



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 25.10.2007
COM(2007) 643 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE
LAS REGIONES**

Hacia una respuesta de la UE ante situaciones de fragilidad

**Intervención en entornos difíciles para lograr el desarrollo sostenible,
la estabilidad y la paz**

{SEC(2007) 1417}

ÍNDICE

1.	Lista de Acrónimos	3
2.	Introducción	4
3.	Antecedentes	4
4.	Hacia una respuesta de la UE ante las situaciones de fragilidad.....	5
4.1.	Identificación de la fragilidad: factores desencadenantes y características	5
4.2.	Participación en situaciones de fragilidad: los retos	6
4.3.	Prevención de la fragilidad: diálogo y análisis para identificar y abordar los factores desencadenantes de la fragilidad.....	7
4.4.	Tratamiento de la fragilidad: estrategias y prioridades	7
4.5.	Situación post-crisis: vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD).....	8
4.6.	Seguridad y fragilidad.....	9
4.7.	Gobernanza democrática y derechos humanos en situaciones de fragilidad	9
5.	Perfeccionamiento de los instrumentos.....	11
5.1.	Instrumentos financieros y procedimientos	11
5.1.1.	Fondo Europeo de Desarrollo (FED)	11
5.1.2.	Instrumento de Cooperación al desarrollo (ICD) e Instrumento. Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA).....	11
5.1.3.	Instrumento para la Estabilidad.....	12
5.1.4.	Ayuda humanitaria	12
5.1.5.	Iniciativa europea en favor de la democracia y de la protección de los derechos humanos (IEDPDH) y el Programa temático «Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo»	12
5.2.	Apoyo presupuestario.....	12
6.	Camino a seguir: prioridades y resultados previstos.....	13

1. LISTA DE ACRÓNIMOS

ACP: África, Caribe y Pacífico

BAD: Banco Africano de Desarrollo

BM: Banco Mundial

DDR: Desarme, Desmovilización y Reintegración

DEN: Documento Estratégico Nacional

FED: Fondo Europeo de Desarrollo

FMI: Fondo Monetario Internacional

ICD: Instrumento de Cooperación al desarrollo

IEVA: Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación

MCDEN: Marco Común para los Documentos Estratégicos Nacionales

NU: Naciones Unidas

OCDE/CAD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico/Comité de Asistencia para el Desarrollo

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política europea de seguridad y defensa

PEV: Política Europea de Vecindad

PIN: Programa Indicativo Nacional

RSS: Reforma del Sector de la Seguridad

VARD: Vinculación entre la Ayuda de emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo

2. INTRODUCCIÓN

Las situaciones de fragilidad plantean una dificultad especial al suponer un obstáculo al desarrollo sostenible, el crecimiento equitativo y la paz, creando inestabilidad regional, riesgos para la seguridad mundial, flujos incontrolados de migración, etc. La UE tiene que poder establecer una amplia variedad de instrumentos, tanto en los Estados miembros como a nivel comunitario, que funcionen según una estrategia acordada y coordinada de respuesta para estas situaciones. La presente Comunicación se propone establecer la base para dicha estrategia de respuesta de la UE que deberá desarrollarse de manera conjunta con el Consejo y los Estados miembros de la UE.

El marco y los instrumentos políticos existentes en la UE, el debate internacional en curso y las ventajas comparativas y la experiencia de la UE constituyen el fundamento de la presente Comunicación. En un anexo técnico se establecen las conclusiones extraídas de la intervención en situaciones de fragilidad. Además, los Servicios de la Comisión y la Secretaría del Consejo han elaborado un documento conjunto para iniciar un debate sobre «Seguridad y Desarrollo» en el que se tratan de forma más específica las cuestiones más relevantes de la presente Comunicación.

La presente Comunicación reúne los resultados de un debate abierto con las principales organizaciones de la sociedad civil y de una reunión informal de los Ministros de Desarrollo de la UE celebrada en septiembre de 2007. Se está enviando al resto de las Instituciones de la UE para iniciar un debate con el propósito de consolidar una estrategia comunitaria general para hacer frente a las situaciones de fragilidad y, en consecuencia, contribuir a crear las condiciones para el desarrollo sostenible, la paz, la estabilidad y la gobernanza democrática.

3. ANTECEDENTES

La comunidad internacional está cada vez más preocupada por las consecuencias de las situaciones de fragilidad ya que exacerban la dificultad que supone el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el perjuicio que representan para el bienestar y las libertades de la población y los riesgos que pueden implicar para la seguridad mundial. En los casos de intervención en situaciones de fragilidad, Naciones Unidas, los donantes y las organizaciones regionales y continentales dan prioridad a los planteamientos generales. La Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda recuerda que los principios de armonización, alineación y gestión de los resultados deben adaptarse a entornos de gobernanza y capacidades deficientes. La OCDE/CAD aprobó un «Compromiso político y unos Principios para el compromiso internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad», que resalta la necesidad de «una perspectiva del gobierno en su conjunto», que incluya la estrecha cooperación entre los responsables de economía, desarrollo, diplomacia y seguridad.

La Comunidad y los Estados miembros de la UE son conjuntamente el mayor donante mundial de asistencia humanitaria y de ayuda al desarrollo. La UE se ha convertido en un importante actor en el terreno político y de la seguridad. Tiene responsabilidades especiales para abordar los retos que plantean las situaciones de fragilidad, y además ventajas comparativas como la red mundial de las Delegaciones de la Comisión.

El marco político para abordar las diversas dimensiones de la fragilidad ya existe. El Consenso Europeo sobre el Desarrollo proporciona orientación para una respuesta general

ante la fragilidad. Forma parte de un marco de acción exterior más amplio que hay que poner en funcionamiento de forma general para que la Unión aborde la fragilidad con oportunidad y coherencia. Ello incluye la Estrategia Europea de Seguridad, el Programa de la UE para la Prevención de Conflictos Violentos, la Política Europea de Vecindad, el marco estratégico de la Vinculación entre la Ayuda de emergencia, la Rehabilitación y el Desarrollo, el Consenso sobre Ayuda Humanitaria y el planteamiento de la UE sobre gobernanza y desarrollo. El proceso de ampliación contiene instrumentos que pueden ser útiles en este contexto. Los compromisos de la UE sobre la Coherencia de las Políticas para el Desarrollo y el Código de Conducta de la UE sobre la complementariedad y la división del trabajo forman parte de este marco.

4. HACIA UNA RESPUESTA DE LA UE ANTE LAS SITUACIONES DE FRAGILIDAD

4.1. Identificación de la fragilidad: factores desencadenantes y características

El término «fragilidad» se refiere a la debilidad o deficiencia de las estructuras y a las situaciones en las que el contrato social se ha roto debido a la incapacidad del Estado o a la falta de voluntad para asumir sus funciones básicas, cumplir sus obligaciones y responsabilidades en cuanto a la prestación de servicios, la gestión de los recursos, el Estado de Derecho, el acceso equitativo al poder, la seguridad de la población y la protección y promoción de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Las instituciones públicas, los procesos políticos y los mecanismos sociales que carecen de eficacia, de ánimo integrador o de legitimidad dan lugar a situaciones de fragilidad. No se cumplen las condiciones para alcanzar un desarrollo institucional y financiero mínimo, para lanzar estrategias a largo plazo ni para mejorar gradualmente las normas de gobernanza. En este contexto, la fragilidad tiene su origen en niveles elevados de pobreza o en la distribución desigual de la riqueza.

En los casos más extremos, los Estados pueden hundirse o perder partes de su territorio lo que puede dar lugar a una inseguridad permanente, a un conflicto violento crónico y a crisis humanitarias. Como consecuencia de estas situaciones, también puede aparecer una serie de amenazas contra la seguridad y la estabilidad transnacionales que puede perjudicar a los intereses y objetivos estratégicos de la UE.

La fragilidad es una característica constante de muchos países de rentas medias y bajas, con economías estructuralmente débiles, inestables y vulnerables ante las crisis, los choques externos, las epidemias, el tráfico de drogas, las catástrofes naturales y la degradación del medio ambiente, y cuyos bienes y diversidad culturales están en peligro. También puede ser un efecto colateral de la globalización en regiones marginadas de la economía mundial o exageradamente dependientes de la importación de fuentes de energía convencionales, lo que puede suponer un obstáculo para la estabilización y el desarrollo. Se teme que el cambio climático exacerbe las situaciones de fragilidad al introducir impactos nuevos y múltiples en contextos de capacidad ya escasa. Un trabajo en profundidad de estas vinculaciones contribuirá a desarrollar respuestas innovadoras o a adaptar los planteamientos existentes.

Desde el punto de vista de la seguridad humana, las poblaciones pobres y vulnerables son las más afectadas por las situaciones de fragilidad, lo que puede empujar al capital humano a abandonar su país mediante la migración voluntaria o forzada, lo que puede agravar la situación de fragilidad.

4.2. Participación en situaciones de fragilidad: los retos

Para que el tratamiento de la fragilidad sea eficaz hay que asumir riesgos de forma deliberada que tienen que calcularse con respecto a los riesgos que traería consigo la no intervención. El apoyo a los esfuerzos de los países asociados para prevenir la fragilidad, para tratar su origen y para hacer frente a sus consecuencias, figura en las asociaciones de la UE. Incluso cuando la aplicación de los Acuerdos de Cooperación se suspende parcialmente, la UE mantiene su compromiso, por razones de solidaridad seguridad y eficacia de la ayuda, mediante una serie de instrumentos comunitarios y de acción de la UE.

La decisión de no intervenir en situaciones en las que no existen obstáculos políticos importantes, puede dar lugar a la aparición de «huérfanos de ayuda» y a dejar a todo un país, región o sector sin acceso a recursos económicos. Por otra parte, la focalización internacional en una crisis determinada puede implicar flujos masivos y sin coordinación, dando lugar a duplicaciones y a faltas de eficacia.

Los esfuerzos actuales para conseguir la complementariedad mediante el Código de Conducta de la UE contribuirá a resolver el problema de los «huérfanos de ayuda». Con el fin de que los Estados miembros canalicen de forma eficaz los fondos adicionales a los «Estados frágiles huérfanos de ayuda», deberán abordarse opciones concretas.

Como parte de la ayuda humanitaria, la Comunidad trata esta cuestión a través de la metodología de evaluación de las crisis olvidadas, que facilita la ayuda a las víctimas de crisis que reciben poca o ninguna atención por parte de los medios de comunicación o de los donantes.

En situaciones de fragilidad es necesaria una intervención general y coordinada mediante una perspectiva del gobierno en su conjunto. Debe garantizarse la comunicación abierta de datos y de información de otro tipo, las sinergias y la articulación correcta entre actores institucionales, estatales y no estatales (en los ámbitos humanitario, de desarrollo, diplomático, de cumplimiento de la ley, y de la seguridad), así como de actores multilaterales y de otros donantes implicados. Se han realizado avances importantes pero persisten limitaciones fundamentales que hay que eliminar.

Dentro de la UE se precisa una mayor coordinación. La formación, la programación y las evaluaciones conjuntas en las que intervengan funcionarios de la Comisión, de la Secretaría del Consejo y de los Estados miembros, deberán realizarse de forma más sistemática no sólo en situaciones de crisis y post-conflicto, sino también en los casos en que un análisis conjunto muestre una situación de deterioro que pueda agravar la de fragilidad.

La Comisión, la Secretaría del Consejo o los Estados miembros promoverán más los contactos directos entre oficinas para las cuestiones de fragilidad en relación con las cuestiones geográficas y temáticas correspondientes, así como la información y la coordinación entre los Jefes de Misión de la UE en un país o región determinado. Las Naciones Unidas, otros socios multilaterales, los donantes, la sociedad civil, los organismos e instituciones de la sociedad civil distintas de los gobiernos centrales (parlamentos, autoridades locales y descentralizadas, organismos regionales y continental) también deberán intervenir en este proceso de coordinación de la forma más adecuada. La prevención y el tratamiento de la fragilidad figuran en la Estrategia Conjunta UE-África. El diálogo sobre esta cuestión continuará con China y otros socios no pertenecientes a la OCDE que tengan una presencia importante en los países en cuestión.

4.3. Prevención de la fragilidad: diálogo y análisis para identificar y abordar los factores desencadenantes de la fragilidad

Los donantes, los países socios, las regiones y organizaciones, las instituciones internacionales, la sociedad civil y los gobiernos, han desarrollado instrumentos de alerta temprana, de análisis, de seguimiento y de evaluación para las situaciones de fragilidad. Con mucha frecuencia, estos instrumentos tienen que completarse con los instrumentos adecuados que permitan una pronta ejecución del resultado de los análisis.

El diálogo político con los países, regiones y organizaciones continentales asociados es parte fundamental de todos los Acuerdos de Colaboración y Cooperación celebrados con la UE. El tratamiento de los recursos y las consecuencias de la fragilidad en este diálogo puede contribuir a construir estrategias específicas para el país en cuestión que den lugar a la eliminación duradera de la situación de fragilidad.

El potencial de los Documentos de Estrategia Nacional (DEN) para prevenir la fragilidad debe aumentar; las causas profundas del conflicto, las manifestaciones de violencia, la inseguridad y el riesgo de vulnerabilidad deben abordarse de forma más sistemática mediante programas de desarrollo y debe garantizarse la aplicación de métodos que tengan en cuenta la situación de conflicto. Con la misma idea, la gestión de las crisis y la reducción del riesgo y las actividades de preparación deben vincularse a consideraciones humanitarias y tomar el DEN como referencia general para la UE.

4.4. Tratamiento de la fragilidad: estrategias y prioridades

En situaciones de fragilidad, un país, una región o una comunidad en particular, están expuestas a tensiones y amenazas excesivas. Cada caso requiere una respuesta diferenciada, articulada y global, que combine la acción diplomática, la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y la seguridad.

Los DEN, redactados de forma conjunta con los gobiernos socios, son el marco más adecuado para abordar las situaciones de fragilidad. Con el fin de facilitar una mejor visión de la respuesta de la UE, deberán además hacer referencia a las intervenciones con cargo tanto a la PESC como al Instrumento de Estabilidad. Los DEN pueden garantizar la coordinación de la UE en situaciones de fragilidad, en particular, mediante la «programación conjunta», que mejora la predictibilidad y facilita las sinergias para adaptarse a las necesidades y prioridades de los socios. La intervención con instrumentos comunitarios puede tener un valor añadido ya que, en algunas circunstancias, puede ser considerada como una cooperación más neutral que bilateral.

En situaciones que se hayan deteriorado tanto que la cooperación al desarrollo a largo plazo ya no sea posible o deseable, la UE tiende a aplicar una combinación de acción política y diplomática, junto con un determinado nivel de cooperación al desarrollo y de instrumentos para la gestión de crisis. La ayuda humanitaria puede entregarse, pero esta entrega no se desencadena por una situación de fragilidad en sí misma, a no ser que degenere en crisis con repercusiones humanitarias. Como expresión de la solidaridad de la UE con las víctimas de las catástrofes ocasionadas por el hombre o por la naturaleza, es neutral, imparcial e independiente: no implica compromiso político y no puede considerarse un instrumento de gestión de crisis.

En lo que respecta a la gestión de crisis, la Unión ha reforzado su capacidad para intervenir con más rapidez y flexibilidad ante crisis y situaciones de fragilidad. El diálogo político y las medidas políticas como las sanciones también forma parte del conjunto de instrumentos de que dispone la UE en situaciones de fragilidad. La intervención en situaciones de fragilidad debería estar abierta a una amplia gama de agentes, como las agencias de Naciones Unidas, el Movimiento de la Cruz Roja o los agentes internos del país. Los Parlamentos, las autoridades descentralizadas y la sociedad civil tienen un gran potencial para impulsar el cambio que puede aumentar aún más si se les facilita el acceso a la financiación.

Las estrategias de respuesta inicial deberían abordar las necesidades inmediatas de la población, incluso si las respuestas estratégicas deben tener un enfoque a largo plazo. Para ello, es fundamental comprender la manera en que la fragilidad afecta a los diferentes grupos de la sociedad, en particular las mujeres y otros grupos vulnerables, como los niños, los jóvenes, las personas discapacitadas y las minorías, para así responder a sus necesidades con eficacia.

Estos grupos también pueden actuar como «motores del cambio». Las mujeres, en concreto, no deben ser consideradas como simples víctimas pasivas, aunque en situaciones de conflicto son muy vulnerables a los crímenes sexuales y a la explotación. Las mujeres y las minorías tienen un papel importante en la promoción de la paz sostenible y el fomento de la seguridad, pero con frecuencia no tienen acceso a los mecanismos, el poder y los recursos y se encuentran con marcos jurídicos discriminatorios. Los períodos de transición ofrecen la oportunidad de tratar las cuestiones relacionadas con la igualdad de género y los derechos de las minorías, mediante revisiones constitucionales o jurídicos, reformas del poder judicial, y participación en el establecimiento de las prioridades en la agenda de la reconstrucción.

4.5. Situación post-crisis: vinculación entre la ayuda de emergencia, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)

La coherencia de la respuesta general, la presencia de recursos humanos adecuados y con buena coordinación y una financiación sostenida, son de importancia fundamental. La ayuda de emergencia, la gestión de crisis, la ayuda a la reconstrucción y la cooperación para el desarrollo a largo plazo deben vincularse adecuadamente como parte de un planteamiento integrado basado en el principio del desarrollo sostenible. En este contexto, la Comunidad intenta, desde finales de la década de los noventa, ejecutar el marco estratégico de la VARD. Este proceso es largo y complicado ya que intervienen numerosos agentes e instrumentos financieros diferentes.

El objetivo principal de la VARD ha sido establecer estrategias a largo plazo sobre sectores y agentes que son fundamentales desde el punto de vista de la ayuda de emergencia tradicional, con el fin de garantizar la continuidad y facilitar la creación de sinergias. No obstante, la gobernanza, el desarrollo institucional y la seguridad tienen que integrarse mejor en el marco estratégico. Además, mecanismos de financiación como los fondos fiduciarios gestionados por organismos internacionales, con frecuencia utilizados en este contexto, no siempre son capaces de contribuir a la realización de los programas de reconstrucción y rehabilitación con la diligencia esperada y aunque en principio pudieran contribuir a garantizar la coherencia y la coordinación de los donantes, no deben utilizarse como sustitutos de los medios locales ni de la propia presencia de la UE.

Es preciso seguir trabajando tanto para actualizar los métodos de aplicación del marco estratégico de la VARD, con la debida integración de las cuestiones de gobernanza y

seguridad, como para adaptar los procedimientos y los mecanismos financieros a las situaciones en las que la flexibilidad es un aspecto fundamental. El propósito sigue siendo intentar lograr una mejor armonización de los análisis y las políticas, de la integración de las estrategias (incluida la coordinación, la coherencia y la complementariedad) y la sinergia de las actividades durante un período de tiempo, que incluya las perspectivas humanitaria y de desarrollo de la situación.

4.6. Seguridad y fragilidad

La vinculación de la paz, la seguridad y el desarrollo en el interior de un país y fuera de sus fronteras es a menudo una preocupación fundamental en situaciones de fragilidad. La cooperación al desarrollo realiza una contribución esencial para la promoción de la paz y de la estabilidad mediante el tratamiento de las expresiones de violencia y de las causas profundas de la inseguridad y del conflicto violento.

La UE ha aumentado su capacidad de prevención del conflicto y de la gestión de crisis. Está en condiciones de actuar con más rapidez y flexibilidad en situaciones de crisis y de fragilidad. El uso combinado de instrumentos comunitarios, incluido el Fondo de Paz específico para África y el Instrumento para la Estabilidad, así como los instrumentos PESC/PESD, facilita el fortalecimiento de las soluciones nacionales, regionales y continentales ante situaciones de fragilidad.

Mediante un planteamiento amplio de la seguridad centrado en el desarrollo y que incluya las preocupaciones de la seguridad de las personas en los programas relativos a la gobernanza, como la RSS (reforma del sector la seguridad) y el DDR (desarme, desmovilización y reintegración), se podrá garantizar que la seguridad de las personas y sus necesidades y derechos fundamentales son la prioridad principal. La perspectiva del gobierno en su conjunto respecto a la RSS es la base de las estrategias de construcción del Estado y de la legitimidad política en los escenarios post-conflicto.

4.7. Gobernanza democrática y derechos humanos en situaciones de fragilidad

Con mucha frecuencia, los factores desencadenantes de la fragilidad son las carencias y las deficiencias en materia de gobernanza, en forma de falta de legitimidad política combinada con capacidades institucionales muy limitadas debido a la pobreza. El apoyo a la gobernanza democrática, a la creación del Estado, a los procesos de reconciliación y a la protección de los derechos humanos, así como a la promoción de la voluntad política de reforma a través del diálogo y de los incentivos, en lugar del establecimiento de condiciones y de sanciones, son los aspectos que deberán servir de orientación a la acción de la UE.

La aceptación de las reformas por todos los elementos de la sociedad, incluidos los más vulnerables, es también fundamental en situaciones de fragilidad. Como consecuencia del diálogo para la programación, los países ACP tienen acceso a una financiación adicional, de acuerdo con su pertinencia, su ambición y la credibilidad de sus planes de acción en materia de gobernanza, que son evaluados teniendo en cuenta las situaciones post-crisis y de fragilidad. Este planteamiento podría ampliarse a otras regiones y ser utilizado por los Estados miembros de la UE en su cooperación bilateral. La Comunidad también ha instaurado un Instrumento para la Gobernanza en el contexto de la PEV.

En las situaciones de fragilidad, no siempre queda garantizada la promoción de los derechos humanos que con frecuencia son violados. Además del apoyo directo a las organizaciones de

la sociedad civil, a los defensores de los derechos humanos y a las instituciones nacionales como las Comisiones de Derechos Humanos o el Defensor del Pueblo, y el compromiso con los Parlamentos y las autoridades descentralizadas, el diálogo es fundamental para identificar y resolver las limitaciones.

Para promover la democratización es preciso establecer prioridades con respecto a las necesidades. Las elecciones son necesarias pero no suficientes para realizar una transición al desarrollo democrático. Es necesario realizar un trabajo desde arriba para promover una sociedad política integradora y unos sistemas de partidos múltiples operativos, con el objetivo de lograr el desarrollo institucional, así como un trabajo desde la base para promover el funcionamiento eficaz de las instituciones recién elegidas. Además, centrarse únicamente en el proceso electoral puede ser contraproducente si da lugar a que los donantes abandonen su compromiso antes de tiempo.

En los casos más extremos, el gobierno central no se compromete a lograr una gobernanza democrática. Es necesaria la colaboración con otros agentes, como la sociedad civil, las autoridades locales o los Parlamentos. Como complemento, deberá proseguir el diálogo con los gobiernos centrales sobre cuestiones menos controvertidas, como la prestación de servicios o la generación de empleo con el fin de establecer de forma progresiva la voluntad política para la reforma. El restablecimiento de la prestación de servicios básicos y la creación de empleo son cuestiones prioritarias en situaciones de fragilidad en las que con frecuencia existe dificultad para compaginar los objetivos de creación de las capacidades institucionales y de garantizar el acceso a los servicios, y la sustitución no puede evitarse.

Para lograr una paz duradera, es preciso que el poder judicial, especialmente debilitado en situaciones de fragilidad, mantenga la legitimidad y la eficacia. En los escenarios post-conflicto, es esencial disponer de un régimen de transición para la Justicia y el Estado de Derecho en el que participen los organismos oficiales y no gubernamentales. La aplicación simultánea de la Justicia y de las iniciativas para la reconciliación ha contribuido a estabilizar las sociedades divididas después de un conflicto. Al mismo tiempo, la UE y los países socios deberían velar de forma conjunta para que los crímenes más graves que inquietan a la comunidad internacional no queden impunes y que sus responsables sean juzgados.

La degradación del medio ambiente y el acceso o el control de los recursos naturales desempeñan un papel fundamental en algunos conflictos, con repercusiones para el establecimiento de la paz y para la reconstrucción tras el conflicto. El impacto positivo o negativo de la abundancia de los recursos naturales depende, sobre todo, de las capacidades y de la orientación en materia de medio ambiente de los responsables de la gestión de dichos recursos. Como quiera que es frecuente que los donantes tengan una influencia financiera y política limitada sobre estas cuestiones, las estrategias de respuesta deben tener en cuenta su posición con el fin de evitar que el conflicto se reavive. La función de los agentes del sector privado también puede resultar fundamental. La UE seguirá promoviendo la cooperación en el contexto de las iniciativas internacionales contra el comercio ilícito de recursos naturales y la promoción de una gestión transparente y equitativa de los mismos.

Con frecuencia, la disponibilidad de información estadística fundamental es esencial para abordar los problemas de gobernanza, el proceso democrático, la prestación de servicios básicos y el acceso a los recursos naturales. Es indispensable contar con un sistema estadístico eficaz para la reducción de la pobreza, el desarrollo sostenible y el crecimiento equitativo.

5. PERFECCIONAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS

5.1. Instrumentos financieros y procedimientos

Para hacer frente a las situaciones de fragilidad es preciso asumir riesgos, así como adoptar decisiones políticas y aplicarlas con rapidez y flexibilidad sobre el terreno, abordando al mismo tiempo las limitaciones de los países socios cuyas capacidades son en general limitadas. En este contexto, también es preciso contar con procedimientos más flexibles y diligentes para establecer mecanismos más rápidos que garanticen la transparencia y la toma de responsabilidades y contribuyan a una gestión centrada en los resultados.

La UE debe mejorar la utilización de su amplia gama de instrumentos con el fin de aplicar sus políticas, permitir una respuesta general a las situaciones de fragilidad y colmar las lagunas en su aplicación. Todavía es preciso realizar esfuerzos importantes para vincular y articular mejor todas las posibilidades que ofrecen los diversos instrumentos comunitarios (geográficos, para la estabilidad, humanitarios, temáticos) mediante los mecanismos de la PESC/PESD, así como a través de la ayuda bilateral de los Estados miembros de la UE y de los instrumentos de que disponen otros donantes.

La presente Comunicación no exige la movilización de nuevas fuentes de financiación distintas del Marco Financiero 2007-2013 ya existente. No obstante, se propone fomentar una mejor sinergia entre los instrumentos financieros existentes y la instauración de una distribución equilibrada y adecuada de la financiación con el FED cuando proceda.

5.1.1. Fondo Europeo de Desarrollo (FED)

Las disposiciones del Acuerdo de Cotonú sobre ayuda humanitaria y de emergencia prevén «mecanismos flexibles» para las acciones posteriores a la situación de emergencia y la transición a la fase de desarrollo. Han sido aplicadas con éxito en una serie de casos. La Comisión está trabajando actualmente en un conjunto de procedimientos de aplicación más flexibles para aplicarlos en situaciones de fragilidad. Las nuevas disposiciones sobre el uso de las dotaciones para necesidades imprevistas ofrecen oportunidades adicionales para mayor flexibilidad. Además, el mecanismo ACP para las catástrofes naturales (en fase de aprobación) se propone reducir la vulnerabilidad de los países expuestos a las catástrofes, de conformidad con el Marco de Acción de Hyogo para 2005-2015.

5.1.2. Instrumento de Cooperación al desarrollo (ICD) e Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)

El ICD menciona de forma explícita las situaciones posteriores a la crisis y los Estados frágiles entre los programas geográficos para poner en marcha la ayuda comunitaria. En circunstancias especiales como crisis, situación post-conflicto o amenaza a la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos o las libertades fundamentales, un procedimiento de urgencia especial prevé el estudio de los documentos de estrategia geográficos y de los programas indicativos plurianuales para poder realizar la transición a la cooperación y el desarrollo a largo plazo. Además, pueden aplicarse otras medidas especiales no previstas en estas estrategias y programas en caso de catástrofes naturales, revueltas civiles o crisis, cuando no puedan aplicarse ni el Instrumento para la Estabilidad ni la ayuda humanitaria. El IEVA incluye disposiciones similares.

5.1.3. *Instrumento para la Estabilidad*

El elemento a corto plazo del Instrumento para la Estabilidad permite a la Comisión prestar ayuda estratégica ante situaciones de crisis potenciales o reales, así como una ayuda inmediata a la que seguirá una ayuda a largo plazo con cargo a otros instrumentos comunitarios. Puede utilizarse en respuesta a situaciones de crisis, en crisis incipientes, en los inicios de estabilización política post-crisis y en la recuperación rápida de catástrofes naturales, completando o sirviendo de vanguardia al apoyo en virtud de los instrumentos habituales de política exterior de la CE. El elemento a largo plazo se ocupa de la amenaza transregional incluida la no proliferación y la delincuencia organizada.

5.1.4. *Ayuda humanitaria*

La ayuda humanitaria tiene como objetivo salvar vidas y aportar ayuda inmediata a las víctimas de las crisis. Los procedimientos vigentes para movilizar la ayuda humanitaria se ajustan a este planteamiento.

5.1.5. *Iniciativa europea en favor de la democracia y de la protección de los derechos humanos (IEDPDH) y el Programa temático «Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo»*

En las situaciones más difíciles, los donantes sustituyen el compromiso directo con los gobiernos por la ayuda a otros agentes que estén en condiciones de impulsar el cambio. Los procedimientos establecidos en el programa temático «Agentes no estatales y autoridades locales en el desarrollo» y en la IEDPDH se adaptan correctamente a las situaciones de fragilidad, que prestan ayuda a agentes alternativos en situaciones que no favorecen el desarrollo de la participación o el respeto de los derechos humanos. También prevén la ayuda a los defensores de los derechos humanos y al marco internacional correspondiente.

La IEDPDH es muy importante en las situaciones de fragilidad, debido a la atención especial que presta en casos de ausencia importante de libertades fundamentales y de seguridad de las personas, en los casos en que la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos se encuentran más presionados y cuando el pluralismo político es reducido. La IEDPDH se ocupará de apoyar la participación y la representación política democrática y de contribuir a la conciliación pacífica de los intereses de los diferentes grupos. La ayuda transnacional y regional se centrará en las actividades de diálogo y de cooperación práctica con el fin de abordar las causas de los conflictos muy arraigados o de conflictos potencialmente violentos. Una de las particularidades de la IEDPDH es que puede financiar actividades sin tener que contar con la aprobación del gobierno del país socio, lo que puede ser una ventaja adicional en determinadas situaciones de fragilidad. No obstante, el IEDPDH sólo puede intervenir como complemento de los programas geográficos aplicables.

5.2. **Apoyo presupuestario**

Como complemento a los proyectos y en función de los orígenes de la fragilidad, el apoyo presupuestario también puede utilizarse para resolver las necesidades financieras urgentes, para consolidar las principales funciones del Estado (gestión de la hacienda pública) y para mantener la estabilidad social (pago de salarios o financiación de importaciones). También podría influir positivamente en el diálogo político sobre la RSS y el RDD o sobre la reforma del servicio social, cuando estos asuntos tengan impacto en la estabilidad macroeconómica.

La Comisión ha utilizado el apoyo presupuestario para varios países en situaciones post-conflicto para contribuir al proceso de recuperación. En todas las situaciones de fragilidad, los riesgos en el ámbito político, de desarrollo, fiduciario o de prestigio, son elevados pero deben compararse con los beneficios que se espera obtener y con el coste que supondrían nuevas crisis. El apoyo previsto está diseñado para gestionar tales riesgos (mediante la correcta atribución del dinero a los gastos fundamentales, el control de los retrasos, etc.) y se basa en una evaluación continua de la situación macroeconómica, las reformas de la gestión de la hacienda pública y los resultados de la estrategia para el desarrollo.

6. CAMINO A SEGUIR: PRIORIDADES Y RESULTADOS PREVISTOS

Cuando los países socios se esfuercen por solucionar las causas y consecuencias de la fragilidad, la UE deberá garantizar que la Comunidad, las instituciones de la UE y los Estados miembros muestran más capacidad de reacción, con mayor rapidez y flexibilidad en su apoyo a los esfuerzos de los países socios. La Comisión propone suscitar un debate en el que participen la sociedad civil y otras partes implicadas, así como emprender las acciones siguientes para poner en marcha la preparación de una respuesta estratégica de la UE a las situaciones de fragilidad:

- La UE deberá ratificar formalmente los Principios para el Compromiso Internacional en Estados frágiles y en situaciones de fragilidad del CAD de la OCDE.
- Las cuestiones relativas a la fragilidad se incluirán de forma más sistemática en el diálogo político periódico con los países socios que den muestras de fragilidad.
- Con el fin de garantizar la perspectiva del gobierno en su conjunto, deberán realizarse intercambios periódicos de análisis de riesgos y de las respuestas correspondientes de la UE sobre el terreno, a través de reuniones con los Jefes de Delegación de la UE, y en la sede central mediante diálogos directos entre las instituciones y los Estados miembros y en los grupos del Consejo.
- El apoyo de la UE a los países en situaciones de fragilidad deberá promover de forma coherente la igualdad de géneros, los derechos humanos, incluidos los derechos de la infancia, y la integración social.
- La Comisión facilitará la constitución de Equipos *ad hoc* temáticos y nacionales, en los que participará la Secretaría del Consejo y los Estados miembros para abordar una situación de fragilidad específica, con el fin de:
 - Seguir desarrollando los planteamientos conceptuales y analíticos sobre la fragilidad y el conflicto, incluida la RSS y la ampliación del marco estratégico de la VARD hacia respuestas integradas a las situaciones post-crisis y a los métodos de aplicación de las cuestiones relacionadas con la gobernanza y la seguridad.
 - Reforzar las ventajas comparativas de la UE en situaciones de fragilidad, incluida la perspectiva del futuro servicio exterior de la UE.
 - Avanzar en el sentido de una acción más coherente y coordinada a nivel nacional, recurriendo, en particular, a todas las posibilidades de análisis y de programación

conjuntos que ofrece el Marco Común para los Documentos Estratégicos Nacionales (MCDEN), que se revisará de acuerdo con la evolución de la situación.

- Se establecerá un mapa de las modalidades de ayuda comunitaria con cargo a diferentes pilares con el fin de determinar su capacidad para responder adecuadamente a las situaciones de fragilidad y evaluar su impacto y la forma en que interactúan sobre el terreno. Se prestará una atención especial a la complementariedad entre los instrumentos relacionados con la gestión de las crisis, como la PESC/PESD, el Instrumento para la Estabilidad, el Fondo de Paz para África y los instrumentos de cooperación a largo plazo.
- La Comisión controlará los esfuerzos de la UE en materia de ayuda para reducir y prevenir las amenazas a la seguridad, realizará propuestas para mejorar la eficacia y coherencia de la asistencia exterior de la UE en situaciones de inseguridad y propondrá sistemas para completar las acciones a nivel nacional y regional con un marco específico de respuestas a los retos de carácter global o transregional.
- De acuerdo con el Código de Conducta de la UE sobre Complementariedad y División del Trabajo, la UE, tras identificar las duplicaciones o lagunas a nivel nacional, asignará los fondos existentes y adicionales de forma complementaria. La complementariedad deberá aplicarse a nivel nacional y transnacional, permitiendo decidir quién se compromete en cada país. La Comisión propone prever las opciones siguientes para que los Estados miembros puedan asignar financiación suplementaria a los Estados frágiles, teniendo en cuenta sobre todo a los países huérfanos de ayuda:
 - Incrementar las asignaciones para los países cuando exista un marco de cooperación bilateral.
 - Completar los DEN firmados por la Comisión y los países socios e integrados en el marco de los PIN gestionados por la Comisión, cuando no exista un marco de cooperación bilateral o cuando la puesta en común de los recursos financieros tenga un impacto superior.
- Se efectuará un estudio general de los instrumentos de análisis y evaluación sobre el seguimiento de la gobernanza, los conflictos y las catástrofes.
- La fragilidad se integrará en el proceso de revisión sobre la Iniciativa sobre la Gobernanza para los países ACP, que incluirá una cooperación regular entre expertos y un informe de la Comisión en 2008.
- La Comisión mejorará su capacidad para prestar apoyo presupuestario, teniendo presentes sus riesgos concretos y los beneficios previstos en las situaciones de fragilidad. Se reforzará la coordinación entre el BM, el FMI y el BAD.
- La Comisión redactará directrices que aclaren las condiciones de aplicación de las disposiciones que permitan utilizar procedimientos flexibles de acuerdo con instrumentos geográficos a largo plazo.
- Para hacer frente a las situaciones de fragilidad, la UE intentará reforzar más la asociación con Naciones Unidas y otros agentes multilaterales. A este respecto, el refuerzo de la Comisión de Consolidación de la Paz y el apoyo activo y continuado de la UE a la reforma

de Naciones Unidas para dotar a esta Organización de los medios adecuados para hacer frente con eficacia a las situaciones de fragilidad son de importancia fundamental.