
Migraciones y políticas medioambientales

PID_00252039

Francisco Beltrán Adell

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 1 hora



Índice

Introducción	5
1. Un mundo en movimiento	7
2. Instituciones para gobernar las migraciones	9
3. Retos medioambientales: el calentamiento global	11
3.1. Consecuencias institucionales y decisionales	11
3.2. Consecuencias estructurales y distributivas	12
4. Respuestas e iniciativas multilaterales	13
5. Lecturas obligatorias	15
Bibliografía	17

Introducción

En este módulo estudiaremos dos áreas en las que la globalización ha tenido una importancia decisiva: las migraciones internacionales y la política medioambiental global. En primer lugar, veremos por qué la creciente intensificación de las relaciones entre los países ha ido acompañada de un crecimiento igualmente intenso de los flujos migratorios. En segundo lugar, conoceremos algunas de las organizaciones internacionales más importantes para la gestión de las migraciones, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional para las Migraciones, así como las políticas migratorias de la Unión Europea. En tercer lugar, analizaremos por qué los retos medioambientales son problemas típicamente globales que requieren de instituciones multilaterales, y qué consecuencias para los Estados tiene la lucha contra el calentamiento global. En cuarto lugar, conoceremos las principales convenciones internacionales vigentes que estructuran la respuesta global al cambio climático. Y en quinto lugar, encontraréis una lista de lecturas obligatorias que profundizan en aspectos de las migraciones y las políticas medioambientales globales.

1. Un mundo en movimiento

El periodo que va desde la década de 1970 hasta nuestros días constituye una etapa sin precedentes en cuanto al proceso de interconexión mundial. Los flujos de bienes, servicios y capitales que cruzan fronteras tienen una intensidad cada vez mayor, y el movimiento de personas a través de esas mismas fronteras es igualmente intenso. La globalización contribuye enormemente a acelerar el movimiento internacional de personas al poner en marcha transformaciones estructurales: la desregulación y la liberalización de las economías, el crecimiento de las multinacionales, la competición internacional por el trabajo cualificado, la creciente desigualdad de rentas en el seno de los Estados y entre estos, y la apertura al exterior de las economías emergentes dan lugar a riesgos, oportunidades y redes, además de a cambios políticos y sociales. Todo ello impacta en las decisiones de emigrar o no de millones de personas. Desde esta perspectiva, la globalización puede entenderse, igual que otros periodos pasados en los que aumentaron las interconexiones globales, como una época de migración (Goldin y otros, 2012).

La intensificación e impacto del uso de nuevas tecnologías y de formas de transporte novedosas y más eficientes facilita la circulación de ideas, servicios, bienes y capitales a través de redes globales, pero también pone en contacto a individuos cuyos lugares de residencia están distribuidos por todo el globo. Redes igualmente globales facilitan el movimiento de personas a través de las fronteras.

Algunas cifras sobre los flujos migratorios nos servirán para estimar el fenómeno. Según la Organización Internacional para las Migraciones (IOM, en sus siglas en inglés), el año 2015 fue en el que más se han contabilizado migrantes internacionales –personas viviendo fuera de su país de nacimiento– desde que existen registros, 244 millones de personas. No obstante, como porcentaje de la población total esta cifra se ha mantenido constante a lo largo de las últimas décadas (IOM, 2017). Los movimientos de personas desde unos países del sur a otros (países en desarrollo) son cada vez más importantes en comparación con los flujos migratorios desde los países del sur hacia los del norte. En 2015, el país que lidera el *ranking* de inmigrantes es Estados Unidos, con casi 50 millones de residentes nacidos fuera de sus fronteras. En segundo lugar, se encuentra Alemania (12 millones) y, en tercer lugar, Rusia, con 11,9 millones. Si en lugar de las cifras absolutas nos fijamos en los porcentajes, son los países del golfo Pérsico los que encabezan la lista: más de un 88 % de la población de Emiratos Árabes Unidos es de origen extranjero, casi un 76 % en Catar y casi un 74 % en Kuwait (IOM, 2017).

Las migraciones internacionales son un fenómeno urbano. El 20 % de los inmigrantes del planeta vive en las veinte ciudades más pobladas. Un tercio de los habitantes de ciudades como Sídney o Singapur han nacido en otro país, así como un 25 % en el caso de Ámsterdam o París. En cuanto a las migraciones involuntarias o desplazamientos forzados, 2015 también cuenta con el registro más elevado desde la Segunda Guerra Mundial. El número de refugiados, solicitantes de asilo y otras personas desplazadas fue superior a los 15 millones, un aumento del 45 % en comparación con 2012 debido en su mayor parte al conflicto en Siria. La gran mayoría de los refugiados reside en países en desarrollo, habitualmente los más cercanos al lugar del que son originarios. Por ejemplo, Turquía (con 2,2 millones), Líbano (1,2 millones) y Jordania (630.000) albergan a la mayoría de los refugiados sirios. Por último, la mayoría de las personas que huyen de los conflictos armados o la persecución no atraviesan ninguna frontera, sino que se desplazan hasta otra región de su mismo país. La cifra se estima en 38 millones de personas en 2015 (IOM, 2017).

2. Instituciones para gobernar las migraciones

La Convención sobre los Refugiados o Convención de Ginebra, que establece los derechos de los refugiados internacionales y las obligaciones de los Estados con ellos, y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) son las instituciones más importantes en el campo de la emigración forzosa surgidas tras la Segunda Guerra Mundial. El ACNUR fue creado en 1950 como una agencia temporal de las Naciones Unidas para gestionar la Convención de Ginebra y abordar los desplazamientos masivos de personas desde los países del este de Europa hacia Occidente tras la creación del Telón de Acero por parte de la Unión Soviética (Orchard, 2013).

A los tres años de su creación, el ACNUR se convirtió en una organización permanente, y su papel en la protección de los refugiados y como instrumento para coordinar ayuda y respuestas inmediatas ante una emergencia ha sido fundamental. Además, dado su carácter imparcial como agencia de las Naciones Unidas, ha podido actuar en regiones en las que Estados concretos no hubieran podido hacerlo a causa de la geopolítica de la Guerra Fría; en otras ocasiones, ha funcionado simplemente como organización neutral respecto a los actores de un conflicto (Orchard, 2013).

Con el final de la Guerra Fría, el ACNUR ha perdido autonomía financiera e independencia, a medida que los Estados han pasado a controlar más firmemente sus fronteras, han aumentado su propio perfil en la gestión de las políticas migratorias y han dado un giro restrictivo a las mismas. Por otra parte, las ONG tienen un papel creciente en la protección de refugiados y desplazados internos. De hecho, muchos de los programas del ACNUR son llevados a cabo por ONG, que también cuentan con financiación de los mismos gobiernos que han disminuido su aportación al mantenimiento de la agencia. Por último, la propia reorientación de las actividades del ACNUR también ha contribuido a su pérdida de autonomía. Con el final de la Guerra Fría, la agencia se ha orientado más hacia la repatriación de refugiados y a las actividades en los países de origen de aquellos (Orchard, 2013).

Otra institución importante en la gestión de los flujos migratorios fue el Comité Intergubernamental para las Migraciones, que posteriormente cambiaría su nombre al actual de Organización Internacional para las Migraciones (OIM). La OIM tiene su sede en Ginebra y fue fundada en 1951 por Estados Unidos y otros países occidentales, temerosos de que la Unión Soviética ejerciera una influencia desproporcionada en el ACNUR a través de las Naciones Unidas. La OIM fue constituida deliberadamente como un organismo independiente de las Naciones Unidas, con un director y un consejo favorables a Estados Unidos y a Occidente. Su misión consiste en facilitar la cooperación internacional en

la gestión ordenada de los flujos migratorios, contribuir a paliar los problemas asociados a la migración internacional y proporcionar asistencia a refugiados y desplazados.

Por último, la Unión Europea es un importante actor internacional en materia de migración. Entre sus competencias está la gestión de los flujos migratorios y las demandas de asilo en el territorio de la Unión, conjuntamente con los Estados miembros. La Convención de Dublín, que es vinculante para todos los Estados de la UE, regula los procedimientos de recepción y gestión de las demandas de asilo en la Unión. Además, se ocupa también de la inmigración de personas con alta cualificación que desean trabajar y vivir en alguno de los Estados miembros de la UE a través del programa de la Tarjeta Azul (Blue Card). Este programa confiere a sus beneficiarios un conjunto de derechos, independientemente del país europeo en el que se instalen, y facilita su libre circulación y residencia en otros países de la UE.

3. Retos medioambientales: el calentamiento global

El desarrollo económico de los países occidentales durante el último siglo ha generado la emisión de grandes cantidades de dióxido de carbono, metano, óxido nítrico y clorofluocarbonos (Schaeffer, 2016). Dado que estos gases son los principales culpables del calentamiento de la atmósfera, el problema se ha multiplicado exponencialmente al sumarse a la carrera por el desarrollo países emergentes como China, India o Rusia, si bien Europa occidental y Norteamérica siguen siendo las regiones más contaminantes. Durante la primera década y media del siglo XXI, cada año ha batido el récord de temperatura del anterior; 2016 fue el año más cálido desde que existen registros.

Como en el caso de otras dimensiones de la globalización, abordar los problemas medioambientales del planeta a una escala global posee impactos institucionales y decisionales, por un lado, y estructurales y distributivos, por otro. Estos impactos afectan a la capacidad de los Estados para llevar a cabo políticas públicas autónomas y afectan a muchas otras esferas no exclusivamente medioambientales.

3.1. Consecuencias institucionales y decisionales

Aunque las políticas medioambientales nacionales y la adaptación de la estructura económica que cada Estado lleva a cabo para hacer frente al calentamiento global son esenciales, la única garantía de efectividad en este campo se encuentra en el nivel multilateral. De poco sirve que ciertos países se comprometan a rebajar sus emisiones y a aumentar la proporción de fuentes renovables de la energía que consumen, si los países que más contaminan no se ven obligados a reducir sus niveles de polución. En este sentido, son necesarios acuerdos globales que vinculen a todos los países, que estén gestionados por organismos permanentes y que incluyan algún tipo de sanción para aquellos que no cumplan. El problema reside en encontrar los mecanismos y la voluntad política para sancionar a los países incumplidores. En cualquier caso, el calentamiento del planeta es un fenómeno global que impacta en las decisiones que se toman sobre las políticas nacionales. Se trata de un impacto decisional.

Las políticas medioambientales no son las únicas afectadas por los problemas ecológicos globales. Estos también tienen consecuencias en otras áreas en las que anteriormente los gobiernos disfrutaban de autonomía –las políticas agrícolas, forestales, energéticas o de transportes–, que también se ve restringida por los acuerdos que emanan de organizaciones multilaterales que combaten el cambio climático. Por eso decimos que se da un cambio institucional derivado de la naturaleza global de los retos medioambientales, o impacto institu-

cional, cuando la gestión de ciertas políticas (las que acabamos de mencionar) no depende exclusivamente de instituciones domésticas, sino crecientemente de instituciones multilaterales.

3.2. Consecuencias estructurales y distributivas

El combate contra el cambio climático tiene también consecuencias estructurales, ya que pone en marcha cambios fundamentales en la estructura económica de los países. Pensemos en el caso de una subvención a la creación de parques solares fotovoltaicos con objeto de incrementar la producción de energía solar. Esto dará lugar a una recomposición o reestructuración de la producción y el consumo en el sector energético, con consecuencias –quizá desinversiones– para las industrias energéticas tradicionales basadas, por ejemplo, en combustibles fósiles.

Finalmente, las políticas medioambientales globales poseen un impacto distributivo, porque provocan ganadores y perdedores. En el caso que acabamos de mencionar, las industrias energéticas tradicionales pueden perder cuota de mercado frente a las industrias basadas en energías renovables. También puede ser que los consumidores tengan que pagar más –o menos, dependiendo del resultado de la transformación en el sector– por la energía que consumen. O que compañías no nacionales más eficientes o de tecnología más avanzada se hagan con una parte del mercado, o que las compañías nacionales encuentren nuevos mercados en el exterior. Todos estos son ejemplos de impactos redistributivos, que redistribuyen costes y ganancias entre productores y consumidores, nacionales y extranjeros.

4. Respuestas e iniciativas multilaterales

Los acuerdos multilaterales más ambiciosos de las últimas décadas para limitar la emisión de gases de efecto invernadero son el Protocolo de Kioto de 1997, el Acuerdo de Copenhague de 2009 y el Acuerdo de París de 2015. Todos ellos han tenido lugar dentro de la llamada Convención Marco para el Cambio Climático, un tratado internacional adoptado en 1992 que forma parte de las Naciones Unidas y que tiene por objeto limitar la emisión de los gases que contribuyen al calentamiento global.

El **Protocolo de Kioto** intentó llevar a la práctica los objetivos de la Convención Marco a través de la reducción de emisiones en los países desarrollados y de la limitación del crecimiento de las emisiones en los países en desarrollo, con un calendario de aplicación dividido en fases hasta 2020. Diversos estudios coinciden en afirmar que el Protocolo no ha logrado disminuir la gravedad del problema climático y que la mayor parte de los firmantes no han respetado las cuotas establecidas.

El **Acuerdo de Copenhague** fue consensuado entre Estados Unidos y las principales economías emergentes (China, India, Brasil y Sudáfrica). Aunque este acuerdo suponía una intensificación de los esfuerzos en términos de objetivos pactados en el Protocolo de Kioto, su estructura basada en compromisos nacionales voluntarios, el reducido número de países que intervino en su redacción y el que careciera de fuerza legal que obligara a los Estados a cumplir lo acordado, van a hacer muy difícil alcanzar el objetivo de limitar el aumento absoluto de la temperatura media del planeta a dos grados centígrados respecto a los niveles preindustriales.

Finalmente, el **Acuerdo de París**, al igual que el de Copenhague, gira en torno a las estrategias voluntarias de cada país respecto a su contribución a mitigar el problema del calentamiento global, y tampoco prevé mecanismos para obligar a los Estados a cumplir sus objetivos en una fecha determinada. No obstante, estos objetivos tienen que ser más ambiciosos que los acordados en los pactos anteriores y, a diferencia del Protocolo de Kioto, está basado más en el consenso entre los Estados que en mecanismos legales de supervisión y sanción. Las críticas a este acuerdo se han centrado en la escasa ambición de una previsión de emisiones que, dados los incumplimientos anteriores, es ahora insuficiente; también se ha criticado la ausencia de mecanismos de aplicación legalmente vinculantes.

La retirada de Estados Unidos del Acuerdo de París

En junio de 2017, el presidente Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo de París contra el cambio climático, un pacto que reunía hasta entonces a casi doscientos países. Estados Unidos es el único país desarrollado que se ha alejado de un consenso global que reúne a

la totalidad de economías desarrolladas y a las emergentes. Aunque los principales socios de este acuerdo han declarado que mantendrán sus compromisos, está por ver de qué forma afectará esta retirada al logro de los objetivos medioambientales pactados, dado que Estados Unidos es además el segundo emisor global de gases de efecto invernadero. Y eso sin contar con el efecto imitación que puede tener sobre otros países, que también pueden decidir abandonarlo.

Independientes de los acuerdos que acabamos de mencionar, pero incluidas por muchos países como medidas para ayudar a alcanzar los objetivos pactados, vale la pena mencionar las siguientes iniciativas medioambientales (Ritzer, 2010).

- **Impuestos sobre el carbono:** las empresas pagan un impuesto por emitir dióxido de carbono a la atmósfera proveniente de combustibles fósiles como petróleo, carbón o gas natural. El coste económico del impuesto debería llevar a las empresas a producir de forma más eficiente, reduciendo sus emisiones y, por tanto, los impuestos que tienen que pagar.
- **Neutralidad en cuanto a las emisiones:** ciudades, regiones o países se comprometen a compensar cada unidad de carbono que emiten plantando árboles o ayudando a eliminar la contaminación en otro país.
- **Nuevas tecnologías:** el uso de vehículos y transportes eléctricos o híbridos; la sustitución de combustibles fósiles por biocombustibles como el etanol, un derivado de productos agrícolas como el maíz; empleo de energía de origen solar, eólica o geotérmica.

Impuesto sobre el carbono en Canadá

En la provincia de Alberta, en el oeste canadiense, está vigente un impuesto sobre el carbono generado por el uso de combustibles fósiles en la producción y en el transporte. El impuesto se distribuye posteriormente en pagos directos a los habitantes de la provincia, según su renta, subsidios a las pequeñas empresas e inversiones en energías renovables. El Gobierno federal de Canadá estudia implantar una tasa al carbono en todo el país basada en este modelo de Alberta.

5. Lecturas obligatorias

Goldin, I.; Cameron, G.; Balarajan, M. (2012). *Exceptional People. How Migration Shaped our World and Will Define our Future* (cap. 8: «A global migration agenda»). Princeton: Princeton University Press.

Una parte del debate contemporáneo sobre las migraciones internacionales se centra en las políticas restrictivas (fronteras cerradas) o favorables al fenómeno (fronteras abiertas). Más que los dos casos extremos, el capítulo revisa los argumentos que fundamentan una mayor apertura relativa a la inmigración o bien diversos grados de restricción, abordando aspectos como la soberanía nacional, la seguridad, la estabilidad social o los beneficios para las sociedades receptoras. La segunda parte del capítulo plantea los principios que deben regir una estrategia global sobre las migraciones y el tipo de liderazgo multilateral necesario para llevarla a cabo.

Orchard, P. (2013). «Governing forced migration». En: S. Harman; D. Williams (eds.). *Governing the World? Cases in Global Governance* (cap. 11). Abingdon, Oxon: Routledge.

El texto aborda la cuestión de las migraciones forzadas, la evolución histórica del ordenamiento jurídico internacional sobre los refugiados, las políticas sobre los refugiados desde la posguerra mundial y la protección internacional de los llamados desplazados internos por conflictos, persecución u otros motivos. El capítulo dedica especial atención a casos concretos, como la importancia del ACNUR, los desplazados por la guerra en Bosnia a mitad de la década de 1990 o la política australiana sobre refugiados.

Schaeffer, R. K. (2016). *Understanding Globalization. The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental Change* (cap. 9: «Globalization and global warming»). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

El autor analiza el papel jugado por varios aspectos políticos, económicos, técnicos y sociales en el fenómeno del calentamiento global; entre otros, la organización global de la agricultura y los mercados agrarios, la industria forestal y la gestión de los recursos marinos, la polución y los gases de efecto invernadero, los efectos distributivos entre países y los intentos multilaterales de hacer frente al problema.

Bibliografía

Goldin, I.; Cameron, G.; Balarajan, M. (2012). *Exceptional People. How Migration Shaped our World and Will Define our Future* (cap. 8: «A global migration agenda»). Princeton: Princeton University Press.

International Organization for Migration (IOM). *Global Migration Trends Factsheet*. <<http://gmdac.iom.int/global-migration-trends-factsheet>>

Orchard, P. (2013). «Governing forced migration». En: S. Harman; D. Williams (eds.). *Governing the World? Cases in Global Governance*. Abingdon, Oxon: Routledge.

Ritzer, G. (2010). *Globalization. A Basic Text*. West Sussex: Wiley-Blackwell.

Schaeffer, R. K. (2016). *Understanding Globalization. The Social Consequences of Political, Economic, and Environmental Change*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.

