

KIT DE HERRAMIENTAS Y ORIENTACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y LA
GESTIÓN DE CONFLICTOS DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES

Introducción y descripción general



con fondos y apoyo de la Unión Europea



Equipo Marco Interinstitucional para
la Acción Preventiva de las Naciones Unidas

ALIANZA UE-ONU

KIT DE HERRAMIENTAS Y ORIENTACIÓN PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS DE TIERRAS Y RECURSOS NATURALES

Administrar la tierra y los recursos naturales constituye uno de los desafíos más importantes a los que actualmente se enfrentan los países en desarrollo. La explotación de recursos naturales de gran valor, incluidos el petróleo, el gas, los minerales y la madera, suele señalarse como un factor clave de la aparición, la intensificación o la continuación de los conflictos violentos en todo el mundo. Además, existe una creciente competencia por unos recursos renovables cada vez más escasos, como la tierra o el agua. Este hecho se agrava aún más a causa de la degradación ambiental, el aumento de la población y el cambio climático. La mala gestión de la tierra y los recursos naturales está contribuyendo al surgimiento de nuevos conflictos y dificulta la resolución pacífica de los conflictos ya existentes.

Para mejorar la capacidad de gestión de la tierra y los recursos naturales y para prevenir los conflictos, la Unión Europea (UE) suscribió una alianza con el Equipo Marco de las Naciones Unidas (ONU) a finales del año 2008. El objetivo de esta alianza consistía en elaborar y poner en marcha un proyecto interinstitucional estratégico centrado en desarrollar la capacidad de las partes interesadas nacionales, el sistema de las Naciones Unidas y la UE para evitar que la tierra y los recursos naturales contribuyan a la aparición de conflictos violentos. En esta alianza han participado seis organismos, programas o departamentos de la ONU, incluidos DAES, PNUD, PNUMA, ONU-Hábitat, DPA y PBSO. Asimismo, esta iniciativa está diseñada para mejorar el desarrollo de políticas y la coordinación de programas entre los principales actores que trabajan en las sedes de dichas organizaciones en los correspondientes países.

El primer resultado de este proyecto consiste en un inventario de las herramientas y capacidades existentes en el sistema de la ONU, y un conjunto de cuatro Notas Orientativas sobre cómo abordar la gestión de los recursos naturales y cómo prevenir los conflictos. Estas Notas Orientativas incluyen: (i) Tierra y conflictos (ii) Industrias extractivas y conflictos (iii) Recursos renovables y conflictos, (iv) Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos.

A partir de las Notas Orientativas, el segundo resultado del proyecto consiste en ofrecer una serie de módulos formativos al personal de la ONU y la UE en las sedes de dichas instituciones en los países, además de a los socios locales, para así mejorar el conocimiento y las habilidades necesarios para comprender, anticipar, prevenir y atenuar los posibles conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales. Los participantes adquirirán las habilidades que les permitirán formular y llevar a la práctica las medidas preventivas en relación con la gestión de los recursos naturales y los conflictos.

En los países donde se identifiquen problemáticas específicas en materia de gestión de los recursos naturales y conflictos, el proyecto tendrá como objetivo brindar asistencia técnica centrada en el desarrollo de estrategias de prevención de conflictos. Entre estas estrategias puede estar el despliegue de personal y otros expertos que ayuden al Equipo País de la ONU (UNCT), incluido el Coordinador Residente (CR) o el Asesor sobre Paz y Desarrollo, en el análisis de opciones y el diseño de programas. En el caso de que sea necesario, también se llevarán a cabo medidas de seguimiento específico interinstitucional, en cooperación con la UE.

Si desea más información, comuníquese con la Secretaría del Equipo Marco a través de la siguiente dirección: framework.team@undp.org.

ÍNDICE

DESCRIPCIÓN GENERAL	4
Alianza UE-ONU: Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales	4
¿Por qué centrarse en los recursos naturales?	5
Los recursos naturales y conflictos	7
INVENTARIO	7
NOTAS ORIENTATIVAS PARA PROFESIONALES	8
Tierra y conflictos	8
Industrias extractivas y conflictos.....	9
Recursos renovables y conflictos	10
Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos.....	10
MÓDULOS FORMATIVOS Y PROGRAMA FORMATIVO EN LÍNEA	11
LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN LAS ECONOMÍAS DEPENDIENTES DE LOS RECURSOS.....	11
PRÓXIMOS PASOS.....	12

DESCRIPCIÓN GENERAL

Es posible que los desafíos relacionados con la prevención, la gestión y la resolución de los conflictos derivados de los recursos naturales lleguen a definir la paz y la seguridad mundiales en el siglo XXI. Las tendencias mundiales, como los cambios demográficos, el aumento del consumo, la degradación medioambiental y el cambio climático, están ejerciendo presiones considerables y potencialmente insostenibles sobre la disponibilidad y la capacidad de utilización de recursos naturales como la tierra, el agua y los ecosistemas. Cuando estos factores se combinan con cuestiones políticas, económicas, culturales o sociales, las problemáticas relacionadas con los recursos naturales corren el riesgo de convertirse en conflictos destructivos y potencialmente violentos, con consecuencias graves para la vida y los medios de subsistencia.

Para afrontar a estos desafíos y riesgos, la Unión Europea (UE) y las Naciones Unidas (ONU) han establecido una alianza con el objetivo de fomentar la capacidad de prevenir conflictos mediante un proyecto multianual denominado «Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales». Este proyecto pretende mejorar las capacidades de la UE, de la ONU y de los profesionales afines, para así transformar los posibles conflictos derivados de los recursos naturales en oportunidades para la colaboración, el fomento de la confianza y el desarrollo sostenible. Este proyecto supone un esfuerzo único, interdisciplinario y práctico que aborda algunos de los fenómenos más urgentes y potencialmente destructivos del planeta.

Esta breve introducción describe de manera general en qué consiste esta alianza y los antecedentes sobre las amenazas existentes en torno a los recursos naturales, por un lado, y la relación entre los recursos naturales y los conflictos, por otro. Este documento presenta, además, cuatro de los principales documentos de la alianza:

- un inventario de las herramientas y capacidades dentro del sistema de la ONU;
- cuatro Notas Orientativas para profesionales, sobre cómo prevenir y gestionar los conflictos relacionados la tierra y los recursos naturales;

- tres módulos formativos sobre esta materia, un conjunto de herramientas para formadores y un módulo formativo interactivo en línea; y
- un documento sobre políticas y programas titulado «La prevención de conflictos en las economías dependientes de los recursos».

Alianza UE-ONU: Kit de herramientas y orientación para la prevención y la gestión de conflictos de tierras y recursos naturales

La gestión de los recursos naturales constituye uno de los desafíos más importantes a los que se enfrentan actualmente los países en desarrollo. La explotación de recursos naturales no renovables, incluidos el petróleo, el gas, los minerales y la madera, a menudo se menciona como el factor clave en la aparición, la intensificación o la continuación de los conflictos violentos en todo el mundo. Además, cada vez es mayor la presión y la competencia por hacerse con unos recursos renovables cada vez más escasos, como la tierra, el agua y las pesquerías. Este fenómeno, exacerbado por la degradación medioambiental, el crecimiento de la población y el cambio climático, está promoviendo nuevos conflictos y supone un obstáculo para la resolución pacífica de los ya existentes. Es un hecho cada vez más patente que los desafíos a los que hay que hacer frente a la hora de gestionar los recursos naturales de forma eficaz se ven acentuados por la compleja interacción entre los recursos naturales, por un lado, y la dinámica económica, política, cultural y social, por otro.

Para atender a estas preocupaciones, la UE estableció una alianza con el Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva (Equipo Marco)¹ de las Naciones Unidas a finales del año 2008. El resultado de esta asociación es un proyecto innovador denominado «Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales», financiado por la Alianza para el Fomento de la Paz (en inglés, Peace-Building Partnership), dentro del Instrumento de Estabilidad de la UE y bajo el auspicio y la coordinación del Equipo Marco y el Servicio de

¹ El Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la ONU es un sistema de apoyo interno de la ONU que proporciona herramientas y metodologías con las que ayudar a los Coordinadores Residentes (CR) de la ONU y a los Equipos de la ONU en el país (UNCT) a trabajar junto a los socios nacionales en el fortalecimiento de sus capacidades para mediar y gestionar los posibles conflictos. Si desea más información, consulte el folleto titulado «Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de las Naciones Unidas».

Instrumentos de Política Exterior de la UE (FPI, por sus siglas en inglés).

El objetivo de esta alianza consiste en fomentar la capacidad de la ONU, la UE y sus homólogos en el país para prevenir, gestionar y resolver los conflictos relacionados con los recursos naturales. Este objetivo se basa en el convencimiento de que los recursos naturales pueden respaldar el desarrollo, la estabilidad y los medios de subsistencia; sin embargo, cuando los recursos naturales se administran inadecuadamente, también se pueden obtener resultados negativos, como tasas bajas de crecimiento, corrupción, deterioro de la autoridad del estado y conflictos destructivos. Por lo tanto, esta alianza pretende promover las buenas prácticas en materia de gestión de recursos naturales, entre las que figuran las siguientes:

- conciliar los intereses de las industrias extractivas, las autoridades y las comunidades locales a través del diálogo sistemático y la participación de todos los actores implicados en la gestión de los recursos naturales y la tierra;
- prevenir el desplazamiento forzoso, las tensiones y los conflictos violentos en torno a la tierra y los recursos naturales a través de una mejora de la capacidad para la resolución de los conflictos, la seguridad de la tenencia de la tierra, el desarrollo local, el reparto de beneficios, la transparencia y armonización, y conciliación de las políticas nacionales con las normas internacionales;
- garantizar que la población se beneficia y tiene acceso a los recursos naturales.

Los primeros resultados de este proyecto son los siguientes: un **inventario** de las herramientas y capacidades existentes dentro del sistema de la ONU y un conjunto de **cuatro Notas Orientativas** sobre cómo abordar la gestión de los recursos naturales y la prevención de los conflictos, complementadas con material formativo y un módulo formativo interactivo a través de Internet. Los temas sobre los que tratan las Notas Orientativas incluyen: (i) la tierra y conflictos, (ii) las industrias extractivas y conflictos, (iii) los recursos renovables y conflictos, (iv) el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos.

A partir de las Notas Orientativas, el segundo resultado del proyecto consiste en ofrecer una serie de módulos y talleres formativos para el personal de la ONU y la UE en el país, además de para los socios locales, con el objetivo mejorar el conocimiento y las habilidades necesarias para comprender, anticipar, prevenir y atenuar los posibles conflictos derivados

de la tierra y los recursos naturales. Los participantes adquirirán las habilidades para formular y llevar a la práctica las medidas preventivas en relación con la gestión de los recursos naturales y los conflictos.

En aquellos países donde se identifiquen problemáticas especiales en materia de gestión de recursos naturales y conflictos, el proyecto tendrá como objetivo la prestación de asistencia técnica centrada en el desarrollo de estrategias para la prevención de conflictos. Esta iniciativa podría incluir el despliegue de personal y otros expertos que ayuden al Equipo País de la ONU (UNCT), incluido el Coordinador Residente (CR) o el Asesor sobre Paz y Desarrollo, a analizar las opciones y a diseñar programas. En el caso de que sea necesario, también se llevarán a cabo medidas específicas de seguimiento interinstitucional, en cooperación con la UE.

¿Por qué centrarse en los recursos naturales?

Los conflictos derivados de los recursos naturales son, cada vez más, una fuente de preocupación internacional. Los cambios demográficos plantean demandas cada vez mayores, y a veces insostenibles, sobre **la tierra**, el agua, las pesquerías y otros recursos naturales. Además, la degradación medioambiental, exacerbada por el cambio climático, está intensificando la competencia por hacerse con unos recursos cada vez más escasos. Por separado o junto con los factores políticos, económicos y sociales, el agotamiento de **los recursos renovables** puede desestabilizar los medios de subsistencia, afectar de manera negativa a los ecosistemas y socavar la paz y el desarrollo. En los países que más dependen de los recursos naturales para la subsistencia de su población, la problemática derivada del acceso a recursos escasos está haciendo que algunos grupos migren en búsqueda de un acceso más fiable a recursos fundamentales y que otros entren en conflicto o, como suele ser el caso, se produzca una mezcla de migraciones y conflictos.

Los recursos naturales de gran valor —como el petróleo, los minerales y el gas— generan distintas problemáticas para los países en desarrollo, los estados frágiles y las economías emergentes; sin embargo, sus repercusiones suelen ser similares. Estos conflictos pueden surgir de la extracción de estos recursos, cuando las partes interesadas participan indebidamente en los procesos de toma de decisiones relacionadas con estas actividades, o cuando son víctimas de la distribución desigual de los costes y beneficios relacionados. Los ingresos de las **industrias extractivas** a menudo plantean problemas adicionales, ya que con frecuencia concentran la riqueza y el poder en las manos de unos pocos, lo que agrava la desigualdad, la pobreza y los niveles de corrupción.

Por otra parte, estos ingresos «fáciles» hacen a los gobiernos menos receptivos y responsables ante el electorado, ya que las demás formas de recaudación fiscal resultan menos necesarias, una situación que debilita las relaciones entre el Estado y la sociedad. Si no se abordan esta problemática y si la gestión de los recursos naturales no se realiza de una manera más responsable, los conflictos pueden desencadenar actos de violencia, sobre todo cuando estas problemáticas se cruzan con los conflictos relacionados con otros recursos naturales, o con las formas de marginación social, política o económica.

Los gobiernos de los países en desarrollo, los estados frágiles y las economías emergentes están sometidos a una presión cada vez mayor para gestionar de manera sostenible los recursos naturales y resolver los conflictos en torno a su propiedad, gestión, asignación y control. Además, a medida que aumentan las demandas de recursos naturales, debido al rápido crecimiento económico y el aumento de la población, también lo hace la competencia por unos recursos cada vez más escasos, lo que ejerce una enorme presión sobre el medio ambiente y se traduce en diversas repercusiones sobre la sociedad. Es posible que el desafío de hacer frente a los conflictos provocados por los recursos naturales llegue a definir la paz y la seguridad mundiales en el siglo XXI.

El informe del año 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA) titulado «*From Conflict to Peacebuilding: The Role of Natural Resources and the Environment*» (Del Conflicto a la consolidación de la paz: la función de los recursos naturales y el medio ambiente), subraya claramente la necesidad de prevenir, gestionar y resolver los recursos naturales. Este informe sintetiza más de una década de investigaciones académicas, y se basa en las experiencias de trabajo de la ONU en situaciones de catástrofes y en contextos de conflictos y posteriores a conflictos. Se destacan cuatro hallazgos que ilustran la urgencia para desarrollar la capacidad de la ONU y la UE en esta área:

- en los últimos sesenta años, el 40 % de las guerras civiles puede asociarse a los recursos naturales; desde 1990, ha habido al menos dieciocho conflictos violentos iniciados a causa de la explotación de los recursos naturales;
- los recursos naturales y otros factores ambientales están vinculados de diversas maneras con los conflictos violentos, que a menudo se ven eclipsados por factores más visibles, como las tensiones étnicas. Específicamente, la competencia por controlar u acceder a los recursos naturales puede contribuir al estallido de conflictos violentos. Los recursos

naturales pueden ser objeto de explotación parte de grupos rebeldes para financiar la guerra. Durante un conflicto, las personas y los grupos pueden explotar los recursos naturales de formas que generen un incentivo para que ellos mismos obstaculicen o socaven los esfuerzos para consolidar la paz;

- el medio ambiente sufre un enorme daño durante un conflicto violento: los recursos pueden ser objeto de destrucción, o resultar dañados por las bombas y otras armas; la guerra puede desplazar a las poblaciones hacia ambientes frágiles, donde la lucha por la supervivencia degrada la base de los recursos. Asimismo, las instituciones diseñadas para gestionar el medio ambiente pueden resultar afectadas o cerradas durante una guerra;
- en la reconstrucción de sociedades devastadas por la guerra, el medio ambiente y los recursos naturales son objeto de una amplia gama de funciones esenciales: desde apoyar la recuperación económica y la creación de medios de subsistencia y el reasentamiento de poblaciones desplazadas, hasta ofrecer oportunidades para el diálogo, la cooperación, el fomento de la confianza y la reforma del gobierno.

El informe del PNUMA es solo una de muchos documentos que cada vez más hacen hincapié en la urgencia de desarrollar la capacidad de prevenir, gestionar y resolver los conflictos relacionados con los recursos naturales. El informe del Secretario General de la ONU sobre la «Consolidación de la paz después de los conflictos», por ejemplo, también identificó específicamente la gestión de los recursos naturales como una prioridad específica del país, y exige el desarrollo y despliegue de una mayor capacidad civil y de la ONU para ayudar a hacer frente a las necesidades administrativas y políticas. Llamamientos similares se recogen en el informe del Secretario General de la ONU sobre el cambio climático y sus posibles implicaciones para la seguridad, así como en el informe de Global Witness titulado «*Lessons UN Learned: How the UN and Member States Must do More to End Resource-Fuelled Conflict*»

Fortalecer las capacidades de las instituciones de gobierno y de la sociedad civil es fundamental para poner en práctica las sugerencias sobre políticas que aparecen en los mencionados informes y documentos relacionados con esas políticas. En los Estados afectados por conflictos, las instituciones estatales y civiles a menudo se han visto debilitadas, politizadas y deslegitimadas por la violencia; además, es posible que no desempeñen un papel constructivo en la resolución

de estos conflictos. Los profesionales en materia de desarrollo no pueden dejar de abordar esta debilidad.

Fomentar las capacidades relacionadas con la gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos, tanto en el seno del Estado como de la sociedad civil, es fundamental para el éxito de los esfuerzos de prevención de los conflictos y para la recuperación y el fomento de la paz.

Los recursos naturales y los conflictos

Los conflictos por los recursos naturales surgen cuando las partes están en desacuerdo con respecto a la gestión, distribución y protección de los recursos naturales y los ecosistemas relacionados. Estos conflictos pueden derivar en relaciones destructivas y, en última instancia, en violencia, cuando las partes no pueden o no quieren participar de un proceso constructivo de diálogo y resolución de conflictos. Las sociedades que carecen de órganos institucionales que faciliten la resolución constructiva de conflictos pueden verse arrastradas hacia ciclos de conflictos y violencia de difícil solución, especialmente cuando los sistemas políticos son frágiles, y en situaciones donde las divisiones entre partidos opositores son extremas.

Los conflictos en sí no son un fenómeno negativo. De hecho, un importante punto de partida es reconocer que los conflictos son comunes a todas las sociedades y que los conflictos no violentos pueden ser un componente fundamental del cambio social y el desarrollo, además de ser un componente necesario de las interacciones humanas. La resolución no violenta de los conflictos es posible cuando las personas y los grupos tienen confianza en que las estructuras de gobierno, la sociedad y las instituciones administran intereses incompatibles

Los conflictos resultan problemáticos cuando los mecanismos de la sociedad y las instituciones encargadas

de la gestión y resolución de conflictos no consiguen sus objetivos, de manera que se genera violencia. Las sociedades con instituciones débiles, sistemas políticos frágiles y relaciones sociales divididas pueden verse arrastradas hacia ciclos de conflicto y violencia. De acuerdo con esta distinción, la literatura sobre la resolución de conflictos distingue entre conflictos «constructivos» —esenciales para las relaciones sanas, el cambio social y la innovación— y conflictos «destructivos», que tienden a generar impactos negativos sobre el tejido social de una sociedad e incluso pueden conducir a la violencia. Prevenir que los conflictos tomen una deriva negativa y se conviertan en conflictos destructivos, así como asegurar una resolución pacífica de estas problemáticas, por lo tanto, es un interés fundamental de la comunidad internacional.

Los factores medioambientales casi nunca —por no decir nunca— son la única causa de los conflictos violentos. Sin embargo, la explotación de los recursos naturales y las tensiones medioambientales relacionadas con ellos pueden estar implicadas en todas las fases del ciclo de los conflictos, desde contribuir al estallido y la perpetuación de la violencia hasta menoscabar las perspectivas de paz. Los recursos naturales tienen más probabilidades de multiplicar el riesgo de conflictos destructivos cuando los reclamos relacionados con los recursos naturales se alinean con otras divisiones étnicas, políticas, económicas o sociales o con desequilibrios de poder.

Aunque existen muchas cuestiones que pueden causar conflictos entre grupos, el papel de los recursos naturales en el estallido, la intensificación o la continuación de los conflictos violentos es el tema principal de esta serie de Notas Orientativas. Estas proporcionan una orientación práctica sobre las funciones que la ONU y la UE pueden desempeñar en la alerta y evaluación temprana, la prevención y transformación de conflictos estructurales (medidas a largo plazo) y en la prevención de conflictos directos (medidas a corto plazo). Su objetivo consiste en ofrecer una combinación de asesoramiento estratégico y orientación operativa, además de reunir las herramientas y la orientación existentes bajo un mismo marco.

INVENTARIO

El documento «**Alianza UE-ONU: Kit de herramientas y orientación para la prevención y gestión de conflictos de tierras y recursos naturales: Un inventario de capacidades**»², presenta los hallazgos de una investigación integral de las capacidades disponibles en esta área dentro del sistema de la ONU. «Capacidad» se define como:

la información, incluidos el control, el análisis, la investigación y el intercambio de información; la formulación de estrategias, como la orientación sobre políticas, la formación y el apoyo operativo; y, por último, su puesta en marcha; es decir, iniciativas sobre el terreno, y el aprendizaje.

² Tanzler, Dennis y Altenberg, Joran, «EU-UN Partnership: Strengthening Capacities for the Consensual and Sustainable Management of Land and Natural Resources»: Adelphi Research Berlin, 2010

En la Parte 1, el inventario enumera los resúmenes y enlaces relacionados con las capacidades específicas sobre los conflictos, las capacidades generales con respecto a los componentes del conflicto y las capacidades generales sobre cada una de las principales áreas de interés, incluida la tierra, la riqueza, la escasez y el fomento de las capacidades. En la Parte 2, el inventario ofrece una evaluación concisa de las capacidades existentes y destaca algunas carencias importantes, incluidas la dificultad de acceder a muchos de los recursos, especialmente para los

profesionales que trabajan en el país, la amplitud de gran parte de la información disponible y la falta de capacidades específicas sobre los conflictos, relacionadas con los recursos naturales —con notables excepciones, incluida la extensa labor realizada por el PNUMA—, la falta de capacidad de aplicación y la ausencia de una plataforma generalmente aceptada para el aprendizaje y el intercambio de información dentro del sistema de la ONU. Esta serie de Notas Orientativas pretende responder en parte a estos hallazgos importantes.

NOTAS ORIENTATIVAS PARA PROFESIONALES

Las cuatro Notas Orientativas sobre cómo prevenir y gestionar los conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales intentan hacer hincapié en dos contextos: (1) cómo analizar, desarrollar respuestas y abordar las situaciones actuales de conflicto o posteriores a un conflicto y (2) un enfoque proactivo y preventivo hacia otras situaciones caracterizadas por diferentes formas de conflictos destructivos de ámbito local, regional o nacional, pero que no son actuales o abiertamente violentos.

Las Notas Orientativas que se han elaborado están dirigidas a los siguientes destinatarios:

- funcionarios de alto rango de la Unión Europea y las Naciones Unidas, con independencia de si trabajan en las oficinas de país, las oficinas regionales o en las sedes de estas organizaciones. La serie de Notas Orientativas pretende ofrecer un apoyo temprano, sistemático y sostenido con el que abordar los conflictos actuales o potenciales relacionados con los recursos naturales, así como facilitar los esfuerzos para el fomento de las capacidades;
- gobiernos nacionales y locales que se enfrentan a entornos de conflictos potenciales, en curso o posteriores al conflicto, en los que se deben tratar los asuntos relacionados con la tierra. La serie de Notas Orientativas tiene la finalidad de proporcionar un marco amplio para la acción y orientaciones específicas para abordar los desafíos comunes relacionados con los recursos naturales y enfoques sobre el fomento de las capacidades, conforme a la experiencia internacional;
- personal de organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de la sociedad civil, disciplinas profesionales y otros interesados en la relación entre los recursos naturales y los

conflictos, y los recursos naturales, el fomento de las capacidades y los conflictos.

La serie de Notas Orientativas adopta un enfoque interdisciplinario respecto de los recursos naturales y los conflictos. Relaciona dos disciplinas profesionales que tienen una historia limitada de trabajo conjunto: los profesionales en materia de recursos naturales —es decir, la tierra, el agua, las industrias extractivas, el ecosistema— y los expertos en resolución de conflictos. Al examinar los conflictos relacionados con los recursos naturales desde distintos puntos de vista y disciplinas, la serie de Notas Orientativas pretende proporcionar una introducción más integral y multidisciplinaria a la gama de asuntos relacionados con los recursos naturales que pueden surgir en contextos de conflicto. La complejidad de los asuntos relacionados con los recursos naturales ha generado una gran cantidad de experiencias mundiales en contextos de desarrollo relativamente «estables». Esta experiencia debe tenerse en cuenta a la hora de diseñar y poner en marcha intervenciones relacionadas con la tierra y los recursos en contextos frágiles, en conflicto y posteriores a un conflicto.

Tierra y conflictos

La Nota Orientativa titulada «**Tierra y conflictos**» presta especial atención al carácter polifacético de la tierra, que es a la vez un activo económico, una fuente de medios de subsistencia y un recurso imbuido de un significado histórico, cultural y comunitario. Teniendo en cuenta estas múltiples dinámicas de poder que se cruzan en torno a la tierra, esta es a menudo un objeto central de los conflictos alrededor del cual las comunidades se movilizan con facilidad. En muchos países en desarrollo, estados frágiles y economías emergentes, la tenencia legal de la tierra puede estar complementada de diferentes

modos con mecanismos de tenencia consuetudinaria de la tierra, que pueden coexistir con otros tipos de derechos sobre la tierra, lo que lleva a una forma de «pluralismo legal» en torno a las cuestiones relacionadas con la tierra, una circunstancia que puede resultar útil o terminar siendo una fuente de conflicto.

La Nota Orientativa describe las maneras en que puede emerger un conflicto durante las diferentes fases del «ciclo» del conflicto. Durante los períodos de relativa estabilidad, por ejemplo, la inseguridad en relación con la tenencia de la tierra puede ser una fuente de injusticias latentes. Durante los períodos de inseguridad, especialmente cuando las injusticias en relación con la tierra están vinculadas a factores más amplios que determinan el conflicto, la falta de seguridad sobre la tierra puede generar violencia y provocar el desplazamiento de la población. Durante un conflicto abierto, el desplazamiento a gran escala de la población también puede ocasionar que la tierra abandonada sea ocupada, bien por necesidad o como parte de un plan orquestado para cambiar la composición étnica del territorio; durante este período, las instituciones estatales y tradicionales pueden verse debilitadas o incluso pueden fracasar en sus objetivos. Durante los procesos de paz, existe una tendencia por parte de los negociadores consistente en concentrarse en la celebración de elecciones y en la redacción de constituciones, en detrimento de las cuestiones relacionadas con la tierra, lo que puede suponer un desafío a largo plazo. Por último, en la fase posterior a un conflicto, los conflictos sobre la tierra tienden a aumentar en vez de disminuir, ya que las asignaciones de la tierra a menudo se realizan de manera arbitraria en el contexto de inseguridad posterior al conflicto.

Los conflictos por la tierra son inherentemente dinámicos y múltiples factores pueden alterar el alcance o la naturaleza del conflicto. Las intervenciones, por lo tanto, también deben ser flexibles; parte de un enfoque sistemático que incluye (i) la comprensión y atención tanto de los conflictos inmediatos relacionados con la tierra como los reclamos subyacentes; (ii) el desarrollo y la aplicación de una estrategia integral de fomento de instituciones y capacidades; (iii) la observación, evaluación y aprendizaje de los resultados del sistema. En la base del enfoque sistemático está la necesidad de una comprensión clara del modo en que los múltiples derechos operan en una situación dada, el modo en que las intervenciones pueden afectar a esos derechos, el modo en que puede realizarse la restitución de la tierra de una forma que tenga en cuenta el conflicto y, por último, la manera en que la reforma de la tenencia de la tierra puede ser fundamental para abordar las causas subyacentes del conflicto.

Industrias extractivas y conflictos

La Nota Orientativa titulada «**Industrias Extractivas y conflictos**» dirige la atención al contexto amplio en el que los proyectos de desarrollo a gran escala, si se gestionan de forma inadecuada, pueden generar conflictos y socavar el desarrollo sostenible. Los grandes ingresos provenientes de este tipo de proyectos con demasiada frecuencia caen en manos de pequeñas y poderosas élites en el gobierno, mientras que las comunidades locales donde llevan a cabo esos proyectos sufren los impactos sin ver ningún beneficio. Como tal, las relaciones entre el Estado y la sociedad pueden debilitarse y polarizarse, lo cual a menudo produce conflictos tanto en el ámbito de la comunidad como entre las comunidades y el Estado. Las injusticias por los recursos extractivos pueden derivar rápidamente en conflictos violentos, debido a la naturaleza simbólica de la tierra y los ecosistemas en torno a los cuales se realizan estas actividades industriales y que a menudo sufren una degradación considerable durante el proceso.

El conflicto como resultado de operaciones a gran escala puede producirse en todas las etapas del ciclo del desarrollo de estas actividades, incluida la exploración y descubrimiento, la definición y asignación de la tenencia o la concesión, la construcción de la infraestructura de acceso y operativa, las operaciones y el desmantelamiento, la recaudación, la gestión y asignación de ingresos y la inversión de los ingresos en programas y proyectos de desarrollo. Los conflictos en todas estas etapas pueden convertirse rápidamente en algo muy complejo, debido a la multiplicidad de actores involucrados, entre los que se encuentran las comunidades locales, el gobierno nacional, las empresas del sector privado, las fuerzas de seguridad privadas y nacionales, las organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, los movimientos políticos independentistas, caudillos y ejércitos rebeldes. La naturaleza y las relaciones entre estos actores deben tenerse en cuenta en cada etapa del ciclo del desarrollo.

La Nota Orientativa describe los componentes clave de un marco de intervención, centrado en el modo de abordar las causas inmediatas y subyacentes de los conflictos. A menudo, dicha intervención requiere de un enfoque concertado y polifacético que abarque la gobernanza, la estabilidad macro y microeconómica, el aumento de las capacidades y unos enfoques creativos que aumenten las oportunidades para el diálogo y contribuyan a la resolución pacífica de los conflictos. Las intervenciones deberían centrarse en un compromiso real de las comunidades y las partes interesadas, un reparto equitativo de los beneficios,

mitigar los impactos negativos de carácter económico, social, ambiental y de género de las operaciones, la gestión transparente y eficaz de los ingresos, el fortalecimiento del marco jurídico e institucional y asegurar que los recursos naturales valiosos se incorporen a los procesos de paz.

Recursos renovables y conflictos

La Nota Orientativa titulada «**Recursos renovables y conflictos**» se centra en la prevención, gestión y resolución de recursos tales como el agua dulce, la tierra cultivada, los pastizales, los bosques, las pesquerías y otras especies de la flora y la fauna. Los conflictos por estos recursos tienden a surgir cuando las partes están en desacuerdo con respecto a la gestión, propiedad, asignación, uso y protección de los recursos naturales y los ecosistemas relacionados. Los reclamos por los recursos naturales renovables tienen más probabilidad de convertirse o estallar en conflictos cuando se vinculan a cuestiones étnicas, nacionales u otras divisiones, así como a la desigualdad social. En particular, es más probable que las injusticias y los posibles conflictos por los recursos naturales renovables aumenten debido a los cambios demográficos, al aumento en los índices de consumo, combinados con los efectos del cambio climático, todo lo cual supone exigencias crecientes con respecto a la oferta de los recursos renovables.

Existen tres principales factores determinantes de los conflictos a causa de los recursos naturales renovables. El primer factor determinante de un conflicto se relaciona con la escasez cada vez mayor de los recursos, una consecuencia del aumento en la demanda, debido al crecimiento de la población y los cambios mundiales, la disminución en la oferta, como resultado de la degradación ambiental y la contaminación, por ejemplo, y la «escasez estructural», que se refiere al modo en el que grupos diferentes pueden acceder de forma diferente a determinados recursos debido a los factores de gobernanza. El segundo factor determinante de los conflictos es una gestión inadecuada de los recursos naturales renovables. Esta mala gestión puede surgir como resultado de una aplicación poco clara, en superposición o una mala aplicación de los derechos en materia de recursos, políticas discriminatorias que marginan a determinados grupos, la distribución desigual de los beneficios y las cargas que suponen los proyectos de desarrollo, así como la falta de participación pública y de transparencia en la toma de decisiones. El tercer factor determinante de los conflictos se relaciona

con la dinámica y las presiones transfronterizas. Los conflictos transfronterizos pueden surgir como resultado de una asignación o consumo desigual, impactos sobre los recursos renovables a causa de los proyectos de desarrollo, la migración de las costumbres o de poblaciones de fauna silvestre y las actividades relacionadas con la explotación ilegal, el consumo y el comercio a través de las fronteras.

La Nota Orientativa describe estrategias para transformar los conflictos a causa de los recursos naturales en resultados mutuamente beneficiosos que aumenten la confianza y la interdependencia entre las partes, destaca las formas en que los recursos naturales compartidos o las amenazas medioambientales comunes se pueden usar como una plataforma para fortalecer las relaciones y la confianza entre múltiples niveles administrativos y las partes interesadas. El objetivo central de la prevención de conflictos, la gestión y las estrategias de resolución, en tanto se relacionan con los recursos naturales, tiene tres aspectos principales y se centra en reducir la competencia por los recursos escasos entre grupos de subsistencia, una mejora en la administración de los recursos, la responsabilidad y la capacidad de su aplicación, y una mejora de la información transfronteriza, la gestión, las instituciones y los procesos. Estas estrategias se pueden complementar con medidas transversales que aseguren capacidades relacionadas con la susceptibilidad de surgimiento de conflictos y con la alerta temprana.

Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos

La Nota Orientativa titulada «**Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los recursos naturales susceptibles de generar conflictos**» subraya la necesidad de apoyar a los gobiernos y los actores de la sociedad civil para que gestionen los recursos naturales de manera responsable, transparente, equitativa y no violenta. Para ello se requiere el fomento de las capacidades, no solo para desempeñar papeles de carácter científico o técnico, sino también para desarrollar capacidades para el fomento de la paz. Estas capacidades incluyen las aptitudes interpersonales de negociación, la mediación y el diálogo, la capacidad para comunicarse de manera eficaz, una cultura de la responsabilidad, la inclusividad y la capacidad de respuesta ante el público, y la voluntad de compartir el poder con las demás partes interesadas. Un sistema de gestión de los recursos naturales susceptibles de

generar conflictos, además, es capaz de soportar las impugnaciones de las decisiones por parte de las partes interesadas en torno a los recursos vitales de manera constructiva, sin el riesgo de que las injusticias deriven en conflictos destructivos y en violencia.

Los recursos naturales son medios de subsistencia valiosos imbuidos de un profundo significado cultural, religioso y social. Por estos motivos, también son sitios recurrentes en las disputas por el poder. Las instituciones técnicas y las costumbres no se pueden imponer por la fuerza o por decisión unilateral; su existencia debe negociarse con el apoyo de muchas partes interesadas. Este hecho se produce fundamentalmente cuando la capacidad para gestionar los recursos naturales comienza con una base extremadamente débil. El riesgo de violencia se reduce si las partes interesadas con poder, para quienes la violencia es una opción disponible, son conscientes de que les interesa adoptar un enfoque no violento; necesitan estar facultadas para identificar los

conflictos ya existentes y potenciales entre ellas y participar significativamente en un sistema de gobernanza que ofrezca soluciones pacíficas.

Los actores nacionales deben tomar la iniciativa en la gestión de recursos naturales que tenga en cuenta conflictos si pretenden que dicha gestión resulte satisfactoria y sostenible. No obstante, los actores externos pueden ayudar a los actores nacionales a desarrollar el conocimiento, las instituciones, el liderazgo y la responsabilidad necesarios para abordar los conflictos relacionados con los recursos naturales, incluidos la tierra, las industrias extractivas y los recursos renovables, de manera pacífica de cuatro maneras distintas. Primero, mejorando la comprensión del nexo del conflicto por los recursos naturales; segundo, ayudando en el diseño de políticas y proyectos sobre recursos naturales; tercero, apoyando el desarrollo de sistemas de gestión de los recursos naturales inclusivos, transparentes y responsables; y cuarto, controlando las tendencias y los resultados medioambientales.

MÓDULOS FORMATIVOS Y PROGRAMA FORMATIVO EN LÍNEA

Las Notas Orientativas se utilizaron para elaborar tres manuales formativos sobre las industrias extractivas y conflictos, La escasez y los conflictos y La tierra, las propiedades y los conflictos. Los módulos formativos se les ofrecerán a los equipos nacionales de la ONU y la UE, así como a los socios locales para abordar las necesidades de conocimientos y habilidades que les permitan comprender, anticipar y mitigar el posible impacto de los conflictos por los recursos naturales, además de permitirles formular y poner en marcha actividades operativas para hacer frente a los conflictos relacionados con la tierra y los recursos naturales dentro de un marco de desarrollo. Los módulos formativos están complementados por una «Guía para formadores», que incluye programas detallados, preguntas clave que deben formularse, así como útiles estudios de casos y ejercicios que

se pueden utilizar para lograr objetivos clave de aprendizaje.

Mediante las cuatro Notas Orientativas, se elaboraron módulos interactivos a través de Internet dirigidos al personal de la ONU y la UE de este sector, así como al personal de la sede central. El programa formativo a través de Internet comienza con una descripción general global para mejorar la comprensión del vínculo existente entre los recursos naturales y los conflictos. El segundo módulo se centra específicamente en la tierra y los conflictos, mientras que el tercero y el cuarto se relacionan con las industrias extractivas y los conflictos y con los recursos naturales y los conflictos, respectivamente. Una vez finalizado, cada módulo se valida con un certificado que se obtendrá a través de un procedimiento de exámenes.

LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS EN LAS ECONOMÍAS DEPENDIENTES DE LOS RECURSOS

El documento titulado «Conflict Prevention in Resource-Dependent Economies» profundiza en cuestiones clave sobre la forma en que la

dependencia en los recursos naturales impide el progreso económico y social, así como la dinámica que hace que la falta de progreso se convierta

en violencia. A partir de una amplia selección de estudios de caso, el documento pretende esbozar las políticas económicas que pueden disminuir el riesgo de aparición de conflictos, al tiempo que examina las implicaciones programáticas de estos hallazgos para el PNUD. En el epicentro de los conflictos por los recursos, existen altos niveles de desempleo, desigualdad y provisión inadecuada de servicios sociales. Además, el agravamiento de las condiciones económicas y sociales tiende a ejercer presión sobre las relaciones entre el Estado y la sociedad, una circunstancia que a su vez puede alimentar el conflicto. Este hecho puede derivar en un círculo vicioso, ya que las economías formales tienen dificultades para prosperar en situaciones de conflicto, lo que lleva a la disminución del crecimiento económico.

Los países dependientes de los recursos que han prevenido los conflictos violentos han basado

sus políticas en un enfoque que tiene en cuenta los conflictos: i) políticas macroeconómicas que promueven las inversiones públicas por medio de medidas fiscales, que generan empleo mediante la estimulación del sector privado a través de políticas monetarias, y que hacen competitivas las exportaciones no relacionadas con los recursos a través de la gestión del tipo de cambio; ii) promoción de la diversificación económica; y iii) asignación de ingresos que asegure la distribución progresiva de las riquezas para hacer frente a las desigualdades verticales y horizontales.

Este informe también se convertirá en un módulo formativo que se les podrá ofrecer a los equipos nacionales de la ONU y la UE y a los socios locales para que aborden las políticas económicas en estados frágiles y afectados por conflictos con un enfoque que tenga en cuenta los conflictos

PRÓXIMOS PASOS

En reconocimiento del papel vital desempeñado por una amplia gama de actores que participan de los esfuerzos para consolidar la paz, el Equipo Marco intenta ampliar sus esfuerzos trabajando más estrechamente con los actores de la sociedad civil y el sector privado para fomentar un desarrollo más equitativo y sostenible. Entre las medidas que se llevarán a cabo figuran las siguientes: desarrollar las capacidades de las ONG y las organizaciones comunitarias para comprender los asuntos relacionados con los recursos naturales y negociar y defenderlos en nombre de las comunidades locales; promover las asociaciones públicas y privadas en la gestión colaborativa de los recursos naturales y trabajar con los actores nacionales para mejorar sus capacidades para una mejor política y práctica en la mitigación y prevención de los conflictos destructivos relacionados con los recursos.

Las herramientas y la orientación desarrolladas como parte de la innovadora alianza UE-ONU señalan un entendimiento común entre los actores del desarrollo,

de la sociedad civil y del sector privado de que la gestión sostenible de los recursos naturales es un objetivo realizable y fundamental para la reconciliación nacional, una mejora del desarrollo, el crecimiento económico y el fomento de la paz. En el centro de estos esfuerzos únicos está el compromiso de proporcionar orientación útil y práctica que puedan poner en marcha de manera activa todos los actores que trabajen en estados frágiles y afectados por conflictos en todo el mundo. Se espera que estas Notas Orientativas, módulos formativos e informes tengan un impacto significativo y duradero sobre el modo en que los conflictos por los recursos naturales se entienden, previenen, gestionan y se resuelven, de manera que los recursos naturales se regulen de manera equitativa y sostenible. Las vidas y los medios de subsistencia de las generaciones actuales y futuras dependen de nuestra capacidad para afrontar proactivamente los desafíos a los que se enfrenta nuestra sociedad para que, en vez de un legado duradero de conflictos, los recursos naturales supongan un legado de cooperación sostenible.



Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES)



Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas (DPA)



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)



Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)



Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat)



Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz (PBSO)



con fondos y apoyo de la Unión Europea



Equipo Marco Interinstitucional para
la Acción Preventiva de las Naciones Unidas

Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la ONU

Organizado por: PNUD, Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación
One United Nations Plaza, Rm. 2084
Nueva York, NY 10017 EE. UU.

Tel.: +1-212-906-5422, Correo electrónico: framework.team@undp.org