UNOPS

La infraestructura y la consolidación de la paz

El rol de la infraestructura para abordar las causas subyacentes de la fragilidad

Septiembre de 2020

En colaboración con:

DIIS · DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

© UNOPS 2020

Todos los derechos reservados. La reproducción de cualquier material de esta publicación debe ir acompañada de una cita completa.

Las opiniones que se expresan en esta publicación pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la presentación de materiales en esta publicación no entrañan la expresión de una opinión por parte de UNOPS.

UNOPS ha tomado todas las precauciones razonables para verificar la información incluida en esta publicación. No obstante, el material publicado se distribuye sin garantías de ningún tipo, ni expresas ni implícitas. La responsabilidad de interpretar y utilizar los materiales recae en quien los lee. UNOPS no asumirá en ningún caso responsabilidad alguna por los daños y perjuicios derivados de su uso.

Este informe ha de citarse de la siguiente forma:

Fantini, C., Morgan, G., Kumar, S., Adeoti, T., Reese, A., Schouten, P., Crosskey, S. y O'Regan, N. *La infraestructura y la consolidación de la paz: el rol de la infraestructura para abordar las causas subyacentes de la fragilidad.* Copenhague (Dinamarca), UNOPS.

Si quiere obtener más información, visite **la página web de UNOPS: www.unops.org/es**

© UNOPS

Índice

1
Prólogo

3
Introducción

5
Infraestructura y consolidación de la paz

Definiciones clave

10
El rol de la infraestructura en la consolidación de la paz

Canales de influencia

Antes del conflicto

Durante el conflicto

Después del conflicto

Género, infraestructura y consolidación de la paz

43
Recomendaciones

Un enfoque holístico de la infraestructura

Más investigación, evaluación e intercambio de conocimientos

Más coordinación

45
Con miras al futuro

46
UNOPS y la consolidación de la paz

Implementación de la infraestructura

Asistencia estratégica y técnica

Liderazgo intelectual

50
Notas

Prólogo

Grete Faremo

Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de UNOPS

En las sociedades funcionales y prósperas la infraestructura es esencial. Desde las carreteras y los hospitales hasta el abastecimiento de energía, agua y servicios de saneamiento, la infraestructura puede transformar las condiciones de vida de las personas e impulsar un crecimiento sostenible, y por eso es vital para el desarrollo sostenible. En este sentido, las investigaciones revelan que puede influir en el logro del 92% de todas las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En los lugares frágiles y afectados por conflictos, la infraestructura desempeña un rol especialmente importante para ayudar a las sociedades a avanzar hacia una paz sostenible. Dado que posibilita el acceso a servicios, crea puestos de trabajo y brinda oportunidades a las personas, la infraestructura tiene el gran poder de fomentar la recuperación, reducir la desigualdad y potenciar el desarrollo económico. No obstante, si no se diseña de forma eficiente —y si no aprecia el contexto de los conflictos— corre el riesgo de entorpecer las actividades de consolidación de la paz. Como los sistemas de infraestructura se construyen para que duren mucho tiempo, si se diseñan, construyen y mantienen incorrectamente pueden prolongar la inestabilidad.

Si de verdad queremos construir en pos de la consolidación de la paz, debemos prestar atención a las personas y a sus necesidades. Aparte de los ladrillos, tenemos que cimentar la confianza. Tenemos que centrarnos en la infraestructura que favorece la cohesión social, reduce las desigualdades y facilita el acceso a la justicia y la rendición de cuentas. Para ello necesitamos las alianzas adecuadas y que todas las partes interesadas —organismos de las Naciones Unidas, donantes, actores nacionales y asociados encargados de la implementación— tomen las decisiones correctas en lo que respecta a la infraestructura.

Este informe es una aportación primordial al debate sobre infraestructura y consolidación de la paz. En él se defiende una concepción holística de la infraestructura, según la que no solo funciona como activos físicos individuales, sino que forma un sistema complejo que impacta y recibe impactos de la fragilidad.

En el informe se destacan los más de 25 años de experiencia de UNOPS en el contexto de la infraestructura en lugares frágiles y afectados por conflictos para instar a que se tomen decisiones fundamentadas en este sentido, a fin de que se consiga un desarrollo a largo plazo e inclusivo en el que se haga frente a las principales causas del conflicto.

Hay mucho en juego. Antes de la crisis provocada por la COVID-19, se calculó que para 2030 más de la mitad de la pobreza mundial se concentraría en países con altos índices de violencia. Esta crisis agudizará aún más el sufrimiento de muchas personas. Ha llegado el momento de tomar las decisiones adecuadas sobre nuestra infraestructura para poder lograr un mundo más pacífico, sostenible y resiliente.

Oscar Fernandez-Taranco

Subsecretario General de Apoyo a la Consolidación de la Paz

En 2016 los Estados Miembros de las Naciones Unidas acuñaron el concepto de ”sostenimiento de la paz” en la conclusión del Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz y lo hicieron en resoluciones paralelas en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad a partir del informe del Grupo Consultivo de Expertos que había presentado el concepto.

El sostenimiento de la paz es un objetivo y un proceso para construir una visión común de una sociedad en la que se tengan en cuenta las necesidades de todos los sectores de la población. Abarca las actividades encaminadas a impedir el estallido, la intensificación, la continuación y la recurrencia de los conflictos abordando las principales causas, ayudando a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, procurando la reconciliación nacional y avanzando hacia la recuperación, la reconstrucción y el desarrollo.

Uno de los aspectos básicos del sostenimiento de la paz es el hincapié que hace en la necesidad de que existan enfoques integrales para los que se requiera el compromiso de todos los organismos de las Naciones Unidas. La consolidación y el sostenimiento de la paz comprenden una amplia gama de actividades, programas y mecanismos sobre cuestiones políticas, humanitarias, de seguridad, de desarrollo y de derechos humanos. En consecuencia, se precisa una concepción conjunta de las dinámicas del conflicto y de la forma en la que las intervenciones de las Naciones Unidas pueden minimizar los impactos negativos y maximizar los positivos a fin de consolidar y sostener la paz.

La infraestructura como sistema formado por activos, instituciones y conocimientos es a la vez producto y medio para conseguir un desarrollo sostenible; por tanto, según como esté construida, gestionada y mantenida, puede bien impulsar la inclusión, la cohesión social, la confianza y la prosperidad o bien agravar las desigualdades, la exclusión y la marginalización. Este documento es fundamental para comprender el rol de la infraestructura tanto en los procesos de reconstrucción y desarrollo económico como en la resolución de las principales causas de la violencia y la inestabilidad y en la prevención del conflicto.

Como contribución a la fase informal del Examen de 2020 de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz, este documento monográfico constituye una grata aportación para el informe de 2020 del Secretario General sobre la consolidación y el sostenimiento de la paz.

Introducción

La agenda global sobre conflicto y consolidación de la paz ha cambiado drásticamente en los últimos 50 años. Si la agenda del siglo xx estaba dominada por los conflictos entre Estados nacionales, hoy en día la preocupación se ha desviado a los contextos en los que a la fragilidad estatal se suman los conflictos prolongados e intrincados y en los que a menudo hay alianzas entre grupos no estatales y actores regionales e internacionales[1]. Recientemente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) afirmó:

En 2016 hubo más países que vivieron algún tipo de conflicto violento que en los últimos 30 años. Cerca de 26.000 personas murieron en atentados terroristas y 560.000 perdieron la vida debido a la violencia. El número de personas desplazadas en el mundo es el más alto desde el final de la Segunda Guerra Mundial[2].

Además de participar en actividades a corto plazo encaminadas a restablecer la paz en los llamados Estados frágiles y afectados por conflictos, los actores internacionales han prestado asistencia para el desarrollo para influir positivamente en las condiciones estructurales de tal fragilidad y para ofrecer a estos países más resiliencia y estabilidad. En este sentido, se ha demostrado que las inversiones en el desarrollo de infraestructura son un catalizador importantísimo de las actividades de consolidación de la paz, ya que la infraestructura tiene la facultad de acelerar la reconstrucción inmediata, de promover oportunidades de empleo, de brindar beneficios económicos a largo plazo (p. ej. el acceso a los mercados) y de mejorar el acceso a los servicios públicos (p. ej. a instituciones para la paz y la justicia). Por eso no debería sorprender el hecho de que los Estados más frágiles tengan también las densidades per cápita de servicios básicos de infraestructura más bajas, lo que afecta de forma desproporcionada a los grupos vulnerables y marginados entre los que se encuentran las mujeres y las niñas.

Esta brecha en el acceso a los servicios de infraestructura se hizo aún más evidente cuando aparecieron los primeros casos confirmados de COVID-19 en Estados frágiles y afectados por conflictos, lo que planteó preguntas sobre cómo afectaría la pandemia a las actividades de consolidación de la paz y de desarrollo en estos entornos tan sumamente complejos en los que la falta de infraestructura sanitaria puede incrementar la presión en los servicios de salud públicos, que ya de por sí se encuentran sobrecargados. En consecuencia, se hacen más profundas las brechas de acceso que pueden ocasionar agravios e inestabilidad para determinados grupos. Asimismo, en los países en los que hay conflictos en curso, la infraestructura sanitaria puede estar cada vez más sujeta a las luchas de poder y ser el objetivo de facciones enfrentadas. En Libia, Siria y Yemen, por ejemplo, los hospitales y las instalaciones sanitarias han sido blanco directo en el pasado y es probable que estos ataques se den con mayor frecuencia a causa de la pandemia de COVID-19[3]. Un hospital de Libia que trata a pacientes con coronavirus ya ha sufrido tras el brote de esta enfermedad un ataque con cohete[4]. En definitiva, el desgaste de la infraestructura sanitaria en los entornos afectados por conflictos puede dificultar los intentos de consolidación de la paz al obstaculizar las actividades de recuperación a corto plazo y agravar las tensiones sobre el acceso a la sanidad a largo plazo.

Los donantes y los Gobiernos reconocen el posible rol que la infraestructura puede desempeñar para hacer frente a los conflictos actuales y respaldar los procesos de consolidación de la paz apoyando o restableciendo el Estado de derecho en las sociedades frágiles[5]. La infraestructura puede ayudar a superar las desigualdades en el acceso a los servicios públicos y puede utilizarse para evitar que las situaciones de emergencia pasen a ser endémicas. Sin embargo, si se implementa de manera ineficiente, también puede entorpecer las actividades de consolidación de la paz y agravar las desigualdades sociales. Dado el efecto "de bloqueo" provocado por la larga vida útil de los activos de infraestructura, las inversiones que no tengan en cuenta los impactos positivos y negativos que la infraestructura puede tener en las actividades de consolidación de la paz corren el riesgo de contribuir a una inestabilidad y una fragilidad prolongadas.

En este documento se defiende la necesidad de conocer mejor el rol de la infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos y también se aboga por una transición desde la concepción tradicional de la infraestructura como un conjunto de activos físicos individuales y aislados hacia una concepción holística, según la que la infraestructura está formada por sistemas complejos que se relacionan con los distintos aspectos de la fragilidad. Para explicar esta cuestión tan importante, en este documento se evalúa cómo se relacionan los sistemas de infraestructura con las cinco dimensiones de la fragilidad, según las define la OCDE. Como los sistemas de infraestructura y los servicios que prestan desempeñan diferentes roles a medida que cambian los contextos frágiles, en este documento se establece el posible rol que puede tener la infraestructura en las distintas fases de la duración del conflicto y se ponen de relieve los distintos contextos en los que la infraestructura puede ser un apoyo o una traba para las actividades de consolidación de la paz.

En última instancia, el objetivo de este documento es contribuir al conjunto de conocimientos que existen sobre infraestructura y consolidación de la paz con la intención de animar a los organismos de las Naciones Unidas, a los donantes, a los actores nacionales y a los asociados encargados de la implementación a cooperar en la recopilación de datos y en la toma de decisiones con base empírica en lo que respecta a la infraestructura. Con más de 25 años de experiencia en infraestructura y en servicios relacionados con la infraestructura para los Estados frágiles y afectados por conflictos, UNOPS tiene la firme determinación de asistir a sus asociados para que tomen decisiones fundamentadas sobre el desarrollo de infraestructura. Creemos que para fomentar un desarrollo a largo plazo, inclusivo, sostenible y resiliente es primordial adoptar un enfoque fundamentado de la infraestructura; de lo contrario, se perderán oportunidades para lograr un impacto positivo e incluso se podría condenar a las comunidades a largos ciclos de pobreza, fragilidad y violencia.

Los conflictos agravan la fragilidad de los Estados frágiles y afectados por conflictos y menoscaban

© UNOPS

su capacidad de proporcionar servicios básicos y de salir de la espiral de violencia para lograr el desarrollo sostenible. En relación con este tema cabe mencionar el hecho de que las dinámicas actuales de los conflictos plantean problemas excepcionales para las actividades de prevención y para el desarrollo de respuestas inclusivas a los conflictos (p. ej. combinar estrategias a corto y largo plazo para evitar el conflicto y, al mismo tiempo, atender a las distintas necesidades de las diferentes partes interesadas, como los Gobiernos nacionales y los grupos de la sociedad civil)[6].

Infraestructura y consolidación de la paz

La infraestructura es un prerrequisito básico para el desarrollo y el bienestar. Es más que un activo físico que posibilita la prestación de un servicio: es un agente catalizador del cambio que puede desempeñar un rol transformador cuando se conecta al progreso y a los procesos sociales, pues de este modo contribuye al logro de los ODS[7]. En particular, la infraestructura está relacionada con los 17 ODS y puede influir en la consecución de hasta el 92% de la totalidad de las metas de los ODS[8].

Por consiguiente, las inversiones en infraestructura han pasado a ser cuestiones prioritarias para los Gobiernos y los donantes que confían en la capacidad de la infraestructura para respaldar las actividades de consolidación de la paz y para restablecer el Estado de derecho en entornos frágiles y afectados por conflictos[9]. En esta línea, las tendencias de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) indican que los donantes han dado prioridad a las inversiones en los contextos frágiles. Por ejemplo, en 2016 se invirtieron 68.200 millones USD —o el 65% del total de la financiación para fines específicos— en los 58 contextos frágiles reconocidos en el marco de fragilidad de la OCDE[10].

A pesar del aumento de la asistencia de países extranjeros en los Estados frágiles y afectados por conflictos, las inversiones no fueron de diversa naturaleza, ya que la ayuda humanitaria constituyó alrededor del 25% del total de la AOD para los Estados frágiles y afectados por conflictos y el 50% de la totalidad de la AOD se destinó a 15 contextos en una situación de fragilidad extrema[11]. Es decir, los flujos de la AOD se asignaron sobre todo a respuestas humanitarias a corto plazo. Aunque estas inversiones son fundamentales para cubrir las necesidades acuciantes de las poblaciones que sufren los conflictos, puede que no tengan en cuenta los factores a largo plazo que se precisan para sostener la paz y garantizar un desarrollo sostenible.

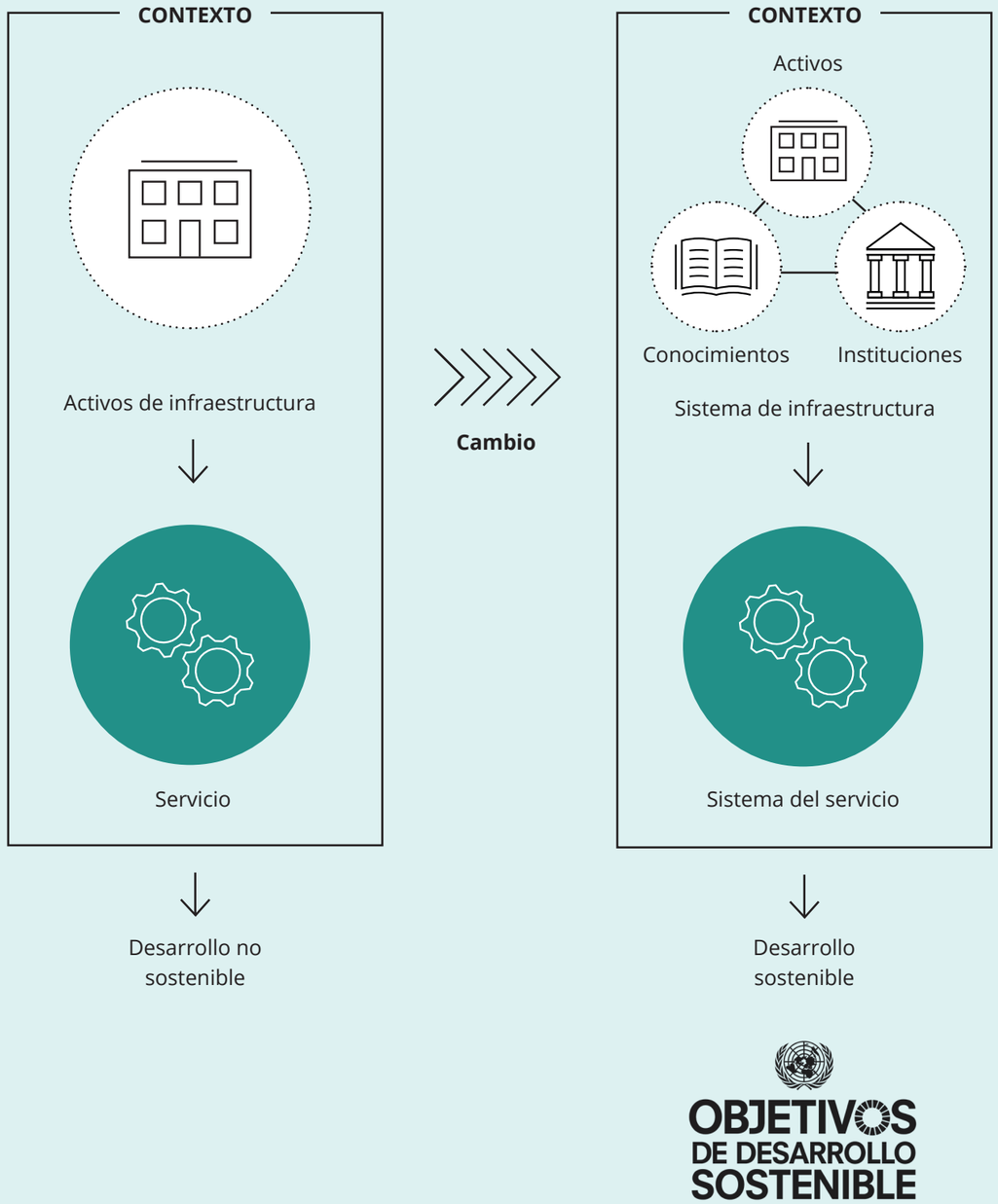
En consecuencia, lo anterior sugiere que la comunidad del desarrollo estaría llegando a un consenso sobre la necesidad de asignar recursos de la AOD a la prevención de la violencia, abordando para ello los factores de la fragilidad relacionados con la falta de acceso a los servicios públicos y al desarrollo[12,13]. Esta idea se ajusta a lo dispuesto en la resolución 70/262 de la Asamblea General y en la resolución 70/2282 (2016) del Consejo de Seguridad, según las que los esfuerzos para sostener la paz deben comenzar mucho antes de que el conflicto llegue a producirse[14]. Por tanto, es fundamental hacer frente a las principales causas del conflicto para evitar que ocurra o que vuelva a ocurrir y es preciso adoptar esta medida de forma continua, es decir, antes, durante y después de que se produzca el conflicto.

Para ser efectiva, la AOD debe tener en cuenta el rol de la infraestructura en la consolidación de la paz y su relación con todas las dimensiones de la fragilidad. Como tienen una vida útil larga, los activos de infraestructura se relacionan con la fragilidad antes, durante y después de que se produzca el conflicto. El modo en que los actores en el desarrollo deciden asignar los fondos de la AOD tiene un impacto considerable en la consecución de la paz y el desarrollo por parte de los Estados frágiles y afectados por conflictos. Las inversiones en infraestructura pueden ayudar a los países a interrumpir el ciclo de fragilidad, violencia y pobreza para lograr al fin el desarrollo sostenible, y esto solo puede conseguirse si las decisiones de inversión tienen base empírica y consideran los efectos a largo plazo de los sistemas de infraestructura en un contexto determinado.

Definiciones clave

Para comprender el rol de la infraestructura en la consolidación de la paz es preciso alejarse de la concepción tradicional de la infraestructura como activos físicos individuales y aislados. En su lugar, es mejor entenderla como sistemas integrados por activos, instituciones y conocimientos que, cuando se combinan, posibilitan una prestación sostenible de servicios públicos *(consulte la Figura 1)*. Los **activos** representan los componentes físicos del sistema; las **instituciones**, los mecanismos y los marcos de gobernanza que regulan la programación de la infraestructura; y los **conocimientos** comprenden los conocimientos técnicos que aportan las partes interesadas a la planificación, el diseño, la

Figura 1: El cambio hacia los sistemas de infraestructura



OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

© UNOPS

implementación, el uso y el mantenimiento de la infraestructura. Las instituciones y los conocimientos forman conjuntamente la **capacidad** que tiene el sistema para planificar, ejecutar y gestionar los activos y los servicios que prestan.

A menudo los proyectos de infraestructura se centran en ejecutar activos físicos aislados con la esperanza de que por sí solos sean suficientes para mejorar el acceso a los servicios públicos. Así, tales proyectos obvian el resto de componentes de un sistema de infraestructura, es decir, los conocimientos y las instituciones, por lo que no pueden desarrollar la capacidad necesaria para utilizar el activo de forma continuada para la prestación de servicios. Esto conduce inevitablemente a la inoperancia de este tipo de sistema y abre una brecha en la prestación del servicio, lo que desencadena o aumenta la desconfianza en la capacidad del Gobierno de gestionar servicios públicos. Según investigaciones de la OCDE, los países que cuentan con una gran capacidad para planificar, ejecutar y gestionar infraestructuras ofrecen servicios de una calidad alta que benefician en gran medida a los/as votantes, pues mejora su crecimiento económico, reduce las desigualdades y facilita el progreso social.

Por el contrario, los países con una capacidad escasa en este sentido son incapaces de maximizar los posibles beneficios para el desarrollo de las inversiones en infraestructura[16].

En un estudio encargado por el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido se señala que en la parte oriental de la República Democrática del Congo las personas beneficiarias desconfiaban de los proyectos de infraestructura hídrica; así, esperaban que, una vez concluyera el proyecto, solo saldría agua de los grifos durante unas pocas semanas[17]. La razón de este escepticismo son los numerosos proyectos de este tipo implementados por ONG nacionales e internacionales que fallaron:

1. por razones técnicas (p. ej. por la construcción de una red de grifos sin tener en cuenta el suministro de agua); o 2. por una gestión deficiente de los activos (p. ej. por entregar los activos a los comités locales establecidos a lo largo del proyecto con la esperanza poco realista de que podrían mantenerlos y prestar el servicio de forma continuada)[18].

El caso de la República Democrática del Congo es un claro ejemplo de cómo la negligencia de las instituciones —los mecanismos y los marcos que regulan las redes de suministro de agua y que financian las operaciones que apoyan la creación y la gestión continuada de activos— provocó que los proyectos anteriores no fueran útiles para prestar servicios adecuados. Además, el hecho de que las comunidades locales no supieran mantener ni poner en funcionamiento los activos (ni los recursos a su disposición para hacerlo) contribuyó aún más a su desconfianza en las siguientes intervenciones. Este ejemplo hace patente la necesidad de pasar de la definición simplista de la infraestructura como activo físico a una concepción más holística de la infraestructura como sistema, de modo que sea posible comprender el complejo entorno propicio y los procesos de toma de decisiones en torno a la infraestructura. En el proceso de toma de decisiones se establecerá qué activos, dónde y cuándo se construyen y cómo impactan a los resultados del desarrollo sostenible. Por tanto, estas decisiones definen la forma en la que la infraestructura cumple sus funciones básicas dentro de una sociedad y el contexto en el que funcionan. En el caso de los Estados frágiles y afectados por conflictos, estas decisiones determinarán en definitiva si la infraestructura sirve para avivar tensiones (p. ej. aumentando el escepticismo y la sensación de exclusión) o como herramienta para contribuir a la consolidación de la paz y fomentar el desarrollo sostenible.

Como se explicará en las próximas secciones, con las inversiones en infraestructura se pretenden lograr diferentes objetivos en función del contexto en el que se hacen. Por ejemplo, las inversiones en infraestructura en épocas de conflicto y respuesta humanitaria suelen tratar de respaldar objetivos a corto plazo y con frecuencia dan prioridad a la cantidad de activos ejecutados antes que a la calidad, ya que se da por hecho que estos activos se reemplazarán una vez se restablezca la estabilidad. Sin embargo, a menudo estos activos no se reemplazan y acaban teniendo una vida útil extensa, lo que puede entorpecer el logro de objetivos de desarrollo a largo plazo. Por otro lado, el desarrollo de infraestructura en entornos en los que ha habido un conflicto o están en proceso de reconstrucción suele centrarse más en la consecución de objetivos de desarrollo a largo plazo y tiende a dar más prioridad a la calidad que a la cantidad.

Con independencia de estos objetivos y debido a la dilatada vida útil de los activos de infraestructura, las inversiones tendrán inevitablemente un impacto positivo o negativo tanto a corto plazo como en el futuro. La infraestructura puede impulsar el crecimiento económico, la paz y la resiliencia a largo plazo si posibilita el acceso de todas las personas a servicios básicos y a oportunidades económicas. Igualmente, la infraestructura diseñada y construida de un modo deficiente puede conllevar la exclusión y los agravios para determinados grupos, lo que puede a su vez provocar un conflicto. En la siguiente sección se aborda el rol de la infraestructura en la consolidación de la paz durante todo el ciclo de vida del conflicto.

© Getty Images

El rol de la infraestructura en la consolidación de la paz

Canales de influencia

En la actualidad hay varios conflictos violentos relacionados con los agravios que sufren determinados grupos a raíz de la desigualdad, la exclusión y el sentimiento de injusticia[19]. Cuando un Estado no quiere o no puede suministrar servicios públicos básicos para todas las personas, aumenta la sensación grupal de desigualdad e injusticia, lo que ocasiona un incremento de las tensiones y de la violencia. Los sistemas de infraestructura deficientes y no inclusivos pueden exacerbar los agravios para determinados grupos pues refuerzan un entorno restrictivo y desigual. En el informe *Pathways for Peace* (en español, caminos hacia la paz), elaborado en 2018 entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se pone de manifiesto la influencia que pueden tener los sistemas de infraestructura hídrica, por ejemplo, en las tensiones relacionadas con la falta de acceso al agua:

En muchos casos lo que provoca las tensiones no es la escasez de agua sino la forma en la que se dirige y administra. Un uso y una gestión ineficientes del agua, una infraestructura obsoleta y unos marcos jurídicos, políticos y económicos inadecuados son factores que agudizan las tensiones derivadas de la falta de agua (Pedraza y Heinrich, 2016)[20].

Como se señala en la cita anterior, este tipo de tensiones no surgen necesariamente de la propia escasez del recurso, sino de la insuficiencia de los marcos institucionales que rigen el acceso a los recursos. Además, la situación se ve agravada porque los activos están obsoletos y se colapsan debido al diseño deficiente (p. ej. el diseño no tiene en cuenta la resiliencia necesaria para soportar las perturbaciones y las tensiones que se producen en un contexto en particular o se carece del conocimiento necesario para mantener los activos y ponerlos en funcionamiento —lo que provoca su obsolescencia prematura—). El fracaso de este sistema (activos, conocimientos e instituciones) limita a la larga el acceso a los servicios públicos y da lugar a las tensiones y a los agravios para determinados grupos.

Aunque el acceso a los servicios públicos plantea dificultades a nivel mundial, el impacto que tiene en los Estados frágiles y afectados por conflictos es especialmente problemático. Se calcula que hoy en día alrededor de 2.200 millones de personas de todo el mundo carecen de acceso a agua potable salubre y 4.200 millones a servicios de saneamiento[21]. Además, unos 940 millones de personas no disponen de electricidad y 1.000 millones no tienen acceso a caminos en los que se pueda transitar durante todo el año[22]. Es probable que esta falta de acceso a servicios básicos desencadene comportamientos violentos a causa de la competencia para obtener recursos y de la sensación de injusticia y de mala gobernanza[23].

También es probable que la pandemia de COVID-19 haga más profunda la brecha del acceso a los servicios públicos en los Estados frágiles y afectados por conflictos, lo que aumentaría su fragilidad. Estos países son especialmente vulnerables a la pandemia, ya que cuentan con una infraestructura sanitaria limitada, hay un mayor riesgo de inseguridad alimentaria y las medidas preventivas como el distanciamiento social ejercen presión sobre unas economías ya debilitadas. Por ejemplo, se notificó que cuando la pandemia llegó a Sudán del Sur en el país había 4 respiradores y 24 camas de UCI para una población de más de 11 millones de personas[24]. Si bien para responder a esta crisis Sudán del Sur depende en gran medida del apoyo humanitario, las restricciones e interrupciones de las cadenas de suministro repercuten negativamente en la asistencia vital a las poblaciones vulnerables. En los países en los que una parte considerable de la población

precisa de asistencia humanitaria, la inestabilidad económica provocada por la pandemia, la caída de las transferencias de remesas internacionales y las medidas de distanciamiento social que restringen la actividad económica perjudicarán aún más a las condiciones de vida y a los medios de vida de sus habitantes, lo que tendrá consecuencias sin precedentes sobre la pobreza y el hambre en todo el mundo[25].

Antes de la pandemia de COVID-19, el Banco Mundial ya calculó que en 2030 dos tercios de la población más pobre del mundo vivirá en entornos frágiles y afectados por conflictos[26], en los que se verán cada vez más expuestos a perturbaciones y tensiones relacionadas con el cambio climático (p. ej. ciclones, sequías, inundaciones, aumento del nivel del mar) a causa de servicios de infraestructura poco fiables. Estas perturbaciones y tensiones intensificarán la presión que sienten los grupos pobres y vulnerables que viven en los Estados frágiles y afectados por conflictos, incluidas las mujeres y las niñas. Como consecuencia del colapso en la entrega de servicios, la inseguridad alimentaria, la migración y la conmoción económica (p. ej. la disminución de los ingresos en los hogares y la pérdida de oportunidades laborales) las tensiones pueden agravarse[27].

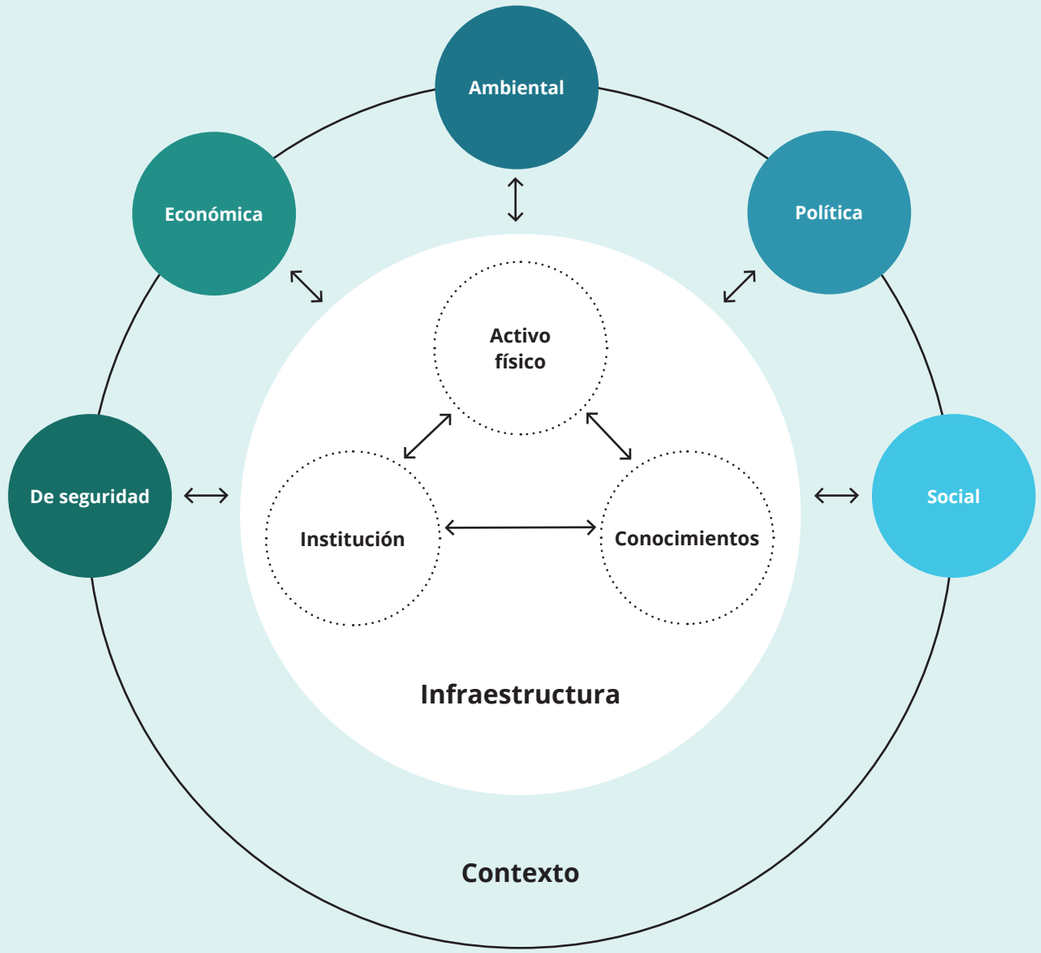
Para garantizar que los Estados frágiles y afectados por conflictos puedan promover un desarrollo inclusivo, sostenible, resiliente y a largo plazo es fundamental comprender el modo en que la infraestructura se relaciona con la fragilidad. Sin embargo, la fragilidad es un fenómeno complejo y multidimensional en el que convergen distintos aspectos del desempeño de los Estados. El marco de fragilidad de la OCDE es una herramienta muy útil para analizar la relación entre la infraestructura y la fragilidad, ya que la combinación de riesgos y capacidades de reacción depende de cada contexto en particular. El marco se apoya en un enfoque de la fragilidad basado en un planteamiento de carácter sistémico, según el que la fragilidad es una relación de dimensiones económicas, ambientales, políticas, sociales y de seguridad. Los sistemas de infraestructura están interconectados con todas estas dimensiones de la fragilidad, ya que los activos, los conocimientos y las instituciones se relacionan constantemente con un contexto determinado *(consulte la Figura 2)*.

© UNOPS

Como resultado de tales relaciones, los sistemas de infraestructura pueden actuar como canales de influencia para contribuir al conflicto o a la paz, en función del contexto local. Hay varios canales de influencia en cada una de las dimensiones de la fragilidad descritas por la OCDE *(consulte la Tabla 1)*. Si bien los ejemplos que se muestran a continuación para explicar los canales de influencia de la infraestructura no son exhaustivos, se presentan para mostrar algunas de las formas en las que la infraestructura se relaciona con las dimensiones de la fragilidad.

Después de describir algunas de las posibles formas en las que la infraestructura se relaciona con cada dimensión de la fragilidad es importante comprender de qué manera influyen estas relaciones en la intensificación de las tensiones y, en última instancia, en el estallido de un conflicto violento.

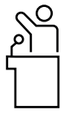
Figura 2: La relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad



Fuente: Schouten, P. y Bachmann, J. (enero de 2017) *Roads to Peace? The Role of Infrastructure in Fragile and Conflict-Affected States*. Copenhague (Dinamarca), UNOPS y el Instituto Danés de Estudios Internacionales, p. 4.

Tabla 1: Relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad[28]

Dimensiones de la fragilidad	Descripción	Indicadores clave	Canales de influencia de la infraestructura
Económica	Vulnerabilidad a los riesgos que surgen de la debilidad de las bases económicas y el capital humano, como las perturbaciones macroeconómicas, el crecimiento desigual y el elevado desempleo juvenil.	**Educación:** se refiere a los años de escolaridad de las personas adultas de 25 años en adelante y a los años de escolaridad previstos para los/as niños/as. **Hombres en la mano de obra:** se refiere al porcentaje de participación masculina en la mano de obra. **Calidad normativa:** se refiere a la percepción de la capacidad del Gobierno de formular e implementar políticas y regulaciones razonables que fomenten el desarrollo del sector privado. **Lejanía:** se refiere a la distancia media ponderada a los mercados mundiales. **Seguridad alimentaria:** se refiere al indicador que mide aspectos como la prevalencia de la subalimentación, la adecuación de la cantidad media de alimentos que consume una persona, el índice del precio de los alimentos en el país y la volatilidad del precio de los alimentos en el país. **Tasa de desempleo:** se refiere al porcentaje de la mano de obra que, aunque no tiene trabajo, está disponible y está buscando empleo. **Jóvenes que no están empleados/as y no cursan estudios ni reciben capacitación:** se refiere a la proporción de jóvenes que no están empleados/as y no cursan estudios ni reciben capacitación dentro de toda la población de jóvenes en el mismo grupo de edad. **Mujeres en la mano de obra:** se refiere al porcentaje de participación femenina en la mano de obra.	**Ejemplos de canales de influencia:** • La infraestructura puede posibilitar la prestación de servicios básicos (p. ej. agua, saneamiento, educación, sanidad) para todas las personas. • La implementación de infraestructura crea oportunidades laborales. • La promoción de la diversidad de la mano de obra en los proyectos de infraestructura contribuye a eliminar las barreras que obstaculizan la participación de las mujeres en la mano de obra. • La infraestructura puede establecer conexiones con zonas remotas, reducir los costos de transacción y estimular la economía. **Ejemplos en el sector:** • La infraestructura de transporte puede mejorar el acceso a los mercados. • La infraestructura educativa puede solucionar el desempleo ya que desarrolla las capacidades locales y aumenta la empleabilidad.
Ambiental	Vulnerabilidad a riesgos ambientales, climáticos y sanitarios que afectan a las condiciones y a los medios de vida de la ciudadanía.	**Vulnerabilidad socioeconómica:** se refiere a la capacidad que tienen las personas y los hogares para permitirse unas condiciones seguras y resilientes para sus medios de vida y una situación de bienestar. **Salud ambiental:** se refiere a la protección de la salud de las personas ante perjuicios ambientales provocados por la calidad del aire, del agua y del saneamiento y por otros factores. **Seguridad alimentaria:** se refiere a la prevalencia de la subalimentación, la adecuación de la cantidad media de alimentos que consume una persona, el índice del precio de los alimentos en el país y la volatilidad del precio de los alimentos en el país. **Riesgo de desastres naturales:** se refiere a la probabilidad de que se produzca un terremoto, un tsunami, una inundación, un ciclón, un período de sequía o cualquier otro acontecimiento de este tipo.	**Ejemplos de canales de influencia:** • La infraestructura resiliente protege a las comunidades y a los Estados frente al impacto de perturbaciones como los terremotos, los tsunamis o las inundaciones, de modo que se eviten la inseguridad alimentaria y el perjuicio económico, entre otros riesgos que afectan a la resiliencia. • Una infraestructura que genera bajas emisiones en carbono puede favorecer la mitigación del cambio climático y limitar el impacto negativo del cambio climático en la salud de las personas. **Ejemplos en el sector:** • La infraestructura hídrica y de gestión de desechos sólidos puede reducir los brotes de enfermedades en una comunidad. • La infraestructura de agua y saneamiento puede contribuir a contener la transmisión de enfermedades infecciosas pues posibilita la higiene personal. • La infraestructura sanitaria posibilita las respuestas de emergencia efectivas durante crisis sanitarias como las pandemias. • Si no se desarrolla teniendo en cuenta la sostenibilidad, la infraestructura de edificios, energética y de transporte puede propiciar la deforestación, aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir a la contaminación del aire, del agua y acústica.

Dimensiones de la fragilidad	Descripción	Indicadores clave	Canales de influencia de la infraestructura
 **Política**	Vulnerabilidad a los riesgos inherentes a los procesos, acontecimientos o decisiones de índole política, sobre todo los referidos a la inclusión política, a la transparencia, a la corrupción y a la capacidad de la sociedad de acostumbrarse al cambio y evitar la represión.	**Voz y rendición de cuentas:** se refiere a la percepción de la medida en la que la ciudadanía de un país puede participar en la selección de sus Gobiernos, así como de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación. **Limitaciones judiciales del poder ejecutivo:** se refiere al grado en el que el poder ejecutivo respeta la constitución y cumple las disposiciones judiciales y también al grado de independencia del poder judicial. **Percepción de la corrupción:** se refiere a la percepción de los niveles de corrupción según lo determinado por evaluaciones de personas expertas y de encuestas de opinión. **Limitaciones legislativas del poder ejecutivo:** se refiere al grado en que el poder legislativo y los organismos gubernamentales pueden cuestionar, investigar y supervisar al poder ejecutivo. **Terror político:** se refiere a los niveles de violencia sancionada o perpetrada por el Estado, como el asesinato de rivales políticos y la brutalidad policial. **Elecciones descentralizadas:** se refiere al caso de que haya elecciones subnacionales y al grado en el que las autoridades regionales pueden operar sin injerencias de las autoridades centrales. **Duración del régimen:** se refiere al número de años que dura un sistema gubernamental y se utiliza como medida de la inestabilidad.	**Ejemplos de canales de influencia:** • El desarrollo de infraestructura influye en la percepción pública de la legitimidad y la rendición de cuentas del Gobierno. • La naturaleza de las inversiones públicas en infraestructura las hace especialmente propensas a la corrupción, ya que se gastan cantidades cuantiosas de dinero (en el desarrollo de infraestructura suelen darse casos de corrupción como, entre otros, el soborno, el abuso de autoridad o el tráfico de influencias). **Ejemplos en el sector:** • Las comunicaciones digitales pueden facilitar la rendición de cuentas, la transparencia y el monitoreo de instituciones. • El uso de la infraestructura para el Estado de derecho puede promover el acceso de la sociedad civil a la justicia. • La infraestructura de transporte puede conectar a las comunidades a los servicios gubernamentales.
De seguridad	Vulnerabilidad de la seguridad general a la violencia y a los delitos (se incluye la violencia política y social).	**Riesgo de conflicto:** se refiere al riesgo estadístico de que se produzca un conflicto violento en un período de entre uno y cuatro años en función de los 25 indicadores cuantitativos de fuentes públicas. **Control estatal sobre el territorio:** se refiere al porcentaje del territorio sobre el que el Estado ejerce un control efectivo. **Nivel de actividad delictiva violenta** cometida por organizaciones delictivas (tráfico de drogas, tráfico de armas, prostitución, etc). **Estado de derecho:** se refiere a cómo se percibe el grado de confianza de la ciudadanía en las normas de la sociedad y la medida en la que las respetan; en particular, se refiere a la calidad de la ejecución de los contratos, de los derechos de propiedad, de la policía y de los tribunales.	**Ejemplos de canales de influencia:** • La infraestructura puede estar sujeta a luchas de poder, atraer la violencia o ser el objetivo de actividades delictivas (p. ej. terrorismo). • El acceso que ofrece la infraestructura puede exponer a grupos vulnerables a la violencia y a la actividad delictiva; esto puede ser un resultado del aumento de la presencia de grupos delictivos en zonas a las que es más fácil acceder porque se ha mejorado el acceso (p. ej. con carreteras y puentes) o de la exposición que se sufre al viajar distancias largas para obtener servicios o recursos (p. ej. las mujeres y las niñas que pueden sufrir violencia y acoso cuando van a recoger agua de grifos comunitarios situados lejos de sus casas). **Ejemplos en el sector:** • Con las comunicaciones digitales se pueden notificar rápidamente a las autoridades los levantamientos que se produzcan. • La infraestructura de transporte puede mejorar el acceso a los servicios básicos durante el conflicto. • La infraestructura de transporte puede mejorar el acceso de los Gobiernos y los militantes a los grupos vulnerables.

Dimensiones de la fragilidad	Descripción	Indicadores clave	Canales de influencia de la infraestructura
		Tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. **Número de alianzas formales** entre países. **Muertes en combate per cápita** según lo dispuesto en los registros. **Impacto del terrorismo** medido según el Índice de Terrorismo Mundial, que refleja el número de muertes, atentados, incidentes y daños materiales provocados por el terrorismo.	
 Social	Vulnerabilidad a los riesgos que emanan de las desigualdades verticales y horizontales que afectan a la cohesión de la sociedad, como por ejemplo la desigualdad entre grupos definidos o construidos desde una perspectiva cultural y las diferencias sociales.	**Voz y rendición de cuentas:** se refiere a la percepción de la medida en la que la ciudadanía de un país puede participar en la selección de sus Gobiernos, así como de la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de los medios de comunicación. **Acceso a la justicia:** se refiere a la medida en la que los/as ciudadanos/as gozan de un acceso seguro y efectivo a la justicia. **Desigualdad horizontal:** mide si todos los grupos sociales —diferenciados según su idioma, etnia, religión, raza, región o casta— tienen el mismo nivel de libertades civiles. **Índice Básico de la Sociedad Civil:** mide la solidez de la sociedad civil en términos generales. **Coeficiente de Gini:** se refiere al índice que mide la desigualdad en los ingresos. **Desigualdad de género:** se refiere al nivel de la desigualdad de género en tres aspectos importantes del desarrollo humano, a saber, la salud reproductiva, el empoderamiento y la situación económica.	**Ejemplos de canales de influencia:** • La infraestructura inclusiva puede facilitar el acceso a servicios básicos para todas las personas y, en consecuencia, reducir la percepción de desigualdad que desencadena las tensiones. • La participación de las mujeres en los órganos que toman decisiones sobre infraestructura (p. ej. juntas para el desarrollo de la comunidad) supone un beneficio para el desarrollo de la infraestructura con perspectiva de género. **Ejemplos en el sector:** • Las comunicaciones digitales pueden facilitar el acceso a la información y a los medios de comunicación libres. También pueden contribuir a la libertad de expresión pues ofrecen a la ciudadanía canales de comunicación libres. • Con enlaces de transporte mejorados se puede facilitar el acceso de los/as votantes a los colegios electorales y a las instituciones de justicia. Asimismo, pueden garantizar que las mujeres y otros grupos marginados tengan un acceso igualitario a las instituciones públicas.

© UNOPS

Fases de la consolidación de la paz

Como ya se ha indicado, la infraestructura es un agente catalizador del cambio que se relaciona con todas las dimensiones de la fragilidad y, por su parte, la consolidación de la paz es un proceso continuo que comienza mucho antes de que el conflicto llegue a producirse. Como resultado de estas relaciones, la infraestructura y los servicios que presta pueden tener diferentes roles en el proceso de consolidación de la paz a medida que cambia el contexto de la fragilidad. En esta sección se trata de determinar el rol que desempeña la infraestructura en las distintas fases del conflicto con el objetivo de resaltar los contextos en los que la infraestructura puede respaldar o dificultar las actividades de consolidación de la paz. Merece la pena mencionar que en la práctica es casi imposible distinguir con claridad las fases del conflicto (p. ej. establecer en qué punto el aumento de la violencia pasa a considerarse un "conflicto" y en qué momento la disminución de la violencia pasa a una fase "posconflicto"). Sin embargo, este sencillo marco permite llevar a cabo un análisis concluyente para saber cómo se relaciona la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad en diferentes circunstancias.

Antes del conflicto

En esta fase se desarrollan las medidas de prevención del conflicto encaminadas a reducir los agravios que sufren determinados grupos y que pueden provocar un conflicto violento. Si las medidas de prevención que se toman en esta fase son efectivas, se puede minimizar la probabilidad de que el conflicto llegue a producirse y dirigir a las sociedades hacia un desarrollo sostenible. Cuando se ignoran los agravios que sufren determinados grupos o si las medidas de prevención no surten efecto, es probable que la violencia se avive y pueda ocasionar un conflicto.

En tales contextos, la inversión en sistemas de infraestructura inclusivos y sostenibles puede mejorar la resiliencia y evitar que las sociedades se suman en una crisis y, a la larga, en un conflicto. En el informe *Pathways for Peace*, elaborado entre las Naciones Unidas y el Banco Mundial, se establece cómo influyen las decisiones estatales sobre la inversión en infraestructura en los agravios para

determinados grupos en el contexto de las relaciones entre el centro y la periferia:

Las tensiones entre el centro y la periferia suelen tener sus orígenes en patrones históricos de exclusión, por lo que están profundamente arraigadas en las instituciones estatales. Por diversas razones, los Estados consideran en muchas ocasiones que los costos de mejorar la infraestructura o los servicios para integrar a las regiones de la periferia son demasiado altos en contraposición con los posibles beneficios que esta medida podría conllevar (Keister, 2014)[29].

Pese a la impresión general de que la mejora de los servicios de infraestructura acarrea unos costos desorbitados (en particular en el caso de los Estados frágiles y afectados por conflictos), las actividades de prevención pueden ser rentables, impulsar la estabilidad y, en última instancia, salvar vidas. Se calcula que con las actividades de prevención se pueden ahorrar entre 5.000 y 69.000 millones USD al año si los Gobiernos nacionales y la comunidad internacional evitan la desviación de los recursos destinados al gasto militar, a la asistencia y a la consolidación de la paz[30]. Además de cerrar a largo plazo la brecha de acceso, las intervenciones en infraestructura pueden contribuir a reducir la violencia, el conflicto y los delitos a corto plazo. Por ejemplo, la extensión de la electrificación puede mejorar la seguridad de las comunidades ya que la iluminación de las calles sirve para disuadir la comisión de actos violentos. Igualmente, cuando hay carreteras y vías de navegación adecuadas, las autoridades pueden acudir a tiempo a las comunidades para atender las emergencias y los delitos.

Si se quiere reforzar el Estado de derecho en un país determinado, la construcción de comisarías de policía, tribunales y centros penitenciarios siguiendo unos estándares apropiados puede promover a largo plazo un mayor cumplimiento de la ley y la mejora del acceso a la justicia. Para que los procesos de toma de decisiones sean participativos es preciso que las personas, incluidas las más vulnerables, tengan acceso a las instituciones de gobernanza de todos los niveles. Para garantizar este acceso se necesitan, por ejemplo, mejores enlaces de transporte, de modo que toda la ciudadanía pueda ejercer su derecho a voto. Aunque las inversiones en los activos mencionados pueden mejorar la prestación de servicios relacionados con la seguridad y la justicia, cabe destacar que, si no se adopta un enfoque holístico de la infraestructura como sistema, es poco probable que estas inversiones aporten beneficios a largo plazo. Si se hace frente a las desigualdades y a la exclusión con inversiones en infraestructura que aporten conocimientos y, a su vez, se logra que las instituciones sean más inclusivas y transparentes, se garantizará que las estrategias de desarrollo puedan evitar de forma efectiva el desgaste del entramado social y, en consecuencia, el estallido de una crisis[31].

Aun así, si los sistemas de infraestructura se utilizan para actividades predatorias, si los servicios son deficientes o escasos o si la infraestructura no puede proteger a las comunidades ni al desarrollo, la infraestructura puede también poner trabas a las actividades de consolidación de la paz y empeorar los agravios que sufren determinados grupos. En Haití, por ejemplo, dado que la infraestructura carecía de resiliencia, la población del país se vio desprotegida ante el terremoto de 2010, que, además de provocar muchas muertes[32], conllevó que las personas supervivientes quedaran más expuestas a la violencia[33]. En una encuesta a los hogares afectados en Puerto Príncipe se reveló que el 24% de las personas encuestadas habían perdido sus casas a raíz de este desastre[34]. En las seis semanas que sucedieron al terremoto, más de 4.000 personas sufrieron agresiones físicas y alrededor del 19% de los hogares encuestados tuvieron que hacer frente a una grave inseguridad alimentaria porque colapsaron los servicios de infraestructura relacionados con la alimentación de los que dependían los/as miembros de la comunidad[35]. Otras consecuencias directas de la inoperancia de la infraestructura fueron las fugas de los centros penitenciarios y el aumento de la presencia de bandas en zonas vulnerables —ya que estos centros no eran resilientes y no había acceso a las zonas afectadas—, lo que contribuyó al

© UNOPS

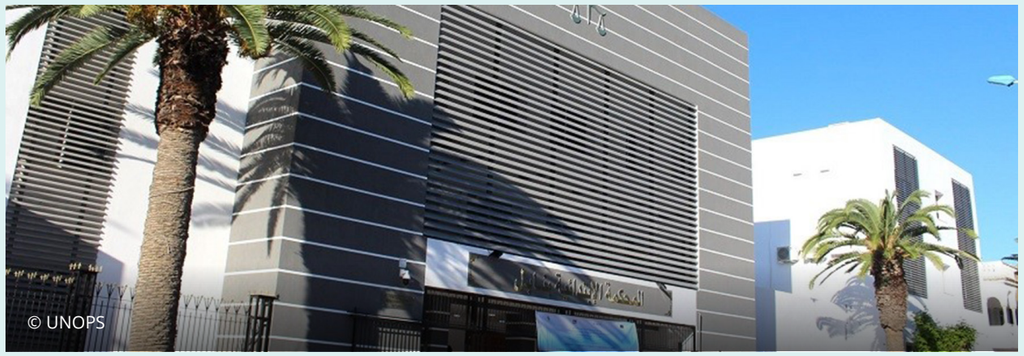
incremento de los delitos y de las tasas de violencia[36]. Asimismo, las poblaciones desplazadas que vivían en campamentos de tiendas de campaña estaban más expuestas a la violencia. Así, según la encuesta mencionada, durante las seis semanas siguientes al terremoto cerca de 11.000 personas —la gran mayoría mujeres —fueron víctimas de agresiones sexuales[37].

Además, dado que las características meteorológicas son cada vez más impredecibles y extremas a causa del cambio climático, la infraestructura puede proteger en gran medida a las comunidades de las crisis económicas, ambientales y sociales que pueden ocasionar inestabilidad. A continuación, se presentan una serie de ejemplos no exhaustivos para mostrar la forma en la que la infraestructura se relaciona con las dimensiones de la fragilidad antes del conflicto *(consulte la Tabla 2)*.

Como se indica en la Tabla 2, el desarrollo de la infraestructura puede bien contribuir o bien dificultar las actividades de consolidación de la paz antes de que se produzca el conflicto. Cuando estas actividades no dan sus frutos, el rol que desempeña la infraestructura se ve muy influido por las características del conflicto y del entorno. En la siguiente sección se explican las diferentes formas en las que la infraestructura puede respaldar u obstaculizar las actividades de consolidación de la paz durante los conflictos en curso.

Tabla 2: Relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad antes del conflicto

Dimensión	La infraestructura como apoyo para la consolidación de la paz	La infraestructura como obstáculo para la consolidación de la paz
Económica	El desarrollo de infraestructura genera oportunidades laborales y aumenta la aportación de fondos a la economía, lo que fomenta la resiliencia económica y el desarrollo.	Si la aportación de fondos y las oportunidades laborales que crea el desarrollo de infraestructura se consideran discriminatorias, se pueden ocasionar disputas y agravios para determinados grupos, lo que a la larga puede desencadenar un conflicto.
Ambiental	La infraestructura baja en carbono y las soluciones de energía renovable pueden favorecer la mitigación del cambio climático. Las soluciones de infraestructura respetuosas con el medio ambiente pueden ser de ayuda para cumplir las exigencias de desarrollo provocando un impacto mínimo en el medio ambiente. La infraestructura resiliente protege a las comunidades y al Estado y les ayuda a lidiar con el impacto del cambio climático y de las perturbaciones y tensiones ambientales.	La infraestructura puede aumentar las emisiones de gases de efecto invernadero y contribuir a la contaminación del aire, del agua y acústica. La infraestructura no resiliente puede resultar ineficiente para proteger a las comunidades contra el cambio climático y de otras perturbaciones y tensiones ambientales, lo que puede ocasionar la pérdida de vidas y de medios de vida, la inseguridad alimentaria, la migración y otros factores que provocan inestabilidad.
Política	Los proyectos de infraestructura con base empírica que estén integrados en las estrategias nacionales e involucren a partes interesadas clave promueven la legitimidad del Gobierno y la estabilidad a largo plazo.	En las zonas en las que la presencia del Estado es escasa, los activos de infraestructura pueden utilizarse por grupos enfrentados y poner trabas a la legitimidad estatal.
De seguridad	Una mejora de la comunicación y la accesibilidad en el territorio nacional puede incrementar la presencia del Estado y la seguridad.	Una mejora de la accesibilidad y un aumento de la presencia del Estado en el territorio nacional pueden avivar las tensiones con las comunidades locales si las fuerzas de seguridad del Estado muestran un comportamiento predatorio o violento.
Social	La infraestructura inclusiva puede prestar servicios básicos y reducir la impresión de desigualdad que desencadena las tensiones.	La infraestructura no inclusiva puede empeorar los agravios que sufren determinados grupos a causa de la desigualdad que sienten y las tensiones pueden dar lugar a la violencia.


© UNOPS

Apoyo de la reforma del sistema de justicia en Túnez

País: Túnez
Asociado: Comisión Europea
Duración: 2013 - 2018

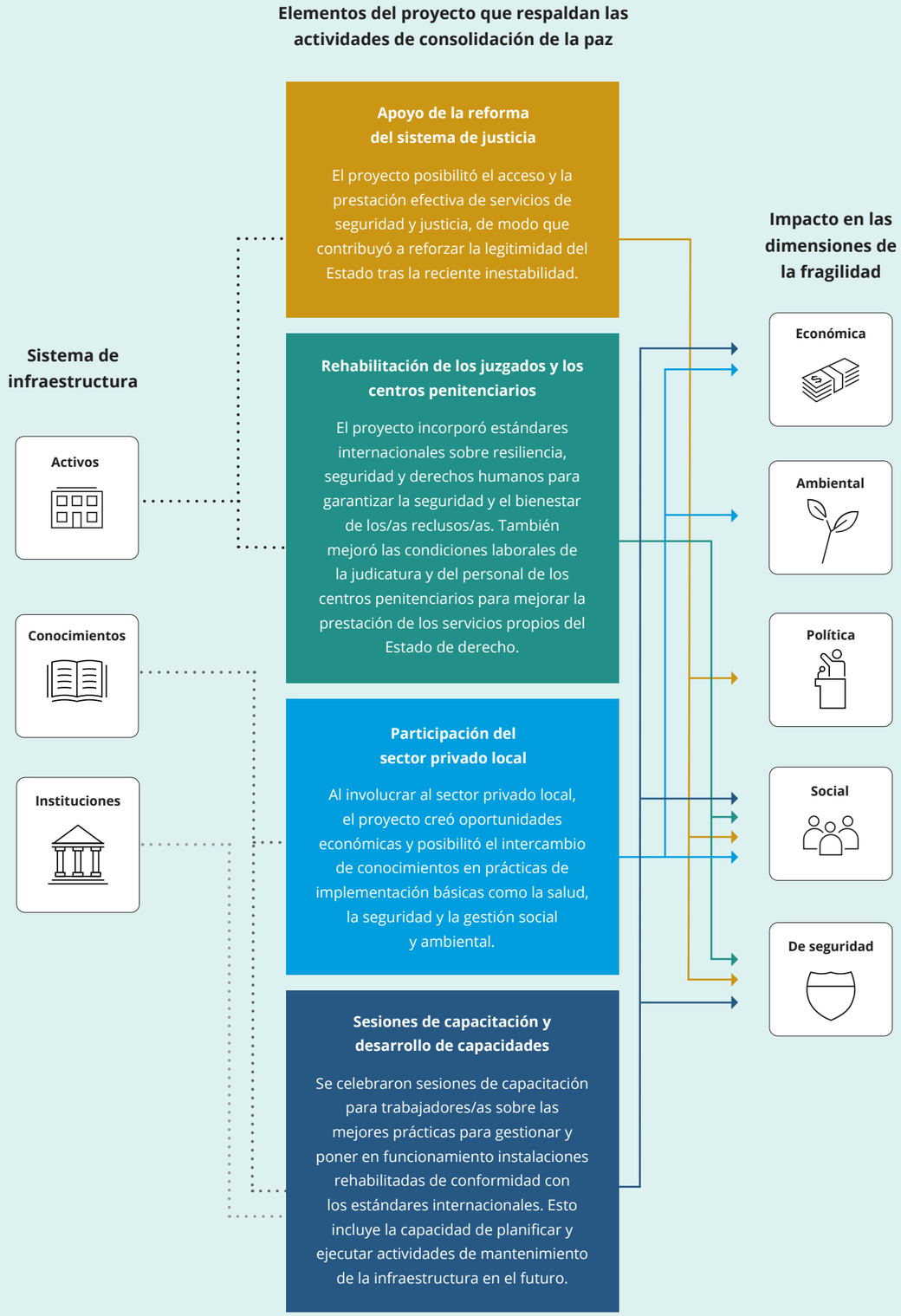
La revolución tunecina marcó el comienzo de lo que hoy en día se conoce como la Primavera Árabe. Si bien Libia, Siria y Yemen siguen luchando por salir de la espiral de violencia y conflicto que sucedió a las protestas de la Primavera Árabe, Túnez parece haber superado con éxito los años convulsos de crisis política posteriores a la revolución. A pesar de los problemas económicos y de seguridad, el país ha logrado progresos alentadores hacia la democracia y ha evitado el estallido de conflictos.

Parte del éxito del país en este sentido puede atribuirse a las instituciones gubernamentales, que llevaron a cabo reformas considerables de manera oportuna. De esta forma, se sentaron las bases de un sistema político más sostenible, democrático e inclusivo[38].

En el ámbito de tales reformas, UNOPS apoyó al Gobierno de Túnez en la reforma de su sistema de justicia, dedicando especial atención a reforzar el Estado de derecho en medio de la crisis política y de seguridad que amenazó la pacífica transición del país hacia la democracia.

UNOPS se encargó de ejecutar las obras de rehabilitación de tres juzgados (Gabes, Nabeul y Sfax) y dos centros penitenciarios (Gabes y Messadine) para que se ajustaran a los estándares internacionales sobre seguridad y derechos humanos. UNOPS realizó los estudios de viabilidad y la revisión del diseño, contrató a subcontratistas y monitoreó los plazos y la calidad de las obras. A fin de garantizar la sostenibilidad, se ofrecieron sesiones de capacitación y de desarrollo de capacidades para el personal técnico y las personas a cargo del funcionamiento, el mantenimiento y la actualización de tales sistemas de infraestructura. Con esta intervención, UNOPS contribuyó a una prestación de servicios de justicia más accesible y efectiva para la población tunecina, lo que en definitiva implica el apoyo a la transición democrática del país.

En el diagrama de la derecha se muestran las relaciones entre los elementos del proyecto, los componentes de un sistema de infraestructura y las dimensiones de la fragilidad.



Durante el conflicto

La infraestructura suele asociarse con el acceso militar en las zonas afectadas por conflictos. Como la infraestructura está sujeta a luchas de poder, puede atraer a la violencia de todas las partes de un conflicto y convertirse en una vía para ejercer una mayor depredación. En consecuencia, el desarrollo de infraestructura durante el conflicto no se percibe como una actividad neutral. Por ejemplo, en la República Democrática del Congo, en 2011 los rebeldes hundes controlaron la carretera principal del sur de Pinga con fines tributarios y defensivos[39]. El Grupo de Expertos/as de las Naciones Unidas también informó de que los rebeldes hundes querían bloquear la reparación de un puente a cargo de una organización internacional de implementación, pues creían que esta obra provocaría la presencia militar en sus territorios[40]. Según un estudio reciente, la violencia política aumentó considerablemente en Iraq a raíz de la construcción de una carretera entre 2003 y 2016[41].

Aparte del acceso militar, la implementación de la infraestructura de emergencia en zonas afectadas por conflictos puede desempeñar un rol positivo en el proceso de consolidación de la paz, ya que puede contribuir al (re)establecimiento de los servicios públicos y a la mejora de la resiliencia y los medios de vida de las comunidades perjudicadas. Por ejemplo, la reparación y la renovación de la infraestructura energética puede posibilitar la prestación en las zonas afectadas por conflictos de servicios esenciales como la salud, la educación, el agua y el saneamiento. Además, la mejoría de la prestación de servicios aumenta la resiliencia de las comunidades, pues propicia la creación de empleo y la generación de ingresos e incrementa la salud y el bienestar. Por su parte, la mejoría del suministro de energía, especialmente en las zonas rurales, también ayuda al aumento de la resiliencia económica de los hogares porque se reduce su nivel de dependencia a los combustibles (p. ej. el queroseno), que cada vez son más escasos y caros en las zonas afectadas por conflictos. Aparte de los beneficios tangibles que la implementación de infraestructura puede aportar a las comunidades afectadas por conflictos, el (re)establecimiento de la prestación de servicios públicos contribuye también a generar confianza en el proceso de consolidación de la paz y favorece la legitimidad del Estado.

Cuando hay un conflicto en curso, la implementación de infraestructura es más peligrosa y más delicada que en cualquier otra situación. El éxito del proyecto depende sobre todo de los estándares y de las prácticas que utilizan los asociados encargados de la implementación. Por desgracia, cuando se ha prestado una atención excesiva a las salidas y apenas se ha tratado de desarrollar la amplia capacidad de los sistemas de infraestructura (instituciones y conocimientos), los proyectos de infraestructura no han logrado sus resultados de desarrollo a largo plazo ni el impacto deseado. Algunos ejemplos de la implementación de infraestructura en el marco de los proyectos de efecto rápido sirven para ilustrar que, si se presta una atención desmesurada a las salidas tangibles (activos) y no se atiende debidamente a la planificación y a la preparación, no se logran sostener las actividades de consolidación de la paz a largo plazo, lo que a menudo favorece el aumento de las tensiones.

En Afganistán, por ejemplo, tras la resolución 1386 (2001) del Consejo de Seguridad*, las obras de infraestructura implementadas en el marco de los proyectos de efecto rápido tenían un elemento militar con la intención de "conquistar el corazón y la mente" de la población local. Estos proyectos se asentaban sobre la idea de que una ejecución rápida de activos de infraestructura tangibles aumentaría la confianza en la capacidad del Gobierno de Afganistán y pondría de manifiesto su compromiso con las comunidades locales, que también participaban en la identificación del proyecto, así como en la toma de decisiones y en su ejecución[42]. Los programas orientados a la comunidad conducirían por tanto a unas iniciativas de desarrollo más sostenibles para el futuro que, a la larga, permitirían el sostenimiento de la paz.

En consecuencia, pesaba sobre tales proyectos la presión de comenzar a construir pronto y de desembolsar los fondos con rapidez. La prisa por demostrar su impacto solía pesar más que la necesidad de llevar a cabo una planificación y una preparación adecuadas, que son cruciales para que la implementación de infraestructura sea satisfactoria, sobre todo en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Con frecuencia se omitían los estudios sobre la sensibilidad ante los conflictos, los estudios de viabilidad y los estudios de sostenibilidad, ya que en los proyectos de efecto rápido las operaciones a corto plazo tienen más prioridad que la durabilidad a largo plazo. A consecuencia de los errores en el diseño, las especificaciones inapropiadas, las prácticas de construcción por debajo de los estándares y los problemas en la implementación ocasionados por el conflicto, se obtuvo una infraestructura de baja calidad que conlleva unos costos de funcionamiento y mantenimiento más altos, y el Gobierno de Afganistán no puede asumirlos dada la reducción progresiva de la AOD[43]. Debido a la falta de mantenimiento, en la actualidad hay varios sistemas inoperativos y ya no se prestan servicios públicos. Además, las alegaciones de corrupción en la implementación pública acentúan aún más el descontento y las tensiones que surgen en la población afgana.

El caso de Afganistán ilustra cómo la ausencia de un enfoque holístico de los elementos de un sistema de infraestructura puede poner trabas al desempeño del sistema a largo plazo y repercutir negativamente en la consolidación de la paz. A continuación se presentan una serie de ejemplos no exhaustivos para mostrar la forma en la que la infraestructura se relaciona con la consolidación de la paz durante el conflicto *(consulte la Tabla 3)*.

La relación de la infraestructura con las actividades de consolidación de la paz durante el conflicto depende en gran medida del tipo de conflicto de que se trate, de los grupos implicados en las luchas de poder y de la estrategia que hay detrás de la respuesta inmediata que ofrece la comunidad internacional. Aunque la implementación de infraestructura de emergencia puede ayudar a lograr la consolidación de la paz (re)estableciendo los servicios públicos que promueven la resiliencia y la recuperación, los proyectos en los que no se planifica adecuadamente la implementación, el funcionamiento y el mantenimiento de la infraestructura en tales contextos corren el riesgo de alimentar la inestabilidad en lugar de favorecer la paz.

Cuando descienden los niveles del conflicto, la infraestructura desempeña un rol fundamental en la recuperación posterior. Esta cuestión se explicará en la siguiente sección.

© UNOPS

*La resolución 1386 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, autorizaba el establecimiento durante seis meses de una Fuerza internacional de asistencia para la seguridad que apoyara a la Autoridad Provisional afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes. En la resolución se aceptaba el ofrecimiento del Reino Unido de asumir la dirección en la organización y el mando de dicha Fuerza.

Tabla 3: Relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad durante el conflicto

Dimensión	La infraestructura como apoyo para la consolidación de la paz	La infraestructura como obstáculo para la consolidación de la paz
Económica	La implementación de infraestructura de emergencia contribuye al restablecimiento de servicios esenciales, fomentando así la creación de empleo y la generación de ingresos. Los proyectos de obras públicas para el desarrollo de infraestructura que requieren gran densidad de mano de obra pueden reducir el conflicto debido a la rápida aportación de efectivo para los grupos desfavorecidos.	Los grupos militares pueden utilizar los activos de infraestructura como medio de extorsión para financiar sus actividades (p. ej. bloqueo de carreteras).
Ambiental	La infraestructura resiliente puede resistir mejor las perturbaciones del conflicto, pues protege los beneficios ambientales y de desarrollo.	La infraestructura puede facilitar el acceso a zonas de difícil acceso, lo que conlleva el aumento de las actividades ilegales como la explotación ilícita de recursos naturales (p. ej. la explotación forestal, la agricultura ilícita de tala y quema, la extracción ilegal de minerales y el furtivismo).
Política	Los proyectos de infraestructura que están adecuadamente planificados e implementados pueden contribuir al (re)establecimiento de la prestación de servicios y, en consecuencia, al refuerzo de la legitimidad del Estado en las zonas afectadas por conflictos.	Si se planifican o implementan de forma incorrecta, los proyectos de infraestructura pueden provocar aún más inestabilidad después de un breve período de tiempo si resulta muy complicado y caro poner en funcionamiento, mantener y gestionar las salidas obtenidas.
De seguridad	La infraestructura puede respaldar la logística militar y extender la presencia internacional o del Estado en las zonas afectadas por conflictos.	Un acceso mejorado puede incrementar los riesgos de seguridad para las comunidades que estarán más expuestas a los grupos violentos que luchan en el territorio.
Social	La implementación de infraestructura de emergencia contribuye al (re)establecimiento de servicios esenciales, de modo que se mejora la resiliencia y el bienestar de las comunidades afectadas. El fomento de la incorporación de la perspectiva de género en la planificación y la implementación de proyectos de infraestructura de emergencia evita que con estos proyectos se agrave la vulnerabilidad de las mujeres y de otros grupos marginados dentro de las comunidades.	Si se planifica e implementa incorrectamente, la infraestructura de emergencia puede avivar las tensiones ya que la opinión pública es negativa (p. ej. corrupción en la implementación del proyecto, incapacidad del Gobierno de prestar servicios debido al elevado costo del funcionamiento y el mantenimiento). Los grupos militares pueden tener como objetivo los activos de infraestructura estratégica, bien para controlarlos o bien para destruir tanto el activo como el servicio que presta, lo que afecta negativamente a la comunidad que depende de este servicio para cubrir sus necesidades básicas.

© UNOPS

Medidas para aprovechar la abundante luz solar que recibe Yemen

País: Yemen

Asociado: Banco Mundial

Duración: 2018 - 2021

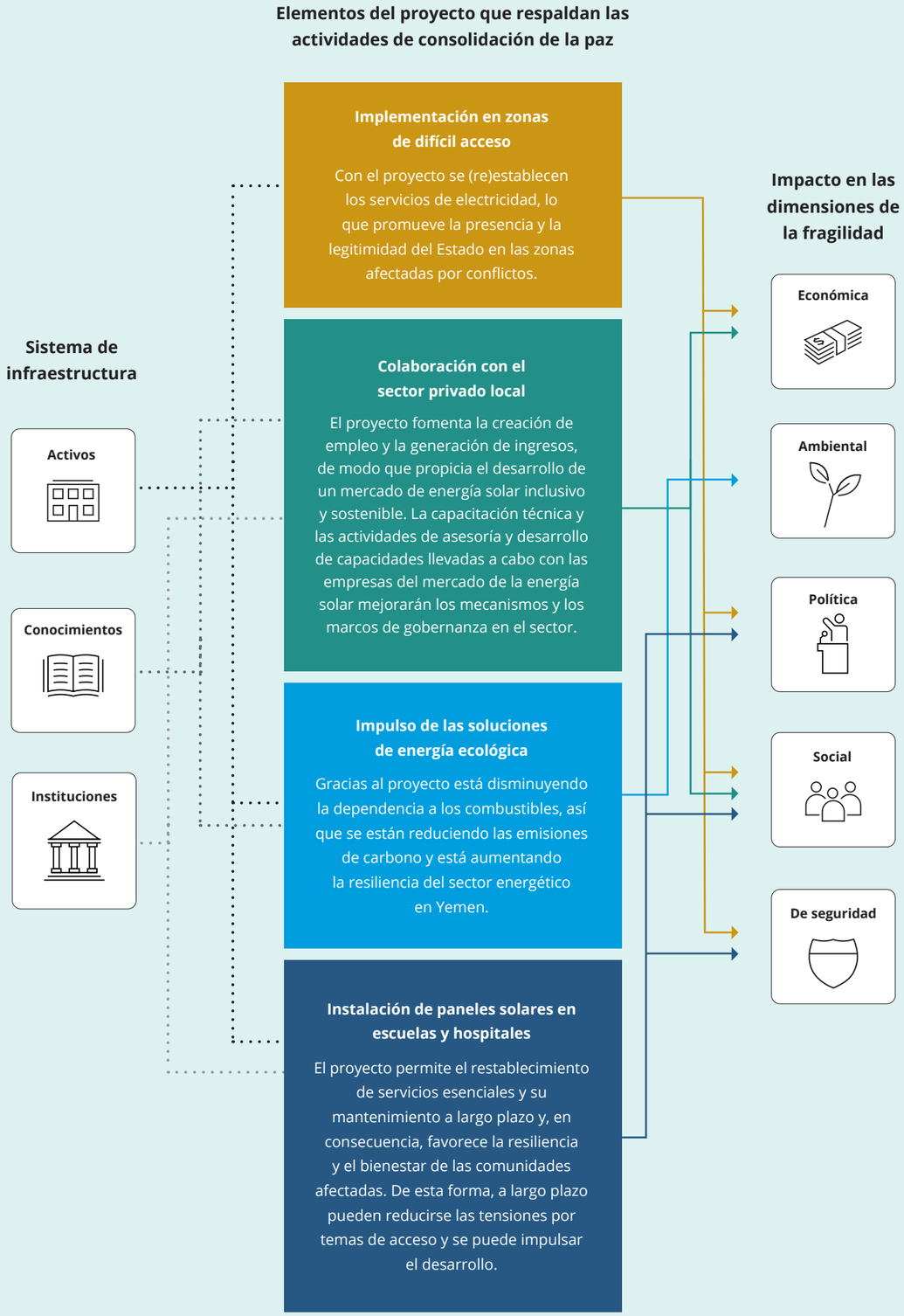
El conflicto en Yemen ha empeorado considerablemente la prestación de servicios públicos esenciales como la electricidad. Antes de que se produjera, alrededor de dos tercios de la población yemení tenía acceso a redes de electricidad públicas (una de las tasas de acceso más bajas de la región de Oriente Medio y Norte de África). En 2017, dos años después del estallido de la guerra, este número había descendido a menos del 10%.

UNOPS ayuda a la población yemení a hacer frente a la crisis energética que atraviesa el país; para ello, aprovecha la abundante cantidad de luz solar que recibe. Con financiación de la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial y en colaboración con el sector privado local (instituciones de microfinanzas y empresas de suministro e instalación de equipos de energía solar), UNOPS está instalando sistemas de energía solar en zonas de difícil acceso a fin de restablecer el suministro de electricidad a 220 centros de salud y a 280 escuelas.

UNOPS está también apoyando la instalación de sistemas fotovoltaicos en los hogares. El objetivo es, a través del desarrollo del mercado y de subsidios, suministrar energía solar a 200.000 hogares en zonas rurales y periurbanas del país, de forma que al mismo tiempo se establezca un mercado sostenible que siga ampliándose incluso una vez terminado el proyecto. La colaboración con el sector privado de Yemen es fundamental para crear empleos y oportunidades económicas para las personas afectadas por el conflicto. El desarrollo de la capacidad y los conocimientos técnicos locales consolida las instituciones y contribuye a que el mercado de la energía solar del país sea más inclusivo y sostenible.

Antes de recibir los sistemas de energía solar, en el hospital Al-Salam de Lahj no había electricidad, lo que afectaba negativamente a la prestación de servicios sanitarios e impedía que el personal trabajara por las tardes. Gracias al suministro eléctrico fiable del que hoy en día dispone el hospital, se pueden prestar servicios de forma ininterrumpida, incluida la asistencia hospitalaria y la atención de casos de emergencia y críticos. El hospital también abrió una zona específica para que las mujeres dieran a luz y para tratar partos obstruidos, en la que también se prestaban servicios de asistencia a recién nacidos/as.

En el diagrama de la derecha se muestran las relaciones entre los elementos del proyecto, los componentes de un sistema de infraestructura y las dimensiones de la fragilidad.



© UNOPS

Después del conflicto

En las regiones en las que el conflicto ha dañado o destruido la infraestructura, reconstruirla es fundamental para restablecer la paz y el orden en las comunidades afectadas. Esta reconstrucción brinda la oportunidad de revaluar el rol que desempeña la infraestructura en un contexto determinado y de reconstruir mejor teniendo en cuenta los riesgos que afectan a cada sistema de infraestructura en particular y las necesidades de servicio de la comunidad. Por ejemplo, reconstruir mejor permite llevar a cabo mejoras en la resiliencia de la infraestructura para que los sistemas puedan soportar las perturbaciones y tensiones que se produzcan en el futuro (ya sea por conflictos, por el cambio climático o por otros acontecimientos previstos o imprevistos). También ofrece la oportunidad de analizar las necesidades de servicio de una comunidad determinada, conocer las deficiencias institucionales y de conocimiento que deben abordarse y desarrollar de forma efectiva una infraestructura que sea inclusiva y contribuya a la resiliencia y al bienestar a largo plazo de la comunidad. En definitiva, reconstruir mejor puede ayudar enormemente a las actividades de consolidación de la paz y garantizar que las inversiones en infraestructura tengan beneficios a largo plazo, ya que a través del nuevo desarrollo de infraestructura se evalúan y afrontan correctamente las causas del conflicto.

Para responder de forma satisfactoria a las necesidades de servicio de una comunidad en particular, al reconstruir mejor es preciso tener en cuenta lo que se sabe sobre las necesidades específicas de dicha comunidad. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de infraestructura que requieran gran densidad de mano de obra, se ha demostrado que la participación de los/as representantes locales para determinar las necesidades y soluciones contribuye a una planificación efectiva y al sentimiento de pertenencia y a la cohesión locales. Los proyectos de infraestructura que involucran a las comunidades locales en las primeras fases del proceso de toma de decisiones y de planificación, así como en la construcción y en el mantenimiento de activos, tienen más posibilidades de repercutir positivamente en las actividades de consolidación de la paz.

Asimismo, la reducción del conflicto y la fragilidad a través de la creación de empleo en el desarrollo de infraestructura estimula la aportación rápida de efectivo, que puede mejorar los medios de vida, impulsar las economías locales y también disuadir a las personas de actuar de forma violenta en el futuro[44]. Igualmente, puede unir a las comunidades en torno a un objetivo compartido y concreto (p. ej. un activo de infraestructura compartido que permitirá que se presten servicios mejores para todas las personas). Cuando los proyectos de infraestructura no siguen este patrón se corre el riesgo de que sean percibidos como ilegítimos y potencialmente tendientes a la explotación (por utilizar recursos locales en beneficio de terceros), sobre todo si implican recursos por los que haya mucha competencia, como el agua o las tierras de pastoreo.

En estos contextos tan volátiles, la participación y la aceptación de la comunidad son fundamentales tanto para proteger la implementación del proyecto ante grupos violentos como para disminuir el riesgo de reacciones violentas[45]. En el informe del Secretario General sobre consolidación de la paz y sostenimiento de la paz (A/72/707-S/2018/43) también se subraya la importancia de la participación de la comunidad en las actividades de consolidación de la paz:

«Tanto para consolidar la paz como para prevenir el extremismo violento y dar respuesta a las condiciones que propician el terrorismo, es fundamental adoptar enfoques participativos que involucren a la sociedad civil y las comunidades locales. [...] Recomiendo que todos los equipos en los países y las operaciones de paz de las Naciones Unidas elaboren estrategias de participación comunitaria, en consulta con los interesados nacionales y locales, en especial los grupos de jóvenes y de mujeres, y que esas estrategias se compartan, vigilen y examinen junto con los agentes locales»[46].

Como se indica en el informe, los enfoques que tienen en cuenta la participación de la comunidad son esenciales para que las iniciativas de consolidación de la paz den sus frutos. Aun así, también es crucial trabajar con estructuras gubernamentales nacionales y locales para suplir la falta de conocimientos y desarrollar las capacidades de las instituciones nacionales y locales. En consecuencia, para garantizar que se obtengan resultados sostenibles es imprescindible adoptar un enfoque holístico de la infraestructura que favorezca la inclusión de las partes interesadas y desarrolle sus capacidades en todos los niveles del proceso de consolidación de la paz. El caso de Afganistán expuesto en la sección anterior es un buen ejemplo para ilustrar que, cuando no se utiliza este enfoque holístico para el desarrollo de infraestructura, puede aumentar la inestabilidad.

Además, el caso de la reconstrucción que sucedió al terremoto en Haití es una muestra de cómo gracias a un enfoque holístico se puede conseguir un proceso de consolidación de la paz más inclusivo. Después del terremoto que sacudió al país en 2010, las actividades de recuperación se centraron en la mejora de las condiciones de vida de las familias que vivían en albergues temporales. De esta forma, personas desplazadas internas pudieron volver a las zonas que se habían derrumbado y se evitó el aumento de los albergues provisionales. En ese contexto, la reconstrucción brindó la oportunidad de reconstruir mejor, dado que Haití se ve afectado por fenómenos meteorológicos extremos y por otros peligros naturales. Así, aprovechar la oportunidad de planificar y construir infraestructura resiliente fue fundamental para proteger a las comunidades de este tipo de acontecimientos en el futuro y para ayudar a mitigar las posibles consecuencias negativas sobre la paz y la seguridad.

Los enfoques que tienen en cuenta la participación de la comunidad se utilizaron también, aparte de para el desarrollo de viviendas más resilientes, para involucrar a los/as miembros de la comunidad afectados/as por el desastre. De esta forma, intervinieron en la rehabilitación y la reconstrucción de viviendas y de activos públicos. Al implicar a las personas beneficiarias en las obras de reconstrucción con gran densidad de mano de obra se incrementó el caudal de fondos a la economía nacional, así que se mejoró la resiliencia de la economía y la empleabilidad de cara al futuro, ya que las personas beneficiarias recibieron capacitación en el empleo.

Asimismo, los/as cabezas de familia participaron en sesiones de capacitación sobre temas como la construcción segura y el mantenimiento, el uso y la ampliación de las casas, la tenencia de la tierra y la salud y el saneamiento. El objetivo de estas sesiones era suplir la falta de conocimientos de los/as cabezas de familia y desarrollar las habilidades necesarias para que los activos alcancen su máximo desempeño y tengan una vida útil larga.

Hay un consenso evidente sobre la importancia que tienen la participación y la aceptación de la comunidad para que las actividades de consolidación de la paz sean satisfactorias. Sin embargo, en la práctica, el nivel y la forma de participación de la comunidad en los proyectos de infraestructura varían según el contexto, el diseño del proyecto y las prácticas de los distintos asociados encargados de la implementación[47]. A pesar de que en determinados proyectos los/as dirigentes de la comunidad pueden participar en la toma de decisiones sobre la infraestructura que va a construirse y sobre los métodos de mantenimiento, en otros se puede limitar la participación local a la implicación de las personas beneficiarias en la implementación de las obras o en las actividades de funcionamiento y mantenimiento. Lamentablemente las estrategias para la participación de la comunidad de los distintos asociados encargados de la implementación no siempre están en sintonía y apenas se tiene información sobre su rol a largo plazo en las actividades encaminadas a lograr la estabilidad.

En la Tabla 4 se presentan algunos ejemplos de cómo la infraestructura puede respaldar o dificultar las actividades de consolidación de la paz en el período que sigue a los conflictos violentos.

Como se indica en la Tabla 4, las inversiones en infraestructura en los lugares que han sufrido un conflicto pueden afectar positiva y negativamente a varios factores relacionados con el conflicto. Aunque cada vez se conocen mejor las mejores prácticas para llevar a cabo las actividades de consolidación de la paz durante la recuperación del conflicto, los asociados encargados de la implementación siguen trabajando de forma dividida y sin apenas colaboración.

Teniendo en cuenta los elementos principales de este informe, UNOPS propone una serie de recomendaciones para fortalecer las prácticas de implementación entre los asociados que trabajan en los Estados frágiles y afectados por conflictos. En la siguiente sección se resumen algunos de los problemas descritos en este documento y los pasos que hay que seguir para resolverlos.

Tabla 4: Relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad después del conflicto

Dimensión	La infraestructura como apoyo para la consolidación de la paz	La infraestructura como obstáculo para la consolidación de la paz
Económica	Los proyectos de obras públicas para el desarrollo de infraestructura que requieren gran densidad de mano de obra estimulan la aportación rápida de efectivo, lo que a corto plazo beneficia a personas muy pobres. La implementación que tiene en cuenta las cuestiones de género puede posibilitar la participación de las mujeres en la mano de obra. Una infraestructura mejorada puede favorecer el acceso a los servicios públicos y a las oportunidades económicas.	Las obras públicas pueden alejar a las personas de sus actividades económicas diarias; en consecuencia, la economía local se puede ver más perjudicada que beneficiada. Si no se planifica adecuadamente, la infraestructura puede perpetuar las desigualdades de acceso a los servicios públicos y a las oportunidades económicas y, por tanto, acrecentar la presión que ya recae sobre las estructuras sociales. La ausencia de prácticas de implementación que contemplen las cuestiones de género puede obstaculizar la participación de las mujeres en la mano de obra y, en consecuencia, aumentar las cargas económicas de los hogares encabezados por mujeres.
Ambiental	Reconstruir mejor es una oportunidad para mejorar la resiliencia y la sostenibilidad de los activos, pues se garantiza la protección de la comunidad ante posibles perturbaciones y tensiones y, al mismo tiempo, se reducen las emisiones de gases efecto invernadero que provoca la infraestructura. Si el mantenimiento y la rehabilitación de activos incluyen mejoras progresivas para las medidas de mitigación y adaptación, es más probable que los activos resistan a las perturbaciones y ayuden a lograr la estabilidad.	Si el mantenimiento y la rehabilitación de activos no incluyen mejoras progresivas para las medidas de mitigación y adaptación, la infraestructura puede contribuir a un aumento de las emisiones de gases efecto invernadero. También puede ser insuficiente para proteger a las comunidades del cambio climático y de otras perturbaciones y tensiones ambientales, lo que a la larga provoca inestabilidad.
Política	Los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de infraestructura que se vinculan de forma coherente con el desarrollo de capacidades institucionales pueden mejorar la capacidad del Estado para gestionar la prestación de servicios a largo plazo. Si el Estado pone en funcionamiento y mantiene los activos de infraestructura de manera efectiva su legitimidad se ve beneficiada, pues las comunidades reconocen su capacidad para prestar servicios públicos.	Los proyectos de infraestructura que no estén vinculados con la capacidad institucional y que no incluyan estrategias de mantenimiento a largo plazo adecuadas pueden poner en peligro la legitimidad del Estado. Si el Estado es incapaz de poner en funcionamiento y mantener los activos de infraestructura en el futuro, es probable que pierda legitimidad ante las comunidades afectadas por la falta de servicios. Los proyectos de infraestructura que se centran en exclusiva en la participación comunitaria y que no tienen en cuenta a las autoridades locales corren el riesgo de contribuir a la erosión de la legitimidad del Estado.
De seguridad	Los enfoques que tienen en cuenta la participación de la comunidad para la rehabilitación y la construcción de activos pueden ayudar a reducir la violencia, ya que ofrecen una alternativa a las actividades predatorias y respaldan las actividades de desarme, desmovilización y reintegración.	Los proyectos de obras públicas para la implementación de infraestructura pueden provocar un aumento de las tensiones una vez los proyectos se hayan finalizado y los incentivos en efectivo se hayan terminado. Este punto es especialmente cierto cuando la implementación no se complementa con iniciativas de desarrollo de habilidades y capacidades encaminadas a favorecer la futura empleabilidad de las personas beneficiarias; este factor cobra especial importancia en el caso de exmilitantes que, de no encontrar empleo después del conflicto, pueden volver a los grupos armados.
Social	La infraestructura puede mejorar el acceso a zonas de difícil acceso para prestar asistencia humanitaria. La reparación de activos dañados puede unir a las comunidades en torno a un objetivo compartido y concreto, lo que puede afectar positivamente a la resiliencia y a la cohesión de la comunidad. La participación de las mujeres y de los grupos marginados en la toma de decisiones para la reconstrucción de la infraestructura posibilita el desarrollo de una infraestructura inclusiva.	Los proyectos de reconstrucción y rehabilitación de infraestructura que no involucren a las poblaciones afectadas en el diseño, la implementación y el desarrollo de capacidades corren el riesgo de mantener la falta de acceso y las condiciones desiguales que provocaron el conflicto. Si los proyectos de obras públicas se planifican e implementan incorrectamente, pueden surgir preocupaciones sobre el favoritismo en la selección de personas beneficiarias y de los lugares en los que se lleva a cabo la implementación. Si no se incluye a las mujeres y a los grupos marginados en la toma de decisiones para la reconstrucción de la infraestructura se pueden agudizar las desigualdades y agravar las situaciones de vulnerabilidad existentes.

© UNOPS

Apoyo a las comunidades desplazadas en la República Centroafricana

País: República Centroafricana

Asociado: Banco Mundial

Duración: 2017 - 2021

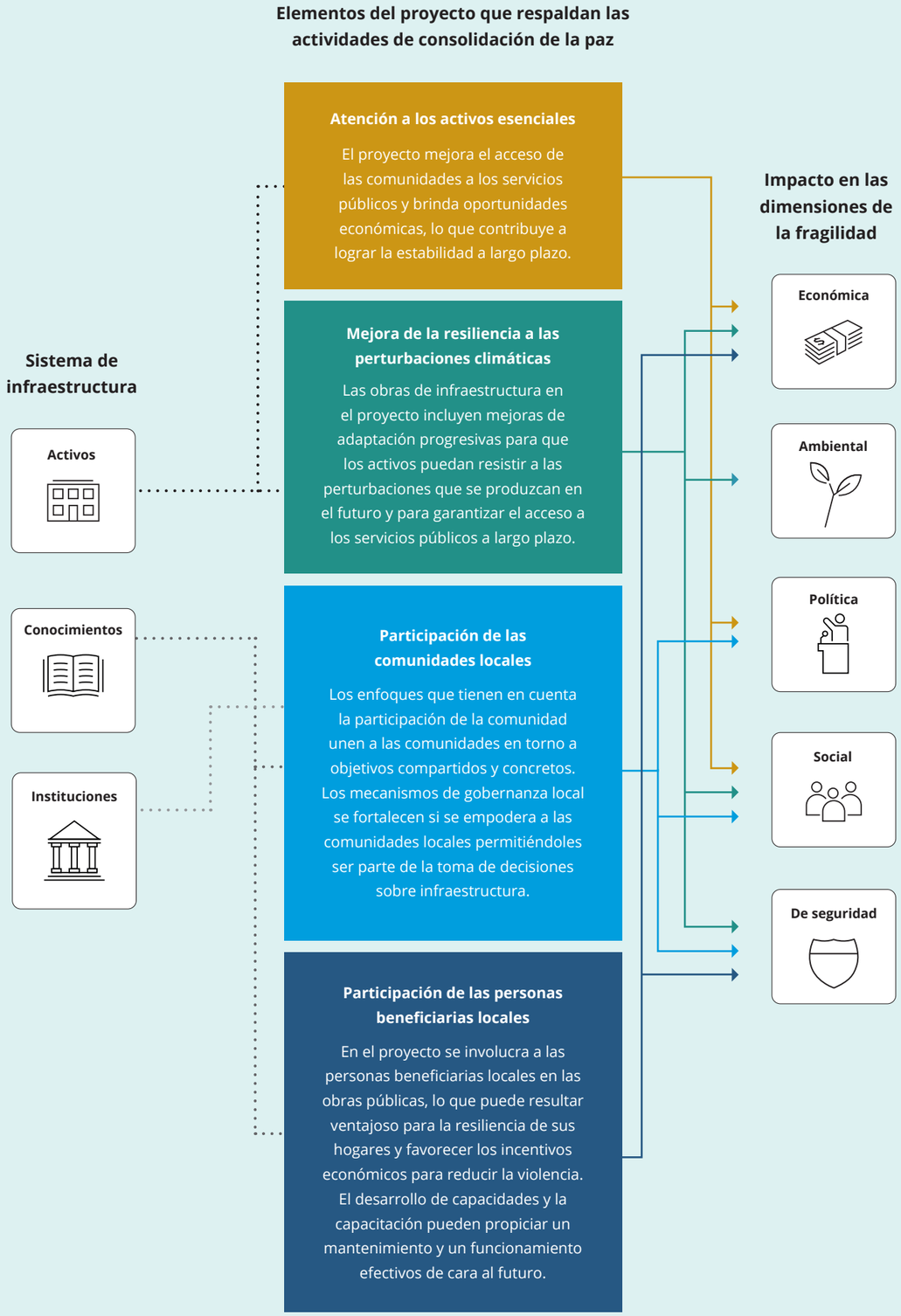
Desde 2013, el conflicto armado ha afectado a todos los ámbitos de la vida en la República Centroafricana y ha provocado innumerables muertes y desplazamientos, así como la destrucción de negocios e instituciones públicas. Para que las comunidades desplazadas puedan reconstruir sus vidas, UNOPS está ayudando a las comunidades afectadas a recuperar el acceso a los servicios públicos a través de una infraestructura mejorada y, a la vez, está brindando apoyo financiero (en forma de asistencia en efectivo) a alrededor de 15.500 viviendas vulnerables.

A través de un enfoque de gran densidad de mano de obra, UNOPS involucra a las personas beneficiarias —en colaboración con empresas locales— en la construcción o el mantenimiento de carreteras, centros comunitarios y otros activos esenciales. Con este enfoque se pretende incrementar la resiliencia económica y la cohesión social entre las comunidades desplazadas y las de acogida.

Se está prestando una atención especial a la resiliencia de los activos para garantizar un acceso regular a los servicios básicos. Por ejemplo, se construyeron sistemas de alcantarillado junto a las carreteras para evitar que se inunden en la estación de lluvias y para que las personas pudieran tener acceso a los servicios y a los mercados durante todo el año.

El objetivo del proyecto es velar por que en el futuro se lleven a cabo un mantenimiento y un funcionamiento efectivo y fomentar la paz a través de la participación de la comunidad y de actividades de sensibilización. También es importante involucrar a los/as miembros de la comunidad en la planificación (cuatro pueblos provinciales se benefician ya de un plan de desarrollo local), la rehabilitación y la construcción de infraestructura pública. Por otro lado, gracias a la asistencia en efectivo, las personas beneficiarias pueden cubrir sus necesidades diarias y ahorrar para el futuro, así que pueden reforzar la resiliencia de sus hogares.

En el diagrama de la derecha se muestran las relaciones entre los elementos del proyecto, los componentes de un sistema de infraestructura y las dimensiones de la fragilidad.



Mejora de las condiciones de las viviendas para las familias desplazadas en Colombia

País: Colombia

Asociado: Gobierno de Colombia

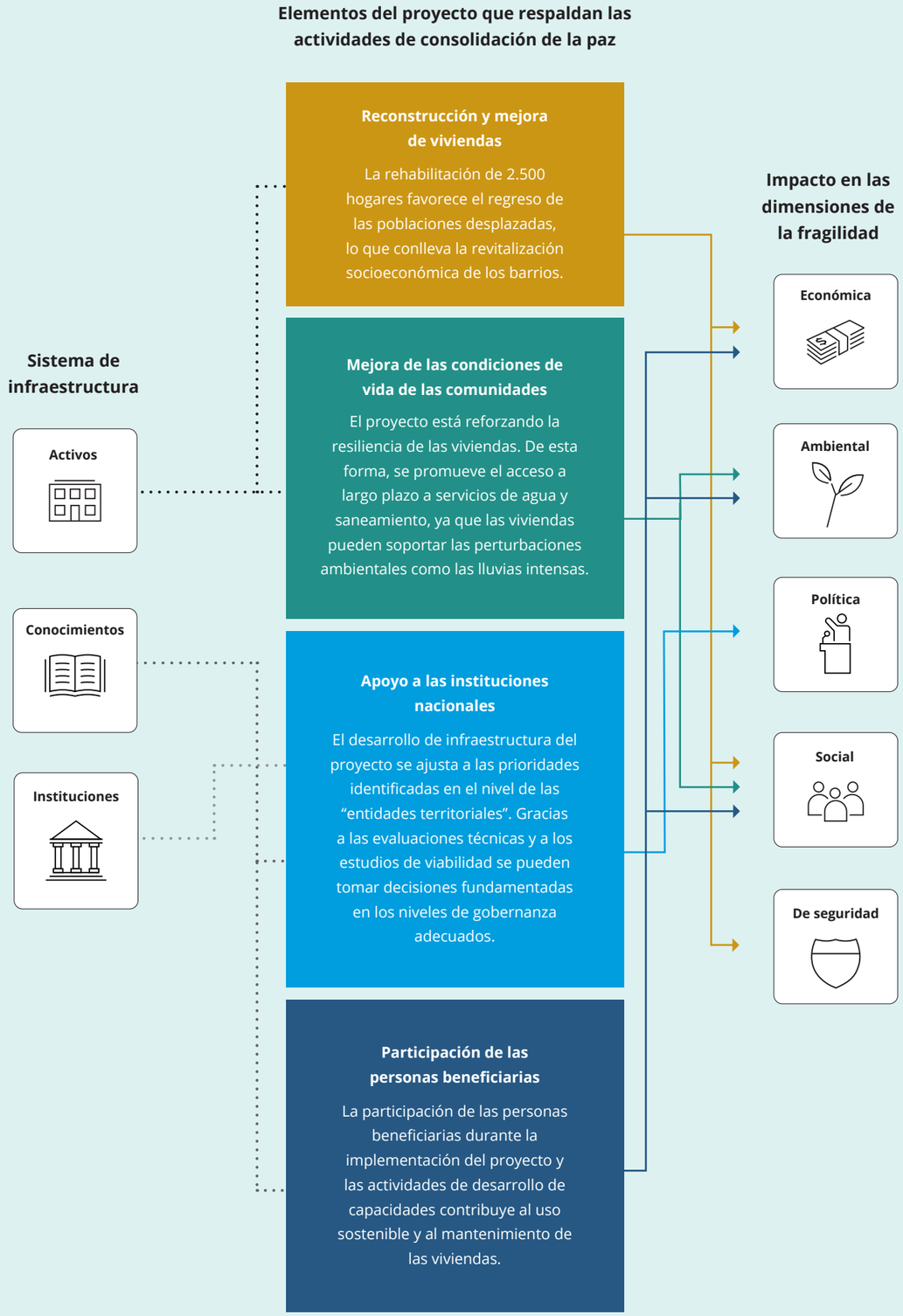
Duración: 2016 - 2020

Entre 1985 y 2018, ocho millones de personas en Colombia se vieron obligadas a abandonar sus hogares. Después de 50 años de conflicto armado, la llegada del acuerdo de paz abrió un nuevo capítulo en la historia de la nación y brindó la oportunidad de reubicar a las poblaciones desplazadas. Hoy en día, UNOPS presta asistencia en las actividades nacionales que dirige el Gobierno de Colombia para restituir 50.000 hogares y favorecer así el regreso de las familias que habían huido de la violencia.

UNOPS, como asociado encargado de la implementación, está involucrando al sector privado local para rehabilitar alrededor de 2.500 hogares. Las obras de infraestructura se centran en mejorar la salud de los/as residentes; por este motivo, se están construyendo cocinas y baños más higiénicos para que las familias puedan preparar la comida con más seguridad y para que tengan acceso a agua limpia y a servicios de saneamiento. Más de 15.000 personas de todo el país se beneficiarán de las obras de infraestructura de UNOPS, que tienen el objetivo de mejorar las condiciones de vida en las comunidades de Colombia.

La participación de las personas beneficiarias en el diseño y la implementación de las obras fue esencial para garantizar que las mejoras implementadas en los hogares se ajustaban al uso y a las necesidades particulares de cada hogar. Las actividades de intercambio de conocimientos y de desarrollo de capacidades permiten el uso sostenible y el mantenimiento de las viviendas en el futuro. Aparte de velar por que las viviendas se adecuaran a su objetivo, el proyecto respaldó las actividades del Gobierno encaminadas a recuperar su presencia y recobrar la confianza en los territorios que estaban afectados por la violencia.

En el diagrama de la derecha se muestran las relaciones entre los elementos del proyecto, los componentes de un sistema de infraestructura y las dimensiones de la fragilidad.



© UNOPS

Género, infraestructura y consolidación de la paz

Las relaciones de género están vinculadas por naturaleza a la fragilidad, al conflicto y a la consolidación de la paz. Según se indica en las dimensiones de la fragilidad descritas por la OCDE (*consulte la Tabla 1*), la igualdad de género es un indicador clave para evaluar las vulnerabilidades económicas y sociales. Además, las relaciones de género se ven influidas por el resto de dimensiones de la fragilidad —en las que también influyen—, así que tienen un rol decisivo en las actividades de prevención de conflictos y de consolidación de la paz.

Las mujeres, las niñas, los hombres y los niños viven la fragilidad y el conflicto de forma diferente en función de los roles y obligaciones tradicionales que las culturas y las sociedades asignan a los géneros.

Estos roles y obligaciones basados en el género repercuten en gran medida en la forma en la que las mujeres y las niñas acceden a la infraestructura y en cómo sufren la violencia, los desplazamientos y la pérdida de medios de vida que se producen cuando estalla una crisis.

Dada la influencia que ejerce la infraestructura en todas las dimensiones de la fragilidad, está claro que es un factor fundamental para promover la igualdad de género en todas las fases de la consolidación de la paz. Como ya se ha explicado, la falta de acceso a los servicios públicos es especialmente problemática en los Estados frágiles y afectados por conflictos, pues puede dar lugar a tensiones y agravios para determinados grupos que, a su vez, pueden ocasionar un conflicto. Pero incluso antes de que haya un conflicto la infraestructura que no contempla las cuestiones de género puede impedir el acceso de las mujeres y las niñas a los servicios y a las oportunidades necesarias para lograr ascender socialmente y reducir la brecha de género[48]. En consecuencia, empeora su estado de vulnerabilidad ante futuros conflictos y perturbaciones que surjan y según las investigaciones:

«Cuando la infraestructura obvia las cuestiones de género, no se piensa en los distintos roles, obligaciones y necesidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños de un contexto específico ni en cómo estos afectan a la posibilidad que tienen de utilizar o acceder a servicios de infraestructura. En época de crisis, esta falta de consideración puede tener consecuencias potencialmente mortales para mujeres y niñas»[49].

En efecto, cuando se produce una crisis, las mujeres y las niñas son cada vez más vulnerables tanto a la violencia de género como a otros tipos de violencia. En 2016, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas informó de que al menos una de cada cinco refugiadas y desplazadas internas había sido víctima de violencia sexual en países afectados por conflictos[50]. Además, suelen ser quienes se encargan de cuidar de los/as niños/as y de las personas enfermas, una situación que se complica aún más porque durante y después de un conflicto se incrementa la cantidad de hogares encabezados por mujeres. En estos casos, las mujeres tienen a menudo dificultades para combinar sus obligaciones como cuidadoras con las cargas económicas adicionales, ya que les cuesta acceder a trabajos y a oportunidades financieras. Por eso suelen acabar recurriendo al autoempleo en actividades informales (lo que aumenta su vulnerabilidad)[51].

En tales contextos, los proyectos de infraestructura pueden contribuir a mejorar la resiliencia de los hogares encabezados por mujeres si se contrata a trabajadoras para las obras de reconstrucción, pues de esta forma tienen una fuente segura de ingresos y también la oportunidad de desarrollar este tipo de habilidades. Asimismo, la participación de la comunidad en la reconstrucción de la infraestructura puede brindar a las mujeres la oportunidad de involucrarse en órganos locales de toma de decisiones. Así, se allana el camino hacia la creación de una infraestructura inclusiva y con perspectiva de género.

A fin de promover inversiones en infraestructura que apoyen una consolidación de la paz que contemple las cuestiones de género es primordial adquirir una perspectiva contextual de las distintas formas en las que la fragilidad y el conflicto pueden afectar a las mujeres, las niñas, los hombres y los niños. Tal y como dispone la resolución S/RES/1325 del Consejo de Seguridad, las mujeres tienen un rol importante que desempeñar en la prevención y la solución de los conflictos, por ejemplo participando en pie de igualdad en los procesos de toma de decisiones sobre infraestructura y en las actividades encaminadas a la consolidación de la paz[52].

Recomendaciones

La implementación de proyectos en los Estados frágiles y afectados por conflictos es especialmente complicada, ya que estos Estados tienen una serie de características que los diferencian de otros lugares, entre otras: limitaciones de índole política y militar; falta de datos de referencia; falta de acceso; ausencia de prácticas armonizadas entre los asociados encargados de la implementación; teorías del cambio problemáticas (que a menudo desatienden los componentes de los sistemas de infraestructuras distintos a los activos); limitaciones de plazo y presupuesto; y rotación del personal[53]. Por consiguiente, la implementación de proyectos en dichas condiciones precisa de actividades exhaustivas de recopilación de datos y monitoreo de los resultados a fin de conseguir beneficios a largo plazo.

Tales complicaciones son inherentes a la realidad de la implementación en los Estados frágiles y afectados por conflictos. Por este motivo, los actores implicados en la implementación de infraestructura en estos entornos deben colaborar para promover enfoques sistemáticos de la infraestructura y la consolidación de la paz que tengan en cuenta los resultados a largo plazo de las inversiones en infraestructura, así como la relación de la infraestructura con las dimensiones de la fragilidad.

Dicho esto, cabe destacar que los enfoques de infraestructura y de consolidación de la paz solo pueden sistematizarse si los organismos de las Naciones Unidas, los donantes, los actores nacionales y los asociados encargados de la implementación cooperan a partir de la recopilación de conocimientos y la toma de decisiones con base empírica en torno a la infraestructura. En esta línea, UNOPS propone a continuación una serie de recomendaciones sobre las formas de mejorar la cooperación y la estandarización de enfoques entre los asociados encargados de la implementación.

Un enfoque holístico de la infraestructura

Es necesario alejarse de la concepción tradicional de la infraestructura (como activos físicos aislados) y adoptar un enfoque holístico de la infraestructura como un sistema de sistemas (formado por activos, instituciones y conocimientos). Dado que los sistemas de infraestructura tienen relación con todas las dimensiones de la fragilidad, desempeñan un rol fundamental como apoyo o como traba de las actividades de consolidación de la paz. Por este mismo motivo, la implementación de infraestructura brinda la oportunidad de abordar algunas de las principales causas del conflicto. Además, los sistemas de infraestructura solo pueden responder a las necesidades de las personas, promover la cohesión social y reducir desigualdades como las disparidades de género si se conciben siguiendo un enfoque holístico.

© UNOPS

Más investigación, evaluación e intercambio de conocimientos

Para que las inversiones en infraestructura sean efectivas es preciso adoptar un enfoque de la infraestructura que tenga base empírica y conocer en mejor medida cómo se relaciona con las actividades de consolidación de la paz. A fin de conseguir que la toma de decisiones tenga más base empírica, UNOPS y el Instituto Danés de Estudios Internacionales presentaron la alianza Roads to Peace (en español, carreteras hacia la paz). El objetivo de esta alianza es suplir la falta de conocimientos con respecto al rol de infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos; para ello, se realizan investigaciones y se configura el debate en torno al desarrollo de la infraestructura en este complicado contexto*. Si bien con la iniciativa Roads to Peace se logran importantes aportaciones a este campo, se necesita más investigación, que se base en la recopilación sistemática de datos y en el intercambio de conocimientos entre los organismos de las Naciones Unidas y otros asociados encargados de la implementación.

Más coordinación

Dado el rol que desempeña la infraestructura en la consolidación de la paz y el desarrollo sostenible, es necesario que haya una mayor coordinación entre los asociados encargados de la implementación. Tal y como afirmó el Secretario General de las Naciones Unidas:

«Un aspecto fundamental de esos esfuerzos [de consolidar y sostener la paz] es que las Naciones Unidas piensen, planifiquen y programen de forma más coherente y unificada, utilizando toda la variedad de herramientas de que disponen para brindar apoyo a los Estados Miembros. Lo primero es lograr un entendimiento común de los principales riesgos y oportunidades que afronta cada Estado Miembro. A su vez, un análisis común de esos riesgos y oportunidades permite elaborar estrategias de desarrollo basadas en los riesgos y adoptar medidas específicas para aumentar la resiliencia y sostener la paz»[54].

En el contexto de los Estados frágiles y afectados por conflictos, esta coordinación es trascendental para garantizar que las inversiones en infraestructura con base empírica contribuyan a las actividades de consolidación de la paz y al logro a largo plazo de los ODS. Para conseguirlo, deben elaborarse tanto mecanismos de coordinación como una serie de estándares y procedimientos para asegurar que las intervenciones de consolidación de la paz relacionadas con la infraestructura no se centren solo en la cantidad sino también en la calidad.

*Para obtener más información sobre esta colaboración, consulte la página web de Roads to Peace <https://www.roads-to-peace.org/>.

Con miras al futuro

Como se ha explicado en este documento, la consolidación de la paz solo puede ser efectiva si las actividades que se lleven a cabo se sostienen y encuadran dentro de un proceso continuo de fomento de sociedades e instituciones inclusivas[55]. Cuando las inversiones en infraestructura se implementan con reformas económicas y políticas redistributivas, pueden promover cambios estructurales que reduzcan el riesgo de violencia y favorezcan el desarrollo sostenible. Aun así, y pese a las cuantiosas inversiones destinadas a proyectos de infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos, los proyectos no suelen evaluar el impacto que causan en la consolidación de la paz, por lo que se pierde la oportunidad de desarrollar mejores prácticas y nuevos enfoques.

Dado que los sistemas de infraestructura se relacionan con todas las dimensiones de la fragilidad (tienen un rol importante en la consolidación de la paz a lo largo de todas las fases del conflicto), si no se comprende en mejor medida el rol que desempeñan en las actividades de consolidación de la paz, el logro de un desarrollo sostenible por los Estados frágiles y afectados por conflictos puede verse entorpecido por el efecto "de bloqueo" provocado por la prolongada vida útil de la infraestructura. Esto se hace evidente además por el hecho de que la mayoría de los Estados frágiles y afectados por conflictos son incapaces de respaldar las grandes inversiones económicas que se necesitan para reconstruir los activos o reparar los sistemas que no funcionan bien para que sean de mayor calidad. En consecuencia, hay generaciones enteras que viven con una prestación disfuncional de servicios, lo que agudiza las tensiones existentes que, a su vez, podrían desencadenar un conflicto en el futuro; si este conflicto llegara a producirse, afectaría desproporcionadamente a grupos vulnerables y marginados como pueden ser las mujeres y las niñas. Para impedir que esto suceda y para que el acceso a los servicios de infraestructura deje de ser limitado, los asociados encargados de la implementación deben garantizar que los enfoques de infraestructura y de consolidación de la paz estén sistematizados y estandarizados.

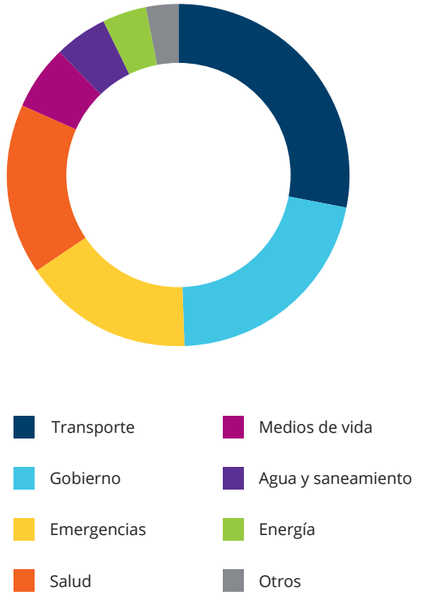
Con el fin de cubrir esta necesidad, este informe trata de contribuir al conjunto de conocimientos que existen sobre infraestructura y consolidación de la paz con la intención de animar a los organismos de las Naciones Unidas, a los donantes, a los actores nacionales y a los asociados encargados de la implementación a cooperar en la recopilación de datos y en la toma de decisiones con base empírica en cuestiones de infraestructura. UNOPS defiende un enfoque holístico y con base empírica de la infraestructura. A partir de su experiencia y conocimientos técnicos con respecto a la implementación de proyectos de infraestructura en los lugares del mundo más frágiles y complejos, UNOPS propone que se siga debatiendo e investigando sobre el rol de la infraestructura en la consolidación de la paz.

Asimismo, en este documento se ofrecen una serie de recomendaciones sobre las formas de mejorar la cooperación y la estandarización de enfoques entre los asociados encargados de la implementación. En nuestra opinión este enfoque es crucial para asegurar que los Estados frágiles y afectados por conflictos puedan completar las actividades de consolidación de la paz y promover el desarrollo a largo plazo, inclusivo, sostenible y resiliente. Ahora más que nunca adoptar este enfoque es decisivo para respaldar las actividades de consolidación de la paz de los Estados frágiles y afectados por conflictos. Dado que los Gobiernos y los actores internacionales están preparando respuestas de recuperación para contener los impactos de la pandemia de COVID-19 en los Estados frágiles y afectados por conflictos, las inversiones en infraestructura se sitúan en el primer plano del debate. De hecho, si se planifica, diseña e implementa adecuadamente, el desarrollo de infraestructura puede incrementar la resiliencia de los hogares y, a su vez, acelerar la recuperación económica. De lo contrario, si se hace de forma incorrecta, se ponen en riesgo los logros que con dificultad se han conseguido en los últimos decenios en los ámbitos de la consolidación de la paz y el desarrollo. Aun así, aunque trabajar en el contexto de los Estados frágiles y afectados por conflictos es verdaderamente complicado, los riesgos y los costos de no hacer nada son incluso más altos.

UNOPS y la consolidación de la paz

UNOPS está lista para asistir a los Estados frágiles y afectados por conflictos en sus necesidades de infraestructura a fin de facilitar las actividades de consolidación de la paz. Con un mandato específico en infraestructura, UNOPS tiene la firme determinación de ayudar a las personas a mejorar sus condiciones de vida y a los países a lograr la paz y un desarrollo sostenible. UNOPS, que cuenta con más de 25 años de experiencia en el desarrollo de infraestructura y en los servicios relacionados con la infraestructura, realiza actividades en algunos de los entornos más desafiantes del mundo, estableciendo las bases para que las comunidades funcionen y asistiendo a los Gobiernos en las actividades de consolidación de la paz.

Figura 3: Gasto de UNOPS en infraestructura por sector temático en 2019*



*Estos sectores temáticos se basan en el marco del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE, en el que se clasifica el ámbito específico de la estructura económica o social del receptor de la actividad.

Además de los proyectos explicados en este informe, UNOPS y sus asociados implementaron en 2019 más de 2.200 millones USD en proyectos humanitarios, de paz y seguridad, y de desarrollo, y el 17% de este gasto se destinó a proyectos de infraestructura en varios sectores (*consulte la Figura 3*).

La mayoría de las actividades de UNOPS se concentran en países que hacen frente a condiciones complicadas que afectan negativamente a sus intentos de lograr los ODS. En 2018, UNOPS llevó a cabo actividades en el 67% de todos los países del mundo (129 de 193 países), en los que vive alrededor del 90% de la población mundial. De entre esos países, UNOPS tenía en marcha actividades en el 85% de todos los países clasificados como Estados frágiles, en el 90% de países en los que hay personas desplazadas internas y en el 100% de países en los que las Naciones Unidas realizan actualmente operaciones de consolidación de la paz [56].

Además, UNOPS opera en el 75% de todos los países clasificados como economías de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo, en los que las brechas en el acceso a los servicios de infraestructura siguen siendo problemáticas y una posible fuente de inestabilidad[57]. Entre estos países, UNOPS desarrolla actividades en países por debajo del segundo cuartil en: el índice de desarrollo humano (78% de todos los países); el índice de adaptación global (82% de todos los países); el índice de percepción de la corrupción (78% de todos los países); el índice de desarrollo sostenible (81% de todos los países); el índice global de riesgo (80% de todos los países); el índice de fragilidad de los Estados (79% de todos los países); y el índice de paz mundial (82% de todos los países) *(consulte la Figura 4)*[58].

Como se indica en la Figura 4, UNOPS lleva a cabo sus actividades en muchos países, Estados, territorios y contextos en los que las personas se enfrentan a condiciones complicadas para mejorar sus condiciones de vida. Para gestionar mejor estas complicaciones del contexto y mejorar la obtención de resultados sostenibles, UNOPS utiliza los más altos estándares internacionales para la gestión de proyectos en la implementación de infraestructura, adaptando sus prácticas al contexto específico de los Estados frágiles y afectados por conflictos. Esto incluye el diseño y la construcción de infraestructura, así como la asistencia técnica en la planificación, ejecución y gestión de infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos.

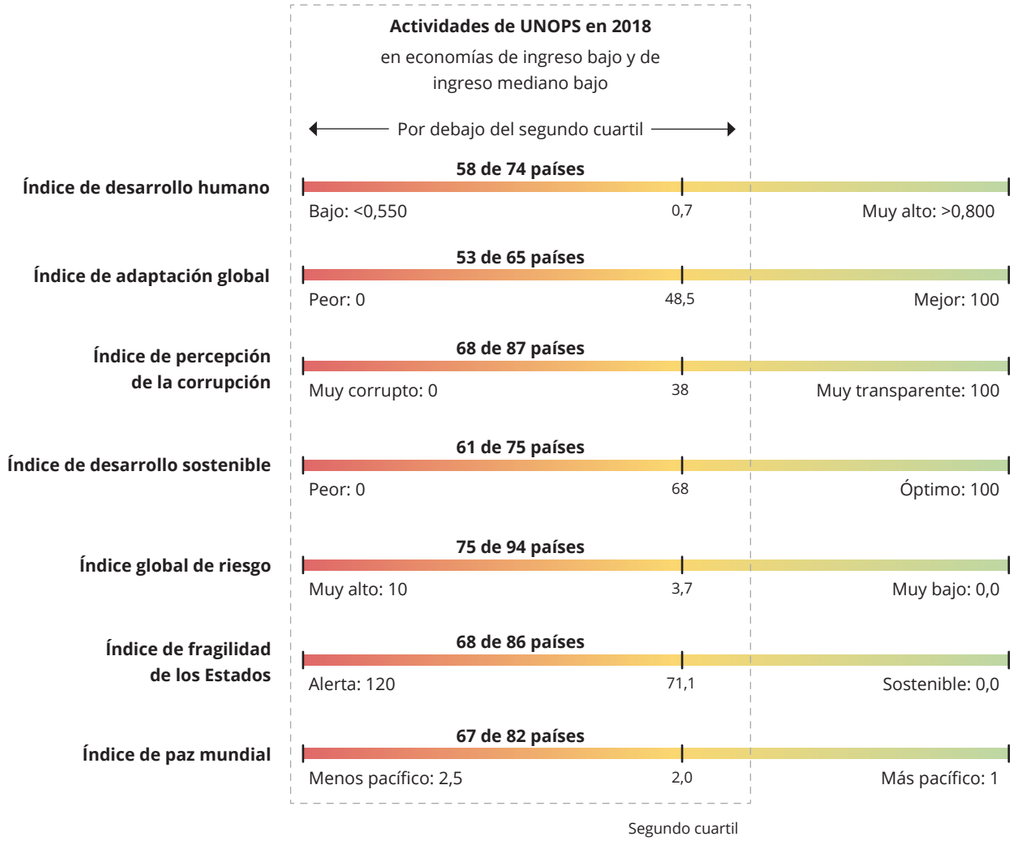
Implementación de la infraestructura

UNOPS contribuye al cumplimiento de las actividades de consolidación de la paz de los países construyendo activos que permiten prestar servicios públicos de forma más sostenible e inclusiva.

Al hacerlo, los equipos de proyecto de UNOPS utilizan los más altos estándares internacionales y las mejores prácticas para gestionar los proyectos, los programas y los portafolios. En el Marco para la gestión de estándares de UNOPS se ofrecen una serie de herramientas y orientaciones para ayudar en la planificación y la implementación de proyectos de infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos. De este modo, UNOPS garantiza que se utilicen técnicas de construcción actualizadas y que los edificios estén bien diseñados. En consecuencia, se obtienen activos de alta calidad que son fundamentales para proteger a las poblaciones y para asegurar una prestación de servicios públicos sostenible y resiliente.

Las *UNOPS Conflict Sensitivity Guidelines* (Directrices de UNOPS sobre la sensibilidad ante los conflictos) sirven de ayuda a los equipos de proyecto para poner en marcha e incorporar enfoques de sensibilidad ante los conflictos en todas las fases del ciclo de vida del proyecto. De esta forma, UNOPS trata de minimizar los impactos negativos y maximizar los impactos positivos que todos los proyectos de las organización ejercen sobre la paz y las dinámicas del conflicto. Asimismo, las Directrices de UNOPS para la incorporación de la perspectiva de género son un elemento clave de los medios que utiliza la organización para planificar e implementar los proyectos teniendo en cuenta las necesidades de las personas. En estas Directrices se aportan consejos prácticos para incorporar la perspectiva de género

Figura 4: Actividades de UNOPS en 2018 en economías de ingreso bajo y de ingreso mediano bajo



a lo largo de la vida útil de los proyectos de UNOPS. De esta manera, UNOPS tiene el objetivo de mejorar el acceso igualitario a los servicios por parte de mujeres, hombres, niños y niñas, quienes utilizan y se benefician de las salidas de los proyectos de forma distinta. También se incluye a las personas que están en situación de exclusión social, como, por ejemplo: las minorías étnicas, culturales y religiosas; las personas con discapacidad; las personas jóvenes y de edad avanzada; y las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, queer e intersexuales.

Asistencia estratégica y técnica

Gracias a su dilatada experiencia implementando obras de infraestructura en el contexto de los Estados frágiles y afectados por conflictos, UNOPS ayuda a los Gobiernos a cambiar su enfoque de planificación, ejecución y gestión de la infraestructura por uno que tenga base empírica y sea transparente. La iniciativa de infraestructura con base empírica de UNOPS ofrece las mejores prácticas, sistemas y herramientas para ayudar a los países a ajustar sus procesos de infraestructura para que contribuyan al logro de sus programas de desarrollo globales, nacionales y locales. Por ejemplo, con las evaluaciones de la capacidad, UNOPS asiste a los Gobiernos en la identificación de deficiencias en su capacidad de planificar, ejecutar y gestionar (p. ej. poner en funcionamiento, mantener y retirar) sus sistemas de infraestructura. Si se suplen estas deficiencias, se puede evitar la inoperancia de los sistemas de infraestructura y la aparición de tensiones por la falta de acceso a los servicios públicos.

Además, UNOPS ayuda a las personas encargadas de tomar decisiones a estudiar y comprender el desempeño de los sistemas de infraestructura existentes y futuros. Con la planificación inicial, UNOPS determina qué infraestructura esencial está en riesgo de sufrir peligros climáticos o de otra índole que puedan desencadenar tensiones socioeconómicas, como la inseguridad alimentaria o la falta de acceso a servicios y recursos básicos. Igualmente, la evaluación de los activos sirve a los Gobiernos para comprender el desempeño y el uso de sus activos de infraestructura para prestar un servicio. En función de los riesgos identificados, UNOPS ofrece recomendaciones sobre las medidas de mejora para garantizar que los activos y los sistemas puedan soportar las perturbaciones y tensiones que se produzcan en el futuro y mantener su capacidad de prestar servicios ininterrumpidamente.

Finalmente, con los servicios de asistencia estratégica y técnica de UNOPS, los Gobiernos pueden aumentar el control sobre su programa de desarrollo y consolidación de la paz a fin de tomar decisiones mejor fundamentadas para tratar de cerrar la brecha en el acceso a los servicios con mayor eficiencia y rentabilidad. De este modo, se abordan en última instancia las principales causas de la fragilidad en el apoyo a la consolidación de la paz.

Liderazgo intelectual

UNOPS y sus asociados están liderando un enfoque con base empírica de la infraestructura que promueve una concepción holística de esta como un sistema de sistemas (formado por activos, instituciones y conocimientos) que se relacione con todas las dimensiones de la fragilidad. Este cambio de paradigma debería en definitiva fomentar una toma de decisiones más fundamentada en torno al desarrollo de infraestructura, ya que se tiene en cuenta la relación de la infraestructura con las dinámicas del conflicto y el impacto que tiene en las actividades de consolidación de la paz (antes, durante y después de que el conflicto estalle).

La alianza Roads to Peace entre UNOPS y el Instituto Danés de Estudios Internacionales contribuye al conjunto de conocimientos sobre infraestructura y consolidación de la paz pues investiga sobre el rol de la infraestructura en los Estados frágiles y afectados por conflictos*. El presente documento se asienta sobre la información obtenida en la investigación Roads to Peace y tiene el objetivo de concienciar a los/as profesionales y al público en general sobre el importante rol que desempeña la infraestructura en la consolidación de la paz, de contribuir a tomar las decisiones de una forma fundamentada y, en última instancia, de lograr un futuro más próspero y sostenible para todas las personas.

Aunque las inversiones en infraestructura son esenciales para estimular las actividades de

*Para obtener más información sobre esta colaboración, consulte la página web de Roads to Peace <https://www.roads-to-peace.org/>.

consolidación de la paz, su éxito depende de las prácticas, los conocimientos y la experiencia de los actores encargados de la implementación. UNOPS, tomando como base los principios de la infraestructura con base empírica, tiene la firme determinación de aprovechar su experiencia en la implementación de infraestructura para ayudar a sus asociados a construir sociedades resilientes, estables e inclusivas con el objetivo de conseguir una paz duradera.

Notas

1. Banco Mundial (2019) *Estrategia del Grupo Banco Mundial Sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia 2020–2025 Resumen.* P. 9. Naciones Unidas y Banco Mundial *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict.* P. 1, 67.

2. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2018) *States of Fragility 2018*. París (Francia), OECD Publishing, p. 7.

3. Alaaldin, R. *COVID-19 will prolong conflict in the Middle East*. <www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/04/24/covid-19-will-prolong-conflict-in-the-middle-east>, consultado el 15 de mayo de 2020.

4. Al Jazeera *UN condemns rocket attack on Tripoli hospital*. <https://www.aljazeera.com/news/2020/04/condemns-rocket-attack-tripoli-hospital-200407140610239.html>, consultado el 16 de julio de 2020.

5. Schafer, H. (5 de marzo de 2018) *The drivers of conflict: Where climate, gender and infrastructure intersect*. Blogs del Banco Mundial. <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/drivers-conflict-where-climate-gender-and-infrastructure-intersect>, consultado el 21 de abril de 2020.

6. *Estrategia del Grupo Banco Mundial. P. 9. Pathways for Peace.* P. 276.

7. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos y el Instituto Danés de Estudios Internacionales (febrero de 2018) *Roads to Peace? Infrastructure in Fragile and Conflict-Affected States: Field Studies Concept Note.* Copenhague (Dinamarca), UNOPS e Instituto Danés de Estudios Internacionales, p. iii.

8. Thacker, S., Adshead, D., Morgan, G., Crosskey, S., Bajpai, A., Ceppi, P., Hall, J. W., y O'Regan, N. (2018) *Infrastructure: Underpinning Sustainable Development.* Copenhague (Dinamarca), UNOPS.

9. Schafer, H. *Drivers of conflict*. <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/drivers-conflict-where-climate-gender-and-infrastructure-intersect>.

10. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (julio de 2018) *States of Fragility 2018 Highlights*. París (Francia), OECD Publishing, p. 11.

11. *Ibid*.

12. *Ibid.*

13. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo *Official international assistance has a special role in financing sustainable development.* <https://sdgpulse.unctad.org/the-role-of-oda>, consultado el 14 de julio de 2020.

14. Naciones Unidas (18 de enero de 2018) *Informe del Secretario General sobre la consolidación y el sostenimiento de la paz (A/72/707-S/2018/43).* Nueva York (Estados Unidos), P. 1.

15. *Roads to Peace? Infrastructure in Fragile and Conflict-Affected States: Field Studies Concept Note*. P. 1.

16. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017) *Getting Infrastructure Right: The Ten Key Governance Challenges and Policy Options*. P. 1.

17. Infrastructure and Cities for Economic Development (agosto de 2019) *Case Studies: Delivering Inclusive Growth Through Infrastructure Programming in FCAS*. P. 40.

18. *Ibid*.

19. *Pathways for Peace.* P. 109.

20. *Ibid.* P. 153.

21. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y Organización Mundial de la Salud (2019) *Progress on household drinking water, sanitation and hygiene, 2000-2017: Special focus on inequalities.* Nueva York (Estados Unidos). <https://data.unicef.org/resources/progress-drinking-water-sanitation-hygiene-2019>, consultado el 20 de septiembre de 2019.

22. Banco Mundial *Transporte: panorama general*. <www.worldbank.org/en/topic/transport/overview>, consultado el 20 de febrero de 2019.

23. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2012) *Toolkit and Guidance for Preventing and Managing Land and Natural Resources Conflict*. P. 15.

24. Comité Internacional de Rescate *COVID-19 in humanitarian crises: a double emergency.* P. 2.

25. Programa Mundial de Alimentos *Chief warns of hunger pandemic as COVID-19 spreads* (discurso

ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas). <www.wfp.org/news/wfp-chief-warns-hunger-pandemic-covid-19-spreads-statement-un-security-council>, consultado el 15 de mayo de 2020.

26. Banco Mundial (27 de febrero de 2020) *Para eliminar la pobreza extrema debe prestarse especial atención a los países frágiles y afectados por conflictos.* Comunicado de prensa. <www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/02/27/eliminating-extreme-poverty-requires-urgent-focus-on-fragile-and-conflict-affected-countries>, consultado el 6 de mayo de 2020.

27. *Estrategia del Grupo Banco Mundial*. P. 2.

28. Adaptación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (noviembre de 2016) *States of Fragility 2016: Understanding Violence*. París (Francia), OECD Publishing, p. 164-170.

29. *Pathways for Peace.* P. 97.

30. *Ibid*. P. 289.

31. *Ibid*. P. xviii.

32. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (diciembre de 2010) *HAITI 1 year later*. P. 3.

33. Marcelin, L. H. (abril de 2015) *Violence, Human Insecurity, and the Challenge of Rebuilding Haiti: A Study of a Shantytown in Port-au-Prince.* Current Anthropology, vol. 56, núm. 2, p. 230. DOI:10.1086/680465.

34. Kolbe, A. R. et al. (8 de diciembre de 2010) *Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake: a random survey of Port-au-Prince households.* Medicine, Conflict and Survival, vol. 26, núm. 4, p. 281-297. DOI: 10.1080/13623699.2010.535279.

35. *Ibid.*

36. Berg, L. A. (28 de septiembre de 2010) *Crime, Politics and Violence in Post-Earthquake Haiti.* Peace Brief núm. 58, Instituto Estadounidense de Paz, p. 1.

37. Kolbe et al. *Mortality, crime and access to basic needs before and after the Haiti earthquake.* P. 281 - 297.

38. Matta, S., Appleton, S. y Bleaney, M. (octubre de 2016) *The Impact of the Arab Spring on the Tunisian Economy*. Policy Research Working Paper núm. 7856. Washington, D. C. (Estados Unidos), Equipo de Operaciones y Estrategia, Vicepresidencia de Economía del Desarrollo, Grupo Banco Mundial, p. 3.

39. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2 de diciembre de 2011) *Informe definitivo del Grupo de Expertos sobre la República Democrática del Congo preparado de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 1952 (2010) del Consejo de Seguridad (S/2011/738).* Naciones Unidas, párrafo 220.

40. *Ibid.*

41. Gomez, T. (9 de mayo de 2018) *Highways to Hell Are Paved with Good Intentions: Road Building and Violence in Iraq*. Working paper, Imperial College London.

42. Gordon, S. (abril de 2011) *Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan's Helmand Province.* Feinstein International Center, Tufts University, p. 34.

43. *Case Studies: Delivering Inclusive Growth*. P. 10.

44. Schouten, P. y Bachmann, J. (enero de 2017) *Roads to Peace? The Role of Infrastructure in Conflict-Affected States.* Copenhague (Dinamarca), UNOPS y el Instituto Danés de Estudios Internacionales, p. 14.

45. *Case Studies: Delivering Inclusive Growth*. P. 11.

46. *Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz*: informe del Secretario General (A/72/707-S/2018/43). P. 17.

47. Estrategia del Grupo Banco Mundial. P. 9. *Pathways for Peace.* P. 187.

48. Morgan, G., Bajpai, A., Ceppi, P., Al-Hinai, A., Christensen, T., Kumar, S., Crosskey, S. y O'Regan, N. (2020) *La infraestructura al servicio de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.* Copenhague (Dinamarca), UNOPS, p. 7.

49. *Ibid*. P. 5.

50. Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (12 de diciembre de 2016) *World Humanitarian Data and Trends 2016.* P. 38.

51. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (octubre de 2013) *Gender and Statebuilding in Fragile and Conflict-affected States. Conflict and Fragility*. París (Francia), OECD Publishing, p. 48.

52. Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (31 de octubre de 2000) *Resolución 1325 (2000) (S/RES/1325 (2000))*. Naciones Unidas, p. 1.

53. Schouten, P. y Bachmann, J. *Roads to Peace?* P. 13.

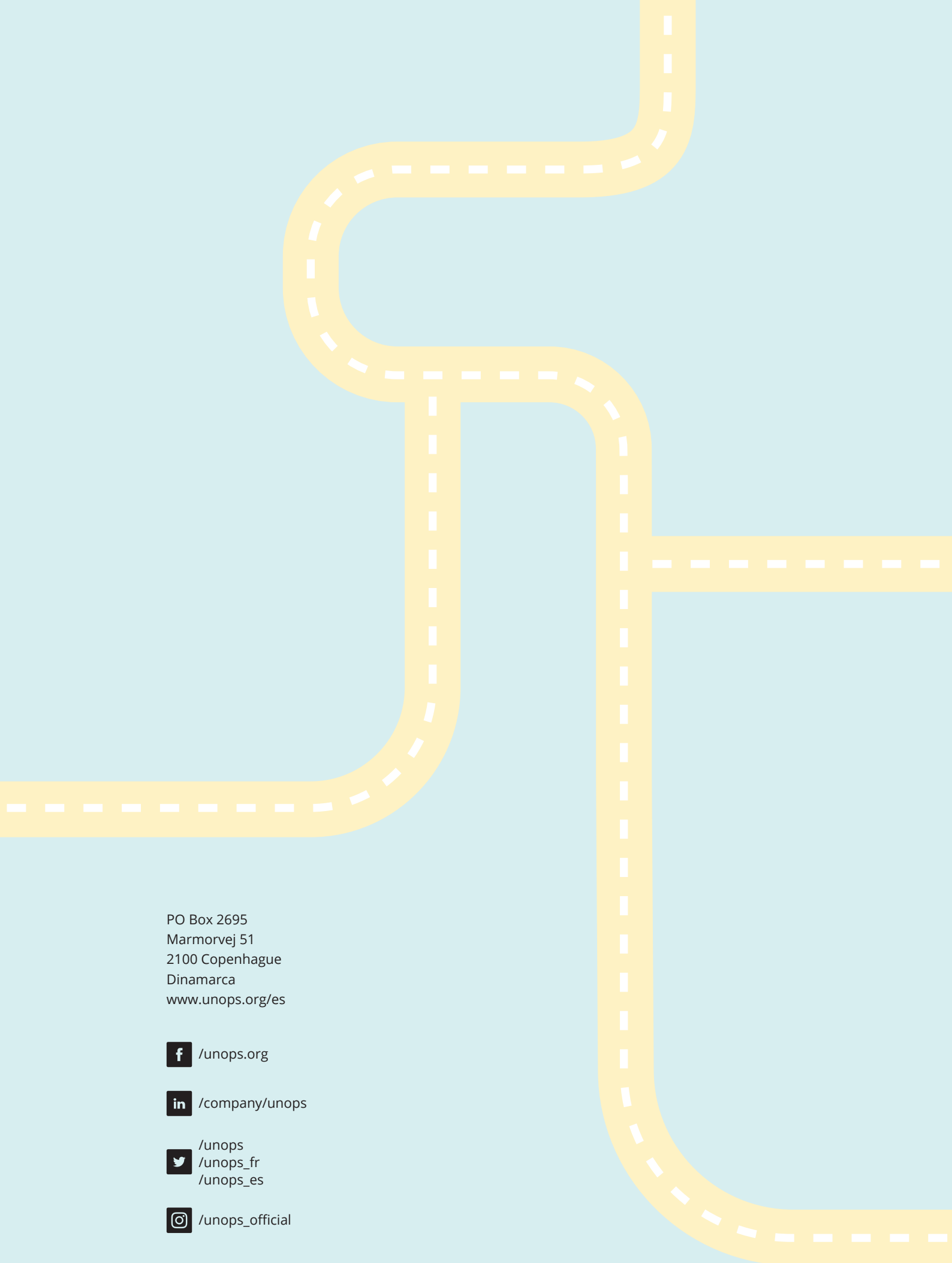
54. *Consolidación de la paz y sostenimiento de la paz: informe del Secretario General (A/72/707-S/2018/43).* P. 6.

55. *Pathways for Peace*. P. 289.

56. Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (septiembre de 2019) *Manual de gestión de proyectos de UNOPS, Parte 1: Orientación (Versión 1.1)*. Copenhague (Dinamarca). P. 26.

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*



PO Box 2695
Marmorvej 51
2100 Copenhague
Dinamarca
www.unops.org/es

/unops.org

/company/unops

/unops
/unops_fr
/unops_es

/unops_official