

| | |
|---------------|--------------------|
| Signatura: | EB 2016/117/R.2 |
| Tema: | 3 |
| Fecha: | 9 de marzo de 2016 |
| Distribución: | Pública |
| Original: | Inglés |

S



Invertir en la población rural

Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad

Nota para los representantes en la Junta Ejecutiva

Funcionarios de contacto:

Preguntas técnicas:

Khalida Bouzar
Directora
División de Cercano Oriente, África del Norte
y Europa
Tel.: (+39) 06 5459 2321
Correo electrónico: k.bouzar@ifad.org

Abdelkarim Sma
Economista Regional Principal
Tel.: (+39) 06 5459 2500
Correo electrónico: a.sma@ifad.org

Envío de documentación:

Alessandra Zusi Bergés
Oficial encargada
Oficina de los Órganos Rectores
Tel.: (+39) 06 5459 2092
Correo electrónico: gb_office@ifad.org

Junta Ejecutiva — 117º período de sesiones
Roma, 13 y 14 de abril de 2016

Para examen

Índice

| | |
|---|----|
| Acrónimos y siglas | ii |
| I. Introducción y antecedentes | 1 |
| II. Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad | 2 |
| A. Interpretación de fragilidad específica del FIDA | 2 |
| B. Principios rectores de la labor del FIDA en situaciones frágiles | 4 |
| C. Fortalecer la actuación del FIDA en situaciones frágiles | 6 |
| III. Recomendaciones y próximas medidas | 11 |
| Anexos | |
| I. Información actualizada sobre los compromisos asumidos por la dirección del FIDA | 12 |
| II. Reseña sobre la evolución de los enfoques de asociados relativos a las situaciones frágiles | 15 |
| III. Lista armonizada de Estados frágiles elaborada por el FIDA en 2015 | 19 |
| IV. Situación actual y panorama general de la cartera | 21 |

Acrónimos y siglas

| | |
|-------|--|
| AIF | Asociación Internacional de Fomento |
| AOD | asistencia oficial para el desarrollo |
| ARRI | Resultados y el impacto de las operaciones del FIDA |
| BAfD | Banco Africano de Desarrollo |
| COSOP | programas sobre oportunidades estratégicas nacionales |
| CPIA | evaluación de las políticas e instituciones nacionales |
| EFC | Estados frágiles y afectados por conflictos |
| ESA | División de África Oriental y Meridional |
| GRIPS | sistema de proyectos de inversión y donaciones |
| IFI | instituciones financieras internacionales |
| NEN | División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa |
| OCDE | Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OP | políticas operacionales |
| PBAS | sistema de asignación de recursos basado en los resultados |
| PMD | Departamento de Administración de Programas |
| RIDE | Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo |
| RSP | resultados del sector rural |
| WCA | División de África Central y Occidental |

Resumen

1. El FIDA está llamado a desempeñar un papel crucial en las situaciones frágiles. En la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se reconoce claramente que abordar la fragilidad es uno de los “seis elementos esenciales”¹ necesarios para alcanzar los ODS. Como resultado de los compromisos asumidos en las Consultas sobre la Novena y la Décima Reposiciones de los Recursos del FIDA y de la recomendación de realizar una evaluación a nivel institucional de la actuación del FIDA en los Estados frágiles y afectados por conflictos, el Fondo está elaborando una estrategia para su actuación en países con situaciones de fragilidad con el objetivo de presentarla a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2016.
2. En este documento se presenta una propuesta acerca de los elementos constitutivos de la futura estrategia. En particular, se propone una definición actualizada de “fragilidad” que se ajusta mejor al mandato del FIDA y un nuevo enfoque para determinar las situaciones frágiles, basado en el indicador del FIDA relativo a los resultados del sector rural y en los indicadores de la inseguridad alimentaria y el riesgo de conflicto.
3. La nueva definición de fragilidad que se propone es la siguiente:

“Fragilidad es un estado de gran vulnerabilidad a las perturbaciones, a menudo acompañado de un riesgo elevado de violencia y conflicto. Por regla general las situaciones frágiles proporcionan un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible y se caracterizan por crisis prolongadas y/o periódicas que suelen repercutir en la seguridad alimentaria y la producción agrícola. La debilidad de las instituciones es con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad”.
4. En el presente documento se expone asimismo un conjunto de principios rectores que habrán de guiar la actuación del FIDA en los países con situaciones de fragilidad, junto con una serie de cambios esenciales que han de adoptarse para poner en práctica esos principios, garantizando recursos suficientes y oportunos para hacer frente a la fragilidad y fortaleciendo la resiliencia institucional y operacional del Fondo para la actuación en situaciones frágiles.
5. Las propuestas esbozadas en este documento se presentan a la Junta Ejecutiva en abril de 2016 para que las examine y se afinarán durante la elaboración de la estrategia definitiva.

¹ Naciones Unidas, Asamblea General, “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015”, A/69/700 (4 de diciembre de 2014).

Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad

I. Introducción y antecedentes

1. La dirección del FIDA está elaborando una estrategia relativa a la actuación en países con situaciones frágiles como respuesta tanto a la evolución del contexto mundial como a recientes novedades institucionales. En este informe se expone sucintamente el enfoque propuesto por el FIDA y se presentan los elementos constitutivos de una estrategia que se presentará a la Junta en septiembre de 2016. Gracias a este marco cronológico la estrategia se armonizará con otros procesos en curso, como la puesta al día de la estrategia de actuación del FIDA en relación con los países de ingresos medios, el plan de descentralización institucional y los resultados de la evaluación a nivel institucional de que está siendo objeto el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS), todos los cuales tendrán consecuencias importantes para la actuación del FIDA en situaciones frágiles.
2. A nivel mundial, en la Agenda 2030 sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) se ha reconocido claramente que abordar la fragilidad es uno de los “seis elementos esenciales”² necesarios para alcanzar los ODS. También es bien sabido que la fragilidad y los conflictos sin resolver pueden echar al traste decenios de avances en la esfera del desarrollo³.
3. A nivel institucional, el reconocimiento por parte de los Estados Miembros de la importancia de la labor del FIDA en situaciones frágiles llevó a la inclusión de compromisos específicos relativos al fortalecimiento de la actuación del Fondo en dichas situaciones en las Consultas sobre las Reposiciones Novena y Décima de los Recursos del FIDA (FIDA9 y FIDA10) (véase el anexo I). El Marco Estratégico del FIDA (2016-2025), aprobado por la Junta Ejecutiva, refleja la firme voluntad de trabajar en situaciones frágiles y adoptar un enfoque diferenciado.
4. En la reciente evaluación a nivel institucional sobre la actuación del FIDA en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos⁴ se reconoció que “[e]l FIDA desempeña un papel fundamental [...] en los Estados frágiles” y se hicieron varias recomendaciones importantes en relación con: i) las políticas y estrategias; ii) el diseño de proyectos y programas; iii) la ejecución de proyectos y programas; iv) el empoderamiento del personal, y v) la medición de los resultados (véase el anexo I).
5. El FIDA ha desempeñado tradicionalmente una función catalizadora en los países con situaciones frágiles, a menudo promoviendo la transformación rural en un contexto de instituciones debilitadas y acusada vulnerabilidad. Corresponde a países clasificados como “frágiles”, la mayoría de los cuales se encuentra en el África subsahariana, entre el 45 % y el 52 % de la financiación del FIDA asignada por medio del PBAS durante los períodos de la FIDA8, FIDA9 y FIDA10, el 44 % de la financiación corriente y el 48 % de los proyectos en curso. A esto se añade que más de la mitad de las oficinas del FIDA sobre el terreno están situadas en esos países. Gracias a su experiencia en situaciones frágiles, el FIDA ha desarrollado abundantes instrumentos, conocimientos y experiencias que constituyen la base de su ventaja comparativa. Sin embargo, como se desprende de la evaluación a nivel institucional, es preciso adoptar enfoques diferenciados para fortalecer los resultados en las situaciones de mayor fragilidad.

² Naciones Unidas, Asamblea General, “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta. Informe de síntesis del Secretario General sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015”, A/69/700 (4 de diciembre de 2014).

³ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *States of Fragility Report 2015*.

⁴ La expresión “Estados frágiles” se utiliza en el presente documento solo en referencia al uso histórico de la misma.

6. Teniendo en cuenta lo anterior, en este documento se proponen una definición actualizada de fragilidad y un enfoque para clasificar las situaciones frágiles en los que se reconoce que el FIDA no se ocupa de “Estados frágiles”, sino de “situaciones frágiles”, que pueden ser nacionales, subnacionales o regionales, y que afectan a países pertenecientes a todas las categorías de ingresos. Se propone igualmente un conjunto de principios propios del FIDA por los que se regirá su actuación en situaciones frágiles, que están basados en sus ventajas comparativas tradicionales y le permitirán desarrollar un enfoque diferenciado, aprovechando y adaptando los pilares de ejecución enunciados en el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025).
7. El documento es el resultado de un examen de las prácticas y los estudios más recientes de algunas organizaciones homólogas (que se resume en el anexo II), de amplias consultas internas y de decenios de experiencia del FIDA en la ejecución de proyectos en situaciones frágiles. En el anexo III se reproduce la lista armonizada de situaciones frágiles que se está utilizando en el FIDA y en el anexo IV se facilita información esencial acerca de la cartera actual del FIDA en esos países.

II. Enfoque del FIDA sobre su estrategia de actuación en países con situaciones de fragilidad

8. En esta sección se proponen los elementos constitutivos de una futura estrategia relativa a la actuación del FIDA en países con situaciones frágiles, a saber: i) una interpretación de fragilidad específica del FIDA, acompañada de una definición actualizada y un método de clasificación; ii) un conjunto de principios rectores, y iii) un conjunto de posibles modificaciones de los pilares de ejecución del FIDA.
- A. Interpretación de fragilidad específica del FIDA
9. Definición de “fragilidad”. Aunque no existe una definición de “Estados frágiles” concordada a nivel internacional (ni tampoco de “fragilidad”), definir el concepto es el punto de partida necesario para garantizar una interpretación común en el seno del FIDA, exponer con claridad a los Estados Miembros y los asociados la posición del Fondo y sentar las bases para poder identificarla, analizarla e intentar subsanarla. El FIDA es consciente de las reticencias que suscitan las definiciones de fragilidad y por eso, basándose en un examen de las mejoras introducidas por otras instituciones financieras internacionales (IFI) en su modo de entender la fragilidad, considera que hay que poner al día la definición de “Estados frágiles”⁵ que aparece en su Política para la prevención de las crisis y la recuperación posterior, publicada en 2006.
 10. La nueva definición propuesta se refiere al concepto de “fragilidad” y no de “Estados frágiles” y con ella se produce un cambio de orientación: en lugar de definir la fragilidad como un resultado de la presencia de un determinado conjunto de factores que la causan (como unas políticas e instituciones deficientes), se describen las características de la fragilidad y sus principales consecuencias para la visión del FIDA de una transformación rural inclusiva y sostenible. La nueva definición propuesta es la siguiente:

“Fragilidad es un estado de gran vulnerabilidad a las perturbaciones, a menudo acompañado de un riesgo elevado de violencia y conflicto. Por regla general las situaciones frágiles generan un entorno menos favorable a la transformación rural sostenible y se caracterizan por crisis prolongadas o periódicas que suelen repercutir en la seguridad alimentaria y la producción

⁵ “Los Estados frágiles se caracterizan por unas políticas, unas instituciones y una gobernanza deficientes, lo que resulta en un exiguo crecimiento económico, la desigualdad generalizada y un escaso desarrollo humano. Los Estados frágiles están más expuestos al riesgo de brotes de violencia que los Estados que no son frágiles. Es posible que en algunos de estos Estados abunden los recursos naturales, pero que escaseen en otros”.

agrícola. La debilidad de las instituciones es con frecuencia causa y consecuencia de las situaciones de fragilidad”.

11. Esas perturbaciones pueden ser fenómenos climáticos extremos o desastres naturales, crisis económicas, períodos de agitación social y otros acontecimientos desestabilizadores, naturales o provocados por el ser humano. El riesgo de violencia y conflicto puede ser el resultado de controversias sobre los recursos naturales, como la tierra y el agua; tensiones en los clanes, tribus o etnias, o disturbios causados por la marginación social o económica, la pobreza o los altos niveles de desempleo juvenil. Ejemplos específicos de crisis son el estallido de conflictos o grandes sequías, que a veces provocan emergencias humanitarias, la inseguridad alimentaria grave o los desplazamientos forzados (es decir, refugiados y personas desplazadas internamente), con consecuencias duraderas para las poblaciones afectadas. Cuestiones como los gobiernos de facto son aspectos peculiares de la fragilidad para los cuales las políticas y directrices actuales deberían seguir vigentes⁶. La debilidad institucional suele aumentar el nivel de vulnerabilidad y riesgo, así como la frecuencia de crisis y la magnitud de sus efectos negativos. En las situaciones frágiles, los esfuerzos por lograr la transformación rural sostenible reciben frecuentes reveses que provocan la destrucción de los activos sociales y económicos.
12. La nueva definición deja margen para poder realizar análisis regionales, nacionales o subnacionales⁷ del conjunto de factores concretos que influyen en cada situación de fragilidad, independientemente del nivel de ingresos del país, al tiempo que reconoce las deficiencias institucionales como característica definitoria básica de la fragilidad. La definición actualizada está asimismo en consonancia con la importancia atribuida a la resiliencia en el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025).
13. Clasificación de las situaciones frágiles. El enfoque aplicado actualmente por el FIDA para clasificar los Estados frágiles consiste en combinar las listas de todos los estados frágiles identificados por otras IFI y por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE); el resultado es una lista poco manejable de entre 40 y 50 países, los cuales representan la mitad de la cartera del FIDA. La amplitud de esta clasificación obstaculiza los esfuerzos para poner en práctica enfoques diferenciados o para prestar apoyo adicional selectivo a las situaciones de mayor fragilidad.
14. Como se señaló en la evaluación a nivel institucional sobre los Estados frágiles, el desempeño del FIDA era considerablemente inferior solo en un subconjunto de 24 países que habían sido clasificados asiduamente como frágiles durante todo el período evaluado (2004-2013). En un nuevo enfoque de clasificación se ha de reconocer que, aunque existe un amplio espectro de situaciones que podrían considerarse frágiles, los resultados de los proyectos se ven afectados sustancialmente solo en las situaciones de mayor fragilidad. Se propone que el FIDA establezca criterios más rigurosos y ajustados a sus necesidades para identificar las situaciones de mayor fragilidad, es decir, unos criterios que le permitan aplicar enfoques realmente diferenciados. Concentrándose en un número limitado de situaciones de mayor fragilidad, será posible adoptar enfoques diferenciados sin grandes consecuencias presupuestarias ni financieras para el FIDA.

⁶ Aunque se dispondrá de una definición y una clasificación nuevas, la estrategia se basará en las políticas y directrices actuales relacionadas con la función del FIDA en las situaciones de crisis, la recuperación temprana en casos de desastre y las relaciones con los gobiernos *de facto*.

⁷ La fragilidad transfronteriza, por ejemplo en el Sahel, el Cuerno de África y, cada vez más, en ciertas zonas del Cercano Oriente y África del Norte, puede tener consecuencias en el modelo de ejecución basado en los países.

15. La clasificación se basaría en un índice compuesto por los indicadores siguientes:
 - a) Capacidad institucional, según se refleja en la puntuación de los resultados del sector rural⁸. Este indicador se actualizará para aumentar su importancia como índice de fragilidad.
 - b) Vulnerabilidad, en particular a la inseguridad alimentaria; a este respecto podrían usarse las evaluaciones del Programa Mundial de Alimentos o el índice global del hambre del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
 - c) Conflicto, o riesgo de conflicto, aprovechando los indicadores utilizados por el Banco Mundial y otros organismos.
16. Esta cuestión se seguirá analizando, pero en principio se propone que las puntuaciones que correspondan al quinto quintil del índice propuesto se consideren "situaciones de mayor fragilidad" a efectos de aplicar enfoques diferenciados y medir el desempeño del FIDA en las situaciones frágiles⁹. Se estudiarán igualmente métodos para aplicar estos criterios a zonas geográficas subnacionales o transfronterizas aquejadas de fragilidad, así como medios más cualitativos de identificar y valorar la fragilidad en sus múltiples dimensiones. De acuerdo con las prácticas de las organizaciones asociadas, la dirección ejercerá en cierta medida sus facultades discrecionales para clasificar las situaciones de mayor fragilidad, especialmente en los casos en que haya una grave falta de datos o factores de fragilidad propios del contexto que no puedan incorporarse fácilmente en las mediciones cuantitativas de la fragilidad.

B. Principios rectores de la labor del FIDA en situaciones frágiles

17. Tanto en las situaciones frágiles como en las que no lo son, la visión y el objetivo estratégicos del FIDA siguen siendo los mismos: transformación rural inclusiva y sostenible, dando a la población rural la oportunidad de salir de la pobreza y alcanzar la seguridad alimentaria gracias a medios de vida remunerativos, sostenibles y resilientes. La labor del FIDA en situaciones frágiles se regirá por el Marco Estratégico (2016-2025) y por los más recientes principios internacionales para el compromiso en Estados frágiles, establecidos en el "New Deal" para el Compromiso en Estados Frágiles y en el Marco de acción respecto de la seguridad alimentaria y la nutrición durante crisis prolongadas del Comité de Seguridad Alimentaria.
18. Además, se proponen los siguientes principios rectores específicos del FIDA para el compromiso en situaciones frágiles:
 - a) Gestión del riesgo y resiliencia. Para el FIDA, el objetivo de alcanzar una "transformación rural inclusiva y sostenible" es generar medios de vida mejores y más resistentes para la población rural¹⁰. En situaciones frágiles, la importancia que el FIDA atribuye a la gestión del riesgo y la resiliencia será aún mayor. En los programas se desarrollarán, aprovechando las enseñanzas extraídas de la amplia experiencia del FIDA, actividades para aumentar la resiliencia de las comunidades objetivo y proporcionarles las herramientas y la información que necesitan para gestionar mejor el riesgo, así como actividades que sean capaces en sí mismas de resistir a los efectos de los conflictos y otras perturbaciones habituales que afectan a las situaciones de fragilidad. Adoptando modelos de ejecución resistentes —basados en modelos que han demostrado su eficacia en los programas en los países en situación

⁸ La puntuación de los resultados del sector rural está estrechamente relacionada con las calificaciones de la evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA) del Banco Mundial.

⁹ El Banco Asiático de Desarrollo considera que se hallan en situación de fragilidad los países que ocupan los quintiles cuarto y quinto en dos de cada tres de las evaluaciones de los resultados de los países que realiza cada año.

¹⁰ Marco Estratégico (2016-2025), EB 2015/116/R.4.

de fragilidad—, el FIDA estará en condiciones de mantener su compromiso y no abandonar la ejecución en circunstancias difíciles. La gestión del riesgo se hará extensiva asimismo al personal del FIDA y de los proyectos y a su seguridad, y se establecerán criterios claros para continuar o poner fin a las operaciones.

- b) Abordar las causas profundas. El logro de un desarrollo sostenible a largo plazo se ve gravemente comprometido por la fragilidad. No es suficiente gestionar los riesgos provocados por la fragilidad. Cualquier intervención que no afronte las causas de la fragilidad tiene grandes probabilidades de fracasar debido a las consecuencias de esa fragilidad. El FIDA intentará combatir con mayor ahínco las causas profundas de la fragilidad, ciñéndose a las esferas en las que puede ofrecer una ventaja comparativa y basándose en un análisis minucioso del contexto de fragilidad. Como se destacó en la evaluación a nivel institucional de su actuación en situaciones y Estados frágiles y afectados por conflictos, el FIDA posee una amplia experiencia en actividades de nivel comunitario que contribuyen a alcanzar los objetivos de consolidación de la paz y construcción del Estado: del fortalecimiento de la gestión de los recursos naturales a la promoción de organizaciones de base comunitaria inclusivas y la prestación de servicios eficaces a las administraciones locales, pasando por la creación de oportunidades laborales para los jóvenes desempleados y los grupos marginados¹¹. La estrategia reforzará ulteriormente el modelo operativo actual del FIDA, que ha demostrado ser eficaz para empoderar a las comunidades rurales marginadas en estos contextos.
- c) Fortalecer las instituciones y fomentar la confianza y la cohesión social. El FIDA reconoce la importancia capital de la existencia de instituciones legítimas, eficaces y responsables para abordar la fragilidad. La actuación del FIDA en situaciones frágiles ya está orientada hacia el fortalecimiento, especialmente a nivel local, de las instituciones comunitarias y públicas. Estas incluyen las organizaciones de agricultores y de pueblos indígenas, las asociaciones de mujeres y de usuarios de agua y otras instituciones de nivel comunitario, así como los organismos gubernamentales y los proveedores de servicios en el plano local. La estrategia aprovechará la reputación del FIDA como asociado de confianza de los gobiernos y las comunidades rurales para reforzar la cohesión social entre las diferentes partes interesadas y superar las divisiones de orden social, económico, étnico, político y de todo tipo. Las instituciones informales y consuetudinarias basadas en la confianza y los vínculos sociales cobran mayor importancia si cabe en contextos donde las instituciones formales son débiles o bien ni siquiera existen, el estado de derecho no está plenamente establecido y los sistemas de justicia son lentos y poco fiables. Se dará prioridad a la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y el compromiso con los jóvenes (en particular, los jóvenes y excombatientes desempleados o marginados).
- d) Recursos, instrumentos y enfoques flexibles y dinámicos. Este principio se centra en la flexibilidad de la asignación de los recursos, es decir, en garantizar que el FIDA disponga de un conjunto de herramientas e instrumentos de financiación que permitan a los países tener acceso a recursos suficientes y oportunos para afrontar la fragilidad y sean lo bastante flexibles como para limitar la financiación durante los períodos de inestabilidad y reducir la capacidad de absorción sin perjuicio del acceso a recursos futuros. Es posible que los proyectos de menor tamaño resulten más apropiados en algunas situaciones frágiles, en las que proyectos más grandes entrañarían un riesgo o una complejidad excesivos. La flexibilidad debe

¹¹ Véase FIDA (2012) - *Growing Peace through Development*.

extenderse a los procesos operacionales, incluidos el diseño y los procedimientos simplificados que tengan en cuenta lo difícil que resulta trabajar en esas situaciones. Los procesos relativos a los proyectos ejecutados en situaciones frágiles deberían considerar los altos niveles de incertidumbre y evitar imponer cargas excesivas, por ejemplo, garantizando procedimientos armonizados para los proyectos cofinanciados. Ahora bien, la calidad de la gestión fiduciaria y las salvaguardias sociales, ambientales y climáticas no se verán comprometidas.

- e) Asociaciones estratégicas y complementarias. La importancia específica de las asociaciones en situaciones frágiles justifica su inclusión como principio rector. Las asociaciones ayudan al FIDA a gestionar los riesgos y le permiten mantener su compromiso en los contextos más difíciles, dándole los medios para afrontar las causas profundas de la fragilidad que, pese a no recaer en sus esferas de ventaja comparativa, suponen una amenaza para los programas en los países. La utilización de asociaciones en situaciones frágiles se registrará por la Estrategia de asociación del FIDA (2012). Las asociaciones con los organismos con sede en Roma y otros organismos de las Naciones Unidas recibirán particular atención en las situaciones frágiles, al igual que las asociaciones con otros asociados en el desarrollo dotados de una gran capacidad de ejecución, como organizaciones de la sociedad civil fiables y el sector privado. Las asociaciones con organismos humanitarios son fundamentales para colmar la brecha existente entre la labor humanitaria y la de desarrollo. Afrontar la fragilidad comporta igualmente la adopción de enfoques diferenciados de asociación con el gobierno, en particular en los países de ingresos bajos, porque el alcance y la naturaleza del apoyo del FIDA, y la combinación de compromisos crediticios y no crediticios incorporada en un programa en el país, varían en función tanto de la magnitud como del tipo de fragilidad.
- f) Alcanzar y medir el impacto. El impacto de la labor del FIDA debe poder demostrarse, especialmente en las situaciones frágiles, donde el compromiso lleva aparejados niveles de riesgo más altos y, a menudo, un costo mayor. La extracción de enseñanzas de la experiencia del FIDA en esas situaciones (por ejemplo, mediante la iniciativa para la evaluación del impacto en el marco de la FIDA9) contribuirá a afinar el enfoque adoptado y a mejorar constantemente sus actividades en situaciones frágiles. En el marco de los esfuerzos desplegados en toda la organización para reforzar el seguimiento, la evaluación y la determinación del impacto, el FIDA examinará las opciones para desarrollar procesos de seguimiento y evaluación y metodologías de evaluación del impacto que sean sencillos y eficaces en función de los costos y, al mismo tiempo, permitan recopilar datos coherentes sobre los resultados alcanzados en situaciones frágiles.

C. Fortalecer la actuación del FIDA en situaciones frágiles

- 19. Para poner en práctica estos principios rectores y mejorar la actuación del FIDA en situaciones frágiles, será preciso aprovechar, y en ocasiones modificar, algunos aspectos clave de los pilares para la obtención de resultados y los principios de actuación descritos en el Marco Estratégico del FIDA (2016-2025). Aunque todos los detalles se incluirán en la estrategia prevista sobre la actuación del FIDA en países con situaciones frágiles, las dos esferas principales para las que se solicita antes el respaldo de la Junta Ejecutiva y que son transversales respecto de otras importantes políticas y procedimientos institucionales son las siguientes:
 - a) la movilización y asignación de recursos para abordar las causas profundas y las consecuencias de la fragilidad, y
 - b) el fortalecimiento de la resiliencia institucional y operacional del FIDA para la actuación en situaciones frágiles.

20. El FIDA reconoce que trabajar en situaciones frágiles puede dar grandes frutos en cuanto al impacto en la pobreza rural y es fundamental para cumplir su mandato. También es consciente de que las deficientes condiciones de seguridad, las limitaciones de infraestructura y servicios y la falta de capacidad suponen costos más elevados. La firme voluntad del FIDA de fortalecer su actuación en situaciones frágiles significa estar dispuesto a asumir ese incremento de los costos y llegar a soluciones de compromiso cuando sea necesario, dando prioridad a los países y los proyectos afectados por situaciones de fragilidad. Las evaluaciones de la eficiencia, al igual que los otros criterios con que se miden los resultados en las situaciones frágiles, deben tener en cuenta la peculiaridad del contexto.
21. La dirección, por su parte, reconoce que el valor añadido por el FIDA en las situaciones frágiles no depende solo del volumen de financiación sino también de las actividades no crediticias, en particular la actuación normativa. Además, en las situaciones frágiles pueden faltar las condiciones necesarias para que los fondos se utilicen de forma eficiente y eficaz con el fin de conseguir un impacto sostenible en la pobreza rural. Así y todo, es fundamental garantizar que, cuando esas condiciones sí se dan, el FIDA disponga de las herramientas e instrumentos de financiación necesarios para entrar en acción, sobre todo porque a menudo es el único organismo de desarrollo importante que presta apoyo a la agricultura y al desarrollo rural en esos contextos.

Movilizar y asignar recursos para realizar proyectos y programas en situaciones frágiles

22. Tanto en la evaluación a nivel institucional sobre los Estados frágiles como en la relativa al PBAS se señala que no se han puesto a disposición de los países recursos adicionales por el hecho de estar clasificados como “frágiles”. También se señala que, a pesar de que en un principio se propuso que el PBAS contemplara una provisión extraordinaria para los países en circunstancias especiales, solo se ha recurrido a esta posibilidad en situaciones posteriores a un conflicto. La inexistencia de fondos especiales para las situaciones frágiles diferencia al FIDA de casi todas las otras IFI.
23. En el marco de su respuesta a la evaluación a nivel institucional del PBAS, el FIDA estudiará la forma de integrar la fragilidad en el PBAS sin alterar los cimientos de ese sistema como modelo basado en los resultados¹². La opción de crear un “mecanismo de respuesta a las crisis” específico (u otra solución parecida) se considerará una forma de establecer una fuente adicional de financiación. El FIDA también analizará las opciones disponibles para dar a los Estados Miembros y los otros asociados la oportunidad de proporcionarle recursos financieros destinados expresamente a las situaciones frágiles por medio de mecanismos de financiación complementaria o suplementaria y para sacar mayor provecho de las corrientes de remesas con fines de inversión.
24. El FIDA intentará garantizar que los grupos objetivo en las situaciones de mayor fragilidad nunca se vean totalmente privados de apoyo y disponer de las herramientas necesarias para prestar respaldo a los períodos de transición y reanudar su actuación. Cuando no sea posible realizar operaciones ordinarias financiadas por medio del PBAS, el FIDA procurará mantener la actuación recurriendo a donaciones por países y a fondos suplementarios, como en el caso de Somalia y Zimbabwe. Estas operaciones pueden sentar las bases para reanudar posteriormente la actuación por medio del PBAS e infundir confianza a nivel nacional. Además, refuerzan la posición del FIDA como asociado preferente para la actuación en situaciones frágiles. Gracias a estos cambios, el FIDA podrá estar a la

¹² Se trataría, por ejemplo, de conceder recursos complementarios para las situaciones de mayor fragilidad: un incremento de entre el 20 % y el 30 % de las asignaciones a los programas en los países que ocupan el quintil inferior del índice de fragilidad tendría un impacto de entre el 4 % y el 6 % en el conjunto del programa de préstamos y donaciones.

altura de la función que se le reconoció explícitamente en la Agenda de Acción de Addis Abeba, a saber, “movilizar inversiones para posibilitar que las personas que viven en la pobreza mejoren su seguridad alimentaria y nutrición, aumenten sus ingresos y fortalezcan su resiliencia”.

25. Al analizar las opciones anteriores, el FIDA examinará cuidadosamente las herramientas e instrumentos financieros que otras IFI están elaborando para fortalecer el compromiso en situaciones de fragilidad y sopesará qué consecuencias financieras podrían tener en su caso. El compromiso en firme de asignar recursos adicionales a los países en situación de fragilidad estaría sujeto a la valoración de la capacidad de absorción¹³, la capacidad de gestión financiera y la voluntad del gobierno y los otros interesados de abordar las causas profundas de la fragilidad.

Fortalecer la resiliencia operacional en los programas del FIDA en los países

26. El FIDA también procurará responder a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional y respetar los compromisos asumidos en el marco de la reposición relativos al fortalecimiento del análisis de la fragilidad, el diseño de proyectos y la supervisión y el apoyo a la ejecución en los países en situación de fragilidad. Sin embargo, teniendo en cuenta las limitaciones del presupuesto administrativo del FIDA, se redoblarán los esfuerzos para movilizar fondos suplementarios, sacar partido de las asociaciones e integrar estos enfoques diferenciados directamente en los proyectos de inversión y en las donaciones regionales y por países. El FIDA seguirá sacando partido de sus experiencias positivas en la concesión de recursos en forma de donación para financiar asistencia técnica y apoyo al aumento de la capacidad, conforme a las actividades piloto realizadas en esta esfera junto a la FAO.
27. Los programas sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP) y las notas sobre la estrategia en los países serán las herramientas primordiales para analizar la fragilidad. Ese análisis se realizará en los programas en los países donde se den situaciones de mayor fragilidad y se basará en las evaluaciones realizadas por los asociados en el desarrollo y los propios gobiernos. En cuanto a los demás países, será el equipo de gestión del programa en el país quien determine el alcance que habrá de tener el análisis de la fragilidad realizado durante la preparación del COSOP o de la nota sobre la estrategia en el país. Los proyectos en tramitación que se prevea ejecutar en situaciones de gran fragilidad dentro de países no tan frágiles se señalarán explícitamente y se analizarán con mayor detenimiento durante la fase de diseño. En las situaciones de mayor fragilidad, los proyectos se enmarcarán en enfoques programáticos e incorporarán estrategias a largo plazo para abordar los principales factores que causan la fragilidad. Cabe la posibilidad de que, tras aprobar la nueva estrategia, se elaboren orientaciones específicas para realizar evaluaciones de la fragilidad. Aunque seguirá siendo el gobierno quien guíe la elección de los objetivos estratégicos y la orientación temática del COSOP, el FIDA abogará por centrar la atención en los principales factores de fragilidad.
28. En la fase de diseño de programas y proyectos en situaciones frágiles habrá de garantizarse la sencillez de las actividades y los objetivos. Se hará hincapié en abordar progresivamente las causas profundas de la fragilidad (siempre que guarden estrecha relación con las esferas de ventaja comparativa del FIDA), a la vez que se fortalecerá la resiliencia del grupo objetivo frente a los factores específicos de riesgo y vulnerabilidad a que estará expuesto. Reconociendo que las situaciones de fragilidad no siempre respetan las fronteras nacionales, una parte de las actividades del FIDA para fortalecer la actuación en las situaciones frágiles consistirá en realizar intervenciones coordinadas a nivel regional o subregional.

¹³ La experiencia del FIDA parece indicar que las tasas de desembolso son parecidas independientemente de la situación o no de fragilidad, aunque en las situaciones frágiles pueden ser más volátiles.

29. Para respaldar esos esfuerzos podría elaborarse una serie de productos de conocimiento con los que ofrecer orientaciones a los equipos en los países sobre el diseño de proyectos sencillos, adecuados y resilientes destinados a situaciones de fragilidad y, a los examinadores encargados de la garantía y mejora de la calidad, sobre las cuestiones más importantes. Las enseñanzas extraídas de la experiencia del FIDA alientan a hacer hincapié en las actividades de base comunitaria, utilizando insumos disponibles localmente, personal local y estrategias de focalización geográfica flexibles, y situando las oficinas de los proyectos lejos de las zonas con mayores probabilidades de verse afectadas por crisis. Las actividades y los modelos de implementación resilientes aumentan la sostenibilidad y permiten evitar las interrupciones incluso durante los períodos de crisis. Además, el FIDA examinará en profundidad la variedad de modelos de implementación utilizados por otras IFI en las situaciones de mayor fragilidad los enfoques diferenciados que aplican con respecto a las disposiciones de ejecución y a la participación de otros asociados¹⁴. El apoyo no crediticio, incluida la actuación normativa a nivel nacional o regional, será otro de los componentes esenciales de la actuación del FIDA en situaciones frágiles.
 30. La supervisión y el apoyo a la ejecución son de fundamental importancia en las situaciones frágiles desde la perspectiva de la gestión del riesgo, por cuanto garantizan la aplicación de las salvaguardias fiduciarias, orientan la adopción de métodos flexibles de gestión de los proyectos para abordar contextos dinámicos de fragilidad y proporcionan el apoyo adicional que los organismos de ejecución necesitan. También ofrecen importantes oportunidades para fomentar la confianza con los equipos de los proyectos, los beneficiarios, los asociados y los funcionarios públicos. La prioridad que el FIDA presta a la supervisión y el apoyo a la ejecución en los proyectos problemáticos ya se aplica a muchos proyectos en situaciones frágiles. El objetivo de un eventual enfoque diferenciado debería ser aumentar al máximo el apoyo prestado a los proyectos problemáticos y las ocasiones de aprender de los proyectos que han dado buenos resultados en situaciones frágiles.
- Fortalecer la resiliencia institucional del FIDA en situaciones frágiles
31. El FIDA propone reforzar su resiliencia institucional en las situaciones frágiles a través de sus principales políticas y procesos relacionados con la presencia en los países, la seguridad, las asociaciones y la gestión de los recursos humanos, y manteniendo como preocupación primordial la seguridad de su personal.
 32. La presencia en los países y la descentralización están bien arraigados como componentes fundamentales de los esfuerzos desplegados por el Fondo para mejorar el desempeño en las situaciones frágiles. Gracias a ellos el FIDA puede incrementar el apoyo que presta a los asociados nacionales y contribuir a crear redes más amplias y profundas en los países. Dar a conocer más ampliamente los proyectos FIDA y mejorar la comprensión de sus políticas y procedimientos puede ser fundamental para mantener el impulso que la ejecución necesita en las situaciones frágiles. El personal local, por su parte, aporta al programa en el país una comprensión profunda de las situaciones de fragilidad a nivel local y es esencial para mantener el compromiso durante los períodos de crisis. El conjunto de competencias del personal nacional debe permitirle prestar apoyo al resto del personal del proyecto y a las contrapartes gubernamentales en las esferas donde más se necesite, por ejemplo, en la adquisición de bienes y la contratación de servicios, la contabilidad o la gestión financiera.
 33. Teniendo presentes los elevados costos que comporta retirar y reanudar frecuentemente la actuación en los países afectados por crisis periódicas y los efectos perturbadores que ello tiene para los programas en los países, el FIDA hará

¹⁴ Por ejemplo, las políticas operacionales (OP) del Banco Mundial, como la OP2.30 – Cooperación para el desarrollo y conflicto, la OP8.00 – Respuesta rápida a crisis y situaciones de emergencia y la OP10.00 – Financiación de proyectos de inversión.

lo posible por establecer políticas y procedimientos que le permitan mantener un nivel elevado de continuidad de las operaciones. La seguridad del personal es una condición necesaria para trabajar con eficacia en situaciones frágiles¹⁵. La Dependencia de Apoyo sobre el Terreno desempeña una función esencial en la gestión de los riesgos de seguridad de las oficinas del FIDA en los países en situación de fragilidad; actualmente está analizando los resultados de la evaluación global de las amenazas y riesgos de los lugares de destino del FIDA sobre el terreno realizada por el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas. En el registro revisado de la gestión de los riesgos institucionales del FIDA también se reconocen los riesgos que traen consigo las operaciones ejecutadas en contextos frágiles y se están definiendo medidas expresamente destinadas a abordarlos. Sin embargo, la experiencia del FIDA ha demostrado que la aparición ocasional de causas de fuerza mayor es una característica inevitable de la actuación en situaciones de fragilidad. En esos casos, el FIDA procurará mantener los activos materiales y humanos del programa en el país de que se trate en un buen estado de preparación para reanudar el compromiso, y vigilará de cerca la evolución de la situación, en consonancia con las obligaciones asumidas en virtud de su Política para la prevención de las crisis y la recuperación posterior.

34. Actualmente, los períodos en los que no hay operaciones de préstamo activas (debido a conflictos, causas de fuerza mayor u otros problemas) se equiparan a la suspensión de un programa en el país. Sin embargo, el seguimiento constante, la colaboración con el gobierno, la participación en las actividades de coordinación de los donantes y otras tareas no crediticias deberían constituir una fase específica de la actuación del FIDA, parecida a la fase de elaboración del “informe de observación” de otras IFI, y contar con procedimientos claramente definidos, actividades específicas y herramientas e instrumentos listos para ser utilizados.
35. Cuando se trabaje en situaciones frágiles, se desarrollarán relaciones de asociación mucho más estrechas con el equipo de las Naciones Unidas en el país. El FIDA recurre al Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas para mantener a su personal y a las oficinas en los países en condiciones de seguridad, y se ha valido de la gran variedad de servicios y funciones de apoyo prestados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros organismos a través de sus oficinas nacionales, que son esenciales para que las operaciones del FIDA en los países resulten eficaces. Por lo general, las Naciones Unidas dirigen la coordinación de los donantes en la respuesta a crisis periódicas y durante las mismas, y es fundamental que el FIDA participe plenamente en estos procesos. Esta asociación más intensa permitirá mejorar la coordinación con los otros organismos con sede en Roma. Gracias a la colaboración con el equipo de las Naciones Unidas en el país, el FIDA tratará de obtener un mayor reconocimiento de la criticidad de muchos de los proyectos y programas a los que presta apoyo y del papel que estos desempeñan para estabilizar y aumentar la resiliencia de las comunidades afectadas por crisis, que de lo contrario recurrirían a estrategias de supervivencia insostenibles. Los proyectos de desarrollo del FIDA a menudo establecen importantes sinergias con intervenciones humanitarias, en particular en el marco de las iniciativas de efectivo por trabajo y Compras para el progreso. Las experiencias positivas y las enseñanzas extraídas de estas asociaciones se incorporarán en la estrategia.
36. La gestión de los recursos humanos y el empoderamiento del personal son objeto de las recomendaciones formuladas en la evaluación a nivel institucional sobre los Estados frágiles y desempeñan un papel fundamental en la resiliencia institucional y operacional del FIDA. La División de Recursos Humanos contribuirá a desarrollar la estrategia del FIDA para la actuación en países con situaciones frágiles y la dirección estudiará incentivos para el personal que se ocupa de esas

¹⁵ *Working effectively in conflict-affected and fragile situations*, DFID Practice Paper, marzo de 2010.

situaciones, ya sea en la Sede o en las oficinas en los países, basándose en el principio de que habría que recompensar la buena disposición a trabajar en países con situaciones frágiles, reconociendo las ventajas que semejante experiencia comporta para la institución. En esos incentivos, que serían de índole no financiera, se tendrían en cuenta cuestiones como la seguridad y preocupaciones de carácter más general en relación con el bienestar y el desarrollo profesional del personal.

37. Por otra parte, el FIDA, aun esperando siempre de su personal el más alto grado de competencia en su trabajo, estudiará cómo aplicar el marco de gestión de la actuación profesional al personal que trabaja en situaciones frágiles respecto del que trabaja en otras condiciones, velando por que la definición de los objetivos y la evaluación del desempeño en las situaciones de fragilidad se basen en expectativas realistas y ofrezcan la flexibilidad necesaria para determinar en qué casos los cambios en el entorno externo de riesgo convierten en irrealizables los objetivos convenidos. El FIDA podría realizar una evaluación de las capacidades y competencias específicas necesarias para trabajar en situaciones frágiles. Podría elaborarse capacitación específica para ayudar al personal a evaluar y gestionar los riesgos operativos, a afrontar riesgos graves de seguridad y emergencias médicas o de otro tipo y a adaptarse a la vida cotidiana en condiciones difíciles.

III. Recomendaciones y próximas medidas

38. La estrategia del FIDA para la actuación en los países con situaciones de fragilidad se presentará a la Junta Ejecutiva en septiembre de 2016. De esta forma será posible armonizarla plenamente con las actualizaciones de la estrategia de actuación en los países de ingresos medios, el plan de descentralización institucional y los resultados de la evaluación a nivel institucional sobre el PBAS. También habrá ocasión de aprovechar los resultados del Foro del Grupo del Banco Mundial sobre fragilidad, conflicto y violencia que se celebrará en marzo de 2016 y de la Cumbre Humanitaria Mundial de mayo de 2016.
39. El FIDA pide a la Junta Ejecutiva que examine el enfoque propuesto para elaborar una estrategia de actuación en los países con situaciones de fragilidad y, en particular:
 - i) la actualización propuesta de la definición de fragilidad;
 - ii) el nuevo enfoque propuesto para clasificar los países con situaciones de fragilidad, basado en una versión revisada del indicador de los resultados del sector rural del FIDA y en los indicadores pertinentes de vulnerabilidad y conflicto;
 - iii) los principios rectores propuestos para la actuación del FIDA en situaciones de fragilidad;
 - iv) las intenciones expresadas con respecto a la movilización y la asignación de recursos a los proyectos y programas para abordar las causas profundas y las consecuencias de la fragilidad y garantizar que los grupos objetivo en las situaciones de mayor fragilidad nunca se vean totalmente privados del apoyo del FIDA;
 - v) los esfuerzos desplegados para reforzar la resiliencia institucional y operacional del FIDA en las situaciones de fragilidad por medio de enfoques diferenciados en materia de elaboración de estrategias en los países, diseño, supervisión, apoyo a la ejecución y presencia en los países, y de gestión de los recursos humanos, manteniendo como preocupación primordial la seguridad del personal.

Información actualizada sobre los compromisos asumidos por la dirección del FIDA

Cuadro 1

Compromisos de la FIDA9 y la FIDA10 relacionados con los Estados frágiles

| | Responsabilidad | Actualización/medidas en curso de adopción |
|---|---|---|
| Compromisos de la FIDA9 | | |
| Adoptar un enfoque flexible para el diseño de programas y el apoyo a su ejecución en los Estados frágiles, prestando suma atención al fomento de la capacidad de las instituciones comunitarias y gubernamentales, especialmente mediante disposiciones apropiadas de presencia en los países y una colaboración estrecha con otros asociados multilaterales y bilaterales. | <p>General: Departamento de Administración de Programas (PMD)</p> <p>Aplicación: Personal directivo del PMD</p> | <p>Actualización anterior: En los Estados frágiles los programas financiados por el FIDA son menos eficaces y, a veces, ineficaces. A través de una donación otorgada a la FAO, se está prestando apoyo a proyectos para fortalecer las capacidades de las dependencias, instituciones locales y comunidades implicadas en los proyectos y reforzar las políticas gubernamentales en los Estados frágiles (y en los Estados no frágiles). Sin embargo, se requiere mucho más apoyo en las esferas de diseño de los proyectos, ejecución, aumento de la capacidad y análisis para mejorar la situación en los Estados frágiles.</p> <p>El enfoque del FIDA con respecto a los Estados frágiles se definirá en la estrategia prevista para 2016.</p> <p>Incorporación en la estrategia: En la estrategia se delinearán enfoques flexibles y diferenciados para la actuación en situaciones frágiles. Se incluirán una definición, una metodología de clasificación, principios rectores y los cambios operacionales necesarios para fortalecer la actuación del FIDA. El fortalecimiento institucional será uno de los principios rectores; el FIDA aprovechará su ventaja comparativa derivada de trabajar con instituciones comunitarias. El fortalecimiento de la presencia en los países y la estrategia de descentralización actualizada se integrarán en la estrategia.</p> |
| Mejorar la calidad del diseño de los programas y del apoyo a su ejecución en los Estados frágiles mediante un análisis más profundo de las causas de la fragilidad. | <p>General: PMD</p> <p>Aplicación: Personal directivo del PMD</p> | <p>Actualización anterior: En 2013 se realizó una evaluación de las operaciones llevadas a cabo en Estados frágiles y la evaluación a nivel institucional de la IOE sobre los Estados frágiles se presentó a la Junta Ejecutiva en abril de 2015. Las conclusiones de ambas se integrarán en la estrategia sobre los Estados frágiles que el FIDA se ha comprometido a presentar en 2016. Además, se está preparando un informe sobre desarrollo rural que contiene un análisis sobre los Estados frágiles que ayudará al FIDA a entender las causas profundas de esa fragilidad y la manera de abordarlas.</p> <p>Incorporación en la estrategia: En la estrategia se delineará un marco analítico para el diseño de proyectos en situaciones frágiles. En él se incluirán análisis de las causas de fragilidad (según se entiendan en el contexto local), los riesgos operacionales y las consecuencias de la fragilidad, el análisis en profundidad de las instituciones y las estrategias para subsanar (o mitigar) la fragilidad. Esta labor se llevará a cabo a nivel tanto de programa en el país como de proyecto.</p> |
| Asegurar la sencillez de los objetivos y las actividades de los proyectos en los Estados frágiles. | <p>General: PMD</p> <p>Aplicación: Personal directivo del PMD</p> | <p>Actualización anterior: El PMD está trabajando para que, en los procesos de mejora y garantía de la calidad, se ponga siempre especial empeño en que los proyectos llevados a cabo en los Estados frágiles contengan indicadores de resultados simples a los que se puede dar seguimiento. Los objetivos y actividades de los proyectos se están simplificando por medio de la puesta al día de las orientaciones sobre los marcos lógicos, la revisión de los mismos y el proceso para actualizar las directrices de diseño.</p> <p>Incorporación en la estrategia: En coordinación con el Grupo de Garantía de Calidad, el PMD garantizará objetivos sencillos y realistas en el diseño de los proyectos afectados por situaciones frágiles. Este aspecto se reflejará en la estrategia.</p> |
| Reforzar la aplicación de métodos de gestión de riesgos en el contexto de los programas en los Estados frágiles, a los efectos de, entre otras cosas, la seguridad de la fuerza de trabajo. | <p>General: PMD</p> <p>Aplicación: Personal directivo del PMD</p> | <p>Actualización anterior: El FIDA está realizando una evaluación más avanzada de la gestión de riesgos en los Estados frágiles que, sin embargo, no es tan sólida como debería. Habrá que estudiar la posibilidad de establecer asociaciones con otras organizaciones. En cuanto a la seguridad de la fuerza de trabajo, el FIDA se rige por las orientaciones facilitadas por el sistema de las Naciones Unidas.</p> <p>Incorporación en la estrategia: La gestión del riesgo será uno de los principios rectores de la actuación en situaciones frágiles. La seguridad del personal seguirá siendo la preocupación primordial de la estrategia y el enfoque del FIDA relativos a las situaciones frágiles. La Dependencia de Apoyo sobre el Terreno dirige la labor a este respecto.</p> |

Compromisos de la FIDA10

Presentar a la Junta Ejecutiva para aprobación una estrategia relativa a la labor del FIDA en los países en situación de fragilidad, en la que se establezca la ventaja comparativa del FIDA y que sirva para forjar vínculos con otros organismos e iniciativas internacionales (como el Programa de acción del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial), e incorporar en dicha estrategia las recomendaciones de la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación Independiente del FIDA.

General: PMD

Como se señala en este documento, la estrategia se elaborará y presentará a la Junta en septiembre de 2016. Se realizarán consultas con otras IFI e iniciativas internacionales. La estrategia final se basará en la ventaja comparativa del FIDA y en ella se definirán modalidades para establecer vínculos y asociaciones que se basen en las respectivas fortalezas complementarias y se incorporarán las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional.

Cuadro 2

Actualización de la respuesta a las recomendaciones de la evaluación a nivel institucional *

| Recomendación de la evaluación a nivel institucional | Incorporación en la estrategia/justificación |
|--|---|
| A. Políticas y estrategias | |
| Redactar una declaración general sobre la política institucional que incluya una nueva definición y principios | En el documento se propone una nueva definición y se esbozan los principios provisionales, a los que se dará forma definitiva en la estrategia. |
| Adoptar un enfoque más sencillo para la clasificación, que se ajuste específicamente al mandato del FIDA | En el documento se presenta la versión preliminar de un nuevo método de clasificación, basado en el contexto y el mandato del FIDA. De aprobarse, el FIDA dejará de usar las listas armonizadas de las IFI. |
| Fortalecer el análisis de la fragilidad y el contexto en el COSOP | En los COSOP relativos a los países con situaciones de mayor fragilidad se incluirá un análisis de la misma. En otros casos, será el equipo directivo en el país, basándose en la evaluación de las situaciones frágiles subnacionales (o regionales), quien decida el alcance de ese análisis. |
| B. Diseño de proyectos y programas | |
| Se debe establecer dónde puede intervenir el FIDA y dónde no | En la estrategia se desarrollarán nuevos criterios al respecto, incluidos un "informe de observación" y orientaciones para retomar la intervención. |
| Objetivos y diseños sencillos | Estos se integrarán en los principios rectores propuestos relativos a la necesidad de afrontar las causas profundas y a la flexibilidad, así como en las medidas destinadas a aumentar la flexibilidad operacional. |
| Fortalecimiento institucional por medio del trabajo con las instituciones locales | Este aspecto se integrará en los principios relativos a las instituciones y las asociaciones. |
| C. Ejecución de proyectos y programas | |
| Ampliar la supervisión y el apoyo a la ejecución por medio de presupuestos basados en las necesidades y no de asignaciones predeterminadas | Se propone incluir en la estrategia un enfoque de supervisión y apoyo a la ejecución diferenciado. |
| Priorizar el establecimiento de oficinas del FIDA en los países | En curso.. En este documento (párrafo 5 y anexo III) se facilitan los datos correspondientes. Se proporcionará información más detallada en el documento sobre descentralización que se presentará a la Junta en 2016. |
| Asociaciones estratégicas | En el marco de los principios rectores sobre las asociaciones se proponen varias asociaciones estratégicas. |
| D. Empoderamiento del personal | |
| Incentivos y necesidades de capacitación | La necesidad de ser flexibles y de reconocer el compromiso del personal para trabajar en contextos frágiles será parte de la estrategia. Se desarrollará capacitación para satisfacer las necesidades de formación relacionadas con los contextos de fragilidad. |
| E. Medición de los resultados | |
| Planificar y asignar los recursos de manera más selectiva | Aplicación más selectiva de los instrumentos disponibles para garantizar que sean eficaces en función de los costos pero capaces de captar datos coherentes sobre los resultados. |
| Efectos directos relacionados con la fragilidad | Se desarrollarán indicadores relacionados con la fragilidad y la vulnerabilidad. |

* Véase en el informe principal información pormenorizada sobre las respuestas y enfoques.

Reseña sobre la evolución de los enfoques de asociados relativos a las situaciones frágiles

1. En este anexo se reseñan las ideas más actuales sobre la fragilidad y las medidas que los asociados en el desarrollo están adoptando para reforzar su enfoque de actuación en situaciones frágiles. Se facilita asimismo un resumen de las tendencias generales.
2. OCDE. La OCDE, en su informe titulado *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*, reconoce que subsanar la fragilidad será fundamental para hacer realidad los ODS. Sin embargo, para el período posterior a 2015 la OCDE ha propuesto cambiar la perspectiva de “Estados frágiles” a “estados de fragilidad”. En principio, la OCDE tiene previsto eliminar gradualmente la elaboración de una lista de Estados frágiles y está desarrollando una nueva metodología para analizar los riesgos de todos los países por medio de cinco grupos de indicadores de la fragilidad: i) la violencia; ii) el acceso de todos a la justicia; iii) instituciones eficaces, responsables e inclusivas; iv) inclusión económica y estabilidad, y v) las capacidades necesarias para evitar las crisis y desastres de índole social, económica y ambiental y adaptarse a sus efectos (resiliencia). El enfoque por grupos permite identificar a los países con el máximo nivel de vulnerabilidad y riesgo en cada grupo, y trae a primer plano un subconjunto formado por los países que resultan ser los más vulnerables en varios grupos. Para abordar la fragilidad con eficacia, la OCDE recomienda utilizar modalidades e instrumentos de ayuda impulsados por la demanda y más inteligentes, asignar un mayor volumen de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) a los países más pobres y frágiles y corregir los desequilibrios en la distribución de la AOD entre las diferentes situaciones de fragilidad. Además, también hace hincapié en la necesidad de movilizar más recursos en favor de los países de ingresos medios, aumentar los ingresos internos y reducir los costos de transacción de las remesas.
3. Banco Mundial¹⁶. Prestar apoyo a los Estados frágiles y afectados por conflictos (EFC) es una prioridad para el Grupo del Banco Mundial. La publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo sentó las bases para dar comienzo a una serie de reformas destinadas a fortalecer las operaciones del Grupo del Banco Mundial en los EFC durante la 16ª Reposición de la Asociación Internacional de Fomento (AIF16), y en la AIF17 se asumieron varios compromisos adicionales, a saber: i) abordar los factores causantes de la fragilidad y los conflictos; ii) prestar apoyo a los países que se afrontan situaciones de recuperación y reforzar la resiliencia; iii) incorporar la retroinformación sobre las experiencias realizadas para formular operaciones más ágiles, y iv) aumentar la financiación destinada a los EFC. En el marco del examen de mitad de período de la AIF17, realizado en noviembre de 2015, se elaboró un documento en el que se resumían los progresos en el cumplimiento de estos compromisos y se proponían las medidas que había que adoptar a partir de entonces para fortalecer aún más el apoyo prestado a los EFC.
4. Las principales medidas adoptadas hasta el momento son las siguientes:
 - i) revisar el marco de asignación de recursos a los EFC de la Asociación Internacional de Fomento (AIF), con el fin de mejorar la focalización del apoyo excepcional prestado por este organismo y aumentar el compromiso financiero en los EFC; esa revisión consistió en: i) crear un régimen de asignación de recursos para la recuperación, en apoyo de los países que demuestren una apertura no prevista ante cambios normativos e institucionales significativos; ii) modificar el exponente (de cinco a cuatro) aplicado a la calificación de los resultados de los países en la fórmula ordinaria del PBAS, y iii) aumentar la asignación básica mínima con arreglo al PBAS, de DEG 3 millones a DEG 4 millones anuales;

¹⁶Banco Mundial, 2015. *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report*. Examen de mitad de período de la AIF17, 2 de noviembre de 2015.

- ii) garantizar que todos los nuevos marcos de asociación con los países estén basados en un análisis de los factores de fragilidad, y que al menos el 66 % de las operaciones ejecutadas en los EFC tengan en cuenta las consideraciones de género;
 - iii) preparar ocho planes de ejecución conjunta para mejorar las sinergias entre la AIF, la Corporación Financiera Internacional y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, y lograr que la asociación Naciones Unidas-Grupo del Banco Mundial refuerce la coordinación a nivel nacional y regional y lleve a cabo iniciativas piloto de construcción del Estado y consolidación de la paz, entre otros medios, ayudando a los países a ejecutar programas con arreglo al "New Deal" para el Compromiso en Estados Frágiles;
 - iv) aplicar políticas operacionales revisadas para financiar proyectos de inversión que prevean disposiciones especiales para los EFC, y proponer una política de adquisición y contratación revisada para las situaciones caracterizadas por necesidades urgentes o limitaciones de capacidad;
 - v) comenzar a trabajar en una nueva definición de "fragilidad", elaborar directrices para evaluar la fragilidad y prestar más atención a la violencia de género y el empoderamiento económico de la mujer (en respuesta a las recomendaciones del Grupo de Evaluación Independiente), y
 - vi) poner en marcha el programa Evidence for Peace, realizar evaluaciones sobre los principales temas relacionados con los EFC, poner al día los programas de capacitación para comprender mejor lo que funciona y lo que no en los EFC y realizar nuevos análisis sobre la creación de empleo (para comenzar, en seis EFC).
5. Los efectos de estos cambios han sido notables. De resultados de la revisión del marco de asignación de recursos, durante el período de la AIF17 las asignaciones a los EFC han aumentado en un 50 % en comparación con las reposiciones anteriores. Además, los EFC pudieron contar con USD 307 millones comprometidos con cargo al Mecanismo de Respuesta a las Crisis. Un aspecto importante es que el Grupo del Banco Mundial ha constatado explícitamente que los compromisos para integrar plenamente las modalidades de ejecución, mejorar el aprendizaje y aumentar los recursos financieros destinados a abordar la fragilidad han tenido como resultado un incremento no solo del tamaño de la cartera de la AIF en los EFC, sino también de su calidad. Ahora bien, el Grupo también reconoce que los recursos de presupuesto y personal han ido aumentando con el tiempo para hacer frente a los desafíos que supone trabajar en los EFC y que está tratando de que la dotación de personal y el presupuesto sean suficientes: la AIF calcula que entre 2007 y 2012 los proyectos en los EFC recibieron en promedio el 9 % más en la fase de preparación y el 19 % más para su supervisión. En un examen independiente del funcionamiento del Mecanismo de Respuesta a las Crisis¹⁷, también realizado en el marco del examen de mitad de período de la AIF17, se señaló que ese mecanismo había fortalecido considerablemente la capacidad de la AIF para responder a los desastres naturales y se propuso ampliar los criterios de admisibilidad para incluir entre ellos las emergencias de salud pública y las epidemias (mientras que ya se contemplan las crisis económicas y los desastres naturales). La consignación inicial de DEG 600 millones se comprometió casi por completo el primer año para prestar apoyo a ocho países afectados por desastres.
6. El examen de mitad de período de la AIF17 puso de relieve una serie de desafíos pendientes con respecto al compromiso en los EFC: i) redefinir las situaciones de fragilidad, conflicto y violencia de forma que resulte más fácil destinarles financiación directa de la AIF; ii) incorporar las enseñanzas a las operaciones, en particular las relativas al género; iii) garantizar la ampliación de escala de las

¹⁷ Banco Mundial, 2015. *Update on IDA's Crisis Response Window Examen de mitad de período de la AIF17*, noviembre de 2015.

intervenciones que funcionan, al igual que su sostenibilidad; iv) garantizar que el personal que trabaja en los EFC esté a la altura de los desafíos, y v) garantizar que el gran aumento de la financiación de la AIF destinada a los EFC siga yendo acompañado de recursos presupuestarios y humanos suficientes, reconociendo que los costos de trabajar en muchos EFC, donde la inestabilidad es omnipresente, son más altos de lo normal y las dificultades, más difíciles de superar¹⁸. El Banco Mundial propuso asimismo modificaciones adicionales del sistema de asignación de recursos con el fin de garantizar recursos suficientes para los EFC pequeños, valorando los criterios siguientes: i) la eficacia en lo referente a obtener apoyo más cuantioso para los EFC pequeños; ii) salvaguardar la orientación hacia el logro de resultados de las asignaciones para la recuperación, y iii) la provisión de los recursos adicionales que la AIF necesita.

7. Banco Africano de Desarrollo. El Grupo del Banco Africano de Desarrollo (BAfD) ha elaborado una estrategia de lucha contra la fragilidad y de fortalecimiento de la resiliencia en África para el período 2014-2019, junto con las directrices operacionales para su aplicación y para el Servicio de apoyo a la transición¹⁹. En la estrategia, que tiene por objeto maximizar la contribución del BAfD a la creación de Estados resilientes, estables y eficaces, se proporciona una nueva definición de fragilidad como “situación de riesgo elevado de quiebra institucional, colapso social o conflicto violento” y se reconoce la diversidad de factores causantes de fragilidad, el mayor nivel de riesgo y la complejidad existentes en las situaciones frágiles, la existencia de una fragilidad regional o subnacional y el compromiso a largo plazo necesario para abordar las causas profundas. La estrategia propone una respuesta operacional que requiere: i) un análisis profundo de los factores causantes de la fragilidad en contextos concretos; ii) un enfoque de intervención operacional que sea diferenciado y se adapte a las situaciones específicas de fragilidad, y que esté destinado a generar un gran impacto; iii) apoyo que permita abordar los factores causantes de la fragilidad; iv) un enfoque regional para afrontar los problemas regionales; v) asociaciones más amplias y profundas para sacar partido de los conocimientos especializados (y los recursos) de otras instituciones; vi) operaciones y procedimientos flexibles y la aptitud para adaptarse a la rápida evolución de las circunstancias, y vii) una gestión de los riesgos matizada, capaz de ponderar las soluciones de compromiso entre los riesgos programáticos, contextuales e institucionales. El enfoque del BAfD se centra igualmente en mantener el compromiso, en particular por medio de asociaciones eficaces, y en adaptar su modelo operacional para trabajar con el sector privado y la sociedad civil.
8. Con respecto a la clasificación de la fragilidad, el BAfD ha establecido un sistema de tres niveles que es aplicable a todos los países miembros regionales y se actualiza anualmente en consonancia con el ciclo de evaluación de las políticas e instituciones nacionales (CPIA): pertenecen a la categoría 1 los países o regiones donde la fragilidad es el problema de desarrollo predominante; a la categoría 2 aquellos en los que existe un riesgo considerable de fragilidad y a la categoría 3 aquellos en los que los problemas de fragilidad suscitan escasa preocupación. El BAfD utiliza las puntuaciones de la CPIA y la presencia de misiones de mantenimiento o consolidación de la paz como los principales criterios de clasificación, complementándolos con evaluaciones cualitativas de la fragilidad; sin embargo, su objetivo es elaborar una herramienta específica para evaluar la fragilidad y la resiliencia de los países.
9. El BAfD da prioridad a tres esferas de interés que revisten especial importancia para subsanar la fragilidad y reforzar la resiliencia: i) el fortalecimiento de las capacidades del Estado y el establecimiento de instituciones eficaces; ii) la promoción de sociedades resilientes gracias a un acceso inclusivo e equitativo al

¹⁸ Banco Mundial, 2015. *Strengthening Support to Fragile and Conflict-Affected States – Progress Report*. Examen de mitad de período de la AIF17, 2 de noviembre de 2015.

¹⁹ BAfD, 2015. *Operational Guidelines for the Implementation of the Strategy for Addressing Fragility and Building Resilience in Africa and for the Transition Support Facility*, ADF/BD/WP/2014/30/Rev.3/Approval.

empleo, los servicios básicos y una parte de los beneficios derivados de los recursos naturales, y iii) la consolidación de su función rectora en el diálogo sobre políticas, las asociaciones y la sensibilización ante la cuestión de la fragilidad.

10. El Servicio en favor de los Estados Frágiles del BAfD, creado en 2008, pasó a llamarse Servicio de Apoyo a la Transición. Su finalidad es proporcionar financiación adicional y flexibilidad operacional gracias a los cuales poder ayudar a los países miembros que reúnen los requisitos a hacer frente a los problemas de fragilidad. Con sujeción a criterios de admisibilidad específicos, ese servicio permite flexibilizar las normas en materia de atrasos, condiciones de financiación y adquisiciones y contrataciones, y complementa las asignaciones del PBAS a programas nacionales y regionales destinados a facilitar la transición hacia una mayor resiliencia.
11. Las principales tendencias y enfoques que los asociados anteriores comparten son los siguientes:
 - i) La constatación de que la fragilidad es un gran obstáculo para el desarrollo inclusivo y sostenible.
 - ii) El abandono de la definición de “Estados frágiles” para adoptar la de “fragilidad”, y el reconocimiento de que la fragilidad es un concepto multidimensional que puede aplicarse a diferentes niveles geográficos y administrativos, sea cual sea el nivel de ingresos de un país.
 - iii) Un análisis más en profundidad de los contextos de fragilidad, basando en evaluaciones de la fragilidad la elaboración de intervenciones apropiadas y adaptadas a cada contexto.
 - iv) La definición de un subconjunto específico de las situaciones de mayor fragilidad que tienen derecho a apoyo adicional, aplicando los principios generales para el compromiso en situaciones frágiles a todos los países, de buena participación en situaciones frágiles a todos los países, en reconocimiento de que la fragilidad puede presentar muchas formas y muchos niveles de gravedad.
 - v) Un gran hincapié en las asociaciones y la coordinación para aprovechar los puntos fuertes y la experiencia de los asociados, así como en el fortalecimiento de las competencias técnicas internas para hacer frente a la fragilidad.
 - vi) La modificación de los marcos de asignación de recursos para garantizar que una mayor proporción de recursos se asigne a las situaciones frágiles, y el establecimiento de mecanismos flexibles de financiación para disponer de recursos financieros con los que afrontar las crisis y aprovechar las oportunidades favorables a la reanudación del compromiso.
 - vii) El establecimiento de enfoques diferenciados de actuación en situaciones frágiles, junto con modelos de implementación diferenciados también en lo que se refiere a los asociados en la ejecución.
 - viii) Expectativas diferentes con respecto a la gestión de los resultados y al desempeño, reconociendo sin embargo que los resultados de los proyectos en situaciones de fragilidad pueden superar los alcanzados en situaciones no frágiles si se cuenta con el apoyo necesario y con instrumentos, políticas y procedimientos adecuados.

Lista armonizada de Estados frágiles elaborada por el FIDA en 2015

1. Esta es la lista armonizada de Estados frágiles del FIDA correspondiente a 2015, tal como figura en el Informe sobre la eficacia del FIDA en términos de desarrollo (RIDE). En ella se incluyen todos los Estados frágiles definidos como tales por los bancos multilaterales de desarrollo y la OCDE. En el cuadro se facilita asimismo información sobre la categoría de ingresos, las condiciones crediticias, la puntuación atribuida a los resultados del sector rural (RSP), el año de aprobación de la presencia de país (si procede) y la categoría de fragilidad según la IOE y la evaluación a nivel institucional sobre los EFC.

Cuadro 1
Lista armonizada de Estados frágiles

| País | Categoría de ingresos ^a | Condiciones crediticias ^b | Puntuación de los resultados del sector rural (2014-2015) ^c | Año de aprobación de la presencia en el país ^d | Categoría de fragilidad según la IOE (2004-2013) ^e |
|---|------------------------------------|--------------------------------------|--|---|---|
| Asia y el Pacífico | | | | | |
| Islas Salomón | Ingresos medios bajos | MSD/MF | 3,06 | | Siempre |
| República de Kiribati | Ingresos medios bajos | DSF | 3,54 | | Parcialmente |
| República de la Unión de Myanmar | Ingresos medios bajos | MF | 3,43 | 2014 | Siempre |
| República de las Islas Marshall | Ingresos medios altos | n. a. | 3,14 | | Parcialmente |
| República Democrática de Timor-Leste | Ingresos medios bajos | n. a. | 3,09 | | Siempre |
| República Democrática Federal de Nepal | Ingresos bajos | MF | 4,11 | 2008 | Parcialmente |
| República Islámica del Afganistán | Ingresos bajos | DSF | 3,69 | 2014 | Siempre |
| República Islámica del Pakistán | Ingresos medios bajos | MF | 4,10 | 2008 | Parcialmente |
| República Popular de Bangladesh | Ingresos medios bajos | MF | 4,15 | 2011 | Parcialmente |
| República Popular Democrática de Corea | Ingresos bajos | MF | n. a. | | Parcialmente |
| República Socialista Democrática de Sri Lanka | Ingresos medios bajos | Combinadas | 3,91 | 2008 | Parcialmente |
| Tuvalu | Ingresos medios altos | n. a. | 3,69 | | Parcialmente |
| África Oriental y Meridional | | | | | |
| Eritrea | Ingresos bajos | MF | 3,65 | | Siempre |
| República de Angola | Ingresos medios altos | Ordinarias | 3,42 | | Siempre |
| República de Burundi | Ingresos bajos | DSF | 3,49 | 2012 | Siempre |
| República de Kenya | Ingresos medios bajos | MF | 4,25 | 2008 | Parcialmente |
| República de Madagascar | Ingresos bajos | MF | 3,93 | 2008 | Nunca |
| República de Malawi | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,72 | 2011 | Parcialmente |
| República de Sudán del Sur | Ingresos bajos | DSF | 2,44 | | Parcialmente |
| República de Uganda | Ingresos bajos | MF | 4,18 | 2008 | Parcialmente |
| República de Zimbabwe | Ingresos bajos | MF | 3,81 | | Siempre |
| República Democrática Federal de Etiopía | Ingresos bajos | MF | 4,04 | 2004 | Parcialmente |
| Unión de las Comoras | Ingresos bajos | DSF | 3,28 | | Siempre |

| | | | | | |
|--|-----------------------|------------|-------------|------|--------------|
| América Latina y el Caribe | | | | | |
| República de Haití | Ingresos bajos | DSF | 2,65 | 2004 | Siempre |
| Cercano Oriente, África del Norte y Europa | | | | | |
| Bosnia y Herzegovina | Ingresos medios altos | Ordinarias | 4,10 | | Parcialmente |
| Gaza y la Ribera Occidental | Ingresos medios bajos | n. a. | n. a. | | Siempre |
| Libia | Ingresos medios altos | n. a. | n. a. | | Parcialmente |
| República Árabe de Egipto | Ingresos medios bajos | Ordinarias | 4,75 | 2004 | Nunca |
| República Árabe Siria | Ingresos medios bajos | Combinadas | 3,54 | | Parcialmente |
| República de Iraq | Ingresos medios altos | n. a. | 3,73 | | Parcialmente |
| República del Sudán | Ingresos medios bajos | DSF | n. a. | 2003 | Siempre |
| República del Yemen | Ingresos medios bajos | MSD/MF | 3,92 | 2003 | Parcialmente |
| República Federal de Somalia | Ingresos bajos | MF | n. a. | | Siempre |
| África Central y Occidental | | | | | |
| Burkina Faso | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,90 | 2008 | Nunca |
| República Centrafricana | Ingresos bajos | DSF | 2,44 | | Siempre |
| República de Côte d'Ivoire | Ingresos medios bajos | MSD/MF | 2,96 | 2014 | Siempre |
| República de Guinea | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,00 | 2008 | Siempre |
| República de Guinea Bissau | Ingresos bajos | MSD/MF | 2,46 | | Siempre |
| República de Liberia | Ingresos bajos | MF | 3,22 | 2014 | Siempre |
| República de Malí | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,91 | 2011 | Parcialmente |
| República de Sierra Leona | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,66 | 2013 | Siempre |
| República del Camerún | Ingresos medios bajos | MF | 3,68 | 2009 | Parcialmente |
| República del Chad | Ingresos bajos | DSF | 2,96 | 2014 | Siempre |
| República del Congo | Ingresos medios bajos | Combinadas | 3,52 | | Siempre |
| República del Níger | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,54 | 2011 | Parcialmente |
| República Democrática del Congo | Ingresos bajos | Combinadas | 3,08 | 2003 | Siempre |
| República Federal de Nigeria | Ingresos medios bajos | Combinadas | 3,62 | 2004 | Parcialmente |
| República Islámica de Mauritania | Ingresos medios bajos | DSF | 3,65 | | Parcialmente |
| República Togolesa | Ingresos bajos | MSD/MF | 3,15 | | Siempre |
| Puntuación media de los RSP: Estados frágiles | | | 3,33 | | |
| Puntuación media de los RSP: Todos los países puntuados | | | 3,89 | | |

^a Banco Mundial - Grupos de países y de prestatarios, por ingresos (22 de enero de 2016).

^b Registros institucionales del FIDA (22 de enero de 2016).

^c Registros institucionales del FIDA.

^d Dependencia de Apoyo sobre el Terreno del FIDA, Departamento de Servicios Institucionales.

^e Esta columna remite a los grupos de países que figuran en la evaluación a nivel institucional sobre los EFC, en la que los países incluidos todos los años en la lista armonizada de Estados frágiles del FIDA desde 2004 a 2013 se clasificaron como "siempre frágiles", los que se incluyeron algunos años como "parcialmente frágiles" y los que jamás figuraron en ella, como "nunca frágiles". Algunos de los países incluidos en la lista de 2015 se consideraron "nunca frágiles" durante este período.

Notas:

MF: condiciones muy favorables

DSF: marco de sostenibilidad de la deuda

Situación actual y panorama general de la cartera

1. Marco de las políticas del FIDA en vigor. La definición de fragilidad utilizada actualmente en el FIDA procede de la Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior²⁰. Hasta hoy, la clasificación de los Estados frágiles se ha basado en una lista resultante de la armonización de las listas utilizadas por otras IFI y organizaciones internacionales²¹. Las Directrices del FIDA para la recuperación en caso de desastre se elaboraron en 2011 para exponer de qué forma el FIDA intervendría en situaciones posteriores a un desastre (así como las limitaciones de que adolecía el modelo del FIDA en estos contextos).
2. Actividades recientes en situaciones frágiles. El FIDA ya ha avanzado mucho en el fortalecimiento de su actuación en los países con situaciones frágiles. La evaluación a nivel institucional destacó que los resultados de los proyectos realizados en situaciones de fragilidad y finalizados después de 2010 eran mucho mejores que los de los proyectos terminados entre 2004 y 2009. Además, en esa evaluación se destacan, como factores clave que explican esa mejora, la introducción de la supervisión directa y el apoyo a la ejecución y el establecimiento de la presencia en los países. Los esfuerzos para mejorar la actuación del FIDA en esas situaciones se aceleraron aún más durante el período de la FIDA9; al respecto, cabe destacar:
 - a) la intensificación de los debates internos y la creación de oportunidades para que el personal intercambiara experiencias y enseñanzas extraídas, por ejemplo, el acto organizado por la División de Cercano Oriente, África del Norte y Europa (NEN) sobre ejecución de proyectos en situaciones frágiles, un acto organizado por la División de América Latina y el Caribe para compartir las experiencias de las operaciones del FIDA en Haití, la información actualizada facilitada por el PMD sobre el desempeño del FIDA en los países con situaciones frágiles y el amplio análisis de las perspectivas futuras en relación con la actuación en situaciones frágiles realizado por el Departamento de Estrategia y Conocimientos;
 - b) la mayor importancia atribuida a la calidad del diseño en las situaciones frágiles y el desglose de este resultado en el marco de medición de los resultados; según este indicador, el 94 % de los proyectos diseñados en situaciones frágiles en 2014-2015 se calificaron de moderadamente satisfactorios como mínimo, superando los proyectos en situaciones no frágiles;
 - c) desde 2015 se asignan oficialmente a los proyectos en situación de riesgo recursos presupuestarios adicionales destinados a la supervisión y el apoyo a la ejecución; esta medida fue acogida favorablemente por la Junta Ejecutiva en diciembre de 2015;
 - d) en la estrategia de descentralización del FIDA se hizo hincapié en su aplicación en las situaciones frágiles, de modo que 26 de las 50 oficinas en los países aprobadas están situadas en países incluidos en la lista armonizada de Estados frágiles de 2015, y se hicieron inversiones importantes para equipar las oficinas abiertas en lugares de destino los países que presentaban riesgos de seguridad y para impartir capacitación a su personal.
3. Panorama general de la cartera del FIDA en Estados con situaciones de fragilidad. Los Estados frágiles han recibido alrededor del 50 % de los recursos financieros del FIDA asignados por medio del PBAS durante la FIDA8, la FIDA9 y la FIDA10.

²⁰ Política del FIDA para la prevención de las crisis y la recuperación posterior, 2006, EB 2006/87/R.3/Rev.1.

²¹ El Banco Mundial, el BAfD, el Banco Asiático de Desarrollo y la OCDE.

Cuadro 1

Proporción de la financiación del FIDA asignada a los Estados frágiles*
(en miles de millones de USD)

| Reposición | Financiación total del FIDA | Financiación destinada a Estados frágiles | Porcentaje de la financiación destinada a los Estados frágiles |
|--------------------|-----------------------------|---|--|
| FIDA8 (2010-2012) | 2,7 | 1,22 | 45 |
| FIDA9 (2013-2015) | 2,88 | 1,52 | 52 |
| FIDA10 (2016-2018) | 3,04 | 1,36 | 45 |

* Los datos correspondientes a la FIDA8 y la FIDA9 se basan en las cifras actualizadas sobre la financiación disponibles en el sistema de proyectos de inversión y donaciones (GRIPS). Las cifras relativas a la FIDA10 se basan en las asignaciones del PBAS.

4. En cuanto a la cartera en curso, el 44 % de la financiación total y el 48 % de todos los proyectos corresponden a países con situaciones frágiles; África Oriental y Meridional(ESA), Cercano Oriente, África del Norte y Europa (NEN) y África Central y Occidental (WCA) son las divisiones más afectadas. Cabe señalar que la región de NEN no es una zona de intervención habitual para el FIDA porque gran parte de los países actualmente considerados frágiles no tienen acceso a préstamos en el marco del PBAS debido a atrasos, a su condición no estatal o a otros motivos. En las demás regiones, el FIDA participa activamente en todos los países con situaciones frágiles por medio de proyectos ordinarios financiados por medio del PBAS.
5. Los procesos tanto de autoevaluación como de evaluación independiente muestran que las diferencias entre los resultados de los proyectos ejecutados en Estados frágiles y los destinados a Estados no frágiles no son extremas. Según el informe anual sobre los resultados y el impacto de las operaciones del FIDA (ARRI) de 2015, los logros generales de los proyectos fueron moderadamente satisfactorios, como mínimo, en el 70 % de los Estados frágiles, mientras que en los Estados no frágiles ese porcentaje fue del 84 %. Tampoco los otros indicadores presentan grandes diferencias. Las calificaciones de los informes finales de los proyectos no muestran grandes diferencias en cuanto a su pertinencia, eficacia, eficiencia o logros generales, aunque sí indican un desempeño considerablemente inferior de las instituciones gubernamentales en los Estados frágiles.

Conclusiones de la evaluación a nivel institucional sobre los resultados de los proyectos en situaciones frágiles

En la Evaluación a nivel institucional sobre los EFC, se llegó a las siguientes conclusiones:

- i) Los resultados obtenidos en los países que siempre han sido clasificados como frágiles son inferiores a los logrados en aquellos que han entrado y salido de la fragilidad o que nunca fueron clasificados como tales.
- ii) Para los proyectos finalizados después de 2010, en los países que siempre han sido frágiles ha habido importantes mejoras en cuanto a los logros generales de los proyectos, la eficacia de estos, el desempeño del FIDA como asociado y el impacto en la pobreza rural, en comparación con los proyectos que finalizaron entre 2004 y 2009. En relación con algunos criterios, las mejoras desde 2010 han sido en realidad mayores en los países que siempre han sido frágiles.
- iii) Sin embargo, en los proyectos finalizados después de 2010 en países que siempre han sido frágiles, los resultados han sido relativamente pobres en lo concerniente a la eficiencia operacional, la sostenibilidad y el desempeño del gobierno como asociado.
- iv) En los países que siempre han sido frágiles, los logros en la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer no han mejorado, mientras que en los países que son parcialmente frágiles o que nunca fueron frágiles sí han mejorado.
- v) Los resultados a nivel nacional en las actividades no crediticias (como la gestión de conocimientos, el establecimiento de asociaciones y el diálogo sobre políticas), la eficacia de los COSOP (en cuanto a la pertinencia y eficacia de la estrategia en el país) y la asociación general del FIDA y los gobiernos en general para reducir la pobreza rural son sistemáticamente inferiores en los Estados frágiles.

^a Banco Mundial - Grupos de países y de prestatarios, por ingresos (22 de enero de 2016).

^b Registros institucionales del FIDA (22 de enero de 2016).

^c Registros institucionales del FIDA.

^d Dependencia de Apoyo sobre el Terreno del FIDA, Departamento de Servicios Institucionales.

^e Esta columna remite a los grupos de países que figuran en la evaluación a nivel institucional sobre los EFC, en la que los países incluidos todos los años en la lista armonizada de Estados frágiles del FIDA desde 2004 a 2013 se clasificaron como "siempre frágiles", los que se incluyeron algunos años como "parcialmente frágiles" y los que jamás figuraron en ella, como "nunca frágiles". Algunos de los países incluidos en la lista de 2015 se consideraron "nunca frágiles" durante este período.

Notas:

MF: condiciones muy favorables

DSF: marco de sostenibilidad de la deuda