

Estados frágiles

La fragilidad de los Estados es un concepto muy discutido. Este documento ofrece algunas aproximaciones a su posible definición y presenta opciones políticas dirigidas a los donantes. También aborda los temas de la seguridad humana como justificación de intervenciones neo-coloniales, y el «empoderamiento» de las poblaciones locales. Finalmente, hace una valoración del grado de respuesta de la ayuda española al desarrollo hacia los Estados en crisis aportando algunas recomendaciones.

Qué es un Estado frágil

Un Estado frágil es aquél que no puede ejercer control sobre su territorio, que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no es capaz de asegurar a la población los servicios y necesidades básicas, y proteger sus derechos políticos. Según el Banco Mundial, “Los países de bajos ingresos en dificultades [Low-Income Countries Under Stress, LICUS] son países con políticas, instituciones y gobiernos débiles”.¹ Existe una serie de iniciativas cuyo objetivo es definir la fragilidad de los Estados por medio de la elaboración de listas de países que se perciben como «fallidos», «débiles», «asociaciones difíciles» o «en dificultades»:

- El Índice de Estados Fallidos de la revista *Foreign Policy* define el fracaso estatal en base a 12 componentes, incluidos factores sociales (demografía, refugiados, inmigración), económicos (desigualdad, declive económico) y políticos (legitimidad del Estado, servicios públicos, respeto de los derechos humanos). Todos estos elementos se ponderan y se reflejan en una lista con códigos de colores semejante a los utilizados en los semáforos de tráfico. Según este índice, en 2006 había 29 países en zona roja. De ellos, Sudán se encontraba en primer lugar, seguido por la República Democrática del Congo (RDC) y Costa de Marfil. En los últimos puestos de la lista se encontraban algunos países nórdicos además de los habituales buenos cumplidores con los derechos humanos y la inclusión social, como Canadá y los Países Bajos. España ocupaba el puesto 125 entre los 146 países analizados, siendo el número 146 el más estable de todos.²
- El Banco Mundial ha sido el abanderado del concepto de países de bajos ingresos en dificultades (LICUS). En 2005, habían identificado 25 de ellos. Un país LICUS es aquél que tiene una renta per cápita baja y se encuentra en los últimos puestos de la clasificación del Banco Mundial sobre Evaluación Institucional y de Políticas por País (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*). La CPIA clasifica el rendimiento de los Estados en torno a 16 dimensiones en las que se reflejan la gestión económica, las políticas estructurales, las políticas de inclusión social e igualdad y la gestión del sector público e instituciones. La clasificación se confecciona a partir de las opiniones no reveladas de expertos realizadas a partir de un cuestionario. El LICUS distingue tres niveles: grave, central y marginal.³

¹ Grupo de evaluación independiente del Banco Mundial: [Engaging with Fragile States](#), [El compromiso con los estados frágiles], Washington, 2006.

² [Índice de Estados fallidos FP](#).

³ Para acceder a la [lista LICUS](#), la renta per cápita del país ha de situarse por debajo del umbral de préstamos blandos del Banco (*International Development Association, IDA*). El rendimiento en el CPIA ha de ser de 3.0 o inferior tanto en la calificación global, como en la clasificación CPIA sobre gestión del sector público e instituciones. Algunos países de renta baja sin datos CPIA también quedan incluidos.

- En una declaración sobre Estados frágiles realizada en 2005, el Departamento de Desarrollo Internacional del gobierno del Reino Unido (*Department for International Development, DFID*) presentó una lista de 46 países conforme a distintos indicadores relativos al desarrollo social.⁴
- El Índice *del Bonn International Center for Conversion BICC*, sobre seguridad, armamento y desarrollo recoge varios indicadores y los dispone claramente conforme al sistema de semáforo mencionado anteriormente. Se trata de una recopilación de otros muchos indicadores ofreciendo una visión general de los embargos internacionales de armas y los controles a la exportación, el respeto de los derechos humanos, gobernanza, conflictos internos y la participación del ejército en los asuntos nacionales. Su propósito es informar sobre las exportaciones de armas a los gobiernos del Norte.⁵
- La calidad de la democracia también podría considerarse un elemento de fragilidad. Ha habido varios intentos de medir y comparar la calidad de los sistemas democráticos. Entre ellos, la clasificación de *Freedom House* es la más conocida. Hace poco, la revista *The Economist* desarrolló un indicador con el que se trataba de engrosar el ranking de los sistemas políticos. El nuevo indicador incluía, aparte de la libertad política, las dimensiones de la participación y la cultura política. Suecia encabezaba esta nueva lista. Las últimas posiciones las ocupaban Chad, República Centroafricana y Corea del Norte.⁶

Actualmente, circulan varias listas entre las agencias de donantes, los ministerios de Asuntos Exteriores y las unidades de planificación estratégica de los ministerios de Defensa. No obstante, elaborar listados de Estados frágiles presenta una serie de riesgos y desafíos metodológicos:

- **En primer lugar**, formular la fragilidad de un Estado es algo necesariamente subjetivo, dado el carácter controvertido de conceptos como «gobierno», «estabilidad» y «democratización». Así pues, y especialmente con la aparición de **áreas sin gobierno** que plantean una amenaza para la seguridad occidental, la definición de fragilidad estatal sirve, más para legitimar el intervencionismo que para prevenir o poner fin al sufrimiento humano.⁷
- **En segundo lugar**, una comparación estadística entre países que pretenda ser objetiva, como la practicada por Paul Collier y otros, presenta graves limitaciones porque ni explica el camino seguido por los Estados que han colapsado, ni aporta alternativas para que los donantes lleven a cabo intervenciones inteligentes. Incluso sus correlaciones estadísticas dependen, en gran medida, de prácticas como el muestreo. Más adecuado sería adoptar un enfoque político-económico más cercano a la historia del lugar en

Para más información, véase [CPIA](#). Para una crítica de la clasificación CPIA, véase Brettonwoodsproject.org: [Analysis casts doubt on Bank scorecard: CPIA numbers made public for first time](#), 7 de noviembre de 2006.

⁴ DFID: [Why we need to work more effectively in fragile states](#) [Por qué hemos de trabajar de forma más eficaz en Estados frágiles], Londres, 2005.

⁵ [Índice BICC sobre seguridad, armamento y desarrollo](#).

⁶ Freedom House: [Freedom in the World](#) [La libertad en el mundo], Washington, 2006; Laza Kekic: The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy [El índice de democracia de la Unidad de Inteligencia de la revista *The Economist*] Londres, 2006.

⁷ Para una discusión sobre las amenazas globales, véase Chris Abbott, Paul Rogers y John Sloboda: [Respuestas Globales a Amenazas Globales. Seguridad Sostenible para el Siglo XXI](#), FRIDE, Ponencia 27, Madrid, 2006. Los autores sostienen que el terrorismo global, en cuanto a pérdidas humanas, es una amenaza relativamente menor en comparación con el calentamiento global, la desaparición de los recursos, la desigualdad global y la militarización.

cuestión que ayude a comprender la verdadera raíz de los conflictos y el declive de los Estados. De esta manera, podrían evitarse soluciones prefabricadas. Para dar respuesta a estas preocupaciones, surgieron en la pasada década distintas herramientas para el análisis y sensibilización de los conflictos.⁸

- **En tercer lugar**, saber dónde se encuentran los Estados frágiles y saber dónde poner el dinero son dos cosas muy distintas. Los donantes suelen prometer mucho más de lo que luego desembolsan en las conferencias de donantes para la reconstrucción de los países en conflicto. Pero, aparte de esto, los problemas son mucho más profundos. La comparación de la distribución de la ayuda con la fragilidad de los Estados no ofrece relación alguna; más bien, habría que hablar de donantes huérfanos y de «niños mimados». Por otro lado, los criterios de necesidad han de contrarrestarse con aquellos referidos a la capacidad de absorción y el entorno político necesario para la eficacia de las ayudas. Estos últimos, casi por definición, no suelen darse en los Estados frágiles.⁹
- **En cuarto lugar**, parece existir una carrera por la definición de indicadores de gobernanza entre la comunidad de donantes. Estos indicadores tienen una doble función. Por un lado, servir de información para la distribución de ayudas y, por otro, entablar un diálogo con los gobiernos receptores evaluando su actuación de acuerdo a estándares internacionales. Dependiendo del contexto en que se usen y, finalmente, de los usuarios, la utilidad de estos indicadores será mayor o menor. Si bien un alto cargo en una agencia de ayuda que trabaja en la sede central considera que estos indicadores son útiles, para un diplomático o un responsable en el terreno que debe negociar un compromiso importante con un socio difícil, pueden resultar contraproducentes. A la población rural pobre y analfabeta no le importa en qué puesto se encuentra su país en el ranking.¹⁰
- **En quinto lugar**, lo que es bueno para una persona no es necesariamente deseable para otras. Moore investigó un indicador muy utilizado para informar a los inversores privados acerca de la situación de un país. Es la llamada Guía Internacional de Países en Riesgo. Su conclusión fue que, estadísticamente, los países que puntuaban más alto por presentar pocos

⁸ Para un ejemplo destacado de comparación econométrica entre países, véase Paul Collier, Anke Hoeffler y Mans Soderbom: [Aid, Aid, Policies and Risk in Post-Conflict Societies](#) [Ayuda, Políticas de ayuda y riesgos en sociedades post-conflicto], Oxford, 2006. Para una crítica de Collier et al., véase Astri Suhrke, Espen Villanger y Susan L. Woodward: [Economic Aid to Post-conflict Countries: A Methodological Critique of Collier and Hoeffler](#) [Ayuda económica a países en postconflicto: Crítica metodológica de Collier y Hoeffler], Ponencia CMI 2005, 4, Instituto Chr. Michelsen, Bergen, 2005. Para un ejemplo de análisis crítico de la economía política, véase Martin Doornbos: *State Collapse and Fresh Start* [Colapso del Estado y nuevo comienzo], en: *Development and Change 33/5* [Desarrollo y cambio 33/5], y Martin Doornbos: [Transición y legitimidad en los Estados africanos: Los casos de Somalia y Uganda](#), Ponencia FRIDE 17 de diciembre de 2005. Sobre la programación de ayuda en conflictos, véase *International Alert* et al.: [Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peace-building: A Resource Pack](#) [Enfoques sobre el desarrollo, la ayuda humanitaria y la construcción de la paz sensibles al conflicto: Paquete de recursos], Londres, 2004.

⁹ Véase Mark McGillivray: [Aid Allocation and Fragile Status](#) [Distribución de ayudas y Fragilidad], Ponencia WIDER 01-2006, Helsinki, febrero de 2006.

¹⁰ Para un ejemplo de indicadores de gobernanza, véase, Christiane Arndt y Charles Oman: [Uses and Abuses of Governance Indicators](#) [Uso y abuso de los indicadores de gobierno], Centro de Desarrollo de la OCDE, París, 2006; o el [Proyecto de Indicadores de Gobierno del PNUD](#). Véase, asimismo, las consideraciones del último [Libro Blanco del DFID](#) y las consideraciones metodológicas posteriores: Julius Court: [Governance and aid effectiveness: Has the White Paper got it right?](#) [Gobierno y eficacia de las ayudas: Puntos a favor del Libro Blanco], Trabajo de opinión Odi 73, Londres, 2006.

riesgos para la inversión, no obtenían una buena puntuación en la conversión de sus recursos en desarrollo social.¹¹

Dejando de lado todas estas consideraciones, existen algunas buenas razones por las que elaborar estas listas como una herramienta para dirigir la atención de la opinión pública y de los diseñadores de políticas hacia el sufrimiento humano que generan el fracaso de los Estados y los conflictos. Para subrayar este efecto, *Save the Children* ha calculado que, de los 115 millones de niños en edad de educación primaria que no van al colegio, al menos 43 millones (uno de cada tres) viven en Estados frágiles afectados por conflictos armados. De la misma manera, un estudio del DFID calcula que “los Estados frágiles son el hogar del 16% de la población mundial, de un 35% de los pobres del mundo, de un 44% de los casos de mortalidad materna, de un 46% de los niños no escolarizados, y de un 51% de los niños que mueren antes de cumplir los cinco años de edad”. Dicho de otro modo, para poder cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es necesario abordar la fragilidad estatal.¹²

Aunque fragilidad estatal y conflicto no son sinónimos, sí interactúan frecuentemente. En estos términos, una reciente evaluación del Banco Mundial admite que existe “duplicación significativa y confusión alrededor de las funciones y responsabilidades” de las dos unidades centradas en situaciones de post-conflicto y fragilidad del Estado.¹³

Por qué centrar la atención en los Estados frágiles y cómo hacerlo

¿Por qué hemos de concentrarnos en los Estados frágiles? En los años 90, surgió un consenso en torno a que la ayuda sería solamente eficaz en «entornos donde se desarrollan buenas políticas». Poco a poco, las ayudas se fueron canalizando únicamente hacia los que mejor rendimiento presentaban para garantizar así la mayor eficacia posible de la ayuda. Últimamente, los donantes han puesto en duda este enfoque y están tratando de encontrar una forma eficaz de actuar en Estados frágiles. En general, se citan tres razones para apostar por el compromiso con Estados débiles. En primer lugar, la consecución de los ODM depende ampliamente del progreso realizado en estos Estados. En segundo lugar, los Estados frágiles son una amenaza para la seguridad regional y, por ende, internacional. En tercer lugar, la colaboración política y económica sería más fácil si hubiese menos Estados frágiles.¹⁴

¹¹ [Guía Internacional del Riesgo de los Países](#). Mick Moore: *Polity Qualities – How Governance Affects Poverty* [Calidad de las políticas: Cómo la forma de gobierno afecta a la pobreza], en Houtzager/Moore: *Changing Paths – International Development and the New Politics of Inclusion* [Cambio de caminos: El desarrollo internacional y las nuevas políticas de inclusión], Ann Arbor, 2003. El Banco Mundial ha publicado una [versión anterior](#) de este documento.

¹² Leader /Colenso: [Aid Instruments in Fragile States](#) [Instrumentos de ayuda en Estados frágiles], Trabajo PRDE, 2005; *Save the Children: Rewrite the Future - Education for children in conflict-affected countries* [Reescribiendo el futuro: La educación de los niños en países en conflicto], Londres, 2006. Sobre tendencias de poblaciones en países en conflicto, véase el [Informe sobre Seguridad Humana](#), 2006. La evidencia del vínculo entre pobreza y conflictos parece obvia, pero su mecánica está poco estudiada. Véase Patricia Justino: [Violent Conflict and Chronic Poverty: How Much Do We Really Know?](#) [Conflictos violentos y pobreza crónica: Cuánto sabemos realmente], Ponencia HiCN, Brighton, 2006.

¹³ Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial: [Engaging with Fragile States](#) [El compromiso con los Estados frágiles], Washington, 2006.

¹⁴ En enero de 2005, se celebró en Londres una [conferencia de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda en los estados frágiles](#) en la que participó el Banco Mundial, la OCDE, la Comisión Europea y el DFID. En

¿Cómo abordar la fragilidad estatal? El nuevo consenso sobre la distribución de ayuda está basado en la armonización de los donantes; la garantía de apropiación (*ownership*) de los receptores mediante apoyo presupuestario; y la alineación de los programas con las prioridades y procedimientos nacionales. Pero, desgraciadamente, estos conocimientos de los que disponemos actualmente, no pueden aplicarse en Estados frágiles. Las últimas investigaciones se centran en la programación de ayudas que puedan o bien eludir, o bien transformar las instituciones de los Estados frágiles. Una distinción muy básica, a tal fin, es saber si el bajo rendimiento a la hora de atender las necesidades de los más pobres es consecuencia de una falta de capacidades o de una falta de voluntad. Esto supone el uso de una larga lista de herramientas para realizar un análisis país por país, antes incluso de empezar a considerar el historial de intervenciones fallidas que aportaron más perjuicios que beneficios en el pasado.¹⁵

El segundo paso consiste en identificar los puntos de partida para la programación de las ayudas. El Banco Mundial propone un enfoque altamente estratégico a partir de dos elementos. El primero consiste en impulsar reformas de «generación cero» centradas fundamentalmente en políticas específicas que puedan tener un éxito inmediato y que sean viables en términos políticos. Éstas vienen acompañadas de intentos por fomentar una coalición de reformas interna. Una segunda línea es la distribución de servicios básicos. El Banco Mundial aboga por apoyar gobiernos centrales débiles, supliendo sus deficiencias mediante el refuerzo de múltiples canales alternativos, tales como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas privadas y autoridades independientes de servicios.¹⁶ Ejemplos de ello son los modelos, cada vez más utilizados, basados en fondos de multidonantes limitados y administrados por comisiones independientes. Estos fondos no pasan por los gobiernos nacionales por la aplicación de procedimientos de desarrollo comunitario (*Community Driven Development, CDD*) en los que las comunidades tienen acceso directo a los fondos para ejecutar proyectos sociales de desarrollo. Estos enfoques son muy criticados porque establecen estructuras paralelas a los servicios gubernamentales, obstaculizando, así, el desarrollo de las capacidades del Estado.¹⁷

En esta misma línea, la práctica de «alineación en la sombra» fue desarrollada por agencias de donantes para armonizar las prácticas de donación en el marco de estrategias por sectores estratégicos de un país y procedimientos administrativos. La «alineación en la sombra» se utiliza ante gobiernos reacios a desempeñar esta función. De forma parecida, la evaluación de las necesidades conjuntas tras

el Anexo se incluye una amplia lista de documentación sobre enfoques de políticas hacia Estados frágiles.

¹⁵ Mark McGillivray: [Aid Allocation and Fragile States](#) [Distribución de ayuda y Estados frágiles], Informe del Foro Superior sobre Eficacia del Desarrollo en los Estados Frágiles, 13-14 de enero de 2005, Lancaster House, Londres, 2005; Nicolas Leader y Peter Colenso: [Aid Instruments in Fragile States](#) [Instrumentos de ayuda en Estados frágiles]; DFID, Londres, 2005; DFID: [Why we need to work more effectively in fragile states](#) [Por qué ha de trabajarse de forma más eficaz en los Estados frágiles], Londres, 2005. Véase asimismo el [Proyecto «Do-No-Harm»](#) de *CDA Collaborative Learning Projects*.

¹⁶ Véase [Grupo de trabajo del Banco Mundial sobre LICUS](#), 2002; y James Manor (Ed.): *Aid that works - Successful Development in Fragile States (Directions in Development)* [Ayuda que funciona: Desarrollo exitoso en Estados frágiles], Washington, 2006.

¹⁷ Banco Mundial: [Community-Driven Development in the Context of Conflict-Affected Countries: Challenges and Opportunities](#) [Desarrollo comunitario en el contexto de países en conflicto: Desafíos y oportunidades], Washington, 20 de junio de 2006, y documentación del Banco Mundial del [Taller sobre Fondos Sociales en los Contextos LICUS](#), 26 de abril de 2005.

situaciones de conflicto prepara el terreno a las intervenciones armonizadas y alineadas antes de que los gobiernos estén capacitados para hacerlo.¹⁸

«La seguridad humana»: ¿panacea o caballo de Troya?

El término «seguridad humana» ha ido ganando importancia rápidamente en el discurso sobre el desarrollo y se ha adoptado como concepto clave en distintas cumbres internacionales. Surgió tras la Guerra Fría, al considerarse la seguridad en su dimensión post-realista por encima y por debajo de la seguridad centrada en el Estado. Así, la seguridad por encima de la soberanía haría referencia a un sistema de gobierno global de actores estatales dominado por la ley internacional. La seguridad por debajo del Estado sería la consecución de las necesidades básicas, como garantizar los alimentos, el trabajo, la seguridad medioambiental o la protección frente al crimen, entre otros, como derechos de los ciudadanos. Podían identificarse dos corrientes en relación con la definición de lo que se entiende por «seguridad humana»:

- El derecho al desarrollo: En 1994, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó su Informe sobre Desarrollo Humano como preparación de la agenda para la Cumbre Social de Copenhague de 1995. El documento reclamaba un amplio concepto de seguridad, incluyendo los derechos políticos, sociales y económicos. Estos quedaron reflejados en los Objetivos de Desarrollo de la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social que se convirtieron, posteriormente, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁹
- La responsabilidad de proteger: Los genocidios de Bosnia y Rwanda dejaron entrever que la soberanía del Estado no debería impedir que la comunidad internacional, es decir, las Naciones Unidas, intervenga para prevenir el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad en Estados que no son capaces de hacerlo, o que no están dispuestos a ello. Tras investigar estos hechos, y el visible fracaso de la estructura de las Naciones Unidas, se estableció una comisión para definir este concepto. Canadá ha sido su principal impulsor. Desafortunadamente, el informe de la comisión se hizo público el 10 de septiembre de 2001 y se vio tanto ensombrecido como tergiversado tras los acontecimientos ocurridos al día siguiente. La «guerra contra el terrorismo» ha desacreditado el intervencionismo, principalmente donde la acción unilateral quedaba cubierta por la retórica humanitaria. En la cumbre de las Naciones Unidas de 2005, se aceptó la responsabilidad de proteger (y la necesidad de intervenir cuando el Estado no puede hacerlo), aunque la decisión de lanzar una intervención recae sobre el Consejo de Seguridad.²⁰

¹⁸ Véase Banco Mundial /GNUM: [Guía para la evaluación de las necesidades post-conflicto](#), Washington / Nueva York, 2004; y Banco Mundial /GNUM: [Nota operativa sobre la matriz de resultado transicional](#), Washington / Nueva York, 2005.

¹⁹ [Cumbre de Copenhague](#) ; [Objetivos de Desarrollo del Milenio](#); Declaración del Secretario General de las NNUU [«Un concepto más amplio de la libertad»](#); Sobre el derecho al desarrollo, véase OACDH: [Derechos Humanos y Reducción de la Pobreza: Un Marco Conceptual](#), Ginebra, 2004.

²⁰ Informe de la Comisión Internacional Independiente sobre Intervención y Soberanía del Estado: [A Responsibility to Protect](#) [La responsabilidad de proteger], Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, Ottawa, Canadá, 2001; Para saber más sobre la dimensión de los derechos humanos, véase Jessica Almqvist / Carlos Esposito (Ed.): [Building a New Role for the United Nations: the Responsibility to Protect](#) [La construcción de un nuevo papel para Naciones Unidas: La responsabilidad de proteger], Ponencia FRIDE 12, Madrid, 2005.

La «fragilidad del Estado» es un concepto relacionado con la intervención. Declarar que un Estado es frágil equivale a proclamar que es incapaz y no está dispuesto a proteger los derechos sociales y políticos de sus ciudadanos, o que no es capaz de controlar su territorio, e insinúa también la necesidad de una participación externa para resolver el problema. Obviamente, la clave está en la legitimidad, primero, de definir lo que es «fragilidad» (hasta el grado del genocidio) y, en segundo lugar, de procurar un mandato de intervención dentro de un marco multilateral.

El concepto de seguridad humana ha sido acusado de transformar la agenda para el desarrollo en un tema de seguridad y de militarizar las prácticas humanitarias. Por un lado la ayuda al desarrollo se convierte en una excusa para combatir las amenazas terroristas, y por otro, la «militarización de las prácticas humanitarias» supone la aparición de soluciones y actores militares en el espacio neutral de la ayuda humanitaria. No obstante, la seguridad humana tiene el potencial de convertirse en un campo de batalla en el que se defiendan tanto los mecanismos multilaterales para la gobernanza global, como el derecho individual y comunitario para el desarrollo, además de ciertos mínimos en calidad de vida. Un informe encargado por el PNUD afirma que los análisis de este concepto, centrados en países concretos podrían ayudar a desviar la atención de los enfoques militares y de jerarquías descendentes, hacia una perspectiva de empoderamiento que tiene en consideración la vulnerabilidad y las amenazas percibidas a su seguridad subjetiva, ya sea ésta en relación con los alimentos, la salud, la justicia o la violencia.²¹

Desde una perspectiva algo más crítica, Duffield afirma que el interés creciente por los Estados frágiles es una reinención de una Administración Nativa colonial y un tipo de gobierno indirecto, donde las reducidas elites locales son «domesticadas» para pacificar las zonas más amplias no gobernadas, donde nadie quiere asumir la responsabilidad de garantizar los sistemas de bienestar y donde los Estados son percibidos únicamente como agencias reguladoras de grupos de población independientes y socialmente emprendedores. Así pues, el autor critica el concepto de «gobernanza suficientemente buena», que acepta regímenes abusivos con el establecimiento de límites demasiado elevados para la intervención y hace posible el compromiso de los donantes con Estados con un dudoso historial de respeto a los derechos humanos, anticipando, de forma ingenua, eventuales mejoras futuras.²²

Dimensiones del compromiso de los donantes

Existe una serie de conceptos y actividades que han aportado nuevos conocimientos y experiencias a las respuestas de los donantes frente a la fragilidad de los Estados:

- **Ciclo del conflicto:** A mediados de los años 90, se definió el fenómeno de las «nuevas guerras», que hace referencia a las guerras civiles, cada vez más frecuentes, frente a las guerras entre distintos Estados, y los conflictos con agendas políticas poco claras motivados por cuestiones de identidad, más que ideológicas, con manifestaciones de extrema violencia y falta de claridad en los límites entre los fundamentos políticos y criminales. Fue entonces cuando la ayuda al desarrollo descubrió que no puede trabajar «alrededor de los conflictos», sino que debe hacerlo «dentro del conflicto», y en el mejor de los casos, «sobre el conflicto». La relación entre colapso

²¹ Richard Jolly y Deepayan Basu Ray: [Informes de Desarrollo Humano Nacional y Marco de la Seguridad Humana: Revisión de Análisis y Experiencias](#), PNUD, Nueva York, 2006.

²² Mark Duffield: [Fragile States and the Return of Native Administration](#) [Los Estados frágiles y el retorno a las administraciones nativas], trabajo conceptual presentado en el Primer Congreso Internacional sobre Desarrollo Humano celebrado en Madrid, 14-16 de noviembre de 2006.

estatal y complejas y duraderas emergencias demostró que la idea bien definida de un ciclo lineal, donde pueden identificarse las fases de tensión creciente, guerra en su punto álgido y reconstrucción postconflicto con la firma de acuerdos de paz y la convocatoria de elecciones, ya no eran aplicables a la realidad. En su lugar, los donantes y sus agencias se dieron cuenta de que las medidas a largo (establecimiento de instituciones) y corto (ayuda humanitaria) plazo han de trabajar simultáneamente. Solventar el vacío entre ayuda de emergencia y desarrollo no es tanto una secuencia temporal, como un cambio de marchas, la aplicación de distintos modos de intervención y la presencia de mandatos distintivos *al mismo tiempo*.²³

- **Misiones integradas y enfoques que engloban a la totalidad del gobierno (conocidos como *whole-of-government approach*):** Las misiones de paz de las Naciones Unidas han ido evolucionando desde simples misiones de observación, hasta complejas fuerzas de estabilización, y cada vez más, presentan un carácter multifuncional. Actualmente, su mandato abarca desde la estabilización inmediata y supervisar el respeto de los derechos humanos, hasta labores de apoyo en el establecimiento de instituciones. Se necesita una respuesta organizativa unificada por parte de este organismo multilateral. No obstante, las Naciones Unidas se enfrentan a serios dilemas surgidos del desencuentro entre sus distintas agencias. Primero, las agencias humanitarias reclaman su propio espacio frente a los encargados del mantenimiento de la paz (*peacekeepers*). Segundo, las agencias de derechos humanos se niegan a cooperar con actores locales que tengan un dudoso historial en el respeto a los derechos humanos mientras que los que negocian la solución al conflicto los suelen considerar actores necesarios. Y, tercero, el conjunto de la maquinaria de las NNUU que va de conflicto en conflicto, choca con la idea de apropiación (*ownership*) local. A parte de estas opiniones divisorias, existe otra muy importante que afirma que los casos de emergencia más complejos requieren respuestas detalladas e integradas y que las NNUU han de actuar como una unidad (*deliveryng as one*).

De la misma forma, es necesario que los donantes bilaterales sean coherentes en sus políticas. Los enfoques que engloban a la totalidad del gobierno (*whole-of-government approach*) exigen la coordinación de las tres «d» (diplomacia, desarrollo y defensa) y que presenten una respuesta completa que incluya todos sus respectivos instrumentos. El reto está en reconciliar las culturas organizativa y profesional más allá de los ministerios, sin referir todas y cada una de sus discrepancias al gabinete de gobierno. Las intervenciones civiles como forma de proyectar «poder blando» (*soft power*) podría considerarse una marca registrada de la política europea. España, dada su estructura altamente fragmentada y su cultura administrativa proteccionista, está lejos de alcanzar los requisitos de un enfoque *whole-of-government*.²⁴

²³ Para una interpretación sobre un modelo lineal del ciclo de los conflictos y la transformación de los conflictos, véase Veronique Dudouet: [Transitions from Violence to Peace Revisiting Analysis and Intervention in Conflict Transformation](#) [Transición de la violencia a la paz. Nuevo análisis e intervención en la transformación de conflictos], informe Berghof 15, Berlín, 2006.

²⁴ Sobre las misiones integradas, véase Barth Eide / Kaspersen / Kent Hippel: [Informe sobre las Misiones Integradas](#), IASC NNUU, Nueva York, 2005; Sobre las NNUU como una sola organización, véase el [Informe del Grupo de Alto nivel sobre la Coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas](#), Nueva York, 2006; Sobre los enfoques «whole of government», véase OCDE: [Enfoques «whole-of-Government» relativos a los Estados frágiles](#), París, 2006; Sobre las capacidades de intervención civil europeas, véase Jakobson: [EU Civilian Rapid Reaction – trouble ahead!](#) [Los problemas de la reacción civil rápida de la UE], Copenhague, 2006; Sobre las capacidades de intervención civil españolas, véase Luis Peral: [Marco](#)

- Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) y reforma del sector de la seguridad (RSS):** Constituyen un conjunto especial de capacidades de las agencias de desarrollo, ayudadas cada vez más por la experiencia del personal militar. Estas dos áreas han evolucionado hasta convertirse en la intervención por defecto después de guerras civiles. Se ha adquirido amplia experiencia en la conciliación de la importancia de la seguridad tras la negociación de acuerdos de paz, con la viabilidad económica de reinsertar al mayor número posible de personas, especialmente jóvenes, que solían ganarse la vida con el uso de las armas. El reto de los programas DDR es conseguir actuar como interfaz entre el desarme y la desmovilización, por un lado, y la reintegración por el otro. En el primer caso tiene más peso la seguridad y, en el segundo, se buscan respuestas rápidas para la recuperación económica.

De la misma manera, el control democrático de las fuerzas armadas se ha convertido en un factor clave para la ayuda al desarrollo que, así, puede influir en una de las funciones principales del Estado: el uso legítimo de la fuerza. Así como se ha criticado mucho la intromisión de los ejércitos en los espacios humanitarios, no debe menospreciarse la relevancia de sus conocimientos técnicos y aptitudes para colaborar en la organización de unas fuerzas de seguridad controladas de forma eficaz y democrática (ejército, policía y sistema penitenciario). Se necesita urgentemente asesoría militar para los países en vías de desarrollo que cuentan con un largo historial de golpes de estado y violaciones sistemáticas de los derechos humanos por parte de sus fuerzas de seguridad. Sin embargo, estas no son las capacidades más destacadas en las últimas campañas publicitarias de las fuerzas armadas españolas.²⁵
- La maldición de los recursos:** Aunque las brutales guerras de Liberia, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Angola y muchos otros lugares no puedan atribuirse a la existencia de recursos minerales, la persistencia de los conflictos en estas regiones está relacionada con el establecimiento de economías de guerra y sistemas estables de extracción de recursos con altos niveles de violencia. La existencia de recursos minerales no deriva necesariamente en una guerra civil o en situaciones de ingobernabilidad. Sin embargo, existe un vínculo entre la erosión de las instituciones democráticas y los recursos. Algunos actores del desarrollo consideran que romper este vínculo supone, principalmente, «impulsar un buen gobierno en casa», es decir, controlar las industrias de extracción y las transacciones financieras en los países donantes. Entre las iniciativas más destacadas está la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias de Extracción (*Extractive Industries Transparency Initiative, EITI*).²⁶

Qué está haciendo España

[institucional y medios civiles de gestión internacional de crisis en España: compromisos, alternativas y ventajas](#), CITpax documento N.º 5, Madrid, febrero de 2006.

²⁵ Para saber más sobre DDR, véanse las páginas del [PNUD](#) y del [Banco Mundial](#). GTZ ha publicado un [manual sobre DDR](#). La página del Centro de recursos para el estudio del desarrollo social y el gobierno, GSDRC, es una buena iniciación. La [Universidad de Cranfield](#) tiene habilitado un portal con excelentes recursos sobre RSS.

²⁶ Para saber más sobre la maldición de los recursos, véase el resumen de la investigación llevada a cabo por Andrew Rosser: [The Political Economy of the Resource Curse](#) [La economía política de la maldición de los recursos], Brighton, 2006. El capítulo 3 [del Libro Blanco del DFID 2006](#) justifica el apoyo internacional a las buenas prácticas de gobierno. Para saber más sobre la EITI, véase la última [reunión de Oslo](#) y el trabajo de [Global Witness](#).

El Plan Director español identifica siete estrategias por sectores. Dos de ellas (1)- gobierno democrático, participación ciudadana y desarrollo institucional, y (7)- prevención de conflictos y construcción de la paz- podrían servir de respuesta a Estados frágiles. Sin embargo, en el Plan no se hace referencia expresa al concepto «Estados frágiles». Esto puede ser un rechazo deliberado a esta corriente de pensamiento y actuación. Sin embargo, la falta de compromiso con el discurso internacional tanto en la administración, como en la comunidad académica sobre el desarrollo apunta, más bien, a su omisión.

El Plan Director para 2005-08 definió por primera vez la prevención de conflictos y la promoción de la paz como objetivos estratégicos de la política española de cooperación para el desarrollo. El Plan destaca claramente las acciones de prevención, la planificación a largo plazo y las capacidades civiles. Apuesta por pasar de la reducción de la pobreza a un concepto más amplio de seguridad humana y demanda una coordinación interministerial. Esto supone un importante cambio político; de una política exterior realista, se ha pasado a un compromiso con la gobernanza global y multilateral, y la aspiración a un enfoque que englobe la totalidad del gobierno (*whole-of-government* approach). Dos años después, sin embargo, se ha avanzado poco en estos compromisos. La anunciada estrategia para la prevención de conflictos no se ha presentado finalmente en 2006. El prometido sistema de alerta temprana no se ha puesto en marcha. La calidad de los esperados informes y análisis para la planificación anual y los informes estratégicos por país deja mucho que desear. Tampoco ha mejorado el proyecto para aumentar las capacidades civiles para la paz. El informe de seguimiento de la planificación anual de 2005 tan solo menciona el objetivo de la prevención de conflictos. El único progreso observado recientemente, es el aumento significativo en la aportación a organismos multilaterales, sobre todo, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sin embargo, esto no viene acompañado de capacidades analíticas para influir estratégicamente en sus agendas.²⁷

El enfoque *whole-of-government* para dar respuesta a desastres medioambientales y emergencias de índole más compleja se ha tratado en el seno del grupo de trabajo sobre coherencia del Consejo de Desarrollo Español. Éste se centra, especialmente, en el papel de las fuerzas armadas en escenarios humanitarios y el compromiso con los actores del desarrollo. Este grupo de trabajo parece haber alcanzado un consenso con respecto a toda una serie de doctrinas internacionales, especialmente las llamadas Directrices de Oslo sobre el uso de activos militares en actuaciones humanitarias. En primer lugar, hace una revisión de los acuerdos internacionales y las orientaciones que regulan las buenas prácticas de los donantes humanitarios. Se refiere, asimismo, al marco legal de la política exterior española, incluidos los temas de desarrollo y defensa. Termina, de forma algo tímida, con algunas recomendaciones para respetar las Directrices de Oslo, supervisar de forma continuada la consecución de estos principios dentro del Consejo de Desarrollo y asegurar un mejor proceso de asimilación de las lecciones aprendidas. Aunque esto bien pudiera servir como marco para someter las actividades humanitarias de las fuerzas armadas españolas a unos criterios verificables, el escaso esfuerzo realizado en la difusión del informe y la pobre acogida del público general, aumentan las dudas sobre el sentido de esta función de supervisión. Llama la

²⁷ La documentación de planificación sobre la [Cooperación Española al desarrollo](#) puede encontrarse en la página de Internet de la Dirección de Planificación para la Cooperación para el Desarrollo. Véanse los siguientes trabajos que se utilizaron en la redacción del Plan Director elaborados por Jesus Nuñez Villaverde: [El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el Plan Director de la Cooperación Española \(2005-08\)](#), 2006, y Francisco Rey: [Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del Plan Director de la Cooperación Española \(2005-2008\)](#), 2006.

atención que el papel de las fuerzas armadas como actor del desarrollo (en tanto que proporciona asistencia técnica a la reforma del sector de seguridad) no se menciona.²⁸

Qué debería hacer España

- **Compromiso con el discurso:** El concepto de fragilidad del Estado y los medios de intervención se debaten únicamente dentro de la comunidad de ayuda española, ya sea a nivel oficial, académico o no gubernamental. Podría ser una tarea fundamental del Secretario de Estado o de la Agencia de Cooperación Internacional facilitar espacios de reflexión para situar la fragilidad de los Estados entre el intervencionismo neo-colonial y el concepto de la seguridad humana centrada en los ciudadanos.
- **Análisis del país:** El compromiso con los Estados frágiles depende enormemente de un profundo conocimiento del país en cuestión. Los enfoques «válidos para todos» han demostrado ser un fracaso. Así pues, centrar la atención en un reducido número de países, habilitar las oficinas exteriores para llevar a cabo análisis por países (o participar en ejercicios de programación conjuntos) y contar con la colaboración de la comunidad académica y la sociedad civil españolas, y del país receptor, es fundamental.
- **Delegar en las oficinas en el terreno:** La coordinación entre los donantes es la clave para la eficacia de la ayuda, aún más en los países que tienen una capacidad estatal débil. El personal destacado en las oficinas del país en cuestión ha de tener poder de decisión para negociar y afinar el papel concreto de la ayuda española dentro de un marco de planificación de transición. No obstante, contar con una mejor armonización sobre el terreno suele contradecirse con la coordinación entre departamentos a nivel de la sede.
- **División del trabajo:** Las motivaciones para comprometerse en Estados frágiles pueden diferir entre los donantes. Suelen surgir en torno a las preocupaciones por la seguridad, la reducción de la pobreza, la prevención de conflictos o la reconstrucción de la paz, pasando por la persecución de la impunidad. Aunque a largo plazo estos objetivos pueden ser coherentes entre sí, suelen contradecirse en el corto plazo. A veces, resulta poco realista hacer un llamamiento a la coherencia cuando, por ejemplo, los valores de la anti-corrupción se enfrentan a los intentos de fomentar las capacidades locales, o sacar a relucir las violaciones de los derechos humanos afecta a las negociaciones de paz. Rodeados de actores regionales, las organizaciones de las NNUU, las instituciones financieras internacionales, y los donantes bilaterales han de clarificar su mandato en particular y el objetivo específico que persiguen.
- **Compromiso a largo plazo:** La volatilidad de la ayuda es mayor en los Estados frágiles. Esto hace más difícil que las administraciones y las poblaciones de estos países planifiquen la afluencia de ayudas. De esta manera, se pone en peligro el establecimiento de instituciones estables. De aquí el compromiso a largo plazo con la previsible asignación de la ayuda. Si ésta depende de indicadores de rendimiento centrados en aspectos gubernamentales, como la democratización, el respeto a los derechos humanos, la transparencia de las finanzas públicas, entre otros, estos indicadores deberían ser inequívocos.

²⁸ Consejo de Desarrollo: [Informe El cumplimiento del principio de coherencia de políticas](#) - Aprobado por el Consejo de Cooperación al Desarrollo, 18 de julio de 2006. Para obtener más detalles sobre el desarrollo de la ayuda humanitaria en 2005-2006, véase IECAH: [La acción humanitaria en 2005 - un año de desastres naturales y mucho más](#) - Informe del Observatorio de la Acción Humanitaria, Madrid, 2006.

- **Enfoque *whole-of-government*:** Los procedimientos del Consejo de Desarrollo, que establecen las normas y los marcos legales conforme a los cuales las fuerzas armadas han de participar en la ayuda humanitaria, son un punto de partida para alcanzar un entendimiento común. Ha de hacerse un seguimiento de ello y someterlo a examen público. El debate sobre cómo debe implicarse el Ministerio de Defensa en tareas relativas a la construcción del Estado parece estar poco desarrollado.
- **Capacidades de intervención civil:** Para desarrollar las capacidades de intervención civil para la reconstrucción y reestablecimiento del Estado en los Estados frágiles, el Ministerio de Asuntos Exteriores debe coordinar y formar a distintos actores públicos, como jueces, policías, expertos en administración pública, entre otros. Algunos países del norte de Europa cuentan ya con exitosos modelos de este tipo de instituciones de formación.
- **Prevenir antes que intervenir:** El debate actual resalta la necesidad de tratar los conflictos por medios civiles, en lugar de implicarse en ellos tras su estallido, que es cuando los medios militares aparecen como el único instrumento viable. Esto supone tres cosas para las políticas de cooperación. Primero, tienen que integrar la sensibilidad ante los conflictos en la programación, yendo más allá de los meros criterios de reducción de la pobreza. En segundo lugar, han de analizar el papel que desempeñan en el conjunto de instrumentos de política exterior, desde la diplomacia al desarrollo, pasando por la defensa, y cómo están vinculados unos con otros con el resto de los ministerios. Tercero, han de trabajar horizontalmente, con el resto de ministerios, como el de comercio, interior (migraciones), medio ambiente y otros, para detectar y mitigar su efecto sobre las causas profundas del conflicto.
- **La maldición de los recursos:** España tiene compromisos con algunos países que cuentan con importantes recursos minerales y se enfrenta a las típicas circunstancias adversas de gobernanza. Bajo el marco establecido por la Unión Europea, en cooperación con la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas, y en colaboración con otras agencias europeas de ayuda, España debería desarrollar estrategias que vayan más allá de los meros servicios a la población desatendida por sus gobiernos. En esta línea, debería promover intervenciones centradas en el uso de los ingresos derivados de los recursos para establecer servicios públicos justos. España podría tomar la iniciativa y plantear estos temas en el caso de Guinea Ecuatorial.

Foroaod - La Ayuda española al desarrollo

FRIDE ha llevado a cabo el proyecto "La Ayuda española al desarrollo - Balance a mitad de Legislatura y propuesta para una consulta participativa" entre Junio 2006 y Abril 2007. Este proyecto apuesta por la elaboración de un proceso consultivo sobre la política de cooperación del actual Ejecutivo español. Hemos creado un espacio participativo de estudio y debate, en el que se analizó la consecución de la agenda de reforma de la cooperación española y se identificaron los principales avances y obstáculos en la operacionalización de las iniciativas, basadas en el principio de "más ayuda, mejor ayuda". Se elaboró, de forma participativa, una guía de recomendaciones para transformar las aspiraciones de la cooperación española en realidades.

www.foroaod.org

Anexo

Indicators of Priority Countries of the Spanish Cooperation					
Priority countries	FP	LICUS	DFID	BICC-mil	Economist
Angola	43	Core	X		authoritarian (151)
Algeria	61	-			authoritarian (132)
Bolivia	56	-			flawed (81)
Cape Verde	n.a.	-			flawed (39)
Ecuador	63	-			hybrid (92)
El Salvador	77	-			flawed (70)
Philippines	68	-			flawed (63)
Guatemala	51	-			flawed (77)
Haiti	8	Core	X	n.a.	hybrid (109)
Honduras	75	-			flawed (69)
Morocco	76	-			authoritarian (115)
Mauritania	41	-			authoritarian (133)
Mozambique	80	-			hybrid (96)
Namibia	91	-			flawed (59)
Nicaragua	59	-			hybrid (89)
<i>Palestinian territories</i>	n.a.	Core		n.a.	flawed (79)
Paraguay	87	-			flawed (71)
Peru	69	-			flawed (75)
Dominican Republic	48	-			flawed (74)
<i>Sahauri, population</i>	n.a.	-		n.a.	n.a.
Senegal	99	-			hybrid (94)
Tunisia	100	-			authoritarian (135)
Vietnam	70	-			authoritarian (145)
Special attention					
Afghanistan	10	Severe	X	n.a.	authoritarian (135)
Albania	94	-			hybrid (83)
Bosnia Herzegovina	35	-			hybrid (84)
Cambodia	47	Core	X		hybrid (105)
Colombia	27	-			flawed (67)
Congo (DR)	2	Core	X		authoritarian (144)
Cuba	62	-			authoritarian (124)
Ethiopia	26	-	X		hybrid (106)
Guinea Bissau	46	Core	X		authoritarian (158)
Equatorial Guinea	n.a.	-		n.a.	authoritarian (156)
Iraq	4	-		n.a.	hybrid (112)
Lebanon	65	-			hybrid (85)
Siria	65	-			authoritarian (153)
East Timor	n.a.	core	X	n.a.	flawed (65)

The data refers to the documents quoted in the text. In all indexes, the year 2006 has been taken as reference year. The BICC-mil indicator is the seventh dimension measuring unproportionate military capacities impairing upon development. Countries in bold have more than three rankings indicating 'state fragility'