



María José Hernández Lorente

**COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN LOS
ESTADOS FRÁGILES: UNA ARQUITECTURA
DE LA AYUDA DIFERENCIADA**

Madrid, abril 2013

SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO

ISSN: 2253-8542

© Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM

C/ Donoso Cortés, 65, 6º. 28015 Madrid.

Tel.: (34) 91 394 64 09/19 – Fax: (34) 91 394 64 14

E-mail: iudcucm@pdi.ucm.es

Página web: www.iudc.es

Este ensayo concursó en el **II Premio Luis Miguel Puerto** a la investigación en desarrollo y cooperación, obteniendo la mención de finalista.

Las publicaciones relativas al **Premio Luis Miguel Puerto** son parte de la Serie Documentos de Trabajo del IUDC-UCM y están disponibles en la sección de publicaciones del IUDC en su página Web: www.iudc.es

El presente documento, es producto de la investigación requerida para la obtención del título de Máster Oficial en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional de la Universidad de Murcia, en el curso 2011-2012. Dicho reconocimiento al mérito académico es parte de la política de publicaciones del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (UCM), La Universidad del País Vasco, la Universidad de Murcia, la Universidad de Cantabria y la Universidad Camilo José Cela; cuyo objetivo fundamental es fomentar la excelencia en la investigación en temas de cooperación y desarrollo.

Índice

1) <i>Resumen</i>	4
2) <i>Summary</i>	5
3) <i>Listado de acrónimos</i>	6
4) <i>Introducción</i>	7
5) <i>Conceptualización</i>	10
6) <i>Estrategias de actuación en los Estados frágiles</i>	18
6.1) <i>Principios de la OCDE para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones Frágiles</i>	19
6.2) <i>El New Deal o Nuevo Acuerdo para el Compromiso con los Estados Frágiles</i>	27
7) <i>Prevención en los Estados Frágiles</i>	33
8) <i>Asignación de la ayuda en los Estados frágiles</i>	43
9) <i>Estudios de caso</i>	50
9.1) <i>República de Haití</i>	51
9.2) <i>República Centroafricana</i>	57
10) <i>Conclusiones</i>	64
11) <i>Anexo 1: The Fund for Peace</i>	69
12) <i>Anexo 2: Modelo de la Severidad de la Etapa de Tiffany Howard</i>	70
13) <i>Anexo 3: Contextualización de Haití y República Centroafricana</i>	73
14) <i>Bibliografía</i>	78

Resumen

La fragilidad es un fenómeno que afecta a un amplio rango de países, convirtiéndose en un reto para la seguridad y estabilidad internacionales, así como en un claro obstáculo para el desarrollo efectivo de los países que la sufren. En el ámbito de la cooperación al desarrollo, la ayuda internacional ha respondido a los retos de desarrollo de los Estados frágiles con los mismos instrumentos generales que para el resto de países, lo que ha limitado en gran medida sus resultados. Se ha evidenciado, por tanto, que las necesidades específicas y diferentes de los Estados frágiles requieren una arquitectura de la ayuda diferenciada, basándose en sus peculiaridades y desafíos concretos.

Se presentan las debilidades que tiene el sistema de ayuda internacional para responder a las mencionadas necesidades y las recomendaciones de cambio en dos ámbitos concretos: prevención y asignación de la ayuda. En el primero, se recomienda observar la prevención de la fragilidad como una herramienta transversal en toda estrategia de cooperación con los Estados frágiles. La fragilidad tiene un carácter multicausal, por lo que las actuaciones de prevención deben adoptar un enfoque holístico, no limitado a aspectos de seguridad, y otorgando una especial atención al ámbito económico. Asimismo, se requiere mejorar la calidad de la ayuda destinada a estos países en los aspectos de volumen, fluctuaciones y sincronización entre las necesidades y capacidad de absorción, por una parte, y los flujos de ayuda, por otro lado. Estos elementos son analizados mediante un estudio de caso en el que se examina la situación y actuaciones de reducción de la fragilidad en dos países: Haití y República Centroafricana.

Palabras clave: Estados frágiles, cooperación al desarrollo, prevención de la fragilidad.

Summary

Fragility is a phenomenon that affects a wide range of countries; it is becoming a challenge to international security and stability, as well as an important obstacle to an effective development of the countries that suffer from it.

In the field of development cooperation, international aid responds to challenges of development in fragile states, with the same general instruments that uses for other countries; meaning that their results are highly limited. It is evident, therefore, that the specific and different needs of fragile states, requires a differentiated aid-architecture, based on their specific characteristics and challenges.

Weaknesses in the system of international aid to solve the above requirements, as well as recommendations to change them; can be presented in two specific areas: prevention and aid allocation. Prevention is recommended as a transversal tool in any strategy for cooperation with fragile states. Fragility is caused by multicausal characters, there for prevention actions, must take an holistic approach, should not be limited to security issues, and should give special attention to the economic sphere. It also requires improving the quality of aid in these countries, in the fluctuations and synchronization between the needs and absorptive capacity on one hand, and aid flows, on the other. These elements are analyzed using a case study which examines the situation and actions to reduce fragility in two countries, Haiti and Central African Republic.

Keywords: Fragile states, development cooperation, prevention of fragility

Listado de acrónimos

AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BM	Banco Mundial
BORUCA	Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en República Centroafricana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DDR	Programa de Desarme, Desmovilización y Rehabilitación en República Centroafricana
DFD	Department for International Development
FpF	Fund for Peace
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDI	Instituto de Derecho Internacional
IHSI	Institut Haitien de Statistique et d'Informatique
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
MINURCA	Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPE	Objetivos para la consolidación de la Paz y del Estado
PIB	Producto Interior Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
RCA	República Centroafricana
SEDLAC	Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean
WGA	Whole-of –Government Approach

Introducción

El fenómeno de la fragilidad de los Estados no es novedoso. En todas las épocas han existido Estados disfuncionales, incapaces de controlar su territorio o prestar los servicios básicos a sus ciudadanos. Sin embargo, este fenómeno ha adquirido más importancia en los últimos años, como consecuencia de los efectos que la fragilidad interna de un país tiene en el resto. La piratería en Somalia, la migración forzosa y el establecimiento de refugiados, o la gestación de células terroristas en países denominados fallidos son ejemplos de las amenazas que supone la fragilidad a la seguridad internacional, y lo que ha provocado el renovado interés en los estudios de ciencia política, relaciones internacionales o cooperación al desarrollo¹.

Estudios como el de Ashraf Ghani y Clare Lockhart² muestran el panorama al que nos enfrentamos cuando analizamos este fenómeno. Entre cuarenta y sesenta países, con una población cercana a los dos billones de personas, están en riesgo de fracaso, o bien ya han colapsado. Utilizando sus términos, este problema se ubica en el corazón de una crisis sistémica mundial constituyendo, por su carácter transfronterizo, *“el reto más serio para la estabilidad internacional del nuevo milenio”*.

Además de la amenaza a la seguridad internacional, la fragilidad supone un riesgo mayor en el ámbito del desarrollo humano, lo que ha provocado un interés en diferentes espacios de la cooperación³. Se ha demostrado que únicamente Estados con una capacidad y una soberanía reales pueden acceder a un progreso humano efectivo, por lo que para desarrollar estrategias de reducción de la pobreza realistas es necesario tener una base de estabilidad. Actualmente, tanto los países donantes como los organismos internacionales se han dado cuenta de la importancia de actuar en la fragilidad y en la construcción de un Estado.

¹ CHAUVET, Lisa; COLLIER, Paul y HOEFFLER, Anke (2007): *The cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*. United Nations University, World Institute for Development Economics Research. Research Paper No. 2007/30.

² GHANI, Ashraf y LOKHART, Clare (2008): *Fixing Failed States. A Framework for rebuilding a fractured world*. Oxford University Press. P. 3-14.

³ MCLOUGHLIN, C. *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre*. University of Birmingham, UK (2012): Chapter 1, Understanding fragile states, Para estos autores *“estos países se están quedando atrasados. Si no se refuerza un modelo internacional de compromiso con ellos, estos países continuarán quedando a la zaga”*. P. 7.

Una vez evidenciado el interés y la necesidad de actuar para resolver los problemas de los Estados en situación de fragilidad, se hace preciso examinar críticamente qué forma es la más adecuada. Puesto que las características y peculiaridades de los Estados frágiles requieren respuestas específicas y diferentes a las desarrolladas en los países ajenos a estas situaciones de fragilidad, parece obvia la necesidad de encontrar una nueva arquitectura de la ayuda y del proceso de desarrollo adaptada a las características y desafíos que suponen las situaciones frágiles y de conflictividad⁴.

La Organización para el Crecimiento y el Desarrollo Económico (OCDE) justifica incluso la definición de unos principios que deben guiar las actuaciones en situaciones de fragilidad, por las diferentes necesidades que requieren en comparación con otros países sin fragilidad. Los Estados frágiles, además de los desafíos de desarrollo que tienen otros países, se enfrentan a retos severos como consecuencia de sus limitaciones en seguridad, capacidad política y administrativa y violencia, entre otros. Tal y como avisa la OCDE, los Estados frágiles son los más alejados de la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), representando el 75% del déficit de éstos⁵. La ayuda al desarrollo dirigida a los países frágiles debe ir apoyada en unos criterios y políticas de actuación que respondan a las necesidades reales de la fragilidad y cumplan con unos criterios de calidad, para conseguir una salida adecuada hacia la estabilidad.

Este estudio pretende analizar las debilidades que presenta el sistema de ayuda internacional para funcionar eficazmente en el desarrollo de los países denominados frágiles, haciendo una revisión de las principales estrategias frente a la fragilidad que se han puesto en práctica, especialmente los principios de actuación de la OCDE sobre la fragilidad de los Estados y el *New Deal* de Busan.

Con este análisis, se pretende dar respuesta a dos cuestiones esenciales en el compromiso con los Estados frágiles: en primer lugar, cómo desarrollar actuaciones de prevención de la inestabilidad o fragilidad; y por otra parte, cómo mejorar la calidad de la

⁴ Las situaciones de fragilidad requieren de enfoques coordinados e intersectoriales que combinen el apoyo a la construcción del Estado y de la paz con otras perspectivas que incluyan todos los ámbitos políticos, sociales y económicos. En palabras de MCLOUGHLIN. C. *Topic Guide on Fragile States...* op. cit., nota 3: "aid in these contexts cannot be business as usual".

⁵ OECD (2011): *Supporting States in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*. DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing. Section Introduction, p. 17-18.

asignación de la ayuda destinada a este tipo de países, reduciendo su volatilidad y su falta de previsión a largo plazo.

La metodología utilizada para responder a estas cuestiones sigue el siguiente orden. Con el objetivo de contextualizar el análisis de la fragilidad de los Estados, se presenta en primer lugar una conceptualización del término, examinando las diversas propuestas conceptuales y la problemática existente por su falta de definición jurídica. Como se explicará más adelante, este estudio aboga por la utilización del término Estado frágil o en situación de fragilidad, por considerarlo menos controvertido y estigmatizador que otros conceptos como el de Estado fallido.

Una vez clarificada la dimensión conceptual, se presentan las estrategias metodológicas sobre la actuación en situaciones de fragilidad más populares y recientes, llevadas a cabo en el ámbito internacional. Concretamente, se analizan los denominados Principios para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones Frágiles de la OCDE y el *New Deal* o Nuevo Acuerdo para el Compromiso de los Estados Frágiles, aprobado en el último Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan. Considero que estas dos propuestas reflejan adecuadamente los criterios esenciales que deben adoptarse en las actuaciones en situaciones de fragilidad, complementándose entre sí para solventar las deficiencias que cada uno presenta.

Los apartados siguientes tratan de analizar dos aspectos básicos de las propuestas de cooperación en los Estados frágiles: cómo prevenir la fragilidad y el colapso de los países y qué criterios de asignación de la ayuda deben utilizarse para evitar la volatilidad y establecer una adecuada sincronización, entre las necesidades y capacidades locales por un lado, y los flujos de ayuda por otro.

Por último, se realiza un estudio de caso donde se analizan con mayor profundidad las características y actuaciones de reducción de la fragilidad llevadas a cabo en dos países: Haití y República Centroafricana. Se pretende examinar qué limitaciones se han encontrado en estos países en los ámbitos de prevención y asignación de la ayuda, y describir propuestas de mejora con base en los análisis anteriores.

Conceptualización

La tarea de definir actuaciones eficaces en los llamados Estados frágiles o fallidos tiene una primera complejidad de tipo conceptual, puesto que no existe un término jurídico preciso que determine las características de este tipo de Estados. Destaca el hecho de que, a pesar de la relevancia mediática que este fenómeno está cosechando en los últimos años y del ímpetu en su estudio, no se haya alcanzado una teorización adecuada de este fenómeno.

De hecho, autores como Chiara Giorgetti⁶ consideran que la incapacidad de la comunidad internacional para dar respuesta a los retos de los Estados frágiles proviene en cierta medida de la complejidad de este fenómeno que no ha sido definido o categorizado adecuadamente.

En los numerosos estudios sobre conflictividad y fragilidad se pueden encontrar expresiones tan diversas como Estados fallidos, fracasados, colapsados, débiles, frágiles, así como países en situación de fragilidad, desestructurados, o en crisis, entre otros⁷. Esta diversidad conceptual provoca una doble confusión: por una parte, por la cantidad de denominaciones distintas que se utilizan para nombrar a un mismo fenómeno y, por otro, y más problemático, por la utilización de términos similares o incluso idénticos, para describir países con realidades y situaciones muy diferentes.

Se presenta a continuación la problemática a la que se enfrenta el Derecho Internacional para otorgar un calificativo a este fenómeno. Como establece el artículo de Ana Gemma López Martín⁸, el concepto de Estado frágil o fallido no está consolidado en el ordenamiento jurídico internacional, ya que el Derecho Internacional se ha centrado en los elementos que constituyen la creación y disolución de los Estados, pero no ha analizado la evolución, los cambios temporales o los fracasos que pudieran darse en esos Estados. De esta forma, ha surgido un vacío legal para

⁶ GIORGETTI, Chiara (2010): *A Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations*. Developments in International Law, v. 64, Leiden, Boston. Chapter Four. P. 62-89.

⁷ En ROTBERG, I (2003): *When States Fail*, chapter 1: The Failure and collapse of Nations-States. Princeton University Press, el autor diferencia tres conceptos: fracaso del Estado, colapso o Estado fallido y debilidad del Estado. En ENGBERG-PEDERSEN, Lars; ANDERSEN, Louise; STEPPUTAT, Finn y JUNG, Dietrich (2008): *Fragile Situations, Background Papers*. Danish Institute For International Studies, Diis report: El autor hace mención a la disconformidad de autores sobre el uso de términos como Estados frágiles, socios con dificultades, Estados fallidos y opta por el uso de Estados frágiles o en situación de fragilidad.

⁸ LÓPEZ MARTÍN, A. G (2010): *Los Estados fallidos y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao. P. 159-240.

denominar a las situaciones en las que los Estados, aún siendo formalmente calificados como tales, no son capaces de desarrollar las funciones propias de su condición de manera permanente⁹.

El Derecho Internacional establece los requisitos que todo Estado debe cumplir para ser denominado así: territorio, población y gobierno, así como el reconocimiento internacional¹⁰. Únicamente en el caso de que un Estado deje de tener alguno de estos requisitos dejaría de ser considerado como tal. La cuestión más importante que no se ha solventado es cómo actuar frente a países que, si bien mantienen un territorio con una población y un gobierno (aunque esté colapsado), se encuentran en una situación de fragilidad que les hace incapaces de actuar como Estado.

En la práctica se ha adoptado la teoría implantada por el Instituto de Derecho Internacional (IDI) y apoyada, entre otros, por el profesor Antonio Remiro Brotons¹¹, de que un Estado desaparece únicamente si hay una *“pérdida absoluta e irremediable de sus elementos constitutivos”*. La cuestión clave es determinar cuándo se considera que la pérdida es definitiva¹². En general, la comunidad internacional se ha mostrado reacia a aceptar la desaparición de un Estado. Tal es el extremo, que países incapaces de actuar como verdaderos Estados, como es el caso de Somalia, siguen siendo miembros de organismos internacionales a pesar de no tener capacidad real en ellos, generando así un *“absurdo legal”* en palabras de Giorgetti¹³.

El Derecho Internacional se encuentra en estos casos frente a un gran dilema entre el respeto a la soberanía nacional y la evidencia del fracaso de la estatalidad. Como establece Thürer¹⁴, las actuaciones de los organismos internacionales tienen que solventar la disyuntiva de

⁹ GIORGETTI, Chiara (2010): A Principled Approach... op. cit., nota 6. P. 49.

¹⁰ Convención de Montevideo de los Derechos y Deberes de los Estados de 26 de Diciembre de 1933, Uruguay. “Los Estados como actores en el Derecho Internacional deben poseer los siguientes requisitos: una población permanente, un territorio definido, un gobierno y capacidad para entablar relaciones con otros Estados”.

¹¹ BROTONS, A., RIQUELME, ORIHUELA CALATAYUD, E, DÍEZ HOCHLEITNER, J. y PÉREZ PRAT, L. (2007): Derecho Internacional. Tirant lo Blanch. P.103.

¹² Esto ha supuesto grandes dilemas sobre cuánto tiene que durar la pérdida de algún elemento constitutivo del Estado para que se considere definitiva e irrevocable, así como sobre la autoridad que debe decidir si se ha llegado a ese extremo. Somalia es un buen ejemplo, ya que muestra cómo, a pesar de llevar veinte años sin un gobierno efectivo y tras 14 intentos fracasados para restablecerlo, sigue manteniendo su estatalidad.

¹³ GIORGETTI, Chiara (2010): A Principled Approach... op. cit., nota 6. P. 71 *“Los Estados pueden fácilmente obtener la estatalidad, pero no hay métodos para evaluar los cambios en sus elementos constitutivos y por lo tanto, para ajustar su posición y responsabilidades cuando empiezan a fallar”*.

¹⁴ THÜRER, Daniel (1999): *The “failed State” and international law*. RICR Décembre, vol. 81 nº 836 .

elegir entre dos principios fundamentales del Derecho Internacional: por una parte, la igualdad soberana de cada Estado, y por otra, el derecho de las personas a la autodeterminación, así como la protección de derechos humanos, que obligan a la intervención.

La práctica internacional ha optado por mantener la personalidad jurídica de los Estados débiles o fallidos pese que éstos no pueden mantener sus responsabilidades de Estado, conformándose en lo que Ana Gemma López Martín ha descrito como Estados “*fantasmas*” o “*nominales*”¹⁵.

El origen del concepto de Estado fallido y frágil se ubica en el ámbito de estudio de la Ciencia Política, que también ha desarrollado de forma más detallada las diversas teorías sobre la fragilidad estatal. El concepto de Estado fallido fue implantado por Steven R. Ratner y Gerald B. Helman¹⁶, definiendo como tales a los países que no poseen las condiciones para ejercer el monopolio legítimo de la violencia y para proveer a sus ciudadanos de los beneficios fundamentales del Estado. A su vez, diferencian tres categorías dentro de este concepto: los Estados completamente fallidos, los Estados en declive o en proceso de descomposición, y los Estados recientemente independientes con una viabilidad cuestionable.

Esta primera concepción del fracaso estatal muestra dos aspectos que se repetirán constantemente en los posteriores análisis sobre la fragilidad de los Estados. Por una parte, observar el fracaso de un Estado por la incapacidad de mantener el orden y prestar los servicios básicos a los ciudadanos, y por otro lado, establecer grados de fracaso diferentes. El concepto ha ido variando y cada autor ha incluido rasgos personales, si bien los elementos esenciales se han mantenido.

La autora Ana López Martín integra en la definición de Estado fallido cuatro elementos básicos¹⁷:

- “La ruptura de la ley y el orden por la pérdida del monopolio del uso legítimo de la fuerza de las instituciones estatales, lo que provoca la incapacidad de proteger a los ciudadanos”.

¹⁵ LÓPEZ MARTÍN, A. G (2010). “Los Estados fallidos...” op. cit., nota 8. P. 32 “*Estos Estados quedan en una especie de catalepsia, una muerte aparente en la que éstos quedan en espera de recuperar la efectividad perdida*”.

¹⁶ RATNER, Steven R. and HELMAN, G.B (1992): *Saving Failed States*. Foreign Policy, vol. 89, 3. P. 3-20.

¹⁷ LÓPEZ MARTÍN, A. G (2010): “Los Estados fallidos...” op. cit., nota 8. P. 21.

- “Escasa o nula capacidad para responder a las necesidades de los ciudadanos, proveer servicios públicos básicos y asegurar las condiciones mínimas de bienestar y de funcionamiento de la actividad económica normal”.
- “La ausencia de entidad creíble que represente al Estado ad intra frente a sus ciudadanos, ad extra más allá de sus fronteras.”
- “Como consecuencia de lo anterior, o precisamente, causa de ello, asentamiento de grupos armados, cárteles, mafias, milicias, señores de la guerra, que son quienes realmente ostentan el monopolio del uso de la fuerza y actúan, en general, en sustitución del Estado”.

Esta conceptualización introduce la doble responsabilidad estatal, interna o hacia los ciudadanos, y externa, hacia el resto de la comunidad internacional, siendo un Estado fallido incapaz de asumir ambas obligaciones. Además, expone la problemática que normalmente llevan aparejada este tipo de Estados: la existencia de grupos armados, los conflictos entre éstos y el poder público, la privatización de la fuerza armada. En definitiva, la presencia de algún tipo de violencia.

Por su parte, la autora Chiara Giorgetti ubica el colapso de un Estado como el producto de varios sucesos endógenos y exógenos que, si bien no se pueden determinar específicamente, ya que varían de unos Estados a otros, suelen coincidir con los siguientes: debilidad estructural, malas políticas, grupos opositores, procesos de modernización y de creación de estructuras estatales y nacionales inacabados e intervenciones extranjeras, entre otros. En términos de esta autora, el fracaso de un Estado se observa como el incumplimiento del “contrato social”¹⁸, siendo necesario ir más allá del fracaso del gobierno o de las instituciones y profundizar en otros factores estructurales del Estado.

Un aspecto a destacar de los estudios de Giorgetti, que también aparece en el citado artículo de López, es la definición de Estado fallido como algo polifacético que puede

¹⁸GIORGETTI, Chiara (2010): A principled Approach... op. cit., nota 6. P. 66. La autora hace mención a la teoría del Estado como contrato social de HOBBS, Thomas. *Leviathan*: 1851, LOCKE, John. *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*: 1690 y ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Le Contrat Social*: 1762.

representarse como un “continuum”¹⁹, por el cual el Estado va siendo progresivamente menos capaz de ejecutar sus funciones. De hecho, la mayor parte de los autores coinciden en considerar las situaciones de fragilidad y conflictividad como un fenómeno en evolución, un proceso lineal, y no como un estado o punto. Desde esta perspectiva, el colapso sería, en el peor de los casos, la etapa final del fenómeno, teniendo éste varias etapas intermedias entre la estabilidad y el colapso, en función de la capacidad del país de ejecutar sus obligaciones como Estado. En definitiva, se observa el fracaso de un Estado como un proceso, que puede empeorar o mejorar.

Las críticas que ha recibido el concepto “fallido”, ha provocado que muchos de estos autores, como Giorgetti o López, opten por el concepto de frágil o desestructurado, por considerarlo menos estigmatizador que fracasado o fallido. En la misma línea se encuentra el autor Daniel Thürer, que se acerca al concepto de fragilidad desde tres perspectivas que engloban la problemática de este fenómeno: política, histórica y sociológica.

En la primera perspectiva, de tipo política y jurídica, identifica los problemas internos o endógenos del país, estableciendo un aspecto puramente político: el colapso interno de la ley y el orden, y otro aspecto funcional, la ausencia para actuar como actor en la comunidad internacional.

En segundo lugar, hace mención a una perspectiva del contexto histórico y de desarrollo del país, definiendo como Estados frágiles a aquellos países provenientes, fundamentalmente, del mundo colonial, que se han visto afectados por tres factores geopolíticos: El fin de la Guerra Fría, la herencia de los regímenes coloniales, que destruyeron las estructuras sociales y las identidades tradicionales sin reemplazarlas por otras, y los procesos de modernización que no han ido unidos a procesos de construcción de naciones. Giorgetti también nombra estos elementos y añade los desequilibrios étnicos como otro factor, si bien se puede considerar una consecuencia de los inacabados procesos de construcción de identidades²⁰.

¹⁹ GIORGETTI, Chiara (2010): A Principled Approach... op. cit., nota 6, p. 62 y LÓPEZ MARTÍN, A. G (2010): Los Estados “Fallidos” ... op. cit., 8. P. 6.

²⁰ GIORGETTI, Chiara (2010): A Principled Approach... op. cit., nota 8. P. 44.

Por último, Thürer añade una tercera perspectiva de tipo sociológico, donde señala dos fenómenos fundamentales: el colapso del núcleo del gobierno, incapaz de mantener la ley y el orden, y la brutalidad y la intensidad de la violencia utilizada.

Una vez más, se repite la incapacidad de mantener el orden interno y las obligaciones internacionales, así como la presencia de la violencia, como factores definidores de la fragilidad. No parece sorprendente que la mayor parte de los Estados en fragilidad sean países descolonizados, que no han desarrollado un sistema ni unas estructuras políticas, sociales y económicas adecuadas y fuertes. Considero interesante observar los procesos históricos que han dado lugar a la fragilidad de los Estados, ya que esto ofrece información valiosa para las acciones de prevención.

Una vez identificados los elementos esenciales que los autores establecen para la definición de la fragilidad, parece evidente observar este fenómeno como un proceso, donde se diferencien los distintos grados de fragilidad de cada país. Para entender la complejidad de este fenómeno y poder actuar sobre él es necesario conocer cómo han pasado a esta situación, es decir, cómo evolucionan de un grado de estabilidad a otro de fragilidad, o bien, a otro de mayor fragilidad.

En el estudio de Tiffany O. Howard²¹ se resumen estas diversas teorías en dos grandes aproximaciones. Una de ellas, denominada Aproximación de Transición Absoluta, diferencia dos polos antagónicos: los Estados estables y los Estados fallidos. Entre ellos se ubicarían diversas situaciones más o menos frágiles. Esta perspectiva es utilizada por el listado del *State Failure Task Force del Fund for Peace*²², por el cual se va otorgando una mayor puntuación a aquellos países con presencia de conflictos como revoluciones, guerras étnicas, transiciones, etc.

La otra aproximación utiliza un enfoque de proceso, por el cual el fracaso de un Estado es un proceso multidimensional que pasa por cinco fases: estable, débil, en vías de fracasar, fallidos y colapsados. Un Estado podría pasar de una fase a cualquier otra, sin necesidad de pasar por fases contiguas. Esta última visión es la que adopta R. Rotberg²³.

²¹ HOWARD, Tiffany O (2010): *The tragedy of failure: Evaluating State Failure and its impact on the spread of Refugees, Terrorism and War*. California.

²² Disponible en: www.fundforpeace.org. Véase Anexo 1.

²³ ROTBERG, R (2003): *When States Fail...* op. cit., nota 7.

Además de las diferentes nomenclaturas, estas dos perspectivas difieren en los ámbitos que utilizan para determinar de qué forma se denomina cada situación. De este modo, el *Fund for Peace* se centra fundamentalmente en aspectos puramente de seguridad, como los conflictos antes mencionados, independientemente de que el Estado sea capaz de proveer servicios básicos a sus ciudadanos. Por su parte, la segunda aproximación se centra en mayor medida en la capacidad o no de realizar esta provisión.

Estas divergencias en las definiciones van a suponer diferencias a la hora de clasificar a los Estados. Sudán es un ejemplo que puede evidenciarlo. Mientras que Rotber identifica a este país como en vías de fallar, por la provisión de bienes en la región norte, el *Task Force Project* lo clasifica como un Estado fallido por la guerra civil y la larga duración de sus conflictos étnicos²⁴.

La autora Tiffany O. Howard considera que ambas aproximaciones tienen deficiencias al no integrar aspectos como las presiones políticas, económicas y sociales. La aproximación de transición absoluta no determina el grado del fracaso, incluyendo en el mismo grupo a países y situaciones muy diferentes. Además, limita el estudio del fracaso al conflicto. Por su parte, la aproximación por proceso, si bien mejora la definición de la conflictividad al ampliar las situaciones, no determina cuál es el umbral para que un Estado pase de una etapa a otra o qué elementos deben estar presentes para que un Estado colapse. Como solución, esta autora establece un modelo alternativo combinando ambas aproximaciones: el llamado Modelo de la Severidad de la Etapa²⁵.

Destacan del estudio de Howard ciertas causas que provocan la fragilidad de los Estados y que no suelen aparecer en otros análisis. Además de los elementos establecidos por otros autores, como la corrupción, sistemas autocráticos, difíciles procesos históricos de creación de los Estados o contagio por la proximidad con otros Estados frágiles, la autora incluye aspectos económicos, como recesiones o crisis. Como desarrollaré posteriormente, considero que los elementos económicos han quedado aislados de los estudios y estrategias de actuación, oscurecidos por el predominio de los aspectos políticos y de seguridad.

Del análisis de estos autores, y con la intención de sintetizar sus propuestas, se pueden extraer las siguientes conclusiones sobre la terminología de la fragilidad:

²⁴HOWARD, Tiffany O. (2010): *The tragedy of failure...* op. cit., nota 21. P. 10.

²⁵ Se desarrolla posteriormente en el apartado de la prevención de la fragilidad y en el Anexo 2.

- No existe un concepto en el Derecho Internacional que regule las situaciones de fragilidad y que, por tanto, suponga consecuencias jurídicas a los Estados en esta situación. Esto conlleva a una situación de confusión y arbitrariedad en el uso de los términos.
- Normalmente se identifican tres aspectos clave para determinar la fragilidad de un Estado: la pérdida del control físico de su territorio o del monopolio del uso legítimo de la fuerza, la incapacidad para proveer los servicios públicos básicos a sus ciudadanos, así como la incapacidad para interactuar con otros Estados como miembro de pleno derecho de la comunidad internacional. En definitiva, un Estado es frágil cuando es incapaz de realizar las responsabilidades y obligaciones propias de los Estados.
- Además de observar la fragilidad como un estado (incapacidad de cumplir las funciones básicas), debe analizarse como un *continuum*, un proceso continuo de pérdida de poder con distintos grados de fragilidad. Es fundamental interiorizar esto para establecer actuaciones preventivas que impidan el empeoramiento de los Estados.
- Es un fenómeno que afecta fundamentalmente a Estados que participaron en la descolonización, y tiene como elementos contextuales (causas y consecuencias de la fragilidad) un entorno de violencia, conflictividad y estructuras políticas, económicas y sociales débiles e inacabadas²⁶.

Presentadas las diversas teorías conceptuales, es necesario justificar el uso del término “Estado frágil” en este estudio, en contraposición con el de “Estado fallido”. Los términos fracasado o fallido ofrecen una visión muy fatalista de los países, lo que los estigmatiza. Además de atentar contra el principio de igualdad soberana, no parece sensato hablar de estrategias de desarrollo y actuaciones de cooperación con Estados denominados así²⁷. Por otra parte, algunos autores critican el carácter polémico del concepto fallido, ya que este término se podría utilizar

²⁶ La fragilidad es multicausal y debe observarse desde una perspectiva multidimensional (factores políticos e institucionales, sociales, económicos e históricos). Estas causas y características se refuerzan mutuamente, atrapando a los Estados en una situación de inestabilidad. Véase Di John, J. (2008): *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature*, Working Paper No. 25, Crisis States Research Centre, London.

²⁷ CHAPAUX, V. (2011), “Dominer par les idées: Étude de la notion de Failed State”, Tesis doctoral defendida en la Universidad Libre de Bruselas. P. 401.

como justificación para la intervención militar en ciertos países, lo que provoca que ningún país quiera permanecer en una lista de Estados fallidos²⁸.

En general, coincido con López Martín, en la necesidad de optar por una definición restrictiva de Estado fallido. Esta autora establece tres categorías diferentes: el término Estado fallido o colapsado únicamente lo utiliza en los casos de fragilidad más extrema y rara, identificando únicamente a Somalia como país al que en la actualidad se puede colocar esa etiqueta. Una categoría inferior sería la de los Estados en vías de fallar (*failing*), siendo la última clase la de los Estados frágiles, débiles o en situación de fragilidad²⁹. Los dos países analizados en este estudio, Haití y República Centroafricana, se incluirían dentro de este último grupo.

Además del rechazo al término fallido, hay una nueva tendencia a utilizar la expresión “Estados en situación de fragilidad” en vez de “Estados frágiles”, ya que de este modo se estigmatiza aún menos al país. Como indica la OCDE, utilizando esta terminología todos los Estados son susceptibles de encontrarse en una situación de fragilidad³⁰.

Considero necesario reducir la ambigüedad y la imprecisión en el uso de los términos, utilizando criterios clasificatorios que identifiquen el grado de fragilidad que existe en cada país. De esta forma, se podría realizar un análisis más exacto y se evitaría su uso interesado.

En este estudio se utilizarán los términos frágil, en fragilidad o débil indistintamente para indicar a aquellos países incapaces de llevar a cabo sus obligaciones soberanas como Estados.

Estrategias de actuación en los Estados frágiles

Como ha quedado reflejado en el apartado anterior, los Estados frágiles presentan una gran complejidad técnica a la hora de establecer estrategias de desarrollo. Las peculiaridades de la fragilidad en cada caso, hacen imposible determinar actuaciones comunes con un rango lo

28 LÓPEZ MARTÍN, A. G. (2010): “Los Estados fallidos...” op. cit., nota 8. P. 7 “No es pues de extrañar que esta noción haya provocado una fuerte reacción en los Estados que han sido insertados dentro de esa categoría. A sus ojos, el término en sí es una amenaza, esgrimido por los Estados más poderosos con vistas a encontrar un pretexto para una nueva intervención en los asuntos internos de naciones soberanas. No hay duda que un Estado catalogado como “fallido” se coloca en el punto de mira de las Grandes Potencias”.

29 LÓPEZ MARTÍN, A. G. (2010): Los Estados fallidos... op. cit., nota 8. P. 20-21.

30 OECD (2008): Concepts and dilemmas of State building in fragile situations, II. The State, Stability and Fragility. P. 19.

suficientemente específico que aborde dichas particularidades, y las conclusiones de los estudios de caso no pueden extrapolarse directamente a otros casos.

Tradicionalmente, la cooperación al desarrollo no ha asumido una respuesta diferenciada para los Estados frágiles, con la consecuente ineficacia de sus acciones. No es hasta el nuevo milenio y sumergidos en el contexto de los foros de alto nivel de eficacia de la ayuda, cuando comienza a emerger la idea de establecer estrategias diferenciadas del resto de países socios que den respuesta a las necesidades particulares de los Estados frágiles. En este trabajo se van a analizar dos propuestas, unas directrices dirigidas por la OCDE y un acuerdo internacional establecido en el seno del Foro de Alto Nivel de Busan.

Principios de la OCDE para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones Frágiles

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha diseñado diez principios generales que deben guiar a los diferentes actores internacionales en sus estrategias en los países frágiles y que complementan a los compromisos establecidos en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda³¹. Son los llamados *Principios para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones Frágiles* o *Principios para los Estados Frágiles* y fueron adoptados por los ministros de los Estados Miembros en 2007³².

El objetivo fundamental de estos principios ha sido dar respuesta a la complejidad de las situaciones de fragilidad mediante unas directrices generales destinadas a donantes y organismos internacionales. A primera vista pueden parecer excesivamente simples, por su alto

³¹ La Declaración de París fue redactada en el contexto del Foro de Alto Nivel celebrado en París en 2005, con el objetivo de mejorar la eficacia de la ayuda. Sus principios básicos son:

- Apropiación. Los países socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias y coordinan acciones de desarrollo.
- Alineación. Los donantes basan todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.
- Armonización. Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces.
- Gestión orientada a los resultados. Se mejora la administración de recursos y la toma de decisiones orientadas a resultados
- Responsabilidad mutua. Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo.

Véase, OECD (2005): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness* y OECD (2008): *Accra Agenda for Action: 2008*.

³² Estos principios fueron originalmente esbozados en el ámbito del "Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, Harmonisation and Alignment in Fragile States" en 2005. En este foro se cuestionaron la importancia y obstáculos de aplicar los principios de armonización y alineación en el ámbito de la fragilidad, estableciendo unas recomendaciones que fueron implementadas y revisadas en nueve Estados frágiles entre 2005 y 2006 (República Democrática del Congo, Guinea Bissau, Haití, Nepal, Islas Salomón, Somalia, Sudán, Yemen y Zimbawe).

nivel de abstracción y generalidad, al tratar de incluir todas las realidades posibles. Sin embargo, estos principios cumplen el objetivo de fijar unos puntos mínimos de actuación en los Estados frágiles, determinando unas pautas de conducta armonizadas entre los actores internacionales.

Además de la contribución positiva que supone instaurar unas líneas básicas de actuación, el aspecto más práctico ha sido el análisis del grado de cumplimiento de estos principios en las actuaciones llevadas a cabo por los organismos internacionales en diferentes países. A través de la elaboración de encuestas se examinan anualmente las opiniones de diversos agentes sociales, organismos internacionales, participantes en las estrategias de desarrollo de los países y sociedad civil, para determinar el grado de cumplimiento de estos principios por parte de los actores internacionales y los puntos a mejorar³³. A continuación, se presentan los diez principios:

1. Tomar el contexto como punto de partida

Este principio propone a los actores internacionales que desarrollen una visión común que ofrezca respuestas estratégicas basadas en el contexto específico de cada país, priorizando aspectos como la capacidad política y la legitimidad en cada caso. Según este criterio, habría que identificar los casos concretos de conflictividad (crisis temporal, fragilidad prolongada, situación de post-conflicto...) para responder de la forma más eficaz. A pesar de la aparente simplicidad de este principio, en muchos análisis no se ha estudiado adecuadamente el entorno contextual, e incluso cuando así se ha hecho, ha resultado complicado traducir esos análisis contextuales en políticas prácticas³⁴.

La exigencia de que la respuesta internacional esté condicionada al contexto del país, si bien es coherente y eficaz, conlleva una limitación al establecimiento de estrategias generales de

³³ En 2009 se realizó el primer informe sobre el grado de implementación de los principios en Afganistán, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Haití, Sierra Leona y Timor Leste. Véase OECD (2009): *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Fragile States Principles Monitoring Survey: Global Report*.

En 2011 se realizó un segundo monitoreo con los siguientes países: Burundi, Chad, Guinea Bissau, Haití, Liberia, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Sierra Leona, Somalia, Sudán, Timor Leste, Togo y Unión de Comoros. Véase OEC (2011): *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?*

³⁴ En el informe sobre la implementación de los principios de 2011, se destaca en muchos países la ausencia de una visión común sobre el origen de la fragilidad, lo que complica la adopción de actuaciones basadas en el contexto. En general, se aprecian tres limitaciones: un insuficiente análisis contextual, pocos esfuerzos en implementar esos estudios a los programas y escasa flexibilidad a los cambios en el contexto. OECD (2011). *International... op. cit.*, nota 33 P. 23-24.

respuesta a Estados frágiles. Esto implica que las respuestas que sirven en un país pueden ser ineficaces para otro, lo que complica el intento de generalizar estrategias de desarrollo en estos países en su conjunto.

2. *Asegurarse de que las actividades no hacen daño*

Pese a la obviedad de este título, la realidad muestra que muchas de las intervenciones realizadas en estos países han provocado más daños que los beneficios obtenidos. Aspectos como la dependencia externa de los países frágiles hacia los donantes, el establecimiento o creación de mecanismos de corrupción o la creación de desigualdades internas son, desgraciadamente, hechos comunes³⁵.

La OCDE alienta a que las respuestas sean armonizadas, teniendo en cuenta las tendencias generales de gobernanza y el potencial para ajustar las modalidades y los niveles de ayuda en cada caso. Una vez más, la complejidad del fenómeno de la fragilidad dificulta el establecimiento de respuestas que no perjudiquen al Estado.

3. *Establecer la construcción del Estado como objetivo central*

Puesto que la peculiaridad de los Estados frágiles estriba en la falta de capacidad estructural para desarrollar las funciones básicas de un Estado y prestar los servicios a sus ciudadanos, la OCDE considera fundamental que las estrategias de los actores internacionales estén dirigidas a construir o mejorar esas estructuras en dos áreas principales. Por un lado, apoyando acciones de fortalecimiento de la legitimidad y la rendición de cuentas y, por otro, fortaleciendo la capacidad de los Estados para cumplir con sus obligaciones básicas en materia de reducción de la pobreza.

Existe todo un repertorio bibliográfico sobre qué prioridades y procedimientos deben integrar el proceso de “statebuilding”³⁶, si bien la última tendencia, a la que también se ha sumado la OCDE, ha sido sustituir la focalización en la construcción de instituciones hacia

³⁵ En el análisis de 2011 de la OCDE se muestran los distintos casos en los que la ayuda internacional ha perjudicado a los países, generalmente por la falta de análisis contextuales y de conflicto. También se menciona la incapacidad para incorporar las lecciones aprendidas. Además, cinco países mostraron preocupación por el vínculo entre ayuda internacional y corrupción (Somalia, Sierra Leona, Sudán, Comoros y Burundi). OECD (2011). International... op. cit., nota 33. P. 25-26.

³⁶ Véanse los diferentes artículos del capítulo 5 “State-building in fragile contexts” de M'CLOUGHLIN, C. Topic Guide on Fragile States... op. cit., nota 3.

enfoques tendentes a promover una mejor y más profunda interacción entre Estado y sociedad³⁷.

4. *Dar prioridad a la prevención*

Se evidencia la necesidad de prevenir la conflictividad actuando en aquellos casos donde se observen crisis o riesgo de fragilidad. La OCDE considera necesario que los actores internacionales estén preparados para tomar acciones rápidas cuando haya muestras de inestabilidad o crisis importantes para prevenir una mayor fragilidad o incluso un colapso total.

Si bien es cierto que resulta más fácil atajar los problemas en etapas anteriores al colapso del país, este principio puede despertar cierto recelo de los denominados países frágiles. Hay que recordar que la calificación de Estado frágil, o incluso fallido, la dan organismos privados o países donantes que podrían pretender dirigir una injerencia internacional. Lo ideal sería que el propio país frágil pidiera ayuda a países terceros para prevenir las crisis o situaciones de inestabilidad, siendo aquél el que dirigiera su propio proceso de resolución del conflicto, y no un mero actor pasivo a merced de otros.

Considero que la prevención de la fragilidad es uno de los pilares fundamentales que deben guiar la actuación de los actores internacionales. Tanto la OCDE como otros organismos internacionales y países donantes han coincidido en apuntar que la actuación que se realice ahora puede reducir significativamente el riesgo de futuros conflictos y crisis, otorgando a la prevención un papel fundamental en las estrategias sobre la fragilidad. A pesar de esto, el grado de implementación de este principio ha sido débil³⁸.

5. *Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo*

³⁷ Se ha llegado a la conclusión de que el buen gobierno no se construye transfiriendo modelos institucionales occidentales, sino solucionando el problema de la falta de conexión entre el Estado y la sociedad. Para ello, se recomienda investigar empíricamente la realidad social de cada caso, las percepciones sobre la legitimidad, las relaciones sociales y las actuaciones frente a las instituciones. Véase OECD (2010): *The State's Legitimacy in Fragile Situations, unpacking complexity*.

Aún así, el monitoreo de la OCDE ha puesto de manifiesto la limitación de los organismos internacionales al centrarse fundamentalmente en aspectos formales y de infraestructura institucional. Concretamente, hay una excesiva concentración en el poder ejecutivo (elecciones o provisión de servicios) frente a los otros poderes del Estado. Además, los ámbitos económico y social quedan infravalorados. OECD (2011): *International...* op. cit., nota 33, p. 27-28.

³⁸ La mayoría de los países entrevistados por la OCDE han citado como problema el insuficiente análisis de los orígenes que causan la fragilidad, además, los instrumentos de respuesta temprana no han sido capaces de responder a las necesidades. OECD (2011): *International...* op. cit., nota 33. P. 29-30.

A pesar de que las estrategias de desarrollo en los Estados frágiles deben centrarse en la construcción del Estado, también deben responder a diferentes dimensiones del desarrollo (política, seguridad, economía, etc.); ámbitos que, a pesar de ser interdependientes, pueden dar lugar también a tensiones e incoherencias entre ellos.

Estos vínculos deben observarse tanto en el ámbito material como en el temporal. Es necesario establecer una estrategia coherente con todos los sectores del desarrollo, pero además los objetivos a corto plazo deben ir ligados a otros ubicados en el medio y largo plazo. De nada sirve desarrollar una política inmediata para mejorar la seguridad de un país si no está situada en una estrategia global de desarrollo y tendente al largo plazo. Esto requiere una coordinación de los diferentes objetivos con enfoques integrados, destacando el *whole-of-government approach*³⁹.

En definitiva, se trata de adoptar una visión sistémica del desarrollo, donde la estrategia de fortalecimiento del Estado y reducción de la fragilidad esté insertada en una estrategia más amplia que tenga como objetivo general el desarrollo humano.

6. Promover la no discriminación como base para sociedades incluyentes y estables

Diversos estudios han demostrado que la discriminación y la desigualdad conllevan una ruptura de la cohesión social y, en última instancia, aumentan los niveles de conflicto y fragilidad de la sociedad. Es por esto que uno de los principios que debe guiar las actuaciones de los actores internacionales es la promoción de la igualdad en sus diferentes vertientes, la inclusión social y el respeto de los derechos humanos.

Esto implica, no sólo mantener una igualdad formal, a través del establecimiento de unos derechos para todos, sino una igualdad efectiva, donde también los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, indígenas...) participen en la creación de las estrategias de desarrollo.

³⁹ El enfoque *whole-of-government* (WGA) se define como “una estrategia por la cual el país donante utiliza activamente las redes formales y/o informales a través de las diferentes agencias dentro del gobierno (departamentos y ministerios) para coordinar el diseño y la aplicación de la gama de intervenciones con el fin de aumentar la efectividad de dichas intervenciones en el logro de los objetivos deseados. Véase OECD (2006): *Whole of Government Approaches to Fragile States*. DAC Guidelines and reference series. P. 14.

Se ha demostrado que este enfoque funciona relativamente bien cuando las autoridades del Estado frágil tienen capacidad para articular los objetivos clave y las conexiones entre ellos, sin embargo, en los países más débiles institucionalmente, no se observa un esfuerzo real por parte de los donantes de implementar un *whole-of-government approach*. OECD (2011): *International...* op. cit., nota 33. P. 31.

Instaurar una igualdad real donde se dé voz a los excluidos es fundamental para la construcción de un Estado.

Este es el principio más eficaz en cuanto a su materialización, según el informe de implementación de la OCDE de 2011, donde destaca la incorporación de los grupos más vulnerables en la programación e implementación de proyectos⁴⁰.

7. *Alinearse con las prioridades locales de diferentes maneras y en diferentes contextos*

Uno de los principios fundamentales establecidos en la Declaración de París hace mención a la alineación de las estrategias de desarrollo a las prioridades locales, con el objetivo de que sea el propio país receptor el protagonista de su proceso de desarrollo, lo que ofrece mayores posibilidades de éxito. Este principio también es de aplicación para los Estados frágiles. El problema de la alineación con estos Estados radica en la incapacidad de actuación del interlocutor local o incluso, en muchos casos, en la inexistencia de tal interlocutor⁴¹. Aún así, se recomienda que los actores internacionales consulten al mayor número posible de actores nacionales y se adapten a los niveles sectoriales y regionales.

De la misma forma, se insta a los actores internacionales a evitar realizar cualquier actividad que socave las instituciones nacionales, ya sea sustituyendo sus capacidades o no estableciendo mecanismos de transición entre las actividades desarrolladas por los organismos externos hacia los locales. En el caso de que no haya prioridades locales, habrá que construirlas tomando el contexto como base.

⁴⁰ A pesar del alto grado de ejecución de este principio, el informe resalta algunas limitaciones. Concretamente, los programas han sido selectivos, priorizando grupos o temas inadecuados y dejando de lado otras preocupaciones mayores, como el grupo de desempleados juveniles.

Otros autores consideran que las iniciativas tendentes a mejorar la situación de las mujeres son insuficientes y se están reproduciendo los estereotipos machistas y las desigualdades en las construcciones de los Estados. Veáse HARCOUT, W. (2009): *Literature Review on Gender and Fragility*. European Report on Development, European Commission. KOCH, J. (2008): *Does Gender Matter in Fragile States?* DIIS Policy Brief, Danish Institute for International Studies y BARANVI, S and POWELL, K. (2008) *Fragile States, Gender Equality and Aid Effectiveness: A Review of Donor Perspectives*. Report prepared for CIDA by The North-South Institute, Ottawa.

⁴¹ El informe de la OCDE de 2011 indica que la alineación sigue estando limitada por la escasa capacidad nacional para la implementación, así como la imprevisibilidad de la ayuda sectorial. Además, no existe una alineación con los niveles subnacionales, por la falta de estrategias reales de descentralización. Es por todo esto que se recomienda fortalecer la capacidad nacional. OECD (2011): *International...* op. cit., nota 33. P. 35-36.

8. *Acordar mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales*

Relacionado con el principio anterior, la OCDE recomienda la coordinación entre los actores externos y socios para el diseño de las estrategias de desarrollo, la implementación de las políticas y su evaluación. De esta forma, se consigue una mayor información de las prioridades locales y sus retos, así como de una apropiación del proceso de desarrollo por la parte local. Es fundamental establecer una responsabilidad mutua, donde se haga partícipe al país, no solo a los ámbitos gubernamentales sino también a la sociedad civil y otros sectores.

El informe sobre la implementación de la OCDE 2011 muestra que no se ha conseguido en ningún país establecer un sistema de coordinación que envuelva a los diferentes actores de la ayuda humanitaria, *statebuilding* y de desarrollo⁴². Además, la efectividad en la coordinación entre actores internacionales y los gobiernos es prácticamente inexistente en la mayoría de los países.

9. *Actuar rápido pero seguir comprometido lo suficiente como para dar una oportunidad de éxito*

Si la volatilidad de la ayuda es un problema para la cooperación en general, en los Estados frágiles este problema se acentúa. Una estrategia de desarrollo tendente a crear o fortalecer las instituciones básicas de un Estado requiere de un compromiso prolongado, según la OCDE, de por lo menos diez años. Los cambios en la ayuda, no sólo en términos de volumen de ayuda, sino en las relaciones diplomáticas y en la presencia sobre el terreno de los actores externos, suponen un factor muy destabilizador para los Estados frágiles.

De esta forma, se encomienda a los países y organizaciones mejorar la previsión de la ayuda dirigida a estos países con estrategias definidas para el medio y largo plazo. A pesar de esto, la OCDE no especifica recomendaciones tendentes a la transmisión y cierre del proyecto, elemento fundamental para conseguir un desarrollo duradero.

⁴² Las actuaciones de ayuda humanitaria, estabilización, consolidación de la paz, creación del Estado y desarrollo no deben observarse como un proceso lineal con periodos claramente definidos, sino como fases superpuestas difíciles de aislar y de manejar conjuntamente. Es por esto que se requiere más flexibilidad y coordinación entre las distintas intervenciones, para que sean coherentes entre ellas.

La capacidad de respuesta rápida ha sido variable según los países, siendo en la mayoría de los casos buena en relación con las crisis y desastres humanitarios. Sin embargo, la casi inexistencia de planes de transición entre la ayuda humanitaria y el desarrollo socava la eficacia de la ayuda.⁴³

10. *Evitar la creación de bolsas de exclusión*

El último principio de actuación recomendado por la OCDE aborda el problema de los llamados “huérfanos de la ayuda” (aquellos países, regiones geográficas o sectores que, por diversas circunstancias, están desatendidos por los organismos internacionales y reciben un volumen de ayuda escaso en comparación con su nivel de renta o de necesidades).

La OCDE insta a evitar estas exclusiones a la hora de asignar geográficamente la ayuda, centrándose en la coordinación de diferentes actores y la capacidad de absorción de dicha ayuda⁴⁴.

A pesar del débil nivel de implementación de los principios⁴⁵, considero que éstos tienen una gran utilidad, puesto que aglutinan elementos que pueden mejorar las acciones de los actores internacionales, estableciendo unos puntos de partida básicos y comunes. A pesar del recelo que puede despertar la abstracción y, en algún caso, la simplicidad de estos principios, considero que la complejidad técnica del fenómeno de la fragilidad y las particularidades de cada país frágil hacen necesario este grado de generalización. De nada serviría concretar políticas a nivel micro que dejaran excluidas muchas situaciones de fragilidad.

Sin embargo, existen dos aspectos que, en mi opinión, sí limitan el alcance de estos principios: la excesiva interrelación entre principios y la escasa legitimidad representativa de la OCDE.

⁴³ También se destaca la volatilidad y la falta de predictibilidad como un problema significativo que socava la capacidad de las autoridades nacionales para establecer objetivos de desarrollo a largo plazo. OECD (2011): *International... op. cit.*, nota 33. P. 41-42.

⁴⁴ El informe sobre la implementación de los principios de 2011 indica que es precisamente la falta de coordinación entre actores lo que provoca que algunos países queden abandonados, destacando la escasa atención prestada a países como la República Centroafricana o República del Congo. OECD (2011): *International... op. cit.*, nota 33. P. 43.

⁴⁵ Los informes de la OCDE muestran una escasa puesta en práctica de estos principios, destacando el éxito relativo registrado en los principios tendentes a evitar la discriminación y fomentar la alineación.

En primer lugar, existen relaciones constantes entre los principios que llegan a crear duplicidades entre ellos o vínculos causales directos. Por ejemplo, la falta de un análisis contextual (Principio 1) da lugar a mayores posibilidades de hacer daño (Principio 2) o que no exista una adecuada alineación con las prioridades locales (Principio 7). De la misma forma, el principio 3 y 5 están estrechamente relacionados. Estos solapamientos y las limitaciones en su formulación socavan la capacidad práctica de los principios, y permiten pensar en algunas propuestas de mejora que, aunque escapen del objeto de este trabajo, sería interesante estudiar.

En segundo lugar, es cuestionable la legitimidad de estos principios, al ser dictados por los componentes de una organización como la OCDE, integrada por países que se ubican en posiciones muy lejanas de las situaciones de fragilidad. Para que los principios rectores de una estrategia común fuesen considerados representativos, deberían adoptarse en ámbitos más amplios que la OCDE y con mayor cercanía a estas situaciones. Esto favorecería otro aspecto que ya ha sido introducido brevemente: que las actuaciones sean observadas como parte de políticas cooperativas tendentes al desarrollo humano y concretamente a superar la situación de fragilidad y conflictividad del país, y no como teorías que legitiman la libre intervención de los países. Para solucionar esto, se debería ubicar en un papel protagonista a organizaciones más representativas como los organismos de Naciones Unidas, uniones regionales como la Unión Africana y otros colectivos, como el grupo G7+, desarrollado a continuación.

El New Deal o Nuevo Acuerdo para el Compromiso con los Estados Frágiles

En el contexto del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda⁴⁶ celebrado en Busan, Corea del Sur, en noviembre de 2011, se firmó la declaración conjunta de un “Partenariado Global por la Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo”. Este documento aboga por el establecimiento de una nueva alianza mundial, incluyente y representativa, tendente a conseguir una ayuda más eficaz, si bien queda limitado por su falta de acuerdos

⁴⁶ Este foro fue guiado por el Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda que tiene representantes de 80 Estados y organizaciones. Se dieron cita ministros de países en desarrollo y donantes, funcionarios gubernamentales, parlamentarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Aproximadamente 3.000 delegados de todo el mundo, cuyo objetivo era revisar los avances realizados en la consecución de una cooperación al desarrollo más eficaz y de mejor calidad. Entre los temas tratados destaca la ayuda en los Estados frágiles. Véase www.aideffectiveness.org/busanhlf4.

vinculantes. A pesar de esta restricción, en la agenda establecida en el Partenariado destaca uno de sus frentes: la intervención en países frágiles, que queda plasmada en el denominado *New Deal*⁴⁷ para el Compromiso con los Estados Frágiles.

Uno de los colectivos participantes en este foro y responsable de la adopción del *New Deal*, ha sido el llamado grupo G7+. Este grupo, formado en abril de 2010, integra a 18 países frágiles y tiene como objetivo principal promover reformas en las políticas internacionales respecto a sus países. Se define a sí mismo como un foro independiente y autónomo de países o regiones frágiles o afectados por conflictos, unidos para formar una única voz colectiva⁴⁸.

Destaca el hecho de que la mayor parte de los miembros de este grupo se encuentran en las posiciones más altas en las listas de fragilidad, lo que le otorga una gran representatividad. A continuación se presenta un cuadro con los países miembros del G7+ ordenados según la posición en la que el *Fund for Peace* establece su nivel de fragilidad.

Tabla 1: Miembros del G7+ clasificados por el *Fund for Peace*

País	Puntuación	Posición	
Somalia	114,9	1	Alerta máxima Nivel 1
República Democrática del Congo	111,2	2	
Sudán	109,4	3	Alerta Nivel 2
Chad	107,6	4	
Afganistán	106,0	6	
Haití	104,9	7	
República Centroafricana	103,8	10	
Costa de Marfil	103,6	11	
Guinea	101,9	12	
Guinea Bissau	99,2	15	En peligro
Etiopía	97,9	17	

⁴⁷ Adoptado por 35 países, donantes y frágiles, y 6 organismos internacionales.

⁴⁸ Disponible en: <http://www.g7plus.org/>.

Burundi	97,5	18	Nivel 3
Liberia	93,3	25	
Timor-Leste	92,7	28	
Sierra Leona	90,4	31	
Togo	87,5	39	Peligro moderado Nivel 4
Islas Salomón	85,6	47	
Papua Nueva Guinea	83,7	54	

Fuente: Elaboración propia con datos de The Failed States Index, *Fund for Peace*. Año 2012

Niveles de 1 a 10

Puntuación máxima 120

La unión del grupo G7+ con otros socios y organizaciones internacionales ha conformado el llamado “Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado”⁴⁹, estableciendo como objetivo fundamental la inclusión de la singularidad de los países frágiles en la agenda de la Ayuda Oficial al Desarrollo, vinculando esta ayuda a las necesidades específicas de paz y consolidación institucional. Este objetivo ha sido plasmado en el *New Deal*. A continuación, se exponen los principios de este acuerdo, que se encuentran clasificados en tres ámbitos: Objetivos para la consolidación de la Paz y del Estado, Prioridad y Confianza.

- *Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado.*

Los suscriptores de este acuerdo se comprometen a utilizar como orientación de las iniciativas en los Estados frágiles y en conflicto los llamados Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado (OPE), que deben erigirse como pilar esencial de toda actuación en estos países. Se destacan cinco objetivos en materia de legitimidad política (fomento de unas bases políticas incluyentes), seguridad, justicia (centrado en el acceso integral de las personas a la Justicia),

⁴⁹ El Diálogo Internacional fue establecido en el Alto Foro de Accra en 2008, en respuesta a la necesidad de responder a los retos de la fragilidad y conflictividad. Es el primer foro que pone en común países afectados por la fragilidad y sus socios internacionales, para identificar, acordar e implementar formas más efectivas de apoyar las transiciones hacia la estabilidad, basándose en los principios de apropiación y liderazgo nacionales, y fuerte apoyo asociativo. Actualmente, participan en este Diálogo más de 50 Estados socios, países en situación de fragilidad y organizaciones internacionales, destacando entre las últimas la Unión Africana, UE, FMI, ONU, BM..., así como organizaciones de la sociedad civil. Los acuerdos más importantes de este Diálogo han sido la Declaración Dili, los acuerdos del grupo 7+ y la hoja de ruta de Monrovia, siendo el *New Deal* el último e innovador acuerdo.

fundamentos económicos (generación de empleo y mejora de las condiciones de vida) e ingresos y servicios.

Se busca que las actuaciones internacionales en relación con la financiación y la identificación de estrategias y prioridades para la consolidación de la paz y del Estado estén orientadas por estos objetivos, y se pide a los Estados frágiles y socios, el establecimiento de unos indicadores para analizar el progreso en cada objetivo mencionado⁵⁰.

Estas metas hacia la construcción de la paz y el fortalecimiento del Estado están estrechamente vinculadas con los principios 3 (Establecer la construcción del Estado como objetivo central) y 5 (Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo) de la OCDE. En definitiva, se trata de centrar los esfuerzos en el proceso del *statebuilding*, pero con una visión amplia, que incluya no solo ámbitos político o de seguridad, sino aspectos económicos y sociales.

- *Prioridad. Implicación para secundar vías de salida de la fragilidad, dirigidas y asumidas como propias por los países*⁵¹.

El objetivo fundamental del acuerdo es fomentar y apoyar vías de salida de la situación de fragilidad, estableciéndose un procedimiento de actuación con la participación de donantes y socios basado en tres etapas: evaluación de la fragilidad, constitución de un plan único y su materialización en un pacto consensuado.

Uno de los elementos que se destacan es la evaluación periódica de la fragilidad realizada por el propio país mediante herramientas y metodología que deben ser armonizadas. Se trata de determinar las causas y las características de la fragilidad en cada caso concreto para posteriormente establecer un plan de actuación determinado. Una de las herramientas principales que se indica es la creación de una “escala de la fragilidad”. En definitiva, se trata de analizar el contexto de cada situación de fragilidad y conflictividad, usando una metodología común y armonizada por todos los miembros de la comunidad internacional, para establecer un

⁵⁰ Se ha establecido el mes de septiembre de 2012 como límite para desarrollar un conjunto de indicadores para cada objetivo por los Estados frágiles y sus socios internacionales, lo que permitirá realizar un seguimiento de los progresos a nivel tanto mundial como de países.

⁵¹ Una vez más se enfatizan los principios de apropiación y alineación. Se establece una nueva forma de comprometerse con la fragilidad mediante la apropiación del proceso de salida de la fragilidad por los propios Estados frágiles, mientras que los socios deben alinearse a las políticas y liderazgo nacionales.

punto de partida. En otras palabras y de forma algo más específica, se está desarrollando el primer principio que la OCDE establece para los Estados frágiles, esto es, analizar el contexto.

Una vez analizada la situación de fragilidad, se opta por establecer un plan nacional de transición para salir de la situación de fragilidad que siempre deberá ser liderado por los actores locales. Una vez más, se acentúa la necesidad de que exista una apropiación de la estrategia de desarrollo por parte del país local y que el resto de actores internacionales ajusten sus estrategias a los planes nacionales. Además, se exige cierta flexibilidad y continuidad temporal en los planes para conseguir una verdadera consolidación de la paz y del Estado a corto, medio y largo plazo. Estas características son similares a las establecidas en los principios 7, 8 y 9 de la OCDE.

La plasmación práctica de ese plan se realizará mediante un pacto, en el que deberán encontrarse opiniones de los diversos actores implicados, exigiéndose una armonización y coordinación de donantes que evite las duplicidades. Se ha acordado que el G7+ y los socios internacionales elaboren una definición conjunta de pacto en los Estados frágiles, así como un mecanismo de examen entre pares.

En general, se muestra el apoyo a todas las iniciativas y propuestas de diálogo tendentes a capacitar a líderes, instituciones y sociedad civil en materia de consolidación de la paz y del Estado. En definitiva, se respalda todo proceso dirigido a formar y concienciar en materia de construcción de estabilidad y salida de la fragilidad, promocionando especialmente el liderazgo de mujeres y jóvenes.

- *Confianza. Compromisos orientados a resultados*

Este último ámbito trata de reforzar y ampliar los principios ya asumidos por la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda, comprometiéndose a mejorar la gestión de la ayuda y la relación de confianza entre las partes.

En primer lugar, se aboga por perfeccionar la transparencia de la ayuda tanto en el ámbito externo como interno. En el primero, mejorando la previsión y el seguimiento de los flujos de recursos destinados a los países frágiles mediante la creación de procedimientos simplificados, rápidos y flexibles que den respuesta a las necesidades de la fragilidad. Se

establecen compromisos concretos de aumentar la previsibilidad de la ayuda con estimaciones indicativas a 3 o 5 años y estudios sobre la volatilidad de la ayuda.

En el ámbito local, se fomenta el refuerzo de los sistemas nacionales de información y planificación (o su creación), incluyendo a los parlamentos nacionales y la sociedad civil como actores esenciales al igual que las instituciones gubernamentales. Se insiste en la utilización y fortalecimiento de los sistemas nacionales para alcanzar un alto grado de operatividad y confianza en ellos, haciendo hincapié en las medidas de supervisión y la rendición de cuentas de las finanzas públicas. De la misma forma, hay un compromiso de aumentar los fondos destinados a reforzar las capacidades de las instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Por otro lado, se insta a evaluar los riesgos de actuar en Estados frágiles para cada caso en concreto, para establecer los mecanismos y la mejor forma de gestionarlos, siempre adoptando la postura de que el riesgo de no implicarse en una situación de fragilidad es mayor que los peligros de hacerlo. Para minimizar los riesgos, se utilizan aspectos como centrarse en la construcción o consolidación del Estado o reducir la volatilidad de la ayuda. Nos encontramos otra vez frente a principios similares a los de la OCDE analizados previamente.

Aún es pronto para analizar los efectos prácticos de este nuevo acuerdo ya que se ha establecido un periodo de prueba de 2012 a 2015, en el cual se están desarrollando programas piloto en varios países⁵². Aún así, se pueden adelantar varios elementos de análisis:

En primer lugar, y como se ha podido observar, los compromisos del *New Deal* están estrechamente relacionados con los Principios para el Compromiso con los Estados y Situaciones Frágiles de la OCDE, y no aportan medidas muy originales. Sus tres ámbitos hacen mención constantemente a aspectos señalados en las directrices de la OCDE, observándose claros vínculos entre estas dos propuestas⁵³.

⁵² Los países participantes en estos programas son: Afganistán y Sudán del sur con Dinamarca, Holanda, Reino Unido, Timor Leste con Australia, Liberia con Suecia y República Centroafricana, República Democrática del Congo y Sierra Leona con distintos socios en curso.

⁵³ El establecimiento de unos objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado, que integran aspectos como la legitimidad política, la seguridad o la economía, entre otros, recuerdan al principio 3 y 5 de la OCDE. De la misma forma, priorizar la evaluación de la fragilidad y los procedimientos de salida con el protagonismo local y la integración de todas las partes, está claramente relacionados con los principios 1 (Tomar el contexto como punto de partida), 7 (alinearse con las prioridades locales) y 6 (Promover la no discriminación). Los principios 8 y 9 de la OCDE (la coordinación de actores internacionales y la actuación rápida pero comprometida) quedan reflejados en el compromiso tercero del *New Deal* que hace mención a la transparencia y a la ayuda oportuna y previsible, entre otros.

Sin embargo, esta vinculación temática no debe entenderse como una propuesta repetitiva e inútil. Por el contrario, el énfasis en estos criterios subraya su importancia, complementando la hoja de ruta de la OCDE con un mayor nivel de concreción. El New Deal tiene un carácter más concreto, especificando actuaciones más específicas que los criterios de la OCDE, que únicamente establecen directrices generales.

Por otra parte, el hecho de que sea un grupo de Estados frágiles, unido a otros países y organismos internacionales, quien se comprometa con unas directrices sobre la fragilidad solventa el problema antes mencionado de la occidentalidad de los principios de la OCDE, otorgando un alto grado de legitimidad a las propuestas.

La crítica fundamental a este acuerdo es su carácter no vinculante, lleno de buenas intenciones pero sin verdaderas acciones de puesta en práctica. Una vez más, los criterios de actuación reposan en la discrecionalidad de los actores internacionales⁵⁴, si bien, como ya he comentado anteriormente, supone un gran avance.

Los principios sobre fragilidad y conflictividad de la OCDE, así como el resto de compromisos internacionales, destacando el *New Deal* de Busan, muestran una verdadera concienciación y responsabilidad de la comunidad internacional en el ámbito de la fragilidad. Las limitaciones encontradas, concretamente, la generalidad y repetición de propuestas, provienen de la complejidad técnica y jurídica a la que se enfrentan las políticas y estrategias en estos ámbitos.

Prevención en los Estados Frágiles

En este apartado se presentan los indicadores clave para prevenir la fragilidad, mediante el análisis de dos enfoques o estudios preventivos diferentes, tratando de evidenciar las

⁵⁴ Para algunos autores, el carácter jurídicamente no vinculante de estos principios no es sinónimo de fracaso, poniendo de manifiesto que este tipo de normas de *soft law* (derecho blando o flexible) promueven la práctica de los Estados y organismos internacionales en una determinada dirección, otorgando un sustrato que posteriormente puede transformarse en normativa vinculante. En el ámbito del Derecho Internacional, en muchos casos la efectividad del *soft law* ha sido mayor que las regulaciones imperativas, ya que consiguen un mayor apoyo inicial al que tendrían si fuesen forzosas. Además, los actores que han mostrado su apoyo tienden a presionar diplomáticamente al resto para que también adopten las recomendaciones o principios. Véase ALARCÓN GARCÍA, Gloria (2010): *El soft law y nuestro sistema de fuentes*. Contribución al Libro-Homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo y MAZUELOS BELLIDO, Ángeles (2004): *Soft law ¿Mucho ruido y pocas nueces?* Revista electrónica de Estudios Internacionales.

limitaciones prácticas que éstos presentan. Además, se analiza si la información preventiva es adecuadamente trasladada a actuaciones preventivas efectivas.

Todos los Estados y organismos internacionales coinciden en resaltar la importancia de establecer medidas eficaces de prevención dirigidas a evitar el origen de la fragilidad, o bien su profundización o extensión. Como indica la OCDE⁵⁵, las acciones que se tomen ahora para prevenir la fragilidad, supondrán una disminución del riesgo de mayores conflictos o fragilidades en el futuro.

Como ha quedado de manifiesto en el apartado de la conceptualización, la fragilidad hace mención a un *continuum* en el que subyacen diferentes grados de inestabilidad o debilidad. Teóricos como R. Rotberg o Tiffany O. Howard⁵⁶ observan la fragilidad como un proceso que incluye diferentes fases, siendo la estabilidad y el colapso total los dos extremos de dicho proceso. Teniendo en cuenta estos enfoques, surgen dos ideas importantes relativas a la prevención. Por un lado, la ausencia de una estrategia de prevención de la fragilidad puede dar lugar a un avance en el grado de debilidad e inestabilidad de un país, transitando a una fase de mayor fragilidad. En segundo lugar, la dificultad de actuar en la reducción de la fragilidad será mayor cuanto más inestables y débiles sean las estructuras del Estado, es decir, cuando el grado de fragilidad sea más alto.

Además de la mayor dificultad de solucionar la fragilidad una vez se ha manifestado, los costes son mayores, ya que el incremento de la fragilidad en un país va a conllevar la necesidad de aplicar nuevas actuaciones e inversiones por parte de los organismos internacionales⁵⁷. Por otra parte, también se ha evidenciado la importancia de que sea el Estado frágil el protagonista de su proceso de salida de la fragilidad. Sin embargo, cuanto más inestable es un país, menos capacidad de liderazgo tienen las partes locales para dirigir dicho proceso, lo que supone una menor legitimidad y capacidad de éxito de las actuaciones realizadas.

Todo esto se añade a los peligros y efectos nocivos que la fragilidad tiene para las personas y el desarrollo humano. La ausencia de una actuación preventiva adecuada puede

⁵⁵ OECD (2010): *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The price of success?* P. 149 anexo E. "Risk and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach", Copenhagen: "el coste de prevenir los problemas es mucho menor que el coste de ellos cuando se materializan".

⁵⁶ HOWARD, Tiffany O (2010): *The tragedy...* op. cit., nota 21 y ROTBERG, R. *When States Fail...* op. cit., nota 7.

⁵⁷ Los costes financieros y políticos de la gestión de los conflictos son mucho más altos una vez que los conflictos violentos ya han estallado. Además, hay una gama más amplia de opciones de respuesta disponibles en la etapa anterior al conflicto. Véase MCLOUGHLIM. *Topic Guide...* op. Cita., nota 3, capítulo 3. P. 49.

provocar el contagio de la inestabilidad a otras zonas próximas y, sobre todo, profundizar los daños en los ciudadanos.

Todas estas razones justifican la necesidad de establecer actuaciones preventivas ante la aparición, extensión y profundización de la fragilidad, algo que ha sido interiorizado, al menos en el plano teórico, por los organismos internacionales⁵⁸.

Justificada la necesidad de incorporar medidas preventivas en los compromisos con los Estados frágiles, se hace necesario definir qué se considera “prevención de la fragilidad” y cómo se ha traducido en el ámbito práctico. No existe una única definición consensuada sobre qué actuaciones pueden considerarse preventivas. Para los autores Swanström y Weissmann⁵⁹ la prevención hace mención a “todas aquellas medidas tendentes a resolver, gestionar y contener las tensiones y conflictos para que éstos no cristalicen”. Es una definición laxa e imprecisa pero que deja una gran amplitud práctica para integrar distintas actuaciones y estrategias. Considero que la prevención debe tener un enfoque amplio y sistémico que abarque actuaciones de muy diverso ámbito, y no se limite a aspectos de seguridad. Si bien la seguridad es un factor fundamental en la estabilidad de un Estado, los causantes de la fragilidad son multidimensionales, por lo que se requiere advertir las tensiones que puedan aparecer en otros ámbitos como el social o el económico.

Los diversos análisis sobre la prevención en el ámbito de la fragilidad⁶⁰ coinciden en la necesidad de adoptar un enfoque holístico que pueda abarcar la complejidad de ésta y utilizar un modelo que perciba los subconflictos, tanto latentes como expresos, así como sus fases. Además, diferencian dos categorías en la prevención del conflicto: directa y estructural. El primer tipo se refiere a medidas que previenen en el corto plazo frente a escaladas potenciales del conflicto, mientras que las medidas estructurales están dirigidas al largo plazo para eliminar las causas que

⁵⁸ Tanto la OCDE como la ONU han adoptado una cultura de la prevención frente a una cultura de la reacción. Véase OECD (2009): *Monitoring...* op. cit., nota 33. Y U.N. (2006): *Progress Report on the Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary General*. United Nations, New York.

⁵⁹ SWANSTRÖM, N.L.P. and WEISSAMANN, M. S. (2005): *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*. Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Programme, Washington, DC.

⁶⁰ LUND, M. S. (2009): *Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice*, in *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, eds. London. P. 287-308, WALLENSTEEN, P. and MILLER, F. (2004): *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown*. Uppsala Peace Research Papers, no. 7, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala.

subyacen en la materialización de este⁶¹. Esta última se centra en las condiciones inherentes a la sociedad que generan tensiones y conflictos de intereses para solucionar esos conflictos de forma pacífica, o bien crear condiciones para que éstos no aumenten o se manifiesten de forma beligerante. Normalmente, las mayores limitaciones en la prevención de la fragilidad surgen de la incapacidad de advertir los peligros estructurales o latentes de los Estados.

En este trabajo voy a utilizar una definición de prevención amplia, centrándome en los indicadores tendentes a señalar las condiciones conflictivas y frágiles para que éstas no se conviertan en conflictos manifiestos. Una de las cuestiones clave para prevenir la fragilidad es determinar qué indicadores reflejan esta fragilidad o conflictividad. A continuación, se presentan dos sistemas diferentes de predicción de la fragilidad: el elaborado por el *Fund for Peace* y el modelo de severidad de la etapa realizado por Tiffany O. Howard.

El *Fund for Peace* se define a sí mismo como una “organización de estudio e investigación independiente, no partidista y sin fines de lucro que trabaja para prevenir el conflicto violento y promover la seguridad sostenible”, centrando su actividad, entre otros, en los problemas de la debilidad y la fragilidad de los Estados.⁶² En el ámbito de la prevención realiza una gran labor analítica y predictiva, tratando de predecir la aparición de fragilidad en un país con dos años de antelación. Este modelo difiere de otros estudios académicos porque utiliza la probabilidad, en vez de las relaciones causales⁶³.

El FfP elabora un índice utilizando doce indicadores que muestran el riesgo de fragilidad o conflictividad que tiene un país en un momento dado⁶⁴. Aquellos Estados con una puntuación mayor, tienen más posibilidades de sufrir fragilidad, por lo que ese índice aporta información relevante sobre qué factores pueden originar fragilidad en cada país, para que los donantes y organismos internacionales puedan actuar preventivamente. Otro aspecto interesante de este modelo es la posibilidad de comparar la situación de distintos países y observar la evolución de un país, desde 2005, fecha en la que se comenzó a calcular el índice.

⁶¹ De esta forma, el envío de mediadores o la retirada de fuerzas militares son actuaciones de prevención directa, mientras que una mejora del desarrollo económico o el incremento de la participación política son medidas estructurales, en el sentido de que mejoran las condiciones sociales y económicas de la población y evitan tensiones y conflictos posteriores.

⁶² www.fundforpeace.org.

⁶³ Marshall, M. (2008): *Fragility, Instability and the Failure of States: Assessing the Sources of Systemic Risk*. Working Paper, Council on Foreign Relations Center for Preventive Action, New York.

⁶⁴ Véase Anexo 1.

Muchos autores cuestionan la legitimidad de los resultados⁶⁵, al preguntarse quiénes están advirtiendo y con qué finalidad. Dejando de lado este debate, se pueden extraer ciertas observaciones interesantes para la prevención que se expondrán posteriormente.

El estudio de Tiffiany O. Howard trata de predecir qué variables provocan el tránsito hacia situaciones de fragilidad, lo que ofrece ideas interesantes para incorporarlas a las estrategias de prevención. Establece como premisa básica que el fracaso de los Estados puede darse de dos maneras: una primera forma, en la cual se pasa de una fase de estabilidad a una de fragilidad o debilidad y que cataloga como *failing*. Esta suele ser la forma más común de llegar a situaciones de inestabilidad que pueden mantenerse en esa forma o bien transitar a una fase de colapso total. La segunda forma de transición parte de una situación de estabilidad a otra de colapso o fracaso *failure* sin transitar por una intermedia. Esta última hace mención a los casos más severos e inusuales⁶⁶.

Con este estudio, la autora trata de identificar qué variables provocan el tránsito de una fase de estabilidad a otra frágil y de ésta al fracaso, así como los factores que llevan de una situación de estabilidad a otra de fracaso sin fase intermedia. Para ello, define unas hipótesis o indicadores que suelen utilizarse en los estudios de fragilidad y analiza empíricamente cuáles de estas hipótesis se han dado en los países analizados como muestra. De esta forma, aquellas variables que se presenten en un número significativo de casos para cada tipo de transición explican los factores que provocan el fracaso de los países y son éstos donde deben fijarse las medidas de prevención.

Los resultados del estudio, explicados en el Anexo 2, se resumen gráficamente en la siguiente tabla. Los porcentajes reflejan el aumento de posibilidades que tiene un país de transitar a una situación de fragilidad o colapso si se presentan las variables analizadas.

⁶⁵ Véase los comentarios al respecto de LÓPEZ MARTÍN, A. G.(2010): Los Estados fallidos... op. cit., nota 8. P. 23-28. ¿Y quién califica a un Estado como fallido?

⁶⁶ Véase Anexo 2.

Tabla 2: Probabilidades de transitar a fases de fragilidad y/o colapso según el modelo de la severidad de la etapa



Situación de estabilidad	Fragilidad (failing)	%	Colapso (failed)	%	Colapso (failed)	%
	Proceso histórico construcción estado difícil	206,4	Proceso histórico construcción estado difícil	452,6	Declive económico	19,3
	Declive económico	21,7	Declive económico	36,8	Comportamientos disidentes	19,3
	Régimen autocrático	15,9	Comportamientos disidentes	19,8	Proximidad a fragilidad	15,5
	Corrupción	11,4	Proximidad a fragilidad	18,2		
	Comportamiento disidente	5,97				

Fuente: Elaboración propia con datos del estudio de Tiffany Howard



Una vez que se ha identificado cuáles son las variables que determinan la fragilidad de los Estados y el tránsito a otras fases, se deben formular estrategias previsoras que reduzcan la probabilidad de su aparición. De esta forma, la cooperación debería centrarse en actuar sobre las variables estudiadas, identificando la situación en la que se encuentra el país. Por ejemplo, ante un país denominado frágil que se encontrara cerca de otro país débil, se debería actuar previniendo los efectos contagiosos que este segundo país pudiera tener, así como mejorando las condiciones económicas para evitar llegar a un declive económico que pudiera dar lugar a una mayor fragilidad.

A pesar de los resultados mencionados⁶⁷, encuentro una limitación fundamental a este estudio y es la simplicidad de definir únicamente tres fases o estados en los que puede catalogarse la estabilidad de un país. La evidencia empírica muestra que las características de los países son tan variadas y complejas que no es adecuado tratar de incluir a todos los países en tres grupos, ya que se pierden muchos matices que pueden determinar las diferencias entre ellos. De la misma forma, el FfP establece diez fases para catalogar la fragilidad de 177 Estados, provocando que países como Irán y Colombia se encuentren en la misma fase.

Aún así, estos estudios pueden mejorar las actuaciones de prevención, si bien no deben tomarse como teorías verídicas, sino más bien como orientaciones para dar claridad en las estrategias de prevención y reducción de la fragilidad. No existe una forma exacta de averiguar qué Estados van a experimentar fragilidad, pero se pueden observar estos factores críticos que juegan un papel fundamental en el mantenimiento del Estado, la estabilidad y la paz. Lo difícil es determinar indicadores precisos que adviertan con el suficiente tiempo.

Tanto de los indicadores del *Fund for Peace* como del modelo de Howard se extraen dos puntos interesantes para analizar la prevención de la fragilidad: la necesidad de incorporar una visión amplia que incluya elementos más allá de los políticos y de seguridad, y la importancia de los aspectos económicos.

Como se ha observado en el estudio, la fragilidad no es resultado de un solo ámbito, por lo que la prevención debe tener una perspectiva sistémica, una visión amplia que englobe los diferentes ámbitos de actuación. Según los datos del FfP y del estudio de Howard, el sistema político es un elemento muy significativo para prever el riesgo de fragilidad. Esto supone que las políticas de prevención deben centrarse en la construcción del Estado y la paz, es decir, en el *statebuilding*. Como ha quedado demostrado en el apartado anterior, tanto la OCDE como el *New Deal* otorgan un gran esfuerzo en este ámbito.

Hay que destacar, sin embargo, que la construcción de un Estado no se limita al establecimiento de instituciones, sino que requiere otros elementos, como la constitución de un pacto social y la existencia de legitimidad. Es por esto que se requiere de una visión holística que

⁶⁷ Según la autora, el *Fund for Peace* predice el 73% del fracaso de los estados, mientras que este estudio alcanza el 82%. P.124.

incluya enfoques de derechos humanos y de igualdad⁶⁸, un contrato social⁶⁹ adecuado y funcional y un enfoque de legitimidad, entendida ésta por cómo y por qué la gente acepta una particular forma de ser gobernada como adecuada⁷⁰. Si la prevención no tiene en cuenta los distintos elementos que constituyen la estabilidad de un país, no será capaz de prever los posibles riesgos de inestabilidad o colapso.

Es aquí donde los indicadores preventivos normalmente fracasan. Los actores internacionales tienden a pensar en el Estado y la legitimidad en términos weberianos y occidentales⁷¹. Esto hace que se centren en las instituciones formales que deben realizar las funciones de control y uso legítimo de la fuerza (policía, justicia, administración, representantes...) y obvian los aspectos anteriores. En el informe de la OCDE⁷², se reconoce una inversión significativa en la prevención de las crisis y riesgos de seguridad, particularmente en misiones de paz. Sin embargo, no se muestra esa efectividad en otros ámbitos, como los riesgos sociales o la falta de legitimidad o participación social⁷³.

En segundo lugar, los aspectos económicos tienen una gran capacidad explicativa de la fragilidad e inestabilidad de los Estados, si bien estos aspectos han quedado relegados en el estudio de la fragilidad, como puede observarse en el FfP⁷⁴. Ello provoca que la prevención se concentre en evitar crisis políticas y mantener la seguridad. Sin embargo, como se ha observado en el estudio de Tiffiany, el declive económico es un factor que está presente en todos los casos de empeoramiento de la fragilidad. Es por esto que la estabilidad de un Estado, además de la creación de estructuras políticas y el fortalecimiento institucional, requiere un mercado funcional

⁶⁸ LANGER, A.; STEWART, F. and VENUGOPAL, R. (2010): *Have post-conflict development policies addressed horizontal inequalities?* In Brief, Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Oxford.

⁶⁹ El contrato social hace mención a la interacción entre las expectativas que tiene la sociedad sobre el Estado (legitimidad) y la capacidad de éste de proveer servicios y de cumplir con esas expectativas. OECD (2008): *Concepts and dilemmas...* op. cit., nota 30. P. 17.

⁷⁰ BELLINA, S.; DARBON, D. ERIKSEN, S. and SENDING, O. J. (2009): *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Oslo y OECD (2010): *The State's Legitimacy...* op. cit., nota 37. P. 15 "Una ausencia de legitimidad es la mayor contribución a la fragilidad estatal porque socava la autoridad del estado y consecuentemente, su capacidad".

⁷¹ OECD (2001): *Helping Prevent Violent Conflict*. P. 41 "la buena gobernanza no puede crearse simplemente transfiriendo modelos institucionales desde occidente a Estados no occidentales".

⁷² OECD (2009): *Monitoring...* op. cit., nota 33.

⁷³ Las autoridades locales han señalado como un reto sin alcanzar la previsión de la presencia de autoridades corruptas, reducción de la confianza y exclusión social. Sin embargo, los esfuerzos se han concentrado en aspectos formales como elecciones o desmilitarización.

⁷⁴ De los 12 indicadores, únicamente dos hacen mención a los aspectos económicos, provocando que se esté infravalorando los riesgos económicos. Grecia sigue ostentando una posición de estabilidad muy alta 138 de 177, sin que se observe variación con otros años, a pesar de la inestabilidad que supone la actual crisis económica.

y unos derechos económicos para poder ofrecer oportunidades a los ciudadanos y reducir la pobreza⁷⁵.

La OCDE también se hace eco de la importancia de los aspectos económicos y las consecuencias que éstos suponen en el aumento de la debilidad, indicando que el inadecuado rendimiento económico socava todo tipo de regímenes⁷⁶. También se pone de manifiesto que la crisis económica va a afectar negativamente a los avances en reducción de la pobreza, desarrollo humano y estabilidad de los Estados y se insta a los organismos internacionales a que actúen para evitar los efectos negativos en los Estados frágiles⁷⁷.

En el informe del monitoreo de la OCDE se pone de manifiesto que, a pesar de que todas las partes interesadas definen la prevención de la fragilidad de forma amplia, incluyendo la construcción de la paz, la seguridad, reformas, reconciliación e inclusión social, únicamente se ha garantizado una visión dirigida a la construcción de la paz, mientras que otros retos han quedado incumplidos⁷⁸. El volumen de ayuda destinado a Estados frágiles se dirige principalmente a aspectos de seguridad, llegando en algunos casos al 80%.

Este informe de la OCDE destaca seis retos a los que aún no se ha respondido en materia de prevención. Entre ellos se destaca la falta de advertencia sobre aspectos relativos a oportunidades económicas, y el desempleo, sobre todo juvenil. Se ha observado una desigual identificación de los problemas principales entre donantes y los ciudadanos: mientras que los primeros tienden a priorizar los problemas de seguridad, las partes locales están más preocupadas por aspectos económicos y de empleo⁷⁹. Mientras no exista una concienciación de

⁷⁵ MCLOUGHLIN, C. Topic Guide... op. cit., nota 3. Chapter 3. "La fragilidad no es solo el resultado del mal funcionamiento interno, sino del sistema internacional y de las políticas económicas. Las distintas causas y características que componen la fragilidad (estructura económica, factores políticos y sociales...) se refuerzan mutuamente llegando a mantener a los países en círculos viciosos de pobreza e inestabilidad".

⁷⁶ OECD (2008): Concepts and dilemmas... op. cit., nota 30 "Las nuevas democracias tienen varias veces más probabilidades de volver a regímenes autoritarios si experimentan un declive anual en el PIB per cápita, como se observa en recientes retrocesos en América Latina".

⁷⁷ OECD (2010): *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States: Annual Report*. "Igualmente que los costes de actuar en los estados frágiles son considerablemente menores que los costes de la inacción, la inversión necesaria para responder a la crisis económica ahora serán menores que el coste de intervenciones humanitarias y de reducción de la fragilidad en el futuro con los efectos que tendrá la crisis". P. 42

⁷⁸ OECD (2009): *Monitoring the Principles...* op. cit., nota 33. P. 27.

⁷⁹ "En Afganistán," cuando se les pregunta acerca de las prioridades nacionales, los donantes mencionan de forma casi sistemática "la lucha contra el terrorismo ','seguridad interior ',' lucha contra el narcotráfico", mientras que los afganos identifican el empleo y la situación económica como su primera preocupación ". Un ex comandante de la Fuerza de la ONU en Haití reconoce que "la seguridad no llena estómagos ni generar puestos de trabajo".

la importancia de la economía en la fragilidad, no se van a desarrollar mecanismos de prevención adecuados a las crisis económicas, con la consiguiente pérdida de estabilidad que ello implica.

Entre las recomendaciones de la OCDE destaca el requerimiento a utilizar un enfoque global que incluya oportunidades económicas para todos, especialmente para la juventud. Otro aspecto significativo es la advertencia de que la raíz de la fragilidad está en muchos casos intacta, es decir, se advierten las tensiones y conflictos pero no se analizan los aspectos latentes que los provocan. Esto limita la comprensión de los problemas y, por tanto, la respuesta⁸⁰. Estas recomendaciones coinciden con las señaladas en el ámbito de Naciones Unidas, donde se insta a realizar actuaciones más globales y sistemáticas para tratar las raíces de las tensiones y conflictos, mejorando la comprensión de las diferentes realidades⁸¹.

Otra cuestión a analizar es si ha existido un traslado efectivo de esos indicadores a la práctica. Algunos autores critican que las advertencias de los indicadores no se han traducido en respuestas adecuadas⁸². Si bien la formulación de predicciones precisas es un reto, el aspecto más difícil ha sido convencer a los líderes políticos y al público para actuar en caso de alerta. Por tanto, nos encontramos ante una doble dificultad: por un lado contamos con indicadores deficientes, incapaces de advertir peligros ante situaciones de fragilidad, y por otro lado, incluso cuando esos indicadores cumplen su función, no existe una actuación que les dé respuesta.

Es fundamental alcanzar un compromiso mayor de los Estados y organismos internacionales con los Estados frágiles para que los primeros actúen adecuadamente frente a riesgos de fragilidad. Esto se complica al combinar la respuesta internacional con el respeto a la soberanía y la no injerencia en otros países.

Según un informe de la OCDE⁸³, a pesar de la evolución de los sistemas de alerta temprana, no estamos en posición de prever otro genocidio como el de Ruanda. De hecho, los avances en los últimos 15 años se observan con un aumento de instituciones, mecanismos,

⁸⁰ En general, el nivel de implementación de este principio, según el monitoreo de la OCDE, es moderado. Los actores internacionales se han comprometido en las iniciativas específicas que son relevantes para la prevención de crisis, pero su eficacia ha sido desigual y no se han planificado dentro de una estrategia global para la prevención de crisis. En primer lugar, hay poca evidencia de que los actores internacionales y nacionales hayan analizado los riesgos dentro de los países de una manera sistemática o sostenida. En segundo lugar, los actores internacionales no han desarrollado estrategias de crisis global, compartida, de prevención centradas en este tipo de análisis.

⁸¹ U.N. (2006): Progress Report... op. cit., nota 58.

⁸² MCLOUGHLIN, C. Topic Guide... op. cit., nota 3. Chapter 3 "existe una amplia brecha entre los estudios preventivos y los resultados políticos significativos".

⁸³ OECD (2009): *Preventing violence, war and state collapse. The future of conflict early warning and response*.

instrumentos y medidas para prevenir el conflicto en un plano nacional e internacional, pero la multiplicidad de actores y respuestas puede dar lugar a problemas de tardanza, incoherencia, fragmentación y confusión de las respuestas.

En conclusión, la prevención de la fragilidad debe tener una visión amplia y holística que englobe todos los ámbitos de un Estado: político, económico, social, de seguridad, medioambiental... Los indicadores deben ser capaces de analizar los conflictos y tensiones, así como la raíz de éstos, para tener capacidad de adelantarse a la materialización de los conflictos. Por último, para que la prevención sea útil es necesario que exista una capacidad de respuesta adecuada a los sistemas e indicadores de alerta. La evidencia práctica muestra que no se ha conseguido alcanzar completamente estos requerimientos en la prevención de la fragilidad. Ésta sigue estando delimitada a los ámbitos político y de seguridad en detrimento del resto, y no es capaz de esclarecer el origen o los conflictos latentes. Además, la respuesta preventiva es muy limitada.

Asignación de la ayuda en los Estados frágiles

La calidad de la ayuda dirigida a los Estados frágiles depende de una multitud de variables. Además del aspecto material (contenido e instrumentos que se utilizan), existen una variedad de aspectos estructurales que van a determinar la eficacia de la ayuda prestada, como puede ser el volumen de ayuda, los flujos y volatilidad de los apoyos, o la fragmentación de las actuaciones de los donantes, entre otros. Establecer una adecuada arquitectura de la ayuda se ha convertido en una prioridad para los países donantes y organismos internacionales, provocando que los aspectos cualitativos hayan pasado a ser elementos de análisis esenciales⁸⁴.

Esta importancia se incrementa en contextos de fragilidad, donde los Estados son más vulnerables a los montantes y al diseño de políticas de ayuda. Como establece la OCDE⁸⁵, las decisiones de financiación no tienen un carácter neutral, sino que suponen consecuencias que

⁸⁴ Véase la serie de publicación de la OCDE "Better Aid" disponible en: <http://www.oecd.org/dac/publications/betteraid>.

⁸⁵ OECD (2012): *Transition Financing: Building a Better Response*.

van más allá del impacto inmediato. Es por esto que la asignación y el diseño de la ayuda pueden suponer una mejora o un debilitamiento de la situación de fragilidad.

En este apartado se presenta la situación actual relativa a la asignación de la ayuda en los Estados frágiles, destacándose dos elementos: la volatilidad o imprevisibilidad de los flujos y la adecuación temporal de esta asignación. Al hacerlo, se pone en evidencia que estos dos aspectos deben observarse de forma diferenciada en los Estados frágiles. La pregunta que trato de responder es si, en las estrategias de salida de la fragilidad, se han tenido en cuenta dichas peculiaridades y de qué forma puede mejorarse su gestión.

A pesar del interés de la comunidad internacional en las situaciones de fragilidad y los compromisos de países donantes y organismos internacionales para establecer mecanismos efectivos de salida de la fragilidad, se está lejos de alcanzar los principios y acuerdos establecidos. De hecho, se puede asegurar que la calidad de la ayuda dirigida a los Estados frágiles es menor que para el resto de países en desarrollo⁸⁶.

En términos generales, la asignación de la ayuda en los Estados frágiles se caracteriza por un menor volumen de ayuda en comparación con el resto de países en desarrollo no frágiles, así como unos flujos más inestables, una desigual distribución entre ellos que provoca la existencia de “huérfanos” y “queridos” de la ayuda, una descoordinación entre donantes que provoca la fragmentación de la ayuda y una inadecuada asignación temporal sin transición entre los diferentes tipos de ayuda.

La OCDE establece que el conjunto de Estados frágiles recibe menos ayuda per cápita (43%) que sus homólogos, en niveles de pobreza, no frágiles⁸⁷. Según McGillivray⁸⁸ la explicación a este abandono se deduce de la extensión de las teorías marginalistas de asignación eficiente de la ayuda, que tratan de maximizar el impacto de la misma. Estas teorías establecen como premisa básica que la ayuda es más efectiva en el crecimiento y la reducción de la pobreza

⁸⁶ OECD (2010): Resource Flows... op. cit., nota 77. “los resultados de los estudios sugieren que los Estados frágiles experimentan peor calidad de la ayuda que otros países en desarrollo, siendo esto una preocupación considerable dado que estos Estados son más vulnerables a las consecuencias de una mala calidad” P. 58.

⁸⁷ Ibid P. 51.

⁸⁸ MCGILLIVRAY, M. (2005): Aid Allocation and Fragile States', World Institute for Development Economics Research, UNU, paper presented at the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, OECD-DAC, 13th-14th January, London.

cuando se combina con buenas políticas e instituciones⁸⁹. Esto ha dado lugar a que se concentre la ayuda en unos países y los Estados frágiles queden como países abandonados *under- aided*, en el sentido de que han recibido menos ayuda per cápita que la que sería justificable en función de su nivel de pobreza, población y necesidades.

Conforme ha aumentado el interés sobre la fragilidad, el volumen de ayuda a estos países se ha incrementando, si bien los autores consideran que la calidad de esta ayuda sigue siendo significativamente menor que la destinada al resto de países en desarrollo⁹⁰.

La asignación de la ayuda dentro del grupo de los propios Estados frágiles también es desigual, destacándose grandes concentraciones de ayuda en algunos países y el abandono de otros. La mitad de la AOD dirigida a los Estados frágiles se concentra en ocho países, mientras que unos 20 Estados pueden considerarse huérfanos de ayuda⁹¹. De la misma forma, se observan grandes desigualdades territoriales dentro de un mismo país en relación con la distribución efectiva de la ayuda. Los informes de la OCDE destacan la existencia de profundas brechas entre las regiones de los países analizados, con una concentración de la ayuda en ciertas áreas y la exclusión de otras⁹².

Presentadas las características descriptoras de la situación de la asignación de la ayuda, se analizan a continuación dos elementos: volatilidad y sincronización temporal de la ayuda.

La volatilidad hace mención a las fluctuaciones significativas de la ayuda en periodos de tiempo cortos, lo que provoca flujos de ayuda inestables. Este fenómeno se ha convertido en una preocupación de la cooperación internacional en general, si bien afecta en mayor medida a los Estados frágiles, ya que éstos requieren una estabilidad de la ayuda mucho mayor que el resto de países⁹³. La limitada capacidad de los Estados frágiles para gestionar la ayuda y su mayor dependencia de ésta, provoca que esta inestabilidad de los flujos afecte a la política

⁸⁹ Véase BURNSIDE, C. and DOLLAR, D. (2000): *Aid, Policies and Growth*. American Economic Review Washington, Vol.90, No.4. P.847-868, y COLLIER, P. and DOLLAR, D. (2009): *Aid Allocation and Poverty Reduction*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2041, World Bank, Washington.

⁹⁰ OECD (2011): *International Engagement...* op. cit., nota 33.

⁹¹ OECD (2010): *Resource Flows...* op. cita., nota 77. P. 52.

⁹² En Haití se destaca la concentración de las inversiones en la capital, fenómeno que se ha acentuado tras el terremoto de 2010. En República Centrafricana se estima que el 80% de la ayuda se concentra también en la capital y otras tres regiones, quedando el resto excluidas. OECD (2011): *International Engagement...* op. cit., nota 33.

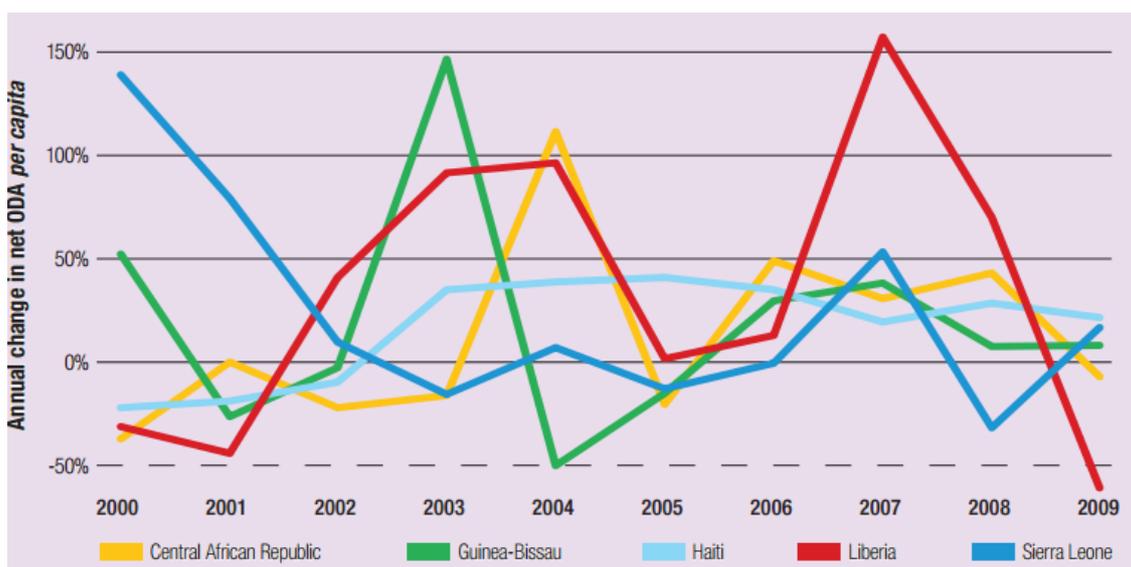
⁹³ *Ibid.* P. 65.

presupuestaria, y que los gobiernos no puedan planificar y gestionar de forma adecuada dicha ayuda.

Esta evidencia, que ha sido subrayada en los diferentes compromisos con las situaciones de fragilidad⁹⁴, no ha sido respondida en la práctica por los actores internacionales. Los Estados frágiles, además de ser “infra ayudados”, deben soportar una volatilidad en los flujos de ayuda dos veces mayor que el resto de países de bajos ingresos. A esto se suma que son precisamente los que menos reciben, los que tienen unos flujos más inestables⁹⁵.

La OCDE señala que en algunos países hay una diferencia de más del 15% entre la ayuda per capita de un año a otro⁹⁶. En el siguiente gráfico, se pueden observar dichos altibajos.

Gráfico 1. Fluctuaciones anuales de AOD/per capita



Fuente: OECD (2010): *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States: Annual Report*. P. 65

Estas fluctuaciones tan altas entre periodos de tiempo tan cortos impiden que los Estados puedan realizar una gestión adecuada de la ayuda y responder a las expectativas de los ciudadanos. La consecuencia de esto, además de la escasa eficacia de la ayuda y las pérdidas

⁹⁴ Tanto la Declaración de París (indicador 7), los Principios de la OCDE para el Compromiso con los Estados frágiles (Principio 9: Actuar rápido pero seguir comprometido lo suficiente para alcanzar el éxito) y el *New Deal* (Crear confianza, entre otros, mediante la ayuda oportuna y previsible) han manifestado la importancia de reducir la volatilidad de la ayuda.

⁹⁵ MCGILLIVRAY, M. (2005): *Aid Allocation...* op. cit., nota 88.

⁹⁶ OECD (2010): *Resource Flows...* op. cita., nota 77. P. 65.

financieras para los donantes, es el socavamiento de la capacidad de las autoridades locales, así como de la legitimidad, con los inconvenientes que esto supone para la ya frágil situación de los Estados.

Además, la complejidad de establecer una ayuda eficaz y de calidad para los Estados frágiles provoca que los intentos de solucionar otras limitaciones de la asignación de la ayuda agraven la situación de volatilidad. Por ejemplo, el problema de la fragmentación excesiva de la ayuda ha dado lugar a que se intente reducir el número de donantes por país⁹⁷. Sin embargo, esto puede empeorar el problema de la inestabilidad, ya que un país con pocos donantes será más sensible a las fluctuaciones y cambios repentinos en las prioridades y políticas.

Además de la inestabilidad de los flujos, existe otro problema que afecta a los Estados frágiles: la existencia de una gran brecha entre la ayuda comprometida y la realmente percibida. La imprevisibilidad (diferencia entre ayuda prometida y dada) es mayor en los Estados frágiles y dentro de éstos, en la región del África Subsahariana⁹⁸. Muchos autores ponen de manifiesto el temor de que la crisis económica provoque más volatilidad y una mayor diferencia entre los compromisos y lo efectivamente asignado, lo que originaría más posibilidades de experimentar situaciones de fragilidad⁹⁹. En el monitoreo de la OCDE se muestra que la ayuda sigue siendo volátil, especialmente en República Democrática del Congo y Timor-Leste.

Por otra parte, para que la ayuda pueda maximizar su impacto, debe ser asignada en el momento apropiado. En los Estados frágiles es fundamental realizar un análisis adecuado de la secuencia temporal que sincronice los flujos de esa ayuda a las necesidades y capacidad de absorción y gestión del país.

Se ha evidenciado que una entrada de financiación elevada en momentos de incapacidad local puede provocar inflación, y esto a su vez puede suponer mayor pobreza al aumentar los

⁹⁷ En 2005, la OCDE informó que a escala mundial hay más de 60.000 proyectos de ayuda activa con un 85% de estos que cuestan menos de 1 millón de dólares. El número de asociados para el desarrollo ha aumentado desde 27 hasta 59 desde 2001, hay unas 233 agencias multilaterales, y entre 6.000 y 30.000 organizaciones no gubernamentales nacionales que trabajan en los países en desarrollo. Es por esto, que la OCDE estableció una fórmula de división del trabajo para evaluar la concentración, estableciendo tres categorías: A (concentrada), B (concentrada y significativa), C (significativa) y D (no significativa). La idea del proceso de concentración de la ayuda es reducir el número de socios no significativos.

⁹⁸ OECD (2009): *Monitoring...* op. cit., nota 33.

⁹⁹ *Ibid.* La OCDE advierte de que la crisis económica puede empeorar la situación, no solo por la disminución de fondos, sino porque aumenta el desempleo y esto supone desigualdades, divisiones, violencia...

precios de los bienes básicos¹⁰⁰. Otros estudios demuestran que la capacidad local de crecimiento y recuperación es particularmente alta durante los cuatro y siete años después de la finalización de un conflicto y la necesidad de un desarrollo de infraestructuras tiene lugar cuando los ingresos nacionales son bajos¹⁰¹.

Es por esto que la puntualidad y la secuencia de la ayuda es un factor crítico para los Estados frágiles. Sin embargo, en la práctica, la ayuda no está comúnmente sincronizada a las necesidades de los Estados. Los socios normalmente asignan volúmenes grandes inmediatamente después del conflicto o el desastre, precisamente cuando la capacidad para gestionar esa ayuda es menor, y esos volúmenes tienden a decaer después de los dos años, cuando la capacidad es mayor¹⁰².

Esto requiere el establecimiento de compromisos a largo plazo, pero también una adecuada transición en el ámbito material y temporal entre los diferentes tipos de ayuda. La mayoría de la Ayuda Oficial al Desarrollo está organizada en dos categorías: ayuda humanitaria y de desarrollo. Cuando un conflicto termina, debe haber un traslado desde la ayuda humanitaria hacia ámbitos de creación del Estado (*statebuilding*) y de desarrollo. Sin embargo, la realidad muestra que se utilizan instrumentos de corto plazo (ayuda humanitaria) para solucionar vulnerabilidades y fragilidad de largo plazo¹⁰³. Además, los proyectos están descoordinados y no forman parte de una estrategia de desarrollo más amplia¹⁰⁴.

Se requiere una visión estratégica a largo plazo con un enfoque de transición, que observe de forma no lineal el traspaso de una ayuda postconflicto a otra de *statebuilding* y desarrollo, así como instrumentos flexibles y coordinados que implementen esa visión¹⁰⁵; en definitiva, una agenda secuencial que responda a las prioridades de corto y largo plazo de forma combinada y efectiva.¹⁰⁶

¹⁰⁰ OECD (2010): Resource Flows... op. cit., nota 77.

¹⁰¹ Ibid. P. 64.

¹⁰² DFID (2005): Why we need to work more effectively in fragile states? Department for International Development. Publications. Disponible en: <http://www.dfid.gov.uk/>.

¹⁰³ Los socios tienden a utilizar la ayuda humanitaria para asistir a crisis crónicas por ser más flexible que la ayuda al desarrollo (ya que requiere compromiso y alineación con estructuras nacionales que suelen ser débiles).

¹⁰⁴ DFID (2005): Why we need... op. cit., nota 101.

¹⁰⁵ OECD (2012): *Transition Financing...* op. cit., nota 85. "La transición es un proceso no lineal que presenta tensiones y compensaciones entre la necesidad de proporcionar un apoyo rápido a la paz, la promoción y actividades que salvan vidas al tiempo que apoya el desarrollo de las estructuras estatales sostenibles. Como tal, requiere de un espacio compartido entre el desarrollo humanitario, y la creación del Estado y el desarrollo"- P. 2.

¹⁰⁶ OECD (2010):. *Managing Risks...* op. cit., nota 55. P. 135.

El abandono demasiado rápido puede provocar que los esfuerzos realizados previamente sean inútiles. El informe de la OCDE señala que se ha observado el peligro de eliminar la ayuda demasiado rápido. Teniendo en cuenta los retos a los que se enfrentan los países frágiles, la duración del compromiso debe ser mayor que en otros países en desarrollo. Según esta organización, la capacidad de desarrollo de las instituciones requerirá normalmente un compromiso de al menos diez años¹⁰⁷.

En el informe de la OCDE de supervisión de la aplicación de los principios antes estudiados, se destaca el hecho de que la volatilidad sea mayor en los Estados frágiles que en el resto, así como la necesidad de ayudar en el largo plazo, advirtiendo del peligro de revertir demasiado pronto la ayuda una vez que la crisis ha finalizado¹⁰⁸. En definitiva, los donantes deben mejorar la velocidad, la flexibilidad, la previsibilidad y la gestión de riesgos de la ayuda, adoptar un enfoque a largo plazo, no lineal, así como no centrarse en los instrumentos o enfoques sino en los objetivos, evitando la compartimentación de la ayuda entre humanitaria y de desarrollo.

Además de mejorar los compromisos individuales de los donantes con los Estados frágiles, creando planes previsibles y de largo plazo, se ve necesario establecer un mecanismo internacional que coordine mejor qué países actúan en cada lugar y qué tareas realizan, para evitar sobrecargar a unos países y abandonar a otros¹⁰⁹.

En definitiva, pese a los compromisos relativos a mejorar la calidad y eficacia de la ayuda en los Estados frágiles, los donantes mantienen patrones de comportamiento que socavan la efectividad de la ayuda y la reducción de la fragilidad. Los flujos dirigidos a estos países, además de ser limitados, son muy inestables y no se observan tendencias de cambio. Por otra parte, no se sincronizan adecuadamente los montantes de ayuda con las necesidades y capacidades de los actores locales, provocando la sobrecarga de ayuda en algunos momentos y el abandono

¹⁰⁷ Según la OCDE, no solo hace falta mantener el compromiso sino evidenciar la intención de mantenerlo para que el gobierno y otras partes interesadas puedan planear estratégicamente en base a esa ayuda. Ya que la volatilidad del compromiso es potencialmente desestabilizadora para los países frágiles, los actores internacionales deben mejorar la predictibilidad y asegurar la consulta mutua y coordinación hacia cualquier cambio significativo de los programas de ayuda. OECD (2009): *Monitoring...* op. cit., nota 33.

¹⁰⁸ OECD (2011): *International...* op. cit., nota 33.

¹⁰⁹ DFID (2005): *Why we need...* op. cit., nota 102. P. 17 "la ausencia de una institución o proceso que guíe la asignación global de la ayuda a estos países es la mayor debilidad de la organización de la ayuda."

precipitado en otros. Estas deficiencias suponen grandes pérdidas en oportunidades de reducir la fragilidad, dando lugar, en algunos casos, a una profundización de la inestabilidad¹¹⁰.

Estudios de caso

Hasta ahora se han analizado de forma general las distintas respuestas desarrolladas frente a la fragilidad en los ámbitos de prevención y asignación de la ayuda. En este apartado se presentan de forma más precisa las estrategias de prevención llevadas a cabo, y la volatilidad y sincronización temporal de la ayuda en dos países concretos: Haití y República Centroafricana. El objetivo es examinar de forma más profunda cómo los actores internacionales han llevado a cabo sus compromisos de ayuda, qué deficiencias se han encontrado y qué retos se han marcado.

La elección de estos países se ha realizado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: un grado de fragilidad significativo, representación geográfica adecuada y diversidad en relación a las políticas de prevención y de asignación de la ayuda. Ambos Estados se encuentran en los principales puestos de las clasificaciones de fragilidad. Concretamente, el FfP ubica a los dos países en el segundo nivel de máxima fragilidad¹¹¹. Sin embargo, su contexto histórico y social es muy diverso y la respuesta de los actores internacionales también ha sido diferente. Haití es uno de los países “mimados” en cuanto a volumen de ayuda y atención prestada, especialmente tras el terremoto de 2010, si bien esa ayuda tiene limitaciones importantes, como se verá a continuación. Por su parte, la República Centroafricana es uno de los denominados Estados “abandonados” por la comunidad internacional.

La información utilizada para el análisis de caso se extrae principalmente de los dos informes de supervisión de la OCDE para estos dos países, así como del informe general. Además, se han utilizado diferentes fuentes estadísticas para obtener los datos contextuales.

¹¹⁰ Haití es un ejemplo claro de una ineficaz sincronización en la asignación de la ayuda. Tras el terremoto de 2010, los montantes de ayuda aumentaron considerablemente en los primeros días tras el desastre, cuando las autoridades haitianas eran incapaces de liderar un proceso de reconstrucción y desaprovechándose los efectos de esa ayuda. Estos montantes fueron descendiendo progresivamente precisamente en la etapa en la que Haití podía dirigir la ayuda.

¹¹¹ Haití: posición 7ª/177ª y puntuación 104,9/120. República Centroafricana: 10ª/177ª y puntuación 103,8/120, con datos de 2012.

República de Haití

Haití se ubica en la zona oeste de la isla La Española, limitando con República Dominicana. Es un país de reducido tamaño (apenas 27.750 Km²) de las Antillas que cuenta, sin embargo, con una población de más de diez millones de habitantes. Es el país más pobre del hemisferio norte y figura entre los menos desarrollados del mundo. De hecho, según el Instituto de Estadística haitiano, el 56% de la población vive con menos de un dólar al día, mientras que el 76% vive con menos de 2\$¹¹².

Desde el punto de vista político, Haití se caracteriza por su inestabilidad y debilidad política. Su constitución, aprobada en 1987, define su sistema político como una república semipresidencialista. En su historia democrática se han sucedido dos golpes de Estado que depusieron al presidente democrático Jean-Bertrand Aristide. Este clima de inestabilidad política ha provocado que las Naciones Unidas intervengan directamente desde 2001 con la denominada MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití)¹¹³. La relativa estabilidad del país desde el año 2004 puede atribuirse en parte a un fuerte compromiso internacional con Haití, que se traduce en la presencia de estas fuerzas de mantenimiento de la paz. A pesar de que la situación de inestabilidad política ha mejorado desde entonces, las autoridades no tienen la capacidad de actuar ampliamente, y las reformas han sido demasiado limitadas. Administrativamente, el país está descentralizado en 10 departamentos y 42 distritos. La mayoría de la población está concentrada en tres departamentos: Ouest, Artibonite y el Norte, que reúnen a más del 60% de los haitianos.

No existe diversidad étnica, racial o lingüística significativa entre la población. El 95% de los haitianos son de raza negra y el restante 5% son blancos o mulatos. Coexisten dos lenguas oficiales, el francés y el criollo y, en el plano religioso, el 80% de la población profesa la religión católica, siendo minoritarias las restantes confesiones.

¹¹² Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique. Disponible en: <http://www.ihsi.ht/index.htm>.

¹¹³ A principios de febrero de 2004 estalló un conflicto armado en la ciudad de Gonaïves, que durante los días siguientes se propagó a otras ciudades. Poco a poco, los insurrectos se hicieron con el control de gran parte de la región septentrional del país. El 29 de febrero, habiendo determinado que la situación en Haití constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1529 que dio lugar al despliegue de una fuerza multinacional y provisional. El 30 de abril de ese año se aprobó la Resolución 1542 por la que se establecía la MINUSTAH, sustituyendo a la anterior Fuerza Militar. Véase <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>.

En los últimos años, Haití ha experimentado un gran crecimiento de su población, lo que ha provocado que el 60% de los haitianos tengan edades comprendidas entre 15 y 64 años, suponiendo una gran fuerza activa. Sin embargo, la escasez de trabajo, particularmente para los jóvenes, es uno de los problemas más graves de su economía, generando también un riesgo social importante¹¹⁴. La emigración se ha tornado la única salida¹¹⁵, desaprovechando el capital humano haitiano y provocando conflictos sociales. De hecho, las remesas de los emigrantes superan los 1,9 billones \$ en 2010 y representan el 30% del PIB¹¹⁶.

La economía del país ha evolucionado muy lentamente y, a pesar del crecimiento económico moderado que se observa desde los años ochenta (con algunos retrocesos), se ha mantenido casi inamovible el alto nivel de pobreza¹¹⁷. El 80% de la población se dedica al sector primario, si bien se mantiene una estructura productiva de subsistencia, lo que provoca que el PIB no refleje la importancia de este sector.

Los indicadores sociales muestran un nivel de desarrollo humano muy bajo. La pobreza es muy elevada y existe un gran problema de dependencia alimentaria. Según el Instituto de Estadística haitiano, más del 31% de la población no puede adquirir la ración alimentaria diaria necesaria. En el plano educativo, Haití se sitúa entre los países que tienen una tasa de escolarización más baja. Este acceso limitado a la educación primaria es mayor entre las mujeres y las zonas rurales¹¹⁸. Desde el punto de vista sanitario, Haití es, después de Brasil, el país más

¹¹⁴ Según los últimos datos conocidos (2001), el desempleo afecta a tres de cada diez haitianos, ascendiendo a más de la mitad en las edades comprendidas entre 15 y 29 años, según la base estadística SEDLAC, disponible en <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.

¹¹⁵ Haití es un país de emigrantes, el BM estima que en 2010 la migración neta (emigrantes – inmigrantes) rondó las 239.997 personas.

¹¹⁶ CEPAL (2010): *Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana*. Alejandro I. Canales, Patricia N. Vargas e Israel Montiel, serie población y desarrollo. P. 21. Las transferencias de los emigrantes haitianos se utilizan fundamentalmente para la compra de productos de primera necesidad. Se estima que aproximadamente el 40% de los hogares haitianos dependen en mayor o menor grado de estas transferencias.

¹¹⁷ Véase Anexo 3, gráficos 1 y 3.

¹¹⁸ La tasa de alfabetización de las mujeres asciende al 48% frente al 61% de hombres. De igual forma, existe una gran desigualdad entre las zonas urbanas, donde el 80% de la población sabe leer y escribir, y las rurales, donde el 52% de los haitianos son analfabetos. Véase Institut Haïtien de statistique et d'informatique. *Grandes leçons socio-démographiques tirées du 4^e RGPH*. P. 23.

afectado por el SIDA de toda la región de América latina y el Caribe. Esta enfermedad, junto con el paludismo y otras enfermedades infecciosas, son la primera causa de muerte en Haití¹¹⁹.

Por su ubicación, es un país golpeado regularmente por desastres naturales, como inundaciones, huracanes y terremotos, que cuestan la vida a millares de personas y provocan muchos daños en las infraestructuras¹²⁰. La débil economía haitiana se resiente cada vez que es azotada por alguno de estos desastres, impidiendo el crecimiento y desarrollo del país. En el gráfico 1 del anexo 3 se puede observar cómo, en los años donde tuvieron lugar esos desastres naturales, el crecimiento económico disminuyó: concretamente, tras las tormentas tropicales de 1994, después de varios huracanes ocurridos en 2008 y los disturbios por alimentos sucedidos ese mismo año y, especialmente, tras el terremoto de 2010. Este último tuvo consecuencias humanas, sociales y económicas desastrosas. Desde el ámbito de la economía, supuso una regresión del 7% del PIB real. También cayó el PIB per cápita (6,6%), pero no así el ingreso nacional bruto, que creció un 5,4% gracias a las transferencias recibidas del extranjero¹²¹.

Además de la vulnerabilidad que experimenta el país por estos desastres naturales, la degradación ambiental en Haití es enorme. Existe una alta deforestación, por la consumición de madera excesiva (única fuente de energía). Además, se está perdiendo biodiversidad y los niveles de contaminación son alarmantes, sobre todo por residuos sólidos¹²².

Haití es el principal receptor de Ayuda Oficial al Desarrollo de la región de América Latina y el Caribe¹²³ y el cuarto a nivel mundial¹²⁴, estableciéndose una relación de gran dependencia de ésta. De hecho, la AOD representa el 60% del presupuesto promedio del Estado.

¹¹⁹ Ibid. P. 40.

¹²⁰ El último desastre natural tuvo lugar el 12 de enero de 2010, con un terremoto de una magnitud 6 en la escala Richter. Se estima que hubo más de 220.000 muertos y más de 1 millón de damnificados. Además de esto, el brote de cólera que se extendió en el post-terremoto se cobró la vida de 2.000 personas.

¹²¹ CEPAL (2011): *Haití, evolución económica durante 2010*, sede subregional en México. P. 263. La caída del PIB fue menor de lo pronosticado en un principio, como consecuencia de que la agricultura no se vio afectada, así como por el impacto de las transferencias y donaciones del extranjero que empujaron al consumo familiar.

¹²² Institut Haïtien de statistique et d'informatique. *Document d'analyse objectifs du millénaire pour le développement Etat, tendances et perspectives: 2009*.

¹²³ Según la OCDE, Haití ha recibido en los últimos años aproximadamente un 18% de la ayuda destinada a esta región. Véase OECD (2012): *Development at a glance, statistic by region. America*.

¹²⁴ Con datos de 2010, Haití recibe el 2% del total de fondos de ayuda al desarrollo mundial. OECD (2012): *Development at a glance, statistic by region. Developing countries*.

El volumen de AOD dirigido a Haití ha fluctuado considerablemente en los últimos 20 años¹²⁵. La cantidad de ayuda se estabilizó entre 2006 y 2009 alrededor de 600 millones, si bien el post-terremoto de 2010 provocó un aumento sustancial de ésta. Las frecuentes alteraciones en la cantidad de AOD provienen particularmente de la ayuda humanitaria como consecuencia de los desastres naturales. Como se puede observar en el gráfico 4 del anexo 3, los mayores incrementos de ayuda tienen lugar después de estos desastres. La ayuda humanitaria como proporción de AOD total supone un gran porcentaje en comparación con otros países de la región¹²⁶. Este volumen ha pasado de un 0,2% en 2002 a más del 20% en 2008 y posteriormente en 2010.

En definitiva, Haití es un prototipo de Estado frágil. El gobierno tiene un papel muy débil en todas las áreas, incluyendo el mantenimiento del orden y la prestación de los servicios básicos, que son proporcionados, en la mayoría de los casos, por actores no estatales. Es un país muy dependiente de la ayuda exterior y, por tanto, muy vulnerable a los shocks externos, con una situación ambiental extrema y graves problemas sociales, donde destaca el alto grado de pobreza y desempleo.

A continuación, se presentan los datos que muestran cómo han actuado los donantes en Haití, haciendo especial mención a la gestión de la prevención y la asignación de la ayuda.

Existe un amplio consenso entre donantes, organismos internacionales y actores locales en reconocer la importancia de la prevención y el rol que la comunidad internacional ha tomado en el apoyo de la estabilidad de Haití en los últimos años¹²⁷. Sin embargo, se puede apreciar que la situación sigue siendo precaria, por lo que existen aspectos a mejorar. Se enfatiza la necesidad de mantener la prevención, incluso si las condiciones mejoran, para poder afianzar los éxitos conseguidos y profundizar en ellos.

Entre las deficiencias en la prevención destacadas en el primer informe de supervisión de la OCDE se encuentran las siguientes: la necesidad de adoptar un enfoque más holístico,

¹²⁵ OCDE (2011) : Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles : République d'Haïti. Éditions OCDE. P. 21.

¹²⁶ En los últimos años se ha mantenido en el 50% del total de ayuda recibida.

¹²⁷ OECD (2010): *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 4: Haiti*.

destacando las dimensiones sociales, económicas y medioambientales, concretamente el desempleo juvenil y los impactos humanitarios de los desastres naturales, mitigar y gestionar los desastres naturales, y fortalecer el diálogo con las autoridades locales¹²⁸.

En la posterior supervisión de los principios se llega a una conclusión más ambiciosa: “tenemos que encontrar otra manera de hacer las cosas y adoptar una estrategia que ponga a la reducción de la vulnerabilidad en el centro de las estrategias de desarrollo”¹²⁹. En definitiva, se exige que la prevención sea un tema transversal en todas las políticas y actuaciones de desarrollo. De esta forma, se ve necesario realizar unas actuaciones que combinen aspectos como la agricultura sostenible, el manejo de cuencas hidráulicas, una estrategia energética sólida y normas de construcción antisísmica según la peligrosidad de las zonas¹³⁰.

Otro aspecto a analizar es si, una vez advertida una tensión o problema, se ha respondido adecuadamente. En general, se observa que la comunidad internacional ha respondido a las emergencias humanitarias de forma rápida, aunque no eficaz. No ha habido coordinación suficiente entre donantes ni un análisis sistémico de la situación para otorgar una respuesta coherente. La ayuda humanitaria ha respondido correctamente al intento de salvar el mayor número de vidas posible, pero no se ha ajustado a las estrategias de desarrollo y reducción de la fragilidad establecidas. Se señala que los mecanismos de consulta que se habían establecido entre 2007 y 2009 se eliminaron tras el terremoto, “oscurecidos por la magnitud del desastre y la urgencia de respuesta”¹³¹. No debería haber contradicción entre la emergencia y la necesidad de desarrollar el país y reducir su fragilidad.¹³²

¹²⁸ Ibid. P. 19. Indicador 4: ¿En qué medida el compromiso internacional de priorizar la prevención se ha realizado o ha fracasado? ¿Con qué impacto? Respuesta: SUFICIENTEMENTE en las situaciones críticas en estos cinco años. Sin embargo, cada vez es más necesario ampliar los campos de prevención a los aspectos económicos y sociales, incluyendo el desempleo juvenil y la educación.

¹²⁹ OCDE (2011): Rapport... op. cit., nota 125.

¹³⁰ Se ha enfatizado los aspectos relativos a las normas de construcción, ya que cada uno construye sin control en zonas donde no está permitido y muchas veces en zonas peligrosas, al no haber normas catastrales y de propiedad adecuadas no hay confianza ni inversiones en tierras.

¹³¹ OCDE (2011): Rapport... op. cit., nota 125. P. 25. Se ha puesto de manifiesto que instrumentos y procedimientos eficaces antes del terremoto de 2010 han dejado de funcionar y han sido sustituidos por mecanismos dirigidos por la ayuda exterior. Por ejemplo, se reconoce la importancia de asistir alimentariamente a la población y prestar los servicios básicos, pero eso no debe interferir en las estrategias de productividad agrícola o de prestación de servicios, que tanto constó implementar los años anteriores.

¹³² Ibid. P. 57 “Más allá de la situación de emergencia humanitaria, Haití se enfrenta a una emergencia de desarrollo”

Otro error importante fue dejar de lado a las autoridades haitianas en el proceso de emergencia. Ha existido una falta de rendición de cuentas y de información casi absoluta. Según la OCDE, la combinación de la situación de emergencia y la gran publicidad realizada tras el terremoto, provocaron la marginación de las instituciones nacionales. La comunidad internacional debe responder rápidamente a las emergencias, pero coordinándose con las autoridades locales. Si no lo hace, puede poner en peligro los sistemas públicos de prestación de servicios. La exclusión de las autoridades haitianas en el proceso post-terremoto puede dañar la capacidad de éstas y la legitimidad que la población tiene en las instituciones del país. Como se ha indicado previamente, es fundamental que el Estado frágil lleve el protagonismo de estos procesos, sobre todo si existe voluntad para ello¹³³.

Considero necesario establecer una política de prevención frente a los desastres naturales que tenga en cuenta las limitaciones de la asistencia humanitaria, para que ésta no socave las estrategias a largo plazo de desarrollo y reducción de la fragilidad. Es decir, en el caso de que haya un terremoto o inundación, sería conveniente crear una hoja de ruta que establezca cómo se ha de dirigir la ayuda humanitaria basada en una estrategia de largo plazo y con la dirección o protagonismo de las autoridades haitianas.

Hay, por tanto, una sensibilidad adecuada hacia la prevención de la fragilidad e inestabilidad en Haití. Las progresivas prórrogas de la intervención del MINUSTHAD evidencian que la comunidad internacional está concienciada con este país. Además, considero positivo que sea la organización de Naciones Unidas la que centre la labor de prevención de conflictos. Sin embargo, se destaca que esta misión se ha centrado en los aspectos de seguridad, con el establecimiento de agentes de policía y efectivos militares. Hay que reforzar otros aspectos, como la educación, la integración de la sociedad civil, los desastres naturales o el desempleo juvenil, entre otros. Además, la prevención debe determinar la actuación de respuesta adecuada con la participación protagonista de Haití. Frente a un país donde se suceden regularmente los desastres naturales, se debe prevenir, no solo las alertas para tratar de disminuir los daños

¹³³ Se recomienda a los actores internacionales una mayor disciplina que evite las actuaciones tendentes a visibilizar sus actuaciones en detrimento de la visualización nacional. Hay poca consideración por la necesidad de reforzar la presencia del Estado durante una fase de emergencia, necesidad crítica de la que a menudo depende la estabilidad del país en el corto y mediano plazo.

humanos y materiales, sino también una política de actuación que compatibilice las estrategias generales de desarrollo con las de emergencia para evitar retroceder en los avances alcanzados.

En relación con la asignación de la ayuda, la OCDE indica que la previsibilidad de la ayuda en Haití es muy superior al promedio del resto de Estados frágiles, e incluso de los no frágiles. Aún así, la volatilidad de la ayuda, en un país que es extremadamente dependiente de ésta, supone un gran problema.

En general, existen diferencias en los fondos prometidos y realmente efectuados. Tras el terremoto de 2010, Haití contó con el respaldo de la comunidad internacional y un amplio movimiento de solidaridad internacional, que se tradujo en un incremento sustancial de la ayuda. Sin embargo, los desembolsos efectivos fueron inferiores a lo anticipado en la Conferencia de donantes de Nueva York¹³⁴ (un 31% de lo programado), sin considerar los programas específicos de condonación de deuda que sí se hicieron efectivos. De los fondos programados para 2010 y 2011, que ascendían a 5.600 millones de dólares, se estima que se desembolsaron solo 738 millones de dólares (un 38% del total), lo que refleja nuevamente los problemas de compromiso, coordinación y alineamiento entre el país y la autonomía de los donantes.

República Centroafricana

La República Centroafricana se encuentra ubicada en el corazón de una región muy inestable, donde los países fronterizos también experimentan situaciones graves de fragilidad, destacando la República Democrática del Congo, Sudán y Chad¹³⁵. Esta situación de inestabilidad provoca la incursión de grupos rebeldes de otros países o el comercio ilegal de madera, diamantes y armamento. Lo que da lugar a una gran fuente de inseguridad y conflicto.¹³⁶

¹³⁴ El 31 de marzo de 2010 tuvo lugar en Nueva York la Conferencia Internacional de Donantes por un Nuevo Futuro para Haití, donde los miembros de la ONU y otras organizaciones internacionales se comprometieron a aportar 5,3 mil millones de dólares en los sucesivos 18 meses para la recuperación de Haití tras el terremoto. Véase www.haiticonference.org.

¹³⁵ Véase anexo 3, imagen 3 y 4.

¹³⁶ OCDE (2011): *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragile. République Centrafricaine*. Éditions OCDE. P. 21.

Con una población de casi cinco millones de personas, el Banco Mundial estima que el 62% de los centroafricanos están por debajo de la línea nacional de pobreza¹³⁷. Es uno de los países menos desarrollados del mundo y, además, pertenece al grupo de Países Pobres Muy Endeudados. Anteriormente a la ocupación colonial¹³⁸, el territorio de la República Centroafricana estaba ocupado por distintas etnias como los banda y los azande. Existen dos idiomas oficiales, el francés y el sango, y una gran diversidad religiosa¹³⁹.

Formalmente, la república Centroafricana mantiene un sistema político democrático, sin embargo, según el Banco Mundial, este país se encuentra en fase de transición desde una situación de inestabilidad a otra de creación del Estado, la paz y la recuperación económica. En 2005, la República Centroafricana retornó al orden constitucional, después de dos décadas de crisis y guerrillas, gracias al apoyo internacional¹⁴⁰. Estas crisis socavaron seriamente la estructura económica del país y supusieron efectos dramáticos para la población, con millares de desplazados. En 2008, se celebró en Bangui el llamado Diálogo Político Inclusivo, que dio lugar a la adopción de una hoja de ruta para la reconciliación completa, incluyendo la formación de un gobierno de coalición, la aplicación de un programa de Desarme, Desmovilización y Rehabilitación (DDR) y una comisión electoral independiente. En 2011 se celebraron elecciones presidencialistas y legislativas de forma pacífica. A partir de ese momento, el gobierno ha hecho esfuerzos para consolidar la paz¹⁴¹. Sin embargo, se advierte que la situación de seguridad sigue

¹³⁷ The World Bank. Worl dataBank disponible en: <http://data.worldbank.org/>.

¹³⁸ Desde 1896 hasta 1960, año en el que se alcanzó la independencia, Francia ocupó este territorio, si bien aún persiste una gran influencia francesa en los ámbitos económico y de seguridad.

¹³⁹ El 35% de la población profesa creencias tradicionales, el 25% es protestante, el 25% católico y el 15% restante es musulmán.

¹⁴⁰ En 1996, la República Centroafricana se vio conmocionada por una crisis político-militar en el curso de la cual se produjeron tres motines sucesivos de miembros de las Fuerzas Armadas Centroafricanas, motivados en gran medida por el descontento público generalizado provocado por los problemas sociales y económicos, intensificados por el impago prolongado de los sueldos. Varios países africanos (Gabón, Burkina Faso, Chad y Mali) preocupados por la inestabilidad que podía extenderse a otras regiones, firmaron los llamados Acuerdos de Bangui y crearon una fuerza interafricana en la RCA (MISAB), con el objetivo de reestablecer la paz en este país y desarmar a los rebeldes. Posteriormente, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1159 (1998), decidió apoyar internacionalmente con el establecimiento de una Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA). Se prorrogó la presencia de esta Misión hasta febrero de 2000, fecha en la que fue sustituida por la Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la República Centroafricana (BORUCA), cuyos objetivos son proporcionar asistencia en la consolidación de la paz y la reconciliación nacional, fortalecer las instituciones democráticas y la recuperación económica nacional. Véase <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/car.htm>.

¹⁴¹ Se destaca el Marco de Consolidación de la paz estratégica, que se centra en tres áreas prioritarias: la reforma del sector de seguridad, incluida la DDR, la gobernanza e imperio de la ley, y el desarrollo.

siendo frágil y las amenazas sobre el riesgo de un resurgimiento de las hostilidades persisten¹⁴². Administrativamente, el territorio se encuentra dividido en 16 prefecturas y la capital.

En la estructura social, predominan los asentamientos rurales tradicionales ligados a una rudimentaria agricultura de subsistencia, estando la mayor parte de la población activa absorbida por las actividades agrícolas¹⁴³. Se ha observado un avance en la consolidación de la estabilidad económica del país, si bien la República Centroafricana se caracteriza por la gran vulnerabilidad a los aumentos de los precios mundiales de los combustibles y alimentos. Como se observa en el gráfico 1 del anexo 3, desde el establecimiento de una mayor estabilidad política, ha habido un crecimiento económico moderado, que se ha visto interrumpido parcialmente por la crisis financiera y el aumento de los precios de los combustibles y alimentos de 2008, si bien se puede apreciar una mejora a partir de 2010. Los indicadores del mercado laboral muestran un desempleo casi inexistente (alrededor del 2%) pero que se combina con un alto predominio del sector informal¹⁴⁴. La mayoría de los nuevos trabajos generados tiene lugar en el área de la pequeña agricultura extensiva, escasamente productiva, o en dicho sector informal.

La República Centroafricana tiene un enorme potencial económico por sus abundantes recursos naturales y minerales. Concretamente, cuenta con más de 6 millones de hectáreas de selva húmeda, una red hidrográfica propicia para la agricultura, ganadería o pesca y recursos minerales como el uranio y los diamantes. Con datos del año 2000, los diamantes ocuparon casi el 40% del total de exportaciones¹⁴⁵. Sin embargo, la inestabilidad política, los conflictos armados y la ineficaz política económica han impedido que el país haga uso responsable de estos recursos. A pesar de la gran riqueza natural, de los 15 millones de hectáreas productivas, solamente menos de dos millones están siendo utilizadas para el cultivo¹⁴⁶. De igual forma, no se está

¹⁴² La inseguridad persiste, sobre todo en el norte y este del país, donde existen conflictos étnicos. En la región sureste del país se mantiene el ejército de Resistencia del Señor y otros grupos rebeldes sin desarmar en las zonas del norte. También se destaca las debilidades de infraestructuras físicas y socioeconómicas.

¹⁴³ El 68% de los centroafricanos están empleados en el sector agrícola, según datos del *Social Watch* disponible en: www.socialwatch.org.

¹⁴⁴ Se estima que únicamente el 10% de los empleos está originado en el sector formal. Ibid.

¹⁴⁵ La mitad de las exportaciones de la República Centroafricana la constituyen el algodón, café y madera, mientras que la otra mitad se centra en uranio y diamantes. The World Bank databank: <http://data.worldbank.org/>.

¹⁴⁶ *Social Watch*. op. cit., nota 143.

explotando la riqueza forestal, y a pesar de las exportaciones de algodón o madera, la mayoría de los productos se utilizan para la subsistencia.

Esta riqueza ambiental también provoca que, como establece el Banco Mundial, la República Centroafricana sea uno de los países más vulnerables al cambio climático. Entre los problemas ambientales que presenta, destacan la contaminación del agua, la desertificación y la pérdida de biodiversidad¹⁴⁷. Los organismos internacionales advierten de que una población basada en la agricultura de subsistencia será más vulnerable a la pobreza cuanto más se degrade el medio ambiente.

La situación social en este país es precaria, como puede extraerse de los indicadores sociales del PNUD, que ubica a la República Centroafricana en uno de los últimos puestos en la clasificación de desarrollo humano¹⁴⁸. La pobreza alcanza a más del 60% de la población, afectando en mayor medida a las mujeres¹⁴⁹. En el ámbito sanitario, únicamente el 34% de la población tiene acceso a la sanidad¹⁵⁰. Gracias a los esfuerzos en vacunación y distribución de medicamentos, se ha reducido la mortalidad infantil en los últimos años, pero la materna sigue siendo alta. Por otra parte, las tasas de VIH/SIDA han aumentado desde los años noventa, llegando a superar el 4,5% de la población. Desde el punto de vista educativo, las tasas de alfabetización alcanzan el 55% de los centroafricanos en 2009, cifras que si bien suponen un gran incremento respecto a los años noventa, sigue estando lejos de los objetivos de desarrollo (ODM)¹⁵¹.

En cuanto a la ayuda recibida, a diferencia de Haití, la República Centroafricana es uno de los países que menos ayuda recibe del exterior. De los 55 Estados africanos analizados por la OCDE, este país se encuentra en la décima posición por la cola en porcentaje de ayuda recibida

¹⁴⁷ Las sequías son frecuentes en las regiones del norte y el este, y hay evidencia de que las reservas de agua subterráneas están siendo agotadas.

¹⁴⁸ Véase tabla 2 en anexo 3.

¹⁴⁹ El acceso a servicios básicos es muy limitado. Con datos del Social Watch, únicamente el 67% de los centroafricanos tiene acceso a agua potable.

¹⁵⁰ Social Watch. op. cit., nota 143.

¹⁵¹ Una vez más, las mujeres y las zonas rurales padecen en mayor medida el analfabetismo. Se estima que sólo un 15% de mujeres y un 40% de hombres en las zonas rurales tienen acceso a la educación primaria. Véase WorldBank databank: <http://data.worldbank.org/>.

en el periodo 2000-2010, concretamente el 0,4% del total de ayuda destinado a África¹⁵². Es por esto, que se considera un país “huérfano”.

En definitiva, la República Centroafricana combina diferentes factores que generan una situación de fragilidad importante. Es una ex colonia, con un proceso histórico de creación del Estado complejo e inacabado, en el que ha habido una ruptura de la ley y el orden. Sus autoridades han sido incapaces de mantener el monopolio legítimo de la fuerza y responder a las necesidades de los ciudadanos, siendo la corrupción un problema constante. La presencia de grupos armados o señores de la guerra es causa y consecuencia de esta incapacidad. Además, se encuentra ubicada en una zona inestable y se ha visto dañada por la intervención extranjera y el comercio de diamantes.

A continuación se muestran los resultados obtenidos del análisis de la prevención de la fragilidad y la asignación de la ayuda. Según destaca el primer monitoreo de la OCDE en República Centroafricana¹⁵³, la comunidad internacional no ha invertido lo suficiente en prevención de los conflictos y no se han alcanzado los efectos esperados¹⁵⁴, requiriéndose un mayor diálogo entre las partes.

En primer lugar, se observa que no existe un sistema de alerta adecuado y son muchas las debilidades técnicas en cuanto a la capacidad de satisfacer las necesidades de urgencia. Se destaca una incomunicación casi absoluta de la sociedad civil con las autoridades¹⁵⁵, por lo que se recomienda el establecimiento de una plataforma de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil y la mejora del intercambio de información entre los territorios y colectivos.

Una vez más se pone de manifiesto que la prevención no ha tenido el enfoque holístico necesario para integrar los diferentes factores que provocan fragilidad o conflictividad. Como establecía el estudio de Howard, la proximidad a países frágiles o inestables tiene un gran poder explicativo del aumento de la fragilidad. Es por ello que los donantes deberían prever las

¹⁵² OECD (2012): *Development aid at a glance. Statistic by region. 2. Africa.*

¹⁵³ OCDE (2010) : *Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires Rapport Pays 2 : République centrafricaine.*

¹⁵⁴ Indicador 4: En los últimos cinco años ¿la comunidad internacional ha invertido lo suficiente en prevención de conflictos y fragilidad? Respuesta: Insuficiente o ineficientemente. OCDE (2011) : *Rapport... op. cit., nota 136.*

¹⁵⁵ *Ibid.* P. 38 “nosotros sabemos de nuestra hambre”.

consecuencias que el efecto contagio puede tener en otros países. Sin embargo, esto no ha sido asumido en la prevención de la República Centroafricana. Este país está rodeado por países en conflicto¹⁵⁶ con grandes dosis de fragilidad como Sudán, República Democrática del Congo o el Chad, por lo que se ve necesario establecer una política de prevención que adopte un ámbito más amplio, de tipo regional, coordinando actuaciones e instrumentos y teniendo en cuenta que las actividades realizadas en un país tienen impacto en otros.

Al igual que en el caso de Haití, el aspecto medioambiental es fundamental en la prevención de la fragilidad, ya que este país está orientado a las funciones forestales y agrícolas. Por esto, se requiere una prevención que integre los riesgos que supone el cambio climático y alertas tempranas con capacidad de respuesta rápida para la gestión de los desastres naturales¹⁵⁷.

Además, se observa la necesidad de integrar otros aspectos y colectivos en la prevención del conflicto y la fragilidad. Se enfatiza la idea de implicar a las mujeres centroafricanas en la toma de decisiones. También se puede introducir la prevención de conflictos en la educación cívica para formar a los ciudadanos en la paz y, de este modo, fortalecer la intervención de toda la comunidad mediante enfoques participativos de abajo a arriba¹⁵⁸.

Además de las limitaciones de las estrategias preventivas para advertir situaciones de tensión o fragilidad, la respuesta de los actores internacionales a esas advertencias es deficitaria. Los mecanismos de prevención y asignación de la ayuda ante las emergencias no están suficientemente adaptados para establecer una respuesta rápida, incluyendo las situaciones de urgencia. Se advierte que el tiempo transcurrido entre que se detecta el problema, se anuncia o adjudica el desembolso, se desembolsa y es recibido, es demasiado largo. Entre las mejoras a

¹⁵⁶ Ibid. "RCA es un Estado frágil en el seno de Estados inestables".

¹⁵⁷ Se señala la necesidad de mejorar la comunicación entre comunidades distantes para poder actuar mejor frente a los problemas o conflictos que emerjan.

¹⁵⁸ OCDE (2011): Rapport... op. cit., nota 138. P. 38. Se indica que la sociedad civil se siente excluida de los procesos de toma de decisiones y sugiere su inclusión en la prevención para "evitar que cojan las armas".

este problema, destacan los instrumentos de apoyo presupuestario directo con mecanismos flexibles para reducir los trámites¹⁵⁹.

En general, en el caso de la República Centroafricana no se ha realizado un análisis estratégico de los conflictos, con un examen de los actores implicados, así como de la estructura y dinámica de las tensiones. De hecho, hay un volumen escaso de ayuda para la prevención, que además ha ido disminuyendo desde 2009.

Tampoco hay una adecuada sincronización en la transición entre ayuda humanitaria y al desarrollo y, una vez más, destaca la lentitud para aplicar las políticas y estrategias a excepción de las humanitarias¹⁶⁰. Es preocupante la disminución en los dos últimos años de ayuda humanitaria, que no se ha visto recompensada por el aumento de otro tipo de ayuda de largo plazo. La idea de sentirse abandonados por la comunidad internacional se repite constantemente en las encuestas¹⁶¹.

La falta de previsibilidad de la ayuda se traduce en volatilidad y retrasos en la ejecución de los proyectos¹⁶². Si bien se ha mejorado la situación desde 2007 en materia de formulación política de la ayuda, no hay suficiente confianza entre las partes. En la Mesa redonda de Bruselas en 2007 se estableció una cantidad inferior a la esperada y sólo el 26% de lo comprometido fue asignado, con los problemas de planificación presupuestaria que eso conlleva para las autoridades centroafricanas¹⁶³. Los actores locales priorizan la necesidad de respetar los compromisos, dar seguimiento a las promesas realizadas y evaluar que los socios efectúen realmente dichos compromisos.

¹⁵⁹ OCDE (2010): *Suivi des principes...* op. cit., nota 153. P. 11.

¹⁶⁰ Ibid. Indicador 9 a) ¿Existen mecanismos de intervención rápida? Respuesta: No, y los que existen no son eficaces.

¹⁶¹ Ibid. P. 41.

¹⁶² Ibid. Indicador 9c) Fluctuación de la ayuda en relación con el PIB (1990-2005) Respuesta: 2,3% de diferencia entre lo comprometido y lo desembolsado en términos de PIB.

¹⁶³ Todos los socios internacionales manifiestan que tienen una estrategia de compromiso en el país, sin embargo, en el año de estudio (2011) ningún donante fue capaz de adelantar qué presupuesto y actuaciones iban a realizar a partir de 2012.

Conclusiones

Con objeto de sintetizar todas las ideas extraídas de este estudio de la fragilidad y los casos prácticos de Haití y la República Centroafricana, se enumeran las siguientes conclusiones:

- La fragilidad es un fenómeno que afecta a un amplio rango de países y se observa como un obstáculo a la reducción de la pobreza y al desarrollo humano. Los costes que provoca esta fragilidad, tanto en el ámbito interno de los países como para la seguridad internacional, ha conllevado un renovado interés por este asunto, si bien no se ha establecido un análisis lo suficientemente amplio para poder entender los factores que integran dicha fragilidad y su carácter interdependiente.

En primer lugar, hay una ausencia de definición jurídica por parte del Derecho Internacional que otorgue consecuencias jurídicas a los Estados y situaciones de fragilidad. Además, los estudios de Ciencia Política que han analizado la fragilidad, no han sido capaces de aunar en una sola definición o teoría la complejidad de este fenómeno, lo que ha dado lugar a un uso arbitrario del término frágil o fallido. En segundo lugar, los compromisos de cooperación con estos países no han considerado las peculiaridades y necesidades de la fragilidad, extendiendo las mismas estrategias cooperativas que para el resto de Estados en desarrollo.

- La fragilidad hace mención a un proceso de deterioro de la capacidad de un Estado para mantener sus funciones básicas estatales. Las causas de dicho deterioro son tanto endógenas como exógenas y varían de un país a otro. Aún así, los autores coinciden en mencionar los siguientes factores para caracterizar las situaciones de fragilidad: pérdida del monopolio del uso legítimo de la fuerza, incapacidad para prestar los servicios básicos a los ciudadanos y responder a sus necesidades, e imposibilidad de actuar como un actor efectivo en la comunidad internacional.

La fragilidad debe observarse como un *continuum*, un fenómeno en evolución, por lo que los Estados frágiles pueden aumentar o disminuir su grado de fragilidad o inestabilidad.

- El compromiso internacional con los Estados y las situaciones frágiles no debe realizarse desde la misma perspectiva que con el resto de países en desarrollo, por sus características propias, siendo necesario constituir una nueva arquitectura de la ayuda con características diferenciadas que respondan a las necesidades de la fragilidad.

A partir del nuevo milenio, y en el contexto de un interés mayor por la eficacia de la ayuda, los países donantes y organismos internacionales han comenzado a establecer respuestas diferenciadas a los problemas de la fragilidad. Los principios de la OCDE y el *New Deal* de Busan son ejemplos de esta responsabilidad frente a la fragilidad.

En general, estos compromisos han respondido adecuadamente a los problemas mencionados anteriormente pero han sido insuficientemente materializados. La limitada puesta en práctica de las directrices y estrategias muestra la dificultad de modificar los patrones de comportamiento de estos actores, a pesar de la concienciación y la presión de los Estados frágiles. Se recomienda una mayor y mejor concreción en la definición de las actuaciones, un mayor compromiso con las situaciones de fragilidad y más participación de otros colectivos. Aún así, se puede concluir que se están dando los pasos acertados hacia un mayor compromiso con las situaciones de fragilidad.

De los numerosos factores a considerar en esta nueva arquitectura de la ayuda en los Estados frágiles, este estudio ha analizado dos elementos fundamentales: la prevención de la fragilidad y los criterios de asignación de la ayuda.

- No sólo hay que limitar los efectos presentes de la fragilidad o inestabilidad, sino también evitar la aparición de nuevos factores desestabilizadores. Teniendo en cuenta que la fragilidad es un *continuum* que puede aumentar, las medidas preventivas son herramientas necesarias para evitar el avance de dicha fragilidad. Es por esto que la prevención de la fragilidad debe establecerse como una herramienta transversal en todas las estrategias que tengan lugar en los Estados frágiles.

Los resultados de los dos estudios analizados muestran que la fragilidad es multicausal, depende de un amplio rango de indicadores, por lo que la prevención debe adoptar una visión holística que englobe diferentes ámbitos: político, de seguridad, económico, social, medioambiental... Se destaca la necesidad de adoptar un enfoque amplio en el proceso

del *statebuilding*, que integre aspectos como la legitimidad, las oportunidades de participación política de todos los colectivos, así como los elementos económicos, que han mostrado tener un gran poder explicativo de las situaciones de fragilidad de los Estados. Se insta a analizar los indicadores o variables que suponen el paso a una mayor fragilidad y adaptar esos análisis a las estrategias de prevención de la fragilidad.

Se han evidenciado grandes limitaciones en las estrategias previsoras de la fragilidad llevadas a cabo hasta ahora. Si bien se ha interiorizado la cultura de la prevención entre los países donantes y organismos internacionales, no ha ido acompañada de una puesta en práctica adecuada. Se ha encontrado un excesivo énfasis en aspectos de seguridad frente a otros retos, de tipo social y económico, que han quedado excluidos. Tampoco se ha actuado correctamente sobre la raíz de la fragilidad, eliminando las manifestaciones expresas de los conflictos pero sin solucionar el origen del problema. Por último, no se han trasladado adecuadamente los indicadores de previsión a respuestas. Se insta a establecer mecanismos de respuesta rápidos y más efectivos a las necesidades de cada contexto.

- Las estrategias de asignación de la ayuda a los Estados frágiles no deben limitarse al volumen de ayuda. Es preciso desarrollar una visión sistémica que trate la complejidad de la fragilidad, combinando esa ayuda con otras medidas coherentes, como las políticas de seguridad, exterior, económica.... Hay que dejar de lado los instrumentos y procesos de la AOD tradicionales para responder a las necesidades de la fragilidad.

En general, la ayuda destinada a los Estados frágiles se caracteriza por tener una peor calidad que para el resto de países en desarrollo. Concretamente, estos países adquieren un menor volumen de ayuda que, a su vez, está muy concentrado en ciertos países, dejando a otros “huérfanos”. La volatilidad de la ayuda hacia estos Estados es otra limitación de las estrategias de actuación y prueba de que aún no existe una suficiente capacidad de compromiso con las necesidades de la fragilidad, entre ellas, con el largo plazo. Las consecuencias de las fluctuaciones se muestran en el socavamiento de la capacidad de los actores locales, así como en una disminución de la legitimidad y estabilidad del país.

Otro aspecto fundamental en la efectividad de la ayuda a los Estados frágiles es la sincronización entre las necesidades y capacidades de absorción de los actores locales y los flujos de ayuda. Es necesario que exista una adecuada secuencia en los flujos de la ayuda, además de una adecuada transición entre los diferentes tipos de ayuda. La evidencia muestra, sin embargo, que los avances en estos ámbitos son muy limitados. Los Estados frágiles siguen a la cola en calidad de la ayuda, a pesar de ser los más vulnerables a ella.

- Haití y República Centroafricana muestran de forma más precisa las limitaciones que las estrategias de prevención y asignación de la ayuda tienen en los Estados frágiles. En los dos casos se observa cómo la prevención se ha centrado en aspectos de seguridad, con la intervención de fuerzas de seguridad internacionales para conseguir restaurar la paz y construir un Estado. Sin embargo, no ha habido una adecuada previsión de otros factores desestabilizadores de los dos países, como la falta de oportunidades económicas y de empleo, los desastres naturales o la proximidad a otros países frágiles. En los dos Estados se evidencia esta ausencia de visión holística, lo que limita la efectividad de las estrategias previsoras.

También hay una ruptura entre la respuesta humanitaria a las crisis o desastres y las estrategias de reducción de la fragilidad, no combinándose adecuadamente, e incluso siendo incompatibles en algunos casos. Es necesario eliminar esa contradicción entre las respuestas a las emergencias y la lucha contra la fragilidad.

Por otra parte, destaca la escasa participación de colectivos locales en dicha formulación de criterios preventivos, así como en su gestión. En definitiva, a pesar de la concienciación de los países y organismos internacionales en la importancia de la prevención, ésta no se ha traducido en respuestas rápidas, eficaces e integradas en tendencias a largo plazo.

Estos dos países también muestran las limitaciones de la asignación de la ayuda, con grandes fluctuaciones (sobre todo República Centroafricana) que restringen las capacidades locales. Las diferencias entre la ayuda programada y la realmente asignada o la falta de previsión a largo plazo son limitaciones importantes para estos dos países tan vulnerables a la ayuda exterior. Además, son buenos ejemplos de la distinta sensibilidad

que los actores internacionales tienen hacia los Estados frágiles: Haití es receptora de gran cantidad de ayuda mientras que República Centroafricana es un país huérfano de ayuda. Es necesario coordinar de forma más adecuada a los actores internacionales para evitar estas discriminaciones.

Anexo 1: The Fund for Peace

El *Fund for Peace*¹⁶⁴ trata de identificar los factores que originan fragilidad e inestabilidad en un país para adelantarse a sus consecuencias y poder establecer respuestas preventivas. Realiza anualmente un índice en el que ordena a 177 países en función de su fragilidad (*Failed States Index*), y para ello utiliza 12 parámetros que incluyen indicadores de tipo económico, social y político.

Cada indicador se mide del 1 al 10 (1 indica la mayor estabilidad y 10 el mayor riesgo de colapso).

Los indicadores son los siguientes:

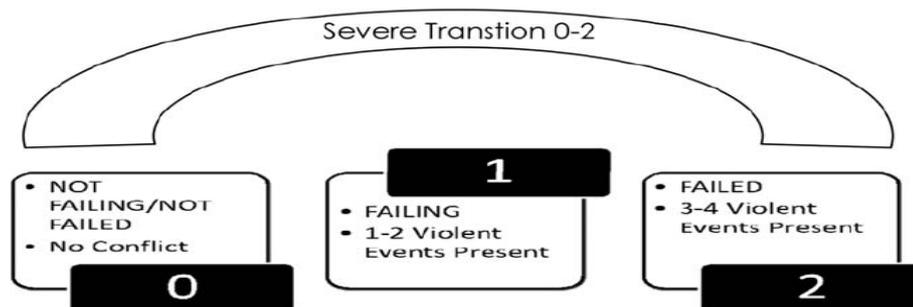
- Sociales
 - Presiones demográficas en aumento
 - Movimientos masivos de refugiados y desplazados internos
 - Descontento general grupal y búsqueda de venganzas
 - Éxodo de la población crónica y constante
- Económicos
 - Desarrollo económico desigual entre grupos
 - Crisis económica aguda o grave
- Políticos/seguridad
 - Criminalización y/o deslegitimación del Estado
 - Progresivo deterioro de los servicios públicos
 - Suspensión del orden y la ley y violación extendida de los derechos humanos
 - Aparato de seguridad supone un Estado dentro del Estado
 - Ascenso de élites faccionalizadas
 - Intervención de otros Estados o factores externos

¹⁶⁴ Las listas de Estados fallidos, así como información relativa a la recogida de datos y elaboración de los indicadores, se encuentran en FfP(2011) Conflict Assessment Indicators. The Fund for Peace Country Analysis Indicators and Their Measures, disponible en: www.fundforpeace.org.

Anexo 2: Modelo de la Severidad de la Etapa de Tiffiany Howard¹⁶⁵

Es un modelo estadístico del fracaso de los estados que utiliza tres etapas, estable, failing y failed, tratando de aislar los factores que contribuyen a alcanzar cada etapa. La autora analiza la situación de 150 países entre los años 1955 a 2000 utilizando la siguiente metodología: agrega las cuatro variables del conflicto de tal manera que, si no ha ocurrido ninguno, codifica a los países con un 0, si ha ocurrido uno, se codifica con un 1 y así sucesivamente.

Los países que no han tenido ninguna de las variables son estables, los que hayan presenciado una o dos variables son denominados *failing* y los que tengan las tres o cuatro variables son *failed*. Los resultados muestran la probabilidad de que un Estado vaya a transitar a fases de fragilidad en la presencia de ciertas condiciones.



Hipótesis analizadas:

- Características políticas, concretamente regímenes fuertemente autocráticos, presencia de autoridades corruptas y un proceso histórico de construcción y desarrollo del Estado difícil.

Se considera que cuanto más alejado está un país de un sistema democrático, más posibilidades tiene de fracasar, acentuándose la debilidad por el común clima de represión existente en este tipo de estados.

Las autoridades son elementos fundamentales para la estabilidad de un Estado y si éstas son corruptas el Estado es más susceptible de fracasar económica y políticamente y, por tanto, de llegar a una situación de fragilidad¹⁶⁶.

¹⁶⁵ HOWARD, Tiffiany O. (2010): The tragedy... op. cita., nota 21. Capítulo 3, p. 25-36

¹⁶⁶ Utiliza el ejemplo de la República Democrática del Congo y Sierra Leona, donde la corrupción de los líderes jugaron un papel clave en el fracaso de los países. "Las autoridades de un Estado pueden determinar si la nación fracasará o no" p. 29

Por último, el proceso histórico de construcción de un Estado va a tener consecuencias en su capacidad de actuación futura. La imposición de crear Estados bajo el prisma de los modelos de Weber en las antiguas colonias africanas, sin tener en cuenta el contexto étnico y las identidades tribales, ha sido un elemento fundamental que explica el fracaso de estos Estados¹⁶⁷.

- Protestas y comportamientos disidentes no violentos.

Incluye huelgas, manifestaciones y disturbios. Se considera que estos comportamientos demuestran la ineficacia de los gobiernos, sobre todo si se prolongan en el tiempo, así como la debilidad para mantener el orden. Si estas protestas van acompañadas de una fuerte represión, el impacto será mayor en el proceso de fracaso.

- Proximidad y peligro de contagio.

Los conflictos y la fragilidad de un país pueden desestabilizar a otros países o incluso a una región, en palabras de Tiffiany “el fracaso de un estado es contagioso”, algo que demuestra con ejemplos prácticos, como la guerra civil en Liberia que provocó el colapso en Sierra Leona y éste a su vez en Guinea.

- Declive económico.

Incluye políticas macroeconómicas inadecuadas que den lugar a la incapacidad del Estado de proveer ningún bien público, o bien el control exclusivo por parte de un colectivo de los medios económicos que pueda dar lugar a un poder económico y político excesivo y a una redistribución injusta.

El estudio empírico muestra que la probabilidad de que un país pase de una situación estable a otra frágil es mayor cuando están presentes las siguientes variables: un difícil proceso de construcción del Estado, declive económico, régimen autocrático, corrupción y comportamientos disidentes. Por el contrario, no se encuentra apoyo en los casos prácticos de que las otras variables tengan influencia significativa en el paso de la estabilidad a la fragilidad.

Por su parte, la probabilidad de pasar de una situación estable a otra de colapso o de fracaso total se acentúa con las siguientes variables: un proceso difícil de construcción del Estado, declive o inseguridad económica, comportamientos disidentes y proximidad a otros Estados en crisis o frágiles. La autora explica que la ausencia de relación significativa con las otras

¹⁶⁷ Ver página 30-31

variables hace mención a la severidad del proceso, que requiere de variables más serias y críticas que manifestaciones o corrupción. El paso de un extremo a otro de la estabilidad necesita condiciones severas que simultáneamente hagan al Estado capaz de colapsar totalmente.

Por último, el paso de frágil a fallido es más fácil y no se requiere condiciones demasiado severas para alcanzarse, ya que el Estado está en una situación de debilidad e inestabilidad y la sola presencia de unas cuantas condiciones leves pueden conducir fácilmente al fracaso; concretamente, el declive económico, los comportamientos disidentes y la proximidad a otro Estado frágil o débil. Es lógico que la mayor inestabilidad se produzca, no por aspectos históricos o institucionales (que serían los que provocan la fragilidad inicial) sino por la presencia de condiciones políticas o económicas que deterioran el ya debilitado Estado, así como la proximidad a otras crisis.

Anexo 3: Contextualización de Haití y República Centroafricana

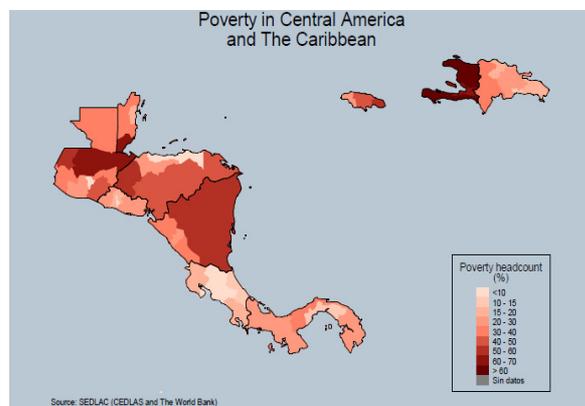
La república de Haití es una pequeña isla, ubicada en el Caribe. Como puede observarse en la imagen 2, es el país más pobre de toda la región del Caribe.

Imagen 1: Ubicación de Haití



Fuente: SEDLAC

Imagen 2: Clasificación de los países latinoamericanos y del Caribe en función de su tasa de pobreza



Fuente: SEDLAC

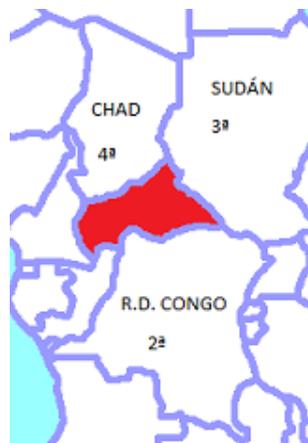
La República Centroafricana se encuentra ubicada en el corazón del continente africano y está rodeada de países en situaciones de alta fragilidad. En la siguiente imagen pueden observarse las posiciones que estos países ocupan en la clasificación del FfP, con datos de 2012.

Imagen 3: Ubicación geográfica de RCA



Fuente: WorldMapfinder

Imagen 4: Clasificación de los países limítrofes por el grado de fragilidad establecido por el FfP



Fuente: Elaboración propia

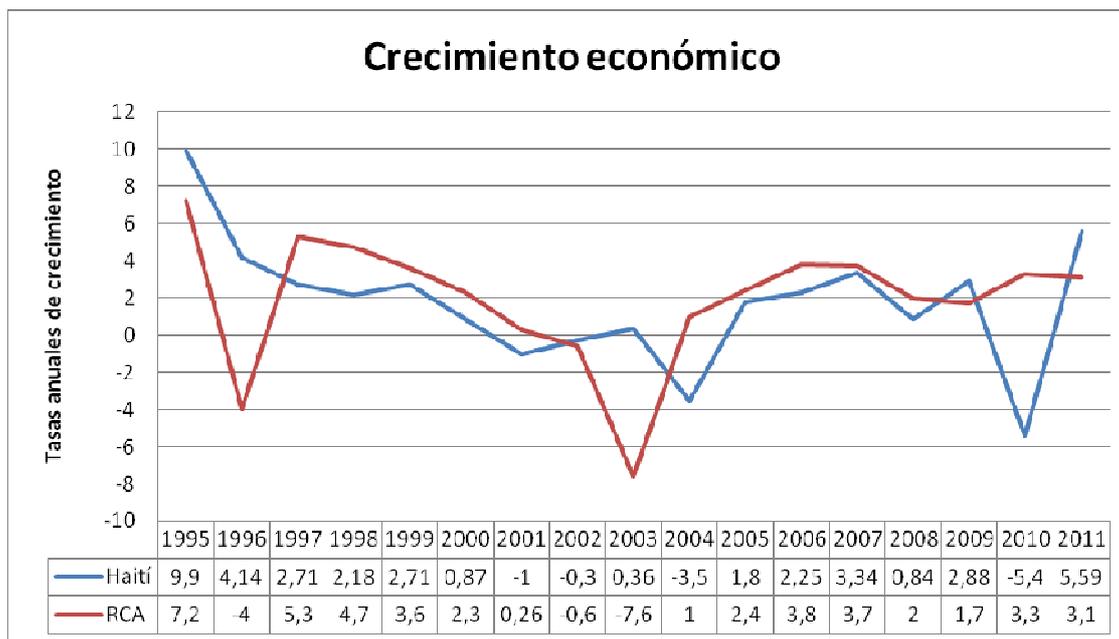
Tabla 3: Datos estadísticos de ámbito general y económico

	HAITÍ	R. CENTROAFRICANA
Población 2011	10.123.787 habitantes	4.486.837 habitantes
Crec. Promedio población (2000-2011)	1,46 %	1,76
Tasa pobl. Urbana 2011	50,4 %	38,9 %
Tasa pobl. Rural 2011	49,6 %	61,1 %
CONDICIONES ECONÓMICAS		
Clasificación Banco Mundial	País de bajo ingreso	País de bajo ingreso
PIB 2011	3.903.820.659 \$	1.086.799.798 \$
PIB PC 2011	1.034,39 \$	715,62 \$
Crec. promedio PIB(1995- 2011)	1,73 %	1,89 %
Sector primario (Proporción PIB) 2009	Sin datos	56,48 %
Sector secundario (Proporción PIB)09	Sin datos	14,81 %
Sector terciario (Proporción PIB) 09	Sin datos	28,71 %
% personas pobres (<1\$/día) 2010	56%	62%

Fuente: Elaboración propia con datos de World dataBank (<http://databank.worldbank.org>), CEPAL

(<http://www.eclac.org/estadisticas/>), SEDLAC (<http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/statistics.php>), Social Watch (<http://www.socialwatch.org>)

Gráfico 2. Crecimiento económico anual



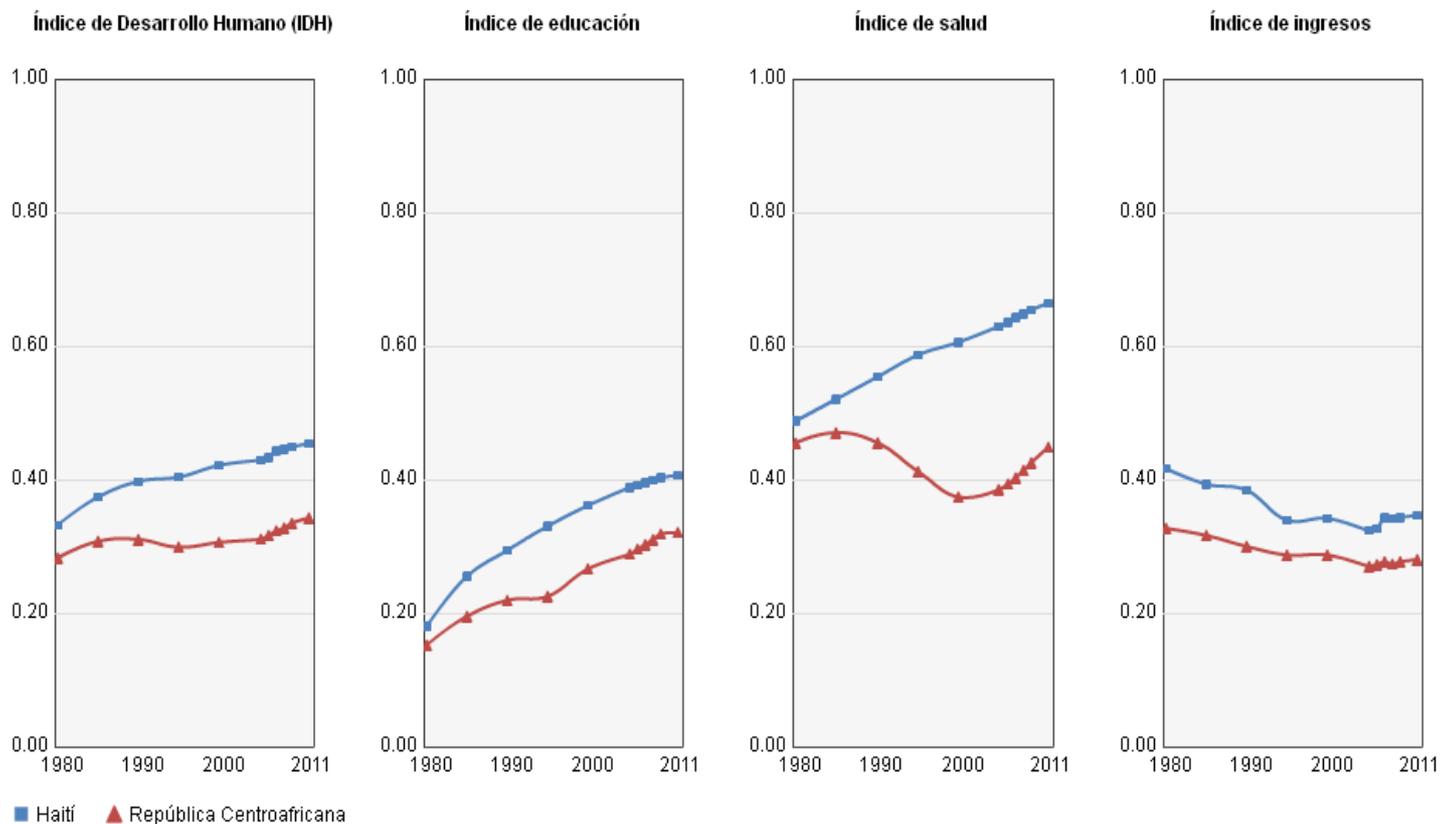
Fuente: Elaboración propia con datos de World dataBank (<http://databank.worldbank.org>)

Tabla 4. Datos estadísticos de ámbito social

CONDICIONES SOCIALES				
Clasificación PNUD 2011	Desarrollo humano bajo 158/187		Desarrollo humano bajo 179/187	
Índice desarrollo humano 2011	IDH = 0,454	IDH-D = 0,271	IDH = 0,343	IDH-D = 0,204
Índice ingreso 2011	IG = 0,346	IG-D = 0,18	IG = 0,28	IG-D = 0,201
Índice pobreza multidimensional 2011	0,299		0,512	
Esperanza de vida 2011	62,1 años		48,4 años	
Predominio SIDA (pobl. 15-49 años) 2009	1,9 %		4,7 %	
Proporción de personas alfabetizadas de más de 15 años 2010	54,5%		55%	

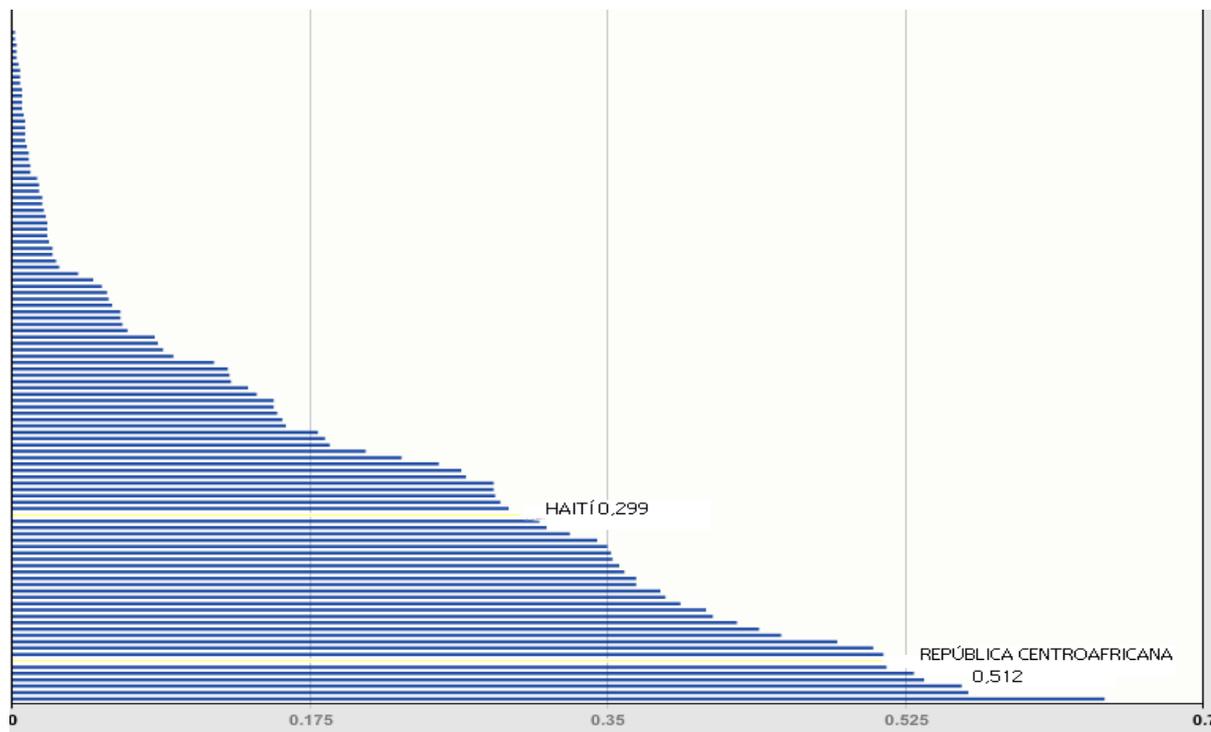
Fuente: Elaboración propia con datos de estadísticas e indicadores del PNUD (<http://hdr.undp.org/es/estadísticas> y World dataBank (<http://databank.worldbank.org>)

Gráfico 3. Evolución de indicadores de desarrollo humano



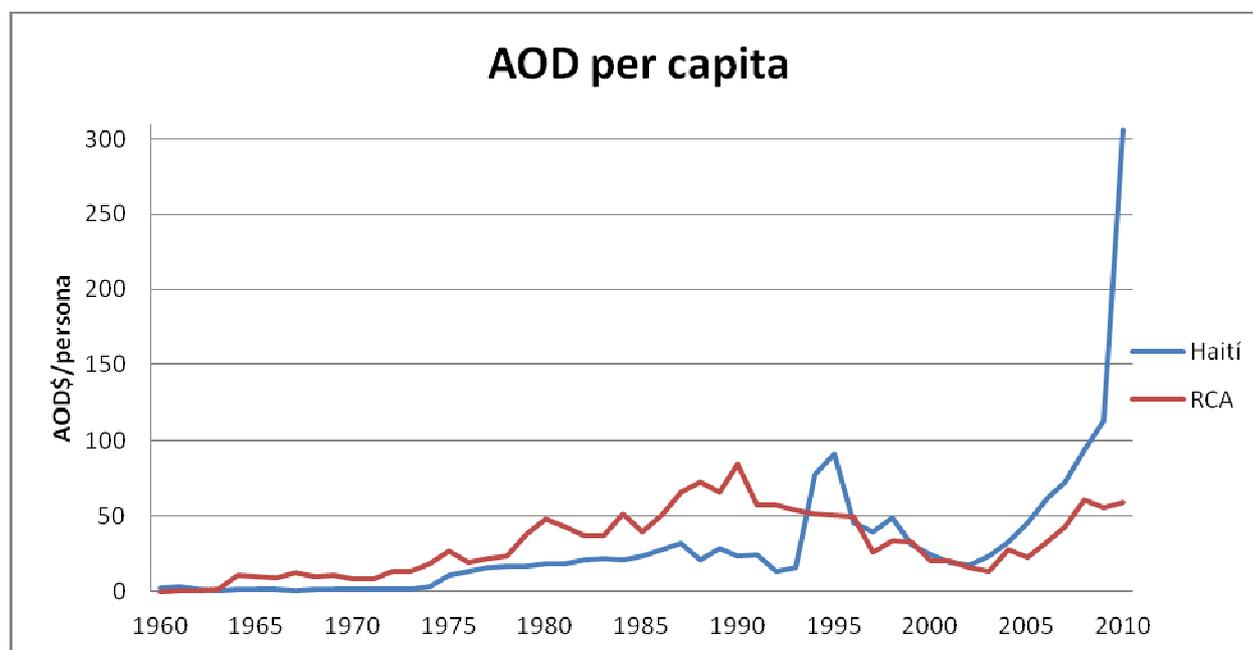
Fuente: Datos e indicadores del PNUD: tendencias 2011 (<http://hdr.undp.org/es/datos/tendencias/>)

Gráfico 4. Ubicación de los dos países en función de su nivel de pobreza multidimensional (IPM)



Fuente: Datos e indicadores del PNUD: mapa 2011 (<http://hdr.undp.org/es/datos/mapa/>)

Gráfico 5. Evolución de la Ayuda Oficial al Desarrollo per capita



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE.Stat (www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

Bibliografía

ALARCÓN GARCÍA, G. (2010): *El soft law y nuestro sistema de fuentes*. Contribución al Libro-Homenaje del profesor Álvaro Rodríguez Bereijo.

BARANVI, S. and POWELL, K. (2008): *Fragile States, Gender Equality and Aid Effectiveness: A Review of Donor Perspectives*. Report prepared for CIDA by The North-South Institute, Ottawa.

BELLINA, S.; DARBON, D. ERIKSEN, S. and SENDING, O. J. (2009): *The Legitimacy of the State in Fragile Situations*. Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD), Oslo.

BROTONS, A., RIQUELME; ORIHUELA CALATAYUD, E.; DÍEZ HOCHLEITNER, J. y PÉREZ PRAT, L. (2007): *Derecho Internacional*. Tirant lo Blanch.

BURNSIDE, C. and DOLLAR, D. (2000): *Aid, Policies and Growth*. American Economic Review Washington, Vol.90, No.4.

CEPAL (2011): *Haití, evolución económica durante 2010*, sede subregional en México.

CANALES, A., VARGAS, P. y MONTIEL I. (2010): *Migración y salud en zonas fronterizas: Haití y la República Dominicana*. Serie población y desarrollo, CEPAL.

CHAPAUX, V. (2011): *Dominer par les idées: Étude de la notion de Failed State*. Tesis doctoral defendida en la Universidad Libre de Bruselas.

CHAUVET, L.; COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (2007) : *The cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*. Research Paper No. 2007/30, United Nations University, World Institute for Development Economics Research.

COLLIER, P. and DOLLAR, D. (2009): *Aid Allocation and Poverty Reduction*. World Bank Policy Research Working Paper No. 2041, World Bank, Washington.

Convención de Montevideo de los Derechos y Deberes de los Estados de 26 de Diciembre de 1933, Uruguay.

Di John, J. (2008): *Conceptualising the Causes and Consequences of Failed States: A Critical Review of the Literature'*. Working Paper No. 25, Crisis States Research Centre, London.

- ENGBERG-PEDERSEN, L.; ANDERSEN, L.; STEPPUTAT, F. y JUNG, D. (2008): *Fragile Situations. Background Papers*. Danish Institute For International Studies, Diis report.
- GHANI, A. y LOKHART, C. (2008): *Fixing Failed States: A Framework for rebuilding a fractured world*. Oxford University Press.
- GIORGETTI, C. (2010): *A Principled Approach to State Failure: International Community Actions in Emergency Situations*. Developments in International Law, v. 64, Leiden, Boston.
- HARCOUT, W. (2009): *Literature Review on Gender and Fragility*. European Report on Development, European Commission.
- HOBBS, Thomas (1851): *Leviathan*.
- HOWARD, T. O. (2010): *The tragedy of failure: Evaluating State Failure and its impact on the spread of Refugees, Terrorism and War*. California.
- Institut Haïtien de statistique et d'informatique. *Document d'analyse objectifs du millénaire pour le développement Etat, tendances et perspectives: 2009*.
- KOCH, J. (2008): *Does Gender Matter in Fragile States?* DIIS Policy Brief, Danish Institute for International Studies.
- LANGER, A.; STEWART, F. and VENUGOPAL, R. (2010): *Have post-conflict development policies addressed horizontal inequalities?* Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), Oxford.
- LOCKE, J. (1690): *Two Treatises of Government and A Letter Concerning Toleration*.
- LÓPEZ MARTÍN, A. G. (2010): *Los Estados fallidos y sus implicaciones en el ordenamiento jurídico internacional*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao.
- LUND, M. S. (2009): *Conflict Prevention: Theory in Pursuit of Policy and Practice*. The SAGE Handbook of Conflict Resolution, eds. London.
- MARSHALL, M. (2008): *Fragility, Instability and the Failure of States: Assessing the Sources of Systemic Risk*. Working Paper, Council on Foreign Relations Center for Preventive Action, New York.
- MAZUELOS BELLIDO, A. (2004): *Soft law ¿Mucho ruido y pocas nueces?* Revista electrónica de Estudios Internacionales.

MCGILLIVRAY, M. (2005): Aid Allocation and Fragile States. Paper presented at the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States, OECD-DAC, 13th-14th January, London. World Institute for Development Economics Research, UN.

OECD (2008): Accra Agenda for Action.

(2008): Concepts and dilemmas of State building in fragile situations, II. The State, Stability and Fragility.

(2012): *Development aid at a glance. Statistic by region. 2. Africa.*

(2012): *Development at a glance, statistic by region. America.*

(2012): *Development at a glance, statistic by region. Developing countries.*

(2001): *Helping Prevent Violent Conflict.*

(2011): *International Engagement in Fragile States: Can't we do better?*

(2010): *Managing Risks in Fragile and Transitional Contexts. The price of success? Anexo E. "Risk and Results Management in Development Cooperation: Towards a Common Approach", Copenhagen.*

(2010): *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations. Country Report 4: Haiti.*

(2009): *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, Fragile States Principles Monitoring Survey: Global Report.*

(2009): *Preventing violence, war and state collapse. The future of conflict early warning and response.*

(2010): *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States: Annual Report.*

(2011): *Supporting States in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance. DAC Guidelines and Reference Series.*

(2005): *The Paris Declaration on Aid Effectiveness.*

(2010): *The State's Legitimacy in Fragile Situations, unpacking complexity.*

(2012): *Transition Financing: Building a Better Response.*

(2006): *Whole of Government Approaches to Fragile States. DAC Guidelines and reference series.*

OECD (2011): *Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragile. République Centrafricaine.*

(2011) : Rapport 2011 sur l'engagement international dans les états fragiles : République d'Haïti.

(2010) : *Suivi des Principes d'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires Rapport Pays 2 : République centrafricaine.*

RATNER, S. R. and HELMAN, G.B. (1992): *Saving Failed States*. Foreign Policy, vol. 89, nº 3.

ROTBERG, I. (2003): *When States Fail*, chapter 1: The Failure and collapse of Nations-States. Princeton University Press.

ROUSSEAU, J. (1762): *Le Contrat Social*.

SWANSTRÖM, N.L.P. and WEISSAMANN, M. S. (2005): *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and Beyond: A Conceptual Exploration*. Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Programme, Washington, DC.

THÜRER, D. (1999): *The "failed State" and international law*. RICR Décembre, vol. 81 nº 836.

U.N. (2006): *Progress Report on the Prevention of Armed Conflict: Report of the Secretary Genera'*. United Nations, New York.

WALLENSTEEN, P. and MILLER, F. (2004): *Conflict Prevention: Methodology for Knowing the Unknown*. Uppsala Peace Research Papers, no. 7, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Uppsala.

Bases de datos y otros recursos electrónicos

Bases de datos estadísticas de la OCDE (OECD.Stat): www.oecd.org/dac/stats/idsonline.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Bases de datos estadísticas: <http://www.eclac.org/estadisticas/>.

Department for International Development: <http://www.dfid.gov.uk/>

Fund for Peace: www.fundforpeace.org

Group g7+: <http://www.g7plus.org/>

Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique: <http://www.ihsi.ht/index.htm>.

MCCLOUGHLIN, C. (2012): *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development Resource Centre*. University of Birmingham, UK. Governance and Social Development Resource Centre: <http://www.gsdr.org/>

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTHAD): <http://www.un.org/es/peacekeeping/missions/minustah/>.

Oficina de Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz en República Centroafricana (BORUCA): <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/car.htm>.

PNUD. Bases de datos estadísticas: <http://hdr.undp.org/es/estadísticas>.

Socio-economic database for Latin America and the Caribbean (SEDLAC). Disponible en: <http://sedlac.econo.unlp.edu.ar/eng/index.php>.

Social Watch: www.socialwatch.org.

World databank. Base de datos estadística del Grupo del Banco Mundial: <http://databank.worldbank.org>

4º Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: www.aideffectiveness.org/busanhlf4