Frenar el éxodo africano

Paul Collier

A: Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo Europeo

DE: Paul Collier

RE: Frenar el éxodo africano

Tras un verano en el que han llegado más cayucos que nunca a las costas europeas, una avalancha que ha obligado a España, Italia y, por desgracia en menor medida, a la Unión Europea a tomar medidas de emergencia, la inmigración ilegal (en especial la subsahariana), que deja cientos, quizás miles de víctimas sin nombre cada año en el Atlántico y el Mediterráneo se ha convertido, como ustedes saben muy bien, en uno de los mayores problemas para el Viejo Continente. El Gobierno español, el más afectado por el fenómeno, presentó hace poco el Plan África, cuyo objetivo es trabajar con la UE y los propios países africanos para fortalecer la democracia y la seguridad en esta parte del mundo. Pero se lucha contra el tiempo. El reto es a corto plazo y la mayor parte de las soluciones, a largo. Ya en 2005 el Ejecutivo británico fijó unas prioridades similares en su Comisión para África. Los europeos hacemos bien en preocuparnos por lo que sucede al sur del Sáhara: tenemos el poder de influir en las oportunidades de la región para bien o para mal, y lo que ocurre allí acaba afectando a Europa.

Hasta la fecha, África no ha sido un entorno productivo. Ni el capital ni la mano de obra han sido capaces de generar rendimientos satisfactorios. ¡Hubieran preferido estar en cualquier otro lugar! El dinero ha sido mucho más volátil que los trabajadores, así que ha huido. Ya en 1990, casi el 40% de la riqueza privada de África se encontraba en el extranjero. Piensen en lo que esto significa. Esta fuga de capitales superó incluso a la de Oriente Medio, que debido a sus

ingresos petroleros, colocaba mucho dinero fuera de sus fronteras. Los propietarios de la riqueza de África votaban con sus bolsillos en contra del entorno económico existente.

Los trabajadores no han tenido las mismas oportunidades para fugarse. Se quedaron en el continente en parte por los controles de inmigración en Europa y Estados Unidos, pero también por otros serios impedimentos. Uno de los obstáculos fue la ausencia de contactos en las sociedades de destino. La gente tiene más probabilidades de emigrar si algunos miembros de su familia lo han hecho antes. De ahí que el flujo migratorio actual dependa del volumen de la emigración en el pasado. Sin embargo, a los movimientos de capital no les afecta lo que haya ocurrido en etapas anteriores: los dólares no necesitan que otros dólares les envíen información y les ofrezcan acogida. Así, aunque se produjo una hemorragia de capital, hubo tan sólo un pequeño chorro de emigración porque no había un número suficiente de emigrantes previos para ayudar a los nuevos. Un segundo impedimento es que África ha sido la región con menos formación y aptitudes. En cierto modo, contra lo que pudiera parecer, la educación es uno de los mayores incentivos para que los trabajadores abandonen su país. La disparidad de ingresos entre África y Europa es más grande para los pocos africanos con aptitudes que para los muchos que carecen de ellas.

Estos impedimentos se han suavizado. El pequeño goteo de inmigrantes subsaharianos ha ido adquiriendo una fuerza y una dimensión considerables en nuestro suelo, creando una red de contactos. Además, tienen una mejor preparación y de este modo obtendrán más beneficios por ir a trabajar al Viejo Continente. Estos efectos se han visto agravados por otros cambios. La evolución económica de África ha seguido a la zaga de la europea, de manera que las desigualdades han crecido aún más. La incapacidad de las economías africanas para crear nuevos puestos de trabajo ha entrado en colisión con el rápido incremento de su población, el mayor del planeta. Además, la globalización de la información ha expuesto a los jóvenes subsaharianos a un mundo de posibilidades que no pueden encontrar en sus países. La consecuencia es que la mano de obra intentará emigrar a escala masiva.

GANADORES Y PERDEDORES

Los más favorecidos por este fenómeno son los propios emigrantes. Al trasladarse desde sociedades empobrecidas a otras ricas, disfrutan de un fuerte incremento de su renta, beneficiándose del capital acumulado y de las instituciones de los países de destino. El impacto sobre la sociedad de acogida puede ser desigual. En general, a los ciudadanos más ricos les viene bien la afluencia de trabajadores baratos, pero puede que los más pobres pierdan en términos de competencia salarial y en los servicios de protección social.

Los inmigrantes pueden mejorar el equilibrio demográfico en sociedades envejecidas, pero su

presencia también tiene contrapartidas problemáticas: por ejemplo, a escala global suele asociárseles con un aumento de la delincuencia. Pero, ¿qué hay del efecto de la emigración en las comunidades que dejan atrás? Uno de los más positivos es que los trabajadores envían remesas de dinero que tienden a elevar el nivel de vida y proporcionan un colchón a la economía frente a sacudidas adversas como una caída de los precios de las exportaciones. Sin embargo, también hay costes. Las sociedades africanas son pequeñas: el continente está mucho más fragmentado que otras regiones en desarrollo. Por ello, tienen serias carencias de personas con formación. Además, falta la masa crítica de élites educadas necesaria para diseñar e implantar reformas económicas. Sus pobres políticas son uno de los factores que explican el fuerte éxodo humano y financiero que se avecina. Esto genera una tensión entre el individuo y las consecuencias sociales de la emigración. Colectivamente, los africanos que poseen una educación, con toda probabilidad, preferirían quedarse en su país y transformarlo en un entorno productivo donde todos se ganen la vida con dignidad. Pero nadie con un cierto nivel de formación se plantea esta elección. La decisión individual es más simple: quedarse en un paisaje sin salidas o emigrar. Aunque si los que poseen mayor bagaje y recursos se van en masa, la presión política para que se produzcan las reformas podría no darse nunca. De hecho, las remesas de divisas llegarían a debilitar aún más el empuje necesario para que se acometan esos cambios en la sociedad, dado que el nivel de vida se desvincula de la productividad.

ALGO MÁS QUE AYUDA

¿Cuáles son las consecuencias para Europa en general y para España en particular? La distancia es un factor importante en la emigración: por razones obvias la gente prefiere ir al lugar más cercano en el que los ingresos sean altos. Europa es la región rica más próxima a África, de modo que los subsaharianos tienden a ir a ella de forma desproporcionada. Este mismo argumento coloca a España en primera línea.

Si Madrid debe o no sentirse satisfecho de recibir esta inmigración a gran escala no es el tema de este memorándum. El Plan África del Gobierno español tiene en cuenta de forma sensata la preocupación por la región y la preocupación por la inmigración. Esta combinación no tiene por qué ser hipócrita: incluso desde la perspectiva africana hay motivos para limitar el impacto del fenómeno. Mientras que el control europeo migratorio podría, por tanto, beneficiar a África, hay otras acciones que Europa puede emprender. En esencia, consistirían en transformar a este continente en un mercado atractivo tanto para los trabajadores como para el capital. Estos cambios tendrán que provenir primordialmente de sus propios habitantes, que es la razón por la cual la emigración de las personas mejor preparadas es dañina. Sin embargo, ustedes pueden hacer mucho para colaborar en este proceso.

Hasta ahora el principal instrumento para adoptar políticas es la ayuda: por ejemplo, el Plan África prevé un fuerte incremento de la asistencia española. Si ésta ha sido beneficiosa o es parte del problema resulta un tema muy controvertido. La evidencia estadística es confusa, pero la interpretación más razonable es que ha tenido efectos positivos más bien modestos. No es parte del problema, pero es un instrumento bastante débil en el que confiar como principal solución. ¿Qué más puede hacer Bruselas por África? Se les ha restado mucha importancia a otros tres mecanismos: el comercio, la seguridad y el buen gobierno. Cada uno de ellos por separado podría ser más potente que la ayuda, pero no hay alternativas ni a ésta ni a ninguna de las tres herramientas mencionadas. Cada instrumento político aborda un problema distinto y así complementa a los otros. África los necesita todos, pero, sobre todo, precisa de los que se han descuidado.

COPIAR EL ÉXITO ASIÁTICO

El comercio de bienes es una alternativa al movimiento de trabajadores. El explosivo incremento de las exportaciones manufacturadas ha impulsado el crecimiento de Asia. ¿Por qué no África? Porque no está al mismo nivel competitivo. Aunque los salarios son igual de bajos, las ciudades asiáticas ofrecen economías de aglomeración, tales como grupos de empresas interconectadas, que reducen los costes de producción. Un Estado como Senegal, que es ahora el principal origen de los subsaharianos sin papeles que llegan a España, por ejemplo, podría generar muchos empleos en la fabricación de bienes de exportación, pero es incapaz de superar el umbral de tamaño que convertiría al país en una ubicación competitiva. Sólo lo lograría una vez que muchas empresas se hubieran instalado allí, pero ninguna compañía individual tiene incentivos para hacerlo. Lo que se necesita es algo de inversión para el relanzamiento económico que dé a las compañías senegalesas exportadoras un acceso privilegiado a los mercados europeos durante unos años. En principio, la UE ya tiene un acuerdo comercial de ese calibre llamado "Todo excepto armas". Pero no funciona.

Por desgracia, habiendo aceptado el principio general del acceso privilegiado, la UE se ha quedado corta en los detalles. "Todo excepto armas" se aplica sólo a los "países menos desarrollados" como Somalia, de modo que Senegal está excluido. Nadie va a emprender un negocio de manufacturas para la exportación en Mogadiscio con o sin incentivos. Y lo que es peor, la elegibilidad está restringida por "normas de origen" muy complejas relativas a los bienes utilizados en la fabricación de los productos a exportar. Durante el periodo en el que este acuerdo ha estado vigente, las exportaciones africanas a Europa han disminuido. Esto no tiene por qué ser así. En el mismo periodo, Estados Unidos ha tenido su propio programa de acceso privilegiado para el continente, "Crecimiento y oportunidad para África". Éste sí incluye a países como Senegal, y tiene unas "normas de origen" menos restrictivas. Ha incrementado las

exportaciones de prendas de vestir africanas a EE UU en más de un 50%. El programa estadounidense tiene sus debilidades específicas, distintas a las del europeo. Lo que se necesita es que la OCDE cree uno que combine las mejores características de los ya existentes y que genere puestos de trabajo. Si África pudiera replicar el éxito de Asia, las oportunidades de empleo podrían transformarse y las presiones de la inmigración se reducirían en gran medida: no hay emigración masiva desde China.

SEGURIDAD Y BUEN GOBIERNO

La inseguridad azota África: guerras civiles y golpes de Estado. El país africano típico es demasiado pequeño y pobre para que el gobierno proporcione una seguridad interna eficaz, y suelen entran en conflicto. Esto no sólo es una ruina para la nación afectada, sino que sus costes se extienden a los vecinos y originan refugiados y emigrantes económicos. La UE son reticentes a repatriar inmigrantes que aseguran proceder de zonas afectadas por conflictos. De hecho, sólo cuatro naciones son consideradas seguras para la repatriación. De ahí que garantizar la paz sea algo que exige un esfuerzo internacional. La política británica en Sierra Leona es un buen modelo. Las tropas de Reino Unido pusieron fin a una prolongada guerra civil y desde entonces han mantenido la paz, mediante una garantía de seguridad de 10 años, por la cual se enviarán soldados si es necesario. Esto ha permitido celebrar elecciones democráticas y reconstruir la economía.

La gobernanza económica y política africana ha mejorado en los últimos años, pero sigue siendo peor que en otras regiones. Existe una lucha entre las élites corruptas y los valientes reformistas. Europa puede fortalecer o debilitar a estos últimos en sus intentos. Un instrumento es establecer normas internacionales sobre asuntos que sean pertinentes para la región. Un ejemplo es la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractoras, lanzada en 2002 por Londres, que busca reducir el secretismo y la corrupción que rodean a los ingresos del petróleo. De hecho, los Ejecutivos de Nigeria y Angola están recibiendo por este concepto ingentes sumas de dinero que en el pasado se malgastaron y malversaron en vez de rendir cuentas de su uso ante los ciudadanos.

La connivencia europea con la corrupción africana ha conferido poder a quienes la practican. Al año de lanzarse la Iniciativa de Transparencia, los reformistas nigerianos la habían adoptado como modelo para la gestión de los ingresos del petróleo y, en la actualidad, tiene defensores en Angola. También podrían crear una política que exigiera a los bancos europeos que informaran de depósitos sospechosos y que ayudaran en la repatriación de dinero de origen dudoso. Hasta hoy, estas entidades han sido un refugio para estos ingresos ilegales. Las intervenciones de seguridad mejoran en ocasiones la gobernabilidad. Cuando el dictador

togolés Gnassingbé Eyadema murió, su hijo se autoproclamó presidente. La Unión Africana insistió en que debían celebrarse elecciones, que el heredero orquestó debidamente y, como era de prever, *ganó*. Lo que se necesitaba era una rápida y breve intervención militar europea para supervisar unos comicios libres y justos. De hecho, Europa tiene la llamada Fuerza Rápida de Reacción para África. Pero no reaccionó en esa ocasión.

Ustedes tienen buenas razones para estar preocupados por el desarrollo africano. Aparte de la necesidad de asistencia humanitaria, si las desigualdades económicas continúan, la inmigración se acelerará hasta proporciones ingobernables. La política europea hacia África no ha sido muy eficaz. Se ha caracterizado por la beneficencia, motivada por la culpa y espoleada por el temor al neocolonialismo. Ambos continentes tendrán que volverse más realistas. No pueden permitir que los fantasmas del pasado pongan obstáculos a nuestros intereses comunes de cara al futuro.

Paul Collier es catedrático de Economía y director del Centro para el Estudio de las Economías Africanas en la Universidad de Oxford, Reino Unido, y autor del libro de próxima aparición War and Peace: The Future of the Bottom Billion (Oxford University Press, 2007).

Fecha de creación
29 agosto, 2007