



Causas de la huida «made in Europe»

Acerca de la política europea y su relación con la migración y la huida

FELIX BRAUNSDORF (ED.)

Julio 2017

- Si Europa pretende cumplir con sus responsabilidades globales, debe entender las complejas relaciones entre la política europea y la migración o la huida. Este es el requisito básico para que haya medidas que puedan contribuir eficazmente a evitar la destrucción de los medios de subsistencia de las personas. Esta es la responsabilidad que deben afrontar los Estados europeos.
- Por ello, es necesario abordar las causas de la huida «*made in Europe*» de forma consecuente. En un mundo cada vez más globalizado, Europa comparte la responsabilidad, por ejemplo, en lo que se refiere a la articulación de tratados comerciales, la limitación de la capacidad de regulación y maniobra de los Estados, el deber de diligencia de las empresas transnacionales, la política agraria y de pesca, las emisiones de dióxido de carbono, las intervenciones militares o las exportaciones europeas de armas. La presente publicación trata de alcanzar una mayor comprensión y ofrece propuestas de políticas responsables para «luchar contra las causas de la huida».
- Así, Europa podría contribuir de forma decisiva a la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Sus objetivos de sostenibilidad subrayan que todos los países, incluso los países ricos e industrializados, deben impulsar a escala internacional un desarrollo social, ambiental y económico con el fin de permitir a las generaciones futuras una vida plena independientemente de su lugar de nacimiento. Porque Europa tiene una responsabilidad humanitaria no solo frente a las personas que buscan refugio allí, sino también frente a las personas cuyos medios de vida se ven amenazados por la política europea.



Felix Braunsdorf	
Causas de la huida «made in Europe»	
Acerca de la política europea y su relación con la migración y la huida	3
Jochen Hippler	
¿Huida de la política exterior occidental?	
Observaciones sobre la ambivalencia de la política europea	5
Julia Gurol, Esther Meininghaus, Max M. Mutschler y Carina Schlüsing	
Los riesgos de las exportaciones europeas de armas	10
Thomas Hirsch	
La migración por causas climáticas y la responsabilidad europea	14
Wolfgang Obenland	
La influencia de Europa en la desigualdad global	19
Christopher Schuller	
Cómo impedir el desplazamiento desencadenado por la actividad corporativa	24
Francisco J. Marí	
Política pesquera, agraria y económica: cómo la Unión Europea genera hambre y pobreza en África	28
Dra. Evita Schmieg	
La política comercial europea ¿promueve o impide la migración?	35
Bibliografía	41
Sobre los autores	44

Causas de la huida «*made in Europe*» Acerca de la política europea y su relación con la migración y la huida

Felix Braunsdorf

Hasta el momento, el sector político intenta «luchar» contra las causas de la huida en las regiones en crisis. ¡Pero esto no es para nada suficiente! También es necesario abordar las causas de la huida «made in Europe», ya que Europa comparte la responsabilidad, por ejemplo, en lo que se refiere a la articulación de los tratados comerciales, la limitación de la capacidad de regulación y maniobra de los Estados, el deber de diligencia de las empresas transnacionales, la política agraria y de pesca, las emisiones de dióxido de carbono, las intervenciones militares o las exportaciones de armas. Si Europa pretende cumplir sus responsabilidades globales, debe entender estas complejas relaciones entre la política europea y la migración o la huida. Este es el requisito básico para que se tomen medidas que puedan contribuir eficazmente a evitar la destrucción de los medios de subsistencia de las personas. Esto es lo que analiza esta publicación, que trata este tema desde diferentes perspectivas sectoriales.

En los últimos años, ha llegado un número significativamente más alto que nunca de solicitantes de asilo a los países de la Unión Europea. El público europeo y el sector político discuten intensamente qué hacer con las personas que llegan y cómo afrontar los fenómenos de migración y huida, así como sus causas. También han surgido nuevos términos en el debate público.

La «lucha contra las causas de la huida» es una de las expresiones acuñadas recientemente en la realidad política de Alemania. El gobierno federal viene aumentando continuamente los fondos destinados a aquellas políticas de desarrollo que sean capaces de combatir las causas de la huida. La Comisión Europea ha establecido un fondo fiduciario para abordar las causas de la migración irregular en África. Estas medidas indican que la política quiere abordar el «problema» de forma activa y que pretende «cortarlo» de raíz. Pero ¿qué significa esto? Ya que, a pesar de que la expresión «lucha contra las causas de la huida» parece clara y evidente, en la práctica política se interpreta y emplea de manera

muy diferente, con el riesgo de convertirse en un mantra vacío de significado.

Hasta ahora, la respuesta política frente al creciente número de personas que huyen y emigran se basa en medidas a corto plazo. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los Estados refuerzan su compromiso político de desarrollo en las regiones de acogida, cuando destruyen las redes de contrabando o cuando cooperan en materia de política de seguridad con la gestión de fronteras. Así, muchas de estas medidas no están dirigidas contra las causas de la huida en los países de origen, sino encaminadas a frenar los movimientos migratorios y de huida hacia Europa.

En cambio, la «lucha contra las causas de la huida» debe comenzar por preguntarse por qué las personas abandonan su tierra natal. Según la definición del derecho internacional, las personas que huyen son personas perseguidas políticamente. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados aprobada en Ginebra define al refugiado como una persona que, debido a un miedo fundado de ser perseguido por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política en particular, se encuentra fuera de su país de nacimiento. Esta persona tiene derecho de asilo, porque el gobierno de su país de origen no es capaz de protegerla de amenazas de muerte, o incluso es el mismo gobierno el que pone en peligro su vida e integridad física.

Basta con echar un vistazo al debate público y a la práctica política para entender que entre las causas de la huida se esconde mucho más que la persecución política. De hecho, el concepto estricto de refugiado político no refleja suficientemente la realidad de las personas que huyen. Para muchos, la decisión de abandonar su hogar supone una estrategia necesaria de adaptación al deterioro de las condiciones de vida y tiene causas políticas, ambientales y económicas más profundas. Existen numerosos factores que hacen la vida en muchas partes de nuestro planeta cada vez más insoportable o incluso imposible. Las personas huyen de conflictos y guerras, y cuanto más perdura la violencia, más tiempo se ven condenadas como «refugiados» a una vida a menudo precaria. Los desastres naturales como las sequías amenazan cada vez más vidas y alimentan los conflictos por los recursos escasos. En muchos casos, la discriminación y la persecución abierta no dejan a las personas más alternativa que huir. La pobreza, la

desigualdad y la falta de perspectivas, especialmente entre los jóvenes, están muy extendidas en muchas sociedades.

En un mundo cada vez más globalizado, la política europea tiene, en parte, un impacto significativo en las condiciones de vida de las personas dentro y fuera de Europa. Deben explicarse y entenderse estas complejas relaciones entre la política europea y la migración o la huida. Solo así podrán formularse las alternativas políticas que puedan contribuir eficazmente a evitar la destrucción de los medios de subsistencia de las personas.

Esta publicación trata de alcanzar una mayor comprensión y ofrece propuestas de políticas responsables para «luchar contra las causas de la huida». Por primera vez se han recopilado los artículos de autores de diferentes disciplinas, que han identificado las causas de la huida «*made in Europe*» en siete ámbitos políticos. Jochen Hippler comienza sopesando las posibilidades y limitaciones de la política exterior y de seguridad europea y pone de manifiesto las consecuencias ambivalentes de las intervenciones militares. Julia Gurol, Esther Meininghaus, Max M. Mutschler y Carina Schlüsing analizan los riesgos de las exportaciones europeas de armas a las regiones en crisis como, por ejemplo, Siria y Libia. Thomas Hirsch hace un llamamiento a la responsabilidad europea en la implementación del Acuerdo de París sobre el cambio climático y reivindica un mayor compromiso humanitario para superar globalmente la migración inducida por el clima. Wolfgang Obenland describe la compleja relación entre la desigualdad y la migración y menciona la política fiscal internacional y la deuda pública como los puntos de partida claves. Christopher Schuller hace referencia a las violaciones de los derechos humanos y a las expulsiones que provocan las empresas europeas, que actualmente no se impiden ni se compensan adecuadamente. Francisco J. Marí señala el impacto que tienen las políticas agrícolas y pesqueras europeas sobre los ciclos económicos locales en África occidental. Finalmente, Evita Schmiegl ilustra claramente cómo debería cambiar la política comercial de la UE para que los países socios puedan desarrollarse de forma sostenible y brindar a todas las personas una perspectiva de futuro positiva.

Las contribuciones muestran diferentes facetas de un mismo fenómeno: la huida o migración de personas. Los artículos exponen la complejidad de la cuestión y revelan la dificultad de distinguir en la práctica entre la huida

y la migración. Pero, sobre todo, ponen de manifiesto que Europa tiene una responsabilidad humanitaria no solo frente a las personas que buscan refugio allí, sino también frente a las personas cuyos medios de vida se ven amenazados por la política europea. Esta es la responsabilidad que deben afrontar los Estados europeos, de modo que también puedan contribuir a la aplicación de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas. Sus objetivos de sostenibilidad subrayan que todos los países, incluso los países ricos e industrializados, deben impulsar a escala internacional el desarrollo social, ambiental y económico con el fin de permitir a las generaciones futuras una vida plena, independientemente de su lugar de nacimiento.

¿Huida de la política exterior occidental?

Observaciones sobre la ambivalencia de la política europea

Jochen Hippler

La migración, la huida y la expulsión no son fenómenos nuevos, sino que han existido durante miles de años. También en Europa son muy conocidos. Sin embargo, la migración y la huida masivas son normalmente fenómenos regionales que se circunscriben al país de origen o a sus proximidades. Desde la intervención soviética en la década de 1970, los refugiados afganos se desplazaron principalmente a Pakistán e Irán. Y hoy, la gran mayoría de los refugiados sirios –si no permanecen en el país como «desplazados internos»– huyen a los países vecinos: Líbano, Turquía o Jordania y, en cierta medida, incluso a Iraq. Pero el hecho de que ahora cientos de miles de refugiados lleguen también a Europa es novedoso y genera gran inquietud en todo el continente. La migración laboral o la inmigración de las antiguas colonias se conocían en Europa desde hace mucho tiempo, pero la repentina afluencia de un gran número de refugiados de guerra procedentes de fuera de Europa se ve como un nuevo reto, incluso en materia de política de seguridad.

Este artículo analiza si la política exterior y de seguridad europea ha contribuido a los movimientos de huida y migración y, de ser así, en qué medida. Esto puede aplicarse no solo a la política occidental frente a Oriente Medio, sino también a las condiciones económicas globales.

Guerra y conflicto como causas graves de la huida

Las grandes migraciones se producen con mayor frecuencia cuando el país de origen no ofrece perspectivas de vida o, incluso, cuando supone un peligro de muerte (*push factors*, factores de expulsión) o cuando otro país u otra región del país de origen parece ser significativamente mejor o, al menos, más segura (*pull factors*, factores de atracción). Los factores de expulsión pueden ser muy variados: la falta de perspectivas económicas y sociales en el país de origen, la represión política, la «limpieza étnica» y el desplazamiento forzado, así como las guerras (también civiles), desempeñan un papel clave.

En el futuro, los motivos ecológicos cobrarán cada vez más importancia, como por ejemplo en el caso de la migración debida a la expansión de los desiertos, o bien a la escasez de agua o a las inundaciones originadas en el aumento del nivel del mar. Los factores de atracción rara vez causan por sí mismos la migración masiva, pero pueden reducir las reticencias ante la migración y son esenciales a la hora de elegir el país de destino: si es necesario huir, al menos que no sea a otro país en crisis, sino preferentemente a regiones que ofrezcan mejores perspectivas de vida.

Los motivos de huida son múltiples, tanto para los perseguidos políticos como para los refugiados de guerra. Pero en ambos casos se puede decir que la amenaza del deterioro de las condiciones de vida provoca que los afectados no puedan permanecer en el país sin percibir un peligro subjetivo u objetivo. En el caso de los refugiados políticos, las causas de la discriminación sistemática (como la inhabilitación profesional o la pérdida del empleo) abarcan desde la intimidación (por ejemplo, a causa de la expresión de opiniones molestas o actividades políticas), la amenaza de detención o la detención misma, hasta la tortura o el riesgo de ser asesinado. Por lo general, confluyen simultáneamente varios factores que imposibilitan el desarrollo de una vida normal, y mucho menos de una vida políticamente activa. A menudo, a las víctimas de ese tipo de persecución política se les priva de sus medios de vida, de sus ingresos (por ejemplo, cuando se le prohíbe a un autor publicar sus obras o se le impide a un artista actuar en público). Con los refugiados de guerra, la situación es diferente. Se trata, en primer lugar, de salvar la propia vida cuando una ciudad es objeto de ataque mediante bombardeo aéreo o armas pesadas, cuando la limpieza étnica o las violaciones masivas se convierten en medios de guerra o cuando los civiles quedan atrapados en el fuego cruzado. Pero tampoco es raro que los medios de

«Incluso cuando existe un fuerte aumento del número de refugiados, la distribución mundial es muy desigual. Los países más ricos acogen a muchos menos refugiados que los menos ricos. Casi nueve de cada diez refugiados (86%) se encontraban en 2015 en los países económicamente menos fuertes. Una cuarta parte de todos los refugiados permanecían en los Estados enumerados en la lista de la ONU de los países menos desarrollados». ACNUR (2015)

vida de la población sean destruidos deliberadamente, ya sea el suministro de agua y electricidad, los servicios sanitarios o el acceso a los alimentos. Se supone que esto debilita la voluntad de resistencia del enemigo, y a veces se despueblan regiones enteras de forma sistemática para, a continuación, poder avanzar militarmente sin impedimentos. En cualquier caso, a la población se le impide la permanencia en sus hogares y, cuando esto sucede en grandes áreas del país afectado, no queda más remedio que huir al extranjero. Las siguientes cifras respecto de Siria e Iraq sirven de ejemplo: los organismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) calculan que el número de sirios en el país (es decir, los que no han huido) que necesitan asistencia humanitaria es de aproximadamente 13,5 millones sobre un total de 22 millones de habitantes; de ellos, al menos 8,7 millones ni siquiera tienen un abastecimiento alimentario suficiente: 70 % de la población no dispone de un acceso regular al agua potable; la expectativa media de vida de los sirios ha descendido 20 años (OCHA 2015) desde el comienzo de la guerra civil. Estas pocas cifras –en las que ni siquiera se mencionan las víctimas ni los heridos de guerra– dejan en claro por qué 4,5 millones de sirios han buscado refugio en el extranjero. La inmensa mayoría de los refugiados permanece en la región: más de 2 millones en Turquía, 1,2 millones en el Líbano (con una población muy inferior a la de la Cuenca del Ruhr en Alemania), y de 600.000 a 700.000 en Jordania.

El éxodo masivo de 2015 adquirió una especial relevancia debido a los refugiados de guerra, que en Europa procedían sobre todo de Siria y Afganistán.¹

Es obvio que las guerras y los conflictos violentos en sus respectivos países fueron la causa decisiva de la huida, y es evidente que solo una pequeña parte de estos refugiados llegó a Europa, ya que la mayoría de ellos permanecieron en sus regiones. Independientemente de los países de destino, se plantea la cuestión de si los gobiernos occidentales son parcialmente responsables, por sus acciones u omisiones, del desplazamiento de refugiados procedentes de zonas de conflicto. Esta corresponsabilidad no se refiere únicamente a la migración por motivos de guerra, sino también a otras causas de la huida.

1. Los seis principales países de origen de los refugiados en 2015 son Siria (4,9 millones), Afganistán (2,7 millones), Somalia (1,12 millones), Sudán del Sur (778.700), Sudán (628.800) y la República Democrática del Congo (541.500) (ACNUR 2015).

Tensiones sociales por influencias socioeconómicas externas

Las causas de la huida son múltiples y complejas. Las guerras y los conflictos más violentos no surgen de la noche a la mañana, sino que derivan de un proceso económico, social y político que puede dar lugar a una escalada violenta de conflictos acumulados. El éxodo masivo suele ser el resultado de una evolución errónea a más largo plazo que tiene su origen en la misma sociedad o que procede del exterior. Algunos de estos factores se pueden asignar fácilmente a actores concretos, por ejemplo, cuando un gobierno decide realizar una «limpieza étnica» o comenzar una guerra. El desplazamiento también se puede producir por causas que se remontan al pasado e incluyen a otros actores. Existen otros factores que parecen de entidad más «anónima» o estructurales: las continuas malas cosechas o una abrupta caída de los precios de las materias primas de importantes productos de exportación pueden exacerbar las tensiones sociales y las rivalidades. Los desastres naturales, que en parte pueden ser ocasionados por el ser humano, así como los mecanismos del mercado mundial pueden incidir, pero también la estructura de una sociedad, rasgos como la desigualdad extrema o el dominio político de un grupo étnico sobre otro. Precisamente, cuando existen pronunciadas tensiones internas, los factores externos –por ejemplo, la economía mundial– pueden desencadenar en una sociedad un conflicto violento y la huida de la población. Si previamente existía una fuerte competencia por los recursos, la contracción del margen de distribución debido al desmoronamiento de los ingresos de exportación o a la competencia extranjera con el mercado interior puede acarrear efectos devastadores. En este contexto, los actores extranjeros o internacionales tienen una gran responsabilidad: en el pasado, los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial o bien la presión ejercida por la Unión Europea o Estados Unidos a menudo han exacerbado el conflicto de forma masiva. Las políticas económicas neoliberales impuestas desde el exterior pueden forzar conflictos de distribución.

Intervenciones fatídicas

Otro aspecto de la responsabilidad internacional es la política militar de las grandes potencias, en particular si estas participan en las áreas de conflicto regional.

Esto puede suceder en el contexto de las intervenciones imperialistas, tales como la ocupación soviética de Afganistán en la década de 1980 o la Guerra de Iraq llevada a cabo por George W. Bush en 2003. Pero también se puede dar en el marco de intervenciones con fines humanitarios como, por ejemplo, en el caso de Somalia en 1992. Existen otras intervenciones que no pueden clasificarse fácilmente en una de estas dos categorías. Así, la guerra para derrocar a los talibanes en Afganistán no se puede considerar prioritariamente humanitaria ni imperialista, pues surgió de la confluencia de intenciones de seguridad (lucha contra el terrorismo tras el 11 de septiembre de 2001), de la transformación de la sociedad y del Estado afganos y de consideraciones geoestratégicas. Las consecuencias de las intervenciones militares se determinan en parte por las intenciones de los intervinientes, pero generalmente también por su comportamiento militar y civil, por las condiciones y los problemas en el país de destino, así como por la percepción y la mayor o menor comprensión de las condiciones del país afectado por los intervinientes.

Las intervenciones militares no siempre se traducen, directa y automáticamente, en huida de la población, tal como ha sucedido a menudo. Así, antes de la guerra de EEUU contra Iraq en 2003 se prepararon amplios campos de acogida para refugiados que no resultaron necesarios. Sin embargo, eventualmente sí pueden provocar una gran huida de población si las hostilidades persisten y no solo producen víctimas civiles, sino que también destruyen los medios de vida de grandes sectores de la sociedad, tales como sistemas de riego, hospitales, suministro de alimentos, de agua potable o de electricidad. En estos casos, a la población le resulta a menudo imposible permanecer en el lugar y, consecuentemente, aumenta el número de desplazados internos y de refugiados. Este es el proceso que pudo observarse con la intervención soviética en Afganistán (más de 5 millones de refugiados) (Bressensdorf 2016) o en los últimos años en Siria.

En algunos casos, las intervenciones, sobre todo mediante tropas terrestres, ocasionan tras cierto tiempo una desestabilización de la sociedad en cuestión. Esto sucede cuando el ejército extranjero asume las funciones de orden y control del país, lo que suscita oposición y promueve la radicalización de los habitantes. Tómese como ejemplo Iraq: la intervención de EEUU en 2003 no ocasionó inmediata y directamente movimientos de huida, pero sí aumentó las tensiones interconfesionales

y desencadenó una guerra civil multidimensional, lo que permitió el auge del denominado «Estado Islámico» y creó las condiciones para el desplazamiento interno e internacional de población. Pero incluso cuando el ejército de ocupación pretende evitar tal situación de tipo casi colonial y apuesta por una rápida transferencia de poderes a las fuerzas locales, se erige como una instancia central de asignación de las relaciones internas de poder sin realmente estar familiarizado con las condiciones sociopolíticas del país ocupado. Los factores del poder locales suelen tratar de aprovecharse de este tipo de situaciones para lograr una posición ventajosa frente a competidores políticos. Esto pudo observarse en Afganistán y, nuevamente, en Iraq. Se puede promover la fragmentación étnica, la polarización confesional y otras tendencias socialmente destructivas que, a su vez, desencadenan o intensifican una dinámica violenta. Asimismo, los grandes flujos de recursos procedentes del exterior pueden hacer recrudecer rivalidades en el interior por su control y distribución; a menudo, los sectores favorecidos de la sociedad emplean estos fondos para financiar sus redes de clientelismo y esto provoca que sus oponentes se movilicen. Si estos factores sobrepasan un cierto umbral, pueden desintegrar una sociedad ya de por sí frágil, polarizarla y hacer que la violencia sea la mejor opción para algunos, con el consecuente desencadenamiento de movimientos de huida que la intervención inicial no hubiera ocasionado. La cuestión de la «culpabilidad» o la causalidad rara vez resulta fácil de dilucidar: los factores de poder suelen desempeñar un papel central, pero su comportamiento destructivo tiene lugar a menudo en un marco sociopolítico establecido desde el exterior y que genera incentivos para desencadenar, mantener o acrecentar una dinámica violenta. En este sentido, los actores externos son responsables no solo de su propio comportamiento, sino también de los sistemas que incitan la movilización de los actores violentos locales. Esto es aplicable tanto a las políticas y decisiones activas como a las omisiones. Un buen ejemplo de ello es la política de ocupación de EEUU en Iraq de 2003 a 2005, que forzó la etnización y confesionalización con el fin de lograr socios locales (Hippler 2008 y 2012). También vale la pena mencionar la incidencia de la política occidental en Afganistán, que en muchas partes del país favoreció un resurgimiento de los señores de la guerra para instrumentalizarlos en materia de política de seguridad (Chayes 2007).

Enseñanzas del dogma de la estabilización

Desde el final de la Guerra Fría, las intervenciones militares han producido normalmente resultados ambiguos. En la mayoría de los casos, el componente destructivo de estas intervenciones –por ejemplo, la caída de los talibanes, de Sadam Husein o Muamar el Gadafi– se puso en práctica de forma rápida y eficaz. En otras palabras: su cometido militar directo, la destrucción de las unidades o centros militares enemigos, pudo llevarse a cabo con rapidez y precisión debido a la masiva superioridad occidental, sobre todo estadounidense, en cuanto a número de efectivos y equipamiento. Sin embargo, en lo relativo a los objetivos estratégicos, es decir, los objetivos políticos, las intervenciones fracasaron prácticamente sin excepción a pesar de la superioridad militar. La estabilidad política, las nuevas estructuras estatales operativas, la democratización y otros nobles objetivos no se lograron ni en Somalia ni en Afganistán, tampoco en Iraq o en Libia, y ni siquiera en Bosnia y Kosovo se puede hablar de condiciones estatales estables y operativas, a pesar del extraordinario compromiso financiero y humano. Si bien es cierto que esos países ya eran frágiles e inestables antes de las intervenciones, estas apenas consiguieron estabilizarlos; es más, en parte los desestabilizaron aún más. Es decir, únicamente en casos excepcionales, las intervenciones militares –como en la intervención soviética en Afganistán– fueron responsables exclusiva o principalmente de los movimientos de huida. Pero rara vez han logrado estabilizar un país en crisis y, a menudo, han complicado la situación política interna y ocasionado una fragmentación de las sociedades, así como una intensificación de los conflictos. Por tanto, los movimientos de huida fueron causados indirectamente o, al menos, fueron ignorados. En todos estos casos, las intervenciones militares fueron, al menos parcialmente, responsables de los desplazamientos.

Posibilidades y limitaciones de la política exterior y de seguridad alemana y europea

La política exterior y de seguridad alemana y europea se esfuerza desde hace tiempo por contribuir a la prevención de violentas crisis regionales, a la gestión de conflictos y a la solución diplomática de estos. Recientemente se añadió la «lucha contra las causas de la huida» a sus objetivos políticos, tal como se formula explícitamente en el acuerdo de coalición entre la Unión Demócrata

Cristiana (CDU, por sus siglas en alemán), la Unión Social Cristiana (CSU) y el Partido Socialdemócrata de Alemania (SPD) y, desde 2015, en palabras de varios ministros alemanes y de la canciller federal. Dado que la gran mayoría de los refugiados instalados en Alemania y en Europa provienen de zonas en guerra civil (principalmente de Siria y Afganistán), existe una relación directa entre ambos objetivos. No obstante, ha de señalarse que el éxito es mínimo.

La política de comercio exterior carece de iniciativas que ayuden a mejorar las condiciones socioeconómicas en los países actual o potencialmente en crisis. Más bien, como se describe en detalle en otros artículos, se podría decir que a menudo contribuye a socavar la economía en las regiones frágiles del mundo. Sería conveniente una política de prevención que aliviara la presión socioeconómica externa de los países potencialmente en crisis.

Por otra parte, muchos países europeos, entre los que se encuentra Alemania, han participado regularmente en intervenciones militares en países en crisis desde el final de la Guerra Fría – por motivos que no tenían poco o nada que ver con los respectivos países. Al menos las intervenciones en Somalia y Afganistán y en los casos del Iraq y Libia mediante la «coalición de voluntarios» fueron apoyados por muchos países porque pretendían reforzar sus relaciones con los socios occidentales (especialmente con EEUU, Gran Bretaña y Francia) y no porque estuviesen particularmente interesados en socorrer a Somalia o Afganistán. Lo mismo cabe decir del envío del ejército alemán a Somalia y Afganistán, y también a Mali, en respaldo de Washington y París. El entonces canciller Gerhard Schröder ya lo había expresado claramente en su declaración de gobierno sobre el envío de la Bundeswehr a Afganistán en 2001.²

El carácter principalmente político de las intervenciones militares de la alianza, al menos desde el punto de vista alemán, contribuyó a sumarse particularmente al liderazgo de EEUU y así prescindir de una estrategia propia para la intervención. Dado que la operación de EEUU también estaba en gran medida estratégicamente

2. «Hemos contado con solidaridad durante décadas. Por eso, es nuestro deber –y nuestra forma de autoestima– corresponder solidariamente a la alianza en la situación actual (...) ¿Queda garantizado el éxito de esta actuación en alianza? Nadie lo puede decir, al menos no con absoluta certeza. ¿Pero qué tipo de solidaridad sería aquella que dependiera del éxito de una medida?». Gerhard Schröder (2001).



desenfocada, las intervenciones se llevaron a cabo sin un plan concreto, y a menudo con largas listas de vagas intenciones y expectativas como estrategia. Esto llevó al fracaso fundamental del cometido de estabilización, ya que la política de la alianza prevalecía sistemáticamente sobre la gestión del conflicto.

Sin embargo, el fracaso no fue resultado únicamente de las debilidades y errores de las fuerzas de intervención, sino también de las condiciones objetivas. Mientras que la destrucción militar de objetivos operativos demostró en repetidas ocasiones ser relativamente fácil debido a la abrumadora superioridad militar y el control total del espacio aéreo, lo que hizo posible derrocar rápida y violentamente a los gobiernos extranjeros, la reconstrucción fundamental de las condiciones político-sociales en un país extranjero está vinculada a ciertos requisitos. En este caso, la superioridad militar es, a lo sumo, secundaria. Si, con buenos motivos, las fuerzas externas quieren evitar tener que llevar a cabo ellas mismas la reconstrucción política como proyecto pseudocolonial durante una o dos generaciones, es necesario que en el país de destino existan sectores sociales y políticos fuertes que asuman esta tarea. El firme apoyo de estos sectores puede ser prometedor; sin contar con socios apropiados en el país de destino, el intento de reestructurar fundamentalmente el país desde el exterior no solo está llamado a fracasar, sino que aumentará la inestabilidad a largo plazo. En este contexto, existe una gran brecha entre los objetivos y las expectativas proclamados públicamente por los intervinientes, por un lado, y sus propias posibilidades políticas, por otro. Las misiones de estabilización tienen, en primer lugar, un cometido político de reestructuración. Si bien problemas económicos o de política de seguridad desempeñan generalmente un papel importante en la fragmentación de las sociedades y la evolución de las guerras civiles, rara vez son decisivos. Lo decisivo en las crisis fundamentales de las sociedades es muy a menudo su sistema de *gobernanza*. Si es eficaz y legítimo, podrá gestionar o resolver muchos problemas sociales; en caso contrario, se agravarán profundamente los problemas, incluso hasta desencadenar una dinámica violenta. Por tanto, no basta con querer estabilizar un país mediante políticas de desarrollo y de seguridad. El factor decisivo reside en la creación de un Estado legítimo y efectivo, que bregue por intentar prevenir los conflictos violentos o por gestionarlos de manera eficaz. El objetivo de un Estado legítimo y operativo va mucho más allá de la

«construcción de capacidades» y requiere normalmente profundas reformas en el país de destino. En este sentido, la política occidental no está bien posicionada: a menudo falta la voluntad para aplicar estas reformas con determinación, ya que se contraponen a otros objetivos políticos. Y, en caso de que haya voluntad política, no existen los instrumentos realmente eficaces para la consecución de este objetivo. Si la gestión de conflictos se ha de llevar a cabo de forma consecuente, estos instrumentos deben crearse y emplearse. En este contexto, la política exterior, de seguridad y de desarrollo todavía tiene un largo camino por delante.

Quienes pretendan eludir esta problemática delegando el esfuerzo político en los soldados no solo fracasarán, sino que mantendrán y acrecentarán la inestabilidad. La lucha contra las causas de la huida es otra cosa.

Los riesgos de las exportaciones europeas de armas

**Julia Guroł, Esther Meininghaus,
Max M. Mutschler y Carina Schlüsing**

Considerando las exportaciones de armas desde Europa hacia las zonas de conflicto, se plantea inevitablemente la cuestión de la corresponsabilidad europea en la huida y el desplazamiento de población. En 2015, 65,3 millones de personas eran desplazados internos o refugiados fuera de su país de origen, la mayor cifra que se conoce hasta la fecha (ACNUR 2016a: 2). La mayoría de ellos permanecieron en las regiones fronterizas con su país de procedencia, lejos de la atención internacional. Pero frente al creciente número de refugiados en Europa, los constantes informes sobre las condiciones de vida inhumanas que sufren los desplazados y más de 3.000 muertes en el Mediterráneo durante 2016 (OIM 2016), la desesperación adquirió un cariz al que no es tan fácil darle la espalda. Los conflictos violentos son la principal causa de la huida de acuerdo con la Convención de Ginebra. Con el inicio de la «primavera árabe» en diciembre de 2010, Oriente Próximo se convirtió en un nuevo escenario principal. Por primera vez en décadas, millones de personas salieron a la calle para exigir el fin de la represión política.

Con respecto a la corresponsabilidad de los Estados de la UE, los casos de Siria y Libia son especialmente pertinentes, ya que en los últimos años no fueron pocos los que tomaron las armas en ellos. A continuación, se detallan estos dos ejemplos.

Siria está profundamente dividida por varios conflictos, aunque cabe identificar dos especialmente importantes: una guerra en la que el régimen Baaz encabezado por Bashar al-Assad insiste intransigentemente en su pretensión de poder, en contra de la oposición y de su propio pueblo; y una segunda guerra en la que el autoproclamado Estado Islámico (EI) intenta expandir su ámbito de poder en Siria e Iraq. Varios Estados de la UE están implicados únicamente en la intervención militar contra el EI. Actualmente, en Siria uno de cada dos habitantes (aproximadamente 11 millones) ha abandonado su hogar y 4,8 millones han cruzado las fronteras del país en busca de refugio. Entre los refugiados, los sirios conforman la mayor proporción en el mundo. Aunque la mayor parte de ellos permanecen en los países vecinos, 10 % busca protección en Europa,

lo que representa el mayor porcentaje de solicitantes de asilo en la UE (ACNUR 2016a: 35; ACNUR 2016b).

En el caso de Libia, desde finales de 2010 se originaron protestas y la resistencia armada de varios grupos que se alzaron brutalmente contra el régimen de Muamar el Gadafi. En marzo de 2011, la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), basándose en la responsabilidad de proteger (*responsibility to protect*), permitió la intervención directa en el país, de la que también participaron varios Estados de la UE. Con este apoyo internacional, los grupos armados lograron derrocar a Gadafi. Desde entonces han pasado varios gobiernos de transición sin que haya sido posible estabilizar el país. Desde el comienzo de 2016 y tras las negociaciones de la ONU, existe un gobierno de unidad bajo el primer ministro Fayez al-Sarraj. Sin embargo, los permanentes conflictos armados y la inestabilidad política del Estado han contribuido a que Libia se convirtiera en un importante país de tránsito para las personas que huyen hacia Europa desde toda África por motivos de violencia, pobreza y escasas posibilidades de supervivencia (Frontex 2016: 39). La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex) estima que, en 2015, huyeron de Libia aproximadamente 885.000 personas por la ruta oriental del Mediterráneo hacia Europa, y otras 154.000, por la ruta central del Mediterráneo (Frontex 2016: 6). En particular, desde el cierre de la ruta de los Balcanes desde Turquía a través de Grecia, ha ganado importancia para los traficantes de personas la ruta central del Mediterráneo hacia Italia, a menudo con consecuencias mortales.

Aunque está claro que las exportaciones de armas no son la única e inevitable causa directa del surgimiento de la violencia, estas alimentan los conflictos emergentes y en curso y posibilitan a algunos actores poner en práctica sus estrategias violentas. Esto plantea la siguiente cuestión: en qué medida los Estados de la UE estuvieron involucrados en la venta de armas en ambas regiones en crisis y qué consecuencias se pueden extraer para la futura política de la UE sobre exportación de armas.

El caso de Libia

Las exportaciones armamentísticas a Libia se pueden dividir en tres fases.

Hasta 2004, existía un embargo de armas impuesto por la ONU y la UE a Libia debido a su apoyo a las organizaciones terroristas (ONU 1992-2003; UE 1986-2004). En 2003, Gadafi asumió la responsabilidad por los ataques terroristas de Lockerbie en el vuelo estadounidense de Pan Am 103 (1988) y en un avión francés (1989), se unió como socio a la «guerra contra el terrorismo» y anunció el desmantelamiento de los programas de armas de destrucción masiva de Libia. Así, la ONU abolió el embargo de armas, y lo mismo hizo la UE en 2004. Tras el estallido de conflictos violentos en el marco de la «primavera árabe», el Consejo de Seguridad de la ONU volvió a imponer un embargo de armas sobre Libia; desde septiembre de 2011 solo se permitieron entregas al Consejo Nacional de Transición (es decir, al gobierno provisional), a menos que no estuvieran prohibidas por el Comité de Sanciones de la ONU (SIPRI 2014).

Sin embargo, entre 2005 y 2010 se realizaron sustanciales entregas de armas a Libia que, a partir de 2011, consiguieron impedirse solo de forma parcial.

Rusia fue durante años el principal proveedor armamentístico de Libia (informe de país, BICC 06/2016; base de datos sobre transferencias de armas de SIPRI 2016). La mayor parte de las mercancías militares de Libia procede del stock de la Unión Soviética; en los últimos años, Rusia suministró, por ejemplo, misiles antitanque y misiles antiaéreos portátiles. Pero también fueron muchos Estados de la UE los que, desde 2004, exportaron armas al gobierno libio. Si bien es verdad que, en comparación, se denegaron muchas solicitudes (Duquet 2014: 22; SIPRI 2011: 4), al menos diez Estados de la UE aprobaron entre 2004 y 2011 suministros por un valor que superaba el millón de euros (Hansen/Marsh 2015: 278 y ss.).¹ Francia va a la cabeza, con licencias de exportación de armas por valor de más de 381 millones de euros. Entre otras mercancías, Francia suministró

1.000 misiles antitanque MILAN y 100 lanzadores por valor de 88 millones de euros, así como piezas para aviones Mirage F1, armas pequeñas y municiones. Italia concedió licencias de exportación por un total de 315 millones de euros; por ejemplo, para diez helicópteros ligeros, vehículos militares, misiles y armas de pequeño calibre. Bélgica suministró armas pequeñas (F2000 y fusiles P90) y España, en marzo de 2008, envió 1.050 municiones en racimo por valor de más de 3 millones de euros (Vranckx/Slijper/Isbister 2011: 44). Con esta munición se bombardeó la ciudad de Misrata durante la guerra civil de 2011. Reino Unido aprobó la exportación de armas por más de 98 millones de euros, seguida de Alemania, con más de 93 millones de euros. Mientras que Reino Unido suministró a Libia munición, un sistema de comunicación táctica y vehículos militares, entre otras cosas, Alemania aprobó, por ejemplo, la exportación de vehículos todo terreno, helicópteros y sus componentes, así como un sistema de radar de vigilancia del campo de batalla. Aunque Alemania, a diferencia de Bélgica, Francia e Italia, denegó el suministro de armas pequeñas a Libia, tras la caída de Gadafi se encontraron fusiles G36 y pistolas KV G36 de Heckler & Koch de origen alemán entre el arsenal libio, los cuales llegaron a Libia de forma indirecta, posiblemente desde Egipto (Vranckx/Slijper/Isbister 2011: 36).

A pesar del embargo de la ONU, en junio de 2011, Francia suministró armas a los rebeldes libios, ya no con el objetivo de estabilizar el país, sino para derrocar el régimen de Gadafi. Estas armas incluían, entre otras, fusiles de asalto, ametralladoras y lanzagranadas antitanque (*The New York Times*, 30/6/2011). También Malta y el Reino Unido enviaron armas de pequeño calibre a los rebeldes (Small Arms Survey 2015: 104).

Como resultado de la desintegración de la autoridad estatal, los arsenales libios se convirtieron en una fuente de proliferación ilegal, en particular, en lo que a armas pequeñas y ligeras se refiere. Las armas procedentes de Libia pasaron a Argelia, Mali, Gaza y el Sinaí (*Der Spiegel*, 30/3/2013) y, atravesando el norte del Líbano y, probablemente, también Turquía y Qatar, llegaron a Siria (UNSC, S/2014/106: 47 y ss.).

1. V. cuadro 3 en: Hansen/Marsh (2015), pp. 278–280. Estas cifras provienen de informes nacionales sobre exportación de armas, así como de otras fuentes a disposición del público. No obstante, existen grandes lagunas e imprecisiones en la información. Además, ha de tenerse en cuenta que, en muchos casos, disponemos únicamente de información sobre el valor de las licencias, pero no sobre las exportaciones de mercancía militar efectuadas.

El caso de Siria

En cuanto a las exportaciones de armas a Siria, también se pueden observar tres fases, si bien el embargo de armas de la UE de 2011 y su abolición en 2013 representan dos puntos de inflexión. Rusia (o URSS) es el proveedor de armas más importante de Siria desde la década de 1950. Solo entre 2010 y 2015, las ventas de armas rusas a Siria ascendieron a unos 1.200 millones de dólares (SIPRI 2016).

Incluso los Estados miembros de la UE suministraron armas a Siria hasta el embargo de 2011, así como después de su abolición. Ya en la década de 1970, el régimen sirio recibió una entrega de aproximadamente 4.400 misiles MILAN franco-alemanes que desde el año 2011 aparecen una y otra vez en la zona de crisis, también en manos del EI. Entre 1977 y 1981, Francia suministró misiles antitanque (SIPRI Arms Transfer Database) y, entre 1980 y 1981, 16 helicópteros armados del tipo Gazelle, que probablemente también se estén empleando en la actual guerra civil (Duquet 2014: 39). Italia entregó, entre 1998 y 2009, solo como ejemplo, sistemas de control de fuego para equipar unos 122 tanques T-72 sirios (Wezeman 2012: 22).

En este contexto ha de mencionarse igualmente el suministro de un total de 360 toneladas de productos químicos que llegaron a Siria desde Alemania de 1998 a 2011 (*Spiegel Online*, 30/9/2013). Estos productos no se consideran mercancía armamentística, sino mercancía denominada «de doble uso», porque también puede emplearse para fines civiles, por ejemplo, para la producción de pasta de dientes. No obstante, entre los productos químicos suministrados figuraba fluoruro de hidrógeno, que también se necesita para la producción de agente nervioso sarín (*Daily Record*, 1/9/2013). El hecho de que el gobierno sirio iba a utilizar estas sustancias no solo para fines civiles quedó demostrado en agosto de 2013, cuando 1.400 personas perdieron la vida en Guta, cerca de Damasco, como consecuencia del sarín. Más tarde también se dio a conocer el suministro a Siria de sustancias químicas «de doble uso» por parte de Reino Unido y los Países Bajos (Bromley 2014: 9 y ss.).

Cuando, en 2011, el régimen sirio tomó medidas violentas contra la oposición, la UE impuso un embargo de armas a Siria, pero –según informes– varios Estados miembros hicieron caso omiso de él: presuntamente,

Francia suministró en 2012 armas y equipo militar a los rebeldes sirios y, a partir de 2013, ametralladoras de 12,7 mm, lanzacohetes, chalecos antibalas y equipo de comunicaciones al Ejército Libre de Siria (*France24*, 21/8/2014). Junto con Reino Unido, Francia abogó por una modificación del embargo para poder proporcionar legalmente armas a determinados grupos rebeldes (n-tv, 15/3/2013). En mayo de 2013, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE cedieron a las presiones de Londres y París y levantaron el embargo.

Desde la imposición del embargo en 2011, Alemania no exportó mercancía armamentística al régimen sirio ni a los rebeldes en Siria. Sin embargo, en la guerra civil de Siria se sigue luchando con armas de diseño alemán. En particular, los fusiles de asalto G3 se encuentran en manos de distintas partes beligerantes: desde los combatientes de Hezbolá del Líbano, que luchan por Assad, pasando por los oponentes moderados del régimen hasta el EI. No es improbable que estas armas se hayan producido bajo licencia de Arabia Saudita, Turquía e Irán. La República Federal de Alemania apoyó a estos países en el pasado para que pudieran desarrollar su propia capacidad productiva en armas pequeñas. En 2008, Alemania concedió a Arabia Saudita la licencia para la producción de fusiles G36 (Mutschler/Wisotzki 2016). El hecho de que las armas lleguen a menudo a las zonas de guerra desde países europeos de forma indirecta también se constata en los hallazgos de la Red Informativa de Investigaciones de los Balcanes (Balkan Investigative Reporting Network, BIRN) y del Proyecto de Información sobre Crimen Organizado y Corrupción (Organized Crime and Corruption Reporting Project, OCCRP) (2016). Así, desde 2012, se destinaron armas a Siria por valor de más de 1.200 millones de euros desde Croacia, República Checa, Serbia, Eslovaquia, Bulgaria, Rumania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro, pasando por Arabia Saudita, Jordania, Emiratos Árabes Unidos y Turquía.

Conclusión

Estos ejemplos ponen en evidencia que las armas y el equipo militar que se emplean en conflictos violentos a las puertas de Europa también proceden de este continente. Las causas de estos conflictos y los consiguientes movimientos de huida son más complejas y no se pueden suprimir mediante la limitación del suministro



de armas. Con todo, la puesta a disposición de equipo armamentístico no puede ignorarse. Sin el suministro de armas, los agentes en estos conflictos no habrían podido aplicar sus estrategias violentas. Todo comienza con el prolongado apoyo a regímenes represivos como los de Gadafi y Assad, bajo la premisa de que garantizan la estabilidad. Pero ambos casos muestran de manera alarmante que esta supuesta estabilidad se puede convertir rápidamente en lo contrario, a partir del momento en que el régimen cuestionado aprovechó y sigue aprovechando el control total de su aparato militar para sofocar los movimientos de oposición. Apoyar a un sector de la oposición mediante el suministro de armas podría aparecer en primera instancia como asistencia para la defensa propia; sin embargo, en muchas ocasiones ha llevado en cambio a una intensificación y prolongación de la violencia y, consecuentemente, a la huida y el desplazamiento de personas. Los acontecimientos en Siria y Libia deberían suponer un motivo adicional para que los Estados miembros de la UE refuercen su sistema de control de exportaciones de mercancía militar. Como ponen de manifiesto ambos casos, los Estados miembros de la UE no fueron los proveedores más importantes de armamento, pero algunos de ellos contribuyeron al rearme; primero, de los regímenes represivos y, después, de sectores de la oposición.

Necesitamos un sistema europeo más restrictivo y coherente para el control de exportación de armas. Con el Código de Conducta sobre Exportación de Armas de 1998, que en 2008 adquirió el estatus de «posición común de la UE», los países de la UE acordaron criterios comunes para la exportación de armas, entre los que figuran el respeto de los derechos humanos, la situación interna en el país de destino final y el riesgo de desvío de las armas. No obstante, la decisión sobre la transferencia de armas está aún en manos de los gobiernos, que pueden aplicar estos vagos criterios casi a su propio arbitrio. Así, entre 2006 y 2012, algunos países de la UE no aprobaron, al menos, 113 solicitudes de exportación de mercancía militar a Libia apelando, entre otros motivos, al criterio de los derechos humanos (Von Boemcken/Grebe 2014). Sin embargo, esto no impidió a los Estados miembros contribuir en otros casos al rearme del régimen de Gadafi.

Por tanto, los Estados miembros de la UE deberían, en primer lugar, acordar criterios más estrictos y claros. Debe existir una prohibición general de exportación, así como mecanismos de control y aplicación de estos criterios, en

particular, en el caso de regímenes represivos culpables de masivas violaciones de los derechos humanos. Una posibilidad consistiría en la centralización del control de las exportaciones de la UE mediante una institución europea investida de las competencias pertinentes (Von Boemcken/Grebe 2014). Esta medida debería ir acompañada de la reducción del excedente productivo de la industria europea de armamento. La demanda de mercancía militar en la UE es demasiado pequeña como para agotar la capacidad productiva actual, con la consecuente necesidad de exportación. Debe evitarse la transferencia de tecnología a través de la concesión de licencias de producción y construcción de plantas de producción de armamento en países fuera de la UE y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en particular, en los casos en que ha quedado demostrado que se produce una transferencia ilícita de armas.

Mediante la exportación de armas a terceros países, muchos Estados miembros de la UE comparten la responsabilidad de los conflictos violentos a las puertas de Europa y, por tanto, también del motivo principal de la huida de población. Esto puede también decirse de los suministros en curso a países como Arabia Saudita a pesar de la violación de derechos humanos, de la participación indirecta en la guerra de Siria y de la intervención directa en Yemen. Para luchar contra las causas de la huida de forma seria y sostenible se requieren, así, cambios estructurales en la política europea de exportación de armas.

La migración por causas climáticas y la responsabilidad europea

Thomas Hirsch

Una menor protección ambiental implica mayores daños climáticos, exacerba los conflictos por el agotamiento de los recursos y aumenta la presión migratoria. Esto es particularmente evidente en la actualidad en la franja africana de sequía al sur del Sahara, en el centro y sud(este) asiático y en los Estados insulares del Pacífico más próximos al nivel del mar.

Cuanto más fuerte es la presión migratoria global, mayor importancia reviste una gestión claramente regulada de la movilidad de personas. Esto también puede decirse de todo desarrollo humano sostenible: el séptimo punto del 10º Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU aboga por facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas mediante políticas migratorias planificadas y bien gestionadas.

Pero aún existe un gran trecho entre esta reivindicación y la realidad. Este artículo se concentra en cómo salvar esta brecha, cuál es la responsabilidad que le toca a la UE y cómo podría la UE cubrir los vacíos de responsabilidad en su política climática y migratoria. Como punto de partida se tomarán los compromisos derivados del Acuerdo de París sobre el cambio climático.

La política climática europea en relación con el Acuerdo de París

El Acuerdo de París contra el cambio climático de diciembre de 2015 se consagró mundialmente como un gran avance hacia la descarbonización de la economía global y la entrada en la era de las energías renovables. La comunidad internacional concluyó con éxito años de negociaciones bajo los auspicios de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la presidencia de Francia y la participación de la UE. Con su triple objetivo, el Acuerdo representa un nuevo concepto de desarrollo transformador que va mucho más allá de la protección del clima:

1. Reducir el calentamiento global muy por debajo de 2 °C si es posible, a 1,5 °C.

2. Aumentar la capacidad de adaptación, en particular, de los países más vulnerables.

3. Reorientar las corrientes financieras globales hacia inversiones bajas en emisiones y resilientes al clima.

Reconociendo la responsabilidad compartida en la mitigación de los riesgos climáticos y con el compromiso tanto de unos mayores logros en el nivel nacional como de una mayor cooperación para abordar el cambio climático, los Estados muestran su solidaridad de cara a otros países especialmente vulnerables. Pero con el Acuerdo aún no se ha ganado la lucha contra el cambio climático. En los próximos años, será necesario un gran esfuerzo con el fin de poner en práctica las decisiones.

La UE, tercer emisor después de China y EEUU, estuvo durante mucho tiempo a la vanguardia en lo que respecta a política climática internacional y acredita el haber contribuido significativamente a la conclusión del Acuerdo de París. No obstante, su objetivo climático de una reducción de las emisiones de al menos 40 % entre 1990 y 2030 se estableció antes de París y luego no se ajustó. Este objetivo es incompatible con el Acuerdo: los análisis científicos, por ejemplo, de Climate Analytics, Ecofys y del Instituto de Potsdam para la Investigación del Impacto Climático (PIK, por sus siglas en alemán), muestran que una reducción de las emisiones de 40 % hasta 2030 sería, en el mejor de los casos, lo mínimo que le correspondería a Europa de forma justa para proteger el clima y alcanzar el objetivo de los 2 °C.¹ Sin embargo, el Acuerdo pretende limitar el calentamiento global a menos de 2 °C y, si fuera posible, a 1,5 °C. El hecho de que la UE aún no haya ajustado sus objetivos pone de manifiesto que está a punto de violar el espíritu del Acuerdo de París al que se había comprometido. La consiguiente pérdida de confianza es sustancial y requiere un reajuste de la política climática de la UE.

Cambio climático, migración y responsabilidad europea

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que la cifra actual de emigrantes internacionales en todo el mundo es de 244 millones. Si se incluye la migración interna, el número aumenta a casi 1.000

1. V. <www.climateactiontracker.org>.

millones. La migración es un término general que describe numerosas formas de movilidad por diferentes motivos, los cuales son cada vez más complejos y dinámicos debido a la globalización. Con una cifra actual de 65,3 millones –que incluye a 38 millones de desplazados internos– nunca había habido antes tantos refugiados entre los emigrantes (ACNUR 2016a). Desde hace varios años, la primera causa de la huida son los desastres naturales y la degradación del medio ambiente, muy por delante de los conflictos armados: solamente en 2014, 19,3 millones de personas tuvieron que abandonar sus hogares debido a desastres naturales (IDMC 2015). Esto indica que la migración por motivos medioambientales o climáticos no forma parte de un futuro lejano, sino que pone a prueba hoy la capacidad de absorción de muchos países, especialmente los pobres. Al mismo tiempo, la ausencia de medidas de protección climática y el avance del calentamiento global aumentan el riesgo de provocar movimientos migratorios sin precedentes en las próximas décadas. Las cifras mencionadas en los estudios respecto de desplazados potenciales por el clima varían desde 25 millones hasta 1.000 millones de personas, lo que muestra lo complejas que resultan dichas estimaciones (OIM 2014). Entre las zonas más afectadas figuran sobre todo los deltas fluviales con densa población (por ejemplo, Ganges-Brahmaputra, Nilo, Amazonas, Misisipi, Irawadi, Mekong, río Amarillo), ciudades costeras amenazadas por la subida del nivel del mar (como Guangzhou, Guayaquil, Ciudad Ho Chi Minh, Abiyán), los Estados insulares (por ejemplo, Kiribati, Tuvalu, Maldivas) y las tierras secas (como Nigeria, Níger, África del Este, norte de África, Asia central). Solo en la franja africana de sequía al sur del Sahara viven 300 millones de personas en circunstancias comprometidas.

En la mayoría de los casos, la fragilidad o vulnerabilidad tiene una etiología múltiple y la migración ambiental es heterogénea: la movilidad humana –es decir, el desplazamiento, la huida o la migración voluntaria– resulta de la interacción de varios factores. Si se dan a la vez desastres naturales, una agricultura frágil, alta presión demográfica, un gobierno débil y conflictos étnicos o religiosos, y si existen mejores perspectivas de vida en otros lugares, la probabilidad de migración es elevada. El cambio climático actúa como un multiplicador de riesgo que puede agravar los problemas existentes, al ocasionar que las personas pierdan sus medios de vida y se vean obligadas a abandonar sus hogares.

Un estudio conjunto del PIK, Clima Analytics y la Universidad Humboldt de Berlín (Schleussner et al. 2016) se basa en análisis matemáticos de coincidencia de resultados para concluir que los daños producidos por el clima, sobre todo en las zonas fragmentadas étnicamente, aumentan notablemente el riesgo de conflictos armados y la huida. Casi una cuarta parte de los casos violentos coincidía con desastres naturales. Así, el estrés climático es un desencadenante significativamente mayor que la desigualdad social. La cruenta guerra civil en el sur de Sudán, que se cobró decenas de miles de víctimas y obligó a más personas a huir a los países vecinos, se agudizó durante la sequía debido al fuerte efecto climático de El Niño en 2015-2016. Las tensiones étnicas entre ganaderos y agricultores se hicieron más patentes en esta etapa por la gran competencia por el agua y la tierra.

Esta presión o competencia por los recursos naturales en Bangladesh, uno de los países más pobres, socavó la seguridad humana hasta provocar la migración, tal como muestran los estudios del Center for Participatory Research and Development. Según una encuesta realizada en 600 hogares rurales en seis distritos, 90 % de los consultados señaló sufrir daños relacionados con el clima. Los más afectados fueron los hogares que viven de la pesca o la agricultura. Para compensar la pérdida de ingresos provocada por las inundaciones, la salinización o los ciclones tropicales, 90 % de los encuestados solicitaron pequeños créditos, lo que se tradujo en mayor endeudamiento; en 70 % de los casos se vio comprometida la seguridad alimentaria, al menos, temporalmente. Según el distrito, entre 26 % y 46 % de los encuestados afirmaron que como mínimo una parte de la familia había emigrado en busca de trabajo. La mayoría permaneció en la región con el fin de estar lo más cerca posible de la familia. Asimismo, para la mayoría de los encuestados, la migración no suponía un deseo, sino un último recurso.²

Este y muchos otros estudios muestran que no existe el concepto de «desplazado climático», sino que las motivaciones y los trasfondos de la huida y la migración son complejos y variados, y que la destrucción de los medios de vida como resultado de la degradación ambiental, la escasez de recursos y, cada vez en mayor

2. El estudio «Climate Induced Displacement and Migration: The Ground Reality», de Md. Shamsuddoha y M. M. Islam, elaborado por encargo de Pan para el Mundo, todavía no se había publicado a la fecha de redacción de este artículo, pero el autor dispuso de un borrador del estudio.

medida, el cambio climático se ha convertido en el desencadenante más importante de la migración.

También se pone de manifiesto que, por regla general, son los más vulnerables los que se quedan (*población atrapada*): quien es demasiado mayor, demasiado joven, demasiado débil o pobre, quien no tiene redes o posibilidad de encontrar trabajo en otra parte, queda rezagado y depende del apoyo externo (CPRD 2015).

A pesar de que el concepto de «refugiado ambiental» se ha hecho su lugar en el discurso público al menos desde 1985 y el de «refugiado climático», desde 2007, y que han crecido las reivindicaciones de reconocimiento legal y apoyo político a los afectados, las posibilidades de que obtengan su propio estatus legal en el futuro son prácticamente nulas. Por el contrario, la grave situación de los derechos humanos en muchos lugares y el debate político acerca de los refugiados llevan a que los expertos en derechos humanos adviertan encarecidamente contra la renegociación de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de Ginebra. Los expertos temen que la Convención finalmente no se amplíe y que, además, pueda erosionarse.

Quien huye del cambio climático requiere un mínimo nivel de protección. A tal fin, se necesita un mejor enfoque práctico y no una nueva Convención de la ONU, tal y como opinaban los invitados a una mesa redonda de la Fundación Friedrich Ebert (FES) en abril de 2016.³

¿Cuál es la responsabilidad y el papel de Europa? Aunque por lo menos desde 2010 la UE se ocupa de política climática, de refugiados, de política exterior y de seguridad (en buena medida, por iniciativa de Los Verdes en el Parlamento Europeo) y desde ese mismo año presenta un estudio con recomendaciones de actuación (Parlamento Europeo 2011),⁴ la UE aún no dispone de estrategia ni política coordinadas, y ni siquiera de instrumentos adecuados. El lema parece ser «defensa por negación». Asimismo, en las negociaciones de la CMNUCC, la UE no ha apoyado en ningún momento a los pequeños Estados insulares en el desarrollo de soluciones para la migración

a causa del clima, por temor a que se la pueda considerar responsable. Así, no es gracias a la actuación de la UE (decepcionante por su indecisión), sino a la voluntad política de los pequeños Estados insulares y de muchos otros países en vías de desarrollo, que el Acuerdo de París dispone de un artículo propio (artículo 8) para hacer frente a los daños y pérdidas relacionados con el clima y que se le ha encargado al Mecanismo Internacional de Varsovia para Pérdidas y Daños asociados con los Impactos del Cambio Climático establecer en 2016 un grupo de trabajo sobre la migración a causa del clima.

La evidente falta de interés tanto en la protección del clima como en la gestión de la migración inducida por el clima lleva a que hoy la UE no esté a la altura de su responsabilidad política. Como tercer emisor de gases de efecto invernadero y una de las regiones más ricas del mundo, cuyo éxito económico depende considerablemente (desde la perspectiva histórica) de los combustibles fósiles y de la explotación de los recursos naturales, Europa tiene, sin duda, una gran corresponsabilidad, al menos moral, en que personas inocentes se vean obligadas a huir debido al cambio climático. El *Equity Review* en el que un número de sindicatos y ONG analizaron las contribuciones previstas y determinadas en el ámbito nacional (INDC) de los mayores emisores antes de la cumbre de París, concluye que el nivel al que aspira la UE es ligeramente superior al 20 % de lo que se consideraría como justo (CSI et al. 2015). A pesar de que el enfoque del *Equity Review* se podría cuestionar metódica y políticamente, está claro que la UE se queda muy corta en cuanto a su potencial y responsabilidad. Precisamente en vista del compromiso de 1,5 °C, apoyado por la UE, la actual falta de actuación en materia de política climática roza el cinismo.

Considerando que los editores del *Equity Review* estiman en 20 % la responsabilidad de la UE para cerrar la brecha de emisiones hasta el año 2030 en una vía compatible con el objetivo de 1,5 °C y teniendo en cuenta el rendimiento económico y las emisiones históricas (v. <<https://calculator.climateequityreference.org>>), ¿qué significa el principio «quien contamina, paga» si la UE solo aporta la quinta parte de su contribución climática «justa»? ¿Quiere decir esto que la UE asume la responsabilidad financiera pertinente en términos porcentuales de todos aquellos que tuvieron que huir por el cambio climático? Si bien estos simples cálculos comparados no hacen justicia a la compleja realidad, este ejemplo ilustra que la UE debería

3. «Flucht vor dem Klimawandel», mesa redonda, FES, Berlín, 28 de abril de 2016.

4. El estudio constata, entre otras cosas, que es preocupante el aumento de la migración inducida por el clima, que existen grandes lagunas en la protección de los afectados, que la UE aún no tiene una política pertinente y que ha de desarrollarla.

hacer mucho más que lo que viene haciendo hasta ahora, tanto en cuanto a la reducción de las emisiones, como a la hora de luchar contra las consecuencias del cambio climático y la migración por causas del clima.

Cómo cerrar la brecha de responsabilidad: propuestas para una nueva política climática de la UE

La UE necesita una política climática ambiciosa y fiable, basada en la creación de confianza y que descansa sobre tres pilares:

- Cerrar la brecha de emisiones: aumentar al menos al 55% los objetivos de reducción de emisiones de 2030 y comprometerse a una descarbonización total para el año 2050.
- Cerrar la brecha de riesgo: gestión del riesgo climático orientada al refuerzo de la resiliencia, así como apoyo solidario a los Estados vulnerables.
- Cerrar la brecha de protección humanitaria: acuerdo voluntario de normas mínimas basadas en los derechos humanos para proteger a las personas frente a los desastres relacionados con el clima; desarrollo del *Programa de Protección Temporal de la UE* y establecimiento de un fondo internacional voluntario para la rehabilitación y el reasentamiento inducido por el clima.

A más tardar en 2018, la UE debería depositar en la Secretaría de la CMNUCC objetivos climáticos para 2030 más ambiciosos, así como decidir una estrategia de descarbonización para 2050. Así la UE estaría a la altura de los requisitos del Convenio de París, lo que contrarrestaría la presión migratoria a largo plazo.

Una política sistemática de adaptación y reducción del riesgo basada en análisis estandarizados del riesgos climáticos, que además priorice las necesidades de los grupos más vulnerables de la población, fortalecería la capacidad de adaptación, prevendría los desastres y reduciría la presión migratoria.

Las personas que huyen de forma temporal o permanente de los desastres climáticos o de situaciones ambientales precarias requieren un nivel mínimo de seguridad humana. Asegurar sus derechos humanos

es un imperativo humanitario. Dado que, actualmente, una regulación anclada en el derecho internacional no tiene ninguna posibilidad de éxito, la UE debería trabajar por conseguir una protección subsidiaria en virtud de acuerdos voluntarios en el nivel nacional o regional. Tómense como ejemplo la Agenda de Protección Global para la migración transfronteriza a causa del clima, surgida de la Iniciativa Nansen e impulsada por la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados o las Directrices para la Reubicación Planificada de ACNUR y la Universidad de Georgetown (ACNUR/Universidad de Georgetown 2015).

Mediante la ampliación de su directiva sobre la protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, la UE puede proporcionar protección temporal a los afectados, mejorar las oportunidades de inmigración y, mediante la creación de un fondo internacional voluntario, ofrecer apoyo financiero a los países afectados y llevar a cabo reasentamientos por causa del clima de forma sostenible y conforme con los derechos humanos. Así, la UE sentaría un precedente centrándose en las personas afectadas, al contrario de la creciente postura defensiva de considerar a las personas que buscan refugio como una amenaza y un riesgo para la seguridad.

Una política climática europea desarrollada hasta tal punto –y complementada por una previsora política migratoria– sería un referente en el ámbito internacional y marcaría un nuevo comienzo para restablecer la confianza en la capacidad de actuación de la UE en materia de política climática. En particular, las siguientes medidas formarían un heptágono de responsabilidad en política climática que puede servir como baluarte de estabilidad en tiempos de convulsivos cambios globales: un retorno a los tres principios fundamentales de la política medioambiental europea –precaución, prevención y principio del costo imputado al causante–, el respeto de los derechos humanos y de los objetivos de desarrollo sostenible, una cooperación internacional intensificada, así como la creación de una estrategia ampliada de «seguridad humana». Al mismo tiempo, partiendo de este punto, la UE podría desarrollar un discurso sobre lo que constituye la nueva esencia y su visión de una política climática integral, confiable y eficiente. Lo cual, además, podría mejorar en el plano interno la muy necesaria vinculación y legitimación de su acción política en materia climática



y ayudar a acelerar la aplicación efectiva del Acuerdo de París sobre el cambio climático con efecto ejecutivo discrecional que, salvo las pequeñas elites de política climática, hasta ahora no han entendido ni interiorizado los amplios sectores de la población.

La influencia de Europa en la desigualdad global

Wolfgang Obenland

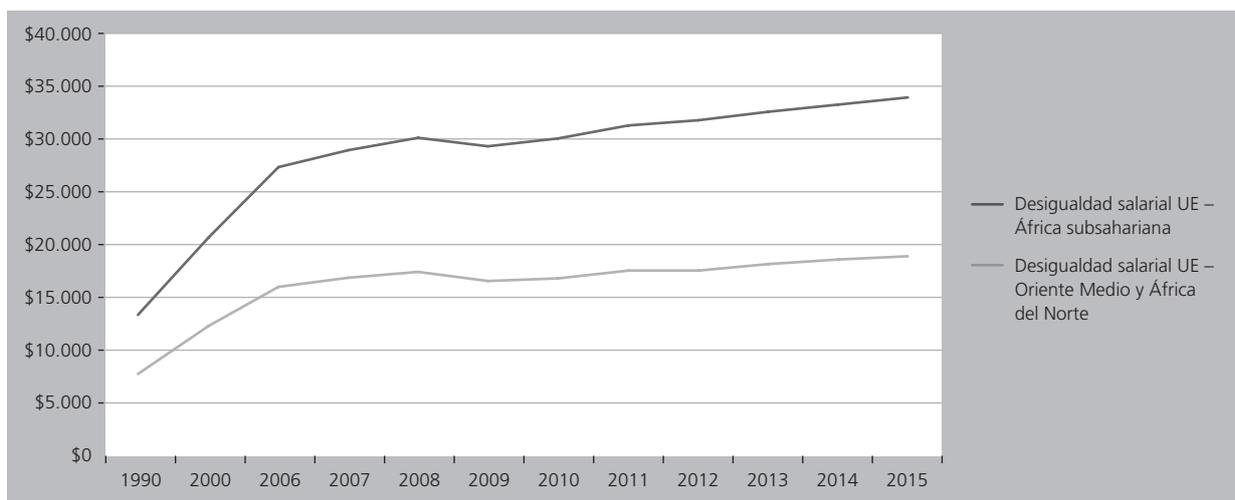
La desigualdad es uno de los problemas más acuciantes de la actualidad. En el debate acerca de las causas de la migración y la huida, la desigualdad también es un elemento central en el panorama científico y político (Morazán/Mauz 2016; Seitz 2016). Quien habla de desigualdad debe hablar sobre los problemas locales y sus causas en parte globales, así como sobre las interdependencias entre los países de origen y los de destino de los emigrantes. Precisamente, estos factores que establecen la distribución desigual de la riqueza entre los países provocan al mismo tiempo potentes fuerzas de expulsión y atracción (factores *push/pull*), que son las que desencadenan la migración. El impacto de las políticas de los Estados europeos y de la UE sobre las desigualdades económicas, tanto entre países como dentro de ellos, no es insignificante. Además de los temas tratados a continuación (la política fiscal internacional, la deuda pública y las desigualdades interdependientes), existen muchos otros importantes ámbitos políticos implicados en

el desarrollo de desigualdades globales y nacionales. Entre otros, figuran la política monetaria y las consecuencias de la expansión crediticia (*quantitative easing*), la cuestión de cómo las remesas de dinero aumentan o reducen las desigualdades, el tema del salario digno y los pasos hasta conseguirlo, así como la cuestión de en qué medida se pueden establecer o reforzar los sistemas sociales en los países del Sur global.

Qué significa la desigualdad

Las desigualdades de carácter demográfico, económico y social entre Norte y Sur son aspectos trascendentales en la investigación sobre la migración (Martin 2005). En este contexto, las diferencias salariales desempeñan un papel clave. Por ejemplo, se asume que el número de emigrantes aumenta un 10 % cuando la desigualdad salarial (medida en paridad de poder adquisitivo) crece en 1.000 dólares estadounidenses (Ortega/Peri 2009).¹ Actualmente, las diferencias salariales entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo o emergentes ascienden en promedio a 2.000 dólares al mes en paridad de poder

Gráfico: Diferencia en el nivel de ingresos entre la UE y África subsahariana, y entre la UE, Oriente Medio y África del Norte, 1990–2015 (en US\$ en paridad de poder adquisitivo per cápita al año)



Fuente: cálculos propios según indicadores del desarrollo mundial (<<http://databank.worldbank.org>>).

1. Esta es una premisa simplista que estadísticamente puede probarse con facilidad pero que, en la realidad, es mucho más compleja. Así, el estudio citado enumera otros factores determinantes de la decisión de emigrar, por ejemplo, la distancia cultural y geográfica, la situación política y la de los derechos humanos.

adquisitivo (OIT 2015). Mientras que los incrementos de los salarios reales en algunos países en desarrollo o emergentes de Asia y Europa del Este fueron mayores en los últimos años que en los países del Norte global, la evolución de la renta entre Europa y África es cada vez más dispar y, en 2015, asciende a casi 34.000 dólares (véase gráfico) (Morazán/Mauz 2016).

La desigualdad de ingresos en el interior de un país puede suponer un factor importante para el fortalecimiento o debilitamiento de los flujos migratorios. La desigualdad se mide, generalmente, por el coeficiente de Gini (una cifra entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la igualdad absoluta y 1, a la desigualdad absoluta) o mediante otras variables, tales como el índice de Palma (la razón entre el ingreso total del 10% más rico de la población y el ingreso total del 40% de la población más pobre de una economía). La desigualdad de ingresos reviste tal importancia porque está relacionada con otras variables sociales y económicas. Por ejemplo, en países de mayor desigualdad se observan más problemas de salud. En las sociedades con menos desigualdad, las personas disfrutan de una mayor expectativa de vida y los sistemas educativos funcionan mejor (Wilkinson/Pickett 2010; Ortiz/Cummins 2011). El crecimiento económico también parece estar relacionado con una mayor igualdad de los ingresos. Sin embargo, está menos claro en qué sentido se dan las causalidades, es decir, si un mayor crecimiento conduce a una mayor igualdad o al contrario. Además de estas relaciones, también parece importante el hecho de que las desigualdades contribuyen a una mayor percepción de los problemas y las oportunidades de mejorar. Aquellos que reconocen que es posible llevar una vida mejor en su país se esforzarán más por mejorarla. Si la capacidad de mejorar la vida queda limitada por circunstancias económicas, políticas o de otra naturaleza, la alternativa de otro país se vuelve más atractiva. Sin embargo, esta relación solo es válida si se dan los requisitos esenciales para una vida digna, es decir, el respeto de los derechos humanos sociales, económicos, culturales y políticos. Quien sufre hambre, es perseguido políticamente o está atrapado en un conflicto armado no se planteará si a los vecinos quizá les va algo mejor o peor. En realidad, todas las motivaciones están estrechamente ligadas y apenas permiten distinguir entre migración «voluntaria» y huida forzosa.

Esta estrecha relación entre la desigualdad y otros factores también se refleja actualmente en los programas

políticos de los gobiernos. Así, en septiembre de 2015, los jefes de Estado y de Gobierno de las Naciones Unidas incluyeron un objetivo específico sobre la desigualdad en el catálogo de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en el marco de la Agenda 2030. En el ODS 10 se decide reducir la desigualdad en cada país y entre ellos. Sin embargo, este objetivo no está suficientemente elaborado y en sus metas solo se establece lograr un incremento de los ingresos del 40% de la población más pobre. Cabe señalar que el ODS 10 también incluye una meta (10.7) que establece «facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas (...)». No queda claro si esto significa ayudar a reducir las desigualdades entre países o bien abordar una de sus consecuencias. Probablemente se trate de otra fórmula intermedia para contentar a los distintos gobiernos.

Las causas de la desigualdad y el papel de Europa

Existen diversas relaciones entre la política europea y el desarrollo de la desigualdad (de ingresos) dentro de cada país y entre países. En otro artículo de esta publicación se subraya cómo una inadecuada política agrícola o de inversión puede conducir a una destrucción de los medios de vida o al debilitamiento de los sistemas sociales. Los países de Europa y de la UE tienen en sus manos, mediante una política fiscal justa, cerrar la brecha dentro de cada país y entre países y contrarrestar el dramático agravamiento de la desigualdad.

Política fiscal internacional

En los últimos años, la cooperación internacional en materia fiscal y los llamados flujos financieros ilícitos (FFI) han adquirido una mayor atención mediática y política. Los FFI lleva a que muchos países del Sur global aún no sean suficientemente capaces, por ejemplo, de alcanzar por sí mismos los ODS, es decir, de realizar las inversiones necesarias en infraestructura y educación, de asegurar el suministro de energía o de financiar los sistemas sociales que incluyan a los más pobres. Además, existe una amplia evidencia de que las desigualdades de carácter financiero se agravan por las prácticas de elusión de impuestos, ya que las empresas multinacionales y los ricos se benefician de manera desproporcionada de

esos beneficios adicionales. Ha quedado demostrado numerosas veces que los sistemas fiscales activos –y diseñados apropiadamente– pueden contribuir a una distribución más equitativa de los ingresos.

Los FFI se originan, entre otros ámbitos, en las actividades delictivas y el tráfico ilícito de armas, personas y drogas. Sin embargo, estas actividades solo constituyen –al menos en términos financieros– la punta del iceberg. Mucho más graves para los sistemas económicos y financieros de los países del Sur global son las pérdidas causadas por las prácticas de las multinacionales para eludir impuestos, que incluyen la transferencia artificial de beneficios, la distorsión de precios de importaciones y exportaciones, así como la concesión de exenciones fiscales para inversiones o determinadas mercancías. El instituto de investigación Washington Global Financial Integrity estima que, de 2004 a 2013, aproximadamente 7.800 millones de dólares han salido de países del Sur global, de los cuales 1.100 millones lo hicieron solo en 2013. Más de 83 % de esta inmensa suma se originó en maniobras fiscales y contables de las multinacionales (Kar/Spangiers 2015). La gran magnitud de estos flujos financieros y sus consecuencias se reflejan en un estudio realizado por Tax Justice Network en 2012. Sus autores estiman que aproximadamente 21.000 millones de dólares están escondidos en centros financieros en la sombra y no se reflejan en los cálculos actuales de desigualdad, de manera que todas las estadísticas sobre la desigualdad de ingresos y de patrimonio pueden considerarse distorsionadas (Shaxson/Christensen/Mathiason 2012).

Aunque no existan cifras confiables sobre el paradero final de los FFI, podemos concluir que en Europa se requieren reformas que solucionen la propensión de los sistemas financieros a percibir dinero de fuentes cuestionables. Desde 2009, Tax Justice Network clasifica con su índice de finanzas en la sombra el grado de confidencialidad financiera en diversas áreas legales y países, lo que constituye el factor más importante para seleccionar destinos de inversión con fondos de fuentes sospechosas. En 2015, tres países europeos (Suiza, Luxemburgo y Alemania) se posicionaron entre los diez primeros en el índice de finanzas en la sombra. Si se añadieran a Reino Unido todos los territorios que dependen de Gran Bretaña, clasificaría claramente como cuarto país europeo a la cabeza de los centros financieros en la sombra (Tax Justice Network 2015).

Dado que los países europeos también sufren el fenómeno de la tributación insuficiente por parte de las multinacionales –entre otras cosas, como resultado de sus divergentes políticas fiscales–, en los últimos años se han puesto en marcha varios programas políticos que pretenden resolver el problema como, por ejemplo, el proyecto Base Erosion and Profit Shifting (BEPS, erosión de la base imponible y traslado de beneficios) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del G-20. Sin embargo, las medidas previstas en él se centran principalmente en los problemas de los países más ricos y no consideran suficientemente las dificultades específicas de los países del Sur, que están relacionadas con los pocos recursos de las administraciones financieras y fiscales, con la gran importancia de las exportaciones de recursos o la enorme demanda de inversión directa.

A fin de abordar estos problemas a escala mundial, los miembros del G-77 –el grupo de países en desarrollo y emergentes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)– acordaron durante la III Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo en Adis Abeba, el fortalecimiento de la ONU en el ámbito fiscal y, en julio de 2015, también se trató el tema de los medios para la aplicación de la Agenda 2030. Sin embargo, propuestas como, por ejemplo, la creación de un organismo de la ONU para intensificar la cooperación entre los gobiernos en materia fiscal no prosperaron debido a la oposición de los países del Norte, que siguen confiando en las capacidades de la OCDE (Obenland 2016). En septiembre de 2016, el gobierno de Ecuador renovó la propuesta durante la Asamblea General (Correa 2016). Para fortalecer los sistemas fiscales en los países del Sur global, Alemania, EEUU, los Países Bajos y otros gobiernos crearon en Adis Abeba la Addis Tax Initiative, que pretende duplicar los recursos para el establecimiento y desarrollo de estructuras administrativas y fiscales (<www.addistaxinitiative.net>).

Aún no han recibido suficiente atención los efectos que los acuerdos de doble imposición tienen sobre la determinación de la base imponible en los países del Sur. En estos acuerdos se fijan los derechos impositivos, por ejemplo, de filiales o sucursales, así como los tipos de retención en origen para los beneficios expatriados. Dependiendo de su formulación, los tratados de doble imposición pueden contribuir a una contracción real de la base tributaria, en particular, en los países en desarrollo.

Algunos países, como Suiza, los Países Bajos e Irlanda (no así Alemania) han realizado análisis *spill-over* de efectos colaterales, pero aún queda pendiente la evaluación sistemática de estos análisis, así como la revisión de los tratados.

Si la UE se tomara en serio la lucha contra las causas de la huida y la migración, dejaría de oponerse a una mayor participación de los países más pobres en la política fiscal global y analizaría el impacto de sus propias reglas y tratados en los países del Sur global. Así como los Estados miembros de la UE sufren, por ejemplo, los privilegios fiscales que Irlanda otorga a Apple, los países en desarrollo también sufren la política fiscal preferente que la UE y sus miembros ejercen de cara a «sus» multinacionales en otros lugares.

Deuda pública

En un futuro previsible, diversas causas podrían dar lugar a que una serie de países –no solo en el Sur global– entren en una nueva crisis de deuda soberana debido a una serie de factores como la caída de los precios de las materias primas, el estancamiento del crecimiento en muchos países del Sur, la proliferación de créditos baratos como consecuencia de políticas de reducción de tipos de interés en Europa y en EEUU, y las diversas crisis políticas globales y regionales. Hoy, el servicio de la deuda de los países del Sur, con 609.000 millones de dólares (2014), ya supera con creces los recursos de la cooperación económica al desarrollo que se destinan a estos países. El informe sobre la deuda de 2016 de MISEREOR/Erlassjahr.de estima que 108 países tienen una tasa crítica de endeudamiento. Esta tendencia al endeudamiento se observa especialmente en el norte de África y en Oriente Medio, concretamente en los países que más refugiados sirios han acogido: el Líbano y Jordania (MISEREOR/Erlassjahr.de 2016).

Esto supone un problema, ya que la experiencia ha demostrado que, en los países con crisis de endeudamiento, sobre todo el segmento más pobre de la población y la clase media sufren la reducción del gasto público, el recorte de subsidios y la destrucción de los sistemas sociales, como resultado de las políticas de austeridad y del aumento del desempleo. Esto no solo acrecienta las desigualdades (los ricos están, por lo general, más capacitados para proteger su patrimonio),

sino que también, en casos extremos, provoca la migración, lo cual empeora la situación en el país sobreendeudado y ocasiona, por ejemplo, la fuga de jóvenes talentos en el caso de Grecia, debida a la crisis de la deuda y al consiguiente desempleo juvenil.

Hasta ahora, los países europeos y la comunidad internacional no han encontrado una respuesta sistemática a las crisis aparentemente recurrentes de la deuda. En 2014, bajo la presión del G-77, surgió la iniciativa de establecer un marco legal de la ONU para resolver las crisis de deuda, lo cual habría supuesto un importante paso. Desafortunadamente, los países europeos no participaron de manera constructiva en este proceso, a pesar de que también habría sido de su interés hacerlo. Por el contrario, continúan con una política de exclusiva gestión de la deuda con las instituciones que controlan, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Montes 2016). Las decisiones establecidas en la «Agenda de Acción de Adis Abeba» sobre la sostenibilidad de la deuda se limitan esencialmente a las obligaciones de los países deudores y ocultan la responsabilidad de los acreedores públicos –incluyendo la responsabilidad de las instituciones internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, controladas por los países industrializados más ricos– y la aún débil responsabilidad en relación con los acreedores privados. El hecho de que gobiernos como el de Argentina se sometieran de nuevo a las reglas de los mercados financieros neoliberales, en lugar de reformarlos, no es una buena señal. Por otra parte, la deuda pública nueva y oculta, generada por las alianzas público-privadas, conlleva riesgos adicionales (Rügemer 2016; Jones 2016).

Desigualdades interdependientes

Otro aspecto que aún requiere una investigación científica más profunda es la cuestión de plantear si las desigualdades en diferentes países no se refuerzan mutuamente. Así, por ejemplo, el aumento de la competitividad en el sector alemán de las exportaciones está muy relacionado con la moderación de la demanda salarial de los sindicatos alemanes tras el comienzo del nuevo milenio, con la aplicación de la Agenda 2010 y con el consiguiente aumento de la desigualdad de ingresos en Alemania. Las consecuencias son, al menos, dos: debido al enorme aumento de los excedentes de exportación, en otros países (en la eurozona, la eliminación de los

tipos de cambio de divisas supone un importante factor de equilibrio) surgieron grandes problemas económicos, en particular, un aumento de la tasa de desempleo; además, también creció en Alemania la demanda de bienes asequibles, como ropa, por parte de los sectores de la población con menores ingresos. Esta demanda se cubre con importaciones de bajo costo que dan lugar en los países productores a una presión sobre los precios, lo que a su vez conduce a salarios insuficientes para una vida digna y a condiciones de trabajo miserables. Esto también ha incentivado a muchas personas a probar suerte en los países supuestamente más ricos. Sin embargo, la creciente inmigración podría originar un nuevo y más amplio sector que perciba salarios bajos, lo cual intensificaría aún más las desigualdades –como se puede reconocer en las propuestas de abolición del salario mínimo para los refugiados en Alemania–. Por supuesto, estas relaciones no son inevitables y podrían prevenirse mediante una política adecuada. Sin embargo, bajo los dictados de una economía cada vez menos regulada, las diferencias podrían retroalimentarse, tanto los desequilibrios financieros como también las desigualdades horizontales entre los grupos sociales, por ejemplo, entre géneros o grupos étnicos.

los de inversores privados de cada país) y se deja de lado la cuestión de la responsabilidad. Sin embargo, estas políticas no son sostenibles a largo plazo, ya que en el mundo globalizado sus consecuencias no quedan limitadas al ámbito local. Los ejemplos de política fiscal y deuda pública muestran que Europa todavía tiene margen para llevar a cabo políticas coherentes en el sentido de no seguir agravando las desigualdades en cada país y entre países, que lleven a que las personas se vean obligadas a huir o emigrar.

Conclusiones

Las desigualdades entre los países y entre los habitantes de un país constituyen –junto con otros factores– variables importantes para el desarrollo de movimientos migratorios que, sumados a otros problemas locales, podrían desencadenar conflictos sociales. Si bien debe realizarse un análisis empírico más profundo sobre las distintas relaciones, las causalidades mencionadas están bien documentadas.

La política europea tiene –intencionadamente o no– influencia el desarrollo de la desigualdad tanto entre los países como dentro de cada uno de ellos. Si esta política pretende contribuir a minimizar los incentivos para la migración, debería entender mejor y controlar su impacto sobre la evolución de la desigualdad de ingresos. La política fiscal se sigue viendo como una competencia entre países; principalmente se intenta maximizar los ingresos y reducir al mínimo las cargas sobre las «propias» empresas, lo cual solo puede tener éxito a expensas de otros países. Lo mismo sucede cuando se trata de la deuda: se imponen los intereses propios (o

Cómo impedir el desplazamiento desencadenado por la actividad corporativa

Christopher Schuller

Hoy en día, las actividades agrícolas y de extracción de materias primas que desempeña el ser humano han alcanzado un nivel desconocido por nuestros antepasados. La agroindustria y la extracción de materias primas ya no tienen como único objetivo abastecer a la sociedad, sino que son los primeros eslabones de las cadenas de valor globales, el combustible de inmensos motores económicos para la producción de energía y bienes de consumo. Sin embargo, las estructuras políticas de la sociedad no han crecido al mismo ritmo y, por tanto, son a menudo incapaces de regular y administrar la economía. Al Estado le cuesta estar a la altura de la experiencia y los conocimientos técnicos necesarios para proteger los derechos humanos ante las actividades económicas transnacionales. En muchos países, el gobierno y la política no pueden remediar de forma eficaz las violaciones de los derechos humanos causadas por el sector privado.

En este contexto, una agricultura organizada y la disponibilidad de materias primas son dos fuerzas principales que dan forma al asentamiento y la migración humanos. Si la actividad económica destruye estos principios, a menudo a las personas afectadas no les queda más opción que el traslado, lo que se conoce como «desplazamiento inducido por el desarrollo» (*development-induced displacement*)¹, cuyas causas y condiciones de origen pueden ser muy diferentes. A pesar de esta complejidad, existen planteamientos que podrían llevar a mejoras significativas a largo plazo. La política nacional e internacional debería tener el valor para poner en práctica estos planteamientos.

Diagnóstico del problema

Las primeras ciudades no se construyeron por casualidad en la cuenca del Éufrates, ni la compañía petrolera francesa Total negocia con gobiernos africanos por azar. La economía atrae a la gente a los lugares donde

se pueden generar recursos y productos. La empresa transnacional moderna es flexible, móvil, sabe reaccionar y su presencia es codiciada por los gobiernos y las sociedades de los países ricos en recursos debido a su potencial de inversión. Los mercados internacionales y las rutas comerciales permiten la compra de productos sin necesidad de tener una oficina local. Esto genera una inversión intensiva y una presencia corporativa a escala global en aquellos lugares donde existe carbón, oro o tantalio bajo tierra o donde son posibles de tres a cuatro cosechas al año en lugar de solo una. En el caso ideal, una explotación de recursos respetuosa del medio ambiente y una agricultura sostenible crearían puestos de trabajo y robustas sociedades civiles y concederían a los pueblos indígenas y a los Estados la posibilidad de autodeterminación e influencia (*leverage*). Al fin y al cabo, el mineral de jade se encuentra principalmente en Myanmar bajo tierra y las condiciones climáticas para cuatro cosechas al año solo se dan en pocos países tropicales como, por ejemplo, Uganda.

Pero allí donde la actividad económica depende tanto de la propiedad y del uso de la tierra, se puede violar el derecho territorial, ambiental y de nutrición, y desencadenar así desplazamientos o huida. Los sectores económicos que están menos ligados a la tierra son sorprendentemente móviles. Así, las empresas textiles subcontratan su producción en lugar de crear subsidiarias en Bangladesh o Camboya. Esto permite cambiar el lugar de producción de la noche a la mañana, lo que intensifica la situación competitiva que el gobierno podría regular. En la agricultura y, en particular, con las materias primas, la economía global de compra no dispone de esta posibilidad, lo que en principio haría que países como Ghana, Uganda y Colombia estuvieran en una excelente posición de negociación en cuanto a sus recursos naturales.

Por regla general, las estructuras sociales existentes no están fortalecidas, ya que los países ricos en recursos a menudo no tienen la capacidad de negociación que les correspondería y quedan estancados en la pobreza. La gobernanza, el Estado de derecho y los indicadores como el índice de desarrollo humano (IDH) muestran poco progreso. Sin embargo, en ninguno de estos países de acogida de la economía mundial posmoderna se ha alcanzado un nivel de democracia, Estado de derecho o de IDH comparable con el de Noruega. La actividad empresarial –normalmente distante– en los

1. Por ejemplo, la expulsión y el reasentamiento forzoso debido a los grandes proyectos de infraestructura, como la construcción de represas, carreteras y puertos o como resultado de actividades agrícolas, mineras o de deforestación.

países en los que se encuentran las fábricas o minas no ha contribuido demasiado a este fin. Pero Noruega y Uganda no se diferencian por su riqueza de recursos o su potencial de exportación, sino por el diseño de sus estructuras estatales y el grado de determinación externa de la sociedad por parte de empresas extranjeras, compradores e inversionistas. Las violaciones de derechos humanos se producen cuando las empresas explotan las debilidades de las estructuras del Estado para deshacerse de los derechos e intereses de terceros que resultan un obstáculo o son costosos. Los siguientes ejemplos ilustran la práctica actual:

1. Con la participación del gobierno, la empresa minera india Coal India dispuso la reubicación del pueblo adivasi en los estados de Jharkhand y Odisha sin respetar su derecho al «consentimiento libre, previo e informado» según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP, por sus siglas en inglés). En este caso, que reúne muchas características del denominado «acaparamiento de tierras» (*land grabbing*), no se mantuvieron las promesas de compensación o reparación, o bien no se concretaron varios años más tarde. La empresa se había negado a contratar a trabajadores locales y la reubicación forzosa tuvo lugar, en parte, de forma violenta (Amnistía Internacional 2016).

2. Debido a un proyecto minero de la compañía Antofagasta, el río de la localidad chilena de Caimanes se quedó sin agua. Aún no está claro cómo se suministrará agua a sus habitantes. El acuerdo de compensación ofrecido por la empresa, que prevé medidas de protección ambiental y proyectos de desarrollo para los afectados, ha dividido a la comunidad. Muchos habitantes de Caimanes rechazan la compensación y quieren evitar el proyecto a toda costa (Thomson/Reuters 2016).

3. Desde hace años, la deforestación afecta los medios de vida de la población indígena de Colombia, que se ve obligada retroceder frente al cultivo de productos agrícolas exportables. El gobierno sigue concediendo – sin la participación de los pueblos indígenas– permisos de explotación minera que violan los derechos territoriales de los indígenas. Los programas a gran escala sobre los derechos de tierras y el desarrollo rural, como el Visión Amazonía 2020, no cuentan con la suficiente participación de las comunidades afectadas (ForumSyd 2016).

Los más afectados por este tipo de situaciones son los propietarios y los usuarios de pequeñas extensiones de tierra, que a menudo son indígenas, son casi siempre pobres, carecen de voz política y resultan expulsados rápidamente de sus tierras, ya sea directamente o a través de la privación de sus medios de vida como, por ejemplo, el acceso al agua.

Los procesos de compensación para los afectados fallan en casi todos los aspectos, rara vez son participativos y no tienen en cuenta el principio de consentimiento libre, previo e informado. La ayuda no se ofrece de forma activa, sino que debe lucharse por ella. Esto requiere tiempo, recursos, voluntad política y unidad entre los afectados, lo cual no suele darse. Falta información sobre los mecanismos de reparación existentes, a los que, además, no se puede acceder fácilmente sin el apoyo de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Incluso los mecanismos de reparación relativamente accesibles, como la mediación obligatoria de las instituciones nacionales de derechos humanos, tardan en promedio de dos a tres años, y los procesos judiciales mucho más tiempo.² La demora de los procesos se traduce en el desplazamiento de los afectados, que se ven obligados a buscar otras formas de asegurar su existencia. Estos problemas sistemáticos afligen especialmente a los grupos vulnerables como mujeres, niños o ancianos. Los usuarios de la tierra no son al mismo tiempo propietarios. Los primeros son en su mayoría mujeres (que en algunas economías suponen más de 80 % de la mano de obra agrícola) y lo que resulta alarmante, a menudo, también niños, que son los más vulnerables entre los grupos más vulnerables. Sin embargo, el auxilio se dirige a los propietarios de las tierras, normalmente hombres de mayor edad que poseen un título formal de propiedad o que deciden en las estructuras municipales de la propiedad sobre la distribución de la ayuda o reparación. Pero incluso cuando se obtiene esa compensación y la empresa y el Estado cumplen con las promesas establecidas en el proceso de mediación, los favorecidos a menudo no son las víctimas reales. Y quien se ha visto privado de sus medios de subsistencia, suele ponerse en marcha con la esperanza de encontrar mejores perspectivas de vida en otro lugar.

2. En el caso Neumann, en Uganda, 13 años, según la descripción de la propia empresa. Ver <www.nkg.net/userfiles/Documents/2013-04-16%20Chronologie%20-%20ENG.pdf>.

La responsabilidad europea

A través de la demanda de materias primas y bienes de consumo, Europa es determinante en parte del problema descripto. Las materias primas se explotan porque existen compradores. Por ejemplo, aproximadamente 93 % de la producción de carbón de Colombia se vende al extranjero, de la cual casi la mitad va a parar a los Estados miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La decisión sobre qué plantas han de cultivarse también se basa en la demanda existente –a veces basta con la supuesta demanda– de los exportadores y la industria transformadora. Por ejemplo, Uganda realiza exportaciones agrícolas por valor de casi 2.000 millones de dólares al año, pero sigue siendo un importador neto de trigo y arroz. Solo en raras ocasiones los compradores son relacionados directamente con las consecuencias que esta demanda tiene sobre los derechos humanos; incluso cuando participan directamente en la actividad económica en el país donde se produce la compra, casi siempre existen estructuras económicas o contractuales que operan fuera de la ley corporativa y comercial. Así, para la cooperación con el Ministerio de Energía de Uganda, la empresa petrolera Total acuerda por contrato con el gobierno una exención de responsabilidad jurídica ante las comunidades afectadas. La ONG británica War on Want documenta minuciosamente, si bien de forma polémica, la participación británica en el desplazamiento forzoso y la expulsión en relación con la extracción de materias primas en África. Las empresas de energía alemanas o que operan en Alemania, tales como Vattenfall, E.ON y EnBW, tienen una larga historia de violaciones de los derechos humanos causadas por la minería del carbón en Colombia. A pesar de que, generalmente, no están directamente involucrados en las actividades de explotación, mediante la compra del carbón generan los incentivos para continuar las prácticas existentes de explotación que violan los derechos humanos. Otros países participan a través de inversiones públicas: el fondo de pensiones sueco es un accionista de las multinacionales mineras Anglo American, BHP Billiton y Glencore Xstrata, todas ellas matrices de la empresa colombiana Cerrejón.³

La UE es consciente de este problema. Lleva años trabajando en una directiva para inhibir la demanda europea de minerales de zonas de conflicto, a través

de la cual se pretende obligar a las grandes sociedades a informar sobre el origen de sus materias primas. El proyecto actual de la directiva se limita a cuatro minerales raros que prácticamente se pueden extraer solo en zonas de conflicto en África. No contempla nada sobre el carbón o el cobre y la obligación de informar solo se aplica a las regiones con conflictos armados y no en las regiones donde las empresas son responsables de daños ambientales o están involucradas en casos de corrupción. Finalmente, en junio de 2016, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea acordaron que esa obligación de divulgar información no financiera se aplicaría a las grandes sociedades, lo que excluye de este régimen a las empresas más pequeñas independientemente de su volumen de negocios o cuota de mercado. Precisamente en Alemania, donde el sector privado está ampliamente dominado por pequeñas y medianas empresas y, dada la fragmentación vertical, esto se registra especialmente en la producción de bienes tecnológicos, sector en el que operan muchas empresas, algunas de ellas no serán objeto de la directiva a pesar de su importante posición de mercado.

La directiva europea de divulgación de información no financiera y diversidad también establece un umbral en cuanto al número de empleados.⁴ El proyecto de ley para aplicar esta directiva en el derecho alemán mantiene el límite de 500 empleados y así solo cubre alrededor de 3 % (a los efectos del Código de Comercio) de las grandes sociedades en Alemania. El proyecto no obliga a ninguna empresa alemana a aplicar un modelo de formulario estandarizado en el ámbito internacional para presentar la información, lo que reduce la comparabilidad de los informes entre los distintos países.

Propuestas y recomendaciones

La actividad económica internacional está relacionada de varias formas con la huida, el desplazamiento y la migración, pero la relación de causalidad es a lo sumo indirecta. Por tanto, a la hora de discutir sobre posibles soluciones, hemos de descartar la fantasía de que los consumidores europeos puedan provocar un cambio eligiendo productos alternativos, ya sea a través de

3. V. de forma ilustrativa Utlu 2016 y ForumSyd 2016.

4. Los datos a declarar son, en particular, sobre la sostenibilidad y el impacto de los derechos humanos. Estos datos se publicarán junto con los informes convencionales de resultados económicos según las leyes mercantiles.

páginas *online* para comparar distintos proveedores de electricidad o frente a las estanterías del supermercado. Para ello faltan a menudo la voluntad, el margen económico en tiempos de creciente desigualdad y, en cualquier caso, la información sobre el origen real de las mercancías. Además, este enfoque requiere que existan mejores alternativas. Hasta julio de 2016 no era posible adquirir en ninguna parte del planeta un *smartphone* que no contuviera el conflictivo tantalio; hoy en día solo existe una excepción y está a la venta únicamente dentro de la UE. Hasta que no se hayan aplicado iniciativas como la directiva sobre minerales no conflictivos, no será posible aproximarse a un equilibrio informativo entre las empresas y la sociedad, ni aumentar la presión política sobre el sector privado.

En cualquier caso, solo el Estado o una confederación supranacional de Estados como la UE será capaz de introducir cambios significativos. Las empresas –aun con sus mejores intenciones– no son instituciones que promueven los derechos humanos o el desarrollo humano. Pero debe ser del interés de las empresas compartir espacio en la sociedad con sindicatos fuertes e instituciones y organizaciones de la sociedad civil, ya que esto las fortalece, las exime de obligaciones y crea condiciones más seguras y sencillas para su actividad comercial. Pero cuando se trata de la persecución de las violaciones de los derechos humanos, el acceso a los mecanismos de protección y compensación o los enfoques eficaces de prevención, deben aplicarse los principios rectores de la ONU sobre las empresas y los derechos humanos: es al Estado al que le corresponde la obligación de respetar los derechos humanos y no a las empresas, ONG, iglesias o consumidores.

Los Estados deben crear mejores mecanismos de reparación, más rápidos y más accesibles, que no castiguen a la empresa involucrada, sino más bien que protejan de forma efectiva los medios de vida amenazados y, si eventualmente fueron destruidos, que los restauraren o replacen rápidamente para no desplazar a las personas de su espacio vital. A tal fin, los grupos afectados o potencialmente afectados de la población deben ser informados en detalle y de forma oportuna sobre estos mecanismos. Esta es la única manera de prevenir a tiempo el desplazamiento. Los mecanismos en los países de origen de las empresas están muy lejos, son lentos y difíciles de conseguir sin el apoyo de las ONG internacionales y requieren un alto

grado de coordinación política en la comunidad afectada, por lo cual tienen, por lo general, pocas posibilidades de éxito. Los mecanismos extrajudiciales como el punto de contacto de la OCDE no resultan adecuados para tratar las violaciones graves de los derechos humanos o eliminar las amenazas existenciales urgentes.

Mucho mejores resultan los enfoques preventivos; el objetivo final de todo el movimiento económico y de derechos humanos consiste en prevenir las violaciones de los derechos humanos propiciadas por el comercio. A este fin contribuyen iniciativas tales como la elaboración de informes sobre el análisis de riesgos para los derechos humanos, lo que se conoce como «diligencia debida frente a los derechos humanos» (*human rights due diligence*). Con los modelos desarrollados de forma independiente, como la iniciativa de reporte global de empresas y derechos humanos (Global Reporting Initiative on Business and Human Rights) o el marco informativo *UN Guiding Principles Reporting Framework*, las empresas pueden analizar de antemano y de forma estructurada los impactos que tienen sus negocios en los derechos humanos. Así, para un proyecto específico o una inversión concreta, se puede llegar a un acuerdo con las comunidades afectadas, que pueden dar su consentimiento libre, previo e informado a través, por ejemplo, de la mencionada UNDRIP. Las empresas deben tener la obligación legal de seguir estos pasos aplicando principios de diligencia debida frente a los derechos humanos transfronterizos.

A largo plazo, solo se puede evitar que las actividades empresariales sean la causa de la huida si las empresas orientan su negocio en línea con los principios rectores y convenciones vigentes, si las personas se benefician de las actividades económicas y si se incentiva su autodeterminación, por ejemplo, mediante la organización en un sindicato. En otras palabras: Noruega no es Noruega porque tiene petróleo, sino porque los noruegos se benefician de la extracción de materias primas. La explotación de recursos minerales no saca a nadie de la pobreza, pero si la sociedad local participa de la riqueza obtenida de ella, un mayor desarrollo económico transnacional puede brindar perspectivas de vida en el mismo lugar. Esto es lo que acaba uniendo a todas las personas: el deseo de prosperidad y progreso, idealmente, allí donde se sienten como en casa.

Política pesquera, agraria y económica: cómo la Unión Europea genera hambre y pobreza en África

Francisco J. Marí

Ya desde los comienzos de la colonización del continente africano, sus aguas costeras y sus fértiles suelos han sido muy apreciados para satisfacer los exclusivos deseos consumistas de los ciudadanos europeos. La influencia de Europa en las condiciones de la agricultura, la ganadería y la pesca africanas se ve claramente en las plantaciones de té y plátano en las que, durante mucho tiempo, los jornaleros estuvieron sometidos a trabajos forzosos; en los pequeños campesinos obligados a cultivar cacao o café; en los campos de algodón en los que, al día de hoy, aún se consiente el trabajo infantil; y en los generosos caladeros esquilados por arrastreros de bandera europea. A esto se añaden una economía que apuesta por las importaciones y exportaciones y una infraestructura precaria; así, por lo general, solo las grandes ciudades portuarias cuentan con carreteras pavimentadas. Al comercio y al trueque a escala regional no se les da ninguna importancia, algo que apenas ha cambiado desde la independencia de los países africanos. Las elites africanas están demasiado vinculadas a las europeas –especialmente a las francesas y británicas– como para que alguna de las dos partes hubiera tenido real interés en que esto ocurriera. Europa aparenta ser generosa y exime a productos de las antiguas colonias de pagar aranceles en sus mercados pero, desde el primer momento, ha dado prioridad a los procedentes de plantaciones que antes pertenecían a patronos del régimen colonial. No se fomenta la industrialización de África y la exención arancelaria solo se aplica a las materias primas: ni siquiera el café tostado o el chocolate pueden mermar el gran valor agregado que supone su procesamiento en Europa. Así que, a fin de cuentas, con los gobernantes africanos tampoco ha cambiado nada. África provee a Europa de materias primas y le exporta productos agropecuarios, que hoy siguen siendo su principal fuente de divisas.

Causas de la huida o razones para la migración

La situación económica de todo el continente africano es motivo más que suficiente para que sus habitantes busquen otras regiones en las que tener mejores

perspectivas de futuro. En primera instancia, esto se refiere a migraciones dentro del propio continente, sobre todo, en los países más grandes, en los que la población huye de las zonas rurales a las grandes urbes. 90 % de las migraciones intracontinentales se producen en África (Flahaux/De Haas 2016). En segundo lugar, también se refiere a la huida de zonas en conflicto o guerra. Parte de los refugiados permanecen más de una década en los países vecinos. Se trata de una circunstancia que debería considerarse siempre que en Europa reflexionamos sobre las causas por las cuales los africanos quieren llegar al Viejo Continente. Suele ser el último paso de un largo camino en cuyo inicio estas personas se sentaron a hablar de su propósito con sus amigos y familiares. La política europea de aislamiento no hace distinción alguna entre migración y huida, especialmente porque los que se ahogan en el Mediterráneo no llegan siquiera a tener la oportunidad de explicar qué los llevó a acometer tal empresa. En las pateras que se hunden en el mar, todos son iguales. Así, las cifras de refugiados llegados por país de procedencia no son más que un mero indicio de las causas por las que estas personas ponen su vida en juego. La procedencia de una u otra región solamente nos da parte de la información acerca de las razones concretas que mueven a una persona a emprender el camino hacia el Viejo Continente. La mayoría de los africanos que llegaron a Europa en 2015, principalmente movidos por la pobreza, proceden de la parte occidental del continente. Al mismo tiempo, la vida en la parte oriental de somalíes, eritreos y etíopes está tan marcada por la miseria como por las persecuciones políticas. Sin embargo, también en países del África occidental como Gambia están sometidos a un gobierno que vulnera en extremo los derechos humanos. A continuación, describiremos algunas políticas de la UE con respecto a África que influyen en la decisión de las personas de partir hacia Europa y su repercusión en las estructuras agropecuarias y pesqueras. Al analizar las causas, nunca debemos olvidar que todo aquel que ve su futuro fuera del país que lo vio nacer no hace más que ejercer un derecho fundamental que se da por supuesto: el de la libre circulación.

El sector agropecuario africano, en manos de las grandes multinacionales

En la época colonial, el acaparamiento práctico de la tierra mediante la plantación de productos agrícolas de exportación, que en bastantes ocasiones dio lugar a

grandes hambrunas,¹ sentó las bases de una estructura agraria para la población local que pretendía paliar el hambre con cultivos ricos en calorías y fibra como la mandioca. Tras la independencia y con el acelerado crecimiento de la población, los gobiernos africanos apenas prestaron atención al sector agropecuario, excepto en aquellos casos en los que suponía entrada de divisas. Las licencias de explotación minera y los ingresos procedentes de los recursos naturales –que no pocas veces acabarían en los bolsillos de los gobernantes– o, en el marco de una industrialización un tanto atrasada, los proyectos de infraestructura de gran envergadura, como represas, carreteras, nuevas capitales o puertos, eran para ellos más importantes que alimentar a la población.

Las regiones que mantienen un vínculo más fuerte y más duradero con Europa son África occidental y central. En ellas no solo fueron secuestrados la mayoría de esclavos, sino que, en la actualidad, sus economías, gobiernos y estructuras de producción siguen estando estrechamente ligados a sus «metrópolis». En este sentido, Francia es el país más consecuente en lo que hace a estas relaciones especiales con el continente africano, por ejemplo, al apoyar entramados de corrupción y mafia con tiranías africanas. Durante mucho tiempo, las elites africanas y los que tanto desde Oriente como desde Occidente les prestaban su apoyo pudieron estar tranquilos sabiendo que la producción agropecuaria del continente era suficiente para alimentar a su población. Sin embargo, el crecimiento demográfico vino de la mano de un aumento de la demanda de alimentos y de varias crisis. Sequías como la vivida en Etiopía en los años 80 o conflictos como el de Biafra, en la actual Nigeria, en Liberia o en el Congo, llevaron a sus habitantes abandonar sus tierras. La comunidad internacional llegó al rescate y, en el marco de espectaculares campañas, comenzó a arrojar en paracaídas miles de paquetes con alimentos. De este modo, la ayuda alimentaria se convirtió en un instrumento mediático que mostraba al mundo la supuesta incapacidad de África de satisfacer sus propias necesidades básicas.

La ayuda alimentaria: el caballo de Troya de los exportadores agrarios

La UE y EEUU no dudaron en recurrir una y otra vez a estas imágenes de las hambrunas para imponer una nueva política agraria en África, en el marco de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial; las palabras claves, que también hoy nos resultan familiares, fueron «privatización» y «liberalización». El asesoramiento por parte del Estado a agricultores y ganaderos, la investigación agraria y en materia de semillas y el sector veterinario se eliminaron de un plumazo por considerarse una carga innecesaria para las arcas públicas. Ante las duras condiciones para la reducción de la deuda, solamente quedaba fomentar una agricultura y ganadería intensivas que supusieran la entrada de divisas gracias a las exportaciones. Así, en la década de 1980, los precios del café, del cacao y de la fruta procedentes de África occidental se fueron erosionando debido a que cada vez eran más los países que apostaban por las exportaciones. Los consumidores europeos se beneficiaron de la caída en picada de los precios de los productos tropicales. Y no solo ellos, sino también multinacionales europeas como la francesa Compagnie Fruitière, a la que precede su mala reputación y que también arrienda sus plantaciones de plátano de la época colonial a multinacionales estadounidenses como Del Monte para, posteriormente, distribuir la fruta en Europa. Del valor agregado que genera esta forma de explotación agropecuaria orientada a las exportaciones, el pequeño campesino apenas si recibe algo. Al menos, durante mucho tiempo, esto permitió la entrada de tantas divisas que los gobiernos podían comprar alimentos baratos para sus hambrientas poblaciones, entre ellos, también el trigo excedente de la UE, altamente subvencionado. Fue así como los mercados alimentarios de África comenzaron a depender cada vez más de las importaciones baratas de la UE. Las barras de pan y el pan tostado elaborados con trigo europeo forman ya, por lo menos en los países de la costa occidental del continente, parte de los alimentos básicos. Le han quitado terreno al cultivo de cereales autóctonos mucho más nutritivos como el sorgo y el mijo. Solamente se siguen cultivando para garantizar el sustento básico en Mali y Níger, países demasiado pobres incluso para las baratas importaciones de la UE.

Además, con las importaciones masivas de arroz de menor calidad procedente de EEUU y Asia se creó un «segundo pilar» en la dependencia de las importaciones

1. Así, por ejemplo, en 1931, en el territorio que en la actualidad corresponde al Níger, falleció prácticamente la mitad de la población (Fuglestad 1974).

africanas de alimentos básicos. Los terribles efectos de esta gran dependencia de las importaciones de alimentos se vieron en 2008, cuando, debido a la especulación, al aumento de la demanda y a las pérdidas en las cosechas se registró un incremento de los precios tan importante que también se produjeron protestas por el hambre en Camerún, Costa de Marfil o Senegal. Ahora, países como este último están pagando el precio de la dependencia de las importaciones de trigo de la UE. Cuando el precio del cereal sube, como ocurrió en 2008, los gobiernos africanos se ven obligados a sostener el precio del pan y a subvencionar las importaciones. Por cuestiones logísticas (buques de contenedores y no de carga granel), de la UE se importa cada vez más harina de trigo en lugar del grano, lo que ha supuesto el cierre de docenas de molinos en África. Tras la conquista de los mercados de alimentos de África no se esconde ningún malvado plan de la UE; para eso no son, a excepción de la carne y la leche, lo suficientemente importantes en comparación con la producción total europea. Esto lo permiten los «mercados agrarios libres y sin protección». Los encargados de distribuir los productos europeos –y los que más ganan en este negocio– suelen ser los importadores africanos. El ejemplo del pan es solo uno de los muchos que reflejan la influencia a largo plazo de una política europea que deja sin ingresos a los pequeños campesinos y hace a los jóvenes enfrentarse a un futuro en el que parece no haber perspectivas en las zonas rurales.

Con el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio, llega la globalización a los mercados agrarios africanos

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), a partir de 1995 comenzó una fase mucho más eficaz de desvinculación de la producción agropecuaria africana de los mercados tradicionales, sobre todo, de los urbanos. El Banco Mundial y los donantes aconsejaron a los gobiernos africanos indicar a la OMC los aranceles exteriores más bajos que pudieran para los alimentos, con el argumento de que eso sería algo positivo teniendo en cuenta la gran dependencia de su propia población de las importaciones de productos alimenticios. Este caballo de Troya abrió a la UE el mercado africano. Excepto en el caso de los cereales, en la década de 1990, en muchos ámbitos del sector agropecuario Europa todavía no había pasado a una producción excedentaria para los mercados

de terceros países. Además, tras la reforma de la política agrícola común de 1992, o reforma de McSherry, y el paso a las primas por superficie, habían disminuido las grandes acumulaciones de leche y manteca. Nadie podía imaginarse que otros productos agrarios estaban esperando ansiosos para aprovechar los bajos aranceles africanos para exportar cantidades considerables, y menos teniendo en cuenta que el poder adquisitivo de los países africanos es demasiado bajo para los productos agropecuarios procesados en la UE, como el queso o la carne enlatada.

¡Pero vaya si se equivocaban! Una agricultura y una ganadería cada vez más intensivas en la UE, a las que seguían favoreciendo las elevadas subvenciones del presupuesto agrario de la Unión, sobre todo en los ámbitos del cultivo de verduras y de la producción láctea y cárnica, obligaron a la *Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural del Parlamento Europeo* a buscar nuevos mercados de consumo. Primero, se abrieron las puertas a los prósperos países emergentes como China y Rusia o también a los de Oriente Próximo y África del Norte. Si otros países exportadores eran más baratos, para conquistar los mercados siempre podía recurrirse a las restituciones por exportación (conocidas popularmente como «subvenciones a la exportación»).

No obstante, tras comenzar el nuevo siglo, estos mercados dejaron de ser suficientes. Además, el precio de la carne, las hortalizas y la leche bajó tanto en la UE que, ahora que también podían permitírselo, los consumidores ya solo querían los mejores productos. De este modo, se crearon excedentes que, en realidad, no tenían precio. Los importadores africanos más hábiles para el comercio aprovecharon la ocasión y compraron todos los excedentes de muslos de pollo, patas de cerdo, latas de pescado y carne, cebollas o zanahorias de segunda clase para, dados los bajísimos aranceles aduaneros, importarlos a los mercados africanos. Fue en ese momento cuando los campesinos, un colectivo que sigue representando prácticamente 70 % de los empleos de África occidental, se percataron de que incluso en el pueblo más recóndito del Sahel se habían convertido en víctimas de la globalización. La realidad es que los gobiernos no disponían de ninguna herramienta política comercial para defenderse ante

esas olas de importaciones.² Aunque la OMC cuenta con un paquete de normas contra el *dumping*, hasta ahora ningún país pobre en vías de desarrollo ha podido abrir un procedimiento legal antidumping contra un país industrializado. Todo lo contrario: hasta hoy, la UE sigue afirmando que su política agraria no influye negativamente en el sector agropecuario africano. Sin embargo, algunos gobiernos africanos se defienden y adoptan –en contra de la normativa vigente de la OMC– prohibiciones a la importación de productos de la UE. Si bien esta medida puede burlarse con el contrabando a través de los países vecinos, muestra que las elites africanas son conscientes de la importancia del abastecimiento local de productos agrarios. Otra de las consecuencias negativas de la crisis alimentaria es la puja por los suelos fértiles de África, pues el continente alberga un enorme potencial para abastecer a mercados exteriores. Los países emergentes cultivan alimentos allí y los especuladores de la UE y EEUU esperan obtener importantes ganancias del comercio con las tierras fértiles.

Tras 15 años de negociaciones, África tiene que abrir definitivamente sus mercados a la UE

Recientemente se ha concentrado la crítica en injustas relaciones de poder en las negociaciones de acuerdos comerciales bilaterales entre la UE y África, llamados cínicamente «acuerdo de asociación económica» (AAE).³ Dado que la exención arancelaria concedida desde la primera Convención de Yaundé para los productos africanos en la UE no impulsó la prosperidad ni el crecimiento en África, surgió la idea de intentarlo mediante la apertura mutua de los mercados, según el tenor oficial de la UE. A tal fin se empleó un artículo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), existente desde 1948 y en el que no se permiten las preferencias arancelarias unilaterales siempre que las regiones hayan acordado una reducción de aranceles. En el año 2000, la UE solicitó a la OMC, como organización sucesora del GATT, permitir esta libertad arancelaria unilateral para África durante solo ocho años más. Sobre esta base, en el Acuerdo de Cotonú se instruyó a África para que en los AAE abriera su mercado hasta

80 % para las exportaciones de la UE. Sin embargo, dado que la UE ya concedió la libertad arancelaria en el mismo periodo a los países de bajos ingresos participantes en la iniciativa «Todo menos armas» (Everything but Arms), solo pocos países de ingresos medios como Ghana, Costa de Marfil, Kenya, Camerún y Namibia vieron la necesidad de suscribir acuerdos para la mutua apertura del mercado para poder seguir exportando a la UE en forma libre de impuestos. La liberalización radical del mercado africano para los productos de la UE suscitó una oposición tan fuerte en la mayoría de los gobiernos africanos que no se firmó ningún acuerdo durante 14 años. Como era de esperar, esta resistencia de la sociedad civil, integrada por empresarios, pequeños agricultores, comunidades eclesíásticas y ONG, «protegió» a los gobiernos de ceder a las presiones de la UE. La posición de los representantes de la sociedad civil africana se escuchó en las negociaciones, pero la UE la ignoró durante mucho tiempo. Los temores de los afectados en África, especialmente de los pequeños campesinos, de perder finalmente su futuro en el campo con una mayor apertura del mercado produjeron intensas protestas. Los negociadores de los Estados africanos estuvieron sometidos a una gran presión, trataron de defenderse contra las propuestas de la UE y, al menos, impusieron una mayor protección para el sector agropecuario. Sin embargo, en 2014, la UE jugó su baza de presión sobre los Estados africanos: todos los países de ingresos medios que hasta el 1 de octubre de 2014 no hubieran completado las negociaciones pagarían sanciones arancelarias para exportar sus productos. Dado que el sector de las exportaciones tiene una gran influencia en las elites africanas por su importancia económica y por los ingresos de divisas, todos los gobiernos sucumbieron gradualmente a la presión de la Comisión Europea y, al menos, declararon como concluidas las negociaciones para evitar las sanciones arancelarias. África tuvo que pagar con un futuro industrial con escasas perspectivas, dado que para una gran parte de los productos agrícolas incluidos en los acuerdos no se consideraría una reducción de aranceles ya que la mayoría de las mercancías industriales se enfrentarían en los próximos años a la competencia de la UE sin protección alguna.

Después, la necesaria ratificación de los acuerdos se vio amenazada de derrumbarse debido a las resistencias en algunos parlamentos nacionales. Por este motivo, el 1 de octubre de 2016, la UE anunció sanciones a los países no suscriptores, lo que en parte volvió a surtir efecto.

2. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) constató que se produjeron más de 400 olas repentinas de importación (FAO 2011).

3. Del inglés *Economic Partnership Agreements* (EPA).

Mientras que África del Sur ratificó el acuerdo, en África occidental y oriental se produjo el peor de los escenarios. Como Nigeria seguía negándose a firmar, Ghana y Costa de Marfil tuvieron que ratificar por vía urgente los antiguos acuerdos rechazados en 2008, lo que significa la división comercial de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. Ahora, este es el destino que amenaza a África oriental, dado que Tanzania retiró su aprobación para firmar. Solo Kenya, el único país con un nivel de ingresos medio en el África oriental, firmó el acuerdo a fin de evitar las sanciones arancelarias. Esto implica una ruptura para toda la Comunidad Africana Oriental: en lugar de tener aranceles externos comunes, ahora es posible introducir a través de Kenya productos baratos destinados a los países vecinos más pobres.

¿Qué implicaciones tienen estas nuevas condiciones comerciales para las personas que habitan las zonas rurales y para las familias que viven de la agricultura? Muchos fueron los que crecieron con una economía agraria orientada a la exportación que, de vez en cuando, proporcionaba trabajo estacional; pero con la globalización de los mercados agrarios, muchos acabaron en la ruina. Verse expuesto en su propio mercado a la competencia de la UE y, además, de EEUU y Asia, y experimentar al mismo tiempo un cambio de los hábitos alimenticios en las ciudades es para muchos jóvenes que viven en el campo un signo de que ya no tienen futuro como agricultores. Sus intentos con pequeñas empresas de procesamiento de alimentos, como aves, tomate concentrado o elaboración de queso, no tienen ninguna posibilidad frente a los productos baratos procedentes de la UE y, por tanto, los jóvenes abandonan las zonas rurales. Los ancianos son los únicos que permanecen en las aldeas. La creciente escasez de mano de obra reduce la oferta local y regional de alimentos, aumenta el hambre y la malnutrición y genera una dependencia de las importaciones baratas. Así, el sector agropecuario va perdiendo atractivo y rentabilidad, y resulta difícil retener a las futuras generaciones en el campo. Una vez que han llegado a la ciudad, los jóvenes acaban viendo que la inversión en la industria manufacturera (como, por ejemplo, la industria alimentaria, según lo prometido por el Banco Mundial y las agencias de desarrollo para crear puestos de trabajo) es inexistente. Mientras que los proyectos internacionales de los países donantes están destinados al fomento de la agricultura para la exportación y a la extracción de materias primas, con las que sobre todo se enriquecen las elites empresariales, el

gobierno apenas hace algo por los jóvenes. Si además descubren la existencia de los acuerdos comerciales con la UE, que forzarán a África a abrir plenamente sus mercados en los próximos 20 años, de forma que la industria local no pueda desarrollarse, no es de extrañar que al menos intenten probar suerte en los países que en parte están causando los problemas de África.

La política pesquera de la UE. Un cambio de rumbo tras décadas de esquilmar los caladeros

Las políticas clásicas de la UE no son las únicas que influyen en el futuro de África. Desde que cada vez más personas emprenden el camino a Europa también por motivos económicos, la Unión está tratando de evitar la entrada de los migrantes mucho antes de que lleguen a sus costas, lo que provoca un efecto negativo en el desarrollo económico, en particular, de África occidental. La *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores* (Frontex) desempeña en este contexto un papel fundamental. Así, las personas que se dedican a la pesca de subsistencia en África occidental ya han tenido que experimentar con dureza sus estrictos métodos. Cuando entre 2004 y 2009 miles de personas huyeron en pequeñas embarcaciones a las Canarias, Frontex recibió la orden de realizar controles en todos aquellos barcos pesqueros que traspasaran alguna frontera marítima. Desde entonces, a los pescadores se les está dificultando el trabajo o limitando los espacios. Además, en caso de sospecha de migración ilegal, los barcos son confiscados (Brot für die Welt/Medico International/Pro Asyl 2014). Dado que en las embarcaciones suelen trabajar hasta 20 jóvenes para recoger las pesadas redes, Frontex parte del hecho de que van camino a España (Belleret 2006). Los pescadores de las costas de África occidental están acostumbrados a seguir a los bancos de peces en función de la temporada y no se preocupan de dónde están las fronteras marítimas. Los ghaneses pescan en Sierra Leona, los liberianos, en Guinea-Bisáu, los senegaleses, en Mauritania y viceversa. Esta posibilidad de pescar en otros caladeros cuando en los propios es temporada baja para proteger a los juveniles y poder alimentar a las familias es algo duramente atacado por las patrullas fronterizas. Como consecuencia, se está acabando con los caladeros porque ahora se pescan los juveniles. Así, los pescadores se ven obligados a abandonar su profesión,

pues ya no cuentan con ingresos suficientes. La política migratoria se ha sometido a la lógica de la seguridad y ha caído en el círculo vicioso que lleva de pretender evitar las migraciones a incrementarlas. Se priva a las personas de sus medios de subsistencia, por lo que se ven obligadas a emigrar para huir de la pobreza y la falta de perspectivas.

Aquí, la evolución en los últimos años de la política pesquera de la UE –al contrario de lo que ocurre con la agraria y la comercial– es bastante positiva. Pero en muchos ámbitos es ya demasiado tarde para este cambio de rumbo. Tras la sobrepesca llevada a cabo en sus propias aguas desde los años 80, los barcos pesqueros de la UE se dedicaron a capturar cada vez más ejemplares en las costas africanas, donde nadie los controlaba eficazmente. Así, empezaron a emplearse métodos y técnicas ilegales de pesca, como las redes de arrastre en los fondos marinos, las ingentes cantidades de capturas accesorias que se devolvían muertas al mar, el incumplimiento de las vedas y las cuotas, la evasión del pago de licencias con incursiones ilegales, la destrucción de las redes de los pequeños pescadores y accidentes que producían el hundimiento de pequeñas embarcaciones sin indemnizarlas, la evasión de impuestos y otras prácticas criminales contra la tripulación cambiando el pabellón de los barcos ... La lista negra, en la que también figuran los buques de grandes empresas pesqueras de Europa, es larga. Las consecuencias de esto se pueden ver bien en todas las costas cuando las personas que se dedican a la pesca de subsistencia vuelven con muy pocos peces o con ejemplares demasiado pequeños, que ni siquiera han desovado todavía. Esto no solo afecta a los pescados ricos en grasas (como la caballa o las sardinas), sino también a otras especies que hasta ahora eran las que más interesaban a los europeos (perca, lucio, calamar, langosta o cangrejos). Por cada kilo de pescado de estas especies, se devolvían hasta 20 kilos de otros peces muertos al mar y así se los quitaba de los platos a los pobres. En la actualidad, quienes se dedican a la pesca de subsistencia en las costas y las mujeres del sector pesquero de África occidental están entre los estratos poblacionales más pobres y con mayor analfabetismo y mayores tasas de enfermedad y de VIH/sida. Sin embargo, antes, dentro de las sociedades de África occidental pertenecían a una clase social pudiente y prestigiosa. En 2010, la UE se vio obligada a reconocer sin tapujos todo esto en su *Libro Verde*: había fracasado en su proyecto de garantizar una pesca sostenible y apta para el desarrollo fuera de las aguas europeas.

Una comisaria ambiciosa y algunos diputados del Comité de Pesca lograron introducir un cambio de rumbo real en la política pesquera europea a partir de 2014. Aunque no se compensarán con pagos los derechos violados en el pasado, en el futuro la flota pesquera europea deberá cumplir requisitos ecológicos y sociales más estrictos para adquirir licencias para las costas de África occidental y someterse a controles estrictos. A ello se suma una gran transparencia en todas las actividades pesqueras. Un comité formado por navieros y miembros de la sociedad civil supervisa las normas de la UE y recibe las demandas y las quejas de los pequeños pescadores y los gobiernos africanos. En la actualidad, las asociaciones de pequeños pescadores africanos también se muestran satisfechas con la política pesquera de la Unión, si bien reclaman indemnizaciones por las pérdidas ocasionadas. Pero en nuestras costas existen muchos otros barcos que no cumplen las normas de la UE. En el futuro, los Estados costeros de África tienen que probar a la UE que las licencias concedidas a otros Estados se rigen por los mismos criterios de transparencia y sostenibilidad. Para ello sería necesario apoyar a las autoridades marítimas de África para que vigilen sus aguas y puedan combatir la pesca furtiva eficazmente. Pero recordemos que son muchos los jóvenes pescadores que ya han dejado su profesión. Si hasta 2010 podían recurrir a sus conocimientos náuticos y hacerse espacio en sus barcos para huir juntos a Europa, con la vigilancia de Frontex esto ya no es posible. Muchos de ellos emprenden el peligrosísimo camino cruzando el Mediterráneo para llegar a Europa. Y algunos lo logran para –paradojas de la vida– encontrar luego trabajo en arrastreros españoles que van a pescar a sus costas.

Por un nuevo comienzo de la asociación UE-África

Con el fin de contribuir a la reducción de la pobreza, las políticas agrarias y comerciales europeas deben –siguiendo el ejemplo de la política pesquera– cambiar de rumbo, lo que no requeriría un esfuerzo tan grande. Un buen primer paso sería renunciar a los acuerdos de comercio que obligan a una apertura de los mercados y a la reducción de los aranceles aduaneros en África, además de establecer mecanismos eficaces de protección contra las importaciones baratas procedentes de la UE. La UE debería apoyar el proyecto de la Unión Africana de establecer una zona de libre comercio en todo el



continente. La mejor forma de hacerlo sería abriendo al 100% sus mercados unilateralmente a todas las exportaciones, sin exigir a cambio que África abra los suyos a las de Europa. En vez de enviar miles de millones a los gobiernos africanos para tener las fronteras controladas o incluso recurrir a las ayudas al desarrollo para sufragar los costos de agentes de seguridad, resultaría bastante más eficaz y sostenible emplear estos fondos para apoyar al sector agropecuario, pesquero y de la pequeña industria. Este sería el camino para revivir la asociación UE-África.

La política comercial europea ¿promueve o impide la migración?

Dra. Evita Schmieg

1. Comercio exterior y migración

Generalmente se presupone que el aumento de la prosperidad y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo combaten las causas de la huida y mitigan la migración. A esto se contraponen el argumento de que las personas más pobres no cuentan con los medios necesarios para emigrar, pero los tratados de libre comercio (TLC), al llevar globalmente a un aumento de los ingresos en los países signatarios, les brindarían los medios financieros para hacerlo.

La teoría neoclásica del comercio exterior asume que la liberalización comercial, mediante la equiparación de los costos salariales, podría reducir la migración; además, aumentaría la productividad y el comercio contribuiría al crecimiento y a la reducción de la pobreza. La realidad, sin embargo, depende de factores muy diversos, así como de la interacción con otras políticas –especialmente las de los países de origen–, es decir, de contextos mucho más complejos. Dado que el modelo neoclásico se basa en suposiciones poco realistas –entre otras cosas, la de un mercado perfecto–, no resulta el más adecuado para explicar la realidad. Las nuevas ramas de la teoría del comercio exterior han demostrado que, bajo supuestos más complejos, no tiene validez la simple receta de que la sola apertura comercial unilateral podría reducir la migración. Así, la teoría se corresponde mejor con la experiencia empírica: si bien se ha demostrado que la apertura económica de un país constituye un importante prerrequisito para el crecimiento económico a largo plazo, la apertura a otros países, cuando genera sustitución de la producción local, puede dar lugar a un descenso de la producción y del empleo en algunos sectores, lo que motiva o acrecienta la migración. Para los países en vías de desarrollo, la situación se ve agravada por el hecho de que, en el pasado, se había protegido precisamente a los sectores con mano de obra no cualificada, y por lo tanto la apertura comercial afecta principalmente a esos países; en particular, en algunos países africanos se ha observado un impacto negativo sobre los ingresos y el empleo (Banco Mundial 2005).

Los críticos del comercio exterior argumentan que la liberalización del comercio destruye los mercados. Este riesgo no solo existe cuando hay una liberalización unilateral del comercio, como fue el caso en la década de 1980 como parte de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial. Debido a la pérdida de las perspectivas económicas, las personas se lanzarían en busca de mejores oportunidades en otros países. El riesgo de sustitución de la producción interna también se da en el marco de TLC si existen grandes diferencias de ingresos entre los países involucrados. Así, la UE y las regiones de África, el Caribe y el Pacífico establecieron en 2000 en el Acuerdo de Cotonú no negociar meramente TLC, sino los denominados acuerdos de asociación económica (AAE), que van más allá de los acuerdos comerciales puros al incluir mecanismos específicos de protección y seguimiento y considerar el objetivo del desarrollo sostenible en su formulación.

Según muestran los estudios más recientes, la liberalización del comercio, sobre todo entre los países industrializados más ricos y los países pobres en vías de desarrollo con una gran desigualdad de ingresos, conduce a corto plazo a una mayor migración y, a largo plazo, a la aparición de nuevos flujos comerciales que limitan la migración (el denominado «rebote migratorio» o *migration hump*).¹ El grado de demora depende del tamaño del nivel de «adelanto» tecnológico del país industrializado (por ejemplo, las ventajas de la producción masiva) y de cuán elevado sea el costo de adaptación a las nuevas condiciones derivadas del TLC en el país en desarrollo. En cuanto al grado de la migración, las condiciones de vida de los trabajadores en los países en desarrollo también desempeñan un papel importante, así como la existencia de redes entre los migrantes que faciliten la migración de otras personas.

Generalmente, se considera que las personas altamente cualificadas están más preparadas para emigrar que las no cualificadas. En particular, en los últimos años muchas personas emigraron a países industrializados con escasez de mano de obra, mayoritariamente en el campo de la informática y la comunicación (Banco Mundial 2004: 92). Sin embargo, esta migración es problemática para los países en vías de desarrollo, ya que se traduce en una

1. Mahendra (2014) proporciona un excelente resumen sobre los modelos teóricos. También demuestra en un modelo econométrico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que la migración aumenta inicialmente, pero disminuye a largo plazo.

pérdida de ingresos fiscales y, en general, lleva asociadas peores perspectivas para los países de origen (fuga de cerebros). África subsahariana es una de las regiones más afectadas: 20% de las personas que han obtenido allí educación terciaria viven en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (OCDE 2006).

No solo los TLC pueden influir en la migración; a la inversa, la migración también tiene un impacto en los flujos comerciales entre los países de origen y los receptores. Por lo general, la inmigración conlleva un aumento de las exportaciones y, en mayor medida, de las importaciones del país receptor. Este efecto es más acentuado si los emigrantes están altamente cualificados y si los países de origen y receptor son muy distintos lingüística y culturalmente, ya que existe un mayor potencial de apertura de nuevos mercados difíciles (Chiswick/Miller 2015) gracias a los emigrantes; por ejemplo, cuando en el país de origen se habla una lengua exótica o si la corrupción, la inseguridad jurídica y la debilidad de las instituciones suponen una elevada barrera para el comercio o las inversiones. Es decir que los emigrantes aportan habilidades culturales y tecnológicas que pueden contribuir a un aumento de la productividad en los países receptores. Para los países de origen, la diáspora supone a menudo una fuente importante no solo de capital –remesas e inversiones–, sino también de conocimiento y tecnología (Mashayekhi 2009). En principio, la migración laboral es de interés común para el país de origen y el país receptor, pero políticamente es un tema muy sensible.

2. Consecuencias para los instrumentos de la política comercial (europea)

Mientras que la liberalización del comercio puede contribuir al aumento de la productividad, la competitividad y el crecimiento, ello solo es posible bajo ciertas condiciones y, en particular, si está integrada en un paquete de reformas más amplio. Los instrumentos de la política de comercio exterior –la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los TLC bilaterales y regionales, así como las preferencias comerciales unilaterales– deben tener esto en cuenta y estar diseñados de forma que se logren condiciones dignas de trabajo y de vida. Esto requiere incluir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las políticas comerciales, mejorar las perspectivas

económicas, sociales y ecológicas para las personas y contribuir así a una reducción de la pobreza.

La política comercial como aporte al crecimiento y al alivio de la pobreza

La negociación de TLC entre la UE y los países en vías de desarrollo más pobres debe prepararse cuidadosamente con el fin de identificar correctamente la situación inicial y las posibles oportunidades y riesgos. Para ello, la UE emplea las denominadas «evaluaciones del impacto sobre la sostenibilidad» (*Sustainability Impact Assessments, SIA*), análisis que pretenden identificar el impacto potencial antes de suscribir los tratados. Sin embargo, este instrumento no desempeña ningún papel real en la formulación del mandato de negociación de la Comisión Europea ni en el discurso político paralelo a las negociaciones. Para que puedan servir como base para una mejora sustancial de los TLC, las evaluaciones deberían seguir desarrollándose y su aplicación debería cambiar por completo.

La liberalización del comercio debería lograr lo antes posible efectos positivos sobre los ingresos en los países involucrados y generar así también efectos positivos para los pobres. Esto requiere que los países desarrollados y emergentes abran sus mercados a los países más pobres. Si bien se acordó en la OMC el acceso al mercado libre de aranceles y cuotas para los países menos desarrollados, hasta ahora solo la UE ha aplicado esta decisión por completo en el marco de la iniciativa «Todo menos armas» (Everything but Arms). Esta iniciativa forma parte del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que facilita unilateralmente a todos los países en desarrollo el acceso al mercado de la UE. Asimismo, las preferencias comerciales adicionales crean un incentivo extra para los países que cumplen las convenciones internacionales referidas al trabajo y el medio ambiente (países «SGP+»). Con respecto a los acuerdos regionales de libre comercio, también en este aspecto la UE es la única que ha concedido a otros países un acceso al mercado completamente libre, en concreto a los países de África, el Caribe y el Pacífico, de conformidad con los AAE. No obstante, en los acuerdos con otros países más competitivos, tales como Vietnam y los Estados del norte de África, la UE se muestra menos generosa. Además, la existencia de subsidios agrícolas en la UE (y en otros países industrializados y emergentes) dificulta a terceros

países el acceso a estos mercados. Para hacer frente a este problema fundamental, sería esencial llevar a cabo otro debate en el seno de la OMC sobre cómo seguir limitando los subsidios que distorsionan el comercio.

La apertura del mercado siempre está ligada al riesgo de que la producción local se vea desplazada por el socio comercial más competitivo. Este riesgo puede minimizarse si el modelo de liberalización tiene en cuenta las estructuras y la competitividad de los países socios. En principio, los países más débiles deberían abrir sus mercados en menor medida y más lentamente que el socio comercial más fuerte (asimetría). Una vez más, los AAE son un ejemplo positivo, ya que requieren una menor apertura de mercado –de 20 % a 25 % de las líneas arancelarias quedan permanentemente excluidas de la liberalización– y esta se lleva a cabo de manera gradual (a 25 años vista).

Hasta que no se aplica el TLC, no se puede ver si realmente satisface las necesidades de los países socios. Por tanto, es necesaria la evaluación del impacto de la aplicación (monitoreo) para poder reaccionar rápidamente ante los problemas emergentes. Las reglas del tratado, incluidas las cláusulas de salvaguardia y un adecuado margen de actuación política (*policy space*), deben permitir lograrlo. En los diferentes AAE se pueden encontrar algunos ejemplos. Así, la cláusula de salvaguardia del AAE con el Caribe, que permite reintroducir aranceles en caso de perturbaciones del mercado de forma unilateral a favor de los países caribeños, es mucho más flexible que la cláusula de salvaguardia de la OMC. Pero será de importancia vital establecer sistemas de seguimiento que incluyan a los diferentes sectores de la sociedad. Tales sistemas se prevén en los AAE, y en el Caribe ya se ha iniciado el debate sobre cómo podrían ser. Las otras regiones con AAE deben comenzar con el desarrollo de mecanismos de seguimiento apenas entren en vigor los tratados.

La apertura del mercado debe ir acompañada también de una política de desarrollo comercial (Aid for Trade)

La liberalización del comercio no lleva automáticamente al crecimiento de la economía o la reducción de la pobreza y, mucho menos en el caso de una liberalización unilateral del comercio como la que se introdujo en la

década de 1980 como parte de los programas de ajuste estructural. Especialmente en aquellos países con bajo capital humano y con empresas poco experimentadas, las compañías respondían en el pasado a la competencia de las importaciones reduciendo la producción y no intentando aumentar la eficiencia para mantener su cuota de mercado, tal como observó el Banco Mundial durante el cambio de siglo en Kenya, Tanzania y Zimbabwe. En general, la experiencia de la década de 1990 muestra que la apertura del mercado debe estar integrada en un paquete de reformas para promover efectos positivos. Asimismo, el aumento de las exportaciones que cabe esperar con los TLC solo se produce bajo ciertas condiciones, como se muestra, por ejemplo, en la aplicación de los AAE con el Caribe (Schmieg 2015: 10 y ss.). Los factores inhibidores, como la falta de acceso al crédito, el elevado costo de la electricidad o de las telecomunicaciones en la producción, una infraestructura deficiente o las dificultades para cumplir con las normas técnicas y sanitarias, conllevan a menudo problemas más significativos que los aranceles a la hora de hacerse un hueco en los exigentes mercados de exportación. Así, casi todos los casos de éxito del pasado han fomentado implícita o explícitamente las exportaciones llevando a cabo reformas económicas, políticas y sociales y creando y fortaleciendo las instituciones necesarias (Banco Mundial 2005: 147).

La liberalización del comercio tiene éxito, sobre todo, en un paquete de reformas más amplio, por lo que conviene identificar las áreas de reforma en los TLC, por ejemplo, los servicios, las inversiones, la política de competencia, la contratación pública, los derechos laborales y las normas fundamentales del trabajo. La UE trata todas estas cuestiones en sus TLC. No obstante, este planteamiento es muy controvertido en los AAE. Algunas regiones se resistieron a estos temas, haciendo referencia a su falta de capacidad de negociación. Solo la región del Caribe aprovechó activamente la oportunidad en 2007 para tratarlos en un acuerdo global. El Caribe solo realizó concesiones de política comercial que fueran de su interés, por ejemplo, la protección de la propiedad intelectual de música y cine o las denominaciones geográficas de origen. Por el contrario, muchos otros capítulos del AAE con el Caribe recogen entre los nuevos temas planteamientos de política de desarrollo comercial o medidas para fomentar las instituciones regionales en estos ámbitos. Así, el capítulo sobre la contratación pública no concede a las compañías de la UE ningún

tratamiento especial, sino que prevé el fortalecimiento de la transparencia y la creación de una institución regional. Algunos AAE con otras regiones incluyen la intención de negociar más adelante las nuevas cuestiones, para lo que resultaría oportuno orientarse según los ejemplos positivos del AAE con el Caribe.

Las políticas complementarias, como la política laboral o social, también desempeñan un papel central a la hora de brindar a las personas nuevas oportunidades mediante el aumento de las importaciones producido por la liberalización del comercio. A menudo, los países en vías de desarrollo carecen de los conocimientos técnicos necesarios para preparar, negociar y aplicar TLC. Lo mismo cabe decir de las políticas complementarias necesarias (en áreas como infraestructura, educación y seguridad social), cuya aplicación está ligada a una elevada carga financiera. La apertura de los mercados extranjeros va acompañada también de otras dificultades adicionales. Por tanto, con el lanzamiento de la Agenda de Doha para el Desarrollo surgió en el seno de la OMC y la OCDE una intensa discusión sobre la importancia de la política de desarrollo comercial. Japón, las instituciones de la UE, el Banco Mundial y, en cuarto lugar, Alemania, son los mayores donantes de la política de desarrollo comercial (OCDE 2016).

La política comercial debe posibilitar la migración legal

Existe una relación muy directa entre la migración y el sector del comercio de servicios. En el marco del acuerdo de la OMC de 1995 sobre los servicios (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, AGCS), la prestación por parte de personas físicas se define como una de las cuatro modalidades para poder exportar servicios (modalidad 4). Desde entonces, la liberalización de los servicios forma parte de la OMC y se suele incluir en los TLC. Para los países del Caribe era importante lograr en las negociaciones del AAE concesiones adicionales a la modalidad 4.

Sin embargo, la cuota de comercio mundial de servicios prestados por personas físicas está por debajo de 5%, frente a 55%-60% en la modalidad 3, relativa a la presencia comercial en el campo de las inversiones extranjeras directas (Panizzon 2010). Además, el comercio de la modalidad 4 está muy concentrado en servicios altamente

cualificados y en los asociados a inversiones (más de 60%). Esto significa que los países menos desarrollados apenas pueden exportar bajo la modalidad 4, ya que prácticamente no operan en el campo de las inversiones extranjeras directas. Precisamente para estos países, la mano de obra constituye a menudo el factor que quieren aprovechar en el comercio internacional. Además, la prestación de servicios por parte de personas físicas plantea frecuentemente grandes problemas prácticos en relación con la expedición de visados, ya que las disposiciones legales para su concesión no suelen enmendarse en función de los TLC suscritos. Los países del Caribe también criticaron este aspecto del AAE frente a la UE.

Por tanto, una política comercial sostenible debe brindar formas legales de migración, especialmente a la población de los países más pobres, y así compensar la preferencia que se da a las inversiones extranjeras directas frente a la mano de obra en el comercio mundial. Los TLC podrían ser particularmente útiles para avanzar en este controvertido campo en interés mutuo, ya que la migración es un tema políticamente sensible y económicamente difícil no solo en los Estados miembros de la UE, sino también en los países en vías de desarrollo. Es complicado lograr una apertura en el nivel de la OMC, ya que se aplicaría a todos los países. Resultaría más sencillo implementarla mediante TLC que contemplaran una liberalización de la modalidad 4 que incluyera, además, la regulación de acuerdos migratorios bilaterales que hayan probado su eficacia para la repatriación voluntaria y la concesión de visados.² La «migración circular», definida como la emigración (de mano de obra) a un país de destino, la vuelta al país de origen y una nueva emigración al país de destino, podría contribuir así a la transferencia de conocimientos técnicos a los países en desarrollo sin suponer una fuga de cerebros y, al mismo tiempo, cubriendo la demanda de mano de obra de las sociedades de la UE en proceso de envejecimiento.

El sistema de comercio mundial debe responder mejor a los intereses de los países pobres

La política comercial debe eliminar las desigualdades subyacentes en las estructuras del sistema de comercio mundial y aportar perspectivas económicas a las personas

2. V. las propuestas concretas de Panizzon (2010).

en los países en desarrollo. Solo de esta manera se puede evitar que las personas se vean obligadas a salir de su patria con el fin de asegurar la supervivencia de su familia. El conjunto de normas y regulaciones existentes está más alineado con los intereses de los países industrializados: desde las excepciones de subvención estipuladas en el sector agrícola hasta las disposiciones del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), que conllevan una considerable transferencia de recursos del Sur al Norte. Precisamente, las excepciones de la OMC para los países menos desarrollados, que en realidad se introdujeron para proteger a estos últimos, favorecieron estas desigualdades. Y es que también ocasionaron que durante mucho tiempo los países menos desarrollados no pudieran articular sus intereses en la OMC, ya que estos suponían que, de todos modos, no se verían afectados por los resultados. Las negociaciones se llevaron a cabo sin su participación y, como consecuencia, se impusieron elevados aranceles a los productos de los más pobres –productos agrícolas y textiles– y los países ricos obtuvieron el doble de aranceles del comercio con los países en desarrollo que con los demás países industrializados (Banco Mundial 2005: 152). La falta de recursos humanos y financieros también dificultó a los países más pobres su participación activa en los procesos de negociación. Por tanto, en general, la cuota de comercio internacional de los países menos desarrollados apenas ha variado, de 0,5 % en 1995 a 1,1 % en 2014 (OMC 2015).

Estos problemas estructurales solo se pueden resolver si los países en desarrollo están más integrados en las negociaciones –como ya se puede ver en la Ronda de Doha–, si las negociaciones de libre comercio abordan el aspecto del desarrollo sostenible y si existe la voluntad unánime de tratar los temas futuros en el interés de todos los países. Los países en vías de desarrollo deben defender con más fuerza sus intereses frente a la OMC para que esos intereses se reflejen mejor en el sistema de comercio mundial. El Acuerdo sobre la Facilitación del Comercio adoptado en Bali en 2013 podría constituirse como un modelo para futuros acuerdos que favorezcan la participación activa de los países con pocos recursos en la articulación y aplicación de los acuerdos. Por primera vez se ajustan el alcance y la velocidad de la aplicación del acuerdo a la capacidad administrativa y financiera de los países en vías de desarrollo y, al mismo tiempo, se establece como requisito el apoyo mediante fondos

de la cooperación para iniciar el proceso de aplicación. Existe el riesgo de que países reacios a la reforma se aprovechen de esta flexibilidad para retrasar la puesta en práctica; pero para otros países reformistas con recursos limitados, esta ayuda puede ser esencial.³ No obstante, el fortalecimiento de la OMC es necesario con vistas al gran número de incipientes TLC regionales, como la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) o el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), cuya aplicación sigue dejando al margen a los países más pobres.

Conclusiones y recomendaciones

La relación entre la política comercial y la migración es compleja y, en general, no permite ninguna explicación monocausal de los movimientos migratorios, sobre todo porque las políticas internas de los países de origen son sustancialmente responsables de los movimientos comerciales y migratorios. Sin embargo, existen numerosas alternativas que permiten sortear con éxito los efectos negativos de la liberalización del comercio que empujan a las personas a emigrar. Al mismo tiempo, deben aprovecharse mejor las oportunidades de generar más efectos positivos con los acuerdos para impulsar las exportaciones y el empleo en los países socios. En este sentido, Aid for Trade es uno de los enfoques, mientras que otro de los planteamientos se basa en las disposiciones sustantivas del propio TLC, tal como se describió anteriormente. Todos estos esfuerzos deben integrarse con el propósito fundamental de alinear el sistema de comercio internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas.

La articulación de los acuerdos de asociación económica entre la UE y las regiones África, el Caribe y el Pacífico da inusitada cuenta de las necesidades de los países socios y les permite un acceso al mercado totalmente libre. Son la excepción entre todos los acuerdos Norte-Sur y también la excepción en la política comercial de la UE, que se remonta a la especial relación entre los países de la UE y las mencionadas regiones durante muchos años. En el futuro, los AAE deberán probar su eficacia con su puesta en práctica y demostrar que pueden contribuir al desarrollo sostenible de los países socios.

3. V. en detalle Schmieg (2016).



En comparación con los países que quizá sean más competitivos que África, el Caribe y el Pacífico, la UE tendrá que ser más complaciente –en particular, en lo que se refiere al acceso a su mercado– si lo que pretende es ofrecer más oportunidades a las personas. Por ejemplo, de cara a los países del norte de África, sería de ayuda una sensata apertura del mercado para los productos importantes de la región, tales como aceite de oliva o tomates. Sin embargo, este tipo de concesiones van en perjuicio de muchos países del sur de Europa que actualmente se ven sacudidos en términos económicos. Por tanto, estas decisiones requerirían una compensación conforme al sistema de solidaridad europea.



Bibliografía

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)** (2015): «UNHCR, The Environment & Climate Change». Ginebra.
- (2016a): «Global Trends: Forced Displacement in 2015». Disponible en <<https://s3.amazonaws.com/unhcrsharedmedia/2016/2016-06-20-global-trends/2016-06-14-Global-Trends-2015.pdf>> (consulta: 27/7/2016).
 - (2016b): «Europe: Syrian Asylum Applications». Disponible en <<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/asylum.php>> (consulta: 27/7/2016).
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Georgetown University** (2015): «Guidance on Protecting People from Disasters and Environmental Change through Planned Relocation». Ginebra.
- Amnesty International India** (2016). «When Land is Lost, Do We Eat Coal? Coal Mining and Violations of Adivasi Rights in India».
- Balkan Investigative Reporting Network – BIRN & Organized Crime and Corruption Reporting Project – OCCRP** (2016): «Making a Killing: The 1,2 Billion Euro Arms Pipeline to Middle East». Disponible en <www.balkaninsight.com/en/article/making-a-killing-the-1-2-billion-euro-arms-pipeline-to-middle-east-07-26-2016> (consulta: 29/7/2016).
- Banco Mundial** (2004): «Globalization: International Trade and Migration». Disponible en <www.google.de/search?q=12+Globalization:+International+Trade+and+Migration&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=jMfXV4GpBcyYgAbbLigBg> (consulta: 13/9/2016).
- (2005): «Trade Liberalization: Why so Much Controversy?», en: *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, PREM Network, cap. 5, pp. 133–155.
- Belleret, Robert** (2006): «On n'arrête pas la mer avec les bras», en: *Le Monde* (14/10/2006).
- Boemcken, Marc von y Jan Grebe** (2014): «Gemeinsam uneinig: Ambivalenzen in der Kontrolle europäischer Rüstungsexporte», en: Ines-Jacqueline Werkner et al. (ed.): *Friedensgutachten 2014*. Münster: LIT, pp. 140–153.
- Bonn International Center for Conversion (BICC)** (2016): «Länderinformation Libyen». Disponible en <<http://ruestungsexport.info/uploads/pdf/countries/201607/libyen.pdf>> (consulta: 12/10/2016).
- Bressendorf, Agnes Bresselau von** (2016): «Das globale Flüchtlingsregime im Nahen und Mittleren Osten in den 1970er und 1980er Jahren», en: *Politik und Zeitgeschichte* (APuZ 26-27/2016). Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 27/6/2016.
- Bromley, Mark** (2012): «The Review of the EU Common Position on Arms Exports: Prospects for Strengthened Controls», en: EU Non-Proliferation Consortium (ed.): *Non-Proliferation Paper* N° 7, p. 9 y ss.
- Brot für die Welt et al.** (2015): «Klimabedingte Schäden und Verluste». Berlín.
- Brot für die Welt, Medico International y Pro Asyl (ed.)** (2014): *Im Schatten der Pyramide. Der Einfluss des Europäischen Migrationsregimes aus «Drittstaaten»*. Karlsruhe.
- Center for Participatory Research and Development (CPRD)** (2015): «Climate Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative». Dacca.
- Chayes, Sarah** (2007): *The Punishment of Virtue: Inside Afghanistan After the Taliban*. Londres.
- Chiswick, Barry y Paul Miller** (2015): *Handbook of the Economics of International Migration*, vol. 1B Elsevier B.V. Disponible en <<http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53768-3.00018-7>> (consulta: 10/10/2016).
- Confederación Sindical Internacional (CSI) et al.** (2015): «Fair Shares: A Civil Society Equity Review of INDCs». Summary. Octubre.
- Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (UNSC)** (2014): «Final Report of the Panel of Experts Established Pursuant to Resolution 1973 (2011) Concerning Libya», S/2014/106. Disponible en <www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-%7D/s-2014-106.pdf> (consulta: 25/7/2016).
- Correa, Rafael** (2016): «Tax Havens Are A Global Shame. Now Is The Time To Put An End To Them», en: *Huffington Post* (27/9/2016). Disponible en <www.huffingtonpost.com/entry/tax-havens-are-a-global-shame-now-is-the-time-to-put-an-end-to-them-us-57e99fdce4b082aad9b64335> (consulta: 19/9/2016).
- Daily Record** (2013): «Revealed: Britain Sold Nerve Gas Chemicals to Syria 10 Months After «Civil Unrest» Began», en: *Daily Record* (1/9/2013). Disponible en <www.dailyrecord.co.uk/news/uk-world-news/revealed-britain-sold-nerve-gas-2242520> (consulta: 4/7/2016).
- Displacement Solutions** (2013): «The Peninsula Principles on Climate Displacement within States». Ginebra.
- Duquet, Nils** (2014): *Business as Usual? Assessing the Impact of the Arab Spring on European Arms Export Control Policies*. Bruselas: Flemish Peace Institute.
- Flahaux, Marie-Laurence y Hein De Haas** (2016): «African Migration: Trends, Patterns, Drivers», en: *Comparative Migration Studies* vol. 4 N° 1.
- Forum Menschenrechte et al. (ed.)** (2016): *Noch lange nicht nachhaltig: Deutschland und die UN-Nachhaltigkeitsagenda 2016*. Bonn-Berlin-Osnabrück. Disponible en <www.2030report.de> (consulta: 19/9/2016).
- Forum Syd** (2016): «As Black as Coal: Business and Human Rights with Focus on Coal Mining in Colombia».
- France24** (2014): «France Delivered Arms to Syrian Rebels, Hollande Confirms», en: *France24* (21/8/2014). Disponible en <www.france24.com/en/20140821-france-arms-syria-rebels-hollande> (consulta: 12/7/2016).
- Frontex** (2016): *Risk Analysis 2016*. Disponible en <<http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk-Analysis/Annuaire-Risk-Analysis-2016.pdf>> (consulta: 27/7/2016).
- Fuglestad, Finn** (1974): «La grande famine de 1931 dans l'Ouest nigérien: réflexions autour d'une catastrophe naturelle», en *Revue Française d'Histoire d'Outre-Mer* vol. 61 N° 222, pp. 18–33.

Hansen, Susanne T. y Nicholas Marsh (2015): «Normative Power and Organized Hypocrisy: European Union Member States' Arms Export to Libya», en: *European Security* vol. 24 N° 3, pp. 264–286.

Hippler, Jochen (2008): «Von der Diktatur zum Bürgerkrieg. Der Irak seit dem Sturz Saddam Husseins», en: Jochen Hippler (ed.): *Von Marokko bis Afghanistan. Krieg und Frieden im Nahen und Mittleren Osten*. Hamburgo: Konkret Literatur Verlag, pp. 92–109.

– (2012): «Zum Zustand des Irak beim Abzug des US-amerikanischen Militärs», en: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* vol. 5 N° 1, pp. 61–71.

Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2015): «Global Estimates 2015: People Displaced by Disasters». Ginebra.

Jolly, David y Kareem Fahim (2011): «France Says It Gave Arms to the Rebels in Libya», en: *The New York Times* (29/6/2011). Disponible en <www.nytimes.com/2011/06/30/world/europe/30france.html?_r=0> (consulta: 5/7/2016).

Jones, Tim (2016): «Die Risiken von Public Private Partnerships für überschuldungsgefährdete Länder», en: MISEREOR/Erlassjahr.de (eds.), pp. 47–50.

Kar, Dev y Joseph Spanjers (2015): «Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013». Washington, DC: Global Financial Integrity. Disponible en <www.gfintegrity.org/wp-content/uploads/2015/12/IFF-Update2015-Final.pdf> (consulta: 19/9/2016).

Mahendra, Edo (2014): «Trade Liberalisation and Migration Hump: NAFDTA as a Quasi-Natural Experiment». *IMF Working Paper* N° 98/2014.

Martin, Philip (2005): «Migrants in the Global Labor Market. A Paper for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration», Policy Analysis and Research Programme, Global Commission on International Migration.

Mashayekhi, Mina (2009): «Contribution of Migrants to Development: Trade, Investment and Development Linkages». Encuentro de Expertos *ad hoc*, UNCTAD, Ginebra (29/7/2009). Disponible en <<http://unctad.org/en/docs/emditctncd-01-en.pdf>> (consulta: 24/9/2016).

MISEREOR y Erlassjahr.de (eds.) (2016): «Schuldenreport 2016». Aquisgrán-Berlín. Disponible en <<http://erlassjahr.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Schuldenreport-2016.pdf>> (consulta: 19/9/2016).

Montes, Manuel (2016): «UN-Prinzipien für den fairen Umgang mit überschuldeten Staaten», en: MISEREOR/Erlassjahr.de (eds.), pp. 32–34.

Morazán, Pedro y Katharina Mauz (2016): «Migration und Flucht in Zeiten der Globalisierung: Die Zusammenhänge zwischen Migration, globaler Ungleichheit und Entwicklung». Bonn: Südwind Institut für Ökonomie und Ökumene. Disponible en <www.suedwind-institut.de/fileadmin/fuerSuedwind/Publikationen/2016/2016-24-Migration-und-Flucht.pdf> (consulta: 19/9/2016).

Mutschler, Max y Simone Wisotzki (2016): «Waffen für den Krieg oder Waffen für den Frieden? Die ambivalente Rolle von Klein- und Leichtwaffen in Gewaltkonflikten», en: Margret Johannsen et al. (ed.): *Friedensgutachten 2016*. Münster: LIT, pp. 140–151.

Naciones Unidas (2015): «Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung». A/RES/70/1. Nueva York. Disponible en <www.un.org/depts/german/gv-70/band1/ar70001.pdf> (consulta: 19/9/2016).

Nansen Initiative (2015): «Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change». Ginebra.

Norwegian Refugee Council (2016): «Global Estimates 2014. People Displaced by Disasters». Ginebra.

n-tv (2016): «Waffen für syrische Rebellen: Frankreich will Embargo aufheben»(15/3/2013). Disponible en <www.n-tv.de/politik/Frankreich-will-Embargo-aufheben-article10302401.html> (consulta: 12/7/2016).

Obenland, Wolfgang (2016): «Options for Strengthening Global Tax Governance: Draft for Discussion». Bonn-Nueva York: Global Policy Forum. Disponible en <www.globalpolicywatch.org/wp-content/uploads/2016/04/Draft-for-Discussion-Options-for-strengthening-global-tax-governance-1.pdf> (consulta: 19/9/2016).

Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) (2015): «Humanitarian Need Overview 2016: Syrian Arab Republic». Octubre.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2011): *Agricultural Import Surges in Developing Countries, Analytical Framework and Insights from Case Studies*. Roma.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2015): «Global Wage Report 2014/2015: Wages and income inequality Global». Ginebra. Disponible en <www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms-324678.pdf> (consulta: 19/9/2016).

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (2014): *IOM Perspectives on Migration, Environment and Climate Change*. Ginebra.

– (2016): *Missing Migrants Project*. Disponible en <<http://missingmigrants.iom.int>> (consulta: 27/7/2016).

Organización Mundial del Comercio (OMC) (2015): *International Trade Statistics 2015*. Ginebra. Disponible en <www.wto.org/english/res-e/statis-e/its2015-e/its2015-e.pdf> (consulta: 15/9/2016).

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2006): «Effects of Migration on Sending Countries: What Do We Know?», informe del secretario general de la ONU titulado *International Migration and Development (A/60/871)*, citado en Panizzon (2010).

– (2016): *Aid for Trade at a Glance*. Base de datos interactiva. Disponible en <<https://public.tableau.com/Views/Aid-for-trade/Aid-for-trade?embed=y&:showTabs=y&:display-count=no&:showVizHome=no#1>> (consulta: 16/9/2016).

- Ortega, Francesc y Giovanni Peri** (2009): «The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries 1980-2005». NBER Working Paper N° 14833. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. Disponible en www.nber.org/papers/w14833.pdf (consulta: 19/9/2016).
- Ortiz, Isabel y Matthew Cummins** (2011): «Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries». Ginebra: UNICEF. Disponible en www.unicef.org/socialpolicy/files/Global-Inequality.pdf (consulta: 19/9/2016).
- Panizzon, Marion** (2010): «Trade and Labor Migration: GATS Mode 4 and Migration Agreements». Dialogue on Globalization Occasional Paper ° 47. Ginebra: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Parlamento Europeo (ed.)** (2011): «*Climate Refugees*». *Legal and Policy Responses to Environmentally induced Migration*. Bruselas.
- Rügener, Werner** (2016): «Public Private Partnerships: Nachhaltigkeit für die Infrastruktur?», en: Forum Menschenrechte et al. (ed.) (2016), pp. 77–82.
- Salloum, Raniah** (2013): «Arsenal für Terroristen. Waffenbasar Libyen». en: *Spiegel Online* (30/3/2013). Disponible en www.spiegel.de/politik/ausland/waffen-in-libyen-terrorgruppen-bedienern-sich-am-arsenal-gaddafis-a-891310.html (consulta: 5/7/2016).
- Schiff, Maurice** (1996): «Trade Policy and International Migration: Substitutes or Complements»; en: J. Edward Taylor (ed.): *Development Strategy, Employment and Migration: Insights from Models*. Paris: OCDE.
- Schleussner, Carl-Friedrich et al.** (2016): «Armed-Conflict Risks Enhanced by Climate-Related Disasters in Ethnically Fractionalized Countries», en: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (Early Edition, EE).
- Schmieg, Evita** (2015): «Handels- und Investitionsabkommen als Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung? Lehren aus dem Wirtschaftspartnerschaftsabkommen der EU mit karibischen Staaten». SWP-Studie N° 13. Berlin.
- Schmieg, Evita y Bettina Rudloff** (2016): «Die Zukunft der WTO nach der Ministerkonferenz in Nairobi», en: *SWP-Aktuell* N° 2016/A 09.
- Schröder, Gerhard** (2001): Debate parlamentario, Deutscher Bundestag, 14º periodo legislativo, 198ª sesión. Berlin, 8/11/2001, p. 19.284.
- Seitz, Klaus** (2016): «Wer von Armut spricht, darf über Reichtum nicht schweigen – soziale Ungleichheit und weltweite Armut»; en: Forum Menschenrechte et al. (ed.) (2016), pp. 21–25.
- Shaxson, Nicholas, John Christensen y Nick Mathiason** (2012): «Inequality. You Don't Know the Half of It». Londres: Tax Justice Network. Disponible en www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Inequality-120722-You-dont-know-the-half-of-it.pdf (consulta: 19/9/2016).
- Small Arms Survey (ed.)** (2015): «Weapons and the World». Disponible en www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2015.html (consulta: 25/7/2016).
- Spiegel Online** (2013): «Wirtschaftsministerium: Deutschland lieferte bis 2011 Chemikalien an Syrien», en: *Spiegel Online* (30.9.2013). Disponible en www.spiegel.de/politik/deutschland/deutschland-lieferte-bis-2011-waffenfaehige-chemikalien-an-syrien-a-925368.html (consulta: 12/7/2016).
- Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)** (2011): «Trends in International Arms Transfers 2010». SIPRI Fact Sheet, marzo. Disponible en www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1103a.pdf (consulta: 28/6/2016).
- (2014): «UN Arms embargo on Libya»(29/8/2014). Disponible en: www.sipri.org/databases/embargoes/un-arms-embargoes/libya/libya-2011 (consulta: 28/6/2016).
- (2016): SIPRI Arms Transfer Database. Disponible en www.sipri.org/databases/armstransfers (consulta: 4/7/2016).
- Tax Justice Network** (2015): *Financial Secrecy Index – 2015 Results*. Disponible en www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2015-results (Consulta 5/7/2017).
- Thomson/Reuters** (2016). «Antofagasta Signs Deal in Chile to End Protests at Mine». Disponible en <http://news.trust.org/item/20160518164113-jafp1> (consulta: 12/10/2016).
- Utlu, Deniz** (2016): «Was für ein Staat? Wo ist der?», en: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (22/8/2016), p. 15.
- Vranckx, An, Frank Slijper y Roy Isbister** (2011): «Lessons from MENA: Appraising EU Transfers of Military and Security Equipment to the Middle East and North Africa». Gante: Academia Press, pp. 1–58.
- War on Want** (2016): *The New Colonialism*. Londres: War on Want.
- Wezeman, Siemon T.** (2012): «Waffenhandel im syrischen Bürgerkrieg», en: Wissenschaft & Frieden (ed.): *Dossier 71: Rüstungsexporte*. Disponible en www.wissenschaft-und-frieden.de/seite.php?dossierID=075 (consulta: 21/7/2016).
- Wilkinson, Richard y Kate Pickett** (2010): *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Nueva York: Bloomsbury.



Sobre los autores

Felix Braunsdorf es personas de referencia para el tema migración y desarrollo dentro del Departamento de Política Global y Desarrollo de la Fundación Friedrich Ebert Berlín.

Jochen Hippler es politólogo e investigador en el Instituto para el Desarrollo y la Paz (INEF) de la Universidad de Duisburgo-Essen, con especialización en política internacional. Se ocupa principalmente de temas tales como conflictos regionales y violencia política, incluyendo guerras civiles e intervenciones militares.

Julia Gurol es estudiante asistente en el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC) y realiza un máster en Ciencias Políticas en la Universidad Renana de Friedrich Wilhelm en Bonn. Su especialidad académica y de investigación son los movimientos sociales en Oriente Próximo y Medio y la teoría del poder estructural.

La **Dra. Esther Meininghaus** es investigadora *senior* en el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC). Su investigación se centra en las áreas de la asistencia humanitaria, los procesos de paz y la huida.

El **Dr. Max M. Mutschler** es investigador *senior* en el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC). Entre otros temas, investiga sobre el control de armamentos, el comercio internacional de armas y la política alemana de exportación armamentística.

Carina Schlusing realiza un doctorado en el Centro Internacional de Bonn para la Conversión (BICC) sobre los movimientos kurdos y trabaja como colaboradora científica en el campo del control de exportación de armas. Se ha especializado en la investigación de redes y grupos étnicos en el área de los estudios de conflictos, de paz y de Oriente Medio.

Thomas Hirsch es graduado en Geografía y dirige Climate & Development Advice, una red consultora internacional especializada en cuestiones climáticas y de desarrollo.

Wolfgang Obenland es politólogo y, desde 2010, coordinador del programa del Foro Mundial de Políticas. Además, es miembro del círculo de coordinación de la red alemana sobre justicia fiscal Netzwerk Steuergerechtigkeit, asociada a Tax Justice Europe.

Christopher Schuller es jurista y colaborador científico en el área de derechos humanos y sector privado en el Instituto Alemán de Derechos Humanos, donde trabaja principalmente en cuestiones sobre acceso a la justicia y reparación, inversiones agrarias y política comercial.

Francisco J. Mari es portavoz de alimentación mundial, comercio agrario y política marítima de la asociación alemana Pan para el Mundo – Servicio Protestante para el Desarrollo. En los últimos años se ha centrado en cuestiones relativas a las exportaciones agrícolas de la UE, los efectos de las normas alimentarias sobre los pequeños productores, la OMC y las relaciones comerciales entre la UE y África (AAE), los efectos de la política de desarrollo de la minería en los fondos marinos y la política pesquera de la UE.

La **Dra. Evita Schmieg** es científica en el grupo de investigación UE/Europa de la Fundación Ciencia y Política (SWP) desde 2013. Cuenta con una dilatada experiencia en el campo de la política comercial, la globalización y la política de desarrollo, entre otras instituciones, en la Comisión Europea y en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) como jefa de división.



Pie de imprenta

Friedrich-Ebert-Stiftung / Política Global y Desarrollo
Hiroshimastrasse 28 | 10785 Berlín | Alemania

Responsable:
Jochen Steinhilber | Director del Departamento Política Global y Desarrollo

Tel.: +49-30-269-35-7510 | Fax: +49-30-269-35-9246
www.fes.de/GPol

Para solicitar publicaciones:
Christiane.Heun@fes.de

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Política Global y Desarrollo

El departamento de Política Global y Desarrollo de la Friedrich-Ebert-Stiftung fomenta el dialogo entre el Norte y el Sur y promueve el debate público y político sobre asuntos internacionales en Alemania y Europa. Por medio de esta plataforma de discusiones y consultaciones queremos llamar la atención sobre las interdependencias globales, desarrollando escenarios para tendencias futuras y formulando recomendaciones de políticas.

Esta publicación es parte de la línea de trabajo denominada «Migración y Desarrollo»
encargado: Felix Braunsdorf, Felix.Braunsdorf@fes.de.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

Esta publicación ha sido impresa en papel fabricado bajo los criterios de una gestión forestal sostenible.



ISBN
978-3-95861-866-4