

6. LOS ESTADOS FRÁGILES EN ÁFRICA SUBSAHARIANA. EN LA ENCRUCIJADA DEL DESARROLLO Y LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

José Manuel Albares*

África ofrece frecuentes ejemplos de Estados en situaciones de conflicto larvado, pos-conflicto o reconstrucción. Las anteriores situaciones, además, se plantean o degradan en el continente con mucha rapidez. Son los Estados frágiles que se concentran abrumadoramente en esa región del planeta. Podemos definir a un Estado frágil como aquél que fracasa en el desempeño de sus funciones básicas (como la recaudación de impuestos o la provisión de infraestructuras públicas) o que no puede asegurar a la población los servicios y necesidades básicas ni proteger sus derechos políticos y que tampoco tiene capacidad de ejercer un control sobre todo su territorio. Todo ello, por falta de capacidad para hacerlo, por falta de voluntad para querer hacerlo o por la falta de ambas. Y lo anterior, sea por causas culturales (identidades étnicas o religiosas), socioeconómicas (pobreza, desigualdad o crecimiento desordenado de población) o políticas (ausencia de democracia o libertad, violación de los derechos fundamentales o relaciones de poder asimétricas).

Frente a esos Estados, a la comunidad internacional y, en concreto, a la cooperación al desarrollo se le plantea la oportunidad o no de algún tipo de intervención y el riesgo que conlleva dicha acción o, por el contrario, su inacción en cada sector. Por eso, analizar el riesgo y consolidar la sociedad del Estado frágil deben guiar las acciones que emprendamos

ante estas situaciones. Para ello, debemos tener en cuenta que las sociedades de los Estados frágiles pueden diferenciarse unas de otras por los intereses del grupo que controla el poder; pueden o no coincidir con los del resto de la sociedad; las preferencias del grupo que controla el poder pueden prevalecer o no sobre el conjunto de la sociedad; aquellos grupos que imponen sus preferencias pueden o no tener información suficiente para que las decisiones del Estado sirvan a sus intereses y las administraciones pueden o no tener la capacidad institucional para planificar y ejecutar las reformas.

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

Además, las sociedades de los Estados frágiles son muy susceptibles de ofrecer evoluciones rápidas en la percepción de sus propios intereses por varias razo-

* Jefe de Departamento de Cooperación con África Subsahariana. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

nes. Son sociedades con propensión a cambios rápidos o frecuentes de líderes y, por tanto, de grupo dirigente. Asimismo, las situaciones que siguen a un conflicto o a una guerra civil corresponden a periodos en los que se reconfiguran las fuerzas en presencia y los distintos intereses. Por último, todo cambio en la renta del grupo dirigente puede modificar sus presencias.

No obstante, existen varias recomendaciones al respecto basadas en las operaciones realizadas hasta el momento sobre cómo intervenir en estos Estados:

- Las acciones de seguridad y las humanitarias deben venir inmediatamente después del análisis de la situación y, a veces, ser simultáneas; mientras que la ayuda al desarrollo a largo plazo debe desplegarse más tarde. No obstante, todas estas acciones deben conformar un enfoque integrado.
- La estabilización militar y la acción humanitaria y de emergencia, al pretender reducir el riesgo de conflicto pueden introducir nuevas inestabilidades porque ninguna intervención, por muy prudente y objetiva que pretenda ser, es realmente neutra respecto a la dinámica local de los conflictos.
- En los Estados frágiles, las decisiones sobre los programas de ayuda al desarrollo conllevan un componente de error y riesgo. El margen de tiempo para tomar decisiones sobre ellos suele ser corto y no siempre permite un análisis sereno. Al mismo tiempo, es necesario responder a la impacien-

cia de los que, sobre el terreno, esperan efectos concretos y rápidos. El caso de Sudán es un buen ejemplo de estas situaciones.

I. COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y CONFLICTO

La ayuda oficial al desarrollo ha entrado en el terreno del conflicto y la fragilidad a través de tres ejes. El primero, a través de la progresiva extensión de las misiones que se le asignan en sus mandatos y que la conducen a la ayuda humanitaria y a la prevención de conflictos. El segundo eje es el nuevo paradigma que une seguridad y desarrollo. El tercero es la ambición creciente de las operaciones de mantenimiento de la paz en las que la ayuda tiende a convertirse en un componente indispensable pero, por ello mismo, sometida a la finalidad de la propia operación. La aversión tradicional de la ayuda oficial al desarrollo a inmiscuirse en las situaciones conflictivas debe matizarse si consideramos su componente humanitario. En ese ámbito, el conflicto es el terreno natural de la ayuda y su labor es especialmente relevante por tres motivos que debemos integrar en las acciones de cooperación con los Estados frágiles de África Subsahariana: i) Un mandato sencillo y preciso: aliviar el sufrimiento de la población aportando apoyo para cubrir las necesidades vitales, como la alimentación o la salud; ii) capacidad para trabajar en las situaciones más complejas por la experiencia acu-

mulada conflicto tras conflicto, siempre afirmando su neutralidad; y iii) una excelente imagen ante la opinión pública.

Esta imagen formada tanto por sus objetivos como por una comunicación muy cuidada le permite dotarse de una fuerte legitimidad y movilizar con bastante facilidad recursos financieros abundantes. No obstante, debe resolverse la espinosa situación del pillaje o desvío de recursos por facciones rivales. Somalia ha sido, sin duda, el ejemplo más claro de esta situación. También, debe enfrentarse al dilema de las situaciones en las que, la ayuda humanitaria mantiene a una población desplazada en campos de refugiados en los que uno u otro beligerante consiguen nuevos reclutas. Así ocurrió, por ejemplo, en los campos de refugiados de población hutu instalados en Zaire en el conflicto de Ruanda.

Asimismo, cualquier estrategia para los Estados frágiles de África debe prever dos planteamientos delicados. Por una parte, la entrada en el principio de ingerencia al incluir la ayuda humanitaria en operaciones integradas que conllevan componentes diplomáticos y militares y en los que la ayuda, al apoyar la finalidad de la operación, debe someterse a ella. Por otra parte, la articulación de esa ayuda con las etapas que siguen tras la fase de urgencia de entrega de bienes y servicios de primera necesidad. En buena medida, la reconstrucción y el desarrollo están predeterminados por la manera en que se administra la ayuda humanitaria. Así, por ejemplo, el impac-

to en la retoma de actividades agrícolas dependerá de si los alimentos distribuidos han sido comprados en el mercado local o importados. Lo mismo puede decirse sobre la reconstrucción del sector de la salud y su relación con las ONG que aportan cuidados médicos.

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

De cualquier manera, la ayuda puede contribuir a desbloquear las reformas al influir sobre ciertos obstáculos a las mismas. La asistencia técnica, en ese sentido, aumenta la capacidad del sector público. Al aumentar de manera directa la presencia de personal cualificado en ese sector contribuye indirectamente a reforzar la capacidad de funcionamiento de los empleados locales de las distintas administraciones. La ayuda diferente a

la asistencia técnica puede contribuir a hacer avanzar las reformas al influir sobre tres factores:

- a. Sobre los intereses del grupo dirigente, el factor más importante de los tres. El grupo dirigente preferirá el *statu quo* a la reforma si ésta es demasiado costosa o los beneficios que pueden obtener de ella son demasiado pequeños. La ayuda puede compensar el coste de la reforma por un lado e incrementar los beneficios de la misma, por otro, si dependen de un rendimiento por volumen de inversión.
- b. Sobre el conocimiento por parte de la sociedad de sus propios intereses, a través de la inversión en educación pero cuyo impacto sólo se produce a largo plazo.
- c. Por último, sobre la capacidad institucional, aunque en este terreno la asistencia es mucho más eficaz.

II. LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y SEGURIDAD

La cooperación al desarrollo está inmersa en una triple evolución. Por un lado, aumenta progresivamente la implicación operativa de la ayuda en las situaciones conflictivas y de fragilidad. Por otra parte, se acepta que el desarrollo es factor de seguridad. Finalmente, la ayuda se integra como un componente de las acciones que la comunidad internacional lleva a cabo para construir la paz y prevenir el

estallido de los conflictos. Surge así un nuevo paradigma, utilizado, por primera vez, de manera explícita por el DFID británico en 2005, que une subdesarrollo y conflictividad o, lo que es lo mismo, desarrollo y seguridad. Este análisis tiene su origen en una triple constatación:

1. La evidente antinomia que existe entre conflicto y desarrollo. El conflicto es sinónimo de agravación de la pobreza por su choque negativo en las actividades económicas, por su impacto en las condiciones de vida y por la destrucción del capital humano, físico e institucional del país.
2. El estado de subdesarrollo produce inevitablemente tensiones que pueden conducir al conflicto.
3. El concepto «seguridad» se extiende hacia la idea de seguridad humana que, engloba además de a la seguridad física entendida de manera estricta, una serie de derechos que en el estado de subdesarrollo no existen o están insuficientemente garantizados. El contenido de los mismos es variable, comprende como mínimo el derecho a vivir decentemente de su trabajo, así como el derecho a una atención sanitaria y a recibir una educación.

Sea cual sea el punto de partida de ese paradigma, aceptarlo supone unir seguridad y desarrollo. La conclusión natural será por tanto que las acciones a favor del desarrollo de esos países producen *ipso facto* seguridad. Igualmente, existe un consenso general en torno a la idea

de que para mantener la paz se tienen que reunir ciertas condiciones. Entre ellas encontramos la existencia de un aparato estatal técnico y financieramente funcional, la posibilidad de llevar a cabo actividades económicas y, por tanto, de contar con las infraestructuras, las políticas y las instituciones necesarias para ello, así como un tejido social digno de ese nombre. Por eso, es necesario dotarse de un programa de intervención para gestionar la salida de un conflicto. Este programa debe contar con cinco componentes fundamentales:

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

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

En un tercer momento, la rehabilitación del aparato estatal, especialmente el administrativo para que pueda ejercer sus funciones clásicas. Especialmente relevante es el poder ofrecer una sanidad y una educación públicas. El objetivo final de estas intervenciones es el refuerzo de la gobernabilidad.

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

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

A su vez, no deben subestimarse las dificultades del programa descrito tanto por el amplio contenido que implica, como por el largo plazo de ejecución del mis-

mo. Analizando experiencias pasadas podemos avanzar algunos escollos frecuentes en la ejecución de estos programas.

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

Los factores económicos pueden plantear dos tipos de dificultades. Por un lado, la incapacidad de la economía local para encontrar un dinamismo propio, una vez cortada la ayuda externa, que ofrezca a la población los «dividendos de la paz» –y ello puede provocar una frustración desestabilizadora–. Por otro lado, la creación durante el conflicto de una economía de guerra. La gama de actividades es muy diversa. Pueden ser actividades asociadas a la financiación de las hostilidades, como el caso de los llamados «diamantes de la sangre». Puede tratarse de actividades ilegales que surgen por la falta de control del Estado y la aparición de zonas sin ley, como son el contrabando y el tráfico de seres humanos. Por último, podemos encontrarnos con actividades que surgen como mera estrategia

de supervivencia de la población. La paradoja ante todas ellas es siempre la misma. Las acciones destinadas a hacer desaparecer esa economía de guerra conllevan potencialmente un aumento de la pobreza para muchos individuos, salvo si se establecen actividades alternativas en cantidad suficiente.

En el terreno de la gobernabilidad, las dificultades son de orden técnico y político. Las de orden técnico provienen de la actuación de una administración que sólo está al servicio de una de las antiguas facciones contendientes. Este obstáculo solemos encontrarlo en situaciones en las que la reconciliación entre beligerantes es de pura fachada. Las dificultades políticas provienen de implantar un modelo importado o de una aplicación superficial y puramente formal del sistema adoptado que se limitaría a celebrar elecciones bajo la presión de la comunidad internacional.

Los métodos y los medios empleados pueden dificultar también el proceso. En ocasiones los diferentes objetivos marcados por otros tantos actores de la comunidad internacional pueden sembrar confusión y contradicción. En otras ocasiones, los obstáculos son de orden financiero. Las intervenciones para salir de una crisis son tremendamente onerosas por su naturaleza y porque el esfuerzo debe mantenerse a largo plazo. Por eso, hay que ser consciente en todo momento que hay que modular el esfuerzo entre dos límites; por un lado la necesidad de producir rápidamente los

«dividendos de la paz» y por otro, las capacidades de absorción de la ayuda. En demasiadas ocasiones, los recursos no corresponden ni en monto, ni en duración, ni en el momento de la intervención con lo que se necesita. Por último, no hay que desdeñar las divergencias que puedan aparecer por la movilización de actores con objetivos y culturas diversas: diplomáticos, militares, cooperantes y operadores multilaterales.

III. EL TRABAJO CONJUNTO ENTRE ACTORES

Los Estados frágiles plantean con total claridad la necesidad de una estrecha interrelación entre diplomáticos, militares y expertos en desarrollo. Los aspectos económicos y de desarrollo son en la mayoría de estos países factores de inestabilidad y conflicto y, a la vez, contenido fundamental de las negociaciones de paz. Así, los estudios realizados por Collier demuestran que la probabilidad de que un país cuyo PIB anual es de 250 dólares por habitante sufra una guerra civil en los cinco próximos años es del orden de un 15 por 100. Con un PIB de 5.000 dólares por habitante esta probabilidad disminuye hasta ser inferior al 1 por 100. Igualmente, la fuerte dependencia de una economía respecto de los productos primarios aumenta igualmente el riesgo de conflicto. Siguiendo esa línea de análisis observamos que los costes de una guerra civil son enormes y recaen desproporcionadamente sobre los pobres. Una guerra civil

en un Estado frágil dura una media de siete años, produce una bajada de la renta de un 15 por 100 y un crecimiento de la pobreza absoluta de un 30 por 100, además de una destrucción de las infraestructuras socioeconómicas. De hecho, si se pregunta a los ciudadanos de estos países cuáles son sus principales prioridades para mejorar su bienestar la respuesta es la paz y la seguridad. Además, los efectos se extienden a toda la región. El Banco Mundial ha cuantificado en 1,6 por 100 del PIB anual el hecho de contar con un país vecino inestable, debido a la ruptura de los canales de producción y a los obstáculos sobre el comercio y la inversión. Además, en los casos más graves en los que se producen movimientos de población, el DFID calcula que por cada 1.000 refugiados que llegan a un país, los casos de paludismo aumentan en 1.400.

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

1. La consolidación de la paz debe ser el objetivo común y prioritario a corto plazo en las sociedades frágiles. Esta primera consideración se deriva de constatar que la falta de seguridad y de dirección política responsable convierte en vanos los esfuerzos dirigidos a tratar los problemas de

desarrollo. Hay que evitar, por lo tanto, a toda costa volver a la situación de conflicto.

2. El gasto en defensa y policía es un bien público y, por consiguiente, hay que integrarlo en la planificación de un desarrollo a favor de los más pobres. El refuerzo de la capacidad y la obligación de rendir cuentas en el sector de la seguridad constituye frecuentemente una prioridad en los Estados frágiles. Por ello, sus necesidades de financiación deben programarse en el presupuesto nacional, como el resto de los sectores, y presentarse a los países donantes para que puedan cubrir las diferencias que existan.
3. La consolidación de la paz exige un enfoque integrado de todos los actores. Además de reforzar la seguridad y establecer negociaciones diplomáticas, dicha consolidación exige múltiples intervenciones. Éstas van desde garantizar el pago regular de los funcionarios o crear empleos hasta reducir la corrupción y garantizar el acceso a la educación, el agua y la sanidad. Por consiguiente, hay que adaptar el conjunto de estrategias de desarrollo nacionales a la situación de fragilidad y planificar las actividades en función de su contribución al retorno de la estabilidad y de la consolidación de la paz.
4. Que la paz sea duradera es fundamental. Los actores de la diplomacia y de la seguridad tienden a promover medidas de estabilización a corto plazo. Sin embargo, en el caso de los Estados frágiles es necesario prever los obstáculos que puedan surgir en un periodo de entre uno y tres años, especialmente en tres ámbitos: la lucha contra la corrupción, la reducción de los prejuicios étnicos o políticos y la creación de empleos estables.
5. La capacidad de las instituciones nacionales y su responsabilidad ante los ciudadanos es esencial para la recuperación a largo plazo. Las intervenciones en los Estados frágiles pasan a menudo por vías no oficiales cuando al gobierno le falta capacidad o dispone de sistemas financieros públicos muy debilitados. A su vez, esto supone un grave riesgo para la credibilidad de los donantes. Además, en última instancia, las sociedades frágiles no pueden encontrar una salida duradera a la crisis si las estructuras gubernamentales no ganan la confianza de sus administrados y si las instituciones nacionales no ofrecen servicios eficaces. Por eso, a menos que se refuercen esas instituciones, los beneficios adquiridos se disiparán con la retirada de la ayuda internacional.
6. Las estrategias de recuperación sólo se pueden formular desde dentro. Las reformas impuestas desde el exterior generalmente no perduran. Ciertamente, puede haber cambios por indicaciones externas, pero pueden verse seriamente comprometidos en cuanto se retire la asistencia internacional.
7. Las organizaciones regionales tienen una ventaja comparativa en los

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

8. Por consiguiente, es necesario establecer un programa de colaboración entre los actores diplomáticos, militares y del desarrollo. Este programa debe contemplar los siguientes elementos:

- a. Establecer un análisis común sobre los riesgos que se presentan en un determinado Estado frágil, sobre la respuesta inmediata que hay que plantear y sobre las alternativas que se pueden contemplar. Lo anterior es especialmente importante si consideramos que la información y el análisis de riesgos se sitúan en diferentes departamentos. Sin embargo, los riesgos y las respuestas a ellos exigen medidas intersectoriales.
- b. Alcanzar un consenso sobre una serie de mensajes comunes con la perspectiva puesta en un diá-

logo conjunto con las autoridades locales. El riesgo de que cada actor establezca un diálogo más o menos independiente con su contraparte local es alto. Si eso se produce, la confusión que genera y el choque que puede producirse en la acción final de nuestro país es grande.

- c. Es necesario ofrecer una formación común o mixta a las contrapartes locales dado que en el contexto de los países frágiles, los problemas se solapan e interfieren unos con otros.
- d. Establecer una coordinación sobre los sectores de entrada en la intervención en un Estado frágil y sobre los interlocutores para el proceso.
- e. Ayudar al Estado frágil para que establezca un plan único de recuperación armonizado para todas las partes. En las situaciones de fragilidad hay que evitar que la planificación se concentre exclusivamente en un grupo restringido del Ministerio de Planificación o de Economía que tenga como interlocutor exclusivo a las agencias de desarrollo sin tener en cuenta los aspectos diplomáticos y de seguridad.
- f. Identificar programas de cooperación específicos y vitales en las situaciones de conflicto y fragilidad. Así deben considerarse al menos los *programas de seguridad y desmovilización*. Éstos son dos principalmente: los

programas de reforma del sector de la seguridad y los programas de desarme, desmovilización y reinserción que imponen tener en cuenta un conjunto complejo de cuestiones políticas, económicas, sociales, de gobernabilidad y de seguridad. Los temas a abordar son diversos: sensibilización pública, capacidad de planificación estratégica, mecanismos de vigilancia civil, sistemas de gestión financiera, formación y gestión de recursos humanos, pensiones militares e indemnización a ex combatientes. En cualquier caso, es necesaria la colaboración de la diplomacia, la seguridad y el desarrollo para abordar aspectos sociales como la reinserción de combatientes, cuestiones económicas como el establecimiento de un presupuesto y cuestiones políticas como la profesionalización de las fuerzas armadas y la sensibilización en derechos humanos. Otros, son los *programas sobre el proceso presupuestario* y la gestión financiera. Una colaboración estrecha entre todos los actores es nuevamente necesaria. La planificación y la decisión sobre las prioridades del gasto público y la dotación de recursos para las fuerzas armadas y para la policía deben ser idénticas a las de cualquier otro ministerio. *Programas para la gestión de los recursos naturales.* La gestión de

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

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

Los programas establecidos en las zonas de inseguridad. Los programas humanitarios establecidos en zonas consideradas poco seguras, de tener éxito pueden transmitir signos de esperanza y estabilización a todo el proceso de reforma. Para ello, es necesari-

rio garantizar la seguridad de los cooperantes sobre el terreno y trasladar al diálogo político con las autoridades locales los resultados obtenidos.

- g. Ejercer una presión común para la publicación de información relevante para la reforma. La difusión de información transparente y en el momento oportuno, requiere que los diferentes actores estén persuadidos de su importancia.
- h. Establecer una evaluación conjunta para extraer unas mismas conclusiones sobre los errores a evitar y los pasos a dar en la siguiente fase.

IV. LOS «HUÉRFANOS DE LA AYUDA»

El último aspecto relevante para decidir la oportunidad en tiempo y medios de la acción en los Estados frágiles es la financiación de la misma. La existencia de un conflicto en los Estados frágiles o el mero riesgo de que pueda estallar, unido a la frecuente acumulación de deuda por parte de estos Estados, complica extraordinariamente la necesaria financiación de los mismos. La primera solución a este problema, evidentemente, es la prevención. Evitar que estos países entren en crisis implica, en primer lugar, analizar las desigualdades regionales para evitar que sean demasiado grandes, especialmente cuando las regiones más abandonadas se pueden identificar con parámetros étnicos como ha

sido el caso del Norte de Malí. En segundo lugar, priorizar el funcionamiento de los organismos públicos en el conjunto del territorio. Como se ha hecho en Mauritania, una posibilidad podría ser emplear las reducciones de deuda para pagar los salarios de maestros, personal sanitario, y, en general, de los trabajadores que prestan servicios básicos y que trabajan en las regiones más alejadas.

Como último elemento, se debe evitar el aumento inútil de los riesgos como puede ser el caso cuando se incrementan las desigualdades o se reduce la seguridad.

Nuevamente, habrá que adaptarse a cada caso específico y a cada contexto por la heterogeneidad de las situaciones de estos países. Entre ellos encontramos:

1. Países que sólo interesan a un donante. Son los «huérfanos de la ayuda». El problema en estos países es atraer a los donantes. Para ello, normalmente es necesario que ese donante, al que sí le interesa la situación, tome la iniciativa como en el caso del Reino Unido en Sierra Leona. La prioridad dada al criterio de la eficacia en la distribución de la ayuda hace que los donantes abandonen poco a poco a los Estados que no disponen de las instituciones y de las políticas que se consideran adecuadas para garantizar la eficacia de la ayuda. En ese sentido, las estadísticas del CAD muestran la escasez y la volatilidad de los recursos que se dirigen a los Estados frágiles. Ocho

países presentan una situación especialmente dramática y, de ellos, siete están en el África Subsahariana: Burundi, República Centroafricana, Chad, Guinea Bissau, Níger, Sierra Leona y Togo. Los nuevos paradigmas de la eficacia de la ayuda y de la gestión basada en los resultados han llevado a que los países con peores indicadores económicos sean los que reciban menos ayuda oficial al desarrollo. Así, el Banco Mundial ha establecido 16 indicadores que componen el CPIA (*Country Performance and Institucional Assesment*) que analiza, a la vez, la situación macroeconómica de un país y su capacidad para poner en marcha reformas macroeconómicas. El DFID, por ejemplo, considera frágiles a los Estados que se han situado, al menos una vez, entre el 4.º y el 5.º segmento de la clasificación CPIA entre 1999 y 2003. Los indicadores económicos se convierten, de esta manera, en instrumentos de medición pero también de castigo.

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

Gran parte de estos Estados frágiles se sitúan en lo más bajo de la clasificación en términos de renta según el Índice de Desarrollo Humano. Hablamos de Níger, Sierra Leona, Chad, Guinea Bissau, Burundi o la República Centroafricana. En estos países

los criterios de eficacia y selectividad son contraproducentes respecto al objetivo de lucha contra la pobreza. Las agencias de cooperación están sometidas a una doble tensión. Por un lado, se les pide que combatan la pobreza allí donde esté y especialmente en los casos más graves. Por otro lado, se les solicita que ofrezcan resultados. Esto último, en los Estados frágiles es muy difícil y no siempre es posible. El incentivo para tomar la decisión más fáciles acudir a los países que lo necesiten pero que a su vez presenten buenos indicadores y, por tanto, las garantías de obtener resultados es alta.

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

ejemplo, es especialmente paradigmático. En ese país, la ayuda por habitante ha pasado, siguiendo un descenso constante, de 60 dólares en 1992 a 10 dólares en 2008. Por otro lado, las mismas estadísticas muestran que los cuatro países que mayor volatilidad de la ayuda han sufrido en los últimos cinco años, se encuentran todos ellos en el África Subsahariana: Angola, Costa de Marfil, Liberia y Zimbabwe.

2. Países que no interesan realmente a ningún donante como el caso de la República Centroafricana. En ellos, las organizaciones regionales o subregionales pueden desempeñar un papel importante.
3. Países con deudas importantes en el FMI, lo cual les dificulta el acceso a nuevos créditos como el caso de Sudán.
4. Países que disponen de recursos naturales o que presentan un interés estratégico como Angola y pueden endeudarse fácilmente con operadores privados o con «donantes emergentes» ofreciendo como garantía sus beneficios futuros.

A todos ellos, sin embargo, se les plantea un problema común. En un periodo de desorden, los donantes tienden a reducir la ayuda destinada a su financiación, complicando aún más la situación. Entran en una espiral o trampa financiera en la que la baja gobernabilidad y la reducción del gasto tienden a reducir aún más su financiación. El problema de fondo al que hay que enfrentarse es el de unos Estados con administraciones

muy débiles, especialmente en términos de gestión financiera, lo cual se traduce en un nivel de gasto muy bajo. Además, los flujos financieros exteriores hacia los Estados en situación de pos-conflicto son generalmente más pequeños y mucho más volátiles que hacia otros países en desarrollo. Por último, debe considerarse el denominado «riesgo moral» en cada actuación financiera, esto es, que la financiación recibida no sirva para reavivar el conflicto.

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

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

2. *Los procedimientos.* El apoyo presupuestario general debería ser una prioridad, especialmente porque el gobierno de un Estado frágil debe hacer frente a gastos inesperados. Igualmente, es necesario dotarse de instrumentos que aborden la dimensión regional de estos conflictos o colaborar con organismos regionales como la CEDEAO, dado que los efectos van más allá de la frontera de un solo país. En cualquier caso hay que evitar la introducción de procedimientos excesivamente sofisticados. El objetivo final debe ser simplemente, hacer que los servicios básicos funcionen.
3. *La capacidad.* Es necesario que los programas que se diseñen tengan un fuerte contenido de asistencia técnica que consolide la capacidad del país para, lo antes posible, poder diseñar y dirigir sus propios programas. El objetivo final es que pueda llevar a cabo una política macroeconómica y dirigir unos verdaderos servicios públicos.

V. CONCLUSIÓN. UNA NUEVA ESTRATEGIA ANTE LOS ESTADOS FRÁGILES EN EL ÁFRICA SUBSAHARIANA

Cualquier acción en los Estados frágiles de África debe pasar por situar el papel y el refuerzo del Estado en el centro de nuestra actuación. Los derechos cívicos y políticos de los individuos y la capacidad

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

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

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

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

- **Fundamentos del Estado:** se trata de analizar cómo se ha formado ese Estado, si ejerce un control real sobre todo

su territorio y en qué medida el Estado establece el marco de las estructuras económicas y sociales y el sistema político. Por último, debemos revisar si los recursos del Estado provienen principalmente de la fiscalidad interna, de la renta de una materia prima determinada o de la ayuda internacional.

- **Factores institucionales:** con ellos buscamos medir el grado de institucionalización de la administración, de los partidos políticos y de las ONG. Asimismo, debe estudiarse cuáles son las bases del proceso electoral, cómo se ha formado la élite política y si la movilización política se produce en torno a grandes temas o en torno a personalidades determinadas. Finalmente, debe observarse la relación y separación de poderes entre ejecutivo, legislativo, poder judicial y ejército, así como la relación entre el sector privado y el público.
- **Factores de corto plazo:** para detectar la fragilidad de un Estado es necesario constatar cuál es la capacidad administrativa y financiera de un gobierno y si existen mecanismos de responsabilidad pública vertical, hacia los administrados, y horizontal, hacia otros órganos.

En la misma línea de delimitación de los aspectos de la fragilidad de un Estado encontramos que la relación entre la organización política, la existencia de un Estado de Derecho, la seguridad, el respeto de los Derechos Humanos y la prestación de servicios a la población constata: a) El desarrollo de los derechos socioeconómicos depende del respeto

de los derechos civiles y políticos; b) la corrupción y la ausencia de Estado de Derecho están generalmente unidas a la violación de derechos fundamentales; y c) el nivel de corrupción es un obstáculo significativo para el desarrollo de los derechos socioeconómicos.

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

1. El mejor equilibrio para la gobernabilidad de una sociedad concreta en un momento dado. Esto es, la relación que debe establecerse entre democracia, bienestar ciudadano y funcionamiento del Estado.
2. La mejor articulación entre los diferentes niveles de intervención de los que disponemos: acción y mediación diplomática, mantenimiento e imposición de la paz en el marco de la legalidad internacional, acciones humanitarias y de desarrollo en sentido estricto.
3. Medidas que refuerzan la legitimidad de Estados que son a la vez frágiles y débiles, ayudándoles a mantener la paz y evitando que entren en crisis de manera constante.

Tal como afirmó Kofi Annan, «no es posible gozar de desarrollo sin seguridad, no es posible gozar de seguridad sin desarrollo y no es posible gozar de ninguno de los dos sin respeto a los Derechos Humanos».

BIBLIOGRAFÍA

- ANNAN, K (1998), *The causes of conflicts and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, Nueva York, Naciones Unidas.
- ALBARES, J. M. (2008), *Cooperación al Desarrollo y Estados Frágiles. Propuestas estratégicas para la presencia activa de España en el África Subsahariana*, Madrid, Fundación Alternativas.
- (2005), *Trabajar con socios difíciles: La promoción del desarrollo en los Estados Frágiles*, Real Instituto Elcano, ARI n.º 18.
- DFID (2005), *Fighting Poverty to Build a safer world: a strategy for security and development*.
- VÉRON, J. B. (2004), «La delicate mais indispensable implication de l'aide dans les conflits», *Afrique Contemporaine*, n.º 2009.