

## Introducción

La competencia por el uso de la tierra y el acceso a los recursos naturales es uno de los principales factores desencadenantes, aunque rara vez el único, de conflictos violentos en todo el mundo. Según el informe de las Naciones Unidas y del Banco Mundial *Pathways for Peace* (Sendas para la paz), entre el 40 % y el 60 % de los conflictos armados intraestatales que han tenido lugar durante los últimos 60 años fue provocado por la explotación de recursos naturales, o financiado o sostenido a través de esta. Con el crecimiento de la población mundial, el incremento de los niveles de vida, la urbanización, la degradación del suelo, los desplazamientos y el cambio climático, la demanda de recursos naturales sigue en aumento, creando potencial para aún más conflictos de interés.

El presente documento describe brevemente los principales retos en este contexto e intenta complementar los servicios de asesoramiento de la GIZ en el ámbito de la consolidación de la paz. Este ámbito está estrechamente interrelacionado, entre otros, con servicios de asesoramiento tales como la gobernanza de los recursos y la tierra, la gestión de recursos naturales, la participación política, la lucha contra la corrupción, así como el desarrollo rural y económico.

## Antecedentes y desafíos

Los conflictos por recursos naturales con frecuencia pueden categorizarse en términos de escasez (escasez inducida por la oferta o por la demanda o escasez estructural), abundancia (incluidas cuestiones relacionadas con la propiedad, el acceso y los daños medioambientales) o una gobernanza de los recursos deficiente y no equitativa (como la falta de claridad, incluidas desigualdades por razón de género en relación con derechos y obligaciones, corrupción, reparto injusto de beneficios, falta de participación, así como falta de transparencia y de rendición de cuentas). Estos conflictos pueden suceder a múltiples niveles (local, provincial, nacional,

transfronterizo) y a diferentes escalas. Los recursos naturales pueden provocar, financiar o prolongar conflictos violentos, pero no son nunca el único factor desencadenante de un conflicto, ya que interactúan con otros campos de tensión de los ámbitos socioeconómico, político y de seguridad y también están influenciados por las capacidades institucionales y sociales para la gestión y transformación de conflictos.

Los factores desencadenantes de conflictos son tan diversos como el amplio abanico de recursos y la diversidad de intereses, y con frecuencia es difícil delimitarlos claramente. En términos de recursos extractivos –como son el petróleo, el gas, los minerales, la madera comercial y las piedras preciosas– son relevantes, entre otros, los siguientes factores desencadenantes de conflictos: volatilidad del mercado, reparto de beneficios no equitativo y daños medioambientales y sociales considerables, así como violaciones significativas de los derechos humanos. La situación cambia en el caso de los conflictos por tierras para uso agrícola, pastos o asentamientos, que pueden surgir o agravarse debido a cuestiones como el acceso (medios de subsistencia, ingresos), el choque entre valores culturales y espirituales (identidades de grupo) o la tenencia de tierras (consuetudinaria o histórica), en particular en relación con la igualdad de derechos de las mujeres y los derechos colectivos de las comunidades indígenas. Factores desencadenantes similares pueden dar lugar a conflictos por recursos renovables, como por ejemplo el agua, la madera, la pesca, así como la flora y fauna silvestres.

El cambio climático puede aumentar los riesgos de seguridad. Puede incrementar la precariedad, la frecuencia y la intensidad de los peligros relacionados con el clima, y la inseguridad alimentaria (p. ej. mediante cambios en las temporadas de crecimiento), así como la migración y la competencia entre grupos.

El conjunto de actores normalmente incluye a los y las habitantes y a las poblaciones indígenas, trabajadores y trabajadoras migrantes (nacionales e internacionales) y sus acompañantes, grupos de interés nacionales (civiles y militares), la sociedad civil, el sector privado y empresas internacionales. Las asimetrías de poder entre dichos actores difieren enormemente, especialmente en el caso de las empresas internacionales.

Los derechos, las obligaciones, así como el grado en que las personas resultan afectadas, también varían de acuerdo con la edad, el origen étnico y las limitaciones de género causadas por normas tradicionales (de género) y legislaciones discriminatorias (p. ej. en relación con la propiedad de las tierras, el acceso a ellas y su control). Muchas veces, las mujeres son las principales proveedoras de agua, comida y energía para el hogar y la comunidad, especialmente en áreas rurales. Por lo tanto, dependen en gran medida de los recursos naturales para poder subsistir. Al mismo tiempo, se enfrentan a menudo a limitaciones específicas en cuanto a la participación equitativa en la gestión y la toma de decisiones relativas a los recursos naturales. Lo mismo ocurre en el ámbito de los recursos naturales y sus correspondientes conflictos. Entre los jornaleros y jornaleras, los niños y niñas constituyen los grupos más vulnerables, al trabajar en la extracción de piedra en canteras, la minería de oro a pequeña escala, la extracción de sal o en la agricultura. Corren un alto riesgo en términos físicos y psicológicos y sus oportunidades de desarrollo individual son muy limitadas.

### **Cuestiones relacionadas con los recursos naturales en situaciones frágiles y de conflicto violento**

Los retos son complejos, especialmente en contextos frágiles o afectados por conflictos y en contextos posconflicto. En ellos, por norma general, la gobernanza (p. ej. prestación de servicios, legitimidad, Estado de derecho) y la seguridad son deficientes, al menos en determinadas áreas geográficas, y las estructuras inclusivas para la participación equitativa y el espacio para el compromiso de la sociedad civil son limitados.

Con frecuencia, existe un patrón complejo de violencia estructural y directa debido al crimen organizado transnacional y/o la discriminación, marginación y exclusión regional, social, económica o política. La corrupción, el nepotismo y las economías de guerra son prácticas muy generalizadas. En algunos contextos, los grupos armados recurren a la explotación legal o ilegal, o el comercio de los recursos naturales, desdibujando los límites entre la economía y los sectores formales, informales y criminales.

La polarización y fragmentación sociales van parejas con la falta de confianza entre comunidades o entre el Estado y la sociedad. Con frecuencia, se percibe a los actores de seguridad civiles y militares o a los y las representantes del Gobierno como partes del conflicto.

Muchas veces, los actores del sector privado forman parte, de diferentes maneras, del sistema económico frágil o de economía de guerra, pues dependen de los recursos naturales y/o de la provisión de seguridad.

En contextos posconflicto, cabe la posibilidad de que el entorno haya sido gravemente dañado por sustancias peligrosas tóxicas y hostilidades, también por la presencia de artefactos explosivos no detonados, y por las políticas de tierra quemada. En respuesta al conflicto o durante la recuperación posterior a este, las estrategias adoptadas por los y las supervivientes para hacer frente a la situación, el colapso institucional, los impactos de las acciones humanitarias y el legado de las economías de guerra también pueden causar impactos medioambientales secundarios, generando presión y tensiones adicionales sobre la tierra y los recursos naturales. Los nuevos roles en la gestión de recursos naturales que pueden haber llegado a asumir las mujeres durante el conflicto (p. ej. ejerciendo tareas tradicionalmente consideradas masculinas), pueden volver a ser cuestionados.

Esto plantea problemas especialmente graves en contextos en los que las capacidades y mecanismos para la transformación y gestión no violentas de conflictos son deficientes o simplemente inexistentes. Las sociedades que carecen de esas capacidades corren un mayor

riesgo de verse involucradas en ciclos prolongados de conflicto y violencia.

### **La transformación eficaz de conflictos en el ámbito de la gestión de recursos naturales como factor impulsor del desarrollo pacífico**

En el ámbito de los conflictos, los mecanismos eficaces de transformación, diálogo y mediación sensibles al género e inclusivos, en combinación con una buena e inclusiva gobernanza de los recursos naturales, pueden ofrecer un marco para prevenir y reducir el riesgo de violencia y disturbios. Además, tal y como establecen las directrices del Gobierno Federal alemán “Preventing Crisis, Resolving Conflicts, Building Peace” (Prevención de crisis, resolución de conflictos y consolidación de la paz): “La cohesión social y el uso sostenible de los recursos naturales son indispensables para el desarrollo social pacífico”.

Esto también coincide con los objetivos y principios establecidos en la Agenda 2030. Fiel a su compromiso de “no dejar a nadie atrás” – incluyendo mujeres, hombres, jóvenes, mayores, migrantes y personas desplazadas, así como otros grupos marginados y excluidos–, la Agenda 2030 insta a fortalecer procesos e instituciones justos, pacíficos e inclusivos para alcanzar el bienestar de toda la población mundial, tratando al mismo tiempo de proteger las funciones de los ecosistemas del planeta. La necesidad de encontrar un compromiso es evidente, de modo que es importante mostrar la forma en que el Estado y la sociedad pueden negociar y tratar intereses contrapuestos.

Garantizar la participación relevante de las mujeres en todas las fases de la consolidación de la paz y los esfuerzos de mediación, en línea con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativa a las mujeres, la paz y la seguridad, aumenta las oportunidades de alcanzar acuerdos de paz más sostenibles y duraderos.

### **Nuestro enfoque**

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH trabaja en numerosos contextos frágiles o afectados por conflictos, y en contextos posconflicto, en los que destacan las controversias a causa de los recursos naturales o medioambientales. Los

proyectos implementados por la GIZ tienen en cuenta los conflictos por recursos medioambientales y naturales a lo largo de todo el ciclo del proyecto, particularmente en el análisis del contexto, el diseño del programa y su implementación. La GIZ se ha fijado como prioridad analizar continuamente las múltiples causas, factores desencadenantes, dinámicas, actores y partes interesadas en cada contexto, y su relación con el recurso natural relevante. *No dejar a nadie atrás* es un principio fundamental para la GIZ en este sector, ya que apoya y promueve una visión holística de todos los y las miembros de la sociedad, incluidos los grupos minoritarios y desfavorecidos, las personas jóvenes y mayores, las personas con discapacidad o las personas con diferentes identidades de género.

En el centro de nuestro enfoque están los derechos humanos y la sensibilidad respecto al contexto, al conflicto, a la cultura y al género. También incluimos salvaguardas medioambientales y climáticas. El sistema de gestión de salvaguardas y género de la GIZ brinda el marco necesario para identificar y gestionar posibles impactos negativos no intencionales, así como los potenciales para fomentar la igualdad de género, con el fin de asegurar que los proyectos y programas en cuestión estén en línea con los estándares anteriormente mencionados.

Los enfoques de la GIZ permiten prevenir crisis y transformar conflictos pacíficamente a múltiples niveles (local, regional, nacional, transfronterizo). Es importante aplicar un enfoque integrado y multidimensional que tenga en cuenta la conectividad y la interdependencia con otros sectores o campos de acción, tales como la gobernanza de los recursos, la gestión de recursos naturales, la participación política, la reforma del sector de la seguridad, el fomento del sector privado, el empoderamiento de las mujeres, la lucha contra la corrupción, los mecanismos de transparencia o la lucha contra los flujos financieros ilícitos. El cumplimiento de los derechos humanos, así como de los principios de imparcialidad, inclusión, participación de las partes interesadas, apropiación, transparencia y fiabilidad, es una prioridad, sobre todo en contextos frágiles o afectados por conflictos, o en contextos posconflicto, y en conflictos

locales relativos al uso de los recursos. El enfoque de la GIZ comprende también medidas de autoasistencia y apoyo al personal.

No existe una solución universal para los conflictos por recursos medioambientales y naturales, ya que cada situación, con sus necesidades, opciones y retos, es única. Por consiguiente, cada contexto requiere un enfoque propio a medida, que incluya una combinación de métodos y herramientas de eficacia probada adaptados al contexto local específico.

## Nuestros objetivos y servicios

En el marco del asesoramiento en materia de consolidación de la paz, la GIZ tiene como objetivo:

- contribuir a mecanismos de resolución de controversias inclusivos y sensibles al género y lograr que la gestión y la transformación de conflictos forme parte integrante de la gobernanza en relación con los recursos naturales y viceversa;
- apoyar la creación de confianza entre los actores estatales y no estatales, utilizando también la gestión de la tierra o de los recursos naturales (p. ej. enfoques de múltiples partes interesadas) como base para la colaboración;
- fortalecer las capacidades de los Gobiernos y la sociedad civil, particularmente de la mujer, hacia una participación en el diálogo inclusivo, la mediación y la transformación no violenta de conflictos, con el fin de apoyar la prevención o la gestión de conflictos por recursos medioambientales o naturales;
- apoyar la implementación de acuerdos de paz en la fase posterior a conflictos armados, haciendo hincapié en los múltiples intereses de las diversas partes interesadas –tales como retornados y retornadas, comunidades de acogida y Gobiernos– en el uso de la tierra o de otros recursos naturales para la vivienda y para generar medios de subsistencia o ingresos, y teniendo en cuenta las necesidades e intereses especiales de mujeres, hombres y jóvenes;

- ayudar a crear un entorno propicio para la gobernanza y la gestión local pacíficas e inclusivas de los recursos naturales, involucrando a las comunidades afectadas y apoyando la participación de grupos vulnerables y a menudo excluidos, incluyendo a las mujeres.

La GIZ brinda asesoramiento y apoyo a organizaciones contraparte a nivel local, regional y nacional. Los conocimientos técnicos del programa Servicio Civil para la Paz, perteneciente a la GIZ, constituyen un recurso particularmente importante en este caso. Los expertos y expertas de este programa apoyan sobre el terreno a las personas para que puedan cumplir su compromiso con el diálogo, los derechos humanos y una paz sostenible.

Es importante comenzar cada actividad con un entendimiento profundo del contexto, incluidas las líneas y dinámicas del conflicto, las desigualdades y limitaciones (de género), las reivindicaciones y los mecanismos y estructuras existentes de corrupción a pequeña y gran escala. Asimismo, es importante identificar los actores desencadenantes del conflicto, así como aquellas personas e iniciativas capaces de tender puentes y cerrar brechas y que constituyen una fuerza positiva para la transformación del conflicto. En algunas situaciones se implementa un análisis participativo del conflicto y de las partes interesadas durante la fase inicial del programa para fortalecer la confianza y la apropiación.

En función del contexto específico, los servicios de la GIZ centrados en la transformación o la gestión de conflictos por recursos medioambientales o naturales pueden incluir una combinación de las siguientes medidas:

*Apoyo a procesos y capacidades de mediación, diálogo y transformación de conflictos con el objetivo de gestionar controversias a causa de los recursos naturales*

- desarrollo de capacidades de mediación, diálogo, gestión y transformación de conflictos con especial hincapié en los conflictos por recursos naturales (incluida la capacitación de instructores e instructoras);

- asesoramiento sobre la preparación e implementación de procesos inclusivos de mediación y diálogo (niveles 1.5 a 3);
- apoyo administrativo, logístico y financiero;
- asistencia para el desarrollo de capacidades en asociaciones, redes, proveedores de capacitación/formación e instituciones gubernamentales;
- apoyo a medidas de acompañamiento para partes interesadas o instituciones gubernamentales, el sector privado, medios (sociales) u otros actores involucrados en la comunicación (política);
- apoyo al empoderamiento de la mujer o partes interesadas vulnerables (p. ej. jóvenes, sociedad civil) mediante capacidades y sensibilización, con el fin de facilitar su participación en procesos de toma de decisiones y actividades económicas.

*Fortalecimiento de diálogos multinivel y de múltiples partes interesadas sobre cuestiones críticas relativas a los recursos medioambientales y naturales*

- fomento de (el establecimiento de) procesos de diálogo de múltiples partes interesadas a nivel local, regional o nacional y apoyo a (el establecimiento de) dichos procesos;
- apoyo para la participación de grupos marginados o vulnerables en procesos de diálogo, incluyendo mujeres y jóvenes;
- fortalecimiento de capacidades de las partes interesadas para su participación en procesos de diálogo sobre una base justa y en igualdad de condiciones;
- apoyo a un acceso libre, justo, transparente y equitativo a información relevante sobre el asunto que suscita controversia;
- fomento de un entorno propicio para el diálogo y la transformación de conflictos a través de actividades de trabajo en red de las partes interesadas (Gobierno, sociedad civil, actores del ámbito de la seguridad, sector privado, medios de comunicación) y/u otros sectores relevantes.

*Gestión de recursos sensible a conflictos*

- apoyo para explorar y diseñar opciones que permitan hacer frente a conflictos por recursos naturales y prevenir la violencia (p. ej. marco jurídico, actividades de gestión de recursos, resolución de controversias, supervisión, mecanismos de gestión de quejas, mecanismos de transparencia), incluida la violencia de género;
- apoyo al establecimiento de un sistema de seguimiento y evaluación que englobe el seguimiento de la integridad, el rendimiento, la transparencia, la sostenibilidad y las dinámicas de conflicto (incluidas comprobaciones del principio de “no hacer daño”, datos desglosados por sexo);
- medidas para desarrollar las capacidades de las partes interesadas (Gobierno, sociedad civil, sector privado, incluyendo mujeres y jóvenes) para participar en procesos de consulta significativos relacionados con la gestión de recursos naturales;
- apoyo a un entorno propicio mediante medidas de sensibilización de las partes interesadas (gobierno, incluido el sector de la seguridad, instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos, sociedad civil y sector privado).

**Ejemplo: programa Gestión de recursos y activos sensible a conflictos (COSERAM, por sus siglas en inglés) en Filipinas**

Desde hace décadas, la isla filipina de Mindanao lleva experimentando disturbios políticos y sociales, con frecuencia en forma de violencia armada. Las áreas afectadas por el conflicto poseen una gran abundancia de recursos naturales, incluidos vastos depósitos minerales, amplios recursos hídricos y forestales y una gran riqueza de biodiversidad. Los intereses contrapuestos sobre la tierra y los recursos, así como la propiedad monopolística de tierras y una gobernanza deficiente, contribuyen a una explotación abusiva e injusta de esos recursos.

A través del programa Gestión de recursos y activos sensible a conflictos (COSERAM) (2011-2019), financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, la GIZ ha ofrecido asesoramiento a las autoridades en relación con el fomento de una resolución de conflictos pacífica y a largo plazo por el uso de la tierra y los derechos sobre la misma. Además, ha brindado asistencia a personas marginadas para que puedan acceder de forma lícita a los recursos naturales. El programa ha fomentado el diálogo entre los diversos grupos de interés a todos los niveles y les ha ayudado a alcanzar acuerdos. Todas las actividades del programa se han basado en los resultados de una evaluación participativa sobre la paz y los conflictos.

Entre los resultados positivos del programa se cuentan:

*Creación de agendas regionales de paz que incluyen las necesidades para la consolidación de la paz en la planificación del desarrollo:* La primera “hoja de ruta para la paz” regional basada en un exhaustivo análisis del contexto y el conflicto se lanzó en 2016 en Caraga. Le siguió la “Agenda y marco regionales de desarrollo y consolidación de la paz” (RPBDA, por sus siglas en inglés) en la región vecina de Mindanao del Norte. A esto se sumó posteriormente la creación de otros consejos regionales de paz y orden en concertación con los consejos de desarrollo en las áreas afectadas por conflictos.

*Transversalización de la sensibilidad al conflicto y el fomento de la paz en la planificación del uso de la tierra y del desarrollo:* Se han transversalizado procesos de planificación ascendentes e inclusivos en 109 unidades de gobierno locales (barangayes, municipios y provincias) en Caraga y Mindanao del Norte. Más de 200 comunidades han sido capacitadas para poder lidiar mejor con los conflictos por la tierra y los recursos.

Se han mejorado los medios de subsistencia de más de 600 personas (50 % mujeres). Se han creado vínculos con nichos de mercado estables y rentables, proporcionando así una fuente sostenible de ingresos y aumentando la confianza entre las comunidades y los proveedores de servicios gubernamentales.

*Títulos de propiedad de territorios ancestrales y planificación de un desarrollo sostenible:* Se ha brindado apoyo en lo relativo a territorios ancestrales que cubren 400 000 hectáreas, con el fin de obtener siete títulos de propiedad de territorios ancestrales y doce planes de protección y desarrollo sostenible de los mismos. Sobre la base de las lecciones aprendidas, se han corregido las directrices respectivas de la Comisión Nacional de los Pueblos Indígenas (NCIP, por sus siglas en inglés).

*Gestión de áreas protegidas y territorios ancestrales superpuestos:* 47 áreas protegidas que cubren 1,5 millones de hectáreas son ahora objeto de una mejor gestión en la que se incluye activamente a la población indígena. Esta ha sido involucrada en la gestión del Santuario de vida silvestre Marisma de Agusan. Tres equipos de investigadores e investigadoras indígenas han recibido capacitación para documentar los sistemas y prácticas de conocimiento indígena de la población local de Manobo. Varios de estos sistemas y prácticas han sido reconocidos y adoptados por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales como medidas de eficacia probada para la conservación y la gestión de la biodiversidad. Alrededor de 20 personas indígenas de las áreas protegidas de la Marisma de Agusan y del Monte Apo han recibido capacitación y han sido nombradas agentes que velan por el cumplimiento de la ley, y en la actualidad están incluidas en la estructura de gobernanza de las áreas protegidas.

*Acceso a servicios jurídicos:* Tres universidades incorporaron un programa de asistencia jurídica sensible a conflictos en sus facultades de derecho. 470 estudiantes de derecho han recibido formación en sensibilidad a los conflictos, transformación de conflictos y mecanismos alternativos de resolución de controversias. Un programa ha sido reconocido por el Tribunal Supremo de Filipinas como entidad de ayuda jurídica acreditada. Actualmente se están realizando esfuerzos para transversalizar los conceptos en el plan modelo nacional de estudios de derecho y en el examen para ejercer la abogacía.

28 comunidades tienen acceso a servicios mejorados de asistencia jurídica y parajurídica a través del sistema jurídico basado en el barangay y mediante la cooperación con las facultades de derecho.

## Información adicional

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): *From Conflict to Peacebuilding: The role of natural resources and the environment*, PNUMA, Nairobi, Kenya, 2009.

Naciones Unidas; Banco Mundial: *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, Banco Mundial, Washington, D. C., 2018.

GIZ: Servicios de asesoramiento, “Security, Reconstruction and Peace”, GIZ, Eschborn, 2014.

GIZ: Hoja informativa, *Preventing Crises and Building Peace through Dialogue and Mediation*, GIZ, Eschborn, 2014.

GIZ: Servicios de asesoramiento, “Strengthening good governance in the extractive sector”, GIZ, Eschborn, 2014.

GIZ: COSERAM – Cooperating for Peace and Development – Sustaining the Synergies, GIZ, Eschborn, 2019.

## Persona de contacto:

Sonja Vorwerk-Halve  
Centro de competencias Reconstrucción y Paz

E [sonja.vorwerk-halve@giz.de](mailto:sonja.vorwerk-halve@giz.de)  
T +49 228 4460 3497

Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Domicilios de la Sociedad  
Bonn y Eschborn, Alemania

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5  
65760 Eschborn  
T +49 61 96 79-0  
F +49 61 96 79-11 15

E [info@giz.de](mailto:info@giz.de)  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

Eschborn 2019