

# Desarrollo de la capacidad en ámbitos frágiles

Autor: Heinz Greijn, Jefe de Redacción < editor@capacity.org >

**El concepto de 'Estado frágil' ingresó en el discurso del desarrollo al iniciarse los años 90, cuando se desintegró el Gobierno de Somalia. Hubo miles de víctimas de la violencia y millones corrieron riesgo de inanición, pero no se prestó mucha atención a los Estados frágiles ni a las políticas de desarrollo. Los países donantes concentraron su asistencia en unos pocos países, particularmente donde había buena gobernabilidad.**

Esto cambió pronunciadamente después del ataque terrorista al World Trade Center, Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. Repentinamente, se acordó prioridad en la agenda de desarrollo a los Estados frágiles, y probablemente allí permanecerán mucho tiempo. Antes de ese evento (llamado 9/11), se solía considerar que el trabajo en Estados frágiles era ingrato y un despilfarro de recursos; es ahora evidente que no pueden dejarse de lado las necesidades de desarrollo de algunos Estados frágiles. Después de 9/11, muchos donantes formularon estrategias y enfoques para trabajar en y con esos países.

En cada país difieren las causas de la inestabilidad, pero el ámbito resultante es vulnerable y caótico. Es difícil saber por dónde empezar para transformar la inseguridad en estabilidad. Como lo explica Derrick Brinkerhoff en la crónica, no hay modelos para alcanzar objetivos de desarrollo en Estados frágiles; sólo guías para el eficaz desarrollo de la capacidad.

Para la comunidad internacional, el Estado es el punto de entrada clave; pero, por definición, el Estado frágil tiene muy poca capacidad de absorción. Es imprescindible que las iniciativas de desarrollo de la capacidad asignen claras prioridades. Los Estados frágiles, en particular, deben decidir cuáles capacidades básicas han de fortalecer para asumir rápidamente sus funciones de unificación nacional.

En el corto plazo, la necesidad de restablecer los servicios prima sobre la de fortalecer las capacidades básicas del Estado. En nuestra columna por invitación, Juana de Catheu señala que en las primeras etapas de recuperación, la fragilidad local puede ser tan grande que es necesario contratar externamente todas las funciones gubernamentales; a veces, hasta funciones tan básicas como mantenimiento del orden público, gestión financiera y administración de aduanas. Si bien la comunidad internacional se hace cargo de la situación transitoriamente, debe estar dispuesta a apoyar y fortalecer las capacidades que se vayan plasmando.

Una condición vital para el éxito es un ámbito nacional seguro. Toga McIntosh, Ministro de

Planificación y Asuntos Económicos de Liberia, nos habla de la importancia de desmovilizar excombatientes para que el país no vuelva a sumirse en conflictos. La mayor capacidad para ofrecer seguridad puede ser una poderosa fuente de legitimidad del Estado. Olaf Juergensen lo demuestra con el ejemplo de Mozambique. Al desminar los caminos principales, el Gobierno ganó legitimidad y consolidó el proceso de paz y seguridad nacionales. Con los ejemplos del Iraq y las Islas Molucas, Peter Brorsen muestra cuán importante es la seguridad para que un gobierno pueda entablar con la sociedad civil una relación de confianza.

También deben fortalecerse desde un principio la gestión de las finanzas y las adquisiciones públicas. Sanjeev Gupta, del FMI, explica cómo las instituciones fiscales pueden coordinar la asistencia exterior, aumentar la capacidad de absorción de asistencia y posibilitar así el desarrollo de la capacidad en todos los demás sectores.

Otro tema recurrente del debate sobre apoyo a los Estados frágiles es la distribución de funciones entre agentes estatales y no estatales. John Wood explica cómo las organizaciones de la sociedad civil de Haití recibieron gran apoyo de la comunidad internacional para la asistencia humanitaria a los pobres; en muchos casos, esas organizaciones funcionan paralelamente a las instituciones estatales. Hay quienes creen que esto es un problema, y quienes piensan que es una solución. El Ministro McIntosh afirma que la distribución de funciones entre agentes no estatales en Liberia puede ser confusa. Dado que en ese pequeño país hay más de 90 ONG internacionales y casi 700 ONG locales, el desarrollo de la capacidad es fragmentario, situación agravada porque muchas ONG tienden a competir con el sector privado.

Ambrose James y Frances Fortune muestran el papel positivo de las organizaciones de la sociedad civil en Sierra Leona y describen la importante contribución de las ONG durante las elecciones nacionales.

Los artículos reunidos en este número indican que, en situaciones frágiles, un liderazgo responsable y la capacidad de congregarse a la gente en pro de un objetivo común, son imprescindibles para lograr estabilidad. Esas capacidades no pueden subcontratarse afuera ni crearse; deben ser fomentadas internamente siempre que sea posible.