

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

Industrias extractivas y conflictos

RESUMEN EJECUTIVO



con fondos y apoyo de la Unión Europea



Equipo Marco Interinstitucional para
la Acción Preventiva de las Naciones Unidas

Resumen ejecutivo

Recursos naturales y conflictos

Los conflictos surgen cuando dos o más grupos piensan que sus intereses son incompatibles. El conflicto en sí no es un fenómeno negativo. Los conflictos no violentos pueden ser un componente esencial del cambio social y el desarrollo, y además son necesarios en las interacciones humanas. El arreglo pacífico de conflictos es posible cuando las personas y los grupos tienen confianza en que las estructuras de gobierno, la sociedad y las instituciones son capaces de manejar intereses que son incompatibles.

Los conflictos se vuelven problemáticos cuando los mecanismos de la sociedad y las instituciones de gestión y solución de conflictos se colapsan, dando paso a la violencia. Las sociedades con instituciones débiles, sistemas políticos frágiles y relaciones sociales propensas a sufrir divisiones pueden verse arrastradas hacia ciclos de conflicto y violencia. Prevenir esta espiral negativa y asegurar un arreglo pacífico de las controversias es un objetivo prioritario para la comunidad internacional. El desafío para la ONU, la UE y otros actores internacionales es promover una transformación social positiva, a la vez que se mitigan los riesgos y los posibles impactos de los conflictos violentos con consecuencias perjudiciales.

Los factores ambientales 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 ambientales conexas pueden intervenir en todas las etapas del ciclo de los conflictos, desde contribuir al estallido y a la perpetuación de la violencia hasta menoscabar las perspectivas de paz. Esta es la razón por la que esta Nota Orientativa se centra en el papel de los recursos naturales en el estallido, la intensificación o la continuación de los conflictos violentos. El objetivo es proporcionar una orientación práctica sobre el papel que pueden desempeñar la ONU y la UE en la alerta temprana y la evaluación, la prevención de conflictos estructurales (medidas a largo plazo) y la prevención de conflictos directos (medidas a corto plazo). Asimismo se pretende ofrecer una combinación de asesoramiento estratégico y de orientación operacional, además de reunir las herramientas y la orientación existentes bajo un mismo marco.

Industrias extractivas y conflictos

Las industrias extractivas plantean desafíos particulares, tanto para los estados débiles como para los países en vías de desarrollo. La explotación de recursos naturales no renovables, como el petróleo, el gas, los minerales y la madera, suele mencionarse como un factor clave en el desencadenante, la intensificación o la continuación de los conflictos violentos en todo el mundo. Es más probable que ocurra un conflicto violento cuando las comunidades locales han sido sistemáticamente excluidas de los procesos de toma de decisiones, cuando los beneficios económicos están concentrados en manos de unos pocos y cuando las cargas asociadas con las industrias extractivas chocan con las normas sociales, culturales, religiosas y ambientales locales

o se alinean con las tensiones preexistentes. El precio que deben pagar las sociedades amenazadas, que sufren o que están emergiendo de la violencia relacionada con los recursos naturales, queda evidenciado en las vidas perdidas por el conflicto. Este precio aumenta por las relaciones fracturadas, las instituciones debilitadas y la infraestructura destruida.

Se pueden tomar medidas para prevenir que se produzcan estos conflictos, mitigar los efectos a corto y largo plazo en caso de que ocurran y aprovechar el enorme potencial de los recursos naturales para reconstruir las sociedades tras un conflicto. La gestión eficaz de los recursos naturales de una sociedad es, por lo tanto, una prioridad para todos los que están comprometidos con el objetivo de la prevención de conflictos y el desarrollo sostenible. Por consiguiente, es importante que los profesionales de desarrollo de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea (UE) tomen medidas inmediatas y a largo plazo para evitar que las industrias extractivas sean una fuente de conflicto y para gestionar los posibles conflictos en esta área de manera efectiva. Esta Nota Orientativa tiene como objetivo enfrentar este desafío.

Industrias extractivas

La industria extractiva es un término utilizado a menudo para describir a los recursos no renovables, como el petróleo, el gas y los minerales. Esta Nota Orientativa comienza explicando los motivos principales de por qué las industrias extractivas pueden ocasionar tensiones a nivel local o nacional y cómo estas tensiones pueden provocar un conflicto. Luego, ofrece orientación sobre las estrategias para mitigar los impactos de los conflictos asociados con la industria extractiva.

Los siguientes seis principios se identifican como los principales desencadenantes de conflictos relacionados con las industrias extractivas:

- **Bajo nivel de compromiso de las comunidades y de las partes interesadas:** cuando las comunidades y las partes interesadas tienen poca participación, están marginadas o excluidas del diálogo sobre las actividades de la industria extractiva, es muy probable que empiecen a oponerse a ellas. A medida que se agrava el conflicto, es posible que se empleen estrategias de violencia como medida coercitiva contra las empresas y como medio para enfrentar viejos reclamos y oponerse al gobierno.
- **Distribución inadecuada de los beneficios:** si los beneficios se distribuyen de una forma que parece injusta en comparación con la distribución de los costos, los riesgos y las responsabilidades, entonces es probable que las personas que están privadas de derechos o que asumen los riesgos y las responsabilidades sin una compensación justa se opongan a estas actividades y posiblemente se rebelen.
- **Impacto excesivo sobre la economía, la sociedad y el medio ambiente:** a pesar de la promesa de prosperidad que suele asociarse con la industria extractiva, los impactos sobre la economía local y las condiciones macroeconómicas de la nación en su conjunto pueden ser muy negativos. En circunstancias en que las instituciones de gobierno son débiles o subdesarrolladas, las consecuencias de la "maldición de los recursos" con frecuencia se magnifican. Además, mientras las

INDUSTRIAS EXTRACTIVAS Y CONFLICTOS

evaluaciones sociales y ambientales y los procedimientos de gestión en el sector de las industrias extractivas están bien desarrollados, el impacto sobre las comunidades y el medio ambiente sigue siendo un poderoso factor desencadenante de conflicto.

- **Mala administración de los fondos y de la financiación de la guerra:** la corrupción y el desvío de fondos para satisfacer las ganancias individuales a costa de los intereses nacionales y comunitarios pueden desencadenar conflictos con facilidad. Los cuantiosos ingresos de las industrias extractivas han sido desviados, en repetidas situaciones, del interés público para satisfacer las ganancias personales y, en algunos casos, para financiar ejércitos y conflictos violentos.
- **Marco jurídico e institucional inadecuado:** la mala administración de los fondos es sintomática de las capacidades institucionales y jurídicas más amplias para gestionar el desarrollo de la industria extractiva a fin de lograr el beneficio de todo el país.
- **Falta de voluntad para tratar la cuestión de los recursos naturales en los acuerdos de paz:** si no se los aborda en un proceso de paz, los recursos naturales pueden convertirse en una posible causa de conflicto en el futuro. Las cuestiones relacionadas con la propiedad y la distribución de las riquezas son importantes y tendrán efectos significativos sobre la capacidad de alcanzar la estabilidad luego de un conflicto.

Marco de intervención

Antes de diseñar intervenciones específicas, es esencial construir un marco de intervención que tenga en cuenta las siguientes cuestiones clave: una evaluación de la dinámica del conflicto, la alineación de los actores clave para lograr resultados positivos, y el diseño de intervenciones que respondan a las causas predominantes del conflicto de una forma que refleje la etapa particular en el ciclo más amplio del conflicto. El documento propone un marco para diseñar estrategias de intervención, que consiste en lo siguiente:

- Consideraciones para la evaluación de los recursos naturales que se puedan integrar a las evaluaciones que ya están en curso, incluidas las evaluaciones de las necesidades en situaciones posteriores a un conflicto (PCNA) y las actividades de apoyo a los Marcos de Asistencia para el Desarrollo.
- Alineación y coordinación con otros actores capaces de hacer una contribución valiosa a la prevención de conflictos y a la resolución de disputas, ya que se relacionan con los recursos naturales. Estos incluyen a los gobiernos locales y nacionales, las organizaciones no gubernamentales (locales, nacionales e internacionales) y el sector privado (tanto empresas como asociaciones).
- Diseño de una estrategia de intervención que responda a las circunstancias y matices específicos de la dinámica del conflicto.

Estrategias de prevención de conflictos

La experiencia demuestra que abordar estas cuestiones requiere de un enfoque concertado y multifacético que incluya la gobernanza, la estabilidad macroeconómica y microeconómica, el aumento de la capacidad y enfoques

creativos que aumenten las oportunidades de diálogo y contribuyan a la resolución pacífica del conflicto. El documento identifica seis oportunidades clave para evitar los conflictos relacionados con las industrias extractivas:

- **Compromiso real de las comunidades y las partes interesadas:** los conflictos se pueden evitar si se establecen canales de comunicación entre las partes interesadas y se garantiza que todas las partes reciban suficiente información y capacitación para poder involucrarse en el proceso de diálogo de la mejor manera posible.
- **Distribución equitativa de los beneficios:** en las condiciones adecuadas, las industrias extractivas pueden ofrecer beneficios significativos a las comunidades y regiones, como infraestructura, empleo, oportunidades de contratación y un desarrollo económico general. Si estos beneficios son compatibles con los intereses de la comunidad y se ofrecen de manera equitativa, pueden ayudar a evitar los conflictos y compensar los impactos sociales y ambientales del desarrollo.
- **Mitigar los impactos negativos a nivel económico, social, ambiental y de género:** las evaluaciones de impacto económico, social y ambiental y los procedimientos de gestión han evolucionado considerablemente en los últimos años; ahora existen importantes normas internacionales que ofrecen un método para resolver proactivamente estas cuestiones. Los derechos de los pueblos indígenas y las implicaciones en materia de género del sector de las industrias extractivas requieren más atención y reconocimiento para mitigar cualquier conflicto violento. Parte de la estrategia a largo plazo para la prevención de conflictos en este sector es asegurar que se convierta en una base para la generación de empleos y el desarrollo económico de la población local.
- **Gestión transparente y eficaz de los ingresos:** las industrias extractivas normalmente producen grandes aumentos en los ingresos del gobierno y, si se gestionan inadecuadamente, estos ingresos pueden estimular la corrupción y socavar la estabilidad. Se debe fomentar una cultura de transparencia; la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) ofrece una plataforma para institucionalizar la administración eficaz de los ingresos.
- **Fortalecimiento del marco jurídico e institucional:** establecer un marco jurídico e institucional sólido que regule las actividades y la gestión de las industrias extractivas es fundamental para asegurar que exista una base jurídica a fin de administrar los derechos y las demandas de las partes interesadas.
- **Incorporar los recursos naturales de gran valor a los procesos de paz:** abordar los recursos extractivos en el contexto de un proceso de paz es una parte fundamental del acuerdo de paz y también es fundamental para crear una paz sostenible. El proceso de paz suele ofrecer la oportunidad de crear un nuevo acuerdo constitucional que pueda enfrentar estas cuestiones estructurales de una forma que también pueda ayudar a abordar las causas del conflicto.

Recursos adicionales

El estudio de la relación de la industria extractiva y los conflictos y el diseño de posibles estrategias de intervención para enfrentarlos están ganando terreno en el campo académico. Existen muchas organizaciones e iniciativas que abordan estas cuestiones y una amplia variedad de recursos disponibles para los profesionales. En la Nota Orientativa, se puede encontrar una lista de estas organizaciones y recursos.

Alianza UE-ONU

Fortalecimiento de la capacidad para una gestión sostenible y consensuada de la tierra y los 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 (EM) 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.

Esta Nota Orientativa se elaboró bajo la dirección del Departamento de Asuntos Políticos. Para obtener más información, escriba a: framework.team@undp.org.

DPA • PBSO • DAES • PNUD • PNUMA • ONU-HÁBITAT

Equipo Marco Interinstitucional para la Acción Preventiva de la ONU
Organizado por: Dirección de Prevención de Crisis y de Recuperación del PNUD
One United Nations Plaza, Rm 2084, Nueva York, NY 10017, EE. UU.
Tel.: +1-212-906-5422 Correo electrónico: framework.team@undp.org