



Consejo Económico y Social

Distr. general
19 de enero de 2023
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

22º período de sesiones

27 a 31 de marzo de 2023

Tema 10 del programa provisional*

**Respuesta a los efectos del cambio climático en los
esfuerzos de construcción institucional en los países
frágiles y en los países que salen de un conflicto**

Construcción de instituciones sólidas para vincular el medio ambiente y la consolidación de la paz en los países afectados por conflictos

Nota de la Secretaría

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Comité de Expertos en Administración Pública el documento elaborado por Paul Jackson, integrante del Comité.

* [E/C.16/2023/1](#).



Construcción de instituciones sólidas para vincular el medio ambiente y la consolidación de la paz en los países afectados por conflictos

Resumen

En su 21^{er} período de sesiones, el Comité de Expertos en Administración Pública estudió la cuestión de la construcción de instituciones sólidas para combatir el cambio climático y sus efectos y para la gestión, protección y restauración sostenibles de los recursos naturales. El Comité resumió los principales retos institucionales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 13, 14 y 15, como la falta de normas aceptadas a nivel mundial para medir la biodiversidad, la fragmentación de los acuerdos institucionales en lo tocante al cambio climático y la protección del medio ambiente, y los efectos de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El Comité sugirió posibles vías de avance para los gobiernos basadas, entre otras cosas, en la creación de incentivos, la reforma de impuestos y subsidios, el establecimiento de parámetros y los cambios en el comportamiento de las personas.

El presente documento se basa en ese enfoque y profundiza en el subconjunto específico de cuestiones de gobernanza relacionadas con los Estados frágiles y afectados por conflictos. El objetivo es resaltar la relación entre el medio ambiente y la consolidación de la paz, haciendo referencia específica a los retos institucionales que surgen en los países frágiles y afectados por conflictos.

El autor recuerda que gobernar en entornos inseguros presenta dificultades intrínsecas y mayores complejidades en los países afectados por conflictos y, además, puede que los gobiernos no puedan afrontar ese tipo de situaciones. No obstante, la administración pública y sus instituciones desempeñan un papel importante en la elaboración de enfoques integrados con respecto a los objetivos de desarrollo a largo plazo, en medio de los múltiples desafíos a los que se enfrentan los países que salen de un conflicto, sobre todo cuando esas instituciones tienen que buscar un equilibrio entre las necesidades de seguridad a corto plazo y las necesidades de desarrollo sostenible a más largo plazo.

El presente documento reflexiona sobre la historia reciente de los debates sobre cambio climático y seguridad en el sistema de las Naciones Unidas, que han pasado de estar centrados en el cambio climático y las tensiones en torno a los recursos naturales como multiplicadores de conflictos a tener una perspectiva más amplia en la que se reconoce la función del diálogo sobre el cambio climático en el desarrollo de enfoques más globales de consolidación de la paz. El autor recomienda que se preste más atención a incorporar en esos enfoques las iniciativas de desarrollo institucional que ayuden a hacer frente a los efectos del cambio climático y a mejorar la gestión ambiental.

I. Inseguridad ambiental, cambio climático y construcción institucional en países frágiles y afectados por conflictos

1. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconoce la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en entornos frágiles y afectados por conflictos. El presente documento analiza las implicaciones del cambio climático y los objetivos ambientales para la creación de instituciones en esos entornos.

2. Hace tiempo que la comunidad internacional reconoce la complejidad de la relación entre el medio ambiente y los conflictos y la seguridad. La primera sesión del Consejo de Seguridad en la que se examinaron los vínculos entre el cambio climático y la inseguridad tuvo lugar en abril de 2007. Desde entonces, el Consejo ha seguido adoptando medidas para reconocer que ambas cuestiones están relacionadas: en julio de 2011, se celebró otro debate abierto sobre el asunto; en marzo de 2017, se adoptó la resolución 2349 (2017) del Consejo de Seguridad en la que se destaca la necesidad de abordar los riesgos relacionados con el cambio climático para hacer frente al conflicto en la cuenca del lago Chad; y en julio de 2018 se celebró un debate para comprender y abordar los riesgos de seguridad relacionados con el clima. El Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, por su parte, estableció un mecanismo de seguridad climática en 2018¹. En su informe titulado “Nuestra Agenda Común”, el Secretario General hace una propuesta en ese sentido al señalar que la nueva agenda de paz podría plantearse cómo reforzar su apoyo a las capacidades regionales llevándolo a aspectos nuevos, como los efectos del cambio climático en la seguridad².

3. Hay mayor conciencia de que el cambio climático y la degradación ambiental pueden tener una influencia significativa en los conflictos y la seguridad humana, y a la inversa, que los conflictos pueden afectar significativamente al medio ambiente. El cambio climático y la degradación ambiental han afectado y seguirán afectando a los medios de subsistencia y la seguridad humana, y tanto la gravedad como el tipo de impacto varían según el contexto. El cambio climático y la degradación ambiental también pueden exacerbar los conflictos o precipitarlos en situaciones ya de por sí frágiles. Sin embargo, aunque el cambio climático puede contribuir a los conflictos, es poco probable que sea la única causa y puede haber casos en los que no tenga mucho que ver.

4. La investigación sobre el vínculo entre medio ambiente y seguridad tiende a estar dominada por dos enfoques principales, uno centrado en la cooperación ambiental y otro centrado en el riesgo de los recursos. El primero considera los efectos indirectos de la cooperación ambiental como algo positivo: la cooperación sobre preocupaciones ambientales compartidas afecta a la cooperación entre grupos sobre otras cuestiones, como la consolidación de la paz. El segundo reconoce que la desigualdad de recursos puede causar conflictos intraestatales y, por así, subraya el papel de la mitigación de conflictos mediante la cooperación ambiental, tratando la mala gestión de los recursos naturales como una amenaza clave con respecto a la recaída en los conflictos³.

¹ Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, “Climate security mechanism: toolbox – briefing note” (Nueva York, 2020).

² A/75/982, párr. 89 e).

³ Este enfoque está vinculado a la Comisión de Consolidación de la Paz, y en la plataforma de conocimientos sobre consolidación de la paz ambiental pueden consultarse una serie de investigaciones al respecto (www.environmentalpeacebuilding.org). Véanse también otros ejemplos dentro del sistema de las Naciones Unidas: www.unep.org/explore-topics/disasters-conflicts/what-we-do/environment-security/environmental-cooperation-and.

5. En el ámbito de los conflictos y la seguridad se ha registrado un rápido crecimiento de la investigación sobre los aspectos ambientales de la consolidación de la paz. Este enfoque integra la gestión de los recursos naturales en debates más amplios sobre prevención, mitigación y resolución de conflictos, y en estrategias de recuperación más amplias. El objetivo general de integrar la protección y la cooperación del medio ambiente en las actividades de consolidación de la paz, lo que se conoce como “consolidación de la paz ambiental”, es reforzar la resiliencia de las comunidades en apoyo del desarrollo sostenible o, según el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible.

6. Esto implica que los riesgos que plantea el cambio climático pueden mitigarse reforzando la capacidad de las instituciones en entornos frágiles y afectados por conflictos para adaptarse al cambio climático y gestionar eficazmente los recursos naturales. Los arreglos institucionales de mitigación requieren una importante capacidad burocrática y de gestión, tanto para gestionar a escala nacional y local como para participar de forma significativa en los acuerdos internacionales destinados a mitigar el cambio climático. Por tanto, los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible elaborados por el Comité de Expertos en Administración Pública constituyen un importante punto de referencia para responder al cambio climático en contextos frágiles y afectados por conflictos, en los que tanto se necesita una buena gobernanza.

II. Cambio climático, fragilidad y seguridad en el sistema internacional

7. La cuestión del cambio climático y la seguridad, y en concreto si el Consejo de Seguridad debería ocuparse del cambio climático, ha sido objeto de controversia. Algunos Estados Miembros han indicado que este debate interfiere en el mandato de otros organismos de las Naciones Unidas que se encargan directamente del desarrollo social y económico o de la protección del medio ambiente⁴.

8. El 13 de diciembre de 2021, el Consejo de Seguridad sometió a votación un proyecto de resolución sobre las implicaciones del cambio climático para la seguridad. En él, se hacía hincapié en la necesidad de un enfoque integral de todo el sistema de las Naciones Unidas para abordar el cambio climático y sus efectos y, de ser aprobado, habría solicitado al Secretario General que presentara al Consejo, en el plazo de dos años, un informe sobre las repercusiones para la seguridad de los efectos adversos del cambio climático en los contextos específicos de los países o regiones pertinentes que figuran en la lista de asuntos de los que se ocupa el Consejo, así como recomendaciones para hacer frente a los riesgos para la seguridad relacionados con el clima. También habría animado a las operaciones de mantenimiento de la paz y a las misiones políticas especiales de las Naciones Unidas pertinentes a desplegar capacidades específicas, según procediera, en temas de seguridad relacionados con el clima⁵. Sin embargo, la resolución fue vetada.

9. Todos los miembros del Consejo parecen reconocer que el cambio climático supone una amenaza para la existencia de la humanidad. Sin embargo, no hay acuerdo sobre el papel que debería desempeñar el Consejo, llegado el caso. El proyecto de resolución fue la culminación de un largo proceso que empezó en la primera sesión

⁴ Naciones Unidas, “Climate change recognized as ‘threat multiplier’, UN Security Council debates its impact on peace”, Noticias ONU, 25 de enero de 2019.

⁵ [S/2021/990](#).

del Consejo de Seguridad mencionada, en la que en abril de 2007 se examinaron los vínculos entre el cambio climático y la inseguridad.

10. La ausencia de una resolución del Consejo de Seguridad sobre seguridad y cambio climático no ha impedido que la Organización se comprometa positivamente con la cuestión central de cómo se relacionan la seguridad y el cambio climático. En 2022 se celebró una reunión clave de embajadores en la Comisión de Consolidación de la Paz sobre el impacto del cambio climático en la consolidación de la paz en la región del Pacífico⁶.

11. El lenguaje utilizado en la reunión reflejó un cambio significativo en cuanto al enfoque. Al hablar sobre el clima, la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad siguió insistiendo en que el cambio climático es un “multiplicador de riesgos” cuyas implicaciones para la seguridad debían gestionarse, señalando además que era necesario centrarse en la adaptación al clima y la resiliencia como vías para construir y mantener la paz. Como se indicó en la nota conceptual de la reunión, hasta ese momento, el discurso sobre clima y seguridad en el Consejo de Seguridad se había centrado en cómo los efectos del cambio climático socavaban la paz y la seguridad internacionales. Una mayor concienciación del Consejo de Seguridad sobre la interacción entre el clima, la seguridad y la consolidación de la paz le permitiría adoptar nuevas herramientas y puntos de partida para cumplir mejor su mandato.

12. Esto representa un cambio notable, de la idea de que el cambio climático es una amenaza existencial que agrava los conflictos de forma significativa a la opinión de que mitigar el cambio climático en los Estados frágiles y afectados por conflictos podría contribuir a alcanzar toda una serie de dimensiones distintas de la denominada consolidación de la paz ambiental.

III. Factores determinantes de la consolidación de la paz ambiental

13. Aunque ha aumentado el interés por la consolidación de la paz ambiental, no ha habido un interés similar por desarrollar pruebas empíricas claras o un enfoque teórico coherente del tema, y la mayoría de las relaciones causales entre las condiciones ambientales y la estabilidad social están mal definidas y no es fácil verificarlas.

14. La consolidación de la paz ambiental tiene tres dimensiones: seguridad física; medios de subsistencia y economía; y relaciones políticas y sociales estables⁷.

15. La seguridad física suele estar relacionada con el acceso o la falta de acceso a los recursos naturales. Los conflictos relativos a la tierra, el agua, la pesca, la silvicultura y otros recursos son habituales en situaciones de inseguridad y pueden tornarse violentos. Muchos grupos violentos se aseguran el acceso directo a recursos naturales expoliados, como madera, diamantes y metales, con el objetivo de financiar insurgencias y más violencia. El control excluyente de los recursos, como diamantes, petróleo y gas, también puede llevar a la violencia como resultado de la corrupción y la alienación de la gobernanza. La explotación imprudente de los recursos, ya sea deforestación o minería, también puede ser una amenaza para la seguridad humana.

16. Hace tiempo que la inseguridad de los medios de subsistencia y el fracaso o la debilidad económica se consideran variables clave en los conflictos que también pueden socavar los esfuerzos de consolidación de la paz tras los conflictos. El

⁶ Naciones Unidas, “Chair’s summary of the Peacebuilding Commission meeting on the Pacific Islands”, 31 de mayo de 2022.

⁷ Tobias Ide y otros, “The past and future(s) of environmental peacebuilding”, *International Affairs*, vol. 97, núm. 1 (enero de 2021), págs. 1 a 16.

desempleo y el subempleo crean reservas de posibles reclutas, sobre todo de hombres jóvenes, que pueden convertirse en soldados rasos de los movimientos violentos. Es probable que, durante los conflictos, se produzcan daños en los recursos ambientales locales, con lo que se acaba viendo afectada la seguridad del agua, la tierra y la infraestructura, así como la actividad económica potencial, incluida la agricultura. También es probable que los mercados nacionales de inversión, insumos agrícolas, maquinaria, automóviles e incluso alimentos se vean perturbados sin una intervención significativa del gobierno o mecanismos de gobernanza en funcionamiento.

17. La estabilidad de la política y las relaciones sociales son importantes para preparar acuerdos institucionales para la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la gestión del acceso y la explotación económica, lo cual también implica la inclusión o exclusión de indicadores relacionados. La gestión de los recursos compartidos requiere sistemas de cooperación, incluidos los grupos comunitarios y los interlocutores políticos.

18. Un enfoque de consolidación de la paz ambiental implica que un gobierno capaz puede contribuir a mitigar los efectos del cambio climático y actuar en la utilización del diálogo en torno a la acción climática para apoyar esfuerzos más amplios de consolidación de la paz. Unas instituciones fuertes y una gobernanza eficaz sustentan la seguridad física, el bienestar económico y las relaciones sociales de cooperación, y apoyan la estabilidad política.

19. Un elemento central del enfoque de la consolidación de la paz ambiental es la capacidad de las instituciones públicas para tomar la iniciativa en la gestión de los debates y las negociaciones en asuntos relacionados con el cambio climático con las distintas partes interesadas.

IV. Repercusiones del cambio climático en la seguridad

20. Los impactos ambientales negativos y la violencia son retos en los que influyen múltiples factores. El uso de un enfoque basado en los riesgos para analizar la situación ayuda a evitar afirmaciones tajantes de que el cambio climático es directamente responsable de la inseguridad humana, al tiempo que permite analizar cuándo y cómo el cambio climático puede aumentar el riesgo de que surja un conflicto violento⁸. Ese tipo de enfoque también puede facilitar una formulación de políticas más integrada por parte de los gobiernos en todas las áreas temáticas.

21. Aunque las tres dimensiones de la consolidación de la paz ambiental proporcionan una visión conceptual útil para el diseño de intervenciones políticas, una mejor comprensión de los mecanismos a través de los cuales se desarrollan y aplican las estrategias depende de la evidencia de cómo el cambio climático podría afectar a corto, medio y largo plazo a las personas que viven en entornos vulnerables.

22. Entender mejor los mecanismos y relaciones subyacentes puede ser, a su vez, una buena base para desarrollar intervenciones que contribuyan a la consolidación de la paz ambiental. La identificación de vías, tal y como las definen Mobjork y otros, ofrece algunos ejemplos útiles⁹. Los autores definen los siguientes cuatro tipos generales de vías: a) los medios de subsistencia; b) la migración y la movilidad; c) las tácticas de los grupos armados; y d) la explotación por parte de las élites.

⁸ Malin Mobjork y otros, *Climate-related Security Risks: Towards an Integrated Approach* (Estocolmo, Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz, 2016).

⁹ Malin Mobjork, Florian Krampe y Kheira Tarif, "Pathways of climate insecurity: guidance for policymakers", Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (noviembre de 2020).

23. **Vía de los medios de subsistencia.** El cambio climático aumenta el riesgo de conflicto a través de diversas vías de subsistencia, por ejemplo, reduciendo las tierras productivas o el acceso al agua, lo que afecta especialmente a grupos vulnerables como los que viven en la pobreza, las personas con discapacidad, las personas de edad, los jóvenes y las mujeres. El cambio climático también puede afectar negativamente a la ganadería y la agricultura y exacerbar los conflictos —incluida la violencia contra las mujeres— cuando se reduce el acceso a los recursos naturales, incluidos los renovables. Los desastres repentinos también pueden afectar negativamente a los recursos a corto plazo (por ejemplo, a través de inundaciones y sequías) y a largo plazo (por ejemplo, a través de la desertificación). Sin embargo, el conflicto no es inevitable en esos casos y el diálogo y la cooperación son posibles. No obstante, en las zonas donde los mecanismos de gobernanza son débiles y en las que hubo conflictos en el pasado, el riesgo de violencia es mayor.

24. **Vía de la migración y la movilidad.** El aumento de la migración es una estrategia de adaptación para los grupos que se han visto perjudicados por el cambio climático o los conflictos. Los desastres repentinos, como los incendios y las inundaciones, pueden provocar un aumento súbito de los desplazamientos de población, lo que a su vez puede contribuir a la degradación del medio ambiente. Aunque el conflicto no sea necesariamente resultado de la migración, esta puede aumentar el riesgo de conflicto debido a una mayor demanda de los recursos naturales, incluidos los recursos de tierra y agua, así como los riesgos asociados a la migración rápida y las presiones sociales.

25. **Vía de las tácticas de los grupos armados.** El comportamiento de los grupos armados afecta a la dinámica del cambio ambiental sobre el terreno. Muchos grupos han respondido a los efectos relacionados con el cambio climático actuando de forma oportunista, por ejemplo garantizando la seguridad alimentaria de los insurgentes ante la escasez de recursos. En algunos casos, los grupos violentos provocan deliberadamente la degradación del medio ambiente mediante la explotación de los recursos naturales. La disponibilidad de recursos expoliados, como minerales y metales, y de recursos con los que es fácil contrabandear, como los diamantes, puede dar lugar a la explotación minera incontrolada o a que se arrasen zonas forestales consolidadas. Así ocurrió con el comercio de diamantes relacionado con conflictos en África Occidental y el uso de árboles como recursos expoliados en Asia Meridional y Sudoriental.

26. **Vía de la explotación por parte de las élites.** La última vía es la explotación directa de los recursos por parte de las élites políticas para su beneficio personal. Las élites políticas pueden colaborar y participar directamente en el saqueo de los recursos naturales, lo que aumenta enormemente el riesgo de que el conflicto sea mayor. En general, esto puede ser más arriesgado en zonas en las que hay más obstáculos para entrar. En África Occidental, por ejemplo, es fácil encontrar diamantes y están disponibles localmente, mientras que los recursos que requieren una gran inversión de capital restringen el número de participantes y facilitan el control por parte de pequeñas élites. El petróleo es uno de esos recursos, ya que requiere equipos de extracción, oleoductos, almacenamiento y medios para cargar los barcos. Esto no impide la toma ilícita de recursos petrolíferos, pero aumenta el riesgo de violencia por parte de los que se ven excluidos de esas redes.

27. Todas las vías dependen del contexto, pero en todas hay funciones claras para una mejor gobernanza que aborde los factores subyacentes del conflicto. Cada vía conlleva agravios ambientales, y las rutas para salir del conflicto requerirán la consolidación de la paz ambiental para superar esos factores subyacentes y conducir a una paz sostenible.

V. Conclusiones y recomendaciones

28. El presente documento ha pretendido contribuir a los debates del Comité sobre los retos y oportunidades institucionales relacionados con el cambio climático y la protección de los recursos naturales. Recordamos las conclusiones del 21^{er} período de sesiones y esperamos añadir un subgrupo específico de recomendaciones políticas relativas a los entornos frágiles y afectados por conflictos.

29. Se reconoce la estrecha relación existente entre el cambio climático, los impactos ambientales y los conflictos. Muchos conflictos se ven impulsados, sostenidos o provocados por la degradación del medio ambiente y, así, la resolución de conflictos y el desarrollo sostenible a largo plazo requieren una forma de consolidación de la paz ambiental que incorpore las cuestiones ambientales subyacentes.

30. Se han resumido tres enfoques fundamentales para la consolidación de la paz ambiental basados en la seguridad, los medios de subsistencia y la política. Se han destacado cuatro posibles vías que aumentan el riesgo de conflicto como consecuencia directa del cambio climático: los medios de subsistencia; la migración; el comportamiento de los grupos armados; y la explotación por parte de las élites políticas. Todas estas fuentes potenciales de aumento del riesgo pueden mitigarse, y los gobiernos tienen que actuar para fomentar la confianza pública con respecto al medio ambiente después de los conflictos.

31. Las consecuencias del cambio climático y los riesgos de conflicto interactúan con factores sobre el terreno, dando lugar a resultados impredecibles. Sin embargo, el cambio climático no es una causa inevitable de conflictos, y los resultados varían según el contexto. Esto apunta a que la gobernanza puede ser un elemento crítico en la relación causal entre cambio climático y conflicto.

32. A continuación, se presentan los posibles enfoques de política para la consolidación de la paz ambiental que podría considerar el Comité:

a) **Mejorar los análisis.** Así, se comprenderán las causas subyacentes y los mecanismos gracias a los cuales los países que experimentan el cambio climático y un mayor riesgo de conflicto podrán mejorar la elaboración de programas e informes para mitigar los riesgos. Con una mejor información también se podrá diferenciar entre los objetivos a corto y largo plazo de las iniciativas institucionales de consolidación de la paz;

b) **Coordinar el pensamiento político.** Esto puede fomentarse mediante un enfoque de consolidación de la paz ambiental, ya que la seguridad ambiental abarca todo el sistema socioecológico, así como los retos que trascienden las fronteras tradicionales de la gobernanza, como las fronteras locales y nacionales;

c) **Adoptar un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones climáticas.** Esto es importante, ya que la consolidación de la paz ambiental exige que se reconozca que los efectos del cambio climático y las cuestiones relacionadas con los recursos naturales están en el centro de los conflictos. Los esfuerzos para superar estos retos deben reconocerse como un medio para abordar la injusticia subyacente;

d) **Considerar las necesidades y los retos a los que se enfrentan las mujeres y los grupos vulnerables, como los jóvenes, como parte de los esfuerzos de consolidación de la paz ambiental.** Esto es crucial para prevenir posibles injusticias, ya que estos grupos son los usuarios más vulnerables de los recursos naturales;

e) **Mejorar la colaboración y el apoyo internacionales.** Entre otras cosas, mediante un mayor compromiso dentro de la arquitectura de las Naciones Unidas para

la consolidación de la paz, centrándose especialmente en el apoyo a proyectos que promuevan la resiliencia y la adaptación climáticas en Estados frágiles y afectados por conflictos. Este enfoque también podría ofrecer mayores oportunidades de compromiso con las organizaciones regionales y subregionales para afrontar mejor los efectos transnacionales del cambio climático;

f) **Reforzar la aplicación de los principios de gobernanza eficaz para el desarrollo sostenible a nivel subnacional.** Estos principios pueden ayudar a mitigar los efectos del cambio climático a largo plazo y reducir los riesgos de conflictos graves derivados de sus repercusiones ambientales, como la competencia por los recursos naturales.
