

Fragilidad y conflicto

**En la primera línea
en la lucha
contra la pobreza**

Introducción

Paul Corral, Alexander Irwin, Nandini Krishnan,
Daniel Gerszon Mahler y Tara Vishwanath

Este cuadernillo contiene la introducción de *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty* (Fragilidad y conflicto: En la primera línea en la lucha contra la pobreza), doi: 10.1596/978-1-4648-1540-9. Una vez que el libro definitivo se publique, se lo podrá conseguir en formato PDF en <https://openknowledge.worldbank.org/> y <http://documents.worldbank.org/>; podrán ordenarse copias impresas en www.amazon.com. Utilice la versión final del libro para citas, reproducciones y adaptaciones.

© 2020 Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial
1818 H Street NW, Washington, DC 20433
Teléfono: 202-473-1000; Internet: www.worldbank.org
Algunos derechos reservados.

Esta obra ha sido realizada por el personal del Banco Mundial con contribuciones externas. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del Banco Mundial, de su Directorio Ejecutivo ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la veracidad de los datos que figuran en esta publicación. Las fronteras, los colores, las denominaciones y demás datos que aparecen en los mapas de este documento no implican juicio alguno, por parte del Banco Mundial, sobre la condición jurídica de ninguno de los territorios, ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Nada de lo establecido en el presente documento constituirá o se considerará una limitación o renuncia a los privilegios e inmunidades del Banco Mundial, los cuales se reservan específicamente en su totalidad.

Derechos y autorizaciones



Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento 3.0 para Organizaciones Intergubernamentales (CC BY 3.0 IGO), <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, en las siguientes condiciones:

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Corral, Paul, Alexander Irwin, Nandini Krishnan, Daniel Gerszon Mahler y Tara Vishwanath (2020), *Introduction*, Banco Mundial, Washington, DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

Traducciones: En caso de traducirse la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *La presente traducción no es obra del Banco Mundial y no deberá considerarse traducción oficial de dicho organismo. El Banco Mundial no responde por el contenido ni los errores de la traducción.*

Adaptaciones: En caso de que se haga una adaptación de la presente obra, la cita de la fuente deberá ir acompañada de la siguiente nota de exención de responsabilidad: *Esta es una adaptación de un documento original del Banco Mundial. Las opiniones y los puntos de vista expresados en esta adaptación son exclusiva responsabilidad de su autor o sus autores y no están avalados por el Banco Mundial.*

Contenido de terceros: Téngase presente que la autoría de todos los componentes de esta obra no es necesariamente del Banco Mundial, por lo que esta institución no garantiza que el uso de los componentes o las partes que son propiedad de terceros no violará los derechos de estos. El riesgo de reclamación derivado de dicha violación correrá por exclusiva cuenta del usuario. En caso de que se desee reutilizar algún componente de esta obra, será responsabilidad del usuario determinar si debe solicitar autorización y obtener dicho permiso del propietario de los derechos de autor. Son ejemplos de componentes los cuadros, los gráficos y las imágenes.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá dirigirse a la siguiente dirección: World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: pubrights@worldbank.org.

Introducción

En virtud del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, todos los países se han comprometido a poner fin a la pobreza extrema para 2030. En este libro se analizan los obstáculos que probablemente sean más difíciles de superar para alcanzar ese objetivo: los conflictos y las situaciones de fragilidad de los Estados.

El libro está dirigido a los responsables de la formulación de políticas y a sus equipos técnicos; a los profesionales del desarrollo nacionales e internacionales; a los promotores de estas cuestiones, y a todos aquellos que de alguna manera están interesados en lograr que la pobreza extrema deje de ser un factor que degrade la vida humana. El propósito de este volumen es mostrar por qué es fundamental abordar el tema de la fragilidad y los conflictos para poder cumplir con los objetivos relacionados con la pobreza. Además, aquí se presentan nuevas estimaciones sobre el bienestar de la población en economías que atraviesan situaciones de fragilidad y conflicto (SFC), se aportan nuevos conocimientos y se analizan las múltiples dimensiones de la pobreza en estos contextos. También se estudian las consecuencias a largo plazo de los conflictos y se presenta una clasificación de los países basada en datos y según el perfil de fragilidad de cada uno, lo que muestra las posibilidades de contribuir con intervenciones específicas en materia de políticas, así como la necesidad de hacer un seguimiento de los distintos indicadores de fragilidad.

En el libro se ofrecen cinco mensajes clave:

- La pobreza extrema se concentra cada vez más en los países que atraviesan SFC, y los objetivos relacionados con la pobreza a nivel mundial solo podrán cumplirse si en esos países se adoptan medidas más firmes.
- Faltan datos sobre el 70 % de las personas en los países con SFC, y eso constituye un gran obstáculo para comprender y abordar las necesidades de esas personas en términos de bienestar.
- La pobreza en los países con SFC suele conllevar carencias que se presentan simultáneamente en distintas dimensiones, por lo que las estrategias de intervención también deben aplicarse a través de diversos canales.
- Los conflictos ponen en riesgo el desarrollo, ya que dañan el capital humano y la productividad, y sus efectos perduran por generaciones.
- Agrupar a los países según su perfil de fragilidad da lugar a dos conclusiones importantes. En primer lugar, hay una gran heterogeneidad entre los países con SFC; por ello, para lograr soluciones más eficientes, será preciso aplicar enfoques normativos y programáticos diferentes según el caso. En segundo lugar, hay importantes indicadores de fragilidad, tanto en los países con SFC como en los que no sufren este flagelo, que deben someterse a seguimiento para poder tomar medidas preventivas.

Un desafío urgente... y una oportunidad para brindar una respuesta

Se sabe desde hace tiempo que, en las economías que atraviesan SFC, las tasas de pobreza son elevadas y que es difícil reducirlas. Sin embargo, el peso de las SFC en la tarea de poner fin a la pobreza mundial se ha vuelto más determinante, ya que las propias situaciones de este tipo han cambiado: los conflictos están menos vinculados a confrontaciones militares entre países y suelen ser más devastadores para los civiles. Desde la Segunda Guerra Mundial, la cantidad de

conflictos entre Estados se ha reducido marcadamente, no así la de los conflictos internos y de violencia interpersonal, que ha aumentado (von Einsiedel y otros, 2017). A pesar de que se producen menos guerras entre naciones, en la última década los índices de seguridad mundial se han deteriorado (Instituto de Estudios Económicos y sobre la Paz, 2019), y la cantidad de personas desplazadas por la fuerza en todo el mundo es la más alta desde la Segunda Guerra Mundial (ACNUR, 2019).

Si bien desde 2000 las tasas de pobreza extrema han descendido rápidamente en muchos países, esto no se aplica a los países afectados por conflictos. En muchos países con SFC, las tasas de pobreza parecen aumentar, estancarse o, como mucho, reducirse a ritmo lento. Además, las SFC se multiplican y proyectan su sombra sobre un creciente número de países y un porcentaje cada vez mayor de la población mundial. En la última década, la cantidad de personas que viven cerca de zonas de conflicto ha aumentado más del doble debido a las guerras en Siria y Yemen que, por sí solas, afectaron a millones de individuos. De persistir las actuales tendencias demográficas, para fines de 2020 la mayoría de las personas que se encuentran en situación de pobreza extrema en todo el mundo vivirá en países frágiles y afectados por conflictos.

Esto significa que, para poner fin a la pobreza extrema, será necesario obtener resultados positivos más rápidamente en aquellos lugares donde la pobreza ha sido más difícil de erradicar, es decir, en los países con SFC y en África al sur del Sahara. Por definición, estas economías suelen caracterizarse por tener instituciones débiles y por su inestabilidad política. Para poder crecer y reducir la pobreza, deben realizar importantes reformas en sus políticas y mecanismos de ejecución en diferentes dimensiones. A su vez, para lograr mejorar las políticas se necesitan datos confiables, de los cuales muchos países carecen.

Ante la amenaza concreta de que la pobreza extrema sea mayor en los países con SFC que en todos los demás contextos combinados, el mundo tiene una oportunidad clave para hacer frente a este problema. El apoyo que se brinde a los países afectados por conflictos debe ser específico e innovador y centrarse en los factores que impulsan la fragilidad y en los que generan resiliencia. Entre los objetivos de las políticas deben incluirse, como elementos básicos, el crecimiento económico y la reducción de la pobreza a fin de promover la paz y la estabilidad. ¿Pero qué estrategias pueden aplicarse para promover estos objetivos y de qué manera los países pueden medir los avances?

Para responder estas preguntas, será necesario conocer mejor las causas del conflicto. Sin embargo, esos interrogantes superan el alcance de este libro. Las últimas investigaciones han permitido comprender más cabalmente los mecanismos causales del conflicto en un nivel teórico, pero no ha habido grandes avances en el campo empírico para desentrañar los riesgos o mecanismos específicos que generan situaciones de conflicto o fragilidad. En la bibliografía del tema se encuentra una abundante cantidad de análisis de países comparados, pero no existe consenso con respecto a si dichos análisis son o no prueba concluyente de relaciones causales. Algunos estudios recientes de determinados países han permitido comprender mejor ciertos conflictos al analizar, por ejemplo, impactos económicos o relacionados con el clima como posibles factores causales. Sin embargo, a pesar de los avances, las investigaciones aún no proporcionan un esquema sistemático de los factores que provocan las situaciones de fragilidad y conflicto, algo que permita ayudar a establecer una estrategia de prevención específica. Es necesario trabajar con urgencia en esta área¹.

Considerando estos desafíos, la intención del libro no es dilucidar las causas del conflicto. En cambio, en él se documentan los efectos de la fragilidad y el conflicto en el bienestar, dando por sentada, en cierta forma, la existencia de estas condiciones adversas. Dentro de estos límites, la función del libro es desentrañar determinadas cuestiones clave, aclarar los efectos sobre el bienestar de las personas y las perspectivas económicas de los países, y proponer instrumentos que puedan orientar respuestas de políticas adecuadas al contexto de cada país.

Estructura del libro

En el capítulo 1 se explica por qué la lucha contra la pobreza no se ganará si no se abordan las situaciones de fragilidad y conflicto. Se muestra que, si bien en los últimos 20 años los avances mundiales en cuanto a la reducción de la pobreza han sido impresionantes, la incidencia mundial de los conflictos se ha agravado y la pobreza extrema se concentra cada vez más en los países con SFC. Además, se analiza el modo en que la falta de datos confiables sobre pobreza y bienestar en esos países dificulta el seguimiento y la aplicación de medidas, y se ofrecen recomendaciones para superar este inconveniente. Si se obtiene una estimación más exacta de la pobreza en los países con SFC, se podrá calcular mejor la cantidad de personas extremadamente pobres en todo el mundo.

Los desafíos que enfrentan las personas pobres en países frágiles y afectados por conflictos van mucho más allá de la pobreza monetaria. En el capítulo 2 se analizan las múltiples deficiencias en términos de bienestar, que suelen incluir, por ejemplo, la falta de infraestructura básica y la imposibilidad de acceder a educación y atención médica de calidad. En esta sección, los datos demuestran que hay más probabilidades de que las personas pobres en países con SFC experimenten diversas privaciones simultáneamente, en comparación con personas pobres de cualquier otro contexto.

En el capítulo 3 se analizan las consecuencias a largo plazo del conflicto y la fragilidad. La bibliografía respectiva se examina desde la perspectiva del capital humano, y el análisis indica que los efectos negativos de los conflictos podrían ser más graves y prolongados de lo que se suele creer. Pueden ponerse en peligro los resultados en materia de salud y educación, y esto no solo afecta a quienes experimentan la situación de conflicto, como los niños, sino también a los hijos de esas víctimas originales, lo que representa una amenaza para la productividad y el crecimiento económico durante varias generaciones.

¿De qué manera deberían abordar estos desafíos los países y la comunidad del desarrollo? En el capítulo 4 se utiliza un enfoque basado en datos para identificar grupos de economías con perfiles de fragilidad similares. Esos análisis ofrecen sólidos argumentos sobre la necesidad de realizar un seguimiento del riesgo, tomar medidas tempranas y aplicar un enfoque normativo y programático diferenciado. En el capítulo 5 se exploran en más detalle estas y otras implicancias a fin de que lo aprendido y las medidas que se adopten permitan abordar con eficacia la pobreza extrema en países con SFC. En esta sección también se presentan las conclusiones del libro.

Nota

1. Este programa inconcluso también implica que es necesario mejorar la recolección de datos para poder probar la reciente teoría sobre factores tales como las reclamaciones y la falta de confianza. La información más detallada sobre la gestión institucional en el ámbito subnacional también puede aprovecharse para probar las teorías de conflicto a través de investigaciones empíricas.

Referencias

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (2019), *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2018*, ACNUR, Ginebra.
- Instituto de Estudios Económicos y sobre la Paz (2019), *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*, Instituto de Estudios Económicos y sobre la Paz, Sydney, <http://visionofhumanity.org/reports>.
- von Einsiedel, Sebastian, Louise Bosetti, James Cockayne, Cale Salih y Wilfred Wan (2017), “Civil War Trends and the Changing Nature of Armed Conflict”, estudio especial 10, Universidad de las Naciones Unidas, Tokio.

