

MIGRACIONES Y DESARROLLO HUMANO EN EL ÁFRICA AUSTRAL: LA CONTROVERSA SOBRE LA LIBERTAD DE MOVIMIENTO DE LA MANO DE OBRA EN LA REGIÓN *

MIGRATIONS AND HUMAN DEVELOPMENT IN SOUTHERN AFRICA: THE CONTROVERSY ABOUT FREEDOM OF MOVEMENT FOR WORKERS IN THE REGION

EDUARDO BIDAURRAZAGA AURRE

La proliferación de proyectos de integración regionales durante las últimas décadas en diversas zonas del planeta, ha conducido a diferentes procesos de liberalización de los intercambios entre las economías participantes, principalmente centrados en los mercados de bienes y servicios, y capitales, dejando frecuentemente al margen la facilitación de los flujos intrarregionales de mano de obra. Por lo que respecta al África Austral, tras el nuevo impulso experimentado

* Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación financiado por la Universidad del País Vasco bajo el título «Crisis de gobernabilidad y nuevas formas de poder en el África Austral: su influencia en la formación de conflictos y en el auge de alternativas populares» (1/UPV 00I13.I13-HA-8044/2000). Mi agradecimiento a Bob Sutcliffe, por sus comentarios a diversos borradores.

recientemente por la SADC (Southern African Development Community), el debate sobre la libre movilidad del factor trabajo en la región, pese a su fuerte tradición migratoria, se ha convertido en un tema ciertamente controvertido, como consecuencia de la oposición manifestada por los miembros económicamente más aventajados dentro de dicho grupo regional, y Sudáfrica, principal destino de los flujos migratorios desde los países vecinos, en particular. Este trabajo pretende profundizar en dicha problemática, y en los efectos que las políticas implementadas hasta el momento pueden ocasionar sobre las perspectivas de desarrollo en la región.

Palabras clave: *Libre movilidad de trabajadores; SADC; restricciones; Sur África; conflictos.*

The proliferation during recent decades of regional integration projects in various parts of the world has led to processes of liberalization among the participant economies, mainly focussing on the markets for goods and services and capital, usually not including an expansion of intraregional freedom of movement for workers. In the case of Southern Africa, following renewed momentum in the construction of the SADC (Southern African Development Community), free movement of labour in a region with a strong migratory tradition has become a question of fierce controversy, mainly due to the opposition to it shown by the SADC's economically most advanced countries, especially South Africa, the main destination of the migration flows from neighbouring countries. This article explores this controversial issue and assesses the impact of those measures so far implemented on the development perspectives of the region as a whole.

Key words: *Labour freedom of movement; SADC; restrictions; South Africa; conflicts.*

Durante los últimos tiempos se han producido una serie de transformaciones en la economía internacional en términos de liberalización de determinados mercados, mayormente el de bienes y servicios, y el de capitales, que han sido identificados con el concepto de globalización. Pero este proceso de desregulación no ha estado únicamente

protagonizado por organismos multilaterales, promotores de dicha libertad de movimiento a nivel mundial, sino también, y de forma progresiva por muy diversas iniciativas regionalistas, bajo la forma de proyectos de integración, que por lo general aspiran a liberalizar dichos mercados, o incluso el de trabajo, como en el caso de la Unión Europea, en el ámbito regional para sus estados miembros, pero en detrimento del resto del mundo.

En este contexto en el que se produce un rebrote de las iniciativas regionalistas, éste ha afectado también al continente africano, y a su zona más meridional, en particular, tras el fin de la Guerra Fría y del apartheid sudafricano, y de la consiguiente reubicación de este país en el nuevo contexto internacional y regional. Como consecuencia de todo ello, y de la decisión del gobierno sudafricano de participar en la SADC¹, este grupo regional, contando ahora con la tremenda potencialidad que aporta la mayor economía del continente, se ha convertido en creciente foco de interés a nivel mundial.

A medida que el nivel de compromiso de los estados miembros ha ido en aumento durante los últimos años, principalmente por lo que se refiere a liberalización del comercio intrarregional, esta organización supranacional ha empezado a plantearse si debe seguir caminando hacia el libre movimiento de los factores productivos, y del trabajo en particular, en función del esquema tradicional tipificado para las diferentes fases de un proyecto de integración. Tal debate se torna especialmente polémico en el caso de

¹ Este grupo regional, creado en 1980 como SADCC (Southern African Development Coordination Conference) sobre la base de la cooperación regional en determinados sectores, y en particular el de infraestructuras, compuesto por Angola, Botswana, Mozambique, Tanzania, Zambia y Zimbabwe Lesotho, Malawi y Swazilandia, y la tardía incorporación de Namibia tras su independencia en 1990, es transformado en SADC en 1992, pasando a enfatizar igualmente aspectos de carácter comercial, y contando con las incorporaciones posteriores de Sudafrica (1994), Mauricio (1995), Seychelles, y el antiguo Zaire (1997), hasta dar con su configuración actual.

este grupo regional objeto de estudio, dado que en él participan algunas economías con niveles de desarrollo, industrialización y capacidad para la generación de empleo significativamente superiores al resto, destacando de forma notable el caso de Sudáfrica, destino hacia el que se dirigen la vasta mayoría de los flujos de mano de obra de sus vecinos regionales.

1. APROXIMACIÓN TEÓRICA

La teoría económica convencional mantiene que la liberalización de los mercados, tanto de bienes y servicios como de factores productivos, tendrá importantes efectos beneficiosos para las economías involucradas, al facilitar una asignación más eficiente de todos ellos. La práctica habitual demuestra, no obstante, que las connotaciones sociales, políticas y culturales que la liberalización del mercado de trabajo supone a nivel internacional hace que la contundencia habitual de dichos dictados quede relegada a un segundo plano.

Si bien la libertad de movimiento transfronterizo de la mano de obra, especialmente la no cualificada, siempre surge como un tema controvertido, la contextualización de dicha problemática en el caso del África Austral la convierte en un asunto aún más delicado. En primer lugar, hay que destacar que para muchos de estos países los movimientos intrarregionales de trabajadores han formado parte habitual de su historia reciente².

Asimismo, las fuertes diferencias socioeconómicas³ entre estas economías hace prever a un gran número de ana-

² Esta realidad queda evidenciada por porcentajes de extranjeros residentes sobre el total de la población a finales de los 70 y principios de los 80 entre el 5% y el 10% en países como Sudáfrica, Zimbabwe, Malawi o Swazilandia (Chipeta, 1999).

³ Mientras que en 1999 Sudáfrica contaba con un PIB per cápita en PPA en torno a 9.000 dólares, el valor correspondiente a dicha variable para Malawi y Tanzania se situaba alrededor de 500; en cuanto al índi-

listas que bajo la hipótesis de libertad de movimiento en un mercado de trabajo regional, la presión que sobre unas pocas de ellas ejercerían los flujos migratorios provenientes de las mayoritariamente más desfavorecidas no serían en absoluto desdeñables. Esta situación es vivida de una forma especialmente tensa por los representantes gubernamentales y el conjunto de la sociedad en Sudáfrica, tradicional foco de atracción de mano de obra desde el resto de la región, pero determinada a acabar con esa tendencia histórica, en el corto plazo con el propósito de favorecer prioritariamente la satisfacción de las necesidades de empleo y servicios sociales de su propia ciudadanía.

A pesar de las enormes dificultades, principalmente de carácter social y político, con que la libertad de movimiento del factor trabajo se encuentra en la región por parte de las economías potencialmente receptoras, un ejercicio de abstracción de esta realidad nos llevaría a interpretar que la eliminación de todo tipo de obstáculos a los flujos intrarregionales de mano de obra se convierte en el contexto regional de fuertes desigualdades socioeconómicas, y en ausencia de otras formas de compensación realmente sustanciales, en un efectivo instrumento redistributivo en el corto plazo.

A este respecto, la teoría económica convencional mantiene que el libre movimiento de mano de obra contribuirá a equilibrar las diferencias salariales entre las diferentes economías, conduciendo a una convergencia de los salarios entre las economías emisoras y las receptoras, y mejorando los niveles de productividad y eficiencia de las segundas. De la misma forma, no debe olvidarse que la libre movilidad de la mano de obra en la región incrementará los niveles de renta de los países emisores por medio de los envíos de remesas.

ce de desarrollo humano (IDH), Sudáfrica alcanzaba un valor de 0,702, cuando a Malawi y Mozambique correspondían los valores 0,397 y 0,323 respectivamente; las tasas de alfabetización adulta varían también fuertemente desde un 85% en Sudáfrica hasta valores en torno al 45% en Angola y Mozambique (PNUD, 2001, 2000; SAPES/SARIPS, 2000).

En cualquier caso, más allá de esta afirmación de carácter general, habría que distinguir entre los efectos, tanto en las economías emisoras como receptoras, de los movimientos de mano de obra cualificada, por un lado, y poco cualificada, por otro. En cuanto al primer tipo, debe destacarse su condición de bien escaso entre las economías de la región. Esta hecho hace que la condición de emisora de una economía se valore frecuentemente en términos de pérdida de un valioso recurso escaso, siendo habitual en este caso el uso de la expresión «fuga de cerebros» como representativa de un proceso de pérdida de capital humano que se interpreta como perjudicial para las economías de origen⁴.

Pese a que los efectos positivos de posibles envíos de remesas siempre podrán ayudar a compensar el coste de dicha inversión, el argumento más generalizado entre los analistas del fenómeno de las migraciones mantiene que para los países emisores el flujo de salida de mano de obra cualificada supone un deterioro de sus niveles de desarrollo humano como consecuencia de la merma correspondiente en los de renta o ingreso. Asimismo, la potencialidad de esta renta en términos de oferta de diversos servicios sociales se valora frecuentemente también, en este sentido, como deterioro del grado de satisfacción de necesidades primarias. Es más, independientemente de que se pueda valorar en términos de renta o no, la pérdida de la capacitación y formación de estas personas, en último caso valorable como intangible, es por lo general también

⁴ No obstante, cabe mantener cierta cautela a la hora de dar enteramente por bueno dicho análisis, ya que si se produce una tendencia a la huída de mano de obra cualificada de sus países de origen, ello puede ser el resultado de la demanda insuficiente de sus servicios en los mercados de trabajo nacionales como consecuencia del declive económico, o de la búsqueda de unas condiciones salariales y laborales mejores. Si bien en el segundo caso dicha situación se puede dar ante una demanda de trabajo suficiente, en el primero, sin embargo, estrictamente hablando, no sería correcto afirmar que se produce una situación de escasez de mano de obra.

interpretada negativamente en términos de desarrollo humano⁵. Si bien este tipo de valoraciones suele considerarse aceptable cuando se toma como referencia de análisis la realidad de los países emisores, no está tan claro que se pueda llegar a las mismas conclusiones cuando la misma situación se analiza desde la perspectiva de las personas que protagonizan dichos flujos migratorios.

Por lo que se refiere a migrantes con bajo grado de cualificación, en un contexto de exceso de mano de obra de este tipo y de altas tasas de desempleo, la salida de estos trabajadores de sus respectivos países es interpretada más en términos de alivio que de pérdida de una inversión realizada. Además, el envío frecuente de remesas en el caso de este tipo de flujos migratorios, especialmente si su carácter es más temporal que permanente, contribuye también a la idea de que el efecto final sobre los niveles de desarrollo humano en las economías emisoras será positivo.

En cuanto a las receptoras, la percepción más habitual es que el exceso de mano de obra llegada del exterior, además de competir por los escasos puestos de trabajo y servicios sociales existentes, supone una presión a la baja sobre los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores de esos países, y un aumento de diferentes actividades informales y delictivas. Como consecuencia de todo ello, frecuentemente se estima que el efecto final se traducirá en detrimento de los niveles de desarrollo humano en estos países.

A la luz de este tipo de análisis, multitud de autores han llegado a la conclusión de que, además de ser éste un tema particularmente polémico, para muchas de las economías participantes en estos intercambios, tanto emisoras como receptoras, el resultado final no necesariamente se traduce

⁵ Como cabe fácilmente suponer, la interpretación más generalizada de esta realidad por el lado de las economías receptoras es habitualmente la contraria, al beneficiarse éstas de la captación de un recurso escaso, de la renta por éste producida, y de su potencialidad para la oferta de servicios diversos.

en mejora de los niveles de desarrollo humano. De este modo, la recomendación fundamental por parte de la casi totalidad de la literatura especializada en la materia se ha centrado en trabajar conjuntamente en favor de la estabilidad política y económica de las economías más desfavorecidas, de tal manera que el logro de mayores niveles de desarrollo reduzca la probabilidad de su mano de obra, tanto cualificada como no, de emigrar a otros países de la región. Y para ello se ha propuesto que las economías potencialmente emisoras de emigrantes deben ser asistidas en este empeño mediante la orientación hacia ellas de ayuda desde la comunidad donante, y de inversiones, tanto desde dentro como desde fuera de la región (SARIPS/SAPES, 2000; Chipeta, 2000).

Detrás de este tipo de recomendaciones parece encontrarse, tanto la falta de voluntad de los representantes gubernamentales de la economía más fuerte de la región por liberalizar los movimientos de mano de obra en el subcontinente, así como cierta asunción por parte de sus vecinos de que una economía caracterizada por relativamente altas tasas de desempleo difícilmente podría generar puestos de trabajo para toda la mano de obra dispuesta a trasladarse a Sudáfrica desde el resto de la región.

Pese a todo ello, es importante destacar ciertas reticencias señaladas por otros autores a la natural asunción de este tipo de argumentos (Sutcliffe, 1998):

- Es cierto que el coste de formar la mano de obra en los países de origen ya ha sido efectuado, y que ésta desaparece en el momento en que supuestamente debería empezar a reportar a su país de origen los correspondientes beneficios que amortizaran la inversión realizada inicialmente. Sin embargo, la aceptación de esta realidad como handicap implica una concepción del desarrollo que toma como referencia básica el estado-nación, cuando las últimas teorizaciones sobre el desarrollo humano subrayan su componente personal; es decir, son las personas y no los países los que alcanzan un mayor o menor

grado de desarrollo. Igualmente cabría destacar, en este sentido, que quizás sea una exageración el pensar que la permanencia en el país de dicha mano de obra cualificada vaya necesariamente a favorecer el logro de unos mayores niveles de desarrollo para sus conciudadanos.

- Aceptar que la cooperación al desarrollo o los flujos de capital privados vayan a contribuir a la reducción de los flujos migratorios, es decir, que «el desarrollo reduce la migración», implicaría asumir que son los países más desfavorecidos los que más emigrantes producen, y que dentro de ellos son los más pobres los que sin más remedio deciden emigrar a la búsqueda de un mejor modo de vida. La realidad del África Austral, así como la del resto del mundo, evidencia que ni la primera, ni la segunda de estas afirmaciones son estrictamente correctas. Asimismo, la condición de necesidad, pero nunca de suficiencia de los flujos privados de capital respecto al desarrollo humano, y la experiencia en torno a la AOD en las últimas décadas, tanto cuantitativa como cualitativamente, deben hacernos, cuando menos, dudar del grado de eficacia de estos flujos públicos y privados para la promoción del desarrollo. Ante dichas perspectivas, considerar las migraciones como un instrumento tan válido o más que los anteriores para la necesaria redistribución de recursos a nivel internacional, no puede sonar a descabellado.
- Si bien los movimientos migratorios transfronterizos en condiciones de libertad no necesariamente benefician por encima de los demás a los países más pobres, ni dentro de ellos a los grupos sociales más débiles, al menos favorecen una redistribución más equitativa de los recursos existentes. Parece, así, difícilmente argumentable cómo el ejercicio de un hipotético derecho a la libre movilidad transfronteriza del factor trabajo puede interpretarse negativamente en términos de su contribución a los niveles de de-

sarrollo de los habitantes de la región, cuando de diferentes formas supone una tendencia hacia unos mayores niveles de equidad.

- Las restricciones impuestas por las economías con mayor potencial económico, como alternativa a la libre movilidad de la mano de obra no cualificada, se traducen generalmente para los emigrantes indocumentados en un fuerte deterioro de las condiciones de seguridad durante el viaje, y de las de vida o laborales una vez establecidos en el país de destino.
- Por último, la posición defendida por la mayor parte de la literatura económica al uso, en términos del mercado de trabajo constituyendo una excepción al argumento de que la mayor libertad de movimiento de bienes y servicios y factores de producción se traduce en unos mayores niveles de eficiencia, producción, y por ende, de bienestar para todos, es sustancialmente inconsistente con el mensaje de la teoría económica más liberal, tan en boga durante las últimas décadas.

2. ANÁLISIS EMPÍRICO

Tomamos como referencia básica para desarrollar este apartado el segundo informe regional sobre el desarrollo humano en el África Austral, trabajo realizado por el equipo de investigadores de SARIPS/SAPES sobre la problemática de la integración en la región, e identificando ésta con el conjunto de estados miembros de la SADC.

La sustancial diferencia entre lo ideal y lo real nos lleva a realizar un llamamiento a la prudencia para interpretar adecuadamente la información estadística disponible. La intención inicial de dicho equipo de investigadores era medir el índice de migraciones intrarregionales a partir del número de ciudadanos de la SADC empleados en un país como porcentaje del total de personas empleadas, y el número de ciudadanos de cada país empleados en otros paí-

ses de la SADC como porcentaje del total de personas empleadas en el país.

Sin embargo, como consecuencia de la falta de dichos datos para varias de las economías de la región, finalmente se optó por la elaboración de este coeficiente a partir del número de ciudadanos de la SADC en un país como porcentaje del total de la población, y el número de sus ciudadanos en otros países de la SADC como porcentaje del total de la población de ese país. Aún con todo, el problema de la falta de información estadística para varios países sigue existiendo, lo que de nuevo obliga a interpretar con suma cautela los resultados obtenidos.

Asumiendo la serie de limitaciones ahora señaladas, los resultados obtenidos sitúan en el primer puesto del ranking a Zimbabwe, con el más alto coeficiente de migración intrarregional, seguido más de lejos por Swazilandia, Malawi, Namibia, y Sudáfrica, y con Zambia, Botswana, Lesotho y Mauricio en los últimos puestos dentro de estos nueve países para los que se dispone de datos⁶.

Pese a jugar la economía sudafricana un papel sin duda central en este mercado, ello no le sitúa en los valores ni puestos más altos respecto a la integración de los flujos de mano de obra intra-SADC. La explicación de este hecho se encuentra en la fuerte desproporción existente entre los flujos de origen y de destino en el caso de la economía de la región que cuenta con mayor potencialidad a la hora de atraer emigrantes desde el resto de países vecinos.

Históricamente la gran mayoría de estas migraciones correspondían de forma mayoritaria a mano de obra poco cualificada para la minería sudafricana, siendo las entradas de trabajadores indocumentados hacia el sector agrícola del país también destacables. A partir de mediados de los años 70, no obstante, la dependencia del sector

⁶ Concretamente los coeficientes exactos para los citados países son los siguientes: Zimbabwe (0.807), Swazilandia (0.473), Malawi (0.459), Namibia (0.332), Sudáfrica (0.188), Zambia (0.131), Botswana (0.127), Lesotho (0.019), y Mauricio (0.004) (SARIPS/SAPES, 2000).

minero respecto a trabajadores provenientes del resto de la región ha sido deliberadamente reducida. Así, la tendencia experimentada en este sector durante las dos últimas décadas en cuanto a la recepción de flujos de trabajadores no cualificados ha sido significativamente decreciente, conduciendo a su vez a la concentración de las migraciones hacia Sudáfrica, en dos de sus tradicionales suministradores de mano de obra, Lesotho y Mozambique⁷. Dentro del continente pero fuera del marco regional, podrían destacarse también los flujos de este tipo de mano de obra hacia el mismo destino desde países como Nigeria, Zaire, Ruanda, Burundi, etc. (AISA, 1994, Odén, 1996; Sachikonye, 1998a,b).

Los trabajadores poco cualificados empleados en el sector minero sudafricano, han sido poco a poco sustituidos por mano de obra local a medida que la presión por priorizar a los nacionales ha ido creciendo por parte de los sindicatos y de la sociedad en general, en un contexto de altos niveles de desempleo e informalidad⁸. Además la necesidad de incrementar la productividad en el sector ha conducido a una progresiva mecanización, factor que ha jugado igualmente en detrimento de las necesidades de

⁷ Aunque estos dos países han estado durante las últimas décadas a la cabeza de los flujos de mano de obra hacia Sudáfrica, en los últimos años la concentración sobre ellos ha sido mayor, en detrimento de países como Malawi o Zimbabwe; en niveles más modestos, y similares a los de Botswana, habría que destacar también el incremento de las salidas de trabajadores desde Swazilandia respecto a niveles de los años 80.

⁸ A mediados de los 90 se calculaba que alrededor del 40% de la población activa sudafricana (unos 6 millones de personas) se encontraba desempleada, en comparación con el 30% alcanzado en 1980. De entre el total de los trabajadores del sector minero a primeros de los 70 el 80% eran extranjeros, mientras que en 1990 ese dato se reducía a la mitad, y se estima que ha seguido reduciéndose a lo largo de esta última década. En el periodo 1986-92 pudo observarse que en términos absolutos el número de trabajadores extranjeros en las minas sudafricanas pasaba de 211.247 a 155.374 (Chipeta, 1999; IOM, 2000a; SARIPS/SAPES, 2000).

empleo de trabajadores no cualificados en general, y de los extranjeros en particular⁹.

Pero de la misma forma que las puertas oficiales de entrada a Sudáfrica por la vía del contrato laboral para el sector minero están siendo cerradas, los flujos migratorios de indocumentados siguen creciendo. Se estima que unos 34.000 trabajadores de Mozambique, 15.000 de Botswana, 15.000 de Lesotho, y 5.000 de Swazilandia trabajan de forma informal en sectores productivos sudafricanos como la agricultura, construcción, servicios, etc. (ILO/SAMAT, 1997). Si bien los datos oficiales en cuanto a los inmigrantes indocumentados en Sudáfrica se sitúan entre 2.5 y 5 millones, otras estimaciones calculan que la cifra puede ascender a 12 millones (SARIPS/SAPES, 2000).

Para explicar las fuertes diferencias existentes entre unas estimaciones y otras debe destacarse a modo de ejemplo el caso de la peculiar metodología utilizada por el HSRC (Human Sciences Research Council), donde mediante unas entrevistas realizadas a mediados de los 90, en las que se preguntaba concretamente «¿cuantas personas sin ciudadanía sudafricana conoce usted viviendo en las casas alrededor de la suya?», simplemente se extrapolaban las cifras obtenidas de la encuesta al resto del país para obtener un resultado tan ambiguo como que entre 2.4 y 9.5 millones de ciudadanos de otros países estaban viviendo en Sudáfrica. Para colmo, estos datos han sido reproducidos hasta la saciedad por la prensa sudafricana como si se tratara de datos oficiales, alimentando el consiguiente sentimiento de rechazo por parte de la opinión pública hacia la supuestamente masiva llegada de emigrantes (McDonald, 2000; Crush, 2000).

La popularización de sentimientos xenófobos, o la expulsión de trabajadores indocumentados, principalmente mozambiqueños, durante los últimos años, son fiel reflejo del controvertido carácter que la problemática de las mi-

⁹ En el año 1996, 157.425 trabajadores indocumentados de Mozambique, 33.344 de Lesotho, y 14.651 de Zimbabwe fueron deportados a sus respectivos países desde Sudáfrica (SARIPS/SAPES, 2000).

graciones está tomando en la región. De esta forma, las perspectivas de corto plazo se muestran ciertamente muy poco favorables a una mayor apertura de los mercados de trabajo regionales, y del sudafricano en particular.

Como en el resto del mundo, los movimientos de mano de obra cualificada no encuentran excesiva dificultad para penetrar el mercado de trabajo de la región. Así, ingenieros, médicos y, en general, licenciados en carreras técnicas, buscan empleo y residencia en países como Sudáfrica, Botswana, Namibia, etc., huyendo a veces de situaciones de escasez de oportunidades o inestabilidad política en sus respectivos países, y en otras ocasiones, simplemente a la búsqueda de un mejor nivel de vida, en una particular versión regional de lo que a nivel internacional se conoce como «fuga de cerebros»¹⁰ (Stalker, 1994; Odén, 1996). En el África Austral, los casos de Zambia, Zimbabwe, Malawi, Lesotho y Swazilandia son especialmente destacables a este respecto en su condición de «víctimas» de este proceso de pérdida del escaso capital humano existente a favor de la economía sudafricana (AISA, 1994; SARIPS/SAPES, 2000).

Por lo que respecta a otras categorías de migrantes, que simplemente buscan la residencia temporal en Sudáfrica, el número de permisos concedidos ha ascendido de 38.571 en 1993 a 52.704 en 1996. Y fuera del ámbito de las personas que protagonizan movimientos transfronterizos a la búsqueda de empleo, el número de personas que se mueve de un país a otro en la región ha aumentado significativamente en los últimos tiempos (de 500.000 en 1990 a 3.5 millones en 1995). Una vez más estos movimientos han tenido como principal receptor a la República Sudafricana, y las causas de los mismos van desde estudios, tratamientos médicos, o visitas familiares, hasta viajar por el país o ir de compras (ILO/SAMAT, 1998; IOM, 2000a).

¹⁰ Estos movimientos de mano de obra cualificada no sólo han provenido del resto de economías de la región. A primeros de los 90 en Sudáfrica, por ejemplo, los principales flujos de trabajadores cualificados provenían de Ghana y Uganda.

3. ¿CAMINA EL ÁFRICA AUSTRAL HACIA UN MERCADO DE TRABAJO REGIONAL?

En el marco de las iniciativas integracionistas existentes en la región en la actualidad, dado que la voluntad política para la aplicación de mecanismos de redistribución o compensación en los mercados de bienes y servicios, y de capitales, es escasa, parecería que la única alternativa para la puesta en marcha de instrumentos que tengan un efecto significativo sobre la reducción de las desigualdades socio-económicas en el subcontinente queda limitada a los movimientos transfronterizos de la mano de obra.

La utilización de los flujos migratorios a modo de fórmula redistributiva en el marco de un mercado de trabajo regional abierto, no obstante, es sin duda especialmente controvertida, tal y como ya se apuntaba anteriormente, como consecuencia de la destacada tendencia tradicional hacia la concentración de los flujos migratorios de la región en dirección a Sudáfrica. De hecho, tras el fin de la era apartheid esta tendencia se intensifica, y se produce un fuerte incremento del tráfico transfronterizo de personas, incluidos indocumentados, desde el resto de la región, y el continente, hacia este país¹¹. Aún así, en los últimos años, paralelas al destacado auge de

¹¹ El número de visitantes desde el resto de países de la SADC se ha multiplicado por siete desde 1990, alcanzando a finales de los 90 una cifra superior a los 3.5 millones por año (McDonald, 2000). No obstante, tampoco debe pensarse que éste sea el único destino ni dirección de las migraciones regionales. De hecho, también granjeros sudafricanos (39.000 entre 1994 y 1997), entre otros, están emigrando a Mozambique, Zambia y R.D. del Congo, y otros países de la región, en busca de nuevas oportunidades, mozambiqueños a Zimbabwe, ciudadanos/as de Malawi a Zambia y Zimbabwe, originarios de Zimbabwe y Botswana a Namibia, etc. Otro de los más destacados flujos migratorios desde Sudáfrica ha estado compuesto por varios miles de profesionales blancos (gestores, técnicos, médicos, y otros profesionales) que huyeron del país hacia Europa, Canadá, EEUU y Australia tras el fin de la era apartheid (Matlosa, 2000; IOM, 2000a,b).

sentimientos xenófobos, diferentes iniciativas han sido tomadas por parte de las autoridades sudafricanas para reducir el flujo de trabajadores, mayormente no cualificados, entre las cuales destacan las expulsiones crecientes de emigrantes indocumentados¹² (ILO/SAMAT, 1998; McDonald, 2000, Matlosa, 2000).

Las actitudes xenófobas, desafortunadamente, no se han quedado en un mero sentimiento de rechazo hacia el extranjero, sino que les ha costado la vida a varios emigrantes, apaleados, ahorcados, etc. Este tipo de sentimientos han sido además alimentados tanto por la prensa, políticos, y académicos, extendiendo la exagerada percepción entre el público en general, principalmente vía medios de comunicación, de que una ola incontrolable de emigrantes ilegales sin educación («barbarians at the gate») está entrando en el país, escurriéndose entre las alambradas o cruzando ríos infestados de cocodrilos, huyendo de la pobreza y el caos, y trayendo consigo un aumento de la criminalidad, el tráfico de drogas, o enfermedades varias, así como privando a los nacionales de las limitadas posibilidades de encontrar empleo en su propio país.

Lejos de todos estos estereotipos, repetidos una y otra vez a lo largo y ancho del planeta en países receptores de flujos migratorios, el trabajo desarrollado por el SAMP (Southern African Migration Project)¹³, basado en un abun-

¹² Es importante señalar que la legislación actual en materia de inmigración en Sudáfrica, principalmente representada por la «Aliens Control Act» de 1991, pervive aún como herencia de la era apartheid, basada en la mentalidad de control y expulsión que caracterizó a dicha época (McDonald, 2000). Algunos autores han criticado el componente racial de las expulsiones, puesto que cuando ciudadanos/as de países como Reino Unido, Alemania, EEUU, Australia, Bélgica, Suiza o Taiwan permanecen ilegalmente en el país tras la expiración de sus permisos de estancia, la proporción de éstos finalmente expulsada del país es ridícula en comparación con los standards aplicados a migrantes procedentes de los países vecinos (www.queensu.ca/samp).

¹³ El SAMP surge en 1996, financiado por la CIDA (Canadian International Development Agency), y contando con la participación de Queen's University en Canadá, el Idasa (Institute for Democracy in

dante número de entrevistas realizadas a emigrantes de diferentes países, así como a sudafricanos, sobre la problemática de las migraciones en Sudáfrica, llega a las siguientes conclusiones (McDonald, 2000; Crush, 2000):

- La gran mayoría de los emigrantes han entrado en el país de forma legal, a través de puestos fronterizos, y exhibiendo la correspondiente documentación en regla. La mayor parte de estas personas tienen un nivel educativo por encima de la media, responsabilidades familiares, y son respetuosas con la ley, realizando estancias de corto plazo, no siempre relacionadas con el trabajo, y con escaso interés en establecerse en Sudáfrica de forma permanente¹⁴.
- Pese a que la gran mayoría de los sudafricanos considera que los emigrantes provenientes del resto de la región, les «roban» sus trabajos, y son responsables del aumento de la criminalidad y las enfermedades, tan sólo una mínima proporción de ellos (4%) tiene algún tipo de relación directa regular con

South Africa), University of Zimbabwe, Sechaba Consultants de Lesotho, y ARPAC (Arquivo do Património Cultural) de Mozambique. Su principal objetivo es fomentar el debate, y el análisis profundo sobre la problemática de las migraciones en la región para hacer frente a la falta de información fidedigna, o lo que es peor, a la abundancia de malinformación a la que la ciudadanía tiene acceso en diferentes medios de comunicación. Su página web (www.queensu.ca/samp) cuenta con una amplia serie de materiales y artículos publicados en diferentes medios de comunicación en los últimos años por parte de diversos especialistas en la materia.

¹⁴ Entre los motivos más frecuentes para visitar el país, además de los de carácter laboral, aparecen las visitas a amigos y familiares, la compraventa de mercancías, el acceso a servicios sanitarios de calidad, cursar estudios o simplemente ir de compras. Dentro del ámbito laboral, pero con un carácter de absoluta temporalidad, destaca el caso del comercio informal transfronterizo, mayormente integrado por mujeres. Esta práctica, si bien es abundante tomando como destino Sudáfrica desde Lesotho o Zimbabwe, también es habitual entre otras economías de la región: comerciantes de Zambia en Mozambique y Zimbabwe, de Malawi en Zambia y Tanzania, etc. (Matlosa, 2000).

ciudadanos de países vecinos residiendo en Sudáfrica, lo que da a entender que esa larga serie de estereotipos obedecen a información, o mejor dicho, malinformación de segunda mano, mayormente procedente de los medios de comunicación.

- Un creciente número de migrantes está llegando a Sudáfrica para establecer pequeños negocios, lo cual demuestra la capacidad de este colectivo, no sólo para no «quitar» puestos de trabajo a los ciudadanos de ese país, sino también para crear empleo.
- Independientemente de lo duras que sean las condiciones de entrada a Sudáfrica desde el resto de los países vecinos, los flujos migratorios hacia este país no van a desaparecer¹⁵; sin embargo, mientras tanto las condiciones de vida y de trabajo de las personas que pasan a ser clasificados como «ilegales» sufren un fuerte deterioro como consecuencia de la aplicación de legislaciones draconianas como la sudafricana.

Todos estos argumentos que intentan romper muchos de los habituales estereotipos y mitos son de especial relevancia en el debate surgido durante los últimos años, en un contexto en el que éstos parecen haber alimentado en alguna forma la elaboración del borrador conocido como Green Paper on International Migration en 1997, y el correspondiente White Paper en 1999 por parte del Department of Home Affairs, a la vez que coincide con el borrador de la SADC sobre el Protocol on the Facilitation of Movement of Persons de 1998, que propone un escenario radicalmente diferente, en el que el horizonte hacia el que caminar se haya en la libertad de movimiento intrarregional.

¹⁵ Desde el SAMP se ha señalado que Sudáfrica debe aceptar como inevitable la presencia de emigrantes, y que la política de deportaciones cumple una función de mera «puerta giratoria», llevando hasta la frontera a aquellos que en breve volverán a entrar, con el correspondiente coste en términos de tiempo y recursos públicos, situación descrita por algunos autores como «South Africa shooting itself in the foot» (www.queensu.ca/samp).

El objetivo último de dicho protocolo es el logro de una progresiva abolición de los controles sobre el movimiento de ciudadanos comunitarios entre los diferentes estados de la región, de tal forma que queden salvaguardados los derechos a: moverse libremente de unos estados a otros sin necesidad de visados para estancias cortas, residir en el territorio de otro estado miembro, o establecerse y trabajar en cualquiera de ellos. Igualmente el protocolo prevé la creación de un pasaporte comunitario en el plazo de cinco años desde su puesta en marcha. Algunos estados se han mostrado reacios a la idea de la libre entrada de personas en su territorio, así como a la concesión de derechos de ciudadanía para los migrantes, siendo, no casualmente, los relativamente más ricos, Botswana, Mauricio, Sudáfrica y Namibia, los que han liderado esta oposición al protocolo (Sachikonye, 1998a,b; ILO/SAMAT, 1998; Matlosa, 2000).

En una línea de análisis similar a la del protocolo de la SADC estarían las críticas contra los Green-White Paper on International Migration realizadas desde el CDE (Centre for Development and Enterprise), en favor de la apertura de fronteras, argumentando que el nivel de competencia por los puestos de trabajo es muy inferior a lo que la gente imagina, y que el desarrollo de los países de origen no solamente no tiene por qué reducir los flujos de emigrantes, sino que puede incluso aumentarlos (www.queensu.ca/samp).

Es importante ser consciente, en otro orden de cosas, de que la mayoría de las comunidades que componen la región comparten historia, lengua, religión y herencia cultural comunes, y que al igual que sucede en otras regiones del continente, para sus poblaciones las fronteras establecidas durante la era colonial carecen de sentido alguno. En este contexto, el atajar el problema de la migración de indocumentados por la vía de la xenofobia y del reforzamiento de las medidas de seguridad, a sabiendas de que dichos flujos no serán erradicados bajo tales condiciones, supone un planteamiento imprudente y corto de miras desde una perspectiva regional (Matlosa, 2000, Klotz, 2000).

Así pues, y pese al alto grado de incongruencia teórica que supone que la liberalización en los mercados de bienes y servicios, y capitales sea interpretada como algo positivo, a la vez que el libre movimiento de mano de obra se intenta evitar a toda costa, parece ciertamente poco probable que dados los altos niveles de desempleo y pobreza en Sudáfrica, sus autoridades estén dispuestas a permitir la libertad de movimiento del factor trabajo en el interior de este grupo regional en el corto plazo¹⁶ (Sachikonye, 1998a,b).

Esta posibilidad no parece probable ni tan siquiera dentro de un espacio geográfico más limitado como el de la SACU¹⁷ (Southern African Customs Union). Es por eso que como estrategia a medio y largo plazo algunos autores apuestan por la búsqueda del beneficio mutuo recomendando a Sudáfrica potenciar el crecimiento económico de sus vecinos mediante una política de expansión de las inversiones al resto de la región, de tal manera que la presión

¹⁶ La experiencia de ECOWAS-CEDEAO a este respecto, que acabó a primeros de los 80 con el cierre de fronteras por parte de Ghana, y la expulsión de trabajadores por parte de Nigeria, ambas ricas en recursos petrolíferos e importantes receptoras de mano de obra desde los países vecinos, es difícil que sea dejada de lado por las autoridades sudafricanas antes de caminar hacia la liberalización del mercado de mano de obra a nivel regional (McCarthy, 1996). No obstante, y pese a que las condiciones de desigualdad socioeconómicas y lingüísticas en la Unión Europea conforman un contexto diferente para la liberalización del mercado de trabajo a nivel supranacional, no estaría de más que Sudáfrica se fijara también en este referente a la hora de seguir avanzando en el proceso de integración en la región.

¹⁷ Como su propio nombre indica, la SACU es un área aduanera compuesta por Sudáfrica, y los BLSN (Botswana, Lesotho, Swazilandia, y Namibia). Aunque sus primeros antecedentes corresponderían a primeros de siglo, la SACU como tal nació en 1969, tras la independencia de los BLS, y contando con la posterior incorporación formal de Namibia en 1990. Pese a encontrarse en una relativamente avanzada fase dentro del proceso de integración, caracterizada además por un fórmula de reparto de los ingresos aduaneros sustancialmente redistributiva, las perspectivas para la promoción del libre movimiento de la mano de obra en su seno se antojan poco realistas en el corto plazo.

política y social de un proceso de migración masivo vaya reduciéndose paulatinamente.

Esta posición tomada por las autoridades sudafricanas, y respaldada por la mayor parte de la ciudadanía y los sindicatos, calificando el protocolo de radical y revolucionario dadas las extremas disparidades económicas de la región, ha encontrado a su vez apoyo teórico en aquellos autores que defienden que la región no está preparada aún para liberalizar el mercado regional de mano de obra, y que más que liberalización, lo que los flujos de este mercado de trabajo precisan es regulación y control dentro del marco de un órgano supranacional como la SADC, a la espera de que mediante otro tipo de medidas se logre reducir la diferencia entre los niveles de renta y desarrollo de los países de origen y de destino ¹⁸ (SARIPS/SAPES, 2000; Matlosa, 2000).

En la línea de las propuestas realizadas por el ADB (1993), este esfuerzo regulador, implementado sobre la base del acuerdo entre las economías de origen y de destino, no quedaría limitado a evitar los «efectos perversos» de la libertad de movimiento sobre el mercado de mano de obra no cualificada, sino que también debería ser ampliado al de la cualificada, de tal manera que se eviten los perjuicios vinculados a la pérdida de capital humano sobre las eco-

¹⁸ COSATU (Congress of South African Trade Unions) ha defendido que debe abrirse un periodo de transición en el que el movimiento de mano de obra no cualificada sea controlado mediante un sistema de cuotas variables de trabajadores en función de las necesidades de cada país de la región, siempre entendiendo que la única solución efectiva al problema de las migraciones en el subcontinente depende de la promoción de un modelo de desarrollo equilibrado y de la capacidad de creación de empleo dentro de cada economía. Como cabe imaginar, los sindicatos del resto de estados miembros de la SADC son favorables a la liberalización de los movimientos de mano de obra, lo cual evidencia, al igual que en otras zonas del planeta, que el debate sobre las migraciones no toma como referencia las ventajas y desventajas de estos flujos transfronterizos sobre el colectivo de trabajadores en general, sino los intereses corporativos particulares de éstos en función de su país de origen (Keet, 1996).

nomías emisoras de estos flujos migratorios, potenciando la búsqueda del beneficio mutuo¹⁹ (Matlosa, 2000).

La puesta en práctica de una lógica de este tipo, sin embargo, supondría el replanteamiento del protocolo sobre facilitación del movimiento de personas en el marco de la SADC, incluso en el medio y largo plazo, limitando las posibilidades de las economías más desfavorecidas de la región y sus gentes para acceder a las rentas de trabajo obtenidas en las más ricas, y rompiendo la secuencia lógica de

¹⁹ En su macroinforme de 1993 el ADB realizaba un análisis de la situación de los flujos migratorios en la región, en el que en el ámbito de la mano de obra cualificada proponía las siguientes medidas para aliviar los costes de los países emisores respecto a la fuga de cerebros: 1) Que las personas que hayan sido educadas con fondos públicos trabajen durante un determinado periodo de tiempo tras el fin de su formación en su país de origen. 2) Que a los emigrantes formados con fondos públicos se les haga reembolsar las cantidades que han permitido su alto nivel de cualificación. 3) Establecimiento de acuerdos multilaterales y bilaterales entre países emisores y receptores que impongan unas cuotas máximas para la migración de profesionales cualificados. 4) Establecimiento de acuerdos para la creación de un sistema de pagos compensatorios en el marco regional de tal forma que los países receptores paguen un impuesto a los emisores por cada migrante cualificado empleado. Fuera de que tales propuestas puedan ser más o menos interesantes, su problema estriba en su condición de impracticables, en los dos primeros casos debido a la falta de una estructura institucional suficientemente fuerte en los países de origen, y en los dos últimos como consecuencia del escaso interés para la implementación de estas medidas por parte de los de destino. Durante los últimos años se han puesto en marcha algunos proyectos financiados por la IOM con el objetivo de hacer frente al problema del «brain drain». El primero (1993-98), conocido como ROQAN Initiative (Return of Qualified African Nationals) tuvo moderado éxito, reinstalando 2000 trabajadores cualificados africanos en sus países de origen, hasta que tuvo problemas de financiación debido al alto coste de dichas repatriaciones. En la actualidad, la IOM ensaya la denominada Migration for Development Initiative, en la que gracias a un programa más flexible se pretende que mediante tres vías diferentes (temporary return, virtual return, y economic return) la mano de obra cualificada africana fuera del continente contribuya al desarrollo de sus países de origen, manteniendo los salarios y la calidad de vida que hizo que estos profesionales optaran por emigrar (IRIN, 1-8-2001).

las diferentes fases que debe experimentar un proyecto de integración para que su desarrollo sea pleno, y su naturaleza coherente con la lógica de la liberalización de mercados.

Vivimos en una época de la historia en la que los países más privilegiados en términos económicos hacen todo lo posible para evitar que los flujos migratorios de mano de obra no cualificada, procedentes generalmente de otros más desfavorecidos, crucen sus fronteras de manera incontrolada. Este hecho es particularmente paradójico en el caso de economías que participan de un mismo proyecto de integración regional, como en el caso de la SADC, especialmente teniendo en consideración que la liberalización de los mercados de bienes y servicios y capitales se convierten en objetivos para dichos proyectos.

No cabe duda de que el gran reto de la integración en el África Austral a la hora de favorecer unos mayores niveles de satisfacción de necesidades primarias, y de desarrollo humano, en definitiva, se plantea en términos de redistribución entre los estados miembros dentro de cada grupo regional. Y para el logro de dicho objetivo, pese a los múltiples obstáculos a los flujos migratorios existentes actualmente en la región, la libertad de movimiento de la mano de obra constituye, si bien no el único, sí al menos un instrumento de enorme trascendencia en el medio plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (1993): *Economic integration in Southern Africa*, Vol. 3. African Development Bank. Abidjan.
- AISA (1994): «South Africa in Sub-Equatorial Africa: economic interaction. Africa Institute of South Africa». *Africa Insight*, Vol.24, No.1. Africa Institute of South Africa (AISA). Pretoria.
- CHIPETA, C. (1999): «Prospects for further economic integration in the SADC». SARIPS Annual Colloquium on Regional Integration in Southern Africa. Harare.
- CHIPETA, C. (2000): «Development Integration in Southern Africa: Challenges and Opportunities». A concept/background paper. SAPES/SARIPS. Harare.

- CRUSH, J. (2000): «Migration past: an historical overview of cross-border movement in Southern Africa». En: McDonald, D.A. (ed.). *On borders. Perspectives on international migration in Southern Africa*. Southern African Migration Project. St. Martin's Press. New York.
- ILO/SAMAT (1997): «The social protection of migrant workers in South Africa». Policy Paper, No.3. Harare.
- ILO/SAMAT (1998): «Labour migration to South Africa in the 1990s». Policy Paper n.º 4. Harare.
- IOM (2000a): *World Migration Report, 2000*. International Organization for Migration & United Nations.
- IOM (2000b): «Labour markets and migration». International Organization for Migration SARIPS Annual Colloquium on Regional Integration in Southern Africa. Harare.
- IRIN (1-8-2001): «New initiative to tackle regional brain drain». UN Integrated Regional Information Networks. www.allafrica.com.
- KEET, D. (1996): «The emergence and implications of an integrated southern african labour market». *Southern Africa Perspectives*. Centre for Southern African Studies. University of Western Cape. Bellville.
- KLOTZ, A. (2000): «Migration after apartheid: deracialising South African foreign policy». *Third World Quarterly*, Vol. 21, n.º 5. London.
- MATLOSA, K. (2000): «Contemporary labour migration and policy implications in Southern Africa». SARIPS Annual Colloquium on Regional Integration in Southern Africa. Harare.
- MCCARTHY, C. (1996): «Regional integration. Part of the solution or part of the problem?» En: Ellis, S. *Africa now. People, policies and institutions*. DGIS James Currey and Heineman. London.
- MCDONALD, D.A (2000): «Towards a better understanding of cross-border migration in Southern Africa». En: McDonald, D.A. (ed.). *On borders. Perspectives on international migration in Southern Africa*. Southern African Migration Project. St. Martin's Press. New York.
- ODÉN, B. (1996): «Southern African futures. Critical factors for regional development in Southern Africa». *Nordiska Afrikainstitutet. Discussion Paper*. Uppsala.
- PNUD (2000): *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York.
- PNUD (2001): *Informe sobre el desarrollo humano*. Nueva York.

- SACHIKONYE, L. (1998a): «Rethinking about labour markets and migration in Southern Africa». *Southern Africa Political Economy Monthly*. SAPEM, february. Harare.
- SACHIKONYE, L. (1998b): *Labour markets and migration policy in Southern Africa*. SAPES Books. Harare.
- SARIPS/SAPES (2000): *SADC Regional Human Development Report 2000*. Harare.
- STALKER, P. (1994): *The work of strangers*. OIT. Geneva.
- SUTCLIFFE, R. (1998a): *Nacido en otra parte*. HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Bilbao.
- www.queensu.ca/samp. Southern African Migration Project. Canada.