



UNOPS unicef



Reunión Conjunta de las Juntas Ejecutivas de PNUD/UNFPA/UNOPS/UNICEF/ONU Mujeres y PMA

3 de Junio de 2016

Trabajar en contextos frágiles, incluidos los países de renta media

Documento de antecedentes elaborado conjuntamente por el
PNUD (co-coordinador), UNFPA, UNOPS,
UNICEF (co-coordinador), ONU Mujeres y PMA

I. Introducción

1. Para lograr los objetivos contemplados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible será necesario un importante esfuerzo coordinado que aborde la fragilidad e impulse el desarrollo de comunidades pacíficas y resilientes. En 2018 la mayor parte de la población mundial en situación de pobreza extrema y aproximadamente el 30 por ciento de la población infantil vivirá en países en situación de fragilidad. La pobreza, la inseguridad alimentaria, la escasez de recursos hídricos y los conflictos prolongados, junto a la debilidad de los servicios sociales, la desigualdad de género, las disparidades étnicas y la mala gobernanza se encuentran entre los principales factores de fragilidad. Los movimientos de población—donde se incluyen los procesos de urbanización y migración internacional— pueden estar asociados a la fragilidad, bien como un fenómeno causante de la misma o como mecanismo de supervivencia para los hogares deseosos de bienestar y la seguridad. Las personas que viven en contextos frágiles, especialmente mujeres y niños de ambos sexos, son altamente vulnerables a los efectos del cambio climático, los desastres naturales, las crisis económicas, los conflictos, la malnutrición y las emergencias sanitarias.

2. La conversación global está pasando de señalar los ‘Estados frágiles’ a enfocar la atención en las ‘situaciones de fragilidad’. Este concepto de fragilidad¹ mira al futuro y permite: (a) una comprensión detallada de los diversos niveles de probabilidades de riesgo y grados de impacto en cualquier sociedad; (b) concitar los esfuerzos nacionales e internacionales para apoyar la prevención y la preparación, al tiempo que se abordan las causas profundas de la fragilidad; y (c) ampliar el campo de análisis y tender puentes entre el espacio humanitario y del desarrollo a la hora de combatir la fragilidad a nivel subnacional, transnacional, regional y mundial. La dimensión subnacional de la fragilidad es particularmente relevante en los países de renta media donde puede haber instituciones efectivas, sistemas de protección social que funcionan y comunidades cohesionadas coexistiendo con bolsas de fragilidad. Por otro lado, es necesario prestar especial atención a los países con una alta concentración de condiciones de fragilidad

3. En 2011, en colaboración con las Naciones Unidas, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE-CAD), el Banco Mundial, el Banco Africano de Desarrollo y el grupo g7+ de autodenominados Estados frágiles, como miembros del Diálogo Internacional sobre Consolidación de la Paz y Construcción del Estado (IDPS), acordaron la adopción del ‘*New Deal*’ para el Compromiso en Estados Frágiles. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) representa a la Organización de las Naciones Unidas en el IDPS, ejerce de anfitrión del Fondo para la Implementación del New Deal y coordina el Equipo de Tareas del mismo.

4. Tomando como base el New Deal y otras iniciativas, en octubre de 2015 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial adoptó el Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas, y reconoció que para ponerlo en práctica es preciso contar con la participación de todas las partes interesadas. Tal y como recoge el reciente informe del Panel de Alto Nivel sobre Financiación Humanitaria presentado al Secretario General, “el éxito o el fracaso en el logro de los [Objetivos de Desarrollo Sostenible] dependerá de si estamos o no preparados para el reto que supone gestionar la fragilidad y los riesgos”.² El Secretario General ha pedido

¹ Borrador de documento de trabajo de la OCDE, [Towards a multidimensional concept of fragility, January 2016](#).

² [High-Level Panel on Humanitarian Financing Report to the Secretary-General: Too Important to fail—addressing the humanitarian financing gap](#), enero de 2016, p. 5.

concentrar la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los países que más sufren la fragilidad para, de esta manera, aumentar las probabilidades de lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible.³ En 2016, el IDPS renovó el New Deal para cinco años más e instó a la comunidad internacional a aprovechar la oportunidad que brinda la Agenda 2030 para abordar las causas profundas de la fragilidad. Asimismo, como complemento a estos acuerdos mundiales, la Agenda para la Resiliencia del Mar Muerto es un ejemplo de respuesta por parte de países de renta media a una crisis prolongada.

5. Estas experiencias han permitido adquirir una mejor idea de los procesos, herramientas y mecanismos necesarios para colaborar en los cinco objetivos de consolidación de la paz y construcción del estado, interconectados entre sí y considerados clave para salir de la fragilidad: políticas inclusivas; seguridad; justicia; fundamentos económicos; ingresos y servicios. Aunque el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 16 es universal, su inspiración proviene del éxito de los Objetivos de Consolidación de la Paz y Construcción del Estado. Más de 30 organismos se han unido bajo los auspicios del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) para adoptar el sistema de incorporación, aceleración y apoyo a las políticas (MAPS), una herramienta utilizada por los equipos de país de las Naciones Unidas para respaldar la implementación de la Agenda 2030 en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD).⁴ MAPS se complementa con la iniciativa de ‘preparación para situaciones de fragilidad’ de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.⁵

II. Principales problemas y retos

6. Aunque el concepto emergente aborda el estigma asociado a la idea de ‘Estados frágiles’ y existe un fuerte ímpetu por abordar la cuestión de la fragilidad, los retos estratégicos y operativos que se exponen a continuación deberán ser acometidos mediante un esfuerzo coordinado de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, donantes, organizaciones de la sociedad civil, actores del sector privado y comunidades afectadas.

³ Naciones Unidas, [*Una humanidad: nuestra responsabilidad compartida: Informe del Secretario General para la Cumbre Humanitaria Mundial*](#)

⁴ Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ‘[Support to Resident Coordinators and UN Country Teams](#)’.

⁵ Esta iniciativa, introducida por el PNUD a través del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Cuestiones Relativas a la Transición, invitaba a todos los organismos de la ONU a colaborar en su implementación. Las consultas sobre esta iniciativa siguen abiertas. Dicha iniciativa está dirigida a apoyar aquellos países que se encuentran en situación de fragilidad a fin de que: (a) integren la Agenda 2030 en sus estrategias, políticas y programas de desarrollo, tomando en consideración las constantemente cambiantes dinámicas de los contextos de fragilidad; (b) refuercen sus capacidades para generar resultados y hacer seguimiento a los mismos; (c) señalen los factores que conducen a la fragilidad y los conflictos violentos y otros riesgos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y apoyen los programas para abordar dichos objetivos, empezando por los Objetivos de Consolidación de la Paz y Construcción del Estado recogidos en el New Deal; (d) identifiquen los cuellos de botella y los elementos que contribuyen a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y diseñen un enfoque estratégico y secuenciado que tenga en cuenta el contexto local; (e) coordinen la asistencia de los socios del desarrollo y permitan a los socios del país reunir los recursos necesarios para implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible prioritarios; y (f) reciban cualquier otro apoyo relevante que puedan solicitar.

A. Necesidad de acceder a la limitada información desagregada de alta calidad para evaluar las vulnerabilidades y dirigir la atención de manera especial hacia los grupos de población marginalizados

7. Si queremos que los Objetivos de Desarrollo Sostenible tengan éxito, es necesario contar con las poblaciones vulnerables, es decir, las actuaciones de los actores del desarrollo y las autoridades estatales deben responder a las aspiraciones de las personas, y los programas deben estar dirigidos de manera eficaz hacia la generación de resultados. Obtener datos de calidad en situaciones frágiles, especialmente aquellos que son inaccesibles para las autoridades estatales, puede resultar difícil, incluso peligroso. Los prometedores avances en el mundo de los *big data* (datos masivos) y la teledetección o detección remota permiten complementar las estadísticas oficiales en situaciones de fragilidad, aunque estas nuevas fuentes de información también adolecen de falta de precisión o de otros problemas importantes relacionados con la seguridad.⁶ La falta de transparencia y la politización de los datos complica aún más este déficit, al igual que la limitada capacidad de la población para entender la información. En muchas situaciones frágiles, los sistemas de gestión de datos—infraestructuras, tecnología, recursos humanos—han sido destruidos o son inexistentes. Esto resulta especialmente evidente a nivel subnacional. Como deja claro el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17.18, para llevar a la práctica todos los Objetivos a nivel local y nacional es necesario contar con datos desagregados—por ingresos, género, edad, raza, grupo étnico, estado migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras variables relevantes en los contextos nacionales.

B. La planificación nacional del desarrollo y las inversiones internacionales en este sector están expuestas a multitud de riesgos, como una planificación a largo plazo de baja calidad y/o inadecuada, la posibilidad de reanudación de los conflictos, los desastres climáticos, las pandemias, la inestabilidad política, la débil capacidad de prestar servicios, las desigualdades estructurales, la corrupción y la falta de predictibilidad de la financiación para el desarrollo.

8. Sin la solidez que ofrece la planificación basada en la demanda, un solo evento traumático o catastrófico puede borrar años de progreso y devolver un país al pasado, como demuestra la crisis del ébola en África occidental. Es complicado implementar programas de desarrollo con un horizonte temporal definido y no hay ninguna garantía de lograr los resultados anticipados. Los actores del desarrollo y los donantes internacionales normalmente prefieren evitar riesgos y esto los lleva a suspender la ayuda al desarrollo en los entornos frágiles cuando surge una crisis. Hasta el momento, las iniciativas de desarrollo no han integrado de manera adecuada los enfoques de gestión de los riesgos basados en la prevención. Una de las principales preocupaciones en este sentido se refiere a la gestión de los riesgos y el fomento de la resiliencia, especialmente ante el cambio climático. En los últimos tiempos se ha podido observar con mayor nitidez los lazos existentes entre cambio climático, paz y desarrollo; de hecho, el cambio climático está ya provocando nuevos niveles de fragilidad en todo el mundo, desde las migraciones provocadas por el clima a la amenaza que supone la persistencia de las sequías y la reducida seguridad alimentaria e hídrica. El cambio climático se encuentra actualmente entre las principales causas de fragilidad en los países de renta media y en los menos adelantados, poniendo en peligro los avances de desarrollo obtenidos con enorme esfuerzo para cientos de millones de personas.

⁶ La teledetección no ofrece el 100% de garantía de precisión. Algunos valores de la República Árabe Siria sugieren un porcentaje de garantía del 30% en la detección remota de infraestructuras (por ejemplo, hospitales que se identificaron como dañados o destruidos en realidad sólo estaban parcialmente construidos y nunca se acabaron ni entraron en funcionamiento; es imposible determinar el estado de infraestructuras como unas turbinas generadoras de electricidad simplemente observando las condiciones en que se encuentran los edificios donde se alojan).

9. Desde la adopción del Marco de Acción de Hyogo, en 2005, más de 1.500 millones de personas se han visto afectadas por desastres, muy especialmente mujeres, niños y niñas, y la población joven en situación de vulnerabilidad.⁷ Para una implementación efectiva del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres es importante examinar los efectos de las desigualdades de género en los riesgos, fortalecer los sistemas de gobernanza del riesgo y promover la resiliencia de las comunidades.

C. La toma de decisiones no tiene en cuenta las disparidades, desigualdades e inequidades de género y edad

10. Los entornos frágiles, especialmente los que surgen de conflictos violentos, están sometidos con frecuencia a una gran polarización. El espacio político se recrea en enclaves de intereses identitarios que compiten entre sí por los recursos y el poder del Estado. Se estima que hay 26 millones de mujeres y niñas en edad reproductiva viviendo en situaciones de emergencia, muchas más en entornos frágiles y de alto riesgo, mientras sus necesidades de salud sexual y reproductiva quedan básicamente desatendidas. Las mujeres se enfrentan a múltiples tipos de discriminación, especialmente cuando la herencia de los conflictos violentos y la debilidad del Estado de Derecho exacerbaban la impunidad ante la violencia sexual y de género. La inseguridad y la violencia obstaculizan la participación de las mujeres y las niñas en la vida política, la recuperación económica y las oportunidades educativas, a pesar de la existencia de resoluciones del Consejo de Seguridad, como la 1325 (2000) sobre las mujeres, la paz y la seguridad. Si bien el progreso ha sido notable, la cultura de inclusión sigue sin tener continuidad. Se han realizado esfuerzos intensos para promover la elección de mujeres a cargos políticos. Sin embargo, una vez que acceden a dichos cargos, las mujeres frecuentemente carecen del respaldo material y social necesario para sostenerse en el áspero espacio político dominado por los hombres o para dar prioridad a los intereses colectivos de las mujeres por encima de los intereses de los partidos. En la mayoría de las situaciones de fragilidad sigue sin extenderse la educación para las niñas más allá del nivel de primaria. Un estudio realizado en 2015 mostraba que sólo el 6 por ciento de la ayuda que reciben los Estados frágiles va destinado a fomentar la igualdad de género.⁸

D. Insuficiente atención a la relación entre la acción humanitaria y de desarrollo en las situaciones de crisis prolongadas

11. Las iniciativas nacionales e internacionales para abordar las situaciones frágiles con crisis prolongadas rara vez adoptan un enfoque integral que potencie la conexión entre la acción humanitaria y la del desarrollo. Las respuestas tienden a centrarse en las manifestaciones humanitarias de las crisis más que en la prevención, el fomento de la resiliencia o el mantenimiento de la paz.

E. Déficit de infraestructuras

⁷ [Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, 2015–2030.](#)

⁸ OCDE-CAD Red para la Igualdad de Género, '[Financing UN Security Council Resolution 1325: Aid in Support of Gender Equality and Women's Rights in Fragile Countries.](#)' marzo de 2015

12. La carencia de infraestructura básica que permita el desarrollo sostenible, facilite las interacciones entre los grupos y atraiga inversiones privadas sigue siendo un problema de primer orden en las situaciones de fragilidad. Muchas veces, las infraestructuras energéticas, de transporte, de telecomunicaciones, de agua y saneamiento son totalmente inexistentes o se encuentran en condiciones deplorables. Otras infraestructuras sociales como los servicios sanitarios, las escuelas y los mercados también suelen estar seriamente afectadas.

F. Escaso desarrollo del sector privado en las situaciones de fragilidad

13. Las inversiones del sector privado pueden crear empleo, impulsar el desarrollo de infraestructuras y ayudar a crear un ambiente de paz y normalidad. Pero muchos países en situación de fragilidad no tienen acceso a los mercados financieros internacionales: la fragmentación del entorno político genera obstáculos burocráticos innecesarios; infraestructuras básicas como las carreteras y la energía o no existen o están en un estado lamentable; el Estado de Derecho, los registros civiles y otros sistemas de información y de respeto al derecho de propiedad se caracterizan por su debilidad; no hay sistemas financieros y bancarios locales, y si existen son muy débiles; los recursos humanos son muy limitados. La inversión privada, por tanto, apenas llega más allá de las industrias extractivas. Esto se agrava con la presencia de emprendedores criminales que socavan la autoridad del Estado y coadyuvan a la corrupción del sistema burocrático.

G. Predictibilidad y flexibilidad limitadas de los mecanismos de financiación

14. La AOD desempeña un papel primordial en la salida de la fragilidad y la erradicación de la pobreza en todas sus formas.⁹ En algunos países afectados por la fragilidad, la AOD constituye el 55 por ciento del producto interior bruto.¹⁰ Sin embargo, para lograr unos resultados tangibles y promover el desarrollo sostenible la asistencia tiene que ser significativa, bien dirigida, catalizadora y sostenida. El modelo de ayuda actual presenta varios problemas, especialmente en lo que respecta a la fragilidad. Normalmente, la ayuda suele estar fragmentada y es relevante solo para los intereses nacionales del país donante, además de tener un carácter cortoplacista y estar estrechamente vinculada a determinados proyectos. Algunos donantes invierten en países con los que tienen lazos históricos, lo que ha provocado una concentración de la ayuda en unos pocos Estados y dejado a la mayoría de los países frágiles huérfanos de asistencia.¹¹ Otro problema es el creciente número de países donantes que utilizan la ayuda al desarrollo para prevenir la violencia extremista y responder al aumento migratorio, lo que tiende a ocuparse más de los síntomas que de las causas profundas.

H. Apoyo limitado a nivel subnacional

⁹ Véase *El fin de la pobreza*, de Jeffrey Sachs (2005), donde el autor postula que con un volumen de ayuda al desarrollo suficiente y bien dirigido para abordar los retos de la fragilidad, será posible erradicar la pobreza y la fragilidad durante nuestras vidas. William Easterly, en su libro *La carga del hombre blanco*, culpa a la forma en que se administra la ayuda de alimentar la maraña burocrática, la corrupción y la falta de avances en el desarrollo sostenible en las situaciones de fragilidad. En su libro *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries are Failing and What We Can Do About It*, Paul Collier argumenta que los mil millones de personas en la base de la pirámide económica, muchas de las cuales habitan en contextos frágiles, se encuentran atrapadas por conflictos violentos, el deficiente uso de los recursos naturales, la inseguridad de regiones enteras y unas frágiles economías estatales de tamaño pequeño e insignificante.

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Fragile States 2014: Domestic Revenue Mobilisation in Fragile States*, París, OCDE-CAD, 2014.

¹¹ *Ibíd.*

15. Uno de los principales retos al implementar los Objetivos de Desarrollo del Milenio fue la falta de apoyo y compromiso a nivel comunitario. Es necesario que los gobiernos y agentes locales desempeñen un papel importante en la ejecución de la agenda de desarrollo mediante la prestación de servicios. Hasta hace muy poco tiempo, la gobernanza y la prestación de servicios a nivel local en lugares frágiles y con situaciones de conflicto ha padecido la “dejación sistemática” por parte de la comunidad internacional. A consecuencia de ello, siguen siendo mínimos los recursos que los donantes destinan directamente a cuestiones de gobernanza subnacional en Estados en conflicto y situación de fragilidad.¹² Actualmente, existe un amplio consenso que reconoce la importancia de restablecer las capacidades de los sistemas locales de gobernanza, y en especial de los gobiernos locales, tras los conflictos a fin de avanzar en la senda de la estabilidad y recuperación, y empoderar a dichos gobiernos para aumentar la resiliencia de las comunidades locales. El impulso a la inclusión de los grupos antes excluidos, como las mujeres, los jóvenes y las minoría étnicas, en todos los aspectos de la gobernanza local forma parte de la misma estrategia.

III. Lecciones aprendidas

16. Durante los últimos años, los organismos de las Naciones Unidas han aprendido las siguientes lecciones a la hora de atajar las causas profundas y los factores de la fragilidad que necesitan combatirse para consolidar los efectos del desarrollo.

A. El reforzamiento y la coherencia entre las acciones humanitarias, las tareas de consolidación de la paz y las iniciativas de desarrollo pueden acelerar la salida de la fragilidad y fomentar la resiliencia.

17. Para ofrecer respuestas coherentes es necesario contar con pruebas sólidas derivadas de una visión y un análisis compartidos. Para identificar, diseñar e implementar programas apropiados a cada contexto es imperativo que exista una perspectiva compartida por los agentes de todos los ámbitos (político, paz y seguridad, derechos humanos, igualdad de género, desarrollo y humanitario) respecto a dicho contexto, las causas profundas de la fragilidad y las necesidades y prioridades más inmediatas, y a largo plazo, en las crisis prolongadas y relacionadas con los conflictos. En el Cuerno de África, la Autoridad Intergubernamental sobre Desarrollo dirige una planificación conjunta basada en la gestión de la información común y en plataformas de alerta temprana. El Grupo de Análisis de la Resiliencia, que cuenta con el respaldo conjunto del PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), ofrece un análisis integrado que está informando las políticas e iniciativas al tiempo que se protegen los fundamentos del desarrollo. A través del Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia diseñado en respuesta a la crisis de Siria, los organismos de las Naciones Unidas planifican y programan de manera conjunta las acciones necesarias para abordar la situación humanitaria. La plataforma común entre la Unión Europea, el Grupo del Banco Mundial y las Naciones Unidas ha dado lugar a una respuesta coordinada para la recuperación postdesastre y postconflicto en más de 35 países afectados por crisis, incluidos aquellos afectados por la reciente crisis del ébola en África occidental. La implementación del New Deal en Somalia ha permitido unir al sistema internacional de desarrollo en la tarea de generar resultados coherentes en materia de desarrollo, consolidación de la paz y resiliencia.

¹² Solo el 1.2 por ciento del total de la AOD a un grupo de 39 Estados frágiles en 2014 (datos OCDE-CAD).

18. Las lecciones obtenidas de estas iniciativas demuestran que con un enfoque coherente y armonizado, incentivos adecuados para fortalecer el liderazgo nacional y local, inversiones suficientes en recursos humanos, servicios sociales básicos e instituciones que respeten el principio de legalidad, el potencial para alcanzar resultados de desarrollo sostenible es mucho mayor. El Banco Mundial ha observado que cuando se reduce la fragilidad o se sale de ella se producen efectos colaterales positivos (para la paz y la economía) en los países vecinos y también a nivel mundial.¹³

B. Un liderazgo nacional y local inspirador e inclusivo puede contribuir a eliminar las barreras al desarrollo sostenible y poner fin a la fragilidad.

19. En las primeras fases de la planificación del desarrollo, las inversiones en sistemas de gestión de datos y capacidades de recursos humanos, tecnología y líderes locales emergentes (especialmente mujeres y jóvenes) pueden acelerar el desarrollo en situaciones de fragilidad. Para la sostenibilidad resulta esencial hablar con los grupos y comunidades más marginalizadas y contar con su voz para que expresen su visión de cómo abordar la vulnerabilidad y sobre cómo se diseñan y ejecutan las acciones de apoyo al desarrollo. La puesta en práctica del compromiso del Secretario General de asignar un mínimo del 15 por ciento de todos los recursos de consolidación de la paz para iniciativas de igualdad de género ha catalizado apoyos para impulsar al liderazgo de las mujeres.

C. La expansión de los sistemas de protección social en contextos frágiles puede reducir riesgos y fomentar (renovar) la confianza en los sistemas nacionales

20. El trabajo llevado a cabo por varios organismos como PNUD, UNICEF, PMA y Banco Mundial demuestra que es posible ampliar y fortalecer los sistemas de protección social en lugares frágiles y afectados por conflictos como Afganistán, Burundi, Somalia, Sudán del Sur, Yemen y el Estado de Palestina. Incluso donde no hay ningún sistema de protección social, la respuesta humanitaria ha defendido y promovido el desarrollo de sistemas incipientes.

D. Un mayor uso de la innovación y la tecnología puede impulsar el desarrollo y reducir la fragilidad, incluso en situaciones de crisis humanitarias

21. La tecnología móvil de bajo coste resulta cada vez más útil para facilitar la implicación de las comunidades en estrategias participativas, recopilar y analizar información en tiempo real, transferir dinero en efectivo a las personas afectadas y fortalecer los mercados locales y los sistemas de prestación de servicios. La expansión del papel de las mujeres en la innovación y las iniciativas científicas y tecnológicas puede mejorar la resiliencia de las comunidades. Por ejemplo, la entrega de documentos de identidad con microchip incorporado a las mujeres desplazadas permite reducir los costos de transacción, garantiza que tanto las mujeres como los hombres se beneficien igualmente de la ayuda humanitaria y reduce las probabilidades de que haya violencia de género. También proporciona una identidad civil y fiscal a las mujeres desplazadas, lo que facilita su participación en las tareas de recuperación temprana y ayuda a coordinar los esfuerzos en materia humanitaria y de desarrollo.

22. Enfoques innovadores como los de *African Risk Capacity*, la iniciativa *R4 Rural Resilience* y el Índice de Gestión de Riesgos ofrecen estrategias para reducir, compartir y transferir riesgos e

¹³ Asociación Internacional de Fomento, '[Operational approaches and financing in fragile states](#)', junio de 2007.

incorporar la prudencia en la toma de decisiones con el fin de combatir la fragilidad. La tecnología RapidPro permite el seguimiento y la participación ciudadana en tiempo real. Varios gobiernos han adoptado herramientas para escuchar la opinión de la comunidad y tenerla en cuenta al formular las actividades programáticas (clarificación de mensajes de importancia vital en torno al ébola en Liberia y Sierra Leona utilizando U-Report), y para el seguimiento y el diálogo en tiempo real (asistencia de profesores, asistencia de estudiantes, saneamiento y violencia escolar en Uganda, República Centroafricana, Nicaragua, Papua Nueva Guinea, Perú y Zimbabwe con EduTrac).

E. Al abordar los obstáculos para la paz se pueden impulsar y sostener los avances del desarrollo

23. Los Objetivos de Consolidación de la Paz y Construcción del Estado fueron diseñados en torno a la idea de que la eliminación de los obstáculos para la paz puede, en efecto, servir para acelerar el desarrollo. Según el examen independiente realizado del New Deal, la aplicación de estos objetivos en los países del G7+ contribuyó al progreso en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los organismos de las Naciones Unidas han abordado de manera conjunta los obstáculos para alcanzar la paz a través del Coordinador Mundial para el Estado de Derecho (*Global Focal Point on Rule of Law*) y otras estrategias y programas conjuntos dirigidos a la consolidación de la paz. El despliegue de asesores sobre paz y desarrollo ha proporcionado material de análisis a los coordinadores residentes y equipos de país de las Naciones Unidas, contribuyendo así al diseño de proyectos de consolidación de la paz, prevención de conflictos y cohesión social. La experiencia obtenida en situaciones prolongadas de crisis evidencia que la falta o la interrupción de la educación contribuye de manera significativa a la vulnerabilidad y fragilidad cíclica y permanente,¹⁴ y que las desigualdades en la educación contribuyen a la fragilidad, además de ser un factor de conflicto.¹⁵ El funcionamiento normal del sistema educativo es una señal de estabilidad y de vuelta a la normalidad que contribuye a establecer los fundamentos para la paz y las inversiones en el futuro. El GNUD ha adoptado una herramienta de análisis de conflictos y desarrollo que se está aplicando actualmente en varios países para informar el MANUD.

IV. Conclusión

24. Las interdependencias en el complejo mundo actual exigen acabar con los modelos de planificación encorsetados y horizontes a medio o corto plazo y abrirse a enfoques que promuevan acciones colectivas y coherentes basadas en las lecciones aprendidas hasta el momento. El enfoque MAPS propuesto por el GNUD y la colaboración prevista por el PNUD, el Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y otros organismos de la ONU para impulsar la implementación de la Agenda 2030 en situaciones de fragilidad representa, por tanto, una oportunidad ideal.

¹⁴ Instituto de Desarrollo de Ultramar, 'A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper', 11 de marzo de 2016.

¹⁵ Family Health International 360, '[Horizontal Inequality in Education and Violent Conflict: Literature Review](#)', Washington, D.C., Learning for Peace y UNICEF, febrero de 2015.

25. El renovado compromiso con una planificación que integre la acción humanitaria, las tareas de consolidación de la paz y el trabajo de desarrollo debe ir acompañado de planes nacionales diseñados a partir de los datos e información existentes que tengan en consideración las evaluaciones y análisis conjuntos de los riesgos, en sus múltiples dimensiones, y estén enfocados a construir comunidades y sistemas resilientes.

26. Por encima de todo, es necesario incrementar la proporción de fondos asignados a las situaciones de fragilidad y utilizar de manera óptima todos los recursos destinados a iniciativas humanitarias, de consolidación de la paz y desarrollo al objeto de fomentar las capacidades e instituciones nacionales, reducir las necesidades humanitarias y generar inversión extranjera e ingresos domésticos a largo plazo. Atención especial requerirá la elaboración de programas atentos a la dimensión de género y la adopción de un enfoque de gestión de los riesgos que mire al futuro. Asimismo, es necesario avivar los esfuerzos para dinamizar la recuperación resiliente tras los conflictos.

27. Los gobiernos que se enfrentan a situaciones de fragilidad necesitan ayuda para crear un entorno atractivo que permita atraer y regular las inversiones privadas. Para ello es preciso reducir los riesgos, encontrar soluciones innovadoras para cubrir los altos costos de los seguros al hacer negocios en entornos frágiles y evitar las compañías que trasladan las cargas.

28. En última instancia, el éxito dependerá de la institución de sistemas que respeten los derechos humanos y la dignidad, que respondan a las aspiraciones de las mujeres y la gente joven, que proporcionen espacios seguros y educación para las niñas y los niños y que rindan cuentas ante las poblaciones más vulnerables a los riesgos y los eventos traumáticos.

Anexo. Posibles preguntas y cuestiones a tratar durante la reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas

1. ¿De qué manera han contribuido los esfuerzos conjuntos de las Naciones Unidas a que los países puedan abordar la fragilidad para avanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y cómo se pueden aprovechar las lecciones aprendidas en esas iniciativas para impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en situaciones de fragilidad?
2. ¿Qué enfoques innovadores se necesitan para mejorar la financiación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en situaciones de fragilidad?
3. ¿Cuáles son las barreras a las inversiones del sector privado en situaciones de fragilidad y de qué manera se puede utilizar la AOD para incentivar dichas inversiones?
4. ¿Cuáles son los elementos clave a tener en cuenta si queremos que nuestro trabajo se base en un análisis de riesgos sólido que permita compartirlos y mitigarlos? ¿Cuáles son las conexiones entre el medio ambiente y el cambio climático y la fragilidad?
5. ¿Cómo podemos aplicar medidas de preparación y prevención de manera más sistemática a fin de abordar las causas de la fragilidad y reducir su impacto sobre la población en situación de riesgo?
6. ¿Qué oportunidades de colaboración existen al adoptar enfoques sensibles a los conflictos en la elaboración de los programas?

7. ¿Cuáles son las dimensiones de género y desigualdad en las situaciones de fragilidad y cómo podemos combatirlas colectivamente para impulsar los Objetivos de Desarrollo Sostenible en un contexto de solidaridad que no deje a nadie atrás?
 8. ¿Cómo influyen las inversiones en el bienestar general de la población infantil en la reducción de la fragilidad y la construcción de un futuro mejor?
-