

# SUPERAR LA FRAGILIDAD DE ÁFRICA

## FORJAR UN NUEVO ENFOQUE EUROPEO



<b>GESTIÓN DE ACONTECIMIENTOS COMPLEJOS</b>	<b>4</b>
<b>CARAS NUEVAS, NUEVAS PERSPECTIVAS</b>	<b>5</b>
<b>EL MUNDO EN EL SIGLO XXI</b>	<b>5</b>
<b>2 COMPRENSIÓN DE LA FRAGILIDAD</b>	<b>6</b>
<b>IMPORTANCIA DE LA FRAGILIDAD</b>	<b>7</b>
<b>FRAGILIDAD ÚNICA</b>	<b>9</b>
<b>ORÍGENES DE LA FRAGILIDAD AFRICANA</b>	<b>10</b>
<b>LA CARA OCULTA DE ÁFRICA EN LA RECESIÓN MUNDIAL</b>	<b>11</b>
<b>ESTADOS DE ELASTICIDAD</b>	<b>13</b>
<b>UNA BASE SEGURA PARA EL DESARROLLO</b>	<b>15</b>
<b>PASAMOS PÁGINA EN POLÍTICA DE DESARROLLO</b>	<b>16</b>
<b>LEJOS DE LA FRAGILIDAD</b>	<b>17</b>
<b>EL PRIMERO, PERO NO EL ÚLTIMO</b>	<b>18</b>
<b>CONOZCA AL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL IED</b>	<b>19</b>



# PRÓLOGO

El Informe Europeo sobre el Desarrollo ayudará a la Unión Europea a aclarar su visión sobre el desarrollo, enriquecer sus políticas e influir en el debate internacional. También constituirá un complemento de otros informes fundamentales sobre el desarrollo, en un intento por reflejar la diversidad de los puntos de vista que coexisten sobre distintos temas y, si procede, los enfoques propios de Europa, basados en los valores sociopolíticos europeos, así como en su propia historia y experiencia. Estamos plenamente convencidos de que no debe existir un monopolio del pensamiento en un campo tan complejo y rico como la política de desarrollo.

3

La primera edición de este año aborda el tema multidimensional y complejo de la “fragilidad”, centrándose en particular en el África subsahariana, donde se encuentran los países más frágiles. Abordar las situaciones de fragilidad, que se ha descrito como el “desafío de desarrollo más difícil de nuestra era” es, con toda la razón, una preocupación creciente para Europa y para la Comunidad Internacional en su conjunto.

El núcleo de esta ambiciosa iniciativa de investigación sobre políticas lo ha constituido un proceso intensamente participativo en el que han tomado parte un amplio abanico de expertos en la materia, políticos y representantes de la sociedad civil de Europa y África. Gracias a la construcción de una base analítica común sobre cómo abordar mejor estas situaciones complicadas, esta primera edición del IED ayudará a Europa a poner a punto su enfoque estratégico sobre la fragilidad y a definir políticas más coherentes en el futuro.



**Stefano Manservisi**

Director General para el desarrollo  
Comisión Europea



**Yves Mény**

Presidente  
Instituto Universitario Europeo (IUE)



# GESTIÓN DE ACONTECIMIENTOS COMPLEJOS



La EU pretende ser un buen ciudadano del mundo y reflejar los valores de la solidaridad y cohesión que tan importantes son para

los ciudadanos europeos. Esto explica el motivo por el que Europa es el principal proveedor de ayuda humanitaria y para el desarrollo. Juntos, la Unión Europea y sus 27 Estados miembros dedicaron casi 50 000 millones de euros a la ayuda para el desarrollo y a la ayuda humanitaria en 2008. Esta cifra representa un incremento aproximado del 8% respecto del año anterior y asciende a casi 100 euros por ciudadano.

Estos recursos se controlan para ayudar a conseguir que los países en desarrollo avancen hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) fijados para 2015. En total, los ODM son ocho: erradicar la pobreza extrema; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad medioambiental; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

## UN DESAFÍO CRECIENTE

“Las cifras de ayuda de la UE del año pasado son bastante positivas, pero todavía se necesita un esfuerzo resuelto para garantizar la consecución de los objetivos fundamentales para la lucha contra la pobreza mundial”, afirmó Louis Michel, que era Comisario europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria en el momento de publicarse las cifras.

Según los informes facilitados por la ONU, el rápido crecimiento económico experimentado en muchos países en desarrollo, concretamente en Asia, ha ayudado a millones de personas a escapar del círculo vicioso de la pobreza extrema. No obstante, los ODM están en riesgo en algunos países, donde decenas de millones de personas caen en la pobreza y se revierten pasos significativos que se habían dado hacia el desarrollo, en especial entre los denominados “países frágiles” del África subsahariana.

En un documento de investigación de la UE titulado *“Millennium Development Goals at midpoint”*<sup>1</sup>, se llega a la conclusión de que “a pesar del ascenso reciente del

crecimiento desde 2000, África subsahariana se sigue quedando atrás respecto de los ODM relacionados con la renta y con otros aspectos”. Y están apareciendo pruebas que demuestran que la crisis económica mundial está exacerbando esta situación.

Sin embargo, esto no debe hacer que la comunidad internacional olvide su compromiso con el desarrollo de las naciones más pobres y vulnerables del planeta. “El desarrollo no forma parte del problema, sino que es una parte de la solución mundial a la crisis”, destacó el Presidente de la Comisión, José Manuel Barroso. “No puede haber recuperación económica sin los países en desarrollo. Nuestro crecimiento y nuestra estabilidad están inextricablemente vinculados a los suyos, y viceversa”.

## VISIONES EUROPEAS

Europa es un líder mundial y pionero en el campo del desarrollo. Sin embargo, dada la envergadura de los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional (donantes, países colaboradores y sociedad civil) en su labor de forjar un mundo más justo, la UE necesita una herramienta que le ayude a cristalizar su visión sobre el desarrollo e influir en el debate internacional.

El Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) es, precisamente, esa herramienta. Se trata de una nueva iniciativa que pretende, en estrecha colaboración con la comunidad investigadora y los colaboradores de los países en desarrollo, elaborar una perspectiva europea sobre los temas de desarrollo. Este informe independiente enmarca un punto de vista basado en un conocimiento más profundo y fundamentado en las pruebas recabadas del mundo en desarrollo y de los desafíos a los que se enfrenta, y presenta ideas políticas innovadoras que pueden marcar realmente la diferencia.

Esta iniciativa está respaldada en la actualidad por la Comisión Europea y seis Estados miembros (Finlandia, Alemania, Luxemburgo, España, Suecia y Reino Unido).

La primera edición, publicada en octubre de 2009, se centra en el tema complejo y multidimensional de la fragilidad, así como en los planteamientos dirigidos a abordarla, con especial hincapié en África subsahariana. El informe lo ha elaborado un equipo de expertos del Instituto Universitario Europeo (IUE) bajo la dirección

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg\\_paper\\_final\\_20080916\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/mdg_paper_final_20080916_en.pdf)

de Giorgia Giovannetti. Muchos países subsaharianos padecen situaciones que pueden recibir el calificativo de "frágiles" a causa de diversos factores, tales como conflictos, mala gobernanza, debilidad de las instituciones y falta de cohesión social. La fragilidad, que ha sido descrita como el "desafío de desarrollo más difícil de nuestra era", y cómo abordarla constituyen uno de los principales asuntos de la agenda política europea e internacional, como se explica más adelante en este folleto.

Para garantizar la máxima calidad del informe y que abarque un amplio abanico de perspectivas, el IUE

## CARAS NUEVAS, NUEVAS PERSPECTIVAS

Las soluciones locales suelen ser la manera más eficaz de resolver los problemas locales y abordar los retos locales. Desde este punto de partida, la iniciativa "Caras nuevas para el desarrollo africano" del IED ha proporcionado a los investigadores africanos una plataforma destacada en la que exponer sus conclusiones e impresiones sobre el desarrollo.

De un total de 158 solicitudes originales procedentes de 38 países, se invitó a 15 investigadores de toda África a presentar sus investigaciones en una importante conferencia del IED celebrada en Accra, capital de Ghana.

En conjunto, estos jóvenes investigadores de talento aportaron valiosas instantáneas sobre el terreno acerca de los factores que contribuyen a la fragilidad en el África subsahariana y sobre cómo afectan a las sociedades y a las personas que viven allí. Abarcaban temas como las causas y consecuencias de la fragilidad; cómo afecta a la educación; el uso de los mecanismos de gobernanza africanos tradicionales para descentralizar el poder; violencia electoral y fragilidad; la caída de Zimbabue hacia la fragilidad; la gestión del petróleo y la inseguridad alimentaria en Nigeria; la discriminación de género en el mercado laboral camerúnés; la "maldición" de los diamantes en Sierra Leona; o el vínculo entre ayuda y crecimiento.

Los trabajos elaborados por los jóvenes investigadores africanos, así como un artículo y un podcast sobre ellos, están disponibles en la página web del IED.

ha empleado un proceso participativo y consultivo sometido a revisiones colegiadas. El informe se basa principalmente en la literatura existente, pero se han encargado investigaciones originales a institutos e investigaciones especializados. Además, se han celebrado numerosos talleres y conferencias en Europa y África para debatir los temas planteados en el documento. Las consultas colegiadas de este tipo han contribuido a asegurar un proceso de elaboración participativa y transparente que ha integrado a las principales partes interesadas de Europa y África.

Si desea obtener más información acerca del proceso de preparación del IED, visite <http://erd.eui.eu/> y lea el folleto titulado *"Towards the European Report on Development: an inclusive and participatory process"*.

## EL MUNDO EN EL SIGLO XXI

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) están dirigidos a conseguir que el siglo XXI sea una época más justa y próspera para los pueblos de todo el mundo. Los ODM son ocho en total:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre;
- Lograr la enseñanza primaria universal;
- Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer;
- Reducir la mortalidad infantil;
- Mejorar la salud materna;
- Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades;
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente;
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.



## COMPRENSIÓN DE LA FRAGILIDAD

***Es posible que la mejor manera de comprender la fragilidad sea contrastarla con la "resiliencia".***

En Europa y otros países desarrollados, damos por sentado que el Estado estará siempre presente para garantizar nuestra seguridad, proteger el Estado de Derecho y proporcionarnos una amplia gama de servicios, desde recoger las basuras y construir carreteras hasta proporcionar educación y seguridad social.

Pero existen lugares en el mundo donde el Estado no puede o no consigue realizar sus tareas fundamentales. Los gobiernos de estos países "frágiles" no poseen la capacidad o la legitimidad para gobernar con eficacia. En estos países, los ciudadanos pueden carecer de los servicios públicos más básicos, tales como el acceso a agua potable o a atención sanitaria primaria, y con frecuencia viven una inseguridad acuciante.

Definir y medir la fragilidad es una tarea que plantea un desafío inmenso. Esto se debe, en parte, a que no hay una definición única y aceptada de manera universal de este concepto, ni tampoco una lista acordada voluntariamente. Si a esto se añade la ingente cantidad de factores que contribuyen a la fragilidad y la escasez de datos disponibles, su medición se complica en grado sumo.

### VAGONES DE COLA

La fragilidad de los Estados afecta gravemente al desarrollo. Sobrecargados con instituciones estatales disfuncionales y atrapados en la trampa de pobreza, el desarrollo en los países frágiles no cumple los objetivos mínimos, y menos aún con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Si bien únicamente en torno al 15% de la población del mundo en desarrollo vive en países

frágiles, representa la tercera parte de las personas del mundo en situación de pobreza y la mitad de los niños que mueren antes de cumplir cinco años.

Son muchos los factores que constituyen las raíces de la fragilidad, pues abarcan herencias históricas, conflictos, tensiones étnicas, mala gobernanza, debilidad de las instituciones, lucha por los recursos naturales, envergadura económica reducida (en especial cuando el país es, por añadidura, inmenso desde el punto de vista geográfico), y muchos otros.

Los estados frágiles comparten algunas características, tales como una infraestructura infradesarrollada, inseguridad alimentaria extendida y niveles reducidos de capital humano. Además, hay otros factores externos como las tendencias económicas mundiales que pueden ejercer un efecto de aumento o reducción de la fragilidad.

No obstante, los países frágiles no son una especie de masa uniforme. En realidad, "fragilidad" es un término genérico que abarca un grupo de sociedades extremadamente diverso, con circunstancias y composiciones socioeconómicas, culturales y políticas muy distintas. Cabe destacar que la fragilidad del Estado, en la peor de sus formas, no corresponde jamás a un vacío político total, puesto que existen instituciones informales (desde movimientos de base hasta milicias) que suelen desempeñar algunas de las funciones que corresponderían al Estado.

Los países que padecen de fragilidad presentan una enorme diversidad en lo tocante a su composición y sus circunstancias socioeconómicas y culturales. Sin embargo, tienen en común el hecho de que su fragilidad ha afectado gravemente a sus perspectivas de desarrollo.

## CONSECUENCIAS DE LA FRAGILIDAD

7

**La fragilidad tiene graves repercusiones para los ciudadanos de los Estados frágiles, para las sociedades que la padecen, para los países vecinos y para la comunidad internacional en su conjunto: por eso nos atañe a todos.**

El núcleo de la fragilidad del Estado es una historia humana. Decenas, si no son cientos, de millones de personas viven en los Estados frágiles y sufren los estragos y la indignidad de la inseguridad, la pobreza y la exclusión. Paul Collier, director del Centro de Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford, describe en su libro *The Bottom Billion* a los ciudadanos de los países frágiles como personas que "viven y mueren en las condiciones del siglo catorce".

Los países frágiles se han quedado atrás con respecto a otros países en desarrollo, en especial los del sur y sudeste de Asia, en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, los ODM podrían dar una imagen injusta de algunos Estados frágiles que han registrado progresos. Habitualmente, los Estados frágiles del África subsahariana partieron de una situación mucho peor que la de otros países en desarrollo. Esto significa que, por ejemplo, para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza, los países subsaharianos necesitarían índices de crecimiento económico (y de ayuda exterior) sin parangón en ningún otro lugar del mundo.

La investigación llevada a cabo en el contexto del IED revela que la pobreza, la desnutrición (con una media del 40% en los Estados africanos frágiles que llega a alcanzar el 76% en la República Democrática del Congo), la baja participación en la enseñanza y la mortalidad elevada por debajo de los cinco años son mucho más graves en los países del África subsahariana que en los países en desarrollo que no son frágiles. Además, el número de personas que viven sumidas en la pobreza en Estados frágiles es tres veces mayor que en los países en desarrollo que no se encuentran en situación de fragilidad.

Las elevadas tasas de desnutrición están ligadas claramente al hecho de que los países frágiles carecen de la capacidad de garantizar la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, puesto que no pueden gestionar con eficacia la producción y distribución de alimentos, ni tampoco proteger los activos agrícolas contra su degradación y alteración. En otros casos, las crisis alimentarias pueden dar lugar a la fragilidad que, a su vez, reduce aún más la seguridad alimentaria. Esto se pone de manifiesto en el hecho de que las crisis alimentarias se han triplicado en el África subsahariana entre las décadas de los años ochenta y el principio del nuevo milenio.

Además de las penurias de la pobreza, la fragilidad suele ir acompañada de graves violaciones de los derechos humanos más básicos, como el derecho a la vida y a la seguridad. Esto se cumple especialmente en los grupos de población más vulnerables, entre los que se cuentan mujeres, niños y minorías étnicas. Uno de los terribles tributos que pagan las mujeres es el tráfico de que son objeto para su explotación sexual.

### CÍRCULO VICIOSO

La paradoja de la fragilidad es que no suele ser frágil el modo en que atenaza al país. Una vez que un país ha caído en la trampa de la fragilidad, resulta muy difícil salir de ella, lo que hace que resulte muy complicado abordarla tanto para la nación en sí como para sus socios de desarrollo. Por ejemplo, los 35 países que el Banco Mundial definió como "frágiles" en 1979 siguen siéndolo en 2009, tres décadas después. Además, ningún país africano frágil tiene un valor superior a 115 en el Índice de Desarrollo Humano de la ONU. El último de ellos es Sierra Leona con 179.

La persistencia de la fragilidad podría estar causada por un círculo vicioso de factores que se alimentan entre sí: la pobreza, los bajos niveles de desarrollo y las instituciones infradesarrolladas provocan fragilidad que, a su vez, provoca más de lo mismo.

Con frecuencia, la fragilidad puede desencadenar conflictos, y viceversa: los conflictos también pueden provocar fragilidad. Casi tres cuartas partes de los mil millones de personas que están en el “fondo” del mundo (y cuya amplia mayoría vive en países frágiles) han padecido recientemente una guerra civil o están inmersos en ella. Lo que es más, aunque en este momento estén en paz o viviendo una situación posconflicto, el riesgo de que los países frágiles se precipiten a una guerra civil en un plazo de cinco años es terriblemente elevado: aproximadamente, uno de cada seis.

Esta propensión a los conflictos ha dejado cicatrices en todo el continente y se ha cobrado un grave precio en vidas humanas. Por ejemplo, el *African Development Report*<sup>2</sup> estima que los 27 años de guerra civil que ha sufrido Angola (1975-2002) han provocado 160 000 muertes directas en combate y más de un millón y medio de muertes como resultado de las hambrunas, epidemias y otras causas relacionadas con el conflicto. La guerra de la República Democrática del Congo ha sido la más mortífera desde la segunda Guerra Mundial, pues se ha cobrado en torno a 5,4 millones de vidas.

Además, las mujeres y los niños se encuentran entre los grupos más vulnerables en los países frágiles, en especial si padecen un conflicto. Tras un análisis elaborado por el IED se ha comprobado que, en promedio, los países africanos más frágiles tienen un nivel de desigualdad de género que duplica el del resto del continente. Además, la dependencia de los mecanismos informales en los Estados frágiles puede perjudicar a las mujeres, porque las instituciones tradicionales suelen aplicar políticas discriminatorias.

Esto pone de manifiesto la necesidad de abordar la dimensión del género en la fragilidad. Este punto se refleja en el trabajo de Isaac Oluwatayo de la Universidad de Ado-Ekiti (una de las “Caras nuevas para el desarrollo africano” del IED), que descubrió que en las zonas rurales de Nigeria, “La seguridad alimentaria es más probable en los hogares dirigidos por mujeres que tienen acceso a recursos que en aquellos con menos acceso. Indirectamente, lo que pretendemos explicar es que debe darse más autonomía a las mujeres”.

## PROBLEMAS EN LOS PAÍSES VECINOS

La fragilidad no es negativa solamente para las poblaciones de los países frágiles, sino también para sus países vecinos debido a sus efectos secundarios (por ejemplo, afecta al comercio intrarregional, tiene un

efecto disuasorio de la inversión internacional o incluso alimenta las tensiones étnicas), que pueden debilitar o desestabilizar a toda el área.

Se estima que el 80% del coste de la fragilidad, en términos de crecimiento económico perdido, lo soportan los países vecinos estables, cuyo potencial crecimiento económico se reduce de media en torno a un 0,6% anual. Así pues, si cada país tiene de media 3,5 vecinos, las pérdidas de este “efecto negativo sobre los vecinos” puede ascender a más de 160 000 millones de euros en África.

Cuando un Estado frágil sufre una guerra civil, la repercusión sobre sus vecinos puede ser aún más grave. Aunque los conflictos no son contagiosos, a veces crean efectos secundarios. Un ejemplo de ello es el gobierno liberiano de Charles Taylor, que proporcionaba mercenarios, financiación, armas e infraestructuras a los grupos rebeldes de la vecina Sierra Leona con la esperanza de controlar las minas de diamantes y las redes económicas de la región.

Otro ejemplo es Zaire (ahora la RDC), cuya primera guerra civil (1996-1997) se desencadenó, en parte, a causa de la entrada de refugiados hutus procedentes de Ruanda que huían de los posibles ataques de los tutsis que se vengaban del genocidio instigado contra ellos por los hutus en 1994.

## DIMENSIÓN MUNDIAL

La fragilidad también puede tener repercusión mundial que puede afectar a la comunidad internacional en su conjunto. Un ejemplo reciente de ello es el resurgimiento de la piratería en el golfo de Adén, que está estrechamente relacionada con las turbulencias que padece Somalia. Además, los refugiados económicos, políticos y de guerra no se limitan a marcharse a las sociedades vecinas, sino que también, comprensiblemente y a menudo con reticencias, huyen de la fragilidad de su hogar para construirse vidas más estables y mejores en Europa y otros lugares prósperos del mundo.

Y lo que es más fundamental: en un mundo de riqueza y prosperidad crecientes, es inaceptable para la comunidad internacional quedarse de brazos cruzados mientras cientos de millones de personas se ven privadas de sus derechos humanos más básicos, a la seguridad y al bienestar.

Con todo ello, no es sorprendente que el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, describa los Estados frágiles como “el desafío de desarrollo más difícil de nuestra era”.

<sup>2</sup>[http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African%20Development%20Report%202008.2009\\_00\\_Full\\_Report.pdf](http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/African%20Development%20Report%202008.2009_00_Full_Report.pdf)

# FRAGILIDAD ÚNICA

*Si bien los países frágiles tienen algunas características en común, es importante reconocer que cada uno de ellos es único y, por consiguiente, requiere un enfoque personalizado.*

La fragilidad es un concepto difícil de definir. Identificar qué países podrían considerarse “frágiles” constituye un desafío igual de complicado. En algún nivel, la mayoría de las sociedades tienen algún aspecto de fragilidad real o posible que les afecta, lo que resulta mucho más aparente en tiempos de crisis, como en las épocas económicamente difíciles.

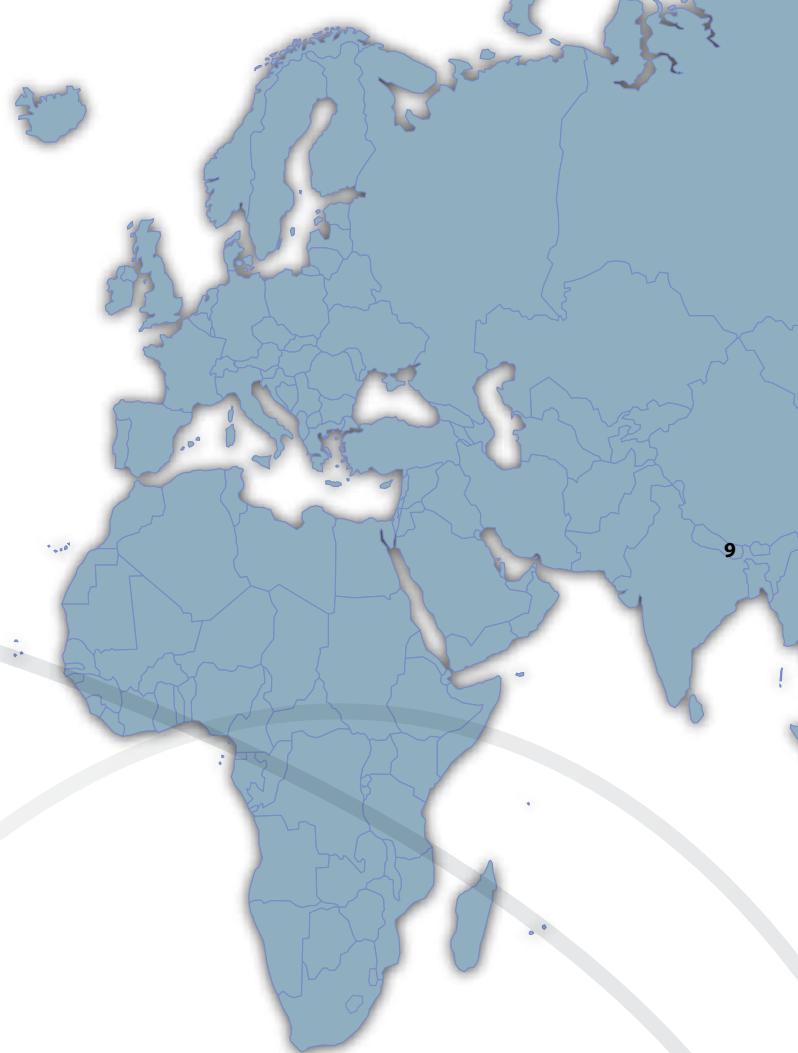
Sin embargo, como ya hemos dicho, los países que obtienen la nada preciada etiqueta de “frágiles” comparten una serie de características comunes, tales como su incapacidad para garantizar la seguridad de sus ciudadanos o de proporcionarles los servicios públicos básicos que cabe esperar de todo Estado moderno.

Aunque hay diferencias sustanciales entre los Estados frágiles y los países estables o resilientes, también existe una enorme diversidad entre los países que padecen situaciones de fragilidad. “Hay pocos aspectos que sustancien la fragilidad aparte de sus síntomas: pobreza, inseguridad, propensión al conflicto, corrupción”, afirma Iván Briscoe, un experto investigador de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (Fride) de Madrid.

Pueden ser ricos o pobres en recursos naturales; pueden presentar un crecimiento económico alto o bajo; su carga de deuda exterior puede ser pesada o ligera. Además, la fragilidad se puede desencadenar por una cantidad enorme de factores (desde un conflicto violento hasta la erosión gradual de la capacidad y legitimidad del Estado) y se puede manifestar en distintos grados de intensidad.

## NO EXISTE UN MODELO UNIVERSAL

A modo de ilustración, tanto Angola como Zimbabwe se encuentran en la lista de países en situación de fragilidad de la OCDE para 2009, pero son muy diferentes. A pesar de estar formalmente en paz desde 2002 y de



haber experimentado varios años de crecimiento económico de dos dígitos impulsado por el aumento de los precios de las materias primas, Angola sigue teniendo tasas de analfabetismo y mortalidad infantil elevadas.

En cambio, la economía de Zimbabwe ha ido en descenso, pero la tasa de analfabetismo es una de las más bajas del África subsahariana y el índice de mortalidad infantil sigue siendo relativamente bajo.

Dada la naturaleza diversa y heterogénea de los países frágiles, no puede haber un “modelo universal” que permita abordar los retos que plantea su desarrollo. El concepto de fragilidad resulta útil para marcar los países que exigen una atención especial y para los que el juego convencional de herramientas de desarrollo no resulta apropiado.

En los países frágiles, no suelen funcionar las soluciones rápidas, que pueden llegar incluso a empeorar la situación. Las situaciones de fragilidad requieren una implicación activa a largo plazo, adaptada y conforme a su contexto.

# ORÍGENES DE LA FRAGILIDAD AFRICANA

***Muchas de las semillas de la fragilidad africana se deben a la diversidad del África subsahariana y su baja densidad de población, a la herencia colonial, y a la incapacidad para reformar, después de conseguir la independencia, las instituciones que los imperios europeos dejaron atrás.***

10

Aunque los poderes europeos estuvieron presentes en África durante siglos, se reducían principalmente a pequeños asentamientos costeros y la devastación de las sociedades locales se limitó sobre todo a África oriental, en especial a causa de la trata de esclavos.

A pesar de tratarse de un período relativamente breve, fue durante la denominada “disputa por África” (entre 1880 y la primera Guerra Mundial) cuando el “imperialismo informal” daría lugar a una forma de gobierno que tuvo consecuencias profundas a largo plazo para gran parte del África subsahariana. Según el IED, “la experiencia colonial marcó un punto de inflexión en la historia africana”.

Este experimento colonial importó instituciones extranjeras, trazó fronteras nacionales arbitrarias, deterioró o cooptó el liderazgo indígena (creando una especie de “despotismo descentralizado”) y dio lugar a economías extravagantes orientadas a transferir recursos a los poderes coloniales. “En la mayor parte de África, el Estado es esencialmente artificial, ‘suspendido por encima’ de una sociedad que jamás lo habría generado y que no lo pidió”, observa la erudita británica Virginia Luling. Algunos expertos señalan que esta combinación volátil destinó a muchos Estados africanos a “fracasar” prácticamente desde sus inicios.

Pero la presencia europea en África también exacerbó un desafío existente. “El problema fundamental al que se enfrentan quienes tratan de construir un Estado en África, ya sean los reyes precoloniales, los gobernadores coloniales o los presidentes en la etapa de independencia, ha sido proyectar su autoridad sobre territorios inhóspitos que contienen una densidad de población relativamente baja”, escribe Jeffrey Herbst en *States and power in Africa*.

## OPORTUNIDADES PERDIDAS

Después de la segunda Guerra Mundial, los Estados del África subsahariana fueron obteniendo gradualmente su independencia. “La transición pacífica del gobierno colonial a la autonomía política representaba una oportunidad clara para librarse de las características institucionales perjudiciales de los Estados coloniales”, afirma el IED. “Sin embargo, las élites políticas de estos países recién nacidos casi nunca fueron más allá de una mera ‘africanización’ de la burocracia”.

La imposibilidad de “indigenizar” las estructuras de los Estados pos-coloniales se debió a varios factores: la debilidad de las instituciones estatales a menudo hizo que los líderes posteriores a la independencia fuesen precavidos con sus reformas; muchos de esos líderes tenían perspectivas occidentalizadas; la dificultad para retrazar las fronteras; y el hecho de que la perpetuación de las instituciones coloniales conviniese a los intereses de algunos líderes corruptos y de las economías occidentales. No deja de ser irónico que la ayuda exterior, a pesar de estar destinada a ayudarles, en algunos casos haya perpetuado una cultura de dependencia que ha retrasado el desarrollo indígena mediante la movilización de sus recursos domésticos.





## LA CARA OCULTA DE ÁFRICA EN LA RECESIÓN MUNDIAL

***Puede que no haya aparecido en muchos titulares, pero el África subsahariana y, en particular, sus Estados más frágiles, ha recibido el duro golpe de la crisis económica mundial, con gravísimas implicaciones para su desarrollo.***

Durante buena parte de una década, las perspectivas eran buenas para la mayoría del África subsahariana que había estado registrando índices de crecimiento económico robustos. Cuando la crisis financiera se hizo patente en 2008, muchos expertos y autoridades en la materia pensaron que dejaría de lado al África subsahariana, por su diminuto sector financiero y su reducido grado de integración en el sistema financiero mundial.

Sólo unos cuantos países con mercados financieros más desarrollados (Ghana, Kenia, Nigeria y Sudáfrica) sufrieron el mismo tipo de turbulencias en el sector financiero que en el mundo más industrializado. De hecho, el mercado de valores de Nigeria sufrió caídas incluso superiores a las de muchos países desarrollados.

Sin embargo, de la misma forma en que la crisis financiera infectó la economía real en los países desarrollados, se abatió sobre las economías africanas cuya dependencia del comercio internacional ha aumentado durante la última década (y, por consiguiente, son más vulnerables a las recesiones mundiales).

En un momento en que el África subsahariana y, en particular, sus vértices más frágiles, necesitan más que nunca el crecimiento económico para poder sacar a más ciudadanos de la pobreza, sus economías se han ralentizado de manera significativa. El promedio del crecimiento real esperado del Producto Interior Bruto

(es decir, de la renta nacional) para 2009 rondará el 1,5%, una caída importante con respecto a la estimación del 5,5% de octubre de 2008. De confirmarse, 2009 sería el primer año en toda una década en que la renta per cápita habrá caído realmente en la mayoría de los países frágiles del África subsahariana.

Si bien los países industrializados datan el inicio de la recesión mundial en el momento de la explosión de la burbuja de los valores de alto riesgo a finales de 2007, en muchos sentidos la crisis empezó mucho antes en los países frágiles del África subsahariana, y en especial para los ciudadanos ordinarios y pobres. Aunque la crisis de los alimentos y los combustibles de 2007-2008 resultó incómoda para los consumidores occidentales, fue devastadora para muchos africanos y los sumergió más aún en una pobreza infame.

### EFFECTO DE FILTRACIÓN DE LA MISERIA

La recesión mundial amenaza los progresos realizados por los países subsaharianos hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. "Aunque los efectos iniciales de la crisis financiera tardaron en materializarse en África, su impacto está cada vez más claro. Está arrasando con las empresas, las minas, los puestos de trabajo, los ingresos y los medios de subsistencia; en breve, es una crisis para el desarrollo en toda regla", concluye un informe del Comité de Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales Africanos<sup>3</sup>.

El Banco Africano de Desarrollo calcula que 27 millones de africanos se enrolarán en las filas de la pobreza, mientras la Organización Internacional del Trabajo prevé que el desempleo aumentará en un 8,5% en 2009. "En África,

<sup>3</sup> <http://www.londonsummit.gov.uk/resources/en/PDF/africa-recommendations>

aunque nos libramos de los efectos de la primera oleada, estamos sufriendo la segunda ronda", observó Joe Masawe del Banco de Tanzania en la conferencia del IED celebrada en Accra (Ghana). Además, al contrario que en los países industrializados, el "impacto para el sistema financiero va a venir probablemente del sector real".

No cabe duda de que existe una enorme heterogeneidad entre los países africanos y sus poblaciones, tanto en términos del impacto de la crisis como de su capacidad para hacer frente a estos efectos. Sin embargo, como se señala en el IED, la fragilidad de las instituciones del Estado ha obstaculizado en general la capacidad de los gobiernos de los países frágiles para reaccionar ante las sacudidas y mitigar sus efectos. La combinación de las recientes conmociones externas (alimentaria, de combustible, financiera y económica) plantea el riesgo de desestabilizar aún más los Estados frágiles o incluso de abocar a algunos que eran estables o elásticos a situaciones de fragilidad y conflicto, de las que resulta más sencillo entrar que salir.

### CONDUCTORES DE LA CRISIS

En el IED se identifican cuatro canales de transmisión indirecta a través de los cuales la recesión mundial ha llegado hasta las costas del África subsahariana: caída de las exportaciones, reducción de las remesas procedentes de las comunidades de la diáspora, disminución de los niveles de inversión extranjera directa, y recorte incipiente del flujo de ayuda extranjera.

La crisis ha golpeado al África subsahariana sobre todo a través del comercio. La mayoría de los países dependen de las exportaciones de materias primas (ya sean recursos agrícolas o naturales) para su crecimiento económico, y la desaceleración económica mundial ha reducido drásticamente la demanda de estas materias, con la consiguiente volatilización drástica de los precios.

Como en las recesiones anteriores, África parece haber sufrido una reducción desproporcionada de las exportaciones en comparación con otras regiones en desarrollo, aunque dependan de las exportaciones de materias primas. En parte, esto podría deberse a que los exportadores subsaharianos, al carecer de fuentes de crédito domésticas, dependen más de la financiación del comercio, como las cartas de crédito de los países de destino, que están desapareciendo. Otro motivo es que las empresas africanas carecen de los recursos humanos y del capital para hallar nuevos nichos o ascender por la cadena de valor en tiempos de crisis.

En cierto modo, las personas son una de las exportaciones más importantes del África subsahariana, ya que las remesas enviadas a casa por los trabajadores africanos que trabajan en países más ricos o estables de África o de Occidente constituyen una fuente de ingresos significativa, en especial para los Estados más pobres y frágiles. Las estimaciones de remesas registradas prevén una reducción de hasta el 7%, mientras que las transferencias no oficiales, en particular desde otros países africanos, son difíciles de medir pero pueden ser significativas para algunos países frágiles.

### RALENTIZACIÓN DEL FLUJO

Un patrón parecido está emergiendo para la inversión extranjera directa. Aunque la inversión extranjera directa lleva varios años creciendo, en África subsahariana siguen registrándose algunos de los niveles más bajos del mundo. A medida que la recesión restringe el crédito y reduce los beneficios para las empresas en las economías en desarrollo y emergentes, esto les ha llevado a invertir menos en el extranjero, en particular en los países subsaharianos que se consideran de "alto riesgo". De hecho, la inversión en recursos naturales y fabricación se ha suspendido en gran medida. Por ejemplo, en Zambia y Botsuana se han cancelado proyectos de minería, y en Sudán se ha pospuesto una refinería.

La única excepción en que la inversión directa extranjera ha crecido verdaderamente es la tierra, que los países están comprando para conseguir seguridad alimentaria o biomasa para los biocombustibles. Aunque esto podría amortiguar la crisis, los efectos potenciales de estas aportaciones en los países receptores son muy controvertidos, porque podrían socavar su seguridad alimentaria o abrir la puerta a la corrupción.

Aunque los gobiernos donantes han reiterado su compromiso con los ODM y es posible que hayan declarado que hacen lo posible para mantener los niveles de ayuda actuales, existen cada vez más pruebas de que los flujos de ayuda al desarrollo están en descenso. Si fuera así, se repetiría el patrón de las recesiones anteriores y lo más probable es que los países frágiles sean las principales víctimas. Siendo realistas, aunque los gobiernos mantuviesen sus compromisos anteriores de aumentar la ayuda a África, es posible que esto diera lugar a un aumento de los flujos, porque los compromisos de ayuda se expresan como porcentajes de la renta nacional, y ésta, al igual que los tipos de cambio de algunas monedas fundamentales (como la libra británica contra el dólar estadounidense), está bajando.

# ESTADOS RESILIENTES

***A pesar de la aparente fragilidad de gran parte del África subsahariana, muchas comunidades africanas han desarrollado mecanismos de respuesta y de adaptación que pueden proporcionar prototipos y modelos autóctonos de construcción de un Estado sostenible y resiliente.***

Desde el final de la Guerra Fría, la “construcción del Estado” se ha convertido en una prioridad para los Estados donantes. Por muy diversas razones, los esfuerzos de la comunidad internacional han sido principalmente jerárquicos y se han centrado en los aspectos técnicos de la construcción de instituciones, como la formación de jueces y funcionarios, la redacción de leyes, la creación de tribunales o la ayuda para organizar elecciones.

En los últimos años se han ido dando cuenta cada vez más de que la construcción de un Estado es un proceso endógeno que no se puede importar del extranjero ni estar dirigido por actores externos: lo mejor que puede hacer la comunidad internacional es prestar asistencia. Además, los cambios más sólidos son los que vienen desde la base y no se pueden imponer desde arriba (ni del exterior). Por añadidura, la construcción del Estado lleva implícitos gran cantidad de factores y aspectos intangibles que es preciso controlar y tener en cuenta.

En respuesta a esta constatación, la comunidad internacional ha ido orientando gradualmente sus esfuerzos hacia la facilitación de los cambios y las reformas endógenas promovidos desde la base para las estructuras de gobernanza tanto formales como informales.

## DESARROLLO SOSTENIBLE

Los ecosistemas ricos en biodiversidad que cuentan con especies con gran capacidad de adaptación presentan mayor resiliencia ante las circunstancias cambiantes y las convulsiones externas. Esto se debe a que, al igual que sucede en las poblaciones humanas con distintos talentos y conocimientos, si se plantea una situación negativa el sistema tiene la capacidad de hacerle frente.

En realidad, aunque la “resiliencia” es un concepto que se inicia en las ciencias naturales, ha encontrado su sitio natural en el campo del desarrollo. Una sociedad con recursos humanos, materiales e institucionales diversos a su disposición suele ser más apta para aguantar

las tormentas inesperadas, como las épocas en que la economía es adversa. Sin embargo, una sociedad o comunidad que lleva una existencia precaria y se limita a esforzarse para subsistir suele carecer de la capacidad para abordar los cambios inesperados.

A pesar de la fragilidad de muchas naciones africanas y sus instituciones formales, las sociedades subsaharianas han demostrado una amplia capacidad y aptitud para adaptarse con creatividad a la sucesión reiterada de episodios de crisis. De hecho, han desarrollado mecanismos sofisticados y consolidados de supervivencia, respuesta y adaptación, que van desde los sistemas de seguros intrafamiliares e comunitarios hasta las instituciones tradicionales de gestión del suelo que, a menudo, traspasan las fronteras nacionales artificiales. Estos mecanismos pueden ayudar a proteger la población de algunos de los costes humanos y para el desarrollo que la fragilidad del Estado impone, pero sin conseguir amortiguarlos del todo.

## MECANISMOS DE RESPUESTA LOCALES

Abena Odumro de la Universidad de Ghana ha investigado los efectos que las sacudidas económicas y de otros tipos pueden ejercer en los hogares africanos y las estrategias de respuesta que han empleado para abordarlos. Ha descubierto que la crisis mundial actual añade un estrato de riesgo e incertidumbre más a comunidades y hogares ya propensos al riesgo.

Las conmociones pueden tener ramificaciones a corto y largo plazo. Por ejemplo, inmediatamente después de un desastre natural en Costa de Marfil, disminuyó la asistencia a la escuela y aumentó la desnutrición. Sin embargo, en las situaciones en que las turbulencias negativas provocan una inversión insuficiente en educación y sanidad, estas consecuencias adversas pueden mantenerse en el tiempo.

Cuando reciben un golpe adverso, los hogares suelen emplear una amplia gama de estrategias de respuesta, como vender activos para financiar el consumo o reducir el consumo, recurrir al apoyo de las redes de base, como la familia, el clan o la aldea, emigrar para encontrar mejores oportunidades y enviar remesas, o utilizar mecanismos informales de préstamo y seguros. Sin embargo, los mecanismos informales funcionan mejor

cuando el impacto afecta a personas o grupos pequeños, no a la comunidad en su conjunto.

### RECUPERACIÓN DE LO FUNDAMENTAL

La resiliencia constituye un aspecto esencial del desarrollo sostenible porque una sociedad incapaz de adaptarse a los cambios difícilmente podrá desarrollarse a lo largo del tiempo. Mejorar la resiliencia de los países frágiles conlleva impulsar la capacidad de las instituciones informales y formales para superar las turbulencias y navegar hacia el desarrollo y la prosperidad.

Una vía prometedora consiste en construir instituciones sólidas y sostenibles para emplear, adaptar y expandir los instrumentos de gobernanza indígenas y tradicionales. Jesse McConnell, un investigador sudafricano

que ha formado parte de la iniciativa “Caras nuevas para el desarrollo africano” del IED, ha explorado cómo la descentralización y el uso de los mecanismos de gobierno indígenas puede mejorar la gobernanza en los países frágiles que presentan una diversidad geográfica o étnica inmensa, o ambas.

“En Ruanda, aplican una idea indígena denominada *Imihigo* que, básicamente, requiere compromiso público... para conseguir objetivos y metas concretos dentro de un marco de tiempo concreto”, explicó. McConnell descubrió que *Imihigo* “ha contribuido a crear una nueva identidad nacional a la vez que ha instalado una cultura de la prestación de servicios y de la exigencia de responsabilidades entre sus servidores públicos y líderes políticos”.



# UNA BASE SEGURA PARA EL DESARROLLO

**Los Estados frágiles suelen sufrir la lacra de la inseguridad. La piedra angular de la resiliencia y la estabilidad es la seguridad. La UE ha desempeñado una función fundamental en este ámbito, y puede seguir haciéndolo.**

En la famosa jerarquía de necesidades de Maslow, las necesidades de seguridad son el segundo paso de la pirámide, justo encima de las necesidades fisiológicas como respirar, el agua y los alimentos. Lo que se aplica a las personas individuales también se aplica a una sociedad, en mayor o menor medida. Si bien la relación entre desarrollo y seguridad es compleja y no siempre es directa, no cabe duda de que están estrechamente interrelacionadas. La seguridad constituye un problema particularmente crucial en los países frágiles porque a menudo padecen una inseguridad crónica y persistente.

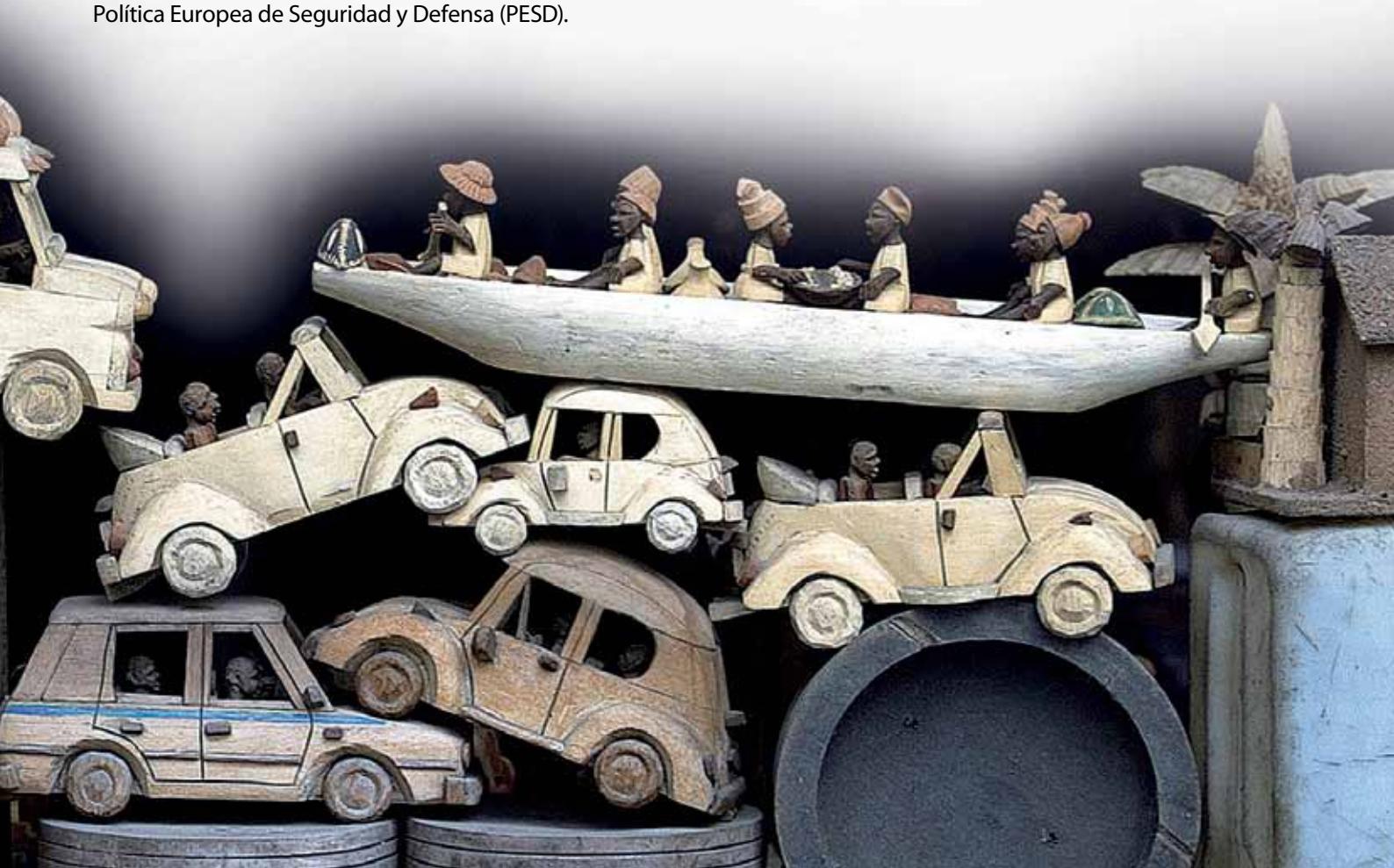
Dada la importante relación entre seguridad y desarrollo, la UE ha centrado gran parte de sus esfuerzos en esta área en los últimos años y ha desarrollado varias políticas e instrumentos para promoverla. "El nexo entre la seguridad y el desarrollo es el núcleo de la política exterior particular de la UE y su surgimiento como poder civil mundial", subraya el IED. Algunos de esos instrumentos son la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

## COHERENCIA Y UNIFORMIDAD

La seguridad no es un problema autónomo ni se puede desligar del contexto local ni conseguirse de forma estandarizada. Cada contexto es único y, como se destaca en el IED, es importante que cualquier asistencia en el ámbito de la seguridad conlleve la participación de la población local, esté adaptada a sus necesidades y redunde en el mejor interés de la sociedad en su conjunto.

También es esencial que la seguridad esté integrada en un paquete más amplio de políticas y programas complementarios que incluyen la conciliación política, la buena gobernanza, la reforma institucional y el desarrollo de capacidades, el impulso de la participación de la sociedad civil, por no mencionar las inversiones en economía, infraestructura y salud.

Esta complementariedad está englobada en el concepto de Coherencia de las políticas en favor del desarrollo (CPD) integrado en los tratados de la UE y está dirigida a garantizar que todas las políticas de la Unión Europea estén al servicio del proceso de desarrollo.



# PASAMOS PÁGINA EN POLÍTICA DE DESARROLLO

**La UE ya aplica algunas políticas sólidas para abordar la fragilidad. El IED pretende ayudar a actualizar, ajustar y refinar este enfoque cambiante.**

El problema de la fragilidad y de cómo gestionar los Estados frágiles ya lleva varios años en el punto de mira de la UE. "La UE no trabaja con una hoja en blanco para desarrollar una respuesta mejor a las situaciones de fragilidad", explica el IED.

Desde nada menos que 2001, la presidencia belga de la Unión Europea durante seis meses declaró los Estados frágiles una prioridad máxima. En 2005, las experiencias y conclusiones obtenidas en esta área se aportaron al Consenso europeo sobre desarrollo, un documento de política histórico en el que la UE y sus Estados miembros cristalizaron una visión compartida del desarrollo basada en el compromiso con la erradicación de la pobreza y la construcción de un mundo más estable y justo.

Habiendo identificado la "fragilidad del Estado" como uno de los cinco principios clave de la política de desarrollo, en el Consenso se describe un enfoque de la UE basado en reformar la gobernanza, consolidar el Estado de Derecho, luchar contra la corrupción, crear instituciones estatales viables e impulsar la capacidad del Estado. El documento de política también aboga por mantener el compromiso incluso en las situaciones más difíciles, para evitar la emergencia de "Estados fracasados".

## ADAPTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

En 2007, tras extensos debates y consultas, se publicaron un Comunicado de la Comisión, una serie de Conclusiones del Consejo y una Resolución del Parlamento Europeo en que se esboza una respuesta global de la UE a las situaciones de fragilidad.

En un documento de investigación de la UE elaborado en 2008 titulado "Millennium Development Goals at midpoint: where do we stand and where do we need to go?" se recomienda una agenda de desarrollo especial para los Estados frágiles. En 2009 deberá finalizarse el plan de acción de la UE para situaciones de fragilidad y conflicto, con propuestas concretas para adoptar un enfoque europeo más coherente y estratégico de los Estados en situación de fragilidad. Como parte de este esfuerzo, la Comisión también pretende reformar sus instrumentos y procedimientos

financieros a fin de aumentar su capacidad de respuesta ante los desafíos que plantea la fragilidad.

En general, la Unión Europea aplica un planteamiento de tres vías respecto de la fragilidad en el África subsahariana: marcos de trabajo políticos completos; marcos de trabajo políticos conjuntos de la UE y África (como el Acuerdo de Cotonú, que describe los principios más importantes de la cooperación al desarrollo entre la UE y sus socios de África, el Caribe y el Pacífico); así como políticas de desarrollo y directrices de políticas relativas a la seguridad, prevención de conflictos, buena gobernanza, coherencia política, etc. que sean globales en toda la UE.

## DIMENSIÓN EUROPEA

En asociación con sus socios africanos, la UE se encuentra bien situada para marcar la diferencia en el contexto de la fragilidad. Esto se debe a que la Unión Europea es un actor político que utiliza todo el espectro de políticas (no solamente las que están relacionadas directamente con el desarrollo) que pueden ayudar a los países frágiles a avanzar hacia la estabilidad. Cabe destacar su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) a través de cual los 27 Estados miembros ponen en común sus energías diplomáticas sobre asuntos de importancia mutua. "Creo que la UE se encuentra en una situación muy buena para actuar contra la fragilidad porque no existe ningún instrumento político mágico que funcione por sí solo", comentó Paul Collier de la Universidad de Oxford en un seminario del IED celebrado en Barcelona. "Muy pocas agencias controlan ese espectro completo. Por ejemplo, el Banco Mundial es, en esencia, una agencia de ayuda. No tiene el mandato de ir mucho más allá. En cambio, la Unión Europea, al ser una especie de gobierno, abarca todos los instrumentos políticos".

Además, la UE trabaja con un amplio abanico de actores además de los gobiernos, desde autoridades locales y la sociedad civil hasta las organizaciones regionales, que pueden aportar distintas perspectivas a su comprensión de los contextos y dinámicas locales. Asimismo, la UE, a través de sus Estados miembros o de las delegaciones de la Comisión, está presente desde hace mucho tiempo en los Estados africanos, incluidos los frágiles, lo que puede aportar un valor increíble al adaptar las respuestas a cada situación única.

Debido a la diversidad de las necesidades de los países beneficiarios, es importante que los programas de desarrollo (y por ende las políticas en las que se basan) tengan la suficiente flexibilidad para funcionar con eficacia. Por este motivo, en palabras de la principal autora del informe, Giorgia Giovannetti, el IED es más un “marco de trabajo para la reflexión” que una disposición política. Giovannetti destaca asimismo que para que Europa combatá con éxito la fragilidad, es necesario que reafirme su

función en el escenario mundial. Para hacer hincapié en este mismo argumento, el informe advierte: “El valor añadido de la UE va a seguir infrautilizado hasta que la [UE] y los Estados miembros sean capaces de hablar y actuar con una misma voz y una misma intención... y cuenten con una división de trabajo eficaz y aplicable”. Esto requiere una mayor coherencia y coordinación políticas en toda la UE, por encima de las consideraciones técnicas de crear una visión y estrategias políticas comunes.

17

## LEJOS DE LA FRAGILIDAD

***Los países en situación de fragilidad tienen que alejarse de la fragilidad y acercarse a la resiliencia. Con todas las políticas y los instrumentos que tiene a su disposición, la UE puede ayudar en este proceso, pero para ello se necesita un enfoque adaptado a cada país y una implicación a largo plazo que abarque todos los ámbitos políticos.***

Vivimos en una época de incertidumbre: la economía mundial se ha ralentizado, el poder económico del mundo está trasladándose gradualmente hacia el Este y, por su parte, el cambio climático, el aumento de la población y el agotamiento de los recursos van a cobrarse un alto precio, en especial entre los más débiles y vulnerables del mundo.

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio se pretende cerrar el abismo de desarrollo entre los que tienen y los que no, y dejar atrás las desigualdades del siglo XX para construir un mundo más justo. Pero el problema de la fragilidad de los Estados amenaza con socavar estas aspiraciones.

Las dos próximas décadas van a ser fundamentales para que el siglo XXI no represente una oportunidad perdida más para el África subsahariana. La región posee todos los ingredientes para el éxito: una población joven y creciente, recursos naturales abundantes y tierras fértiles. Lo que no tiene son la estabilidad y resiliencia para poder aprovechar sus activos.

Por su parte, la Unión Europea debe desempeñar su función para crear estas condiciones, pero para ello se necesita un compromiso sostenido. El IED insta a la UE a

“conseguir que su compromiso con los Estados frágiles sea creíble, que sus políticas sean fáciles de comprender y que su impacto sea sustancial”.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el IED es más un “marco de trabajo para la reflexión” que una disposición política. No pretende volver a inventar la rueda. En cambio, intenta sacar conclusiones de las décadas de experiencia y, basándose en ellas, señalar un camino hacia adelante para hacer frente al desafío aparentemente inabordable de la fragilidad del Estado. Reconoce que a lo largo de los años se han producido muchos éxitos y algunos fracasos, y que todos ellos proporcionan valiosas lecciones para el futuro.

### EN LA ENCRUCIJADA

En esencia, cada país en situación de fragilidad es único y, por consiguiente, debe seguir su propia ruta para salir de la fragilidad. Para ello es imprescindible controlar todas las políticas y todos los instrumentos disponibles de manera que se adapte al contexto local y para ello, a su vez, se necesita una comprensión plena y profunda de la situación. Por ello, el IED insiste en que la UE debe “personalizar las políticas generales a fin de abordar problemas específicos y adaptarlas a los contextos individuales”.

Juntos, la UE y los actores locales (desde los gobiernos hasta la sociedad civil) deben planear el camino hacia el futuro. Los esfuerzos deben centrarse en un amplio espectro de prioridades a largo plazo, porque los problemas de los Estados frágiles son de índole principalmente estructural y persistente, por lo que requieren un compromiso estable y sostenido, así como enfoques flexibles.

En el IED se identifican cinco áreas prioritarias clave para el compromiso de la UE, que son: salvar las distancias entre las necesidades a corto plazo y las políticas y resiliencia a largo plazo; mejorar el capital humano y social; respaldar la construcción del Estado y la cohesión social; respaldar una mejor gobernanza en el ámbito regional, incluida la integración regional; y reforzar la seguridad.

Por añadidura, el IED defiende que la UE debe concentrar sus esfuerzos y su apoyo en aquellas áreas en las que goza de una ventaja comparativa.

Desarrollar el capital humano, por ejemplo, es importante porque la fuerza de una sociedad reside en las personas que la componen. Invertir en enseñanza en los Estados frágiles, trabajar por reducir las diferencias

de género y desarrollar el capital social son ámbitos fundamentales para conseguir un crecimiento económico y un desarrollo sostenidos a largo plazo.

Además, para promover la sostenibilidad y la responsabilidad auténticas, es preciso controlar y expandir los recursos domésticos infrautilizados a partir de la consolidación de una base fiscal doméstica y del desarrollo de instituciones financieras locales sólidas.

A pesar de su importancia para el bienestar individual y para la economía en su conjunto, desde hace años la agricultura y la ganadería están desatendidas en el África subsahariana. En el IED se aboga por que se dé la vuelta a esta situación mediante una mayor inversión en el sector agropecuario.

## EL PRIMERO, PERO NO EL ÚLTIMO

La edición de 2009 del Informe Europeo sobre el Desarrollo (IED) es la primera pero, en modo alguno, la última. El IED va a convertirse en un informe anual, centrado en distintos temas y problemas pertinentes cada año, con el objetivo de ayudar a adaptar la política de desarrollo a las nuevas oportunidades y los nuevos retos que se presenten en el contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio fijados para 2015, pero también después de esa fecha.

En cada edición del IED se proporcionará un análisis sólido y opciones de políticas que contribuyan a modificar y adaptar la política de desarrollo de la UE a fin de hacer frente a las nuevas realidades internacionales en un mundo cada vez más interdependiente.

Un ejemplo de estos nuevos retos y oportunidades es el proceso de cambio del equilibrio entre los poderes políticos y económicos mundiales. Están emergiendo varios países, no sólo como importantes actores económicos, sino también como participantes políticos y donantes de gran relevancia.

La inestabilidad económica mundial, incrementada por la triple commoción alimentaria, del petróleo y financiera, así como por la ralentización económica actual, está planteando preguntas fundamentales sobre cómo se gestiona la mundialización. Esto podría dar lugar a reformas orgánicas de las estructuras de gobernanza internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial.

La competencia por unos recursos naturales más escasos, de los cuales una proporción significativa se encuentra en países en desarrollo, va en aumento entre los países económicos, tanto consolidados como emergentes. Además, el cambio climático, con sus graves implicaciones para el desarrollo, constituye una prioridad creciente en la agenda política internacional.

Ya se han iniciado los preparativos para el informe del año próximo. En los meses venideros se hará público el tema de la edición de 2010. La información sobre el IED de 2010 estará disponible en el sitio web del IED, donde podrá mantenerse al día de las noticias más recientes relativas a este informe suscribiéndose al boletín electrónico.



# CONOZCA AL EQUIPO DE INVESTIGACIÓN DEL IED

## *El equipo básico del IED está compuesto de 11 integrantes:*

**Giorgia Giovannetti:** jefe de equipo del informe IED. Es catedrática de economía en la Universidad de Florencia y catedrática visitante de la Universidad de Nueva York en Florencia.

**Wendy Harcourt:** editora de la publicación *Development* y asesora experta de la Sociedad para el Desarrollo Internacional.

**Thierry Verdier:** director científico del centro de investigación PSE (*Paris-Jourdan Sciences Économiques*).

**Marta Reynal-Querol:** catedrática asociada de economía de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, y catedrática adscrita a la Graduate School of Economics de Barcelona.

**Shailaja Fennell:** ponente de estudios sobre el desarrollo adscrita al Departamento de economía agropecuaria de la Universidad de Cambridge. Es miembro del colegio Jesus College de la Universidad.

**Pascal Vennesson:** catedrático de ciencias políticas y presidente adjunto de "Seguridad en Europa" en el Instituto Universitario Europeo.

**Franklin Allen:** catedrático de ciencias financieras y económicas en The Wharton School de la Universidad de Pensilvania y codirector de The Wharton Financial Institutions Centre.

**Ingo Linsenmann:** director del proyecto del IED en el Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman de Florencia.

**Simone Bertoli:** asistente de proyecto del IED del Instituto Universitario Europeo. También trabaja en la transnacionalidad de los inmigrantes en el Instituto de Investigación de Mercados Laborales y Profesión (IAB, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) de Nuremberg.

**Elisa Ticci:** asistente de proyecto del IED del Instituto Universitario Europeo. También trabaja como ponente sobre economía en la Universidad de Florencia y como consultora del Banco Mundial.

**Marco Sanfilippo:** asistente de proyecto del IED del Instituto Universitario Europeo. Además, está investigando sobre la inversión china directa en Europa en el Centro de Estudios Avanzados sobre China Contemporánea (CASCC, Centro Alti Studi Cina Contemporanea).

## CONTACTO

Si desea realizar alguna consulta sobre el Informe Europeo sobre el desarrollo, póngase en contacto con la Secretaría del IED, en la dirección:

DEV-EDR-SECRETARIAT@ec.europa.eu

# **SUPERAR LA FRAGILIDAD DE ÁFRICA**

## **FORJAR UN NUEVO ENFOQUE EUROPEO**

<http://erd.eui.eu/>