

RESUMEN

# Aplacar los Conflictos

LA GESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE  
Y LOS RECURSOS NATURALES  
COMO FORMA DE LLEGAR A LA PAZ

## Antecedentes, Contexto y Enfoque

Las situaciones de fragilidad y conflicto, la degradación ambiental y los desastres naturales van en aumento y amenazan con revertir los avances de desarrollo logrados hasta la fecha. En la última década, los conflictos civiles violentos se han triplicado, el número de personas que viven en las proximidades de las zonas de conflicto casi se ha duplicado y los desplazamientos forzados alcanzaron un nivel sin precedentes.

La Estrategia sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia (FCV) del Grupo Banco Mundial (GBM) para el período 2020-25 marca un giro en la labor del Banco Mundial en situaciones de fragilidad y conflicto, ya que en ella se adopta un enfoque de prevención más integral. La intención es mejorar la eficacia del apoyo a los países para abordar los factores causantes de FCV y fortalecer su resiliencia, resguardando en particular a los grupos más vulnerables y marginados. En la Estrategia sobre FCV se reconoce explícitamente la importancia del cambio climático como impulsor de las situaciones de FCV y como factor multiplicador de las amenazas, así como la necesidad de abordar los impactos ambientales y los elementos que originan FCV. Para hacer realidad este giro hacia la prevención de conflictos, es importante comprender la función que pueden desempeñar el medio ambiente y los recursos naturales.

El informe *Aplacar los conflictos: La gestión del medio ambiente y los recursos naturales como forma de llegar a la paz* tiene como primer objetivo establecer un argumento sólido acerca de la necesidad de que el GBM participe e invierta en cuestiones ambientales, la gestión de los recursos naturales y la resiliencia ante el cambio climático en situaciones de FCV. En segundo lugar, se orienta a facilitar la integración de una perspectiva atenta a los conflictos en las operaciones y los programas del Banco Mundial dedicados a la degradación de los recursos naturales y el cambio climático.

Para alcanzar estos objetivos, en el informe se busca lo siguiente:

- » Aclarar los vínculos entre el medio ambiente y los conflictos y los puntos de partida para la labor necesaria teniendo en cuenta la Estrategia sobre FCV, y concientizar sobre el modo en que las intervenciones ambientales pueden interactuar con los conflictos.
- » Servir de recurso general para que los equipos del Banco Mundial refuercen sus programas en lo relativo a FCV.
- » Presentar un amplio conjunto de opciones para mejorar el diseño y la implementación de programas que tengan en cuenta los conflictos.
- » Influir en las políticas y los programas de alto nivel sobre FCV para considerar los recursos naturales de manera más sistemática.

Con este fin, se ofrece un compendio de información concisa pero detallada en la que se incorporan orientaciones esenciales, material de referencia y herramientas analíticas para un público amplio con una gama de conocimientos técnicos especializados. El informe resultará adecuado para los equipos de proyectos del Banco Mundial de las diferentes Prácticas Globales, así como para lectores externos con diferentes niveles de conocimientos específicos.

*El informe se divide en seis secciones:*

- SECCIÓN 1** Se establecen los antecedentes, el contexto y el enfoque, mencionados más arriba.
- SECCIÓN 2** Se describen los riesgos asociados con la interacción entre los recursos naturales, el cambio climático, la fragilidad y los conflictos en todo el ciclo del conflicto.
- SECCIÓN 3** Se vinculan esas cadenas causales con la implementación de la Estrategia sobre FCV y sus cuatro pilares.
- SECCIÓN 4** Se presenta un conjunto de opciones para mejorar el diseño y la ejecución de proyectos con aspectos vinculados a los conflictos.
- SECCIÓN 5** Se ofrece un cuestionario revisado que sirve como herramienta complementaria del informe.

## Riesgos y Vinculaciones de los Recursos Naturales, el Cambio Climático, la Fragilidad y los Conflictos

La fragilidad y el conflicto rara vez se deben a una sola causa. Suelen ser el resultado de múltiples factores combinados e interrelacionados. Al mismo tiempo, una gestión deficiente y la falta de resiliencia pueden desencadenar conflictos y exacerbar aún más los factores de fragilidad. En la sección 2 del informe, se desglosan los desafíos relacionados con las situaciones de FCV y se aclaran las relaciones, las tendencias y los impactos en cadena entre dichas situaciones y el medio ambiente.

**IMPACTOS DIRECTOS:** Los conflictos violentos pueden impulsar la pérdida de hábitats naturales y producir efectos negativos considerables y sistemáticos en la biodiversidad. Por ejemplo, los conflictos han sido la variable independiente más importante de la disminución de las poblaciones de grandes mamíferos salvajes en África entre 1946 y 2010, mientras que los delitos ambientales son el principal factor financiero que da lugar a conflictos.

**IMPACTOS INDIRECTOS:** Las prioridades militares, la urgente necesidad de efectivo y el escaso poder de negociación suelen empujar a las naciones a suscribir contratos desfavorables sobre el uso de los recursos. Los rápidos cambios en la situación de seguridad dan lugar a estrategias de supervivencia a corto plazo y no a una gestión y un uso sostenibles y a largo plazo de los recursos, incluso en los hogares. A esta incertidumbre se suma la amenaza de la seguridad de la tenencia: por ejemplo, los registros de tierras se destruyeron durante los conflictos sufridos en Yugoslavia, Timor-Leste, Camboya y Afganistán.

**SITUACIÓN POSTERIOR A UN CONFLICTO:** Una vez que termina el conflicto, hay una posibilidad de transformar y (re)construir los sistemas, algo que sería difícil lograr en otras circunstancias por cuestiones políticas. Aprovechar las oportunidades es fundamental si los recursos naturales desencadenaron el conflicto o ponen en peligro las perspectivas de paz. Los recursos naturales también son vulnerables a la explotación en el período posterior al conflicto.

**IMPACTOS DE LA CADENA CAUSAL:** El medio ambiente rara vez es la causa directa de los conflictos, pero puede exacerbar los desafíos sociales, económicos y políticos y los factores de tensión en los contextos de fragilidad y conflicto y, en ciertos casos, puede conducir a la violencia. Que el aumento de la competencia por los recursos naturales se transforme en un conflicto depende de varios factores de riesgo, como la elevada dependencia de los recursos naturales, la desigualdad y la marginación, así como el antecedente de historial de conflictos recientes. Cada factor de riesgo se ve exacerbado por el cambio climático.

**GÉNERO, CONFLICTO Y MEDIO AMBIENTE:** Los conflictos y las vulnerabilidades ambientales afectan de manera desproporcionada a las mujeres, las niñas y otros grupos marginados. Las desigualdades estructurales de género, las leyes discriminatorias y las normas de género adversas los colocan en una situación de desventaja adicional a la hora de hacer frente a los conflictos y las crisis relacionadas con el clima, ya que carecen de igual acceso a la tierra, la propiedad y otros bienes o tienen menos control sobre ellos. El nexo entre los conflictos, el género y el medio ambiente también aumenta el riesgo de violencia de género. Por lo tanto, las consecuencias de los conflictos relacionadas con el género son un factor clave que debe tenerse en cuenta en las operaciones y la tarea de consolidación de la paz.

**TIPOLOGÍAS DE RIESGOS Y CAUSAS:** Hay diferentes formas de clasificar y entender los riesgos ambientales y los factores que impulsan los conflictos, a saber: i) conflicto derivado del desequilibrio entre escasez y abundancia; ii) riesgos y factores por categoría de recursos naturales (recursos no renovables, recursos renovables y tierras), y iii) riesgos y factores típicos provenientes del cambio climático.

## Alineación con la Estrategia Sobre FCV del GBM y Puntos de Partida

En la sección 3 se analizan los factores que impulsan la resiliencia y las oportunidades para la intervención del Banco Mundial a través de los cuatro pilares de la Estrategia sobre FCV: prevención, participación durante conflictos, transición para salir de la fragilidad y mitigación de los efectos secundarios de las situaciones de FCV.

En el informe se hace hincapié en la posible secuencia de riesgos y oportunidades, y se indica que los puntos de partida son dinámicos y cambian a lo largo del ciclo del conflicto.

Los recursos naturales pueden ser un valioso punto de partida para el diálogo y la generación de confianza entre grupos divididos, a fin de trabajar en pos de un objetivo común con múltiples beneficios (los “dividendos de la paz”) como parte de los esfuerzos de prevención (pilar I). La gestión eficaz de los recursos naturales respalda la estabilidad de la economía a nivel nacional y local y puede utilizarse para facilitar medios de subsistencia productivos, sostenibles y fructíferos.

Los recursos ambientales y naturales también son un factor importante durante los conflictos (pilar II), cuando hay mucho en juego en materia humanitaria. Los recursos naturales pueden alentar a las partes interesadas a

considerar horizontes a largo plazo sobre cuestiones que trascienden las fronteras políticas y que pueden tener menos carga política que otras.

En la transición para salir de la fragilidad (pilar III), los recursos naturales y el medio ambiente pueden ser un elemento central de los esfuerzos para diversificar la economía, movilizar financiamiento e involucrar a los sectores formales e informales a fin de revitalizar los medios de subsistencia de las zonas rurales. También hay oportunidades de creación de empleo y generación de seguridad alimentaria en la reforestación, la rehabilitación de ecosistemas, los programas de energía renovable, los empleos verdes, la agricultura, la silvicultura comunitaria, la pesca sostenible, etc. A nivel macro, el agua y otros recursos naturales son fundamentales para la prestación de servicios básicos, mientras que a nivel micro, una gestión eficaz y sostenible es clave para lograr la seguridad hídrica, la seguridad alimentaria y el acceso a insumos agrícolas después de un conflicto.

Los efectos de las situaciones de FCV no se limitan a los países que atraviesan conflictos activos, sino que se manifiestan en términos generales, como se refleja en el pilar IV de la Estrategia sobre FCV. Por ejemplo, la migración puede ejercer presión sobre las comunidades y los países receptores e intensificar la desertificación, la deforestación y otras formas de escasez de recursos. Mientras que los pilares I a III tienen como objetivo contener los efectos secundarios de las situaciones de FCV

mejorando la resiliencia de las comunidades a través de la adaptación y mitigación a nivel local y nacional, el pilar IV aboga por una acción inmediata y concertada para reducir las emisiones mundiales.

## Estrategias a Nivel de Programas y Proyectos, y Principios Rectores

En la sección 4 de Aplacar los conflictos: La gestión del medio ambiente y los recursos naturales como forma de llegar a la paz, se ofrecen recomendaciones para que en los programas y proyectos se tengan en cuenta las múltiples dimensiones de los conflictos. El punto de partida es el supuesto de que ninguna intervención es neutral. La consideración de los conflictos mejora la comprensión de los riesgos asociados con el trabajo en contextos de FCV, ayuda a que no se exacerben o generen los conflictos, y contribuye a detectar oportunidades para prevenir la violencia y promover la resiliencia.

La consideración de los conflictos también significa que no existe una solución única, ya que las dinámicas y los factores que los impulsan varían según el contexto.

Este enfoque está en consonancia con la Estrategia sobre FCV, en la que se insta a adoptar un punto de vista tendiente a la paz y con consideración de los conflictos que ayude a identificar los factores y los riesgos relacionados con la fragilidad y planificar posibles medidas de mitigación. De acuerdo con un examen interno del Banco Mundial, contar con recursos financieros específicos y apoyo práctico para los equipos de proyectos es el factor más importante para garantizar que dichos instrumentos se utilicen correctamente.

La adopción de un enfoque que tenga en cuenta los conflictos también puede ayudar a integrar la relación entre los factores determinantes ambientales y sociales (como el género, la raza, el origen étnico, la orientación sexual y la edad) en los proyectos, de modo de abordar las necesidades diferenciadas y los impactos en diversos grupos. Si se tiene en cuenta la manera en que la inclusión social se relaciona con el género, se puede mejorar el diseño de las intervenciones identificando a los grupos afectados por el nexo entre género, conflictos y entorno.

El papel de las comunidades también es relevante en virtud de la perspectiva de consideración de los conflictos. Los programas de desarrollo impulsado por la comunidad han tenido una función destacada en las situaciones de FCV y se encuentran entre los enfoques operacionales más comunes de la cartera. Las comunidades son importantes a la hora de identificar y abordar los riesgos. Los datos en tiempo real que se proporcionan a las comunidades o que se obtienen de ellas pueden respaldar el intercambio transparente de información, mejorar la coordinación y la acción colectiva en diferentes escalas, y actuar como sistema de alerta temprana.

La gestión adaptativa es otro factor primordial que debe tenerse en cuenta en los proyectos y programas emprendidos en contextos de FCV. Debido a la cambiante dinámica de las situaciones de fragilidad y conflicto, la flexibilidad es esencial porque permite que los proyectos y programas puedan adaptarse si empeoran las condiciones de seguridad.

Un último aspecto para mejorar la consideración de los conflictos es la adopción de medidas de acción afirmativa para promover la igualdad de género. Esto puede ayudar a impulsar la participación de las mujeres en la gobernanza y la gestión sostenible de los recursos naturales.

## Gestión de los Recursos Naturales en Contextos de Fragilidad, Conflicto y Violencia: Cuestionario para el Análisis Inicial y las Operaciones Posteriores

El informe incluye un cuestionario (sección 5) que sirve para analizar la interacción entre los conflictos, el clima y el medio ambiente, junto con consideraciones de género e inclusión social, tanto en los análisis iniciales como en las operaciones posteriores.

El cuestionario se divide en dos secciones: i) análisis de situación: una serie de preguntas orientativas de nivel macro que son especialmente útiles para ayudar a los equipos de trabajo y contribuyen a la formulación de

la evaluación de riesgos y resiliencia, el marco de alianza con el país y el diagnóstico sistemático del país a nivel estratégico, y ii) diseño del proyecto: preguntas que profundizan el análisis y aumentan la consideración de los conflictos en las operaciones.

El cuestionario no tiene actúa como lista de verificación, sino que es una herramienta para ayudar a los equipos a formular las preguntas adecuadas para integrar estas dimensiones complejas en los proyectos del GBM. De hecho, puede adaptarse a los contextos nacionales y locales.

## Recursos Seleccionados para los Equipos de Tareas

En la sección 6 se incluye una lista de recursos internos y externos pertinentes que pueden utilizarse en un análisis exhaustivo con el objetivo de generar ideas y orientaciones más profundas para apoyar la implementación y el fortalecimiento de la consideración de los conflictos en los proyectos relacionados con el medio ambiente, el cambio climático y la gestión de los recursos naturales.

