



Consejo Económico y Social

Distr. general
27 de enero de 2021
Español
Original: inglés

Comité de Expertos en Administración Pública

20º período de sesiones

12 a 16 de abril de 2021

Tema 9 del programa provisional*

Construcción de instituciones sólidas para el desarrollo sostenible en los países afectados por conflictos

Construcción de instituciones sólidas para el desarrollo sostenible en los países afectados por conflictos

Nota de la Secretaría

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

* E/C.16/2021/1.



Construcción de instituciones sólidas para el desarrollo sostenible en los países afectados por conflictos

Resumen

Aunque aún no se conocen a ciencia cierta todos los efectos de la pandemia, resulta evidente que, en muchos contextos de vulnerabilidad y donde la población vive en zonas afectadas por conflictos, la enfermedad por coronavirus (COVID-19) crea nuevos problemas y empeora los existentes. Con su efecto multiplicador, la pandemia repercute directamente en la salud, el bienestar económico y la exclusión de millones de personas que ya antes de ella se encontraban en situación vulnerable. La pandemia también crea condiciones en las que quienes buscan aprovecharse de los problemas específicos que esta genera se envalentonan, lo que pone a la población en riesgo de sufrir actos de violencia a manos de agentes no estatales, instituciones gubernamentales de seguridad cada vez más represivas y organizaciones terroristas y criminales transnacionales.

Los datos de que se dispone actualmente indican que el aumento de la violencia sexual y de género, los conflictos continuos, el resquebrajamiento de la cohesión social y la exposición a grupos armados y al crimen organizado están afectando a muchas personas. Es evidente que en todos esos ámbitos existen tanto oportunidades como amenazas, pero, aunque ha habido cierto éxito, por ejemplo, en las negociaciones de paz, la violencia en general ha vuelto a alcanzar, o incluso a superar, los niveles anteriores a la pandemia. En algunos casos, las protestas populares a causa de la pandemia pueden dar lugar a movimientos violentos de mayor magnitud.

La administración pública y los gobiernos desempeñan un papel fundamental en la gestión de la violencia y los conflictos en el contexto de la pandemia. Sin embargo, en los casos en que han fracasado en el desempeño de ese papel, la insensibilidad y la falta de enfoques inclusivos han puesto en tela de juicio la legitimidad de los gobiernos y han exacerbado la desconfianza entre la población y las autoridades, lo que a veces ha conducido a la violencia.

Por lo tanto, para que el sector público tenga éxito, es fundamental que adopte un enfoque sensible a los conflictos, un enfoque que no aumente aún más la exclusión ni la enajenación de determinados grupos que puede que ya estén marginados y cuyas condiciones pueden haber empeorado durante la pandemia. Un elemento central de ese enfoque sensible a los conflictos es la creación de confianza entre las autoridades gubernamentales y la ciudadanía, algo que también será fundamental para poner en marcha los programas de vacunación masiva y reducir los conflictos futuros.

La creación de confianza en las zonas afectadas por conflictos es un tema que se ha abordado en informes anteriores del Comité de Expertos en Administración Pública y, en el presente documento, los debates celebrados en el 19º período de sesiones del Comité con respecto a las instituciones de gobierno local y otros agentes locales siguen siendo válidos. La experiencia reciente de otras crisis sanitarias, como la epidemia de enfermedad del Ébola en África Occidental y Central, ha demostrado que, si bien es posible que las poblaciones locales desconfíen de los programas gubernamentales centralizados, las alianzas con las comunidades locales son esenciales para generar confianza en la seguridad de las vacunas y la atención sanitaria. Por lo tanto, para salir de la pandemia de COVID-19 es probable que sea esencial fomentar las redes de gobernanza local y las alianzas comunitarias.

También se necesitan alianzas a nivel internacional. Para el desarrollo y la administración de las vacunas se requieren marcos, enfoques y políticas multilaterales y un importante apoyo logístico para la distribución. Sin embargo, los enfoques multilaterales siguen planteando algunos problemas fundamentales, sobre todo porque la coordinación entre todas las partes interesadas es más fácil de organizar que de ejecutar. Las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel vital convocando a los países para alcanzar un consenso con respecto a la coordinación.

La administración pública y la gobernanza están en el centro de la respuesta mundial a la pandemia. La capacidad técnica de los funcionarios públicos es una condición necesaria, pero no suficiente, para lograr una administración pública de calidad. Para que el gobierno sea realmente eficaz, tiene no solo que ser competente, sino también que ser percibido como tal. La información es una esfera en la que el gobierno puede desempeñar un papel clave. La pandemia ha acelerado la tendencia a desconfiar de las autoridades gubernamentales y a recurrir a “noticias falsas” para proporcionar versiones alternativas de hechos comprobados. Una información clara y verificada, respaldada por pruebas, es esencial para solucionar esos problemas. Es fundamental que se preste atención a la política de comunicación de los datos que demuestran la realidad de los programas de vacunación y la necesidad de esos programas, sobre todo en las situaciones afectadas por conflictos, en las que los niveles de confianza son bajos.

I. Restablecimiento de las instituciones públicas después de un conflicto

1. En su 17º período de sesiones, el Comité examinó la cuestión de la colaboración de los interesados en los países posconflicto y, entre otras cosas, llegó a la conclusión de que el restablecimiento de la legitimidad y la confianza eran desafíos importantes que debían encarar las sociedades posconflicto, debido a la posibilidad de que se hubiera excluido sistemáticamente a determinados grupos o de que se asociara al ejército, a la policía y a otras instituciones con prácticas represivas o corruptas.
2. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la pandemia mundial de 2020/21 plantean cuestiones existenciales en relación con la capacidad del gobierno, el Estado y la sociedad, que revisten una importancia particular en las situaciones en que esas entidades ya son débiles y en las que puede que una parte importante de la población ya esté encarando grandes problemas en materia de salud y de seguridad.
3. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, se reconoce que la consolidación y el sostenimiento de la paz son vitales para lograr el desarrollo sostenible. Ya existe una brecha creciente entre los países que han sido directamente afectados por conflictos y los que no lo han sido. Los conflictos reducen el producto interno bruto como promedio en un 2 % anual, y las poblaciones afectadas suelen tener menos formación, un acceso más limitado a los servicios básicos y pocos medios de vida sostenibles. Los 10 países que han obtenido las puntuaciones más bajas en mortalidad materna y en exclusión y violencia de género se han visto afectados por conflictos¹.
4. El contexto de la pandemia, combinado con el contexto posconflicto, hace pensar que el mundo posterior a la pandemia requerirá instituciones más fuertes y resilientes que puedan no solo hacer frente a un panorama institucional pospandémico, sino también contribuir a su reconstrucción. Se trata de instituciones no solo pospandémicas, sino también posconflicto, que en el presente documento se denominan “instituciones post-COVID”. Además, “gobierno” se refiere a los sistemas estatales oficiales, incluidas las autoridades subnacionales; “administración pública”, a la labor de los funcionarios públicos; “gobernanza”, a los mecanismos más amplios de gobierno, tanto estatales como no estatales, así como los sistemas no codificados que rigen “la forma de hacer las cosas” dentro de las instituciones; e “instituciones”, a los medios a través de los cuales las personas gobiernan, incluidos los ministerios, la administración local y los tribunales, entre otros. La idea es que las instituciones post-COVID incorporan una amplia gama de agentes, estructuras y normas que determinan la naturaleza del ejercicio del gobierno.
5. En su 19º período de sesiones, celebrado en mayo de 2020, el Comité debatió los problemas críticos de gobernanza que dificultan el buen funcionamiento de la administración pública en las zonas afectadas por conflictos ([E/2020/44-E/C.16/2020/8](#), cap. III.C). Todas las observaciones finales de ese período de sesiones siguen siendo válidas. El aumento de la atención a la gestión de la pandemia no debe hacer que se pierda de vista el hecho de que, de por sí, esas zonas son difíciles de gobernar, y puede ser que el gobierno no tenga capacidad suficiente para atenderlas. No obstante, la administración pública y sus instituciones desempeñan un papel importante en la elaboración de enfoques integrados con respecto a los objetivos de

¹ “Realizing the SDGs in post-conflict situations: challenges for the State”, en *Working Together: Integration, Institutions and the Sustainable Development Goals – World Public Sector Report 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.18.II.H.1). Véase también *Reconstructing Public Administration after Conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned – World Public Sector Report 2010* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta E.10.II.H.1), que se centra específicamente en los conflictos.

desarrollo a largo plazo, en medio de los múltiples desafíos a los que se enfrentan los países que salen de un conflicto, sobre todo cuando esas instituciones tienen que buscar un equilibrio entre las necesidades de seguridad a corto plazo y las necesidades de desarrollo sostenible a más largo plazo. En realidad, el gobierno, la administración pública y la gobernanza de las instituciones públicas son más complejos en los países afectados por conflictos que en los que gozan de paz, y es precisamente en los países afectados por conflictos donde la falta de capacidad sigue siendo aguda.

6. Una administración pública, una gobernanza y unas instituciones competentes son necesarias para poder coordinar las políticas de atención a prioridades contrapuestas. Las estructuras que pueden reconfigurar la gobernanza y las finanzas conexas tienen un poder considerable, y el ejercicio de ese poder en ausencia de legitimidad o en el contexto de una soberanía disputada puede ser problemático si la capacidad para formar coaliciones, la diplomacia u otras habilidades políticas son débiles. La construcción de una visión a largo plazo que vaya más allá de la mera mejora de la eficacia y que aborde directamente los Objetivos de Desarrollo Sostenible es un proceso político que afecta a las estructuras de poder existentes. Las consideraciones de carácter político siguen siendo fundamentales en todos los enfoques de la gobernanza.

7. También es importante señalar que sigue habiendo tensiones entre la construcción del Estado y la consolidación de la paz, por un lado, y los enfoques ascendentes y descendentes con respecto a las instituciones y las políticas, por el otro. En realidad, todas esas perspectivas son necesarias, pero existen en una tensión permanente que requiere lograr un equilibrio entre ellas, un acto profundamente político.

II. Desafíos que plantea la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

8. El 9 de abril de 2020, el Secretario General se dirigió al Consejo de Seguridad sobre el tema de la pandemia de COVID-19, y dijo que la pandemia también planteaba una grave amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que podía conducir a un aumento del malestar social y de la violencia que socavaría en gran medida nuestra capacidad para combatir esa enfermedad². Además, añadió que la pandemia amenazaba con erosionar aún más la confianza en las instituciones públicas y creaba desigualdad, en particular en materia de género, y podía crear factores impulsores de conflictos, o reforzar los existentes, en las sociedades propensas a conflictos y los Estados frágiles.

9. En la misma declaración, el Secretario General explicó cómo la pandemia ofrecía a los grupos terroristas transnacionales y otros grupos de carácter violento una oportunidad de socavar los esfuerzos internacionales de construcción del Estado y solución de conflictos. En su declaración ante el Foro del Premio Nobel de la Paz, el 11 de diciembre de 2020, el Secretario General destacó la necesidad de solidaridad mundial y de una mayor cooperación internacional ante una amenaza global que traía en su estela otras amenazas mundiales³.

10. La pandemia de COVID-19 ha perturbado en gran medida la vida económica, social y política, y plantea una amenaza significativa para la seguridad humana. La

² António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, “World faces ‘gravest test’ since founding of United Nations, Secretary-General tells Security Council, calling for unity to address COVID-19 pandemic”, SG/SM/20041, 9 de abril de 2020.

³ Noticias ONU, “COVID-19 shows ‘urgent need’ for solidarity, UN chief tells Nobel forum”, 11 de diciembre de 2020.

naturaleza compleja y multidimensional de muchas situaciones afectadas por conflictos indica que la adición de la COVID-19 podría socavar las prioridades y los recursos de los gobiernos regionales y locales, además de tensar sus capacidades hasta el límite. Dada su repercusión en los presupuestos nacionales, la pandemia también podría afectar seriamente a las capacidades financieras subyacentes de los agentes multilaterales y bilaterales para ayudar en cuestiones complejas relacionadas con los conflictos, cuando se les pida que lo hagan.

11. Los conflictos violentos, de por sí, tienden a exacerbar la propagación de las enfermedades infecciosas en ausencia de los servicios médicos, en contextos en los que el saneamiento suele ser difícil y en los que puede haber un rápido movimiento de personas desplazadas. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el cólera en el Yemen, el ébola en la República Democrática del Congo y la polio en la República Árabe Siria. Esas epidemias plantean una grave amenaza para unos servicios públicos que ya están tensados al máximo, afectan a algunas de las poblaciones más pobres y vulnerables y pueden revertir los avances en materia de desarrollo que tan difícil ha sido lograr.

12. Combatir la COVID-19 en países que ya son frágiles y tienen sistemas estatales y una gobernanza pública débiles es extremadamente difícil. Los países afectados por conflictos suelen tener problemas de gobernanza, instituciones parciales o inadecuadas, una soberanía disputada o conflictos violentos, y desconfianza en las instituciones de gobierno, que con frecuencia no han prestado servicios de calidad, o a veces no han prestado servicio alguno. Sin embargo, hasta el momento, una de las enseñanzas de la pandemia ha sido que la prestación de servicios públicos de asistencia sanitaria, respaldada por esfuerzos multilaterales para encontrar soluciones, es la única vía para salir de la situación actual.

13. El problema al que se enfrenta la mayoría de los países afectados por conflictos es la posibilidad de que se amplíe la brecha entre los que tienen instituciones públicas eficaces, que pueden hacer frente a la pandemia, y los que no tienen acceso a esa capacidad pública. Así, los Estados afectados por conflictos se enfrentan a una situación en la que la COVID-19 puede exacerbar las fragilidades existentes y los factores subyacentes que impulsan el conflicto.

14. Las Naciones Unidas han adoptado un enfoque triple para las intervenciones a corto, mediano y largo plazo. El Plan Mundial de Respuesta Humanitaria a la COVID-19 tiene por objeto combatir el virus en los países más pobres del mundo y atender las necesidades humanitarias de las personas más vulnerables. El Fondo de las Naciones Unidas de Respuesta a la COVID-19 y Recuperación ayuda a los países de ingresos bajos y medios a superar la crisis sanitaria y de desarrollo causada por el virus. El Fondo para la Consolidación de la Paz sigue ayudando a prevenir y mitigar el riesgo de conflictos que la pandemia exacerba.

15. Ese enfoque se basa en la visión expuesta en el estudio elaborado conjuntamente por las Naciones Unidas y el Banco Mundial, titulado *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*, que contiene un conjunto de principios básicos que se han perfeccionado en la *Estrategia del Grupo Banco Mundial sobre Fragilidad, Conflicto y Violencia 2020-2025* y que conviene tener en cuenta.

16. En primer lugar, la sensibilidad a los conflictos es importante. La pandemia puede exacerbar los factores subyacentes que impulsan los conflictos, y puede combinarse con las desigualdades existentes para ejercer una presión aún mayor sobre unas instituciones que ya encaran dificultades. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 reviste importancia en ese contexto, ya que las medidas de mitigación de la pandemia pueden agravar la situación de grupos que ya son vulnerables o que se encuentran marginados. La creación de instituciones resilientes que garanticen el

acceso a la seguridad y la justicia para todos resulta aún más difícil en un contexto en deterioro, donde las instituciones son aún más débiles.

17. En segundo lugar, la confianza y la inclusión siguen siendo fundamentales para avanzar en la consecución del Objetivo 16. La prestación de servicios básicos, como los servicios de salud, seguridad y justicia, sigue siendo la principal vía de interacción de los ciudadanos con el Estado. Como observó el Comité, el gobierno local es imprescindible para determinar la prestación de servicios y, por tanto, la legitimidad del propio Estado, y es un vehículo esencial para garantizar la inclusión y la igualdad de acceso, y reducir así al mínimo los resentimientos que pueden dar lugar a conflictos.

18. En tercer lugar, un componente del hincapié renovado en el gobierno local es la participación de la comunidad. El gobierno necesita apoyo para hacer frente a las emergencias sanitarias y de otro tipo; a ese fin, es necesario que las comunidades locales cooperen y participen activamente en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas. La experiencia reciente de África Occidental con el brote de ébola demuestra que a menudo la población local desconfía de las soluciones externas, impuestas desde arriba, y que las iniciativas locales dirigidas por la comunidad son más eficaces para reducir los casos y difundir información fiable. La participación de la comunidad también es esencial para impulsar la recuperación y la resiliencia después de una emergencia.

19. En cuarto lugar, la colaboración no se limita a los programas y las comunidades; también debe existir colaboración entre las propias instituciones internacionales y entre las instituciones internacionales y nacionales. Un problema fundamental para afrontar las crisis a nivel mundial ha sido que todo el mundo está de acuerdo en que la coordinación es buena, pero nadie quiere que se le coordine. Por lo tanto, la gobernanza internacional, el papel de las instituciones multilaterales y el poder de convocatoria de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, como la Organización Mundial de la Salud, son cruciales, como afirmó el Secretario General en su intervención en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, celebrado el 3 de diciembre de 2020, cuando insistió en que la cooperación multilateral era esencial para hacer frente a la pandemia⁴.

20. En el caso de los Estados y las poblaciones afectadas por conflictos, la pandemia de COVID-19 empeora algunos de los problemas fundamentales a más largo plazo a los que se enfrentan. En particular, la recuperación a largo plazo requiere un crecimiento económico que traiga consigo un aumento del empleo, así como una mayor cohesión social y política que conduzca al fortalecimiento de las instituciones. La ventaja que tienen, y que deben aprovechar, el gobierno y la administración pública es su capacidad de planificar a largo plazo con miras a “reconstruir para mejorar” tras la pandemia. A fin de reconstruir para mejorar es fundamental desarrollar una mejor infraestructura de salud pública a los niveles nacional y mundial⁵.

⁴ António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas, declaración en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en respuesta a la pandemia de COVID-19, 3 de diciembre de 2020.

⁵ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Recovering from COVID-19: the importance of investing in global public goods for health”, Informe de políticas núm. 83, (julio de 2020).

III. Datos que demuestran los cambios fundamentales

21. Los cambios fundamentales que han tenido lugar en los patrones de conflicto y violencia debido a la pandemia requerirán una intervención significativa del gobierno y son ejemplo de casos en los que la pandemia ha empeorado o cambiado la situación de muchas personas. Sin embargo, los datos que demuestran cómo exactamente la pandemia incide de forma directa en los conflictos y la violencia son contradictorios y escasos. Lo que está claro es que la COVID-19 pone de manifiesto la importancia de la seguridad humana y la vulnerabilidad de una parte de la población mundial⁶.

22. En general, se considera que la COVID-19, las crisis mundiales y las epidemias son multiplicadores de las amenazas, que pueden empeorar situaciones ya de por sí frágiles, y, en buena medida, la respuesta actual parte de esa hipótesis⁷. Por lo tanto, los datos tienden a centrarse en los efectos específicos de la pandemia en los conflictos, como el aumento de la violencia sexual y de género, la reducción de la cohesión social, la debilidad del Estado, la desinformación y la desconfianza en la información, las protestas populares y la violencia, así como en los efectos en los grupos armados y los agentes no estatales⁸.

A. Violencia política y protestas

23. Los datos sobre incidentes de violencia política y protestas varían de una región a otra y, dada la dificultad para compilar datos durante una pandemia, deben tratarse con cierta cautela. No obstante, hay algunas tendencias significativas que pueden extraerse de ellos. En general, los datos muestran que el número de incidentes de violencia política no ha variado mucho, salvo por un descenso de las protestas populares —fundamentalmente pacíficas— y una pequeña disminución de los conflictos⁹. Hacia finales de 2020, sí se registró un pequeño aumento del número de protestas, quizás relacionado con la imposición de restricciones debido a la COVID-19.

24. A partir de datos agregados de diferentes contextos se puede observar que, en 2020, la incidencia global de los enfrentamientos ha disminuido. Los datos anteriores y posteriores al inicio de la pandemia no toman en cuenta el contexto de conflictos ni factores ajenos a la COVID-19¹⁰. Un análisis econométrico detallado que sí toma en cuenta datos contextuales muestra que, a nivel regional, los confinamientos impuestos por los gobiernos han aumentado los conflictos directos en Oriente Medio, pero que en el Asia Sudoriental, Europa y el Cáucaso los conflictos han disminuido durante la pandemia¹¹.

25. No todos los grupos armados han decidido aprovecharse de la debilidad del Estado para explotar la situación creada por la COVID-19, y es probable que algunos incluso hayan tomado decisiones estratégicas para tener en cuenta las limitaciones

⁶ Véase, por ejemplo, Siân Herbert, “COVID-19, conflict, and governance”, Evidence Summary, num. 27 (enero de 2020).

⁷ Banco Mundial, *World Bank Group COVID-19 Crisis Response Approach Paper: Saving Lives, Scaling-Up Impact and Getting Back on Track* (Washington D. C., 2020).

⁸ Lisa Inks y Adam Lichtenheld, “Advancing peace in a changed world: COVID-19 effects on conflict and how to respond”, Mercy Corps, septiembre de 2020.

⁹ Véanse los datos recogidos por The Armed Conflict Location and Event Data Project, disponibles en <https://acleddata.com/#/dashboard>.

¹⁰ S. Herbert y H. Marquette, “COVID-19, governance and conflict: emerging impacts and future evidence needs”, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ministerio de Relaciones Exteriores, del *Commonwealth* y de Desarrollo, documento de debate, enero de 2021.

¹¹ M. Mehrl y P. Thurner, “The effect of the Covid-19 pandemic on global armed conflict: early evidence”, *Political Studies Review* (2020).

logísticas impuestas por la COVID-19 o para aumentar su apoyo popular ayudando a la población a hacer frente a la pandemia.

26. De los datos proporcionados por The Armed Conflict Location and Event Data Project, las protestas populares han sido la categoría más heterogénea. Si bien algunos tipos de protestas populares se han reducido debido a la pandemia, esos tipos de protestas han sido sustituidos en parte por protestas contra la pandemia y contra las medidas impuestas para combatirla. Las medidas adoptadas por los Estados en respuesta a la COVID-19 han generado protestas en todas las regiones y en todos los tipos de sistemas políticos: entre marzo y octubre de 2020 tuvieron lugar más de 30 protestas de gran envergadura en 26 países contra las restricciones relacionadas con la COVID-19. En la mayoría de los casos, las personas protestaban por los confinamientos, las dificultades económicas y el uso de la fuerza en las respuestas a la COVID-19¹².

27. La mayoría de las protestas populares han seguido un patrón constante que se observaba desde antes de la pandemia, y que ha puesto de relieve la existencia de una desconfianza generalizada hacia el gobierno y una ruptura de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Durante la pandemia, en los lugares donde la población no confía en el gobierno, a esas protestas se han sumado las protestas contra los programas de vacunación masiva y las medidas de confinamiento impuestas por el Estado. Por ejemplo, tal como ocurrió durante el brote de ébola, los centros donde se realizan pruebas de la COVID-19 han sido blanco de protestas en los lugares donde los bajos niveles de confianza en el gobierno han llevado a los residentes a temer que esos centros se hayan establecido allí para propagar la enfermedad entre la comunidad, no para reducir su incidencia.

28. Una vez más, estas protestas ponen de relieve la importancia que revisten la participación de la comunidad y la alianza con ella como parte de los enfoques de buena gobernanza en la lucha contra la pandemia. La confianza sigue siendo un elemento crítico de cualquier respuesta efectiva y debe estar en el centro de las respuestas gubernamentales. Además, el gobierno debe reconocer que las medidas de confinamiento que restringen las libertades civiles y políticas, y aumentan las dificultades económicas, pueden exacerbar las desigualdades dentro de las sociedades, en particular cuando quienes tienen un trabajo precario quedan sin empleo, mientras que quienes tienen un empleo seguro pueden beneficiarse de la situación. Un confinamiento prolongado puede tener consecuencias a más largo plazo para las personas marginadas y excluidas, lo que puede dañar la cohesión social.

B. Violencia sexual y de género

29. La forma de violencia relacionada directamente con la COVID-19 que se denuncia con mayor frecuencia es la violencia sexual y de género, que aumenta rápidamente. Esa “pandemia en la sombra” ha sido objeto de numerosas denuncias en todos los continentes. Los datos precisos sobre la violencia sexual y de género son muy difíciles de generar debido a la naturaleza misma del delito, pero los datos de las llamadas de emergencia y los informes policiales de los países muestran un rápido aumento de este tipo de violencia. Lo que resulta evidente es que, en algunos países, la violencia sexual y de género ha aumentado hasta en un 30% durante la pandemia¹³.

30. La violencia sexual y de género tiende a aumentar durante las crisis de todo tipo, y puede dispararse en los períodos de incertidumbre, como en el período

¹² Herbert y Marquette, “COVID-19, governance and conflict”.

¹³ Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “Impact of COVID-19 on SDG progress: a statistical perspective”, Informe de políticas, núm. 81 (agosto de 2020).

inmediatamente posterior a un conflicto. Aunque la violencia sexual y de género puede afectar a todos los grupos de la sociedad, hay algunos factores que la agravan, como la falta de vivienda o de servicios, los problemas de salud física o mental, las presiones relacionadas con el cuidado de los hijos y las dificultades económicas. La fuente principal de violencia sexual y de género es el hogar (es decir, la violencia a manos de la pareja o de los miembros de la familia), y esa violencia doméstica puede verse agravada por presiones externas sobre la familia, como las presiones laborales.

31. Las situaciones posconflicto pueden exacerbar todos esos factores y, al mismo tiempo, pueden crear un entorno en el que las fuerzas de seguridad empoderadas tienen la oportunidad de abusar de su posición. Por ejemplo, los casos de relaciones sexuales transaccionales o forzadas tienden a aumentar como parte de un aumento general del acoso sexual, lo que socava la confianza en las instituciones del Estado, sobre todo en la policía y el ejército, y lleva a que las mujeres no quieran denunciar la violencia sexual. Se ha denunciado, por ejemplo, que los guardias que aplican las medidas de confinamiento han aceptado favores sexuales a cambio de permisos para recoger enseres domésticos, lo que ha provocado un aumento de los embarazos de adolescentes, ya que las niñas no están asistiendo a la escuela.

32. Entre los factores fundamentales de la violencia sexual y de género en el contexto de la COVID-19 se encuentran: el aislamiento forzado con los agresores, los toques de queda, la falta de espacio para los niños que no asisten a la escuela, el confinamiento prolongado, el abuso de sustancias, el aumento de la violencia contra el personal sanitario, la pérdida de ingresos que obliga a las personas a realizar trabajos sexuales o a aceptar el abuso, y la falta de acceso a los servicios o a los mecanismos de apoyo. La falta de acceso a los servicios de apoyo se ve muy afectada tanto por la falta de financiación como por la brecha digital, que excluye de hecho a algunos hogares, y sobre todo a los niños y las mujeres.

C. Conflicto, cohesión social y grupos armados no estatales

33. En lo que respecta a la violencia política y los grupos armados, la reacción ha ido desde las voces alarmistas que especulan que los grupos se aprovecharán de los Estados débiles, hasta los analistas más circunspectos que llaman a la cautela. No hay muchos datos en este ámbito, y muy pocos indican que exista una relación directa entre la COVID-19 y los conflictos armados. En consecuencia, quizás sea lógico centrarse en las amenazas relacionadas con los factores subyacentes que impulsan los conflictos, en particular los factores que pueden verse directamente afectados por una mejor gobernanza, como la desigualdad, la exclusión y la discriminación por motivos de género, es decir, los elementos centrales del Objetivo 16.

34. Aunque se ha debatido mucho sobre el efecto de la COVID-19 en la cohesión social, en realidad, esto no está demostrado de manera fehaciente. Una encuesta realizada por Mercy Corps entre su personal de 40 países, entre abril y septiembre de 2020, reveló que 22 equipos consideraban que la cohesión social había disminuido, mientras que 4 consideraban que, de hecho, había aumentado¹⁴. En buena medida, la reducción de la cohesión social parte de la búsqueda de chivos expiatorios y de la inculpación de extraños por la propagación de la COVID-19, lo que puede agravarse en las sociedades que ya adolecen de divisiones en sus posturas, pero también del acceso a los servicios y al apoyo sanitario, y de las diferencias en los estilos de vida. El informe de Mercy Corps subraya que, en algunas regiones, las restricciones impuestas a la circulación producto de la COVID-19 han agravado las tensiones ya existentes entre pastores y agricultores por cuestiones relacionadas con la tierra y el

¹⁴ Inks y Lichtenheld, "Advancing peace in a changed world".

agua, ya que los pastores seminómadas no han podido desplazarse como solían hacer. Los actos de violencia se han justificado diciendo que: “la gente viene aquí para propagar la COVID-19”.

35. En situaciones frágiles, en las que puede haber otras tensiones resultantes de la debilidad de las instituciones o las estructuras públicas, el sector público, además, es vulnerable a las presiones externas, incluidas la corrupción y el comportamiento represivo de los regímenes que buscan aumentar su propio poder. La pandemia ejerce una presión extrema en la eficacia y la inclusividad de la gobernanza y, sobre todo, en la relación entre el Estado y la población. La legitimidad del gobierno y de sus medidas es aún más crítica durante una pandemia y proporciona una posible salida de la crisis. No obstante, hay casos en que la violencia ha aumentado como resultado directo de las protestas relacionadas con la COVID-19, es decir, cuando esas protestas han degenerado en conflictos más amplios o en oportunismo, o cuando las autoridades han hecho un uso excesivo de la fuerza para hacer cumplir las medidas de lucha contra la pandemia, lo que ha aumentado la animosidad entre el Estado y los ciudadanos.

36. Por lo general, en la literatura relacionada con la prestación de servicios se rechaza la idea de que exista una relación lineal directa entre la prestación de servicios y la legitimidad, pero se hace hincapié en la relación que existe entre la legitimidad y la forma en que se prestan los servicios. En otras palabras, a veces la prestación técnica de los servicios es mucho menos importante que la percepción de las normas que la rigen, como las ideas de equidad, corrupción, exclusión y responsabilidad. En las sociedades donde existen fisuras, la percepción de las motivaciones del Estado puede ser fundamental para frenar o impulsar la vacunación durante la pandemia.

37. Por otra parte, cuando hay zonas donde hay disputas de soberanía y grupos armados no estatales activos, el aumento de la atención a la COVID-19 puede hacer que el Estado preste menos atención a otras cuestiones, incluso en las zonas donde continúan los conflictos. Un aumento de las muertes violentas como resultado de la COVID-19 puede dar la oportunidad a los grupos armados no estatales de consolidar su control territorial imponiendo medidas de confinamiento y toques de queda, mientras que muchos líderes sociales quedan confinados sin guardaespaldas u otras formas de protección.

38. En consonancia con el enfoque adoptado por las instituciones multilaterales, la sensibilidad a los conflictos sigue siendo fundamental a la hora de evaluar los efectos de las medidas adoptadas para hacer frente a la COVID-19 en las situaciones frágiles existentes o posibles. Aunque aún no hay pruebas categóricas, está claro que, por un lado, las autoridades y los servicios de seguridad pueden tornarse más opresivos, y que, por otro, los grupos armados no estatales pueden aprovecharse de la menor atención o capacidad de las fuerzas gubernamentales. Por ejemplo, el cierre de los pasos fronterizos durante los confinamientos puede ayudar a las autoridades gubernamentales a aumentar el control en las zonas fronterizas frágiles, pero también puede dar la oportunidad a los grupos no estatales de controlar cruces fronterizos informales.

39. En ese contexto, en marzo de 2020 el Secretario General hizo un llamamiento en favor de un alto el fuego mundial. Si bien ese llamamiento tuvo algún éxito inicial en el Sudán, la República Árabe Siria y el Yemen, donde, en cada caso, se declaró un alto el fuego a corto plazo, su éxito no ha sido total, dado que hay conflictos que continúan y la COVID-19 obstaculiza las iniciativas de paz. El éxito limitado del llamamiento del Secretario General obedece, en parte, al carácter unilateral de algunas de las medidas de alto el fuego, pero también a la falta de una estructura de seguridad, a la ausencia de una orientación clara por parte del Consejo de Seguridad y a la reducción general de los incentivos para reducir el número de víctimas de los conflictos.

40. Por otra parte, los agentes de seguridad internacionales también se enfrentan a la estigmatización y la desinformación con respecto a su supuesto papel en la propagación del virus, dado que, por su carácter foráneo, se les suele culpar de introducir y propagar la COVID-19 en el país en que se despliegan. Para poder implementar cualquier programa de vacunación masiva en esos lugares, será fundamental informar a la población y prevenir la difusión de información falsa.

41. En cuanto a los procesos de paz existentes, dado que la interacción personal es esencial para generar confianza, algo que es imprescindible para lograr progresos en las negociaciones de paz, su ausencia durante la pandemia creará desafíos. En algunas conversaciones de paz, y en los procesos de consolidación de la paz en general, la falta de medidas de fomento de la confianza, como las reuniones periódicas frente a frente, los tribunales locales y los mecanismos tradicionales de solución de controversias, podría ser dañina.

42. Por último, durante parte de la pandemia las Naciones Unidas suspendieron las rotaciones de los contingentes y redujeron las patrullas, lo que puede haber abierto un espacio para los agentes armados no estatales. Sigue siendo motivo de preocupación que una reducción general de la financiación como resultado de las dificultades económicas provocadas por la COVID-19, junto con la reducción de las medidas dirigidas a proteger a las poblaciones locales, como el despliegue o el patrullaje posterior al despliegue, podría crear un vacío que los empresarios del conflicto u otros agentes que quieran beneficiarse del aumento del conflicto podrían llenar.

D. Crimen organizado y redes delictivas

43. El crimen organizado es responsable de numerosos actos de violencia, pero rara vez se toma en cuenta en las políticas de desarrollo. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que la actividad delictiva causa más muertes que los conflictos y el terrorismo juntos (alrededor de 65.000 asesinatos y del 19 % del total de homicidios). En un principio, la COVID-19 hizo que las cifras relacionadas con este tipo de violencia descendieran con rapidez, pero después de ese primer momento la violencia relacionada con el crimen ha vuelto a aumentar, siguiendo su tendencia a largo plazo. Cabe señalar que la expresión “delincuencia organizada” tiende a dar cierta idea de uniformidad, aunque en realidad este fenómeno no es homogéneo y la gama de actividades y organizaciones es muy amplia. Al formular observaciones generales sobre la delincuencia organizada también hay que reconocer las dificultades que existen para reunir datos.

44. La debilidad de las instituciones estatales, combinada con las presiones sobre los mercados, ha abierto un mayor espacio para que las bandas compitan por territorio o por negocios. Es probable que los problemas de las cadenas de suministro, en particular en el comercio transnacional, como el de la droga, intensifiquen esa competencia. La falta de policías, combinada con cambios en el mercado, ha facilitado un repunte de la actividad de las bandas de narcotraficantes, entre otras en la región de América Latina, donde ese problema se ha visto agravado por la liberación anticipada de un número de presos, lo que ha contribuido a aumentar la violencia en algunos países.

45. Sin embargo, también hay pruebas de que algunas bandas criminales ejercen un “poder blando”, asegurando la gobernanza y proporcionando bienes y servicios básicos, con medidas que van desde la imposición de toques de queda en los barrios de chabolas hasta el suministro de productos perecederos y papel higiénico. Sin embargo, no hay que sobrestimar el altruismo de esas bandas. Las organizaciones de la sociedad civil han sido, con mucho, las principales proveedoras de servicios a

algunas poblaciones vulnerables. La participación de las bandas puede atribuirse, en parte, a un cambio de circunstancias forzado por el colapso de los mercados de algunos productos, como las drogas, unido a una estrategia de búsqueda de legitimidad frente a las poblaciones locales.

46. Hace mucho tiempo que los grupos militantes llevan a cabo actividades de prestación de servicios básicos, pero conviene tener presente que esas actividades no son gratuitas. El ejemplo histórico de los sindicatos del crimen organizado muestra claramente cómo esos grupos combinan el altruismo con la violencia para ganar y ejercer poder sobre las poblaciones y los mercados. La orientación de las bandas delictivas al lucro las ha llevado a adaptarse y a demostrar resiliencia durante la pandemia, sobre todo mediante la diversificación. Además, la delincuencia organizada puede ser uno de los pocos ámbitos capaces de ofrecer empleo, ya bien en la economía sumergida o en actividades más complejas, como el blanqueo de dinero.

47. Por último, los grupos de la delincuencia organizada tratan de ampliar su radio de acción diversificando sus actividades. Por ejemplo, la vulnerabilidad de algunas pequeñas empresas y explotaciones agrícolas las deja expuestas a aceptar las ofertas de rescate financiero que les hacen los grupos delictivos, con lo que quedan bajo el control de esos grupos, los que, a su vez, pueden terminar siendo beneficiarios financieros de los programas de rescate gubernamentales. La vulnerabilidad de algunas partes de la economía y la flexibilidad de la delincuencia organizada son una receta perfecta para el aumento de la delincuencia tras la pandemia, a menos que se adopten medidas eficaces para combatirla. En lo que respecta al Estado, esto significa una actuación policial eficaz, pero también una política pública eficaz, eficacia que es fundamental para que las empresas legítimas sigan siendo legítimas.

IV. Implicaciones para la creación de instituciones en los países afectados por conflictos

48. La COVID-19 ha repercutido en múltiples formas en los países afectados por conflictos. En primer lugar, la pandemia en sí ha afectado a las comunidades de forma muy desigual, puesto que las que ya estaban excluidas o alejadas de la prestación de servicios, en particular de la prestación de servicios sanitarios, están siendo las más afectadas. En segundo lugar, los empresarios de los conflictos locales e internacionales, los grupos armados no estatales y, en algunos casos, los regímenes represivos han tratado de sacar provecho de la pandemia rápidamente, sobre todo en el contexto de las medidas de reducción o uso excesivo de las fuerzas de seguridad. En tercer lugar, no se puede subestimar el impacto económico de la pandemia. La pandemia puede debilitar aún más a las instituciones ya débiles, reducir la capacidad de los agentes internacionales, y, al mismo tiempo, reducir las oportunidades económicas legítimas de muchas personas.

49. Si bien la pandemia puede crear oportunidades para quienes quieren enfrascarse en un conflicto, la comunidad internacional no debe olvidarse de los alto el fuego ni de las negociaciones de paz que continúan. Aunque el llamamiento del Secretario General a favor de un alto el fuego mundial tuvo un efecto menor de lo esperado, demostró que es posible lograr un alto el fuego selectivo a corto plazo por razones humanitarias. A medida que la pandemia afecte a más y más personas y se extienda incluso a los propios grupos armados, puede ser posible lograr un alto el fuego y la comunidad internacional debe estar preparada para esa posibilidad.

50. Hasta el momento, la pandemia ha reducido la eficacia de los enfoques locales de la paz, incluidos los enfoques inclusivos de solución de los conflictos y logro de la justicia. Sin embargo, las restricciones de los viajes y desplazamientos

internacionales a causa de la pandemia hacen necesario mejorar la calidad y la eficacia de la gestión local de los procesos de paz. Los dirigentes locales y las organizaciones de la sociedad civil sobre el terreno siguen siendo asociados fundamentales, tanto para la consolidación de la paz como para los programas de vacunación, que dependen de la confianza y la legitimidad.

51. En momentos en que se habla de limitar la ayuda financiera internacional, nunca ha sido mayor la necesidad de una ayuda considerable. Una ayuda bien gestionada y orientada a fines concretos puede contribuir a mitigar la situación de muchas personas y a atenuar los efectos de la COVID-19 en los conflictos, eliminando factores subyacentes, como el desempleo y la enajenación, así como la exclusión de la prestación de servicios. La ayuda financiera también es fundamental para mantener el sector público, que se encuentra en el centro mismo de las actividades dirigidas a mitigar los efectos de la pandemia. Sin duda, el Secretario General tiene razón en insistir en los aspectos multilaterales de la gobernanza pospandémica, pero esa gobernanza requiere apoyo. El apoyo internacional debe mitigar, no fomentar, el conflicto y, por lo tanto, se debe prestar de forma sensible a los conflictos.

52. Por último, el sector público tiene el poder del conocimiento. En el contexto de la pandemia, los rumores, las mentiras y las percepciones erróneas pueden descarrilar cualquier proceso y reducir la eficacia del gobierno. La buena gestión del conocimiento debe abarcar el establecimiento de alianzas sólidas con los agentes locales de confianza y no puede ser algo impuesto desde arriba. Tampoco es factible adoptar un enfoque técnico-médico en una situación en la que quizás algunas personas no respondan a los medios de comunicación tecnocráticos o en la que no se confíe en quienes transmiten el mensaje. En una pandemia, para la cual la solución de una vacuna es casi el enfoque técnico por excelencia, llegar a la mayoría de la población requerirá una importante habilidad política, tanto para sortear posibles conflictos como para convencer a quienes no confían en esa solución.

V. Conclusiones y recomendaciones

53. La pandemia de COVID-19 ha incrementado la necesidad de una acción gubernamental concertada, tanto a nivel nacional como internacional, así como de una cooperación mundial bajo la bandera de la paz, la reducción de la violencia y el fomento del desarrollo con arreglo a los principios del estado de derecho y de no dejar a nadie atrás. El mensaje del Secretario General sobre las respuestas multilaterales a las amenazas mundiales sigue siendo importante en un momento en el que es fácil replegarse al unilateralismo.

54. La COVID-19 plantea múltiples amenazas, como la exacerbación de las fragilidades existentes; el empeoramiento de la situación general de las poblaciones vulnerables, incluidos los refugiados; la posibilidad de que surjan amenazas transnacionales a la seguridad; y la creación de un contexto más propicio para el uso indebido de la fuerza por parte de los empresarios de los conflictos, ya sean agentes no estatales o gobiernos represivos. En muchos países afectados por conflictos, las condiciones de las poblaciones ya son precarias y la pandemia ha tenido un efecto multiplicador de los problemas existentes.

55. Para que las respuestas gubernamentales a la pandemia sean eficaces se requiere el apoyo del sector público. La vía para salir de la pandemia pasa por el liderazgo proactivo de los gobiernos, que va desde la imposición de restricciones a la circulación hasta la prestación de asistencia sanitaria y de apoyo económico y el desarrollo de vacunas. El sector público y las iniciativas financiadas con fondos públicos han estado en el centro de la respuesta. En las zonas afectadas por conflictos, el gobierno es la única institución capaz de hacer frente a los desafíos a largo plazo

que plantean las crisis económicas, los problemas sanitarios y las fricciones sociales que la pandemia solo agrava. Los gobiernos han vuelto a ser fundamentales y necesitan equiparse para los contextos pospandémicos.

56. La COVID-19 ha dejado aún más al descubierto, y en algunos casos ha acelerado, la exclusión de los servicios y de las oportunidades económicas, así como del goce de buena salud. Una de las experiencias extraídas de la pandemia ha sido que las personas solo están sanas cuando todas lo están. Los mensajes centrales de inclusión y de no dejar a nadie atrás nunca han sido más acertados. Sin embargo, la inclusión requerirá que se aborden las causas largamente subyacentes de los conflictos y de la exclusión, como la legitimidad de los Estados, el abuso de poder, la desigualdad y la pobreza. Los gobiernos y las instituciones multilaterales tienen la capacidad de realizar los cambios en las políticas a largo plazo que se requiere introducir en las estrategias de desarrollo para facilitar la inclusión.

57. Un elemento clave de los éxitos y fracasos relativos de las políticas relacionadas con la COVID-19 ha sido la calidad de la administración pública. La capacidad técnica de los funcionarios públicos sigue siendo importante, y su formación y habilidad para desempeñar sus funciones en circunstancias difíciles han sido esenciales en las respuestas a la pandemia.

58. No obstante, la pandemia también ha demostrado que la capacidad técnica de los funcionarios públicos es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una administración pública de calidad. Para que el gobierno sea realmente eficaz tiene que ser considerado competente, y la información se ha convertido en una esfera en la que los gobiernos pueden desempeñar un papel fundamental. La pandemia ha acelerado la tendencia a desconfiar de los gobiernos y a recurrir a “noticias falsas” para proporcionar versiones alternativas de hechos comprobados. Una información clara y verificada, respaldada por pruebas, es esencial para solucionar esos problemas y, cuando la salida de la pandemia requiere adoptar un enfoque técnico que pasa por la vacunación, los datos técnicos no bastan. La política de comunicación de los datos que demuestran la realidad de las vacunas y su necesidad es fundamental.

Anexo

Aplicación de los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible en los países afectados por conflictos en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)

<i>Principio</i>	<i>Reconstrucción de la administración pública</i>	<i>Ejemplo</i>
Competencia	<p>Las competencias que se necesitan después de un conflicto son muy diversas, y esa diversidad se ha hecho aún mayor en el contexto de la pandemia. Los funcionarios públicos se ven obligados a tomar decisiones políticas y técnicas en circunstancias difíciles y deben sopesar los pros y los contras de cada decisión. Además, tienen que trabajar con organismos internacionales y regionales y asociados locales, y que facilitar un enlace sumamente necesario entre el gobierno y las poblaciones en el contexto local. La contratación y retención de funcionarios competentes durante y después de un conflicto es una labor compleja, y en una pandemia lo es más aún.</p>	<p>En la administración pública, el desarrollo de competencias a largo plazo es una labor que lleva tiempo y la capacidad de recurrir a soluciones a corto plazo provenientes del sector privado se ha puesto en tela de juicio, debido a la premura con que se han ofrecido contratos privados y el corto tiempo que se ha dedicado a elaborar y examinar las condiciones. Los programas combinados de gestión y fomento de la capacidad permiten desarrollar las competencias básicas al tiempo que se presta un servicio, y la pandemia ha creado una serie de oportunidades de establecer alianzas con organizaciones locales de la sociedad civil. En el informe de política núm. 79 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, sobre el papel de la administración pública y de los funcionarios públicos en el contexto de la pandemia de COVID-19, se describen nueve funciones clave que deben desempeñar los funcionarios públicos.</p>
Formulación de políticas sólidas	<p>Las múltiples soluciones de avenencia que es preciso hallar para impulsar el desarrollo a nivel local se hacen más complejas con la pandemia. Por ejemplo, el equilibrio entre las preocupaciones económicas y sanitarias exige tomar decisiones extremadamente difíciles, y adoptar medidas para proporcionar atención y apoyo a las poblaciones frágiles, que no pueden valerse por sí mismas u obtener empleo. La prestación de servicios inclusivos es cada vez más importante a la hora de tomar decisiones en materia de políticas sensibles a los conflictos en un contexto en el que la COVID-19 puede afectar a las comunidades de forma desigual.</p>	<p>La planificación a largo plazo no se puede externalizar, y, al elaborar los planes nacionales de desarrollo la administración pública debe sopesar las presiones a corto plazo con los objetivos a largo plazo. Varios países en situación de posconflicto (el Chad, Colombia y Sierra Leona) han utilizado los Objetivos de Desarrollo Sostenible como forma de vincular sus propios pilares de desarrollo nacional a las metas subyacentes a largo plazo de los Objetivos. Para promover esa práctica, las Naciones Unidas han llamado a coordinar los esfuerzos de los agentes externos aplicando enfoques de múltiples donantes, que agrupan a diferentes sectores y agentes en un mismo plan general. A esto podría añadirse el llamamiento del Secretario General a adoptar enfoques multilaterales para hacer frente a la pandemia y hallar una vía para salir de ella. En el informe de políticas núm.84 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, donde se presentan hipótesis a los encargados de formular políticas sobre formas de alcanzar los ODS tras la COVID-19, figuran orientaciones útiles al respecto.</p>

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
Colaboración	<p>La pandemia aumenta la presión para que los responsables de la administración pública colaboren entre sí, con los organismos de desarrollo y las agencias de seguridad externas y con el sector no estatal. Como ha señalado el Secretario General, la única forma de hacer frente a la pandemia y recuperarse a mediano plazo de ese fenómeno mundial es trabajar en todo el mundo y en múltiples sectores. La pandemia ha puesto de relieve la interrelación que existe entre lo público y lo privado, lo local y lo nacional, lo nacional y lo internacional y el ciudadano y el Estado.</p>	<p>La pandemia de COVID-19 ha demostrado que hoy día el mundo está tan integrado que la salud pública de un país afecta fácilmente a la de otros. Por lo tanto, como ha dicho el Secretario General, a nivel mundial, el sistema de salud pública solo será tan fuerte como lo sea en el país donde más débil sea. La construcción de un sistema de salud pública resiliente en los países que carecen de él es responsabilidad no solo del país de que se trate, sino también de la comunidad mundial. Se trata de una solución multilateral que requiere crear coaliciones y alianzas para prestar asistencia sanitaria a todos. Se necesita una mayor colaboración para enfrentar la pandemia y planificar para encarar futuras crisis de salud pública^a.</p>
Integridad	<p>La corrupción puede ser un problema difícil y complejo en entornos posconflicto, y durante la pandemia han surgido oportunidades para quienes buscan beneficiarse de la desgracia de otros. Un aumento masivo de la contratación pública representa una oportunidad, pero también plantea un riesgo, en los entornos insuficientemente vigilados.</p>	<p>La integridad es uno de los elementos fundamentales para reparar la relación entre el gobierno y los ciudadanos. Lamentablemente, la pandemia representa una oportunidad para quienes desean incurrir en prácticas corruptas. El aumento de la contratación pública, en particular en los Estados donde las instituciones ya son débiles, junto con la ampliación de los sistemas de prestaciones de socorro, significa que las alianzas entre el Estado, la sociedad civil y los ciudadanos son fundamentales para vigilar y tomar medidas contra la corrupción. Un ejemplo excelente al respecto es el caso de Sri Lanka, donde el gobierno, una organización no gubernamental internacional, a saber, Transparency International, y un grupo de habitantes de una aldea han aunado esfuerzos para combatir la corrupción en el pago de las prestaciones de socorro^b.</p>
Transparencia	<p>En el contexto de la pandemia, los rumores, las mentiras y las percepciones incorrectas pueden descarrilar cualquier proceso y reducir la eficacia del gobierno. La buena gestión del conocimiento debe abarcar el establecimiento de alianzas sólidas con agentes locales de confianza, y esto no puede ser algo impuesto desde arriba. Tampoco es factible adoptar un enfoque técnico-médico en una situación en la que quizás algunas personas no respondan a los medios de comunicación tecnocráticos o en la que no se confíe en quienes transmiten el mensaje. En una pandemia, para la que la solución de una vacuna es casi el enfoque técnico por excelencia, llegar a la mayoría de la</p>	<p>El informe de políticas núm. 75 del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, sobre la COVID-19 y la reafirmación de la relación de gobernanza entre el Estado y la población, se basa directamente en los Principios de Gobernanza Eficaz para el Desarrollo Sostenible del Comité de Expertos en Administración Pública y esboza cinco principios básicos relacionados con las relaciones entre el Estado y los ciudadanos durante la pandemia, a saber: aprovechar las oportunidades; prestar servicios a todos; hacer realidad la protección social para todos; proporcionar un liderazgo creíble y digno de confianza; y gobernar para unir, no para dividir. Un ejemplo positivo a este respecto es el caso de Timor-Leste, país que no es inmune a la pandemia, pero cuyo gobierno goza de un alto índice de popularidad por la</p>

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
Supervisión independiente	<p>población requerirá una importante habilidad política, tanto para sortear posibles conflictos como para convencer a quienes no confían en esa solución.</p> <p>En muchas sociedades en situación de posconflicto, la supervisión del gobierno por agentes externos suele ser escasa y las organizaciones de la sociedad civil ya no existen o se centran en cuestiones inmediatas, como la justicia de transición. En muchos contextos, la comunidad internacional puede ejercer una función de supervisión independiente, además de participar, por ejemplo, en la creación de comisiones de administración pública, lo que resulta mucho más difícil en contextos en los que las personas no pueden viajar ni reunirse.</p>	<p>fiabilidad de su respuesta, como indica la Asia Foundation^c.</p> <p>Las restricciones de viaje han afectado gravemente a la capacidad de las organizaciones internacionales para ejercer una supervisión eficaz, pero, en lo que respecta a la corrupción, como se indicó anteriormente, el ejemplo de Transparency International y su capacidad para utilizar su red de asociados locales ha permitido colaborar con la población local para buscar reparación por actos de corrupción y ejercer la labor de supervisión^b.</p>
No dejar a nadie atrás	<p>Los datos de que se dispone indican que la pandemia ha empeorado la situación de las personas que ya estaban en situación de desventaja en los contextos posconflicto. Si bien, por lo general, la reconstrucción posconflicto suele centrarse en las instituciones y las estructuras, cualquier respuesta a la pandemia en esos contextos debe centrarse en los aspectos humanos, incluidos los políticos, sociales, económicos y sanitarios. Es probable que la salud mental sea un ámbito fundamental en el que se requiera una mayor intervención para ayudar a las personas a superar los efectos de la pandemia, las presiones del trabajo o de la vida cotidiana y la pérdida de familiares cercanos o de amigos.</p>	<p>Los efectos económicos de la pandemia podrían hacer que un número considerable de personas cayeran en la categoría de vulnerables, incluso en lugares que actualmente no se consideran frágiles, pero que pueden estar sujetos a un gran peligro económico. En esos lugares, el rápido aumento del desempleo puede dar lugar a protestas y a actos de violencia, y llevar a las personas a cometer actos delictivos. En su informe sobre la recuperación de la COVID-19 y las experiencias de desastres anteriores en Asia y el Pacífico, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) dice que, en Bangladesh, el confinamiento prolongado ha afectado de forma desproporcionada a las pequeñas y medianas empresas^d, que representan alrededor del 25 % del producto interno bruto del país, pero entre el 10 % y el 80 % del empleo no agrícola, el 30 % de la mano de obra y el 40% de la producción manufacturera. Dadas su escasa solidez financiera y su falta de acceso a fuentes de financiación, esas pequeñas y medianas empresas y, con ellas, una de las principales fuentes de ingresos y de empleo del país, corren el riesgo de desaparecer, lo que aumenta considerablemente la vulnerabilidad de la población.</p>
No discriminación	<p>Hay datos que indican que la discriminación puede aumentar durante las emergencias médicas graves, como la pandemia, cuando se acusa a entidades o a grupos concretos de ser la causa inmediata del problema. En ese contexto, los grupos que ya son objeto de discriminación pueden ser aún más</p>	<p>Por ejemplo, el Iraq es un país muy diverso que tiene problemas históricos de cohesión social, incluso de discriminación basada, en parte, en el origen étnico y, en parte, en la pertenencia a una secta determinada. Los datos indican que, durante la pandemia, si bien el activismo de la juventud puede estar poniendo en tela de juicio algunas de las divisiones tradicionales, las divisiones sectarias</p>

Principio	Reconstrucción de la administración pública	Ejemplo
	<p>discriminados y otros grupos también pueden sufrir discriminación. A menudo, se cita a la discriminación como causa de conflictos, de ahí que la inclusión sea un elemento esencial de la administración pública, sobre todo para que esa administración sea vista como un microcosmos de la sociedad a la que presta servicios. Las instituciones deben ser inclusivas y accesibles, y su personal debe ser representativo de la población. Por otra parte, las instituciones públicas deben proyectar una imagen de no discriminación a los ojos de los usuarios. Los ascensos y la gestión de la actuación profesional se deben basar en el mérito.</p>	<p>siguen debilitando la cohesión social en diferentes partes del país, aunque, al parecer, en esto, el impacto de la COVID-19 no es igual en todas partes. La preocupación principal es que la pandemia podría agravar los sistemas de discriminación existentes en formas que aún no se han hecho evidentes. No obstante, es posible que la COVID-19 haya generado una situación común que lleve a la población a unir voluntades para dar una respuesta unida, similar a la que dio el país al Estado Islámico en el Iraq y el Levante^e.</p>
Participación	<p>La participación es importante en los contextos en que existen grupos que no se consideran representados en la función pública. Los agentes no estatales y los grupos de la sociedad civil, en particular, pueden desempeñar un papel importante en la eliminación de las causas subyacentes de los conflictos, pero también en la promoción del diálogo e incluso del desarrollo económico y la justicia. La participación a nivel local de las organizaciones de la sociedad civil y de los grupos comunitarios es fundamental para hallar soluciones fiables a la COVID-19, reconstruir las relaciones entre el Estado y la ciudadanía y prevenir nuevos conflictos.</p>	<p>Aunque se considera que las vacunas son la mejor solución para salir de la pandemia, la desconfianza en estas forma parte de un descontento general con el gobierno que es particularmente marcado en las zonas en las que la experiencia de la población con el Estado ha sido moldeada por la violencia. La reticencia a las vacunas puede ser un factor de riesgo que aumente la vulnerabilidad de las poblaciones desconfiadas, que pueden correr peligro de enajenación. Se considera que esa reticencia obedece principalmente a la exposición de las personas a la desinformación, lo que puede contrarrestarse explicando la realidad al público, pero los datos demuestran que la reticencia a las vacunas obedece a razones que van más allá de la mera desinformación^f, y que se necesita crear alianzas a nivel local entre una gama muy amplia de agentes para promover la confianza en las vacunas contra la COVID-19.</p>
Subsidiariedad	<p>Al igual que la participación, la subsidiariedad es fundamental para gestionar la eliminación de la pandemia. Las soluciones centralizadas suelen ser menos eficaces que las elaboradas en colaboración con los proveedores locales, y las vacunaciones masivas son un ejemplo excelente a ese respecto. La difusión de información y la lucha contra las noticias falsas y la desinformación también son muy eficaces cuando los mensajes no dimanan únicamente de una fuente gubernamental centralizada, y se presentan junto con pruebas y explicaciones que la población local puede comprender.</p>	<p>Hay lecciones claras de epidemias anteriores que pueden aplicarse a las respuestas a la pandemia de COVID-19^g. A nivel mundial, el progreso ha sido lento. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 3 abarca “la buena salud y el bienestar”, y hace hincapié en “la alerta temprana, la reducción de riesgos y la gestión de los riesgos para la salud a escala nacional y mundial”. El Acuerdo de París y los informes de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático destacan que el cambio climático agrava los riesgos para la salud, incluido el riesgo de pandemias. En 2015, cuando aprobaron el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, los Estados Miembros de las Naciones Unidas ampliaron la definición de riesgo para incluir los riesgos biológicos, en parte como</p>

Equidad inter-generacional

Las administraciones públicas excluyentes no solo suelen adolecer de desigualdad de género, sino que también tienden a estar dominadas por determinadas generaciones, y apenas dan acceso a ningún otro personal cualificado. Por su parte, la inclusión hace frente a la desigualdad intergeneracional creando oportunidades para el personal más joven y fomentando su desarrollo profesional. Además, si bien la pandemia puede haber afectado a las personas de edad avanzada (la edad media de las personas fallecidas por COVID-19 en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es de 82 años), la verdadera desigualdad radica en la diferencia entre la población asalariada de mediana edad y la población, invariablemente más joven, que acaba de entrar en el mercado laboral, tiene poco acceso a las redes o no puede trabajar en los sectores que han sido muy afectados por la pandemia (por ejemplo, la hostelería).

resultado de la experiencia con el ébola, el síndrome respiratorio de Oriente Medio y el síndrome respiratorio agudo severo. Sin embargo, el PNUD subraya que los planes elaborados hasta la fecha son insuficientes.

La principal lección extraída de las epidemias anteriores ha sido la necesidad de asociarse con las poblaciones locales y los grupos comunitarios, y de adoptar un enfoque que tenga en su centro la subsidiariedad. Durante la epidemia de ébola en Sierra Leona, el enfoque inicial de atención masiva controlada centralmente, que generó mucha desconfianza, se substituyó por una red de centros de atención comunitaria que resultó muy eficaz para promover la confianza y mejorar los resultados sanitarios^h.

Es probable que la pandemia agrave los problemas en los países que ya están luchando con estructuras institucionales débiles, y que aumente la desigualdad entre los Estados. Sin embargo, a nivel interno, las dificultades en la distribución de alimentos podrían agravar la vulnerabilidad de las personas mayores y de las más jóvenes al aumentar la escasez de los alimentos. Por ejemplo, el Afganistán es el tercer país con mayor inseguridad alimentaria del mundo, y el cierre de fronteras para hacer frente a la pandemia podría agravar la crisis alimentaria y obstaculizar la actividad humanitaria. La pandemia afectará de forma desproporcionada a todas las regiones del país, pero los más afectados serán los niños y las personas mayores, cuya situación ya es muy precaria. Así, la pandemia crea un contexto en el que más personas podrían quedar atrás, lo que, a su vez, podría contribuir al aumento del conflicto y de la fragilidad, pues la mezcla del descontento con los factores históricos que impulsan el conflicto aumenta la cantera de personas que los empresarios del conflicto pueden reclutarⁱ.

^a Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Achieving SDGs in the wake of COVID-19: escenarios for policymakers", informe de políticas, núm. 84 (agosto de 2020).

^b Transparency International, "Ensuring COVID-19 relief reaches Sri Lanka's people", 10 de diciembre de 2020.

^c Paul Tweedie y Carmen Soares, "And now, a bright spot: Timor-Leste weathers a pandemic", Asia Foundation, 14 de octubre de 2020.

^d Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Recovering from COVID-19: Lessons from Past Disasters in Asia and the Pacific* (Bangkok, 2020).

^e Organización Internacional para las Migraciones y PNUD, *Impact of COVID-19 on Social Cohesion in Iraq* (Bagdad, 2020).

^f T. Hrynicky, S. Ripoll y M. Schmidt-Sane, "Rapid review: vaccine hesitancy and building confidence in COVID-19 vaccination", Social Science in Humanitarian Action Platform, noviembre de 2020.

^g Véase www.who.int/features/2014/community-stories-ebola/es/.

^h *Ibid.*

ⁱ PNUD, *Recovering from COVID-19*.