



Cooperación para el desarrollo en situaciones frágiles

¿Por qué hacer hincapié en situaciones frágiles?

Si bien la ayuda para el desarrollo ha disminuido la pobreza y fortalecido los derechos de millones de personas en países pobres, las condiciones de quienes viven en situaciones frágiles no han mejorado mayormente. Pese a los recursos invertidos y pese a la atención constante prestada a esta problemática en las políticas de desarrollo, tanto de Dinamarca como a nivel internacional, estas zonas parecen estar cada vez más rezagadas del desarrollo global.

La Política Danesa para el Apoyo a la Sociedad Civil¹ hace hincapié en el desarrollo de la sociedad civil en situaciones

frágiles, porque los derechos de la gente están bajo presión particular en países donde el Estado carece de la **voluntad** o de la **capacidad** para proteger derechos y entregar servicios básicos² a la ciudadanía.

En CISU vemos ejemplos de cómo las acciones y modos organizacionales de la sociedad civil en situaciones frágiles aportan de manera sustancial a fundamentar e impulsar un cambio positivo hacia una sociedad basada en derechos³.

CISU promoverá que las organizaciones de la sociedad civil:

- tengan una buena comprensión del potencial de la sociedad civil como motor hacia una sociedad basada en derechos, y que aprovechen esto en la planificación y ejecución de proyectos en situaciones frágiles;
- utilicen sus conocimientos profundos sobre el contexto en una situación frágil determinada para tomar decisiones estratégicas en cuanto a la cooperación con socios y la ejecución de proyectos;
- cuenten con capacidad y obren con flexibilidad en su cooperación con socios en situaciones frágiles, de manera que puedan abordar los desafíos que se planteen y aprovechar las oportunidades que surjan en el camino.

1 Disponible en danés y en inglés como "Danish Policy for Support to Civil Society", Danida 2014.

2 El concepto de "servicios básicos" figura en el llamado Triángulo del Desarrollo como "entregas estratégicas" cuando se usan desde una perspectiva estratégica en el contexto de fortalecer la capacidad organizacional e incidencia política. Para una profundización, véase también el Papel de Posición No. 3 de CISU sobre el Triángulo del Desarrollo.

3 CISU opera con un enfoque de desarrollo basado en derechos, con énfasis en los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación y transparencia conforme a la estrategia de la cooperación internacional danesa para el desarrollo "El derecho a vivir mejor" y "Danish Policy for Support to Civil Society" [Política Danesa para el Apoyo a la Sociedad Civil].

¿Qué entiende CISU por situaciones frágiles?

El contexto en situaciones frágiles

En situaciones frágiles, el Estado suele carecer de legitimidad, enfrenta retos a su autoridad, y no entrega servicios básicos a la población. Al mismo tiempo, la sociedad civil tiende a ser débil, fragmentada y dificultada en su papel de abogar por un desarrollo basado en derechos. Ello se traduce en las características siguientes, que son, en grado diverso, comunes para todos los tipos de situación frágil:

- La **pobreza** extrema es una condición ineludible para la mayoría de la población que vive sin acceso a servicios básicos, enfrentando graves **riesgos** de seguridad y **violaciones** extensas de sus derechos. La **ausencia de un Estado de Derecho** hace imposible protegerse contra tales atropellos.
- Las intensas **pugnas** por el poder político y los **recursos** económicos predominan en un escenario profundamente politizado, donde los procesos de toma de decisiones se caracterizan por la falta de transparencia, lo cual alimenta la corrupción, entre otros flagelos.
- Los **actores no estatales** desempeñan muchas de las funciones del Estado a favor de *algunos sectores* de la población, y no siempre con un enfoque de derechos. Tales actores exigen la legitimidad del Estado o/y desafían su autoridad.

- La **capacidad, los conocimientos y los recursos** siempre están presentes a nivel local en cualquier situación frágil, y han ayudado a lograr la supervivencia de la población incluso bajo las condiciones más difíciles

Los riesgos son inevitables al realizar intervenciones basadas en derechos en situaciones frágiles. Por eso cobra importancia que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) tengan en cuenta los riesgos en vez de pasarlos por alto, lo que de por sí podría agravar la fragilidad, y por lo tanto “hacer daño”⁴.

Pese a estas características comunes, cada situación frágil varía mucho la una de la otra. Por eso, los conocimientos sobre cada contexto son importantes para comprender los desafíos y las oportunidades que existan en la labor pro-derechos realizada por las OSC en las circunstancias en cuestión.

El modelo analítico⁵ presentado a continuación, que abarca la voluntad y la capacidad del Estado para hacer cumplir los derechos de los ciudadanos, puede ser un buen punto de partida para tal análisis. Asimismo, podrá contribuir a que la sociedad civil defina y desarrolle sus roles y tareas particulares en los diversos tipos de situación frágil.

	La voluntad del Estado para hacer cumplir los derechos		
		Débil	Fuerte
La capacidad del Estado para hacer cumplir los derechos	Débil	Estado fallido	Estado débil pero receptivo
	Fuerte	Estado opresivo	Estado eficaz

Aparte de la categoría del ‘Estado eficaz’, las otras tres implican tres tipos diferentes de fragilidad. Una situación frágil normalmente abarca aspectos de varias categorías

distintas, así como ocurren cambios de un tipo de situación a otro con el tiempo.

4 El concepto de “no hacer daño” (*do no harm*) nace del reconocimiento de que la ayuda para el desarrollo puede traer tantos perjuicios como beneficios. Siendo que el riesgo es una parte integral del desarrollo, más aún en situaciones frágiles, se trata de atenderse en forma activa a los riesgos identificados en vez de “esquivarlos”, por ejemplo, limitando la labor a las zonas más accesibles, seleccionando solamente socios de la sociedad civil local con una buena trayectoria comprobada, evitando el contacto con entidades estatales, o abordando solamente aquellos temas que permitan garantizar resultados a corto plazo. Véase

también la publicación de la OCDE CAD de 2014 “Development Assistance and Approaches to Risks in Fragile and Conflict-Affected States” [Asistencia para el Desarrollo y Enfoques de Riesgo en Estados Frágiles y Afectados por Conflicto] y, para obtener herramientas concretas para la consideración de riesgos, véase la publicación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca “Guidelines for Risk Management” [Pautas para la Gestión de Riesgos] de agosto de 2013. 5 Esta versión está adaptada del modelo elaborado por el “Department for International Development” del Reino Unido, DFID.

1. **El Estado fallido** se caracteriza por no tener ni la capacidad ni la voluntad de hacer valer los derechos de la ciudadanía. A comienzos de 2015, los ejemplos incluyen países como Somalia, Sudán del Sur, República Democrática del Congo, Afganistán y Pakistán.⁶

Para promover los derechos en Estados fallidos, las OSC disponen de **enfoques** tales como los siguientes:

- Forjar una cooperación estratégica con autoridades locales en torno al acceso de la población a servicios, con la meta de fortalecer la capacidad de desarrollo basado en derechos. En este sentido, es importante que las OSC eviten “hacerse cargo” del rol y de las responsabilidades del Estado, ya que ello no solamente podrá socavar la legitimidad del Estado, sino también comprometer la legitimidad e independencia de las OSC, es decir, implica un riesgo de “hacer daño”.
- Forjar una cooperación estratégica con actores no estatales con poder para influir en comunidades y autoridades a nivel local, y con potencial para impulsar un enfoque de derechos.
- Fundamentarse en un arraigo local y ejercer influencia desde las bases, a fin de apoyar el desarrollo y fortalecer la capacidad de las OSC locales para trabajar en pro de los derechos.

Como un rasgo común de los Estados fallidos, las OSC enfrentan una serie de **desafíos**, tales como por ejemplo:

- Representantes de las autoridades buscan activamente oponerse a aquellas OSC que siguen un enfoque de derechos. Puede representar un riesgo para la seguridad de todas las partes intervinientes en proyectos de desarrollo. A raíz de la escasa capacidad del Estado, los riesgos de seguridad suelen ser de tipo general, causados por la incapacidad del Estado para imponer la estabilidad dentro de sus fronteras territoriales.
- Cuesta lograr que las autoridades rindan cuentas sobre su cumplimiento de los derechos de la población, cuando éstas carecen de la capacidad requerida para llevar a cabo sus responsabilidades. Asimismo, puede ser igualmente difícil que rindan cuentas aquellos actores no estatales que desempeñen algunas de las funciones del Estado, ya que a éstos no se les considera responsables, tal como lo es el Estado, y a veces tienen intereses derechamente contrarios al enfoque de derechos.
- Forjar relaciones con socios y ejecutar proyectos conjuntos resulta complicado, si una situación de inseguridad impide el acceso a la organización social y a la comunidad local.
- Forjar relaciones sólidas con las OSC a nivel local resulta complicado, si éstas son débiles o fragmentadas. Por otra parte, al descartar la posibilidad de asociarse con determinadas modalidades locales de organización de la sociedad civil, se corre el riesgo de desaprovechar potencialidades de desarrollo.

Ejemplos concretos de enfoques seguidos por organizaciones afiliadas a CISU

- En Somalia, una OSC danesa y otra local colaboran de manera estratégica con las autoridades locales con la meta de fortalecer la capacidad de estas últimas para asegurar que toda la población en la zona tenga acceso al agua potable.
- En la República Democrática del Congo, al asociarse con una OSC local, una OSC danesa ha logrado movilizar y organizar a grupos locales de mujeres para abordar problemas de abuso sexual y sus secuelas.
- En Pakistán, una OSC danesa y su socio trabajan para incorporar e influenciar a grupos religiosos en cuanto al acceso a la educación de las niñas.
- En Somalia, una OSC danesa y otra local han optado por buscar una alianza con dirigentes de los clanes con la meta de promover el derecho a la participación política de los jóvenes.
- En Pakistán, una OSC danesa ha optado por la estrategia de reunirse con su socio local civil en un tercer país, así como por colaborar con una organización de la diáspora pakistaní en Dinamarca que tiene acceso al país para los fines de monitoreo.
- En Sudán, otra OSC danesa, que ya se reúne con su socio local en forma segura fuera de la zona del proyecto, se ha puesto a investigar sobre métodos para incorporar a representantes tanto del grupo meta, como de las autoridades locales en el monitoreo del proyecto sin presencia danesa en terreno.

2. **El Estado opresivo** se caracteriza por tener, en alguna medida, la capacidad pero no la voluntad de hacer valer los derechos de la ciudadanía. A comienzos de 2015, los ejemplos incluyen países como Zimbabue, Suazilandia, Egipto, Etiopía, Ruanda y Honduras.

Para promover los derechos en Estados opresivos, las OSC disponen de **enfoques** tales como los siguientes:

- Forjar una cooperación estratégica con las estructuras existentes que de hecho ya funcionan y que tienen, o podrían llegar a tener, un interés en promover derechos específicos, y así aumentar la influencia de la sociedad civil.
- Abordar sistemáticamente los temas de transparencia y rendición de cuentas como parte de la labor propia de la organización danesa y en conjunto con una OSC local, para así fortalecer la legitimidad de la relación entre los socios. Eso también permite que las OSC demuestren el sentido práctico de la participación, rendición de cuentas, no discriminación y transparencia, lo cual previene el riesgo de reproducir o incluso consolidar las prácticas opresivas.
- Promover la cooperación entre OSC a nivel local, nacional e internacional con la meta de fortalecer el diálogo, el aprendizaje, las alianzas y la solidaridad entre las OSC, y así contribuir a desarrollar sociedades civiles más fuertes en cada lugar.

Como un rasgo común de los Estados opresivos, las OSC enfrentan una serie de **desafíos**, tales como por ejemplo:

- Mayor riesgo de seguridad para la OSC danesa, la OSC local y/o grupos meta determinados, cuando el Estado es autor de violaciones sistemáticas de los derechos y restringe el margen para impulsar un desarrollo basado en derechos. Los ejemplos varían ampliamente, incluyendo el uso sistemático de la violencia para impedir la participación democrática de las mujeres en Egipto, encarcelamiento frecuente de activistas pro-derechos en Zimbabue, legislación restrictiva contra las OSC en Etiopía, criminalización de las comunidades LGBT⁷ en Uganda, y persecución de grupos religiosos y étnicos determinados en varios países.
- Puede ser difícil forjar relaciones sólidas con las OSC a nivel local, ya que la sociedad civil a menudo está fragmentada y le cuesta consensuar sus roles. Además, los representantes de autoridades políticas y otros actores buscarán utilizar, de distintas maneras, a las OSC en sus contiendas políticas.
- La relación extremadamente riesgosa y conflictiva entre el Estado y las OSC ejecutoras de incidencia puede debilitar aún más a las OSC a nivel local y provocar la autocensura en el seno de muchas entidades de la sociedad civil.

Ejemplos concretos de enfoques seguidos por organizaciones afiliadas a CISU

- Durante la guerra contra la insurgencia del LRA en el norte de Uganda, una OSC danesa y otra local aunar fuerzas con el ejército ugandés, la Comisión de Derechos Humanos de Uganda y un instituto nacional de investigación para abordar la problemática de los niños soldados.
- En Zimbabue, una OSC danesa y su socio de la sociedad civil local han forjado una cooperación estratégica con

poderosos dirigentes patriarcales tradicionales, con la meta de promover el derecho de las mujeres jóvenes a participar en procesos de democratización política.

- Una OSC danesa con socios y proyectos en Zimbabue y Suazilandia, entre otros países, ha tenido un éxito relativo en disminuir los riesgos mediante la adhesión a procedimientos de seguridad con un énfasis tanto preventivo como reactivo. Éstos fueron elaborados en cooperación con las organizaciones socias que conocen el contexto de primera mano.

⁷ Sigla del inglés "lesbian, gays, bisexual and transgender" (lesbiana, gay, bisexual y transgénero).

3. **El Estado débil pero receptivo** tiene la voluntad, pero carece de la capacidad de hacer valer los derechos de la ciudadanía. A comienzos de 2015, los ejemplos incluyen países como Nepal, Somalilandia, Liberia y Sierra Leona durante la crisis de ébola.

Para promover los derechos en Estados débiles pero receptivos, las OSC disponen de **enfoques** tales como los siguientes:

- Promover la participación de la sociedad civil en procesos políticos a nivel local y nacional relativos a la construcción del Estado, lo cual será una inquietud clave tanto para el Estado como para la comunidad internacional. Las OSC pueden desempeñar un papel importante en lograr que los grupos vulnerables, en particular, tengan voz en estos procesos. Por ejemplo, en años recientes se ha visto una gran necesidad en este sentido, no muy bien satisfecha, en relación a los procesos del “New Deal”⁸ en países como Somalilandia.
- Forjar una cooperación estratégica sobre derechos diversos, no solamente con autoridades y sectores poblacionales a nivel local, sino también con otros actores no estatales y potencialmente estratégicos. Al colaborar con estos otros actores, las OSC pueden aportar de manera importante a promover los principios de participación, rendición de cuentas por parte de las autoridades, no discriminación y transparencia en la labor para el desarrollo.
- Cooperar en torno al desarrollo de la capacidad de organizaciones socias, lo cual incluye oportunidades de intercambiar aprendizajes y experiencias entre países distintos del Sur a fin de fortalecer la capacidad de la organización socia local para aprovechar, cuando exista, la voluntad de generar un desarrollo basado en derechos.

Como un rasgo común de los Estados débiles pero receptivos, las OSC enfrentan una serie de **desafíos**, tales como por ejemplo:

- Los lugareños, la organización socia y las autoridades locales pueden tener expectativas poco realistas sobre los resultados a alcanzarse en el modesto marco de un proyecto. Si bien es un problema presente en todos los contextos, en las situaciones frágiles las consecuencias de perder legitimidad y autoridad pueden ser bastante graves.
- A los socios les puede resultar difícil descifrar una situación impredecible a medida que avanza en torno a un proyecto, sistematizar los aprendizajes y ajustar las estrategias en el camino para optimizar el logro de los objetivos.

Ejemplos concretos de enfoques seguidos por organizaciones afiliadas a CISU

- Una OSC danesa dedicada a los derechos sexuales y reproductivos de la mujer ha tenido éxito en prestar apoyo para que las OSC socias en Nepal y en otros cuatro países asiáticos desarrollen su capacidad para ejercer una incidencia eficaz, en la que las realidades y las evidencias detectadas a nivel local fundamen-

tan la búsqueda de influencia a nivel local, nacional e internacional de la ONU.

- En cuanto a Somalilandia, se ha visto que grupos de la diáspora somalí en Dinamarca han hecho aportes valiosos en términos de asistencia técnica y capacidad.
- En cuanto a la crisis de ébola en el oeste de África, se ha comprobado una vez más la necesidad de incorporar a socios tanto del sector privado como del mundo de la investigación científica.

Las organizaciones danesas de cooperación internacional, sus relaciones con socios locales y sus proyectos no son un factor neutral en una situación frágil. Fácilmente corren el riesgo de hacerse parte de los procesos y sistemas que reproducen o incluso refuerzan las estructuras opresivas de poder. Por lo tanto, el

compromiso de “no hacer daño” es un requisito absolutamente mínimo. Significa que el contexto complejo e inestable es el punto de partida tanto para el desarrollo como para el ajuste continuo del enfoque de cambio aplicado por la organización.

8 G7+ es la denominación de un grupo de países que se autodefinen como Estados frágiles, y que han desempeñado un papel importante en crear un nuevo marco para la comprensión y organización del desarrollo en Estados/situaciones frágiles, el llamado “New Deal” (nuevo acuerdo o consenso), aprobado en

Busan, en diciembre de 2011. El “New Deal” refuerza el énfasis en apropiación y responsabilidad nacional, pero claramente será un reto asegurar que se tome en cuenta a la sociedad civil en su ejecución. Para más información, véase www.g7plus.org.

¿Cómo apoyará CISU las intervenciones para el desarrollo ejecutadas por la sociedad civil en situaciones frágiles?

El Fondo de la Sociedad Civil

- Las solicitudes han de demostrar una buena comprensión del rol potencial de la sociedad civil en base al análisis del contexto. Ello puede incluir un análisis de riesgos, así como de los actores, intereses y estructuras de poder en la situación frágil en cuestión. Sobre este fundamento, la organización postulante podrá justificar la eventual necesidad de flexibilizar los criterios normales para evaluar la solicitud. La ejecución de intervenciones aprobadas también dejará margen para que el socio aprenda de los análisis realizados en el camino. Asimismo, los cambios en el contexto podrán requerir de una respuesta flexible.
- Al evaluar las solicitudes de apoyo a favor de intervenciones en situaciones frágiles, CISU se fijará e impondrá

Servicios de desarrollo de capacidad

Mediante cursos y asesoría, CISU desea enfocarse más en facilitar:

- Que las OSC danesas y sus socios sepan llevar a cabo análisis contextuales, incluyendo la evaluación de riesgos y análisis de estructuras de poder, así como monitoreo flexible, aprendizaje y ajuste de los planes

exigencias en cuanto a la experiencia y capacidad de los socios para trabajar en situaciones frágiles.

- Las situaciones frágiles podrán requerir de un mayor uso de servicios estratégicos a fin de satisfacer las necesidades de grupos vulnerables y generar espacio para una incidencia eficaz.
- El Fondo de la Sociedad Civil apoyará la construcción de estructuras orgánicas de la sociedad civil a nivel local, para que ésta pueda reclamar sus derechos y exigir que las autoridades rindan cuentas. Asimismo, contribuirá a mejorar las posibilidades de las autoridades para satisfacer tales demandas y cumplir con sus responsabilidades. Ello debe hacerse siguiendo un enfoque de derechos con apego a los principios de participación, rendición de cuentas, no discriminación y transparencia.

de ejecución en respuesta a los cambios continuos en el contexto de la cooperación para el desarrollo.

- Que los socios participen en redes como base para generar capacidad local en dialogar con actores de la sociedad civil en situaciones frágiles.
- Que las OSC danesas y sus socios tomen medidas de seguridad para su labor en situaciones frágiles.

Para saber más

- [Pautas para el Fondo de la Sociedad Civil, CISU.](#)
- [Policy for Danish Support to Civil Society](#) [Política para el Apoyo Danés a la Sociedad Civil], Danida, junio de 2014.
- [Guidelines for Risk Management](#) [Pautas para la Gestión de Riesgos], Danida, agosto de 2013.
- [Principios para el Compromiso Internacional en Estados Frágiles y en Situaciones de Fragilidad](#), OCED CAD 2007.
- [Development Assistance and Approaches to Risk in Fragile and Conflict Affected States](#) [Asistencia para el Desarrollo y Enfoques de Riesgo en Estados Frágiles y Afectados por Conflicto], OECD DAC 2014.
- [El New Deal para el compromiso en Estados frágiles](#), Busan, noviembre de 2011.

PAPELES DE POSICIÓN DE CISU – SOCIEDAD CIVIL EN DESARROLLO

La Junta Directiva de CISU ha emitido una serie de “papeles de posición” de carácter profesional que presentan nuestro punto de vista sobre cómo entender e interpretar en términos concretos los conceptos clave en la cooperación internacional.

Estos documentos están escritos en base a nuestras prácticas y experiencias de proyectos de desarrollo y actividades de organizaciones afiliadas, nuestra asesoría y nuestros cursos, así como nuestra administración del Fondo de la Sociedad Civil.

Los papeles de posición se elaboran a partir de un proceso de consultas, y su formulación final es aprobada por la Junta Directiva de CISU.

La idea es que sean documentos dinámicos, por lo que serán actualizados con la debida regularidad en vista de las experiencias cosechadas. Al mismo tiempo, se seguirán redactando más papeles de posición sobre otros temas.

Véase la última versión y otros papeles de posición en www.cisu.dk.

