



DEVELOPMENT CO-OPERATION DIRECTORATE  
DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE

DCD/DAC(2007)29  
For Official Use

**ESTADOS FRÁGILES: DECLARACIÓN DE INTENCIONES Y PRINCIPIOS PARA EL  
COMPROMISO INTERNACIONAL EN LOS ESTADOS Y SITUACIONES DE FRÁGILIDAD**

**Reunión de Alto Nivel del CAD, 3-4 de abril de 2007**

*El presente documento se presenta a la Reunión de Alto Nivel para EXAMEN y RATIFICACIÓN. Los Principios que fueron preparados en el Foro de Alto Nivel sobre los Estados frágiles que tuvo lugar en Londres en enero de 2005, y posteriormente experimentados en nueve países, reflejan las discusiones que tuvieron lugar durante la Reunión de Alto Funcionarios el 5 y 6 de diciembre de 2006.*

*Tengan a bien notar que una versión anterior de este documento circuló con la referencia DCD/DAC (2006)62/REVI.*

Persona para contactar: Juana de Catheu  
(tel.: +33 1 45 24 15 23; juana.decatheu@oecd.org)

Spanish - Or. English

## ÍNDICE

PREÁMBULO .....	3
CUESTIONES A DEBATIR .....	3
DECLARACIÓN POLÍTICA PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL DESARROLLO EN LOS ESTADOS FRÁGILES .....	4
La fragilidad de los Estados como un reto fundamental para el desarrollo .....	4
Ampliar la aplicación y ejecución de los <i>Principios</i> en todos los Estados frágiles .....	4
Enfoques de las instituciones de gobierno .....	5
Respuestas organizativas .....	5
Asignación de los recursos.....	5
Medición de resultados .....	5
PRINCIPIOS PARA EL BUEN COMPROMISO INTERNACIONAL EN LOS ESTADOS FRÁGILES Y EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD .....	6
Preámbulo.....	6
Lo esencial.....	6
El papel de la construcción del Estado y la construcción de la paz.....	7
Aspectos prácticos.....	8

**ESTADOS FRÁGILES: DECLARACIÓN POLÍTICA Y PRINCIPIOS  
PARA EL BUENCOMPROMISO INTERNACIONAL EN LOS ESTADOS FRÁGILES Y EN  
SITUACIONES DE FRAGILIDAD**

**PREÁMBULO**

Se solicita a los participantes en la Reunión de Alto Nivel aprobar los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados y en situaciones de fragilidad* y apoyar su ejecución. El presente documento consta de dos partes: i) una declaración política por la que se solicita a la Reunión de Alto Nivel (HLM) suscribirse a la misma de cara a apoyar la continuación de los trabajos que tienen como objeto mejorar la eficacia del desarrollo en los Estados frágiles; y ii) los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados frágiles y en situaciones de fragilidad*.

El objetivo de la declaración política debe permitir a la reunión de alto nivel dar un impulso político a la ampliación del lanzamiento y de la ejecución de los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados frágiles y en situaciones frágiles* a lo largo de los dos próximos años. Además, la declaración política creará incentivos y dará apoyo a ciertas acciones organizativas exigidas para llevar a la práctica los *Principios* tanto a nivel de las sedes centrales como en el terreno.

Dentro de cada agencia de donantes, los temas incluyen:

- Encontrar personal adecuado para trabajar en los Estados frágiles.
- Acelerar la respuesta organizativa en los Estados frágiles.

A nivel internacional, se requieren esfuerzos colectivos para:

- Compartir experiencias sobre las perspectivas del gobierno en su conjunto.
- Tener en cuenta la distribución de la ayuda en los Estados frágiles.

Los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados frágiles y en situaciones de fragilidad* constituyen la segunda parte de este documento. Los delegados de la reunión de alto nivel (HLM) recordarán que el borrador de los *Principios* fue elaborado con motivo de un Foro de altos funcionarios sobre los Estados frágiles, que fue celebrado en Londres en enero de 2005. Desde entonces, estos Principios han sido probados en nueve países y muchas de las lecciones aprendidas han sido incluidas en las posteriores mejoras realizadas en el documento. Varios de los órganos subsidiarios del CAD también se han involucrado en dicha mejora. Aunque éstos últimos continuarán evolucionando a medida que aumente la experiencia, es el momento para que la reunión de alto nivel (HLM) apruebe esta iteración a fin de ampliar y ejecutar los Principios en todos los Estados frágiles durante los dos próximos años.

### CUESTIONES A DEBATIR

- ¿Los Ministros y los jefes de agencia aceptan aprobar la *Declaración política a fin de mejorar la eficacia del desarrollo en los Estados frágiles* y los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados y situaciones frágiles*?
- ¿Con qué problemas se encuentran los Ministros y los jefes de agencia para ejecutar la *Declaración política de cara a mejorar la eficacia del desarrollo en los Estados frágiles* y para lanzar los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados y situaciones frágiles* al conjunto de los Estados frágiles?

## **DECLARACIÓN POLÍTICA PARA MEJORAR LA EFICACIA DEL DESARROLLO EN LOS ESTADOS FRÁGILES**

### **La fragilidad de los Estados como un reto fundamental para el desarrollo**

1. La comunidad internacional está cada vez más preocupada por las consecuencias que acarrea la fragilidad de los Estados para la estabilidad y el progreso hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Un tercio de los pobres del mundo viven en países en los que el Estado carece tanto de voluntad como de capacidad para comprometerse productivamente con sus ciudadanos a fin de garantizar la seguridad, proteger los derechos humanos y suministrar las funciones fundamentales para el desarrollo. Los Estados frágiles se diferencian de los países con mayor capacidad en que hacen frente a graves retos para el desarrollo, tales como una gobernanza debilitada, unas capacidades administrativas limitadas, las crisis humanitarias crónicas, las tensiones sociales persistentes, la violencia o las secuelas de una guerra civil. Los efectos indirectos resultantes de la fragilidad del Estado- conflictos violentos, crimen organizado, migración, tráfico de estupefacientes están en el centro de las preocupaciones suscitadas por la estabilidad internacional y el desarrollo mundial.

2. Durante estos tres últimos años, ha sido nuestra prioridad desarrollar una orientación política que ayude a mejorar nuestras respuestas y a hacer un seguimiento a los resultados en las situaciones y condiciones más difíciles para el desarrollo. Los Estados frágiles ocupan un lugar muy importante en las actividades principales de nuestras agencias de desarrollo, y debemos dotarnos de enfoques, de instrumentos, de habilidades, así como de una arquitectura internacional diferentes a los utilizados en los países con mayor capacidad. Además, tan sólo se podrán obtener resultados a través de inversiones a largo plazo. Nuestra aprobación de los *Principios del CAD para el buen compromiso internacional en los Estados y en situaciones de fragilidad* del CAD-OCDE pone de manifiesto nuestro compromiso para llevar a cabo tales cambios al igual que enfoque diferenciado y más eficaz.

3. Aunque nos comprometemos a alinear las estrategias y enfoques de los miembros de la OCDE a los *Principios* y a mejorar nuestras respuestas colectivas, también estamos reconociendo que es necesario agudizar nuestras estrategias y nuestros programas. A medida que aumente nuestra experiencia, los Principios deberán ser examinados periódicamente y modificados según sea necesario.

4. Apoyamos los futuros trabajos de la OCDE que tengan como objeto mejorar nuestro compromiso en los Estados frágiles, especialmente el trabajo del CAD para ofrecer más orientación operativa, coherente con los *Principios*. Para apoyar estos esfuerzos, procuraremos cumplir con los siguientes objetivos:

### **Ampliar la aplicación y la ejecución de los *Principios* en todos los Estados frágiles**

5. En nueve países piloto<sup>1</sup>, los *Principios* han comenzado a catalizar un cambio de comportamiento entre los donantes, incluso en los contextos más difíciles; un nuevo lanzamiento puede influir

---

1. República Democrática del Congo – facilitado por: Bélgica y Estados Unidos; Guinea Bissau – facilitado por: Portugal; Haití – facilitado por: Canadá; Nepal – facilitado por: Reino Unido; Somalia – facilitado por: el Banco Mundial y Reino Unido; Islas Salomón – facilitado por: Australia y Nueva Zelanda; Sudán – facilitado por: Noruega; Yemen – facilitado por: Naciones Unidas y Reino Unido; Zimbabwe – facilitado por: la Comisión Europea.

significativamente a gran escala. Ratificamos nuestro compromiso de aplicar los *Principios* en todos los Estados frágiles, asegurando, en primer lugar, que han sido incorporados en las discusiones de los donantes y en el diálogo con los países socios. **El objetivo de los *Principios* es complementar los compromisos propuestos en la Declaración de París de 2005 sobre la eficacia de la ayuda.** Nos esforzaremos en integrar los *Principios* en los esfuerzos para ejecutar la Declaración de París.

### **Perspectivas del gobierno en su conjunto**

6. Las situaciones frágiles requieren de una estrecha colaboración entre los actores de la economía, del desarrollo, de la diplomacia y de la seguridad. Nos comprometemos a apoyar, a seguir y a evaluar las perspectivas del gobierno en su conjunto y a unir nuestros esfuerzos en materia de investigación, análisis, planificación e implementación de programas. El comenzar con una serie de reuniones de trabajo temáticas interrelacionadas podría llevarnos a celebrar una reunión de altos funcionarios albergada por el CAD y otros socios.

### **Respuestas organizativas**

7. Intensificaremos nuestros esfuerzos para tener en cuenta las consecuencias organizativas de la aplicación de los *Principios* en nuestras agencias. Esto exigirá encontrar medios para ser más receptivos a las circunstancias variables. Nos esforzaremos para asegurar que nuestras políticas y nuestras estrategias dirigidas a los Estados frágiles sean coherentes con los *Principios*. Esto incluye reconsiderar nuestra presencia en el terreno y nuestras aptitudes, la rapidez de respuesta, y si poseemos los incentivos correctos para atraer a gente para trabajar en los Estados frágiles. Acordamos encontrar los medios para aumentar nuestras capacidades, no sólo durante los periodos post-conflicto, sino también en las situaciones en las que el rendimiento ha empeorado. Cuando sea pertinente, trataremos de invertir en el trabajo de las organizaciones regionales que tienen posibilidades de desempeñar un papel importante en los Estados frágiles.

### **Asignación de recursos**

6. Todavía no estamos lo suficientemente comprometidos en muchos de los países. No sólo nos preocupamos por los volúmenes de ayuda, sino también por la coordinación de nuestros esfuerzos de cara a conseguir una respuesta colectiva apropiada a cada situación. Admitimos la conveniencia de trabajar hacia una cada vez mayor coordinación y transparencia en lo que se refiere a la asignación de recursos en los Estados frágiles. Una reunión de altos funcionarios operativos albergada por el CAD, será convocada para desarrollar acciones sobre las cuestiones de asignación de recursos.

### **Medición de resultados**

7. Acordamos establecer metas y objetivos internacionales realistas, pertinentes y transparentes para la ayuda en los Estados frágiles y a seguir los progresos realizados con respecto a estos objetivos, empezando a nivel nacional. Por ejemplo, los mejores indicadores del avance realizado en relación con los objetivos a corto plazo en materia de construcción de la paz, la construcción del Estado y la estabilización pueden ayudarnos a demostrar resultados y a sentar las bases para el progreso a largo plazo hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Esto requiere trabajar conjuntamente para diseñar sólidas medidas de avance, incluyendo la cooperación con el Grupo de trabajo sobre la eficacia de la ayuda para adaptar el mecanismo de seguimiento de la *Declaración de París* de cara a tomar en consideración las especificidades de los Estados frágiles.

## **PRINCIPIOS PARA EL BUEN COMPROMISO INTERNACIONAL EN LOS ESTADOS FRÁGILES Y EN SITUACIONES DE FRAGILIDAD**

### ***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 los 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 estatales<sup>2</sup> 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.

---

2. El 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.



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 anuncien 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 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 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", 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 "aid orphans".