

Abordar la política de la vinculación entre el clima, la migración y el conflicto

Rachel Furlow

Entender el papel de los Gobiernos nacionales es fundamental para diseñar unas intervenciones políticas y programáticas más eficaces que aborden las causas de la escasez de recursos y los desplazamientos.

Los investigadores y los encargados de la formulación de políticas llevan mucho tiempo reivindicando que existe una vinculación directa entre el cambio climático, la migración y los conflictos. Sin embargo, las estrategias políticas y programáticas basadas en este vínculo han dejado de lado el importante papel de los Gobiernos nacionales en la creación de unas condiciones de escasez de recursos naturales que se ven exacerbadas por el cambio climático¹. Tanto en el caso de Yemen como en el de Darfur, donde los cambios medioambientales se han citado como factores de expulsión clave que se encuentran detrás de la migración y el conflicto, el cambio climático fue una condición necesaria, pero no suficiente, para explicar el desplazamiento forzado y el conflicto. Más bien, fueron las políticas y acciones —o inacciones— del Gobierno yemení y del sudanés los factores decisivos para crear las condiciones de escasez que condujeron al desplazamiento prolongado.

El cambio climático se presenta a menudo como un factor “de expulsión” o un multiplicador de la amenaza de que aumenten la migración y los conflictos. Una destacada teoría que vincula los cambios medioambientales con la migración y los conflictos postula que existe una reserva de recursos naturales en constante disminución para una población que va en aumento y que las crisis ambientales provocadas

por el cambio climático podrían crear inestabilidad y desencadenar la migración o la competencia a nivel local por los recursos. Esto crea unas vulnerabilidades particulares para los segmentos de la población que dependen directamente de los recursos para subsistir, pero también para aquellos que los utilizan de forma indirecta para generar medios de vida. En relación con esto, algunos investigadores y encargados de la formulación de políticas alegan que los flujos migratorios provocados por los cambios medioambientales también pueden exacerbar las tensiones y desencadenar conflictos entre los “migrantes por cuestiones climáticas” y las poblaciones de acogida por cuestiones políticas, sociales o ideológicas, además de por la supuesta competencia por los recursos.

Sin embargo, estas teorías a menudo se simplifican hasta el punto de borrar la dimensión política de cómo el cambio climático puede afectar a la migración y los conflictos. La literatura reciente ha demostrado que el tipo de instituciones gubernamentales y su fuerza suelen ser más importantes que el nivel de recursos naturales de un país o la vulnerabilidad a las crisis climáticas a la hora de entender los desplazamientos y los conflictos relacionados con los recursos². Este artículo toma los ejemplos de Yemen y Darfur para ilustrar cómo el papel del Gobierno nacional es fundamental para

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

mitigar —o exacerbar— la migración y los conflictos relacionados con el clima.

Yemen

Más de la mitad de la población de Yemen no tenía acceso a agua limpia ni siquiera antes del conflicto actual, y las aguas subterráneas, fundamentales para mantener los medios de vida agrícolas, se están agotando más rápido de lo que se reponen. La prolongada desertificación ha llevado a grandes segmentos de la población rural a emigrar a zonas urbanas, lo que ha duplicado la población de las ciudades en los últimos 15 años. Actualmente, entre el 70 y el 80 % de los conflictos rurales en Yemen son por la tierra o el agua. En las zonas urbanas, la competencia por la tierra entre los desplazados internos y la comunidad de acogida ha hecho que las divisiones políticas en la actual guerra civil sean más profundas, ya que muchos desplazados internos migran del norte al sur, por lo que ha aumentado la percepción de que los nortños se apropian de los recursos del sur. Sin embargo, aunque el cambio climático fue un requisito para que se desencadenaran la migración y el conflicto, la debilidad del Gobierno central en combinación con el acaparamiento de los recursos por parte de las élites fue lo que exacerbo la escasez de recursos y dejó a la población en riesgo de sufrir un conflicto por cuestiones climáticas.

En la década de 1990, el Gobierno nacional de Yemen —con la ayuda del PNUD— creó el Alto Consejo del Agua para abordar la escasez de este recurso, pero no funcionó debido a las rivalidades con otros ministerios y a la incapacidad del Gobierno central para hacer cumplir la normativa más allá de los centros urbanos³. Los posteriores intentos, como la Autoridad Nacional de Recursos Hídricos y el Programa de Inversión en la Estrategia Nacional del Sector del Agua (ambos promovidos y financiados por el Banco Mundial y otros donantes internacionales), también se centraron principalmente en soluciones tecnocráticas y no consiguieron abordar los aspectos políticos de la gestión de recursos. El Gobierno nacional también ha estado plagado de intereses políticos contrapuestos que impedían la correcta aplicación de las políticas para la mitigación del cambio climático. Por ejemplo, desde 1990 hasta el estallido de la guerra civil, el Gobierno de Yemen dependía en gran

medida del clientelismo de sus bases, parte de las cuales estaban compuestas por grandes terratenientes agrícolas que se oponían a la mayoría de las políticas de conservación de los recursos y de uso de la tierra, lo que dio lugar a la sobreexplotación de los terrenos agrícolas con cultivos de alto consumo de agua.

La combinación del escaso poder de ejecución del Gobierno central y los intereses políticos contrapuestos de las élites hizo que las políticas destinadas a mitigar los efectos del cambio climático mediante la gestión de los recursos no funcionaran. Esto llevó a gran parte de la población a sufrir escasez y dio lugar a las condiciones para que se produjera la vulnerabilidad ante muchos de los choques climáticos que tienen lugar en la actualidad.

Darfur

Antaño, los alegatos sobre la relación directa entre el clima, la migración y el conflicto en Darfur hacían hincapié en la disminución de las precipitaciones y la desertificación antes de 2003, que impulsaron el aumento de la migración y desencadenaron el conflicto por la tierra y los recursos⁴. Según estos, la sequía provocó la migración en masa de segmentos de la población que dependían de la agricultura o de sectores adyacentes para su subsistencia hacia el sur de Darfur, donde esta había sido menos grave, lo que aumentó las tensiones sociales entre los grupos. Esto supuso un aumento de los conflictos localizados y poco intensos entre las comunidades por los recursos, que acabaron convirtiéndose en una guerra civil.

Desde entonces, las investigaciones han puesto de relieve el papel de la gobernanza y la política en torno a los recursos para hacer frente a esta vinculación directa entre clima, migración y conflicto. Debido en gran parte a los cimientos coloniales de este Estado, Sudán mantuvo unas profundas divisiones sociales que determinaron gran parte de la asignación de recursos y crearon tensiones a largo plazo entre Jartum (como “centro” de Sudán) y Darfur (como parte de la “periferia”). Desde entonces, el Gobierno central ha conseguido lealtad política a través de la distribución de unas tierras y recursos que casi nunca han ido a parar a Darfur. El Gobierno central y sus élites políticas y económicas también procuraron controlar los recursos agrícolas y minerales para mantener sus patrones de gasto, lo que se tradujo en una dependencia excesiva

de prácticas insostenibles en torno al uso de la tierra y —con el apoyo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial— de grandes explotaciones agrícolas que aumentaron directamente su vulnerabilidad ante los cambios medioambientales⁵. Esto exacerbó los flujos de migración fuera de las zonas agrícolas inutilizables y avivó las tensiones étnicas, concretamente entre colectivos árabes y no árabes. Además, cuando se produjeron disputas localizadas por los recursos como consecuencia de la sequía y la hambruna, no se contó con los mecanismos tradicionales de resolución de controversias en Darfur debido a la reestructuración deliberada de la administración local por parte del Estado central, que supuso la eliminación de sus instituciones de gobernanza tradicionales. Conflictos que normalmente se habrían resuelto con facilidad siguen enconándose.

Aplicar lo aprendido

¿Qué significan estas conclusiones para los responsables de la formulación de políticas y para los profesionales que tratan de abordar los flujos de migración y los conflictos relacionados con el clima? Al considerar la migración por cuestiones climáticas y los conflictos una consecuencia de la acción —o inacción— de las políticas de los Gobiernos, más que como un resultado exclusivo del cambio climático, resulta fundamental centrarse en la economía política de la mitigación y adaptación al cambio climático. Sin embargo, iniciativas como el Marco de Sendái para la reducción del riesgo de desastres y la Plataforma sobre el Desplazamiento por Desastres siguen centrándose en cómo las coaliciones internacionales entre Estados y los propios Estados deben ser los principales actores a la hora de abordar los efectos del cambio climático, haciendo hincapié en la necesidad de “crear capacidad nacional” para mitigarlo y adaptarse a él. Como se ha demostrado tanto en Darfur como en Yemen, este enfoque suele ser ineficaz cuando son los propios Estados los que crean las condiciones de vulnerabilidad a los choques climáticos. El Banco Mundial, el FMI y numerosos donantes estatales internacionales ya han implementado con anterioridad programas de desarrollo de capacidad para respaldar la adaptación al clima tanto en Sudán como en Yemen, y todos han fracasado porque no han tenido en cuenta ni los intereses políticos ni la estructura del país.

En vez de eso, los donantes deberían centrar sus programas en estrategias “de segundo orden” de resiliencia frente al clima, como reforzar los mecanismos de resolución de conflictos y el desarrollo de políticas locales de uso del suelo. Restablecer los mecanismos locales de resolución de conflictos que han sido erosionados por el Gobierno central es fundamental para distender las tensiones como consecuencia del aumento de la migración y de los conflictos por los recursos o del incremento de las rivalidades por cuestiones identitarias. También se puede contribuir a esto trabajando con los líderes comunitarios locales en el desarrollo de unas estrategias de uso del suelo que puedan adaptarse al contexto local. En Tanzania, por ejemplo, donde los cambios medioambientales y las deficientes prácticas de gestión de las tierras han provocado migraciones y conflictos, el Sustainable Rangelands Management Project (Proyecto de Gestión Sostenible de los Pastizales) ha trabajado con las aldeas para desarrollar derechos territoriales sobre las tierras de pastoreo compartidas, lo que ha reducido los conflictos⁶.

En el caso de los marcos internacionales que sí se centran en el Estado como actor principal para mitigar el cambio climático y adaptarse a él, es fundamental realizar un análisis del país donde se estudie cómo influyen los intereses políticos en los ministerios, cuál es la base política de apoyo del Gobierno y el nivel de influencia del Gobierno central sobre las autoridades locales. Además, los donantes deben estar dispuestos a ser creativos en lo que respecta a qué organismos gubernamentales serían los principales ejecutores de la respuesta al cambio climático. Aunque los ministerios de medio ambiente o de recursos puedan parecer los organismos más competentes, a menudo pueden estar muy influenciados por determinados agentes económicos o políticos, como se ha visto en Yemen.

Estas recomendaciones ofrecen un punto de partida sobre cómo abordar la mitigación y la adaptación al cambio climático en contextos en los que es el Gobierno nacional quien crea activamente las condiciones para la vulnerabilidad en este contexto. La respuesta requiere, en última instancia, que se cuente de manera significativa con las estrategias tradicionales de desarrollo y de consolidación de la paz para hacer frente a las consecuencias,

mayo 2022

www.fmreview.org/es/crisis-climatica

además de una estrecha coordinación con los encargados de la formulación de políticas y los organismos internacionales para demostrar a los Gobiernos nacionales que la mitigación efectiva del cambio climático forma parte, de hecho, de sus intereses políticos.

Rachel Furlow

rachel.furlow@gmail.com @RachelFurlow

Estudiante de posgrado, Escuela de Servicio Exterior Edmund A. Walsh, Universidad de Georgetown

1. Para consultar estudios sobre la materia, véase, por ejemplo, Daoudy M (2020) *The Origins of the Syrian Conflict: Climate Change and Human Security*

2. Véase, por ejemplo, Fearon J (2005) "Primary Commodities and Civil War", *Journal of Conflict Resolution* número 49; Mehlum H, Moene K y Torvik R (2006) "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal* número 116 (1).

3. Si desea consultar más investigaciones al respecto, vea Helen Lackner (Ed) *Why Yemen Matters: A Society in Transition*

4. Véase, por ejemplo, Ki-moon B (2007) "What I Saw in Darfur", UNSG bit.ly/KiMoon-2007-Darfur; Popovski V (2017) "Foresight African viewpoint: Does climate change cause conflict?" Brookings Institution <https://brook.gs/3sKZhWT>

5. Oxfam (2014) *We No Longer Share the Land: Agricultural Change, Land, and Violence in Darfur* bit.ly/Oxfam-Darfur-2014

6. Blocher J y Kileli E O (2020) "In Relatively Peaceful Tanzania, Climate Change and Migration Can Spur Conflict", Instituto de Políticas de Migración bit.ly/MPI-Tanzania-Nov2020

