opex
Observatorio
DE POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

Cooperación al desarrollo y Estados frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana

José Manuel Albares

Documento de Trabajo 29/2008

FUNDACIÓN
alternativas

José Manuel Albares

Es diplomático. Actualmente es el delegado permanente español ante el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, del que ha sido vicepresidente. Con anterioridad ha sido cónsul de España en Colombia y ha trabajado en la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Ha sido profesor invitado en el Instituto de Estudios Políticos de París y en diferentes universidades españolas. Ha publicado numerosos artículos sobre relaciones internacionales y sobre la política exterior española. Es licenciado en Derecho y diplomado en Ciencias Empresariales por la Universidad de Deusto.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© José Manuel Albares

ISBN: 978-84-92424-33-7

Depósito Legal: M-34688-2008

Índice

Abstract **5**

Resumen ejecutivo **7**

1. Introducción **9**

2. Definición de Estado frágil **13**
2.1 Delimitación del concepto 13
2.2 Visiones de mayor influencia 18

3. El Estado frágil y la ayuda al desarrollo **24**
3.1 Punto de partida: situaciones y contextos diferentes 25
3.2 Elementos claves para la estabilización de un Estado frágil 28
3.3 Los "huérfanos de la ayuda" 36

4. En qué momento intervenir, a qué nivel y con qué instrumentos **39**
4.1 La ayuda ante el conflicto y la fragilidad 40
4.2 El nuevo paradigma: desarrollo y seguridad 42
4.3 La necesaria colaboración entre actores de la diplomacia, la seguridad y el desarrollo 45
4.4 La complicada financiación de los Estados frágiles 49
4.5 Conclusiones para establecer una estrategia ante los Estados frágiles del África Subsahariana 51

5. La posición de España en el África Subsahariana **55**
5.1 Un marco general: la estrategia de la UE hacia el África Subsahariana 55
5.2 Planificación de la cooperación española hacia los Estados frágiles 57
5.3 Principios de actuación de España en los Estados frágiles 62
5.4 Recomendaciones para una estrategia española 67

6. Anexo 1 74

7. Anexo 2 75

8. Anexo 3 76

9. Anexo 4 78

10. Anexo 5 80

11. Anexo 6 81

Siglas y abreviaturas

ACP	África Caribe y Pacífico
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOD	Ayuda oficial al desarrollo
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados del África Occidental
CPIA	Country Performance and Institutional Assesment
DFID	Department for International Development
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
IEVA	Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación
KEDO	Organización para el Desarrollo Energético en la Península de Corea
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACI	Plan Anual de Cooperación Internacional
PESC	Política exterior y de seguridad común
PESD	Política europea de seguridad y defensa
PIB	Producto interior bruto
PMA	Países menos avanzados
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEAE	Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores
SECI	Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
UE	Unión Europea
USAID	United States Agency for International Development

Abstract

En los últimos años, España ha realizado una apuesta estratégica por el África Subsahariana. La apertura de nuevas embajadas y oficinas técnicas de cooperación, el incremento de la ayuda oficial al desarrollo y la percepción de tener una agenda común con el subcontinente africano han estrechado nuestra relación con la región. Para desarrollar con plenitud esa asociación, España debe estar preparada ante los retos que plantean los "Estados frágiles" que abundan en África. Estados que no tienen la capacidad o la voluntad o, incluso, carecen de ambas, para garantizar a sus ciudadanos y ciudadanas los derechos más fundamentales o la provisión de los servicios sociales básicos. Este documento pretende ofrecer los elementos para detectar la fragilidad de un Estado y precisar el momento y los sectores de intervención. Todo ello, proponiendo medidas concretas para que nuestro país pueda desarrollar una estrategia al respecto.

Spain has set a strategic option for Subsaharian Africa in the last few years. Opening new embassies and technical offices for cooperation, increasing its official development aid and the perception of sharing a common agenda with the African subcontinent have resulted in a closer relationship with that region. In order to fully develop that relation, Spain must be ready for the challenges of the numerous "Fragile States" of Africa. States lacking the capacity or the will or both for assuring the most fondamentals rights for its citizens or for providing basic social services. This document seeks to propose elements for detecting the fragility of a State and for deciding the right time and sectors of intervention. Proposing, at the same time, specific measures for Spain to develop a strategy concerning those states.

Resumen ejecutivo

El Gobierno español ha asumido como una de sus principales prioridades en política exterior el objetivo de establecer un nuevo marco, más profundo y global, de relaciones con el África Subsahariana. Razones políticas y económicas, el enfoque de nuestra cooperación al desarrollo, los movimientos migratorios desde ese continente y la corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales como la pobreza, el terrorismo o la preservación del medio ambiente, justifican la decisión de incorporar a esta región como prioridad.

España tiene una agenda común con el África Subsahariana. En esa línea, nuestra acción exterior concede al desarrollo de esta región un lugar preferente. No obstante, comprometerse con África conlleva nuestra presencia en países con elementos potencialmente desestabilizadores, que van desde situaciones de transición política (Angola y Mozambique), hasta conflictos estancados y permanentes (Sudán o la República Democrática del Congo). Debemos reflexionar sobre nuestra estrategia ante un entorno que se degrada rápidamente, máxime cuando, incluso países considerados en su momento modélicos, como Costa de Marfil o Kenia, pueden bascular rápidamente hacia la desestabilización, tal y como hemos comprobado recientemente. El impacto para el desarrollo de estos países es enorme. Una guerra civil en un Estado frágil dura una media de siete años, produce una bajada de la renta de un 15% y un crecimiento de la pobreza absoluta de un 30%, además de una destrucción de las infraestructuras socioeconómicas.

Asimismo, España realiza esta apuesta estratégica hacia África en un nuevo contexto internacional en el que los donantes y los países socios buscan anclar toda intervención en los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París (2005) y en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Para ser un actor eficaz, España debe hacer un buen análisis de los signos de fragilidad de los Estados africanos, seleccionando criterios para detectar los distintos niveles de vulnerabilidad y para establecer una estrategia que contribuya a superarlos. Partiendo del trabajo desarrollado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, el Banco Mundial y las agencias de desarrollo británica (DFID) y norteamericana (USAID), se han analizado los factores determinantes de estos Estados, planteando distintos modelos de intervención.

La última parte de este estudio recorre la actual acción española en la región a través de un breve análisis de los documentos que han sido la base para nuestra actuación en el continente africano: el Plan África (2006-2008) y el Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008). Como conclusión, se plantea que, de cara al futuro inmediato, el Gobierno español debe centrarse en aquellos países y sectores a cuyo desarrollo pueda contribuir realmente, por ejemplo, en el campo de la mediación y la construcción de la paz o en el enfoque de género; y se propone que España diseñe un enfoque estratégico a largo plazo para los Estados frágiles, teniendo en cuenta el contexto local.

1. Introducción

España ha realizado una apuesta estratégica en los últimos años por el África Subsahariana, cuya perspectiva política plasmó el Plan África (2006-2008). El Gobierno ha asumido como una de sus principales prioridades en política exterior el objetivo de establecer un nuevo marco, más profundo y global, de relaciones con esta región del mundo. Razones políticas, económicas, de cooperación al desarrollo, migratorias y de corresponsabilidad en el tratamiento multilateral de problemas globales como la pobreza, la amenaza terrorista o la preservación del medio ambiente justifican un Plan que incorpora, con distintas finalidades, a muchos de los países más pobres del planeta.

Nuestra política exterior y nuestra cooperación al desarrollo han estrechado la relación con la región. Se han abierto tres nuevas embajadas en Malí, Sudán y Cabo Verde, nuevas oficinas técnicas de cooperación en Etiopía, Malí y Cabo Verde, y antenas permanentes de cooperación en Níger, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe, Sudán y Guinea Bissau. Este despliegue diplomático ha ido acompañado de un incremento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en la región, que se ha cuadriplicado desde los 200 millones de 2004 hasta alcanzar los 800 millones de euros a día de hoy (PACI, 2008). Esta contribución de España a la agenda de desarrollo africana parece otorgar a nuestro país una mayor credibilidad y capacidad de interlocución en el continente que debería ser consolidada en el futuro. Nuestro país entra, por tanto, con fuerza en una región compleja, cambiante y que, en buena medida, desconoce.

También se ha producido un cambio en la tradicional distribución de la AOD, incrementándose las prioridades geográficas de la región hasta 18 países, lo que supone solamente dos menos que el despliegue realizado en América Latina y una

distribución de recursos creciente para el África Subsahariana desde 2004. Así, en 2006, último año del que se dispone de cifras oficiales, esta región representó el 23,4% de nuestra ayuda, frente al 25% destinado a América Latina. Se puede afirmar por tanto que la acción exterior española concede un lugar preferente al desarrollo del África Subsahariana. No obstante, nuestra presencia en países con elementos potencialmente desestabilizadores, que van desde situaciones de transición política, como los casos de Angola y Mozambique, hasta conflictos estancados y sin fin, como Sudán o la República Democrática del Congo, hace necesaria la reflexión sobre cuál debe ser nuestra estrategia ante un entorno que se degrada rápidamente. Máxime cuando, incluso países considerados en su momento modélicos, como Costa de Marfil o Kenia, pueden bascular rápidamente hacia la desestabilización, tal y como hemos comprobado recientemente.

La actualidad del África Subsahariana nos ofrece regularmente imágenes de países envueltos en crisis violentas o en guerra. En muchos de ellos, la comunidad internacional se ha visto obligada a intervenir de manera urgente y precipitada ante crímenes de lesa humanidad que atentaban directamente contra la población civil más vulnerable. Con la misma frecuencia observamos que se hubieran podido identificar las señales que pronosticaban un conflicto inminente y haber llevado a cabo, por tanto, una acción preventiva. La realidad final demuestra invariablemente que los costes del restablecimiento de la paz son infinitamente superiores a los que hubiera supuesto invertir en desarrollo y prevención en el mismo país o región, con el agravante de que cada conflicto aumenta el riesgo de otro nuevo en el futuro, arruinando todos los esfuerzos realizados hasta ese momento. Las estadísticas son claras al respecto: el 45% de los Estados que han sufrido un conflicto interno armado registra otro de la misma naturaleza en los cinco años siguientes[1]. Por eso, los donantes y los principales actores de la AOD sitúan la prevención de crisis y la gestión de conflictos en el centro de sus actuaciones en el África Subsahariana. El DFID británico, el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE y el Banco Mundial, por citar a los primeros en hacerlo, han diseñado estrategias y principios de intervención en ese ámbito y para esa región. La idea central del trabajo de esos organismos ha sido ofrecer posibles soluciones al reto que plantean Estados en los que la situación política, el clima de violencia y corrupción e, incluso, la dificultad de canalizar la ayuda, desincentivan cualquier programa de desarrollo.

Es en ese marco en el que, desde hace algunos años, ha irrumpido la noción y la problemática de los "Estados frágiles", localizados de manera abrumadora en el África

1 Chauvet, L. y Collier, P. (2005), Policy Turnarounds in Failing States. Paris and Oxford University, CSAE.

Subsahariana. Estados que no tienen la capacidad, o la voluntad, o incluso carecen de ambas, para garantizar a sus ciudadanos los derechos más fundamentales ni la provisión de los servicios sociales básicos. Se crean así situaciones de arbitrariedad, abuso de poder, corrupción y violación de los derechos humanos que degeneran inevitablemente en estallidos de violencia, con los riesgos y la amenaza que esto supone para la región en la que se encuentra ese Estado y por los efectos "desbordantes" del conflicto, ya que suponen un factor de riesgo que afecta directamente a la estabilidad del resto de los Estados de la comunidad internacional. El tráfico de drogas y de armas, los focos de terrorismo, los movimientos masivos de población desplazada, los niños y las niñas soldado, son sólo los ejemplos más visibles de las consecuencias de dicha fragilidad.

Si España quiere mantener su apuesta estratégica tiene que prepararse para actuar y cooperar ante este tipo de Estados. Nuestro país debe reflexionar sobre la necesidad de analizar los signos de fragilidad, detectarlos y establecer una estrategia que contribuya a superar ese nivel de vulnerabilidad.

Se trata, por tanto, de responder a dos grandes retos de política exterior, y más concretamente de la política de cooperación al desarrollo; por un lado, detectar la fragilidad de un Estado y trabajar en su reconstrucción con una estrategia adecuada, en la que la apropiación[2] por parte del propio Estado en cuestión sea piedra angular de la intervención. Para ello debemos comprender las causas y consecuencias de la fragilidad de ese Estado, evitando una evaluación con criterios exclusivamente económicos. Así, habrá que aceptar situaciones contradictorias, como la existencia de ejércitos y policías demasiado fuertes o demasiado débiles; niveles altos de pobreza frente a abundancia de recursos naturales[3]… y aglutinar explicaciones de orden interno (corrupción, arbitrariedad) y de orden externo (acciones incoherentes de los donantes[4]).

Por otro lado, hay que ser capaces de diseñar acciones que puedan coadyuvar a que esos Estados respondan de un modo directo a las necesidades de sus ciudadanos en

2 La apropiación, tal y como aparece en la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda (2005), supone que todo el proceso de desarrollo de un país está pilotado por el propio país en desarrollo. Son sus prioridades las que se ejecutan, de manera que el proceso sea "propio" al país y no impuesto desde fuera.

3 Casos como el de Chad, Guinea Ecuatorial o Gabón indican que los recursos minerales y petroleros no aportan desarrollo económico. Muy al contrario, y paradójicamente, aumentan la pobreza y la desigualdad en los países de extracción, debilitando sus instituciones y favoreciendo el autoritarismo. Las industrias extractivas son parte fundamental de este proceso, y la transparencia de sus actividades es fundamental para el desarrollo de estos países.

4 Los objetivos e intereses de las políticas de cooperación, de pesca, de comercio o de migración en ocasiones plantean elementos contradictorios.

términos de seguridad, de regulación económica y social y de provisión de servicios básicos. En cualquier caso, no se puede planificar una actuación que refuerce exclusivamente las instituciones sino que, además, debe perseguir y establecer objetivos concretos para la reconstrucción del tejido social. La estrategia que diseñar debe ser global e intersectorial. Los enfoques unidimensionales, ya sean dirigidos a reducir la pobreza o a reforzar la democracia ya han demostrado su escasa viabilidad. La prevención, basada en compromisos a largo plazo, debe ser parte fundamental de nuestra estrategia. Sólo de esta manera podremos hacer frente a las diferentes situaciones que generan las crisis abiertas.

Un país como España, que en los últimos años ha incrementado sensiblemente su presencia y su AOD en el África Subsahariana, región en la que su actividad anterior era prácticamente inexistente[5], debe establecer con suma pertinencia los instrumentos de mayor eficiencia y eficacia para una situación de excepción como la que supone un Estado frágil, asumiendo, además, y en todo momento, que su estrategia no puede dejar de lado los objetivos que se le asignan en el sistema internacional, que cada vez son más amplios y ambiciosos y tienen un sesgo importante hacia las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la región.

Tal como afirmó Kofi Annan, "no es posible gozar de desarrollo sin seguridad, no es posible gozar de seguridad sin desarrollo, y no es posible gozar de ninguno de los dos sin respeto a los derechos humanos".

5 En 2004, año en el que se inicia el incremento de nuestra ayuda a la región, ésta, según las cifras del CAD, ascendía a 223 millones de dólares.

2. Definición de Estado frágil

2.1 Delimitación del concepto

La fragilidad de los Estados es un concepto muy debatido. Diferentes agencias de desarrollo, como el DFID británico o la norteamericana USAID y organismos internacionales, como el Banco Mundial o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, se plantearon entre 2001 y 2005 cómo catalogar o definir al conjunto de Estados que, siendo potenciales receptores de ayuda oficial al desarrollo, no pueden responder a los principios predominantes hoy en día en la cooperación al desarrollo: la apropiación del proceso y la asociación para identificar sus propias necesidades. La noción de Estado frágil intenta responder a esa pregunta, y desde 2005 es uno de los vectores que estructura las políticas de ayuda de los países de la OCDE y del Banco Mundial. Sin embargo, a pesar de la utilidad teórica de dicha categorización, la verdadera pregunta para desarrollar una estrategia coherente ante estos Estados es cómo averiguar que nos encontramos ante dicha situación. Delimitar las causas de la fragilidad nos permitirá establecer las siguientes clases:

- **Causas culturales** que oponen unos grupos a otros. Se trata de consideraciones basadas en la identidad étnica o religiosa. Se han esgrimido generalmente para explicar los conflictos en el África Subsahariana.

- **Causas socioeconómicas:** factores como la pobreza monetaria, la débil cobertura de necesidades básicas o la ruptura del equilibrio entre población y superficie de tierra cultivable, que establecen un acceso desigual a la riqueza entre los grupos que componen una sociedad.

- **Causas políticas,** como las que determinan la relación de poder a nivel del Estado, aunque no se circunscriban exclusivamente a ellas.

En esta clasificación se incluyen varios determinantes que abundan en la delimitación de fragilidad de un Estado a la hora de ser considerado como potencial receptor de ayuda; nos centraremos en dos de ellos por considerarlos prioritarios: la capacidad de sus instituciones políticas y las desigualdades.

A) Instituciones políticas y fragilidad

Un Estado colapsado no significa una sociedad fallida. La soberanía de los Estados busca adecuar el sistema político a la realidad social, con una redefinición de su identidad, de sus relaciones de poder, de su estructura administrativa y de las relaciones estado-sociedad. Sin embargo, la relación del Estado con la sociedad, el "cómo la población sobrevive", siempre ha sido menos importante que el Estado y sus instituciones, muchas de ellas preexistentes al colapso. Los donantes no deben afrontar el binomio de "instituciones políticas frente a fragilidad" sin cuestionarse sus intervenciones para preservar el sistema internacional, el mismo factor que pudo causar la situación de un Estado fallido.

Los análisis estadísticos demuestran que las instituciones políticas y su relación con la sociedad civil llegan a ser, con mucho, el factor más importante y determinante del riesgo de fragilidad de un Estado. No cabe duda, por tanto, de que los factores políticos juegan un papel igual o superior a los económicos a la hora de detectar el grado de inestabilidad de un país y, por lo tanto, de definir su fragilidad. Los siguientes indicadores pueden llegar a medirla:

- Las autocracias, contrariamente a la idea generalizada, no sientan las bases del desarrollo. El "milagro asiático" es más la excepción que la regla.

- A todos los niveles de renta, los regímenes en transición son especialmente vulnerables a los conflictos violentos (prácticamente el doble que un país con las mismas condiciones económicas pero no en transición). Las transiciones alimentan a menudo el nacionalismo, y los Estados en transición son más agresivos externamente que los demás Estados.

- Los regímenes presidenciales que tienden a socavar la legitimidad del parlamento, favorecer la ampliación de mandatos y la centralización del poder son dos veces más susceptibles de ser derrocados violentamente que los sistemas parlamentarios.

- Los sistemas de elección mayoritarios tienden a ser más inestables que los proporcionales. En ese sentido, varios elementos de proporcionalidad ayudan a la estabilidad: el compartir el poder ejecutivo dentro de una gran coalición, un derecho de veto que proteja a las minorías, una representación proporcional que se aplique a todo el personal oficial y una autonomía cultural garantizada para todos los grupos de la sociedad.

- Unas elecciones libres y limpias no son automáticamente sinónimo de democracia. Abundan los ejemplos de elecciones libres que han conducido a regímenes no democráticos o que han fomentado el tribalismo o el nacionalismo. En este sentido, las elecciones son, probablemente, un elemento menos decisivo para la estabilidad de una democracia que los límites impuestos al poder ejecutivo y a la naturaleza de la competición política.

- En una sociedad fragmentada, los sistemas dotados de un parlamento fuerte elegido proporcionalmente tienden a ser los que más garantizan la estabilidad de un país.

Igualmente, si analizamos de cerca los indicadores de gobernabilidad de organismos internacionales como Freedom House[6], Transparencia Internacional[7] o el Instituto del Banco Mundial[8], observamos que identifican correctamente qué dispositivo institucional refuerza la capacidad del Estado, pero no consiguen explicar por qué Estados que han salido adelante durante años, se desploman repentinamente. ¿Por qué, por ejemplo, la República Democrática del Congo se colapsa a finales de los noventa, en vez de diez años antes, al final de la Guerra Fría? Avanzaremos las siguientes premisas:

- Tradicionalmente, los indicadores de gobernabilidad no han medido el proceso, sino dimensiones estáticas. Sin embargo, lo que importa es la capacidad de un sistema político para funcionar correctamente y no sólo para dotarse de buenas instituciones. Además, para preservar la estabilidad, las alianzas políticas tendrán que variar en función de las cuestiones que tratar.

- A menudo se observa de cerca la interacción entre los grupos dirigentes políticos, pero no se amplía ese análisis con el papel de otros grupos influyentes, como son los que representan intereses económicos o militares.

---

6 Organización no gubernamental creada en 1941 que se encarga del seguimiento de la democracia y las libertades en el mundo.

7 Red de la sociedad civil creada en 1993 que se encarga de la lucha contra la corrupción.

8 Órgano del Banco Mundial encargado de la capacidad para el desarrollo.

- En toda sociedad dos grupos son especialmente susceptibles de recurrir a la fuerza: los más influyentes y los más desfavorecidos. Y según sea la naturaleza de las fuerzas que se enfrentan, se darán posibilidades de colapso o de imposición a toda la sociedad, y de pacificar o no la situación.

B) Desigualdad y fragilidad

Otro elemento de estudio es la desigualdad, un concepto que presenta múltiples dimensiones a nivel nacional. Las desigualdades pueden ser políticas, económicas, sociales o presentar combinaciones complejas en cada Estado. Pueden ser fuente u origen de tensiones potencialmente conflictivas. Así, la cuarta parte de los países en desarrollo ha sufrido un conflicto en los últimos diez años. Sin embargo, no es fácil afirmar o rechazar la hipótesis que sitúa en las desigualdades la explicación para toda deriva conflictiva en un Estado frágil. Observando los diferentes países del África Subsahariana, podemos constatar que las desigualdades pueden traducirse en situaciones más o menos explosivas, pero que no hay una correlación automática entre desigualdad y violencia. Habría que tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- No existe una relación mecánica entre desigualdad y conflicto. Por un lado, a nivel internacional, los diferentes mecanismos internacionales frenan las tensiones que resultan de esas diferencias. Es cierto que las desigualdades entre países son causa de movimientos migratorios y que, en ocasiones, esos movimientos se perciben como amenazas; pero la realidad es que el emigrante tiende más a integrarse que a entrar en conflicto con la sociedad de acogida. Por otro lado, dentro de cada Estado, la percepción de la desigualdad es más compleja y depende de los sistemas de valores propios de cada sociedad. Desigualdades extremadamente fuertes pueden tolerarse en una determinada sociedad y no en otra.

- No toda desigualdad es factor de fragilidad. Si admitimos que la pobreza es multidimensional, tenemos que admitir que la desigualdad también lo es. No sólo se manifiesta de manera diferente: desigualdades monetarias, de condiciones de vida, de oportunidades o de reconocimiento, sino que, además, puede tener manifestaciones espaciales (rural o urbana); sectoriales (salud, educación, alimentación); o sociales (relaciones entre categorías sociales, por sexo, religión o grupo étnico). Lo que verdaderamente convierte a la desigualdad en factor de tensión y fragilidad es la nula eficacia de los mecanismos sociopolíticos de gestión de las desigualdades, y su incapacidad para anticipar los riesgos de explosión violenta. Para ello, hay que analizar cuidadosamente las relaciones sociales, económicas y políticas en las que se asientan. Así, en ciertas sociedades se considera que la de-

sigualdad tiene su fundamento en una relación de jerarquía con un poder político o religioso que garantiza al que se encuentra en situación de inferioridad una posición que, por subalterna o frágil que sea, le permite construirse una identidad social positiva. Por eso, los períodos de transición democrática en los que las estructuras sociales y políticas se distienden son en los que el riesgo de conflicto es mayor. En Kenia, por ejemplo, en los ochenta, la relación clientelar fue consustancial al pacto social y político. Todos podían trasladar sus reivindicaciones hasta las altas esferas de decisión del Estado, siempre que se respetaran las reglas de oro de la pirámide jerárquica.

- El verdadero riesgo de fragilidad aparece cuando las desigualdades evolucionan y se trasmiten de una generación a otra. Luchar contra ellas supone no sólo hacerles frente regulándolas de manera inmediata, sino también evitar que se refuercen entre sí o que se conviertan en causa de frustración y de revuelta para la siguiente generación. Costa de Marfil ilustra esta situación: en ese país ejemplar hasta hace poco, el crecimiento de población ha reducido sensiblemente el acceso a la tierra y la transmisión de propiedad de una generación a otra; este hecho ha incrementado la tensión que ha conducido a la violencia de los últimos años. Desde esta perspectiva, el acceso a la educación no sólo concierne al desarrollo socioeconómico, sino también a la seguridad nacional de un Estado frágil. En unos países en los que la población de menos de 15 años puede llegar a representar hasta un 40% y que cuentan con recursos económicos muy limitados, la educación debe planificarse teniendo en cuenta la estructura de población y el mercado laboral. En Kenia, país en el que la violencia ha aparecido recientemente de manera inesperada, muchos jóvenes se encontraron en un momento dado de sus estudios sin perspectivas de integración; el Estado no pudo garantizarles un futuro escolar al que tenían derecho, y la vuelta de esos jóvenes a sus regiones de origen transformó la desigualdad económica en regional. Ese sentimiento de injusticia en una región determinada es el que alimenta la amenaza de explosión social.

- Un factor decisivo en estos países es el riesgo de transformación de las desigualdades en reivindicaciones políticas. El proceso decisivo que transforma el reconocimiento de una situación de desigualdad interiorizada y aceptada en una situación de fragilidad es el desplazamiento del problema a la arena política. La población marginada puede encontrar refugio en un grupo que transforme sus peticiones en reivindicaciones colectivas. Frecuentemente, esas reivindicaciones se visten de discurso histórico o ideológico que, una vez asimilado, da lugar a la aparición de un movimiento basado en la identidad étnica o religiosa. En ese sentido, se destacan tres características interesantes:

– La afirmación de la identidad se plantea como una forma de respuesta a las desigualdades, como una forma de existir. Para que tome cuerpo es necesaria la aparición de un líder suficientemente carismático como para aglutinar al grupo.

– Los movimientos contestatarios hacen referencia frecuentemente a una historia corregida destinada a argumentar y asentar el fundamento de sus reivindicaciones. Esta forma de actuar lleva, en ocasiones, a grupos beligerantes a estructurarse en torno a autoridades tradicionales para dotar de significado a su combate. Sudán, la República Democrática del Congo o Kenia son ejemplos muy recientes de esta actitud. Esto dificulta enormemente la negociación de la paz, dado que esas mismas autoridades corren el riesgo de perder la poca influencia de que disponen si no asumen las ideas de los combatientes. No les queda, pues, más remedio que apoyar a los movimientos violentos que les instrumentalizan. Podría decirse que, de alguna manera, las instituciones tradicionales se encontrarían afectadas, al igual que el Estado, por la fragilidad.

– Las desigualdades son un factor dinámico y no estático. La experiencia en el África Subsahariana demuestra que la incapacidad de un Estado para garantizar un mínimo nivel de bienes públicos y de seguridad, y para regular las desigualdades afecta ciertamente a su legitimidad y le fragiliza. Sin embargo, esto no es suficiente para que las disparidades provoquen un deterioro de la situación hasta comprometer la viabilidad de la paz social. Siempre que ha sido posible utilizar los circuitos democráticos o institucionales para canalizar reivindicaciones, la situación político-social se ha mantenido estable. Sólo cuando el Estado bloquea las estructuras de negociación y usa él mismo la violencia, comienza a alimentarse la espiral de protestas y contestación que conduce a la formación de grupos rebeldes y surge el riesgo real de explosión violenta.

Existe un cierto consenso en torno a las causas de la fragilidad. Sin embargo, en ocasiones hay Estados que, aun presentando algunas de ellas, no son considerados como tales. ¿Cómo caracterizar entonces a un Estado frágil?

2.2 Visiones de mayor influencia

Para delimitar la fragilidad de un Estado, analizaremos cuatro grandes visiones: la del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, la de Estados Unidos a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo Norteamericana (USAID), la del Reino

Unido a través del Departamento para el Desarrollo Internacional británico (DFID), y la del Banco Mundial.

A) Visión del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE

La reflexión en el CAD arranca de la noción de "asociaciones difíciles", que son aquellas situaciones en las que los países destinatarios de ayuda no desempeñan el papel de liderazgo y de dirección de la lucha contra la pobreza en su propia sociedad. El CAD excluyó desde el primer momento aquellas otras situaciones en las que los resultados obtenidos son decepcionantes, a pesar de la buena voluntad y los esfuerzos de los Estados.

En 2005, las dos reuniones de alto nivel que organiza anualmente el Comité[9] arrojaron una definición consensuada por sus miembros que puede servir de guía para considerar cuándo nos encontramos ante situaciones de fragilidad.

Así, según el CAD, los Estados frágiles son aquellos países caracterizados por una falta de compromiso político y/o por una escasa capacidad para desarrollar o ejecutar políticas a favor de los pobres, por la presencia de conflictos violentos y/o por una baja gobernabilidad.

Esta definición, que supone por una parte un gran avance en la delimitación de situaciones en las que se debe actuar, no distingue, sin embargo, entre Estados "que no quieren" y Estados "que no pueden" luchar contra la pobreza. No se debe obviar que no puede ser igual una estrategia hacia un Estado que no coopera que una hacia un Estado sin capacidad para ello.

Para aplicar la visión de la OCDE sobre los Estados frágiles, el CAD ha enunciado unos principios para una estrategia global respecto a los Estados frágiles delimitados en abstracto[10]. Se trata de principios que buscan un compromiso a largo plazo con los reformadores nacionales de esos Estados para construir instituciones estatales eficaces, legítimas y sólidas, capaces de comprometerse con el desarrollo global de sus ciudadanos. Estos principios pasan por considerar el contexto como punto de partida para entender y desarrollar una visión compartida con los demás actores internacio-

9 OCDE/CAD (2005), Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States.
OCDE/CAD (2005), Piloting the principles for good international engagement in fragile states. Fragile States Group. Concept note. www.oecd.org/dac/fragile states.

10 11/4/2007. Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles en situaciones de fragilidad. www.oecd.org/dac/fragilestates.

nales; evitar agravar la corrupción y los abusos de poder; centrarse en la construcción del Estado; priorizar la prevención; entender los vínculos entre objetivos políticos, seguridad y desarrollo; promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas; alinearse con las prioridades locales; acordar mecanismos de coordinación con el resto de actores internacionales; y actuar rápido, pero con el suficiente compromiso como para tener posibilidades de éxito.

B) Visión de Estados Unidos

Estados Unidos comienza a aproximarse al concepto a partir de 1992 con la categoría de Estado fallido *(failed state),* que propone la que por entonces era secretaria de Estado, Madeleine Albright, para la situación de Haití. Sin embargo, los atentados del 11 de septiembre de 2001 modifican radicalmente la posición norteamericana. A partir de ese momento, el desarrollo se convierte en un asunto de seguridad interna y el presidente George W. Bush declara que las amenazas más importantes no vienen de los Estados tradicionales, sino de los Estados fallidos (*failing states*[11]). Esta acepción se encuentra en el centro de la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana de 2002, que une política exterior y política de desarrollo sobre tres pilares: diplomacia, defensa y desarrollo (las tres "D"). En 2005, el mismo año que el CAD presenta una visión definida sobre el tema, la agencia norteamericana de desarrollo USAID[12] propone su propia respuesta a la pregunta de cómo detectar la fragilidad de un Estado. Así, distingue dos situaciones que engloban a los Estados deshechos como Estados fallidos, y a los que denomina "en recuperación":

- Estados vulnerables: aquellos que no pueden o no quieren ofrecer servicios básicos y seguridad a una parte mayoritaria de su población y cuya legitimidad para gobernar está, por tanto, en entredicho.

- Estados en crisis: se trata de una categoría muy amplia que incluye a Estados en los que el gobierno no ejerce el control efectivo de su territorio; o no puede o no quiere garantizar la prestación de servicios vitales en una parte significativa de éste; o en los que la legitimidad del gobierno es escasa o inexistente; o en los que los conflictos violentos son una realidad o un riesgo grande.

La visión norteamericana pretende ser políticamente comprometida en su diseño, pero pragmática en su aplicación y dirigida por su interés nacional. Pone todo el énfasis

11 Casa Blanca (2002). *The National Security Strategy of the United States of America.*
12 United States Agency for Development. Creada en 1961.

en la seguridad de Estados Unidos. Por consiguiente, da prioridad absoluta a los países que pueden amenazar esa seguridad. De esta manera, preconiza la intervención en los sectores de la seguridad (fuerzas armadas, policía y sistema judicial), apoyando en paralelo la puesta en marcha de sistemas políticos calcados de las democracias pluralistas occidentales[13].

C) Visión del Reino Unido

En una declaración sobre Estados frágiles realizada en 2005, el Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) presentó una lista de 46 países conforme a distintos indicadores relativos al desarrollo social[14].

El DFID[15] británico es el primer órgano que revisa todas sus políticas en el África Subsahariana para intentar prevenir los conflictos que surgen en esa región. La reflexión arranca en el año 2000 y gira en torno al concepto de "entorno difícil". Tras los atentados del 11-S, los británicos, al igual que los norteamericanos, empiezan a interesarse por los Estados fallidos. Sin embargo, a diferencia de estos últimos, descartan, en un primer momento, que la AOD pueda ser instrumento de una política exterior que responda a intereses de seguridad interior. En principio, para ellos, la AOD debe responder exclusivamente a la lucha contra la pobreza. Finalmente, la noción de Estado frágil fusionará los dos análisis de intervención: las situaciones de posconflicto y la prevención de conflictos que mezclan medios militares y ayuda, por un lado, y, por otro, la lucha contra la pobreza en países que no se adhieren a dicho objetivo. Así, el libro blanco del DFID de 2006 establece que "el Reino Unido concentrará su ayuda al desarrollo en los países con un mayor número de poblaciones pobres y en los Estados frágiles, especialmente en aquellos que son vulnerables al conflicto".

La doctrina del Reino Unido pretende ser técnica y políticamente neutra. Pone el acento en la prevención de conflictos y establece un lazo entre éstos, la pobreza y el subdesarrollo.

---

13 Durante el último año, el Gobierno de Estados Unidos aprobó la Directiva Presidencial de Seguridad Nacional número 44, que destaca el peligro que representan los "Estados débiles", y propone una amplia variedad de medidas económicas, políticas y militares para hacer frente a su descomposición

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

15 Creado en 1997, tiene como tarea principal diseñar y ejecutar la política británica de desarrollo y lucha contra la pobreza.

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[16] (véase Anexo IV).

D) Visión del Banco Mundial

Desde 2002, el Banco Mundial analiza lo que denomina como "países pobres en dificultad". Esa definición le conducirá al concepto de Estado frágil en 2005. Para el Banco Mundial, esos Estados son los que presentan una doble fragilidad:

- Una debilidad derivada de sus políticas y de sus instituciones, que reducen la capacidad del país para prestar servicios a sus ciudadanos, para controlar la corrupción o para garantizar la responsabilidad política.

- Un riesgo importante de conflicto y de inestabilidad política.

Desde 2005, el Banco Mundial plantea la necesidad de comprender la dinámica interna de cada Estado para poder iniciar reformas de conjunto. Concretamente, decide que en estas situaciones no se debe obviar al Estado, antes al contrario, el objetivo es construirlo. No obstante esto plantea tres desafíos: priorizar objetivos de construcción de la paz y de construcción de los propios Estados frágiles; adoptar un enfoque integrado, que refuerce las asociaciones entre las organizaciones internacionales para combinar y coordinar los diferentes mandatos; y establecer una nueva organización sobre el terreno. Desde el Instituto del Banco Mundial se analizan los siguientes elementos para mayor delimitación de la realidad de los Estados frágiles:

- Transparencia y responsabilidad: mide el respeto de los derechos humanos y de los derechos políticos y civiles.

16 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.

- Inestabilidad política y violencia: evalúa el riesgo de desestabilización política por causas violentas.

- Eficacia del gobierno: mide la competencia administrativa y la calidad de la prestación de servicios públicos.

- Calidad del sistema de regulación: evalúa el impacto de reglas desfavorables al desarrollo del sector privado.

- Estado de derecho: mide la capacidad del gobierno para hacer respetar el Estado de derecho a través de la policía y los tribunales de justicia y para impedir la comisión de delitos.

- Control de la corrupción: mide el uso de los poderes públicos para fines privados y comprende, a la vez, la pequeña y la gran corrupción.

Todas estas visiones sobre la definición de Estado frágil mantienen el denominador común de una grave carencia de gobernabilidad, que podríamos resumir en tres aspectos: la falta de eficacia de la acción estatal para garantizar servicios a los que la población tiene derecho; su incapacidad para autogestionarse; y la legitimidad de dicho Estado frente a su ciudadanía.

Sin embargo, constatamos que las diferentes definiciones que se ofrecen para delimitar el concepto de Estado frágil presentan dos fallos: el primero, que no agotan los elementos de fragilidad que existen en una sociedad dada; el otro, que tienden a centrarse en las consecuencias de la fragilidad y, por tanto, dejan un poco de lado el análisis de sus causas. De hecho, los Estados africanos se han estudiado principalmente como espacios políticos incompletos que no cumplen con las características atribuidas al Estado moderno tradicional y, por tanto, han sido considerados como una anomalía con respecto a éste y a la sociedad internacional en su conjunto.

En conclusión, podemos definir a un Estado frágil como aquél que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no puede asegurar a la población los servicios y necesidades mínimos, ni proteger sus derechos políticos, y que tampoco tiene capacidad para ejercer control sobre todo su territorio. Todo ello, por falta de capacidad, por falta de voluntad o por la falta de ambos factores, ya sea por causas culturales (identidades étnicas o religiosas), socioeconómicas (pobreza, desigualdad o crecimiento desordenado de población) o políticas (ausencia de democracia o libertad, violación de los derechos fundamentales o relaciones de poder asimétricas).

3. El Estado frágil y la ayuda al desarrollo

Si a través del recorrido de las visiones anteriores nos hemos acercado al concepto de fragilidad de los Estados, el compromiso de la ayuda al desarrollo a estos países encierra la contradicción de que para que la ayuda sea eficaz, se debería contar necesariamente con los elementos de estabilidad necesarios.

Sin embargo, no podemos obviar que la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) depende enormemente del progreso realizado en estos Estados, la amenaza para la seguridad regional e internacional que suponen, y de lo mucho que facilitaría la colaboración política y económica si el número de Estados frágiles fuera menor.

Así, consolidar un Estado frágil supone responder a la pregunta de cuál debe ser la relación entre la sociedad y el poder político. Un Estado frágil, después de todo, presupone una sociedad frágil. En el África Subsahariana, en concreto, se han acumulado multitud de crisis financieras, sociales y políticas, además de conflictos armados de baja intensidad, pero de larga duración. A ello se añade que la cuestión de la seguridad ha entrado en la agenda del desarrollo en lo que respecta a estos Estados.

Así, por ejemplo, en Sierra Leona y en Liberia, asentar las bases de una paz duradera supone una profunda reforma con fuerte hincapié en la lucha contra la corrupción; en el caso de la República Centroafricana, la descentralización es parte de la respuesta a la inestabilidad del país. Por eso, nunca se debe perder de vista el contexto local y global de cada Estado frágil.

3.1 Punto de partida: situaciones y contextos diferentes

Basándonos en experiencias anteriores que van más allá del África Subsahariana, podríamos clasificar los retos a los que los donantes se enfrentan en cuatro grandes grupos:

A) Situaciones en las que el Estado frágil ejerce un fuerte liderazgo

Éste ha sido el caso en Afganistán y Timor Oriental. En estas situaciones lo más importante es la armonización entre donantes para reducir costes de transacción. El presupuesto estatal es ya un referente y un motor para la coordinación entre los donantes y el receptor. En Afganistán, el gobierno de transición insistió desde el inicio en desempeñar el liderazgo en el diseño de la estrategia política. Este liderazgo se ha expresado en el control del proceso presupuestario y del diseño de programas y proyectos. Para conseguir lo anterior, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó al gobierno afgano desde el principio, para que tuviera capacidad de coordinar la ayuda exterior, lo que dio lugar a la Unidad de Relaciones Exteriores y del Presupuesto de Desarrollo de su Ministerio de Economía, que se centró en integrar la ayuda externa en el presupuesto nacional. Así, tras el Acuerdo de Bonn entre donantes se creó un fondo multilateral que paga los sueldos de los funcionarios afganos sin prejuzgar la política de su gobierno. El mecanismo se completó con una donación del Banco Mundial que permite que, allí donde el gobierno siente que no tiene capacidad suficiente, pueda contratar auditores o colaboradores internacionales que le ayuden. Aún así, quedaron fuera de este sistema importantes cantidades de ayuda gestionadas directamente por los donantes y algunos de los programas claves del gobierno afgano no encontraron financiación suficiente.

En el caso de Timor Oriental, un órgano cuasi político y representativo: el Consejo de la Resistencia Nacional de Timor, guió las prioridades nacionales en la fase inmediata al conflicto. Una docena de donantes se alinearon rápidamente con esas prioridades creando un fondo multilateral que se ha convertido en un apoyo presupuestario general y que representa el 40% del total de la ayuda que recibe Timor.

B) Situaciones en las que un donante ejerce el liderazgo

Éste ha sido el caso del Reino Unido, con una fuerte presencia militar en Sierra Leona, o de Australia a través de la presencia de sus autoridades migratorias en Nauru y las Islas Salomón. En estas situaciones se ha producido un alineamiento *de facto* entre

las políticas del receptor y las del donante. En los casos señalados esto se concretó a través de un apoyo presupuestario global de un único donante para evitar el colapso del receptor, produciéndose, de esta manera, un alineamiento del donante con el presupuesto nacional del receptor. El caso australiano en Nauru y las Islas Salomón supuso incluso situar personal técnico australiano en puestos directivos de la administración, en los que incluso llegaron a tomar decisiones sobre el ritmo y la naturaleza de las reformas que debían introducirse.

En cierta medida éste fue también el modelo seguido por la Misión de Naciones Unidas respecto a Timor Oriental. Durante un tiempo, la Autoridad de Transición de Naciones Unidas ocupó puestos políticos claves en la estructura de decisión de políticas de Timor Oriental. Naciones Unidas decidió que estas personas no podrían representar al gobierno de Timor en reuniones internacionales, convirtiéndoles, así, más en altos funcionarios que en políticos.

C) Situaciones de liderazgo débil del receptor frente a múltiples donantes

Ésta ha sido la situación en Nepal, Camboya, la República Centroafricana o la República Democrática del Congo. En estos casos, se plantean dos preguntas: por un lado, en qué medida pueden los donantes trabajar conjuntamente según las prioridades del receptor; y por otro, cómo podrían trabajar los donantes para facilitar el liderazgo del receptor en su propio desarrollo.

Así, en Nepal y en Camboya encontramos una multiplicidad de donantes que quieren obtener resultados específicos para sus proyectos y no desean que éstos pierdan su visibilidad nacional. A su vez, receptor y donantes no comparten objetivos ni prioridades de desarrollo. En ambos casos encontramos que el modelo actual crea frustración en las dos partes y establece una relación muy compleja entre los donantes y la administración de esos dos países. En Camboya se ha firmado un Plan de Acción Global de armonización y alineamiento entre donantes para sentar las bases de una futura coordinación.

En la República Centroafricana, el modelo seguido es el de una misión conjunta de Naciones Unidas y el Banco Mundial que sea la base de un "Marco de Resultados para la Transición", una especie de hoja de ruta para donantes y receptor, con objetivos y prioridades a corto y medio plazo. Esto es, justamente, lo que no se ha conseguido en Nepal ni en Camboya.

Por último, el caso de la República Democrática del Congo ofrece el peor escenario de esta categoría. Encontramos un nivel muy bajo de apropiación de su propio

desarrollo por parte del receptor y de diálogo político con los donantes. Todo ello es consecuencia de la falta de un marco que integre una estrategia de desarrollo social y económico a la visión política y de seguridad de la etapa de transición.

D) Los socios más difíciles

En esta categoría encontramos dos situaciones: países con regímenes ilegítimos o no democráticos, o que incluso pueden no mantener relaciones diplomáticas con algunos donantes o escoger aislarse internacionalmente, como Myanmar o Corea del Norte; y países en conflicto o fuertemente inestables, donde se busca más la estabilidad que el desarrollo a largo plazo, como Burundi o Angola.

En Myanmar, la desconfianza entre el gobierno y los donantes impide cualquier acuerdo en torno a las prioridades de desarrollo. Incluso entre donantes hay diferencias sobre el diálogo político que se debe o puede tener con este país. Ante la crisis humanitaria que se ha planteado tras la catástrofe natural de mayo de 2008, el gobierno birmano ha bloqueado la situación de tal forma que es prácticamente imposible hacer nada, lo cual está teniendo un tremendo impacto en el número de víctimas. El único elemento de esperanza son las misiones de las instituciones financieras internacionales que permiten tener conocimiento de las condiciones sociales, económicas y políticas en el país y ofrecen una puerta para reforzar la confianza con la comunidad de donantes.

La situación en Corea del Norte es aún más grave, ya que no existe prácticamente diálogo entre el gobierno y la comunidad de donantes. Sin embargo, la Organización para el Desarrollo Energético en la Península de Corea (KEDO), a la que pertenecen 12 miembros de la UE y que pilota el gobierno norcoreano, podría ser la base de un marco multilateral futuro para la reconstrucción de la economía del país. Esta organización, pensada para suministrar crudo y crear un reactor de agua en Corea del Norte, es, por el momento, la única base de diálogo con el gobierno norcoreano.

Angola y Burundi presentan dos ejemplos diferentes de por qué los donantes no consiguen coordinarse. En el caso de Angola, nos encontramos ante un país rico en recursos naturales y, por lo tanto, no dependiente de la ayuda externa, lo cual hace que el gobierno angoleño rechace dialogar con los donantes sobre las prioridades de desarrollo lo que, consecuentemente, lleva a muchos de ellos a plantear dificultades a la hora de aceptar las prioridades políticas y los planes de desarrollo angoleños. En el caso de Burundi, son los propios donantes los que rechazan armonizarse, al no querer informar puntualmente de las cantidades que recibe Burundi de cada uno de ellos.

Finalmente, Sudán puede ofrecer una respuesta a las situaciones anteriores. La complejidad étnica e histórica, las diferentes estructuras de gobierno, los altos niveles de pobreza y la limitada capacidad para organizar la ayuda internacional le convierten en un socio extremadamente difícil. Sin embargo, los donantes han aceptado apoyar coordinadamente la Estrategia de Reducción de la Pobreza de Sudán si se verifica el Acuerdo de Paz. Se ha llegado hasta el extremo de aceptar oficinas conjuntas de donantes en el norte y en el sur o de conseguir que los donantes se especialicen en ayuda a ciertos sectores sin solaparse, es decir, incluso en esa situación es posible la coordinación entre donantes y la armonización con las prioridades del receptor.

3.2 Elementos clave para la estabilización de un Estado frágil

Sea cual sea la situación de partida de un Estado frágil, hay tres elementos clave para su estabilización: el sector de la seguridad, la descentralización y el papel del sector privado.

A) Seguridad humana

La base de la reconstrucción de cualquier Estado frágil es la recuperación de la seguridad humana, concepto integral que sitúa en su centro al individuo. No hablamos tanto de garantizar la seguridad del Estado, como de garantizar la seguridad del individuo. En este sentido, la mayoría de los conflictos que movilizan la actuación y captan la atención de la comunidad internacional en África tienen lugar en el seno de los propios Estados y no entre ellos. Además, estos conflictos tienen un gran potencial de propagación, máxime en un contexto como el africano, en el que varios Estados comparten los mismos grupos de población y organizaciones sociales similares. En ese marco, la fragilidad de un Estado puede estar originada tanto en la debilidad como en el exceso de fuerza de su sistema de seguridad. Por sistema de seguridad debe entenderse todo aquello que coadyuve a mantener el orden público y a garantizar los derechos de los ciudadanos. Por eso, las actuaciones en torno a los sistemas de seguridad son especialmente importantes y delicadas. Además, en el análisis de la seguridad y de las amenazas a la seguridad de un Estado frágil, debe evitarse la tendencia a limitarse exclusivamente a lo que, *a priori,* puede hacer peligrar la tranquilidad y la seguridad del mundo desarrollado.

En primer lugar, el sistema judicial debe centrar su atención en las acciones que se dirijan a consolidar un Estado frágil. No puede haber derecho sin fuerza que lo

aplique, pero, de igual manera, no puede haber fuerza sin derecho que la limite. No se trata de reforzar el sistema penal, sino de trabajar especialmente en las instituciones de Derecho civil que resuelven los conflictos antes de que se transformen en violencia. Los problemas relativos a la familia y a la propiedad son especialmente importantes, porque son los más susceptibles de conducir a los ciudadanos a tomarse la justicia por su mano.

En segundo lugar, es necesario devolver el control de los sistemas de seguridad a las instituciones del Estado. Por un lado, hay que rescatarlos del control de grupos que se definan en términos de identidad étnica o religiosa, puesto que un buen número de conflictos surgen precisamente por esos motivos. Por otro lado, para evitar la violencia que proviene del reparto de recursos económicos, es esencial apartar a los actores encargados de la seguridad de la competición económica. Para ello, hay que garantizarles sueldos, gestión de sus carreras y estatutos que las definan. Se trata de garantizar el futuro a policías y militares a través del Estado y no a través de su arma reglamentaria.

Por último, las sociedades de los Estados frágiles tienden a entregar la seguridad a organizaciones no estatales. En ocasiones, son organizaciones privadas, lo cual ha supuesto sistemáticamente un grave fracaso, como en el caso de la protección de las minas de diamantes en Sierra Leona, que constituyó una etapa crucial hacia la crisis en ese país. Cuando se trata de estructuras comunitarias tradicionales, las experiencias son ambivalentes. Una colaboración entre las estructuras tradicionales y las estatales ha supuesto un factor de estabilidad. El conflicto entre ellas, en cambio, ha sido causa de fragilidad.

Los sistemas de seguridad deben garantizar tanto esta última, como la prevención de crisis, sin olvidar que la prevención necesita seguridad, pero que la seguridad, por sí sola, no puede prevenir las crisis. Como se ha indicado anteriormente, si los Estados son frágiles se debe principalmente a que sus sociedades son frágiles. Por lo tanto, el sistema de seguridad debe estructurarse en términos de reducción de la fragilidad y, en primer lugar, de la fragilidad en términos de identidad étnica o religiosa, es decir, aquella que se produce cuando el individuo sólo tiene acceso a los recursos económicos y a la seguridad a través de su pertenencia a un grupo étnico, lingüístico o religioso. La prevención de crisis debe reducir estas barreras.

Paralelamente, hay que tratar la fragilidad de la sociedad; si un Estado es frágil, con frecuencia lo es porque es pobre y no puede ofrecer unos mecanismos de seguridad apropiados, lo cual incita a los ciudadanos a garantizar su propia seguridad. Finalmente, no hay que olvidar que la reforma del sector de la seguridad es una acción de gran

complejidad. Una transformación mal diseñada puede ser manipulada por diferentes clanes y ser el germen de una crisis futura. El gran riesgo a evitar en ese sentido es el refuerzo de un sistema de seguridad que crece más rápido que las estructuras políticas que deben dirigirlo y que no pueden, por tanto, garantizar el equilibrio entre policía, justicia y fuerzas armadas. La experiencia demuestra que, en materia de Estados frágiles, la sincronización entre refuerzo del Estado de derecho y del aparato de seguridad es vital. Frecuentemente, la primera cita electoral es clave. Las fuerzas de seguridad no tendrán ninguna legitimidad mientras que no estén respaldadas por un gobierno legítimo democráticamente aceptado. Solamente tras unas primeras elecciones después de la crisis, Estado de derecho y fuerzas de seguridad dejan de ir en paralelo y pasan a existir conjuntamente.

Una situación particularmente difícil y compleja en los Estados frágiles respecto a su sistema de seguridad se produce en aquellas crisis en las que ha tenido que desplegarse una operación de mantenimiento de la paz en el momento de retirarse. Estas operaciones establecen generalmente instrumentos de integración de las futuras estructuras de seguridad: centros de desarme, de desmovilización y de reintegración que deben evolucionar para convertirse en centros de reclutamiento y de formación, y en unidades operativas del ejército o de la policía bajo control local. Así, el encuadramiento internacional se transforma progresivamente en una red de asistencia primero y, más tarde, de asesoramiento, que permite una retirada progresiva del apoyo internacional. Nuevamente, la primera legitimidad del ejército y la policía local empezará a afirmarse o no desde su participación en las últimas acciones de salida de crisis y, sobre todo, al garantizar la seguridad de la primera cita electoral.

Uno de los factores esenciales del éxito de la transición es que esta mutación sea progresiva. Es necesario, por tanto, diseñar, en cualquier estrategia de Estados frágiles, estructuras que dirijan el cambio y se encarguen de vigilar y pilotar el reemplazo progresivo por instrumentos locales.

Lo más importante en estas fases de transición es recordar y transmitir que no es la fuerza del sector de la seguridad la que da la fuerza al Estado frágil. Más bien al contrario, es la fuerza del Estado la que permite que se disponga sin riesgo de un sector de seguridad fuerte. Igualmente, hay que aceptar que no se debe intervenir, o hacerlo muy ligeramente, en el sector de la seguridad de un país que se dirige hacia la crisis, porque se corre el riesgo de intervenir en un sector de cuya dirección el Estado está perdiendo el control. Es menos arriesgado intervenir a través de vectores políticos, económicos o sociales. Cuando la prevención fracasa, la crisis abierta no permite intervenir realmente sobre el

sistema de seguridad local, generalmente reemplazado por una fuerza externa. Ese esfuerzo se retrasará hasta la reconstrucción del sector de la seguridad al salir de la crisis.

B) Descentralización

Como hemos visto, el fundamento de la solidez o de la fragilidad de un Estado se encuentra sistemáticamente en la legitimidad del mismo a ojos de su población. Esta legitimidad se define a diferentes niveles: en la capacidad para garantizar la seguridad y la justicia para todos, en el respeto de los derechos del ciudadano y en la mejora de las condiciones de vida para todos, especialmente a través del acceso a los servicios de base que figuran entre los criterios más importantes.

Para muchos africanos, la legitimidad del Estado moderno medido con los criterios de legitimidad anteriores no se considera superior necesariamente a otros sistemas de gobernabilidad que coexisten con el sistema estatal como, por ejemplo, los sistemas de poder tradicional. Para ellos, ambos sistemas, tradicional y estatal, son dos opciones que se usan según las ventajas que les ofrece cada uno. Si admitimos que la cuestión de la legitimidad de la gobernabilidad está en el centro de la solidez y de la estabilidad de los Estados de África, y si tenemos en cuenta la influencia de las estructuras comunitarias, las políticas de descentralización aparecen como uno de los mejores medios para reforzar la legitimidad de las instituciones políticas de los Estados frágiles africanos, disminuyendo así el riesgo de fragilidad, siempre y cuando se traten con cuidado las siguientes cuestiones:

- La descentralización en estos Estados ofrece la posibilidad de imbricar a los dos principales sistemas de gobernabilidad que compiten a los ojos de la población. Algunos países, como Ghana, han buscado unir modernidad y tradición, aceptando la presencia a título consultivo de representantes de organizaciones tradicionales y religiosas en el seno de asambleas deliberantes locales. Por su parte, la República de Sudáfrica ha ido aún más lejos reconociendo a las autoridades tradicionales en la Constitución.

- Muchos consideran que la descentralización conlleva riesgos de fragmentación del Estado que liberarían fuerzas centrífugas. Para conjurar ese riesgo, y para que la descentralización abra de manera eficaz un espacio democrático a nivel local, es necesario solventar correctamente la representatividad de la misma, el funcionamiento de los órganos institucionales locales y la relación entre órganos locales y sociedad civil.

- Hay que conseguir el enriquecimiento de la democracia representativa por la democracia participativa, la cual concede un papel importante a la población en la gestión local.

- Es necesario que la sociedad civil tenga la posibilidad de organizarse libremente y que tenga espacios autónomos de concertación y de negociación.

- Debe definirse claramente el reparto de recursos y de gasto público entre Estado central y entidades territoriales.

Las entidades locales pueden también desempeñar un papel fundamental en la gestión de crisis en África. El África Subsahariana es la región del mundo en la que la población es más móvil. Las entidades locales son el punto de salida y de llegada de los desplazamientos de población de un país a otro. Los conflictos en la región tienen su origen, en muchas ocasiones, en tensiones entre comunidades del interior de un único país. Estos conflictos internos pueden transformarse fácilmente en tensiones o incluso conflictos entre Estados, especialmente si existen minorías nacionales idénticas en ambos países.

El caso de Costa de Marfil ilustra perfectamente esta situación. En la mayoría de los casos, cuando surgen los primeros signos de conflicto, la autoridad pública local es la única con presencia real y la primera en tomar medidas. Sin embargo, al terminar la fase activa de la crisis (lo cual no implica que las tensiones hayan desaparecido), esas mismas autoridades son ignoradas con frecuencia y sólo se invita a la mesa de negociación a los protagonistas directos del conflicto.

Por lo tanto, una estrategia coherente con la situación real de los Estados frágiles debe:

- Prestar gran atención a la organización y gestión de los movimientos migratorios dentro de una misma región, así como al tratamiento de problemas inducidos por esos mismos movimientos en el desarrollo de localidades situadas en las zonas fronterizas por las que pasan los flujos migratorios, lo que supone establecer una política de cooperación que implique a las autoridades locales.

- Considerar la dimensión local de la gestión de crisis como la más apropiada para movilizar al conjunto de la población, y no sólo a las fuerzas de seguridad, en favor de la paz.

- Comprender que la fragilidad de los Estados depende en buena medida de la legitimidad de sus instituciones, y que ésta está unida a la manera en que la población acepta y se apropia de los sistemas de gobernabilidad.

C) Sector privado

Dado que la existencia de un Estado frágil supone que la sociedad también es frágil, cabe preguntarse por el papel que puede desempeñar un actor tan fundamental como el sector privado. Sin embargo, pocos gobiernos de Estados frágiles han considerado hacer de la mejora del clima de inversión una prioridad para desarrollar el sector privado y atraer inversores potenciales. A su vez, los donantes tienden a concentrar su ayuda en el apoyo a organizaciones no gubernamentales y en pocas ocasiones a empresas locales. Sin embargo, el sector privado crea empleo y oportunidades económicas, mejora la productividad, dinamiza el crecimiento económico y reduce la pobreza. Frente a un Estado incapaz de realizar sus tareas tradicionales de políticas públicas en materia de salud, agua o educación, la emergencia de un sector privado competitivo puede dinamizar la eficacia de las instituciones estatales. Además, en este tipo de Estados, una de las dificultades para salir de la situación de conflicto reside, por un lado, en poder ofrecer bienes y servicios a los más pobres, y, por otro, en la gestión de las zonas rurales. En todo ello, el sector privado puede desempeñar un papel importante. Las principales ventajas para un Estado, de contar con un sector privado competitivo, son:

- En la medida en que existan servicios fiscales, la renta de la actividad económica privada aporta ingresos fiscales y aduaneros vitales.

- El empleo creado por el desarrollo del sector privado permite reducir el riesgo de conflicto social.

- El sector privado, a través de la formación, mejora el capital humano.

- Puede contribuir a la mejora institucional a través de la exigencia de marcos reguladores.

A su vez, la debilidad institucional del Estado frágil y el mal clima de inversión hacen poco propicio el surgimiento de un sector privado. En esos países, el sector se caracteriza por la importancia de las actividades informales y el bajo nivel de inversión a largo plazo. Por eso debemos considerar tres tipos de frenos para su desarrollo, de origen político, estructural y de relación con el clima inversor:

Por un lado, frenos políticos, que incluyen la cuasi ausencia del Estado de derecho, acompañada de una regulación poco apropiada o inexistente, además de rigidez burocrática, inseguridad y corrupción.

Por otro lado, frenos estructurales: infraestructuras y servicios poco adecuados, debilidad del sistema jurídico comercial o de la aplicación de las reglas comerciales sobre contratos, crédito o derecho de propiedad.

Por último, el freno relativo al clima inversor, alto condicionante de la estructura del sector privado. Así, la actividad económica privada en los Estados frágiles está dominada por pequeñas empresas y microempresas locales del sector informal. Las actividades que desarrollan tienen relación con mercados de base, como el comercio detallista, los hoteles o la distribución de periódicos, actividades todas ellas que presentan una estrategia de desarrollo limitada. La ventaja de estas empresas es que, al dirigirse al mercado local, tienden a mantenerse a pesar del surgimiento de un conflicto y son mucho menos sensibles a la percepción del riesgo que las empresas extranjeras. Ésta es, sin duda, la razón principal para apostar por el desarrollo de un sector privado local.

Por tanto, la estrategia para un determinado Estado frágil puede contemplar medidas de apoyo al sector privado en tres direcciones:

- Medidas que permitan al sector privado ser el motor del crecimiento.

- Medidas que ayuden a diversificar la economía. Éstas deben dirigirse principalmente a aumentar la competitividad entre empresas y a paliar la fragmentación del mercado para reducir el coste del paso del sector informal al formal.

- Medidas que incrementen el papel del sector privado en la provisión de bienes y servicios.

Asimismo, es necesario tomar medidas de apoyo al sector financiero, dado que es clave para el relanzamiento de la economía y de la inversión y, paralelamente, promover el desarrollo del sector privado. Ese apoyo se plasma en acciones concretas, como puede ser el apoyo a la reestructuración del Banco Central; la reforma monetaria, con la creación de una nueva moneda nacional o la autorización para la circulación de una moneda extranjera de curso legal; y el apoyo para acceder al crédito.

Lo anteriormente expuesto debe completarse con medidas que reduzcan las externalidades negativas que acompañan a las actividades privadas, lo cual se conseguirá comprometiendo a dicho sector en prácticas sociales y medioambientales responsables. Igualmente, no debe infravalorarse la frustración entre la población tras la implantación de estas empresas: en países en los que el Estado está prácticamente ausente en lo que a la prestación de servicios se refiere, las expectativas sobre el sector

privado pueden ser tan elevadas que produzcan frustración a corto plazo. Esa frustración puede convertirse en violencia si la empresa no respeta sus compromisos o si la repercusión de los beneficios para la comunidad es poco visible.

En el caso de las empresas extractivas, la situación es especialmente grave e importante. El petróleo, el gas o los minerales son un factor decisivo de crecimiento y reducción de pobreza para los países que los poseen si la gobernabilidad, en el sentido de acción del gobierno, de aquéllos es buena. En caso contrario, lo que se produce es la apropiación de la renta de los mismos por un pequeño grupo, creando una situación de tensión en el seno de la población que puede generar conflictos violentos y, paradójicamente, empobrecer aún más a esa sociedad. Por eso, la transparencia en las actividades y en las cuentas de las empresas extractivas es tan importante, para hacer más difícil el control por particulares de la renta de los recursos naturales.

En relación con el sector privado, hay que señalar que con frecuencia, las empresas internacionales que participan en la reconstrucción posconflicto desempeñan un papel esencial y complementario a los proyectos de desarrollo que llevan a cabo las agencias bilaterales y multilaterales. Debemos conocer el tipo de operador privado que puede considerar intervenir en las zonas frágiles y, para ello, debemos manejar dos variables: la duración de su período de intervención y la tolerancia frente al riesgo, aunque en líneas generales se trata de dos grandes categorías:

- Empresas que invierten en los Estados frágiles para exportar. Las más importantes son las industrias extractivas (petróleo, minas…). Estas empresas están dispuestas a intervenir en países con un riesgo muy alto por la fuerte remuneración que ofrecen ese tipo de actividades. No obstante, se debe ser especialmente vigilante con ese tipo de empresas del sector extractivo, dado que, en ocasiones, refuerzan la corrupción y pueden agravar el conflicto.

- Empresas que producen localmente bienes y servicios destinados al mercado local (empresas hortofrutícolas, telefonía móvil…). Suele ser difícil encontrar empresas que acepten el riesgo de un Estado frágil en el que el tamaño del mercado suele ser pequeño y los costes elevados. Sin embargo, con el acompañamiento adecuado pueden encontrarse operadores, ya que, llegar entre los primeros tras el conflicto suele ofrecer una ventaja comparativa, decisiva para etapas posteriores.

Otros dos elementos que se escapan a los objetivos de una estrategia de apoyo al sector privado de los Estados frágiles, pero que deben ser tenidos en cuenta, son, en primer lugar, la inversión de los miembros de las diásporas locales, que incluye

el envío de remesas, pero también el asesoramiento y la formación que prestan; con el valor añadido de que suelen acudir inmediatamente finalizado el conflicto. Y en segundo lugar, el papel de otras diásporas extranjeras, especialmente la china y la libanesa en el caso del África Subsahariana.

Finalmente, podemos concluir que el apoyo que presta el desarrollo del sector privado puede ser un factor de estabilización en los Estados frágiles. Por eso, debe apoyarse a las empresas privadas en sectores directamente competentes de la reconstrucción o que puedan implantarse de manera duradera.

3.3 Los "huérfanos de la ayuda"

La prioridad dada al criterio de la eficacia en la distribución de la ayuda hace que los donantes abandonen poco a poco a los Estados que no disponen de las instituciones y de las políticas que se consideran adecuadas para garantizar la eficacia de la donación. En ese sentido, las estadísticas del CAD[17] muestran la escasez y volatilidad de los recursos que se dirigen a los Estados frágiles (Tabla 1). Ocho países presentan una situación especialmente dramática, y de ellos, siete están en el África Subsahariana: Burundi, República Centroafricana, Chad, Guinea Bissau, Níger, Sierra Leona y Togo.

El caso de la República Centroafricana, por ejemplo, es especialmente paradigmático. En ese país, la ayuda por habitante ha pasado, en un descenso constante, de 60 dólares en 1992 a 10 en 2003. Por otro lado, las mismas estadísticas muestran que los cuatro países que mayor volatilidad de la ayuda han sufrido en los últimos cinco años se encuentran en el África Subsahariana: Angola, Costa de Marfil, Liberia y Zimbabue.

Los nuevos paradigmas de la eficacia de la ayuda y de la gestión basada en los resultados[18] han llevado a que los países con peores indicadores económicos sean los que reciban menos ayuda oficial al desarrollo. Así, el Banco Mundial ha establecido 16 indicadores que componen el Country Performance and Institucional Assesment (CPIA),

17 11/12/2007. Statistical Annex of the 2007 Development Cooperation Report. www.oecd.org/dac/stats/dac/dcrannex.

18 La gestión orientada a los resultados es uno de los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda. Marzo de 2005.

Tabla 1. Países de África que presentan mayor volatilidad en AOD mundial (en millones de dólares)

	2002	2003	2004	2005	2006
Angola	414	493	1.145	437	171
Burundi	172	227	362	365	415
Rep. Centroafricana	60	51	110	96	134
Chad	228	247	329	382	284
Rep. Congo	57	69	115	1.444	254
Guinea Bissau	59	145	77	79	82
Madagascar	369	539	1.248	914	754
Níger	297	457	541	511	401
Somalia	191	174	200	237	392
Togo	51	50	64	83	79
Costa de Marfil	1.068	254	161	110	251
Liberia	52	107	213	233	269
Zimbabue	199	186	186	376	280

Fuente: Estadísticas CAD/OCDE.

que analiza al mismo tiempo la situación macroeconómica de un país y su capacidad para poner en marcha reformas macroeconómicas. El DFID, por ejemplo, considera frágiles a los Estados que, entre 1999 y 2003, se han situado, al menos una vez, entre el cuarto y el quinto segmento de la clasificación CPIA. Los indicadores económicos se convierten de esta manera en instrumentos de medición, pero también de castigo.

Como reacción a esta marginalización de los países que no cuentan con "buenas políticas" o "buenas instituciones", ha surgido la necesidad de definir instrumentos y estrategias para poder intervenir adecuadamente.

Gran parte de estos Estados frágiles se sitúan en lo más bajo de la clasificación en términos de renta según el Índice de Desarrollo Humano. Hablamos de Níger, Sierra Leona, Chad, Guinea Bissau, Burundi o la República Centroafricana. En estos países los criterios de eficacia y selectividad son contraproducentes respecto al objetivo de lucha contra la pobreza. Las agencias de cooperación están sometidas a una doble tensión: por un lado, se les pide que combatan la pobreza allí donde esté, especialmente en los casos más graves y, por otro, se les exige que ofrezcan resultados. Esto último resulta muy difícil en los Estados frágiles y no siempre es posible, lo que constituye un incentivo para tomar la decisión más fácil: acudir a los países que lo necesiten, pero que presenten buenos indicadores, en los que, por lo tanto, las garantías de ofrecer resultados son grandes.

Así, poco a poco, se deja de lado a los países que más necesitan la ayuda, pero que son también los más complejos y en los que menos garantías de éxito hay. Son los "huérfanos de la ayuda". Además, esos mismos Estados presentan el agravante de ser los que más fácilmente pueden bascular a situaciones de conflicto violento. Por consiguiente, es necesario establecer otros criterios complementarios a los macroeconómicos, que den cuenta del liderazgo interno de un país y del respeto de los principios fundamentales del Derecho internacional, para evitar que el buen gobierno sea un concepto que se desarrolle exclusivamente sobre estos fundamentos. Además, detectar una situación de fragilidad no se reduce a analizar el riesgo de que estalle una crisis o un conflicto.

4. En qué momento intervenir, a qué nivel y con qué instrumentos

Queda por decidir la oportunidad o no de la intervención y el riesgo que conlleva la acción o, por el contrario, la inacción en cada sector. Por eso, el análisis del riesgo y la consolidación de la sociedad del Estado frágil deben guiar la estrategia diseñada para estas situaciones; para ello, debemos tener en cuenta que las sociedades de los Estados frágiles pueden diferenciarse unas de otras por los intereses del grupo que controla el poder que pueden, o no, coincidir con los del resto de la sociedad y pueden prevalecer, o no, sobre el conjunto de la población. Estos grupos que imponen sus preferencias pueden, o no, tener información suficiente para que las decisiones del Estado sirvan a sus intereses, y las administraciones pueden, o no, tener la capacidad institucional para planificar y ejecutar las reformas.

Conocidos esos rasgos variables, podemos encontrarnos ante situaciones diferentes de fragilidad. Así, el desconocimiento por parte de una sociedad de sus propios intereses y necesidades será el único obstáculo que impida la reforma si el país es democrático y posee la capacidad institucional para llevarla a cabo. Sin embargo, la falta de correlación entre los intereses del grupo dirigente y los del resto de la sociedad, por ejemplo, será el único obstáculo a la reforma de un país, aunque no sea democrático, si ese grupo dirigente conoce su propio interés y la Administración tiene la capacidad necesaria para aplicarlo.

Además, las sociedades de los Estados frágiles son muy susceptibles de ofrecer evoluciones rápidas en la percepción de sus propios intereses por varias razones: son sociedades con propensión a cambios rápidos o frecuentes de líderes y, por tanto, de grupo dirigente; las situaciones que siguen a un conflicto o a una guerra civil corresponden a períodos en los que se reconfiguran las fuerzas en presencia

y los distintos intereses; y, por último, todo cambio en la renta del grupo dirigente puede modificar su presencia. No obstante, existen varias recomendaciones al respecto basadas en las operaciones realizadas hasta el momento sobre cómo intervenir en estos Estados:

- Las acciones de seguridad y las humanitarias deben venir inmediatamente después del análisis de la situación y, a veces, ser simultáneas; mientras que la ayuda al desarrollo a largo plazo debe desplegarse más tarde. No obstante, todas estas acciones deben conformar un enfoque integrado.

- La estabilización militar y la acción humanitaria y de emergencia, al pretender reducir el riesgo de conflicto, pueden introducir nuevas inestabilidades, ya que ninguna intervención, por muy prudente y objetiva que pretenda ser, es realmente neutra respecto a la dinámica local de los conflictos.

- En los Estados frágiles, las decisiones sobre los programas de ayuda al desarrollo conllevan un componente de error y riesgo. El margen de tiempo para tomar decisiones sobre ellos suele ser corto y no siempre permite un análisis sereno. Al mismo tiempo, es necesario responder a la impaciencia de los que, sobre el terreno, esperan efectos concretos y rápidos. El caso de Sudán es un buen ejemplo de estas situaciones.

4.1 La ayuda ante el conflicto y la fragilidad

La ayuda oficial al desarrollo (AOD) ha entrado en el terreno del conflicto y la fragilidad a través de tres ejes; primero, la progresiva extensión de las misiones que se le asignan en sus mandatos y que la conducen a la ayuda humanitaria y a la prevención de conflictos; segundo, el nuevo paradigma que une seguridad y desarrollo; y tercero, la ambición creciente de las operaciones de mantenimiento de la paz, en las que la ayuda tiende a convertirse en un componente indispensable pero, por ello mismo, sometido a la finalidad de la propia operación.

La aversión tradicional de la AOD a inmiscuirse en las situaciones conflictivas debe matizarse si consideramos su componente humanitario. En ese terreno, el conflicto es el terreno natural de la ayuda y su labor es especialmente relevante por tres motivos que debemos integrar en el diseño de una estrategia para los Estados frágiles del África Subsahariana: su mandato sencillo y preciso de aliviar el sufrimiento de la población aportando apoyo para cubrir las necesidades vitales, como la alimentación o

la salud; la capacidad para trabajar en las situaciones más complejas gracias a la experiencia acumulada conflicto tras conflicto, siempre afirmando su neutralidad; y una excelente imagen ante la opinión pública. Esta imagen, formada tanto por sus objetivos como por una comunicación muy cuidada le permite dotarse de una fuerte legitimidad y movilizar con bastante facilidad recursos financieros abundantes.

No obstante, debe resolverse la espinosa situación del pillaje o desvío de recursos por facciones rivales (Somalia ha sido, sin duda, el mejor ejemplo de esta situación). También, debe enfrentarse al dilema de las situaciones en las que la ayuda humanitaria mantiene a una población desplazada en campos de refugiados en los que uno u otro beligerante consiguen nuevos reclutas, como ocurrió, por ejemplo, en los campos de refugiados de población hutu instalados en Zaire en el conflicto de Ruanda.

Asimismo, cualquier estrategia para los Estados frágiles de África debe prever dos planteamientos delicados: por una parte, la entrada en el principio de ingerencia al incluir la ayuda humanitaria en operaciones integradas que conllevan componentes diplomáticos y militares a los que debe someterse; por otra parte, la articulación de esa ayuda en las etapas que siguen tras la fase de urgencia de entrega de bienes y servicios de primera necesidad. En buena medida, la reconstrucción y el desarrollo están predeterminados por la manera en que se administra la ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, el impacto en la reanudación de actividades agrícolas dependerá de si los alimentos distribuidos han sido comprados en el mercado local o importados. Lo mismo puede decirse sobre la reconstrucción del sector de la salud y su relación con las ONG que aportan cuidados médicos.

La ayuda tiene en estas situaciones la función de ir más allá de la mera reconstrucción, al implicarse en el tratamiento de las causas del conflicto para no sólo darle fin, sino también evitar que surja de nuevo. Si vamos un paso más lejos, le lleva en ocasiones a intentar impedir que el conflicto estalle. Así, si observamos las estrategias de las agencias de desarrollo que más han trabajado en los Estados frágiles, como el DFID, la USAID o el Banco Mundial, observamos que, cada vez más, se han impuesto como finalidad en los Estados frágiles o inestables, establecer configuraciones económicas, sociales e incluso políticas que no sean proclives al conflicto violento y que representen mecanismos pacíficos de gestión de posibles disputas.

De cualquier manera, la ayuda puede contribuir a desbloquear las reformas, al influir sobre ciertos obstáculos a las mismas. La asistencia técnica, en ese sentido, aumenta la capacidad del sector público, ya que, al aumentar de manera directa la presencia de personal cualificado, contribuye indirectamente a reforzar la capaci-

dad de funcionamiento de los empleados locales de las distintas administraciones. La ayuda, más allá de la asistencia técnica, puede contribuir a hacer avanzar las reformas al influir sobre tres factores:

- Los intereses del grupo dirigente, el factor más importante de los tres. El grupo dirigente preferirá el *statu quo* a la reforma si ésta es demasiado costosa o los beneficios que puede obtener de ella son demasiado pequeños. La ayuda puede compensar el coste de la reforma, por un lado, e incrementar sus beneficios, por otro, si dependen de un rendimiento por volumen de inversión.

- El conocimiento por parte de la sociedad de sus propios intereses, a través de la inversión en educación, cuyo impacto sólo se produce a largo plazo.

- La capacidad institucional, aunque en este terreno la asistencia es mucho más eficaz.

4.2 El nuevo paradigma: desarrollo y seguridad

La cooperación al desarrollo está inmersa en una triple evolución: por un lado, aumenta progresivamente la implicación operativa de la ayuda en situaciones conflictivas y de fragilidad; por otro, se acepta que el desarrollo es un factor de seguridad; finalmente, la ayuda se integra como un componente de las acciones que la comunidad internacional lleva a cabo para construir la paz y prevenir el estallido de conflictos. Surge así un nuevo paradigma, utilizado por primera vez de manera explícita por el DFID británico en 2005, que une subdesarrollo y conflictividad o, lo que es lo mismo, desarrollo y seguridad. Este análisis tiene su origen en una triple constatación:

- La evidente antinomia que existe entre conflicto y desarrollo. El conflicto es sinónimo de agravación de la pobreza por su impacto negativo en las actividades económicas y en las condiciones de vida, y por la destrucción del capital humano, físico e institucional del país.

- El estado de subdesarrollo produce inevitablemente tensiones que pueden conducir al conflicto.

- El concepto “seguridad” se dirige hacia la idea de “seguridad humana”, que engloba, además de la seguridad física entendida de manera estricta, una serie de derechos que en un estado de subdesarrollo no existen o están insuficientemente

garantizados. Su contenido es variable y comprende como mínimo el derecho a vivir decentemente de un trabajo, así como el de recibir atención sanitaria y educación.

Sea cual sea el punto de partida de ese paradigma, aceptarlo supone unir seguridad y desarrollo. La conclusión natural será, por tanto, que las acciones a favor del desarrollo de esos países producen *ipso facto* seguridad. Igualmente, existe un consenso general en torno a la idea de que para mantener la paz se tienen que reunir ciertas condiciones. Entre ellas se encuentran la existencia de un aparato estatal técnica y financieramente funcional; y la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas y, por tanto, de contar con las infraestructuras, las políticas y las instituciones necesarias para ello, así como con un tejido social digno de ese nombre. Por eso, es necesario dotarse de un programa de intervención para gestionar la salida de un conflicto. Este programa debe contar con cinco componentes fundamentales:

- El primero y prioritario es la restauración de la seguridad. Para ello será necesario en un primer momento, utilizar medios militares que frenen los enfrentamientos violentos y medios diplomáticos para diseñar una solución política aceptada por las diferentes partes. Los actores de la cooperación también deben intervenir, normalmente en una segunda etapa, para anclar esa seguridad en bases sólidas y duraderas que permitan al Estado recuperar el monopolio de la seguridad, lo cual pasa por realizar operaciones del tipo desarme-desmovilización-reinserción de buena parte de los ex combatientes para reducir el número de soldados; establecer un coste de las fuerzas de seguridad proporcional a la capacidad presupuestaria del Estado y favorecer el retorno a la vida civil de los elementos desmovilizados. Esta adecuación del ejército a la nueva situación debe llevarse a cabo igualmente en la policía, la justicia, el sistema penitenciario y en el refuerzo del control de todo ello por el poder civil.

- En segundo lugar, el relanzamiento de las actividades económicas. Normalmente esto tiene lugar de manera indirecta. La ayuda no se dirige hacia actividades productivas propiamente dichas, sino a aquéllas que permiten su ejercicio, como, por ejemplo, la reconstrucción de infraestructuras, especialmente en transporte y energía; la puesta en pie de un sistema financiero y la restauración de la capacidad del Estado para definir y aplicar políticas económicas.

- Un tercer paso sería la rehabilitación del aparato estatal, fundamentalmente el administrativo, para que pueda ejercer sus funciones clásicas. Especialmente relevante es poder ofrecer una sanidad y una educación públicas. El objetivo final de estas intervenciones es el refuerzo de la gobernabilidad.

- La modalidad de acceso al poder y de su ejercicio es el cuarto componente político y jurídico. Se trata de definir el tipo de régimen, su marco institucional, las relaciones entre poderes, el modo de escrutinio...

- Por último, la estructuración de la sociedad civil, es decir, toda forma de organización que no depende ni del aparato del Estado ni de las empresas, para poder reconstruir desde abajo todo el entramado social destruido por el conflicto.

No deben subestimarse las dificultades del programa descrito tanto por el amplio contenido que implica, como por su largo plazo de ejecución. Analizando experiencias pasadas podemos avanzar algunos escollos frecuentes en la ejecución de estos programas:

- Los programas de desarme-desmovilización-rehabilitación han ofrecido, en ocasiones, resultados un tanto decepcionantes. Los motivos son de diversa naturaleza. Los más frecuentes son la ausencia de un acuerdo político estable entre ex beligerantes o la desconfianza ante el gobierno resultante del conflicto, como en el caso de la República Centroafricana. En otros países, como Sierra Leona o Liberia, los problemas son más bien de orden económico y, en concreto, la cuestión mal resuelta de la reinserción de ex combatientes en la vida civil y de su empleo. En el lado contrario, un caso de programa con éxito ha sido Etiopía.

- Los factores económicos pueden plantear dos tipos de dificultades. Por un lado, la incapacidad de la economía local para encontrar un dinamismo propio, una vez cortada la ayuda externa que ofrecía a la población los "dividendos de la paz", puede provocar una frustración desestabilizadora. Por otro lado, la creación durante el conflicto de una economía de guerra, cuya gama de actividades es muy diversa e incluye actividades asociadas a la financiación de las hostilidades, como el caso de los llamados diamantes de la sangre; actividades ilegales, como el contrabando y el tráfico de seres humanos, surgidas por la falta de control del Estado y la aparición de zonas sin ley; o actividades que aparecen como mera estrategia de supervivencia de la población. La paradoja es que las acciones destinadas a hacer desaparecer esa economía de guerra conllevan potencialmente un aumento de la pobreza para muchos individuos, salvo si se establece un número suficiente de actividades alternativas.

- En el terreno de la gobernabilidad, las dificultades son de orden técnico y político. Las de orden técnico provienen de la actuación de una administración que sólo está al servicio de una de las antiguas facciones contendientes: este obstáculo solemos encontrarlo en situaciones en las que la reconciliación entre

beligerantes es pura fachada. Las dificultades políticas provienen de implantar un modelo importado o de una aplicación superficial y puramente formal del sistema adoptado, que se limitaría a celebrar elecciones bajo la presión de la comunidad internacional.

- Los métodos y los medios empleados también pueden dificultar el proceso. En algunas ocasiones, los diferentes objetivos marcados por otros tantos actores de la comunidad internacional pueden sembrar confusión y contradicción. En otras, los obstáculos son de orden financiero, las intervenciones para salir de una crisis son tremendamente onerosas por su naturaleza y porque el esfuerzo debe mantenerse a largo plazo; por eso, hay que ser consciente en todo momento de que hay que modular el esfuerzo entre dos límites: por un lado, la necesidad de producir rápidamente los "dividendos de la paz"; y, por otro lado, las capacidades de absorción de la ayuda. En demasiadas ocasiones, los recursos no corresponden ni en monto, ni en duración, ni en el momento de intervención con lo que se necesita. Por último, no hay que desdeñar las divergencias que pueden aparecer por la movilización de actores con objetivos y culturas diversas: diplomáticos, militares, cooperantes y operadores multilaterales.

4.3 La necesaria colaboración entre actores de la diplomacia, la seguridad y el desarrollo

Los Estados frágiles plantean con total claridad la necesidad de una estrecha interrelación entre diplomáticos, militares y expertos en desarrollo. Los aspectos económicos y de desarrollo son en la mayoría de estos países factores de inestabilidad y conflicto y, a la vez, contenido fundamental de las negociaciones de paz. Así, los estudios realizados por Collier demuestran que la probabilidad de que un país cuyo PIB anual es de 250 dólares por habitante sufra una guerra civil en los cinco próximos años es del orden de un 15%. Con un PIB de 5.000 dólares por habitante esta probabilidad disminuye hasta ser inferior al 1%. Igualmente, la fuerte dependencia de una economía respecto de los productos primarios aumenta el riesgo de conflicto. Siguiendo esa línea de análisis observamos que los costes de una guerra civil son enormes y recaen desproporcionadamente sobre los pobres. Una guerra civil en un Estado frágil dura una media de siete años, produce una bajada de la renta de un 15% y un crecimiento de la pobreza absoluta de un 30%, además de una destrucción de las infraestructuras socioeconómicas. De hecho, si se pregunta a los ciudadanos de estos países su principal prioridad para mejorar su bienestar, responden mayoritariamente que la paz y la seguridad.

Así mismo, los efectos de una guerra civil se extienden a toda la región. El Banco Mundial ha cuantificado en 1,6% del PIB anual el hecho de contar con un país vecino inestable, debido a la ruptura de los canales de producción y a los obstáculos para el comercio y la inversión. Además, en los casos más graves en los que se producen movimientos de población, el DFID calcula que por cada 1.000 refugiados que llegan a un país, los casos de paludismo aumentan en 1.400.

Hacer frente a estas situaciones exige tratar simultáneamente las cuestiones relativas a la paz, la seguridad y el desarrollo, lo cual supone que los actores de la diplomacia, la defensa y el desarrollo deben trabajar de manera mucho más estrecha que en el pasado. Para que se produzca esta acción concertada, podemos dar las siguientes recomendaciones:

- La consolidación de la paz debe ser el objetivo común y prioritario a corto plazo en las sociedades frágiles. Esta primera consideración se deriva de constatar que la falta de seguridad y de dirección política responsable convierte en vanos los esfuerzos dirigidos a tratar los problemas de desarrollo. Por lo tanto, hay que evitar a toda costa volver a la situación de conflicto.

- Los gastos en defensa y policía son un bien público y, por consiguiente, hay que integrarlos en la planificación de un desarrollo a favor de los más pobres. El refuerzo de la capacidad y la obligación de rendir cuentas en el sector de la seguridad constituye frecuentemente una prioridad en los Estados frágiles. Por ello, sus necesidades de financiación deben programarse en el presupuesto nacional como el resto de los sectores y presentarse a los países donantes para que puedan cubrir las diferencias que existan.

- La consolidación de la paz exige un enfoque integrado de todos los actores. Además de reforzar la seguridad y establecer negociaciones diplomáticas, exige múltiples intervenciones. Éstas van desde garantizar el pago regular de los funcionarios o crear empleos, hasta reducir la corrupción y garantizar el acceso a la educación, el agua y la sanidad. Por consiguiente, hay que adaptar el conjunto de estrategias de desarrollo nacional a la situación de fragilidad y planificar las actividades en función de su contribución al retorno de la estabilidad y a la consolidación de la paz.

- Que la paz dure es fundamental. Los actores de la diplomacia y de la seguridad tienden a promover medidas de estabilización a corto plazo. Sin embargo, en el caso de los Estados frágiles, es necesario prever los obstáculos que pueden surgir en un período de entre uno y tres años, especialmente en tres ámbitos: la

lucha contra la corrupción, la reducción de los prejuicios étnicos o políticos y la creación de empleos estables.

- La capacidad de las instituciones nacionales y su responsabilidad ante los ciudadanos es esencial para la recuperación a largo plazo. Las intervenciones en los Estados frágiles pasan a menudo por vías no oficiales cuando al gobierno le falta capacidad o dispone de sistemas financieros públicos muy debilitados, lo que supone un grave riesgo para la credibilidad de los donantes. Además, en última instancia, las sociedades frágiles no pueden encontrar una salida duradera a la crisis más que si las estructuras gubernamentales ganan la confianza de sus administrados y si las instituciones nacionales ofrecen servicios eficaces. Por eso, si no se refuerzan esas instituciones, los beneficios adquiridos se disiparán con la retirada de la ayuda internacional.

- Las estrategias de recuperación sólo se pueden formular desde dentro. Las reformas impuestas desde el exterior generalmente no perduran. Ciertamente, puede haber cambios por indicaciones externas, pero probablemente se verán seriamente comprometidos en cuanto se retire la asistencia internacional.

- Las organizaciones regionales tienen una ventaja comparativa en los casos en que no existan incentivos para la reforma en el Estado frágil. En las situaciones más precarias, cuando la dirección de las reformas es deficiente, como ocurrió en el caso del gobierno de transición de Liberia, las instituciones regionales tienen la legitimidad que les confiere la proximidad y el conocimiento de la situación. Además, en ocasiones la resolución de un conflicto exige soluciones regionales al desbordar con facilidad las fronteras. Así, la inseguridad en la República Centroafricana es causa directa de conflicto en Chad, Darfour y la República Democrática del Congo.

- Por consiguiente, es necesario establecer un programa de colaboración entre los actores diplomáticos, militares y del desarrollo que contemple los siguientes elementos:

  – Establecer un análisis común sobre los riesgos que se presentan en un determinado Estado frágil, la respuesta inmediata que hay que plantear y las alternativas que se pueden contemplar. Esto es especialmente importante si consideramos que la información y el análisis de riesgos se sitúan en diferentes departamentos. Sin embargo, los riesgos y las respuestas a ellos exigen medidas intersectoriales.

– Alcanzar un consenso sobre una serie de mensajes comunes con la perspectiva puesta en un diálogo conjunto con las autoridades locales. El riesgo de que cada actor establezca un diálogo más o menos independiente con su contraparte local es grande. Si eso se produce, la confusión que genera y el choque que puede producirse en la acción final es grande.

– Es necesario ofrecer una formación común o mixta a las contrapartes locales, dado que, en el contexto de los países frágiles, los problemas se solapan e interfieren unos con otros.

– Establecer una coordinación entre los sectores de entrada en la intervención en un Estado frágil y entre los interlocutores para el proceso.

– Ayudar al Estado frágil para que establezca un plan único de recuperación armonizado para todas las partes. En las situaciones de fragilidad, hay que evitar que la planificación se concentre exclusivamente en un grupo restringido del Ministerio de Planificación o de Economía que tenga como interlocutor exclusivo a las agencias de desarrollo sin tener en cuenta los aspectos diplomáticos y de seguridad.

– Identificar programas de cooperación específicos y vitales en las situaciones de conflicto y fragilidad. Así deben considerarse al menos los programas de seguridad y desmovilización, que son dos, principalmente: los programas de reforma del sector de la seguridad y los de desarme, desmovilización y reinserción, que imponen tener en cuenta un conjunto complejo de cuestiones políticas, económicas, sociales, de gobernabilidad y de seguridad.

  Los temas que abordar son diversos: sensibilización pública; capacidad de planificación estratégica; mecanismos de vigilancia civil; sistemas de gestión financiera; formación y gestión de recursos humanos; pensiones militares e indemnización a ex combatientes. En cualquier caso, es necesaria la colaboración de la diplomacia, la seguridad y el desarrollo para abordar aspectos sociales como la reinserción de combatientes; cuestiones económicas como el establecimiento de un presupuesto y políticas como la profesionalización de las fuerzas armadas y la sensibilización en derechos humanos.

  Otros temas que tratar son los programas sobre el proceso presupuestario y la gestión financiera. Nuevamente, es necesaria una colaboración estrecha entre todos los actores. La planificación y la decisión sobre las prioridades

del gasto público y la dotación de recursos para las fuerzas armadas y para la policía deben ser idénticas a las de cualquier otro ministerio.

También hay que estudiar programas para la gestión de recursos naturales, como el petróleo, el gas y los minerales que suelen percibirse como un asunto estrictamente económico. Sin embargo, las consecuencias de una mala gestión en este campo afectan inevitablemente a los actores diplomáticos y de la seguridad. Las desigualdades constatadas en la gestión de los recursos naturales agravan frecuentemente los conflictos. Generalmente es fácil movilizar esos recursos para sostener fuera del presupuesto al ejército o a grupos armados rebeldes. Además, el traslado ilegal de recursos naturales no se podrá evitar si se recurre exclusivamente a instrumentos económicos; instrumentos diplomáticos, como por ejemplo las sanciones, pueden ser mucho más eficaces.

Programas en relación con el Estado de derecho y los derechos humanos. La lucha contra la impunidad y la protección de los derechos humanos requieren dotarse de una verdadera capacidad de evaluación y de seguimiento. Para ello, es necesario un esfuerzo común perseverante en el diálogo político.

Y, finalmente, los programas establecidos en las zonas de inseguridad: programas humanitarios establecidos en zonas consideradas poco seguras que, de tener éxito, pueden transmitir signos de esperanza y estabilización a todo el proceso de reforma. Para ello, es necesario garantizar la seguridad de los cooperantes sobre el terreno y trasladar al diálogo político con las autoridades locales los resultados obtenidos.

- Ejercer una presión común para la publicación de información relevante para la reforma. La difusión de información transparente y en el momento oportuno requiere que los diferentes actores estén persuadidos de su importancia.

- Establecer una evaluación conjunta para extraer unas mismas conclusiones sobre los errores que evitar y los pasos a dar en la siguiente fase.

4.4 La complicada financiación de los Estados frágiles

El último aspecto relevante para decidir la oportunidad en tiempo y medios de la estrategia en los Estados frágiles es su financiación. La existencia de un conflicto en los Estados frágiles o el mero riesgo de que pueda estallar, unido a la frecuente

acumulación de deuda por su parte complica extraordinariamente su financiación. La primera solución a este problema, evidentemente, es la prevención. Evitar que estos países entren en crisis implica, en primer lugar, analizar las desigualdades regionales para evitar que sean demasiado grandes, especialmente cuando las regiones más abandonadas se pueden identificar con parámetros étnicos, como ha sido el caso del norte de Malí. En segundo lugar, priorizar el funcionamiento de los organismos públicos en el conjunto del territorio. Una posibilidad podría ser la utilizada en Mauritania: emplear las reducciones de deuda para pagar los salarios de maestros, personal sanitario, y, en general, del personal que presta servicios básicos y que trabaja en las regiones más alejadas.

Como último elemento, se debe evitar el aumento inútil de los riesgos si aumentan las desigualdades o se reduce la seguridad. Nuevamente, y a causa de la heterogeneidad de las situaciones de estos países, habrá que adaptarse a cada caso específico y a cada contexto:

- Países que sólo interesan a un donante. Son los "huérfanos de la ayuda" de los que hemos tratado anteriormente. El problema en estos países es atraer a otros donantes; para ello es necesario que aquél al que sí interesa la situación tome la iniciativa, como ocurrió en el caso del Reino Unido en Sierra Leona.

- Países que no interesan realmente a ningún donante, como el caso de la República Centroafricana. En ellos pueden desempeñar un papel importante las organizaciones regionales o subregionales.

- Países con deudas importantes con el Fondo Monetario Internacional que les dificultan el acceso a nuevos créditos, como el caso de Sudán.

- Países que disponen de recursos naturales o que presentan un interés estratégico como Angola, y pueden endeudarse fácilmente con operadores privados o con "donantes emergentes" ofreciendo como garantía sus beneficios futuros.

A todos ellos, sin embargo, se les plantea un problema común. En un período de desorden, los donantes tienden a reducir la ayuda destinada a su financiación, complicando aún más la situación. Entran en una espiral o trampa financiera en la que la baja gobernabilidad y la reducción del gasto tienden a reducir aún más su financiación. El problema de fondo al que hay que enfrentarse es el de unos Estados con administraciones muy débiles, especialmente en términos de gestión financiera, lo cual se traduce en un nivel de gasto muy bajo. Además, los flujos financieros exteriores hacia los Estados en situación de posconflicto son generalmente más pequeños y mu-

cho más volátiles que hacia otros países en desarrollo. Por último, en cada actuación financiera debe evaluarse el denominado "riesgo moral" de que la financiación recibida sirva para reavivar el conflicto.

Asimismo, junto con el problema de la financiación se acumulan otros tres problemas: la fijación de prioridades, los procedimientos que se usan y la capacidad técnica del país.

- Las prioridades. En los Estados frágiles, el principal reto debe ser restablecer el funcionamiento de los servicios básicos. Junto con esto, una segunda prioridad será conseguir que el Estado funcione eficazmente en todas las regiones del país en un entorno pacífico. Por eso, el esfuerzo financiero como donantes debe consistir en ofrecer financiación rápida para que el Estado cumpla con sus obligaciones básicas. En una fase muy incipiente, el esfuerzo debe concentrarse en las fuerzas de seguridad y en temas paralelos, como el fin de los combates o la vuelta de los niños-soldado a las escuelas. Un asunto de especial relevancia en los primeros momentos es garantizar el pago a militares y funcionarios en general para evitar que entre ellos surja el descontento.

- Los procedimientos. El apoyo presupuestario general debería ser una prioridad, especialmente porque el gobierno de un Estado frágil debe hacer frente a gastos inesperados. Igualmente, es necesario dotarse de instrumentos que aborden la dimensión regional de estos conflictos o colaborar con organismos regionales, como la CEDEAO, dado que sus efectos van más allá de la frontera de un solo país. En cualquier caso, hay que evitar la introducción de procedimientos excesivamente sofisticados. El objetivo final debe ser simplemente hacer que los servicios básicos funcionen.

- Es necesario que los programas que se diseñen tengan un fuerte contenido de asistencia técnica que consolide la capacidad del país para, lo antes posible, poder diseñar y dirigir sus propios programas. El objetivo final es que pueda llevar a cabo una política macroeconómica y dirigir unos verdaderos servicios públicos.

4.5 Conclusiones para establecer una estrategia ante los Estados frágiles del África Subsahariana

Estas conclusiones deben pasar por situar el papel y el refuerzo del Estado en el centro de nuestra actuación. Los derechos cívicos y políticos de los individuos y

la capacidad de un Estado de derecho garantizan la buena regulación de la sociedad y la prestación de servicios básicos. Desde principios de los años noventa, muchas de las guerras civiles en el África Subsahariana han tenido su origen en una "privatización" del Estado y, en concreto, en el control del monopolio legítimo de la violencia por individuos o grupos reducidos. Además, el reparto del poder dentro del Estado y los sentimientos de exclusión de ciertos grupos minoritarios (o en ocasiones mayoritarios) son la principal causa de guerras civiles y regionales en la zona. La consolidación del Estado y el refuerzo de sus instituciones es, en la mayoría de los casos, un catalizador para el desarrollo económico y social, la lucha contra la pobreza y la reducción de las tensiones étnicas y sociales.

Por otro lado, la noción de Estado frágil rompe el dogma que identifica conceptos como subdesarrollo o sur con criterios exclusivamente económicos. Sin embargo, la estrategia frente a la fragilidad de un Estado no puede dejarlos de lado y una visión de conjunto debe incluir tanto la privatización de empresas públicas como las economías de guerra. En países como Sierra Leona y Liberia, pero también en Nigeria, Malí o Costa de Marfil, se ha favorecido y se sigue favoreciendo la aparición de actividades criminales en torno a estas empresas, lo que ha exacerbado las actitudes de pillaje, especialmente en lo que se refiere a las industrias extractivas, creando tensiones insoportables en el seno de esas sociedades.

También, la mayoría de los conflictos en África generan, *a posteriori,* economías de guerra que ofrecen beneficios a una serie de grupos y actores. Así, si el nacimiento de estos conflictos pocas veces se debe a razones puramente económicas, su continuidad, a falta de una resolución rápida de la crisis, depende de los beneficios que obtengan directa o indirectamente distintos sectores sociales. Desde élites corruptas a jóvenes que encuentran en la actividad miliciana un nivel de vida que no alcanzaban en tiempo de paz, o empresas occidentales y locales dedicadas a la venta de armas o a la compra de materias primas y de minerales. Si tomamos como ejemplo Costa de Marfil, observamos el poco interés que estos actores tienen por restablecer un Estado soberano que ponga fin a sus beneficios.

La noción de Estado frágil plantea también la cuestión de los países con los que es difícil diseñar y ejecutar estrategias de desarrollo eficaces. Si tomamos como ejemplo la República Centroafricana, su calificación como Estado frágil reside, más allá de los reincidentes golpes de Estado, en su incapacidad crónica para asegurar un equilibrio financiero tanto interno como externo y en la debilidad de sus instituciones. Un análisis de este tema debe ir más allá de las debilidades económicas y girar además en torno a tres ejes:

- Fundamentos del Estado: se trata de analizar cómo se ha formado ese Estado, si ejerce un control real sobre todo su territorio y en qué medida establece el marco de las estructuras económicas y sociales, y el sistema político. Por último, debemos revisar si sus recursos provienen principalmente de la fiscalidad interna, de la renta de una materia prima determinada o de la ayuda internacional.

- Factores institucionales: con ellos buscamos medir el grado de institucionalización de la administración, de los partidos políticos y de las ONG. Asimismo, deben estudiarse cuáles son las bases del proceso electoral, cómo se ha formado la élite política y si las movilizaciones se producen en torno a grandes temas o en torno a personalidades determinadas. Finalmente, debe observarse la relación y separación del ejército y de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, así como la relación entre el sector privado y el público.

- Factores a corto plazo: para detectar la fragilidad de un Estado es necesario constatar cuál es la capacidad administrativa y financiera de su gobierno y si existen mecanismos de responsabilidad pública vertical hacia los administrados, y horizontal hacia otros órganos.

En la misma línea de delimitación de los aspectos de la fragilidad de un Estado, encontramos que la relación entre la organización política, la existencia de un Estado de derecho, la seguridad, el respeto de los derechos humanos y la prestación de servicios a la población constata:

- El desarrollo de los derechos socioeconómicos depende del respeto de los derechos civiles y políticos.

- La corrupción y la ausencia de Estado de derecho están generalmente unidas a la violación de derechos fundamentales.

- El nivel de corrupción es un obstáculo significativo para el desarrollo de los derechos socioeconómicos.

Así, la actuación respecto a esos Estados en el África Subsahariana debe girar en torno a tres grandes ejes:

- El mejor equilibrio para la gobernabilidad de una sociedad concreta en un momento dado, esto es, la relación que debe establecerse entre democracia, bienestar ciudadano y funcionamiento del Estado.

- La mejor articulación entre los diferentes niveles de intervención de los que disponemos: acción y mediación diplomática, mantenimiento e imposición de la paz en el marco de la legalidad internacional, acciones humanitarias y desarrollo en sentido estricto.

- Medidas que refuerzan la legitimidad de Estados que son a la vez frágiles y débiles, ayudándoles a mantener la paz y evitando que entren en crisis de manera constante.

5. La posición de España en el África Subsahariana

5.1 Un marco general: la estrategia de la UE hacia el África Subsahariana

La ayuda europea al África Subsahariana tiene como referencia el Acuerdo de Cotonú, firmado el 23 de junio del año 2000, que establece un nuevo Acuerdo de Cooperación con los 77 países ACP hasta el año 2020. Actualmente, la Unión Europea proporciona a África el 60% de la ayuda que recibe, y es su socio comercial más importante, por lo que Europa detenta una responsabilidad especial respecto a dicho continente. Por su parte, el continente africano ha mostrado un nuevo liderazgo para su propio desarrollo: la Unión Africana, con el apoyo de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD), han forjado un compromiso para erradicar las prácticas y los hábitos del pasado y adoptar un nuevo enfoque basado en el desarrollo económico, la paz y la seguridad.

En diciembre de 2005, el Consejo Europeo aprobó al más alto nivel político una Estrategia de la UE para África, según la cual los Estados miembros de la UE y la Comisión Europea pueden apoyar al continente africano en su intento de fomentar el desarrollo sostenible y cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La estrategia se sustenta en tres pilares: fomentar la paz, la estabilidad y el buen gobierno; fomentar el crecimiento económico y el comercio; y enfrentarse directamente a la pobreza.

En cuanto a las situaciones de fragilidad en terceros países, la UE propone una mejor utilización de los distintos instrumentos en el ámbito político, diplomático, humanitario, de desarrollo y de seguridad regional e internacional. Así, destacan

iniciativas en el ámbito de la prevención, en el que existen instrumentos de alerta temprana y de análisis para abordar las causas profundas de la inseguridad. Por otra parte, el diálogo político, elemento esencial de todo acuerdo de cooperación entre la UE y terceros países, puede ayudar a elaborar estrategias nacionales que den lugar a la eliminación duradera de la fragilidad.

En su respuesta ante la fragilidad, la UE debe mejorar la utilización de instrumentos comunitarios, como los mecanismos de la política exterior y de seguridad común (PESC) y de la política europea de seguridad y defensa (PESD), así como la ayuda bilateral de los Estados miembros. Se debería propiciar una mayor sinergia entre los instrumentos financieros existentes, como el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que financia mecanismos flexibles para las acciones posteriores a la situación de emergencia y la transición a la fase de desarrollo; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) y el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que contemplan un procedimiento de urgencia especial para permitir la transición hacia el desarrollo, así como medidas específicas que se aplican cuando no puede recurrirse al Instrumento de Estabilidad ni a la ayuda humanitaria; el Instrumento de Estabilidad, que permite prestar ayuda en situaciones de crisis, en crisis incipientes, en los inicios de estabilización política poscrisis y en la recuperación rápida tras las catástrofes naturales; la ayuda humanitaria, que se aporta cuando las crisis tienen repercusiones humanitarias, con independencia de sus causas y del grado de fragilidad; el programa temático Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo y el instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos, que contemplan procedimientos aplicables a las situaciones desfavorables al desarrollo participativo o al respeto de los derechos humanos (este último instrumento concretamente, permite financiar actividades sin la aprobación de los gobiernos de los países socios, lo cual resulta fundamental en determinadas situaciones de fragilidad); y el apoyo presupuestario, que la Comisión ha practicado con frecuencia en situaciones posconflicto para atajar necesidades financieras urgentes, consolidar las funciones esenciales del Estado y mantener la estabilidad social. Por último, la Comisión propone una serie de intervenciones, como:

- La aplicación de los principios para la intervención internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad del CAD.

- La inclusión de las cuestiones relativas a la fragilidad en el diálogo político con los países socios que den muestras de fragilidad.

- El intercambio de análisis de riesgos y respuestas de la UE sobre el terreno y en la sede central.

- El uso de las modalidades de ayuda bilateral y comunitaria, con atención especial a la complementariedad entre las acciones comunes de la PESC/PESD, el Instrumento de Estabilidad, el Fondo de Apoyo a la Paz para África y los instrumentos de cooperación a largo plazo.

- El estudio de los instrumentos de análisis y evaluación sobre el seguimiento de la gobernanza, los conflictos y las catástrofes.

- La mejora del mecanismo de apoyo presupuestario, de manera que incluya una mayor coordinación con las instituciones financieras internacionales.

En 2005, la UE adquirió otros compromisos importantes relacionados con la ayuda, especialmente el de añadir una suma extra a la cantidad entregada en concepto de AOD. En comparación con la ayuda proporcionada en 2005, esto se traduce en 20.000 millones de euros adicionales anuales en 2010 y 45.000 millones de euros adicionales anuales en 2015. Al menos el 50% de este aumento tendrá como destino el continente africano, y servirá para financiar la implementación de la nueva estrategia.

Con la adopción de esta estrategia, Europa pretende colaborar con interlocutores a todos los niveles, las instituciones panafricanas como la NEPAD y la Unión Africana, las organizaciones regionales y las autoridades nacionales; y reforzar sus vínculos con su equivalente en el continente, la Unión Africana.

5.2 Planificación de la cooperación española hacia los Estados frágiles

El África Subsahariana es la región mas pobre del planeta. Más de la mitad de su población (300 millones de personas) sobrevive con menos de un dólar al día. Las condiciones de vida y los estragos de las grandes pandemias, el sida, la malaria y la tuberculosis sitúan la esperanza de vida en 46 años. España, puerta de Europa del continente africano, debería ocupar el lugar que le corresponde no sólo por su vocación solidaria, sino como una responsabilidad ineludible. Su apuesta por el multilateralismo y la gestión de retos globales acorde con su peso específico en la comunidad internacional parece mostrarnos los nuevos elementos de una política exterior renovada.

La posición de España en el África Subsahariana se señala en el Plan África (2006-08), un documento que intenta definir una acción exterior global y coherente de España en la región. Respecto a la planificación general de la cooperación al desarrollo, el documento más relevante es el Plan Director 2005-2008. Analizando ambos, junto con el estudio de las cifras del CAD de la OCDE[19] de la ayuda a la región obtenemos una visión de la posición española en el África Subsahariana.

Los países de interés prioritario en el Plan África son Guinea Ecuatorial, Senegal, Malí y Nigeria en África Central y Occidental; Angola, Namibia, Sudáfrica y Mozambique en África Austral; y Kenia y Etiopía en África Oriental. Mauritania, dada su importancia estratégica y su condición de país bisagra en el Magreb, se incluye en esta selección junto con la región africana occidental (Mapa 1).

Mapa 1. Plan África. Países prioritarios

Fuente: CAD/OCDE.

19 Informes Anuales de Cooperación al Desarrollo de la OCDE. www.oecd.org/dac/stats.

Siguiendo las directrices definidas en el Plan Director, contamos con dos categorías más de países: países de interés específico, ya sea por ser origen o tránsito de inmigración irregular, por sus potencialidades económicas, pesqueras y turísticas o por la existencia de relaciones intensas de carácter histórico, cultural o de cooperación: Ghana, Camerún, Níger, República de Guinea, Guinea Bissau, Gambia, Gabón, Tanzania, Seychelles, Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe; países considerados de especial seguimiento, lo cual se deriva tanto de su potencialidad a medio plazo como de una situación de inestabilidad que supone un riesgo para la paz y la seguridad regionales: Costa de Marfil, Zimbabue, Sudán, Chad y la República Democrática del Congo.

Los dos primeros objetivos generales de dicho Plan responden a la realidad de los Estados frágiles y a sus retos:

- "La contribución al afianzamiento de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la paz y la seguridad, preferentemente en el marco de la Unión Europea y siempre al amparo de la ONU y la legalidad internacional".

  "La existencia de una nueva realidad africana en la que los avances registrados en procesos de paz y la progresiva consolidación de sistemas democráticos y del principio de integración regional coexisten con la persistencia de conflictos, como los de Darfur o la región de los Grandes Lagos, los elevados índices de pobreza y subdesarrollo, y la emergencia de nuevos desafíos, como los flujos masivos de inmigración ilegal o la amenaza de implantación de redes terroristas en Estados débiles o fallidos".

  Es en este párrafo donde se cita claramente a los Estados frágiles, a los que se denomina débiles o fallidos. El análisis de los ejemplos regionales (Darfur y la región de los Grandes Lagos) indica también que España debe articular una respuesta frente a este tipo de Estados, aunque no detalla de qué tipo debe ser. Por último, los fenómenos que presenta como nuevos desafíos (pobreza y subdesarrollo, inmigración ilegal e implantación de redes terroristas) describen retos habituales a los que hay que enfrentarse cuando se coopera con un Estado frágil.

- "La lucha contra la pobreza y la contribución a la agenda de desarrollo de África, de conformidad con las previsiones del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008".

  Finalmente, si repasamos las líneas de acción, vemos que las dos primeras, participación española en el afianzamiento de la democracia, la paz y la seguridad

en África; y contribución de España a la lucha contra la pobreza y a la agenda de desarrollo del África Subsahariana responden a las necesidades de los Estados frágiles. No son actuaciones exclusivas para ellos, pero en el caso de éstos es impensable barajar otras acciones si no se han consolidado las dos anteriores. Todos los esfuerzos en esos países deben estar dirigidos hacia esas dos prioridades que corren paralelas. Sin desarrollo es difícil que haya estabilidad suficiente para afianzar la paz y la democracia, pero sin seguridad y democracia no se genera el clima necesario para impulsar el crecimiento. Combinando ambos factores, se darán las condiciones para un desarrollo sostenible que ofrezca oportunidades y perspectivas de futuro a todos los ciudadanos y, por tanto, incida a largo plazo de manera indirecta en fenómenos como la migración, teniendo en cuenta que la mera cooperación no puede desarrollar o estabilizar un país o invertir la tendencia migratoria.

Por otro lado, el Plan Director de la cooperación española 2005-2008 toma como criterios de selección e intervención los indicadores de pobreza, los compromisos de los países socios en materia de desarrollo y derechos humanos, la ventaja comparativa que pueda tener España geográfica o sectorialmente, así como los acuerdos de cooperación para incorporar las prioridades estratégicas y sectoriales. Asimismo, establece seis sectores de intervención prioritarios, de los que el sexto trata específicamente la prevención de conflictos y la construcción de la paz. Por último, establece también tres categorías de países de intervención sin aclarar cómo se entra y se sale de dicha categoría y qué consecuencias conlleva estar en una u otra lista: países prioritarios, países de atención especial y países preferentes. En estas categorías incluye los siguientes países del área del África Subsahariana:

- Países prioritarios: Angola, Cabo Verde, Mozambique, Namibia y Senegal.

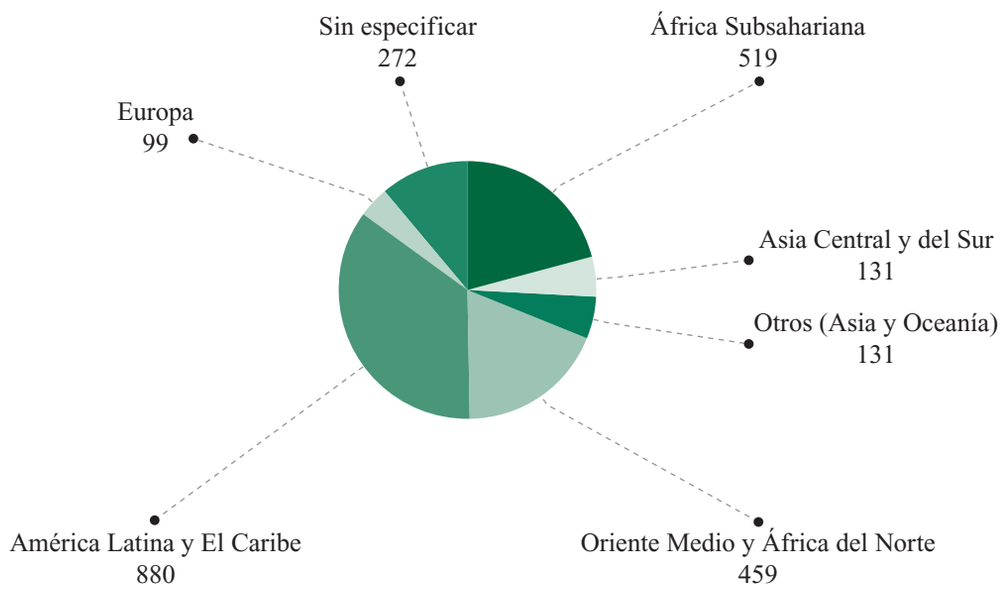
- Países de atención especial: República Democrática del Congo, Etiopía, Guinea Ecuatorial, Guinea Bissau, Malí y Sudán.

- Países de atención preferente: Santo Tomé y Príncipe y Sudáfrica.

Si analizamos las cifras de AOD en las que se ha plasmado este Plan Director en los últimos años, vemos que el África Subsahariana representó el 31,9% de la AOD total bruta en 2005 y el 23,4% en 2006, último año del que se tienen datos oficiales. Esos porcentajes convierten a esa región del mundo en la gran prioridad de la cooperación española junto con América Latina, que recibió en 2005 el 23,6% de la AOD total bruta y en 2006 el 25% respectivamente. Además, son coherentes con el objetivo político marcado de destinar un mínimo del 25% de

nuestra AOD a los países menos avanzados, que se encuentran mayoritariamente en el África Subsahariana (Gráfico 1). En el mismo período, el presupuesto de la actual Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) ha aumentado significativamente, pasando de 41 millones de euros en 2004 a 130 millones en 2007, con la previsión de que llegue a los 160 millones al final del Plan Director en 2008. Sin embargo, en los datos de 2005-2006, observamos que entre los diez principales receptores de ayuda oficial al desarrollo, tres se encuentran en el África Subsahariana: Madagascar (4), República del Congo (7) y Nigeria (8), pero ninguno de ellos es país prioritario de nuestra cooperación. Debemos llegar al puesto 14, Senegal, para encontrar a un país prioritario del África Subsahariana. No obstante, hay que tener en cuenta que se partía de una situación en la que, entre los diez principales receptores de AOD española, no había ningún país del África Subsahariana como muestran las cifras 2000-2001. Igualmente, en la línea de la mayoría de los donantes del CAD, el peso de la condonación de la deuda en la AOD de los países menos avanzados es muy grande; en 2005 llegó a ser el 56,7% del total, debido a las operaciones de condonación de deuda de Iraq y de Nigeria, lo que augura una caída de la AOD global en la zona una vez que la amortización de deuda termine, que habrá que compensar con nueva ayuda en dinero líquido.

Gráfico 1. AOD de España por región (en millones de dólares, media 2005-2006)



Fuente: CAD/OCDE.

Tabla 2. Principales receptores de ayuda oficial al desarrollo bilateral española (en millones de dólares)

2000-2001		2005-2006	
1. Nicaragua	210	1. Iraq	192
2. Indonesia	54	2. Honduras	136
3. Marruecos	49	3. Guatemala	132
4. China	44	4. Madagascar	88
5. Bolivia	35	5. Perú	83
6. El Salvador	34	6. Marruecos	71
7. Honduras	34	7. Rep. Congo	69
8. Bosnia	30	8. Nigeria	69
9. Ecuador	28	9. Ecuador	68
10. Perú	27	10. Nicaragua	67

Fuente: CAD/OCDE.

Por último, de los diez principales receptores de ayuda española en 2005-2006, ocho de ellos: Iraq, Honduras, Guatemala, Perú, República del Congo, Nigeria, Ecuador y Nicaragua se consideran frágiles según el Índice de Estados Fallidos del Fondo para la Paz y *Foreign Policy.* En ese sentido, sí hay una relación entre fragilidad y volumen de ayuda en la cooperación española. Por lo que respecta al África Subsahariana, esta relación se da en el caso de la República del Congo y Nigeria, que en el índice 2007 se situaron en los puestos 26 y 17 respectivamente.

5.3 Principios de actuación de España en los Estados frágiles

España entra en el África Subsahariana en un marco que no le es familiar, y que tiene características propias (multitud de donantes con sobrada experiencia sobre la región, gran dependencia de la ayuda exterior y mecanismos de coordinación de larga tradición), a las que debemos añadir, en el caso de los Estados frágiles, su enorme inestabilidad. Por eso, la intervención de España en estos Estados del África Subsahariana debe combinar modestia y determinación.

No es frecuente encontrar casos de éxito claro en este terreno. El caso de Mozambique, que salió en 1992 de una larga guerra civil es, tal vez, el único ejemplo de éxito absoluto. En buena medida, Sierra Leona es también un excelente logro; sin embargo, si lo observamos detenidamente, los problemas económicos y sociales residuales y no resueltos, que son los que van asociados con el subdesarrollo, no

se han terminado y constituyen una fuente de fragilidad y, por ello, tal vez, de posibles conflictos futuros. Aún así, la mayoría de este tipo de intervenciones plantea un panorama mucho más incierto como en Costa de Marfil, Sudán y la República Centroafricana.

En cualquier caso, el análisis de la fragilidad de los Estados hará que España no se limite a estudiar la mejor forma de intervenir en los países en crisis o en conflicto, sino que mantenga una visión amplia sobre la inestabilidad y la violencia como problemas profundos y estructurales que se pueden resolver previamente con una actuación temprana. Para ello debe, bajo los principios de la Declaración de París, integrar varias observaciones que podemos constatar:

- La paradoja de otorgar ayuda según criterios que miden resultados impide intervenir en los países más frágiles. No en vano, expertos en materia de resolución de conflictos que recomiendan invertir en estudios para analizar correctamente la situación en estos países, coinciden en que no hay que generar demasiadas expectativas, porque invertir en Estados frágiles no se traduce en resultados inmediatos.

- Un enfoque pluridimensional de la gobernabilidad permite salir del dilema anterior y comprender mejor los diferentes componentes de la fragilidad de los Estados.

- El refuerzo de la capacidad institucional es a la vez, una necesidad para mejorar la gobernabilidad económica y el elemento central de la construcción del Estado.

- La coordinación entre organizaciones internacionales y donantes debería favorecer la consolidación de las estructuras estatales, como un medio para la apropiación democrática y la responsabilidad mutua.

- El enfoque basado en los derechos humanos permite abordar la noción de responsabilidad del Estado y del individuo, así como la relación entre ambos.

- Los Estados frágiles obligan a los donantes a repensar los ciclos de sus intervenciones en el tiempo, pero también en términos de volumen.

Así, nuestros principios de actuación, en sintonía con los del CAD y cara a una propuesta de intervención hacia los Estados de mayor vulnerabilidad, deberían contemplar:

- Apoyar a los poderes públicos para que puedan garantizar un Estado con gobernabilidad democrática y defensor de los derechos humanos, que apoye el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. Un Estado, por tanto, capaz de priorizar la seguridad y la justicia, movilizar los ingresos del país, proveer de servicios sociales básicos, favorecer el crecimiento económico y generar empleo. Por otra parte, hay que aceptar que el peso de las obligaciones de un Estado moderno es desproporcionado para un Estado frágil con capacidad de gestión limitada, por lo que se hace necesario, en el caso de un Estado fallido, enfocar todos los recursos e iniciativas hacia la construcción de Estado.

- Reforzar la coherencia interna de nuestras políticas que puedan afectar a los Estados frágiles, esto es, la política de desarrollo, la política económica y comercial (internacionalización de empresas, condonación de deuda, regulación de empresas extractivas, tratados económicos), la de defensa (intervenciones militares/humanitarias, venta de armamento), etc. Los retos a los que hacen frente los Estados frágiles son multidimensionales e interdependientes. Sin embargo, entre los objetivos de cada área pueden existir tensiones y arbitrajes, especialmente a corto plazo, a los que se debe hacer frente para llegar a un consenso sobre estrategia y prioridades. Así, en muchos Estados frágiles es necesario centrarse en la construcción de la paz a corto plazo para poder poner los cimientos para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio a largo plazo. Como donante, España necesita tener una perspectiva global y de conjunto, involucrando a responsables de seguridad, del área económica, de la política exterior y de la ayuda humanitaria y de desarrollo. En la medida de lo posible, tanto desde aquí como en el país socio, la estrategia debe ser conjunta y dirigida a la coherencia de las distintas políticas.

- Adaptar los instrumentos financieros y humanos, así como la ayuda al desarrollo, a las situaciones concretas de fragilidad, buscando el máximo impacto local en el tejido social que generalmente es muy complejo. En esas sociedades, los elementos de estabilidad no son siempre formales o visibles, especialmente mientras las instituciones estatales centrales se encuentran debilitadas. Por eso, los instrumentos y los desembolsos de AOD deben ser flexibles y previsibles.

- Evaluar cada acción que se realice para garantizar que, más allá de los objetivos inmediatos, no contribuirá, involuntariamente, a reforzar la desestabilización actual. Las intervenciones internacionales pueden, aun sin querer, crear divisiones sociales y agravar la corrupción y los abusos de poder si no se basan en un análisis riguroso del conflicto y de la gobernabilidad, y si no están organizadas en torno a medidas adecuadas. Así, la decisión de suspender o de continuar activi-

dades financiadas con ayuda, tras casos graves de corrupción o de violaciones de los derechos humanos, debe ser cuidadosamente evaluada con respecto a su impacto en las reformas nacionales, los conflictos, la pobreza y la inseguridad.

- Tratar tanto las desigualdades individuales como las territoriales. Nuestra acción debe promover la igualdad entre el hombre y la mujer, la integración social y los derechos humanos, elementos importantes que sostienen las relaciones entre el Estado y el ciudadano y son insoslayables en una estrategia a largo plazo para prevenir la fragilidad. Las medidas para promover la participación de mujeres, jóvenes, y grupos minoritarios y excluidos, deben integrarse desde el principio dentro de las estrategias de construcción del Estado y del suministro de servicios. Por otra parte, es necesario colaborar con estos Estados para que las desigualdades territoriales tengan poco impacto y, a su vez, para que respondan a un objetivo de desarrollo nacional. Las políticas que se apliquen deben, por tanto, evaluar las consecuencias sociales y ser capaces de ofrecer escenarios alternativos, una vez discutidas con los responsables locales.

- Respetar el contexto local. Hay que evitar el diseño de programas ideales, carentes de los elementos necesarios para una apropiación local, más allá de los grupos dirigentes. Es necesario desarrollar una visión compartida con los demás actores internacionales sobre la respuesta estratégica necesaria, diferenciando entre las situaciones de posconflicto o de transición política, el deterioro de la gobernabilidad y las crisis prolongadas o situaciones de punto muerto.

- Alinearse con las prioridades locales de forma diferente según los diferentes contextos. Tenemos que diferenciar la situación de gobiernos que manifiestan una voluntad política de promover el desarrollo, pero no tienen capacidad para hacerlo, de aquellos gobiernos con una gobernabilidad débil o con conflicto violento. En el primer caso, tenemos que intentar que nuestra ayuda respalde las estrategias del gobierno receptor. Allí donde la capacidad sea limitada, el uso de instrumentos de ayuda alternativos, como los acuerdos internacionales o los fondos fiduciarios “multidonante”, pueden facilitar el compromiso compartido para cumplir las prioridades marcadas. En el segundo caso, donde no es posible el alineamiento, se debe consultar a los principales actores nacionales y analizar si es posible un alineamiento parcial, ya sea sectorial o regional, intentando evitar aquellas actividades que debiliten la construcción de las instituciones nacionales, como el establecimiento de sistemas paralelos que no contemplen mecanismos de transición o de desarrollo a largo plazo. En cualquier caso, es importante identificar los sistemas que funcionan en el seno de las instituciones locales existentes y trabajar para fortalecerlos.

- Mantener a todos los denominados "grupos influyentes" dentro de la estructura amplia de poder que pilote la transición desde una dictadura o situación de conflicto a una democracia y estabilidad del país. El coste de que uno de ellos salga de esa estructura puede ser inmenso, máxime cuando no es posible asegurar el éxito de la transición.

- Planificar intervenciones a largo plazo. El apoyo al restablecimiento de un Estado no es un objetivo, sino más bien un proceso donde los efectos nunca son inmediatos. De cualquier manera, el coste de la guerra, en todos sus aspectos, será más elevado que el de una paz inestable y las transiciones son siempre inciertas y peligrosas. La prevención y alerta temprana de conflictos son elementos que pueden reducir la fragilidad hoy y atenuar el riesgo de futuros conflictos y crisis, contribuyendo así al desarrollo y a la seguridad global a largo plazo.

- Consolidar un enfoque estratégico donde tenga cabida cada situación, es decir, la realidad política, económica y social de cada Estado frágil en el África Subsahariana, evitando listas precisas. Es preferible razonar en términos de trayectorias y de evolución en el tiempo de cada Estado. Por otro lado, hay que evitar la existencia de "huérfanos de ayuda", Estados donde hay obstáculos políticos importantes y falta de compromiso del gobierno con el desarrollo de sus ciudadanos, pero donde, además, acuden pocos actores internacionales y en los que los niveles de ayuda son bajos. Lo mismo ocurre con las regiones olvidadas dentro de un país, o con los sectores y grupos abandonados dentro de las sociedades. Cuando se toman decisiones sobre la asignación de la ayuda, debe evitarse que los programas tengan estos efectos de exclusión.

La ayuda que España preste a los Estados frágiles debe ser lo suficientemente flexible como para aprovechar las oportunidades y reaccionar a las condiciones variables en el terreno. Al mismo tiempo, dada la escasa capacidad y la cantidad de retos a los que deben hacer frente los Estados frágiles, el compromiso internacional puede necesitar más tiempo que en otros países de renta más baja. El desarrollo de una auténtica capacidad institucional, por ejemplo, exige normalmente un compromiso de al menos diez años. Es necesario insistir decididamente en una cada vez menor volatilidad del compromiso, no sólo en cuanto al volumen de ayuda, sino también en relación con la presencia diplomática y sobre el terreno, ya que resulta potencialmente desestabilizador para los Estados frágiles y los actores internacionales. Debe mejorarse la capacidad de previsión de la ayuda en estos países y coordinar previamente cualquier cambio importante en su programación.

5.4 Recomendaciones para una estrategia española

España debe prestar atención a los Estados frágiles, porque es en esos países donde la población sufre de manera desproporcionada todas las consecuencias de la falta de desarrollo. En su planificación futura, España debería ir más allá del uso de medidores macroeconómicos, incluyendo en su estrategia un estudio del liderazgo interno de cada país; del nivel de su compromiso internacional a través del análisis de los acuerdos internacionales ratificados por dicho Estado; y, finalmente, del respeto real de los derechos fundamentales.

Hacer una apuesta por los Estados frágiles significaría trabajar en un amplio marco de intervención con los siguientes elementos:

- Coordinación con la Unión Europea (en especial en su estrategia hacia África y los Estados frágiles) y con el resto de donantes presentes sobre el terreno.

- Diseñar conjuntamente una estrategia en función de la población local.

- Sistematizar el apoyo a los programas elaborados por el propio Estado para mejorar su apropiación y evitar que la ayuda esté desligada de las prioridades de la población.

- Programar la fase humanitaria como fase previa y preparatoria de la etapa de reconstrucción. En ese sentido, la ayuda de emergencia debe preparar la ayuda para el desarrollo a largo plazo y no planificarse como un instrumento diferenciado.

- Apoyar, en las situaciones críticas a grupos sociales alternativos que monopolizan el control del aparato del Estado para abrirlo a toda la población.

De esta forma, España podrá:

- Coordinar y complementar las actuaciones en la región con el resto de donantes y, especialmente, con aquellos que más tiempo llevan y que más experiencia tienen en cada Estado frágil, lo que supone, además, hacer el mejor uso posible de los principios de la Declaración de París sobre eficacia de la ayuda de 2005 por parte de un donante como nuestro país que aún no tiene gran experiencia con las contrapartes locales y que, en ocasiones, se encuentra en países donde ya hay múltiples donantes. El diálogo con estos donantes con mayor presencia y experiencia nos evitará trabajar con contrapartes equivocadas o conflictivas que ha-

yan sido previamente descartadas por los demás. Igualmente, evitará que nos solapemos en sectores en los que los demás ya trabajan y acudir realmente a aquellos en los que se nos necesite o a los que podamos añadir valor.

- Proporcionar al sistema el valor añadido de nuestra participación. Al menos en un primer momento debemos centrarnos en nuestra ventaja comparativa. Nuestro país ha desempeñado un papel relevante en América Latina durante los procesos de paz de los años ochenta y noventa, así como en los procesos de reconciliación nacional y reconstrucción del tejido social subsiguientes. Tenemos gran experiencia en estas situaciones, y deberíamos aprovecharla en situaciones semejantes en los Estados frágiles del África Subsahariana, poniéndola también a disposición de la Unión Europea en su estrategia para África.

  Por otro lado, la percepción de país relativamente nuevo en la zona (en algunos países totalmente nuevo), nuestra prácticamente nula presencia colonial en la región y una escasa actividad de nuestras empresas nos sitúa en un buen lugar para realizar una labor de mediación y de reconstrucción del tejido social en situaciones de conflicto.

- Aprovechar el impulso reciente en los sectores considerados por la AOD española como prioritarios. Nuestro país está impulsando con confianza en el continente, y con amplio consenso del resto de donantes, la promoción del enfoque de género. El ejemplo más claro es el encuentro anual de mujeres, reunidas por primera vez en Maputo en 2006, y posteriormente en Madrid en 2007 y en Niamey en el mes de mayo de este año 2008. En el marco de la división de tareas entre actores, nuestro país debe seguir esa vía en la que se reconoce su aportación y su valor añadido. Temas como la trata de seres humanos, la ablación y/o la violencia de género son fundamentales para el desarrollo del África Subsahariana. España puede añadir valor al desarrollo de África haciendo que las mujeres africanas tengan voz y ésta sea escuchada con propuestas concretas.

- Involucrar a todos los actores implicados, Secretarías de Estado del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (SECI, SEAE…), del Ministerio de Economía y del Ministerio de Defensa. En un contexto de urgencia y riesgo, sin una estrategia clara y definida previamente, nuestra intervención sólo será parcial o dispersa, reduciéndose en buena medida a la mera ayuda humanitaria o de emergencia, pero sin centrarse en las causas profundas y sin darse el tiempo necesario para obtener resultados. Es necesario dotarse de una comisión donde se puedan establecer unos mínimos que respondan a los principios de acción necesarios para ser eficaces en nuestras intervenciones con los Estados más

vulnerables. Hay que evitar la dispersión de iniciativas que desestabilicen aún más a estos Estados.

- Los nuevos Plan África y Plan Director de la Cooperación deben permitir a España avanzar en los siguientes elementos:

  – Reducir el número de países y/o de sectores de intervención. Tras una primera fase en la que España aparece decididamente en África, es necesario concentrar nuestros esfuerzos en los países y/o sectores en los que ofrezcamos más impacto y demos mayor valor añadido con ello, no sólo estaremos en la línea de los objetivos de la Declaración de París, sino que haremos un mejor aprovechamiento de nuestros recursos. Menos países y/o menos sectores suponen más recursos para los mismos y, por tanto, mayor impacto.

    En este punto se recomienda aprovechar el impulso de la división del trabajo que preconiza la UE a través de acciones multilaterales coordinadas. Los desafíos complejos y pluridisciplinares que plantean los Estados frágiles se prestan de manera casi natural a la división de tareas entre donantes que marca la UE. El esfuerzo a largo plazo, los diferentes sectores sobre los que actuar e incluso la necesidad de evitar la percepción de ingerencia, demandan una respuesta coordinada y común en el seno de la UE ante estas crisis.

  – Replantearse la necesidad de contar con tres categorías de países (prioritarios, atención especial y preferentes). Esas categorías rígidas no obedecen a una realidad en cuanto a destino de recursos sobre el terreno, ni aportan valor añadido al grado de actuación de España. Por el contrario, pueden impedir dotar de recursos a situaciones como las de Costa de Marfil o Kenia, abundantes en el caso de los Estados frágiles, en las que el estallido de la crisis es súbito. Sería conveniente revisar las categorías y tender a diferenciar sólo entre los países prioritarios y el resto.

  – Dotar de recursos consecuentes a los países que seleccionemos como prioritarios. Indicar que un país es prioritario para España o para la cooperación española debe traducirse en una ayuda y recursos (también humanos) destinados a ese país que le sitúen entre los principales receptores de nuestra cooperación. Para ello, debemos analizar por qué seleccionamos a ese país como prioritario y en qué sectores queremos intervenir. Con menos países y sectores de intervención liberaremos recursos que deben ir a los seleccionados como prioritarios. Esto engloba también el número y el perfil de personas que España sitúa en estos países. Si un país o sector es prioritario,

habrá que incrementar sensiblemente el número de recursos humanos sobre el terreno y adecuar su perfil a sus necesidades. En ese sentido, los recortes del presupuesto de la ayuda anual a un determinado Estado deberían ser contemplados siempre como último recurso en los casos más graves de Estados frágiles.

– Planificar cuidadosamente la sustitución de la ayuda que proviene de condonaciones de deuda por nuevas partidas en dinero líquido. Nuestra ayuda al África Subsahariana, al igual que para el resto de donantes, ha tenido en los últimos años un alto componente de deuda condonada. En concreto, la deuda nigeriana ha tenido un peso enorme en la AOD hacia ese continente en la práctica totalidad de los miembros del CAD. Si no queremos ver nuestras cifras de AOD reducirse de un año a otro al finalizar la amortización de las operaciones de deuda, es necesario establecer un plan realista y sostenido de incremento de la ayuda que no sea deuda. Esa planificación es aún más necesaria si se quiere mantener el objetivo de destinar un 20% de la AOD a los países menos avanzados. Además, los Estados frágiles necesitan más que ningún otro tipo de sociedad en desarrollo una ayuda predecible que no varíe de manera significativa de un año a otro para poder hacer frente a los retos planificados a largo plazo.

– Integrar y coordinar mejor la acción de los diferentes actores en los Estados frágiles tanto dentro de la cooperación al desarrollo en las fases humanitarias y de emergencia, o a largo plazo, como con los actores encargados de la diplomacia y la defensa para actuar con objetivos y análisis compartidos.

– Establecer como objetivo fundamental la coherencia. La coherencia entre la política de cooperación y la política comercial, de migración y de pesca en los Estados frágiles es una de las principales garantías de éxito en la estabilización de esos países.

– Apoyar las reformas que respondan a demandas realistas y que desestabilicen en menor medida las bases políticas que deben propiciar el cambio de su propia sociedad.

• Crear, en la AECID, un grupo de trabajo transversal sobre Estados frágiles que actúe como mecanismo de alerta temprana, y grupos específicos para países concretos que hayan entrado en crisis. Los Estados frágiles del África Subsahariana son un entorno que nuestro país no conoce bien. En algunos de ellos, nuestra presencia se remonta solamente a un par de años. Por eso, existe un gran riesgo de realizar

análisis parciales o descoordinados por parte de los ministerios llamados a intervenir. Para evitarlo, es necesario constituir un grupo de trabajo que integre a responsables de la Administración en el terreno humanitario, el del desarrollo, el de la diplomacia y el de defensa, junto con expertos universitarios. Ese grupo debe proponer un análisis común de la situación y de sus causas, detectando los indicios previos a la situación de crisis y proponiendo acciones para evitar que estalle.

Por último, debe fijar los objetivos de nuestra acción en esos Estados y los medios necesarios para llevarlos a cabo. Si uno de esos Estados entra en crisis, un grupo *ad hoc* con miembros de esas mismas estructuras especialmente familiarizados con el país deberá adaptar lo establecido a su realidad concreta. Estos grupos específicos para Estados frágiles en crisis pueden y deben crearse aún sin la existencia del grupo transversal sobre los Estados frágiles. Dado que nuestra política exterior y nuestra cooperación se han organizado tradicionalmente por áreas geográficas y no temáticas, los grupos anteriores ayudarán a paliar esta carencia, estableciendo un análisis común de la situación, evitando la dispersión de medios en acciones dispares y armonizando los objetivos individuales de cada ministerio en una acción coherente.

Esa estructura debe ser capaz de poder planificar la respuesta humanitaria ante el estallido de la crisis, de forma que no quede desconectada de la ayuda para el desarrollo. A largo plazo, las intervenciones de esta naturaleza deben ir sentando las bases para una fase de estabilización y posconflicto. Toda nuestra acción en los Estados frágiles debe ser un *continuum* planificado y previsible.

- Trabajar con los multilaterales. España tiene que hacer un uso estratégico y selectivo de sus contribuciones a las iniciativas multilaterales y regionales en la zona, en especial a la Unión Africana y al NEPAD y a las subregionales como la CEDEAO. El África Subsahariana es un gran receptor de ayuda multilateral española: un 38,5% del total de la ayuda multilateral bruta en 2005 y un 34,2% en 2006. El enfoque es correcto en tanto en cuanto nuestro país debe apoyarse en los mecanismos multilaterales existentes para intervenir en entornos complejos en los que no tenemos experiencia. Igualmente, en el caso del África Subsahariana, el uso de fondos fiduciarios gestionados por órganos de Naciones Unidas canaliza importantes cantidades de dinero a la región, mientras permite a nuestro país ir ganando experiencia y capacidad de actuación que revertirá en nuestra acción bilateral. Debemos aprovechar la legitimidad que nos brinda apoyar financieramente de manera significativa estos instrumentos, para posicionarnos estratégicamente dentro de la comunidad internacional de donantes.

Es necesario seguir participando activamente y muy de cerca en el trabajo que se viene desarrollando sobre los Estados frágiles en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, del Banco Mundial y especialmente de la Unión Europea. Por último, debemos planificar el situar expertos españoles en las organizaciones regionales con mayor potencial estabilizador y de diálogo. Las Secretarías del NEPAD, la Unión Africana y la CEDEAO deberían contar con expertos españoles. El objetivo es doble: establecer un diálogo sobre qué necesitan esas organizaciones de España y qué podemos ofrecerles; e ir formando expertos en el África Subsahariana en general y en la gestión de crisis en el continente en particular.

- Dotar a la Casa África de funciones específicas para sensibilizar a nuestra ciudadanía sobre lo que supone actuar en los Estados frágiles del África Subsahariana y la dificultad de tal actuación. La Casa África puede desempeñar un papel fundamental a la hora de plantear a la ciudadanía la existencia de los Estados frágiles y la especificidad de la intervención en ellos, mostrando tanto la necesidad de intervenir como la complejidad de hacerlo, y lo aleatorio de los resultados que se obtendrán. Dado que el apoyo de la opinión pública es fundamental para que España pueda actuar a largo plazo en las situaciones complejas del África Subsahariana es necesario una campaña de sensibilización y explicación de nuestra actuación en esas áreas. En concreto, hay que explicar a la ciudadanía que la acción de España en los Estados frágiles supone:

  – Que nuestro país tiene que tratar con actores no estatales, con agendas e intereses distintos de los que tradicionalmente tienen los Estados. Cuando se trata con Estados se puede asumir un mínimo de previsión; los actores no estatales son impredecibles con mayor frecuencia.

  – Que nuestra actuación debe ser global, integrando medios de la cooperación, la diplomacia y la defensa que en Estados en desarrollo no frágiles tienden a separarse. Las amenazas a la paz y a la seguridad que provienen de Estados frágiles o en colapso son especialmente complejas, porque no pueden evitarse empleando exclusivamente medios militares. Igualmente, su desarrollo no depende exclusivamente de variables económicas o financieras.

  – Que nuestra acción requiere tiempo y será a largo plazo. Los procesos de reconstrucción son especialmente largos y complejos, lo cual casa mal con la inmediatez de la opinión pública. Es necesario tomar conciencia de que, cada vez más, encontramos regiones en el mundo que están siendo internacionalizadas o transnacionalizadas por la falta de efectividad de los Estados que las ocupan. Así, en regiones como los Grandes Lagos o Darfur, es la comu-

nidad internacional la que garantiza o ha garantizado tareas claves del Estado, incluida, en ocasiones, la seguridad. La construcción de un Estado digno de ese nombre en esas situaciones es un proceso lento y complejo.

- Tener en cuenta el enfoque subregional en nuestras acciones bilaterales. Dado que una de las características de un Estado frágil es su impacto en los países del entorno (flujos migratorios o de refugiados, comercio transfronterizo ilegal de armas o materias primas, desbordamiento del conflicto por solidaridades étnicas...), es necesario integrar el enfoque subregional en el análisis de causas y consecuencias de la crisis y asegurarse de que ninguna de nuestras acciones tiene un impacto negativo en la subregión. En ese sentido, una estrategia de España para África Occidental como tal subregión en su conjunto será especialmente bienvenida, pues en ella se encuentran nuestros "vecinos" del África Subsahariana, lo que permitiría concentrar los recursos haciendo más efectiva nuestra acción en la zona.

- Contemplar el valor de la asistencia técnica en su vertiente más innovadora. Los Estados frágiles plantean necesidades acuciantes para el reforzamiento institucional en sectores claves, como la reforma del sector de la seguridad (ejército y policía), la recaudación fiscal o el diseño de una administración descentralizada, en los que la asistencia técnica se revela como uno de los mejores instrumentos de cooperación siempre y cuando no sustituya los recursos locales. La asistencia técnica debe complementarse y responder a las demandas del país socio con nuevas alternativas que no generen dependencia y fortalezcan el terreno de las capacidades locales sin condicionarlas.

Los Estados frágiles en el África Subsahariana sitúan a España ante un doble desafío. Por un lado, plantean la necesaria valoración de la eficacia de la ayuda en entornos sumamente difíciles y, por otro, apuntan a la seguridad y su mantenimiento como factor esencial para el desarrollo. Por eso, por la necesidad de prevenir las crisis y por la complejidad y dificultad de mantenerse sobre el terreno cuando éstas estallan, especialmente cuando van acompañadas de violencia, es por lo que una estrategia previa para ellos es vital. España debe dotarse de ella ahora que nuestra presencia y nuestro compromiso en África se han reforzado, asumiendo que el África Subsahariana, a pesar de concentrar buena parte de los Estados frágiles del planeta, no tiene su monopolio, y que no existe la receta ideal para aplicar a todas las situaciones existentes, puesto que lo que funciona en un país, no necesariamente lo hará en otro.

6. Anexo 1

Mapa 2. Mapa indicativo de los países con indicadores de fragilidad

Fuente: MAEC, Plan África (2006-08).

7. Anexo 2

El Índice muestra una firme correlación entre las puntuaciones sobre corrupción observadas por Transparencia Internacional (TI) y la inestabilidad de un Estado. Ocho de los diez países más estables figuran también entre los diez menos corruptos.

Gráfico 2. Índice de Estados frágiles en el mundo

Fuente: Foreign Policy: Índice de Estados fallidos. Edición española. Gráfico comparado del volumen de ayuda exterior per cápita que reciben los países con las puntuaciones del Índice. Se constata que aquéllos con mayor riesgo de hundimiento obtienen una ayuda mísera. La excepción son los que han sufrido una intervención militar internacional. Afganistán, Bosnia, República Democrática del Congo, Iraq y Sierra Leona reciben un volumen de ayuda externa por encima de la media (Bosnia es el que más obtiene, con diferencia).

8. Anexo 3

Tabla 3. Clasificación de 60 Estados por su debilidad con los conflictos internos y disfunción social (continúa...)

			Indicadores de inestabilidad											
Nº	**Total**	**Países**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
1	112,3	Sudán	9,6	9,7	9,7	9,1	9,2	7,5	9,5	9,5	9,8	9,8	9,1	9,8
2	110,1	Rep. Dem. del Congo	9,5	9,5	9,1	8,0	9,0	8,1	9,0	9,0	9,5	9,8	9,6	10,0
3	109,2	Costa de Marfil	8,8	7,6	9,8	8,5	8,0	9,0	10,0	8,5	9,4	9,8	9,8	10,0
4	109,0	Iraq	8,9	8,3	9,8	9,1	8,7	8,2	8,5	8,3	9,7	9,8	9,7	10,0
5	108,9	Zimbabue	9,7	8,9	8,5	9,0	9,2	9,8	8,9	9,5	9,5	9,4	8,5	8,0
6	105,9	Chad	9,0	9,0	8,5	8,0	9,0	7,9	9,5	9,0	9,1	9,4	9,5	8,0
6	105,9	Somalia	9,0	8,1	8,0	7,0	7,5	8,5	10,0	10,0	9,5	10,0	9,8	8,5
8	104,6	Haití	8,8	5,0	8,8	8,0	8,3	8,4	9,4	9,3	9,6	9,4	9,6	10,0
9	103,1	Pakistán	9,3	9,3	8,6	8,1	8,9	7,0	8,5	7,5	8,5	9,1	9,1	9,2
10	99,8	Afganistán	7,9	9,6	9,1	7,0	8,0	7,5	8,3	8,0	8,2	8,2	8,0	10,0
11	99,0	Guinea Conakry	7,5	7,2	8,1	8,4	8,0	8,0	9,1	9,0	8,1	8,1	9,0	8,5
11	99,0	Liberia	8,0	9,3	7,0	7,1	8,6	8,9	7,8	9,0	7,2	7,3	8,8	10,0
13	97,5	República Centroafricana	9,0	7,7	8,8	5,5	8,5	8,1	9,0	8,0	7,5	8,9	8,0	8,5
14	97,3	Corea del Norte	8,0	6,0	7,2	5,0	9,0	9,5	9,8	9,5	9,5	8,3	8,0	7,5
15	96,7	Burundi	9,0	9,1	7,0	6,7	8,8	7,8	7,2	8,5	7,5	7,3	7,8	10,0
16	96,6	Yemen	7,8	6,7	7,0	8,2	9,0	7,8	8,8	8,2	7,2	9,0	9,4	7,5
16	96,6	Sierra Leona	8,5	7,9	7,1	8,9	8,7	9,0	8,0	8,0	7,0	7,0	7,7	8,8
18	96,5	Myanmar (antigua Birmania)	8,9	8,8	9,0	6,0	9,0	7,1	9,2	8,2	9,8	9,0	8,0	3,5
19	96,3	Bangladesh	9,0	5,8	9,5	8,5	9,0	7,0	9,0	7,5	7,8	8,3	8,9	6,0
20	95,4	Nepal	8,5	4,8	9,2	6,0	9,2	8,5	9,2	6,2	9,1	9,0	9,0	6,7

1. Presiones demográficas; **2.** Refugiados y desplazados; **3.** Agravios colectivos; **4.** Fugas humanas; **5.** Desarrollo desigual; **6.** Economía; **7.** Deslegitimación del Estado; **8.** Servicios públicos; **9.** Derechos humanos; **10.** Aparatos de seguridad; **11.** Élites divididas; **12.** Intervención externa.

Fuente: Fondo por la Paz y Foreign Policy, Índice anual de Estados fallidos.

Tabla 3. Clasificación de 60 Estados por su debilidad con los conflictos internos y disfunción social

			Indicadores de inestabilidad											
Nº	**Total**	**Países**	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**	**6**	**7**	**8**	**9**	**10**	**11**	**12**
21	94,5	Uganda	8,0	9,2	7,8	5,7	8,4	7,5	8,0	8,0	8,0	8,5	7,9	7,5
22	94,4	Nigeria	8,0	5,9	9,1	8,5	9,0	5,4	9,0	8,3	7,1	9,2	9,0	5,9
22	94,4	Uzbekistán	7,7	5,8	7,5	7,5	8,1	7,0	9,3	7,0	9,3	9,1	9,1	7,0
24	92,9	Ruanda	9,5	7,0	9,0	8,2	7,2	8,0	8,7	6,9	7,7	5,0	8,9	6,8
25	92,4	Sri Lanka	8,0	8,2	9,1	6,7	8,0	5,7	8,6	7,0	7,2	8,5	8,9	6,5
26	91,9	Etiopía	9,0	7,6	7,0	7,5	8,5	8,0	7,6	6,2	8,0	7,5	8,7	6,3
27	91,8	Colombia	7,0	9,1	7,4	8,5	8,5	3,2	8,7	6,5	7,6	9,0	9,2	7,1
28	90,3	Kirguizistán	8,0	6,6	7,0	7,5	8,0	7,5	8,3	7,3	7,9	8,3	7,9	6,0
29	89,8	Malaui	9,0	6,0	6,0	7,0	8,8	8,8	8,0	9,0	8,0	5,5	6,7	7,0
30	89,7	Burkina Faso	9,0	5,9	6,5	6,6	8,8	8,2	7,8	8,4	6,5	7,6	7,7	6,7
31	89,5	Egipto	8,0	6,0	8,5	6,0	8,0	7,0	9,0	7,3	8,0	6,5	7,7	7,5
32	89,2	Indonesia	7,5	8,2	6,3	8,3	8,0	6,8	6,7	7,2	7,5	7,5	7,9	7,3
33	88,6	Siria	7,0	7,1	8,0	6,8	8,9	6,5	9,0	5,5	9,0	7,5	7,1	6,2
33	88,6	Kenia	9,0	7,1	6,7	8,0	8,0	6,8	7,3	7,2	6,9	7,0	7,6	7,0
35	88,5	Bosnia Herzegovina	6,5	8,5	8,6	6,0	7,3	6,2	8,1	5,8	5,3	7,5	8,7	10,0
36	88,4	Camerún	6,5	6,8	6,5	8,0	8,7	6,0	8,5	8,0	7,2	7,6	7,9	6,7
37	88,3	Angola	8,0	8,5	6,3	5,0	9,0	4,9	8,8	7,6	7,8	6,8	8,0	7,6
37	88,3	Togo	7,0	5,8	6,0	6,5	7,5	8,0	8,7	8,1	8,1	8,1	7,8	6,7
39	87,9	Bután	6,0	8,1	7,0	6,7	9,0	8,0	8,4	6,0	8,6	5,0	8,4	6,7
39	87,9	Laos	8,0	5,9	6,3	6,6	5,9	6,5	7,9	8,0	8,2	9,0	8,9	6,7
41	87,8	Mauritania	9,0	5,9	8,5	5,0	7,0	7,8	7,1	8,2	7,1	7,6	7,9	6,7
42	87,7	Tayikistán	7,0	6,6	6,2	6,5	7,4	6,8	8,9	7,5	8,6	7,5	8,7	6,0
43	87,1	Rusia	8,0	7,2	8,0	7,0	8,0	3,7	8,2	6,9	9,1	7,5	9,0	4,5
44	87,0	Níger	9,4	4,3	8,5	6,0	7,2	9,0	7,9	8,5	6,5	6,7	6,0	7,0
45	86,1	Turkmenistán	7,0	4,2	5,2	6,0	7,2	8,0	9,1	7,2	9,7	8,5	8,0	6,0
46	85,4	Guinea Bissau	7,0	4,9	5,5	7,0	9,3	7,4	7,8	8,0	7,9	7,5	6,5	6,6
47	85,0	Camboya	7,5	6,5	7,0	8,0	7,2	6,0	7,8	7,5	6,9	6,7	7,5	6,4
47	85,0	República Dominicana	7,8	7,0	6,5	8,5	8,0	6,0	6,2	8,0	7,1	7,0	7,4	5,5
49	84,6	Papúa Nueva Guinea	8,0	2,5	8,0	8,0	9,0	7,0	7,8	8,0	6,1	7,0	6,7	6,5
50	84,5	Bielorrusia	9,0	5,1	5,5	3,5	8,5	6,3	9,0	7,5	7,3	6,8	8,0	8,0
51	84,3	Guatemala	8,7	6,0	7,1	6,7	8,0	7,1	7,5	7,1	7,1	7,5	6,0	5,5
52	84,0	Guinea Ecuatorial	7,0	2,0	6,7	7,5	9,0	4,0	9,0	8,0	8,5	8,3	8,0	6,0
52	84,0	Irán	6,5	8,7	6,9	5,0	7,5	3,0	8,1	6,1	9,1	8,0	8,8	6,3
54	83,9	Eritrea	8,0	7,2	5,4	6,0	6,0	8,0	8,0	7,3	6,8	7,2	7,5	6,5
55	83,8	Serbia y Montenegro	5,7	8,5	8,6	5,5	8,0	6,5	7,8	5,0	5,6	6,5	8,6	7,5
56	82,9	Bolivia	7,5	4,0	7,0	7,0	8,8	6,2	7,0	7,8	6,7	6,5	8,4	6,0
57	82,5	China	8,5	5,1	8,0	6,6	9,2	4,5	8,5	7,3	9,0	5,5	8,0	2,3
57	82,5	Moldavia	7,0	4,7	7,3	8,0	7,5	7,5	7,4	7,0	6,8	5,5	6,8	7,0
59	82,4	Nicaragua	6,5	5,5	6,4	7,1	9,0	8,5	7,3	7,2	5,7	6,5	7,0	5,7
60	82,2	Georgia	6,0	6,8	7,4	6,1	7,0	5,5	7,7	6,3	5,6	8,1	7,1	8,6

1. Presiones demográficas; **2.** Refugiados y desplazados; **3.** Agravios colectivos; **4.** Fugas humanas; **5.** Desarrollo desigual; **6.** Economía; **7.** Deslegitimación del Estado; **8.** Servicios públicos; **9.** Derechos humanos; **10.** Aparatos de seguridad; **11.** Élites divididas; **12.** Intervención externa.

Fuente: Fondo por la Paz y Foreign Policy, Índice anual de Estados fallidos.

9. Anexo 4

En los Estados frágiles se registra cerca de un tercio de las muertes en la infancia, y a ellos pertenece el 29% de los niños de 12 años de edad que no completaron la enseñanza primaria en 2005. La mitad de los países en que no es probable que se alcance la paridad de género en cuanto a matrícula de primaria y secundaria son Estados frágiles. Los conflictos son una de las principales razones que hacen que los países se deslicen a una situación de fragilidad, pues entrañan altos costos en cuanto a pérdida de vidas y daños materiales, reducen el crecimiento e incrementan la pobreza. Los Estados frágiles son los que más distan de haber alcanzado la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Tabla 4. Indicadores ODM y su distribución poblacional en los Estados frágiles (continúa...)

Indicador	Total en países en desarrollo (millones)	Total en Estados frágiles (en millones) (proporción porcentual)
Total de la población (2004)	**5.427**	**485 (9%)**
ODM 1. Pobreza (2004)		
Extrema pobreza	985	261 (27%)
Desnutrición infantil	143	22,7 (16%)
ODM 2. Educación universal		
Niños de 12 años de edad que no completaron la escuela primaria en 2005	13,8	4 (29%)

Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones del personal del Banco Mundial.

Tabla 4. Indicadores ODM y su distribución poblacional en los Estados frágiles

Indicador	Total en países en desarrollo (millones)	Total en Estados frágiles (en millones) (proporción porcentual)
ODM 4. Mortalidad de niños de menos de cinco años		
Niños nacidos en 2005 que no se prevé que alcancen los cinco años de edad	10,5	3,3 (31%)
ODM 5. Salud materna		
Nacimientos sin asistencia profesional	48,7	8,9 (18%)
ODM 6. Enfermedades		
Muertes debidas a tuberculosis	1,7	0,34 (20%)
HIV+	29,8	7,2 (24%)
ODM 7. Sostenibilidad ambiental		
Falta de acceso a una fuente de agua mejorada	1.083	209 (19%)
Falta de acceso a servicios de saneamiento mejorados	2.626	286 (11%)

Fuente: Elaboración propia en base a las estimaciones del personal del Banco Mundial.

10. Anexo 5

Tabla 5. Ayuda bilateral española por región (en millones de dólares constantes 2005)

	2002	2003	2004	2005	2006
África	**425**	**316**	**423**	**792**	**628**
África Subsahariana	265	209	223	658	363
África del Norte	160	108	199	131	258
Asia	**214**	**194**	**153**	**177**	**157**
Asia Central y del Sur	70	47	36	41	38
Extremo Oriente	140	147	114	134	118
América	**702**	**751**	**734**	**883**	**837**
América Central y del Norte	352	313	429	484	451
América del Sur	307	370	255	340	313
Oriente Medio	**38**	**87**	**101**	**239**	**267**
Europa	**159**	**138**	**102**	**50**	**141**
Total	**1.539**	**1.486**	**1.513**	**2.141**	**2.031**

Fuente: Estadísticas CAD/OCDE.

11. Anexo 6

Tabla 6. Los 10 países más frágiles del África Subsahariana

Ranking Mundial Global		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	Sudán	113,7	9,2	9,8	10,0	9,0	9,1	7,7	10,0	9,5	10,0	9,9	9,7	9,8
3	Somalia	111,1	9,2	9,0	8,5	8,0	7,5	9,2	10,0	10,0	9,7	10,0	10,0	10,0
4	Zimbabue	110,1	9,7	8,7	8,8	9,1	9,5	10,0	9,5	9,6	9,7	9,5	9,0	7,0
5	Chad	108,8	9,1	8,9	9,5	7,9	9,0	8,3	9,5	9,1	9,2	9,6	9,7	9,0
6	Costa de Marfil	107,3	8,6	8,3	9,8	8,4	8,0	8,9	9,5	7,9	9,2	9,6	9,3	9,8
7	Rep. Democrática del Congo	105,5	9,4	8,9	8,8	7,6	9,1	8,0	8,3	8,7	8,9	9,6	8,6	9,6
9	Guinea	101,3	7,8	7,4	8,1	8,3	8,5	8,5	9,6	8,9	8,6	8,1	9,0	8,5
10	Rep. Centroafricana	101,0	8,9	8,4	8,8	5,5	8,6	8,4	9,0	8,0	8,2	8,9	9,3	9,0
15	Uganda	96,4	8,1	9,4	8,5	6,0	8,5	7,5	8,5	8,2	8,2	8,3	7,8	7,4
17	Nigeria	95,6	8,2	5,6	9,5	8,5	9,1	5,4	9,1	8,7	7,1	9,2	9,5	5,7

1. Puntuación total; **2.** Presión demográfica; **3.** Refugiados y desplazados; **4.** Discriminación; **5.** Movimientos de población; **6.** Desarrollo desigual; **7.** Declive económico; **8.** Deslegitimación del Estado; **9.** Deterioro de los servicios públicos; **10.** Falta de Estado de derecho; **11.** Falta de control del aparato de seguridad; **12.** Élites en facciones; **13.** Intervenciones externas.

Fuente: Failed States Index 2007. Fund for Peace.

Documentos publicados

1/2006. **Propuestas para la cohesión social euro-latinoamericana.** Federico Steinberg, con la colaboración de Nicolás Sartorius y de Vicente Palacio.
2/2006. **Perspectivas de futuro del Convenio de Defensa España-EE UU.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
3/2006. **El papel de la comunidad de inteligencia en la toma de decisiones de la política exterior y de seguridad de España.** Antonio M. Díaz Fernández.
4/2006. **Iniciativa española para una Red Transatlántica de Conocimiento. Una propuesta para el acercamiento de Estados Unidos al sistema educativo y científico de la Unión Europea.** Ignacio Molina y Vicente Palacio.
5/2007. **España en el actual contexto económico de América Latina: una política exterior coordinada con la Unión Europea y Estados Unidos.** Miguel Solana.
6/2007. **Políticas de reforma fiscal en América Latina desde la perspectiva española. Propuestas para Perú y México.** Domingo Carbajo Vasco.
7/2007. **La reforma de la carrera militar en España.** Panel de Expertos de Relaciones Transatlánticas y de Seguridad.
8/2007. **Política exterior y transpariencia informativa.** Juan Luis Manfredi Sánchez.
9/2007. **La nueva Asia Central en el contexto internacional.** Nicolás de Pedro y Juan de Luis.
10/2007. **La acción internacional de las comunidades autónomas y su participación en la política exterior española.** César Colino.
11/2007. **Hacia una nueva cultura de la defensa en España.** Inmaculada C. Marrero Rocha.
12/2007. **Los fondos de cohesión como instrumentos de cooperación al desarrollo en América Latina.** Juan de Dios Izquierdo Collado y Rubén Darío Torres Kumbrian.
13/2007. **Cooperación en materia de enseñanza/formación militar entre España y los Estados de Iberoamérica.** Javier Chinchón Álvarez.
14/2007. **¿Es importante Mongolia para España? Geostrategia y mercado.** Yolanda Fernández Lommen.
15/2007. **China en Latinoamérica: oportunidades y retos para España.** Mario Esteban Rodríguez y Javier Santiso Guimaras.
16/2007. **La viabilidad del Mercosur. Escenarios y prioridades para España.** José Manuel García de la Cruz, Daniel Gayo Lafée y Ángeles Sánchez Díez.
17/2007. **Una hoja de ruta para la defensa europea.** José Enrique de Ayala y Marín.
18/2008. **¿Cómo fomentar la inversión asiática en España?** Ana María Goy Yamamoto y Amadeo Navarro Zapata.
19/2008. **Los acuerdos de asociación económica (EPA) de la Unión Europea con África Subsahariana.** Ainhoa Marín Egoscozábal.
20/2008. **Coordinación entre el Gobierno central y las comunidades autónomas: asignatura pendiente de la cooperación española.** Angustias Hombrado Martos.
21/2008. **Los objetivos de España en su acción exterior.** Fundación Alternativas.
21*/2008. **The goals of Spain in its Foreign Action.** Fundación Alternativas.
22/2008. **Las alianzas para el desarrollo a través de una gestión para resultados: retos y oportunidades para la cooperación española.** Fernando Casado Cañeque.
23/2008. **Una nueva etapa en las relaciones entre España y la India.** Rubén Campos Palarea.
24/2008. **Las clases medias latinoamericanas y España: oportunidades y desafíos.** David Matesanz Gómez y Andrés Palma Irarrázabal.
25/2008. **España y el futuro constitucional de la UE.** Carlos Closa Montero.
26/2008. **Movimientos indígenas en América Latina: cinco estudios de casos.** Pilar Monreal Requena.
27/2008. **Relaciones bilaterales hispano-vietnamitas.** Antonio J. Peláez Tortosa.
28/2008. **Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.** Eduard Soler i Lecha.
28*/2008. **Barcelona Process: Union for the Mediterranean.** Eduard Soler i Lecha.