário e secundário aumentaram 4,2% e 8,8%, respectivamente, por cada aumento de 10% nas remessas (Amakom e Iheoma, 2014).

As receitas de remessas parecem ter um maior impacto na matrícula no ensino secundário. Na África do Sul, por exemplo, as crianças de famílias beneficiárias de remessas (Negros) tinham 30 por cento mais probabilidades de ter algum ensino secundário em comparação com famílias não migrantes sem remessas (Lu e Treiman, 2007). As famílias beneficiárias de remessas também tinham 73 por cento mais probabilidades de ter algum ensino secundário e 130 por cento mais probabilidades de ter níveis de educação para além do ensino secundário.

Do mesmo modo, no Gana, a probabilidade de uma criança matricular-se na escola primária aumenta em 13% se a situação de um agregado familiar passar de um destinatário não internacional de remessas para um destinatário internacional de remessas. Além disso, a probabilidade de frequentar uma escola secundária aumenta em 54% para a mesma mudança da situação do agregado familiar. As famílias chefiadas por mulheres também tinham mais probabilidades de investir em remessas na educação das crianças do que as chefiadas por homens (Gyimah-Brempong e Asiedu, 2015).

O impacto das remessas no desenvolvimento também pode ser potenciado através da promoção da poupança, o que por sua vez permite uma melhor adequação da poupança às oportunidades de investimento (Agunias, 2006). As poupanças podem ser aumentadas incentivando as remessas a serem enviadas através de canais bancários ou baseados em contas e melhorando os conhecimentos financeiros. Embora o acesso às contas bancárias seja baixo em África, está a crescer. A utilização de contas e carteiras móveis oferece oportunidades significativas de expansão e de aproveitamento. Isto está também directamente correlacionado com a redução da pobreza. Em 2015, mais de 70 por cento dos pobres a nível mundial não tinham banco, e este número inclui migrantes e membros das suas famílias. Os cursos de educação financeira podem contribuir muito para apoiar os migrantes na escolha do serviço de remessas mais apropriado disponível, com novas opções de transferências directas para contas bancárias ou de carteira móvel ligadas. Estes são instrumentos e serviços de capacitação para remetentes e destinatários de remessas. Ratha (2007) destacou igualmente o facto de que as remessas fornecem capital aos pequenos empresários, reduzem as restrições ao crédito e aumentam o empreendedorismo.

IMPACTOS DE DESENVOLVIMENTO DOS INVESTIMENTOS DA DIÁSPORA

O investimento directo da diáspora e o empreendedorismo da diáspora são outras formas de transferências financeiras dos migrantes que também podem desempenhar importantes papéis de desenvolvimento, promovendo o desenvolvimento empresarial, a criação de emprego, a concorrência, a inovação e a criação de redes empresariais transnacionais (Plaza e Ratha, 2011).

Os membros da diáspora são menos propensos ao risco do que os não migrantes. O seu conhecimento do ambiente político, económico e cultural local, assim como as suas ligações pessoais e capacidades linguísticas, dão-lhes uma vantagem comparativa quando se trata de criar empresas nos seus países de origem (Newland e Tanaka, 2011).

Uma vez que a falta de regulamentos apropriados pode dificultar os investimentos, uma importante tarefa dos governos africanos é a de criar ambientes de negócios favoráveis com políticas e regulamentos adequados. Infelizmente, nem sempre é este o caso, embora existam exemplos positivos de países que empreendem formas inovadoras de melhoria das remessas e de investimento da diáspora.

Há uma série de exemplos de boas práticas na promoção em 2017, a Nigéria emitiu com sucesso um empréstimo obrigacionista da diáspora no valor de 300 milhões de dólar americano. A obrigação foi subscrita em excesso em 130 por cento (Rambarran, 2017). A Etiópia ofereceu aos membros da diáspora os mesmos benefícios e direitos que os investidores nacionais através da emissão de cartões amarelos (ou seja, cartões de identificação de origem etíope), e introduziu incentivos ao investimento para os membros da diáspora, tais como isenções de direitos sobre bens importados e tarifas aéreas com desconto para os actores do desenvolvimento da diáspora e empresários da diáspora (Wolff et al., 2016).

O Governo do Gana aprovou um projecto de lei que concede a dupla cidadania aos ganeses que vivem no estrangeiro em 2000 e, em 2005, permitiu aos ganeses que vivem no estrangeiro votar nas eleições nacionais (embora isto ainda não tenha sido implementado) (Governo do Gana, n.d.). O Registo Nacional de Remessas de Crédito, sob a tutela do Ministério das Finanças e Planeamento Económico, foi criado para ajudar o Governo do Gana a diversificar os investimentos do país para os cidadãos da diáspora que remetem para o país. Irá conceber e operar uma base de dados centralizada para compilar o fluxo de remessas nacionais e utilizar esta informação para gerar benefícios financeiros e oportunidades de investimento para remetentes, beneficiários e o país no seu conjunto (Wolff et al., 2016). O Governo do Gana criou também uma unidade especial da diáspora, o Gabinete dos Assuntos da Diáspora, situado no Gabinete do Presidente (apoiado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros), que acolhe e mantém um website da diáspora que fornece informações vitais, tais como aberturas do mercado de trabalho e oportunidades para investimentos de migrantes, entre outras. O gabinete também realiza consultas regulares com a sua diáspora.

Vários países africanos têm esquemas, apoiados por política e legislação, que proporcionam incentivos ao investimento directo interno e benefícios fiscais comparáveis aos disponíveis para o investimento directo estrangeiro (IDE). Para países como a Gâmbia e o Gana, o programa de incentivos é gerido pela agência nacional de promoção do investimento interno e uma variante do programa de IDE. Países como Marrocos e Senegal concedem subvenções, co-financiamento e garantias de empréstimos a investidores da diáspora (Faal, 2019).

A comunicação eficaz com a diáspora e as organizações em rede é outra forma de os governos poderem promover os investimentos produtivos da diáspora. As organizações em rede promovem o empreendedorismo da diáspora, oferecendo oportunidades para que os líderes empresariais locais e profissionais possam reunir-se (pessoalmente ou através da Internet) e discutir potenciais oportunidades

de negócios e investimentos na diáspora. Algumas organizações em rede estão envolvidas em parcerias público-privadas para facilitar encontros entre locais e membros da diáspora, enquanto outras promovem o trabalho em rede entre líderes empresariais da diáspora para fomentar parcerias e oportunidades nos países de origem, tais como a iniciativa da rede sul-africana.

Num outro exemplo, o Governo do Mali criou mecanismos institucionais para consultas envolvendo as comunidades da diáspora, incluindo o desenvolvimento da Política Nacional sobre Migrações. Em 2015, a Nigéria desenvolveu uma Política Nacional de Migração que visava o envolvimento da diáspora. Em 2017, a Nigéria aprovou uma lei que cria a Comissão dos Nigerianos na Diáspora (NIDCOM), que está agora plenamente funcional (NIDCOM, n.d.).

O Banco Africano de Desenvolvimento criou igualmente uma iniciativa que visa identificar, para cada país, os passos necessários para criar o ambiente óptimo para o investimento da diáspora (DMA, 2015).

Caixa de texto 1. A Diáspora e a União Africana

A definição da União Africana de diáspora africana é o povo de origem africana, que vive fora do continente e que, independentemente da sua actual cidadania ou nacionalidade, está disposto a contribuir para o desenvolvimento do continente e para a construção da União Africana.

A União Africana concebeu um roteiro da diáspora que foi redigido durante a Cimeira Mundial da Diáspora Africana de 2012, em Joanesburgo, África do Sul, e representado na declaração da diáspora da União Africana, que fornece um plano de acção em três áreas: política, económica e social. A declaração também identificou cinco projectos herdados da diáspora destinados a dar significado prático ao envolvimento da diáspora. Os projectos herdados são o Corpo de Voluntários da Diáspora Africana, a Base de Dados de Competências da Diáspora Africana, o AIR, o Fundo de Investimento da Diáspora Africana e o Mercado de Desenvolvimento da Diáspora Africana.

Para melhor compreender e abordar as lacunas no envolvimento da diáspora, a divisão da Diáspora da Direcção dos Cidadãos e da Diáspora da Comissão da União Africana (CIDO) tem vindo a organizar o Workshop bienal dos Pontos Focais da Diáspora continental, que reúne os pontos focais da diáspora nos Estados-membros da União Africana, para além de representantes das comunidades económicas regionais (CER), organizações da sociedade civil, a diáspora africana, peritos individuais em envolvimento da diáspora, profissionais de programas em assuntos da diáspora e decisores políticos.

Para mitigar a fraqueza causada pela falta de sistemas eficazes de monitorização e avaliação, e compreender melhor o envolvimento da diáspora, a divisão criou uma ferramenta de auto-avaliação da diáspora que permite aos países medir o seu desempenho e compreender o seu nível de progresso no envolvimento da diáspora em relação a outros Estados-membros da União Africana.

DESAFIOS ÀS TRANSFERÊNCIAS DOS MIGRANTES PARA O DESENVOLVIMENTO DE ÁFRICA

Muitos desafios deverão ainda ser enfrentados para tornar as remessas africanas um instrumento de desenvolvimento mais eficaz e de maior impacto. A falta de

capacidade das famílias beneficiárias para gerir eficazmente os fundos, baixos níveis de inclusão financeira e alfabetização entre os migrantes e as suas famílias nos países de origem, infra-estruturas de pagamento fracas ou em falta nos países de origem, e mercados fragmentados são apenas alguns obstáculos entre muitos outros. Vários estudos tentaram identificar tais desafios e desenvolver uma série de acções que podem ser tomadas para os enfrentar, a fim de alcançar os benefícios potenciais não explorados deste fenómeno, incluindo as Remessas nos países ACP: Principais Desafios e Vias a Seguir. Iniciativa do Grupo de Estados de África, Caraíbas e Pacífico - União Europeia, gerida pela OIM, gerida pela OIM, levou a cabo 14 programas de trabalho de assistência técnica separados em todo o continente (Isaacs, 2017). As lições aprendidas com estes e outros estudos práticos, tais como o Fundo Internacional para o Financiamento do Desenvolvimento Agrícola, destacaram os seguintes seis desafios fundamentais.

- (a) Custo elevado das remessas: Conforme identificado, o custo médio para enviar uma remessa para África é de 9%, o que a torna a região com o custo mais elevado a nível mundial. Os custos intra-africanos são ainda mais elevados.
- (b) Dificuldade no acesso aos serviços de remessas formais, tanto no mercado de envio como no de recepção: Para os migrantes irregulares, está a tornar-se cada vez mais difícil obter acesso aos serviços de remessas formais porque os países de acolhimento estão a exigir que os operadores de transferência de dinheiro não só verifiquem os documentos de identificação mas também se o remetente tem autorização válida para estar no país. Para receber pagamentos, existem sérios desafios em torno das infra-estruturas, sistemas de pagamento subdesenvolvidos e acesso a fundos nas zonas rurais.
- (c) Ubiquidade das remessas informais: A utilização de transferências informais não proporciona qualquer protecção financeira aos utilizadores caso algo corra mal e, a nível nacional, prejudica a economia e expõe-na potencialmente a maiores riscos.⁵
- (d) Produtividade limitada das remessas: Existe o potencial para as remessas a serem aproveitadas para inclusão financeira e usos produtivos para além dos 75% utilizados para consumo, embora estes também tenham impacto directo no desenvolvimento das comunidades receptoras e conduzam a benefícios através de efeitos multiplicadores. Iniciativas para aproveitar os restantes 25 por cento dos fundos de remessas enviados têm sido geralmente de baixa escala, descoordenados e têm mostrado um sucesso limitado.
- (e) Coordenação das partes interessadas: As remessas são necessariamente complexas, pois envolvem pelo menos duas jurisdições (frequentemente três) e múltiplos intervenientes dentro de cada país, incluindo bancos centrais, ministérios dos negócios estrangeiros, entidades reguladoras, sector privado, instituições não-governamentais, diásporas e assim por diante. A harmonização de esforços entre estas entidades tem-se revelado difícil em muitos países.
- (f) falta de dados: Sem dados precisos sobre o fluxo de remessas, de onde vêm e para onde vão, quem as utiliza e outros, é um desafio fazer políticas significativas. Portanto, a importância das remessas e o imperativo de melhorá-las são muitas vezes subvalorizados.

⁵ As remessas informais podem ter benefícios positivos, uma vez que podem assegurar a continuidade dos fluxos em tempos de crise e podem ser altamente convenientes.

Enfrentar estes desafios não é fácil, e não há uma solução única que os cubra a todos. Exige um conjunto coordenado de acções que incluem o seguinte:

- (a) Desenvolver um quadro regulamentar para as remessas transfronteiriças que seja eficaz e proporcional. É necessária uma série de subacções para garantir que o ambiente jurídico seja propício ao incentivo de remessas formais, e que os riscos sejam proporcionais à natureza das transacções. Isto dará certeza aos operadores e ajudará a reduzir os custos de remessa.
- (b) Criar ou melhorar infra-estruturas de pagamentos domésticos em África, particularmente em relação às novas tecnologias. Uma forma mais realista de atingir objectivos globais, como o SDG 10.7c e a Agenda de Acção de Adis Abeba, é alterar o modelo operacional dos serviços de remessas através da simplificação e digitalização.
- (c) Recolher informações e dados de forma sistémica sobre todos os aspectos do processo de remessas. Ao estabelecer normas e assegurar que as empresas e bancos de remessas forneçam dados precisos e atempados, serão fornecidos dados mais exactos que, por sua vez, permitirão uma formulação de políticas e uma planificação do desenvolvimento mais eficazes.
- (d) Garantir que os consumidores tenham acesso a todas as informações relevantes sobre as remessas de forma clara e amigável para o cliente. Sem informação precisa sobre os verdadeiros custos das remessas, especialmente as taxas de câmbio estrangeiras, é difícil para os remetentes e suas famílias fazer a escolha certa para os utilizadores de serviços de transferência de dinheiro.
- (e) Melhorar o acesso aos serviços de remessas para migrantes em situação irregular. São necessárias actividades coordenadas entre os países receptores e os governos anfitriões para alcançar acordos facilitadores sobre os requisitos para aqueles que desejam enviar dinheiro.
- (f) Aproveitar as remessas como um instrumento de inclusão financeira. Identificar “momentos ensináveis” da “viagem” das remessas para trazer os receptores de remessas para os serviços financeiros formais, com base nisto para proporcionar oportunidades de educação e sensibilização para poupanças, investimentos e outros serviços. Como subconjunto desta secção, é necessário realizar um trabalho significativo para desenvolver a formação em literacia financeira dos receptores de remessas, de forma semelhante à que tem sido alcançada noutras regiões.
- (g) Transferir as transacções informais para os sectores formais. Utilizar uma gama de métodos, incluindo regulamentos mais equilibrados, educação e programas de divulgação para demonstrar os benefícios da utilização de serviços formais. Melhorar a oferta formal de produtos para competir com os benefícios percebidos do sector informal.

Os desafios na implementação destas acções são grandes e requerem uma forte coordenação entre as partes interessadas a fim de as fazer acontecer. As partes interessadas incluem governos individuais, organismos regionais como as CER, uniões monetárias e organizações continentais, incluindo a União Africana. A criação de um plano comum de remessas para África pode ajudar a alcançar estes objectivos. AIR, criado como órgão da União Africana, pode aproveitar o seu progresso até à data para desempenhar um papel fulcral na reunião dos principais interessados em remessas dentro de África para enfrentar os desafios.⁶

CONCLUSÃO

A maioria das pessoas migra por razões económicas. Vivem e trabalham noutro país, entre outras coisas, para ganhar dinheiro para enviar para casa e melhorar situações de vida a longo prazo para si próprios, para as suas famílias e comunidades. Fazem isso enviando remessas. Por conseguinte, um impacto positivo da migração é a criação de remessas, e as remessas são sem dúvida boas para o desenvolvimento.

As remessas são um importante e crescente influxo de fundos para indivíduos e países dentro de África. Têm o potencial de contribuir para o desenvolvimento de uma forma muito maior do que contribuem actualmente. Existem, no entanto, muitos desafios à criação de condições óptimas para remessas eficientes e produtivas que sejam consistentes com os objectivos globais, tais como os ODS e a Agenda de Acção de Adis Abeba. Uma abordagem coordenada para a entrega das soluções que foram identificadas, incluindo a utilização de tecnologia, pode estimular uma verdadeira progressão em África. Esta abordagem de múltiplos intervenientes requer concentração e liderança eficaz.

⁵ A AIR foi criada como resultado do financiamento da União Europeia e do apoio de várias organizações, tais como a OIM e o Banco Mundial. Iniciou as suas operações em 2015. Centra-se em três áreas: (a) redução de custos; (b) melhoria dos dados; e (c) aproveitamento das remessas para investimento. Desde o seu início, teve um sucesso notável com recursos limitados, através da sensibilização no continente sobre as remessas, demonstrando grandes poderes de convocação e ajudando a construir capacidades em muitos países.

BIBLIOGRAFIA

- Adams, R. e J. Page
2005 Do international migration and remittances reduce poverty in developing countries? *World Development*, 33(10):1645-1669.
- Agunias, D.
2006 Remittances and developments: Trends, impacts and policy options – A review of the literature. Migration Policy Institute, Washington, D.C.
- Amakom, U. e C.G. Iheoma
2014 Impact of migrant remittances on health and education outcomes in Sub-Saharan Africa. *International Organization of Scientific Research Journal of Humanities and Social Science*, 19(8) (Version I):33-44.
- Amega, K.
2018 Remittances, education and health in Sub-Saharan Africa. *Cogent Economics and Finance*, 6(1). doi: 10.1080/23322039.2018.1516488.
- Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)
2017 Remittances can harness Africa's development, researchers say. 11 December. Disponível em www.afdb.org/fr/news-and-events/remittances-can-harness-africas-development-researchers-say-17678/.
- Banco Mundial
2016 Migration and Remittances Factbook 2016. Third edition. Washington, D.C.
2017a Migration and Remittances: Recent developments and outlook. Special topic: Global Compact on Migration. Migration and Development Brief 27, April 2017.
2017b Migration and Remittances data: Bilateral Remittances Matrix, 2017.
2017c Migration and Remittances data: Annual Remittances Data, October 2017.
2018a Remittance Prices Worldwide. Issue 28. Disponível em https://remittanceprices.worldbank.org/sites/default/files/rpw_report_december_2018.pdf.
2018b Migration and remittances: Recent developments and outlook. Migration and Development Brief 30, December 2018.
n.d. Remittance Prices Worldwide. Disponível em <http://remittanceprices.worldbank.org> (acedido em 10 de Julho de 2020).
- Baldé, Y.
2011 The impact of remittances and foreign aid on savings/investment in Sub-Saharan Africa. *African Development Review*, 23(2):247-262.
- Bank for International Settlements e Banco Mundial
2007 General principles for international remittances. Committee on Payment and Settlements Systems. Disponível em www.bis.org/cpmi/publ/d76.pdf.
- Bodomo, A.
2013 African diaspora remittances are better than foreign aid funds: Diaspora-driven development in the 21st century. *World Economics*, 14(4):21-28.
- Comissão para os Nigerianos na Diáspora (NIDCOM)
n.d. Home page. Disponível em <https://nidcom.gov.ng/>.
- Developing Markets Associates (DMA)
2015 A systematic approach to supporting diaspora investment. Study proposal. Disponível em www.developingmarkets.com/perspectives/systematic-approach-supporting-diaspora-investment.

- Faal, G.
2019 Strategic, Business and Operational Framework for an African Diaspora Finance Corporation: African Union Legacy Project on Diaspora Investment, Innovative Finance and Social Enterprise in Africa. Abridged Version. GK Partners, London and Addis Ababa.
- Financial Sector Deepening (FSD) Africa
2017 Reducing Costs and Scaling Up UK to Africa Remittances through Technology: Reducing Poverty through Financial Sector Development. Nairobi. Disponível em www.fsdafrica.org/publication/reducing-costs-and-scaling-up-uk-to-africa-remittances-through-technology-2/.
- Governo do Gana
n.d. Ghana Citizenship Act, 2000 (Act 591). Disponível em www.gjs.gov.gh/ACTS%20AND%20REGULATIONS/ACT%20591.pdf.
- Gyimah-Brempong, K. e E. Asiedu
2015 Remittances and investments in education: Evidence from Ghana. *Journal of International Trade and Economic Development*, 24(2):247-262.
- Isaacs, L.
2017 Remittances in ACP Countries: Key Challenges and Ways Forward. Informing Discussions of the ACP-EU Dialogue on Migration and Development. IOM, Brussels. Disponível em <https://publications.iom.int/books/remittances-ACP-countries-key-challenges-and-ways-forward>.
- Lu, Y. e D.J. Treiman
2007 The effect of labor migration and remittances on children's education among Blacks in South Africa. On-Line Working Paper Series, CCPR-001-07. California Center for Population Research, Los Angeles. Disponível em <https://escholarship.org/uc/item/4s38n8qh>.
- Newland, K. e H. Tanaka
2011 Mobilizing Diaspora Entrepreneurship for Development. Migration Policy Institute, Washington, D.C. Disponível em www.migrationpolicy.org/article/mobilizing-diaspora-entrepreneurship-development.
- Plaza, S. e D. Ratha (eds.)
2011 Diaspora for Development in Africa. World Bank, Washington, D.C.
- Ponsot, F., D. Terry, B. Vásquez e P. de Vasconcelos
2017 Sending Money Home: Contributing to the SDGs, one family at a time. International Fund for Agricultural Development, Rome. Disponível em www.ifad.org/en/web/knowledge/publication/asset/39407416.
- Rambarran, J.
2017 Launching diaspora bonds programme in Cabo Verde. Report prepared for the United Nations Development Programme, Cabo Verde.
- Ratha, D.
2007 Leveraging remittances for development. *Policy Brief*, 3(11).
- Ratha, D., S. De, E. Dervisevic, S. Plaza, K. Schuettler, W. Shaw, H. Wyss, S. Yi e S.R. Yousefi
2015 Migration and remittances: Recent developments and outlook. *Migration and Development Brief* no. 24. World Bank, Washington, D.C.
- Shapiro, A. e F. Mandelman
2016 Remittances, entrepreneurship and employment dynamics over the business cycle. *Journal of International Economics*, 103(C):184-199.

União Africana

- 2013 Financing agenda 2063, First 10-year plan. Agenda 2063 financing, domestic resource mobilization and partnership strategy. Disponível em https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-08_financing_agenda_10_year_plan.pdf.
- 2019 African Diaspora Investment Fund (ADIF) Framework Validation Workshop. Press release, 18 November. Disponível em <https://au.int/en/pressreleases/20191118/african-diaspora-investment-fund-adif-framework-validation-workshop>.

Wolff, V., S. Opuko-Owusu e D. Bloe

- 2016 Diaspora engagement on country entrepreneurship and investment– Policy trends and notable practices in the Rabat Process region. Background paper coordinated by the Secretariat of the Rabat Process, International Centre for Migration Policy Development. Disponível em www.rabat-process.org/images/RabatProcess/Documents/background-paper-thematic-meeting-bamako-2016-diaspora-engagement-rabat-process.pdf.

Pouco tem sido revelado ou retratado sobre os benefícios da migração em África. Ao longo dos anos, o mundo tem sido levado a acreditar que a migração em África é sobre o êxodo em massa de conflitos ou alterações climáticas. No entanto, a migração tem os seus benefícios para o continente e para o mundo em geral; revigora o crescimento, alimenta os esforços humanos, permite o intercâmbio de competências e culturais, aumenta o crescimento económico e oferece potencial para oportunidades construtivas para uma população jovem enérgica e crescente. O desenho da capa exprime o sonho dos jovens de liberdade, crescimento de infra-estruturas, criatividade produtiva e ambições bem-sucedidas - tudo isto pode facilitar vias de migração seguras e ordenadas.

©2019/Oyinlade OLUWASEUN (Segundo classificado, Concurso de elaboração do projecto de Relatório sobre a Migração em África)



11

A MIGRAÇÃO - NEXO DE DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA

CAPÍTULO 11

A MIGRAÇÃO - NEXO DE DESENVOLVIMENTO EM ÁFRICA

Autores: Claire Walkey e Sabelo Mbokazi (Comissão da União Africana)

RESUMO

O nexo entre migração e desenvolvimento em África é analisado desafiando a narrativa predominante de que a migração resulta de um desenvolvimento falhado, e que dificulta o desenvolvimento dos países de envio e de destino. Contudo, as provas mostram que a migração é simultaneamente o resultado do desenvolvimento e um meio para o conseguir. As características dos migrantes são exploradas, mostrando que o desenvolvimento e um nível de educação superior é um determinante importante da propensão de uma pessoa para migrar; o nível de desenvolvimento ou riqueza individual será também um determinante de para onde migrar. Há um debate sobre a forma como a migração contribui para o desenvolvimento dos países receptores e emissores através do intercâmbio de novas competências e ideias; e que a migração pode funcionar como um estímulo económico. O capítulo explora como não são apenas os trabalhadores migrantes que podem aumentar o desenvolvimento, mas também os migrantes forçados que podem estimular o crescimento económico e a criação de emprego. O capítulo conclui que o nexo entre migração e desenvolvimento é complexo e varia consideravelmente, mas com as condições certas e apoiadas por quadros políticos e legais, a migração pode ser uma força poderosa para o desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a relação ou nexo entre migração e desenvolvimento em África. Antes do início dos anos 2000, a narrativa predominante era que a migração é simultaneamente o resultado de um desenvolvimento falhado e dificulta o desenvolvimento do país de envio e de destino (Bakewell, 2011). No entanto, provas mais recentes mostram que a migração é simultaneamente o resultado do desenvolvimento e um meio para o conseguir.

Este capítulo explora primeiro as características de quem migra, mostrando que o desenvolvimento e um nível de educação superior é um determinante importante da propensão de uma pessoa para migrar. Em segundo lugar, discute a forma como a migração contribui para o desenvolvimento dos países receptores e emissores através do intercâmbio de novas competências e ideias e pode funcionar como um estímulo económico. Esta secção centra-se em duas questões particularmente debatidas - a chamada fuga de cérebros e o papel das diásporas na formação do ganho de cérebros (Bailey, 2010). Em terceiro lugar, o capítulo

explora como não são apenas os trabalhadores migrantes que podem aumentar o desenvolvimento, mas também os migrantes forçados que podem estimular o crescimento económico e a criação de emprego (Betts et al., 2014).

Os benefícios da migração para o desenvolvimento não são, contudo, automáticos, nem a migração é uma panaceia para o desenvolvimento. Como será demonstrado neste capítulo, o contexto em que a migração ocorre é importante porque há muitos factores em jogo que afectam quem migra e com que efeito. Como escreve de Haas “a migração é simultaneamente uma causa (entre muitas) e uma consequência (entre muitas) dos processos de transformação social, que estão na base do desenvolvimento humano” (2009). No seu conjunto, se a migração for vista como um processo de desenvolvimento por direito próprio e um veículo através do qual o desenvolvimento pode ser alcançado, a migração deve ser abraçada na planificação do desenvolvimento, com leis e políticas concebidas para facilitar e otimizar os seus benefícios.

O nexo entre migração e desenvolvimento depende nomeadamente da integração da migração na planificação do desenvolvimento económico para integrar as preocupações migratórias em todas as fases da planificação do desenvolvimento, incluindo a concepção, implementação, monitorização e avaliação. Isto assegura que a migração é vista como uma questão que afecta todos os aspectos do desenvolvimento humano, e que está enraizada na estratégia de desenvolvimento mais ampla e, portanto, promove uma abordagem coerente e coordenada.

ANTECEDENTES

Skeldon descreve como é curioso que a possibilidade de uma fase de migração internacional em desenvolvimento possa ocorrer, uma vez que pode-se argumentar que a migração sempre foi, e sempre será, uma parte integrante do desenvolvimento (2008). Tão cedo quanto na década de 1970, os académicos apontaram para os potenciais benefícios da migração para os países de origem e de destino em África (Adepoju, 1977). No entanto, só desde o início da década de 2000 que a migração foi considerada importante para os debates sobre o desenvolvimento.

Antes disso, pensava-se que a migração rural-urbana, por exemplo, aumentava a desigualdade entre os agregados familiares (Lipton, 1980). Bakewell atribui esta atitude negativa de forma mais ampla a um "preconceito sedentário" nas abordagens de desenvolvimento para África que se centravam no controlo da mobilidade e tendem a lançar a migração como um sintoma de fracasso de desenvolvimento (Bakewell, 2011; de Haas, 2009).

No entanto, reconhece-se agora que grande parte deste pensamento anterior baseava-se em teoria e dados inadequados (Massey et al., 1998:272). A "descoberta" das remessas como constituindo um fluxo financeiro significativo para os países em desenvolvimento também suscitou maior interesse no potencial de desenvolvimento da migração (Bakewell, 2011:137; Ratha, 2003). Houve assim uma viragem no sentido de ver o valor da migração (Levitt e Nyberg-Sørensen, 2004), e há um “zumbido internacional” (Vammen e Broden, 2012:26) sobre o nexo migração-desenvolvimento visto entre académicos, decisores políticos, agências internacionais e governos (Black et al., 2006; Clemens, 2017; Nyberg-Sørensen, et al., 2003).

QUADROS INTERNACIONAIS E REGIONAIS DE MIGRAÇÃO

A importância atribuída aonexo migração-desenvolvimento reflete-se em quadros internacionais e regionais recentes. A nível internacional, o Objectivo 8 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável refere-se explicitamente à migração, reconhecendo o valor económico da mão-de-obra migrante. Além disso, o Objectivo 10.7 visa “facilitar uma migração ordenada, segura e responsável, incluindo através da implementação de políticas de migração planificadas e bem geridas”.

A nível regional para África, o Quadro Revisto da Política de Migração para África e Plano de Acção (2018-2027) afirma que “é evidente que uma migração bem gerida tem o potencial de produzir benefícios significativos tanto para os países de origem como de destino. Por exemplo, a migração laboral desempenhou um papel importante na satisfação das necessidades de mão-de-obra na agricultura, construção e outros sectores, contribuindo assim para o desenvolvimento económico de muitos países africanos de destino. Além disso, os efeitos benéficos da migração, tais como remessas, transferência de conhecimentos e competências, e migração de retorno, deram, em alguns casos, grandes contribuições para as economias dos países de origem” (União Africana, 2018).

Além disso, a Agenda de Acção de Adis Abeba de 2015 reforça a importância da migração para o desenvolvimento e a necessidade de uma abordagem coordenada. O ponto 111 refere: “Cooperaremos internacionalmente para assegurar uma migração segura, ordenada e regular, com total respeito pelos direitos humanos. Esforçamo-nos por aumentar a cooperação no acesso e transferência dos benefícios obtidos, melhorar o reconhecimento das qualificações, educação e competências estrangeiras, reduzir os custos de recrutamento para migrantes, e combater os recrutadores sem escrúpulos, de acordo com as circunstâncias e legislação nacionais”.

O DESENVOLVIMENTO CONTRIBUI PARA A MIGRAÇÃO

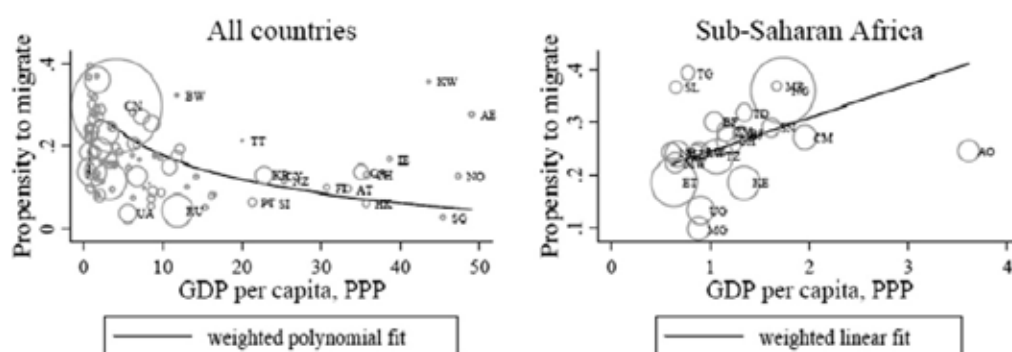
Se se assumir que a migração é o resultado do fracasso do desenvolvimento, então devem ser os mais pobres a migrar. Este era o pensamento que anteriormente dominava os debates sobre o nexos entre migração e desenvolvimento. Existe agora, no entanto, um consenso académico e político de que os mais pobres não migram (Bakewell, 2011:148; de Haas, 2009; Nyberg-Sørensen et al., 2002:51).

Massey, por exemplo, explica como os migrantes internacionais não vêm de lugares pobres e isolados que estão desligados dos mercados mundiais, mas de regiões e nações que estão a passar por rápidas mudanças e desenvolvimento como resultado da sua incorporação no comércio global, informação, e redes de produção. A curto prazo, a migração internacional não resulta da falta de desenvolvimento económico, mas do próprio desenvolvimento (Massey et al., 1998:277).

Isso acontece porque requer recursos para migrar. A migração envolve custos directos, como custos de transporte, custos indirectos associados ao risco de mudança para um novo lugar sem garantias de trabalho ou moradia e custos de oportunidade de migração. Os ricos, no entanto, tendem a ser menos propensos

a migrar devido aos rendimentos financeiros e investimentos no seu país de residência. Isto tem sido caracterizado por Martin e Taylor como a "massa migratória", em que a migração aumenta com a taxa de desenvolvimento mas acaba por se extinguir (Martin e Taylor, 1996). Isso pode ser visto na Figura 1; mostra a relação positiva entre o PIB em paridade de poder de compra per capita e a propensão para migrar (Dustmann e Okatenko, 2014). Os dados recolhidos globalmente mostram, no entanto, a tendência inversa, ou seja, tanto a migração como a intenção de migrar com o aumento do desenvolvimento económico. A decisão de migrar é, no entanto, sempre complexa e envolverá considerações não económicas, tais como laços e pressões familiares e culturais.

Figura 1. Intenções de migração média e PIB em paridade de poder de compra per capita



Fonte: Dustmann e Okatenko, 2014.

De facto, o desenvolvimento pode muitas vezes aumentar a migração porque mesmo que a economia esteja a melhorar, a capacidade de ganho será ainda maior noutros lugares (Clemens, 2017). Não é, portanto, coincidência que as pessoas e sociedades ricas tendem a ser geralmente mais móveis do que as pessoas e sociedades relativamente pobres (de Haas, 2009), e que os países de rendimento médio tendem a ver mais migração (Clemens, 2017). O desenvolvimento, incluindo o aumento da educação, pode também aumentar a migração porque alarga as perspectivas e aumenta as aspirações (ibid.; Flahaux e de Haas, 2016).

A investigação realizada por Afrobar Surveys mostra que a aspiração à migração aumenta com a educação; um em cada quatro inquiridos com qualificações pós-secundárias (25%) diz ter pensado muito na emigração, em comparação com 20% daqueles com o ensino secundário, 13% com o ensino primário, e 8% sem qualquer educação formal (Appiah-Nyamekye e Selormey, 2018). Isto contradiz, portanto, a lógica das políticas, especialmente dos Estados doadores ocidentais, que visam utilizar a ajuda ao desenvolvimento para reduzir a migração de África, bem como da América Latina (de Haas, 2006).

O nível de desenvolvimento ou riqueza individual será também um factor determinante para onde ir. Isto significa que muitas vezes são apenas os mais ricos que migram para o Norte Global. Do mesmo modo, a migração Sul-Sul, por exemplo dentro de África, é geralmente menos dispendiosa e, portanto, mais acessível para aqueles que estão relativamente menos abastados (Bakewell, 2009).

A MIGRAÇÃO CONTRIBUI PARA O DESENVOLVIMENTO

O outro aspecto crucial do nexo entre migração e desenvolvimento é a forma como a migração pode aumentar o desenvolvimento. No entanto, é difícil fazer generalizações, dada a diversidade dos padrões de migração. Do mesmo modo, é importante neste debate não considerar apenas a migração do Sul Global para o Norte Global, pois esta constitui apenas uma pequena proporção de migrantes (CNUCED, 2018). A migração dentro de África é mais comum e pode ser mais significativa para o desenvolvimento, pois os custos mais baixos da migração tornam-na mais acessível a um maior número de indivíduos e mesmo pequenos aumentos de rendimento podem ter um impacto significativo nos níveis de pobreza (Bakewell, 2009; Flahaux e de Haas, 2016).

Os países receptores em África podem beneficiar da migração; os migrantes podem preencher lacunas no mercado de trabalho e trazer novas competências, ideias e inovação (Bakewell, 2009). Os países exigem políticas sobre como integrar os migrantes, especialmente face a uma possível xenofobia, embora a investigação nesta área seja limitada (ibid.). Também pode haver preocupações sobre a pressão que os migrantes podem exercer sobre os salários e os serviços públicos. Os dados mostram, contudo, que as diferenças salariais continuam a ser pequenas nos países africanos (excluindo a África do Sul) com tendências migratórias variáveis, incluindo os países de envio e de recepção e, por conseguinte, contrariamente às expectativas comuns, os países de recepção não parecem ser mais propensos a salários mais baixos do que os países de envio (CNUCED, 2018). Do mesmo modo, não há relação entre despesas de saúde e educação e níveis variáveis de imigração ou emigração (embora, devido a limitações de dados, não se possa estabelecer uma correlação formal) (ibid.).

Pensa-se também que os migrantes individuais e as suas famílias beneficiam da migração, particularmente através de remessas (discutido no capítulo 10). Há mais debate sobre se a migração melhora o desenvolvimento dos países de origem a nível comunitário ou nacional. Os ganhos de desenvolvimento são frequentemente citados quando os migrantes regressam ao seu país de origem, seja permanentemente ou como parte da migração circular, e trazem consigo novas tecnologias, competências, comércio, investimento e normas sociais (Comissão Europeia, 2011). O capital obtido através da migração pode ser utilizado para investimentos e actividades empresariais, que por sua vez podem promover o emprego e o crescimento económico. Os doadores europeus estão assim a financiar novos programas para ajudar os empresários retornados em África a criarem empresas no seu país de origem (Åkesson e Baaz, 2015).

As taxas de migração de retorno são, no entanto, baixas; do número total de migrantes internacionais, apenas 3% na Nigéria, 9% no Senegal e 25% no Burkina Faso regressaram ao seu país de origem no período de 15 anos após a migração (Ratha et al., 2011). Há, portanto, mais debate e mais significado na análise do que acontece se os migrantes permanecerem no estrangeiro, particularmente em termos da perda de indivíduos altamente qualificados e do impacto das ligações diásporas, que são abordados a seguir.

Debate sobre a fuga de cérebros

A “fuga de cérebros” refere-se à emigração de pessoas formadas ou qualificadas, resultando num esgotamento de mão-de-obra qualificada num determinado país (CNUCED, 2018). Um relatório das Nações Unidas de 2013 mostrou que um em cada nove africanos com educação universitária vivia em países desenvolvidos, marcando um crescimento de 50% nos últimos 10 anos (DAES ONU/OCDE, 2013). O sector médico é o mais frequentemente levantado neste debate; um estudo mostrou que o número de médicos da África subsariana nos Estados Unidos da América tinha aumentado 38% entre 2002 e 2011; mais de metade deste aumento foi registado por médicos nigerianos, embora a Libéria tenha sido a mais afectada, uma vez que 77% dos seus estimados 226 médicos tinham migrado para os Estados Unidos (Tankwanchi et al., 2013). Pode parecer uma conclusão de senso comum que a emigração de médicos, por exemplo, terá um impacto negativo no sector da saúde do país de origem porque haverá menos médicos e a perda de investimento em custos de formação.

Uma análise mais aprofundada revela a complexa dinâmica existente que pode compensar as perdas aparentes. A migração pode, por exemplo, aumentar as competências e conhecimentos daqueles que emigram, o que mais tarde beneficiará o país de origem - se os migrantes regressarem (Black et al., 2006). Da mesma forma, pode também suscitar investimentos na educação devido às aspirações de migração, levando a um maior desenvolvimento de competências nacionais, com a probabilidade de nem todos os indivíduos migrarem (CNUCED, 2018). É também importante interrogar a natureza do próprio desafio. Clemens mostra, por exemplo, que os baixos níveis de pessoal de saúde e as más condições de saúde pública em alguns países africanos caracterizados pela emigração são na realidade o resultado de factores totalmente alheios à migração internacional de profissionais de saúde. Sugere que os maus indicadores de saúde devem-se antes à "distribuição geográfica e sector público/privado dos profissionais de saúde no país de envio, à mistura de competências da mão-de-obra no sector da saúde, aos incentivos ao desempenho enfrentados pelos profissionais de saúde no país de envio, e à importância relativa dos cuidados primários em relação à prevenção do fardo da doença em África" (Clemens, 2017). Skeldon argumenta igualmente que os baixos níveis de pessoal nas zonas rurais devem-se à preferência dos profissionais pelas zonas urbanas e que a emigração é frequentemente uma resposta ao desemprego (Skeldon, 2008; de Haas, 2009; Bakewell, 2011).

Há também investigação que mostra que a "circulação de cérebros" na África Subsaariana está a substituir a potencial fuga de cérebros para os países da OCDE Países como o Gana, Uganda, Nigéria e Quénia, que eram frequentemente países de fuga de cérebros, viram, em vez disso, durante a última década, profissionais urbanos qualificados migrar para as economias em expansão do Gabão, Botswana, Namíbia e África do Sul (ver caixa de texto 1). Tais migrantes descobriram que esta era uma "alternativa conveniente para a Europa, os Estados Unidos e o Médio Oriente" (OCDE, 2007).

Caixa de texto 1. Migração em África: Botswana

O Botswana passou de um país que envia migrantes para um país que recebe migrantes e tem atraído profissionais qualificados (OCDE, 2007). A maioria destes migrantes trabalha no sector privado ou na universidade, aproveitando as leis de residência e de entrada introduzidas no início dos anos 90 (Adepoju, 2008). O Botswana também atraiu alguns dos três quartos dos médicos Zimbabwuanos que passaram tanto para lá como para a África do Sul após o colapso económico do Estado (ibid.).

Contribuição das diásporas

As diásporas podem igualmente insistir em mudanças políticas, se lhes for concedida a dupla nacionalidade e o direito de voto. A diáspora ganesa tem sido particularmente activa na promoção da dupla nacionalidade (Bump, 2006) a fim de se empenhar na política interna (ver Caixa de texto 2). As diásporas também podem trazer mudanças através de remessas sociais que vêm a disseminação de certas normas culturais ou políticas (Levitt, 1998). Por exemplo, verifica-se que a migração para países com instituições democráticas fortes influencia as atitudes sobre o voto e a democracia em casa. Uma comparação de atitudes relativamente às instituições políticas no Mali entre aqueles que não tinham migrado e os migrantes malianos que viviam na Costa do Marfim e em França revelou que os não migrantes tinham percepções diferentes das instituições democráticas malianas do que os migrantes. Onde o migrante tinha vivido também teve impacto, pois os que tinham vivido na França estavam menos interessados na política do Mali e mais cépticos, enquanto os que tinham vivido na Costa do Marfim pareciam menos cépticos em relação às instituições políticas do Mali, embora isto dependesse do nível de educação (CNUCED, 2018).

Caixa de texto 2. Contribuição política da diáspora ganesa

A diáspora ganesa estava interessada em manter uma participação política no Gana e em envolver-se activamente na política interna, particularmente à medida que a política liberalizou nos anos 90. Os membros da diáspora, particularmente os que vivem no Canadá e no Reino Unido, pressionaram assim a favor da dupla nacionalidade. O progresso foi inicialmente lento, possivelmente devido à percepção de que a diáspora era adversária do governo em exercício. Após anos de pressão, foi finalmente concedida à diáspora ganesa a dupla cidadania em 2000. O novo governo eleito em 2000 tomou subseqüentemente uma posição proactiva em relação à diáspora e implementou as disposições relativas à dupla cidadania, concedendo-lhes o direito de voto em 2002 (Whitaker, 2011).

Para além do nível individual, o envolvimento com as diásporas também pode ter lugar através de iniciativas lideradas pelo governo, implementadas, por exemplo, através de embaixadas. A Organização Nigerianos na Diáspora - com filiais na Europa, América do Norte, Ásia e África - estabeleceu uma parceria com o Governo da Nigéria para organizar eventos anuais da diáspora e promover actividades de desenvolvimento, transferência de competências, comércio e investimento (Adepoju, 2010). Os governos estão a reconhecer o papel das diásporas como potenciais embaixadores ou grupos de pressão na defesa dos interesses nacionais no estrangeiro, bem como o potencial económico de incentivar e coordenar investimentos e compromissos colectivos (Nyberg-Sørensen et al., 2002).

Os governos também procuram envolver-se com a contribuição financeira da sua diáspora (ver caixa de texto 3). Uma abordagem tem sido a de oferecer títulos da diáspora, tal como iniciado pelo Governo da Nigéria. Os membros da diáspora podem ver os títulos do Estado como uma forma de contribuir para o desenvolvimento, incentivados por retornos potencialmente elevados do seu investimento. Os governos podem visar os membros da sua diáspora porque as suas ligações pessoais podem torná-los mais dispostos a comprar a dívida do seu governo de origem, tornando a cobrança de dívidas menos onerosa, e menos propensos a desistir durante períodos de incerteza económica (Famoroti, 2017).

Caixa de texto 3. Envolvimento financeiro da diáspora queniana

O Quênia tem procurado incentivar o envolvimento económico das suas diásporas. Em 2017, a OIM lançou a iniciativa: Enviar dinheiro e investir no Quênia: Um Guia de Remessas e Investimentos da Diáspora, em parceria com o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Quênia. A brochura fornece conselhos à diáspora queniana sobre três áreas principais: (a) como escolher um prestador de serviços de remessas e saber qual deles é mais rentável; (b) como abrir uma conta bancária no Quênia enquanto estiver no estrangeiro e fazer pagamentos (tais como contas de serviços públicos); e (c) como melhor investir no Quênia, tanto com fins lucrativos como sem fins lucrativos, incluindo como iniciar e registar uma empresa, investir nos mercados de capitais do Quênia, e coordenar investimentos de grupo (Acção de Migração ACP-UE, 2017).

As ligações diásporas são também estabelecidas através de organizações da diáspora - frequentemente referidas como associações de cidades de origem. As associações de Hometown têm como objectivo reunir os seus recursos e remeter e investir dinheiro colectivamente. Estes assumem geralmente a forma de projectos de infra-estruturas básicas e de comunicação, tais como a construção de estradas, pontes, sistemas de água potável, drenagem, poços, electrificação e telefones (de Haas, 2009). Por exemplo, a organização da diáspora com sede no Reino Unido denominada Fundação Africana para o Desenvolvimento (AFFORD) foi criada em 1994 e visa "expandir e melhorar as contribuições que os africanos da diáspora fazem para o desenvolvimento do continente africano" (AFFORD, 2018). O seu objectivo é melhorar o crescimento do emprego através da concessão de subsídios e da criação de centros de recursos empresariais no Reino Unido e na Serra Leoa para transmitir conhecimentos e assistência aos empresários por parte de consultores empresariais.

CONCLUSÃO

A relação entre migração e desenvolvimento é complexa e varia consideravelmente. É evidente, porém, que nas condições certas, apoiadas por quadros políticos e jurídicos, a migração é uma força poderosa para o desenvolvimento. Os migrantes económicos são muitas vezes bem instruídos e engajam-se na migração como uma estratégia deliberada para contribuir para o desenvolvimento das suas famílias e comunidades de origem. O impulso para uma melhor perspectiva é particularmente demonstrado pela capacidade dos migrantes forçados que, apesar das circunstâncias difíceis, criam redes económicas e emprego. Os migrantes têm quase sempre alguma forma de contacto com o seu país de origem. Isto pode ser através de visitas de retorno ou migração circular ou sem a sua presença física através da remessa não só de dinheiro mas também de competências, ideias e normas sociais, que podem compensar as preocupações sobre a fuga de cérebros e reconhecer a grande possibilidade de ganho de cérebros. Esta circulação transnacional ajuda a desenvolver redes que podem facilitar o comércio, o investimento e a inovação. Em termos gerais, cria economias dinâmicas, diásporas empenhadas e intercâmbio internacional que são cruciais para o desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

- Adepoju, A.
1977 Migration and development in tropical Africa: Some research priorities. *African Affairs*, 76(303):210–225.
2008 Migration in sub-Saharan Africa. *Current African Issues* No. 37. Nordic Africa Institute, Uppsala.
2010 Introduction: Rethinking the dynamics of migration within, from and to Africa. In: *International Migration within, to and from Africa in a Globalised World* (A. Adepoju, ed.). Sub-Saharan Publishers, Accra, pp. 9-45.
- Acção de Migração - África Caraíbas Pacífico - União Europeia (ACP-UE)
2017 Send Money and Invest in Kenya: A Guide for Diaspora Remittances and Investments. IOM, Belgium. Disponível em <http://kenya.iom.int/sites/default/files/Send%20Money%20booklet%20webversion%20%20June.pdf>.
- Åkesson, L. e M.E. Baaz
2015 Africa's Return Migrants: The New Developers? Zed Books, London.
- Appiah-Nyamekye, J. e E. Selormey
2018 African migration: Who's thinking of going where? *African Migration, Mobility and Displacement (AMMODI)*, 25 June. Disponível em <https://ammodi.com/2018/06/>.
- Bailey, A.
2010 Population geographies, gender, and the migration-development nexus. *Progress in Human Geography*, 34(3):375-386.
- Bakewell, O.
2009 South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences. *International Migration Institute Working Papers* No. 15.
2011 Migration and development in sub-Saharan Africa. In: *Migration in the Global Political Economy* (N. Phillips, ed.). Lynne Rienner, Boulder, Colorado, pp. 136-158.
- Betts, A., L. Bloom, J. Kaplan e N. Omata
2014 Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions. Humanitarian Innovation Project, University of Oxford. Disponível em www.refugee-economies.org/assets/downloads/Refugee-Economies-Rethinking-Popular-Assumptions-2014.pdf.
- Black, R., J. Crush, S. Peberdy, S. Ammassari, L. McLean Hilken, S. Mouillesseux, C. Pooley, R. Rajkotia
2006 Migration and development in Africa: An overview. *African Migration and Development Series* No. 1. Idasa, Cape Town.
- Bump, M.
2006 Ghana: Searching for opportunities at home and abroad. Migration Policy Institute, 1 March. Disponível em www.migrationpolicy.org/article/ghana-searching-opportunities-home-and-abroad.
- Clemens, M.A.
2017 Migration is a form of development: The need for innovation to regulate migration for Mutual benefit. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Technical Paper No. 2017/8. United Nations, New York.
- Comissão Europeia
2011 Commission Staff Working Paper: Migration and development (SEC(2011) 1353 final). Brussels. Disponível em <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b0dbfb9f-58a8-4f32-a0df-8ca0b9dc30c6/language-en>.

- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (CNUCED)
2018 Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation. United Nations, New York. Disponível em <https://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=2118>.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU)/OECD
2013 World migration in figures. A joint contribution by UN-DESA and the OECD to the United Nations High-Level Dialogue on Migration and Development, 3–4 October. Disponível em www.oecd.org/els/mig/World-Migration-in-Figures.pdf.
- de Haas, H.
2006 Turning the tide? Why 'development' instead of migration' policies are bound to fail. International Migration Institute Working Papers, Paper 2.
2009 Mobility and Human Development. Human Development Research Paper 2009/01. United Nations Development Programme Human Development Reports Research Paper, April.
- Dustmann, C. e A. Okatenko
2014 Out-migration, wealth constraints, and the quality of local amenities. *Journal of Development Economics*, 110:52-63.
- Famoroti, M.
2017 The potential of diaspora bonds in Africa. Centre for Africa, London School of Economics and Political Science. Disponível em <http://blogs.lse.ac.uk/africaatlse/2017/04/12/the-potential-of-diaspora-bonds-in-africa/>.
- Flahaux, M.-L. e H. de Haas
2016 African migration: trends, patterns, drivers. *Comparative Migration Studies*, 4(1). doi: <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0015-6>.
- Fundação Africana para o Desenvolvimento (AFFORD)
2018 About us. Disponível em www.afford-uk.org/about-us/ (accessed 17 June 2020).
- Levitt, P.
1998 Social remittances: Migration driven, local-level forms of cultural diffusion. *International Migration Review*, 32(4):926-948.
- Levitt, P. e N. Nyberg-Sørensen
2004 The transnational turn in migration studies. *Global Migration Perspectives No. 6*. Global Commission on International Migration, Geneva.
- Lipton, M.
1980 Migration from rural areas of poor countries: The impact on rural productivity and income distribution. *World Development*, 8(1):1-24.
- Martin, P. e J. Edward Taylor
1996 The anatomy of a migration hump. In: *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models* (J. Edward Taylor, ed.). Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris, pp. 43-62.
- Massey, D.S., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci e A. Pellegrino
1998 *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press, Oxford.
- Nações Unidas
2015 Report of the Third International Conference on Financing for Development (A/CONF.227/20). Addis Ababa, 13–16 July. Disponível em www.undocs.org/A/CONF.227/20.

- Nyberg-Sørensen, N., N. Van Hear e P. Engberg-Pedersen
2002 The migration-development nexus: Evidence and policy options. State-of-the-art overview. *International Migration*, 40(5):3-47.
2003 The Migration–Development Nexus: Evidence and Policy Options. International Organization for Migration (IOM), Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/migration-development-nexus>.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)
2007 Policy Coherence for Development 2007: Migration and Developing Countries. Disponível em www.oecd.org/dev/migration-development/publications-policy-coherence-for-development-2007-migration-and-developing-countries.htm.
- Ratha, D.
2003 Workers' remittances: An important and stable source of external development finance. In: *Global Development Finance 2003, Striving for Development Finance*. World Bank, Washington, D.C, pp. 157-170.
- Ratha, D., S. Mohapatra, C. Ozden, S. Plaza, W. Shaw e A. Shimeles
2015 Leveraging Migration for Africa: Remittances, Skills, and Investments. World Bank, Washington, D.C. Disponível em <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2300>.
- Skeldon, R.
2008 International migration as a tool in development policy: A passing phase? *Population and Development Review*, 34(1):1-18.
- Tankwanchi, A., C. Özden, S. Vermund e M. Kruk
2013 Physician emigration from Sub-Saharan Africa to the United States: Analysis of the 2011 AMA Physician Masterfile (Physician Emigration from Sub-Saharan Africa). *PLoS Med.* 10(9), e1001513.
- União Africana
2018 The Revised Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018–2027), Draft. Addis Ababa. Disponível em https://au.int/sites/default/files/newsevents/workingdocuments/32718-wd-english_revised_au_migration_policy_framework_for_africa.pdf.
- Vammen, I.M. e B.M. Broden
2012 Donor-country responses to the migration–development buzz: From ambiguous concepts to ambitious policies? *International Migration*, 50(3):26-42.
- Whitaker, B.E.
2011 The politics of home: Dual citizenship and the African diaspora. *International Migration Review*, 45(4):755-783.

Etíopes repatriados do Iémen à chegada ao Aeroporto Internacional de Adis Abeba

© IOM 2019/Alemayehu SEIFESELESSIE



12

MIGRAÇÃO E SEGURANÇA EM ÁFRICA: IMPLICAÇÕES PARA A AGENDA DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

CAPÍTULO 12

MIGRAÇÃO E SEGURANÇA EM ÁFRICA: IMPLICAÇÕES PARA A AGENDA DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

Autores: Tsion Kebede Abebe (Instituto de Estudos de Segurança) e John Mugabo (Comissão da União Africana)

RESUMO

O capítulo discute o conceito de segurança das migrações e o seu impacto nas políticas de migração em África, bem como o impedimento do progresso no sentido da livre circulação de pessoas no continente. Há, contudo, um reconhecimento da fragilidade do ambiente de segurança em África com uma vasta gama de ameaças contínuas e emergentes, incluindo ameaças não estatais. As facções de milícias e bandos armados estão omnipresentes nas guerras civis do continente, lutando tanto a favor como contra os governos africanos. Também desenvolveu-se umnexo entre grupos criminosos organizados envolvidos em crimes organizados transnacionais, tais como terrorismo, rapto, tráfico de pessoas, contrabando de migrantes e contrabando de armas e armamento. Do mesmo modo, fronteiras porosas, ausência de documentos de viagem harmonizados, falta de harmonização de políticas pelos Estados-membros e falta de capacidade e de infra-estruturas adequadas para a gestão de fronteiras são preocupações adicionais para os Estados-membros africanos. A segurança das migrações é praticamente demonstrada através do reforço dos controlos fronteiriços, do reforço das políticas de vistos e da definição do perfil da população. No entanto, as provas sobre a narrativa prevalecente sobre as ligações entre migração e segurança permanecem em grande parte anedóticas. O capítulo afirma que não é possível encontrar uma correlação clara entre a livre circulação de pessoas e a crescente insegurança e, por conseguinte, nota que é importante trazer provas sobre as ligações entre migração e segurança, a fim de refutar um debate público muitas vezes desinformado.

INTRODUÇÃO

Este documento analisa como o aumento da segurança das migrações intra-africanas tem um impacto na agenda da livre circulação de pessoas em África. O capítulo tem seis secções. A primeira secção destaca as tendências da migração africana. A segunda secção lança luz sobre a segurança das migrações intra-africanas. Segue-se uma secção que discute a agenda da livre circulação de pessoas

no continente. A quarta secção analisa como a segurança das migrações influencia a expansão da livre circulação de pessoas em África. A sexta secção discute como os benefícios da livre circulação de pessoas compensam as preocupações de segurança. O capítulo conclui destacando pontos-chave de recomendação política, tais como a importância de reforçar a coordenação para enfrentar as ameaças à segurança transnacional, moldando as percepções dos cidadãos africanos sobre a livre circulação e acompanhando o progresso da implementação do protocolo da livre circulação de pessoas.

TENDÊNCIAS DA MIGRAÇÃO AFRICANA

A migração africana é predominantemente intercontinental. Em 2019, 53,2 por cento, ou seja, 21 milhões dos 39,4 milhões de migrantes nascidos em África viviam no continente (OIM, 2019). O número de migrantes africanos no continente mostrou um aumento significativo; em 2015, cerca de 18,5 milhões de migrantes africanos viviam no continente (ibid.). A África¹ do Sul é o principal destino dos migrantes internacionais com 4 milhões, seguida pela Costa do Marfim com 2,5 milhões. Entre os 20 maiores corredores de migração envolvendo países africanos em 2019, o corredor entre o Burkina Faso e a Costa do Marfim constitui o segundo maior (OIM, 2019).

A Europa é o principal destino dos migrantes africanos que saem do continente. Em 2019, 26,9 por cento (ou seja 10,6 milhões) do total de 39,4 milhões de migrantes africanos em todo o mundo viviam na Europa, seguidos pela Ásia (4,6 milhões) e América do Norte (3,2 milhões) (ibid.). Não obstante o que a narrativa dominante retrata, o número de migrantes africanos na Europa é um dos mais baixos. Em 2019, apenas 12,9 por cento² dos migrantes internacionais na Europa eram originalmente de África (ibid.).

Estes números referem-se à migração regular. Os dados sobre a migração irregular entre Estados africanos são difíceis de encontrar. Para resolver esta questão, o continente está a envidar alguns esforços. A este respeito, a Cimeira de trinta e três Chefes de Estado da União Africana, realizada em Fevereiro de 2020, adoptou um projecto de estatutos de três instituições continentais que melhoram os dados e a análise da gestão migratória de África. Estes incluem os seguintes projectos: (a) Estatuto para o Estabelecimento do Centro Africano de Estudos e Investigação sobre Migrações (Mali); (b) Estatuto para o Estabelecimento do Observatório das Migrações Africanas (Marrocos); e (c) Estatuto para o Estabelecimento do Centro Operacional Continental no Sudão para o Combate à Migração Irregular (o Sudão).

O estabelecimento destas instituições é oportuno, uma vez que a migração intra-africana mostra um aumento do seu número. Num período de três anos (2015-2018), o número de migrantes africanos regulares dentro de África aumentou em 2,5 milhões. É importante ter também melhor informação sobre os migrantes em situação irregular e as instituições que podem dar um forte apoio a este respeito. Entre outros aspectos, oferecerá aos governos africanos um quadro abrangente sobre a circulação dos cidadãos africanos em África, para que estes

¹ Os migrantes na África do Sul consistem tanto em migrantes de África como de fora do continente.

² Este número constitui 10,6 milhões dos 82 milhões de migrantes internacionais.

possam desenvolver políticas apropriadas. O número sempre crescente de migrantes, juntamente com o número crescente de pessoas deslocadas à força no continente, que se eleva a 25,2 milhões, pode ser uma razão que está a levar a encarar cada vez mais os migrantes como uma preocupação de segurança.

SEGURANÇA DAS MIGRAÇÕES INTRA-AFRICANAS

O conceito de Migrações³ teve origem na Escola de Estudos de Segurança de Copenhaga.⁴ Argumenta que não é apenas o aspecto militar que constitui uma ameaça à segurança, mas também as dimensões social, ambiental, económica e política (Peoples and Vaughan-Williams, 2010). Além disso, declarou que as ameaças à segurança são construídas socialmente através do enquadramento de uma questão abordada de forma discursiva. Apresentando justificações para respostas extraordinárias fora dos limites normais dos procedimentos políticos (Behr, n.d.), as implicações políticas dos discursos sobre migração são mais fortes.⁵

A segurança das migrações é uma extensão do conceito de segurança e refere-se ao enquadramento da migração como uma ameaça existencial à segurança de um Estado ou sociedade (Buzan et al., 1998). Esta concepção está a limitar cada vez mais as possibilidades de migração legal à medida que os governos respondem instituindo políticas mais restritivas contra os migrantes, bem como justificando uma maior vigilância, detenção e deportação de migrantes. Isto, por sua vez, tem um impacto negativo na segurança dos migrantes, forçando-os a utilizar rotas mais perigosas, bem como utilizando contrabandistas de migrantes e traficantes de seres humanos a quem pagam taxas exorbitantes para alcançar os destinos pretendidos. A segurança das migrações também tem contribuído para as crescentes tendências anti-imigrantes.

O facto de um migrante representar um estranho que vem de contextos diferentes serve como ponto de entrada crítico para narrativas de segurança, tais como “invasão” na sociedade (Bigo, 2002). Forma também a base para um enfoque desproporcional no combate à migração irregular, pintando um quadro de que toda a migração é irregular.

A segurança das migrações é praticamente demonstrada através da melhoria dos controlos fronteiriços, do reforço das políticas de vistos e do perfil da população, entre outros factores. Reflectindo aparentemente este facto, alguns dos países africanos de rendimento médio-alto tendem a seguir regras mais estritas em matéria de vistos para os viajantes africanos. O medo de um grande afluxo de pessoas de países de baixos rendimentos e o aumento dos concursos de emprego entre migrantes e nacionais são algumas das razões apresentadas para políticas mais rigorosas (Abebe, 2018). Em alguns casos, estas preocupações conduziram a tendências xenófobas que tiraram a vida aos migrantes e destruíram as suas propriedades. Estes são em parte responsáveis pela crescente segurança das migrações que resultam em restrições à circulação global dos cidadãos africanos em África, o que acaba por ter um impacto na expansão da agenda da livre circulação de pessoas em África.

³ Esta secção do capítulo é extraída do relatório de Abebe (2020).

⁴ A este respeito, a obra de Buzan et al. (1998) é bastante importante.

⁵ Este reconhecimento foi feito pela Escola de pensamento parisiense baseada em Balzacq, 2010 citado em Vermeulen, 2018.

A AGENDA DA LIVRE CIRCULAÇÃO EM ÁFRICA

A livre circulação de pessoas é uma componente importante da agenda de integração de África. A promoção da livre circulação de cidadãos africanos dentro do continente é o quarto projecto emblemático da Agenda 2063 (União Africana, n.d.), que aspira construir uma “África integrada, próspera e pacífica, impulsionada pelos seus próprios cidadãos, representando uma força dinâmica na arena internacional” (ibid.). A livre circulação de pessoas é também um pilar do Tratado da Organização da Unidade Africana que institui a Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja).

O Tratado de Abuja apela à adopção de um protocolo sobre a livre circulação de pessoas. Por conseguinte, a União Africana adoptou o Protocolo Relativo à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento (Protocolo de Livre Circulação da União Africana) em 2018. O protocolo consagra o direito dos cidadãos africanos de circular livremente, residir, trabalhar, estudar ou fazer negócios em qualquer um dos 55 Estados-membros da União Africana (Abebe, 2018).

Em termos de implementação da agenda da livre circulação de pessoas, algumas das comunidades económicas regionais (CER) também foram longe. A este respeito, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade da África Oriental (CAO) alcançaram importantes políticas de abertura recíproca de vistos entre os seus respectivos Estados-membros. A “CEDEAO” está a 100 por cento, e a CAO está a 90 por cento. Entretanto, através de outros acordos, tais como no âmbito do Mercado Comum da África Austral e Oriental, União Aduaneira da África Austral e acordos bilaterais com a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral, muitos países africanos têm acordos recíprocos de vistos que permitem algum grau de liberdade de circulação. Em Fevereiro de 2020, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento aprovou também o Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas que estabelece quatro liberdades: (a) circulação; (b) trabalho; (c) negócios; e (d) residência (Maru, 2020).

Tudo isto levou a uma diminuição do número de países africanos que requerem vistos para os viajantes africanos, um terço dos Estados africanos seguem políticas liberais de vistos. Contudo, ainda “os cidadãos africanos precisam de vistos para viajar para 51% dos outros países africanos” (Banco Africano de Desenvolvimento, 2018).

IMPACTO DA SEGURANÇA DAS MIGRAÇÕES INTRA-ÁFRICANAS NA AGENDA DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS

O aumento da segurança das migrações intra-africanas tem impacto na ratificação da agenda da livre circulação de pessoas em África. A partir de Fevereiro de 2020, o protocolo foi ratificado apenas por quatro países (Mali, Níger, Ruanda e São Tomé e Príncipe) dos 15 necessários (União Africana, 2019). Isto demonstra a relutância dos Estados africanos em atenuar a dificuldade existente dos cidadãos africanos em circularem em África. Isto apesar do relativo sucesso na implementação da livre circulação de pessoas no âmbito das CER e/ou acordos bilaterais (Maunganidze, 2017).

São apresentadas diferentes razões para o aumento da segurança das migrações em África que dizem directamente respeito à expansão da agenda da livre circulação de pessoas. A primeira razão está relacionada com o ambiente de segurança existente em África, que permanece frágil com uma vasta gama de ameaças contínuas e emergentes, incluindo ameaças não estatais. As facções de milícias e bandos armados estão omnipresentes nas guerras civis do continente, lutando tanto a favor como contra os governos africanos. As ameaças emergentes de grupos terroristas, tais como Al-Shabaab, Boko Haram e o Estado islâmico, são especialmente consideradas uma grande preocupação de segurança.

A este respeito, Al-Shabaab está activa no Corno de África e na África Oriental, uma região epicentro que consiste em países de origem de migrantes com destino ao Médio Oriente e ao Golfo (rota oriental); aos países da África Austral (rota sul); e à Europa (rota norte). A região acolhe também mais de 4 milhões dos 7,4 milhões refugiados de África e mais de 8 milhões dos 17,8 milhões de deslocados internos (Abebe, 2020). Do mesmo modo, vários grupos militantes incluindo Boko Haram estão activos na África Ocidental (incluindo na bacia do Lago Chade, Sahel e Saara), uma região que alcançou um dos regimes de livre circulação de pessoas mais bem-sucedidos (Gandhi, 2018).

Outros pontos de maior preocupação que impedem os Estados-membros africanos de implementar a agenda da livre circulação de pessoas são os seguintes: (a) fronteiras porosas; (b) ausência de documentos de viagem harmonizados; (c) falta de harmonização das políticas pelos Estados-membros; (d) falta de capacidade e de infra-estruturas adequadas para a gestão das fronteiras; e (e) escassez de informação sobre o Protocolo relativo à livre circulação de pessoas. Estas preocupações levaram a tendências para a segurança do controlo fronteiriço entre alguns Estados africanos. Exemplos incluem a Argélia e o Marrocos. Em 2014, Marrocos declarou a construção de uma vedação de segurança na sua fronteira comum com a Argélia com sensores electrónicos para conter o fluxo de contrabando de seres humanos e evitar possíveis infiltrações de terroristas. Do mesmo modo, a Argélia concluiu a construção de uma trincheira ao longo da sua fronteira com Marrocos para abordar o comércio ilegal transfronteiriço, como o contrabando de combustível, tâmaras e leite (Boukhars, 2019).

OS BENEFÍCIOS DA LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS COMPENSAM AS PREOCUPAÇÕES DE SEGURANÇA

As experiências dos países africanos que implementaram regimes de livre circulação, tais como Benim, Gana, Maurícias, Ruanda e Seicheles, não indicam qualquer ligação directa com a exposição a ameaças à segurança. Estes países não enfrentaram ameaças graves à segurança decorrentes da sua implementação de regimes de vistos mais flexíveis. De facto, a experiência continental nas fronteiras mostra que os benefícios do regime de livre circulação compensam as ameaças à segurança.

Em primeiro lugar, a expansão dos regimes de livre circulação pode contribuir para a mobilidade laboral, a transferência de competências e tecnologia entre cidadãos africanos, uma vez que o protocolo visa facilitar a livre circulação de profissionais, estudantes e estagiários para adquirirem competências relevantes (Fundação Mo

Ibrahim, 2019). A este respeito, o sector tecnológico em expansão do Ruanda continua a atrair trabalhadores das regiões oriental e austral (OIM, 2019). Do mesmo modo, a economia da África do Sul, incluindo o sector financeiro e das tecnologias da informação, juntamente com o sector mineiro bem estabelecido continuam a atrair migrações principalmente da região da África Austral (OIM, 2019). Se o argumento da segurança fosse aplicado, o Ruanda não teria um regime de vistos gratuitos devido às preocupações de segurança decorrentes do outro lado da fronteira no leste da República Democrática do Congo. Actualmente, a fronteira entre Rubavu no Ruanda e Goma na República Democrática do Congo é a fronteira mais movimentada do continente (KT Press, 2018).

Em segundo lugar, a promoção da livre circulação de pessoas no continente pode levar os países africanos a adoptar uma abordagem abrangente da gestão das fronteiras,⁶ o que requer melhores instituições políticas e capacidades de aplicação. Isto implica, em particular, uma melhor integração das infra-estruturas fronteiriças e de segurança, o reforço da integridade dos documentos de viagem e a adopção de medidas inovação e tecnologia para gerir as fronteiras e a segurança nacional (Abebe, 2018). Em 2014, o Quênia, o Ruanda e o Uganda lançaram um único visto de destino turístico.⁷ Estes países criaram as infra-estruturas necessárias, incluindo fronteiras e segurança, o que os levou a beneficiar de uma cooperação eficaz sem fronteiras. Até agora, os países não foram afectados com maiores desafios de segurança.

Em terceiro lugar, a expansão do regime de livre circulação terá também relevância directa para uma melhor implementação da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA), que visa estabelecer um mercado continental único de bens e serviços (União Africana, n.d.c). O Protocolo da ZCLCA foi adoptado em 2018 e entrou em vigor em Maio de 2019. O movimento acelerado para implementar a ZCLCA confirma o maior apoio político que esta recebeu em todo o continente. Este é um bom passo, uma vez que pode apoiar o desenvolvimento de África através do reforço do comércio. Em 2016, apenas 18% das exportações totais de África eram intracontinentais, em comparação com 59 e 69% para intra-Ásia e intra-Europa (Sow, 2018). A este respeito, a experiência de Chirundu, um ponto de fronteira único criado em 2009 entre a Zâmbia e o Zimbábue, constitui um excelente exemplo. O ponto de fronteira conseguiu facilitar a circulação de pessoas e bens, assegurando ao mesmo tempo uma cobrança eficaz de receitas e uma maior segurança pública. Também reduziu o tempo de passagem da fronteira e facilitou uma melhor informação, ao mesmo tempo que partilhou regimes comerciais simplificados através da criação de balcões de informação comercial em zonas fronteiriças seleccionadas (Chanda, 2018). Até agora, o ponto de fronteira não enfrentou ameaças à segurança.

CONCLUSÃO

A expansão do regime de livre circulação em África depende principalmente da vontade política da União Africana e dos seus Estados-membros (Abebe, 2018). Apesar dos desafios de segurança associados à livre circulação de pessoas, nenhum dos desafios é intransponível para justificar a opção de fechar as fronteiras a

⁶ George Mukundi, Director Executivo do Grupo Maendeleo e antigo Chefe do Secretariado da Arquitectura de Governação Africana da União Africana citado em Abebe, 2018.

⁷ O visto de turista da África Oriental é um visto de entrada única para estrangeiros que visitam o Quênia, o Ruanda e o Uganda.

viajantes genuinamente africanos. Pelo contrário, os benefícios da abertura das fronteiras aos cidadãos africanos compensam as implicações negativas em termos de segurança. Para melhor implementar a agenda da livre circulação de pessoas em África, devem ser considerados os seguintes pontos de recomendação política.

(a) Reforçar a coordenação para enfrentar as ameaças à segurança transnacional

As ameaças à segurança transnacional não têm fronteiras; por conseguinte, é necessário instituir mecanismos e sistemas conjuntos de prevenção eficazes. A este respeito, os países africanos devem reforçar a coordenação, cooperação e partilha de informação no combate comum às ameaças de segurança transnacionais, o que minimiza os riscos de segurança associados à livre circulação de pessoas. Associado a isso, é importante construir um forte sistema de gestão da migração, o que inclui a criação de sistemas eficazes de registo civil e a integração de sistemas de gestão de fronteiras. Do mesmo modo, todos os serviços nacionais de inteligência e segurança dos Estados-membros da União Africana, incluindo as agências de aplicação da lei, o poder judicial e a imigração, devem ser inovadores e adaptar-se às complexas ameaças contemporâneas à segurança. Deverá igualmente ser considerado o investimento para o avanço das tecnologias de informação e comunicação e a formação de pessoal altamente qualificado.

(b) Moldar as percepções dos cidadãos africanos sobre a livre circulação

Os Estados-membros da União Africana devem trabalhar na percepção dos cidadãos para abraçar e apreciar os benefícios da livre circulação através da educação, advocacia, e sensibilização pública. Sensibilizar os seus cidadãos para as vantagens relacionadas com a livre circulação de pessoas para promover a aceitação e integração dos migrantes é especialmente crucial. Isto pode ser feito através da adopção e implementação de políticas que promovam a ligação positiva entre os imigrantes e a população local e a promoção da mobilidade social dos imigrantes, melhorando a mobilidade no mercado de trabalho, facilitando o empreendedorismo, melhorando a formação de competências e incentivando o acesso à educação. Isto contribui para prevenir a exclusão social, as tendências xenófobas e a segurança geral dos migrantes.

(c) Acompanhamento do progresso da implementação

O acompanhamento do progresso da implementação do protocolo será igualmente crucial, tal como o protocolo o exige. Assim, deve-se definir uma forma sistemática de acompanhar a implementação para documentar as melhores práticas e os desafios enfrentados pelos Estados-membros. A análise custo-benefício da livre circulação de pessoas também deve ser realizada, especialmente para convencer os Estados-membros relutantes em cumprir (Isaacs, 2015).

(d) Reforçar a cooperação com os parceiros

Diferentes parceiros já estão a oferecer apoio ao desenvolvimento de capacidades aos países africanos para melhorar a sua governação em

matéria de migração. Os países africanos devem garantir que tal apoio esteja sempre alinhado com a visão africana de integração continental e não contrarie a sua agenda de livre circulação de pessoas e integração continental. A este respeito, o Fundo Fiduciário da União Europeia, por exemplo, pode ser um veículo fundamental para reforçar a livre circulação de pessoas e a ZCLCA na construção de um sistema robusto de gestão de fronteiras que facilite a circulação de pessoas. As experiências de parceiros como a União Europeia podem também fornecer lições importantes para a implementação da agenda da livre circulação de pessoas em África.

BIBLIOGRAFIA

- Abebe, T.T.
2018 A new dawn for African migrants. Institute for Security Studies, 31 January. Disponível em <https://issafrica.org/iss-today/a-new-dawn-for-african-migrants>.
2020 Securitisation of migration in Africa: The case of Agedez in Niger. Institute for Security Studies, 4 March. Disponível em <https://bit.ly/32PUdmN>.
- Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)
2018 Africa Visa Openness Report 2018. Abidjan. Disponível em www.visaopenness.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/VisaORReport2018_R15jan19.pdf.
- Balzacq, T.
2010 Understanding Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve. Routledge.
- Behr, A.W.
n.d. How is securitization of Africa changing everything? Disponível em www.academia.edu/9301518/How_is_Securitization_of_Africa_Changing_Everything.
- Bigo, D.
2002 Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27 Special issue: 63-92.
- Boukhars, A.
2019 Barriers versus smugglers: Algeria and Morocco's battle for border security. Carnegie Endowment for International Peace, 19 March. Disponível em <https://carnegieendowment.org/2019/03/19/barriers-versus-smugglers-algeria-and-morocco-s-battle-for-border-security-pub-78618>.
- Buzan, B., O. Wæver e J. de Wilde
1998 Security: A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, Inc., Boulder and London.
- Chanda, G.
2018 One-stop border posts to improve trade. *Zambia Daily Mail*, 25 April. Disponível em www.daily-mail.co.zm/one-stop-border-posts-to-improve-trade/.
- Gandhi, D.
2018 Figures of the week: Internal migration in Africa. *Africa in Focus*. Brookings, 7 June. Disponível em www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/06/07/figures-of-the-week-internal-migration-in-africa/.
- KT Press
2018 Rwanda-DR Congo border records biggest traffic in Africa, rivals US-Mexico. 14 May. Disponível em <https://ktpress.rw/2018/05/rwanda-dr-congo-border-records-biggest-traffic-in-africa-rivals-us-mexico/>.
- Isaacs, M.L.
2015 Freeing the movement of people in Africa. *Daily Maverick*, 2 October.
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
2019 World Migration Report 2020. Geneva. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf.

- Maru, M.T.
2020 IGAD Ministers have endorsed the Protocol on Free Movement of Persons establishing four freedoms: of movement, work, business, and residence. Congratulations to team @IGADMmigration and collective effort of @igadsecretariat under the leadership of @DrWorkneh [DrMehari, tweet]. 27 February. Disponível em <https://twitter.com/DrMehari/status/1232934413136203779>.
- Maunganidze, O.A.
2017 Freedom of movement: Unlocking Africa's development potential. Policy Brief 111. Institute for Security Studies. Disponível em <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/policy-brief111.pdf>.
- Mo Ibrahim Foundation
2019 2019 Ibrahim Forum Report: Africa's Youth: Jobs or Migration? Demography, economic prospects and mobility. Disponível em <https://mo-s3.ibrahim.foundation/u/2019/03/15121250/2019-Forum-Report.pdf>.
- Peoples, C. e N. Vaughan-Williams
2010 Critical Security Studies: An Introduction. Routledge, Oxon and New York.
- Sow, M.
2018 Figures of the week: Africa's intra- and extra-regional trade. Africa in Focus. Brookings, 29 March. Disponível em www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/03/29/figures-of-the-week-africas-intra-and-extra-regional-trade/.
- União Africana
2019 List of countries which have signed, ratified/acceded to the Protocol to the Treaty Establishing the African Economic Community Relating to Free Movement of Persons, Right of Residence and Right of Establishment. 17 July. Disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36403-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20TREATY%20ESTABLISHING%20THE%20AFRICAN%20ECONOMIC%20COMMUNITY%20RELAT....pdf>.
n.d.a Flagship projects of Agenda 2063. Disponível em <https://au.int/agenda2063/flagship-projects>. n.d.b Agenda 2063: The Africa We Want. Disponível em <https://au.int/agenda2063/overview.n.d.cCFTA-ContinentalFreeTradeArea>. Disponível em <https://au.int/en/ti/cfta/about>.
- Vermeulen, G.
2018 The securitisation of migration during the refugee crisis: The role of the EU institutes [Master thesis]. Leiden University, Leiden.

Mulher carregando seu telefone usando uma lanterna solar em Dollo Ado, estado regional da Somália, Etiópia. © IOM 2018/Muse MOHAMMED



13

RESULTADOS DO
DESENVOLVIMENTO
HUMANO DA NOSSA ACÇÃO
MIGRATÓRIA EM ÁFRICA

CAPÍTULO 13

MAXIMIZAÇÃO DOS RESULTADOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DA MIGRAÇÃO LABORAL EM ÁFRICA

Autores: Marina Manke (OIM), Oumar Diop (Comissão da União Africana), Samia Kazi Aoul e Kenza Dimechkie (OIT)

RESUMO

O capítulo aborda a migração laboral em África no contexto do desenvolvimento humano e destaca as principais tendências da migração laboral, os seus quadros de governação e colaboração que regem a migração laboral em África. Os cinco pilares temáticos para melhorar a governação da migração laboral são discutidos, destacando-se o seguinte: (a) coerência das políticas existentes e capacidades reforçadas; (b) cooperação bilateral e regional; (c) protecção social; (d) qualidade e disponibilidade de dados sobre migração laboral; e (e) desenvolvimento de competências, correspondência e reconhecimento. Note-se que embora a procura de trabalhadores altamente qualificados em sectores como a engenharia impulse a migração em todo o continente, a maioria dos migrantes está concentrada em ocupações e sectores pouco qualificados, frequentemente caracterizados por más condições de trabalho e baixos salários. O capítulo refere igualmente que as mulheres migrantes são mais susceptíveis do que os homens migrantes de se encontrarem em formas vulneráveis de emprego. Em resposta às lacunas de protecção que afectam os trabalhadores domésticos migrantes, vários países africanos procuraram celebrar acordos bilaterais de trabalho com os principais países de destino para melhor regular os fluxos migratórios de mão-de-obra. Uma migração laboral mal governada pode aumentar a migração irregular, perpetuar os desafios de exploração e governação para os países de origem, trânsito e destino. O Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas e da Zona Africana de Comércio Livre Continental (ZCLCA) sublinha a necessidade de instituições fortes do mercado de trabalho e de governação com protecção adequada dos direitos dos trabalhadores migrantes.

INTRODUÇÃO

A procura de trabalho decente e de oportunidades de subsistência é um motor fundamental da mobilidade humana em todo o mundo, com 70 por cento dos migrantes internacionais em idade activa contados como trabalhadores migrantes, de acordo com as últimas estimativas da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (OIT, 2018a). Além disso, no continente africano, a migração laboral tem crescido em termos da sua complexidade e alcance. Consequentemente, os governos, as Comunidades Económicas Regionais (CER), a Comissão da União

Africana e os seus parceiros atribuem grande importância à concepção de sistemas de governação eficazes e de medidas de protecção dos direitos que ajudem a aumentar as oportunidades dos migrantes e contribuam para o desenvolvimento. Nesse contexto, este capítulo apresenta as principais questões relacionadas com a migração laboral e a sua governação em África e destaca as principais tendências da migração laboral e os esforços e quadros de colaboração em curso que regem a migração laboral no continente.

A MIGRAÇÃO LABORAL EM ÁFRICA NO CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

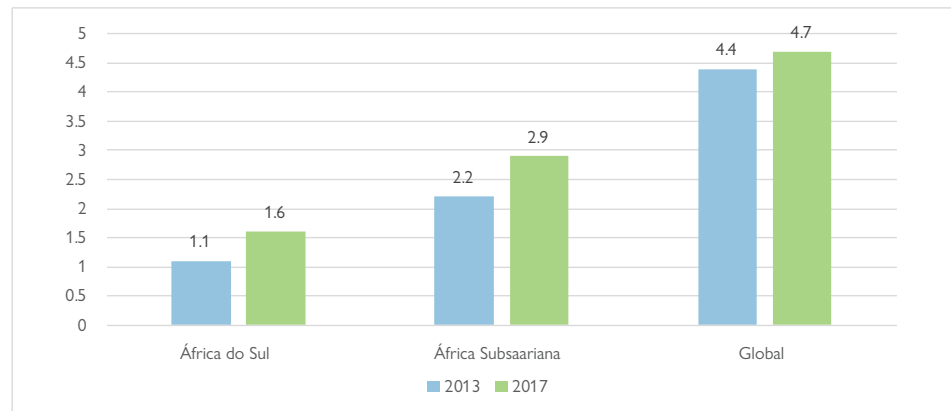
A população jovem de África e a sua longa história de mobilidade humana, se devidamente aproveitada, pode criar oportunidades para aumentar o bem-estar e a prosperidade dos migrantes, das suas famílias e comunidades. A região tem a população com o crescimento mais rápido do mundo, o que oferece um enorme potencial para alimentar a actividade económica e o crescimento, contribuindo para um aumento estimado de 10 a 15 por cento do volume bruto do PIB do continente até 2030. No entanto, este potencial pode permanecer subutilizado se a criação de empregos e oportunidades de investimento de qualidade adequada não acompanharem o crescimento previsto da força de trabalho.

De facto, embora as perspectivas económicas para África estejam a melhorar, com um crescimento estimado de 4,1 por cento em 2018 e 2019 (BAD, 2018), este crescimento permanecerá ainda abaixo do nível necessário para enfrentar eficazmente os actuais desafios sociais e do mercado de trabalho em África. Estes incluem um crescimento lento do emprego e oportunidades limitadas de emprego formal, afectando os jovens e as mulheres em particular. O Norte de África tem a taxa de desemprego juvenil mais elevada do mundo (29,3%) (OIT, 2016a), com a taxa de desemprego feminino (19,8%) a ser mais do dobro da dos homens (9,3%). Na África Subsaariana, a qualidade do emprego continua a ser fraca, com elevados níveis de emprego vulnerável (66%) e de pobreza laboral (cerca de 30%) (OIT, 2016a).¹

A quantidade e qualidade insuficientes das oportunidades de rendimento nas comunidades de origem é um motor fundamental para a decisão dos jovens africanos, mulheres e homens, de migrarem, tanto dentro de África como para outras regiões, onde o declínio da força de trabalho, a mudança de estilos de vida e de perfis de competências sugerem que os trabalhadores migrantes continuarão a desempenhar um papel importante no preenchimento da falta de mão-de-obra e na contribuição para os sistemas de protecção social (van Panhuys et al., 2017).

¹ A OIT define as formas vulneráveis de emprego como “trabalho por conta própria e trabalho familiar de contribuição”. (2018b).

Figura 1. Trabalhadores migrantes em proporção de todos os trabalhadores (%)



Fonte: ILO, 2018a

ESTIMATIVAS DOS TRABALHADORES MIGRANTES, TENDÊNCIAS MIGRATÓRIAS E DEMOGRÁFICAS

África acolhe cerca de 7.9 por cento da força de trabalho migrante global, onde grande parte das quais provém do interior da região. Embora o número de trabalhadores migrantes esteja a aumentar, estes continuam a representar uma percentagem relativamente pequena da força de trabalho Africana (vide Figura 1). Na África subsaariana, existem 11,9 milhões de trabalhadores migrantes, representando 2,9 por cento da sua força de trabalho. O Norte de África acolhe 1,1 milhões, representando apenas 1,6 por cento da sua força de trabalho (OIT, 2018a).

A força de trabalho migrante Africana é jovem, com uma idade média de 31 anos, oito anos abaixo da mediana global (CNUCED, 2018). Isto deve-se em grande parte à população jovem e aos elevados níveis de desemprego juvenil na região, que impulsionam tanto a migração inter-regional e extra-regional.

O número de mulheres Africanas que imigram independente para trabalho e educação está a crescer (Jonsson, 2009). Actualmente, as mulheres representam cerca de 30 por cento do número de todos os trabalhadores migrantes em África, reflectindo a maior probabilidade de as mulheres se deslocarem por outras razões (tais como a reunificação familiar), bem como possíveis efeitos de discriminação e do declínio das oportunidades de emprego (OIT, 2018a).² O grande número de mulheres imigrantes envolvidas em trabalho informal, não remunerado ou mal remunerado, incluindo cuidados não remunerados e trabalho doméstico, pode também explicar a sua pequena representação nas estatísticas da força de trabalho (OIT, 2016b).

² Estes números reflectem o número de trabalhadores imigrantes, e, por conseguinte, não captam os fluxos potencialmente significativos de mulheres imigrantes que podem migrar numa base temporária ou circular para exercer actividades, tais como o comércio transfronteiriço e o trabalho agrícola

EMPREGO, CONDIÇÕES DE TRABALHO E PERFIS DE COMPETÊNCIAS DOS TRABALHADORES MIGRANTES INTRA-AFRICANOS

Globalmente, os trabalhadores migrantes tendem a ter taxas de participação da força de trabalho mais elevadas do que os não migrantes, embora haja variações significativas de acordo com o género e região. No Norte de África, as mulheres migrantes têm taxas de participação da força de trabalho muito mais elevadas do que as mulheres não migrantes (33,0% em comparação com 21,7%), enquanto o oposto se verifica na África Subsaariana (47,3% em comparação com 65% para as mulheres não migrantes) (OIT, 2018a). A nível nacional, recentes estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da OIT sobre as contribuições dos migrantes para as economias da Costa do Marfim, Gana, Ruanda e África do Sul constataram que os migrantes estão relativamente bem integrados no mercado de trabalho nacionais (OCDE/OIT, 2018). Tanto na África do Sul como na Costa do Marfim, os migrantes têm taxas de participação na força de trabalho mais elevadas do que os trabalhadores nativos, e taxas de desemprego que são cerca de metade das dos trabalhadores nativos. No Gana e no Ruanda, no entanto, as mulheres migrantes saem-se menos bem do que as mulheres nativas, tanto em termos de participação da força de trabalho como de taxas de desemprego. Isto pode ser devido em parte, ao facto de as mulheres serem mais propensas a migrar por razões familiares do que por razões de trabalho, e as que procuram entrar no mercado de trabalho são mais propensas a sofrer de discriminação, tanto como mulheres e como migrantes.

Apesar do acesso dos trabalhadores migrantes ao emprego, os mesmos continuam a enfrentar desafios em termos de qualidade do trabalho. Os trabalhadores migrantes Africanos concentram-se em profissões e sectores pouco qualificados, frequentemente caracterizados por más condições de trabalho, incluindo trabalho agrícola sazonal, construção, mineração e trabalho doméstico. Estudos realizados por países Africanos que foram selecionados sugerem que, embora os trabalhadores migrantes tenham mais probabilidade de emprego assalariado do que os trabalhadores nativos, mesmo assim os mesmos tendem a sofrer penalizações salariais e más condições de trabalho (ibid.). Por exemplo, na África do Sul, a disparidade salarial entre trabalhadores migrantes e nativos em profissões pouco ou semi-qualificadas varia entre 10 e 19 por cento (ibid.). Existem também as diferenças de género na qualidade do emprego. No Gana, Costa do Marfim e Ruanda, por exemplo, as mulheres migrantes são mais susceptíveis em comparação com os homens migrantes a virem a estar em situações vulneráveis de emprego.³

A crescente procura global de trabalhadores domésticos, bem como outras formas de "trabalho de cuidados", incluindo professores, profissionais de saúde e outros trabalhadores de cuidados domiciliários – por muitas das vezes exercido por mulheres – tem aumentado as oportunidades para as mulheres Africanas a migrarem, ao mesmo tempo que suscitam preocupações sobre a qualidade das condições de trabalho e de vida no estrangeiro. Fora da região, a procura de profissionais de saúde no Conselho de Cooperação do Golfo e nos países do Médio Oriente tem gerado fluxos significativos de mulheres migrantes, em particular da África Oriental, e também da África Ocidental (OIT, 2013). Nos últimos cinco anos, em resposta às lacunas de protecção que afectam em particular os

³ "emprego vulnerável" é definido como sendo uma conta própria ou um trabalhador familiar contribuinte (OCDE/OIT, 2018).

trabalhadores domésticos migrantes, vários países Africanos, incluindo a Etiópia, o Gana e o Uganda, procuraram celebrar acordos bilaterais de trabalho com os principais países de destino para melhor regular os fluxos migratórios de força de trabalho.

A procura de trabalhadores altamente qualificados em África em sectores, tais como engenharia, tecnologia de informação, educação, finanças e gestão, está também a impulsionar a migração em todo o continente. A percentagem de migrantes em posições altamente qualificadas é relativamente elevada na África do Sul (25,2%), Zimbabwe (16,1%) e Gana (9,4%). Uma parte significativa dos trabalhadores migrantes procedentes destes mesmos países são também altamente qualificados, assim como grandes percentagens de trabalhadores migrantes do Senegal (11,9%) e da Etiópia (11,9%) (CNUCED, 2018).

EXPLORANDO A RELAÇÃO ENTRE A MIGRAÇÃO LABORAL E O DESENVOLVIMENTO

A nível individual ou doméstico, as oportunidades de emprego fora de casa ajudam a gerar rendimentos adicionais para os migrantes e suas famílias, muitas vezes estes rendimentos são transferidos através de canais formais ou informais. Sabe-se que as remessas dos migrantes são utilizadas para melhorar na alimentação, cuidados de saúde, educação, habitação e também empreendedorismo. Ajudando a melhorar o capital humano, reduz a desigualdade e erradicar a pobreza.

A nível comunitário ou nacional, em países de destino, os migrantes podem ter um impacto neutro ou positivo no crescimento económico, produtividade e emprego. Por exemplo, na África do Sul, os migrantes não têm qualquer impacto negativo nos rendimentos do mercado de trabalho dos trabalhadores nativos. Pelo contrário, os migrantes recém-chegados ajudaram a aumentar as taxas de emprego e os salários mensais dos nativos, bem como a diminuir as suas taxas de desemprego. Em termos de produtividade na África do Sul, o impacto da migração no PIB per capita também foi positivo, com as estimativas a preverem que os trabalhadores migrantes possam vir a aumentar o rendimento per capita até 5%. Na Costa do Marfim, a contribuição dos imigrantes para o crescimento económico é superior à sua percentagem na população (OCDE/OIT, 2018).

Quando os trabalhadores migrantes são empregados na economia formal, o seu emprego pode ter um efeito positivo nas finanças públicas através do pagamento de impostos e contribuições para os sistemas de segurança social. Na África do Sul, os migrantes têm um impacto positivo no balanço fiscal do Governo. Do mesmo modo, no Gana, a contribuição dos migrantes para o balanço fiscal do Governo excede a contribuição da população nativa (numa base per capita). Na Costa do Marfim, onde se estima que 10 por cento dos trabalhadores são estrangeiros, os efeitos no mercado de trabalho e na economia são bastante neutros em termos de balanço. A migração não está associada a perda de emprego ou de rendimentos para os trabalhadores nacionais (ibid.).

GOVERNAÇÃO DA MIGRAÇÃO LABORAL EM ÁFRICA

A investigação acima referida mostra que o contributo dos migrantes para a economia está directamente ligado à sua integração na sociedade do país de destino e no mercado de trabalho, tanto em termos de participação no mercado de trabalho e de qualidade

de emprego (ibid.),⁴ salientando a necessidade de dar prioridade à protecção dos direitos dos trabalhadores migrantes e à prevenção de todas as formas de discriminação e racismo. Por outras palavras, a migração laboral tem mais probabilidades de ter um impacto positivo nos países de origem e de destino, e nos próprios trabalhadores migrantes quando estão em vigor políticas adequadas para facilitar a integração dos trabalhadores migrantes e quando a igualdade de tratamento entre trabalhadores nacionais e migrantes é aplicada, por exemplo em termos de salários ou de acesso à protecção social. Pelo contrário, a migração laboral mal governada pode aumentar a incidência de migração irregular e aumentar o risco de exploração, apresentando desafios de governação para os países de origem, trânsito e destino.

Dada a natureza transversal e complexa da mobilidade laboral, a sua governação deve ser prosseguida numa abordagem verdadeiramente intergovernamental e de toda a sociedade em parceria entre autoridades relacionadas com a migração, ministérios do trabalho, emprego e educação e outras instituições do mercado de trabalho a nível local, nacional e regional. Além disso, devem ser desenvolvidas soluções práticas através da colaboração com o sector privado, sociedade civil, parceiros sociais e organizações de trabalhadores migrantes.

Com efeito de uma migração laboral segura, ordenada e regular, e em conformidade com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 10,⁵ em particular, a Assembleia dos Chefes de Estado da União Africana aprovou o Programa Conjunto UA-ILO-IOM-ECA sobre a Governação da Migração Laboral para o Desenvolvimento e Integração (conhecido como o JLMP) destinado a reforçar a colaboração a nível continental sobre a governação da migração laboral em África. Os beneficiários são os trabalhadores imigrantes em África e de África, bem como as suas comunidades de origem e destino.

Figura 2. Áreas temáticas centrais do Programa Conjunto para a Migração



Nota: Figura elaborada pelos autores.

⁴ Vide também OIT, OCDE e Banco Mundial, 2015.

⁵ O ODS 10.7 é “facilitar a migração e mobilidade de pessoas ordenada, segura, regular e responsável, inclusivo por meio da implementação de políticas de migração planeadas e bem administradas”

De acordo com as disposições do JIMP, o Comité Consultivo da Migração Laboral Africana (LMAC) foi estabelecido como uma estrutura tripartida para reforçar a coordenação e cooperação em matéria de migração laboral no continente, com o objectivo global de promover e proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e dos membros das suas famílias. Os membros do LMAC incluem representantes de todas as CER, organizações patronais e dos trabalhadores, organizações de mulheres transfronteiriças, universidades, organizações da diáspora, Parlamento Pan-Africano, Conselho Económico, Social e Cultural, OIT, OIM e Comissão Económica das Nações Unidas para África (UNECA). Os papéis e responsabilidades do LMAC abrangem a facilitação da coordenação e harmonização de acções destinadas à protecção dos direitos dos migrantes, consulta aos decisores e intervenientes não estatais e ao acompanhamento de iniciativas relacionadas com a melhoria dos sistemas e políticas de migração laboral.

A parte seguinte destaca principais áreas de trabalho de relevância para o reforço do governo migração laboral na África em torno de cinco pilares temáticos a saber: A seguinte parte se destaca as áreas-chave de trabalho para melhorar a governação da migração laboral em África em torno de cinco pilares temáticos, nomeadamente (a) coerência das políticas existentes e reforço das capacidades; (b) cooperação bilateral e regional; (c) protecção social; (d) qualidade e disponibilidade de dados sobre migração laboral; e (e) desenvolvimento de competências, correspondência e reconhecimento.

Pilar um - Reforçar a coerência das políticas e quadros existentes e fortalecer as capacidades de governação da migração laboral a nível continental

A migração laboral, e a maior liberdade de circulação, têm estado na agenda de desenvolvimento e integração dos líderes Africanos há muitas décadas (Olivier, 2018). Foi explicitamente previsto no Tratado de Criação da Comunidade Económica Africana (Tratado de Abuja), que instou os seus Estados-membros a cooperarem com vista a desenvolver, planear e utilizar os seus recursos humanos, adoptando políticas de emprego que permitam a livre circulação de pessoas no seio da comunidade. Isto envolveu a harmonização das suas políticas de emprego, rendimento, trabalho e segurança social, orientação e aconselhamento profissional, e o reforço e estabelecimento de intercâmbios laborais destinados a facilitar o emprego de mão-de-obra qualificada disponível de um Estado membro para outro. A Agenda 2063, adoptada em 2015, advoga a livre circulação de pessoas como parte da agenda da integração continental. Em Janeiro de 2018, a Cimeira dos Chefes de Estado da União Africana adoptou o Protocolo de Livre Circulação de Pessoas, que contém disposições específicas sobre como acelerar a operacionalização da livre circulação de trabalhadores ao longo do direito de permanência no continente nos próximos anos. Foram elaboradas directrizes para ajudar as partes interessadas a todos os níveis na implementação das disposições do protocolo relacionadas com a migração laboral. O Acordo de Criação da Zona de Comércio Livre Continental Africana foi também adoptado em Março de 2018 pela Cimeira Extraordinária dos Chefes de Estado da União Africana em Kigali, e irá impulsionar a migração laboral à medida que a circulação de bens, serviços e capitais for intensificada.

O Quadro da Política de Migração para África (MPFA) - adoptado pelos Estados-membros do Comissão da União Africana em 2006 e actualizado em 2018 (Comissão da União Africana, 2018) - reconhece que a migração laboral desempenhou um papel

importante no preenchimento das necessidades de mão-de-obra na agricultura, construção e outros sectores, contribuindo assim para o desenvolvimento económico de muitos países Africanos de destino. O MPFA exige que os Estados-membros e as CER estabeleçam políticas, estruturas e legislação nacionais em matéria de migração laboral transparentes, compreensíveis e sensíveis às questões de género.

Os sindicatos desempenham um papel significativo na educação dos trabalhadores sobre migração laboral e têm uma ampla cooperação com as suas organizações irmãs na Europa e no Médio Oriente. A nível continental, a Rede Sindical Africana de Migração e a Organização da Unidade Sindical Africana monitorizam, relatam e respondem à violação dos direitos dos trabalhadores, incluindo os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias. Intervêm através do envolvimento e das contribuições para os processos de desenvolvimento de políticas a nível nacional, sub-regional e internacional.

Como organização continental de empregadores, a Business Africa participa em diversos diálogos políticos e plataformas no continente e fora, particularmente na Europa, com o objetivo global de ajudar a criar empregos decentes em África para os Africanos residentes. Está também envolvida em processos de migração intra-Africa para a livre circulação de trabalho em toda a África e está empenhada em defender princípios de trabalho decente tanto para trabalhadores nacionais como migrantes, incluindo na migração laboral África-Médio Oriente.

Pilar dois – Cooperação Bilateral e Regional

Países em África adquiriram alguma experiência no desenvolvimento e implementação de acordos bilaterais e multilaterais de mobilidade laboral e segurança social, tanto no continente, principalmente para fluxos para a África do Sul, como também fora do continente. Além disso, as CER começaram a trabalhar na liberdade de circulação e na facilitação da mobilidade laboral num grau variado, com os avanços mais significativos feitos na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), SADC e Comunidade da África Oriental (CAO).

A cooperação regional no domínio da regulamentação da mobilidade laboral é provavelmente a mais avançada na CEDEAO, em que incorporou a protecção dos direitos migratórios e dos migrantes numa série de instrumentos regionais, bem como desenvolveu progressos concretos na redução das formalidades processuais relacionadas com vistos ou passagem fronteiriça. A CEDEAO tem o mais antigo protocolo regional de liberdade de circulação (CEDEAO, 1979) no continente, acompanhado de vários protocolos complementares, abrangendo questões de emprego e criação de empresas.

O Quadro de Política de Migração Laboral da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) 2014 promove a migração intra-laboral, a migração regular e a governação migratória, tais como práticas de recrutamento justas e dados sobre migração laboral. Tem disposições para políticas nacionais em vigor até 2020. Desde então, vários países da SADC têm-se empenhado em desenvolver políticas nacionais de migração laboral, incluindo Eswatini, Lesoto, Namíbia, Seychelles e África do Sul. A CAO também fez progressos significativos na facilitação da mobilidade laboral e no avanço da livre circulação.

Países em África registaram progressos consideráveis nos últimos anos no reforço da coerência na governação da migração laboral. As questões da migração laboral tornaram-se parte das políticas e quadros relacionados com a migração, e os aspetos migratórios estão a ser incluídos nas políticas de emprego e nos instrumentos globais do mercado de trabalho. Além disso, alguns países africanos desenvolveram políticas autónomas de migração laboral nos últimos anos, incluindo Eswatini, Gana, Lesoto, Nigéria, Seychelles e Zimbabwe.

Apesar destes esforços, é necessário trabalhar mais para reforçar as capacidades das instituições e parceiros que estão directamente envolvidos no desenvolvimento e implementação de políticas que regulam a mobilidade laboral, incluindo governos, outras instituições do mercado de trabalho e parceiros sociais.⁶ O reforço das instituições do mercado de trabalho é um objectivo-chave do JLMP.

Terceiro Pilar– Reforçar a protecção social

Os migrantes em África, como em qualquer outra parte do mundo, enfrentam grandes desafios para aceder a benefícios de protecção social. Isto deve-se em parte a restrições legais relativas às suas circunstâncias particulares (tais como a duração do seu período de emprego e residência, a sua nacionalidade e estatuto de migrante) e também a obstáculos mais práticos, incluindo a falta de informação ou capacidade contributiva e a complexidade dos procedimentos administrativos (van Panhuys et al., 2017). OIT conventions e as recomendações⁷ reconhecem e abordam os desafios específicos enfrentados pelos trabalhadores migrantes no acesso à segurança social e exigem uma maior coordenação entre os países através de acordos bilaterais e multilaterais em matéria de segurança social que garantam a portabilidade dos benefícios da segurança social. A Comissão da União Africana, bem como as CER e em particular a CEDEAO, a SADC e a CAO, tornaram esta questão uma prioridade. No âmbito do JLMP, as acções prioritárias para alargar a protecção social aos trabalhadores migrantes incluem a promoção da implementação da CEDEAO revista a Convenção Geral da Segurança Social (2013) e o Quadro de Política de Portabilidade das Prestações de Segurança Social Acumuladas da SADC (2016), bem como a divulgação de informação sobre os direitos de segurança social dos trabalhadores migrantes. O JLMP procurará também visa resolver os obstáculos específicos ligados ao acesso à protecção social que trabalhadores migrantes enfrentam na economia informal, que representam a maior parte dos trabalhadores migrantes na região.

Pilar quatro – Melhorar a qualidade e disponibilidade dos dados da migração laboral

A qualidade e disponibilidade dos dados de migração laboral em África é uma das áreas centrais de intervenção no seio do JLMP. O objectivo global é de melhorar a recolha de dados desagregados por sexo e idade sobre a actividade económica dos migrantes, como o emprego, competências, educação, condições de trabalho e situações de protecção social. A nível continental, registaram-se progressos

⁶ Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (N.º 102), Convenção sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962 (N.º 118), Convenção sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982 (N.º 157), Recomendação sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1983 (N.º 167) e Recomendação sobre os Níveis de Protecção Social, 2012 (N.º 202).

⁷ Convenção sobre Segurança Social (Normas Mínimas), 1952 (N.º 102), Convenção sobre a Igualdade de Tratamento (Segurança Social), 1962 (N.º 118), Convenção sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1982 (N.º 157), Recomendação sobre a Manutenção dos Direitos à Segurança Social, 1983 (N.º 167) e Recomendação sobre os Pisos de Protecção Social, 2012 (N.º 202).

consideráveis com a produção da primeira edição do Relatório de Estatísticas das Migrações de Trabalho em 2017 (Comissão da União Africana, 2017), com a participação ativa dos institutos nacionais de estatística de 34 Estados-membros. Outros passos no melhoramento dos dados sobre migração laboral incluem o trabalho contínuo sobre a qualidade e comparabilidade das fontes estatísticas baseadas em inquéritos e recenseamentos domésticos, bem como a recolha de dados através de fontes administrativas. O Instituto da Universidade Pan Africana de Yaoundé representa a academia no Comité Consultivo para as Migrações laborais da União Africana e tem a responsabilidade de coordenar o programa de investigação sobre migração laboral em apoio ao trabalho do comité. A implementação do Observatório das Migrações da União Africana em Marrocos e do Centro de Investigação de Migrações no Mali são passos importantes que ajudarão a melhorar a qualidade e a comparabilidade dos dados.

Pilar cinco – Abordar a inadequação de capacidades através do desenvolvimento, correspondência e reconhecimento

Os trabalhadores migrantes podem potencialmente reduzir o desajustamento de capacidades, trazendo competências em escassez nos mercados de trabalho locais. No entanto, as competências e qualificações dos trabalhadores migrantes de média a alta qualificação são frequentemente subutilizadas em postos de trabalho para os quais estão sobrequalificados. Os migrantes podem também enfrentar dificuldades no acesso a oportunidades de formação e educação no que ajuda no desenvolvimento das suas capacidades, dificultando-lhes sair dos postos de trabalho menos qualificados. Nos países de proveniência, os sistemas de desenvolvimento de capacidades estão frequentemente subdesenvolvidos ou não respondem às necessidades do mercado de trabalho, incitando os jovens a procurar educação, formação e emprego no estrangeiro (OIT, 2018c).

Os governos africanos começaram a dar prioridade ao desenvolvimento e reconhecimento de competências como estratégia-chave para o aumento da produtividade, competitividade económica e crescimento. O Protocolo sobre a livre circulação de pessoas reitera a característica crucial da livre circulação de trabalhadores (Artigo 14), facilitado por licenças ou passes (Artigo 15), o reconhecimento mútuo de qualificações, académicas, profissionais e técnicas (Artigo 18) e portabilidade dos benefícios sociais (Artigo 19). A Convenção Revista de 2014 sobre o Reconhecimento de Estudos, Certificados, Diplomas, Licenciaturas e Outras Qualificações Académicas no Ensino Superior nos Estados Africanos (Convenção de Adis) é um instrumento importante que estipula organismos e procedimentos em conformidade com o acordo.

Como exemplo de colaboração a nível regional, entre 2011 e 2016, os Estados-membros da CAO assinaram acordos de reconhecimento mútuo para quatro profissões (contabilistas, arquitetos, engenheiros e veterinários) na região para facilitar a mobilidade laboral de trabalhadores altamente qualificados (Werquin e Panzica, 2018). Na região da SADC, foi elaborado um Quadro Regional de Qualificações (SADCQF), que fornece uma referência para os Estados-membros desenvolverem e alinharem os seus quadros nacionais com os descritores regionais e as directrizes de garantia de qualidade.

Para além do desenvolvimento e reconhecimento de competências, governos e parceiros de cooperação têm um papel importante a desempenhar na pilotagem e no aumento da experiência de parcerias de mobilidade de competências

que foram testadas noutras partes do mundo. O Pilar de Competências do JLMP prevê o apoio aos governos e países em África no estabelecimento de tais parcerias de competências ao longo de alguns corredores de migração no continente. Este trabalho beneficiará da Parceria Global de Competências recentemente criada entre três organizações da ONU - a OIT, a OIM e a Nações Unidas para a Educação, Organização Ciência e Cultura, que foi anunciada em Dezembro de 2018 em Marrakech. Especificamente, os parceiros JLMP e outras partes interessadas irão avaliar a dinâmica do mercado de trabalho em sectores estipulados e em alguns grupos de países de origem e de destino. Os parceiros acordam em alguns trabalho-piloto que trará esforços a várias instituições, assim como instituições de formação e educação de apoio a migrantes com orientação pré-partida, organizações patronais que partilham termos de referência para perfis profissionais concretos onde migrantes qualificados possam ser procurados, ministérios do trabalho e ministérios do interior nos países de destino que trabalham em conjunto para assegurar a legalidade do emprego em termos de relação empregador-trabalhador e regimes de migração existentes, comunidades e administrações locais nos países de origem que desenvolvem programas de apoio concretos para valorizar as competências e experiências dos migrantes após o regresso. Estas parcerias foram experimentadas no Sudeste Asiático, na região da Ásia-Pacífico, entre alguns países Europeus e do Norte de África. Esta experiência foi no âmbito da Ação Prioritária JLMP e será analisada e promovida para replicação em todo o continente.

CONCLUSÃO

A migração laboral e a mobilidade no continente Africano sempre desempenharam, e continuarão a desempenhar, um papel importante como estratégia de erradicação da pobreza e de subsistência, como manifestação dos laços entre redes migrantes, famílias e economias, e um importante contributo para o caminho do continente para a integração, prosperidade e desenvolvimento sustentável. O continente tem uma força de trabalho jovem e emergente, e a migração laboral reduz as pressões nos mercados de trabalho nacionais e proporciona as competências necessárias em sectores económicos em crescimento. O desafio continua a assegurar que a migração seja uma escolha, e não uma necessidade, criando oportunidades de trabalho decentes em todo o continente (OIT, n.d.).

Os compromissos dos países Africanos em relação a abordagens pan-Africanas e regionais da governação migratória permitiram estabelecer prioridades precisas. Registaram-se progressos notáveis a nível regional, em particular no reconhecimento de competências, protecção social e recolha de dados. São necessários esforços contínuos para harmonizar as políticas a nível nacional com os quadros de governação regional. O JLMP proporciona uma oportunidade única para melhorar ainda mais a colaboração entre a Comissão da União Africana, CER, governos, instituições do mercado de trabalho e parceiros sociais. No mundo do trabalho em mudança, os desafios modernos da informalidade e das inadequações de competências só podem ser resolvidos através de esforços conjuntos de todos os parceiros que trabalham na migração, emprego, educação, e também no desenvolvimento económico e outros sectores.

Tendo em conta o impacto do Protocolo sobre a Livre Circulação de Pessoas e ZCLCA na migração e livre circulação de trabalhadores no continente - com o

impulso da industrialização acelerada no continente - os Estados-membros, as CERs e a União Africana precisam de acelerar a implementação dos quadros políticos e instrumentos legais existentes (com os quais se comprometeram) apoiando a disponibilidade de mão-de-obra qualificada em todo o continente com a protecção adequada dos direitos dos trabalhadores migrantes. O reforço das capacidades das instituições laborais e de todas as outras partes interessadas relevantes, a cooperação internacional, incluindo a cooperação inter-CERs e a comunicação sobre os benefícios da migração laboral são de importância primordial para a sua implementação. O diálogo social sobre imigração laboral, o teste piloto de parcerias de competências e estatísticas abrangentes e fiáveis sobre migração laboral serão úteis para alinhar a migração laboral com as necessidades do mercado de trabalho e facilitar a integração dos trabalhadores migrantes nas sociedades e países de acolhimento.

Além disso, é necessário mais investigação para enriquecer o conhecimento sobre as contribuições económicas significativas dos trabalhadores migrantes na economia dos países de origem e de destino.

Ao assinar a posição comum sobre o Pacto Global para uma Migração Segura, Ordenada e Regular, os governos e parceiros em África afirmaram uma vez mais a sua disponibilidade para trabalharem em conjunto na identificação de soluções políticas e práticas para melhorar a situação dos trabalhadores migrantes, das suas famílias e também das comunidades onde residem ou são provenientes. A seguir, é a implementação do Pacto Global para as Migrações e políticas e instrumentos jurídicos para maximizar os benefícios da migração laboral, garantindo simultaneamente uma migração segura e ordenada (ODS 10.7).

BIBLIOGRAFIA

- Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)
2018 African Economic Outlook 2018.
- Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
2018 Economic Development in Africa Report 2018: Migration for Structural Transformation. United Nations, New York and Geneva.
- Comissão da União Africana
2017 Report on Labour Migration Statistics in Africa in 2015. Addis Abeba Disponível em www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---africa/---ro-abidjan/documents/publication/wcms_575651.pdf.
2018 Executive summary. Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018–2030). Addis Abeba Disponível em <https://au.int/sites/default/files/documents/35956-doc-au-mpfa-executive-summary-eng.pdf>.
- Comunidade Económica dos Estados da Africa Ocidental (CEDEAO)
1979 Protocol Relating to the Free Movement of Persons, Residence and Establishment. A/P 1/5/79, 29 May.
- Jonsson, G.
2009 Comparative report: African migration trends. African Perspectives on Human Mobility Programme. African migration trends. Disponível em www.migrationinstitute.org/files/completed-projects/comparative-report.pdf.
- Organização Internacional del Trabajo (OIT)
2013 Global Employment Trends 2013: Recovering from a second jobs dip. Geneva.
2016a World Employment Social Outlook: Trends for Youth 2016. Geneva.
2016b Women at Work: Trends 2016. Geneva. Disponível em www.ilo.org/gender/Informationresources/Publications/WCMS_457317/lang--en/index.htm.
2018a ILO Global Estimates on International Migrant Workers – Results and Methodology. Second edition. Geneva.
2018b World Employment Social Outlook: Trends 2018. Geneva.
2018c Skills for migration and employment. Skills for Employment Policy Brief. Geneva. Disponível em www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ifp_skills/documents/publication/wcms_651238.pdf.
n.d. Fair migration agenda. Disponível em www.ilo.org/global/topics/labour-migration/fair-migration-agenda/lang--en/index.htm.
- OIT, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
2015 The Contribution of Labour Mobility to Economic Growth. Joint Paper. Third meeting of G20 Employment Working Group. Cappadocia, Turkey, 23–25 July.
- Olivier, M.
2018 Presentation on research findings on implementation of the AU Free Movement Protocol to foster safe and orderly labour mobility in Africa. In: Fostering Labour Mobility 2018: Relatório do Simpósio. OIM Escritório Regional da OIM para o Leste e Corno de África, Nairobi. Disponível em <https://ronairobi.iom.int/sites/default/files/document/publications/IOM-AUC%20Labour%20Mobility%20Symposium%20Report%20%28English%29.pdf>.
- OECD/OIT
2018 How Immigrants Contribute to Developing Countries' Economies. OECD Publishing, Paris.
- van Panhuys, C., S. Kazi-Aoul e G. Binette
2017 Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements: A review of 120 countries and nine bilateral arrangements ILO Extension of Social Security Working Paper No. 57. Disponível em www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceld=54405.
- Werquin, P. e F. Panzica
2018 Migrant Workers' Skills Portability in Africa at Regional Economic Community and Continental Level: Guidance Towards an African Qualifications Framework. ILO, Geneva.

Equipa da OIM a colher amostras num Centro de Inspeção Médica e Sanitária.

© IOM 2020



14

MIGRAÇÃO E
SAÚDE

CAPÍTULO 14

MIGRAÇÃO E SAÚDE

Autor: Sunday Smith (OIM), Benjamin Djoudalbaye (Centros Africanos de Controlo e Prevenção de) e Adam Ahmat (OMS)

Colaboradores: Jaqueline Weekers e Kolitha Wickramage (OIM)

RESUMO

A relação entre migração e saúde é explorada, incluindo resiliência, vulnerabilidade e determinantes sociais da saúde ao longo do ciclo migratório. O capítulo defende que a governação da saúde em matéria de migração deve incluir o controlo de doenças transmissíveis, segurança sanitária, cobertura universal da saúde (CUS) e sistemas de resposta à migração, todos eles críticos para a segurança sanitária, saúde pública e desenvolvimento. A meta 3 dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a Agenda 2063 da União Africana, a Estratégia de Saúde de África e o Quadro de Política de Migração da União Africana para África, Resoluções da Assembleia Mundial da Saúde (AMS) 61.17 e 70.15 são sugeridos como quadros de implementação. É dada grande ênfase à investigação e dados, à política abrangente e aos quadros jurídicos, aos sistemas de saúde sensíveis à migração e parcerias. Além disso, defende-se que os instrumentos internacionais e regionais em relação aos direitos humanos reconhecem que todos têm o direito ao mais elevado nível de saúde física e mental, independentemente do estatuto legal, garantindo a igualdade e a não discriminação. Estes instrumentos abrangem e protegem os migrantes, independentemente do seu estatuto. No entanto, é de notar que os migrantes africanos enfrentam barreiras no acesso aos serviços em sistemas de saúde já sobrecarregados, onde a saúde migratória é considerada através da lente da segurança sanitária, e os migrantes são vistos como portadores de doença. O capítulo conclui que a saúde dos migrantes é fundamental para uma gestão eficaz da migração e deve ser integrada nos objetivos da programação da saúde.

INTRODUÇÃO

Quando os cidadãos migram, entram e passam por novos ambientes que podem ter diferentes riscos para a saúde (Urquia e Gagnon, 2011). A Organização Mundial de Saúde (OMS) define saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social e não apenas a ausência de doença ou enfermidade. A saúde migratória refere-se em geral à saúde e bem-estar dos migrantes, às suas famílias e comunidades afectadas pela migração, e aos impactos da mobilidade humana na saúde.

Este capítulo explora considerações fundamentais relacionadas com a saúde migratória em África, e defende que a sua governação deve incluir o controlo

de doenças transmissíveis, segurança sanitária, UHC e sistemas de resposta à migração, que são cruciais para a saúde e desenvolvimento público, bem como para a segurança da saúde. A Resolução 61.17 da AMS fornece um quadro de implementação que pode orientar estes esforços, com ênfase na investigação e nos dados, políticas inclusivas e quadros jurídicos, sistemas de saúde sensíveis à migração e parcerias.

Este capítulo primeiro explorar a relação entre migração e saúde, incluindo resiliência e vulnerabilidade ao longo do ciclo de migração. Considera o direito dos migrantes à saúde em todas as fases e os principais quadros de saúde migratória a nível global e continental, que estabelecem as bases para uma incorporação eficaz da saúde na governação das migrações. Em seguida, o capítulo examina a saúde dos migrantes no contexto Africano, concentrando-se particularmente nas doenças transmissíveis, segurança sanitária e CUS. A ação de saúde migratória no continente tem-se concentrado na prevenção e controlo de doenças transmissíveis. A secção visa abordar as ligações e as preocupações legítimas, demonstrando, em última análise, que a integração da saúde migratória nos sistemas de saúde de rotina e a ação de gestão da migração é essencial caso os determinantes sociais da saúde dos migrantes possam ser abordadas de forma significativa. Os sistemas de saúde que são inclusivos e sensíveis para os migrantes são fundamentais para alcançar a CUS e a segurança global da saúde.

O investimento na saúde migratória - com as necessidades dos migrantes e das comunidades incorporadas na prestação de serviços de saúde, financiamento, política, planeamento, implementação e avaliação - apoia os esforços no sentido de alcançar a CUS, que é essencial para defender o direito à saúde para todos e contribui para o desenvolvimento social e económico.

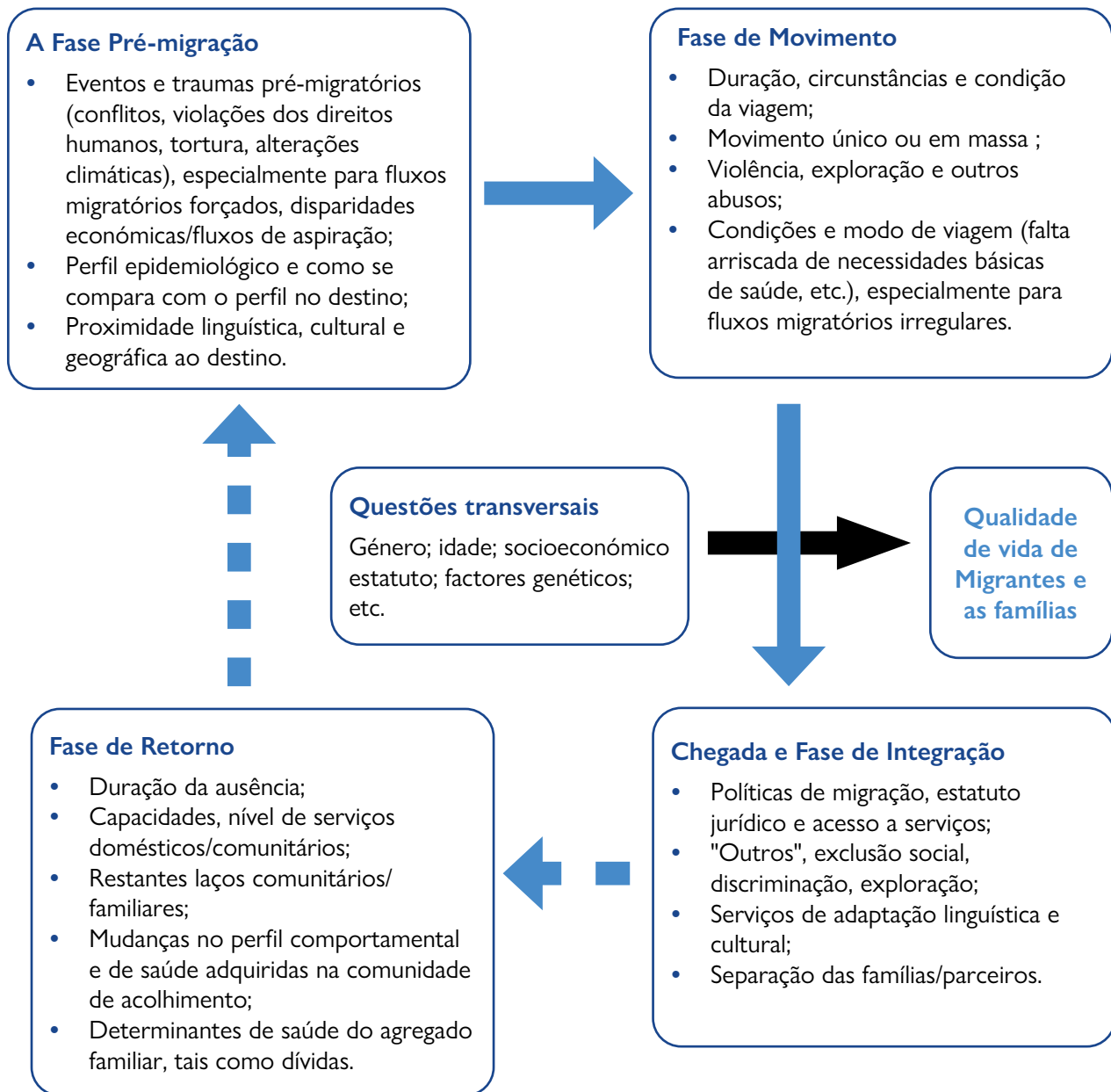
CONTEXTUALIZAÇÃO

Relação entre migração e saúde

Os determinantes sociais da saúde são as condições em que as pessoas nascem, crescem, vivem, trabalham e envelhecem. Estes determinantes - que atravessam sectores como a educação, emprego, segurança social e habitação, e incluem o papel do género na sociedade, alfabetização, rendimento, disponibilidade do sistema de saúde pública, condições de vida e de trabalho, etc. - são responsáveis pelas desigualdades na saúde e pelas diferenças evitáveis no estado de saúde dentro e entre países (OMS, 2008). As condições e circunstâncias em torno da migração podem colocar riscos ou agir como facilitadores positivos para o bem-estar físico, mental e social dos migrantes.

Os determinantes da saúde variam ao longo do processo de migração (ver Figura 1) e podem agregar vulnerabilidades de saúde para migrantes individuais, bem como para comunidades e sociedades. Ao mesmo tempo, os determinantes sociais da saúde também podem apoiar a resiliência - a capacidade de recuperar de choques e ultrapassar adversidades - como através de redes de apoio e acesso a serviços incluindo a saúde (Siriwardhana et al., 2018).

Figura 1. Os determinantes sociais da saúde dos migrantes



Fonte: OIM, 2019.

Resiliência e vulnerabilidade ao longo de todo o ciclo migratório

As categorias e trajetórias dos migrantes são diversas. Alguns migrantes têm melhores condições de saúde do que as comunidades de acolhimento, enquanto os migrantes de áreas de pobreza, deslocados, grupos vulneráveis (incluindo pessoas com condições de saúde pré-existentes, crianças desacompanhadas ou separadas, os idosos, migrantes deficientes e pessoas traficadas) e aqueles sem educação, sem emprego e restrições na língua, estão em maior risco de efeitos adversos da saúde mental e física no processo de migração (Mosca et al., 2012).

Além disso, a migração é uma experiência de gênero. Embora as mulheres não sejam necessariamente vulneráveis, os impactos na saúde de mulheres e homens ao longo da migração dependem de muitos factores: (a) tipo de migração; (b) políticas e atitudes dos países de origem, trânsito e destino; e (c) relações de gênero no seio do agregado familiar. Durante o trânsito, as mulheres e raparigas - especialmente os migrantes irregulares - correm um risco elevado de assédio e abuso sexual. Políticas discriminatórias podem limitar os canais legais de migração, relegando muitas mulheres para sectores de trabalho vulneráveis ou como dependentes, aumentando a sua vulnerabilidade. As mulheres são muitas vezes restritas a profissões tradicionalmente "femininas" - como trabalho doméstico e trabalho sexual - bem como a empregos instáveis com salários baixos e más condições. As mulheres também têm necessidades relacionadas com a saúde e direitos sexuais e reprodutivos, mas as barreiras legais, culturais ou linguísticas podem inibir o acesso à informação e serviços (Fundo das Nações Unidas para a População e OIM, 2006).

Direito dos migrantes à saúde

A Constituição da OMS e os tratados internacionais de direitos humanos reconhecem o direito à saúde de todas as pessoas, independentemente do seu estatuto legal.¹ A maioria garante a igualdade e adota a não-discriminação; por conseguinte, englobam e protegem os migrantes, independentemente do seu estatuto. O Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC) reconhece que todos têm o direito ao mais alto padrão de saúde física e mental. A nível regional, a Declaração Africana dos Direitos Humanos e dos Povos reconhece que cada pessoa tem o direito de usufruir do melhor estado de saúde física e mental atingível.

Outro tratado particularmente pertinente é a Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (ICRMW), que garante a todos os migrantes o direito de receber cuidados de saúde de emergência, e migrantes sociais regulares e de serviços de saúde em igualdade com os nacionais. No entanto, CIPDTM afirma que não prejudica os direitos mais favoráveis de outros tratados. Portanto, os Estados são obrigados pela PIDESC para cumprir o direito à saúde para todos, sem discriminação, e não se concentrar exclusivamente em cuidados de emergência. No entanto, alguns

¹ O direito à saúde implica que todas as condições prévias subjacentes que determinam a boa saúde são cumpridas - ou seja, os determinantes sociais da saúde, tais como alimentação, habitação, água potável e saneamento adequado, condições de trabalho seguras e ambientes saudáveis. Implica também que os cuidados de saúde sejam prestados de acordo com as normas AAAQ - ou seja, que estejam disponíveis, aceitáveis, acessíveis (financeira, física e sem discriminação) e de boa qualidade, tal como referido no Comentário Geral do Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais n.º 14 sobre o Direito ao Mais Alto Padrão de Saúde Atingível (2012). O PIDESC reconhece restrições de recursos, mas defende que os Estados são obrigados a tomar medidas concretas para alcançar a realização progressiva dos direitos do pacto, garantindo ao mesmo tempo que os direitos sejam exercidos sem discriminação por qualquer motivo.

Estados indicam que não podem ou não fornecerão o mesmo nível de protecção a certos grupos de migrantes que os nacionais (Wickramage et al., 2018).²

O direito à saúde mantém-se durante todo o processo de migração: à entrada, as políticas e procedimentos fronteiriços devem respeitar a dignidade e os direitos humanos dos migrantes. Embora os Estados tenham o poder de controlar a entrada, devem fazê-lo em matéria pelo direito internacional e pelo Regulamento Sanitário Internacional (OMS, 2005). O RSI visa prevenir, proteger, controlar e fornecer uma resposta de saúde pública à transmissão internacional de doenças, limitando ao mesmo tempo restrições desnecessárias à livre circulação. As únicas doenças que justificam a exclusão são as emergências de saúde pública de interesse internacional com potencial epidémico, tal como definidas pelo RSI e determinado pela OMS. Uma vez num país, todos os migrantes têm direito a cuidados de saúde. Em alguns casos, os motivos de saúde podem ser justificação legal para a regularização de migrantes indocumentados e impedir a deportação (OIM, OMS e OHCHR, 2013).

Principais quadros de saúde da migração

A saúde é essencial para uma migração segura, ordenada, regular e humana, mas é frequentemente negligenciada no processo de tomada de decisões em matéria de governação migratória. As políticas migratórias são frequentemente uma dimensão, falhando em abordar os determinantes sociais da saúde dos migrantes. No entanto, os principais quadros globais e continentais sinalizam cada vez mais o compromisso de abordar a saúde migrante como uma questão global e de saúde pública (Wickramage e Annunziata, 2018).

Globalmente, a Agenda 2030, com a premissa de "não deixar ninguém para trás", está ancorada nos ODS³ Para alcançar o ODS 3 sobre boa saúde e bem-estar, as necessidades de saúde dos migrantes devem ser abordadas. De particular destaque é o Objectivo 3.8, que se centra na CUS, e é, portanto, intrinsecamente inclusivo dos migrantes. Os progressos noutras ODS irão melhorar a saúde dos migrantes, incluindo ambientes de trabalho seguro e protegido, remessas mais económicas e migração segura e ordenada. O progresso na saúde é também crítico para alcançar os domínios social, económico e ambiental do desenvolvimento sustentável, e os migrantes enfrentam vulnerabilidades de saúde desproporcionadas em alguns contextos. Assim, abordar a saúde dos migrantes é uma condição prévia para o desenvolvimento (OIM, 2017).

O Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular, adoptado em Dezembro de 2018, é coerente com o Objectivo 10.7 do ODS, no qual os Estados-membros se comprometeram a cooperar internacionalmente para facilitar a migração segura, ordenada e regular (OIM, 2018a). O Pacto Global para as Migrações é um quadro global que expressa objectivos comuns na gestão das migrações internacionais. O Pacto Global para as Migrações apresenta a saúde como uma prioridade transversal e incentiva os Estados a incluir os migrantes nas políticas e estratégias. Além disso, a Resolução 61.17 da AMS sobre a saúde dos migrantes (2008) e a Resolução 70.15 da AMS sobre a promoção da saúde dos refugiados e migrantes (2017) apelam aos governos para que promovam a saúde

² Cinquenta (50) Estados africanos ratificaram o PIDESC, com um signatário; o ICRMW foi ratificado por 24 Estados africanos e assinado por 7.

³ A Agenda 2030 foi influenciada pela Posição Comum Africana (PAC) na Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, adotada pela União Africana em 2014. A PAC articula o consenso africano sobre os objetivos de desenvolvimento, incluindo a erradicação da pobreza, que, observa o documento, é com a premissa de empoderamento universal, incluindo pessoas deslocadas e outros migrantes, por meio do crescimento inclusivo e maior acesso à proteção social. O PAC também expressa o compromisso de garantir os direitos humanos universais sem discriminação e o acesso universal e equitativo aos cuidados de saúde (União Africana, 2014).

dos migrantes através de políticas, programas e cooperação inclusivos. A Consulta Global 2010 sobre Saúde dos Migrantes resultou num quadro operacional de implementação, com base nos seguintes pilares fundamentais: (a) monitorização da saúde dos migrantes através de investigação e dados; (b) quadros políticos e jurídicos inclusivos através de sectores e fronteiras; (c) sistemas de saúde sensíveis e reativos aos migrantes; e (d) parcerias e estruturas multi-países.

A nível continental, a Agenda 2063 da União Africana é um quadro para alcançar o crescimento e o desenvolvimento sustentável. Entre os objectivos constam, pessoas saudáveis e bem nutridas, que apelam ao acesso universal aos serviços de saúde de qualidade e reconhecem a importância de abordar os determinantes sociais da saúde. A Estratégia de Saúde para África 2016-2030 promove o bem-estar para todos, e reconhece os migrantes, incluindo as pessoas deslocadas, como grupos vulneráveis. Entre os princípios orientadores está o de que a saúde é um direito humano para todos, equidade no acesso aos serviços de saúde e na abordagem dos determinantes sociais da saúde. O Quadro de Política Migratória da União Africana para África (QPMA) visa orientar os Estados-membros e as comunidades económicas regionais na gestão das migrações e considera a saúde uma questão transversal. O QPMA salienta a necessidade de provas das interligações entre migração e saúde para contribuir para estratégias de saúde eficazes, e observa que a xenofobia e a marginalização agravam as vulnerabilidades e condições que dificultam o acesso aos cuidados de saúde. Apela ao desenvolvimento e implementação de políticas, programas e estratégias inclusivas, e à inclusão dos migrantes nos sistemas nacionais.

MIGRAÇÃO E SAÚDE NO CONTEXTO AFRICANO

África é caracterizada por grandes fluxos migratórios complexos e heterogéneos, incluindo migração laboral, migração mista e irregular, e deslocação devido a conflitos, instabilidade política e catástrofe ambiental. O continente apresenta acentuados fluxos conduzidos por crises, e fluxos estruturais a longo prazo, tais como trabalhadores migrantes e estudantes.

Muitos países em África têm problemas de saúde e elevados encargos com doenças (OMS, 2018a), desafiando assim as autoridades de saúde a garantir a CUS. Os migrantes enfrentam barreiras no acesso aos serviços de saúde em sistemas de saúde já sobrecarregados. As barreiras incluem a falta de seguro de saúde e de protecção social a preços acessíveis. Embora a migração para o trabalho, comércio e educação seja promovida em muitas regiões/ blocos sub-regionais em África para o crescimento económico, desenvolvimento e redução da pobreza, deve haver uma atenção concomitante para assegurar a protecção social e sanitária dos migrantes.

Além disso, prevê-se que África albergue mais de metade do crescimento populacional global previsto entre 2015 e 2050, e em 2050, cerca de 60 por cento da população do continente está prevista a viver em áreas urbanas (DAES ONU, 2017). Muitos deslocam-se para áreas urbanas em busca de melhores meios de subsistência ou educação, mas vivem em configurações informais e inseguros e sofrem distúrbios sociais, enfrentam insegurança de emprego e têm um acesso deficiente aos serviços. A urbanização pode aumentar as vulnerabilidades a condições como a

³ Cinquenta (50) Estados africanos ratificaram o PIDESC, com um signatário; o ICRMW foi ratificado por 24 Estados africanos e assinado por 7.

tuberculose (TB) devido a alojamentos sobrelotados, e doenças não transmissíveis devido a mudanças no estilo de vida (Vearey et al., 2019; Oni et al., 2016).

Segurança sanitária global, prevenção e controlo das doenças transmissíveis e migração

A saúde migratória é frequentemente considerada através da lente da segurança sanitária, onde os migrantes são vistos como vetores de doença. No entanto, apesar desta má percepção comum e estereótipo prejudicial, não existe uma associação sistemática entre migração e doenças infecciosas nas populações de acolhimento (Abubakar et al., 2018; Aldridge et al., 2018).

MIGRAÇÃO E SAÚDE NO CONTEXTO AFRICANO

As doenças transmissíveis estão associadas a determinantes socioeconómicos, incluindo a pobreza. Muitos migrantes em toda a África provêm de comunidades afectadas por conflitos ou crises económicas, e empreendem longas viagens que aumentam a sua vulnerabilidade a problemas de saúde. Ao mesmo tempo, a mobilidade frequente desafia o acesso a serviços de prevenção, testes e tratamento e a continuidade de cuidados.

A investigação sobre alguns trabalhadores migrantes em toda a África - nomeadamente camionistas de longa distância, mineiros e pescadores - demonstra uma maior vulnerabilidade ao VIH/SIDA (por exemplo, Kissling et al., 2005; Morris e Ferguson, 2007; OIM, 2010). Os locais mais afetados pelo VIH estão frequentemente ligados à mobilidade a longo prazo, adjacentes às principais rotas de transporte ou em regiões fronteiriças, embora não exista uma ligação epidemiológica entre a migração e o VIH na população em geral. Estes grupos enfrentam uma maior vulnerabilidade devido a desigualdades, protecção social insuficiente, violações dos direitos humanos, políticas de estigmatização e discriminatórias, bem como mudanças de comportamento associadas à mobilidade e ao seu trabalho, por exemplo, comportamentos de maior risco devido a longas ausências de casa ou a condições de trabalho arriscadas (Mosca et al., 2012; Deane et al., 2010).

O mapeamento mostrou que o movimento populacional e a transmissão da malária estão ligados. Por exemplo, em Nairobi, Quênia, embora a transmissão local da malária seja pequena ou inexistente, a doença é uma causa comum de morbilidade, atribuída em grande parte à migração de áreas de maior endémica, como o Lago Victoria. Factores como infraestruturas, a desflorestação e a instabilidade política resultam em movimentos de e para as zonas endémicas da malária. Outros factores, nomeadamente nas zonas fronteiriças, incluem a pobreza, que pode aumentar a exposição através de má habitação e vestuário, medidas de prevenção limitadas, ambientes de trabalho de alto risco e acesso inadequado a cuidados. Assim, a compreensão das circunstâncias socioeconómicas e ambientais, bem como o movimento populacional, é essencial para o controlo e eliminação da malária (Ward et al., 2013; Pindolia et al., 2014).

No que diz respeito à TB, a investigação sobre migrantes que se deslocam de zonas de alta para baixa incidência indica que o risco é elevado em agregados familiares e comunidades migrantes, mas não nas populações de acolhimento (Aldridge et al., 2016). Os migrantes enfrentam frequentemente uma maior exposição devido

às más condições de vida em espaços sobrelotados, pouco ventilados e ao risco ocupacional (por exemplo, entre os trabalhadores mineiros migrantes na África Austral, estima-se que cerca de um terço das infeções por TB estejam ligadas à mineração), bem como ao aumento da vulnerabilidade ao VIH e à desnutrição, que são factores de risco. A mobilidade e as barreiras aos cuidados também podem atrasar o diagnóstico e o tratamento, e a falta de cuidados contínuos pode levar à falta de tratamento. O incumprimento aumenta a vulnerabilidade à tuberculose multi-resistente (MDR) TB, com aumento da morbilidade e mortalidade e custos elevados. Sem diagnóstico atempado, tratamento, rastreio de contactos e continuidade transfronteiriça de cuidados para migrantes e comunidades, o controlo da MDR-TB continuará a ser um desafio (OIM, 2012).

MIGRAÇÃO E SAÚDE NO CONTEXTO AFRICANO

Segurança sanitária – os esforços para prevenir e mitigar os efeitos dos eventos de saúde pública, geralmente doenças infecciosas, que impactam a saúde das populações que vivem além-fronteiras – é uma questão de segurança não tradicional abraçada pelos governos, particularmente à luz do surto do vírus Ebola da África Ocidental (EVD) (McInnes e Lee, 2006). A crise do ébola colocou, de facto, em destaque a importância de reduzir a vulnerabilidade das sociedades a ameaças de doenças infecciosas, que podem facilmente espalhar-se pelas fronteiras nacionais. No entanto, também é verdade que a transmissão de tais doenças está fortemente relacionada com determinantes socioeconómicos, incluindo a pobreza. Os migrantes normalmente provêm de comunidades afectadas pela guerra, conflitos ou crises económicas e empreendem viagens longas e exaustivas que aumentam os seus riscos para doenças, que incluem doenças transmissíveis.

Em 2018, África enfrentou múltiplos surtos de doenças infecciosas com potenciais implicações transfronteiriças, incluindo cólera e doenças transmitidas pela água na África Oriental, Corno de África, África Austral e Ocidental e dois surtos da DVE na República Democrática do Congo. O primeiro surto, foi declarado a 8 de Maio de 2018 na província do Equador, e terminou em 24 de Julho, com 54 casos e 33 mortes relacionadas com a EVD (OMS, 2018b). Em 1 de Agosto de 2018, foi declarado um surto não relacionado no Kivu Norte, que registou mais de 600 casos em 2018 e continuou a acelerar até 2019. Os nove países vizinhos da República Democrática do Congo⁴ empreenderam grandes esforços para apoiar a capacidade e a prontidão do RSI em resposta a ambos os surtos de DVE, dado o risco proveniente do transporte e das ligações comerciais e da deslocação.

Mobilidade transfronteiriça poderia aumentar o risco de transmissão internacional de EVD; no entanto, essa mobilidade é em grande parte através de comunidades de fronteira em que os movimentos internacionais fazem parte da vida diária através de um pequeno comércio, laços familiares e assim por diante. Medidas para inibir as viagens internacionais são aconselhável nem susceptível de ser eficaz; em vez disso, reforçou a capacidade RSI e sistemas de saúde fortes capazes de aplicar a prevenção, detecção precoce e tratamento para as doenças transmissíveis e não transmissíveis são necessárias para proteger a saúde pública (Heymann et al., 2015). Neste contexto, apesar do sucesso das narrativas anti-imigração, o risco de importação de agentes infecciosos para os países desenvolvidos, tais

⁴ Angola, Burundi, República Centro Africana, Congo, Ruanda, Sudão do Sul, Uganda, República Unida da Tanzânia e Zâmbia.

como os vírus Ebola, Marburgo, Lassa e a síndrome respiratória do Médio Oriente (MERS), continua a ser baixo. A experiência demonstrou que, quando ocorre a importação, envolve viajantes regulares, turistas ou trabalhadores da saúde em vez de refugiados ou migrantes.

Cobertura universal de saúde, incluindo os migrantes no contexto Africano

A CUS defende que todos os indivíduos recebem serviços de saúde necessários desde a promoção da saúde à prevenção, tratamento, reabilitação e cuidados paliativos - sem dificuldades financeiras (OMS, 2019). Garantir a CUS é fundamental para o melhor investimento para uma África mais segura, mais justa e saudável. No entanto, a migração é um determinante crítico da saúde, e os migrantes em África frequentemente enfrentam muitas vezes desigualdades no estado e cuidados de saúde.

Nos últimos anos tem-se assistido a um crescente compromisso com a CUS em todo o mundo, com muitos países africanos a embarcarem em reformas de saúde inspiradas na CUS (Wagstaff et al., 2016). No entanto, análises recentes indicam que a região africana da OMS é capaz de fornecer apenas 48 por cento dos serviços de saúde necessários, com variações substanciais entre países (OMS, 2018a).

O financiamento da saúde continua a ser um desafio crítico. Com a Declaração de Abuja de 2001, os países africanos comprometeram-se a investir 15 por cento do seu orçamento anual em saúde. Contudo, muito poucos cumpriram e sustentaram este objetivo. Além disso, em 2015, as estimativas globais indicavam que os países precisavam de investir 86 Dólares por habitante em serviços essenciais de saúde e sistemas de saúde. Enquanto vários países africanos, como a Argélia, Guiné Equatorial, Maurícias e Seychelles, ultrapassaram este nível de gastos, a maioria ainda não atingiu (Mcintyre et al., 2017).

Ademais, grupos vulneráveis, incluindo migrantes, especialmente migrantes indocumentados, enfrentam barreiras que minam a CUS, apesar do facto de a inclusão de migrantes nos sistemas de saúde ser geralmente rentável. Muitos países reconhecem os migrantes ou específicos grupos migrantes como populações vulneráveis em estratégias e políticas relacionadas com a saúde. Os migrantes reflectem-se em iniciativas regionais e sub-regionais, incluindo a seguinte: (a) Estratégia Regional de Migração e Saúde para as Ilhas do Sudoeste do Oceano Índico (2016-2018); (b) Declaração da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDAA) sobre Tuberculose no Sector Mineiro 2012; (c) Quadro Político para a Mobilidade da População e doenças transmissíveis na Região CDAA (2009); e (d) Estratégia Regional sobre Programação Integrada de Saúde, VIH e SIDA ao longo dos Corredores de Transportes Comunitários da África Oriental (2015-2020), entre outros. No entanto, embora a Resolução 61.17 da WHA e os quadros globais e continentais exijam uma política e legislação inclusivas, os quadros nacionais relacionados com a saúde variam em todo o continente, com algumas leis e políticas de saúde dirigidas à saúde para todas as pessoas, e outras limitadas no seu âmbito aos nacionais. Para chegar à CUS, é necessário analisar leis, políticas e práticas relevantes a nível nacional e colmatar lacunas (Onarheim et al., 2018).

A força de trabalho da saúde representa outro desafio para alcançar a CUS, bem como a segurança sanitária. Para alcançar a CUS, os recursos do sistema de saúde devem ser distribuídos de acordo com as necessidades da população. Os recursos humanos para a saúde – médicos, enfermeiros e outros profissionais de saúde – são necessários para garantir uma cobertura de saúde alinhada com os critérios de disponibilidade, aceitabilidade, acessibilidade e qualidade (AAAQ), ou seja, está disponível, aceitável, acessível (financeiramente, fisicamente e sem discriminação) e de boa qualidade (Campbell et al., 2013). Globalmente, serão necessários mais de 18 milhões de efectivos adicionais para a realização do ODS sobre CUS até 2030. África tem o menor número de profissionais de saúde por cada 1.000 habitantes, embora os países de alto rendimento tenham oito vezes mais mão de obra de saúde dos países de baixo rendimento em África. Os profissionais de saúde estão geralmente concentrados nas zonas urbanas, o que prejudica o acesso equitativo (OMS, 2018a). Apesar da baixa concentração, muitos países experimentam a saída líquida, com pessoal de saúde treinado a migrar internacionalmente. Embora os países de origem possam beneficiar de remessas e de um melhor conhecimento, tecnologias e competências adquiridas pelos profissionais de saúde no estrangeiro, é importante criar ambientes mais propícios, com uma formação reforçada e condições de trabalho para garantir que a capacidade de serviço apoia a CUS (Aluttis et al., 2014). A migração dos profissionais de saúde continuará, no entanto, a aumentar. Os instrumentos globais e continentais, incluindo o Código De Prática Global da OMS sobre o Recrutamento Internacional de Pessoal de Saúde e o Quadro Regional Africano para a Implementação da Estratégia Global de Recursos Humanos para a Saúde, bem como a Resolução 61.17 da WHA, fornecem um quadro para promover boas práticas e prevenir impactos negativos da migração dos trabalhadores da saúde (OIM, 2018b).

CONCLUSÃO

Uma mudança para a equidade e inclusão dos migrantes, e de "não deixar ninguém para trás", como os Estados-membros se comprometeram através dos ODS, é essencial para promover e melhorar a saúde dos migrantes e das comunidades de acolhimento, bem como para a saúde pública em geral. Excluir os migrantes do acesso aos serviços de saúde não só é contrário à lei dos direitos humanos (Ammar, 2018), como constitui também uma má prática de saúde pública. Tal exclusão não só aumenta a sua vulnerabilidade à saúde precária, como também agrava a discriminação e as desigualdades em matéria de saúde. As restrições sobre quando os migrantes podem aceder aos serviços e aos tipos de serviços a que podem aceder podem colocá-los fora do alcance dos programas de prevenção, impactar a sua capacidade de prevenir doenças e obstruir o seu acesso aos cuidados nas fases iniciais da doença quando o tratamento é mais barato e eficaz (OIM, 2016; Bauhoff e Göppfarth, 2018). A negação de serviços de saúde sensíveis aos migrantes, acessíveis e abrangentes para os migrantes representa um risco para a saúde pública, com possíveis resultados negativos para a saúde tanto para os migrantes como para as comunidades. Em última análise, os custos de saúde e económicos mais elevados são incorridos directamente pelo migrante e pelos sistemas de saúde, bem como indirectamente pela sociedade em geral, em resultado das deficiências e dos encargos resultantes de doenças. Lições de contextos migratórios anteriores mostram que restringir o acesso a serviços de saúde preventivos e cuidados de saúde primários aos migrantes é

contraproducente em termos de relação custo/eficácia devido ao aumento dos custos associados aos cuidados de emergência, bem como possíveis riscos para a saúde pública (Bozorgmehr e Razum, 2015).

No entanto, a saúde migratória é muitas vezes deixada para trás nas decisões em torno da governação migratória (Wickramage e Annunziata, 2018). Contudo, a comunidade global de saúde e os governos africanos devem considerar a saúde migratória como um componente crítico de uma gestão eficaz da migração. Além disso, a saúde da migração deve ser incorporada nos objectivos da programação sanitária como uma lente aplicada para assegurar que a dimensão da mobilidade seja tida em conta. Esta lente pode ser integrada em várias agendas, como a agenda da saúde urbana Africana, bem como o comércio e o desenvolvimento. As necessidades dos migrantes e das comunidades afectadas pela migração devem ser incorporadas na prestação de serviços de saúde, financiamento, política, planeamento, implementação e avaliação (Siriwardhana et al., 2018). O investimento na saúde migratória irá mitigar os impactos negativos da migração para a saúde e garantir ganhos migratórios sustentáveis para África. Para isso, é necessário construir capacidades técnicas para a saúde migratória a nível nacional e regional através de meios intersectoriais. Experiências de outros países mostraram que o esforço interministerial para promover a saúde migratória através de meios baseados em evidências pode produzir trajectórias de desenvolvimento positivas e mitigar riscos para de saúde (OIM, 2017).

Para apoiar os sistemas de saúde centrados nas pessoas, inclusivos e responsivos que garantam aos migrantes o acesso a serviços de saúde de qualidade, o quadro de implementação da Resolução 61.17 da WHA serve de guia. A melhoria da investigação e dos dados apoiará políticas e práticas fundamentadas, o acompanhamento da saúde dos migrantes, bem como os esforços para combater a saúde migratória. As políticas e os quadros jurídicos que integram a migração e a saúde e estão alinhados com o direito internacional, entre sectores, são de importância crucial. Tanto a investigação como a política podem apoiar um ambiente favorável que aborde a xenofobia, a exclusão e mitos e estereótipos nocivos, que servem para minar a saúde dos migrantes. Parcerias, diálogos e cooperação entre sectores e fronteiras podem apoiar estes esforços, bem como a segurança sanitária (OMS e OIM, 2010, 2017).

BIBLIOGRAFIA

- Abubakar, I., R. Aldridge, D. Devakumar, M. Orcutt, R. Burns, M.L.Barreto, P. Dhavan, F.M.Fouad, N. Groce, Y. Guo, S. Hargreaves, M. Knipper, J.J.Miranda, N. Nyovani Madise, B. Kumar, D. Mosca, T. McGovern, L. Rubenstein, P. Sammonds, S.M.Sawyer, K. Sheikh, S. Tollman, P. Spiegel e C. Zimmerman
2018 The UCL–Lancet Commission on Migration and Health: The health of a world on the move. *The Lancet*, 392(10164):2606-2654.
- Aldridge, R.W., L.B.Nellums, S. Bartlett, A.L.Barr, P. Patel, R. Burns, S. Hargreaves, J.J. Miranda, S. Tollman, J.S. Friedland e I. Abubakar
2018 Global patterns of mortality in international migrants: a systematic review and meta-analysis. *The Lancet*, 392(10164):2553-2566.
- Aldridge, R.W., D. Zenner, P.J.White, E.J.Williamson, M.C.Muzyamba, P. Dhavan, D. Mosca, H.L.Thomas, M.K.Lalor, I. Abubakar e A.C. Hayward
2016 Tuberculosis in migrants moving from high-incidence to low-incidence countries: a population-based cohort study of 519 955 migrants screened before entry to England, Wales, and Northern Ireland. *The Lancet*, 388(10059):2510-2518.
- Aluttis, C., T. Bishaw e M.W.Frank
2014 The workforce for health in a globalized context – global shortages and international migration. *GlobalHealth Action*, 7(1):23611.
- Ammar, W.
2018 Migration and health: Human rights in the era of populism.*The Lancet*, 392(10164):2526-2528.
- Bauhoff, S. e D. Göppfarth
2018 Asylum-seekers in Germany differ from regularly insured in their morbidity, utilizations and costs of care.*PLoS One*, 13(5):e0197881.
- Bozorgmehr, K. e O. Razum
2015 Effect of restricting access to health care on health expenditures among asylum-seekers and refugees: a quasi-experimental study in Germany, 1994–2013.*PLoS One*, 10:e0131483.
- Campbell, J., J. Buchan, G. Cometto, B. David, G. Dussault, H. Fogstad, I. Fronteira, R. Lozano, F. Nyonator, A. Pablos-Méndez, E.E.Quain, A. Starrs e V. Tangcharoensathien
2013 Human Resources for Health and Universal Health Coverage: Fostering Equity and Effective Coverage. *Bulletin of the World Health Organization*, 91(11):853-863.
- Deane, K.D., J.O.Parkhurst e D. Johnston
2010 Linking migration, mobility and HIV. *Tropical Medicine and International Health*, 15(12):1458–1463.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão populacional
2017 World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper No. ESA/P/WP/248. United Nations, New York.
- Fundo das Nações Unidas para a População e OIM
2006 Female Migrants:Bridging the Gaps throughout the Life Cycle.Selected Papers of the UNFPA-IOM ExpertGroup Meeting, New York, 2–3 May 2006. Neva York e Geneva.
- Heymann, D., L. Chen, K. Takemi, D. Fidler, J. Tappero, M. Thomas, T. Kenyon, T. Frieden, D. Yach, S. Nishtar, A. Kalache, P. Olliaro, P. Horby, E. Torreele, L. Gostin, M. Ndomondo-Sigonda, D. Carpenter, S. Rushton, L. Lillywhite, B. Devkota, K. Koser, R. Yates, R. Dhillon e R. Rannan-Eliya
2015 Global health security, the wider lessons from the west African Ebola virus disease epidemic. *The Lancet*, 385(9980):1884-1901.

- Kissling, E., E.H. Allison, J.A. Seeley, S. Russell, M. Bachmann, S.D. Musgrave e S. Heck
2005 Fisherfolk are among groups most at risk of HIV: Cross-country analysis of prevalence and numbers infected. *AIDS*, 19(17):1939-1946.
- McInnes, C. e K. Lee
2006 Health, security and foreign policy. *Review of International Studies*, 32(1):5-23.
- Mcintyre, D., F. Meheus e J.-A. Røttingen
2017 What level of domestic government health expenditure should we aspire to for universal health coverage? *Health Economics Policy and Law*, 12(2):125-137.
- Morris, C.N. e A.G. Ferguson
2007 Sexual and treatment-seeking behaviour for sexually transmitted infection in long-distance transport workers of East Africa. *Sexually Transmitted Infections*, 83(3):242-245.
- Mosca, D., B. Rijks e C. Schultz
2012 Health in the post-2015 development agenda: The importance of migrants' health for sustainable and equitable development. In: *Migration and the United Nations Post-2015 Development Agenda* (F. Laczko e L.J. Lönnback, eds.). IOM, Geneva, pp. 93–105. Disponível em <https://publications.iom.int/books/migration-and-united-nations-post-2015-development-agenda>.
- OIM, OMS e Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
2013 International Migration, Health and Human Rights. IOM, Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/international-migration-health-and-human-rights>.
- Organização Mundial da Saúde (OMS)
2005 International Health Regulations (2005). Third edition. Geneva.
2008 Closing the Gap in a Generation: Health Equity through Action on the Social Determinants of Health. Final Report of the Commission on Social Determinants of Health. Geneva.
2018a The State of Health in the WHO African Region: An Analysis of the Status of Health, Health Services and Health Systems in the Context of the Sustainable Development Goals. Regional Office for Africa, Brazzaville.
2018b Ebola Virus Disease Democratic Republic of the Congo: Declaration of the End of the Outbreak. External Situation Report 17, 25 July. Disponível em <https://apps.who.int/iris/handle/10665/273348>.
2019 Universal health coverage (UHC). Factsheet, 24 January. Disponível em [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)).
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
2010 Mining Sector Report: Regional Assessment on HIV-Prevention Needs of Migrants and Mobile Populations in Southern Africa. Pretoria.
2012 Migration and tuberculosis: a pressing issue. Migration and Health Position Paper Series. Geneva. Disponível em www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/docs/Migration-Tuberculosis-A-Pressing-Issue.pdf.
2016 Summary Report on the MIPEX Health Strand and Country Reports. IOM Migration Research Series, No. 52. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/mrs-no-52-summary-report-mipex-health-strand-and-country-reports>.
2017 Migration Health Research to advance evidence-based policy and practice in Sri Lanka. Volume 1. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/migration-health-research-advance-evidence-based-política-prática-sri-lanka>.
2018a Mainstreaming the health of migrants in the implementation of the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. Infosheet. Geneva. Disponível em www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/Migration-Health/mhd_infosheet_gcm_dec2018_for_website.pdf.
2018b Migration of health workers. Infosheet. Disponível em www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/Migration-Health/mhd_infosheet_migration_of_health_workers_10.09.2018.pdf.
2019 Social determinants of migrant health. Disponível em www.iom.int/social-determinants-migrant-health.

- OIM e OMS
- 2010 Female Migrants: The Way Forward. Report of a WHO-IOM Global Consultation, Madrid, Spain, 3–5 March 2010. Geneva.
- 2017 Female Migrants: Resetting the Agenda. Report of the Second Global Consultation, Colombo, Sri Lanka, 21–23 February 2017. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/health-migrants-resetting-agenda>.
- Onarheim, K.H., A. Melberg, B.M. Meier e I. Miljeteig
- 2018 Towards universal health coverage: including undocumented migrants. *BMJ Global Health*, 3(5):e001031.
- Oni, T., W. Smit, R. Matzopoulos, J.H. Adams, M. Pentecost, H.-A. Rother, Z. Albertyn, F. Behroozi, O. Alaba, M. Kaba, C. van der Westhuizen, M.S. King, N.S. Levitt, S. Parnell e E.V. Lambert
- 2016 Urban health research in Africa: themes and priority research questions. *Journal of Urban Health*, 93(4):722-730.
- Pindolia, D.K., A.J. Garcia, Z. Huang, T. Fik, D.L. Smith e A.J. Tatem
- 2014 Quantifying cross-border movements and migrations for guiding the strategic planning of malaria control and elimination. *Malaria Journal*, 13:169.
- Siriwardhana, C., B. Roberts e M. McKee
- 2018 Vulnerability and Resilience. Thematic Discussion Paper. Second Global Consultation on Migrant Health: Resetting the agenda. IOM, Geneva. Disponível em www.iom.int/sites/default/files/our_work/DMM/Migration-Health/Vulnerability%20and%20Resilience%20paper%20excerpts_%20final.pdf.
- União Africana
- 2014 Common African Position (CAP) on the Post-2015 Development Agenda. Addis Abeba
- Urquia, M.L. e A.J. Gagnon
- 2011 Glossary: Migration and health. *Journal of Epidemiology and Community Health*, 65(5):467–472. Disponível em www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/21282138.
- Vearey, J., I. Luginaah, N.F. Magitta, D.J. Shilla e T. Oni
- 2019 Urban health in Africa: a critical global public health priority. *BMC Public Health*, 19(1):340.
- Wagstaff, A., D. Cotlear, P.H.-V. Eozenou e L.R. Buisman
- 2016 Measuring progress towards universal health coverage: with an application to 24 developing countries. *Review of International Studies*, 32(1):147-189.
- Ward, C., N. Motus e D. Mosca
- 2013 A Global Report on Population Mobility and Malaria: Moving towards elimination with migration in mind. IOM, Geneva. Disponível em <https://migrationhealthresearch.iom.int/global-report-population-mobility-and-malaria-moving-towards-elimination-migration-mind>.
- Wickramage, K. e G. Annunziata
- 2018 Advancing health in migration governance, and migration in health governance. *The Lancet*, 392(10164):2528-2530.
- Wickramage, K., L.O. Gostin, E. Friedman, P. Prakongsai, R. Suphanchaimat, C. Hui, P. Duigan, E. Barragan e D.R. Harper
- 2018 Missing: Where are the migrants in pandemic influenza preparedness plans? *Health and Human Rights Journal*, 20(1):251-258.

Etíopes repatriados de Jibuti jogando matraquilhos de mesa no Centro de Trânsito da OIM em Adis Abeba, Etiópia. © IOM 2019/Alemayehu SEIFESELESSIE



15

AS VULNERABILIDADES
INVISÍVEIS DAS CRIANÇAS
AFRICANAS MIGRANTES NÃO
ACOMPANHADAS

CAPÍTULO 15

AS VULNERABILIDADES INVISÍVEIS DAS CRIANÇAS AFRICANAS MIGRANTES NÃO ACOMPANHADAS

Autor: Heba Abdel-Latif (OIM) e
Edward Addai (UNICEF)

Colaboradores: Ayalew Asseffa e Samrawit Getaneh Damtew
(Comissão da União Africana/Comité Africano de
Peritos sobre os Direitos e Bem-estar da Criança)

RESUMO

Este capítulo descreve as vulnerabilidades e a situação traumática das crianças migrantes desacompanhadas (CMD) em África e explora os quadros globais e continentais que fornecem resposta, e devem mitigar essas vulnerabilidades. O comércio transfronteiriço, laços familiares, conflitos, insegurança, medo de perseguição, violações dos direitos humanos, oportunidades de trabalho sazonais, acesso limitado à educação e aos serviços de saúde são identificados como razões pelas quais as crianças, incluindo as CMD, migram ou fogem dentro de África. Não existem dados sistemáticos e harmonizados sobre as CMD em toda a África, uma vez que os movimentos de crianças dentro e entre países são pouco reportados. O capítulo observa que as CMD são suscetíveis a abusos e explorações sexuais, trabalhos forçados, detenções, violência física e baseada no género. Isto é ainda agravado pelo peso da xenofobia, da apátrida e da discriminação das percepções erradas de que os migrantes são criminosos e encargos sociais e económicos para receber virem a receber ajuda do Estado. A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), o Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACERWC), a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA) que rege os aspetos específicos dos problemas dos refugiados em África e a Convenção de Kampala oferecem protecção às CMD, para além dos direitos humanos internacionais, dos refugiados e do direito humanitário, mas o capítulo conclui que ainda há muito a fazer para colmatar o fosso entre compromissos e implementação destes quadros. Os governos devem adoptar uma abordagem abrangente com relação à protecção das crianças, independentemente da nacionalidade e do estatuto, harmonizar os dados em todo o continente e utilizar os fóruns existentes para defender as CMD Africanas.

INTRODUÇÃO

No mundo de hoje, há cada vez mais crianças a migrar, incluindo várias a empreender a viagem sozinhas. Em 2017, pelo menos 300.000 crianças migrantes desacompanhadas e separadas transitaram em 80 países - um aumento de cinco vezes mais em relação aos cinco anos anteriores (UNICEF, 2017a). O número de CMD a nível mundial é provavelmente muito mais elevado e agora reconhecido como parte dos atuais fluxos migratórios mistos a nível mundial.

De acordo com o artigo 2 da Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança (ACRWC), "criança é cada ser humano com menos de 18 anos". Crianças não acompanhadas, por sua vez, referem-se a pessoas com menos de 18 anos "que tenham sido separadas dos pais e de outros familiares e que não estejam a ser cuidadas por um adulto que, por lei ou por costume, é responsável por o fazer" (Comité das Nações Unidas para os Direitos da Criança, 2005:para.7). Para contextualizar a resposta da CMD em África, é importante compreender o papel da criança na sociedade africana. A criança africana desempenha um papel integrante no bem-estar da sua família e comunidade, e é encorajada a contribuir para a subsistência das famílias, particularmente nas sociedades rurais (Hashim e Thorsen, 2011).

As razões pelas quais as crianças - incluindo as CMD - que migram dentro de África são multifacetadas e dependem de factores sociais, económicos e culturais. O comércio transfronteiriço, laços familiares, conflitos e oportunidades laborais sazonais são alguns dos factores que levam as crianças e/ou as suas famílias a emigrarem. Fogem devido ao medo de perseguição, insegurança, violações dos direitos humanos, falta de protecção contra a violência, pobreza e acesso limitado à educação e serviços de saúde.

Os desafios associados à viagem e reinstalação sem um pai ou adulto de confiança fazem das CMD um dos grupos mais vulneráveis de pessoas em movimento. Estas crianças são presas fáceis para os abusadores, exploradores, contrabandistas e traficantes, tornando-as vulneráveis ao abuso sexual, trabalho forçado, detenção, violência física e violência baseada no género (Comissão Europeia, 2017). A situação destas crianças é agravada pelo facto de sofrerem o tormento da xenofobia, da apátrida e da discriminação devido à percepção errónea de que os migrantes são criminosos e encargos socioeconómicos para os Estados países de acolhimento (ACERWC, 2018).

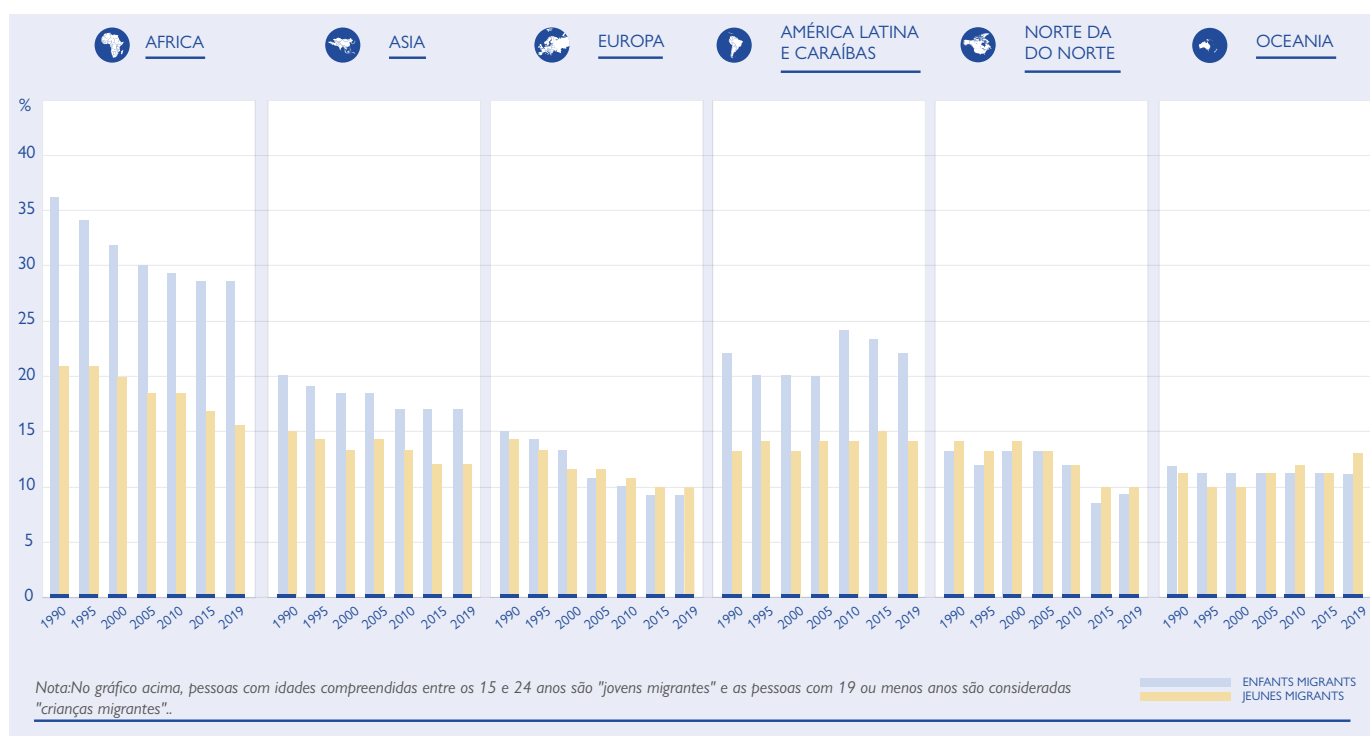
Este capítulo centra-se nas realidades das CMD em África e nos seus desafios por região. Destaca o discurso da migração intra-Africana sobre as CMD e o seu impacto, com o objectivo de reforçar a importância da perspectiva regional (cooperação transfronteiriça). Além disso, fornecerá recomendações para criar um diálogo específico sobre as CMD a nível continental com o objectivo de desenvolver uma esfera de protecção para as CMD em África.

ANÁLISE DA SITUAÇÃO DAS CRIANÇAS MIGRANTES NÃO ACOMPANHADAS EM ÁFRICA

De acordo com a UNICEF, 13,5 milhões de crianças em África são deslocadas pela pobreza, conflitos e alterações climáticas. Estas crianças, com ou sem as suas famílias, são suscetíveis de considerar em migrar para outro local em busca de meios de subsistência e outros apoios sociais que lhes permitam aceder às suas necessidades básicas. Existente pesquisa tem mostrado vários padrões migratórios em diferentes regiões de África. As crianças em movimento que são motivo de preocupação são as que estão deslocadas internamente, requerentes de asilo e refugiados, migrantes (que se deslocam por razões económicas ou em resposta às mudanças climáticas), bem como pessoas traficadas (ACERWC, 2018).

Os dados mostram que cerca de 75 por cento dos quase um bilião de migrantes a nível mundial deslocam-se dentro das fronteiras dos seus próprios países. Além disso, 3 por cento dos Africanos vivem num país diferente daquele onde nasceram, e apenas menos de 1 por cento da população de África se deslocou para a Europa (Migração para o Desenvolvimento, n.d.). Além disso, a escala da migração circular no continente Africano excede largamente a da migração internacional, com mais de 80 por cento dos refugiados Africanos a encontrarem asilo em outros países Africanos. Em termos de crianças e jovens migrantes, o Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU, 2019) reportou que 14 por cento do total da população migrante são crianças, enquanto 11,4 por cento eram jovens migrantes entre os 15 e 24 anos de idade. África, Ásia e América Latina continuam a ter a maior percentagem elevada de crianças migrantes em comparação com outras regiões (vide Figura 1).

Figura 1. Crianças e jovens migrantes como percentagem das populações de migrantes por região de acolhimento, 1990–2019



Fonte: DESA ONU, 2019.

Não é claro qual a percentagem formada de CMD, que apresenta uma limitação em termos de dados e investigação que realça a situação das CMD em geral, bem como em África. No entanto, a recolha de dados sobre os movimentos de crianças dentro e entre países em África é geralmente subestimada, mas tem havido alguns estudos de pequena escala que destacam algumas das questões enfrentadas com relação as crianças não acompanhadas como vítimas de tráfico humano (van Reisen e Al-Qasim, 2017). Os dados existentes são muitas vezes irregulares, uma vez que as crianças são frequentemente escondidas/ invisíveis, em muitos casos devido à natureza ilegal das suas viagens migratórias. Assim, não estão disponíveis dados sistemáticos e harmonizados sobre as CMD em toda a África, pelo que a extensão total do problema não pode ser claramente quantificada.

Estes estudos revelaram a ansiedade e os desafios associados à mudança e à relocalização sem os pais, tutor ou outro adulto muitas vezes desencadeia o desespero e os sinais de transtorno de stress pós-traumático em crianças em comparação com outros grupos de refugiados e migrantes (Sanchez-Cao et al., 2013; Vervliet et al., 2014; Oppedal e Idsoe, 2015).

A separação das famílias e das redes cria dificuldades e stress e expõe as CMD à violência tanto no seu país de origem como nos países de trânsito. Nos países de destino, as CMD enfrentam stress adicionais ligados à reinstalação, incluindo obstáculos à educação, aumento da segregação, bem como desconfiança, mal-entendidos e incapacidade de beneficiar plenamente dos sistemas de protecção disponíveis. As pessoas em trânsito enfrentam o risco de detenção, o que constitui uma preocupação crescente entre as crianças em movimento, especialmente as CMD. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) informou sobre a sua estratégia global para acabar com a detenção, da falta de dados e informações, as concepções erradas sobre a detenção e o uso da detenção como meio de dissuasão para os países que impedem qualquer processo político focados em fornecer alternativas à detenção (ACNUR, 2014).

A pouca investigação e dados sobre este importante problema, especialmente no caso de África, ilustram a necessidade de investigar o problema em diferentes regiões para traçar rotas migratórias e documentar experiências de menores não acompanhados, a fim de identificar questões políticas relevantes para as Comunidades Económicas Regionais (CER) e Estados nacionais a virem a resolver.

MOVIMENTOS DE CRIANÇAS NÃO ACOMPANHADAS DENTRO DE ÁFRICA: RISCOS E VULNERABILIDADE

Existem quatro principais rotas migratórias em África com diferentes perfis migratórios. Estas são as rotas do norte, oeste, leste e sul, que são compostas por diferentes grupos de migrantes, incluindo as CMD. A rota oriental consiste em movimentos a partir do Corno de África que se estendem ao Iémen e à Arábia Saudita. A insegurança no Iémen devido ao conflito civil no país aumenta os riscos enfrentados por todos os migrantes em geral, incluindo as crianças. O número de crianças em movimento, incluindo as CMD, é desconhecido nesta rota. Os migrantes do Leste e do Corno de África também se deslocam para o norte, para a Europa através do Mar Mediterrâneo através e/ou para as outras partes de África a o oeste (UNICEF e OIM, 2017). Em 2016, a OIM reportou 100.000 crianças em movimento com destino à Europa, sendo um terço constituído por CMD (ACERWC, 2018).

A rota sul é dominada por migrantes provenientes principalmente do Leste e do Corno de África com destino à África do Sul através da República Unida da Tanzânia, Malawi e Moçambique por mar e terra. Esta rota é dominada principalmente por migrantes da Etiópia e da Somália. Foram identificados casos da CMD na Zâmbia; contudo, o número de migrantes que se deslocam para o sul é menor em comparação com os que se deslocam para o norte. No entanto, há necessidade de investigar mais profundo esta rota para compreender a sua natureza, as populações em movimento, bem como quaisquer questões de protecção, entre outras que devem ser abordadas.

As rotas do Norte e Sinai são também frequentadas por migrantes do Leste e do Corno de África através do Sudão e do Egipto com destino a Israel. Desde 2012, os movimentos através desta rota foram reduzidos devido a medidas restritivas tomadas na fronteira Sinai-Israel, bem como ao risco de serem raptados ou traficados ao longo da rota (ACERWC, 2018). As rotas da África Ocidental e Central para os migrantes com destino ao Norte de África através do Níger utilizam antigas rotas comerciais de Ndjamená para Timbuktu. A população em movimento tem perfis de migração mistos, tanto voluntários como involuntários. Os dados para este percurso mostra um número crescente de CMUs em movimento, especialmente no Níger Burkina Fasso, Gâmbia, Nigéria, Mali, Guiné-Bissau e Costa do Marfim (ibid.).

Em toda estas rotas, a maioria dos grupos migrantes vulneráveis são crianças com menos de cinco (6%), mulheres grávidas e lactantes (4%) e idosos (4%), com CMUs (3%) e de pessoas com incapacidade física (2%) de a população total. Os fluxos migratórios mistos ao longo destas rotas estão a testemunhar um aumento do número de CMD, com o número total de crianças em migração a representar 31 por cento da migração em África. Por exemplo, um inquérito de 2016 sobre mulheres e crianças migrantes na Líbia relatou 256.000 migrantes - incluindo 23.102 crianças - um terço das quais estavam desacompanhadas, apesar de se acreditar que os números reais sejam pelo menos três vezes superiores (UNICEF, 2017b).

As crianças ou as suas famílias não se movimentam de forma "hit-or-miss" (acertar ou falhar) (OIM, 2013). Em casos diferentes em que a deslocação não é forçada, a sua viagem é geralmente avalizada por um período de planeamento e tomada de decisões, quer livremente ou desejado e veiculadas pelos pais da criança (ibid.). A escolha de uma rota e destino específicos é geralmente influenciada pelos seus objectivos de migração, condutores e percepção de oportunidades nos países de destino (ibid.; Sambo e Terenzio, 2013). Muitas vezes as crianças recorrem a rotas perigosas e contratam contrabandistas para as ajudar a atravessar fronteiras, uma vez que encontram oportunidades muito limitadas para se deslocarem legalmente (UNICEF, 2017a).

Há várias questões enfrentadas tanto por crianças migrantes acompanhadas como não acompanhadas, como migrantes voluntários e involuntários. Há questões de protecção (ibid.) que as crianças em movimento enfrentam. Falta-lhes o acesso regular a água, alimentação e serviços de saúde durante toda a sua viagem.

Além disso, o movimento é angustiante, pois os migrantes em geral correm o risco de serem assaltados, presos, violados, raptados e/ou mortos (ibid.). Isto levanta várias preocupações de segurança para as CMD e as suas vulnerabilidades, especialmente para os rapazes jovens indocumentados que poderão ser tratados

como adultos. Neste caso, eles são detidos e privados de serviços e de um processo legal adequado às crianças.

Uma preocupação emergente suscitada por organizações não governamentais e da sociedade civil é a detenção de crianças. Casos de crianças desacompanhadas são mais comuns entre os que sofrem deslocamentos. No processo de procura de asilo, as crianças encontram-se a correr vários riscos, como mencionado anteriormente, incluindo a detenção. A detenção é prejudicial para a saúde e bem-estar das crianças e pode prejudicar o seu desenvolvimento, o que torna as alternativas à detenção uma importante prioridade na resposta às CMD no continente.

Como resultado, os intervenientes globais, continentais e regionais têm vindo a discutir estratégias e a desenvolver princípios orientadores a adoptar pelos países para abordar questões relativas a crianças em movimento, o que inclui também as CMD. Estes são guiados por evidências existentes em todo o mundo sobre crianças em movimento; no entanto, reconhece a importância do contexto e das realidades em diferentes regiões e países.

ESTRUTURAS GLOBAIS, CONTINENTAIS E REGIONAIS SOBRE CRIANÇAS NÃO ACOMPANHADAS

A questão das crianças migrantes não acompanhadas continua a ser abordada em mecanismos de consulta global, regional e interestatal sobre migração, através de quadros globais e continentais, diálogos regionais sobre migração e acções a nível dos países. A nível internacional, as CMD são protegidas pela legislação migratória internacional, especificamente, mas não exclusivamente, através da CDC e da ACRWC. Estes dois instrumentos são complementados pela Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos, Direito Internacional dos Refugiados e Direito Internacional Humanitário, que incluíram cláusulas relativas à protecção destas crianças.

Todos os países africanos são signatários da CDC (Nações Unidas, 1989), e 49 dos 55 Estados-membros da União Africana ratificaram a ACRWC. Tanto a CDC como a ACRWC incluem disposições relativas a protecção e assistência às crianças migrantes refugiadas e deslocadas internamente (PDI) não acompanhadas e acompanhadas no continente. ¹ Para além disso, 46 Estados-membros da União Africana, ao abrigo da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ACHPR, n.d) ratificaram a Convenção da OUA que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (União Africana, 2019) que estabelece obrigações para a protecção e assistência de todos os refugiados e requerentes de asilo. A Convenção de 2009 sobre a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África (Convenção de Kampala), que foi assinada por 40 Estados e ratificada até 31 de Março de 2020 (União Africana, 2020), também obriga os Estados Signatários a protegerem as crianças contra o recrutamento e a prestarem protecção e assistência especial a crianças PDI separadas e não acompanhadas (Conselho Norueguês para os Refugiados, 2017).

¹ O artigo 23º apela especificamente aos Estados signatários da Carta "a tomarem todas as medidas apropriadas para assegurar que uma criança que procure o estatuto de refugiado ou que seja considerada refugiada de acordo com o direito internacional ou interno aplicável, não acompanhada ou acompanhada pelos pais, tutores legais ou familiares próximos, receba protecção adequada e assistência humanitária no gozo dos direitos estabelecidos na presente Carta e noutros instrumentos internacionais de direitos humanos e humanitários em que os Estados sejam signatários". A Carta alarga essa protecção às crianças deslocadas internamente (ver artigo 23 da OUA, 1990).

Para além dos quadros sobre refugiados e deslocados, existem vários quadros continentais e sub-regionais em África que promovem a adoção de mecanismos internacionais e o estabelecimento de legislações nacionais apropriadamente pertinentes para combater a migração irregular entre os Estados-membros. Estes mecanismos, além de promoverem os esforços de colaboração regional e sub-regional para combater o tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes, encorajam os Estados-membros a salvaguardar e assistir as necessidades dos grupos vulneráveis, tais como mulheres e crianças. No Quadro da Política de Migração para África e no Plano de Acção (2018-2030), uma das recomendações para os Estados é de abordar as necessidades especiais das categorias vulneráveis de migrantes clandestinos, incluindo mulheres grávidas, mulheres com crianças e menores não acompanhados. Em termos de mecanismos sub-regionais, a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (AIGD) do Quadro da Política de Migração recomenda aos seus Estados-membros a reforçarem as suas políticas nacionais de contrabando de migrantes, bem como a concentrarem no desencorajamento e na eventual eliminação do contrabando de crianças. Por outro lado, existem mecanismos conjuntos da União Africana-União Europeia, tais como a Declaração Conjunta da União África-Europa sobre Migração e Desenvolvimento, que incentiva a cooperação em todos os domínios na luta contra a migração ilegal ou irregular e o aumento dos esforços para criminalizar o tráfico e o contrabando na legislação nacional.

Por outro lado, o Plano de Acção da União Africana para o Combate ao Tráfico de Seres Humanos, Especialmente Mulheres e Crianças (adoptado pela Conferência Ministerial sobre Migração e Desenvolvimento em Trípoli de 22-23 de Novembro de 2006) exige que os Estados-membros da União Africana adoptem quadros legislativos e políticos necessários para combater o tráfico de seres humanos em conformidade com as normas internacionais, e proporcionar mecanismos de protecção e assistência às vítimas. O plano de acção está actualmente a ser revisto com base nos comentários dos Estados-membros relativamente aos desafios na implementação e às lacunas existentes.

A 19 de Setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou uma reunião de alto nível sobre a abordagem dos grandes movimentos de refugiados e migrantes, na qual foi adoptada a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes. Na declaração, os Estados-membros reafirmaram a necessidade de proteger os direitos humanos de todos os refugiados e migrantes, independentemente do seu estatuto, incluindo as mulheres em risco e as crianças, especialmente as que não estão acompanhadas ou separadas das suas famílias (OIM, 2017).

Recentemente, o Pacto Global para As Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares² promove uma abordagem sensível à criança baseada em "obrigações legais internacionais existentes em relação aos direitos da criança, e defende o princípio do interesse da criança em todos os momentos, como consideração primária em todas as situações relativas a crianças no contexto da migração internacional, incluindo crianças desacompanhadas e separadas". Além disso, o Pacto Global sobre Refugiados destaca as necessidades específicas das crianças ao longo de todo o documento (Nações Unidas, 2018).

² IGAD, CEDEAO, SADC, COMESA, CAO, UMA, CEN-SAD e ECCAS.

Em termos de resposta às crianças detidas, houve uma série de respostas de agências internacionais e locais em diferentes países num esforço para pôr fim à detenção de crianças. A convenção internacional e continental que trata da detenção de imigrantes inclui o seguinte:

- Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, 1966;
- Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados), 1951;
- Convenção sobre o Alto MarConvenção dos Direitos da Criança, 1989;
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, 1969;
- Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, 1984;
- Convenção Internacional sobre a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (Convenção dos Trabalhadores Migrantes), 1990;
- Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, 2002;
- Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, 1981; e
- Carta Árabe sobre os Direitos Humanos (Revisto), 2004.

A OIM também desenvolveu determinantes do modelo de vulnerabilidade dos migrantes (DoV) (Figura 2) como uma nova abordagem para analisar e responder às vulnerabilidades dos migrantes. Analisa factores de vulnerabilidade a quatro níveis: individual, familiar, comunitário e estrutural (OIM, 2018). Cada factor pode criar risco ou protecção. A vulnerabilidade é vista como uma escala, de muito vulnerável a não vulnerável, com base nas interações únicas destes riscos e factores de protecção aos diferentes níveis (ibid.).

Figura 2. Modelos para determinar a vulnerabilidade



Fonte: IOM, 2019.

O quadro complementa o processo de determinação dos melhores interesses (BID) da UNICEF, em que um responsável pela tomada de decisões é obrigado a ponderar e equilibrar todos os factores importantes de um caso particular, dando o peso adequado aos direitos e obrigações reconhecidos na CDC e noutros mecanismos de direitos humanos, de modo a que se possa ser tomada uma decisão abrangente que melhor proteja os direitos das crianças. Institucionalizar o modelo DoV e o processo BID para garantir o devido processo para as CMD em África ajudará os Estados a compreender melhor as lacunas concretas dos actuais serviços e políticas de protecção.

Como tal, tem havido vários processos e procedimentos que foram postos em prática para resolver algumas das vulnerabilidades experimentadas pelas crianças desacompanhadas. Portanto, é evidente que embora existam políticas e quadros legislativos abrangentes que existem internacionalmente e no continente, é necessário que os países abordem as questões enfrentadas pelas CMD através de uma lente transfronteiriça com o objetivo de alcançar um programa abrangente que aborde as vulnerabilidades extremas das CMD.

DIÁLOGOS REGIONAIS DE MIGRAÇÃO EM ÁFRICA SOBRE CRIANÇAS MIGRANTES NÃO ACOMPANHADAS

As CERs³ em toda a África tem sido fundamentais na exploração de formas de abordar a migração como uma questão temática. Orientada por quadros internacionais e continentais, tem vindo a fazer um balanço das suas realidades migratórias regionais e a explorar estratégias de abordagem de questões relacionadas com as CMD. Na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), os Estados-membros adoptaram um conjunto de normas comuns para melhor proteger e cuidar das crianças em movimento. Isto promove a gestão de casos regionais e transfronteiriços e serviços padronizados, incluindo assistência, encaminhamento, BID e regresso. A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento e a Comunidade da África Oriental estão no processo de desenvolvimento de um quadro regional.

Cada CER também estabeleceu mecanismos de cooperação e coordenação regional que possam ser aproveitados como plataforma para responder às necessidades das CMD. Estes incluem diálogos e iniciativas que se centram na migração e abordam a questão da migração irregular e mista. Tais condições são:

- (a) Diálogo sobre Migração para os Estados da África Central;
- (b) Diálogo sobre Migração para a África Austral (MIDSA);
- (c) Diálogo sobre Migração para a África Austral (MIDSA);
- (d) Diálogo sobre Migração a partir do Mercado Comum para os Estados-membros da África Oriental e Austral; e
- (e) Iniciativa União Africana-Corno de África sobre Tráfico de Seres Humanos e Contrabando de Migrantes.

Devido ao foco específico na migração, estas plataformas de diálogo permitem aos principais interessados fazer um balanço da realidade das questões de migração,

³ IGAD, CEDEAO, SADC, COMESA, CAO, UMA, CEN-SAD e ECCAS.

incluindo abordagens e estratégias para abordar as preocupações associadas às CMD. Por exemplo, a MIDSA em 2016 discutiu especificamente as necessidades de protecção das CMD, onde os Estados-membros defenderam o desenvolvimento de um quadro regional destinado para a protecção dos migrantes vulneráveis, com especial enfoque nas CMD. Ademais, há necessidade de continuar a dialogar sobre as realidades das CMD, especialmente em termos de estabelecer cooperação com outras entidades interessadas, incluindo o sector privado.

RESPOSTA A NÍVEL DOS PAÍSES E RECOMENDAÇÕES DE PROGRAMAÇÃO

Alguns Estados Africanos, como o Djibuti, Lesoto e Uganda, adoptaram leis nacionais que proíbem a detenção de refugiados e requerentes de asilo, incluindo crianças. Existe também uma presunção parcial contra a detenção em Angola, Botswana, Malawi, África do Sul, Zâmbia e Zimbábwe (International Detention Coalition, 2018). A Etiópia e o Uganda têm legislação com artigos que abrangem todas as crianças no seu território e não discriminam com base na nacionalidade, estatuto legal (República do Uganda, 2016), idade e sexo.

O maior desafio no continente é a aplicação consistente destes quadros a nível nacional e internacional. As legislações e programas destinados a salvaguardar as CMD geralmente carecem de eficácia na aplicação e implementação, e muitos Estados dão prioridade às questões de migração do ponto de vista da segurança nacional e fronteiriça em vez da protecção dos direitos humanos e das CMD.⁴ A cooperação regional e entre países continua a ser um desafio devido à capacidade institucional e aos recursos limitados e ao compromisso político inadequado (Marchand et al., 2017; *ibid.*).

Existem recomendações programáticas específicas que os Estados-membros podem adoptar para melhorar as suas respostas às necessidades das CMD. Estas incluem o reforço dos sistemas de dados dos migrantes, particularmente na identificação e acompanhamento dos movimentos e necessidades das populações vulneráveis, incluindo crianças desacompanhadas. Isto exigiria o reforço da capacidade dos Estados na recolha, gestão e análise de dados. Uma vez que ainda existem lacunas significativas na elaboração de relatórios sobre as CMD, seria igualmente importante assegurar que os dados recolhidos sejam divulgados e tornados acessíveis a outros países. As actividades regulares de investigação devem ser conduzidas com enfoque nas questões relativas crianças migrantes no continente, que podem ser apoiadas por provas mais fiáveis e consistentes e análises mais rigorosas.

Os resultados dos dados e provas podem levar à introdução de um sistema holístico que proporciona protecção e assistência às CMD ao longo das rotas de migração, e organizar opções mais regulares de circulação para reduzir a dependência das CMD em relação aos contrabandistas e aos riscos de se tornarem vítimas de tráfico. Os esforços para controlar e acabar com o contrabando e o tráfico necessitam também de uma melhor gestão das fronteiras e de combater a corrupção entre os funcionários. Devem também ser envidados esforços para

⁴ É importante notar que, conforme o artigo 37 da CDC, a detenção de CMD é uma grave violação dos direitos humanos.

incorporar pessoal de imigração amigável às crianças, tais como assistentes sociais, tutores, educadores, representantes legais e qualquer outra pessoa que tenha recebido formação específica para lidar com crianças e saiba os direitos da criança. Nesta nota, o desenvolvimento de sistemas de gestão de casos ligados a abordagens DoV e BID seria benéfico.

Além disso, deve haver um esforço eficaz e eficiente para alterar as percepções adversas da migração, pondo assim termo à criminalização dos migrantes, uma vez que a detenção das CMD constitui uma grave violação dos direitos humanos, em conformidade com o artigo 37 da CDC. Deve ser assegurado o reforço das capacidades das principais partes interessadas através de iniciativas que possam ser tornadas mais eficazes, eficientes e sustentáveis no tratamento da gestão das migrações. Organizações internacionais e nacionais foram inauguradas para desenvolver capacidades e apoiar migrantes de diferentes tipos, incluindo CMD, quer directa ou indirectamente. A este respeito, o papel da comunidade internacional deve ser enfatizado.

Estas e outras recomendações adicionais sobre a melhoria dos serviços devem basear-se nas estruturas e mecanismos nacionais e regionais existentes para a protecção da criança. Existem vários estudos, incluindo o relatório da União Africana ACERWC (2018) sobre Mapping Children on the Move within Africa (Mapeamento de Crianças em Movimento em África), que fornece um quadro e justificação para a necessidade de desenvolver uma esfera de protecção para as CMD e orientar as CER e os Estados-membros a reforçarem as suas estratégias na abordagem das preocupações associadas com CMD.

CONCLUSÃO

Em conclusão, as CMD que se deslocam voluntariamente e involuntariamente enfrentam vários desafios que ainda estão por compreender e documentar devidamente por região e a nível nacional. As realidades vividas pelas CMD são muito pertinentes e a significativa falta de provas e dados disponíveis torna difícil a formulação de estratégias para resolver estes desafios e limitações. Embora exista um quadro sólido para lidar com as CMD no continente, ainda há muito a fazer para colmatar o fosso entre os compromissos e a implementação em todo o continente.

Prosseguindo para abordar estes desafios enfrentados pelas CMD e colmatar as lacunas na política e prática, as principais prioridades devem centrar-se no apoio aos governos para adoptarem uma abordagem integrada na protecção da criança independentemente da nacionalidade e estatuto, dados harmonizados em todo o continente, e utilização dos fóruns inter e intra regionais existentes para defender as CMD Africanas.

ANEXO

Carta Africana sobre os Direitos e Bem-estar da Criança

O artigo 23 é a disposição mais relevante que aborda as dificuldades dos refugiados e das crianças deslocadas internamente em África. Prevê a obrigação das entidades do Estado no Estatuto, que é a de tomar todas as medidas apropriadas para proteger as crianças que procuram o estatuto de refugiado (ou que são consideradas refugiadas) e assegurar que essas crianças recebam assistência humanitária adequada no gozo dos direitos estabelecidos no Estatuto e noutros mecanismos internacionais e humanitários de que o Estado em causa é parte. Espera-se que as Entidades do Estado assegurem que essas crianças gozem dos direitos previstos no Estatuto, quer desacompanhadas ou acompanhadas pelos pais, tutores legais ou familiares próximos. A disposição deixa claro que as crianças que procuram o estatuto de refugiado ou que são consideradas refugiadas têm os mesmos direitos que as outras crianças do país para usufruir de todos os direitos previstos no Estatuto.

Por outro lado, estipula-se que as entidades dos Estados têm a obrigação de cooperar com as organizações internacionais existentes que protegem e assistem os refugiados nos seus esforços para proteger e assistir tal criança, bem como localizar os pais ou outros familiares próximos da criança refugiada não acompanhada para obter informações necessárias para a reunificação com a família. Numa situação em que não seja possível encontrar os pais, tutores legais ou parentes próximos, prevê-se que a criança deve receber a mesma protecção que qualquer outra criança permanente ou temporariamente privada do seu ambiente familiar, por qualquer razão.

Um aspeto saliente da disposição é o facto de alargar a protecção concedida às crianças requerentes de asilo e refugiadas para às crianças deslocadas internamente, seja através de catástrofes naturais, conflitos armados internos, conflitos civis, ruptura da ordem económica e social ou seja qual for a causa. Isto deve-se à elevada taxa de deslocação interna em África que afeta as crianças e ao facto de se tratar das suas dificuldades em conformidade.

BIBLIOGRAFIA

- African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR)
n.d. State Parties to the African Charter. Disponível em www.achpr.org/states (acessado no dia 9 de Julho de 2020).
- Comité Africano de Peritos sobre os Direitos e Bem-estar da Criança (ACERWC)
2018 Mapping Children on the Move within Africa. Addis Abeba.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão populacional
2019 International Health Regulations (2019). Disponível em www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp.
- European Commission.
2017 The protection of children in migration. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2017) 211 final. Bruxelas, 12 de Abril, p. 15. Disponível em Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0211&from=en>.
- Hashim, I. e D.D. Thorsen
2011 Child Migration in Africa. Zed Books, Londres e Nova York.
- International Detention Coalition
2018 A complementary resource to There are alternatives – The handbook for preventing unnecessary immigration detention. Melbourne: Disponível em www.idcoalition.org/wp-content/uploads/2018/04/There-are-alternatives-Africa-2018.pdf.
- Marchand, K., J. Reinold e R.D.Silva
2017 Study on migration routes in the East and Horn of Africa. Maastricht Graduate School of Governance. Disponível em <https://i.unu.edu/media/migration.unu.edu/publication/4717/Migration-Routes-East-and-Horn-of-Africa.pdf>.
- Migration for Development
n.d. Página inicial Disponível em www.achpr.org/states (acessado no dia 29 de junho de 2020).
- Nações Unidas
1989 Convention on the Rights of the Child, adopted on 20 November in New York. Disponível em https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en.
2018 Report of the United Nations High Commissioner for Refugees. Parte II: Pacto global sobre os refugiados.A/73/12 (Parte II), Nova Iorque. Disponível em www.unhcr.org/gcr/GCR_English.pdf.
- Norwegian Refugee Council
2017 Realizing Africa's promise to the internally displaced. 4 de Abril. Disponível em www.nrc.no/news/2017/march/kampala/.
- Oppedal, B. e T. Idsoe
2015 The role of social support in the acculturation and mental health of unaccompanied minor asylum seekers. Scandinavian Journal of Psychology, 56(2):203-211.
- Organização de Unidade Africana (OUA)
1990 African Charter on the Rights and Welfare of the Child. 11 de Julho de 1990 (CAB/LEG/24.9/49).
- Organização Internacional para as Migrações (OIM)
2013 Children on the Move. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/children-move>.
2017 World Migration Report 2018. Geneva. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf.

- 2018 Reducing Vulnerabilities and Empowering Migrants: The Determinants of Migrant Vulnerability model as an analytical and programmatic tool for the East and Horn of Africa. IOM Regional Office for East and Horn of Africa, Nairobi. Disponível em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DoV%20in%20EAHA%20for%20WEB.pdf>.
- 2019 IOM Handbook on Protection and Assistance for Migrants Vulnerable to violence, exploitation, and abuse. Geneva. Disponível em <https://publications.iom.int/books/iom-handbook-migrants-vulnerable-violence-exploitation-and-abuse>.
- n.d. Child and young migrants. Disponível em <https://migrationdataportal.org/themes/child-and-young-migrants> (última versão atualizada a 7 de Julho 2020).

República do Uganda

- 2016 The Children (Amendment) Act, 2016. Replacement of section 4 of the principal Act, (j).

Sambo, M.H. e F. Terenzio

- 2013 Children on the Move. A different voice. In: 2013 Children on the Move. IOM, Geneva, pp. 13-26. Disponível em <https://publications.iom.int/books/children-move>.

Sanchez-Cao, E., T. Kramer e M. Hodes

- 2013 Psychological distress and mental health service contact of unaccompanied asylum-seeking children. Child Care Health Development, 39(5):651-659.

UNICEF e OIM

- 2017 Harrowing Journeys: Children and youth on the move across the Mediterranean Sea, at risk of trafficking and exploitation. New York e Geneva. Disponível em www.data.unicef.org/resources/harrowing-journeys/.

United Nations Committee on the Rights of the Child

- 2005 General comment no. 6: Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin. CRC/GC/2005/6, 1 de Setembro.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

- 2014 Beyond detention: a global strategy to support governments to end the detention of asylum-seekers and refugees. Geneva, 2014.

UNICEF

- 2016 Uprooted: The Growing Crisis for Refugee and Migrant Children. New York.
- 2017a A Child is a Child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation. New York. Disponível em www.unicef.org/publications/index_95956.html. Citing European Commission, The protection of children in migration, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2017) 211 final. Brussels, 12 April 2017, p. 15.
- 2017b A deadly journey for children: The migration route from North Africa to Europe. Comunicado de Imprensa 28 Fevereiro Disponível em www.unicef.org/press-releases/deadly-journey-children-migration-route-north-africa-europe.

União Africana

- 2019 List of countries which have signed, ratified/acceded to the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa. 16 de Maio. Disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-sl-OAU%20Convention%20Governing%20the%20Specific%20Aspects%20of%20Refugee%20Problems%20in%20Africa.pdf>.
- 2020 List of countries which have signed, ratified/acceded to the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention). 18 de Junho. Disponível em <https://au.int/sites/default/files/treaties/36846-sl-AFRICAN%20UNION%20CONVENTION%20FOR%20THE%20PROTECTION%20AND%20ASSISTANCE%20OF%20INTERNALLY%20DISPLACED%20PERSONS%20IN%20AFRICA%20%28KAMPALA%20CONVENTION%29.pdf>.

Van Reisen, M. e T. Al-Qasim

2017 Eritrean unaccompanied minors in human trafficking. In: Human Trafficking and Trauma in the Digital Era: The Ongoing Tragedy of the Trade in Refugees from Eritrea (M. van Reisen e M. Mawere). Langaa RPCIG, Bamenda, pp. 193–217.

Vervliet, M., M.A. Meyer Demott, M. Jakobsen, E. Broekaert, T. Heir e I. Derluyn

2014 The mental health of unaccompanied refugee minors on arrival in the host country. *Scandinavian Journal of Psychology*, 55(1):33–37.

"A forma como percebemos e projectamos a migração molda e comunica de forma tangível as nossas convicções acerca da contribuição que a migração como fenómeno global pode dar para a identidade africana. No meu trabalho artístico, tento correlacionar o paradigma da migração africana dentro da cultura migratória do pássaro. O pássaro é livre de viajar pelo mundo, mas permanece sempre atraído para os sons da pátria".

© 2019/Charcoal NSIBANDE (Primeiro vice-campeão, concurso de design de capa do Relatório de Migração da África)



16

FUTUROS DA
MIGRAÇÃO PARA A
ÁFRICA

CAPÍTULO 16

FUTUROS DA MIGRAÇÃO PARA A ÁFRICA

Autor: Ashraf El Nour (OIM), Ahunna Eziakonwa (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)) e Daria Krivonos (Copenhagen Institute for Futures Studies (CIFS))

Colaboradores: Timothy Shoup, Ayodele Olusola e Abdirahman Olow (OIM)

RESUMO

Os factores impulsionadores da futura migração em África são examinados neste capítulo utilizando estudos e metodologia de construção de cenários futuros para desenvolver três cenários exploratórios para o futuro de África até 2050. Primeiro, "África capacitada" ilustra um futuro em que a África utiliza a tecnologia e networking para ultrapassar barreiras e criar novas oportunidades. Este cenário sugere que o Protocolo de Livre Movimento irá impulsionar o crescimento económico, uma vez que a melhoria da mobilidade e das oportunidades irá diminuir o impulso e o desejo de migrar para fora do continente, e com políticas para atrair talentos Africanos nascidos no estrangeiro e formados no estrangeiro para regressarem. Em segundo lugar, o "abrandamento no Ocidente" propõe que os países desenvolvidos estão a desvanecer-se e a fechar-se a si próprios, limitando consideravelmente as perspetivas para África. Neste cenário, a migração de Africanos altamente educados será para a Ásia, mas insignificante em comparação com os movimentos internos. Espera-se que o abrandamento do Ocidente conduza a um regresso em grande escala da diáspora Africana. Em terceiro lugar, "o caminho Africano" afirma que os países Africanos escolheram um caminho único Africano que mistura tecnologia de ponta com a cultura tradicional Africana. Neste cenário, África torna-se um destino de migração chave, com muitos migrantes Ocidentais a deslocarem-se para África, quer para acederem a grandes mercados em crescimento e tirarem partido do baixo custo de produção, quer com os Ocidentais idosos a deslocarem-se para os seus anos dourados, devido ao baixo custo de vida e à melhoria da qualidade de vida. Os autores concluem que o caminho Africano oferece a oportunidade de África se tornar um destino de migração e investimento para o resto do mundo.

INTRODUÇÃO

A migração é uma resposta ao desenvolvimento¹ de contextos e perspetivas em qualquer sociedade; passa de perspetivas de desenvolvimento baixo para perspetivas de desenvolvimento alto. É uma forma natural de responder às

¹ Isto refere-se aos aspectos económicos, sociais, ambientais e políticos do desenvolvimento que impulsionam a circulação de pessoas tanto no interior dos países como entre países.

dinâmicas económicas e de desenvolvimento nas sociedades. A população idosa na maior parte do mundo, em contraste com a demografia juvenil em África, é outro dos factores da migração global. Se bem aproveitada, pode impulsionar o desenvolvimento como fonte de investimento (tais como remessas), um factor de formação de capital humano (tal como através da exposição a competências não disponíveis nos países de origem) e uma das principais fontes de mudança institucional associada a externalidades da diáspora. No entanto, se não for efetivamente aproveitado, poderá ser um obstáculo no desenvolvimento, por exemplo falta de profissionais capacitados, uma fonte de tensão nas comunidades de acolhimento e um incitamento à violação dos direitos dos migrantes. A migração é, portanto, uma espada de dois gumes que requer esforços atenciosos e colaborativos para que conduza a resultados de desenvolvimento vantajosos tanto para os países de acolhimento como para os países de origem.

Consequentemente, a perspetiva de desenvolvimento futuro da África desempenhará um papel importante na formação da migração dos seus povos dentro e fora do continente. A questão fundamental é saber qual será a perspetiva de desenvolvimento de África em 2050? Este capítulo examina três possíveis vias de desenvolvimento futuro e as tendências migratórias associadas para África. Para descrever o futuro da migração para África neste capítulo, é utilizada a definição de migração e migrantes das Nações Unidas, de acordo com a revisão de 1998 da definição de migrantes. Esta definição classifica os migrantes "como pessoas que mudam o seu país de residência habitual, independentemente do motivo da migração ou do estatuto legal, quer para residência temporária ou permanente". Esta definição é particularmente útil para este capítulo, uma vez que os cenários não têm a capacidade de explorar profundamente as complexidades económicas, políticas e sociais da deslocalização, mas sim de aplicar os factores apresentados como possíveis gatilhos para o futuro da migração para África por volta de 2050.

O futuro da África e da migração Africana dependerá de vários factores nem sempre previsíveis. Alguns são internos para África e dependem principalmente dos desenvolvimentos dentro do continente, enquanto outros são externos, tendo a África pouca ou nenhuma influência na migração. Estas megatendências que impulsionam o futuro das migrações Africanas estão categorizadas em cinco grandes categorias: (a) crescimento do conhecimento; (b) crescimento económico; (c) empoderamento; (d) globalização; e (e) mudança antropogénica. Os principais elementos e cada megatendência estão resumidos no Anexo 1 - detalhando as tendências amplas, generalizadas e de longo prazo que afectam a maior parte do mundo e quase todas as esferas da sociedade - com sugestões sobre como cada megatendência pode afectar o futuro da migração Africana.

É importante notar que a África está longe de ser homogénea, e diferentes partes de África encontrarão provavelmente caminhos diferentes até 2050 em cada um dos cenários individuais. Contudo, devido a limitações de espaço, não é possível explorar tais diferenças em detalhe, e por isso os cenários reflectem os denominadores comuns mais importantes para África nos futuros retratados.

CENÁRIOS PARA A MIGRAÇÃO AFRICANA

O futuro não é definitivo, por isso, ao discutir futuros de migração para África, são considerados vários cenários muito diferentes que ilustram uma série de futuros possíveis e que podem fornecer inspiração para líderes e decisores. Três desses

cenários, baseados numa análise dos factores que impulsionam a migração e o futuro global de África, são apresentados. Nos cenários, os desenvolvimentos para 2050 são analisados - o suficiente para o futuro para mostrar mudanças substanciais em comparação com o presente, mas suficientemente próximo do presente para serem relevantes e reconhecíveis.

Acredita-se que a forma como alguns desenvolvimentos mais amplos (ver tabela de megatendências) se desenrolam e o grau em que se afetam uns aos outros giram em torno de uma série de incertezas críticas.

- (a) Será que a tecnologia irá criar uma maior prosperidade para todas as nações e sociedades ou irá dividir ainda mais as nações e sociedades através do aumento da desigualdade e polarização?
- (b) Irá a automatização beneficiar a África em última análise devido ao aumento da produtividade, não sendo compensada por perdas de emprego associadas à automatização?
- (c) Irá a África perder a vantagem de ser uma região de baixos salários, porque é mais barato automatizar a produção no mundo desenvolvido ou mesmo dentro de África?
- (d) Irá o mundo desenvolvido eliminar barreiras comerciais, permitir o acesso ao mercado, promover a migração documentada, eliminar fluxos financeiros ilícitos e reduzir o peso da dívida em África?
- (e) Irá a África esforçar-se por se tornar culturalmente mais parecida com o mundo ocidental ou antes desenvolver um futuro com uma identidade mais forte e mais local?
- (f) Será que os recursos do petróleo e do gás continuarão a ser um factor económico importante até 2050, ou será que a transição para as energias renováveis estará em grande parte concluída até essa altura?

Embora tais questões possam não afectar directamente o futuro da migração, podem muito bem ter um impacto indirecto na migração e, por conseguinte, podem ser consideradas explícita ou implicitamente nos cenários abaixo.

Nos cenários são escolhidos três futuros equilibrados e neutros para África, mas é de notar que a África tem de ultrapassar desafios significativos a fim de florescer durante as próximas três décadas. Um cenário futuro sombrio pode ser facilmente pintado onde a África sofre os efeitos das alterações climáticas e da superpopulação e não consegue encontrar a estabilidade, unidade e cooperação necessárias para abordar estas questões. Contudo, tais cenários sombrios são apenas úteis como advertências e podem correr o risco de levar ao fatalismo, enquanto cenários mais ponderados podem inspirar e apelar à acção e colaboração motivadas. Um cenário de negócio como de costume (business-as-usual) também não é fornecido, uma vez que é altamente irrealista imaginar um caso de negócio como de costume durante um período de 30 anos.

Os cenários são criados através do método futurista chamado "backcasting", através do qual são criadas primeiro visões plausíveis do futuro para África e os caminhos que poderiam conduzir são seguidamente examinados. Por outras

palavras, em vez de olharmos do presente para o futuro, olhamos do futuro para o presente. Os cenários exploram a interação dos factores externos e as políticas que são adoptadas para resolverem.

É importante sublinhar mais uma vez que é demasiado simplista considerar África como um continente homogéneo. África é um continente enorme e lar de muitas nações e tradições culturais diferentes, forças e fraquezas económicas, e níveis e ritmos de desenvolvimento atuais. Enquanto os cenários abaixo ilustram os caminhos globais que a África pode tomar em meados deste século, países isolados e mesmo regiões irão provavelmente, por várias razões, seguir diferentes trajectórias.

CENÁRIO 1 - ÁFRICA FORTALECIDA

Principais factores

Até 2050, a África abraçou a tradição de "salto de velocidade", evitando assim os estrangulamentos e desafios associados à primeira e segunda revoluções industriais e criando uma vantagem comparativa contra os países desenvolvidos, onde a infra-estrutura herdada reduz a urgência e a agilidade na introdução de soluções baseadas em novas tecnologias. Isto tem sido fundamental para a criação de empregos sustentáveis para os jovens Africanos (com menos de 30 anos) que têm uma quota populacional de mais de 60 por cento. Os dispositivos electrónicos pessoais, o acesso à Internet e as redes populares são aspectos importantes deste futuro, bem como a governação eficaz que cria um quadro forte para a capacitação local extensiva. Em muitos países, foram alcançados progressos significativos em matéria de igualdade entre homens e mulheres, permitindo que um número crescente de mulheres contribua mais para a sociedade e para o crescimento económico, ao mesmo tempo que exerce um maior controlo sobre as decisões familiares. Talvez o mais importante, é o sentimento geral de otimismo e esperança devido a iniciativas e colaboração concreta entre África.

Quase todos têm acesso à Internet global através de alta frequência, conexão de telefone sem fio, balões de Internet estratosféricos (como o Project Loon do Google) (Project Loon, n.d.) e redes de satélite (como o SpaceX Starlink (Daniels, 2018)). Isto fornece acesso a informação e oportunidades educacionais através de programas interativos automatizados alimentados por inteligência artificial (IA), a mercados virtuais e espaços de colaboração, a notícias e cultura, e a dados via satélite sobre o clima, progresso agrícola, vida selvagem, tráfego e muito mais. Um poderoso software de tradução em tempo real remove barreiras linguísticas, permitindo o acesso à informação escrita ou falada em quase todas as línguas. Esta riqueza de conectividade e informação, para além da expansão das infra-estruturas físicas como estradas, caminhos-de-ferro, portos (aéreos e marítimos) e serviços públicos, é a espinha dorsal da "África fortalecida".

A maioria das casas ou cidades fornecem as suas próprias necessidades energéticas através de painéis solares, turbinas eólicas, unidades de biogás, moinhos de água e outras soluções energéticas sustentáveis a começar pelo número das famílias (Gordon, 2019). As quintas e aldeias remotas estão a aumentar em auto-suficiência devido às energias renováveis e outras tecnologias descentralizadas, enquanto as habitações em regiões mais urbanizadas estão ligadas numa rede inteligente (ver, por exemplo, Smart Grid, n.d.), onde o excesso de produção de energia é vendido ou armazenado para futura utilização.

Técnicas agrícolas modernizadas, comunidades rurais transformadas e melhor acesso à educação para os Africanos rurais permitiram que a agricultura se tornasse de alta tecnologia e de baixo impacto, utilizando sensores ligados, drones e satélites para monitorizar terrenos e robôs movidos a energia solar para a colheita, remover ervas daninhas e fornecer quantidades precisas de água, fertilizante ou pesticida. As peças de tecnologia mais dispendiosas são co-proprietárias de grupos de agricultores, num modelo de economia paritária. As áreas menos férteis são utilizadas para o fornecimento de leite, carne, lã e couro, com métodos como o manejo do gado a assegurar a saúde ideal dos prados (Williamson, 2015). São introduzidas colheitas geneticamente modificadas e animais se estes puderem melhorar a nutrição ou reduzir o impacto ambiental. Os receios de organismos geneticamente modificados continuam a ser presentes na Europa, mas a África deve ser levada pelo objetivo principal de alimentar a sua população em crescimento; a segurança dos produtos alimentares também é importante.

Enquanto os produtos fabricados em África ainda se destinam principalmente ao mercado interno, o que assegura um elevado grau de auto-suficiência para o continente, a produção Africana está cada vez mais integrada no mercado global e atinge uma capacidade ideal de produção. A produção é altamente automatizada, mas ainda há necessidade de mais engenheiros, projetistas e artesãos qualificados. As barreiras comerciais internas são em grande parte eliminadas, mas muitas barreiras comerciais (tarifas e barreiras técnicas) para o mundo Ocidental ainda estão em vigor, limitando a exportação para esses países.

Comunidades inovadoras em torno de universidades Africanas colaboram em projectos com grande conhecimento, incluindo formas de melhorar a agricultura, mitigando os efeitos das alterações climáticas e assegurando um amplo acesso aos cuidados médicos. O foco no desenvolvimento de soluções de baixo custo e descentralizadas reduziu a necessidade de desenvolvimento de extensivas infra-estruturas. Tais soluções tornaram-se êxitos de exportação para nações em desenvolvimento na Ásia e América do Sul e mesmo para regiões periféricas de nações desenvolvidas como o Canadá, Austrália e a Federação Russa. Uma África com poder terá que: (a) deixar de exportar produtos primários desenvolvendo cadeias de valor nacionais e regionais; (b) aprofundar espaços fiscais e políticos; (c) investir na juventude para assegurar a oferta de competências técnicas para o resto do mundo; (d) defender uma abordagem equilibrada à globalização - movimento de tecnologia, comércio, finanças e pessoas; e (e) promover uma abordagem equilibrada ao desenvolvimento, assegurando simultaneamente a transformação rural e urbana. A força de trabalho de mulheres bem instruídas é um novo recurso fundamental para estes centros de inovação, e de facto, a criação de uma força de trabalho feminina educada tem sido um dos principais factores de perturbação do desenvolvimento de África nas últimas décadas, até 2050.

Migração no interior da África Fortalecida

A nível internacional, neste cenário, a migração continua a ser prevista como uma agenda importante para os Estados-membros das Nações Unidas. Em 2050, espera-se que a colaboração e a cooperação na gestão global das migrações se tenham desenvolvido ainda mais. Por esta altura, a cooperação global em matéria de migração terá contribuído para a compreensão e gestão mundial da questão, uma vez que se trata de responder a situações de crise, à abordagem das causas

profundas e à tomada de medidas preventivas para assegurar que a migração seja benéfica para todos. A África tem sido historicamente um líder, tanto na criação de iniciativas de cultivo caseiro como na adaptação e implementação de instrumentos internacionais sobre a gestão das migrações. Políticas de migração baseadas em provas, impulsionadas em parte pela acumulação de dados, ajudarão a fazer avançar os benefícios da migração para todos. O avanço tecnológico permitirá previsões mais precoces, dando tempo suficiente para responder a catástrofes humanitárias.

A nível regional, para além do processo global em curso, a África continuará a liderar a gestão da migração através dos seus protocolos regionais e do processo regional. A integração regional no continente, em parte impulsionada pela implementação da Agenda 2063 da União Africana e pela cooperação global em matéria de migração, terá impulsionado mais interligações e tornado mais fácil para os Africanos circularem mais livremente em todo o continente para trabalharem. O Protocolo ao Tratado que estabelece a Comunidade Económica Africana Relativa à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento ajudará a impulsionar o crescimento económico. Mais liberdade de circulação e oportunidades terão diminuído o ímpeto e o desejo de migração para fora do continente. Embora a migração fora do continente continue, a África terá desenvolvido políticas para atrair os seus talentos nascidos e formados no estrangeiro para regressar.

A nível nacional, as cidades em África estarão mais bem ligadas através da colaboração em políticas económicas e de migração. Para competir pelos melhores talentos, as cidades serão forçadas a investir em infra-estruturas educativas para prosperar em sociedades tecnologicamente avançadas.

CENÁRIO 2 - ABRANDAMENTO NO OESTE

Principais factores

No ano de 2050, os países desenvolvidos estão a desvanecer-se do seu domínio económico e político hegemónico. O crescimento económico é baixo na Europa e nos Estados Unidos porque o fabrico e os serviços digitais, e com eles, a inovação, mudaram-se em grande parte para a Ásia e África. A maioria dos países ocidentais e os mais desenvolvidos da Ásia têm populações envelhecidas e idosas e lutam com baixas taxas de fertilidade. As populações estão a diminuir lentamente devido ao nacionalismo xenófobo, limitando a imigração a níveis inferiores aos necessários para compensar as baixas taxas de natalidade. A produção remanescente é altamente automatizada, reduzindo a necessidade de mão-de-obra, e uma proporção crescente de pessoas em idade activa estão empregadas em cuidados de saúde e cuidados aos idosos. Mas a maioria dos países ocidentais não se apercebeu que as suas economias se baseiam no consumo, o que a automatização não pode resolver. Só consegue resolver a escassez de mão-de-obra, mas pouco faz para impulsionar a procura agregada. Alguns países começaram a verificar uma subutilização dos seus sistemas educativos. Esta situação sobrecarrega a economia, e muitas infra-estruturas estão a desmoronar-se. Uma série de bolhas rebentadoras na economia tem subjogado ainda mais o crescimento e conduzido a elevados níveis de inflação na União Europeia e especialmente nos Estados Unidos. A América do Sul e a Federação Russa não estão a fazer muito melhor, atormentadas pela baixa inovação, infra-estruturas em erosão e altos níveis de

corrupção. O crescimento económico global é moderado, sendo a Ásia o principal motor; mas a China e o Japão, outrora as potências do crescimento asiático, estão limitados pelo envelhecimento da população e pela falta de mão-de-obra jovem. Em vez de compensarem este défice através da importação de mão-de-obra de África, estas nações de alta tecnologia concentraram-se no desenvolvimento de robôs e inteligência artificial para lidar com uma gama crescente de tarefas.

A falta de oportunidades no Ocidente e nas partes mais desenvolvidas do Oriente significa que os Africanos procuram fortunas dentro de África em vez de fora. Os elevados níveis de inflação nos países Ocidentais aliviaram drasticamente o peso da antiga dívida externa, que tendia a estar em moedas Ocidentais antes da China entrar em jogo. Há menos conflitos no continente, embora algumas nações continuem a sofrer tensões étnicas, políticas ou religiosas; o acordo de paz no Corno de África é um bom exemplo. As alterações climáticas têm levado a questões recorrentes de seca e inundações, mas os preços globais dos alimentos são baixos devido ao excesso de produção e à redução do desperdício através de meios tecnológicos. A ajuda tende a chegar às áreas afectadas antes de tais problemas se poderem transformar em desastres humanitários. Isto criou um nível de estabilidade que torna o investimento a longo prazo em África mais atractivo, tanto intra-regional como Asiático, e as oportunidades têm vindo a aumentar de forma constante em África. Ao lado da Ásia, a África é a região que regista o mais alto nível de crescimento.

Investimentos constantes na melhoria de infra-estruturas como estradas, caminhos-de-ferro e redes eléctricas - entre outras infra-estruturas que irão reforçar a resistência contra as alterações climáticas - criaram uma classe de trabalhadores migrantes regionais que se deslocam através do continente de um projecto de infra-estrutura para o outro. A taxa de urbanização é elevada, uma vez que muitos procuram oportunidades nas cidades, e embora existam muitas questões e desafios relacionados com o rápido crescimento urbano (tais como favelas em crescimento, poluição e infra-estruturas de saneamento insuficientes), as novas megacidades Africanas tornaram-se cadinhos que impulsionam o crescimento económico, como se viu na Ásia nas primeiras décadas do século.

Embora a automatização seja uma questão para os níveis de emprego, verificou-se que os receios de desemprego em massa foram exagerados. Os esforços necessários para desenvolver e construir o hardware e software necessários para uma automatização total são bastante elevados e as exigências tendem a mudar rapidamente. Como tal, é muitas vezes mais rápido reciclar os empregados do que reprogramar ou reconstruir o hardware automatizado. Com uma mão-de-obra Africana em crescimento, encontrar mão-de-obra não é um grande problema. No entanto, a economia está bastante polarizada, com baixos salários para trabalhadores pouco qualificados devido à concorrência por empregos, enquanto que os proprietários de fábricas, grandes explorações agrícolas e infra-estruturas podem enriquecer um fenómeno que aprofunda e alarga a desigualdade de rendimentos.

A África não é bem um centro de inovação, mas o que está presente é suficiente para impulsionar o crescimento. No entanto, a estratégia de recuperação é ineficiente em certos lugares, levando a uma desestabilização de algumas economias Africanas. O rápido ritmo de mudança destas tecnologias avançadas desafia a capacidade de África para enfrentar e adaptar-se - e no sentido real, é desestabilizador.

Migração em abrandamento no Ocidente

Dentro de África, há uma migração significativa para as cidades em crescimento, e até 2050, mais de 60 por cento da população é urbana. São necessários programas acelerados de desenvolvimento rural para permitir a migração rural-urbana através da localização da governação migratória, a fim de evitar o aumento excessivo da capacidade governamental. Lagos e Kinshasa estão ambas perto de 40 milhões de habitantes, e uma dúzia de outras grandes cidades Africanas ultrapassaram os 30 milhões. As redes de cidade a cidade têm cada vez mais uma governação migratória localizada, e afetaram os padrões de movimento e as rotas dos migrantes. As infra-estruturas de transporte entre estas megacidades estão a melhorar constantemente, facilitando à população urbana a deslocação para cidades com melhores oportunidades. Algumas das maiores cidades lutam para absorver o afluxo de pessoas e tentam restringir a migração mas com pouco sucesso, uma vez que é difícil controlar a migração para os bairros periféricos que são também fontes da mão-de-obra barata que impulsiona o crescimento. Isto exige a tripla via de desenvolvimento: (a) uma abordagem de desenvolvimento nacional que promova relações simbióticas entre comunidades rurais e urbanas; (b) um desenvolvimento regional que promova o crescimento de corredores regionais e cadeias de valor; e (c) uma implementação integral da Zona de Comércio Livre Continental Africana (ZCLCA).

Os projectos de infra-estruturas em todo o continente atraem muitos trabalhadores migrantes que avançam para o próximo projecto assim que o actual termina. Com a plena implementação de protocolos de livre circulação, os trabalhadores experientes não têm problemas em encontrar emprego, e há poucas restrições à migração intra-Africana para adultos dispostos a trabalhar, com acordos de circulação quase livre entre muitos países Africanos. Há alguma migração para fora de África, principalmente de pessoas altamente qualificadas para a Ásia, mas esta migração é insignificante em comparação com os movimentos internos. Espera-se que o abrandamento do Ocidente conduza a um regresso em grande escala da diáspora Africana.

A fuga de cérebros é muito menos preocupante, apesar de África não estar na vanguarda dos desenvolvimentos tecnológicos e económicos. Alguns Europeus e Asiáticos bem-educados emigram para África, mas devido ao foco de baixa tecnologia, as oportunidades são demasiado poucas para atrair grandes ondas de migração para África. A maioria dos países Ocidentais e as economias Asiáticas mais desenvolvidas mal têm jovens suficientes para suprir as suas próprias necessidades de mão-de-obra, reduzindo o impulso para os seus jovens emigrarem.

A população ocidental em contracção não utiliza plenamente as infraestruturas e instalações educativas. Encher estas instalações e gerar rendimentos para torna-las ainda mais abertas é uma oportunidade para o desenvolvimento de competências adicionais para os jovens africanos com condições para tal. Poderia também promover programas de intercâmbio entre universidades africanas e do resto do mundo, especialmente ocidentais.

CENÁRIO 3 - A MANEIRA AFRICANA

Principais factores

A maior parte do mundo registou um grande crescimento económico entre 2020 e 2050, em parte devido ao aumento da produtividade das tecnologias de automação e políticas de distribuição bem sucedidas, impedindo uma polarização económica extrema. Isto inclui políticas de apoio à democratização e distribuição de riqueza, ao mesmo tempo que se reduz a evasão fiscal, a corrupção económica e política, a lavagem internacional de dinheiro e fluxos financeiros ilícitos, bem como a destruição ilegal dos recursos naturais de África, incluindo a desflorestação e a sobrepesca nos oceanos. O aumento da riqueza conduz a uma maior concentração nas alterações climáticas, fazendo avançar a transição para uma economia global sustentável.

O foco na maioria dos países Africanos tem vindo a encontrar cooperação e unidade, e até 2035, a instabilidade em África já terminou. No futuro, os países que definem tendências rejeitaram copiar a cultura Ocidental e, em vez disso, apoiaram medidas para construir uma identidade Africana do século XXI baseada em tecnologia de ponta, combinada com a actualização das melhores partes das tradições e cultura locais. Tal como articulado na Agenda 2063, o objectivo é escolher um caminho exclusivamente Africano para o futuro, em vez de se limitar a brincar com as velhas nações desenvolvidas. As lojas de marcas globais são desaprovadas, enquanto as lojas locais são activamente apoiadas. O orgulho na herança Africana é firme, mas não impede a mudança. A arquitectura, a moda e a cultura popular encontram inspiração na tradição enquanto utilizam novas tecnologias para criar uma cultura com um pé no passado e uma cabeça no futuro. Há um desejo de não deixar que as cidades Africanas se pareçam demasiado com as cidades modernas em todo o mundo, que tendem a ter as mesmas lojas de marca e estilos de arquitectura globais. Porquê esforçar-se para ser como os outros quando se pode seguir o seu próprio caminho? O apoio à cultura local e à arquitectura inovadora com raízes no passado ajudam a alcançar este objectivo. A educação de alta qualidade e a formação profissional são elementos generalizados e fundamentais.

Há muita aposta no desenvolvimento das capacidades tecnológicas locais através do apoio de universidades técnicas e empresas em indústrias de alta tecnologia seleccionadas, sobretudo transportes, energia e robótica, em parte inspiradas pela bem sucedida iniciativa Made in China 2025 (Institute for Security and Development Policy, 2018). Os robôs e a IA desempenham um grande papel no desenvolvimento de infra-estruturas sustentáveis em toda a África. Inspirados pela "China Belt e Road Initiative" (Chatzky e McBride, 2020), as máquinas inteligentes trabalham noite e dia em colaboração com trabalhadores humanos para construir autoestradas, pontes, caminhos-de-ferro de grande velocidade, portos e aeroportos, tudo isto essencialmente para veículos eléctricos automatizados, ligando assim lenta mas seguramente cidades por todo o continente.

Um grande projecto em curso está a aflorar partes do Saara (como a Grande Muralha Verde) para a captura de carbono e como fonte de alimento e madeira (ver, por exemplo, Projecto Florestal do Saara, n.d.). Uma das primeiras instalações de fusão comercial do mundo foi construída perto de Mombaça. Em 2039, a Agência Espacial Nacional de Investigação e Desenvolvimento enviou a primeira mulher Africana para o espaço com a nave espacial Anansi IV, lançada do porto espacial de Abuja; mas desde então, a agência espacial Nigeriana tem-se concentrado

principalmente em satélites e sondas robóticas, tais como para mineração de asteroides.

O turismo mudou significativamente por todo o continente Africano. O progresso tecnológico aumenta a mobilidade global e torna as viagens mais fáceis. A combinação de estabilidade, ofertas culturais únicas e sítios patrimoniais, e um clima quente com vastas reservas de vida selvagem fazem de África um destino muito popular para turistas de fora e de dentro de África, e o turismo urbano para as grandes e únicas cidades de África aumentou significativamente. Como resultado, o turismo é agora responsável por cerca de 10 por cento do PIB em toda a África, o triplo do que era em 2019. A Agenda 2063 da União Africana e a ZCLCA desempenharam um papel significativo na promoção deste aumento do turismo em todo o continente. Entretanto, itens históricos retirados no passado por museus e colecionadores Ocidentais estão gradualmente a ser devolvidos aos seus devidos lugares em África e o sucesso do Grande Museu Egípcio construído com base na proeza da pirâmide Egípcia de longa data, que abriu em 2020, levou à ascensão de museus de prestígio semelhantes em toda a África. Os visitantes destes museus vêm de todas as regiões de África, bem como de outras partes do mundo. Mobiliário de design Africano, tecidos, especialidades alimentares e vinhos locais (como o vinho Sul Africano) são cada vez mais populares em todo o mundo. O crescimento fenomenal da economia criativa como o Nollywood na Nigéria oferece uma diversificação económica com o máximo envolvimento da juventude.

O planeamento familiar e uma melhor educação das mulheres reduziram o crescimento populacional para menos do que a previsão mediana das Nações Unidas. A população Africana é de 2,3 mil milhões até 2050, com um pico previsto de 3,8 mil milhões até ao final do século, em comparação com a anterior projeção mediana da ONU de 2100, de 4,5 mil milhões. A proporção de pessoas em idade de trabalho é muito elevada; isto é normalmente uma vantagem económica, embora muitas pessoas no sector do turismo possam ter dificuldade em encontrar trabalho fora do pico da estação turística. No entanto, com salários decentes em época turística e baixos custos de vida, a maioria das pessoas consegue sobreviver como trabalhadores sazonais, e muitos optam por frequentar universidades fora da época alta, online ou presencialmente. Nem todos beneficiam igualmente dos desenvolvimentos, e a polarização económica é um problema. Os bairros pobres com péssimas infra-estruturas sanitárias e transportes estão a crescer fora das grandes cidades, bem longe dos centros de turismo, indústria e finanças.

Migração a maneira africana

Globalmente, a migração está a aumentar, alimentando uma nova classe de cidadãos globais com ligações a vários continentes. A África desenvolve-se como um destino de migração fulcral devido às suas indústrias crescentes e universidades de alto nível. Os instrumentos globais de cooperação em matéria de migração continuarão a ser um instrumento valioso para que os governos Africanos e os Estados-membros das Nações Unidas beneficiem da migração. O Protocolo ao Tratado que estabelece a Comunidade Económica Africana Relativa à Livre Circulação de Pessoas, Direito de Residência e Direito de Estabelecimento ajudará a impulsionar o crescimento económico. O aumento das interligações entre países Africanos tornará as viagens dentro do continente mais acessíveis.

Entre os bem formados, é mais comum do que não estudar e trabalhar em várias partes do mundo, particularmente quando são jovens. As crescentes indústrias

Africanas e as universidades técnicas de topo atraem migrantes do estrangeiro, tanto como estudantes e como pessoal académico, e muitos optam por permanecer em África em vez de voltarem para o seu país de origem. Tornou-se popular os jovens Africanos fazerem viagens wanderjahr e percorrer o continente para reforçar as suas identidades. Passes de viagem baratos para jovens, modelados após o passe Europeu Interrail,² tornam isto financeiramente viável para a maioria dos jovens. Muitos destes jovens instalam-se em países ou regiões que não são de origem de onde são provenientes.

Com as estações turísticas a variarem em África devido a climas diferentes, muitas pessoas migram com as estações para servir os turistas onde quer que se encontrem empregos. Além disso, o grande crescimento populacional em África resultou na deslocalização de muitos migrantes ocidentais para África para acederem a mercados grandes e em crescimento e tirarem partido do baixo custo de produção. Há também uma migração constante para outras partes do mundo, e os trabalhadores jovens, razoavelmente bem formados, são normalmente bem-vindos num mundo próspero com população idosa. Por sua vez, um número crescente de Ocidentais idosos mudam-se para África para os seus anos dourados devido ao baixo custo de vida, à melhoria das infra-estruturas e da qualidade de vida, a um clima quente, experiências culturais ricas e a uma maior segurança e protecção.

CONCLUSÃO

A migração é um forte barómetro da dinâmica do progresso do desenvolvimento. É, portanto, uma parte importante da história, realidade e futuro de África. Para tirar partido dos seus benefícios, caberá a África planejar e responder ao futuro que aguarda, incluindo a transformação contínua do presente. Existem muitos instrumentos globais (Pacto Global para as Migrações, Agenda das Nações Unidas para 2030) e de origem interna (Agenda 2063 da União Africana, Área Continental de Comércio Livre e o Protocolo da União Africana de Livre Circulação de Pessoas) que a África tem à sua disposição. A migração ascendeu a uma das principais agendas políticas das Nações Unidas e das nações líderes a nível mundial. A premissa deste capítulo e dos cenários acima salientados tem sido a de conduzir ainda mais as discussões e desencadear o debate tão necessário.

O desenvolvimento de cenários exploratórios é um exercício útil para uma variedade de partes interessadas e responsáveis pela tomada de decisões que pensam e estão a elaborar estratégias sobre como realizar um planeamento a longo prazo. Mais importante ainda, a avaliação dos futuros migradores deve envolver-se com as principais incertezas críticas em torno dos factores económicos, políticos e ambientais que impulsionam a migração. Os impulsionadores da migração em África continuarão a evoluir à medida que o continente entra em meados do século XXI.

Uma abordagem inovadora da migração pode parecer aparentemente boa. Mas o seu impacto desestabilizador em África torna-a uma escolha subaproveitada. O modo africano oferece oportunidades para África se tornar um destino de migração e investimento para o resto do mundo - ao mesmo tempo em que se

² | Vide www.interrail.eu/en/interrail-passes/global-pass.

torna o fornecedor de infra-estruturas sobredesenvolvidas e subutilizadas em regiões com uma população idosa.

Como os cenários desenvolvidos ilustram, não é difícil imaginar uma África com grandes perspectivas. No entanto, é importante lembrar que estes futuros não surgem apenas por si próprios; são o resultado de ações empreendidas por líderes Africanos para enfrentar os problemas muito reais que o continente enfrenta. Os acontecimentos fora de África podem conduzir a factores importantes sobre os quais os líderes Africanos têm pouco controlo, sublinhando a necessidade de adoptar estratégias resilientes e versáteis para o futuro, e para que África e os seus aliados colaborem para realizar o melhor cenário futuro possível. A realização de um futuro positivo para África exigirá o empenho sustentado da África e dos seus parceiros globais em trabalharem em conjunto para assegurar que ninguém seja deixado para trás, e que a migração continue a ser positiva, segura e benéfica para todos.

O grande investimento no desenvolvimento da juventude, incluindo competências e desenvolvimento empresarial, político, social e de liderança, continua a ser crítico. Apela também à revitalização rural, ligações rural-urbanas, megacidades entre países Africanos, desenvolvimento de corredores regionais e implementação da ZCLCA. Tudo isto é fundamental para aprofundar a migração intra-Africana para a transformação e desenvolvimento do continente. Isto requer uma liderança dedicada, um acompanhamento empenhado e uma visão e planeamento a longo prazo, acompanhados de uma governação responsiva, transparente e responsável.

ANEXO

Megatendências que impulsionam o futuro da migração africana

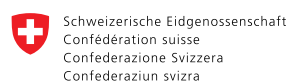
Crescimento do conhecimento		
 <p>Automação automação vai melhorar a produtividade e reduzir a necessidade da mão-de-obra pouco qualificada. O aumento da utilização de robôs nos países desenvolvidos corre o risco de minar a vantagem tradicional dos países em desenvolvimento em termos de custos de mão-de-obra (Ildowu, 2018). O funcionamento de robôs nos Estados Unidos tornar-se-á mais barato do que os salários quenianos em 2033 (Overseas Development Institute, 2018).</p>	 <p>Explosão da informação Informação avançada e as tecnologias da comunicação, incluindo o acesso à rede por satélite ou estratosférica, irão melhorar as comunicações e proporcionar um acesso omnipresente ao conhecimento global, à educação e aos mercados. As tecnologias avançadas de informação e comunicação, incluindo o acesso à rede por satélite ou estratosférica, melhorarão as comunicações e proporcionarão um acesso omnipresente ao conhecimento, educação e mercados globais.</p>	 <p>Melhorar a saúde Melhores conhecimentos médicos, melhor nutrição e melhores condições de vida reduzirão a mortalidade para todos os grupos etários, levando a uma pirâmide populacional menos íngreme com uma maior fracção da população em idade activa. Novos equipamentos médicos podem ser utilizadas para combater as epidemias de forma mais eficaz, reduzindo a pressão para migrar, nas regiões afectadas.</p>
Crescimento económico		
 <p>Crescimento da riqueza nacional Prevê-se que o PIB global da África medido em paridade de poder de compra triplique até 2050 (Pricewaterhouse Coopers, 2017). Se os benefícios do crescimento forem eficazmente distribuídos vão permitir erradicar a pobreza extrema e melhorar massivamente as infraestruturas, incluindo os transportes.</p>	 <p>Polarização Se as tendências actuais, incluindo a rápida urbanização, continuarem, uma fracção crescente da riqueza concentrar-se-á em menos mãos, com a riqueza dos mais ricos a crescer muito mais rapidamente do que a dos mais pobres.</p>	 <p>Imaterialização À medida que as necessidades materiais básicas forem sendo satisfeitas, haverá um enfoque crescente sobre os bens e necessidades imateriais. Os mercados crescerão para a cultura, entretenimento, saúde pessoal e desenvolvimento pessoal, com criações de emprego e necessidades de mão-de-obra associadas.</p>
Capacitação da Juventude		
 <p>Descentralização Melhores liberdades cívicas e acesso a bens e oportunidades são anteriormente limitada às elites. Este permite mais inovação da base ao topo identidades incluindo as energias renováveis, o que faz com que comunidades auto-suficientes</p>	 <p>Individualização Há maior liberdade de escolher o seu próprio estilo de vida e identidade, e menos perseguição de heterogênea estilos de vida, crenças religiosas e identidades sexuais. Isto reduzirá a migração devido a perseguição.</p>	 <p>Erosão das fronteiras Isto significa erosão das distinções como classe, nacionalidade e afiliação religiosa em locais seleccionados e regiões. Produção descentralizada de energia juntos e os serviços estão cada vez mais disponíveis 24/24.</p>
Globalização		
 <p>Globalização do mercado Mais empresas multinacionais vão operar dentro e fora de África. Se a globalização for genuinamente praticada empresas africanas terão acesso facilitados a aos mercados estrangeiros e melhores infra-estruturas, e o comércio dentro e fora de África irá crescer. Isto vai beneficiar a economia africana vai criar empregos.</p>	 <p>Aumento da migração A tendência geral é para uma Migração global de estudantes, trabalhadores e reformados, mas mais migração devido a guerra, pobreza e alterações climáticas tanto dentro como fora de África. Provável Migração entre fronteiras nacionais fronteiras serão provavelmente mais fáceis.</p>	 <p>Aumento da consciência global Problemas globais tais como alterações climáticas, evasão fiscal, guerra, terrorismo e poluição requerem coordenação acção internacional. É mais provável que África não vai estar sozinha na gestão. Estes aspectos contribuirão para a redução da migração pressão nas regiões afectadas se os desafios forem aliviados.</p>
Mudança antropogénica		
 <p>Alterações climáticas Espera-se um clima mais quente, subida do nível do mar e condições meteorológicas mais extremas como resultado da actividade humana. O cultivo local sofrerá, levando à migração devido à fome, a menos que seja dada prioridade à transformação rural e à adaptação às alterações climáticas. De acordo com o Banco Mundial, até 2050, até 143 milhões de pessoas poderão ser deslocadas devido às alterações climáticas, apenas da África Subsaariana, Ásia do Sul e América Latina.</p>	 <p>Aglomeração As Nações Unidas prevêem que 58% dos Africanos viverão nas cidades até 2050, em comparação com 40% em 2016. Quase todo o crescimento populacional líquido em África será em áreas urbanas, com 1,4 mil milhões de Africanos urbanos até 2050, em comparação com os actuais 0,5 mil milhões de Africanos. Esta migração para as grandes cidades resultará provavelmente na formação de grandes bairros pobres.</p>	 <p>Necessidades crescentes de recursos Prevê-se que a população africana cresça para 1,6 mil milhões até 2030 e 2,5 mil milhões até 2050 (DAES ONU, 2017). Com uma população e riqueza crescentes vem uma necessidade crescente de alimentos, água, energia e matérias primas. A extracção de valor acrescentado e o transporte de recursos irá criar empregos e atrair mão-de-obra, mas a extracção pode também criar questões ambientais que afastam a população local.</p>

BIBLIOGRAFIA

- Chatzky, A. e J. McBride
2020 China's massive Belt and Road initiative. Council on Foreign Affairs, 28 de Janeiro (última actualização). Disponível em www.cfr.org/backgrounder/chinas-massive-belt-and-road-initiative.
- Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas (DAES ONU), Divisão populacional
2017 World Population Prospects: The 2017 Revision. United Nations, New York.
- Daniels, P.
2018 SpaceX Starlink: Aqui está tudo o que precisa de saber. Digital Trends, 4 de Novembro. Disponível em www.digitaltrends.com/cool-tech/what-is-spacex-starlink.
- Gordon, O.
2019 Off-grid energy has key role in Kenya's new electrification strategy. African Sustainable Energy Association, January 25. Disponível em <http://afsea.org/off-grid-energy-has-key-role-in-kenyas-new-electrification-strategy/>.
- Idowu, T.
2018 African countries are importing robots and young people's jobs are at risk. CNN Marketplace Africa, 12 de Abril. Disponível em <https://edition.cnn.com/2017/08/22/africa/robots-in-africa/index.html>.
- Institute for Security and Development Policy
2018 Made in China 2025. Junho de 2018. Disponível em isdpeu.org/publication/made-in-china-2025.
- Overseas Development Institute
2018 Risk to African manufacturing as operating robots in the US set to become cheaper than wages in Kenya within 15 years. 19 de Março. Disponível em www.odi.org/news/854-risk-african-manufacturing-operating-robots-us-set-become-cheaper-wages-kenya-within-15-years-new.
- PricewaterhouseCoopers
2017 The World in 2050. The Long View: How will the global economic order change by 2050? Disponível em www.pwc.com/gx/en/issues/economy/the-world-in-2050.html.
- Projecto Florestal do Saara
n.d. Página inicial. Disponível em loon.co (accessed 30 June 2020).
- Smart Grid
n.d. What is the Smart Grid? Página inicial. Disponível em www.smartgrid.gov/the_smart_grid (accessado a 30 de junho de 2020).
- Sahara Forest Project
n.d. Página inicial. Disponível em www.achpr.org/states (accessado no dia 30 de junho de 2020).
- Williamson, J.
2015 The benefits of managed grazing systems. Penn State Extension, 28 April. <https://extension.psu.edu/the-benefits-of-managed-grazing-systems>.

RELATÓRIO SOBRE MIGRAÇÃO EM ÁFRICA

DESAFIANDO
A NARRATIVA



Federal Department of Foreign Affairs FDFA
Directorate of Political Affairs DP
Human Security Division

