



PRINCIPIOS PARA EL COMPROMISO INTERNACIONAL EN ESTADOS FRÁGILES Y EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD

PRINCIPIOS - OCTUBRE 2007

Preámbulo

Una salida duradera de la pobreza y de la inseguridad para los Estados más frágiles del mundo necesitará ser guiada por estos mismos países y por su población. Los actores internacionales pueden influir en los resultados en los Estados frágiles tanto de forma positiva como negativa. El compromiso internacional no bastará por sí solo para poner fin a la fragilidad del Estado pero la adopción de los siguientes Principios compartidos puede contribuir a potenciar al máximo el impacto positivo del compromiso y a reducir al mínimo los daños involuntarios. Los Principios pretenden ayudar a los actores internacionales a promover un compromiso constructivo entre los participantes nacionales e internacionales en aquellos países con problemas ligados a una débil gobernanza y al conflicto, y durante periodos de fragilidad temporal en los países más capacitados. Estos están diseñados para apoyar los procesos de diálogo y de coordinación ya existentes y no para generar otros nuevos. En particular, proponen complementar los compromisos de asociación establecidos en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda. A medida que aumente la experiencia, los Principios volverán a examinarse periódicamente y serán adaptados según sea necesario.

La visión a largo plazo para el compromiso internacional en Estados frágiles es ayudar a los reformadores nacionales a construir instituciones estatales eficaces, legítimas y fuertes, capaces de comprometerse productivamente con su población para promover así un desarrollo sostenible. La realización de este objetivo exige tener en cuenta y actuar según los siguientes Principios:

Lo esencial

1. **Tomar el contexto como punto de partida.** Para los actores internacionales es fundamental entender el contexto específico de cada país y desarrollar una perspectiva compartida de la respuesta estratégica necesaria. Especialmente, es importante reconocer las diferentes limitaciones de la capacidad, de la voluntad política y de la legitimidad, y las diferencias entre: (i) las situaciones post-conflicto/ crisis o de transición política; (ii) el deterioro de los medios de gobernanza; (iii) la mejora progresiva y; (iv) las crisis prolongadas o puntos muertos. Es necesario un análisis político sólido para adaptar las respuestas internacionales al contexto nacional y regional, más allá de los indicadores cuantitativos de los conflictos, de la gobernanza o al fortalecimiento institucional. Los actores internacionales deben preparar y ordenar sus instrumentos de ayuda de acuerdo con el contexto y evitar los enfoques normalizados.
2. **No hacer daño.** Las intervenciones internacionales pueden, sin querer, crear divisiones sociales y agravar la corrupción y los abusos si no se basan en un fuerte análisis de los conflictos y de la gobernanza, y si no están estructuradas con medidas apropiadas. En cada caso concreto, las decisiones internacionales de suspender o de continuar actividades financiadas con la ayuda siguiendo casos graves de corrupción o de violaciones de los derechos humanos, deben ser cuidadosamente evaluadas con respecto a su impacto en las reformas nacionales, los conflictos, la pobreza y la inseguridad. Respuestas armonizadas y escalonadas deben ser acordadas, teniendo en cuenta las tendencias

generales de la gobernanza y las posibilidades para adaptar tanto las modalidades de la ayuda, así como sus niveles. Los recortes del presupuesto de la ayuda en el año deberían ser solamente contemplados como un último recurso en las situaciones más graves. Los países donantes también tienen responsabilidades específicas en el plano nacional en lo referido a hacer frente a la corrupción en ámbitos como la recuperación de activos, medidas contra el blanqueo de dinero y la transparencia de las actividades bancarias. La mejora de la transparencia de las transacciones entre los gobiernos socios y las empresas, a menudo con sede en los países de la OCDE, del sector de las industrias extractivas es prioritaria.

El papel de la construcción del Estado y de la construcción de la paz

- 3. Centrarse en la construcción del Estado como objetivo principal.** Los Estados son frágiles cuando las estructuras estatales¹ carecen de voluntad política y/o de la capacidad para proporcionar las funciones básicas necesarias para la reducción de la pobreza, el desarrollo y proteger la seguridad y los derechos humanos de sus habitantes. El compromiso internacional deberá ser concertado, sostenible y centrado en el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad a través del compromiso en dos ámbitos fundamentales. En primer lugar, apoyando la legitimidad y la responsabilidad de los Estados haciendo frente a cuestiones como la gobernanza democrática, los derechos humanos, el compromiso de la sociedad civil y la construcción de la paz. En segundo lugar, fortaleciendo la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus principales funciones esenciales para reducir la pobreza. Las funciones prioritarias son las siguientes: asegurar la seguridad y la justicia; movilizar los ingresos; establecer un ambiente favorable para proporcionar servicios básicos, un fuerte rendimiento económico y la generación de empleo. El apoyo a estos ámbitos fortalecerá a su vez la confianza de los ciudadanos, la responsabilidad y el compromiso con las instituciones estatales. La sociedad civil tiene un papel clave tanto al exigir una buena gobernanza como en la proporción de servicios.
- 4. Priorizar la prevención.** Las acciones en la actualidad pueden reducir la fragilidad, atenuar el riesgo de futuros conflictos y otros tipos de crisis, y contribuir así al desarrollo y a la seguridad global a largo plazo. Los actores internacionales deben estar preparados para tomar medidas con rapidez en los lugares donde el riesgo de conflicto o de inestabilidad es mayor. Un mayor énfasis en la prevención también incluirá compartir el análisis de los riesgos, no limitarse a soluciones rápidas para hacer frente a las causas fundamentales de la fragilidad del Estado; fortalecer las capacidades locales, especialmente las de las mujeres, para prevenir y resolver los conflictos, apoyar las capacidades de las organizaciones regionales en materia de construcción de la paz y emprender misiones conjuntas para tener en cuenta las medidas que hay que tomar para prevenir las crisis.
- 5. Reconocer los vínculos entre los objetivos políticos, de seguridad y de desarrollo.** Los retos a los que los Estados frágiles hacen frente son multidimensionales. El ámbito político, económico y social y el de la seguridad son interdependientes. Lo más importante es que pueden existir tensiones y arbitrajes entre los objetivos, especialmente a corto plazo, a los que se debe hacer frente cuando se llegue a un consenso sobre la Estrategia y las prioridades. Por ejemplo, los objetivos internacionales en algunos de los Estados frágiles necesitan centrarse en la construcción de la paz a corto plazo para poder poner los cimientos para avanzar hacia los ODM en un plazo más largo. Esto pone de relieve la necesidad para los actores internacionales de definir medidas claras de avance en los Estados frágiles. Entre los gobiernos donantes es necesaria una perspectiva del gobierno en su conjunto, involucrando a aquellos responsables de la seguridad, de los asuntos económicos y políticos así como de aquellos responsables de la ayuda al desarrollo y de la ayuda humanitaria. Debería estar dirigido a la coherencia de políticas y a las estrategias conjuntas donde sea posible, siempre que se preserve al mismo tiempo la independencia, la neutralidad y la imparcialidad de la ayuda humanitaria. Los gobiernos socios también necesitan asegurar la coherencia entre los Ministerios dentro de las prioridades que anuncian a la comunidad internacional.
- 6. Promover la no discriminación como fundamento para las sociedades estables e inclusivas.** La discriminación real o percibida está relacionada con la fragilidad y con los conflictos, y puede conducir a fallos en la proporción de servicios. Las intervenciones internacionales en los Estados frágiles deben promover consecuentemente la igualdad entre el hombre y la mujer, la integración social y los derechos humanos. Se trata de elementos importantes que

¹El término «estatal» remite en este caso a una definición amplia que engloba el poder ejecutivo en los niveles central y local, así como al poder legislativo y al poder judicial.

sostienen las relaciones entre el Estado y el ciudadano, y forman parte de las estrategias a largo plazo de cara a prevenir la fragilidad. Las medidas para promover la voz y la participación de las mujeres, los jóvenes, las minorías y otros grupos excluidos deberían integrarse desde el principio dentro de las estrategias de construcción del Estado y del suministro de servicios.

Aspectos prácticos

7. **Alinearse con las prioridades locales de forma diferente en contextos diferentes.** Cuando los gobiernos manifiestan su voluntad política de promover el desarrollo, pero no tiene la capacidad para hacerlo, los actores internacionales deberán intentar alinear su ayuda respaldando las estrategias del Gobierno. Donde las capacidades sean limitadas, el uso de instrumentos de ayuda alternativos – como los acuerdos internacionales o los fondos fiduciarios multidonante – pueden facilitar las prioridades compartidas y la responsabilidad para su cumplimiento entre las instituciones nacionales e internacionales. Cuando el alineamiento con respecto a las estrategias del Gobierno no es posible debido, especialmente, a la gobernanza débil o a un conflicto violento, los actores internacionales deben consultar con las partes nacionales interesadas en el país socio, y buscar las oportunidades para un alineamiento parcial a nivel sectorial o regional. Donde sea posible, los actores internacionales deben intentar evitar aquellas actividades que debiliten la construcción de las instituciones nacionales, como el desarrollo de sistemas paralelos sin preocuparse de los mecanismos de transición y sin preocuparse del desarrollo de las capacidades a largo plazo. Es importante identificar los sistemas que funcionan en el seno de las instituciones locales existentes y trabajar para fortalecerlas.
8. **Acuerdo sobre los mecanismos prácticos de coordinación entre los actores internacionales.** Este procedimiento es posible incluso cuando no hay un fuerte liderazgo del Estado. En la medida de lo posible, es importante trabajar juntos en: el análisis, en las evaluaciones conjuntas, en las estrategias comunes y en la coordinación del compromiso político. Las iniciativas prácticas pueden tomar la forma de mediación de donantes conjunta, un acuerdo entre donantes de la división del trabajo, acuerdos de cooperación delegada, fondos fiduciarios multidonante y cobertura común y necesidades financieras. En la medida de lo posible, los actores internacionales deben trabajar de manera conjunta de forma concertada con los reformadores nacionales del gobierno y de la sociedad civil para desarrollar un análisis compartido de los retos y de las prioridades. En el caso de los países en transición que salen de un conflicto o con respecto a aquellos a los que la comunidad internacional les retira sus compromisos, el uso de simples herramientas de planificación integrada, como la matriz de resultados de transición, puede facilitar a establecer y a seguir las prioridades realistas.
9. **Actuar rápido... pero permanecer comprometido lo suficiente para tener posibilidades de éxito.** La ayuda a los Estados frágiles debe ser lo suficientemente flexible para aprovechar las oportunidades y reaccionar a las condiciones variables en el terreno. Al mismo tiempo, dada la escasa capacidad y a la cantidad de retos a los que hacen frente los Estados frágiles, el compromiso internacional puede necesitar de más tiempo que en otros países de renta baja. El desarrollo de las capacidades de las principales instituciones exigirá normalmente un compromiso de al menos 10 años. Puesto que la volatilidad del compromiso (no sólo el volumen de ayuda sino también el compromiso diplomático y la presencia en el terreno) es potencialmente desestabilizadora para los Estados frágiles, los actores internacionales deben mejorar la previsibilidad de su ayuda en estos países, y asegurar consultas comunes y la coordinación previa a cualquier cambio importante en la programación de la ayuda.
10. **Evitar las bolsas de exclusión.** Los actores internacionales necesitan hacer frente al problema de los “huérfanos de ayuda” (aid orphans), Estados donde no hay obstáculos políticos importantes para el compromiso, pero donde pocos actores internacionales están comprometidos y donde los volúmenes de ayuda son bajos. Lo mismo ocurre con las regiones geográficas olvidadas dentro de un país, así como a los sectores y grupos abandonados dentro de las sociedades. Cuando los actores internacionales toman decisiones sobre la asignación de la ayuda en los países socios y centran las áreas para sus programas de ayuda, deben intentar evitar que tengan efectos de exclusión involuntarios. En este sentido, la coordinación de la presencia en el terreno, determinar los flujos de ayuda en función de las capacidades de absorción y los mecanismos para responder a las evoluciones positivas que tengan lugar en esos países, son esenciales. En algunos casos, las estrategias de ayuda y los acuerdos de liderazgo entre donantes pueden ayudar a hacer frente al problema de los de ayuda (aid orphans).

Los Principios de la OCDE para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad fueron aprobados oficialmente por los Ministros y los responsables de organismos de ayuda en el Foro de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo que tuvo lugar los 3 y 4 de abril de 2007.