

AGOSTO 2017

Nº

LA COOPERACION
EN CONTEXTOS DE
FRAGILIDAD:
LA TRAYECTORIA
DE AECID
Y RETOS DE
FUTURO

DOCUMENTOS DE TRABAJO

COOPERACIÓN
ESPAÑOLA



Cooperación
Española

LA COOPERACION EN CONTEXTOS DE FRAGILIDAD: LA TRAYECTORIA DE AECID Y RETOS DE FUTURO

—
© AECID, 2017

Agencia Española de Cooperación Internacional
para el Desarrollo
Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España
Tel. +34 91 583 81 00
www.aecid.es

Fecha:

07/06/2017 (versión revisada, 26/10/2017)

NIPO:

502-17-051-2

Autor:

Christian Freres, Experto, Unidad de
Planificación, Eficacia y Calidad de la Ayuda, Gabinete Técnico, AECID

Email:

eficacia@aecid.es

Página Web:

<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/eficacia-y-calidad>

Maquetación y diseño:

Manuel Cobos Eusebio - Comunicación AECID

Aviso:

El análisis, los errores y las conclusiones o recomendaciones de este documento de trabajo son de responsabilidad exclusiva del autor. No reflejan necesariamente la opinión oficial de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo ni de ninguna de sus socios. El autor agradece las aportaciones de José Antonio Alonso, Carolina Mayeur y Beatriz Novales a un borrador previo de este documento y la revisión por parte de Elena Pérez-Villanueva.

ÍNDICE

Pág 4	RESUMEN EJECUTIVO
Pág 7	EXECUTIVE SUMMARY
Pág 10	INTRODUCCIÓN
Pág 11	1. LOS ESTADOS FRÁGILES: DATOS BÁSICOS, CONCEPTOS Y PRINCIPIOS INTERNACIONALES
Pág 14	2. OTROS DONANTES Y LA COOPERACIÓN CON LOS ESTADOS FRÁGILES
Pág 17	3. LOS ESTADOS FRÁGILES EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: RAZONES PARA DEFINIR UNA VISIÓN PROPIA
Pág 20	4. DATOS BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LOS ESTADOS FRÁGILES
Pág 20	4.A. ESPAÑA DENTRO DE LA COMUNIDAD DE DONANTES
Pág 23	4.B. ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA AECID COMO PRINCIPAL ACTOR DE LA CE
Pág 30	5. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LOS ESTADOS FRÁGILES
Pág 33	6. REFLEXIONES FINALES Y APUNTES PARA UNAS ORIENTACIONES INSTITUCIONALES
Pág 38	REFERENCIAS
Pág 41	ANEXOS
Pág 41	1A. LISTADO DE ESTADOS FRÁGILES SEGÚN INFORME DEL CAD DE 2015
Pág 42	1B. MARCO DE FRAGILIDAD DE LA OCDE DE 2016
Pág 43	2. PROVEEDORES DE AOD A ESTADOS FRÁGILES, 2015
Pág 44	3. EVOLUCIÓN DE AOD DEL CAD Y VARIOS DONANTES PARA ESTADOS FRÁGILES
Pág 45	4. DATOS DE AOD ESPAÑOLA PARA ESTADOS FRÁGILES
Pág 45	4A. AOD ESPAÑOLA PARA ESTADOS FRÁGILES QUE SON PAÍSES DE ASOCIACIÓN
Pág 46	4B. AOD ESPAÑOLA EN COMPARACIÓN CON TOTAL DE AOD DE PAÍSES DEL CAD PARA SELECCIÓN DE ESTADOS FRÁGILES
Pág 47	5. CORRESPONDENCIA RELATIVA DEL VOLUMEN DE AOD ESPAÑOLA A DISTINTOS PARÁMETROS
Pág 48	6. EL TEMA DE LA FRAGILIDAD O LOS ESTADOS/CONTEXTOS FRÁGILES EN EL INFORME DEL EXAMEN DE PARES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2005
Pág 51	7. PERSPECTIVA GENERAL DE POLÍTICAS DE COOPERACIÓN CON ESTADOS FRÁGILES DE UNA SELECCIÓN DE DONANTES

RESUMEN EJECUTIVO

Desde hace más de una década **la comunidad internacional está prestando creciente atención a un grupo de países que se han denominado “estados frágiles”**. Esta categoría intenta captar una realidad de países que no solo sufren de carencias “tradicionales” relacionadas con la pobreza, sino que acumulan problemas serios de gobernabilidad, inestabilidad y conflictos, violencia entre grupos, y deterioro de las condiciones medioambientales, entre otros. Hoy más de 1.500 millones de personas viven en estos contextos. De ahí que es uno de los temas clave de la agenda internacional del desarrollo actual.

Esta situación ha contribuido a que los donantes dediquen una proporción cada vez mayor de su ayuda oficial para el desarrollo (AOD) a los estados frágiles y refuercen el uso de otros instrumentos de acción exterior como las intervenciones humanitarias y la diplomacia preventiva. Actualmente **los miembros del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) dedican en promedio el 25% de su AOD a unos 50 estados frágiles**. Algunos de los donantes principales se han comprometido a destinar la mitad o más de su ayuda para este grupo de países.

En este contexto, **la Cooperación Española (CE) no ha articulado un enfoque propio y ha dedicado pocos recursos a los estados frágiles**: menos del 15% en promedio de su AOD entre 2010 y 2015.

Este documento hace **un repaso de las tendencias y la situación actual de la CE con relación a estos países, centrándose en el caso concreto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)**, el principal actor de gestión de la política nacional de cooperación. Pretende servir de insumo para una reflexión en el seno de la Agencia y con otros actores para definir unas orientaciones con el fin de mejorar la eficacia de su actuación en estos contextos. Además del análisis y los datos en el texto, el informe incluye referencias y material variado en los anexos.

En el primer capítulo se presentan datos generales de la situación en los estados frágiles y se resume brevemente como el concepto ha evolucionado entre los donantes en los últimos años. **Hay cierto consenso y se han definido una serie de principios generales reconocidos por la mayoría de los cooperantes**. Al mismo tiempo se sabe que no existe una solución única para todos los contextos y que el abordaje requiere de enfoques de largo plazo.

El siguiente capítulo revisa cómo algunos donantes están abordando este tema. Se recoge información sobre su priorización creciente, la definición de marcos estratégicos apropiados, y algunas lecciones emergentes. Al respecto, **se llama la atención sobre algunos desafíos, como la necesidad de definir una teoría de cambio claro para orientar la actuación en estos países o la dificultad para enfrentar factores causales**. También se refiere a la necesidad de vincular mejor el desarrollo con otros ámbitos como la seguridad y las migraciones, aunque estos aspectos pueden plantear problemas de coherencia de políticas.

El tercer capítulo incluye una serie de motivos por los cuales es conveniente que la CE elabore una visión propia. Uno de ellos es que **7 de los 23 países de asociación del actual Plan Director son estados frágiles**. Es cierto que la experiencia en muchos países no es larga pero parece conveniente que España se inserte mejor en el consenso internacional. En efecto, **el último examen de pares del CAD sobre la CE señala la falta de una estrategia, estructuras o herramientas específicas para trabajar adecuadamente en estos con-**

textos. Por último, este texto señala que la CE ya cuenta con una reflexión profunda y basada en su experiencia sobre resiliencia que puede sustentar esta visión.

Es en el cuarto capítulo donde se presentan datos más detallados de la actuación de la CE en los estados frágiles, incluyendo un apartado extenso centrado en la AECID. **En 2015 España destinó unos 107 millones de dólares a los estados frágiles** (frente a más de mil millones en 2009), lo cual representa casi el 8% del total de su AOD (pero apenas el 0,3% de la aportación total de los países miembros del CAD). De esta cantidad, se canalizó 54 millones de dólares a los 7 contextos de fragilidad que son Países de Asociación de la CE (Etiopía, Haití, Mali, Mauritania, Níger, Palestina y Población Saharaui). No son los únicos receptores en situación de fragilidad que han recibido AOD española, pero representan en conjunto un poco menos de la mitad de la aportación. Para algunos países, como Mauritania, la CE ha llegado a ser bastante relevante, representando la quinta parte de la AOD que recibió este país entre 2009 y 2015 (aunque el peso de nuestra cooperación cayó a apenas el 7% en 2015). En el resto de los países la importancia relativa de la CE ha sido generalmente reducida.

La **principal modalidad utilizada en los estados frágiles ha sido la Acción Humanitaria**, aunque solo representa alrededor de la cuarta parte del total y su peso relativo ha caído desde 2012 (en línea con la caída generalizada de AOD). Si se analiza la ayuda programable (que excluye aportaciones vía organismos multilaterales u ONGD), se observa que es relativamente baja y bastante fragmentada desde la perspectiva sectorial. En esta línea se revela que la CE trabaja en 7 sectores en promedio en los principales estados frágiles. El sector dominante es el de Desarrollo Rural, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Es sorprendente la relevancia baja de sectores como la construcción de la paz y medio ambiente.

La **AECID es el principal actor del sistema de la CE en los estados frágiles**, canalizando entre 35% y 40% del total. Esto llegó a la suma de 53 millones de euros en 2015. El peso de la Agencia es especialmente importante en los Países de Asociación (entre 2014 y 2015 AECID representó más del 80% del total de la AOD española allí).

Se **señala cierta volatilidad en los flujos**, solo en parte provocado por la caída generalizada de la AOD. Ello se refleja en carteras bilaterales bastante modestas, llegando a una media de apenas 4,8 millones de euros en 2015. Este promedio esconde grandes diferencias en el volumen de AOD, con Mauritania (apenas 4 millones) y Palestina (casi 10 millones) en los dos extremos. Un tercio de la ayuda que aporta AECID se canaliza directamente y el resto va mediante otros actores, con un peso importante de las ONGD (llegando al 63% del programa en Palestina y el 75% en el de la población saharauí).

El capítulo cinco se dedica a hacer un somero análisis cualitativo de la CE en los estados frágiles, basándose principalmente en unas evaluaciones recientes y las directrices elaboradas por el grupo de trabajo de resiliencia. Las evaluaciones apuntan en el lado crítico **que la CE no ha definido con claridad su estrategia para abordar la fragilidad en los casos analizados** (Níger y Etiopía). Tampoco se observa que se haya puesta en práctica el enfoque de resiliencia. En la parte más positiva **se señala el esfuerzo de la CE por operar de acuerdo a los principios de eficacia, sobre todo la armonización y la apropiación**. Otro dato que surge es la necesidad de asegurar una mejor conexión entre la Acción Humanitaria y la cooperación al desarrollo. Por otro lado, la Agencia es valorada en varias evaluaciones como un actor relevante en estos escenarios, aunque la reducción en los recursos ha afectado negativamente esta percepción.

En el sexto capítulo se presentan unas reflexiones finales y algunas ideas para orientaciones institucionales. Un dato que se destaca es que **la CE ha aumentado el peso relativo de los estados frágiles en su AOD total justo en un momento en que cuenta con menos recursos**. Ha habido cierto giro en nuestra cooperación en los últimos años, de manera

que el perfil de cooperante sesgado a los países de renta media (PRM) solo es cierto en parte; **se podría decir que el perfil actual es dual: PRM y Estados frágiles.** Esto tiene **implicaciones profundas para la CE y para la AECID, en concreto en los planos estratégico, operativo y organizativo.** El documento detalla de manera resumida algunas implicaciones, como, por ejemplo, la necesidad de contar con orientaciones sencillas para asegurar cierta coherencia en el tratamiento de estos países, de ordenar el ciclo de gestión para abordar mejor los riesgos inherentes a la actuación en estos contextos, y de reforzar estructuras y aumentar capacidades especializadas.

EXECUTIVE SUMMARY

The international community is paying increasing attention to a group of countries called “fragile states”. This category responds to a reality in countries which not only suffer from “traditional” necessities related to poverty, but which also face serious problems of governance, instability and conflicts, inter-group violence, and deterioration of environmental conditions, among others. Today over 1.5 billion people live in such contexts, which is why it is a key theme in the current international development agenda.

This situation has lead donors to dedicate a rising proportion of their official development assistance (ODA) to the fragile states and to reinforce the use of other external action instruments such as humanitarian interventions and preventive diplomacy. At present **the members of the Development Assistance Committee (DAC) channel on average 25% of their ODA to around fifty fragile states**. Some of the main donors have committed to spending half or more of their aid for this group of countries.

In this context, **Spanish Cooperation (SC) has not articulated its own approach and it has dedicated limited resources for the fragile states**: less than 15% of its ODA on average between 2010 and 2015.

This document presents an **overview of the tendencies and current situation of SC with regards to these countries, focusing on the concrete case of the Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID)**. The Agency is the main actor involved in carrying out Spain’s development policy. The study is meant to serve as an input for a reflection process within AECID and with other actors in order to define guidelines that will contribute to improving its effectiveness in these contexts. In addition to the analysis and data in the text, this study includes various references and material in the Annexes.

The first chapter presents general information and data on the situation of the fragile states and it briefly summarizes how the concept has evolved among donors over the past years. There is a **certain consensus around the concept in the donor community, the majority of which have agreed upon a series of general principles**. At the same time, it is clear that there is no single solution for all contexts, and that long-term approaches are required.

The following chapter analyzes how some donors have dealt with this topic. It gathers information about its increasing prioritization, the definition of strategic frameworks and some emerging lessons. In this regard, **the text underlines several challenges, such as the need to define a clear theory of change in order to guide aid practice in these countries**, and the difficulty in confronting causal factors. It also refers to the need to link development more closely with other policies such as security and migration, although addressing these aspects may pose problems for policy coherence.

Chapter three includes a series of reasons why it is convenient for SC to define its own vision. One is that 7 of the 23 partnership countries included in the current Master Plan are fragile states. It is true that Spain does not have a long experience in many of these countries, but it would be convenient to become more integrated in the international consensus. In this regard, **the latest DAC Peer Review highlights the lack of a strategy, structures and specific tools to work appropriately in such contexts**. Finally, this

chapter indicates that SC has carried out an extensive review based on its experience on applying the concept of resilience which could contribute to developing its vision.

It is in the fourth chapter where more detailed data is presented on Spain's development assistance for the fragile states, including an extensive section on AECID. In 2015 Spain channeled around US\$107 million to these countries (compared with more than a billion dollars in 2009), which represents almost 8% of its total ODA (but only 0.3% of the total effort of the DAC members). Of this quantity of aid, Spain spent US\$54 million in the 7 fragile contexts which are partner countries (Ethiopia, Haiti, Mali, Mauritania, Niger, Palestine and the Saharawi Population). These are not the only fragile contexts that have received Spanish ODA, but they represent together a little less than half of these resources. For some countries such as Mauritania, SC had been quite relevant, representing one fifth of the total aid this country received between 2009 and 2015 (although the relative position of Spanish aid fell to 7% in 2015). In the rest of these countries the relative importance of SC has generally been limited.

The **main modality used in the fragile states has been Humanitarian Assistance**, although it only represents about one quarter of the total and its weight has declined since 2012 (in line with the overall fall in aid). With regards to programmable aid (which excludes contributions to multilateral organizations and NGOs, among other items), this has been **relatively limited and fragmented in sectorial terms**. In this regard, the study reveals that Spain works in 7 sectors on average in the main fragile states. The dominant sector was rural development, food security and nutrition. It is surprising that sectors such as peace-building and the environment are not very relevant.

AECID is the main actor within the Spanish aid system in the fragile states, channeling between 35% and 40% of the total. This reached a sum of 53 million euros in 2015. The relative position of the Agency is particularly important in the partnership countries (between 2014 and 2015 AECID disbursed more than 80% of Spanish ODA there).

The **document indicates certain volatility in the flows**, only in part a result of the overall fall in ODA. This situation is reflected in modest bilateral portfolios, on average about 4.8 million euros in 2015. This average hides large differences in the aid volumes, with Mauritania (4 million euros) and Palestine (almost 10 million euros) on either extreme. One third of the aid that AECID provides is channeled directly to partner countries, while the rest goes through other actors, with an important presence of NGOs (63% of the country programme in Palestine and 75% in that of the Saharawi Population).

Chapter 5 is dedicated to presenting a summary qualitative analysis of SC in the fragile states, based mainly on recent evaluations and the guidelines prepared by a working group on resilience. On the negative side, the evaluations indicate that **Spain has not defined its strategic focus clearly in order to deal with fragility in the cases analyzed** (Ethiopia and Niger). They also note that the resilience approach has not been put into practice. On a positive note, the evaluations find that **SC has made a strong effort to integrate the effectiveness principles, in particular harmonization and ownership**. Another fact that emerges is the need to ensure greater linkages between Humanitarian Action and development cooperation. Finally, the Agency is considered positively in various evaluations as a relevant local actor, although this perception has been negatively affected by the decline in resources.

In Chapter 6 final reflections and some ideas for institutional guidelines are presented. One fact which is highlighted is that **SC has increased the relative weight of fragile states in its bilateral aid when it has fewer resources to offer overall**. There has been a certain shift in Spanish aid over the past few years such that its profile as a donor skewed towards the middle income countries (MICs) is now only partially true. **It could be said that Spain's current profile is dual: MICs and fragile states. This has deep implications for SC**

and for AECID in particular in the strategic, operative and organizational realms. The document provides some detail on some of those implications, such as, for example, the need to design simple guidelines to ensure a minimum coherence in how it works in these countries, to reorganize its project cycle in order to better address risks related to these contexts, and to reinforce institutional structures and improve specialized capacities.

INTRODUCCIÓN

Para el año 2030 se estima que más del 60% de los pobres del mundo vivirán en contextos frágiles. Estas son las personas más vulnerables del planeta pues aparte de enfrentar la escasez de ingresos, empleo digno y servicios sociales básicos, padecen situaciones de violencia, mal gobierno y desastres naturales. Una de cada dos personas en el mundo está afectada por o vive cerca de contextos de violencia política. Por ello, uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) más difíciles de lograr será el ODS 16 referido a promover sociedades en paz e incluyentes. Tal y como advierte el último informe del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE sobre la situación de fragilidad en el mundo, es necesario un esfuerzo renovado de la comunidad internacional si se quiere abordar adecuadamente esta problemática (DAC, 2016b).

En efecto, un mensaje que se reitera en distintos foros internacionales es que en contextos de fragilidad la cooperación sigue siendo muy importante, sobre todo porque en muchos casos es el único flujo externo de recursos orientado explícitamente a luchar contra las vulnerabilidades sociales, económicas, políticas y ambientales que caracterizan a estos contextos.

Hasta la fecha la Cooperación Española (CE) en general y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en particular carece de un enfoque propio en los llamados Estados frágiles. Al menos, no se ha articulado de manera formal dicho enfoque más allá de algunas referencias en los principales documentos de estrategia como el Plan Director. En el que está vigente actualmente, se destaca el Objetivo Estratégico 2 referido a la necesidad de integrar un enfoque transversal de prevención y gestión de riesgos en las actuaciones de la CE. Un intento de ser más focalizado ha sido el documento interno de “Directrices para la Construcción de Resiliencia para el Desarrollo” elaborado por un grupo de trabajo SGCID-AECID (MAEC, 2016)¹. A pesar de estos esfuerzos, no se puede hablar de un claro posicionamiento en esta materia. Esta situación se hizo muy evidente en el proceso del último examen de pares (*Peer Review*) de nuestra cooperación por parte del CAD realizado a finales de 2015 (ver Anexo 6).

Este documento tiene el objetivo de poner en evidencia la situación actual de nuestra cooperación –centrado en el caso de AECID– con estos países (ampliando el concepto a contextos de fragilidad), situándola en el marco del consenso internacional. Para ello, revisa lo que están haciendo otros donantes e intenta extraer algunas ideas que pueden servir a nuestro debate.

El estudio ofrece una serie de datos cuantitativos sobre el momento actual y la tendencia reciente de nuestra cooperación con los Estados frágiles, sin pretender valorar su eficacia o eficiencia. Al respecto, no pretende ser exhaustivo pero sí incluir suficiente información para que, cuando haya que tomar decisiones, se hace sobre alguna base evidencial mínima.

A raíz de un análisis de otros donantes, también se revelan los elementos institucionales que tendría que disponer la AECID para trabajar con mayor rigor en este ámbito.

Por último, abordar la situación en los contextos de fragilidad requiere utilizar herramientas de la cooperación para el desarrollo y la Acción Humanitaria, evidentemente, pero la superación de los problemas estructurales también implica poner en práctica otros instrumentos de acción exterior como la diplomacia preventiva, operaciones de paz, etc., pero siempre dentro de un marco coherente que sitúa en primer lugar los objetivos de desarrollo.

¹ Este documento está siendo revisado y una nueva versión será publicada próximamente.

I. LOS ESTADOS FRÁGILES: DATOS BÁSICOS, CONCEPTOS Y PRINCIPIOS INTERNACIONALES

Según el CAD (DAC, 2015) hay unos 50 países que pueden clasificarse como Estados frágiles (ver Anexo IA)². Más de 1.500 millones de personas viven en estados frágiles y/o en conflicto. Gran parte de la población más pobre del planeta se concentran ahí; el 43% de las personas que viven con menos de 1,25 dólares al día habitan en estos contextos. Además, la mayoría de estos países tendrán dificultades para cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) si no hay cambios en su situación, en el contexto internacional y en el volumen y el tipo de ayuda internacional que reciben. Asimismo, los Estados frágiles son –por lo general– dependientes de la cooperación externa, aunque esta ha tendido a centrarse en pocos países. En suma, se trata de un importante grupo de países y una población significativa que se encuentra en situación de alto riesgo y vulnerabilidad.

Recuadro I. Perfil básico de los Estados frágiles

- Son unos 50 países, concentrados en África Subsahariana y Asia del Sur
- 283 millones de personas en situación de pobreza extrema viven en estos países
- Un tercio de las personas más pobres del mundo viven allí
- La AOD recibida por estos países representa un poco más de la quinta parte de toda la ayuda del CAD en 2014 (137 mil millones de dólares).

Sin embargo, a pesar de las grandes sumas de ayuda que se canalizan a los países afectados por conflictos y por la fragilidad, la mayor parte de esos recursos se orientan a responder a las crisis y relativamente poco se dedica a construir bases sostenibles de desarrollo para superar las vulnerabilidades (Scott, et al, 2017). Esto refleja el hecho de que carecemos de una comprensión profunda sobre la forma más adecuada de abordar los contextos frágiles, lo cual refleja en parte la situación ambigua que existe alrededor del mismo concepto.

En efecto, el concepto de Estado frágil no es algo sobre el que existe un consenso universal. Muchos incluso lo ven como un concepto denigrante y claramente le falta precisión. De ahí crecientemente se utilizan términos como “fragilidad” o “situaciones de fragilidad”. Un elemento central a cualquier definición es la incapacidad del Estado de responder a las necesidades y expectativas más básicas de su población, incluyendo una falta de control sobre una parte de su territorio, aunque cada vez más se incorporan otros aspectos (i.e., conflictos interétnicos o entre religiones). De hecho, el marco analítico que el CAD promueve desde 2016 supone una evolución importante desde un enfoque basado sobre todo en el papel de los Estados a otro que tiene en cuenta diversos tipos de riesgos interrelacionados y la capacidad de adaptación de los países (DAC, 2016b: Cap. 3).

Tampoco hay consenso entre los donantes sobre cómo tipificar los Estados frágiles, como se observa en un estudio reciente (McCloughlin, 2012). Algunos donantes los clasifican en un espectro que va desde aquellos que podrían denominarse Estados fracasados a otros a los que

² En el informe correspondiente a 2016 se eleva el número a 56 países. Sin embargo, este documento se centra únicamente en los países incluidos en la lista de 2015.

solo faltan algunos elementos de un Estado funcional. Otros utilizan la existencia de conflictos como elemento de análisis³.

En el marco del CAD los donantes han establecido una serie de principios en 2007 (Recuadro 2), aunque el propio Comité ha reconocido que su implementación es mejorable. La Unión Europea ha prestado mucha atención a los Estados frágiles en varios documentos de carácter estratégico y operativo (ver Capítulo 2).

El tema fue retomado en el Foro de Busan sobre eficacia del desarrollo a fines de 2011 con la creación del llamado “New Deal for Engagement with Fragile States” un acuerdo entre cooperantes y países afectados para mejorar el apoyo⁴.

Asimismo, en el marco de la Reunión de Alto Nivel (RAN) del CAD de 2014, los miembros acordaron canalizar una parte mayor de su AOD a países más necesitados, incluyendo los estados frágiles. Desde hace un par de años el CAD está trabajando sobre un concepto multidimensional de fragilidad que se centra en dimensiones de fragilidad⁵ que pueden existir en cualquier país, incluyendo los de renta media; esto conlleva la eliminación de la lista de estados frágiles del CAD en 2016 (ver Anexo 1B).

Recuadro 2. Principios del Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad (2007)

1. Tomar el contexto como punto de partida.
2. No hacer daño.
3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal.
4. Priorizar la prevención.
5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.
6. Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas.
7. Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes.
8. Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.
9. Actuar rápido... pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito.
10. Evitar las bolsas de exclusión.

Fuente: extraído de DAC, 2007.

tiva a la separación entre la ayuda al desarrollo y la acción humanitaria que a veces resulta en pérdidas de eficacia a la hora de atender necesidades de la población. De ahí surgen conceptos como la resiliencia que trascienden los dos ámbitos (Recuadro 4). Se trata de un término que ha recibido creciente atención en la cooperación española y puede encajar bien con la visión compleja que se propone.

Esta última idea encaja con la visión subyacente en la Agenda 2030 de que todos los países se encuentran en proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva, la fragilidad debe concebirse en términos de un continuum en el que se miden grados de fragilidad en una serie de dimensiones. De ahí que conviene ir hacia una concepción más compleja de los contextos de fragilidad. Esto es importante no solo porque responde mejor a la realidad, sino también porque contribuiría a evitar imponer soluciones únicas a situaciones que pueden ser muy diferentes.

Por otro lado, la persistencia de las situaciones de crisis está llevando a una revisión profunda de la cooperación, en especial rela-

3 Ha habido una proliferación de “rankings” de estados frágiles en los últimos años. En general, no parecen tan diferentes (Reece, 2017), y, aunque su objetivo original fue servir de herramienta para medir los flujos de AOD (con el fin de saber la relativa importancia que los donantes asignaban a este grupo de países), los rankings han terminado estigmatizando países en muchos casos. Otras muchas limitaciones metodológicas fueron identificadas por el CAD en su informe reciente (DAC 2016b: 160 y ss).

4 Ver: <http://www.pbsbdialogue.org/en/>

5 Ver: borrador en DAC, 2015b

Por último, cabe destacar que es un asunto que sigue en la agenda internacional de desarrollo con apartados en los acuerdos firmados en 2015 para financiación del desarrollo y la Agenda 2030 y menciones específicas a los principios del “New Deal”. Fue un tema clave de la Cumbre Humanitaria de Estambul en mayo de 2016.

En suma, el tema de la fragilidad forma parte del panorama de la cooperación y todos los donantes están llamados a definir el grado de prioridad que tendrá y cómo pretenden aportar al desarrollo y la seguridad en estos contextos. Ante este escenario, la CE está llamada a identificar su enfoque en los próximos años, marcando así la actuación de la AECID en estos contextos.

2. OTROS DONANTES Y LA COOPERACIÓN CON LOS ESTADOS FRÁGILES

Este apartado presenta una mirada general de las políticas que otros donantes están siguiendo en su cooperación con los Estados frágiles. Sin pretender hacer un análisis exhaustivo ni abarcar toda la comunidad de donantes, se ofrece un panorámico de sus marcos de política, la institucionalidad relevante, sus enfoques e instrumentos, prioridades geográficas, además de algunas lecciones aprendidas (todo ello resumido en un cuadro en el Anexo 7).

Un hecho que emerge de esta revisión de las políticas de los principales donantes es la importancia que dan al apoyo a los Estados frágiles. Esto se observa en cooperantes de diverso tamaño, trayectoria y enfoque. Así, un donante pequeño como Bélgica ha decidido recientemente salir de todo país que no sea frágil, mientras uno de los más grandes, el Reino Unido, ha comunicado su intención de destinar la mitad de sus amplios recursos a estos contextos. Es cierto que esta focalización coincide a veces, o en gran medida, con la lista de antiguas colonias, pero la apuesta también refleja otros factores –como la preocupación por la paz y la estabilidad–, como se evidencia en la reciente decisión de la cooperación suiza de pasar de destinar el 45% al 55% de sus recursos a estos países.

En el ámbito multilateral también está aumentando la importancia de este grupo de países, lo cual se observa en organismos financieros como el Banco Mundial, agencias de Naciones Unidas y la Comisión Europea.

Recuadro 3. Doce características de buena cooperación para el desarrollo para contextos de fragilidad

1. Crear el entorno para facilitar el cambio
2. Invertir en las capacidades institucionales
3. Utilizar el conjunto completo de instrumentos e influencia disponible
4. Convertirse en actores del sistema colectivo de cooperación
5. Invertir en programación basada en cada contexto y en los problemas existentes
6. Re-diseñar enfoques para gestionar mejor el riesgo
7. Apoyar el cambio liderado por actores locales
8. Aprender, adaptar, ajustarse continuamente
9. Repensar los resultados mediante enfoques adaptativos
10. Hacer que instrumentos y alianzas respondan adecuadamente a cada contexto
11. Abogar por la inclusión de aquellos que con más probabilidad serán los que se dejan atrás
12. Utilizar enfoques globales para desafíos globales (i.e., bienes públicos globales)

Fuente: Traducido/adaptado por el autor de: DAC (2016c), pág. 6.

En cuanto al marco de política, una primera observación tiene que ver con el grado en que un donante desarrolla una estrategia específica para su cooperación con los EEFF. Al respecto, el donante que ha desplegado el marco estratégico más completo podría ser la Comisión Europea. Dispone de una diversidad de documentos, siendo el Enfoque Comprehensivo a Conflictos y Crisis (2013) el más amplio. El Reino Unido cuenta con un documento de política de 2010 pero su estrategia general de

2015 es donde se compromete a centrar gran parte de su esfuerzo en estos países. Ahora bien, hay donantes como Suiza que, habiendo enfocado una proporción importante de su cooperación a este objetivo, no dispone de una estrategia específica. En el caso de Estados Unidos, hay un documento pero data de 2005, su enfoque parece girar hacia la resiliencia, objetivo de un documento de 2012.

El abordaje organizativo varía mucho, con algunas entidades optando por unidades específicas (i.e., Holanda, Reino Unido y la Comisión Europea) y otros que prefieren esquemas más transversales (i.e., el grupo de Fragility, Conflicts and Violence dentro del Banco Mundial).

¿Qué sabemos de la experiencia hasta ahora en este ámbito? Un estudio reciente del CAD recoge una docena de lecciones (DAC 2016c), que se presentan en el Recuadro 3. En varios países se han realizado evaluaciones o estudios al respecto. Las evaluaciones revisadas para este documento señalan varios problemas o desafíos, entre los cuales se destacan los siguientes:

- La falta de una teoría de cambio para orientar la actuación en estos países (ICAI, 2016, sobre el Reino Unido);
- La escasa evidencia de que la ayuda ha incidido realmente en los factores de fragilidad (Suiza, 2012) o que se hayan identificado bien los factores causales (EEUU, varios);
- La importancia de integrar diferentes instrumentos utilizados (IOB, Holanda, 2013);
- La dificultad de gestionar adecuadamente crecientes flujos de recursos (ICAI, 2016); y
- La conveniencia de canalizar recursos a través de fondos multi-donantes aunque estos se enfrentan a problemas de previsibilidad y coordinación (Banco Mundial, 2010).

Un segundo aspecto a analizar es la medida en que el marco de política vincula el desarrollo con otros ámbitos, en especial la seguridad y las migraciones. Este nexo queda muy marcado en el caso del Reino Unido como se observa en la estructura de su ministerio de cooperación (DFID) donde este tema se trata en el Departamento de Conflictos, Acción Humanitaria y Seguridad. Por otro lado, la conexión con el tema de migraciones es evidente en algunos de los instrumentos nuevos impulsados desde la Comisión Europea, en especial los Fondos Fiduciarios referidos a África Subsahariana.

Ahora bien, este vínculo no está ausente de problemas como señala un estudio reciente sobre un fondo fiduciario de la UE. La autora presenta dudas acerca de la posibilidad de compatibilizar el objetivo de reducir o controlar los flujos migratorios hacia Europa y el de promover el desarrollo local (Castilleja, 2017). Más allá de esta polémica concreta, este y otros estudios recientes apuntan hacia los riesgos inherentes en la creciente orientación de la cooperación internacional hacia los estados frágiles: una reducida atención hacia la apropiación por parte de los países receptores; una confusión entre intereses propios de países donantes y los objetivos de desarrollo local, etc.

Otro problema señalado en varios estudios y enfatizado en el nuevo enfoque del CAD es la tendencia de destinar gran parte de la ayuda a “apagar fuegos en lugar de [abordar] las causas subyacentes de fragilidad” (DAC, 2016b: 131). Esto se observa en la utilización frecuente de recursos de acción humanitaria, pero incluso en la cooperación para el desarrollo, a través de la limitada inversión en aspectos clave como la cohesión social y la construcción de capital social, cosas más difíciles de hacer que proveer servicios sociales, pero más críticas para conseguir comunidades resilientes (Scott, et al, 2017). Una revisión reciente reitera esta idea, sugiriendo que los donantes no han sido eficaces en su apoyo a estados frágiles en gran medida por no entender bien la dinámica política local y por basar su actuación demasiado en modelos estándares de promoción de la democracia y la gobernabilidad (van Veen y Dudouet, 2017).

Este recorrido somero de la experiencia de otros donantes solo pretende apuntar algunas ideas sobre el contexto internacional en el que la Agencia debe moverse si quiere mejorar y aumentar su actuación en este grupo de países. Además, como un donante pequeño y con una presencia relativamente joven en muchos estados frágiles, la AECID tiene mucho que aprender de cooperantes mayores y con una trayectoria más larga. Pero, incluso desde la modestia se puede aportar al acervo internacional del conocimiento sobre esta cooperación, como de hecho, está haciendo en el seno de la red Practitioners' Network for European Development Cooperation⁶, así como en el marco de los fondos fiduciarios europeos creados para trabajar en contextos de fragilidad⁷.

6 AECID es miembro del grupo de trabajo de crisis, fragilidad y migraciones de esta red de agencias (<http://www.dev-practitioners.eu/activities/other-thematic-priorities/>)

7 La UE creó el instrumento de los fondos fiduciarios (Trust Funds, en inglés) con el fin de responder con mayor agilidad y en un esfuerzo conjunto entre instituciones comunitarias y los Estados miembros. Uno de los fondos más importantes es Fondo de emergencia para África: https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund-africa_en

3. LOS ESTADOS FRÁGILES EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA: RAZONES PARA DEFINIR UNA VISIÓN PROPIA

En este capítulo pasamos del escenario global al panorama nacional. Desde hace tiempo se ha hecho evidente la falta de una posición propia con relación a los llamados estados o contextos frágiles en la Cooperación Española. No es que no haya menciones al tema. De hecho, se cita continuamente en documentos como los planes directores⁸, pero esencialmente no se ha elaborado una visión estratégica propia más allá de una adhesión formal a iniciativas como el “New Deal” y la participación en foros del CAD y otros sobre la materia.

Pocas personas del sistema español están conscientes de que un tercio de los países prioritarios se consideran frágiles

Tampoco se puede decir –aunque es un hecho poco conocido– que la Cooperación Española esté ausente de estos países; 7 de los 23 Países de Asociación del IV Plan Director son Estados frágiles según la lista de 2015 del CAD. Se trata de 7 contextos (Etiopía, Haití, Mali, Mauritania, Níger, Palestina y Población Saharaui)⁹.

La CE también tiene una larga experiencia de ayudar a países y contextos de fragilidad, destacando los casos de la Población Saharaui y Palestina, pero también varios países en África Occidental y Haití, y la participación –en el pasado– en esfuerzos internacionales de construcción de la paz en Afganistán, Bosnia y Timor-Este, entre otros. Y, aunque Colombia no se considera un Estado frágil, ha sido un país en conflicto que ha recibido un apoyo de la CE desde hace más de dos décadas y que reclama ayuda internacional para el proceso de paz lanzado recientemente.

Cabe señalar, por otro lado, la apuesta de nuestra cooperación por apoyar subregiones en situación de fragilidad. De hecho, la cooperación nacional moderna se inicia en Centroamérica a raíz del interés español por brindar apoyo a países de esa zona inmersos en conflictos internos en los años ochenta. Se ha mantenido este apoyo y si bien el contexto actual es distinto, los países centroamericanos siguen padeciendo elementos de vulnerabilidad que la CE intenta abordar.

Aunque la carencia de una estrategia es algo que corresponde abordar en el ámbito político, parece conveniente iniciar una reflexión desde la propia experiencia y tomando en cuenta el contexto internacional. Se trata de contribuir un insumo técnico a un proceso de debate que eventualmente debe ponerse en marcha.

Esta necesidad se debe a dos factores principales. Por un lado, la agenda internacional del desarrollo está poniendo creciente atención en la necesidad de focalizar mayores recursos en los estados frágiles. Son estos países los que se enfrentan a mayores dificultades a la hora de

⁸ Ver, por ejemplo, el Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016, en el cual la 2ª Orientación estratégica se refiere a “Reducir las desigualdades y la vulnerabilidad a la pobreza extrema y a las crisis”.

⁹ Con relación a este último caso cabe señalar que el CAD no facilita datos de AOD con este territorio. En general, la comunidad internacional considera la Población Saharaui como una situación de emergencia, lo que ha limitado el apoyo sustancialmente, como se explica en un informe de Oxfam (2015).

abordar sus desafíos de desarrollo. Aunque tengamos una postura diferente a la dominante entre los donantes, es importante que se articule de alguna manera. El último examen de pares del CAD de 2015 señala la falta de una estrategia, de sistemas, estructuras o herramientas específicas para estos contextos, y que CE carece de un adecuado análisis y gestión de riesgos, aunque también reconoce el carácter pragmático y flexible de nuestra programación en los estados frágiles (ver Anexo 6).

Por otro lado, trabajar a través de la cooperación para el desarrollo y mediante la acción humanitaria en contextos de fragilidad nos obliga a definir un enfoque general que debe adaptarse de manera flexible a cada caso y de acuerdo a cada instrumento y los recursos y capacidades disponibles.

Para tal fin una referencia inicial puede ser la *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID* (AECID, 2014). En el capítulo referido a la adecuada utilización de distintas modalidades e instrumentos en diferentes contextos se dedica un apartado a los Estados en situación

Recuadro 4. Avanzando hacia enfoques resilientes en la Cooperación Española

El marco internacional del desarrollo que está emergiendo pone énfasis en reducir la vulnerabilidad e aumentar la resiliencia de las comunidades y de los individuos, lo cual refleja la visión estratégica del IV Plan Director. Sin embargo, estas ideas aún no se han desplegado completamente en la práctica, por lo que se decidió necesario reforzar la reflexión en el seno de la Cooperación Española sobre el concepto de resiliencia.

Para tal fin en 2013 se creó un grupo de trabajo SGCID-AECID sobre resiliencia en el Sahel donde quedó más claro la problemática y las oportunidades de avanzar en esta línea. Su foco geográfico fue ampliado a otro contexto relevante para la CE como es Centroamérica.

En el proceso de definición del concepto se ha contado con la colaboración de otros actores, como se pudo ver en un seminario organizado con Oxfam-Intermón a fines de 2013.*

Un resultado clave del trabajo de este grupo fue la elaboración del documento de “Directrices para la Construcción de Resiliencia para el Desarrollo”. Este documento aporta una definición de este concepto desde un enfoque de derechos, en armonía con la naturaleza y centrado en la prevención de riesgos. El texto incluye principios de acción y pautas para realizar un análisis de resiliencia al planificar las acciones de desarrollo.

La CE también cuenta con algunos estudios valorativos de su experiencia en contextos de fragilidad. Quizás el más relevante sea una evaluación publicada en 2015 sobre la construcción de resiliencia en Níger (MAEC, 2015). Analiza el grado en que 13 intervenciones llevadas a cabo entre 2009 y 2012 han respondido a este enfoque e intenta extraer lecciones.

Al respecto avanza una serie de conclusiones. Una es que en el periodo tratado la CE no contaba con un concepto claro de resiliencia. Eso puede explicar que la mayoría de las intervenciones no integraran este enfoque (por ejemplo, la falta de un análisis de vulnerabilidad). Por el lado positivo esta evaluación señaló que la CE fue capaz de sumarse a procesos iniciados por otros donantes, lo cual puede ayudar en el aprendizaje pero también en compartir los riesgos (sobre este caso, ver Capítulo 5).

Entre sus recomendaciones de esta evaluación se destaca la necesidad de un debate estratégico en la CE (de alguna manera es lo que se intentó hacer en el grupo de trabajo), de incorporar componentes de resiliencia en la planificación, de apostarse por un enfoque multi-sectorial, de priorizar acciones que contribuyan a reforzar las capacidades nacionales y de mejorar los sistemas de información y seguimiento para poder aprender de la experiencia e introducir mejoras continuas en la actuación.

*Ver: <http://www.oecd.org/development/effectiveness/cpa.htm>

de fragilidad (págs. 67-68). Aporta una serie de recomendaciones generales (basadas en los principios del CAD), con algunas indicaciones sobre instrumentos concretos.

Otra referencia mucho más relevante es sobre el enfoque de resiliencia. Se basa en la trayectoria de la CE y en una revisión de la experiencia y la emergente doctrina internacional. En 2013 se creó un grupo de trabajo entre SGCID y AECID para elaborar orientaciones generales y hacer un seguimiento de dos escenarios relevantes de actuación de la Cooperación Española: el Sahel y Centro América (ver Recuadro 4)¹⁰.

El proceso de elaboración del Vº Plan Director (que saldrá a final de 2017) ofrece un espacio idóneo para reflexionar sobre este tema dentro de la Agencia, pero también junto con otros actores del sistema y con los propios países socios. Un avance en el marco estratégico es imperativo para definir objetivos de medio plazo, reorientar los programas país y perfeccionar los instrumentos que ponemos a disposición, todo con el fin de mayor eficacia.

¹⁰ Sin embargo, después de elaborar las directrices mencionadas anteriormente (MAEC 2016), no se ha mantenido en activo este grupo.

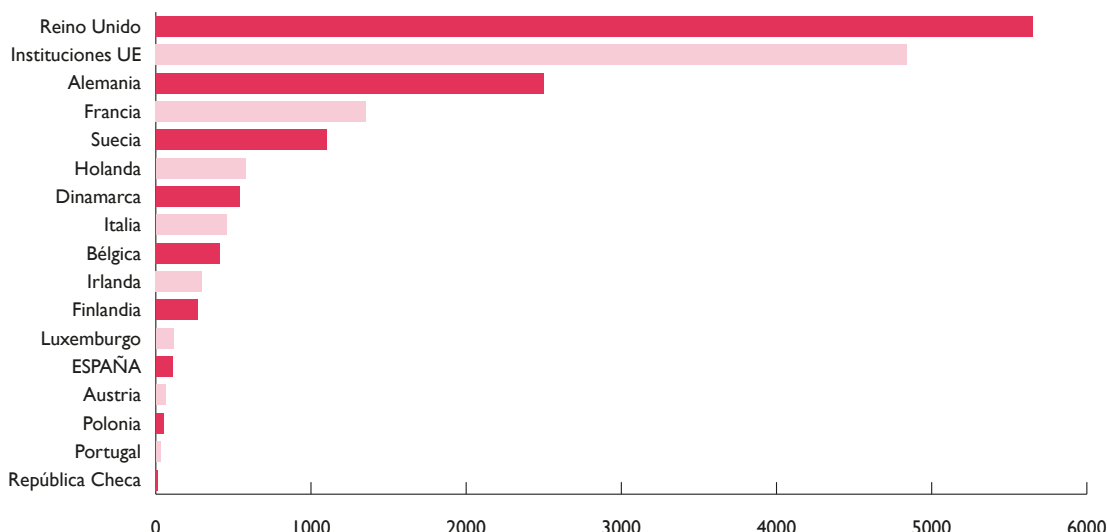
4.DATOS BÁSICOS DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA PARA LOS ESTADOS FRÁGILES

4.A. ESPAÑA DENTRO DE LA COMUNIDAD DE DONANTES

En 2015 la Cooperación Española destinó 8 euros de cada 100 euros de su AOD a los estados frágiles, frente a los 25 euros en promedio de los países del CAD.

Entre 2009 y 2015 los miembros del CAD destinaron en promedio alrededor del 25% de su AOD bilateral neta (ver Anexo 3) al grupo de 50 Estados frágiles que esta entidad utiliza (ver listado en Anexo 1A)¹¹. En 2014 se registra un declive al 22%, pero se recupera en 2015, en línea con la tendencia anterior. Por su parte, los Estados miembros de la Unión Europea (UE) que están en el CAD dedicaron cerca del 20% de su AOD a estos países entre 2009 y 2012, bajando a unos 18% en 2014. El Reino Unido se destaca por canalizar mayores recursos bilaterales que la media del CAD a los países en situación de fragilidad, y por ser uno de los donantes que más que ha aumentado su AOD a este grupo de países (+64% entre 2009 y 2015, frente a la media de miembros UE del CAD de apenas el 6%).

Gráfico 1. Proveedores UE de AOD a Estados Frágiles, 2015 (millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia, basada en datos del CAD/OCDE

¹¹ En el informe más reciente del CAD (DAC 2016b), el número aumenta a 56, porque han añadido 3 países de América Latina y el Caribe (Guatemala, Honduras y Venezuela), además de 3 asiáticos. No obstante, los datos utilizados en ese informe se limitan a los 50 que había hasta 2015. Para la CE el tratamiento de los dos países centroamericanos que son Países de Asociación no ha sido como “estados frágiles” (por eso no se incluyen en este estudio).

Por el contrario, **España se encuentra entre los donantes menos generosos con los Estados frágiles**, dedicando un promedio de menos del 15% de su AOD desde 2010, registrando una caída constante desde entonces (con la excepción de 2013, año en el que se hicieron aportaciones extraordinarias a algunos países en situación de fragilidad), llegando al 7,7% en 2015. En promedio, entre 2009 y 2015 la CE destinó el 14% de su AOD a este tipo de receptor.

En cuanto al volumen de AOD, España ha pasado de canalizar un poco más de mil millones de dólares en 2009 a apenas 107 millones en 2015 (ver Anexo 4A), lo que representa una reducción de casi el 90% (frente a un ajuste general de su AOD del 72% en este periodo). Francia ha seguido una senda negativa similar en este periodo (-44%), aunque se encuentra entre los donantes que más han destinado a los Estados frágiles en términos de su AOD absoluta (más de 1,3 mil millones de dólares en 2015).

Con relación a los 6 contextos de fragilidad considerados Países de Asociación en el IV Plan Director (Egipto, Etiopía, Haití, Mali, Mauritania, Níger, Palestina)¹², estos han pasado de recibir unos 429 millones de dólares en AOD española en 2009 a 61 millones en 2015 (ver Anexo 4B). En este periodo la Cooperación Española pasó de representar el 8% de la AOD que estos países recibieron del CAD en 2009 al 1,2% en 2015.

Entre 2009 y 2015, la Cooperación Española contribuyó más de 1,4 mil millones de dólares a los estados países priorizados.

Entre 2009 y 2015 estos 6 Países de Asociación recibieron unos 1.400 millones de dólares de la CE, frente a los 3.400 mil millones que ha aportado al conjunto de los Estados frágiles. Es decir, los 6 países de asociación constituyen algo menos de la mitad de lo que España ha contribuido a esta categoría de Estado, aunque su importancia relativa ha bajado entre 2011 y 2013 (de 49% al 20%), para luego aumentar al 65% en 2014 y bajar otra vez en 2015 (57%), reflejando el efecto de los recortes pero también cierta volatilidad en las aportaciones. Algunos de los otros países en situación de fragilidad que la CE ha apoyado bastante incluyen

Afganistan, la República Democrática del Congo y Siria (siendo este último caso un receptor importante –como contexto de crisis- a través de la Acción Humanitaria).

En el septenio de 2009-15, España contribuyó 1.379 millones de dólares en AOD a los países citados, un 3,6% del aporte total del CAD (Anexo 4B). En términos relativos su ayuda fue más relevante en Mauritania donde la CE representaba la quinta parte de la AOD recibida en este periodo, aunque su peso cayó sustancialmente desde 2011 (casi el 30%), llegando a apenas el 7% en 2015. La CE tuvo cierta relevancia también en Haití y Níger en la primera mitad de este periodo de siete años (sumando más del 20% de AOD recibida en 2009 en el primer caso, y el 9% en 2011 en el segundo).

En este análisis también parece interesante observar la tendencia en cuanto a las principales modalidades que la CE ha utilizado en estos países. En el Gráfico 1 se puede ver como la Acción Humanitaria ha tenido una presencia constante y muchas veces dominante, aunque en algunos años ha sido eclipsada por operaciones de cancelación de deuda. En general, la AH ha representado la cuarta parte o más de la CE en los estados frágiles. Es de señalar que la cooperación técnica ha tenido cierta relevancia entre 2009 y 2013, y que los créditos no parecen tan relevantes, salvo en 2011.

¹² Como se ha indicado, a los 6 países habría que sumar el caso de la ayuda a la Población Saharaui que no entra en los datos del CAD al no considerarse un Estado. Como la AOD española para este contexto ha representado una media del cerca del 10% de su apoyo a estados frágiles en los últimos años (2012-14), quitarlo del total tiene un efecto relevante desde la perspectiva de la CE.

Grafico 2. AOD española para Estados Frágiles, por modalidades principales, 2009-2015 (M\$)



Fuente: elaboración propia con base a <http://stats.oecd.org/>

Otro aspecto que se puede analizar es la relevancia relativa de la AOD española en estos contextos. Un indicador de ello que utiliza el CAD es la **ayuda programable de país** (Country Programable Aid/CPA), lo que mide la cooperación que de alguna manera refleja mejor la intencionalidad directa de cada donante. Se publica un informe cada año que entre otras cosas permite conocer en qué grado un donante concentra su ayuda desde la perspectiva de los sectores. El Cuadro 1 presenta datos de 2014 en 6 estados frágiles. Lo que se observa es que los volúmenes de CPA de la cooperación española son generalmente bajos, con la excepción de Haití y Níger; que la CE suele trabajar en 7 sectores en promedio, pero generalmente su aportación relativa solo es significativa en la mitad de ellos, y su AOD suele estar menos concentrada que el conjunto de donantes en esos países. Otro dato interesante tiene que ver con los sectores en los que el peso de la ayuda española es relevante: en tres países la CE tiene una ayuda significativa en el sector de la agricultura, en un país tenemos cierto liderazgo en la salud reproductiva y en otro país España predomina en otros sectores productivos; por el contrario, en dos países la CE no llega al 5% del total de la CPA en ningún sector.

Cuadro I. Ayuda programable (CPA) de España para 6 estados frágiles, 2014*

	CPA volumen (US\$ Mill.)	Nº sectores	Sectores en los cuales AOD española no es significativa	Ratio de concentración de España/ ratio de todos donantes**	Sectores en los que España supera 5% de total CPA recibida por el país	%
Etiopia	7	8	6	25%/52%	--	--
Haiti	11,6	10	7	30%/62%	Otros sect. Productivos	43,9
Mali	6,4	6	2	67%/62%	--	--
Mauritania	4,9	8	4	50%/67%	Población, salud reprod. Agricultura	11,4 38,1
Níger	12,4	6	3	50%/67%	Salud Agricultura	5,2 7,3
Palestina	4,2	4	2	50%/58%	Agricultura	9,9

Fuente: Elaboración propia con base a datos del CAD/OCDE:

<http://www.oecd.org/development/effectiveness/cpa.htm>

* No se incluye a Población Saharaui porque la OCDE no recoge CPA para este caso (ni siquiera ofrece datos generales de AOD).

** Este ratio se refiere al porcentaje de sectores en los que la AOD es significativa sobre el total de sectores

4.B. ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA AECID COMO PRINCIPAL ACTOR DE LA CE

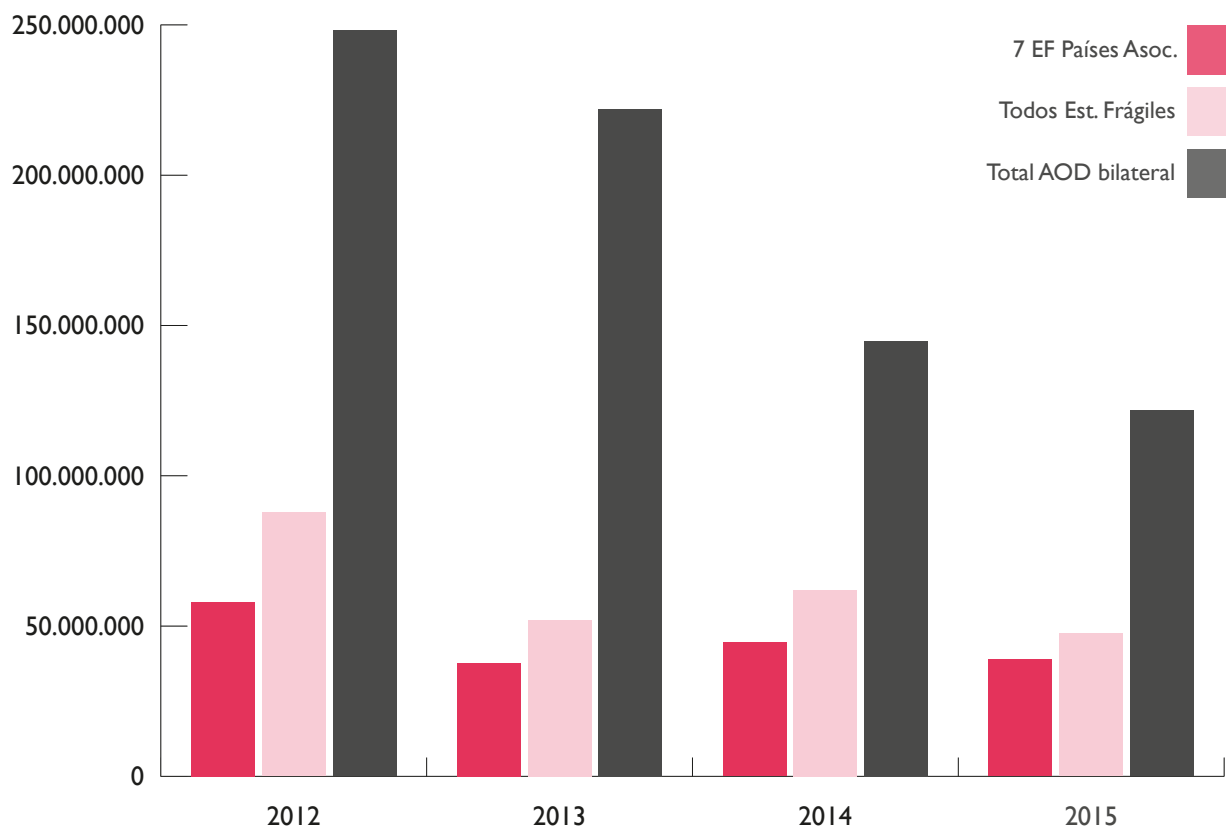
En los últimos años un promedio de más de un tercio de la AOD gestionada por la AECID ha sido destinado a los Estados frágiles. Esto es así aunque ha bajado el volumen de AOD para este grupo de países de 86,6 millones de euros en 2012 a 52,8 millones de euros en 2015. En este periodo el peso de esta agrupación pasó de 35% a 40%, con cierta fluctuación en su importancia relativa de año a año.

La mayoría de los Estados frágiles que se encuentran entre los principales receptores de AOD de la AECID son Países de Asociación según el actual Plan Director. Solo hay un país, abordado ahora como un contexto humanitario, no priorizado en ese documento –Siria- y que ha sido un destino relativamente importante en este periodo. Afganistan y la República Democrática del Congo tuvieron importancia hasta 2012, pues a partir de ese año se fueron reduciendo los programas (porque ambos fueron retirados de la lista de países prioritarios en el IV Plan Director).

Dentro del conjunto de la Cooperación Española –ver Recuadro 2-, la AECID ha tenido un papel destacado en las contribuciones a los estados frágiles, aunque su peso bajó hasta 2013, llegando a representar un poco más del 21% (en gran medida por los efectos de una operación de canje de deuda en un país africano ese año). Su relevancia creció notablemente en 2014 frente a 2013, llegando a canalizar cerca de dos tercios de la AOD española, para luego bajar otra vez en 2015¹³.

¹³ A la fecha no está disponible en formato comparable datos de toda la Cooperación Española para 2015.

Gráfico 3. AOD AECID para Estados Frágiles, 2012-2015 (euros)



Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales).

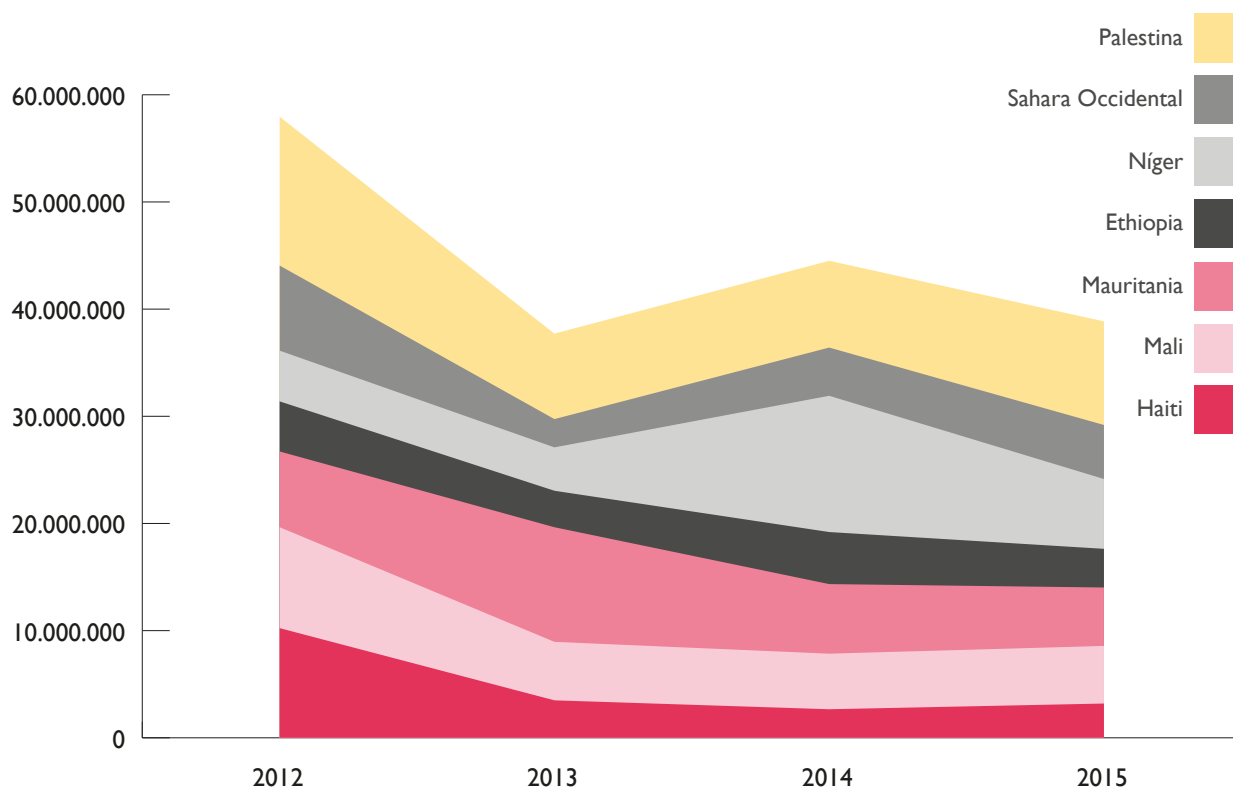
Lo que es interesante notar es que la importancia relativa de la AECID es mayor en el grupo de los 7 Países de Asociación en situación de fragilidad, llegando al 90% de la CE en 2012, y aunque ha bajado desde entonces, sigue siendo muy claro su posición predominante dentro del sistema español (algo que se confirmaría en el caso particular de la AOD para la Población Saharaui). Entre 2014 y 2015 se observa una subida relativa importante, con lo cual la Agencia llegó a representar más del 80% de total de la AOD española. El peso de AECID dentro de la Administración General del Estado solo es bajo en unos países en años concretos por aportaciones puntuales de otras instancias (SECIPI, Ministerio de Economía y Ministerio del Interior).

Cuadro 2. Peso de AECID en el apoyo de la CE a los 7 Estados frágiles (EEFF), 2012-2014 (Millones de dólares)

	Todos EEFF	7 Países de Asociación	Todos EEFF	7 Países de Asociación	Todos EEFF	7 Países de Asociación	Todos EEFF	7 Países de Asociación
AECID	115,1	76,4	77,3	51,9	75,1	53,9	51,7	42,3
Total CE	242,5	84,5	363,1	74,5	120,2	80,2	107,3	51,0
AECID/CE	47,5%	90,4%	21,3%	69,7%	62,5%	67,2%	48,2%	82,9%

Fuente: elaboración propia con base a <http://stats.oecd.org/> y datos de AECID (Memorias anuales).

Gráfico 4. AOD de AECID a Estados Frágiles (Países de Asociación), 2012-2015 (euros)



Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales).

No obstante, también se evidencia otras dos tendencias. Por un lado, hay cierta volatilidad en los flujos. En general, se observa un comportamiento inestable de la AOD de año en año. Por otro lado, el volumen de ayuda en 6 de los 7 casos ha caído entre 2012 y 2015 (lo cual es de esperar, dada la reducción en el total de la AOD española). En conjunto, este grupo de países recibió 33% menos de recursos de AECID en este periodo. En todo caso, el resultado de estos dos factores es que los programas-país son de modestas dimensiones, con una media de apenas 4,8 millones de euros en 2015. Cabe señalar también que ese promedio cayó de 7,5 millones a menos de 5 millones entre 2012 y 2015. Además, mientras el programa más grande en Palestina suma casi 10 millones de euros al año, el más pequeño –en Mauritania– apenas supera los cuatro millones.

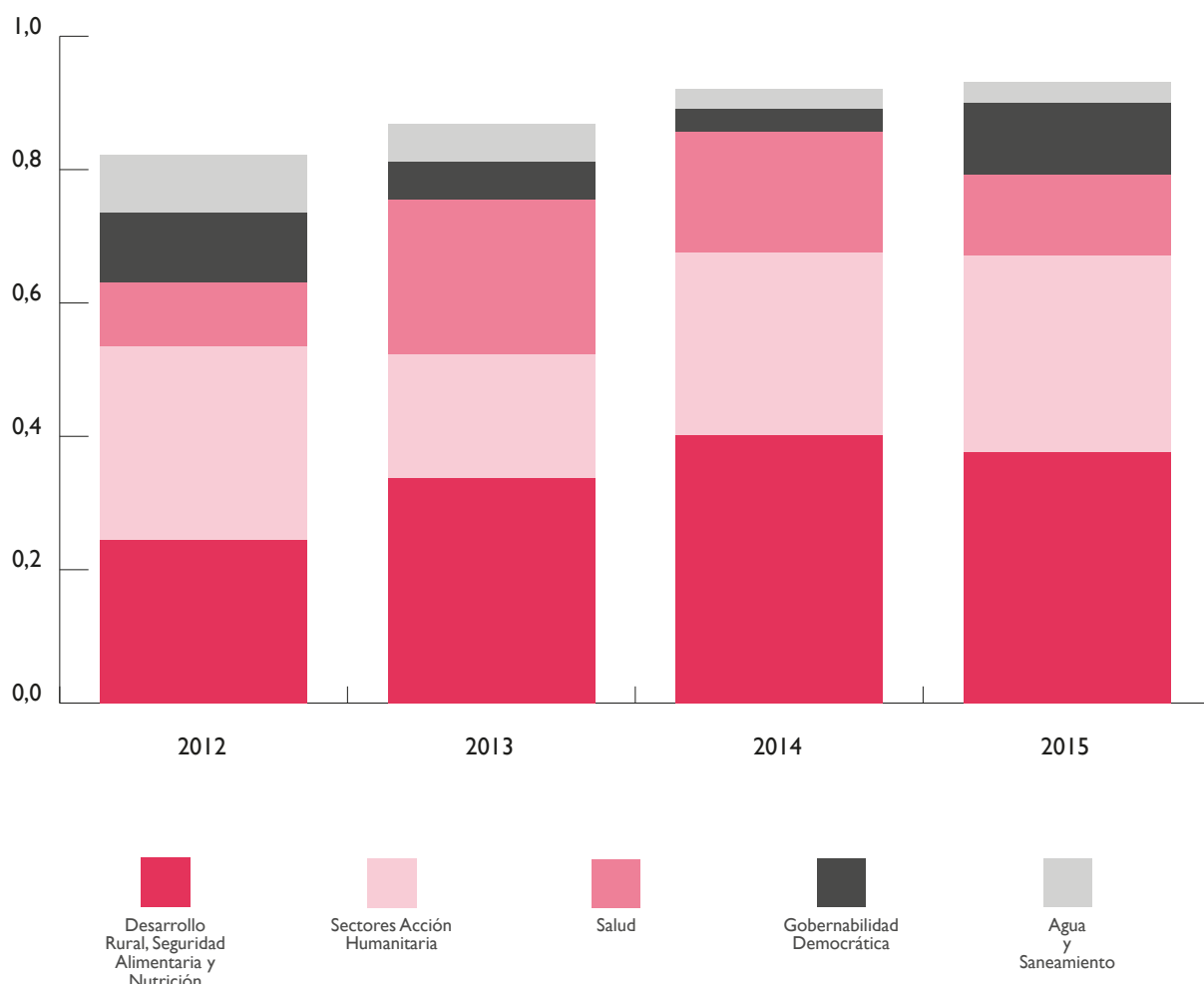
Se trata, por tanto, de carteras relativamente modestas y con tendencia a reducirse, un resultado en parte de los recortes, aunque el volumen del apoyo de la AECID en estos países no es tan diferente a los programas en otro tipo de país, si exceptuamos recursos de terceros (i.e., cooperación delegada, *blending*, etc.) que ha sido mayor en otras zonas hasta muy recientemente; el surgimiento de los fondos fiduciarios (*Trust Funds*) de la UE está contribuyendo a cambiar esto, aunque debe notarse que en todos estos casos, no se contabiliza como AOD española¹⁴. También ha sido muy superior la utilización de la cooperación financiera reembolsable y fondos temáticos grandes en países de renta media.

¹⁴ Es así porque según las orientaciones actuales para contabilizar la AOD, ésta solo se registra en el donante que delega recursos a otro donante. De esta manera, es la UE la que incluye los fondos que delega a los estados miembros y no éstos, a pesar de que éstos últimos se encargan de su ejecución.

En cuanto a la **distribución sectorial** de la ayuda de AECID a los 7 estados frágiles considerados aquí, en términos generales se identifican 5 ámbitos principales en el periodo 2012-2015: desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición (DRSAN¹⁵), salud, agua y saneamiento, y gobernabilidad democrática, además de la acción humanitaria (que engloba actuaciones en varios sectores). En promedio estos cuatro sectores junto con la AH representaban cerca del 90% del apoyo prestado por AECID a este grupo de países. El grado de concentración sectorial es bastante evidente pues si se suman el sector de DRSAN y la acción humanitaria, superan juntos el 60% en todos los años abordados aquí y en 2015 llegan a casi el 70% del total de la ayuda oficial que la Agencia ha canalizado a estos países.

En general, se puede decir que la AECID trabaja en estos contextos en la cobertura de necesidades básicas tanto desde el desarrollo como a través de la acción humanitaria.

Gráfico 5. Peso relativo de 5 principales sectores de AOD de AECID en 7 Estados frágiles*, 2012-2015 (% del total)



Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales).

*Se refiere a Etiopía, Haití, Mali, Mauritania, Níger, Palestina y Población Saharaui.

¹⁵ Al respecto, este “sector” tiene varias denominaciones, pero se ha utilizado la que prevalece en la AECID actualmente.

Un sector de menor peso relativo es el de gobernabilidad democrática, aunque en promedio representa casi el 8% de los recursos canalizados por AECID entre 2012 y 2015, pero con cierta volatilidad en los flujos relativos pues en 2014 este sector sumaba apenas el 3,4% del total. Hay dos sectores que reciben pocos recursos dentro del total y que normalmente se asocia a la cooperación con este tipo de países: construcción de la paz y medio ambiente, desarrollo sostenible y cambio climático (ambos con menos del 1% en promedio). Hay un sector que es aún más marginal, cultura y desarrollo (0,4% promedio), aunque es de los pocos ámbitos que siempre aparece en la asignación sectorial anual en estos países. Por su parte, el sector de género recibe en general algo más de recursos (1,8%), pero no destaca mucho (lo cual puede deberse a problemas con la asignación sectorial de las intervenciones que no indican adecuadamente los marcadores de género, entre otros aspectos) en el conjunto.

¿Cómo se compara la distribución sectorial de la ayuda de AECID con tendencias generales del CAD en los países en situación de fragilidad? No es fácil responder a esta pregunta con precisión por la disponibilidad limitada de datos de la OCDE. Lo que el informe citado del CAD destaca es que el sector de apoyo a gobernabilidad y sociedad civil solo recibe el 20% de la AOD per cápita canalizada a estos países, frente al 40% para salud (DAC, 2016b: 121). En el caso de la Agencia, el sesgo hacia la AH es menos pronunciado que en la media de donantes. Salud tiene un peso similar, al igual que la gobernabilidad. Una diferencia destacable se observa en el caso del desarrollo rural que es el sector primordial en AECID, algo que no se observa a nivel general en el CAD, aunque en los contextos de extrema fragilidad la asistencia alimentaria es bastante relevante para el conjunto de los donantes.

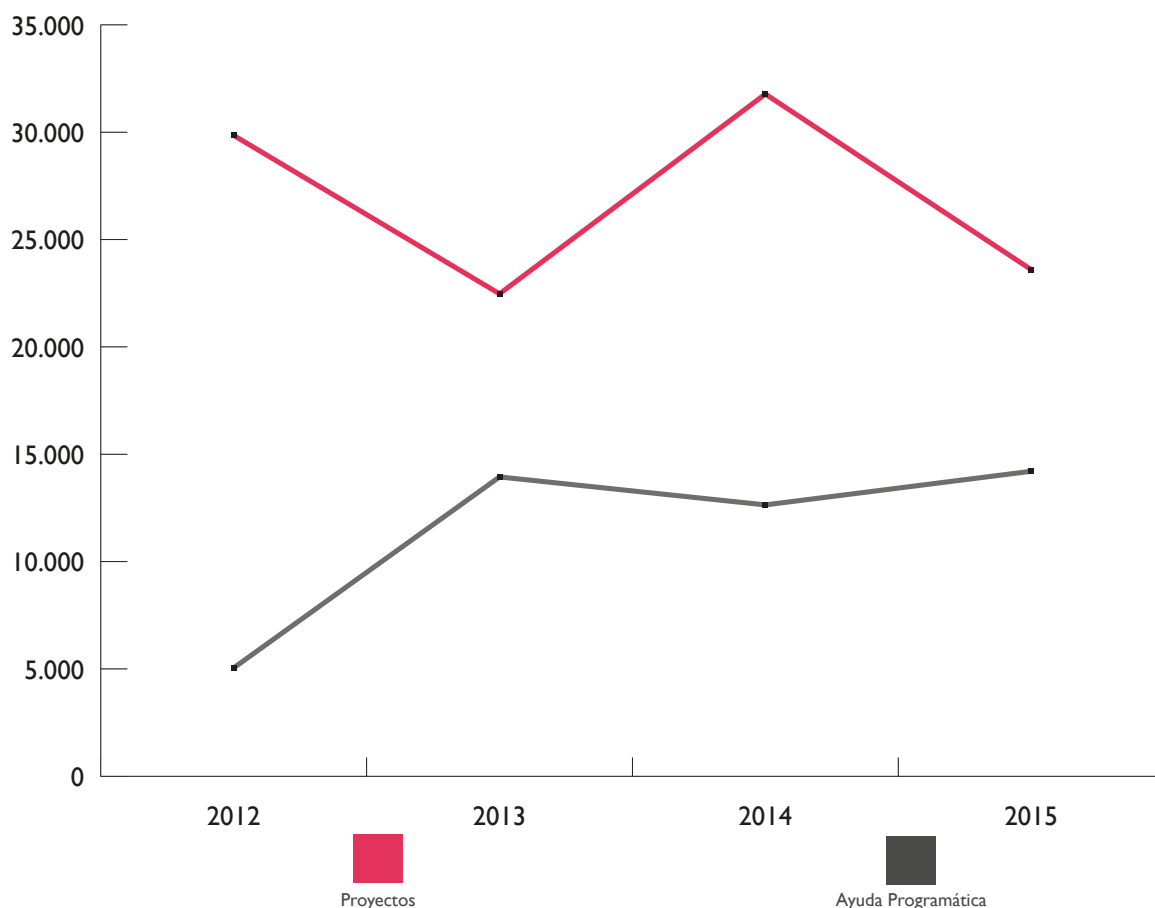
Gráfico 6. Canales de Desembolso de AOD de AECID para 7 Estados Frágiles, 2012-2015 (M€)



Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales).as anuales).

Al analizar la situación en cada país, surgen algunos datos de interés. Por ejemplo, en Palestina se resalta mucho el sector de la gobernabilidad democrática, que ha llegado a representar entre el 14% y el 20% del programa país de AECID en 2012 y 2015, pero apenas tiene una atención importante y sostenida en los otros contextos. El sector salud aparece año tras años solo en tres casos: Etiopía, Mali y Población Saharaui. El gran ámbito de trabajo de AECID de manera consistente en Etiopía ha sido el desarrollo rural, sobre todo desde 2013. La AH solo ha tenido un peso grande consistente en Mali, Niger, Palestina y Población Saharaui; en este último caso ha sido el principal sector todos los años. Agua y saneamiento aparece como un sector de apoyo irregular, con mucha volubilidad en los flujos de año en año y, en general, no constituye un sector de mucho peso, salvo en Haití desde 2014. Educación apenas figura en los programas-país analizados pero tiene bastante importancia en Haití en los últimos dos años. El único contexto en el que la construcción de la paz se apoya de manera duradera es Palestina, pero solo en 2012 ha recibido un alto nivel de ayuda desde AECID. Este caso es de los pocos en los que el sector de género tiene actuaciones todos los años (aunque en total suma menos del 4%).

Gráfico 7. Principales instrumentos de AECID en 7 EEFF, 2012-15 (miles de euros)



Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales).

La cooperación de AECID en estos 7 contextos revela información interesante en cuanto a la **canalización de la ayuda**. En promedio un tercio de la AOD destinada a estos países entre 2012 y 2015 ha sido de forma directa y el resto a través de otros actores, con un peso importante de las ONGD. Esto significa que el grueso de lo que hace la Agencia lo realiza indirectamente, lo cual puede reducir su capacidad de incidir en los resultados. Ahora bien, este perfil

no es tan diferente al que encontramos en muchos países de renta media de América Latina o Medio Oriente. Por último, en línea con la tendencia general de la cooperación española, el peso y el volumen de la ayuda multi-bilateral para este grupo ha bajado en este periodo.

Los principales instrumentos utilizados por la Agencia en este grupo de países en el periodo analizado son los proyectos (60%) y la ayuda programática (25%). El predominio de los proyectos es especialmente destacado en el caso de Mauritania (98% entre 2012 y 2015) y este instrumento tuvo mayor relevancia en Etiopía (38%), aunque su peso relativo ha tendido a reducirse en 2013 y 2014. En dos países, Haití y Mauritania, la ayuda programática no llegó a superar el 3% del total en el periodo 2012-15.

Si se analiza en más detalle la vía de canalización y los instrumentos utilizados se destaca el hecho de que cerca de la mitad de la AOD de la Cooperación Española en 2015 fue a través de ONG y organizaciones de la sociedad civil/OSC (lo cual refleja el predominio de los proyectos). Hay mucha variedad en cuanto al peso relativo de la ayuda vía ONG y OSC: apenas 18% en Mauritania, frente al 75% en la Población Saharaui y 63% en Palestina y Mali.

Otro aspecto a analizar es la correspondencia entre el volumen de AOD que ha canalizado AECID a estos países y determinados indicadores de su grado de fragilidad, renta per cápita, tamaño de población e Índice de Desarrollo Humano (IDH). Esto podría ser útil a la hora de definir los niveles más adecuados de ayuda para estos contextos. El Cuadro 3 resume los datos y se puede analizar la relación en unos gráficos del Anexo 5. Lo que se observa es que hay cierta correlación entre cantidad de AOD y la riqueza relativa (PIB per cápita), por un lado, y el IDH, por el otro. Sin embargo, en ambos casos Palestina no sigue la pauta general, habiendo recibido mucho más AOD de lo que le correspondería si la asignación siguiera estrechamente los criterios de renta y necesidad. Otro dato a resaltar es que el tamaño de la población no es relevante, como tampoco lo es el grado relativo de fragilidad a la hora de repartir la ayuda de la Agencia en estos países. En suma, hasta ahora parece evidente que no ha habido criterios claros de asignación de los recursos de la Agencia en estos contextos.

Cuadro 3. Volumen de AOD de AECID para 7 Estados Frágiles con relación al perfil país

	Tamaño Medio anual del programa (€)	Índice EEFF (2016)*	Población (mill., 2014)	PIB/C (US\$, PPP, 2011)	IDH, 2015
Etiopía	6.359.571	97,2	96,5	1.428	0,442
Haití	4.897.358	105,1	10,5	1.669	0,483
Mali	7.426.064	95,2	15,8	1.583	0,442
Mauritania	4.135.245	95,4	4,0	3.560	0,506
Níger	7.002.842	98,4	18,5	908	0,348
Palestina	9.907.697	79,7	4,4	4.699	0,677
Pob. Saharaui	5.029.556	nd			nd

Fuente: elaboración propia con base a datos de AECID (Memorias anuales), PNUD (Población, PIB/C y IDH) y Peace Fund (Fragile State Index).

5. ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA EN LOS ESTADOS FRÁGILES

En este breve apartado se repasan los hallazgos y recomendaciones de algunos documentos que valoran la actuación de la CE en general o la AECID en particular en varios contextos de fragilidad. Lo primero que hay que resaltar al respecto es que no hay una gran masa de información y análisis necesaria para extraer conclusiones definitivas sobre este tema. Además, los documentos utilizados estudian distintos aspectos, no siempre permitiendo extrapolar lecciones para otros contextos. Aun así, los documentos por lo general apuntan cuestiones de interés a la hora de conocer nuestra experiencia y extraer los principales logros y desafíos.

Dos evaluaciones recientes constituyen las fuentes más relevantes para este análisis: la Evaluación de la Contribución de la AECID a la Construcción de la Resiliencia en Níger, 2009-2012 (AECID, 2015), y la Evaluación del Marco de Asociación entre Etiopía y España, 2011-2015 (Proeval, 2016)¹⁶. Las dos evaluaciones (ver Cuadro 4) tratan la actuación de la CE en general o de AECID en concreto en contextos de fragilidad, pero tienen enfoques y metodologías distintas. En el caso de Níger se centra solo en la realización por parte de la Agencia y tiene una mirada desde la resiliencia, mientras la de Etiopía aborda el conjunto de la CE y no tiene la fragilidad ni la resiliencia como puntos de partida del análisis aunque estos aspectos emergen con cierta importancia en las conclusiones.

A estas evaluaciones se suman como fuentes complementarias tres evaluaciones de la respuesta humanitaria de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de AECID en Etiopía (Hancock y Leguéné, 2012), Palestina (Bartoli, 2012) y los campamentos de Refugiados Saharauis (Salamanca y Leguéné, 2012). Se trata de unos análisis relativamente someros pero útiles por su abordaje desde el ámbito humanitario y además porque permiten extender la mirada a otros contextos.

Una última fuente que se consultó para este apartado es el documento de directrices para el enfoque de resiliencia (MAEC, 2016). En dicho texto se hace referencia a experiencias, lecciones y buenas prácticas de la CE en distintos países.

Las dos evaluaciones señaladas coinciden en dos aspectos críticos. Por un lado, concluyen que ha faltado una visión estratégica o posición institucional clara detrás de la actuación de AECID. Aunque en ambos casos se han realizado diversos análisis y diagnósticos, este esfuerzo no ha llevado a un marco estratégico preciso y puede explicar en parte porque otros actores de la CE no siempre buscan un encaje adecuado en el marco establecido por la Agencia. En todo caso, el tema de la escasa visión es una problemática generalizada apuntada en otras evaluaciones y no parece ser un problema específico a los contextos de fragilidad pero quizás en estos casos el limitado carácter estratégico puede ser especialmente negativo para la eficacia de nuestra actuación.

¹⁶ Se inició el proceso para otra evaluación que hubiera sido interesante sobre la cooperación española con Haití pero no se llegó a completar.

Cuadro 4. Resumen de evaluaciones sobre Cooperación Española en Níger y Etiopia

	Foco	Principales conclusiones	
		Aciertos/Logros	Problemas/Desafíos
Contribución de la AECID a la Construcción de la Resiliencia en Níger, 2009-2012	Resiliencia	<ul style="list-style-type: none"> • AECID acertó en sumarse a procesos liderados por otros actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Posicionamiento institucional ha sido difuso con relación al concepto de resiliencia y su puesta en practica • Diseño de intervenciones, por lo general, no tuvo en cuenta el enfoque de resiliencia • Información limitada y de pobre calidad dificulta seguimiento adecuado • Poca visibilidad de lo realizado
Marco de Asociación entre Etiopia y España, 2011-2015	MAP	<ul style="list-style-type: none"> • Se avanzó en implementación de agenda de eficacia, especialmente 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta visión estratégica • Ausencia de enfoque de resiliencia • No ha sido estrategia compartida por todos los actores de la CE

Por otro lado, el enfoque de los programas país en ambos casos no pone especial atención en la construcción de la resiliencia. Es un factor presente en el caso de Níger, pero sin mayores implicaciones en la forma de orientar la actuación de AECID, mientras en Etiopia ni siquiera se aborda; de hecho el MAP no considera a Etiopia como Estado frágil, a pesar de las amplias evidencias existentes. Al no tener este enfoque claro en la estrategia, el diseño de las intervenciones tampoco lo incluyó, con lo cual se suele centrar más en la respuesta a las crisis que en la prevención (MAEC, 2016: 31). Al respecto, cabe señalar que en los periodos analizados en estas evaluaciones no se había reflexionado apenas sobre el concepto de resiliencia ni mucho menos sobre cómo debía implementarse, con lo cual este problema es, en parte, comprensible. Sin embargo, es un fenómeno que lleva años discutiéndose en el sistema de cooperación y ha sido el marco de orientación para muchos socios europeos de la Agencia, con lo cual no tendría que estar tan ausente de la reflexión y la praxis.

Por el lado positivo, la AECID ha trabajado en ambos países con una orientación coherente con la agenda de eficacia, especialmente con relación a la armonización y la apropiación. El primer acierto es particularmente destacable pues al ser un donante modesto y sin larga trayectoria en Níger y Etiopia, se ha optado por sumarse a procesos liderados por otros cooperantes. También es de reconocer el esfuerzo por fomentar el uso de sistemas nacionales en el caso de Etiopia, pues es algo que la comunidad internacional recomienda como vía para fortalecer las capacidades locales en contextos de fragilidad. Con relación a este último aspecto, las directrices de resiliencia apuntan, basándose en el caso de Níger, que el trabajo con socios nacionales es complejo debido a las limitadas capacidades institucionales locales (Proeval, 2016: 31).

En cuanto a las evaluaciones de la OAH en general se valora la actuación de AECID como pertinente, con una adecuada adaptación de la respuesta humanitaria a cada contexto. Sin embargo, se indica una falta de análisis, seguimiento y definición de estrategias de respuesta con relación a aspectos transversales (acceso, complementariedad entre AH y desarrollo, etc.). En esta línea la evaluación sobre Palestina llama la atención sobre la dificultad de ir más allá de un enfoque paliativo en un contexto altamente politizado. Además, hay cierta tendencia a privilegiar la “micro-gestión” y poca atención a sistemas de seguimiento y evaluación.

Al respecto, desde hace unos años la OAH elabora “estrategias de contexto” que al menos en parte responden a esta carencia. Sin embargo, la definición del posicionamiento de la Oficina en los casos analizados en este estudio no ha sido siempre muy precisa porque se privilegia ciertos aspectos sobre otros. Aunque sirven como referencia básica de los sectores y socios principales e incluyen algunos indicadores básicos de insumo y productos, los documentos no analizan apenas la interrelación con otros instrumentos de la CE.

En general las evaluaciones también señalan que la Agencia es valorada como un actor relevante en estos escenarios, sobre todo en el caso de los refugiados saharauis. Los fondos de contingencia son considerados particularmente adecuados a estos contextos (algo que las directrices de resiliencia del MAEC (2016) resalta como buena práctica), aunque en los tres casos se subraya la limitación de recursos como freno a unos resultados más potentes y con efectos negativos sobre la población, sobre todo en el caso de los saharauis que son altamente dependientes de la ayuda externa.

Por otro lado, se comenta problemas de coordinación con otros actores, y a veces entre las propias Oficinas Técnicas de Cooperación de AECID y la OAH. En general la coordinación con los socios multilaterales es calificada como buena.

Estas evaluaciones de la acción humanitaria resaltan algunos resultados muy positivos pero también reflejan la continua falta de una conexión adecuada entre ese ámbito y la cooperación para el desarrollo, un desafío que sin duda debe superarse en contextos de fragilidad. O, como, recomiendan las directrices de resiliencia, debe crearse “pasarelas entre distintos tipos de programas para asegurar que poblaciones beneficiarias de ayuda humanitaria puedan entrar en programas de consolidación de sus medios de vida” (MAEC, 2016: 35).

La fragmentación institucional e instrumental que caracteriza nuestra actuación es, por tanto, algo que requiere mayor priorización en la reflexión estratégica de AECID en dichos contextos. En efecto, las directrices de resiliencia señalan la necesidad de “superar la compartimentación sectorial en la que los técnicos están acostumbrados a trabajar” si se pretende realmente poner en práctica un enfoque de resiliencia. Para ello, el MAP (y otros instrumentos de planificación) desempeñan un papel clave.

En ese sentido la aplicación de la Agenda 2030 parece ofrecer oportunidades para poner en práctica el enfoque de construcción de resiliencia para el desarrollo, basándose en aspectos como el refuerzo de capacidades en prevención de riesgos, la participación en marcos multidonantes, la vinculación entre medio ambiente y seguridad alimentaria, mayores sinergias entre AH y desarrollo, etc. (MAEC, 2016: 61).

Sin embargo, esta agenda también conlleva un riesgo importante que es el de mantener la dispersión existente si la AECID no es capaz de definir los sectores o ámbitos temáticos en los cuales quiere contribuir y tener cierta relevancia. En efecto, el gran reto para la Agencia en los contextos de fragilidad es asegurar una mayor eficacia de su actuación en lugares donde la cooperación internacional tiene un peso importante en los procesos de desarrollo, y para ello es fundamental tener mayor claridad sobre lo que se pretende conseguir, definir una estrategia de actuación y asegurar los medios financieros e institucionales para ello.

6. REFLEXIONES FINALES Y APUNTES PARA UNAS ORIENTACIONES INSTITUCIONALES

Desde que se inició la cooperación española a mediados del siglo pasado una de sus señas de identidad ha sido el predominio de países con los cuales España ha tenido lazos histórico-culturales más estrechos, sobre todo los de América Latina, el Norte de África y Filipinas. De ahí que se ha caracterizado a esta política como una focalizada en los países de renta media (PRM). De alguna manera, se decidió, intencionadamente o no, que el destino de la cooperación española es su historia.

Y, sin embargo, desde hace algún tiempo este perfil empezó a cambiar, por distintos factores. El Gráfico 8 refleja bien la transformación de la cooperación española desde 1987, el año antes de crear la AECID. En 1988, más del 60% de la AOD española se destinaba a los PRM. Este predominio siguió así hasta mediados de la década anterior; en 2008, por primera vez esta agrupación representaba menos de la mitad de la AOD bilateral. Desde entonces la tendencia ha sido de canalizar alrededor de un tercio de la ayuda bilateral española a los PRM, y más o menos lo mismo para los Estados frágiles¹⁷.

Es interesante observar que las ONGD españolas también parecen estar dando un giro en la distribución geográfica de sus recursos. El Informe 2016 de la Coordinadora de ONGD (2017) señala que entre 2013 y 2015 la zona donde se registra un aumento mayor de fondos ejecutados por estas organizaciones es África Occidental (+22%, frente al promedio de +1,4% y una reducción relativa de -21% para América Latina). En 2015 los fondos gestionados en África superaron levemente a los destinados a América Latina.

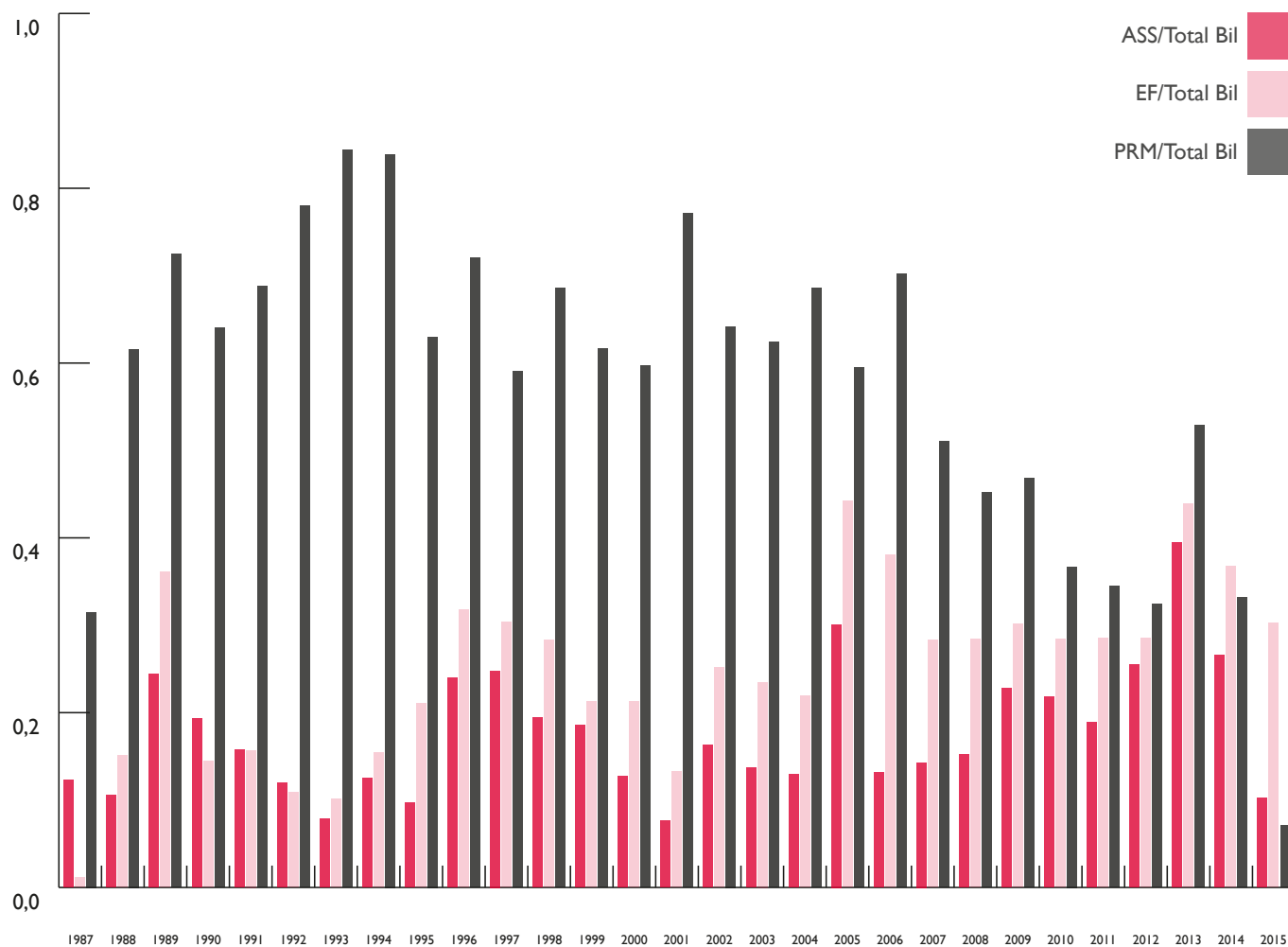
¿Qué ocurrió entre 1988 y la actualidad? La principal novedad de este periodo fue que se sumaron a los receptores tradicionales de zonas de renta media una serie de países socios de África Subsahariana (ASS). Ello gracias a la apertura de una decena de oficinas de la Agencia en esta región, a partir de mediados de los años noventa (y sobre todo al principio de este siglo, como parte del Plan África¹⁸), con un aumento notable entre 2004 y 2008 gracias al crecimiento exponencial de la AOD española. Incluso con los cierres de oficinas en África entre 2012 y 2015, el peso de esta región no ha caído, entre otras razones, porque también se clausuraron varias oficinas en América del Sur.

Un factor importante en el cambio de perfil aparente de la cooperación española es la situación y tendencias recientes de la cooperación reembolsable. Dicho instrumento consistió en un principio en préstamos del anterior Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) y el Fondo de Concesión de Microcréditos de AECID destinados principalmente a los países de renta media. Estos créditos se han ido devolviendo a España pero la relevancia de estos reembolsos no fue

¹⁷ Al respecto, conviene tener presente dos cuestiones. El primer es que varios receptores de AOD española son simultáneamente estados frágiles y PRM de acuerdo a los datos que utiliza el CAD (<https://stats.oecd.org/qwids/>): Guatemala, Honduras, Iraq y Palestina. El segundo es que hay un porcentaje alto de AOD cuya distribución geográfica no está asignada formalmente (por diversos motivos).

¹⁸ Ver en: <http://www.casafrica.es/casafrica/Inicio/PlanAfrica2009-2012.pdf>

Gráfico 8. Peso relativo de 5 principales sectores de AOD bilateral neta de AECID en 7 Estados frágiles*, 2012-2015 (% del total)



Fuente: elaboración propia, con base a datos de: <https://stats.oecd.org/qwids/> (sacados 04/05/17)

Nota: ASS= África Subsahariana; EF= Estados frágiles (de acuerdo con listado del CAD); y PRM= países de renta media

muy notable mientras la AOD total era elevada, entre 2005 y 2009, y había desembolsos nuevos. Actualmente ninguno de estos factores existe, con efectos claros en la AOD neta, sobre todo en los PRM. Por ejemplo, en 2015 la AOD neta para los países de renta media alta fue negativa (-38 millones de dólares), por el fuerte volumen de reembolsos, lo cual contribuyó a que la AOD neta para todos los PRM fuera solo de 25 millones de dólares ese año.

El cambio de perfil ha llegado hasta tal punto que en 2014, por primera vez, el grupo de los Estados frágiles recibieron más AOD española que los países de renta media. Esta situación se mantuvo en 2015, pero no es fácil saber si esto se volverá a repetir en años posteriores. En todo caso, parece que en líneas generales podríamos estar ante un cambio estructural en la composición de la cooperación española.

Ahora bien, el volumen de AOD para los EEFF en 2015 fue muy modesto, unos 107 millones de dólares, lo cual fue menor a la ayuda destinada a este grupo en 1994. Esta situación se debe a la reducción general de la AOD española, pero también al gran peso que ha adquirido la vía multilateral en esta cooperación. Si en 2008, el rubro multilateral representaba menos de un tercio de la AOD española, desde 2012 ocupa más de la mitad y en 2015 llegó a ser el 75% del total, gracias, en gran medida, a la aportación obligatoria al presupuesto comunitario.

El resultado de ello es que **la importancia relativa de los Estados frágiles ha crecido en un momento en que la cooperación española en general y AECID en concreto dispone de muchos menos recursos** para lograr sus objetivos.

En 2014, por primera vez, la AOD española para los Estados frágiles supera a la que se canalizó a los países de renta media.

Si esto se confirmase y reflejase una voluntad política clara, convendría elaborar una nueva narrativa para sustentar un perfil dual/mixto de la CE que sigue privilegiando el apoyo a socios tradicionales de renta media, pero que también aumenta su compromiso con países/contextos en situación de fragilidad.

Esta realidad tiene unas implicaciones muy profundas para la organización y sus principales procesos. En estas últimas reflexiones se abordarán la temática en tres planos: (i) estratégico; (ii) operativo; y (iii) organizativo.

Con relación al plano estratégico, la información reseñada en este estudio parece indicar la conveniencia de contar con un marco estratégico específico para abordar la cooperación en contextos de fragilidad, tanto para toda la Cooperación Española como en la AECID. En cuanto al nivel general de la CE no corresponde a la Agencia definir cómo se debe hacer, pero parece lógico que se reserve un espacio concreto en el próximo Plan Director para señalar la importancia de la temática, incluyendo algunos lineamientos generales que pueden derivarse en parte de los esfuerzos del grupo de trabajo sobre resiliencia.

En definitiva, la experiencia de AECID puede aportar ideas a esta reflexión, aunque también es clave aprender de otros actores de cooperación, del sistema español y de fuera, con trayectorias en estos contextos de cara a tejer alianzas y a mejorar la eficacia. La academia también podría aportar a este objetivo, tanto para reforzar los marcos teóricos de fundamentación de las estrategias, como para proveer análisis independientes y contrastados que pueden enriquecer los procesos de toma de decisiones. En el ámbito externo es positivo que la Agencia participe en instancias de intercambio y aprendizaje como el grupo de trabajo de crisis, fragilidad y migraciones de la red de agencias europeas, Practitioner's Network for European Development Cooperation, entre otras.

En el caso de la propia Agencia, queda por decidir el adecuado marco estratégico. A corto plazo esta cuestión se debe resolver en el marco de la planificación de los programas en cada país,

pero puede ser conveniente contar con unas orientaciones generales sencillas para asegurar una mínima coherencia de enfoque en la actuación de AECID en distintos contextos. Un tema central de dichas orientaciones debe ser la vinculación entre la acción humanitaria y el trabajo de desarrollo. Otro aspecto que debe abordar es la necesidad de definir criterios rigurosos de asignación -que reflejen la voluntad política- con el fin de asegurar mayor previsibilidad en los flujos, lo cual permitiría una mejor planificación de la actuación.

En cuanto a la planificación de los programas país, este estudio parece sugerir la necesidad de reforzar herramientas para mejorar el análisis de gestión de riesgos (MAEC 2016: 62), algo sumamente importante en contextos de fragilidad. No es posible definir cuáles deben ser los sectores o ámbitos más prioritarios de cada contexto de manera generalizada, pero sí parece evidente la necesidad de focalizar más los esfuerzos en un número reducido de objetivos y de asegurar cierta interrelación o sinergia entre distintas actuaciones. También, según la experiencia internacional, parece necesario reforzar nuestra actuación en los ámbitos de cohesión social y capital social. Por otro lado, como la CE generalmente es un actor internacional de menor peso relativo en la mayoría de los contextos de fragilidad, es preciso que se haga un importante esfuerzo por unirse a iniciativas multi-donante/multilaterales.

En esta línea, la principal novedad de los últimos años en estos contextos ha sido la creación de los fondos fiduciarios de la UE en los que AECID es un participé activo. Se trata de mecanismos que permiten apalancar recursos y colaborar con agencias de otros estados miembros y con la Comisión Europea. No obstante, estos fondos también ponen a prueba los procesos de planificación y gestión de la AECID y sitúan a la organización en temas polémicos como la relación entre cooperación y control de migraciones. Esto no solo complica el logro del objetivo de la coherencia de políticas para el desarrollo, sino que pueden no ser tan eficaces para sus objetivos. Finalmente, al primar la agilidad en la toma de decisiones y la identificación de intervenciones, existe el riesgo de que estos fondos contravengan los principios de apropiación y alineamiento, tal y como han señalado algunos estudios (Castilleja, 2017).

Otro elemento del plano estratégico tiene que ver con la necesaria vinculación de la política de cooperación con otros instrumentos de la acción exterior, sobre todo la llamada diplomacia preventiva.

En cuanto al plano operativo, trabajar en contextos frágiles requiere afinar mucho diversos procesos generales de la AECID, con especial relevancia, el ciclo de gestión. Esto es clave en cualquier país o contexto, pero en los que nos concierne aquí, la ordenación adecuada, y sobre todo, una mayor atención a la calidad del ciclo de gestión, es clave. Los errores en la toma de decisiones tienen costes más altos para los países socios en estos contextos, lo cual implica introducir mayores grados de rigor en las primeras fases del ciclo. Asimismo, de manera general conviene incluir en las intervenciones de AH acciones que apunta una proyección hacia el futuro, facilitando el tránsito hacia el desarrollo (MAEC 2016: 62).

Estos contextos también requieren tener muy en cuenta la seguridad como condicionante a la hora de poner en marcha y ejecutar las intervenciones. La Agencia ha tomado algunas acciones para ello, pero quizás falta asegurar su utilización más sistemática. Otro elemento operativo que se destaca en las situaciones de fragilidad es la necesidad de disponer de cierta flexibilidad ya que se trata de contextos volátiles y cambiantes; la rigidez general de los procedimientos que rigen en la organización dificulta este fin.

Finalmente, es muy importante tener presente la necesidad de contar con un marco organizativo adecuado. Por un lado, se trata de disponer de los recursos humanos especializados requeridos para trabajar en contextos complejos (tanto con relación a la gestión como con relación a sus conocimientos técnicos). El pleno respaldo político y administrativo desde sede es clave para facilitar el trabajo del personal de las oficinas en el exterior. Ello requiere homo-

geneizar algunos procesos y en algunos casos, crearlos (i.e., control de calidad para la toma de decisiones). Si la coordinación interna y externa es necesaria en todos los casos, en los contextos de fragilidad es imprescindible (Orbie et al, 2017); más aún, requiere del diseño preciso de procesos y la asignación clara de responsabilidades. Por otro lado, para reforzar las capacidades del personal es importante realizar actividades de formación con un enfoque muy pegado a las necesidades concretas que existen. Al respecto, cabe analizar con profundidad un modelo que compaginara el refuerzo de capacidades propias con el uso de especialistas externos.

De manera complementaria la gestión del conocimiento puede aportar a mejoras de la gestión. En primer lugar a través de la difusión de herramientas internacionales reconocidas en materia del enfoque de construcción de la resiliencia para el desarrollo (MAEC 2016: 62), el análisis y la gestión de riesgos, etc. Existe una amplia variedad de recursos aprovechables (por ejemplo, a través del grupo correspondiente de Capacity4Dev). Además, en segundo lugar, es importante institucionalizar iniciativas orientadas a sistematizar lecciones aprendidas y, sobre todo, a difundirlas en el sistema AECID (y más allá), y utilizar más estratégicamente los saberes que tienen los integrantes de las Redes de Conocimiento.

En este documento no se pretende detallar recomendaciones muy precisas pues ello solo puede ser el resultado de una reflexión más amplia entre los profesionales de sede y terreno de la Agencia, incorporando la perspectiva de otros socios de la CE y actores de los propios países que estamos apoyando. Se espera, en todo caso, que este estudio ofrezca elementos de utilidad para dicha reflexión.

REFERENCIAS

- Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo/AECID (VV.AA.) Memoria AECID (<http://www.aecid.es/ES/la-aecid/transparencia>)
- _____ (2014). *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Manuales de la Cooperación Española N° 1, AECID, Madrid.
- _____ (2015). *Evaluación de la Contribución de la AECID a la Construcción de la Resiliencia en Níger, 2009-2012*. AECID, Madrid.
- Banco Mundial (2011) *Informe de Desarrollo Mundial 2011* (resumen en español): (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>).
- Bartroli, X. (2012) *Evaluación de la respuesta humanitaria de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID en los Territorios Palestinos Ocupados*. Informe de Evaluación. AECID, OAH.
- Castilleja, C. (2017). *The European Union Trust Fund for Africa: What Implications for Future EU Development Polict?* Briefing Paper 5/2017, DIE, Bonn.
- Comisión Europea (s/f). página de grupo de fragilidad: (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-fragility/dashboard>).
- Coordinadora de ONGD (2017). Informe del Sector de las ONG de Desarrollo 2016. Madrid, CONGDE (<https://coordinadoraongd.org/2017/02/el-apoyo-ciudadano-a-las-ong-de-desarrollo-aumenta/>)
- DAC/Development Assistance Committee (2007). Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad. París, OCDE (<http://www.oecd.org/governance/governance-peace/conflictandfragility/docs/39465358.pdf>)
- _____ (2014a). “The Where” of Development Finance. Towards Better Targeting of Concessional Finance. Paris, OCDE (<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/Where%20paper.pdf>)
- _____ (2014b). “Background paper: The imperative to increase ODA to countries most in need”. DAC High Level Meeting, 15-16 December 2014, OECD Conference Centre, Paris (<http://www.oecd.org/dac/DAC%20HLM%202014%20Background%20paper%20The%20imperative%20to%20increase%20ODA%20to%20countries%20most%20in%20need.pdf>)
- _____ (2015a). *States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions*. París, OCDE, [<http://www.oecd.org/publications/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>].
- _____ (2015b). *Towards a multidimensional concept of fragility. Background Note (Non-Paper) on the OECD’s consultations on a multidimensional fragility concept*. París, OCDE [http://www.oecd.org/dac/governance-peace/conflictfragilityandresilience/15_11_18%20Background%20Note%20on%20Methodologies%20for%20Workshop.pdf]
- _____ (2016a). Ensuring efficient and targeted resources to countries most in need: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/countries-most-in-needs.htm> (espacio dentro de la página del CAD).
- _____ (2016b). *States of Fragility 2016*. París, OCDE.

- _____ (2016c). “Good Development Support in Fragile, at-risk and Crisis affected contexts”. OECD Development Policy Papers N° 4. París, OCDE.
- DFID/Department for International Development (2015). Policy paper 2010 to 2015 government policy: conflict in fragile states. Londres, DFID (<https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-conflict-in-fragile-states/2010-to-2015-government-policy-conflict-in-fragile-states>).
- European Commission (2012). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The EU Approach to Resilience: Learning From Food Security Crises. European Commission, Bruselas COM(2012) 586 final. (<http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Divulgaci%C3%B3n/ue.pdf>).
- _____ (2013). The EU’s comprehensive approach to external conflict and crises. Bruselas, European Commission and High Commission for Foreign Affairs and Security (JOIN(2013) 30 final): (http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf).
- Global Public Policy Institute (2013). *Stabilization: Doctrine, Organization and Practice. Lessons from Canada, the Netherlands, the United Kingdom and the United States*. Berlin, GPPI (http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2013/rotmann-Steinacker_2013_stabilization_new-brand.pdf).
- Hancock, D. y Leguéné, P. (2012) *Evaluación de la respuesta humanitaria de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID en Etiopía. Informe de Evaluación*. AECID, OAH.
- MAEC (2016). “Construcción de Resiliencia para el Desarrollo. Documento de Directrices para la Cooperación Española”. Madrid, SGCID (mimeo).
- Mayeur, C. (2016). “La Resiliencia y la Reducción de Riesgos de Desastres en el Centro de la Política Internacional de Desarrollo Post-2015”, *Revista digital. Reducción del riesgo de desastres* N° 5 · Septiembre-diciembre 2016.
- Mcloughlin, C., (2012), *Topic Guide on Fragile States*, Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, Reino Unido (<http://www.gsdrc.org/topic-guides/fragile-states/>).
- Ministry of Foreign Affairs (2013). *Mixed results for Dutch policy in fragile states*. La Haya, Policy and Operations Evaluation Department (IOB) (<http://www.oecd.org/derec/netherlands/Mixed-results-for-Dutch-policy.pdf>).
- Orbie, J., Delputte, S., Verschaeve, J. y Y. Williams (2017). “Exploring the potential for improving the existing European coordination mechanisms in Fragile States” presentación en reunion annual de Practitioners’ Network for European Development Cooperation, Londres, 17 de mayo (mimeo).
- Oxfam (2015). *40 Años de Exilio Los refugiados saharauis, ¿abandonados por la comunidad internacional?* Oxfam, Oxford, RU (https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-40-years-exile-western-sahrawi-refugees-280415-es.pdf).
- Proeval (2016). *Evaluación del Marco de Asociación entre Etiopía y España, 2011-2015*. MAEC/ FIIAPP, Madrid.
- Reece, M. (2017). “Appendix: Measuring fragile states: are the rankings really different?”, en K. de Bruijne, *Crisis: fragile states. Thematic Study Clingendael Strategic Monitor 2017*. La Haya, Clingendael Institute.
- Salamanca, J. y Leguéné, P. (2012). *Evaluación de la respuesta humanitaria de la Oficina de Acción Humanitaria de AECID en los y los campamentos de refugiados saharauis*. AECID, OAH.

- Scott, R., Batmanglich, S., y J. Rivera (2017). “Reassessing Fragility, and Addressing it in Development”, blog en Capacity4Dev, 5 mayo (<https://europa.eu/capacity4dev/articles/reassessing-fragility-and-addressing-it-development>).
- Switzerland, Government (2016). Working in fragile states: providing long-term support to governments and populations (<https://www.eda.admin.ch/deza/en/home/themes-sdc/fragile-contexts-and-prevention/sdc-work-fragile-contexts.html>).
- United Kingdom, Government (2015). *UK aid: tackling global challenges in the national interest*. Londres, HM Treasury/DFID (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf).
- USAID/United States Agency for International Development (2005). *Fragile States Strategy*. Washington, DC, USAID. (http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pdaca999.pdf).
- _____ (2012) *Building Resilience to Recurrent Crisis. USAID Policy and Program Guidance*. Washington, DC., USAID (https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/Policy%20%26%20Program%20Guidance%20-%20Building%20Resilience%20to%20Recurrent%20Crisis_Dec%202012.pdf).
- Veen, E. van, y V. Dudouet (2017). “Hitting the target, but missing the point? Assessing donor support for inclusive and legitimate politics in fragile societies”, OCDE, París (mimeo).
- World Bank (2011). *World Development Report 2011 : Conflict, Security, and Development*. World Bank, Washington, DC (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4389>).
- _____ (2010). *Flexibility in the Face of Fragility: Programmatic Multi-Donor Trust Funds in Fragile and Conflict-Affected Situations*. Washington, DC, Scanteam (<http://pubdocs.worldbank.org/en/61611412631029704/Main-Report-MDTF-Study-in-FCS-Oct18-and-Annex2010.pdf>).
- _____ (2017) “Harmonized List of Fragile Situations FY 17 a/” (<http://pubdocs.worldbank.org/en/154851467143896227/FY17HLFS-Final-6272016.pdf>).
- _____ (s/f). *State and Peacebuilding Fund (SPF)* (<http://www.worldbank.org/en/programs/state-and-peace-building-fund>).

ANEXOS

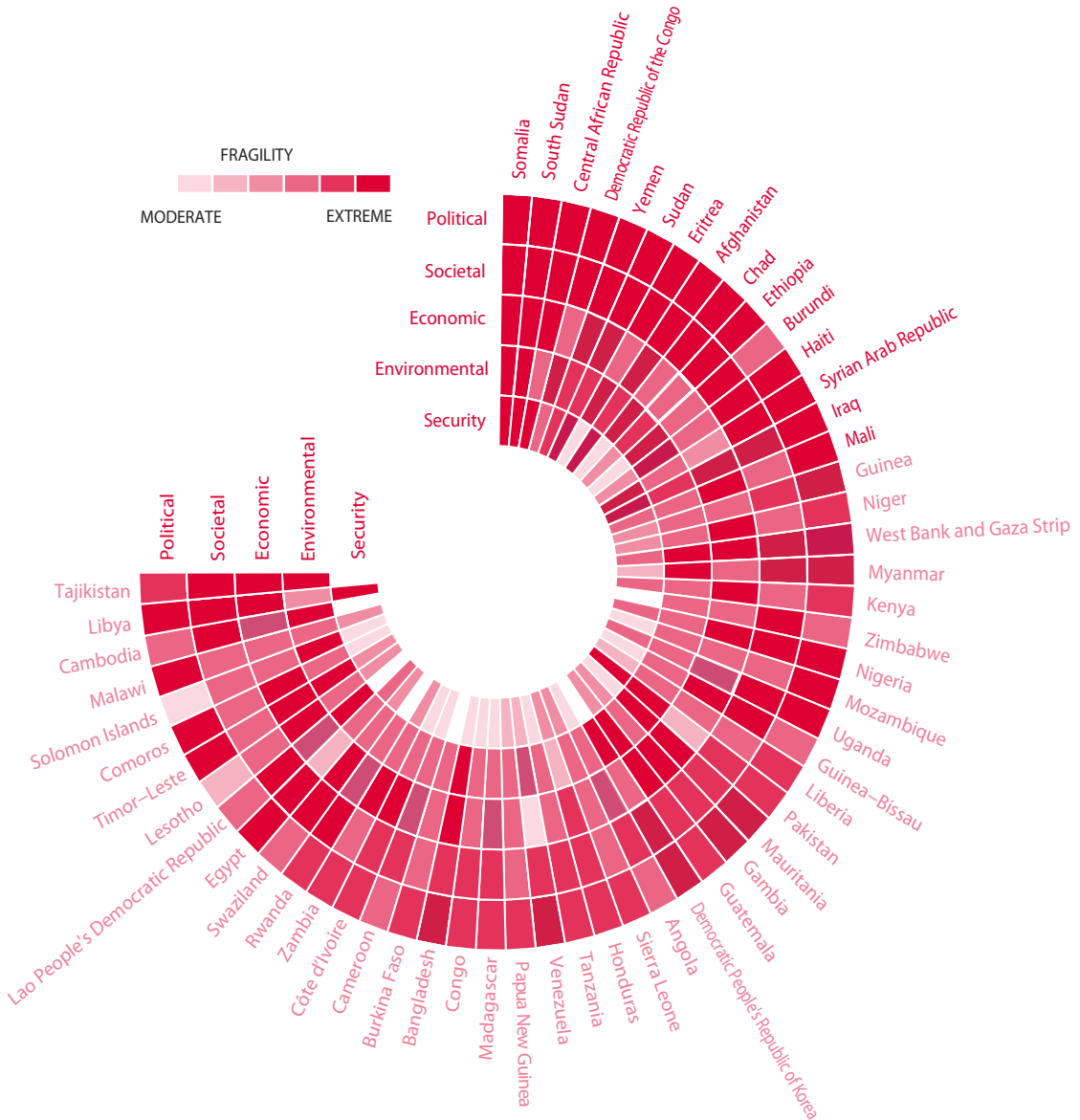
IA. LISTADO DE ESTADOS FRÁGILES SEGÚN INFORME DEL CAD DE 2015

Africa Subsahariana	América Latina y Caribe	Asia Oriental y Pacífico
Burundi	Haiti	República Democrática Popular de Corea
Camerún		Islas Marshall
República Central Africana		Kiribati
Chad		Micronesia
Comoros		Myanmar
Congo		Islas Solomon
Costa de Marfil		Timor-Leste
República Democrática del Congo		Tuvalu
Eritrea		
Guinea		
Guinea-Bissau		
Kenia		
Liberia		
Madagascar		
Malawi		
Mali		
Mauritania		
Niger		
Nigeria		
Ruanda		
Sierra Leone		
Sudan del Sur		
Sudan		
Togo		
Uganda		
Zimbabue		
Asia del Sur	Europa y Asia Central	Medio Oriente y Norte de África
Afganistán	Bosnia y Herzegovina	Egipto
Bangladesh	Kosovo	Iraq
Nepal		Libia
Pakistán		Siria
Sri Lanka		Palestina
		Yemen

Fuente: elaborado por autor con base a Development Assistance Committee (DAC), States of Fragility 2015. Meeting Post-2015 Ambitions. París, OCDE, 2015 [<http://www.oecd.org/publications/states-of-fragility-2015-9789264227699-en.htm>]

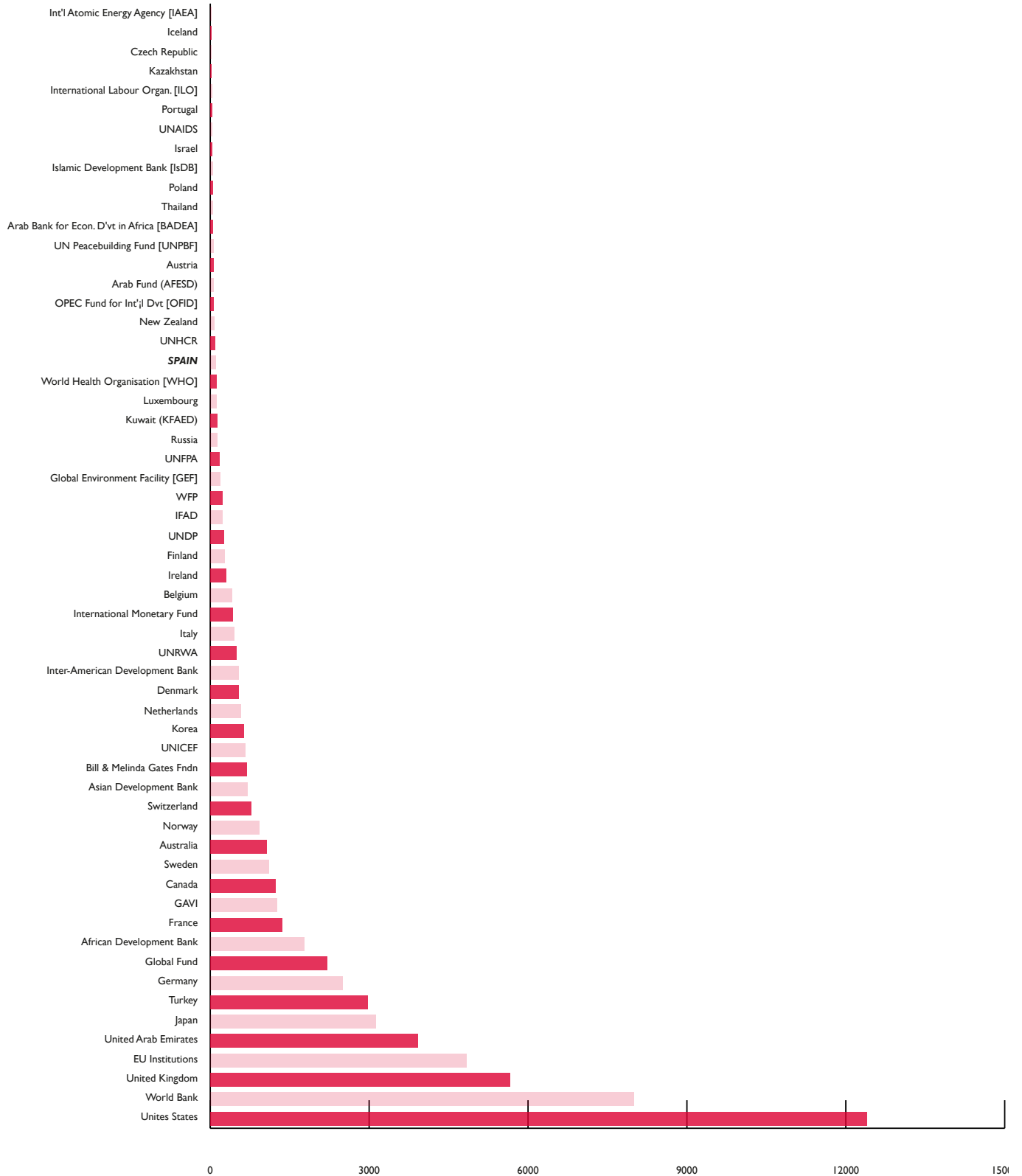
Nota: este es el último listado que elaboró el CAD de países frágiles, pues en el informe sobre fragilidad de 2016 se decidió no continuar con ese enfoque, aunque se identifican 56 contextos en los cuales se analizan varias dimensiones de fragilidad.

**1B. MARCO DE FRAGILIDAD DE LA OCDE DE 2016
(OECD FRAGILITY FRAMEWORK 2016)**



Fuente: <http://www.oecd.org/development/conflict-fragility-resilience/docs/fragility%20framework%202016.pdf>

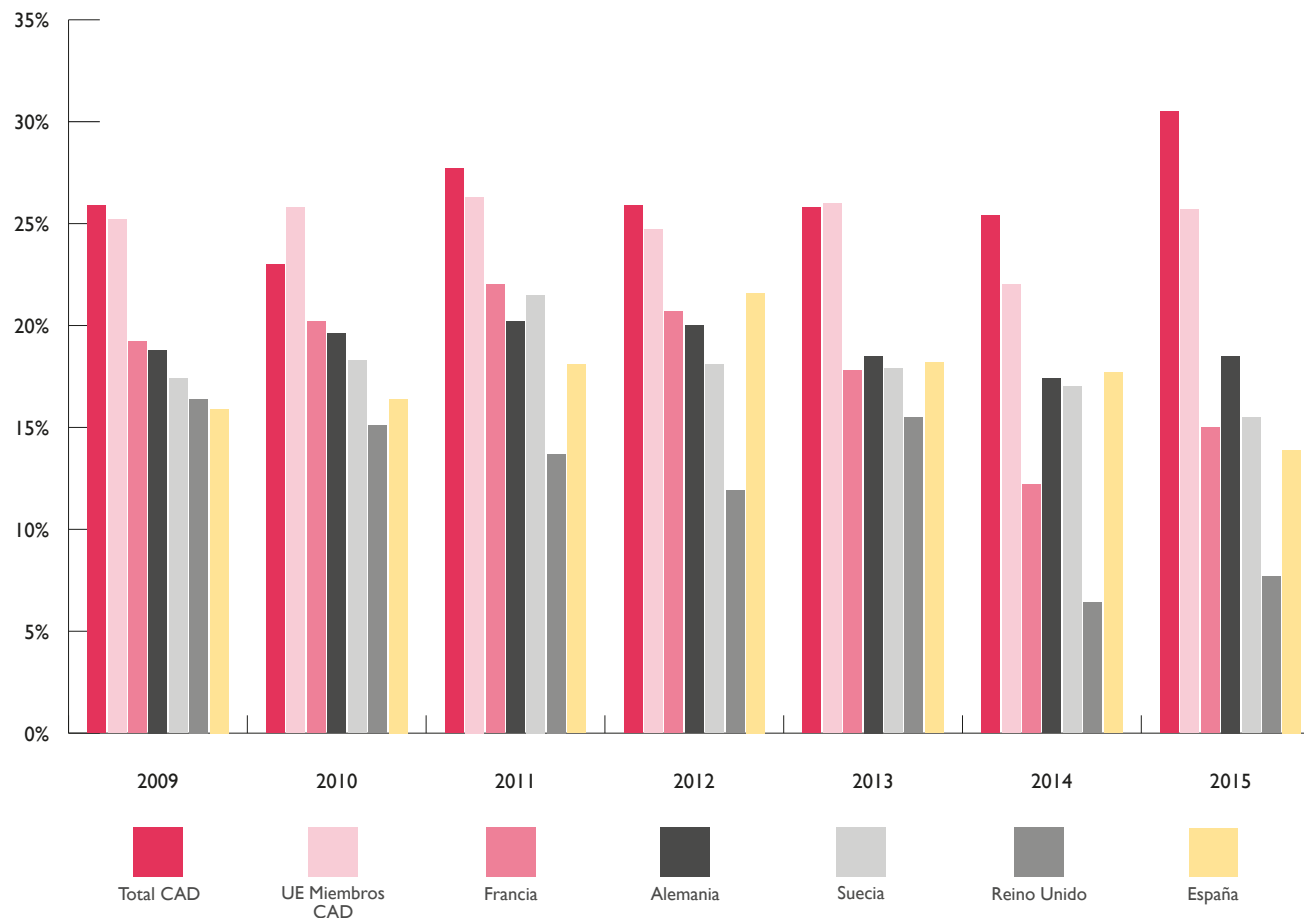
2. PROVEEDORES DE AOD A ESTADOS FRÁGILES, 2015 (MILLONES DE US\$)



Fuente: elaboración propia con base a datos de: <http://stats.oecd.org/> (extraídos 20/11/17)

Nota: solo se incluyen los proveedores que aportaron más de US\$10 millones

3. EVOLUCIÓN DE AOD DEL CAD Y VARIOS DONANTES PARA ESTADOS FRÁGILES, 2009-2015 (% DEL TOTAL DE CADA DONANTE)



Fuente: elaboración propia con base a datos de: <http://stats.oecd.org/qwids/>

4. DATOS DE AOD ESPAÑOLA PARA ESTADOS FRÁGILES

4A.AOD ESPAÑOLA PARA ESTADOS FRÁGILES QUE SON PAISES DE ASOCIACIÓN (SEGÚN EL IV PLAN DIRECTOR, 2012-2016), MILLONES DE DÓLARES

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total AOD	6.584	5.949	4.173	2.037	2.348	1.876	1.396
Total Estados Frágiles	1.078	895	572	242	363	120	107
B/A	16,4%	15,1%	13,7%	11,9%	15,5%	6,4%	7,7%
Etiopia	94,00	39,46	38,82	14,74	8,22	7,96	6,95
Haiti	144,90	155,77	92,57	15,36	5,88	12,80	3,9
Mali	24,30	28,40	20,78	14,61	21,10	12,66	9,58
Mauritania	44,74	34,69	35,14	9,06	14,84	8,18	14,79
Níger	22,20	25,87	27,84	6,68	5,88	17,44	7,45
Palestina	99,40	97,59	63,12	23,02	16,88	19,45	18,69
TOTAL 6 EEFF	429,54	381,78	278,27	83,47	72,80	78,49	61,36

Fuente: elaboración propia con base a base de datos AOD de QUIDS (<http://stats.oecd.org/qwids/> último acceso 19/1/17)

4B. AOD ESPAÑOLA EN COMPARACIÓN CON TOTAL DE AOD DE PAÍSES DEL CAD PARA SELECCIÓN DE ESTADOS FRÁGILES (AOD BILATERAL NETA, MILLONES DE DÓLARES) A=TOTAL CAD; B=ESPAÑA

	2009			2012			2013			2014			2015			Total 2009-2015		
	A.	B.	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A	A	B	B/A
Etiopia	1.818	94	5,2%	1.799	15	0,8%	1.914	8	0,4%	1.915	8	0,4%	1855	7	0,4%	13.088	210	1,6%
Haiti	704	145	<u>20,6%</u>	820	15	1,8%	676	6	0,9%	556	13	2,3%	595	4	0,7%	6.819	432	6,3%
Mali	575	24	4,2%	732	15	2,0%	723	21	2,9%	678	13	1,9%	657	10	1,5%	4.827	132	2,7%
Mauritania	122	45	<u>36,9%</u>	166	9	5,4%	125	15	<u>12,0%</u>	91	8	<u>8,8%</u>	101	7	6,9%	836	154	<u>18,4%</u>
Níger	255	22	<u>8,6%</u>	413	7	1,7%	336	6	1,8%	315	17	5,4%	339	7	2,1%	2.331	113	4,8%
Palestina	1.742	99	5,7%	1.094	23	2,1%	1.745	17	1,0%	1.405	19	1,4%	920	19	2,1%	10.087	338	3,4%
Total	5.216	429	8,2%	5.024	84	1,7%	5.519	73	1,3%	4.960	78	1,6%	4467	54	1,2%	37.988	1.379	3,6%

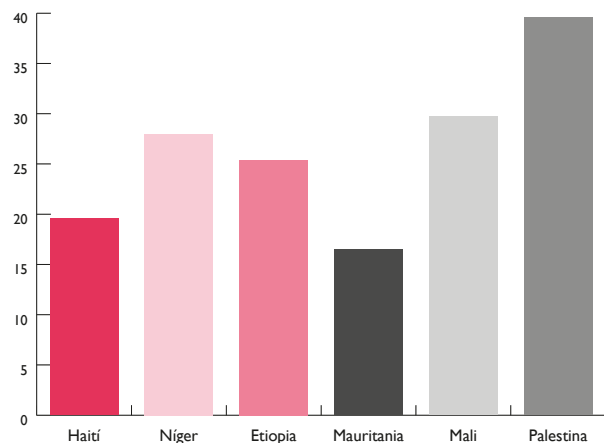
Notas: En los países donde la Cooperación Española llega a tener cierta relevancia (por encima del 5% del total del CAD), se subraya.

*como los datos son de AOD neta, se trata de sustraer los pagos a donantes por créditos de la AOD bruta, con lo cual el total recibido en 2014 por Egipto es muy bajo, haciendo parecer que España es el único donante; en 2014 la AOD bruta recibida fue de más 1,2 mil millones de dólares.

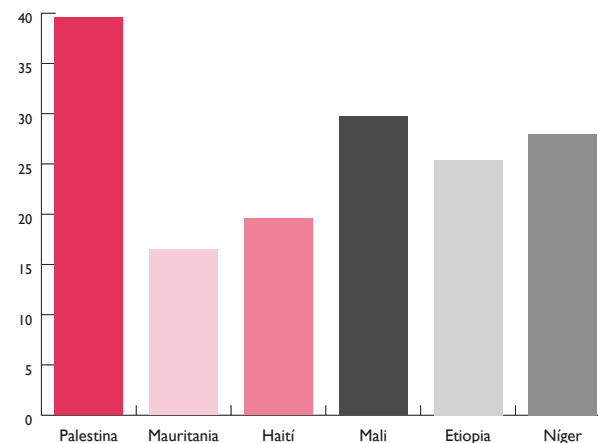
Fuente: elaboración propia con base a base de datos AOD de QUIDS (<http://stats.oecd.org/qwids/> , último acceso 19/1/17)

5. CORRESPONDENCIA RELATIVA DEL VOLUMEN DE AOD ESPAÑOLA A DISTINTOS PARÁMETROS

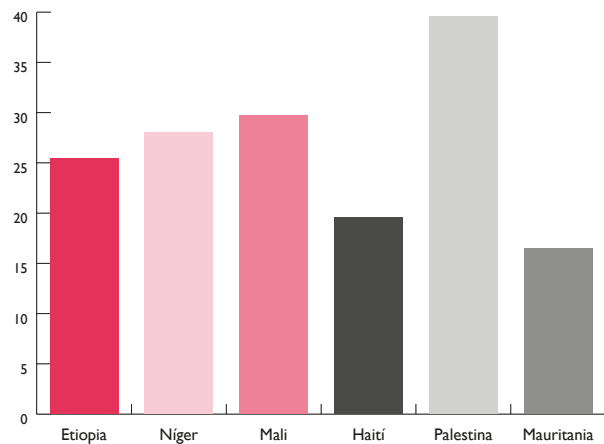
5A. Correspondencia de volumen de AOD con grado relativo de fragilidad (AOD total 2012-15 vs. IEF), países ordenados de más frágil a menos



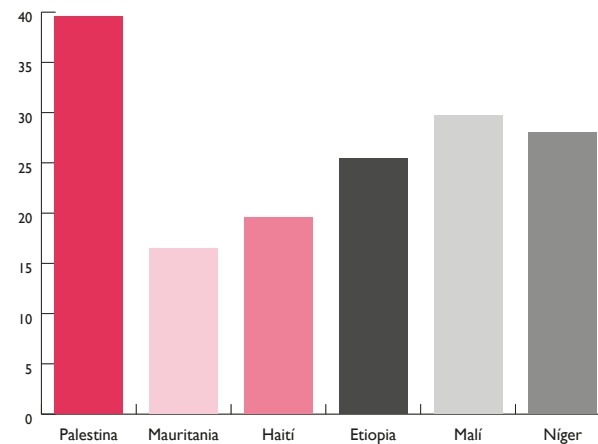
5B. Correspondencia de volumen de AOD con riqueza relativa (AOD total 2012-15 vs. PIB7C), países ordenados de más rico a menos



5C. Correspondencia de volumen de AOD con tamaño de población, países ordenados de más poblado a menos



5D. Correspondencia de volumen de AOD con IDH, países ordenados de mejor IDH a menos



IEF: Índice de Estado Frágil

Fuente: elaboración propia, con base a datos de OCDE, Banco Mundial, PNUD.

6. EL TEMA DE LA FRAGILIDAD O LOS ESTADOS/CONTEXTOS FRÁGILES EN EL INFORME DEL EXAMEN DE PARES DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA, 2005¹⁹

1ª parte: Principales hallazgos y recomendaciones del CAD

2. La visión y las políticas de España sobre la cooperación para el desarrollo

España tiene claro que seguirá priorizando a los países de renta media. Esta posición reduce el apoyo de España a los países menos adelantados y a los Estados frágiles. Sin embargo, donde interviene, España ha demostrado un sólido compromiso por el trabajo con otros socios para reducir la pobreza y la desigualdad y promover la cohesión social.

5. Spain's development co-operation delivery and partnerships

España aplica firmemente los principios de eficacia de la ayuda. Los Marcos de Asociación País (MAP) se elaboran en terreno, en estrecho diálogo con los socios, y se alinean con los ciclos de planificación de los países y territorios de asociación. Los MAP recogen un presupuesto indicativo a cuatro años que, junto a la flexibilidad en la elaboración presupuestaria y en la programación en los países y en sede, ayuda a España a ser más previsible y a responder mejor a las necesidades de sus socios. Esta capacidad de adaptación a las necesidades de cada país también permite a España formular e implementar programas en contextos de fragilidad de una forma pragmática, sin la necesidad de enfoques o herramientas específicos.

El compromiso de España con la cooperación delegada y con las “alianzas silenciosas” contribuye a la armonización de donantes y reduce la carga administrativa para los países socios. Sin embargo, España ha reducido de manera general su participación en programas y fondos comunes, también en contextos de fragilidad.

España debería hacer mayores esfuerzos en utilizar los MAP como estrategia global en los contextos de fragilidad para poder hacer un mejor uso de todas sus herramientas de política y programación y garantizar mejores resultados en dichos contextos.

Recomendación 5.1. Para mejorar la ejecución de su cooperación, España debería elaborar directrices y procedimientos para el **análisis y la gestión de riesgos**.

2ª Parte: Informe del Secretariado del CAD

2.3 Prioridades políticas. Indicador: Se prioriza la lucha contra la pobreza, especialmente en los países menos adelantados y en los Estados frágiles.

Aunque uno de los criterios del Plan Director se refiere a los “aspectos de fragilidad”, la fragilidad o la existencia de un conflicto no determinan la elección como país de asociación. De los 23 países y territorios de asociación para la Cooperación Española, ocho son PMA y seis Estados frágiles.

¹⁹ http://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/spain_espagnol-final_crc.pdf

España no cuenta con una estrategia específica para los Estados frágiles; sino que prefiere acogerse a los Principios para los Estados Frágiles, y se basa en el contexto como punto de partida para la planificación y ejecución de sus programas. Debido a que por lo general el enfoque de programación de España suele ser pragmático y flexible, la falta de una estrategia concreta no afecta a la calidad de las intervenciones en los Estados frágiles; España comprende bien el contexto de dichos lugares, y con frecuencia goza de relaciones que se remontan a varias décadas atrás, como es el caso de Malí, Mauritania o Etiopía (Capítulo 5).

4.1 Sistema institucional. Indicador: La estructura institucional contribuye a una cooperación para el desarrollo consistente y de calidad

España no dispone de sistemas o estructuras específicos para contextos de fragilidad. Sin embargo, sus sistemas actuales son suficientemente flexibles como para permitirle adoptar un enfoque pragmático en las situaciones de constante cambio que prevalecen en los Estados frágiles.

La AECID ha ampliado su programa de formación para incluir nuevas prioridades institucionales, como la gestión para resultados, y hacer un mayor uso de los recursos en línea, particularmente en beneficio del personal en el exterior. El personal que trabaja en Estados frágiles recibe una formación específica en las competencias necesarias para situaciones de peligro.

5.3 Estados frágiles. Indicador: Las modalidades de cooperación y las alianzas contribuyen a prestar una ayuda de calidad

Los programas de desarrollo en los contextos de fragilidad son pragmáticos y flexibles y, de manera acertada, se centran en trabajar con los gobiernos locales. Sin embargo, dichos programas no se complementan de manera sistemática con otros esfuerzos del Gobierno de España, lo que reduce los resultados potenciales.

5.3.1. El enfoque en los contextos de fragilidad es pragmático y flexible y se centra en el nivel local, pero todavía no hay una estrategia que abarque al conjunto del gobierno

España no dispone de un enfoque de trabajo específico en los contextos de fragilidad, y tampoco requiere que se prioricen la construcción de paz o la construcción de Estado en entornos de estas características, sino que adapta su programa al contexto específico del país. Sin embargo, se concentra deliberadamente en el trabajo con las autoridades y las instituciones públicas a nivel local. Esto incluye promover la elaboración de presupuestos participativos y fortalecer las relaciones entre el Estado y sociedad a nivel local; un enfoque constructivo para la construcción de paz cuando no es posible trabajar con los gobiernos nacionales.

No obstante, las estrategias de los programas no siempre abarcan al conjunto de actores gubernamentales españoles, lo que supone una oportunidad perdida para utilizar todas las herramientas de planificación y programación para lograr mejores resultados en esos contextos tan complejos.²⁰

²⁰ Existen, por supuesto, experiencias de trabajo entre diferentes departamentos del Gobierno. Por ejemplo, en el programa de Afganistán (ahora cerrado) la AECID trabajó con el Ministerio de Defensa. También hay diálogos ad hoc con el Ministerio

5.3.2. Búsqueda de otros socios para llevar a cabo un enfoque coherente

Tal y como sucede en otros países y territorios de asociación, España diseña sus estrategias de país en estrecho diálogo con los países y territorios socios, con otros donantes y con actores relevantes, incluyendo a la sociedad civil. Sin embargo, la disminución de la AOD (Capítulo 3) ha limitado su participación en fondos multidonante y ha llevado a España a trabajar de forma bilateral en los contextos de fragilidad.

5.3.3. Ausencia de herramientas específicas para contextos de fragilidad

España no dispone de herramientas de programación o de procedimientos simplificados que hayan sido diseñados específicamente para contextos de fragilidad. Por el contrario, trabaja con una gran variedad de socios dependiendo del contexto (grupos de la sociedad civil, bancos de desarrollo multilaterales, gobiernos locales y asociaciones similares, como la Asociación Maliense de Municipios). Aunque este enfoque de programación no incluye los factores de riesgo, permite realizar modificaciones y suministrar ayuda a través de otro canal si se produce un acontecimiento adverso o surge una oportunidad. En cualquier caso, España podría valorar la adopción de un sistema de gestión de riesgos más proactivo en estos contextos tan rápidamente cambiantes.

6.1 Sistema de gestión para resultados. Indicador: El país miembro cuenta con un sistema de gestión para resultados que permite evaluar el desempeño en base a las prioridades de desarrollo, objetivos y sistemas de los países socios

6.1.2 La medición de resultados es todavía débil y no se utiliza un enfoque específico en los contextos de fragilidad

Por último, España no utiliza procedimientos de seguimiento específicos para contextos de fragilidad, situación que quizás debería revisar a medida que fortalezca sus mecanismos de seguimiento.

del Interior, por ejemplo, sobre los flujos migratorios provenientes de Marruecos. Sin embargo, dichos ejemplos de trabajo entre departamentos son más bien intercambios de información que una planificación estratégica coherente.

7. PERSPECTIVA GENERAL DE POLÍTICAS DE COOPERACIÓN CON ESTADOS FRÁGILES DE UNA SELECCIÓN DE DONANTES

Donante	Marco de política	Institucionalidad específica	Enfoque general e instrumental principal	Países/contextos prioritarios	Lecciones de evaluaciones/ estudios
Reino Unido/ Department for Interna-tio- nal Develo- ment (DFID)	El gobierno (varios ministerios) del RU dispone de un documento de política <i>2010 to 2015 government policy: conflict in fragile states</i> . El interés en los EEFF queda muy marcado en el documento, <i>UK aid: tackling global challenges in the national interest</i> (nov. 2015) que compromete al país a destinar la mitad de su ayuda a estos países.	DFID tiene una Unidad de Estabilización y un Departamento de Conflictos, Acción Humanitaria y Seguridad, además de alguna unidad focalizada en crisis específicas como Siria. Cabe señalar que DFID ha destacado personal a otros ministerios involucrados en estos ámbitos.	El trabajo en los EEFF se orienta sobre todo a través de 2 objetivos estratégicos globales: fortaleciendo la paz, seguridad y gobernanza global, y fortaleciendo la resiliencia y la respuesta a las crisis. Aparte de los recursos propios de DFID, el gobierno ha creado una serie de fondos interministeriales, como el Conflict, Stability and Security Fund (CSSF) que estará bajo la responsabilidad del Consejo Nacional de Seguridad y que tendrá casi 2 mil millones de libras anuales. También se creará un fondo de reserva trans-gubernamental de unos 500 millones de libras anuales para responder a crisis	El foco geográfico es amplio, incluyendo partes de África, Asia y el Medio Oriente, con una atención especial a Siria. En la estrategia bilateral de 2010, todavía vigente, el RU identificó 21 EEFF del total de 28 países prioritarios.	La entidad independiente de evaluación de políticas de cooperación, ICAI, hizo una evaluación del aumento de recursos para los EEFF. En sus conclusiones, indica que DFID no tenía capacidad para gestionar bien este aumento, con lo cual el impacto no ha sido tan grande. Recomienda poner más énfasis en gastar bien y no más. Faltó articular una estrategia clara y muchas intervenciones se basaban en expectativas poco realistas. Finalmente, esta evaluación también considera que se debe reforzar el aprendizaje de la experiencia para diseñar mejor en futuro.

Donante	Marco de política	Institucionalidad específica	Enfoque general e instrumental principal	Países/contextos prioritarios	Lecciones de evaluaciones/ estudios
Holanda	<i>Dos documentos son claves: Fragile States Strategy for 2008-2011; y Security and Development in Fragile States (2008). Hay otros documentos posteriores de carácter más general que son relevantes en cierto giro hacia la seguridad como objetivo principal.</i>	Se creó Unidad de Estados Frágiles y Construcción de la Paz en MAE en 2008	Enfoque integrado (“3D”: defensa, diplomacia y desarrollo) es la visión general, pero se aplica de manera diferenciada según cada contexto. La AH domina las aportaciones económicas, pero también se ha destinado bastante a fortalecimiento de capacidades. Al nivel general se detecta un giro de un enfoque general de desarrollo a otro de crecimiento económico como la forma de superar la fragilidad.	Holanda tiene 15 países prioritarios, de los cuales la mayoría pueden clasificarse como EEEF. Se concentran en África y Asia del sur.	Evaluación de IOB (2013) señala que hubo un alto grado de ambición con resultados variados. Se ha logrado integrar diversos instrumentos, pero falta una teoría de cambio.
Suiza (Agencia Suiza de Desarrollo y Cooperación/SDC)	No hay estrategia específica, pero se señalan en principal documento de política (Federal Council Dispatch 2013-2016)	No hay unidad específica en la SDC, sino se aborda en los departamentos geográficos y en un departamento de Cooperación Global de carácter horizontal	Suiza se alinea totalmente con 10 principios de la OCDE. Su enfoque para 2016 es hacer una contribución significativa a reducir las causas de los conflictos, aumentar la resistencia a crisis y mejorar las condiciones de derechos humanos en los países apoyados. Se compromete a dar apoyo de largo plazo y de flexibilizar su instrumental. SDC desarrolla estrategias “sensibles al conflicto”	La mitad (10) de los países prioritarios pueden considerarse frágiles.: Afganistán, Laos (Mekong) y Nepal en Asia; Cuerno de África, Grandes Lagos, Níger y Chad en África; y Haití y América Central (especialmente Honduras)	Evaluación de 2012 concluye que Suiza esta bien posicionada, pero no hay mucha evidencia de que intervenciones cambian condiciones de fragilidad. Considera que debe poner más atención en temas de seguridad, justicia y empleo. La evaluación también opina que falta una visión común suiza en este ámbito y que el enfoque ha sido demasiado tecnocrático.

Donante	Marco de política	Institucionalidad específica	Enfoque general e instrumental principal	Países/contextos prioritarios	Lecciones de evaluaciones/ estudios
USAID (EE.UU.)	USAID cuenta con un documento de estrategia de 2005 Fragile States Strategy, pero desde entonces el enfoque ha evolucionado. De hecho se tiende a preferir el concepto de resiliencia como se ve en documento de 2012, Building resilience in recurrent crises.	El abordaje de los EEFF es complejo en USAID, pues se trata desde la óptica de la pobreza, la gobernabilidad y la construcción de la paz y la resiliencia	USAID cuenta con un marco de fragilidad que utiliza para analizar cada contexto e identificar la respuesta más adecuada. El foco en la estrategia de 2005 fue en la estabilidad, pero ha cambiado con el enfoque de resiliencia que se basa en 3 objetivos: mejora en la capacidad adaptativa; aumento en la habilidad de gestionar y reducir riesgos; y condiciones socio-económicas mejoradas de las poblaciones vulnerables. Según cada contexto, se utilizaría distintos instrumentos, desde la acción humanitaria hasta la cooperación al desarrollo.	No se ha encontrado una lista de EEFF, pero entre las prioridades generales de USAID se encuentran los casos de Afganistán y Pakistán en Asia, el Medio Oriente y varios países africanos, destacando la zona oriental.	Algunos estudios afirman que falta una estrategia general para trabajar en los EEFF, particularmente en cuanto a abordar los factores causales de la fragilidad, más allá de la seguridad (un ámbito que conlleva riesgos importantes). También citan problemas de coordinación intra-burocrática.

Donante	Marco de política	Institucionalidad específica	Enfoque general e instrumental principal	Países/contextos prioritarios	Lecciones de evaluaciones/ estudios
Banco Mundial	El Informe de Desarrollo Mundial 2011 sustenta el trabajo del BM en esta materia. Su enfoque se centra en flexibilidad operativa, aumentar recursos financieros y de personal y forjar alianzas.	El Fragility, Conflict and Violence Group (formalmente, Center on Conflict, Security and Development CCSD) dentro del BM promueve este tema y da apoyo a programas en EEFF	Aparte de sus préstamos del IDA y asistencia técnica con recursos propios, el BM ha creado una serie de Fondos fiduciarios multi-donante como el State and Peace-Building Fund (SPF) creado en 2008 y que desde entonces ha destinado más de 270 millones de dólares a proyectos en todo el mundo.	El BM publica cada año una lista de situaciones armonizadas de fragilidad. La lista del Año Fiscal 2017 tiene 35 países, la mayoría de los cuales son de categoría "IDA". Más de la mitad se encuentran en Africa Sub-sahariana.	El Banco dedicó su principal publicación anual, el Informe de Desarrollo Mundial de 2011 a Conflicto, Seguridad y Desarrollo que ha sido una referencia internacional en esta materia. Su mensaje principal se centraba en la necesidad de enfoques integrales de largo plazo que sitúan al fortalecimiento institucional en el centro. En 2010 se realizó una evaluación de los fondos multi-donante con conclusiones generalmente positivas, aunque encontró problemas en la previsibilidad de los recursos y la definición de responsabilidades.

Donante	Marco de política	Institucionalidad específica	Enfoque general e instrumental principal	Países/contextos prioritarios	Lecciones de evaluaciones/ estudios
Comisión Europea	Este donante cuenta con uno de los marcos estratégicos más completos a la vez que complejos, pues abarca no solo cuestiones de cooperación al desarrollo o AH, sino también temas de seguridad, migraciones, etc. El principal documento actual es el Enfoque Comprehensivo a Conflictos y Crisis (2013), complementado por comunicaciones sobre la respuesta UE a situaciones de fragilidad (2007), la prevención de conflictos (2011), reducción de desastres (2009); apoyo en sociedades en transición (2013), y el enfoque de resiliencia (2013), además de algunos documentos referidos a contextos específicos.	En este caso, la institucionalidad también es compleja pues hay unidades en el Servicio Exterior para el marco estratégico y el vínculo con la diplomacia y la seguridad; en DEVCO y en la Oficina Europea de AH/ECHO. Para AECID, las contrapartes principales son la Unidad de Fragilidad y Resiliencia (B7) y varias unidades de ECHO. La unidad de DEVCO tiene un papel de impulso, coordinación y fortalecimiento de capacidades de análisis y gestión, así como de recogidas de lecciones	Se está primando el enfoque que enfatiza la necesidad de coordinación (dentro de las instituciones de la UE, con los estados miembros y con los OOH pertinentes), la resiliencia, y lograr la más adecuada combinación de instrumentos. Se dedican recursos también al desarrollo de los RRHH propios. En los últimos años, aparte de instrumentos propios (muy especialmente el Instrumento de Estabilidad y Paz, Acción Humanitaria y el Instrumento para Democracia y DDHH) se han creado varios Fondos Fiduciarios, incluyendo la Facilidad para la Paz en Africa (2003), otro para infraestructura en Africa (2007), uno para situaciones de emergencia en esta región (2015) y un fondo regional para la crisis de Siria (Madad).	Es un donante con un alcance global con lo cual su trabajo en fragilidad se realiza en todas las regiones, aunque está muy concentrado en Africa subsahariana y el Medio Oriente.	DEVCO ha elaborado varios manuales fruto de su experiencia, destacándose “Operating in situations of conflict and fragility” de 2015 que resume el marco estratégico e institucional e incluye notas de orientación técnica sobre la programación, trabajar con contrapartes, etc. Este documento está disponible junto con muchos otros recursos en un espacio de Capacity4Dev. No hay evaluaciones generales sobre el trabajo realizado en este ámbito, pero hay varios estudios sobre la cooperación en países en situación de fragilidad. Actualmente, se contempla realizar una evaluación sobre el Instrumento de Estabilidad y entre 2017 y 2018 otras sobre prevención de conflictos y resiliencia. En 2016 se inicia una evaluación sobre seguridad alimentaria en el Sahel.



MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN



Av. Reyes Católicos, 4
28040 Madrid, España
Tel. +34 91 583 81 00

www.aecid.es