



# Estrategia para la consolidación de la paz y la construcción del Estado en el trabajo de la COSUDE en contextos frágiles y situaciones de conflicto



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Agencia Suiza para el Desarrollo  
y la Cooperación COSUDE

# Lista de abreviaturas

AOD	Asistencia oficial para el desarrollo
CAD/OCDE	Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
DFAE	Departamento Federal de Asuntos Exteriores
DICPE	Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado
DIH	Derecho internacional humanitario
DOB	Directrices operacionales básicas
DSH	División Seguridad Humana del DFAE
EBDH	Enfoque basado en los derechos humanos
EC	Estrategia de cooperación
EIM	Enfoque interministerial
ERL	Evaluación de los riesgos locales
FFNP	Fondo Fiduciario de Nepal para la Paz
GCP	Gestión del ciclo de proyectos
GPSC	Gestión de programas sensible a los conflictos/contextos
GSC	Gestión sensible al conflicto
IDM	Informe sobre el Desarrollo Mundial
IGO	Informe de gestión de la oficina
INCAF	Red Internacional sobre Conflictos y Fragilidad
MERV	Sistema de monitoreo de cambios relevantes para el desarrollo
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OfCo	Oficina de cooperación suiza
OPE	Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado
PdC	Protección de civiles
RH	Recursos Humanos
SCI	Sistema de control interno
SECO	Secretaría de Estado para Asuntos Económicos
SFC	Situaciones frágiles y afectadas por conflictos
VSG	Violencia sexual y de género

# Índice

<b>Lista de abreviaturas</b>	<b>2</b>
<b>Índice</b>	<b>3</b>
<b>1. Objetivos y fundamentos</b>	<b>5</b>
<b>2. Ámbitos de aplicación</b>	<b>7</b>
<b>3. Contexto de las políticas internacionales y suizas</b>	<b>9</b>
<b>4. Principios Estratégicos</b>	<b>11</b>
<b>5. Prioridades temáticas de la COSUDE en situaciones frágiles y afectadas por conflictos (SFC)</b>	<b>15</b>
<b>6. Modalidades de trabajo: Contexto/Gestión de programas sensible a los conflictos (GPSC)</b>	<b>19</b>
<b>7. Anexos</b>	
I: Gestión integral de riesgos: Tres esferas de riesgo (“Círculos de Copenhague”)	23
II: Compilación de los instrumentos de la COSUDE utilizados para integrar un enfoque de GPSC a nivel de contexto, programa/portafolio y gestión	23
III: Matriz de gestión para países frágiles y afectados por conflictos	23
IV: Etapas para la elaboración de estrategias de cooperación en contextos frágiles	25
V: Glosario: conflicto, fragilidad, derechos humanos, consolidación de la paz, construcción del Estado	27



Movimiento popular (Jana Andolan II), 2006, Nepal

# 1. Objetivos y fundamentos

La presente estrategia expone la contribución de la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) para la consolidación de la paz y la construcción del Estado en contextos frágiles y situaciones de conflicto. Explica los principios estratégicos, las prioridades temáticas, las modalidades de trabajo, el marco institucional y las modalidades de ayuda que orientan la labor de la COSUDE y sus contrapartes en estos contextos. La estrategia se basa en los siguientes fundamentos: apoyar a los países en su camino para superar la fragilidad y las situaciones de conflicto violento es sumamente importante para la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria. En este sentido, esta estrategia contribuye a la configuración de una política exterior general que tiene por objeto promover un cambio positivo contra la violencia estructural en una época en que las crisis han alcanzado un nivel sin precedentes, y reducir los riesgos y los problemas globales (tales como el “terrorismo” y la radicalización).

Se considera que aproximadamente la mitad de los países contrapartes de la COSUDE son frágiles. Según la OCDE, “una región o un Estado frágil es débil en su capacidad de desempeñar las funciones básicas de gobernanza, o tiene poca capacidad de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o Estados frágiles son más vulnerables a las crisis internas o externas, tales como las económicas o las provocadas por desastres naturales”. En cambio, los países con mayor éxito en la consolidación de la paz y la construcción del Estado tienen la capacidad y la legitimidad de gobernar de manera eficaz y de “gestionar y adaptarse a la evolución de las necesidades y expectativas sociales, los cambios en las élites y los acuerdos políticos, y a la creciente complejidad institucional”. A partir de datos del Banco Mundial, de los bancos regionales y del Índice de Estados Frágiles, la OCDE considera que unos 50 países son frágiles. Existe una compleja relación entre fragilidad y conflicto. La fragilidad puede ser causada por un conflicto y un conflicto

puede verse exacerbado por la fragilidad. Las causas y la dinámica de la fragilidad son muy variadas: países que viven una guerra civil, como Siria e Iraq; países como Nepal, Timor-Leste y Sierra Leona que salen de un largo período de violencia e inestabilidad; países que tienen instituciones endémicamente débiles (Haití, República de Congo); y otros donde tiene lugar una lenta e incierta transición hacia la democracia (Myanmar). La tendencia internacional es abordar la fragilidad más allá de los Estados frágiles, incluyendo núcleos locales y regionales de fragilidad. Al igual que en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011, el enfoque de la COSUDE está en las Situaciones frágiles y afectadas por conflictos (SFC). Muchos países frágiles están muy atrasados con respecto al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Crisis recientes, causadas por el virus del ébola o como sucede ahora en los conflictos actuales en Sudán del Sur o Ucrania, muestran que al no abordar las causas profundas de la marginación social y política, los organismos de desarrollo solo ofrecen respuestas técnicas a desafíos políticos. Por lo tanto, los esfuerzos de consolidación de la paz y la construcción del Estado a escala local y nacional abarcados por el concepto de fragilidad resultan por sí solos insuficientes. Si no se integran como un objetivo general en los esfuerzos humanitarios y de desarrollo, la pobreza y la fragilidad no se pueden reducir de forma sostenible.

En 2012, el Parlamento suizo decidió fortalecer el compromiso de Suiza en los contextos frágiles. De acuerdo con el Mensaje al Parlamento sobre la Cooperación Internacional (2013-2016), la COSUDE tiene el mandato de contribuir de forma significativa a mejorar las condiciones de vida, reducir las causas de los conflictos, aumentar la resistencia a las crisis y velar por el respeto de los derechos humanos en determinados contextos frágiles. Esta estrategia expone las dimensiones estratégicas y operativas de este compromiso político.

Cerca de Renk, en Sudán del Sur, una niña lleva un bidón del CICR. © COSUDE/Christian Scherer



## 2. Ámbitos de aplicación

La presente estrategia se aplica al trabajo de la COSUDE en situaciones frágiles y afectadas por conflictos. Es aplicable a las estrategias de cooperación, políticas, programas y proyectos, en el compromiso con la labor de la COSUDE con las organizaciones internacionales y regionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil financiadas por ella. En este sentido, presenta el posicionamiento de la COSUDE en el marco de un enfoque interministerial (EIM, "whole-of-government"). Los principios, prioridades y modalidades de trabajo que se definen en esta estrategia se aplican sistemáticamente, pero teniendo en cuenta las particularidades del contexto. Muchos ejemplos de distintos países muestran la

pertinencia de comprender la fragilidad antes de que estalle la violencia y demuestran que la fragilidad no se limita a las zonas geográficas tradicionales en las que la COSUDE lleva a cabo su labor de cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. La situación de los grupos marginados en los países de renta media exige un replanteamiento de las intervenciones de la COSUDE (véase también el informe del Banco Mundial "Inclusion Matters"). Por consiguiente, la COSUDE aplica una comprensión dinámica de la fragilidad y clasifica las situaciones como frágiles a resultas de análisis contextuales periódicos.



WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM

WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM

WARREN  
PAIX  
FRIEDEN  
PEACE  
PAZ  
SALAM  
PAU  
SALAM



TAKI

# 3. Contexto de las políticas internacionales y suizas

- › Según el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011, más de 1500 millones de personas de todo el mundo viven en contextos frágiles. Estas personas tienen más del doble de probabilidades de padecer malnutrición que las que viven en otros países en desarrollo. Asimismo, en dichos contextos, el número de niños que no va a la escuela es más de tres veces superior. Hasta hace unos años, la respuesta al conflicto y la fragilidad era integrar la sensibilidad al conflicto, su prevención y otras cuestiones a la cooperación internacional. Se acordó un nuevo enfoque cuando los ministros de la OCDE/CAD en 2007 aprobaron los diez Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad (véase el anexo V); y del Nuevo Acuerdo para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles (New Deal) en el foro de alto nivel de la OCDE sobre la eficacia de la ayuda en Busan en 2011. Gracias a estos compromisos, el apoyo a los países en sus esfuerzos por superar la fragilidad y los conflictos violentos ha pasado a ser una prioridad política de la cooperación internacional. La comunidad internacional, incluidos todos los actores multilaterales, ha reconocido que la puesta en práctica de esta prioridad va más allá de “no hacer daño” y una “sensibilidad al conflicto” y hace hincapié en ayudar a reducir las causas de los conflictos, fomentar la resiliencia a nivel estatal y comunitario y promover los derechos humanos. Mediante el establecimiento del Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado (DICPE), la comunidad internacional y una serie de gobiernos receptores negociaron el enfoque del New Deal que se rige por cinco Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado (OPE):
  - Legitimidad política
  - Seguridad de las personas
  - Justicia
  - Fundamentos económicos
  - Ingresos y servicios
- › Orientar la labor en los países conforme a indicadores para cada OPE, que se adapten a los contextos específicos y permitan hacer un seguimiento de los progresos realizados a escala nacional y mundial.
- › Centrarse en nuevas maneras de iniciar y apoyar transiciones inclusivas, dirigidas y asumidas como propias por los países para superar su situación de fragilidad.
- › Crear un clima de confianza proporcionando ayuda y gestionando los recursos de una manera más eficaz, adaptándolos para obtener resultados.

Globalmente, desde 2012 se han logrado avances significativos en la aplicación del New Deal en términos de cambios en las políticas de los organismos donantes y multilaterales, mientras que los progresos sobre el terreno son bastante lentos. No obstante, los esfuerzos emprendidos para que las políticas se centren en monitorear la ayuda a los Estados frágiles parece estar dando frutos, pues ahora se asigna más ayuda a los Estados frágiles que a los no frágiles. Pero la mayor parte va a los países importantes desde el punto de vista geopolítico, dejando ‘huérfanos de la ayuda’ a una serie de Estados, la mayoría de los cuales también son frágiles (véase el anexo VI). La COSUDE basa su trabajo en los contextos frágiles en estos compromisos políticos internacionales, así como en las conclusiones de la evaluación de 2011 de su labor en dichos contextos. A raíz de ello, en junio de 2012, la Dirección de la COSUDE elaboró un plan de implementación para fortalecer sus respuestas institucionales y de gestión en los contextos frágiles.

El derecho internacional humanitario (DIH) también desempeña un papel en las SFC, pues regula los derechos de las poblaciones civiles en los conflictos armados. La estrategia suiza de protección de los civiles (PdC) se aplica a situaciones de conflicto armado que exponen a las poblaciones civiles a ciertos riesgos (ej. desplazamiento forzado) y que entran en el ámbito de aplicación del DIH. Esta estrategia también podría aplicarse a contextos frágiles que potencialmente pueden desembocar en un conflicto armado, así como a situaciones posteriores a conflictos donde persisten los efectos de las hostilidades.

El DICPE, compuesto por los 20 Estados frágiles del grupo g7+, actores de desarrollo y organizaciones internacionales, establece tres objetivos principales:



Grafitis en las calles de Tegucigalpa (Honduras). © COSUDE/Thomas Jenatsch

## 4. Principios Estratégicos

Según la revisión por pares de 2013 realizada por el CAD, Suiza está bien posicionada para trabajar de forma eficaz en contextos frágiles y situaciones de conflicto: es un país neutro sin un pasado colonial, un actor humanitario y de desarrollo de tamaño mediano que cuenta con un gran cúmulo de experiencias en contextos frágiles y con una presencia activa sobre el terreno. La COSUDE basa su labor en las SFC en los siguientes principios estratégicos fundamentales:

### 4.1 Prioridad política en los países y regiones frágiles

La decisión de la COSUDE sobre las regiones y los países prioritarios se basa en el compromiso de Suiza de fortalecer su labor en los contextos frágiles centrándose en la reducción sostenible de la pobreza; la asistencia y el socorro humanitarios, las contribuciones destinadas a mantener abiertos los espacios humanitarios y de desarrollo, la reducción de las causas de los conflictos; la construcción del Estado y la resiliencia de las comunidades, y el respeto de los derechos humanos y del DIH. La COSUDE considera importante asumir riesgos controlados de forma deliberada y preparar estrategias de respuesta para hacer frente a los contratiempos inevitables.

### 4.2 Manteniendo el compromiso a través de una perspectiva a largo plazo

El fortalecimiento de la labor de la COSUDE en los contextos frágiles y afectados por conflictos requiere compromisos a largo plazo. En este tipo de situaciones de “contiguuum” coexisten diversas modalidades de ayuda –humanitarias, diplomáticas y de desarrollo– que se gestionan de forma paralela en el marco de una estrategia común y se aplican en función de los cambios en el contexto o de la situación real (para evitar que se produzcan vacíos). - Fortalecer las estructuras estatales y sociales y las relaciones –así como ganarse la confianza de las personas– requiere tiempo. El Banco Mundial estima que se necesitan entre 15 y 30 años para que los países que salen de

un largo período de conflicto establezcan un gobierno que funcione.

### 4.3 Los objetivos humanitarios y de desarrollo de Suiza requieren un compromiso político

Los conflictos violentos a menudo son un síntoma de discriminación estructural firmemente arraigada y de exclusión social y económica de los grupos vulnerables y marginados. Toda intervención que ignore las dimensiones políticas para dar una respuesta únicamente técnica corre el riesgo de no hacer frente a las causas fundamentales del conflicto. Por lo tanto, el vínculo entre la paz y el desarrollo debe abordarse lo antes posible en el marco de las estrategias de cooperación suizas como un medio para ayudar a salir tanto de la fragilidad como de la pobreza. El compromiso político de la COSUDE en los contextos frágiles tiene diversas dimensiones:

#### 4.3.1. Diálogo político:

Para consolidar la paz y aumentar la capacidad de respuesta del Estado es necesario un proceso político que permita transformar la dinámica de poder y las relaciones económicas. No obstante, cabe esperar resistencia y contratiempos por lo que es crucial apoyar a los defensores de las reformas. Asimismo, es necesario un hábil diálogo político para crear un clima de confianza y gestionar los riesgos. La COSUDE participa activamente en la coordinación de los donantes (en las SFC, habida cuenta del contexto sumamente politizado a escala nacional, para la coordinación de donantes a veces es más conveniente adoptar un enfoque de abajo hacia arriba), en procesos internacionales y en organizaciones internacionales. A escala mundial, la COSUDE ha identificado una serie de organizaciones multilaterales prioritarias, de las cuales es uno de los diez principales donantes. En su condición de socio, toma una parte activa y reconocida en su pilotaje y aporta su perspectiva del terreno a los debates globales. Como ejemplo concreto de un programa de ayuda para la consolidación de la paz en un país, cabe mencionar que la COSUDE forma parte del Fondo Fiduciario de Nepal para la Paz (FFNP), un mecanismo de financiación conjunta destinado a apoyar la colaboración constructiva entre las partes del conflicto armado y



Programa de construcción de carreteras basado en la mano de obra (DRSP, por sus siglas en inglés) de la COSUDE en Nepal. Gracias a una gestión de programas sensible a los conflictos, el trabajo pudo proseguirse durante el conflicto armado.

la aplicación del Acuerdo General de Paz de 2006. Para la COSUDE, una contribución específica en SFC puede consistir en insistir para que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos esté representada en los foros de desarrollo.

#### 4.3.2. Derechos humanos, derecho internacional humanitario, protección de civiles

La ayuda humanitaria se suele basar en los principios normativos de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia. El respeto de estos principios es particularmente importante para garantizar el acceso a todas las víctimas de un conflicto armado. Por lo tanto, un cuidadoso y constante monitoreo del contexto, que incluya sus dimensiones políticas, es clave para evitar la instrumentalización política de la ayuda humanitaria y el subsiguiente debilitamiento de los principios normativos en los conflictos armados y las catástrofes. La protección de civiles tiene por objeto proteger a las personas que no participan, o que han dejado de participar, en las hostilidades limitando los efectos del conflicto armado. Está sujeta a un marco normativo específico, en particular al DIH, a la ley de los refugiados y a los derechos humanos. – La contribución a la consolidación de la paz y la construcción del Estado solo puede tener lugar si se hace frente a las violaciones del DIH y de los derechos humanos, tales como la violencia sistémica, la discriminación y la exclusión. En esta línea, el marco internacional de los derechos humanos sirve de orientación para determinar tanto

el objetivo como el enfoque de la labor de la COSUDE en los contextos frágiles. En Afganistán, por ejemplo, la COSUDE fortalece el trabajo del Ministerio de Justicia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de las organizaciones de la sociedad civil a fin de mejorar la capacidad nacional de proteger los derechos humanos.

#### 4.3.3. Desarrollo de políticas sectoriales que apoyan cambios para superar la fragilidad:

La COSUDE utiliza un enfoque multidimensional que consiste en:

- Identificar puntos de partida para promover cambios que permitan superar la fragilidad en sectores tradicionales del desarrollo. En Nepal, por ejemplo, la COSUDE apoya políticas de infraestructura nacional para minimizar la fragilidad y los conflictos asegurándose de que los criterios de selección de proyectos incluyan a grupos políticos y sociales marginados tanto entre los beneficiarios como entre los responsables de la toma de decisiones.
- Centrarse en políticas sectoriales relevantes para las situaciones de fragilidad. En Honduras, por ejemplo, la COSUDE pone énfasis en la reforma del sector de la seguridad y la justicia como contribución relevante para superar la fragilidad.
- Apoyar nuevas y diferentes maneras de colaborar con los donantes y los gobiernos. La COSUDE contribuyó, por ejemplo, al Nuevo Pacto

Letrero de "No se permiten armas" en la entrada de una tienda en Kabul (Afganistán). © COSUDE/Christina Stucky





Puerta abierta en Dushanbe (Tayikistán). © COSUDE/Harald Schenker

para Somalia financiando el fondo fiduciario de donantes múltiples del Banco Mundial, entre otras cosas.

- ▶ Trabajar a nivel multilateral, poniendo énfasis en la prevención de conflictos, el acceso a la justicia y la coordinación. La COSUDE ha contribuido a propiciar un compromiso más político y sensible a los conflictos por parte de los Coordinadores Residentes de la ONU, así como una actuación más coherente en el ámbito del Estado de derecho mediante el establecimiento (en la Oficina Central y en países como Somalia y Mali) de un único equipo competente en la materia. A través de la creación de un fondo fiduciario especial, ha impulsado la colaboración entre el Banco Mundial y la ONU en contextos frágiles, produciendo así cambios efectivos en las prácticas y la cultura.
- ▶ En Colombia, está aprovechando las oportunidades brindadas por el acuerdo de paz entre el Gobierno y las FARC. En este sentido, la COSUDE está fortaleciendo los gobiernos y las comunidades a nivel central, departamental y local para desarrollar una gestión integrada del agua y del saneamiento que facilite la transferencia de fondos públicos a cuatro municipalidades afectadas por el conflicto armado. A pesar de que en las zonas donde tiene lugar el proyecto existen graves problemas debido a la presencia de grupos armados, entre las autoridades hay un nivel de gobernanza que les permite contraer compromisos y crear un clima de confianza con las comunidades locales para superar gradualmente la fragilidad. Desde el punto de vista del derecho humano al agua, el proyecto ayuda a tender puentes entre las instituciones y las comunidades.

#### 4.4 Una acción humanitaria y un desarrollo centrados en las personas

La COSUDE sitúa a las personas, tanto hombres como mujeres, en el centro de su compromiso y cumple con los principios de rendición de cuentas, no discriminación, participación, empoderamiento, transparencia y eficacia. Para la COSUDE, trabajar

con las instituciones estatales para que sean más responsables y receptivas es tan importante como brindar apoyo directo a las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil. El enfoque basado en los derechos humanos y los principios de buena gobernanza forman parte de este planteamiento. En los Territorios Palestinos Ocupados, por ejemplo, la COSUDE contribuyó al establecimiento de los indicadores de la Oficina Central Palestina de Estadística sobre los derechos de los niños y financió a ONG que ayudan a la reincorporación de profesores despedidos ilegalmente por las autoridades. A pesar de estos esfuerzos, los objetivos de Suiza deben tener en cuenta las realidades geoestratégicas y ser modestos y realistas.

#### 4.5 Vincular las operaciones con la política

El compromiso político de la COSUDE redunda en beneficio de sus actividades sobre el terreno o de sus contrapartes y al mismo tiempo deriva de ellas. La presencia sobre el terreno proporciona información confiable y permite probar enfoques innovadores. En contrapartida, la información sobre los resultados obtenidos sobre el terreno sirve de base para la labor política de la COSUDE, así como para el diálogo político con sus contrapartes multilaterales sobre el terreno y a nivel de la Oficina Central. El escalamiento o ampliación de los proyectos exitosos en cooperación con donantes más grandes, organizaciones multilaterales y gobiernos maximiza el impacto de estas actividades. En Mali, por ejemplo, durante la crisis, el Banco Mundial amplió un enfoque suizo a largo plazo destinado a apoyar un presupuesto descentralizado, fortaleciendo las instituciones a través del sistema nacional y extendiendo el área de intervención a todo el país.

#### 4.6 Trabajar juntos

Las estrategias de cooperación de la COSUDE se elaboran conjuntamente con actores diplomáticos, humanitarios, de desarrollo y de otros ámbitos, y utilizan los mandatos y las capacidades disponibles para lograr el objetivo común de superar la fragilidad (enfoque integral de ayuda). En muchos contextos, Suiza elabora estrategias conjuntas de cooperación a nivel nacional y regional adoptando un enfoque interministerial, y coopera con otros donantes, gobiernos y actores multilaterales mediante sistemas nacionales conjuntos, fondos comunes o enfoques integrales de ayuda (véase más información en Modalidades de trabajo). El enfoque interministerial en las SFC no es un objetivo en sí mismo, sino un medio de lograr más resultados para la consolidación de la paz y la construcción del Estado que los que podrían obtener los actores individuales trabajando solos.



# 5. Prioridades temáticas de la COSUDE en situaciones frágiles y afectadas por conflictos (SFC)

## 5.1 Desarrollo inclusivo, consolidación de la paz y construcción del Estado

La COSUDE entiende el concepto de construcción del Estado en un sentido amplio que, aparte del Gobierno y la administración, incluye el Parlamento, el poder judicial, la sociedad civil, las estructuras e instituciones informales y tradicionales (si procede) y el sector privado. Comprende, en función del contexto, todos los esfuerzos, (y en particular los que incluyen la participación de las bases) de abajo hacia arriba, destinados a fomentar la colaboración para crear estructuras inclusivas a nivel comunitario, intermedio y nacional. Ganarse la confianza de la sociedad civil es un proceso decisivo para construir Estados y naciones que sean sostenibles. Según el contexto, esto puede suponer la utilización de diversos enfoques prácticos, como, por ejemplo, apoyar la gobernanza local, planes sectoriales/procesos de planificación en los distritos, el fortalecimiento institucional, contribuciones al Estado de derecho y la consolidación de la democracia o una ayuda más directa al Gobierno. Al respaldar el New Deal, los actores de desarrollo y los países del G7+ se comprometieron a utilizar y fortalecer los sistemas nacionales. No obstante, está claro que el sentido de este tipo de ayuda depende del contexto y que no puede reducirse a un apoyo presupuestario. Un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos empodera a los ciudadanos y fortalece las capacidades gubernamentales para proteger, respetar y garantizar los derechos humanos. La COSUDE apoya la mejora de las relaciones entre el Estado y la sociedad no solo con el objetivo de contribuir al establecimiento de un Estado legítimo y de una gobernanza que res-

ponda mejor a las necesidades de los ciudadanos, sino también para propiciar la participación activa de los grupos excluidos o marginados en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales en el plano local, nacional y regional. Esto se aplica tanto a las estrategias y programas de la COSUDE, como a la composición del personal local sobre el terreno. Por ejemplo, el manual de la OfCo del Chad –como el de muchas otras OfCo– recomienda que la composición del personal local refleje la diversidad de la sociedad chadiana y los principios de igualdad de género.

## 5.2 Derechos humanos y acceso a la justicia

La COSUDE apoya el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, los cuales se ven frecuentemente amenazados en los contextos frágiles. El acceso a la justicia ayuda a superar el conflicto y la fragilidad permitiendo que la población pueda interponer recursos y obtener reparaciones, y exigiendo responsabilidades a quienes cometen injusticias. Asimismo, la COSUDE brinda apoyo a actividades que hacen frente al legado de los conflictos, contribuyen a la restauración de la justicia y a restablecer la confianza entre las instituciones estatales y los ciudadanos. En Kirguistán, por ejemplo, la COSUDE ha apoyado las iniciativas de reforma agraria, así como la divulgación de los conocimientos jurídicos y los servicios legales a la población rural con el objetivo de mejorar los derechos de tenencia de la tierra y prevenir los conflictos al respecto.

Chico vendiendo periódicos locales en un ferry en Yangón (Myanmar). © COSUDE/Christina Stucky





### 5.3 Género, conflicto y fragilidad

Las mujeres viven el conflicto y la fragilidad de una manera diferente que los hombres. En los contextos frágiles y afectados por conflictos, e incluso después de un conflicto violento, las mujeres y las niñas, pero también los niños y los hombres, corren un mayor riesgo de ser víctimas de la violencia sexual y de género (VSG). De conformidad con la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad sobre la Mujer, la Paz y la Seguridad, la COSUDE apoya actividades que aumentan la protección de las mujeres y las niñas en los contextos frágiles y promueve su plena participación en los procesos clave de toma de decisiones, así como su papel como constructoras de paz. Además, alienta a los hombres y los niños a participar en la transformación de las relaciones de género. En Afganistán, por ejemplo, la COSUDE contribuye a la reforma en curso de la policía, apoyando el reclutamiento de mujeres policías y la sensibilización y la formación de las fuerzas policiales por lo que respecta a la VSG.

### 5.4 La seguridad de las personas es esencial para los procesos de desarrollo sostenible

En los contextos frágiles y afectados por conflictos, la COSUDE se encuentra cada vez más con situaciones de inseguridad individual. Las personas están en peligro de que sus derechos sean violados por las fuerzas de seguridad regulares, por grupos armados irregulares o a consecuencia de atentados terroristas. La gente se ve afectada por la violencia sexual y de género, por la trata humana, la criminalidad o la violencia de bandas o la violencia en el contexto de las drogas ilícitas o de la lucha por los preciados recursos naturales. Las personas están expuestas a la discriminación, la inseguridad jurídica, la mala gobernanza y la falta de rendición de cuentas, la corrupción y la intimidación en el ejercicio de sus derechos políticos, personales y comunitarios. Para los procesos de desarrollo sostenible en los contextos frágiles es esencial mejorar la seguridad individual de las personas a fin de lograr la libertad para vivir sin temor. Este aspecto también queda reflejado en el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 sobre la promoción de “sociedades pacíficas e inclusivas”. La COSUDE hace frente a la inseguridad de las personas mediante instrumentos humanitarios y de desarrollo y por medio de la reforma del sector de la seguridad, según los análisis de contexto. Ello implica trabajar a favor del acceso a la justicia, la protección de civiles, la rendición de cuentas por parte de todos los órganos encargados del cumplimiento de la ley, así como fortalecer los mecanismos de supervisión, p.ej. en el Parlamento, los medios de comunicación y la sociedad civil. El objetivo es fortalecer la cohesión del tejido social y mejorar el funcionamiento y la legitimidad del Estado y de sus instituciones. De conformidad con los criterios de la asistencia oficial

para el desarrollo (AOD), la COSUDE no invierte en la formación y el equipamiento de las fuerzas del orden. Como actor de la cooperación internacional, sin embargo, puede participar en la mejora de la supervisión democrática y la responsabilidad de las fuerzas de seguridad, así como el cumplimiento de los derechos humanos internacionales y las obligaciones del derecho humanitario.

### 5.5 Conflictos relacionados con los recursos naturales (tierra, agua y cambio climático)

La contribución de la COSUDE a la reducción de los conflictos en torno a los recursos naturales está basada en sólidos análisis de contexto. En Honduras, apoya un programa de cuencas hidrográficas que sirve de vehículo para abordar las causas subyacentes de la violencia, tales como la exclusión social, la falta de legitimidad del Estado y de desarrollo económico local. El programa contribuye a la apropiación local y el fortalecimiento de la legitimidad de las entidades estatales, y también contribuye a la reducción del riesgo de desastres. Mediante el proyecto Paz Azul (Blue Peace) en Oriente Medio, la COSUDE ayuda a construir las bases de la futura gestión cooperativa de la cuenca del Orontes a escala local, nacional y transfronteriza. Este proyecto parte del supuesto de que si el agua puede ser un motivo de conflicto, como por ejemplo en Siria, también puede ser una fuente de reconciliación y de que una gestión hídrica concertada puede contribuir a la consolidación de la paz. En Colombia, gracias al proyecto de integración del enfoque de acción sin daño (ASD) en el proceso de restitución de tierras, la COSUDE presta apoyo a la mitigación de los conflictos generados por la política de justicia transicional que pretende devolver las tierras a las personas que fueron despojadas a causa del conflicto armado. Mediante la institucionalización de instrumentos que mejoran los análisis de contexto y la concientización de los funcionarios y jueces, el proyecto tiene por objeto reducir los efectos negativos de la restitución de tierras durante el conflicto armado.



Policías bangladeses se preparan para desempeñar su labor en un contexto de huelgas políticas en Dhaka. © COSUDE/Carole Lauener



Sudaneses del Sur repatriados de Jartum recogen agua en Renk (Sudán del Sur). © COSUDE/Christian Scherer

## 6. Modalidades de trabajo: Contexto/Gestión de programas sensible a los conflictos (GPSC)

Un aspecto central del trabajo de la COSUDE en las SFC son las estrategias de cooperación nacionales o regionales que identifican el vínculo entre la paz y el desarrollo previendo contribuciones conjuntas por parte de Suiza para superar la fragilidad. La principal modalidad de trabajo de la COSUDE en las SFC consiste en la aplicación de los principios estratégicos y las prioridades temáticas que se han mencionado antes junto con un enfoque de gestión de programas sensible a los conflictos/contextos (GPSC). Esta manera nueva y diferente de trabajar en contextos frágiles y afectados por conflictos fue definida en 2012 por la Dirección de la COSUDE en el plan de implementación 2012-2016. Este plan no introduce nuevos instrumentos, sino que incluye nuevas etapas específicas que deben seguirse en la elaboración y monitoreo de las estrategias de cooperación en las SFC. Estas medidas forman parte de las Líneas directrices de la COSUDE para la elaboración de estrategias de cooperación (EC). La red de conflictos y derechos humanos de la COSUDE reflexionará constantemente sobre estas modalidades de trabajo, a través de intercambios horizontales sobre las mejores experiencias, para asegurar la calidad temática así como la sostenibilidad de las contribuciones de la COSUDE para un cambio positivo y evitar efectos negativos no esperados.

La GPSC comprende los siguientes elementos (los detalles operativos se describen en los anexos I-IV, en los que figuran visualizaciones/gráficos, esferas de gestión de riesgos y una matriz de pilotaje para los programas nacionales, así como las etapas que deben seguirse en los siete capítulos de la elaboración de estrategias de cooperación en las SFC):

### 6.1 Análisis específico del contexto e intervenciones a partir de escenarios futuros

El análisis del contexto y de la fragilidad constituye la base de todas las intervenciones de la COSUDE, permitiéndole elaborar programas realistas y adaptarse con flexibilidad a los contextos cambiantes. Estos análisis se llevan a cabo en base a los cinco OPE del New Deal e incluyen, entre otras cosas, una evaluación de las condiciones políticas del país –tales como el sistema de gobernanza y el respeto de los derechos humanos, la situación económica, socio-cultural, medioambiental y en materia de seguridad personal–, así como un análisis de los factores de

conflicto y fragilidad. Asimismo, la COSUDE participa en evaluaciones conjuntas de la fragilidad, p.ej. con otros donantes, si la situación permite que se haga una aportación específica (p.ej. conocimientos técnicos sobre el contexto local) y si el proceso es inclusivo.

### 6.2 Definición de contribuciones pertinentes para propiciar un cambio en situaciones de conflicto y fragilidad

Un segundo elemento consiste en identificar puntos de partida pertinentes para que los programas de la COSUDE ayuden a encontrar vías para salir de la fragilidad. La COSUDE debe contribuir de forma significativa a la mejora de las condiciones de vida, la reducción de las causas de los conflictos y al aumento de la resistencia a las crisis en determinados contextos frágiles a fin de ayudar a los Estados afectados a superar de manera más eficaz las crisis internas y externas. Por lo tanto, en función del contexto específico, la estrategia y las síntesis del marco de resultados sobre el impacto y el cambio deben formularse teniendo en cuenta tres campos de observación: a) la reducción de las causas de los conflictos, b) las capacidades del Estado y la sociedad para resistir a la crisis, y c) los derechos humanos.



Mujer andando en las calles de Kabul (Afganistán).  
© COSUDE/Christina Stucky

### 6.3 Marcos estratégicos basados en los resultados

El uso de marcos estratégicos en las EC ayuda a lograr resultados en los contextos frágiles y a definir las modalidades de ejecución. Los programas se adaptan sistemáticamente a las situaciones reales. Los marcos de resultados son clave para cumplir con los principios de rendición de cuentas “hacia abajo” y “hacia arriba”. Los resultados específicos de gestión y desempeño deben definirse en un marco de resultados relativo a 1) la implementación de la GPSC (p.ej. diversidad dentro del equipo de trabajo o contribución específica a la coordinación entre donantes), y en uno relativo a 2) la contribución a las políticas para la paz.

### 6.4 Monitoreo de la fragilidad, el conflicto y los resultados obtenidos para salir de la fragilidad

A la COSUDE se le ha encomendado contribuir de forma significativa a la mejora de las condiciones de vida, la reducción de las causas de los conflictos y al aumento de la resistencia a las crisis en determinados contextos frágiles a fin de ayudar a los

Estados afectados a superar de manera más eficaz las crisis internas y externas. En las estrategias de cooperación, las síntesis sobre el efecto esperado y el cambio se hacen teniendo en cuenta tres campos de observación: las causas de los conflictos, la resistencia a las crisis y los derechos humanos. Asimismo, hay subcampos de observación específicamente relacionados con las hipótesis de cambio en los contextos frágiles que se formulan en la estrategia de cooperación y se abordan en el marco de resultados. Las OfCo hacen un seguimiento periódico de las EC mediante el sistema de monitoreo de cambios relevantes para el desarrollo (MERV). Los escenarios se contrastan de forma regular con los cambios y los programas se adaptan en consecuencia a fin de lograr los efectos esperados de la EC en un contexto cambiante. Los avances realizados para lograr los efectos esperados se documentan en los informes anuales.

Tratamiento del pasado en Camboya: exposición sobre las víctimas del Pol Pot en el Museo del Genocidio de Tuol Sleng en Phnom Penh. © COSUDE/Christina Stucky



## **6.5 Ampliación y protección del espacio para el desarrollo y la ayuda humanitaria**

La COSUDE considera que ampliar el espacio para el desarrollo y la ayuda humanitaria es una condición clave para mantener el compromiso. La presencia de la COSUDE y de sus contrapartes sobre el terreno ha tenido efectos positivos en la protección de la población en las zonas rurales. La iniciativa para la presencia humanitaria continuada en Sudán del Sur, por ejemplo, permite a las contrapartes permanecer en el país y prestar asistencia humanitaria en una situación de conflicto. Por lo general, la ampliación del espacio permite a la COSUDE transferir información local a los niveles nacional e internacional. El acceso a los beneficiarios de la ayuda humanitaria, a pesar de tener una base jurídica clara (DIH), en la práctica ha resultado ser una cuestión determinante para que los programas de desarrollo puedan seguir realizándose en situaciones difíciles. Por ejemplo, el grupo de trabajo que se ocupa de la sensibilidad al conflicto en Afganistán, del que forma parte la COSUDE, ha elaborado unos "Principios de Acceso".

## **6.6 Gestión integral de riesgos**

En las SFC, los posibles riesgos suelen desempeñar un papel más decisivo que en otros contextos, en particular las cuestiones de seguridad y los riesgos de reputación. A fin de utilizar puntos de partida y oportunidades para lograr los objetivos generales de la EC, la COSUDE realiza sistemáticamente evaluaciones de riesgos conforme a los "Círculos de Copenhague" para sopesar los riesgos contextuales, programáticos e institucionales (véase el anexo I). Combinando sus procesos y herramientas para el pilotaje, la planificación, el control, el análisis y la seguridad, la COSUDE puede adaptarse y reaccionar según sea necesario, trabajar con sus contrapartes locales e internacionales, y contribuir al diálogo sobre el análisis y la gestión de riesgos, en la medida de lo posible.

## **6.7 Agrupaciones geográficas**

En los contextos frágiles, la COSUDE trabajacundo es posible, con agrupaciones geográficas para maximizar el impacto de su labor. La agrupación permite que el conocimiento del contexto, la comprensión de la dinámica política y las evaluaciones de la seguridad sean mejores. Los programas de la COSUDE y los proyectos de sus contrapartes se concentran en una zona geográfica determinada donde se aplica un enfoque suizo coherente, que va acompañado de evaluaciones de los riesgos locales y de un mapeo de actores. Este análisis es incorporado al MERV e influye el diálogo político en otros niveles.

## **6.8 Enfoque psicosocial**

En los contextos frágiles y afectados por conflictos, los efectos de la violencia, el trauma, la amenaza, el miedo, la destrucción y la pérdida ejercen una enorme presión en los individuos. El enfoque psicosocial tiene en cuenta el bienestar de las personas en su entorno, aborda las consecuencias de la violencia en los hombres y las mujeres, brinda apoyo a los procesos de reconciliación y contribuye al restablecimiento de la cohesión del tejido social. Este tipo de enfoque debe ser complementario a un planteamiento más holístico en la manera de abordar el pasado. Por otra parte, un mayor compromiso en los Estados frágiles requiere prestar un mayor apoyo psicosocial a los miembros del personal. En Ruanda, por ejemplo, la COSUDE ha promovido una intervención comunitaria multisectorial para ayudar a las víctimas de violaciones. Esta intervención pretende combinar el cuidado integral con una concienciación de la población y las autoridades.

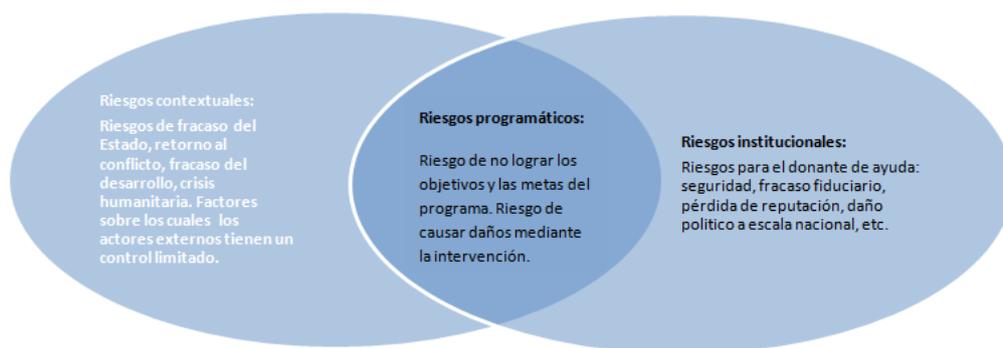
## **6.9 Política de recursos humanos y de seguridad**

Esta estrategia es coherente con las políticas vigentes de recursos humanos y seguridad. En ambas áreas, el Departamento Federal de Asuntos Exteriores, con aportaciones muy significativas de la COSUDE, ha ido revisando y actualizando las diversas regulaciones en ambas materias a medida que Suiza ha ido poniendo un énfasis mucho mayor en los contextos frágiles y afectados por conflictos. La COSUDE necesita colaboradores y socios que sean capaces de aplicar esta estrategia. La GPSC y el trabajo en la FCS es por lo tanto una competencia central del personal de la COSUDE. El Punto Focal Conflicto y Derechos Humanos (C&HR) de la COSUDE es el encargado de proveer la capacitación necesaria y acompañamiento, así como fomentar el intercambio de las mejores prácticas y elaborar las herramientas necesarias para la red C&HR.

# Anexo I: Gestión integral de riesgos: Tres esferas de riesgo (“Círculos de Copenhague”)

La toma de riesgos y su gestión es de gran importancia en las situaciones frágiles y afectadas por conflictos. El 28 de noviembre de 2013, la Dirección de la COSUDE decidió orientar su gestión de riesgos con arreglo a las normas internacionales al respecto tal como se describen en las tres esferas de riesgo (“Círculos de Copenhague”). La puesta en práctica de estas normas no requiere la introducción de nuevos instrumentos, sino la aplicación de las tres

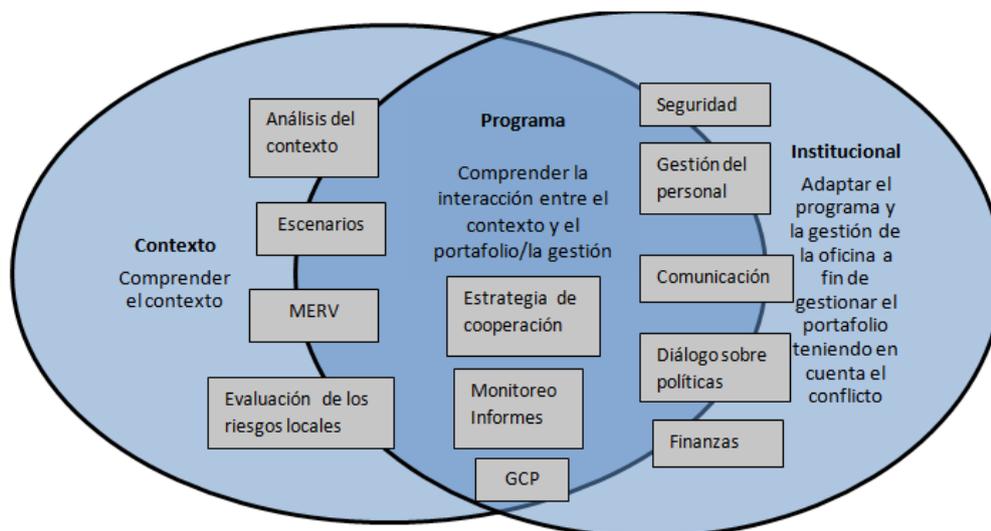
esferas al utilizar las herramientas de la COSUDE. (Fuente: “Field Handbook” de la COSUDE, Core Area 5, Planificación e implementación de la gestión del ciclo de programas/proyectos (GCP), 5.1 Planificación, documentos normativos; Líneas directrices de la COSUDE para las solicitudes de crédito, anexo 3 “Mensajes clave para la evaluación de riesgos en las intervenciones financiadas por la COSUDE”).



# Anexo II: Compilación de los instrumentos de la COSUDE utilizados para integrar un enfoque de GPSC a nivel de contexto, programa/portafolio y gestión

La compilación de documentos que ofrece esta plataforma tiene por objeto proporcionar información sobre cómo integrar la sensibilidad al conflicto a nivel del contexto, de los programas y de la gestión. La plataforma reúne directrices básicas, notas de procedimiento e información general para cada componente de los instrumentos de la COSUDE y tiene el propósito de compartir buenas prácticas de varios contextos. Ofrece dos grandes posibilida-

des: en primer lugar, la posibilidad de adquirir una comprensión más profunda y mayores conocimientos prácticos sobre la mejor manera de integrar la GPSC en los diferentes niveles; y en segundo lugar, la posibilidad de compartir las mejores prácticas e iniciar debates, contribuyendo así al intercambio y al aprendizaje sobre las buenas prácticas operativas. Se puede acceder a los documentos haciendo clic en los diversos componentes. Enlace:



## Anexo III: Matriz de gestión para países frágiles y afectados por conflictos

Esta matriz resume las fases e instrumentos para la planificación y el pilotaje (incluido el monitoreo) pasos e instrumentos de las estrategias de país en situaciones frágiles y afectadas por conflictos, tal como se describen en las directrices para este tipo de estrategia y en el "Field Handbook". Muestra en pocas palabras la manera en que la COSUDE trabaja la gestión de programas sensible a los conflictos/contextos (GPSC) a nivel estratégico en situaciones frágiles y afectadas por conflictos. (Fuente: "Field Handbook" de la COSUDE, Core Area 3 (Country Level), Working Aids, Management Matrix for Fragile and Conflict affected countries).

	Contexto	Programa en el país	Portafolio	Gestión
<b>Fase</b>	Realizar análisis de contexto Definir escenarios (mín. 3) Revisar los planes de seguridad	Evaluar la EC anterior (véanse las Líneas directrices para las EC, 6.5 –6.6) Elaborar un marco de resultados con la lógica de la contribución correspondiente (hipótesis de cambio) Elaborar una nueva EC (estrategia conjunta)	Informe de fin de fase Revisión (si procede, no es obligatoria para cada fase) Planificación y solicitud de crédito	Realizar una auditoría interna DFAE
<b>Anual</b>	Validar la hipótesis de trabajo para el próximo periodo Actualizar los planes de seguridad	Llevar a cabo una autoevaluación en materia de recursos humanos/desarrollo humano e institucional Sobre la base del marco de resultados de la EC, evaluar el logro de resultados y preparar el informe anual (que se compartirá con la Oficina Central, la cual dará una respuesta de gestión) y proceder a la planificación anual (a nivel de la OfCo)	Informe de progreso (de las contrapartes) para apoyar el pilotaje estratégico y el plan anual de operaciones; incluidas las adaptaciones necesarias (véase el "Field Handbook)	Preparar el sistema de control interno y el informe de gestión de oficina Preparar una respuesta de gestión para el informe de auditoría Elaborar un plan de desarrollo humano e institucional para el próximo periodo Misiones de seguridad del DFAE
<b>Semestre</b>	Llevar a cabo un MERV Realizar una evaluación de los riesgos locales y un mapeo de actores descentralizados	Donde se hayan establecido grupos geográficos, llevar a cabo talleres con las contrapartes para cada área geográfica prioritaria identificada por Suiza	Pilotaje estratégico que, de ser necesario, incluya una adaptación del programa Informes	Misiones de seguridad del DFAE
<b>Trimestre</b>	En contextos muy inseguros, se recomienda llevar a cabo un MERV/una ERL con mayor frecuencia	Sobre la base de la matriz de planificación anual, revisar y planificar Elaborar un plan de gestión de los conocimientos	Monitoreo	Efectuar un monitoreo financiero

# Anexo IV: Etapas para la elaboración de estrategias de cooperación en contextos frágiles

(Anexo 7 de las Líneas directrices de la COSUDE para la elaboración de estrategias de cooperación)

## Introducción

Para planificar y elaborar una nueva estrategia de cooperación en un contexto frágil – o en un contexto que podría volverse frágil– se recomienda seguir las etapas que figuran a continuación. Estas etapas difieren de la continuidad que se acostumbra a dar a un programa nacional existente: se centran en el análisis de la fragilidad, en sus causas y en cómo hacer frente a esta situación. A modo de apoyo, se han elaborado instrumentos de trabajo que están disponibles en el “Field Handbook” de la COSUDE o en las páginas temáticas del sitio web. En caso necesario, se puede consultar a la persona de contacto de la red Conflictos y Derechos Humanos.

El **marco de referencia** para una EC en contextos frágiles o afectados por conflictos se basa en:

- las necesidades y el potencial del país/región contraparte para hacer frente a situaciones humanitarias críticas o frágiles;
- los documentos importantes pertinentes de la comunidad de donantes (tales como las directrices operacionales básicas, los principios de acceso, los pactos y las hojas de ruta para superar la fragilidad, entre otros);
- Mensaje al Parlamento suizo sobre los compromisos para tener un impacto en estos contextos mediante contribuciones destinadas a la reducción de las causas de los conflictos, el fortalecimiento de los Estados y la resiliencia de los Estados para resistir a las crisis violentas, y a mejorar el respeto de los derechos humanos;
- así como los acuerdos y recomendaciones internacionales del CAD/la INCAF de la OCDE y las normas del New Deal, entre otros.

La **contribución a la “vía de salida de la fragilidad”** debe definirse de la siguiente manera:

- Debe fundamentarse en el análisis del contexto (Capítulo 1) y estar vinculada a los objetivos de política exterior.
- El Capítulo 4 de la EC debe proporcionar información para la discusión acerca de la pertinencia y el potencial de la cooperación, así como los resultados logrados en el período anterior de la contribución de Suiza a la transición y el cambio positivo para superar la fragilidad.
- Sobre la base de esta reflexión, el Capítulo 5 explicará con objetivos claros e hipótesis de impacto, los efectos esperados/resultados importantes con respecto a la gestión de la EC en contextos frágiles (¿Cómo trabaja la COSUDE al adoptar un GPSC?/¿De qué manera contribuimos a la estabilidad/paz/resultados de políticas?).
- Ello llevará a definir objetivos claros de gestión para la EC en contextos frágiles, tales como las necesidades de recursos humanos (Capítulo 6).

## “Etapas para la elaboración de estrategias de cooperación en contextos frágiles” (Anexo 7 de las Líneas directrices de la COSUDE para la elaboración de estrategias de cooperación)

### Capítulo 11 (Análisis del contexto, análisis del conflicto)

- Análisis del contexto y del conflicto: se analizan las principales causas y aspectos de los conflictos, incluidos los de carácter político. Se utilizarán evaluaciones sobre la fragilidad hechas conjuntamente (con donantes, países contrapartes).
- Definición de escenarios: se identifica el escenario más probable, el peor y el mejor.

- Capítulo 2 (Objetivos de la política exterior de Suiza en el país/región, contribución de otros donantes)
- Referencia al marco de fragilidad específico del país (New Deal), si está disponible.
- Referencia al marco de fragilidad internacional.
- Mapeo de donantes (“donor mapping”).

### Capítulo 3 (Resultado de las contribuciones de Suiza en el país hasta la fecha)

- Evaluación de las contribuciones suizas precedentes para la estabilización y la reducción de la situación de fragilidad.

### Capítulo 4 (Implicaciones de los Capítulos 1 al 3)

- Descripción de cómo Suiza, tomando en cuenta el análisis de los capítulos precedentes, puede contribuir a la estabilización y la reducción de la situación de fragilidad, además de ayudar a reducir la pobreza. Consecuencias para la nueva EC: ¿Cómo pueden las intervenciones suizas contribuir a la reducción de los conflictos y la fragilidad y a lograr los objetivos de consolidación de la paz y del Estado? ¿De qué manera deberían ser abordados los conflictos sociales y políticos subyacentes? ¿De qué manera puede Suiza contribuir a todo esto?

### Capítulo 5 (Prioridades, objetivos e hipótesis de impacto)

- Descripción de la contribución suiza al objetivo general del país de lograr una reducción del conflicto y de la pobreza. Esta descripción toma en consideración las contribuciones de los otros actores (nacionales e internacionales): ¿quién está haciendo qué, en qué alianzas estratégicas tendríamos que participar y cuál es nuestro objetivo general.
  - La reducción de la pobreza como contribución importante a la estabilización.
- Determinación de los ámbitos de intervención y de sus outcomes (efectos esperados) con los indicadores correspondientes; descripción de la contribución de estos outcomes al objetivo general (hipótesis de impacto relativas a la transformación de contextos frágiles).
- Determinación de los resultados específicos de gestión y desempeño: inclúyanse en el marco de referencia 1) la implementación de la GCSC y 2) la contribución a las políticas para la estabilidad/paz.
- Los resultados importantes de gestión y desempeño serán monitoreados y se incluirán en los informes.
- Temas transversales específicos al conflicto y al contexto.

### Capítulo 6 (Gestión de la implementación de la estrategia)

- Qué tipo de combinación de programas/proyectos (portafolio) contribuye a la estabilización y la reducción de la fragilidad y permite seguir trabajando en todos los escenarios (mitigación de riesgos).

### Capítulo 7 (Pilotaje estratégico)

- Realización periódica de MERV con campos de observación pertinentes con respecto al contexto.
- Adaptación a los escenarios: ¿Cómo cambia la implementación de la EC según los escenarios? Adaptación de las actividades de los ámbitos de intervención y de las modalidades de ayuda/ implementación en cada uno de los escenarios.

1 El término “capítulo” hace referencia a los capítulos de una estrategia de cooperación.

# Anexo V: Glosario: conflicto, fragilidad, derechos humanos, consolidación de la paz, construcción del Estado

<b>Acceso a la justicia</b>	El acceso a la justicia hace referencia a la capacidad de una persona de buscar y obtener una reparación por medio de instituciones formales y tradicionales de justicia, y de conformidad con las normas internacionales en materia de derechos humanos. El acceso a la justicia implica protección legal, conciencia jurídica, ayuda y asesoramiento jurídico, sentencias, la aplicación de la ley y control por parte de la sociedad civil. (PNUD, 2004)
<b>Agrupación geográfica</b>	El enfoque basado en agrupaciones geográficas implica una concentración geográfica de programas en zonas seleccionadas que permiten centrar la atención y crear sinergias, al mismo tiempo que se generan experiencias concretas sobre el terreno a escala local que pueden contribuir al diálogo sobre las políticas nacionales.
<b>Análisis del conflicto</b>	Consiste en un análisis de los actores, los factores y la dinámica de un conflicto, así como en la identificación de (posibles) puntos de partida para su resolución pacífica y transformación.
<b>Conflicto</b>	<p>Un conflicto puede definirse como una relación entre dos o más partes (personas o grupos) que tienen, o creen tener, objetivos, valores, intereses o reivindicaciones incompatibles con respecto al estatus, el poder o los recursos. Los conflictos hacen parte de la vida, son inevitables y a menudo propician la creatividad. Suelen resolverse pacíficamente y frecuentemente contribuyen a mejorar la situación de la mayoría o de todas las partes afectadas. (Chris Mitchell, 1981)</p> <p>El conflicto se vuelve violento cuando (1) los canales para el diálogo y el desacuerdo son inadecuados, (2) las voces discrepantes y las constantes quejas no consiguen hacerse oír o abordar, y/o (3) hay inestabilidad, injusticia y miedo en la comunidad y la sociedad en general. (Norbert Ropers)</p>
<b>Confianza (TRUST, New Deal)</b>	La confianza (en inglés, TRUST, uno de tres pilares del Nuevo Pacto) se logra proporcionando ayuda y gestionando los recursos de una manera más eficaz, alineándolos para obtener resultados. Una condición previa esencial para realizar progresos en todos los compromisos del Nuevo Pacto es fomentar la confianza entre las personas, las comunidades, el Estado y los actores internacionales. Ello requiere obtener resultados visibles rápidamente y de forma continuada. Para lograr un clima de confianza, una de las principales prioridades es la utilización y el fortalecimiento de los sistemas nacionales. Es preciso identificar las medidas de supervisión y rendición de cuentas necesarias para aumentar la confianza y posibilitar la utilización y el fortalecimiento de los sistemas nacionales. Los gobiernos receptores, con el apoyo de las contrapartes internacionales, deben tomar todas las medidas razonables para fortalecer sus sistemas de gestión de las finanzas públicas desde la base y ser transparentes en este proceso. (Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles, 2011)
<b>Consolidación de la paz</b>	Se trata de una serie de acciones y medidas destinadas a reducir el riesgo de estallido o reanudación de conflictos y a crear las condiciones necesarias para una paz sostenible, estableciendo un clima de confianza y abordando de manera integral las causas estructurales profundamente arraigadas de los conflictos violentos. (Secretario General de las Naciones Unidas, 2009; OCDE, 2011)
<b>Derechos humanos</b>	El conjunto de reglas y normas inherentes a todos los seres humanos sin las cuales las personas no pueden vivir dignamente. A menudo contemplados y garantizados por la ley, los derechos humanos protegen a los individuos y los grupos contra injerencias ilegítimas en sus libertades y su dignidad. También imponen obligaciones a los Estados para que promuevan y protejan los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas. Por lo tanto, los derechos humanos regulan la actuación de los Estados y otras entidades que tienen un efecto directo en el disfrute de los derechos humanos por parte de los ciudadanos y de otras personas.
<b>Diez principios para el compromiso en situaciones frágiles</b>	<p>Estos diez principios han sido concebidos para ayudar a los actores internacionales a promover un compromiso constructivo en las situaciones frágiles. Su objetivo es servir de apoyo a los procesos existentes de diálogo y coordinación, y complementar los compromisos de asociación establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. A medida que se adquiera experiencia, se revisarán periódicamente y se ajustarán según sea necesario. Reflejan una visión a largo plazo destinada a ayudar a los reformadores nacionales a crear instituciones estatales legítimas, eficaces y sólidas, capaces de establecer relaciones productivas con sus ciudadanos y promover un desarrollo sostenible.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Tomar el contexto como punto de partida.</li> <li>2. No hacer daño.</li> <li>3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo central.</li> <li>4. Priorizar la prevención.</li> <li>5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.</li> <li>6. Promover la no discriminación como base para sociedades estables e inclusivas.</li> <li>7. Alinearse con las prioridades locales de diferente manera en los distintos contextos.</li> <li>8. Convenir mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.</li> <li>9. Actuar rápido, pero permanecer comprometido lo suficiente a fin de que se puedan alcanzar éxitos.</li> <li>10. Evitar crear bolsas de exclusión.</li> </ol> <p>(Principios para el Compromiso Internacional en Estados y Situaciones frágiles OCDE, 2007)</p>
<b>Discriminación</b>	Consiste en la distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de etnicidad, raza, religión, estatus social, sexo, idioma, origen, opinión política, pertenencia a un grupo, nacimiento o cualquier otra condición (como discapacidad, edad u orientación sexual) que da lugar a la denegación de los derechos humanos de una persona.
<b>Enfoque basado en los derechos humanos</b>	Se trata de un enfoque conceptual para el desarrollo que integra normas, reglas y principios del marco internacional de derechos humanos a los planes, las políticas y los programas de desarrollo. Entre los principios fundamentales figura el empoderamiento, la no discriminación, la participación, la rendición de cuentas y la atención a los grupos vulnerables y marginados. Este enfoque se utiliza para ayudar a las personas ("titulares de los derechos") a ejercer y reivindicar sus derechos. Al mismo tiempo, ayuda a las instituciones estatales y no estatales ("detentores de obligaciones") en sus esfuerzos por cumplir con sus obligaciones y responsabilidades en materia de respeto y protección de los derechos humanos.

Escenarios de desarrollo	La COSUDE elabora escenarios de desarrollo para definir la posible evolución del contexto y pilotar el portafolio de programas/proyectos en consecuencia. Las EC describen una hipótesis de base muy probable, en función de las tendencias económicas, políticas, sociales y de seguridad del momento (según se desprende del MERV). Asimismo, se contemplan dos hipótesis de mediana probabilidad que describen respectivamente una degradación del contexto (p.ej. debido a una posible crisis política) o una mejora (p.ej. a causa de unos buenos resultados económicos). Los escenarios ayudan a prever posibles adaptaciones de los programas a consecuencia de cambios contextuales.																		
Estado de derecho	Se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos.																		
Estados frágiles	<p>No existe una definición universalmente aceptada o internacionalmente acordada del término “Estados frágiles” o de “fragilidad”. Los diversos mandatos y regiones/áreas a las que se presta atención han llevado a los organismos de desarrollo bilaterales y multilaterales a utilizar diversos términos y definiciones y a identificar listas de países diferentes. A continuación se proporcionan las definiciones o clasificaciones empleadas por los principales organismos de desarrollo o donantes bilaterales (FIDA, 2014):</p> <table border="1" data-bbox="389 539 1493 1518"> <thead> <tr> <th data-bbox="389 539 560 577">Organización</th> <th data-bbox="560 539 1493 577">Definición</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="389 577 560 768">BAsD</td> <td data-bbox="560 577 1493 768">El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) utiliza los datos recientes sobre los resultados de un país que figuran en las clasificaciones de evaluación del desempeño nacional (CPA, por sus siglas en inglés) como base para determinar la fragilidad. Los países en desarrollo miembros que en las evaluaciones del desempeño nacional de dos de los últimos tres años se sitúan en el cuarto o quinto quintil, así como aquellos que están en conflicto o en situaciones posteriores a conflictos, se consideran países en SFC. El proceso de CPA utiliza el cuestionario, los criterios y las agrupaciones de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 768 560 958">Banco Mundial</td> <td data-bbox="560 768 1493 958">En términos conceptuales, el Banco Mundial define los Estados frágiles y afectados por conflictos como “países donde las políticas y las instituciones, o la gobernanza, en un sentido amplio, son tan débiles que la capacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y prestar los servicios públicos básicos es muy limitada”. En el contexto de la AIF-17, este término hace referencia a los países que: (i) tienen una media armónica de 3,2 o menos en la EPIN (o no tienen una EPIN); o (ii) tienen o han tenido una misión de la ONU de mantenimiento o consolidación de la paz durante los últimos tres años.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 958 560 1021">BAfD</td> <td data-bbox="560 958 1493 1021">La definición de Estados frágiles del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) comprende los países con una puntuación inferior a 3 en la EPIN y menos de 0,351 en el Índice de Vulnerabilidad Nacional 9.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1021 560 1059"></td> <td data-bbox="560 1021 1493 1059"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1059 560 1167">OCDE</td> <td data-bbox="560 1059 1493 1167">Una región o un Estado es frágil cuando es débil en su capacidad de desempeñar las funciones básicas de gobernanza, y es incapaz de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o Estados frágiles son más vulnerables a las crisis internas o externas, tales como las económicas o las provocadas por desastres naturales.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1167 560 1283">DFID</td> <td data-bbox="560 1167 1493 1283">La definición operativa del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) es que por Estados frágiles se entiende aquellos países “cuyos gobiernos no pueden prestar o no prestan funciones básicas a la mayoría de sus habitantes, incluidos a los pobres”. Se considera que las funciones básicas incluyen los derechos a prestaciones, la justicia y la seguridad.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1283 560 1400">FIDA</td> <td data-bbox="560 1283 1493 1400">Los Estados frágiles se caracterizan por tener políticas débiles, instituciones débiles y una gobernanza débil, lo cual redundará en un escaso crecimiento económico, una desigualdad generalizada y un desarrollo humano deficiente. Los Estados frágiles están más expuestos al riesgo de estallidos de violencia que los que no son frágiles. Pueden estar bien dotados de recursos naturales o carecer de ellos.</td> </tr> <tr> <td data-bbox="389 1400 560 1518">PNUD</td> <td data-bbox="560 1400 1493 1518">Los contextos frágiles incluyen aquellos países y territorios que viven o que salen de un conflicto armado, o que están afectados por una extrema vulnerabilidad política, social y económica, y son propensos a formas crónicas de violencia delictiva. (...) Muchos contextos frágiles presentan una o más de estas características simultáneamente.</td> </tr> </tbody> </table>	Organización	Definición	BAsD	El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) utiliza los datos recientes sobre los resultados de un país que figuran en las clasificaciones de evaluación del desempeño nacional (CPA, por sus siglas en inglés) como base para determinar la fragilidad. Los países en desarrollo miembros que en las evaluaciones del desempeño nacional de dos de los últimos tres años se sitúan en el cuarto o quinto quintil, así como aquellos que están en conflicto o en situaciones posteriores a conflictos, se consideran países en SFC. El proceso de CPA utiliza el cuestionario, los criterios y las agrupaciones de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial.	Banco Mundial	En términos conceptuales, el Banco Mundial define los Estados frágiles y afectados por conflictos como “países donde las políticas y las instituciones, o la gobernanza, en un sentido amplio, son tan débiles que la capacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y prestar los servicios públicos básicos es muy limitada”. En el contexto de la AIF-17, este término hace referencia a los países que: (i) tienen una media armónica de 3,2 o menos en la EPIN (o no tienen una EPIN); o (ii) tienen o han tenido una misión de la ONU de mantenimiento o consolidación de la paz durante los últimos tres años.	BAfD	La definición de Estados frágiles del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) comprende los países con una puntuación inferior a 3 en la EPIN y menos de 0,351 en el Índice de Vulnerabilidad Nacional 9.			OCDE	Una región o un Estado es frágil cuando es débil en su capacidad de desempeñar las funciones básicas de gobernanza, y es incapaz de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o Estados frágiles son más vulnerables a las crisis internas o externas, tales como las económicas o las provocadas por desastres naturales.	DFID	La definición operativa del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) es que por Estados frágiles se entiende aquellos países “cuyos gobiernos no pueden prestar o no prestan funciones básicas a la mayoría de sus habitantes, incluidos a los pobres”. Se considera que las funciones básicas incluyen los derechos a prestaciones, la justicia y la seguridad.	FIDA	Los Estados frágiles se caracterizan por tener políticas débiles, instituciones débiles y una gobernanza débil, lo cual redundará en un escaso crecimiento económico, una desigualdad generalizada y un desarrollo humano deficiente. Los Estados frágiles están más expuestos al riesgo de estallidos de violencia que los que no son frágiles. Pueden estar bien dotados de recursos naturales o carecer de ellos.	PNUD	Los contextos frágiles incluyen aquellos países y territorios que viven o que salen de un conflicto armado, o que están afectados por una extrema vulnerabilidad política, social y económica, y son propensos a formas crónicas de violencia delictiva. (...) Muchos contextos frágiles presentan una o más de estas características simultáneamente.
Organización	Definición																		
BAsD	El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) utiliza los datos recientes sobre los resultados de un país que figuran en las clasificaciones de evaluación del desempeño nacional (CPA, por sus siglas en inglés) como base para determinar la fragilidad. Los países en desarrollo miembros que en las evaluaciones del desempeño nacional de dos de los últimos tres años se sitúan en el cuarto o quinto quintil, así como aquellos que están en conflicto o en situaciones posteriores a conflictos, se consideran países en SFC. El proceso de CPA utiliza el cuestionario, los criterios y las agrupaciones de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN) del Banco Mundial.																		
Banco Mundial	En términos conceptuales, el Banco Mundial define los Estados frágiles y afectados por conflictos como “países donde las políticas y las instituciones, o la gobernanza, en un sentido amplio, son tan débiles que la capacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos y prestar los servicios públicos básicos es muy limitada”. En el contexto de la AIF-17, este término hace referencia a los países que: (i) tienen una media armónica de 3,2 o menos en la EPIN (o no tienen una EPIN); o (ii) tienen o han tenido una misión de la ONU de mantenimiento o consolidación de la paz durante los últimos tres años.																		
BAfD	La definición de Estados frágiles del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) comprende los países con una puntuación inferior a 3 en la EPIN y menos de 0,351 en el Índice de Vulnerabilidad Nacional 9.																		
OCDE	Una región o un Estado es frágil cuando es débil en su capacidad de desempeñar las funciones básicas de gobernanza, y es incapaz de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o Estados frágiles son más vulnerables a las crisis internas o externas, tales como las económicas o las provocadas por desastres naturales.																		
DFID	La definición operativa del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) es que por Estados frágiles se entiende aquellos países “cuyos gobiernos no pueden prestar o no prestan funciones básicas a la mayoría de sus habitantes, incluidos a los pobres”. Se considera que las funciones básicas incluyen los derechos a prestaciones, la justicia y la seguridad.																		
FIDA	Los Estados frágiles se caracterizan por tener políticas débiles, instituciones débiles y una gobernanza débil, lo cual redundará en un escaso crecimiento económico, una desigualdad generalizada y un desarrollo humano deficiente. Los Estados frágiles están más expuestos al riesgo de estallidos de violencia que los que no son frágiles. Pueden estar bien dotados de recursos naturales o carecer de ellos.																		
PNUD	Los contextos frágiles incluyen aquellos países y territorios que viven o que salen de un conflicto armado, o que están afectados por una extrema vulnerabilidad política, social y económica, y son propensos a formas crónicas de violencia delictiva. (...) Muchos contextos frágiles presentan una o más de estas características simultáneamente.																		
Evaluación de las políticas e instituciones nacionales (EPIN)	<p>La EPIN es un instrumento de diagnóstico inicialmente creado por el Banco Mundial para medir hasta qué punto el marco institucional y político de un país contribuye al crecimiento sostenible y la reducción de la pobreza, y por consiguiente para evaluar la eficacia con la que el país utiliza sus recursos de desarrollo. La EPIN consta de dieciséis criterios agrupados en cuatro bloques que se ponderan por igual: (a) gestión económica; (b) políticas estructurales; (c) políticas para la inclusión y la igualdad social; y (d) gestión del sector público e instituciones. Para cada uno de estos criterios, los países son calificados en una escala de 1 (bajo) a 6 (alto). (Banco Mundial, 2011)</p> <p>El Banco Africano de Desarrollo utiliza la evaluación de la fragilidad y resiliencia nacionales (CRFA, por sus siglas en inglés) como instrumento de diagnóstico.</p>																		
FOCUS (New Deal)	Define modalidades de intervención que apoyen transiciones inclusivas, dirigidas y asumidas como propias por los países para superar su situación de fragilidad. Se trata del establecimiento –sobre la base de una evaluación de la fragilidad dirigida por el país y desarrollada por el G7+ con el apoyo de socios internacionales– de una visión única y un plan único dirigido por el propio país, de un pacto nacional para ejecutar el plan (utilizando los OPE para monitorear el progreso), y de apoyar un diálogo sobre políticas inclusivo y participativo. En cuanto parte del compromiso destinado a secundar vías de salida de fragilidad, el pacto constituye un mecanismo clave para poner en práctica la visión única, el plan único. Se basa en un amplio espectro de opiniones de diversos actores y anualmente se somete al examen de las múltiples partes interesadas. Al reconocer diferencias en la fragilidad y los contextos nacionales y que un pacto puede adoptar diversas formas en distintos momentos del proceso de transición para superar la fragilidad, el pacto garantiza la armonización y la coordinación de los donantes, reduce la duplicación, la fragmentación y la proliferación de programas. (Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles, 2011)																		

<b>Fragilidad</b>	Una región o un Estado frágil es débil en su capacidad (organizativa, institucional y financiera) de desempeñar las funciones básicas de gobernanza, y es incapaz de desarrollar relaciones mutuamente constructivas con la sociedad. Las regiones o Estados frágiles también son más vulnerables a las crisis internas o externas, tales como las económicas o las provocadas por desastres naturales. (OCDE, 2011)
<b>Construcción del Estado</b>	Se trata de un proceso endógeno de fortalecimiento de la capacidad, las instituciones y la legitimidad de un Estado, impulsado por las relaciones entre el Estado y la sociedad. (OCDE, 2011) La capacidad del Estado se mejora mediante: procesos políticos de negociaciones constructivas entre el Estado y la sociedad, que a su vez requieren legitimidad; la capacidad y la legitimidad pueden entonces reforzarse mutuamente, y contribuir a la construcción del Estado.
<b>Gestión de programas sensible a los conflictos/ contextos (GPSC)</b>	La GPSC es la principal modalidad de trabajo de la COSUDE en los contextos frágiles. Abarca estrategias de cooperación, sólidos análisis de contexto/conflicto, el desarrollo de futuros escenarios, una evaluación de la pertinencia de una ayuda para la paz que identifique puntos de partida para un cambio que permita superar la fragilidad, marcos estratégicos de resultados, monitoreo (MERV), la ampliación y protección del espacio para el desarrollo y la ayuda humanitaria, la gestión integral de riesgos, la agrupación geográfica y un enfoque psicosocial. La GPSC se aplica a nivel de las políticas, las estrategias, los programas y los proyectos.
<b>Gestión de riesgos</b>	La orientación de la COSUDE en materia de análisis y gestión de riesgos se basa en los "Círculos de Copenhague" (Anexo I). No solo se toman en consideración los riesgos institucionales, sino también los programáticos y los contextuales (p.ej. el riesgo de no hacer nada). Un portafolio con una combinación debidamente equilibrada de componentes más o menos arriesgados, junto con una sólida estrategia de comunicación, permite gestionar los riesgos. Se llevan a cabo evaluaciones conjuntas de riesgos, de ser posible con otros actores (donantes, etc.).
<b>No hacer daño</b>	El principio de "no hacer daño" se utiliza como método de evaluación y programación para analizar los efectos de las intervenciones de la cooperación internacional en una situación de conflicto, y para generar opciones que permitan modificar las actuaciones a fin de que sean sensibles a los conflictos. Sirve para analizar si los componentes de un proyecto involuntariamente promueven factores que propician las tensiones o factores que disminuyen los conflictos. (Mary B. Anderson, 1999)
<b>Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles (New Deal)</b>	El Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles (New Deal) fue firmado en 2011 en Busan por los miembros del Diálogo Internacional para la Consolidación de la Paz y del Estado. Crea una nueva arquitectura de desarrollo y modalidades de trabajo mejor adaptadas a las situaciones frágiles a fin de construir Estados pacíficos y sociedades inclusivas. El New Deal se basa en la visión y los principios formulados en la Declaración del Milenio y la Hoja de Ruta de Monrovia, propone OPE esenciales, se centra en nuevas formas de actuación e identifica compromisos para crear un clima de confianza mutua y lograr mejores resultados en los Estados frágiles. Establece cinco Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado: 1. Legitimidad política: fomentar acuerdos políticos inclusivos y la resolución de conflictos. 2. Seguridad: establecer y reforzar la seguridad humana. 3. Justicia: remediar las injusticias y aumentar el acceso de las personas a la justicia. 4. Fundamentos económicos: generar empleo y mejorar los medios de vida. 5. Ingresos y servicios: gestionar los ingresos y crear las capacidades necesarias para una prestación de servicios transparente y equitativa. (Nuevo Acuerdo para el Compromiso en Estados Frágiles, 2011)
<b>Prevención de la violencia</b>	Incluye las acciones emprendidas para disminuir las tensiones y prevenir los estallidos de violencia o su repetición. Consiste en la prevención operacional (p.ej. medidas inmediatas que se pueden aplicar frente a una crisis) y la prevención estructural (p.ej. medidas para asegurar, en primer lugar, que no surjan crisis y, en caso de ocurrir, que no se reaviven). (OCDE, 2009)
<b>Protección de civiles</b>	El derecho internacional humanitario rige los derechos de las poblaciones civiles en los conflictos armados. Los derechos humanos, el derecho de los refugiados, el derecho penal internacional y la legislación de varios países completan este marco de protección. La estrategia suiza de protección de los civiles se aplica a situaciones de conflicto armado que exponen a las poblaciones civiles a ciertos riesgos y que entran en el ámbito de aplicación del Derecho internacional humanitario. Esta estrategia también podría aplicarse a contextos frágiles que potencialmente pueden desembocar en un conflicto armado, así como a situaciones posteriores a conflictos donde persisten los efectos de las hostilidades. Su objetivo es a) mejorar el cumplimiento del marco normativo, b) consolidar las medidas adoptadas a favor de las personas que deben ser protegidas, c) prestar apoyo a las misiones internacionales de mantenimiento de la paz.
<b>Seguridad de las personas</b>	Término con el que se designa la atención prestada por la COSUDE a la seguridad individual de las personas de conformidad con el artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona". Esta noción hace referencia a la libertad para vivir sin temor como componente del concepto de seguridad humana (libertad para vivir sin miseria y libertad para vivir sin temor), que comprende la seguridad personal, la seguridad comunitaria y la seguridad política.
<b>Sensibilidad al conflicto</b>	La sensibilidad al conflicto es un término general que incluye diferentes iniciativas, métodos e instrumentos para trabajar en áreas donde hay conflictos o existe el peligro que se produzcan. Su objetivo es: (1) reducir el riesgo de que la ayuda involuntariamente contribuya a la escalada o al mantenimiento de un conflicto violento ("No hacer daño"); y (2) ayudar, en cambio, a reducir la tensión de los conflictos existentes. Se trata de examinar no solo cómo trabajan los donantes y las ONG, sino también qué hacen y si ello propicia la prevención de los conflictos y la consolidación de la paz y del Estado.
<b>Situaciones afectadas por conflictos</b>	Las situaciones afectadas por conflictos (situaciones de conflicto o posteriores a un conflicto nacional o subnacional) son aquellas en las que importantes perturbaciones sociales y económicas llevan a una gobernanza deficiente, a grandes daños en la infraestructura y a una interrupción en la prestación de servicios. (Trabajar de forma diferente en las situaciones frágiles y afectadas por conflictos: la experiencia del Banco Asiático de Desarrollo. BAsD, 2012)
<b>Transformación de conflictos</b>	Se trata de un complejo proceso que consiste en cambiar de forma constructiva las relaciones, las actitudes, los comportamientos, los intereses y los discursos en entornos propensos a la violencia. Se dirige a las instituciones, las culturas y las estructuras subyacentes que alientan e instigan el conflicto político y social. (Lederach, 1998)

# Anexo 6: Informe 2015 de la OCDE sobre la fragilidad

## Resumen operativo

### **Hacer frente a las situaciones de fragilidad será determinante para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para después de 2015**

El informe 2015 sobre la fragilidad se publica en un momento importante para la cooperación internacional al desarrollo. En 2015, los gobiernos del mundo acordarán un marco posterior a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Este marco será más ambicioso que nunca, lo cual exigirá emprender esfuerzos adicionales sin dilación para reducir la pobreza persistente en las situaciones frágiles y fortalecer las instituciones que pueden propiciar el desarrollo económico y social.

### **Los Estados y las economías frágiles van a la zaga en cuanto al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Muchos Estados y economías frágiles han realizado importantes avances hacia el logro de los ODM, pero como grupo, en comparación a otros países en desarrollo, se han quedado rezagados. Se prevé que casi dos terceras partes de los países que actualmente se consideran frágiles no consigan alcanzar el objetivo de reducir la pobreza a la mitad para 2015. Solo una quinta parte habrá reducido a la mitad el índice de mortalidad infantil y solo un poco más de una cuarta parte habrá disminuido a la mitad el número de personas que no tienen acceso al agua potable. Estas tendencias apuntan a una concentración cada vez mayor de la pobreza absoluta en las situaciones frágiles. Hoy, el 43% de las personas que viven con menos de 1,25 USD por día viven en los 50 países y economías que figuran en la lista de Estados frágiles de 2015 (que constituye un grupo muestra para análisis); para 2030, la concentración podría alcanzar el 62%.

### **Después de 2015, la fragilidad deberá evaluarse de una manera diferente**

El presente informe ofrece una nueva herramienta para evaluar la fragilidad que es más completa que la tradicional clasificación única de "Estados frágiles", y reconoce la diversidad de riesgos y vulnerabilidades que conducen a la fragilidad. Identifica los países más vulnerables en función de cinco dimensiones de riesgo y vulnerabilidad vinculadas a la fragilidad, y plantea qué posibilidades tienen de lograr los objetivos y metas para después de 2015 del Grupo de Trabajo Abierto de la ONU con respecto a esas cinco dimensiones: 1) violencia (sociedades pacíficas); 2) acceso a la justicia para todos; 3) instituciones eficaces, responsables e inclusivas; 4) fundamentos económicos; 5) capacidad de adaptarse a las crisis económicas y sociales y los desastres medioambientales.

Este enfoque para evaluar la fragilidad puede ayudar a identificar las prioridades nacionales e internacionales poniendo de manifiesto los países que son más vulnerables a los riesgos, y puede servir de base para la asignación de los recursos financieros internacionales. Este informe propone un modelo que puede modificarse para adaptarse al marco de desarrollo definitivo que verá la luz a finales de 2015 tras la conclusión de las negociaciones.

### **Si no se pone remedio, la fragilidad impedirá lograr los objetivos de desarrollo para después de 2015**

El objetivo de erradicar la pobreza quedará fuera del alcance de muchos países a menos que se emprendan ya esfuerzos centrados en hacer frente a las situaciones de fragilidad. Si el fortalecimiento institucional y la disminución de conflictos siguen teniendo lugar a este ritmo, para 2030 casi quinientos millones de personas podrían quedar bajo el umbral de la pobreza de 1,25 USD por día. En el marco de un escenario moderadamente optimista, en el que las instituciones estatales se desarrollan más rápidamente y los conflictos disminuyen con mayor celeridad, esta cifra podría reducirse a 420 millones de personas, y en el mejor de los casos, a 350 millones.

### **La ayuda cubre un déficit financiero importante en muchos Estados frágiles, pero existen grandes desequilibrios en su distribución**

Si bien la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) per cápita para las situaciones frágiles ha casi doblado desde el año 2000, la ayuda se distribuye de manera desigual. En la era de los ODM, Afganistán e Iraq han recibido muchos recursos, un 22% de toda la AOD a los Estados y economías frágiles. Al mismo tiempo, diez de los once países del mundo 'huérfanos de la ayuda' pertenecían a este mismo grupo.

Las remesas, en total el mayor flujo de recursos a los Estados y economías frágiles, benefician a un pequeño número de países de renta media que cuentan con muchas personas en la diáspora. En 2012, la inversión extranjera directa (IED) a los países en desarrollo se concentró en solo diez países ricos en recursos y únicamente el 6% fue asignado a situaciones frágiles.

### **La financiación del desarrollo puede ser mejor supervisada y estar dirigida a reducir la fragilidad**

Los presupuestos de ayuda todavía se están adaptando a los Objetivos para la Consolidación de la Paz y del Estado (OPE) aprobados en 2011 por un grupo formado por países frágiles y afectados por conflictos, actores internacionales y representantes de la sociedad civil. Aunque no existe un marco convenido para hacer un seguimiento de la ayuda destinada a apoyar los OPE, un modelo operativo constató que en 2012 fue baja. Únicamente un 4% de la AOD a los Estados y economías frágiles fue asignado al objetivo de legitimidad política, un 1,4% a la seguridad y un 3% a la justicia.

Algunos datos indican que la ayuda se ajusta mejor a las necesidades de fortalecimiento institucional: los países menos adelantados (PMA) con niveles inferiores de capacidad institucional reciben una mayor AOD per cápita. A pesar de que los países de ingresos medios o bajos (PIMB) tienen una importante carga de violencia, los flujos de ayuda per cápita que reciben son relativamente limitados. La vulnerabilidad a las crisis y los desastres es mayor en un determinado grupo de PMA y PIMB, pero la AOD a estos Estados no se corresponde con el riesgo de fragilidad.

El aumento de la AOD a los países más pobres y frágiles, la provisión de recursos financieros en condiciones favorables a los países de ingresos medios o bajos y las inversiones en bienes públicos mundiales podrían ayudar a hacer mayores progresos en la disminución de la fragilidad en el período posterior a 2015.

### **Es necesario adoptar nuevas normas para hacer un seguimiento de los gastos en materia de paz y seguridad**

No existen normas internacionales para hacer un seguimiento de los gastos en materia de paz y seguridad. Solo se monitorean los costes de mantenimiento de la paz de la ONU (casi 8.500 millones USD al año) y los gastos de la AOD relativos a la seguridad. Solo se asigna un pequeño porcentaje de la AOD (en 2012 únicamente un 1,4%) a la reforma del sector de la seguridad en los Estados frágiles. Fijar metas y acordar normas para monitorear los gastos en el ámbito de la paz, la seguridad y la prevención de conflictos a escala mundial acentuaría el énfasis en la calidad de los esfuerzos internacionales encaminados a prevenir y disminuir las crisis.

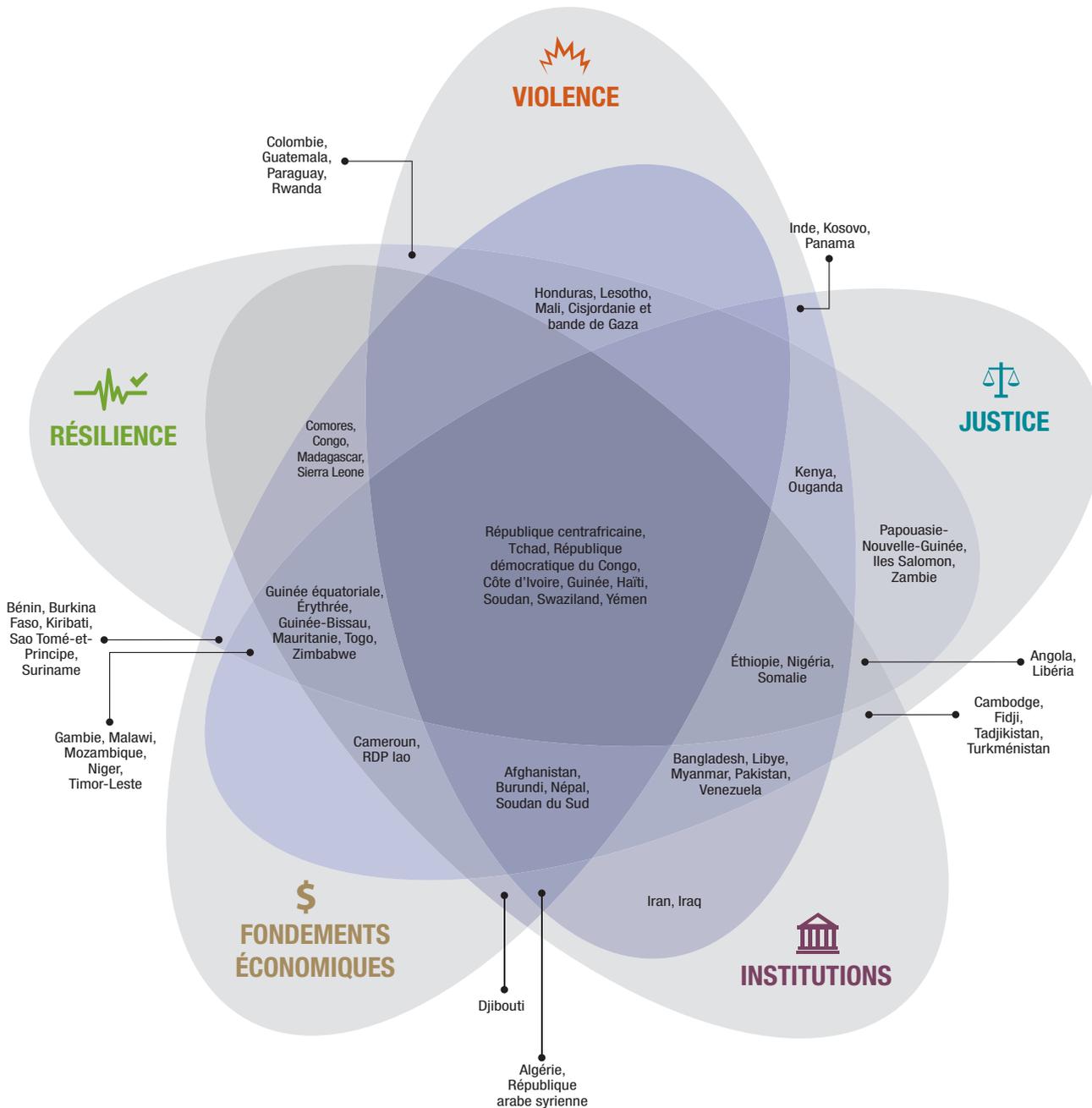
### **La adhesión nacional y el compromiso internacional son necesarios para reducir la fragilidad**

En los Estados frágiles se cuenta con oportunidades desaprovechadas para propiciar el desarrollo. Capitalizarlas requerirá adhesión nacional, compromiso internacional e innovación. Los esfuerzos multilaterales destinados a reducir la violencia, fomentar la confianza en el gobierno y mejorar la calidad de los servicios públicos serán decisivos para lograr el objetivo de desarrollo sostenible de crear sociedades pacíficas e inclusivas.

### Después de 2015, la ayuda deberá ser mucho más inteligente

El debate post-2015 brinda una oportunidad histórica para hacer que el enfoque internacional sobre la fragilidad y la financiación se adapte al objetivo. Se necesita una voluntad política internacional mucho mayor para apoyar planes dirigidos y asumidos como propios por los países, crear instituciones nacionales a un ritmo más rápido, y ayudar a los países a generar ingresos internos y a atraer financiación privada. Para ello, los donantes deben ser más flexibles y demostrar una mayor tolerancia a los riesgos a fin de presupuestar modalidades de ayuda que fortalezcan las instituciones nacionales. En este ámbito, la comunidad internacional también puede desarrollar más innovaciones impulsadas por la demanda que apoyen la generación de ingresos nacionales, permitan la cooperación triangular y Sur-Sur, y aprovechen mejor los instrumentos de financiación pública que ayudan a atraer la inversión extranjera directa.

### DIAGRAMME DE VENN REPRÉSENTANT LES ÉTATS ET ÉCONOMIES CLASSÉS PAR GROUPES DE FRAGILITÉ



#### VIOLENCE

Réduire, partout dans le monde, toutes les formes de violence et les taux de mortalité associés



#### JUSTICE

Promouvoir l'état de droit aux niveaux national et international et assurer à tous l'accès à la justice dans des conditions d'égalité



#### RÉSILIENCE

Réduire l'exposition et la vulnérabilité aux phénomènes extrêmes liés au climat et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental ; renforcer les capacités d'adaptation



#### INSTITUTIONS

Mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes ; réduire les flux financiers illicites et lutter contre toutes les formes de criminalité organisée



#### FONDEMENTS ÉCONOMIQUES

Réduire la proportion de jeunes sans emploi ; favoriser l'intégration sociale, économique et politique

Note : Les 9 pays situés au centre de ce diagramme de Venn diagramme font partie des 50 pays les plus vulnérables dans les 5 groupes de fragilité simultanément. Lorsque l'on se déplace en partant du centre, les pays figurant dans les zones qui se chevauchent font partie des 50 plus affectés dans quatre, trois ou deux groupes. Les cinq dimensions proposées s'inspirent du cadre des ODD en cours d'élaboration.

Source : Voir page 7 pour de plus amples détails sur les cinq dimensions de la fragilité étudiées dans le rapport et l'annexe A de la publication complète pour les aspects méthodologiques.

## **Impresión**

Editor:

Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza DFAE  
**Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación COSUDE**  
3003 Berna  
[www.ddc.admin.ch](http://www.ddc.admin.ch)

## **Foto de portada:**

Libertad de expresión: mujeres protestando en Dhaka contra los recortes presupuestarios en el sistema de salud. © COSUDE/Carole Lauener

## **Diseño:**

Servicio Comunicación Visual DFAE

## **Contacto:**

Direction du développement et de la coopération DDC  
Cooperación regional, Asia del sur  
Tel: 41 58 463 73 22  
E-mail: [conflictandhumanrights@eda.admin.ch](mailto:conflictandhumanrights@eda.admin.ch)

Esta publicación también está disponible en inglés, francés y italiano.  
Descargar: [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) (publicaciones).

Berna, 2016