



FRAGILIDAD: COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN CONTEXTOS FRÁGILES



Esther Marthaler

Kathrin Turnheer

Con contribuciones de Fragility and Security Working Group

Resumen

A lo largo de los últimos diez años, la fragilidad se ha convertido en un tema central de la ayuda al desarrollo. Por un lado, para 2018 la mitad de las personas pobres vivirán, muy probablemente, en países frágiles y, por otro, los conflictos armados no dejan de causar estragos en contextos inestables. Esta realidad no solo pone de relieve la imperiosa necesidad de aportar alivio y llevar a cabo trabajo de desarrollo en estos lugares, sino que también hace patentes los enormes desafíos que dicha ayuda plantea. HELVETAS Swiss Intercooperation ha actuado en situaciones de fragilidad durante muchos años y coincide con otros actores del desarrollo en que una labor semejante implica riesgos y retos específicos, tales como la sostenibilidad de las intervenciones, las amenazas a la seguridad del personal y los socios, así como los elevados costes de los programas en comparación con el trabajo en circunstancias de mayor estabilidad.

No obstante, con los años HELVETAS ha adquirido una gran experiencia y sostiene que es tanto necesario como posible actuar en tales contextos. HELVETAS cuenta con una sólida trayectoria en la ejecución de programas sensibles a conflictos, en el partenariado a largo plazo y la construcción de la paz, así como con una experiencia de muchos años en el apoyo a la gobernanza. Por consiguiente, estamos bien posicionados para seguir fortaleciendo nuestro trabajo en contextos frágiles.

En vista de esta realidad, para HELVETAS es imprescindible asumir una posición en los debates actuales y presentar su enfoque de trabajo. Con este documento informamos a nuestros colaboradores, socios y demás actores interesados sobre nuestra forma de entender la fragilidad y acerca de nuestros principios centrales para el trabajo en entornos frágiles.

Índice

1. Introducción y razones para el compromiso	4
2. Discusión sobre «Estados frágiles» y «fragilidad»	6
2.1 Definiciones, índices y conceptualizaciones.....	6
2.2 De los diez Principios para el compromiso al «New Deal».....	7
3. Fragilidad: el modelo de compromiso de HELVETAS	9
3.1 Definición y conceptualización	9
4. Prerrequisitos y principios.....	13
4.1 Prerrequisitos para el compromiso en situaciones de fragilidad.....	13
4.2 Principios para el compromiso en situaciones frágiles	14
5. Conclusiones y perspectivas	16
5.1 Futuros asuntos relevantes.....	16
5.2 El futuro papel de la sociedad civil	17
6. Fuentes bibliográficas	18
7. Apéndices	21

1. Introducción y razones para el compromiso

En los últimos diez años, la fragilidad ha venido a ser la preocupación central de todas las grandes organizaciones de desarrollo. De acuerdo con los principales donantes, las consideraciones en torno a la fragilidad y la sensibilidad al conflicto representan elementos obligatorios de toda fase de un proyecto. Dicha evolución ha surgido del reconocimiento por parte de la comunidad internacional de que la fragilidad de un Estado está estrechamente relacionada con la prevalencia de la pobreza y la inseguridad en dicho país. Tal y como observó en 2013 el Instituto Alemán de Desarrollo (GDI, por sus siglas en inglés), admitir que la fragilidad es una cuestión de desarrollo representa probablemente el paso más decisivo en los debates internacionales en curso: **la mitigación de la fragilidad de los Estados** y el fomento de las condiciones necesarias para un suministro de servicios eficaz son **considerados el esfuerzo por el desarrollo más esencial de todos**. Al mismo tiempo, esta labor es percibida como desafiante en extremo, ya que implica abordar cuestiones de una complejidad muy elevada y de un carácter político inherente (Faust, Grävingholt y Ziaja 2013, 1).

A pesar de la envergadura del término, no existe todavía una clara definición de fragilidad. Esto ha llevado en parte a que diversas instituciones compilen y publiquen **listas de Estados frágiles que cambian con regularidad**. Por lo general, se considera que un país es frágil si no es capaz de prestar los servicios básicos, tales como, por ejemplo, educación primaria y asistencia sanitaria para toda o parte de su población. Se trata, además, de países en los que prevalece la represión estatal debido a que se cuestiona su legitimidad y a que son incapaces de proteger a sus ciudadanos de la violencia (armada) sin violar los derechos humanos. En algunos casos, estos problemas se superponen y agravan mutuamente, mientras que en otros puede predominar un tipo específico (Grävingholt, Ziaja y Kreibaum 2012, 4; Grimm, Lemay-Hébert y Nay 2014, 198).

En sus discusiones sobre el tema, los actores del desarrollo suelen referirse al bajo rendimiento de los **Estados frágiles en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)**.

Pobreza y fragilidad:

- De los siete países que, según las predicciones, no alcanzarán los ODM para la fecha fijada en 2015, seis son Estados frágiles.
- En los países frágiles, una tercera parte de la población vive por debajo del límite de la pobreza de USD 1,25 al día.
- La población de los Estados frágiles crece aproximadamente al doble del ritmo de la de los países no frágiles.
- El número de Estados frágiles entre los países de ingresos medios está incrementándose: unos 23 de los 51 países registrados como frágiles son considerados Estados y economías de ingresos medios según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD 2014, 15), como por ejemplo, Pakistán y Yemen.

En vista del claro aumento de Estados frágiles y de las consecuencias que esto conlleva para una parte todavía mayor de la población mundial, **Suiza** ha incrementado de forma sustancial su apoyo a las regiones frágiles y afectadas por conflictos en su periodo actual de estrategia de cooperación internacional 2013-2016 (SDC 2012). La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE o SDC, por sus siglas en inglés) está asumiendo un papel activo en la preparación del «New Deal para el Compromiso en Estados Frágiles» y en la integración de las preocupaciones relevantes en los procesos posteriores a 2015 para formular los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La COSUDE incorpora cada vez más cuestiones relacionadas con la fragilidad en sus distintas herramientas de planificación y control en materia humanitaria y de desarrollo (SDC 2014; SDC y SECO 2014) y el nuevo mensaje 2017-21 del Departamento Federal de Asuntos Exteriores combinará bajo un mismo techo las

estrategias de la COSUDE, la Secretaría de Estado de Economía (SECO) y la División de Seguridad Humana (DSA).

Asimismo, en su estrategia para 2013-2017, **HELVETAS Swiss Intercooperation** reconoce el enorme y creciente desafío que significan los Estados frágiles para la cooperación al desarrollo (HELVETAS 2012a, 26). Actualmente, de nuestros 33 países socios, 21 son considerados frágiles. Algunos de ellos se encuentran entre los países más pobres del mundo; otros son países de ingresos medios o en transición (véase el Apéndice 1 al final de este documento) en los que HELVETAS ha estado activa por muchos años. Durante más de una década hemos estado estrechamente comprometidos con el tema de la fragilidad en cuanto a gobernanza, construcción de paz y transformación de conflictos, así como según lo establecido en el marco de nuestros «Tres pasos para trabajar en contextos frágiles y afectados por conflictos» (3-step Approach, HELVETAS 2014a). Gracias a sus partenariados locales de muchos años y basados en la comunidad, HELVETAS se ha hecho de una buena reputación y se ha ganado la confianza en contextos de trabajo tan desafiantes como los de Afganistán, Pakistán y Nepal.

La experiencia de HELVETAS en Afganistán:

Tal y como sucede en el enfoque de 3 pasos (3-Steps approach), la sensibilidad al conflicto es un requisito indispensable para poder trabajar en situaciones de fragilidad y afectadas por conflictos. Esto significa llevar a cabo evaluaciones detalladas y regulares del contexto conflictivo (mapeo de actores, fuentes de los elementos de tensión/conexión, factores de gobernanza), asesorar al personal de modo exhaustivo en materia de transferencia de recursos, y rastrear aquellos mensajes éticos implícitos que puedan minar la confianza y la aceptación. Otros elementos centrales son la adhesión a la imparcialidad, a la inclusión y al género, así como el compromiso estricto que cuente, como condición previa, con un código de conducta aceptable para todos los actores involucrados. Si se violan estos principios o no es posible mantenerlos, no habrá presión alguna para gastar el presupuesto y se considerará la posibilidad de suspender las actividades.

Con suma atención y cuidado, HELVETAS ha incorporado a su trabajo la discusión sobre Estados frágiles y situaciones de fragilidad. Dentro de nuestra organización, el debate en torno a la fragilidad se ha anclado en el equipo de Governance and Peace (GOP, Gobernanza y Paz) y en el grupo de trabajo «Security and Fragility» (S&F WG, Seguridad y Fragilidad)¹. Como parte de su programa de propuesta de crédito a la COSUDE para 2013-2016, HELVETAS (2012b) también ha integrado aspectos de la fragilidad en su análisis situacional y en los distintos análisis de países.

Hasta la fecha, no han logrado mucho ni siquiera los denominados enfoques «todo gobierno» en materia de buena gobernanza y objetivos de desarrollo, para los que se han aunado los esfuerzos de las agencias de asuntos exteriores, seguridad y desarrollo (Welthungerhilfe 2010, 2, 4-5). Ante la falta de homólogos locales en los Estados frágiles o debido a su poca receptividad, los enfoques bilaterales y multilaterales de las agencias de ayuda gubernamentales e internacionales no suelen alcanzar sus objetivos. Desde el llamamiento de Lederach en 1990 a elaborar nuevos enfoques adicionales a la diplomacia tradicional, numerosos estudios y análisis han hecho hincapié en la necesidad de una construcción inclusiva de la paz y del Estado², pese a los desafíos a los que hay que hacer frente en estos contextos.

¹ El tema de la fragilidad es cada vez más dominante, ya que no solo está relacionado con la gobernanza y la paz, sino también con la seguridad y con cuestiones estratégicas generales, de ahí que no se sepa dónde se localizará dentro de nuestra organización en el futuro.

² Geneva Peacebuilding Platform. 2013. Inklusivity and Local Perspectives in Peacebuilding: Issues, Lessons, Challenges.

¿Por qué debe una ONG como HELVETAS actuar en Estados y entornos frágiles?

- Para HELVETAS, trabajar en entornos frágiles y afectados por conflictos no es tanto una elección, sino una realidad, ya que **cada vez son más los países socios frágiles** (como Mali, Madagascar, Tanzania).
- De acuerdo con la OCDE, está registrándose un desplazamiento general de la pobreza, de países estables/resistentes a países frágiles y, según sus predicciones, **para 2018 la mitad de las personas pobres vivirán en entornos frágiles, y para 2030, serán ya dos terceras partes de la población mundial.**
- Como ONG, hemos de desempeñar un papel específico, **complementario a los compromisos bilaterales y multilaterales de los donantes**, ya que **los intereses y las condiciones estatales** influyen menos en nosotros y tendemos a actuar desde la base, con un acceso facilitado a las poblaciones locales.
- La presencia de HELVETAS en áreas frágiles y conflictivas puede servir de **protección** contra violaciones de los derechos humanos.
- HELVETAS es capaz de proporcionar asistencia valiosa para apoyar iniciativas de autoayuda que fortalezcan a los actores y socios locales **a largo plazo.**
- El acceso de HELVETAS a las **poblaciones afectadas** puede llevar a que las opiniones de estas se tengan en cuenta en las discusiones políticas.
- Es fundamental que en los Estados frágiles se cuente con una sociedad civil activa que desempeñe diversos papeles centrales. Por ello, nos basamos en nuestros **sólidos partenariados con la sociedad civil local** para promover el desarrollo de su capacidad y el intercambio de conocimientos y ayudarles a seguir **su propia agenda.**

Un compromiso en contextos frágiles es necesario y posible. No obstante, es de suma importancia que se evalúen con cautela y regularidad los prerequisites necesarios y que se actúe con flexibilidad, ya que las situaciones pueden variar en muy poco tiempo. Es posible obtener resultados positivos con el trabajo de desarrollo en el grado en el que este reconozca los desafíos y limitaciones y analice enfoques e intervenciones específicos e importantes

2. Discusión sobre «Estados frágiles» y «fragilidad»

2.1 Definiciones, índices y conceptualizaciones

El término «fragilidad» está relacionado con las distintas formas de referirse a **Estados «débiles», «fallidos» o «colapsados»**. El concepto de «Estados fallidos» fue acuñado en un artículo de la revista *Foreign Policy* publicado en 1993 a raíz del colapso de Somalia y de la antigua República Federal Socialista de Yugoslavia y que atrajo bastante atención (Helman y Ratner 1993). Pero fue tan solo hasta los atentados del 11 de septiembre que se concedió capital político al tema de la debilidad o los fallos estatales. Los Estados fallidos o débiles empezaron a ser vistos como caldo de cultivo para el terrorismo y, por tanto, a ser considerados una amenaza para la seguridad y la estabilidad de Occidente. Hacia mediados de la primera década del milenio, fue estableciéndose el concepto de «fragilidad» como un término menos peyorativo y más neutral que el de Estados fallidos, débiles o colapsados (Faust, Grävingsholt y Ziaja 2013, 4-5; Grimm, Lemay-Hébert y Nay 2014, 198-199).

Desde entonces, se han formulado diversas definiciones de «Estados frágiles» y de «fragilidad», entre las que destacan las de la OCDE y el Banco Mundial. A diferencia de las anteriores, más bien estáticas y centradas en el Estado, las formulaciones recientes plantean una mayor preocupación por las **relaciones entre el Estado y la sociedad**, así como por los procesos y los intentos de acabar con los límites de las definiciones centradas principalmente en el Estado. Por consiguiente, la **OCDE** (OECD 2014, 16) ha señalado que «una región o un Estado frágil carece de la capacidad suficiente para

desempeñar funciones básicas de gobierno y no es capaz de establecer relaciones con la sociedad que sean constructivas para ambas partes».

El concepto de fragilidad también se contrasta cada vez más con el de **resiliencia**, según el cual, los Estados resilientes están mejor preparados para hacer frente de forma constructiva a las crisis, por ejemplo, económicas o a aquellas desencadenadas por una catástrofe de la naturaleza. Cabe destacar que, desde este punto de

«Los países en desarrollo más pobres pueden dividirse entre aquellos que padecen una situación de fragilidad –o un peligro real de descomposición del Estado y de violencia interna– y otros en los que el Estado ha alcanzado una resiliencia considerable, o paz, aun cuando no se ha conseguido un desarrollo económico.»
(Putzel and Di John 2012, iv)

vista, ni la fragilidad ni la resiliencia son estados fijos, sino más bien posiciones dentro de un espectro en el que existe la posibilidad de que surjan situaciones que se desvíen hacia la fragilidad y el conflicto.

El **Informe sobre Desarrollo Humano 2014 del PNUD** «Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia» también pone de relieve el concepto de «resiliencia» desde la perspectiva del desarrollo.

Por otro lado, Putzel (2010, 2014) y Putzel y Di John (2012, 7-8), del **Crisis State Research Centre (CSCR)** con sede en Londres, sostienen que para identificar la «fragilidad» se requiere la categoría de **«resiliencia» (entendida como «paz» y estabilidad) a fin de poder captar los datos específicos y distinguir entre Estados «frágiles» y países de bajos ingresos**. Los autores advierten que el concepto de «Estados frágiles» solo es de utilidad si se centra en las funciones básicas del Estado y en su vulnerabilidad en relación con conflictos violentos (Putzel 2010, 2014; Putzel y Di John 2012).³

Los actores internacionales líderes compilan, además, listas anuales de Estados que ellos consideran frágiles (véase la lista de la OCDE de 2014 en el Apéndice 1). Los índices de este tipo gozan de mucha popularidad entre los legisladores y los profesionales del desarrollo y son las herramientas a las que se recurre para clasificar a los Estados.

Los modelos que **desagregan la fragilidad del Estado en dimensiones clave o aspectos característicos** y que agrupan a los países de acuerdo con esto no solo complementan los índices sino que, además, son de mayor alcance que estos. Grävingholt, Ziaja y Kreibaum (2012) del Instituto Alemán de Desarrollo han elaborado hace poco una «tipología empírica multidimensional» para la fragilidad estatal. En esto se basa el planteamiento de fragilidad de HELVETAS (véase el capítulo 3).

2.2 De los diez Principios para el compromiso al «New Deal»

Ya en 2007, la OCDE publicó diez **«Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad»**, formulados con el fin de perfeccionar los compromisos descritos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, con atención especial en mejorar los efectos positivos del compromiso y en minimizar los daños no intencionales en «aquellos países con problemas ligados a una débil gobernanza y al conflicto, y durante periodos de fragilidad temporal» (OECD 2007).

Mientras tanto, el grupo g7+, formado por unos 40 países frágiles y en conflicto, socios involucrados en el desarrollo y organizaciones internacionales, elaboró el **«New Deal para el compromiso en Estados frágiles»**, que fue adoptado en Busan en 2011.⁴ Suiza es uno de los signatarios del acuerdo y actualmente está adaptando sus estándares de implementación. El «New Deal» propone cinco objetivos básicos para la consolidación de la paz y del Estado (OPE), se centra en nuevas formas de implicación

³ En la definición del CSCR, se realiza un acercamiento teórico a la fragilidad con respecto a cuatro atributos «tradicionales» del Estado, a saber: el monopolio del uso de la fuerza; la capacidad burocrática y el poder impositivo; el control territorial; y la hegemonía de las instituciones (o de las normas) frente a sus homólogos no estatales. Los fallos en estas dimensiones conforman las características de la fragilidad, y la incapacidad del Estado «de ejercer el monopolio sobre el uso legítimo de la fuerza» es considerada una clave entre estos indicadores (Putzel y Di John 2012, 7). Este modelo es compatible con otro propuesto por el Instituto Alemán de Desarrollo (GDI 2012), véase más abajo.

⁴ Hasta la fecha, unos 40 países, la UE, el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, la OCDE y el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo han respaldado el *New Deal* (KOFF 2013, 1).

para secundar vías de salida de la fragilidad dirigidas y asumidas como propias por los países, e identifica compromisos para alimentar la confianza mutua y orientar los recursos a los resultados (véase el Cuadro 1 para una sinopsis). Visto así, el acuerdo representa un paso enorme a nivel estatal, ya que reconoce la importancia que tienen para el desarrollo los elementos de consolidación de la paz y del Estado, y es el único en establecer la responsabilidad mutua y en formular un enfoque de propiedad nacional. No obstante, siguen sin resolverse cuestiones fundamentales relacionadas con la legitimidad de los actores líderes y con el papel otorgado a la sociedad civil en los procesos (KOFF 2013). Esta crítica es legítima sobre todo en lo que al género se refiere, pues todavía falta mucho por hacer para que el «New Deal» sea más receptivo a las demandas de las organizaciones de mujeres líderes y de las resoluciones internacionales, y para que sea conforme con estos (Cordaid 2012).

Las actuales autoevaluaciones de una serie de Estados basadas en el denominado «espectro de fragilidad» desarrollado por los países g7+ tienen que ver con esta discusión sobre el «New Deal». Usando como marco los cinco objetivos de consolidación de la paz y del Estado, esta matriz sirve de herramienta para determinar la fragilidad de un país sobre una escala que va desde la crisis (1), pasando por etapas transitorias de reconstrucción y reforma (2), transición (3), y transformación (4), hasta llegar a la resiliencia (5). Actualmente se está trabajando en formular indicadores de fragilidad adecuados (g7+ 2013; OECD 2012b; OECD 2014, 16).

Al respecto, la discusión crítica de Cordaid sobre el «New Deal», en la que se tienen muy en cuenta las cuestiones de género, representa una valiosa contribución desde la perspectiva de una ONG. Así, pues, identifica una serie de posibles indicadores de género, inquiriendo, primero, el grado de inclusión existente en los procesos políticos; abordando, a continuación, problemas de seguridad específicos del género; e investigando las barreras de acceso a la justicia relacionadas con el género, para solo mencionar algunos de ellos.

Las mujeres desempeñan un papel concreto en la sociedad cuando se trata de cuidar de niños, enfermos y personas mayores, mantener relaciones o clamar ante injusticias. Estamos convencidos de que también tienen el derecho de participar en los desarrollos que las afectan y de expresar su opinión en procesos políticos formales e informales.

Cuadro 1: Sinopsis sobre el New Deal



3. Fragilidad: el modelo de compromiso de HELVETAS

Internamente, HELVETAS ve con agrado la preocupación internacional por la fragilidad como **otro medio para comprometerse con la prevención de conflictos**, mostrando sensibilidad ante ellos. A diferencia de los enfoques sensibles al conflicto, que tienden a despertar el interés tan solo cuando ya ha estallado la crisis en un país, la perspectiva de la fragilidad es **más preventiva** pues aborda los factores que impulsan la fragilidad y los conflictos antes de que se produzcan enfrentamientos violentos.

3.1 Definición y conceptualización

Como base para una **definición**, HELVETAS ha adoptado la tipología multidimensional del Instituto Alemán de Desarrollo (GDI 2012) sobre una conceptualización diferenciada y empírica de la fragilidad. En ella se distinguen **tres dimensiones superpuestas de fragilidad: la fuerza (monopolio de la fuerza), la capacidad (suministro de servicios), y la legitimidad (aceptación del gobierno)**⁵, las cuales tienen que aplicarse a todo el territorio de un país y a la totalidad de su población. Es posible que predominen algunas dimensiones o que se superpongan y frenen entre ellas. Consideramos que los aspectos de la legitimidad y del monopolio de la fuerza son especialmente relevantes para comprender la fragilidad. Si bien algunas de estas dimensiones o todas ellas pueden manifestarse de forma prolongada («crónica»), son propicias al cambio, pueden transformarse en dirección hacia la resiliencia y tienden a desplazarse a lo largo de este continuo.



Por consiguiente, para nosotros la fragilidad no son solo obstáculos que dificultan el desarrollo. En realidad, **reconocer y promover fortalezas y capacidades puede transformar las estructuras políticas y sociales**, llevándolas hacia formas más resilientes y menos vulnerables a crisis sociales, políticas o económicas y a catástrofes de la naturaleza. Además, las mismas dimensiones o características pueden aplicarse también a regiones más amplias o a «bolsillos» dentro de un país («**situaciones frágiles**», «fragilidad»).

⁵ Basándose en este modelo y en su propia experiencia, HELVETAS hace sugerencias sobre clasificaciones de países y sobre posibles formas de intervenciones de apoyo y prioridad en una publicación anterior (véase el Apéndice 2).

En cuanto a la manera en que se clasifican los países en índices, referimos a los esfuerzos realizados por otras instituciones importantes, sobre todo, a la lista de países frágiles actualizada con regularidad por el *Fund for Peace*.

No obstante, nuestro modo de proceder al respecto **no sigue una normativa**. De acuerdo con esta lista, la categorización de países se visualiza en una escala que va de «alerta» (en rojo oscuro) a «alarma» (tonos de rojo) a «estable» (tonos de amarillo) y «sostenible» (verde).

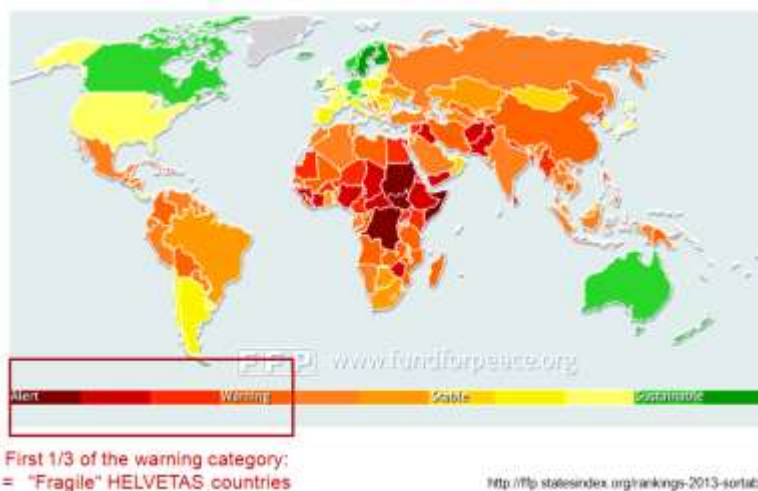
Enmarcamos la sección de

«alarma» en rojo para dividir a nuestros países socios en Estados frágiles y no frágiles (véase el Cuadro 2). Gracias a esta clasificación podemos centrar nuestra atención en regiones y desarrollos específicos. Como hemos dicho antes, sin embargo, **esta clase de listas no son más que herramientas de «alarma temprana»**; mucho más importante que este tipo de clasificaciones y de índices de países, que cambian constantemente, es una idea común de lo que es la fragilidad y la conciencia de cómo esta puede afectar a los contextos en los que trabajamos.

En resumen, como organización de ayuda, HELVETAS tiene ciertas afinidades con la perspectiva de la OCDE respecto a la fragilidad y los Estados frágiles presentada en el capítulo 2. Así pues, compartimos la noción según la cual los países frágiles se caracterizan por un **deficiente suministro de servicios** y por relaciones tensas entre las instituciones estatales y la sociedad civil. No obstante, nosotros **hacemos mucho mayor hincapié en los aspectos relacionados con la legitimidad**; pensamos que en casos de fragilidad es importante analizar el grado en el que las autoridades estatales fomentan la identificación de la población con el Estado, y su base para el estado de derecho. Asimismo, **respaldamos la idea de Putzel, Crisis State Research Centre (2012), de que, como concepto, la «fragilidad» es de mayor utilidad si se centra en los factores que hacen que un Estado o una región sea vulnerable a la violencia armada organizada**. Esta concentración en el posible riesgo de conflicto armado ayuda a limitar el concepto evitando el error de «estirarlo» demasiado y etiquetar de «frágil» toda forma de «subdesarrollo» o de situación precaria. Fundamentalmente, nos permite hacer diferenciaciones más precisas entre lo que es un «Estado frágil» y lo que no, y por qué.

En general, «la tipología empírica multidimensional» del **Instituto Alemán de Desarrollo** describe a los Estados frágiles como países incapaces de suministrar los servicios básicos y de promover un desarrollo sostenible y equitativo (u «oportunidades de vida») para la totalidad de su población; carecen de legitimidad o su gobierno es cuestionado por toda o por parte de la población y no logran establecer un estado de derecho; asimismo, no cuentan con el **monopolio de la fuerza** con el cual asegurar la soberanía nacional y proteger a sus ciudadanos de importantes niveles de violencia. Este modelo coincide en gran parte con el propuesto por la investigación del *Crisis State Research Centre* descrita más arriba.⁶ Los autores (Putzel 2010, 2) destacan lo difícil que es entender por qué algunos países pobres son enormemente inestables y propensos a la violencia y al conflicto, mientras que otros, en

Cuadro 2: Sinopsis global de Estados frágiles

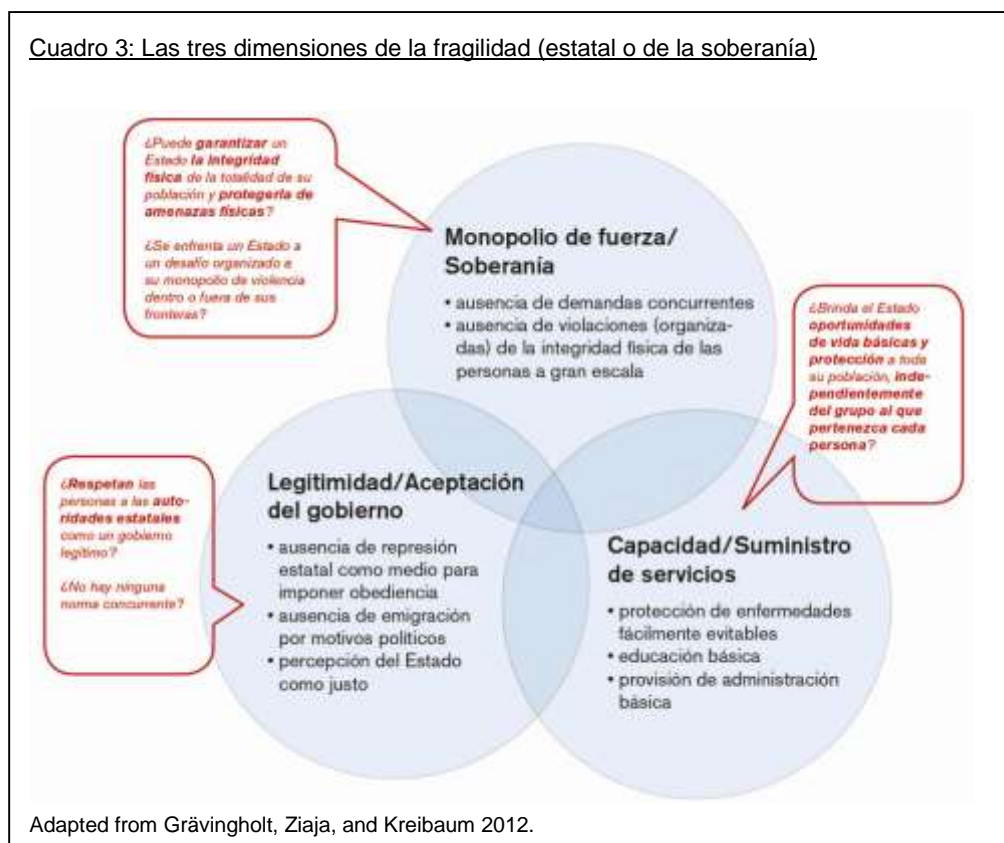


Fuente: <http://ffp.stateindex.org/rankings-2013-sortable>

⁶ Por consiguiente, lo que Putzel (2010) y Putzel y Di John (2012) describen como un monopolio estatal de la fuerza coercitiva y la verdadera extensión del alcance territorial de un país (visto, por ejemplo, en la presencia de oficinas a lo largo de franjas importantes del territorio) entra en la dimensión de (monopolio de) la fuerza; la capacidad incluye el punto del autor respecto al control fiscal y gastos inclusivos; por último, la legitimidad se refiere también a lo que ellos llaman «hegemonía institucional».

cambio, viven periodos de estabilidad y paz significativos a pesar de su evidente pobreza. Además de una mayor claridad conceptual, existe una serie de razones pragmáticas que hablan a favor de concentrarse en aquellos factores que puedan llevar al estallido de hostilidades armadas. La inseguridad y la contienda abierta suponen una enorme pérdida de vidas, miseria y sufrimiento, de ahí que sean las condiciones más perjudiciales de las que deba librarse a las personas. Por último, HELNETAS ha redefinido continuamente sus propios enfoques de transformación de conflictos destacando el enfrentamiento violento en el concepto de fragilidad.

Cuadro 3: Las tres dimensiones de la fragilidad (estatal o de la soberanía)



Sobra decir que toda definición y concepto de «Estados frágiles» y de «fragilidad» tiene sus virtudes y defectos. Tanto la definición de HELNETAS como su conceptualización basada en el Instituto Alemán de Desarrollo (GDI 2012) son muy amplias, por lo que se prestan menos para análisis y categorizaciones precisas que otras definiciones y modelos más delimitados. No obstante, establecen tanto un claro marco de reflexión sobre la fragilidad, como puntos de referencia para identificar indicadores útiles con los que pueden analizarse contextos locales o regionales concretos. Por ello, son idóneas para nuestros objetivos, que consisten en **diseñar las intervenciones de desarrollo convenientes y en supervisar los resultados** y no en definir clasificaciones exactas. Básicamente, la fragilidad nos ofrece un «lente» para seguir adelante con nuestra práctica de muchos años, integrando en nuestro trabajo enfoques de sensibilidad al conflicto y adaptando nuestras estrategias de programa para hacer frente a los factores que impulsan la fragilidad y el conflicto, y para abordar la transformación de este último (*para una relación detallada sobre cómo acometer los impulsores de la fragilidad y el conflicto, remitimos a la estrategia del área de trabajo del equipo Governance & Peace*).

Definición de «fragilidad» de HELVETAS

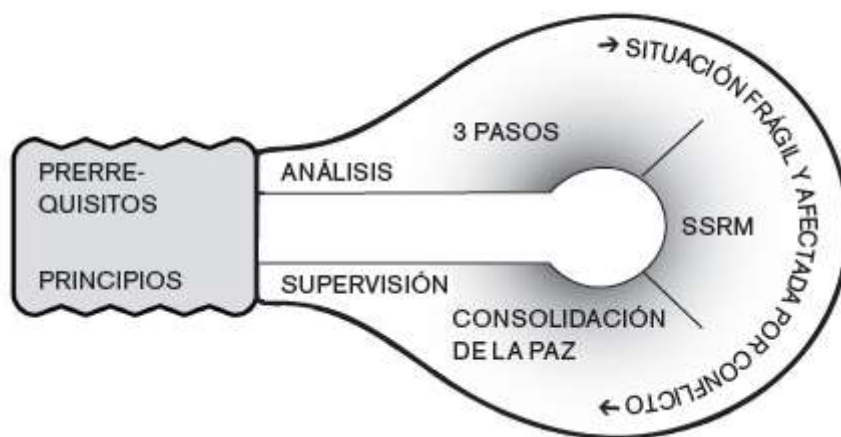
El concepto de **fragilidad** hace referencia a Estados o situaciones que carecen de la capacidad suficiente (o la voluntad política) para...

- prestar **servicios básicos** a toda su población y promover un **desarrollo económico sostenible y equitativo** (→ **capacidad**)
- lograr que su población se identifique con el Estado nacional y conservar el estado de derecho mediante una política inclusiva (→ **legitimidad**)
- mantener el control dentro de la totalidad de su territorio y proteger a toda su población de la violencia armada, respetando siempre los derechos humanos (→ **monopolio de fuerza**)



Cualquiera de estas tres dimensiones –o las tres– pueden predominar en distintos grados durante diferentes periodos de tiempo. Influyen de manera significativa en la relación entre el Estado y **toda su población**, y pueden, además, atañer a regiones (transfronterizas) más amplias o a áreas limitadas dentro de un país (descritas, por lo general, como «**situaciones frágiles**» o «situaciones de fragilidad»). La fragilidad contrasta con la **resiliencia** y puede transformarse en ella durante un proceso no lineal en esencia.

De este modo, a fin de hacer frente a la fragilidad y al conflicto, HELVETAS sigue el modelo para **trabajar en situaciones de fragilidad y afectadas por el conflicto** (SFC):



→ Véase la estrategia de área de trabajo del equipo Governance & Peace sobre cómo consolidar la paz y cómo «abordar los impulsores del conflicto y la fragilidad».

4. Prerrequisitos y principios

Tras presentar las razones que hablan a favor del compromiso en situaciones de fragilidad y lograr claridad conceptual, HELVETAS **tiene que incorporar a su trabajo operativo** la discusión sobre Estados frágiles y situaciones de fragilidad.

4.1 Prerrequisitos para el compromiso en situaciones de fragilidad

Además de suponer a menudo un desafío para la seguridad y de caracterizarse por una gran desconfianza por parte de la población o entre ciudadanos y representantes del Estado, las situaciones frágiles ofrecen poco espacio para iniciativas de la sociedad civil.

Por ello, HELVETAS considera esenciales los siguientes **requisitos (previos)** para el compromiso en situaciones frágiles y afectadas por conflictos:

1. No obstante la fragilidad y el conflicto, HELVETAS no cesará en su compromiso, siempre y cuando haya lugar para **actividades de desarrollo** y puedan mantenerse sus **principios y valores de trabajo básicos**.
2. HELVETAS no iniciará ningún programa nuevo en circunstancias de contienda abierta o de guerra (civil).
3. En las decisiones programáticas, HELVETAS es capaz de mantener su independencia; así, por ejemplo, sus programas han de incluir, directa o indirectamente, **vías para hacer frente a aquellos factores clave que impulsan la fragilidad**.
4. Nuestros socios y beneficiarios son capaces de cooperar **ajustándose a los principios de compromiso** (véase el apartado 4.2).

Al igual que los actores del desarrollo en situaciones de fragilidad, HELVETAS reconoce desafíos específicos.

Riesgos y limitaciones:

- Cada vez en mayor medida, las agencias de desarrollo que trabajan en situaciones de fragilidad y afectadas por conflictos tienen que hacer frente a **contextos de seguridad muy precarios**.
- El **acercamiento** de los últimos años **entre los campos de la acción, el desarrollo y la seguridad humanitarias**⁷ genera problemas específicos para el trabajo de ayuda y de desarrollo, ya que es difícil distinguir con claridad entre actores y tareas civiles y militares.
- La **sostenibilidad** de los esfuerzos se ve a menudo amenazada por brotes de violencia y falta de capacidad institucional.
- **El compromiso con actores locales, incluyendo a la sociedad civil** de Estados frágiles, no está libre de riesgos, por lo que es fundamental entablar un diálogo intenso y recurrir a un enfoque sensible al conflicto.

En el mejor de los casos, todos los países frágiles deberían adaptar sus prácticas al enfoque de tres pasos, llevar a cabo un análisis de la situación de fragilidad y sacar las conclusiones oportunas respecto a la estrategia del programa y los proyectos en cuestión. Esto garantiza que, como organización, HELVETAS cuenta con una posición y perfiles claros respecto a la fragilidad en todos los países afectados.

⁷ Esto se refiere a la tendencia de los países occidentales a considerar a los Estados frágiles una amenaza para la seguridad global, lo que ha llevado a las denominadas intervenciones militares humanitarias.

- En contextos volátiles, la **planificación** representa todo un reto.
- **Los costes operativos** de los proyectos en situaciones de fragilidad suelen ser considerablemente más elevados.

No obstante, sostenemos que el compromiso en contextos de fragilidad es **tanto necesario como posible**, siempre y cuando se cumplan los requisitos mencionados y se respeten los principios básicos. De hecho, nuestro trabajo en Afganistán y en Nepal es un buen ejemplo de qué aspectos de la fragilidad pueden amoldarse a los proyectos de desarrollo y de cómo puede lograrse esto.

4.2 Principios para el compromiso en situaciones frágiles

Puesto que reconoce los retos que implica el trabajo en situaciones de fragilidad y afectadas por conflictos, HELVETAS actuará conforme con los siguientes principios:

- **HELVETAS subraya la importancia** de un compromiso y de procesos de desarrollo a largo plazo con sus socios, respalda la **apropiación de la comunidad** y promueve tanto el fortalecimiento duradero de la capacidad como la flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes.
- **HELVETAS se ciñe estrictamente a un enfoque sensible al conflicto (3 pasos)**, evaluando los impactos intencionales y no intencionales de sus proyectos o programas (nos aseguramos de que no se haga ningún daño y de que se identifiquen puertos de entrada para una transformación positiva).
- Basándose en su prolongada experiencia en el campo de la transformación de conflictos, HELVETAS se ocupa a fondo de llevar a cabo análisis detallados de los **conflictos y la fragilidad** para de este modo asegurar que la intervención **contribuya a un proceso de consolidación de la paz y del Estado y que aborde los factores que impulsan los conflictos y la fragilidad**.
- Asumimos una **posición de «todas las partes»** y entablamos relaciones de confianza a largo plazo con los actores involucrados y más allá de ellos.
- HELVETAS **coordina a todos los actores relevantes y se comunica con ellos** para alcanzar objetivos comunes y fomentar la apropiación local. Esto implica, además, dirigirse a las autoridades competentes, lo que puede significar tener que coordinarse con las partes en conflicto en situaciones específicas.
- Nos esforzamos por identificar las relaciones de poder y las formas en que estas se intersectan con el género en un contexto dado, así como por **hacer frente a las vulnerabilidades y necesidades específicas de mujeres y niñas**, al tiempo que reconocemos los puntos fuertes de sus posiciones sociales y **respaldamos sus capacidades** y resiliencia.
- En caso de **emergencias** graves, estamos decididos a **sacar el mayor provecho posible de nuestra ventaja comparativa** y a contribuir a un alivio real en nuestros países socios. Creemos en la importancia de permanecer involucrados y abogamos por el concepto de «*Linking Relief, Rehabilitation and Development*» (vinculación de alivio, recuperación y desarrollo).
- Trabajando conforme a un acercamiento basado en los derechos y abordando el tema de los derechos humanos, HELVETAS favorecerá un enfoque constructivo, en oposición a uno caracterizado por la confrontación, que **ponga de relieve los papeles y responsabilidades de todos los actores ciudadanos (poseedores de derechos) y estatales (portadores de deberes)**.

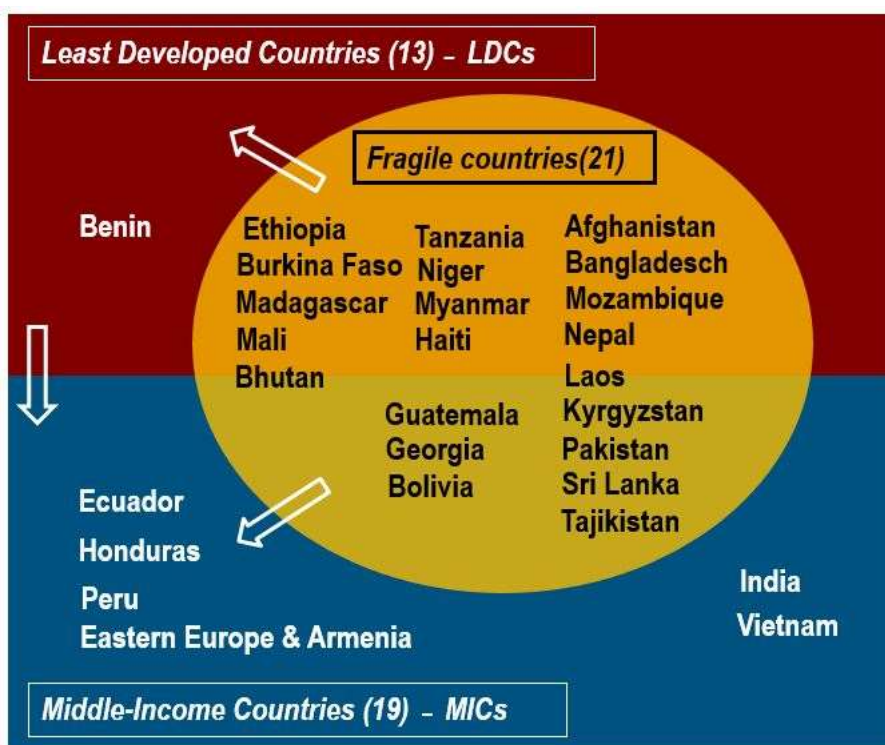
Enfoque de 3 pasos para el trabajo en situaciones frágiles y afectadas por conflicto



- HELVETAS apoyará el establecimiento de **instituciones receptoras y responsables, promoverá acuerdos políticos incluyentes, y empoderará a los grupos sociales marginados y vulnerables** para que participen en procesos decisorios formales e informales.
- HELVETAS invierte en la **contratación y la formación** de personal así como en la selección y **capacitación de sus socios**. Es importante promover tanto las denominadas «soft skills» en áreas como el **análisis, la comunicación (no violenta), el diálogo, el asesoramiento, la negociación y el liderazgo**, como las así llamadas «hard skills», que abarcan, entre otros, los conocimientos técnicos específicos.
- HELVETAS sigue un sistema de gestión de la seguridad y del riesgo conocido como **Safety, Security and Risk Management (SSRM)**, que traza claras responsabilidades y competencias concernientes al país y a la sede central, y acepta tanto su **responsabilidad como empleador** por la seguridad de su personal como su **obligación de evitar o mitigar riesgos para sus socios y proyectos**.



- HELVETAS respalda firmemente una estrategia de «**seguridad a través de la aceptación**», basada en un enfoque comunitario que tiene como pilares, por un lado, la confianza y el respeto mutuos entre el personal del proyecto, los socios y los beneficiarios y, por otro, el mantenimiento de un perfil bajo.
- El enfoque de gestión de riesgo de HELVETAS fue desarrollado a partir de un marco conocido como los tres círculos de Copenhague, que consiste en tres categorías de riesgo interrelacionadas: riesgo contextual, programático e institucional. Este enfoque no tiene como fin evitar peligros sino identificarlos y equilibrarlos en relación con las oportunidades, siguiendo un proceso posibilitador que nos permita mantener nuestro compromiso incluso en situaciones muy inestables y arriesgadas en lugar de «abandonar el campo» (OECD 2011b, 30-34).



Cuadro 4: Países frágiles de HELVETAS en noviembre de 2014, de acuerdo con el índice FFP.

5. Conclusiones y perspectivas

Si observamos tanto la evolución de los últimos 30 años como el actual protagonismo del tema de la fragilidad, podría afirmarse que nos encontramos ante **una encrucijada de tendencias en cuanto a la gobernanza global, el conflicto y la fragilidad**. No obstante, recientemente se han experimentado notables mejorías. Así, el número de democracias se ha incrementado de forma considerable desde el final de la Guerra Fría, y no deja de hacerlo aunque a un ritmo menos acelerado. En 2010, se registraron unos 30 conflictos armados, frente a los 50 de 1990. Algunos investigadores⁸ afirman que esta evolución positiva del estado del mundo no ha sido fortuita, ya que entre 1990 y finales de 2007 se lograron ni más ni menos que 646 acuerdos de paz, y una alta proporción de ellos siguen en pie, ya que la mayoría fueron negociados. Asimismo, nunca antes se habían realizado tantas operaciones de mantenimiento de la paz. Cabe subrayar, además, que «la paz, el estado de derecho, las instituciones efectivas y la inclusión» se encuentran en la lista provisional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible post 2015, y que el «New Deal» del G7+, con sus objetivos de consolidación de la paz y del Estado, ha sido firmado por más de 20 países.

La OCDE calcula que, para 2030, **dos terceras partes de la población pobre del mundo se encontrará en situaciones de fragilidad**, por lo que la cooperación al desarrollo tendrá que hacer frente a desafíos todavía mayores para aliviar la pobreza no solo en los países menos desarrollados, sino también en aquellos de ingresos medios en situaciones de fragilidad (como se desprende del Cuadro 4, en 2014 trabajábamos ya en nueve países frágiles de ingresos medios). En vista de esto, los actores del desarrollo no tendrán otra opción más que actuar en contextos frágiles. HELVETAS lleva muchos años haciéndolo y, como muestra este documento, es plenamente consciente del esfuerzo que esto supone y está bien situada para asumir el reto. Además, es posible **dar un giro de la reacción a la prevención si se mejoran los enfoques integrados** –como la colaboración entre las redes de la sociedad civil, los donantes bilaterales y multilaterales, las organizaciones regionales intergubernamentales y los actores estatales– y se les basa en estrategias efectivas con fundamento local para la prevención de la fragilidad y el conflicto.

5.1 Futuros asuntos relevantes

No obstante el descenso del número de conflictos violentos, están surgiendo nuevos factores que en potencia impulsan la fragilidad, así como otras fuentes de conflictos. Las crisis económicas están agravando las tensiones sociales, económicas y políticas en todo el mundo.

*Dan Smith, de International Alert, afirma: «Los desafíos de la naturaleza ponen a prueba la gobernanza y nuestras instituciones sociales, económicas y políticas. A medida que las condiciones de vida básicas van tornándose cada vez más difíciles, el mayor riesgo de conflicto se hallará en los países con las mayores desigualdades y con las instituciones de gestión de conflictos más débiles».*⁹

Por otro lado, en general se reconoce que la cooperación internacional se encuentra ahora en una mejor posición para encarar los temas relacionados con la fragilidad, y los proyectos están beneficiándose de la experiencia adquirida en la última década (Chandy 2011, 8). Aun así, no ha disminuido el requerimiento de «tomar el contexto como punto de partida» y tampoco lo ha hecho la necesidad de establecer un compromiso duradero y de coordinar bien las acciones. Se precisan mayores esfuerzos, los cuales explican los costes más elevados (en ocasiones, de forma substancial) de las operaciones en situaciones frágiles. Durante la etapa de planificación ha de tenerse muy en cuenta el factor del coste, y los donantes han de ocuparse de él con responsabilidad llegando a acuerdos de «riesgo compartido».

⁸ Christine Bell, *On the Law of Peace*, Oxford University Press, 2008.

⁹ <http://www.international-alert.org/blog/conflict-horizon-2-rising-pressures> (acceso: septiembre de 2015).

A la comunidad internacional le preocupa, además, lograr una financiación más equitativa para atender a los más necesitados de los Estados frágiles, que suelen recibir muy poco apoyo, y para contrarrestar las actuales fluctuaciones de la ayuda mediante flujos financieros más estables. Ya hoy nos estamos enfrentando a graves violaciones de los derechos humanos en Sri Lanka, Honduras, Guatemala y Laos, y a desigualdades horizontales muy arraigadas en Kirguistán; el cambio climático está causando, además, graves conflictos por recursos en el Sahel. Todos estos ejemplos permiten entrever los retos fundamentales del futuro.

Principales desafíos del futuro:

- Los **cambios demográficos** (el crecimiento de la población y la urbanización) y la subsiguiente desigualdad pondrán una vez más a prueba **el tejido social y la estabilidad política**.
- Muy probablemente, **el cambio climático intensificará la competencia por agua, comida, energía y recursos naturales**, lo que a su vez llevará a un aumento de la fragilidad y del riesgo de conflictos violentos, en especial en situaciones de fragilidad. Por lo tanto, es imprescindible que se **relacione la fragilidad con las estrategias de adaptación al cambio climático** a fin de prevenir situaciones de fragilidad y conflictos violentos.
- Teniendo como telón de fondo las constantes luchas geopolíticas por el poder, la fragilidad se manifiesta de diferentes formas, entre las que se encuentra **la criminalidad a gran escala** (p. ej. el control de áreas urbanas desfavorecidas por parte de pandillas, el **tráfico extremadamente rentable** de drogas, personas y otros bienes a manos de las redes criminales globales), que causa la muerte de un gran número de personas y desestabiliza a las sociedades.
- Es posible que **las situaciones violentas y frágiles no lleguen a alcanzar las dimensiones de una auténtica guerra y que se conviertan en un nudo de pequeños conflictos, violencia local e inestabilidad**. Se trata de **democracias disfuncionales** que carecen de buena gobernanza y de un estado de derecho, padecen una **corrupción endémica y una creciente desigualdad, son incapaces de satisfacer las necesidades básicas de su población** y hacen uso de **fuerza coercitiva** basada en un poder arbitrario.
- A menudo, estas situaciones están relacionadas con una **falta de instituciones para tratar y resolver conflictos de manera justa**.
- Por último, los actores del desarrollo tendrán que demostrar su capacidad de hacer frente, de un modo apropiado y con sentido, al creciente número de países de ingresos medios entre los Estados frágiles.

5.2 El futuro papel de la sociedad civil

Aunque no existe ningún modelo a seguir para afrontar la fragilidad y los escenarios de conflicto, es indiscutible que un solo actor no puede ocuparse de ellos en solitario y que tampoco deben abordarse de modo aislado a un solo nivel. A largo plazo, la labor en situaciones frágiles y de conflictos violentos es demasiado exigente – en los planos intelectual, técnico y político – como para que una sola institución o Gobierno pueda asumir la responsabilidad correspondiente. Los actores deben, por tanto, aunar esfuerzos, compartir las cargas y dividirse entre ellos las tareas. En su compromiso con estructuras estatales, las ONG representan un componente decisivo del tejido social de un país y son fundamentales para la consolidación de la paz y del Estado. Por ello, se consideran esenciales los siguientes puntos:

- Un posible papel para la sociedad civil del norte (organizaciones no gubernamentales internacionales) consiste en fortalecer paulatinamente a la sociedad civil del sur, así como en promover una mayor cooperación sur-sur y establecer conexiones norte-sur y este-oeste.

- La sociedad civil internacional puede seguir desempeñando un papel preponderante a la hora de señalar los impulsores externos de la fragilidad y de facilitar enlaces con la sociedad civil global, con lo que se logran una mayor legitimidad y fuerza de protección¹⁰.
- Si se quiere tener en cuenta la gran diversidad de la sociedad civil, será necesario ampliar el compromiso con los sectores menos formales y organizados y desarrollar estrategias meditadas con las que pueda aumentarse la autonomía de los socios del sur.
- Otra posible área de intervención es proporcionar apoyo a la sociedad civil local de manera que pueda llevar a cabo análisis políticos y reconocer las oportunidades para participar en los campos políticos nacionales o globales.

Huelga decir que es más que probable que los temas de la fragilidad y los conflictos (violentos) hayan llegado para quedarse. Como organización del desarrollo, HELVETAS hace bien, por tanto, en esclarecer sus conceptos, enfoques, herramientas y metodologías para así poder hacer frente a los retos del futuro.

6. Fuentes bibliográficas

Anderson, Mary B. (1999). *Do No Harm. How Aid Can Support Peace – or War*. Boulder y Londres: Lynne Rienner Publishers.

Chandy, Laurence (2011). *Ten Years of Fragile States: What have we learned?* Washington: The Brookings Institutions, Global Economy and Development, Policy Paper 2011-12.

Commission of the European Community (2007). *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards an EU response to situations of fragility – engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace*. Bruselas, 25.10.2007 COM (2007) 643 final.

Cordaid (2012). *Integrating gender into the New Deal for engagement in fragile states*. Policy Paper de septiembre de 2012. (www.cordaid.org)

Cordaid (2013). *Gender inequality and fragility in the post-MDG framework*. Policy Paper de marzo de 2013. (www.cordaid.org)

Faust, Jörg, Grävingholt, Jörn, & Ziaja, Sebastian (2013). «Foreign aid and the fragile consensus on state fragility». Bonn: German Development Institute. (<http://www.die-gdi.de>)

g7 (2013). «Note on the Fragility Spectrum. Launched in Kinshasa, Democratic Republic of Congo», 2013. www.g7plus.org (acceso el 17 de julio de 2014).

Grävingholt, Jörn, Ziaja, Sebastian & Kreibaum, Merle (2012). «State fragility: towards a multi-dimensional empirical typology». Bonn: German Development Institute. (<http://www.die-gdi.de>)

Grimm, Sonja, Lemay-Hébert, Nicolas & Nay, Olivier (2014). 'Fragile States': Introducing a political concept. *Third World Quarterly* 35, no. 2: 197-209. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2013.878127>

¹⁰ *Strengthening Civil Society? Reflections on International Engagement in Fragile States*. Octubre de 2012. Weijer, F. de, y U. Kilnes (2012). ECDPM Discussion Paper 135). Maastricht: ECDPM.

(acceso: 20 de abril de 2014)

Helman, G.B., & Ratner, S.R. (1993). Saving failed states. *Foreign Policy* no. 89, 3-20.

HELVETAS Swiss Intercooperation (2012a). *Strategy 2013-2017. Together for a Better World*. Zürich: HELVETAS Swiss Intercooperation.

HELVETAS Swiss Intercooperation (2012b). *SDC Programme Credit Proposal 2013-201*.

HELVETAS Swiss Intercooperation (2014a). *Manual: 3 steps for working in fragile and conflict-affected situations (WFCS)*. (Esther Marthaler y Sidonia Gabriel.) (www.helvetas.org)

HELVETAS Swiss Intercooperation (2014b). *Institutional readiness for emergency response – a concept. Version 3.0 (post ProComm 10.03.14)*. 'Emergency Response' Working Group.

HELVETAS Swiss Intercooperation y SDC (2012). Social accountability in a fragile and conflict situation. Afghanistan: Improved Livelihood of Rural Communities (ILRC) Decentralization and Local Governance Network (dInG). (Tania Rohrer y Esther Marthaler)

KOFF (2013). *The new deal and the role of civil society. Critical reflection*. August 2013, KOFF/Swisspeace. (Peter van Sluijs, Ursula Keller, y Stefan Bächtold).

Mcloughlin, Claire (2012). *Topic Guide on Fragile States, Governance and Social Development*. Resource Centre, University of Birmingham (Reino Unido).

OCHA (2011). To stay and deliver. Good practice for humanitarian in complex security environments. Policy and Studies Series 2011. (<http://ochaonline.un.org>)

OECD (2007). Fragile states: policy commitment and principles for good international engagement in fragile states and situations: DAC High Level Meeting, 3-4 de abril de 2007.

OECD (2011a). Supporting statebuilding in situations of conflict and fragility. Policy Guidance. 8 de febrero de 2011. www.oecd-ilibrary.org/development/supporting-statebuilding-in-situations-of-conflict-and-fragility/statebuilding-in-fragile-contexts-key-terms-and-concepts_9789264074989-5-en

OECD (2011b). Managing risks in fragile and transitional contexts. The price of success? <http://www.oecd.org/dac/incaf/48634348.pdf> (acceso el 20 de mayo de 2014)

OECD (2012a). *Fragile states 2013: Resource flows and trends in a shifting world*. www.oecd.org/dac/incaf

OECD (2012b). International Dialogue on peacebuilding and statebuilding working group on indicators. Progress report on fragility assessments and indicators. 4 de diciembre de 2012. www.newdeal4peace.org/wp-content/uploads/2012/12/progress-report-on-fa-and-indicators-en.pdf

OECD (2014). *Fragile States 2014. Domestic revenue mobilization in fragile states*. www.oecd.org/dac/incaf

Oxfam (2013). *Governance and Fragility. What we know about effective governance programming in fragile contexts*. (<http://policy-practice.oxfam.org.uk>)

Putzel, James (2010). Why development actors need a better definition of 'state fragility'. <http://www.crisisstates.com/publications/publications.htm>

Putzel, James (2014). «State fragility and international cooperation». Presentación durante la *Shareweek 2014* de HELVETAS Swiss Intercooperation, 1 de julio de 2014.

Putzel, James, & Johnathan Di John (2012). *Meeting the Challenges of Crisis States*. Informe del Crisis States Research Centre. Londres: The London School of Economics and Political Science. <http://eprints.lse.ac.uk/45936>

SDC (2012). *Message on International Cooperation 2013-2016. Key points in brief*. Berna: FDFA. (www.deza.admin.ch)

SDC & SECO (2014). *Multilaterale Akzente* n°12, marzo de 2014.

UNDP (2012). *Governance for Peace. Securing the Social Contract*. Nueva York: United Nations Development Programme. (www.undp.org)

Welthungerhilfe (2010). *Welthungerhilfe in fragile Staaten*. Standpunkt Nr. 3 (Karin Radtke). <http://www.welthungerhilfe.de> (acceso el 25 de marzo de 2014)

World Bank (2011). *World development report 2011. Conflict, Security and Development*. http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf

7. Apéndices

APÉNDICE 1: Lista de países frágiles (de ingresos bajos y medios) elaborada por la OCDE

La lista de la OCDE se elabora cada año y sirve para supervisar los flujos financieros a estos países, así como el progreso hacia la consolidación de la paz y del Estado y en relación con los objetivos de desarrollo. Se basa tanto en la lista armonizada de Estados frágiles desarrollada en conjunto por el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Africano de Desarrollo, como en el Índice de Estados Frágiles.¹¹

Fuente: OECD 2014, 17.

Región	Nivel de ingresos		
	Ingresos bajos	Ingresos medios	
		Ingresos medios bajos	Ingresos medios altos
Asia del Este y del Pacífico (8)	Corea, RPD + Myanmar*	Kiribati* Micronesia, Est. Fed. Islas Salomón* Timor Oriental*	Tuvalu* Islas Marshall
Europa y Asia Central (2)		Kosovo	Bosnia-Herzegovina
Latinoamérica y el Caribe (1)	Haití*		
Oriente Próximo y África del Norte (6)		Egipto, Rep. Árabe + Siria, Rep. Árabe + Cisjordania Franja de Gaza Yemen, Rep. *	Libia Iraq
Asia del Sur (5)	Afganistán* Bangladés* Nepal*	Pakistán Sri Lanka	
África Subsahariana (29)	Burundi* RCA* Chad* Comoras* Burkina Faso* + RDC* Madagascar* + Malawi* Eritrea* Etiopía* Guinea* Guinea-Bissau*	Kenia Liberia* Mali* + Niger* Sierra Leone* Sudán del Sur* Somalia* Togo* Uganda* Zimbabue*	Camerún Congo, Rep. Costa de Marfil Nigeria Sudán* Mauritania* + Angola*
Nivel de ingresos: totales (y	28 (55%)	17 (33%)	6 (12%)

*indica un Estado frágil que también se encuentra entre los países menos desarrollados.

+ Ocho países que se han agregado este año a la lista. (Para la clasificación de países, véase <http://data.worldbank.org/about/country-classifications/country-and-lending-grups>)

¹¹ Disponible en <http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictandfragility/docs/FSR-2014.pdf> (acceso: julio de 2015).

APÉNDICE 2: Posibles indicadores de género en evaluaciones de fragilidad

Tabla 4 Sugerencias respecto a asuntos relacionados con el género que han de analizarse en una evaluación de fragilidad

PSGS	EJEMPLOS DE CUESTIONES PARA ANALIZAR EN EVALUACIONES DE FRAGILIDAD
Legitimidad política	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cómo están representadas las mujeres en las distintas estructuras decisorias, incluyendo las instituciones informales y consuetudinarias? ■ ¿Qué mecanismos existen para apoyar la participación política de la mujer en las estructuras de gobernanza a nivel local, subnacional y nacional? ■ ¿Cómo se abordan las cuestiones de género en los acuerdos de paz o en las constituciones? ■ ¿Qué tan inclusivo es el proceso de diálogo político? ■ ¿Existen dimensiones de género entre los factores que impulsan el conflicto y la violencia? ■ ¿Qué tipo de actividades básicas para la consolidación de la paz y la reconciliación son llevadas a cabo por organizaciones de mujeres?
Seguridad	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cuáles son las preocupaciones y prioridades de mujeres, hombres, niñas y niños en cuanto a seguridad específica de género? ■ ¿De qué manera responde el sector de seguridad ante la violencia en contra de mujeres? ■ ¿Cuenta el sector de seguridad con códigos de conducta y respeta los derechos de las mujeres y los derechos humanos? ■ ¿Cómo perciben mujeres y hombres la seguridad y en qué se diferencian sus percepciones? ■ ¿Las mujeres están representadas de forma significativa en los servicios de seguridad?
Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cuál es la naturaleza de las leyes de género y su tipo, y hasta qué punto se implementan? ■ ¿Cómo están representadas las mujeres en los organismos de derechos humanos, las comisiones de la verdad y la reconciliación, etc. y cómo abordan estas organizaciones las cuestiones de género? ■ ¿Cuáles son las barreras de género para acceder a la justicia? ■ ¿Qué papel desempeña el derecho consuetudinario en el arbitrio de asuntos relacionados con la familia, incluyendo los temas del matrimonio y la herencia?
Fundamento económicos	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Qué acceso tienen las mujeres a terrenos y a créditos? ■ ¿Cuál es el balance de empleo en los sectores formal e informal para hombres y mujeres? ■ ¿Cuáles son las barreras de acceso a la infraestructura relacionadas con el género? ■ ¿Qué papel desempeñan las mujeres en el comercio transfronterizo? ■ ¿De qué manera afecta el desempleo juvenil a niñas y niños?
Ingresos y servicios	<ul style="list-style-type: none"> ■ ¿Cuáles son las barreras de acceso a los servicios relacionadas con el género? ■ ¿De qué manera difieren las prioridades de las mujeres y de los hombres en relación con el suministro de servicios? ■ ¿Cómo difieren las contribuciones fiscales de mujeres y hombres? ■ ¿De qué forma afecta la corrupción a mujeres y hombres? ■ ¿Están representadas las mujeres de modo significativo en los servicios públicos y tienen necesidades específicas de capacitación?

Fuente: Cordaid 2012, 17.

APÉNDICE 3: Estados frágiles e intervenciones (políticas) recomendadas¹²

Carácter del país/situación	Objetivo prioritario	Carácter del apoyo externo	Prioridades sugeridas por HSI (en base en las lecciones aprendidas)
<p>Niveles extremadamente bajos en las tres dimensiones: autoridad, capacidad y legitimidad</p> <p><i>Chad, DR Congo, Sudan</i></p>	<p>Centrarse, en primer lugar, en el suministro de seguridad básica. A continuación, lograr rápidas mejoras socioeconómicas y establecer las bases para una política legítima (que se debata).</p>	<p>Amplio compromiso internacional; consolidación de la paz y del Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Trabajar en las necesidades básicas a nivel local → Fortalecer la voz y la responsabilidad local → Crear espacio para el diálogo y hacer esfuerzos de colaboración entre ciudadanos (incluyendo la sociedad civil organizada) y entre ciudadanos y el Estado → NO pasar por alto los conflictos de intereses y las brechas en la sociedad
<p>Mayormente, niveles muy bajos de capacidad, y también relativamente bajos en autoridad; y diversos en lo que a la legitimidad se refiere aunque casi siempre bajos</p> <p><i>Rep. Congo, Uganda, Kenya Etc.</i></p>	<p>Mejorar la capacidad en combinación con el fortalecimiento de la legitimidad.</p>	<p>Apoyo a la capacidad, pero también estímulo (o demanda) de una mejor gobernanza fundada en una legitimidad más amplia</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Establecer enfoques en los que participen varios actores, pues estos pueden ser especialmente efectivos → Trabajar con los agentes del cambio Y con los portadores de deberes → Fortalecer los mecanismos de responsabilidad en ambos lados de la ecuación → Fortalecer la voz → Hacer lobby, ya que puede ser importante en la formulación de política efectiva y su implementación (política inclusiva) → NO limitarse a trabajar en el empoderamiento de los poseedores de derechos sin fortalecer al mismo tiempo las capacidades del Gobierno (portadores de deberes)
<p>Niveles muy bajos de capacidad, pero aceptables en cuanto a autoridad y superiores a la media respecto a legitimidad</p> <p><i>Madagascar, Ghana, Burkina Faso etc.</i></p>	<p>Fortalecer la capacidad del Estado, la sociedad y la economía.</p>	<p>Alineamiento del sistema del país y las prioridades locales («Agenda de París»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Ayudar a implementar políticas → Profundizar las intervenciones democráticas → NO fortalecer sistemas paralelos o provocar una desalineación con las políticas nacionales
<p>Capacidad aceptable, pero niveles altos de violencia</p> <p><i>Argelia, Venezuela, República Dominicana etc.</i></p>	<p>Prevenir la violencia; invertir en relaciones constructivas entre el Estado y al sociedad</p>	<p>Consolidación del Estado y apoyo a la gobernanza basado en un diálogo político significativo; coordinación esencial</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Trabajar con los agentes del cambio Y con los portadores de deberes → Fortalecer los mecanismos de responsabilidad a ambos lados de la ecuación → Crear espacio para el diálogo y hacer esfuerzos de colaboración entre ciudadanos y entre ciudadanos y el Estado → NO pasar por alto los conflictos de intereses y las brechas en la sociedad

¹² Adaptado de: Gravingholt, Jörn, Ziaja, Sebastian & Kreibaum, Merle (2012). "State fragility: towards a multi-dimensional empirical typology". Instituto Alemán de Desarrollo / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).

<p>Buen nivel de autoridad y capacidad aceptable, pero en su mayoría niveles bajos de legitimidad</p> <p><i>Túnez, Bielorrusia, Egipto, etc</i></p>	<p>Contar con un gobierno más legítimo</p>	<p>Apoyo meditado a una gobernanza más legítima a no ser que surja una oportunidad o un compromiso más amplio</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Trabajar con los agentes de cambio → Fortalecer los mecanismos de responsabilidad → Fortalecer las capacidades del poder legislativo (consejos, parlamento) → NO fortalecer el poder ejecutivo si existe el riesgo de que con ello se refuercen regímenes autoritarios
--	--	---	---