Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Conflictos por los recursos naturales y el rol del multilateralismo ambiental

Serie Minuta N°14 05/03/2026

Pablo Morales Estay

Resumen

Los recursos naturales generan tensiones globales entre Estados, privados y las comunidades locales. Organismos como Naciones Unidas y el Banco Mundial, vinculan el 40% de conflictos intraestatales a estos recursos, duplicando riesgo de recaída, en los cinco años posteriores al acuerdo de paz.

Si bien existen tratados multilaterales como el Acuerdo de París (2015), el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), la Convención de Ramsar y el Acuerdo de Escazú, que establecen gobernanza sostenible, promoviendo conservación, uso racional y democracia ambiental para prevenir conflictos; el retroceso del multilateralismo ambiental podría agravar la competencia desregulada por estos recursos y dificultar la resolución pacífica de disputas.

En el presente documento, se analizan dos casos: litio en Puna de Jujuy (Argentina), donde Estado/empresas chocan con indígenas por agua y consulta (OIT 169); y la Gran Presa en Nilo Azul (Etiopía vs. Egipto/Sudán), mediada por Unión Africana pese a tratados obsoletos.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones – Sección de Estudios
e-mail: pmoralesestay@bcn.cl, Anexo: 1888

Introducción

En las últimas décadas, los organismos internacionales y los acuerdos multilaterales han construido un entramado normativo clave para orientar el uso, la conservación y el reparto de los beneficios de los recursos naturales. Instrumentos como el Acuerdo de París sobre cambio climático, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención de Ramsar sobre humedales y el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe han establecido principios comunes para gestionar bosques, agua, biodiversidad y servicios ecosistémicos bajo criterios de sostenibilidad y justicia ambiental.[1]

El Acuerdo de París, adoptado en 2015 y en vigor desde 2016, fija el objetivo de limitar el aumento de la temperatura global muy por debajo de 2 °C y menciona explícitamente la necesidad de fortalecer la resiliencia socioecológica, incluyendo la gestión sostenible de los recursos naturales y de los sumideros como los bosques. El CDB, vigente desde 1993, establece tres objetivos centrales: conservar la diversidad biológica, asegurar el uso sostenible de sus componentes y garantizar una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de los recursos genéticos, mediante acceso regulado, transferencia de tecnología y financiamiento adecuado[2]. Por su parte, la Convención de Ramsar obliga a los Estados Parte a promover el "uso racional" de todos sus humedales y recursos hídricos, entendido como la conservación de su carácter ecológico mediante enfoques ecosistémicos dentro del marco del desarrollo sostenible.[3]

En América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú refuerza esta arquitectura al garantizar derechos de acceso a información ambiental, participación pública y justicia en asuntos ambientales, incorporando disposiciones específicas para proteger a las personas defensoras del medio ambiente[4]. Este enfoque de democracia ambiental complementa los tratados sectoriales al reducir asimetrías de poder entre Estado, empresas y comunidades, y al crear canales institucionales para procesar conflictos antes de que escalen a violencia.

El debilitamiento de estos marcos multilaterales —por baja ratificación, retiradas, incumplimiento sistemático o recortes de financiamiento— tendría efectos directos en la gestión de los recursos naturales y en la prevención de conflictos. Diversos análisis alertan de que la parálisis de las negociaciones ambientales globales, las dificultades para movilizar financiamiento climático y de biodiversidad o la erosión de enfoques basados en derechos están minando la capacidad de los acuerdos para orientar políticas nacionales y coordinar respuestas frente a crisis como la pérdida de biodiversidad, la degradación de humedales o la escasez hídrica.

En un contexto en que el acceso a tierra, agua, minerales y energía ya está asociado a una proporción significativa de los conflictos intraestatales y a una parte creciente de las crisis internacionales, el retroceso del multilateralismo ambiental podría agravar la competencia desregulada por estos recursos y

[1] UNFCCC (2016). Disponible en: https://c.bcn.cl/iow7ys

[2] Herrera, Juan Antonio (2008). The 1992 United Nations Convention on Biological Diversity. Disponible en: https://c.bcn.cl/P7yi1M

[3] UNESCO (2026). Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. Disponible en: https://c.bcn.cl/P8xrC0

[4] CEPAL (2022). Acuerdo de Escazú. Disponible en: https://c.bcn.cl/cWZmjn

dificultar la resolución pacífica de disputas.

En el presente documento, se examina a continuación esta dinámica a través de dos dimensiones concretas (conflictos intraestatales e interestatales) y dos ejemplos respectivos, que muestran tanto los límites de los marcos multilaterales como las oportunidades que representan cuando se aplican efectivamente.

Situación global

Los intereses en el uso y la conservación de los recursos naturales generan tensiones y conflictos en distintos niveles: entre el Estado y actores privados, entre autoridades y comunidades locales o indígenas, y también entre Estados cuando se trata de proteger, explotar o producir dichos recursos.

De acuerdo con el informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en los últimos 60 años, al menos el 40% de los conflictos intraestatales han estado vinculados a recursos naturales. El informe recoge evidencia cuantitativa que muestra que los conflictos asociados a estos recursos son aproximadamente el doble de propensos a recaer en los primeros cinco años posteriores a un acuerdo de paz.[5]

El Banco Mundial llega a conclusiones convergentes, actualizando el análisis con énfasis en el impacto del cambio climático, la fragilidad y el género. Confirma que, entre 1946 y 2006, al menos el 40% de los conflictos intraestatales fueron desencadenados, financiados o prolongados por disputas sobre recursos naturales, y estima que 1 de cada 4 crisis y conflictos a nivel mundial entre 2014 y 2018 estuvo estrechamente relacionado con estos recursos.[6]

La prevención de estos conflictos es compleja, pero no imposible, especialmente cuando se reconocen tempranamente los intereses económicos, ambientales y estratégicos en juego y se diseñan arreglos institucionales para gestionarlos.

Un caso paradigmático en que el multilateralismo ha contribuido a evitar conflictos potenciales es el Sistema del Tratado Antártico, iniciado con el Tratado de 1959. Si bien su objetivo original no fue específicamente evitar tensiones por recursos minerales, sino desmilitarizar el continente, congelar las disputas de soberanía y garantizar la cooperación científica en plena Guerra Fría, el desarrollo posterior del sistema —en particular el Protocolo de Madrid de 1991[7]— ha consagrado la Antártica como "reserva natural, consagrada a la paz y a la ciencia" y ha prohibido la actividad minera más allá de la investigación científica.

[5] PNUMA (2009). From Conflict to Peacebuilding The Role of Natural Resources and the Environment. Disponible en: https://c.bcn.cl/f6xPW1

[6] Banco Mundial (2022). Defueling Conflict: Environment and Natural Resource Management as a Pathway to Peace. Disponible en: https://c.bcn.cl/qOBwi9

[7] ATS (s/f). El Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente. Disponible en: https://www.ats.aq/s/protocol.html

Tipos de conflicto y casos

Para facilitar el desarrollo del documento, se expondrán brevemente dos tipos de conflictos vinculados a los recursos naturales:

1. Conflictos intraestatales
2. Conflictos interestatales

Mientras el primero se puede desarrollar a nivel interno en un país, ya sea entre el Estado y actores privados, como entre el Estado y las comunidades locales o indígenas, el segundo, es de carácter externo y se caracteriza por ser entre dos o más países o Estados.

1. Conflicto intraestatal: litio en la Puna de Jujuy (Argentina), Estado vs. comunidades indígenas y privados

En la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc (Puna jujeña, a 3.200 msnm), 38 comunidades indígenas Kolla y Atacama enfrentan desde hace más de 14 años la presión extractiva por litio, un mineral clave para baterías y la transición energética.

Este conflicto ilustra tensiones entre el Estado provincial/nacional (que promueve la minería como motor económico), empresas privadas (Tecpetrol de Techint, Lition Energy, Sales de Jujuy) y comunidades que defienden el agua salada (salar) como recurso vital para su cosmovisión, pastoreo y turismo.[8]

Las comunidades alegan violaciones al Convenio 169 de la OIT (consulta previa, libre e informada), impactos acumulativos en agua (69 pozos exploratorios en Salta, 24 proyectos en Jujuy) y rupturas sociales inducidas por promesas de empleo y servicios básicos, que han dividido asambleas (ej. Rinconadillas en 2024).[9]

Cronología del conflicto:

- Inicio (2011–2015): Primeras exploraciones generan bloqueos de ruta y Protocolo de Consulta impulsado por comunidades (Asamblea de Pueblos del Collasuyo). La Corte Suprema asume competencia en 2025 por reclamos contra Jujuy/Salta y Nación.
- Avances empresariales (2023–2026): Fallos judiciales habilitan exploración (ej. Mina Agonic de Lition/JEMSE en 2025, pese a amparos de FARN y Comunidad Lipán); Tecpetrol ingresa en Rinconadillas dividiendo la comunidad con ofertas de trabajo.
- Reclamos actuales: Audiencias en CIDH (noviembre 2024), demandas por EIA acumulativa y moratoria; protestas en 2026 denuncian sequía y contaminación cultural en ecosistemas frágiles.

[8] El Diario AR. Tecpetrol, la petrolera de Techint, dividió a las comunidades de la Puna jujeña para avanzar en el negocio del litio. Disponible en: https://c.bcn.cl/3tfIzd

[9] Infobae. La Corte Suprema resolvió intervenir en un conflicto por la explotación de litio y borato en Salinas Grandes. Disponible en: https://c.bcn.cl/3ktoYP

Este caso ejemplifica cómo la licencia social (LSO) se fragmenta por desigualdades económicas, cuestionando si el litio como "oro blanco" beneficia localmente o solo transfiere rentas a privados y Estado, sin resolver la escasez hídrica.

2. Conflicto interestatal: Disputa por la Presa del Renacimiento Etíope (GERD) en el Nilo Azul – Etiopía vs. Egipto/Sudán

La disputa por la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GERD, por sus siglas en inglés), construida desde 2011 en el Nilo Azul (afluente que aporta cerca del 85% del caudal del Nilo), representa un conflicto interestatal clásico por recursos hídricos estratégicos en la cuenca del Nilo, que afecta a 11 países pero que se polariza principalmente entre Etiopía, Egipto y Sudán.[10]

Etiopía defiende el proyecto (5.150 MW, US$ 4.000 millones) como soberanía sobre sus aguas (cerca del 10% del Nilo que nacen en su territorio) para electrificar 60% de su población sin acceso y exportar energía; mientras Egipto (98% de agua del Nilo) y Sudán temen reducción de flujo, sequías agravadas por cambio climático y pérdida de tierras fértiles (Nilo irriga 95% de agricultura egipcia).

El conflicto combina diplomacia fallida (negociaciones tripartitas 2015–2025 sin tratado vinculante), amenazas militares (Egipto: "línea roja"; Etiopía: "no negociable") y foros multilaterales (UA, ONU), ilustrando cómo el agua escasa genera tensiones interestatales bajo estrés climático.

Cronología del conflicto:

- Inicio (2011–2020): Etiopía comienza llenado unilateral en 2020; Egipto denuncia amenaza existencial y moviliza Consejo de Seguridad ONU sin éxito.
- Escalada (2021–2025): Llenados en 2021/2023 provocan alertas rojas en Egipto; Sudán oscila entre beneficios (control de inundaciones) y riesgos (bombardeos etíopes a su infraestructura en 2021); GERD entra en producción parcial (2022).
- Actualidad (2025–2026): Etiopía completa la presa (julio 2025), pero sin acuerdo sobre operación en sequía; tensiones persisten con inundaciones en Sudán/Egipto atribuidas al GERD, pese a negación etíope.

Este caso evidencia la fragilidad de tratados coloniales (Acuerdo de 1959, que amplió el de 1929, fue anulado por Etiopía vía el Acuerdo de Entebbe en 2010[11]) ante demandas modernas de desarrollo, donde el control hídrico *upstream* se convierte en un asunto estratégico, sin aún escalar a mayores, gracias a la mediación regional de organismos como la Unión Africana (UA) que desde 2020 ha impulsado las conversaciones entre las partes, impulsadas por Sudáfrica como presidente de la UA.[12]

---

[10] Euro News. Aguas turbulentas: ¿Por qué una presa en el Nilo causa tanta tensión entre Egipto, Etiopía y Sudán? Disponible en: https://c.bcn.cl/UrPHyq

[11] International Water Law Project. Agreement On the Nile River Basin Cooperative. Disponible en: https://c.bcn.cl/Qbi998

[12] ISS. The AU's role beyond the GERD negotiations. Disponible en: https://c.bcn.cl/KlUFkI