



DESARROLLO Y CONFLICTOS ASOCIADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA

Antecedentes

La infraestructura es un elemento fundamental para el desarrollo debido a que mejoras en la provisión, disponibilidad y calidad de las infraestructuras y servicios que se prestan sobre ella, pueden favorecer cambios trascendentales en los estándares de vida de la población al facilitar su acceso a la asistencia sanitaria, la educación, otros servicios sociales y a los mercados de trabajo (Alonso y Sánchez, 2012). La infraestructura tiene también un rol de importancia en la inserción regional e internacional de los territorios rurales y los vínculos urbano-rurales, así como para lograr una transformación productiva, institucional y social que sea incluyente y sostenible (PNUD, 2014). Consciente de este vínculo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, han incorporado a la infraestructura como una herramienta fundamental para mejorar las condiciones de vida de la población, fomentar una mayor estabilidad social y conseguir ciudades y territorios más resistentes y resilientes al cambio climático (Organización de las Naciones Unidas, 2017). En particular, en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 9 referente al desarrollo de una infraestructura de calidad, fiable, sostenible y resiliente; en los ODS 6, 7 y 11 se tienen referencias directas a la necesidad de “garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”, de “garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos” y de “lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” respectivamente (Jaimurzina y Sánchez, 2017). Por tal motivo, la transformación de los servicios de infraestructura representa una condición sine qua non del cambio

El presente analiza las razones que pueden gatillar conflictos socio-ambientales vinculados a la construcción de infraestructura.

El documento fue realizado por Eduardo Ramos Suárez, Consultor y Gabriel Pérez, Oficial de Asuntos Económicos de CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/UNDA: “Integración logística para una explotación más sostenible de los recursos naturales de América Latina y el Caribe”.

Para mayores antecedentes sobre esta temática contactar gabriel.perez@cepal.org

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

estructural progresivo necesario para la región, pues la provisión insuficiente, ineficiente e insostenible de estos servicios es uno de los factores que explican la estructura productiva poco diversificada, el rezago en innovación, la alta concentración del ingreso y la vulnerabilidad ante el cambio climático (CEPAL, 2016).

Esta redefinición del rol de la infraestructura supone un punto de inflexión trascendental para el sector, que lo llevará a revisar la forma en cómo se diseña y construye la infraestructura para incorporar en las etapas tempranas de los nuevos proyectos, criterios sociales, territoriales y de sostenibilidad, para asegurar que esta nueva infraestructura sea inclusiva, resiliente y adaptada al cambio climático, al mismo tiempo que se promueve una transformación del stock existente a las nuevas necesidades del desarrollo sostenible. Junto con ampliar el tipo de análisis de los proyectos incorporando temáticas que tradicionalmente han estado ajenas a las preocupaciones centrales de los ministerios sectoriales, el Estado deberá fortalecer la institucionalidad para gestionar el diálogo con las comunidades y la gobernanza de la infraestructura, como una forma de gestionar la eventual tensión social y ambiental que el desarrollo de nuevas infraestructuras puede producir sobre el territorio donde se emplazan, además de mantener y adecuar la infraestructura existente a las nuevas necesidades de modo de asegurar un desarrollo inclusivo para toda la población.

El presente trabajo presenta una primera aproximación a un conjunto de aspectos sociales y ambientales que requieren ser considerados para evitar y tratar adecuadamente los conflictos asociados a la infraestructura, destacando que los conflictos son inherentes al desarrollo y pueden ser una oportunidad de cambio cuando son bien gestionados. Para ello el documento expone en primer lugar el contexto regional de América y el Caribe respecto al desarrollo de las infraestructuras y una primera aproximación al número de conflictos asociados a la construcción de infraestructuras de transporte y gestión del agua. En la sección siguiente, se analiza la relación entre conflicto social y violencia estructural dentro del ámbito del desarrollo de infraestructuras. Posteriormente, en la sección tres, se presenta una tipología de conflictos que se dan de forma recurrente en el ámbito de las infraestructuras, para en la sección cuarta, destacar algunas herramientas que pueden ser útiles para las empresas, los gobiernos y la sociedad en general para la prevención y transformación de conflictos dentro del ámbito del desarrollo de las infraestructuras. El documento finaliza con un conjunto de recomendaciones para mejorar la gobernanza de la infraestructura en América Latina y el Caribe.

I. El contexto de la infraestructura en América Latina

Las últimas estimaciones de CEPAL sobre la brecha de infraestructura muestran que pese a los avances realizados en los últimos años, aún queda un largo trecho para alcanzar el ritmo de crecimiento de la demanda, mucho más si se desea cerrar la brecha con una cobertura del 100% y de forma sostenible como promueve la Agenda 2030. Las necesidades de inversión para alcanzar el acceso universal a los servicios básicos y para generar los servicios de infraestructura que requieren las economías (consumidores y productores) sobre la base del crecimiento previsto del PIB, de las proyecciones de población, del parámetro α que representa el peso de las distintas formas del capital sobre el crecimiento de la economía y del stock de infraestructura (sensible a los respectivos precios de los activos), se prevé que las necesidades de gasto en cuatro sectores de infraestructura analizados (transporte por carretera y vías férreas, electricidad, telecomunicaciones) ascenderán entre un 2,0% y 6,0% dependiendo del escenario de crecimiento económico utilizado. En cada uno de estos escenarios, la inversión se desglosa en nuevas infraestructuras como en un porcentaje para el mantenimiento y reparaciones de las existentes (Sánchez et al, 2017).

Este déficit de infraestructura, sin embargo, es mucho más patente en el ámbito rural y localidades alejadas, donde la falta de infraestructura adecuada, hace muchas veces que las poblaciones de esas zonas vean afectado su desarrollo al no tener el acceso a servicios en la misma disponibilidad, calidad y costo que lo registrado en las zonas urbanas del mismo país. Una muestra de ello, son los bajos niveles de pavimentación de la red vial, particularmente en los tramos de la red secundaria y terciaria que se localizan en el ámbito rural y zonas alejadas los que representan hasta el 85% de la red total de la región, y donde en promedio, menos del 25 % de la red total está pavimentada (Jaimurzina y Sánchez, 2017).

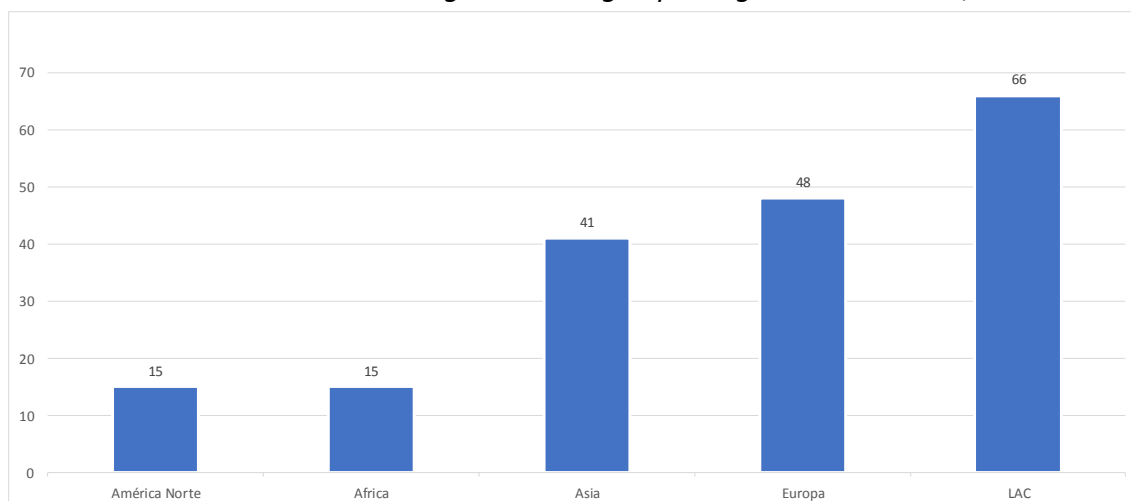
La falta de conectividad o la mala mantención de la red de caminos secundarios o terciarios provocan pérdidas temporales de conectividad o incrementos sustanciales de los tiempos de viaje, que terminan dificultando el acceso a los servicios básicos de educación, salud o el mercado del trabajo. Así por ejemplo, las malas condiciones de las vías terciarias que utilizan las medianas y pequeñas empresas mineras de carbón en Colombia para trasladar sus productos, no solo producen sobrecostos importantes que pueden terminar dejando fuera del mercado a muchos productores, sino también altas externalidades negativas sobre la población y el medio ambiente (Duque, 2018), afectando con ello a la vida de incluso aquellas personas no ligadas a la actividad minera.

El tema de la prestación de los servicios básicos de infraestructura ha sido reconocido como una prioridad dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En esta línea, la cobertura del 100% de los servicios representa un enorme desafío para los países de la región, porque esto implica llegar hasta las comunidades más dispersas y aisladas. En la región, hay algunas iniciativas de los gobiernos nacionales que intentan cubrir estas deficiencias con carácter universal, así como numerosos planes, programas y proyectos de gobiernos nacionales y subnacionales o el sector privado que cubren parcialmente áreas pobladas marginales o no asistidas (Sánchez et al, 2017).

Junto con ello, las poblaciones rurales, zonas remotas o poblaciones indígenas, son a menudo las que sufren las mayores externalidades negativas de los grandes proyectos de infraestructura necesarios para el desarrollo nacional, viendo alterados sus medios y condiciones de vida, sin que por ello vean satisfechas sus expectativas de mejora de vida. Esto ha contribuido a que algunos sectores de la población no tengan una visión positiva sobre el desarrollo de infraestructuras y se haya arraigado en vastas comunidades locales una percepción de que el Estado se alinea con las grandes empresas o con un modelo de desarrollo imperante en la capital en detrimento de las comunidades locales, generando una creciente conflictividad social en torno al desarrollo de infraestructuras en América Latina.

Según la iniciativa *Environmental Justice*¹, América Latina y el Caribe es la región donde se presenta el mayor número de conflictos relacionados con el desarrollo de infraestructura y construcción tal como lo muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 1: Conflictos relacionados con el desarrollo de infraestructuras de transporte y gestión de agua por regiones del mundo, marzo 2018



Fuente: Environmental Justice Atlas, consultado el 05 de marzo del 2018.

Si bien la metodología no distingue un único tipo de conflicto y los mismos difieren entre regiones en cuanto a su magnitud y tipo de afectación, inversión involucrada y grado alcanzado por el conflicto (quejas, protestas, litigios, etc.), da al menos una idea de la importancia que el tema reviste para la población de esas regiones, fundamentalmente por la afectación medioambiental y a los medios y formas de vida que la construcción de nueva infraestructura o la ausencia de la misma provoca.

¹ El Environmental Justice Atlas (Atlas de Justicia Ambiental) forma parte del proyecto europeo EJOLT: Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade que cuenta con la participación de un equipo internacional de expertos procedentes de 23 universidades y organizaciones de justicia ambiental de 18 países. Disponible en: <https://ejatlas.org>

Dentro de América Latina y el Caribe, es Colombia, Brasil y México los países que presentan un mayor número de casos registrados, aunque proporcionalmente los conflictos asociados al manejo del agua (principalmente) e infraestructuras de transporte son más importantes en América Central, como muestra el cuadro 1.

Cuadro 1: Conflictos relacionados con el desarrollo de infraestructuras de transporte y gestión de agua, y conflictos totales en países seleccionados de América Latina y el Caribe, 2018

<i>País</i>	<i>Conflictos relacionados con el desarrollo de infraestructuras de transporte y gestión de agua (inc. hidroeléctricas)</i>	<i>Conflictos totales [1]</i>	<i>Participación del total de conflictos</i>
Guatemala	10	27	37%
Jamaica	1	3	33%
Panamá	5	15	33%
El Salvador	2	6	33%
Belice	1	3	33%
Nicaragua	3	10	30%
Costa Rica	4	15	27%
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10	40	25%
Honduras	5	20	25%
México	14	71	20%
Colombia	24	127	19%
Ecuador	10	63	16%
Brasil	15	98	15%
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	5	33	15%
Perú	11	79	14%
Chile	5	49	10%
Argentina	5	50	10%
Paraguay	0	6	0%
Uruguay	0	4	0%

Fuente: Environmental Justice Atlas, consultado el 05 de marzo del 2018.

Nota: El Atlas hace una distinción de conflictos entre nucleares, extracción minera, gestión de residuos, biomasa y conflictos por la tierra, combustibles fósiles, justicia climática/energía, gestión del agua, infraestructuras y construcción, turismo recreacional, biodiversidad y conservación, industriales y de utilidades (Environmental Justice Atlas, 2017).

Nuevamente es importante destacar que los conflictos registrados van desde pequeñas ampliaciones de capacidad de una vía local hasta la construcción de grandes corredores de transporte por la vía Amazónica, por lo que la mera comparación del número de conflictos no debe ser vista como un indicador de la conflictividad nacional o del funcionamiento de la gobernanza de la infraestructura imperante en esos países.

No obstante lo anterior, cuando hablamos de conflictos sociales no conviene simplificar este tipo de procesos ni quedarse únicamente con la información contenida en fuentes internacionales especializadas. Es necesario observar más allá de las causas o de los motivos visibles y analizar las causas estructurales subyacentes. Muchas veces los proyectos de infraestructura se dan en tejidos sociales y territoriales periféricos que pueden estar asociados con una “violencia estructural” (véase definición más adelante), relacionada con la pobreza, la desigualdad, la ausencia de oportunidades y de espacios efectivos de voz y participación. Dentro de este ambiente, los proyectos de infraestructura pueden actuar como un detonante de conflictos sociales ya instalados, porque han tensionado dinámicas conflictivas preexistentes al haber, por ejemplo, una falta de ordenación y planificación adecuada del territorio donde se desarrollan. En este sentido, es importante que las autoridades competentes movilicen adecuadamente a la comunidad para que se involucre y sea participe de los proyectos, aportando su experiencia sobre las características culturales, del territorio, biodiversidad animal, vegetal que deban protegerse.

II. Conflicto social y violencia estructural dentro del contexto del desarrollo de infraestructuras

Para entender la relación entre conflicto social y violencia estructural dentro del ámbito del desarrollo, necesitamos previamente profundizar en estos conceptos desde el entendimiento del significado de la paz. Johan Galtung planteó en 1974 el concepto de “violencia estructural” para referirse a aquel proceso social que aparece cuando las personas están por debajo de su desarrollo potencial como seres humanos, al no poder acceder a servicios básicos como la sanidad o la educación y carecen de espacios de voz y representación donde expresarlas, en circunstancias en donde otra parte de la población goza plenamente de sus derechos, con lo cual el autor distingue la violencia estructural de la violencia física o manifiesta, que es cuando aparecen las medidas violentas (Galtung, 1974). En este sentido, ante la ausencia de servicios de infraestructura adecuados para una vida digna y para la satisfacción de una serie de necesidades básicas de toda la población, existe una situación de violencia estructural que actúa como catalizador de la conflictividad social.

III. Tipos de conflictos asociados al desarrollo de infraestructuras

Los conflictos sociales asociados al desarrollo de infraestructura pueden estar relacionados con múltiples causas pudiendo ser algunas de gran complejidad. A menudo, suelen simplificarse estas causas y vincularlas únicamente a aspectos como el impacto socioambiental y a la expropiación de tierras, sin embargo si se mira en más profundidad hay una serie de factores asociados a la violencia estructural que pueden actuar como poderosos conductores de conflicto, y donde el desarrollo de una nueva infraestructura actúa como detonante más que como causante de conflictos ya instalados en los territorios donde operan. Por esta razón, es importante realizar un

análisis detallado para entender las causas reales de los conflictos. Aún a riesgo de ser demasiado reduccionista con la complejidad imperante, la siguiente tipología de causas permite reflejar al menos el tipo de problemáticas subyacentes que los perfiles de proyectos de grandes obras o aquellas que se realicen en territorios sensibles deberían considerar.

Tipología de posibles causas de conflictos sociales asociados al desarrollo de proyectos de grandes infraestructuras:

- i. Afectación en el desarrollo humano.* La negación de necesidades básicas asociadas a la falta de infraestructura, tanto en la cantidad como calidad requerida, es un factor de conflictividad social.
- ii. Impacto en el medioambiente.* El desarrollo de nuevas infraestructuras, especialmente las mega obras, puede impactar negativamente en el medioambiente, alterando los ecosistemas el medio de subsistencia de comunidades locales tales como población indígenas o afrodescendientes que tienen una relación profunda con la naturaleza, afectando con ello su propia reproducción social y continuidad como grupo social. En este caso, puede producirse un conflicto por la contraposición de visiones distintas sobre el tipo de desarrollo deseado. donde la motivación principal no sería la afectación de la naturaleza per sé, sino la competencia por recursos o la afectación potencial de las obras sobre las actividades económicas de la población local.
- iii. Problemas en el empleo y contratación de bienes y servicios.* Las comunidades demandan a las empresas de infraestructuras la contratación de mano de obra y servicios de las comunidades locales, como una forma de acceder a mejoras en su calidad de vida.
- iv. Reasentamiento de las comunidades.* Los proyectos de infraestructura de interés estatal pueden suponer la expropiación forzada de tierras y el reasentamiento de las comunidades en otros lugares.
- v. Procesos de industrialización acelerados en sociedades rurales.* Las grandes infraestructuras suponen un proceso de cambio social acelerado en las comunidades, lo que impacta en las condiciones socioeconómicas de las comunidades que ven aumentado el costo de vida, alteradas las vocaciones productivas y sufren cambios profundos en sus sistemas sociales basados en las relaciones eminentemente rurales.
- vi. Deficiente planificación de las infraestructuras y ordenación del territorio.* La nueva realidad económica es foco de atracción de flujos migratorios, lo que puede ser un elemento de tensión social cuando los sistemas públicos como la sanidad y la educación o la disponibilidad de viviendas no están debidamente preparados para un incremento sustancial en la demanda de estos servicios.

Aunque no se ha incorporado dentro de esta clasificación, conviene indicar que también existen una serie de grupos o iniciativas contra-culturales y contra-sistema, que cuestionan los modelos y visiones de desarrollo actuales. Estos grupos, a veces, se conectan con procesos identitarios que buscan romper con dinámicas uniformadoras asociadas a la globalización. Dentro de este contexto, las infraestructuras, al ser elementos claves de los modelos de desarrollo vigentes, pueden ser cuestionadas.

IV. Herramientas de prevención y transformación de conflictos

Como se desprende de las secciones anteriores, la pobreza, la falta de oportunidades económicas, la marginación social y el desempleo entre otras múltiples variables son fuentes fundamentales de fragilidad. El desarrollo del sector privado se considera cada vez más como un medio fundamental y adaptable para la reconstrucción y la regeneración de la economía, especialmente en situaciones posteriores a conflictos (Van Dorp, 2014). En este aspecto, la inversión en infraestructura sostenible ya sea pública o privada, puede ser un importante generador y catalizador de desarrollo. Para ello se debe desarrollar una serie de herramientas e iniciativas que permitan prevenir o transformar los conflictos sociales en oportunidades de desarrollo. En este aspecto el análisis sensible al conflicto, así como el diálogo como un mecanismo de gobernanza participativa se revelan como poderosas herramientas en esta dirección.

A. Análisis sensible al conflicto

El desarrollo de infraestructura a menudo se realiza en contextos sociales complejos. Por este motivo, todo proyecto debería incorporar, o al menos contemplar, un análisis sensible al conflicto en su evaluación ex ante, bajo la premisa de que todo desarrollo de infraestructuras supone un cambio en las dinámicas de los territorios donde se desarrolla y por tanto, es importante fortalecer estos procesos incorporando mayores dimensiones al análisis previo para tener mayores antecedentes sobre los eventuales efectos del proyecto sobre el territorio donde se implementa.

Cuadro 2: Desarrollo de un análisis sensible del conflicto en el ámbito de infraestructura

¿Se ha hecho una cartografía social del territorio, con el fin de definir los grupos de interés y sus motivaciones?
¿A quién beneficia el proyecto y cómo? ¿Son inclusivas estas infraestructuras?
¿A quién perjudica y cómo?
¿Es asumible el impacto socio-ambiental para las poblaciones? ¿Cuál es la relación costo-beneficio?
¿Cuáles son los medios tradicionales de vida y cómo son afectados por el proyecto de infraestructura?
¿Está alineado el proyecto con las necesidades del territorio? ¿Existe una adecuada ordenación del territorio?
¿Cómo se puede compensar a las comunidades? ¿Existe, en su caso, un plan de reasentamiento para las comunidades? ¿Se les ha compensado adecuadamente? ¿Tienen planes alternativos de desarrollo?
¿Hay un plan de información para la población acerca del proyecto?

Fuente: Elaboración propia.

En este punto, puede ser también útil recabar información sobre los principales grupos de interés, sus motivaciones, la situación política y socio-económica de los territorios y de las dinámicas previas de conflictividad social (mapeo participativo o cartografía social). Esto puede permitir tener una visión de los territorios que ayude a no provocar o ahondar en dinámicas conflictivas ya existentes. Esta herramienta de análisis permite establecer una serie de indicadores que pueden ser útiles, aunque sea a un nivel elemental, para medir el impacto del proyecto. Estos indicadores, basados en escalas de medición, podrían ser, entre otros, el grado de impacto en los medios de vida (agua y tierra), el grado de inclusividad (a qué porcentaje de población beneficia el proyecto), el grado de transparencia (cómo se ha comunicado el proyecto a los grupos interés), etc. Asimismo, esta información puede constituirse como una importante herramienta para la gestión del riesgo político y social para las empresas que construirán u operarán la nueva infraestructura.

B. El diálogo como mecanismo para la prevención y transformación de conflictos en el sector de las infraestructuras

Existen ocasiones en las que los marcos legales son insuficientes para resolver situaciones problemáticas de gran complejidad social que escapan al ámbito tradicional de los ministerios sectoriales de obras públicas o transporte. Por ello, se requieren espacios alternativos que trabajen desde una perspectiva del cambio para transformar aquellos factores de conflicto en oportunidades de desarrollo con una mirada mucho más integral y de largo plazo. Estos espacios se podrían concebir como un esfuerzo multidisciplinario para el fortalecimiento de una gobernanza de las infraestructuras más participativa que trate de redefinir la relación entre la ciudadanía, el Estado y el sector de las empresas, mediante la instauración del diálogo como base para transformar el conflicto en una oportunidad de desarrollo sostenible.

Por gobernanza de infraestructura entendemos el conjunto de procesos tanto de toma de decisiones en el ámbito de la infraestructura como de implementación de dichas decisiones, en los cuales actúan los mecanismos, procedimientos y reglas establecidas formal e informalmente por las instituciones, que se refiere tanto a las conductas de los prestadores en sus respectivos mercados de servicios de infraestructura, como a la estructura vertical y horizontal de tales mercados. Para ello, se requiere de mecanismos de diálogo participativos y representativos que permitan abordar de manera integrada y sostenible los desafíos en áreas de la planificación, coordinación, evaluación y gestión del diseño y operación de la nueva infraestructura (Jaimurzina y Sánchez, 2017).

Una forma de gestionar este dialogo es a través de la teoría del cambio² que puede trabajar en cuatro dimensiones, la personal, la relacional, la estructural y la cultural, para abordar desde una perspectiva transformadora los factores de conflicto dentro del ámbito del desarrollo de infraestructuras promoviendo la participación del Estado, las

² Basado en Culberston, H., Lederach, J. y Neufldt (2007). Reflective peace building: a planing, monitoring and lerning toolkit. The Joan B. Kroc Institute for the International Peace Studies, University of Notre Dame and Catholic Relief Services South East. Recuperado de: <http://kroc.nd.edu/research/books/strategic-peacebuilding/275>

comunidades y las empresas de infraestructuras como elemento preventivo y transformador de la conflictividad social y promotor del desarrollo y sostenible.

Para el desarrollo de estos espacios de diálogo, es necesario trabajar la perspectiva personal con el fin de sentar las bases dentro de la dimensión relacional, transformando percepciones y prejuicios negativos que actúan como obstáculos para una comunicación efectiva dentro del marco de las relaciones entre los actores involucrados en el desarrollo de infraestructuras. A su vez, la dimensión relacional a través de la creación de visiones conjuntas de desarrollo, permite llevar el cambio a la dimensión estructural (política), que es donde se sitúan las problemáticas relacionadas con la violencia estructural. El hecho de trabajar en estas tres dimensiones permite introducir cambios en la dimensión cultural, que permite darle sostenibilidad al proceso al legitimar nuevas formas de relacionamiento basadas en el diálogo en vez de la confrontación y el conflicto. En el cuadro 3 se describe el proceso.

Cuadro 3: Visión del proceso

VISIÓN DEL PROCESO				
Objetivo General: Desarrollar una gobernanza de la infraestructura inclusiva y generadora de desarrollo sostenible				
Cómo: Construcción de plataformas de diálogo para la generación de desarrollo sostenible y para la superación de la conflictividad social en torno al desarrollo de infraestructuras				
Teoría del cambio: El tratamiento de las causas de conflicto social y la generación de desarrollo sostenible a través del diálogo en torno a la infraestructuras, es fundamental para la superación de la conflictividad social				
	Personal	Relacional	Estructural	Cultural
Foco	Formar, capacitar y sensibilizar a los actores para el diálogo y para una cultura de paz enfocada en el respeto por los DDHH	Diseño y creación de espacios de diálogo multi-actor entre gobierno-empresas de infraestructuras-sociedad civil/comunidades locales	Diseño e implantación de infraestructuras inclusivas orientadas al desarrollo sostenible desde un enfoque participativo y de derechos humanos	Se trabaja en las iniciativas anteriormente planteadas de la dimensión relacional, personal y estructural
Teoría	Procesos de diálogo simétricos y sostenibles requieren actores informados y capacitados	La creación de espacios de diálogo ayuda a establecer un nuevo paradigma de relaciones entre el gobierno, las comunidades y las empresas de infraestructuras, lo que permite crear visiones de desarrollo sostenible.	La creación de infraestructuras sostenibles e inclusivas orientadas al desarrollo sostenible desde un enfoque participativo y de derechos humanos ayuda a superar la violencia estructural y la conflictividad social	El cambio cultural requiere trabajar simultáneamente la dimensión personal, relacional y estructural. El hecho en sí de trabajar estas tres dimensiones supone un cambio cultural entre las partes, garantiza la sostenibilidad del proceso y contribuye a la superación de la conflictividad social

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Culberston, H., Lederach, J. y Neufldt (2007).

V. Conclusiones y recomendaciones

1) El desarrollo de infraestructuras es un elemento fundamental para el desarrollo, ya que su existencia brinda condiciones básicas para una vida digna (salud, educación, agua y saneamiento, transporte, etc.). No obstante, si las infraestructuras no están bien contextualizadas con las necesidades de la población, su desarrollo puede ser un elemento de tensión social y de conflicto al producir o ahondar dinámicas de violencia estructural en los territorios donde se desarrollan.

2) Para la superación de los conflictos sociales en torno a los proyectos de infraestructura es necesaria, además del respeto por los derechos humanos, la promoción de esquemas de gobernanza más participativa a través del diálogo entre empresas de infraestructuras, el Estado y las comunidades locales. Un cambio de paradigma en los esquemas bajo los cuales se toman las decisiones puede permitir la generación de infraestructuras muchas más sostenibles e inclusivas mejorando con ello la rentabilidad social de las mismas.

3) Es fundamental una planeación y una ordenación del territorio adecuado para el desarrollo de las infraestructuras, con el fin de superar visiones cortoplacistas que no contemplan las necesidades de las comunidades donde se desarrollan los proyectos de infraestructura y que en ocasiones han terminado yendo en detrimento del bienestar de las comunidades. En este sentido, el desarrollo de las infraestructuras debe poner a la gente en el centro del desarrollo para asegurar que se produzcan los efectos esperados en mejora de las condiciones de vida de la población.

4) Una mejor gobernanza de la infraestructura, junto con promover cambios en las políticas y regulaciones para una mejor integración entre dichas políticas, puede ser una herramienta efectiva para gestionar los conflictos asociados a la construcción de nueva infraestructura. Para ello, se debe fomentar una mayor coordinación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, con el fin de generar efectos positivos sobre el desarrollo social y el medio ambiente. Para ello el modelo propuesto por CEPAL de políticas integradas y sostenibles de logística y movilidad entrega herramientas para integrar estas preocupaciones y lograr una mirada de largo plazo.

5) Las empresas de infraestructuras que operan en entornos socialmente inestables, principalmente aquellas asociadas a las grandes obras de infraestructura deben realizar esfuerzos y acciones concretas con sus grupos de interés, de manera de generar tempranamente diagnósticos compartidos sobre las necesidades de los territorios e incluir criterios de transversalidad en el desarrollo de sus infraestructuras.

6) Por último, el sector transporte necesita incrementar su conocimiento de los vínculos entre transporte y pobreza. En este sentido, podría aprovecharse la experiencia existente en otros ámbitos de la infraestructura, donde históricamente ha sido posible generar mecanismos de participación, colaboración y asociación entre sectores para establecer un equilibrio entre las necesarias inversiones con rentabilidad social y procesos basados en la capacidad local, el conocimiento y el monitoreo del impacto.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, L. y R. Sánchez (2012), "El papel del transporte con relación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio", en *Serie de Recursos Naturales e Infraestructura*, nº 160, Santiago de Chile, CEPAL.

Alston, P. (2005), "The 'Not-a-Cat' Syndrome: Can the International Human Rights Regime Accommodate Non-state Actors?", En: Alston, P. (Ed.), *Non-State Actors and Human Rights*, (pp.3-36), Oxford: Oxford University Press.

Baratta, A. (2004), "Derechos humanos: entre violencia estructural y violencia penal", en Baratta, A., *Criminología y Sistema Penal: Compilación in memoriam*, (pp. 334-356), Buenos Aires: Editorial B de F.

CEPAL, (2016), *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, Santiago de Chile.

CEPAL (30 de agosto de 2016), *CEPAL, CAF y BID lanzan base de datos sobre inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe*, Comunicado de prensa, recuperado de: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-caf-bid-lanzan-base-datos-inversion-infraestructura-america-latina-caribe>

Corporación Andina de Fomento (2012), *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento, disponible en: <http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/12922.pdf>

Culberston, H., J. P. Lederach, y R. Neufeldt (2007), *Reflective peacebuilding: a planning, monitoring and learning toolkit*, The Joan B. Kroc Institute for the International Peace Studies, University of Notre Dame and Catholic Relief Services South East, recuperado de: <http://kroc.nd.edu/research/books/strategic-peacebuilding/275>

Curle, A. (1971), *Making Peace*. Tavistock.

Environmental Justice Atlas (2017), disponible en: <https://ejatlas.org>

Galtung, J. (1974), "Peace research Takes Sides", *The New Era*, 55(7).

International Alert (2005), *Conflict sensitive business practices: Guidance for extractive industries*, London: International Alert, recuperado de: <http://www.international-alert.org/resources/publications/csbp-extractive-industries-en>

Isea, R. (2011), "Las empresas y los derechos humanos", en *Cuadernos de la Cátedra la Caixa de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo*, No 12, recuperado de: http://www.iese.edu/es/files/cuaderno12_final_tcm5-71129.pdf

Jaimurzina, Azhar; Ricardo Sánchez, (2017), "Gobernanza de la infraestructura para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: una apuesta inicial", en Boletín FAL 354, Santiago de Chile, CEPAL.

Lederach, J. (2000), *El abecé de los conflictos*, Madrid: Catarata.

Organización de las Naciones Unidas (2017), *Objetivos de Desarrollo Sostenible*, Recuperado de: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/infrastructure/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2014) Chile Rural. Un desafío para el desarrollo humano Serie DH S N° 12

Rozas, P. y R. Sánchez (2004), "Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual", en Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, n° 75. Santiago de Chile: CEPAL.

Ruggie J. (2007), "Business and Human rights: The Evolving International Agenda", Corporate Social Responsibility Initiative, working paper No31. Cambridge: Harvard University.

Sánchez Ricardo J.; Lardé Jeannette; Chauvet, Pablo; Jaimurzina, Azhar (2017) "Inversiones en infraestructura en América Latina Tendencias, brechas y oportunidades" en Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, n° 187. Santiago de Chile: CEPAL.